

Commento ai Bilanci di Previsione
dei Comuni della Regione Emilia-Romagna
(di Nerio Rosa e Francesco Palladino)

Considerazioni generali	2
Il bilancio di previsione per l'esercizio 2005	2
Entrate correnti	5
Entrate tributarie	7
Entrate da Trasferimenti	12
Entrate extratributarie	14
Entrate in conto capitale	16
Spese Correnti	17
Spese di investimento	20
Equilibrio economico	22
Personale	23
Imposta comunale sugli immobili	25
Servizi a domanda individuale	26
Servizi Produttivi	27
Indicatori	27

Considerazioni generali

I Dati dei Comuni sono rilevati dal documento certificativo al bilancio di previsione per l'esercizio 2005 e sono riferiti all'universo dei 341 enti presenti nella Regione Emilia Romagna.

Il documento contabile per il 2005 pur presentando, al momento della redazione, diversi elementi di incertezza rappresenta meglio che in passato la situazione degli enti locali e presenta dati che, anche se non completamente, divengono di anno in anno sempre più omogenei e pertanto più corretti.

Il termine per l'approvazione del bilancio di previsione dell'esercizio 2005, definitivamente individuato nel 31 maggio 2005, ha consentito agli enti, come negli anni scorsi, 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 2004 (circa il 40%), hanno fatto riferimento alla normativa allora in vigore, prevista alla legge finanziaria per il 2004, indicando alcune poste che poi hanno richiesto variazioni all'inizio dell'anno.

La legge finanziaria 2005 (n. 311/2004) ha consolidato la tendenza alla riduzione dei trasferimenti statali e questi ultimi sono stati interessati anche da un nuovo motivo di incertezza.

Infatti, anche se non considerato dalle norme, nell'esercizio 2005 è intervenuta una significativa richiesta di restituzione di risorse, precedentemente assegnate, legate all'addizionale sul consumo dell'energia elettrica confluita nel fondo ordinario.

Anche per il 2005 la Compartecipazione all'IRPEF, non è risultata supportata da validi elementi informativi (gli ultimi dati disponibili per quanto attiene agli imponibili e all'IRPEF riscossa erano, al momento della redazione dei bilanci, quelli riferiti all'anno 2001 peraltro non completi).

Le incertezze di alcune poste hanno determinato, come spesso in passato, la necessità per gli enti di produrre stime che hanno bisogno di conferme nel corso dell'esercizio.

Come per gli esercizi precedenti, è 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 2005

Da alcuni anni l'evoluzione che sta interessando la finanza locale produce effetti importanti sui bilanci di previsione; questa particolarità interessa naturalmente anche il 2005. Le situazioni più significative possono essere sintetizzate in tre fattispecie:

a) **Patto di stabilità:** La legge finanziaria n. 311/2004 ha introdotto una nuova organizzazione del patto di stabilità interno, riferito esclusivamente al versante spesa del bilancio.

A differenza del passato, quando le regole del patto incidevano sui saldi derivanti dal confronto fra le entrate e le spese, dal 2005 i limiti riguardano solo la spesa, sia in termini di competenza che di cassa, sia di parte corrente che, novità 2005, per investimenti.

In sostanza tale componente del bilancio, con esclusione di alcune poste che non trovano considerazione sia nella media triennale che nel 2005, non può aumentare che del 2% rispetto all'andamento dell'anno precedente.

Le difficoltà di disporre dei dati 2004 hanno imposto una diversa declinazione del limite, attestatosi su un incremento massimo percentuale del 10 o 11, 5 rispetto alla media del triennio 2001 – 2003, a seconda della situazione del singolo Comune.

I più "virtuosi" possono spingersi all'11,5% di aumento mentre gli altri (la stragrande maggioranza) deve limitarsi al 10%. L'introduzione fra le spese considerate anche degli

investimenti, ha rappresentato un fatto nuovo che ha influito sulle previsioni di bilancio, anche considerando che il comma 44 della già citata legge finanziaria 2005 ha previsto una riduzione di oltre il 50% del limite di indebitamento degli enti locali.

Tale riduzione ha fatto venire meno importanti risorse con conseguente limitazione degli investimenti programmati.

Le regole del patto hanno previsto inoltre la possibilità di non considerare nel limite e pertanto di superare il medesimo solo per spese di investimento finanziate con il provento di alienazioni di beni o con erogazioni a titolo gratuito o liberalità.

Tale possibilità agisce però solo per le risorse che i Comuni riescono a realizzare dal 2005 e ciò comporta la esclusione dei benefici per il pagamento di somme, previste a residuo passivo, finanziate negli anni precedenti con queste specifiche risorse.

Gli Enti locali hanno pertanto affrontato il 2005 con la preoccupazione del rispetto del limite del patto di stabilità, traguardo certamente molto arduo soprattutto in termini di cassa, dal momento che in diverse situazioni è assolutamente necessario operare il pagamento di prestazioni o forniture impegnate negli anni precedenti, per le quali gli stati di avanzamento o comunque la scadenza interviene nel 2005.

La mancata neutralizzazione, anche solo parziale di queste situazioni, come sopra evidenziata, (pagamenti di residui passivi) comporta per diverse amministrazioni la necessità di decidere una strategia che da una parte vede la impossibilità di pagare debiti liquidi ed esigibili, peraltro coperti da fondi disponibili, con conseguenti oneri dovuti alle prevedibili azioni delle imprese esecutrici e dall'altra la possibilità alternativa di non rispettare le regole del patto con le conseguenti sanzioni per l'anno 2006.

- b) **Addizionale sul consumo dell'energia elettrica:** Questa entrata è stata profondamente rivisitata dall'art.10 comma 11 della legge 13 maggio 1999 n. 133, come modificato dall'art.5 comma 1 della legge 11 ottobre 2000 n. 290.

A fronte di una nuova ripartizione fra le Province e i Comuni delle entrate derivanti dalla addizionale, le norme richiamate hanno stabilito che i trasferimenti erariali ai Comuni fossero variati in diminuzione o in aumento in misura pari al maggiore o minore gettito derivante dalla revisione delle addizionali.

L'applicazione delle citate disposizioni ha fatto sì che negli anni dal 2000 al 2002 ai Comuni fosse applicata una riduzione di trasferimenti in base a dati stimati forniti dal Ministero dell'Economia e delle finanze.

Nel Bilancio di previsione 2003, a seguito di nuovi dati relativi ai consumi di energia, agli stessi Comuni sono stati assegnati nuovi trasferimenti a conguaglio positivo degli anni dal 2000 al 2002 per un importo certamente considerevole.

I 341 Comuni della Regione Emilia Romagna si sono visti riconoscere arretrati per complessivi 54.542.200 di €.

La quota riferita all'anno 2003, parimenti assegnata nel bilancio 2003 per i medesimi enti ammontava a € 11.246.187.

Nell'anno 2004, in sede di determinazione dei trasferimenti, Il Ministero dell'Interno in data 17 Febbraio 2004 con la "Nota metodologica adottata per la determinazione dei trasferimenti erariali per l'anno 2004", comunicava agli enti che "...la necessità di controllare i dati di cui si discute..." non permetteva di provvedere alla assegnazione per tale anno della quota di fondo ordinario riferito alla addizionale elettrica.

Il Ministero giustificava il proprio comportamento sostenendo che "Nell'attesa si è ritenuto, per evitare possibili future operazioni di conguaglio, di sospendere tale assegnazione per il 2004".

E' comprensibile pertanto la sorpresa che gli enti hanno manifestato nell'apprendere che in sede di bilancio 2005, nella determinazione dei trasferimenti, la quota a conguaglio negativo che

veniva richiesta alla quasi totalità degli enti, era di importo certamente molto considerevole, viste le dichiarazioni dell'anno precedente del Ministero dell'Interno.

In effetti, dai dati resi disponibili si è appreso che la quota che i Comuni della Regione Emilia Romagna sono tenuti a restituire ammonta a complessivi €. 26.570.413,30 ai quali va aggiunta la quota 2004 definitivamente non corrisposta (si tratta di circa 1/5 del totale dei trasferimenti statali di cui godono i Comuni della Regione).

Nel corso del 2005, a parziale sollievo delle finanze comunali così pesantemente private di risorse importanti, peraltro non prevedibili, l'art.2 comma 1 del D.L. 31.3.2005 n. 44, convertito con modificazioni nella legge 31 maggio 2005 n. 88, ha stabilito che il recupero delle somme avviene, a partire dal 2005, in cinque esercizi finanziari per i Comuni con oltre 5.000 abitanti e in otto esercizi per i Comuni di dimensioni minori.

c) **Mutamenti delle entrate:** Il processo in corso da alcuni anni, teso alla modificazione di alcune poste di entrata, collegate direttamente alla forma di gestione dei servizi, sta producendo notevoli variazioni nelle componenti dei bilanci.

Alcune di queste operazioni hanno un riflesso immediato anche nella spesa; in particolare le variazioni riguardano:

- *La tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani*, per la quale da alcuni anni è in corso la trasformazione in tariffa, accompagnata dalla individuazione di un gestore terzo con conseguente fuoriuscita dal bilancio della relativa previsione di entrata e di spesa (al 01.01.2005 gli enti che sono passati a tariffa erano 116 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 1998. (nel bilancio 2005 n. 177 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 n. 448/2001.

Nei trasferimenti dallo Stato è indicato nel fondo ordinario l'importo sostitutivo del minore gettito conseguente.

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 6,5% 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 2005, ha determinato una situazione per la quale, nella Regione, la maggioranza dei Comuni presenta l'azzeramento dei trasferimenti statali, tutti riassorbiti dalla nuova fonte di entrata.

Per quanto attiene ai trasferimenti dalla Regione, si evidenzia come gli enti locali, di norma, riproducano la previsione dell'anno precedente probabilmente perché in passato, la mancata coincidenza dei tempi di predisposizione degli strumenti dei due enti non consentiva 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 sicuramente positivo che la Regione negli ultimi anni abbia anticipato l'approvazione del proprio bilancio consentendo così ai Comuni di disporre di informazioni utili per la corretta previsione dei propri interventi

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 2005 presentano entrate correnti per complessivi €. 3.695.273.061,00 pari a €. 890,14 ad abitante con un incremento di €. 22,22 pro capite rispetto all'anno precedente, corrispondente al 2,56% in più.

L'andamento delle entrate correnti ha negli ultimi anni presentato la seguente situazione:

anno	importo	Popolazione al 1° gennaio	Importo pro capite
2001	3.480.996.905	4.008.841	868,33
2002	3.607.161.502	4.037.095	893,50
2003	3.515.954.671	4.059.416	866,12
2004	3.559.630.748	4.101.324	867,92
2005	3.695.273.061	4.151.335	890,14

Tabella 1 Entrate correnti.

La crescita delle entrate correnti è comunque di entità inferiore rispetto all'andamento dell'inflazione calcolato in base all'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività rilevato dall'ISTAT su base annua (agosto); infatti mentre questi a partire dal 2001 crescono del 9,55% , le entrate correnti aumentano del 6,16%.

Il grafico che segue illustra la dinamica dei due parametri:

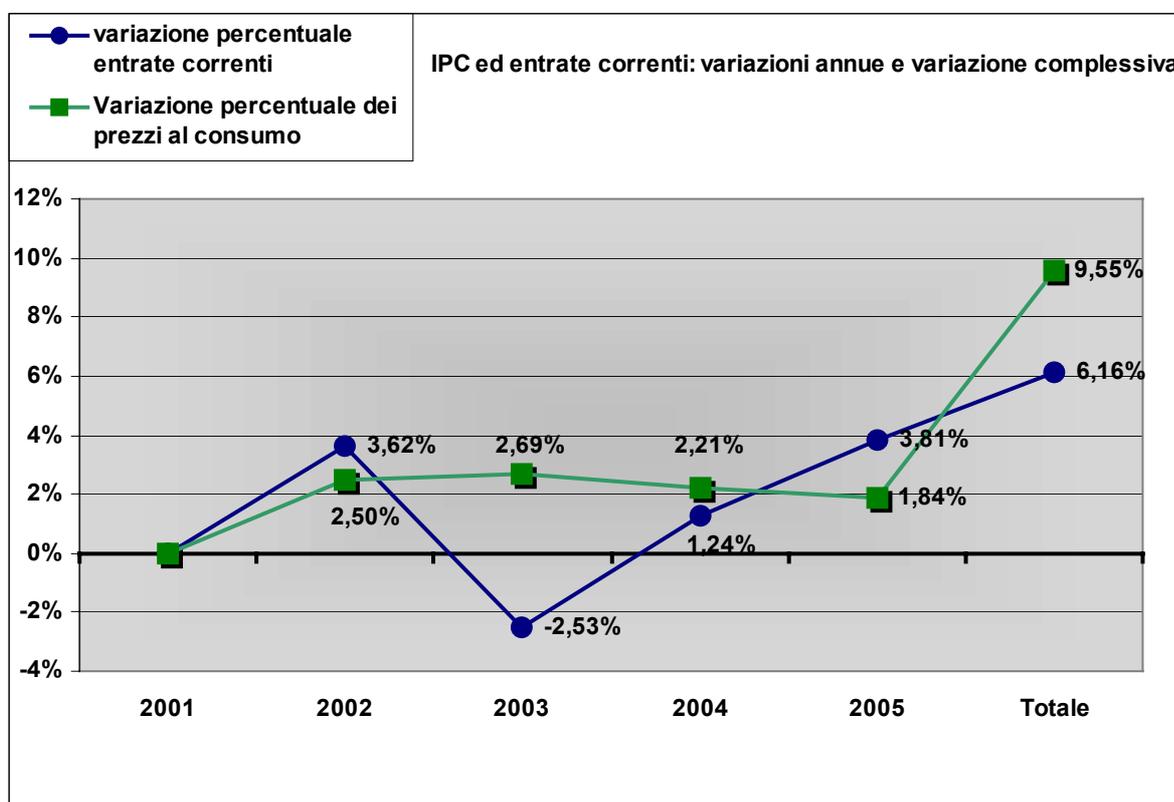


Grafico 1: Variazione dei prezzi e delle entrate correnti

Analizzando la natura delle entrate si evidenzia come le entrate tributarie rappresentino il 62,53% del totale.

Fra le entrate tributarie è compresa anche la quota di “compartecipazione all’IRPEF”, ammontante a € 564.605.051.

La natura di questa entrata, pur se nominalmente ascrivibile ai tributi appare più corretto considerarla legata a trasferimenti statali, pertanto la quota di soli tributi locali complessivamente ammontante a € 1.746.125.322 rappresenta il 47,25% del totale delle entrate correnti.

Questo dato è riconducibile alla azione di autonomia tributaria che gli enti svolgono sul loro territorio.

I trasferimenti da altri enti ammontano a 358.648.198 €. e rappresentano il 9.71% del totale.

In conseguenza a quanto sopra precisato in merito alla “compartecipazione all’IRPEF”, a soli fini statistici, al totale dei trasferimenti può essere aggiunta la somma di € 564.605.051 e con ciò la percentuale del titolo secondo dell’entrata raggiunge il 24.98%.

Le entrate extratributarie pur risentendo delle “variabili” esposte nelle considerazioni generali determinano entrate per €. 1.025.84.490 pari al 27,76% del totale.

La composizione delle entrate correnti, considerando la compartecipazione all’IRPEF prima tra le entrate tributarie e poi tra i trasferimenti, presenta a partire dal 2002 l’andamento sintetizzato nei grafici che seguono:

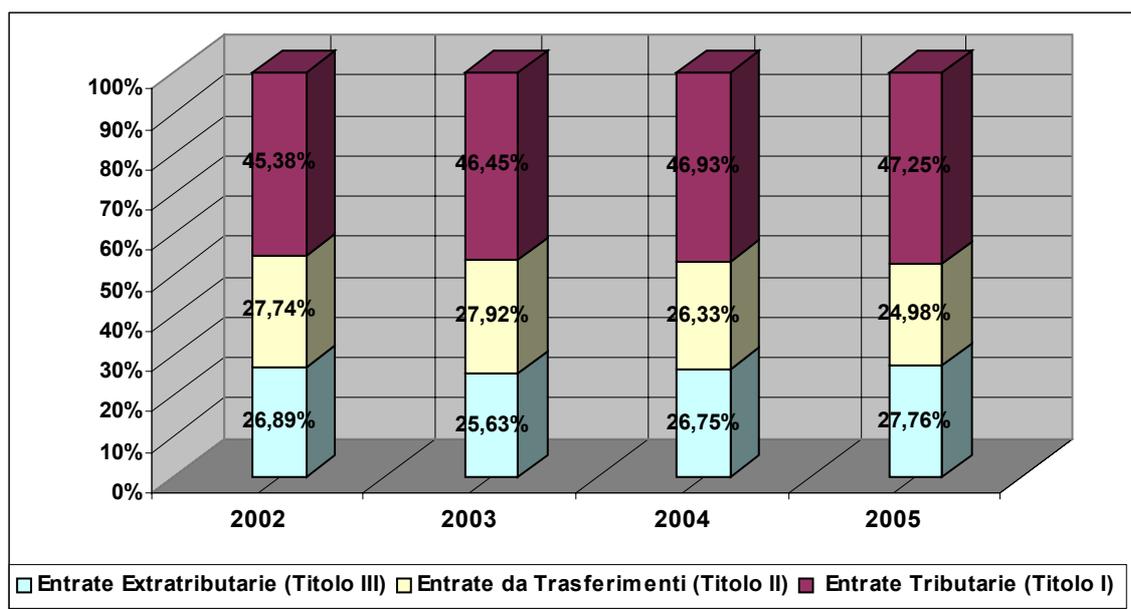


Grafico 2: Composizione delle entrate correnti con compartecipazione IRPEF tra i trasferimenti

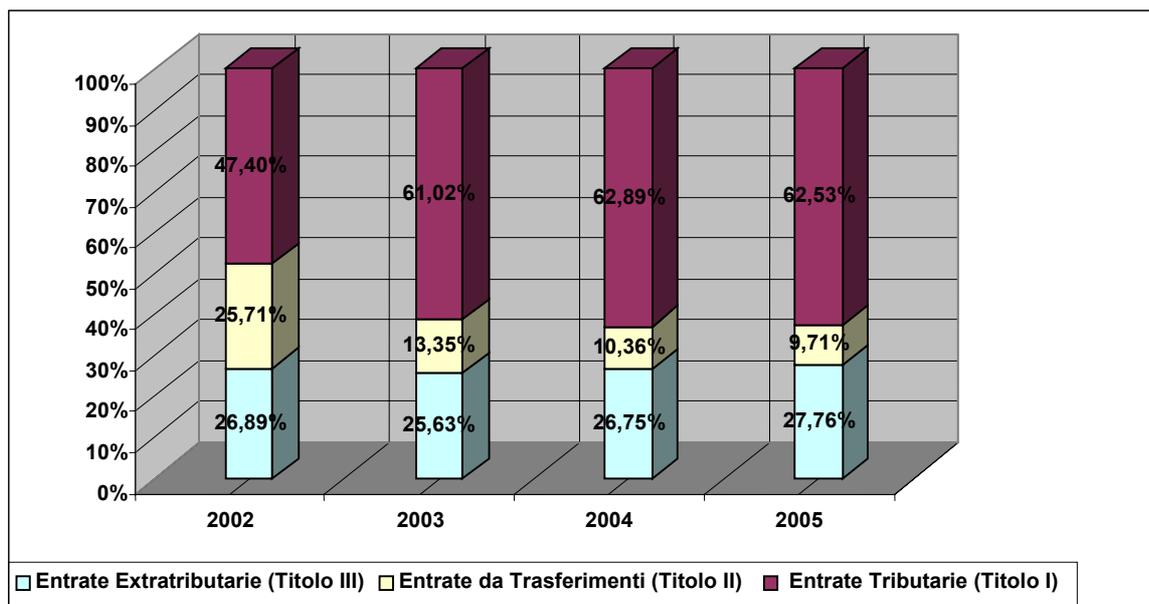


Grafico 3: Composizione delle entrate correnti con compartecipazione IRPEF tra le entrate tributarie

Da questi dati emerge che, tenuto conto della compartecipazione all'IRPEF, le risorse che l'insieme dei Comuni ricavano dai propri territori rappresentano l'90,29% e i trasferimenti incidono per solo il 9,71%.

La situazione evidenzia 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.

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 6,5% del gettito riscosso per Imposta sul reddito delle persone fisiche in ogni territorio comunale e sostituisce altrettanti fondi precedentemente 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 2005 previsioni per complessivi €. 2.310.730.373, al netto della compartecipazione tale quota scende a € 1.746.725.322.

Questo risultato permette di definire in €. 420,62 la pressione tributaria pro capite, senza considerare la compartecipazione, pressione che potremmo definire legata alla "volontà" delle singole Amministrazioni e in €. 556,62 la pressione tributaria pro capite complessiva.

La pressione tributaria conseguente alla azione autonoma dei Comuni, cioè la quota pro capite che ogni cittadino corrisponde per Imposte, Tasse e diritti fissati con atto autonomo dall'ente,

(esclusa pertanto la quota di compartecipazione all'IRPEF) presenta il seguente andamento nel medio periodo:

Anno	Importo	Popolazione al 1° gennaio	Importo pro capite	Variazione %
2002	1.636.873.733	4.037.095	405,46	0
2003	1.633.257.249	4.059.416	402,34	-0,77%
2004	1.670.377.359	4.101.324	407,28	+1,23%
2005	1.746.125.322	4.151.335	420,62	+3,28%

Tabella 2 Entrate tributarie al netto della compartecipazione all'IRPEF.

Tuttavia l'incremento complessivo delle entrate tributarie nel periodo 2002 – 2005 è stato del 6,67%, e dunque inferiore al tasso di inflazione come dimostra l'analisi grafica:

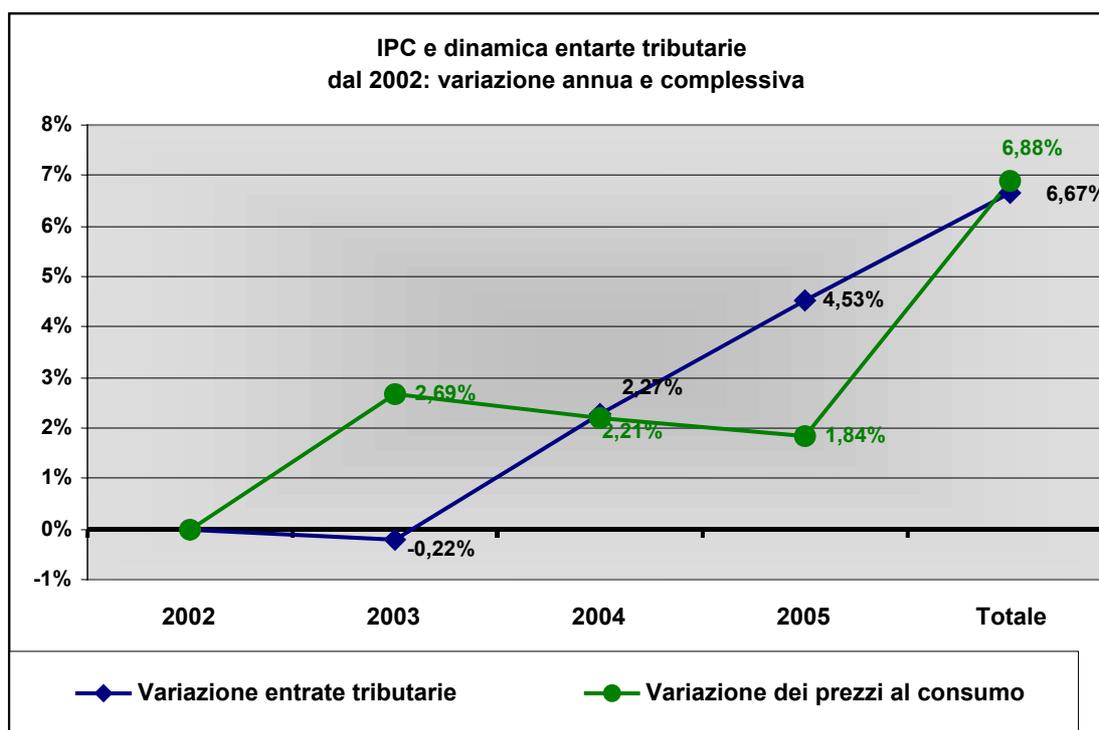


Grafico 4: Variazione dei prezzi e delle entrate tributarie al netto della compartecipazione all'IRPEF

Il balzo in avanti registrato nel 2005 è da collegare con la necessità di dare copertura ad alcuni incrementi di spesa di notevole entità, conseguenti a particolari situazioni verificatesi nel presente esercizio, in particolare, il rinnovo contrattuale del personale ed alcune altre spese che verranno meglio analizzate nel proseguo del commento.

Va peraltro considerato che i trasferimenti dallo Stato, nel medio periodo, hanno presentato un decremento complessivo, al quale gli Enti hanno dovuto rispondere incrementando la loro azione autonoma di entrata.

Analizzando le singole componenti, emerge che l'Imposta Comunale sugli immobili (I.C.I.) fornisce € 1.190.792.080 pari al 51,53% dei tributi e al 32,22% del totale delle entrate correnti.

Si tratta del maggior cespite di entrata dei Comuni che sta consolidando il proprio gettito, tenuto conto che negli anni le aliquote sono aumentate in diversi casi e che nel periodo 2002- 2005 il provento ha registrato anche un notevole contributo legato al recupero di evasione ed elusione.

Nel periodo in questione il tributo ha presentato il seguente andamento:

anno	Importo previsione	Variazione %	% su totale tributi*	% su totale entrata corrente
2002	1.051.744.204	0	64,25%	29,15%
2003	1.106.182.511	+ 5,18%	67,72%	31,46%
2004	1.136.097.869	+ 2,70%	68,01%	31,91%
2005	1.190.792.080	+ 4,81%	68,19%	32,22%

Tabella 3: Imposta comunale sugli immobili

* il totale dei tributi non tiene conto della "compartecipazione all'IRPEF"

L'incremento complessivo nel periodo 2002 – 2005, per quanto attiene alle previsioni di entrata, si attesta sul 13,22%.

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 29.469.636 €.

L'andamento dell'imposta ha risentito della esenzione per le "insegne d'esercizio" introdotta dalla legge finanziaria per il 2002 (l. n. 448/2001), introito sostituito da trasferimenti erariali.

Alla luce di ciò, nel medio periodo l'imposta ha segnato il seguente andamento:

Anno	Importo	Variazione %
2002	35.211.342	0
2003	34.096.749	- 3,16%
2004	29.255.618	- 14,19%
2004	29.469.636	+ 0,73%

Tabella 4: Imposta sulla pubblicità

Nel periodo 2002 – 2005 la riduzione percentuale complessiva è stata del 16,31%.

La Addizionale sul consumo dell'energia elettrica, modificata come già precisato dall'art.10 comma 11 della legge 13 maggio 1999 n. 133, prevede le seguenti misure: € 0,01859 per ogni kWh di consumo per qualsiasi uso nelle abitazioni con esclusione delle seconde case e con esclusione delle forniture con potenza impegnata fino a 3 kW, effettuate nelle abitazioni di residenza anagrafica degli utenti limitatamente ai primi due scaglioni mensili di consumo; € 0,02040 per ogni kWh di consumo per qualsiasi uso nelle seconde case.

La modifica del gettito negli anni è pertanto solo da rapportare all'aumento dei consumi ricordando che i dati considerati sono delle previsioni annuali.

Dal 2002 l'addizionale ha presentato le seguenti previsioni:

anno	importo	Variazione %
2002	42.501.334	0
2003	44.150.453	+ 3,88%
2004	47.733.663	+ 8,11%
2005	51.715.838	+ 8,34%

Tabella 5: Addizionale sul consumo di energia elettrica

L'addizionale all'IRPEF è interessata in questi ultimi anni da un persistente "blocco" delle aliquote che, esclusi pochissimi casi non hanno subito aumenti.

L'incremento delle previsioni è pertanto in larga parte dovuto alla "stima" degli imponibili effettuata di anno in anno dai singoli Comuni, visto che al momento sono disponibili solo i dati degli imponibili definitivi relativi all'anno di imposta 2001.

Rispetto a tali elementi, la potenzialità dell'addizionale che, si ricorda, può giungere fino a una aliquota dello 0,50%, è stimabile in circa 250 milioni di €.

Al momento le previsioni di bilancio degli ultimi esercizi sono state le seguenti:

anno	importo	Variazione %
2002	101.328.232	0
2003	109.355.433	+ 7,92%
2004	115.117.035	+ 5,27%
2005	119.627.877	+ 3,92%

Tabella 6: Addizionale IRPEF

Nel periodo 2002 – 2005 l'incremento della previsione del gettito è stato del 18,06%.

La “compartecipazione all'IRPEF” è stata introdotta in sostituzione di trasferimenti statali con una aliquota prima del 4,5% e poi del 6,5%.

L'importo riconosciuto ai singoli Comuni però non può essere superiore a quanto questi già disponevano per trasferimenti erariali.

Pertanto le aliquote evidenziate rappresentano dei livelli massimi non raggiunti da tutti gli enti.

I dati disponibili, forniti dal Ministero dell'Economia, riguardanti i redditi e l'imposta netta riferiti all'anno di imposta 2001, evidenziano, per la Regione Emilia Romagna un totale di imposte di €. 10.351.522.000 a cui fa riferimento una compartecipazione potenziale, al 6,5% di €. 672.848.930.

Nei Bilanci di previsione dell'esercizio 2005 i Comuni si sono riconosciuti € 564.605.051 mentre il Ministero dell'Interno indica in 587.321.890 € l'importo corretto di tale compartecipazione.

E' evidente comunque che prendendo i dati del Ministero dell'Interno, se effettivamente si trattasse di una “compartecipazione” del 6,5%, senza il tetto dei precedenti trasferimenti, i Comuni della Regione potrebbero contare su 85.527.040 € in più, senza tenere conto dell'incremento dell'imposta senz'altro registratosi fra il 2001 e il 2005.

Per comprendere l'andamento della “compartecipazione” negli anno dal 2002 al 2005, prendendo a base i dati Comunicati dal Ministero dell'Interno, la situazione è così sintetizzabile:

anno	Importo	Variazioni %	aliquota
2002	451.183.226	0	4,5%
2003	630.391.566	+ 39,72%	6,5%
2004	592.745.888	- 5,97%	6,5%
2005	587.321.890	- 0,91%	6,5%

Tabella 7: Compartecipazione all'IRPEF (dati del Ministero degli Interni)

Nel periodo 2003 - 2005 la riduzione complessiva è stata del 6,83%.

Si ritiene di non considerare il 2002 in quanto riferito ad una aliquota diversa e pertanto non confrontabile.

L'attuale sistema con cui viene determinato l'importo della “compartecipazione” espone gli enti tutti gli anni alle riduzioni previste per i trasferimenti erariali dalla varie leggi finanziarie che si sono succedute.

Per quanto attiene alla Tassa per la occupazione di spazi ed aree pubbliche, come già precedentemente osservato, al 1° gennaio 2005 sono 177 i Comuni che ancora prevedono il tributo mentre gli altri sono passati al Canone.

Lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è coperto da tassa per €. 248.679.279, importo destinato a scendere nei prossimi esercizi per il passaggio sempre più frequente a tariffa.

Al 1° gennaio 2005 i Comuni che hanno applicato il sistema tariffario risultano essere 116 mentre 225 prevedono ancora in bilancio il gettito del tributo.

Proprio la dinamica di questa importante entrata dimostra come il processo di trasformazione sia in corso e la fuori uscita dai bilanci dei Comuni un fenomeno sempre crescente.

Nel medio periodo l'andamento è stato il seguente:

anno	importo	Variazione %
2002	325.664.672	0
2003	268.440.024	- 17,57%
2004	260.292.887	- 3,03%
2005	248.679.279	- 4,46%

Tabella 8: TARSU

Complessivamente nel periodo 2002 – 2005 la riduzione percentuale è stata del 23,70%

Una rappresentazione di sintesi delle argomentazioni appena esposte viene fatta attraverso l'analisi del grafico 5 che consente di apprezzare il peso delle diverse componenti delle entrate tributarie dopo aver operato lo scorporo della compartecipazione all'IRPEF:

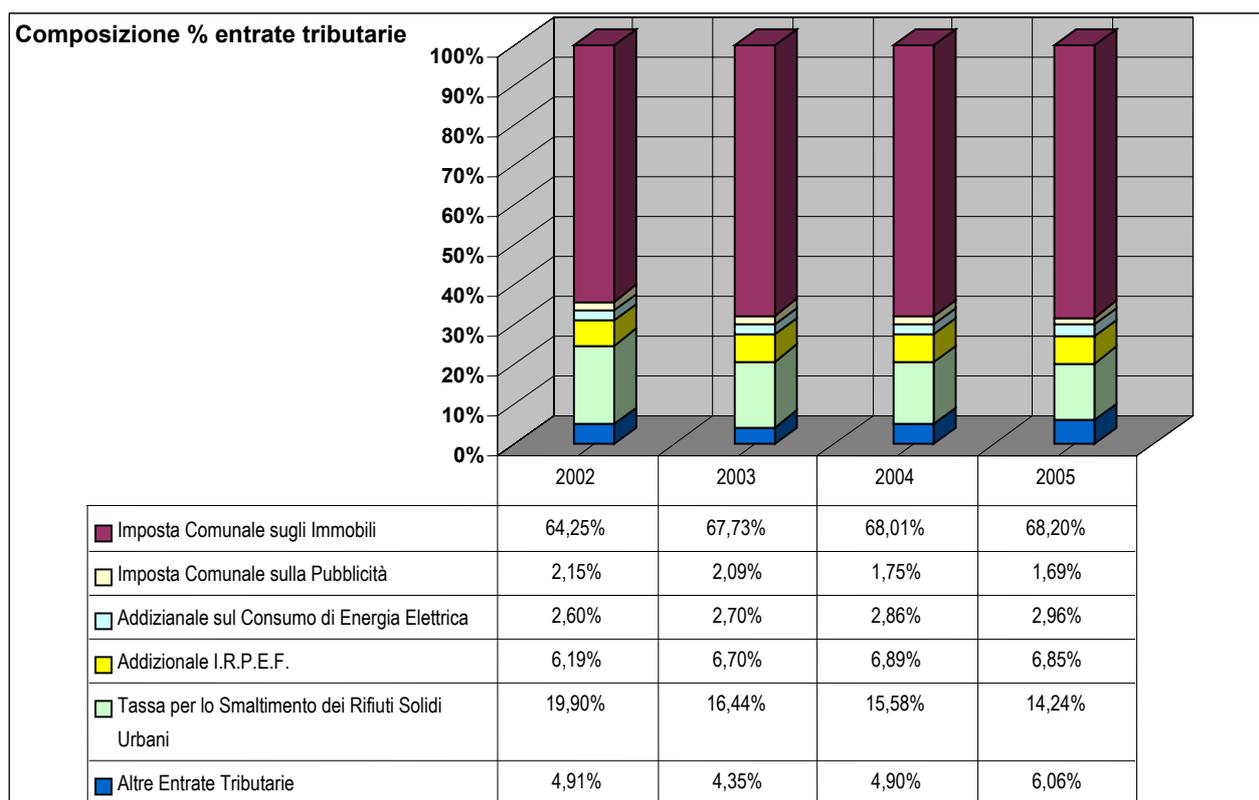


Grafico 5: Composizione percentuale delle entrate tributarie al netto della compartecipazione IRPEF

Risulta evidente la preponderanza dell'ICI ma è anche importante notare il perso crescente della voce residuale di entrata.

I pesi assunti nel corso del tempo dalle componenti delle entrate tributarie sono spiegati dalla variazione delle stesse: a fronte di un aumento complessivo dell'entrata tributaria (vedi grafico 4), il grafico 6 evidenzia i tributi più dinamici e quelli che, per le ragioni esposte, diminuiscono.

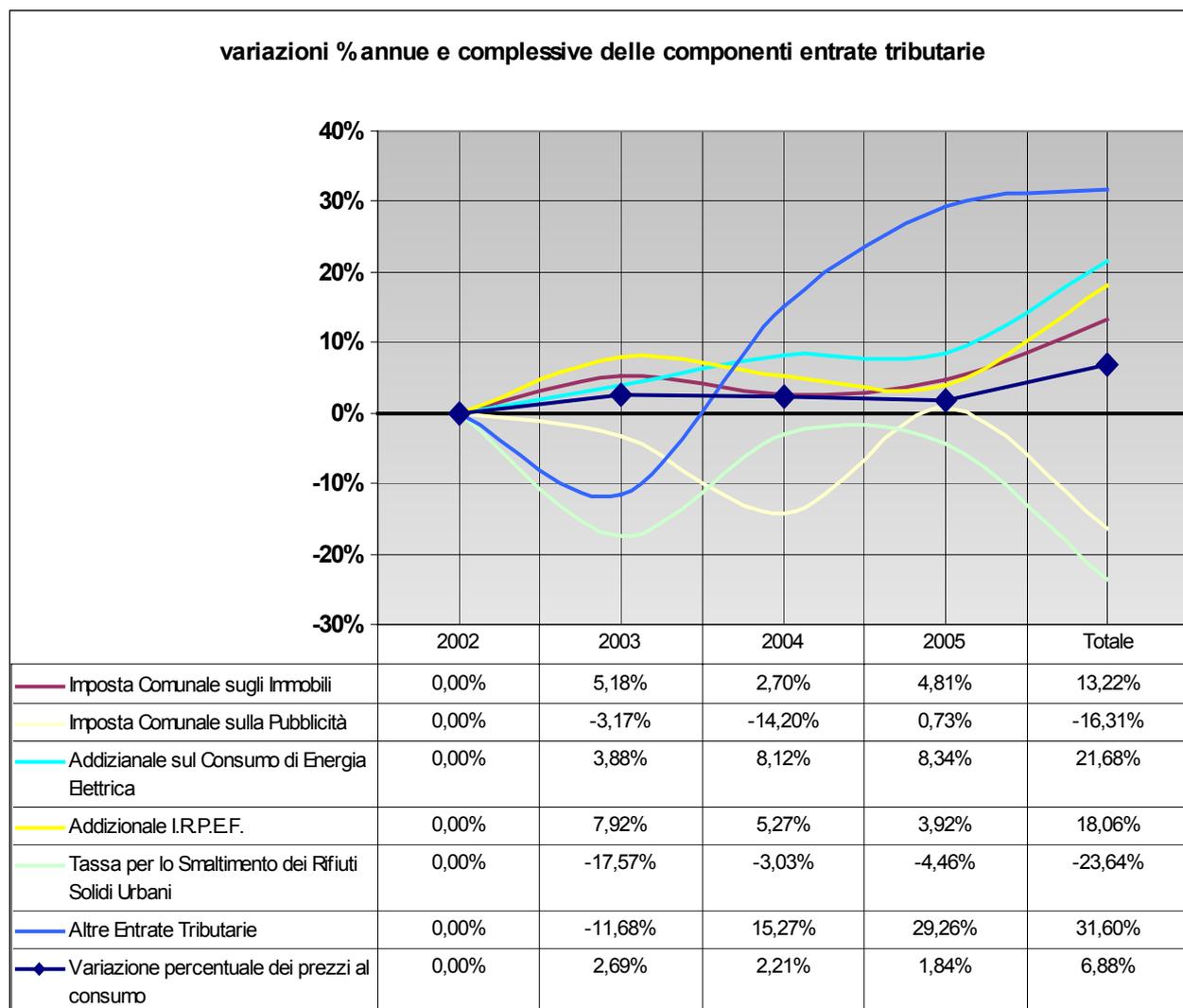


Grafico 6: variazioni percentuali annue e complessive delle componenti delle entrate tributarie al netto della compartecipazione all'IRPEF

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 5,31% già considerata la 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 all'inizio di Agosto 2005.

Sono sempre più i Comuni nei quali i trasferimenti sono stati tutti assorbiti e sostituiti dalla “Compartecipazione all’IRPEF”, e conservano trasferimenti esclusivamente collegati alle quote che per legge la compartecipazione non può assorbire.

Molti enti poi si sono visti assorbire anche le quote, peraltro ridottissime, di trasferimento di risorse in conto capitale.

I dati disponibili, comunicati dal Ministero dell’Interno, non contengono alcuna indicazione in ordine al nuovo fondo, previsto dalla legge n. 311/2004, sostitutivo del credito di imposta di cui godevano i Comuni fino al 31.12.2003.

Per valutare la dinamica dei principali fondi nel periodo 2002 – 2005, osservando il fondo ordinario si evidenziano le seguenti modificazioni:

anno	importo	Variazione %
2002	72.695.869	0
2003	36.614.171	- 49,63% *
2004	32.205.964	- 12,03%
2005	39.168.164	+ 21,61%**

Tabella 9: Fondo ordinario (dati del Ministero degli Interni)

* la riduzione è influenzata dall’incremento della compartecipazione IRPEF dal 4,5 al 6,5%.

** l’incremento maggiore riguarda i Comuni “sottodotati” per i quali la legge finanziaria ha previsto interventi specifici. La maggioranza dei Comuni della Regione è sottodotata di trasferimenti rispetto alla media nazionale dei Comuni della stessa classe demografica.

Particolarmente significativo appare l’andamento del fondo sviluppo investimenti, trasferimento che va ad esaurirsi in quanto direttamente collegato a mutui il cui ammortamento termina entro il 2012 – 2015.

Per la stragrande maggioranza degli Enti i Mutui in questione sono stati “rinegoziati” nel corso dell’anno 1996, ciò comporta la cessazione del trasferimento non accompagnata dalla riduzione della spesa per ammortamento del prestito.

Gli importi che seguono sono influenzati anche dall’andamento della “compartecipazione all’IRPEF”.

anno	importo	Variazione %
2002	121.563.098	0
2003	82.874.880	- 31,82%
2004	50.387.972	- 39,19%
2005	37.128.885	- 26,31%

Tabella 10: Fondo sviluppo investimenti (dati del Ministero degli Interni)

Nel periodo 2002 – 2005 la riduzione percentuale è stata del 69,48%.

Nel complesso, i trasferimenti statali a finanziamento della parte corrente dei bilanci dei Comuni della Regione, nel periodo 2002 – 2005 presentano la situazione che segue:

anno	importo	Variazione %
2002	286.624.762	0
2003	200.379.570	- 30,09%
2004	142.988.548	- 28,64%
2005	166.563.576	+ 16,48%

Tabella 11: Totale trasferimenti (dati del Ministero degli Interni)

Nel complesso del periodo la riduzione è stata del 41,89%.

Si evidenzia comunque la limitatezza dei trasferimenti statali, ormai completamente riassorbiti, con incidenza percentuale sul totale delle entrate correnti che si è ridotta fino a giungere al 4,50% nel 2005.

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).

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.

I grafici 7 e 8 mostrano rispettivamente l'ammontare e le variazioni delle voci delle entrate extratributarie:

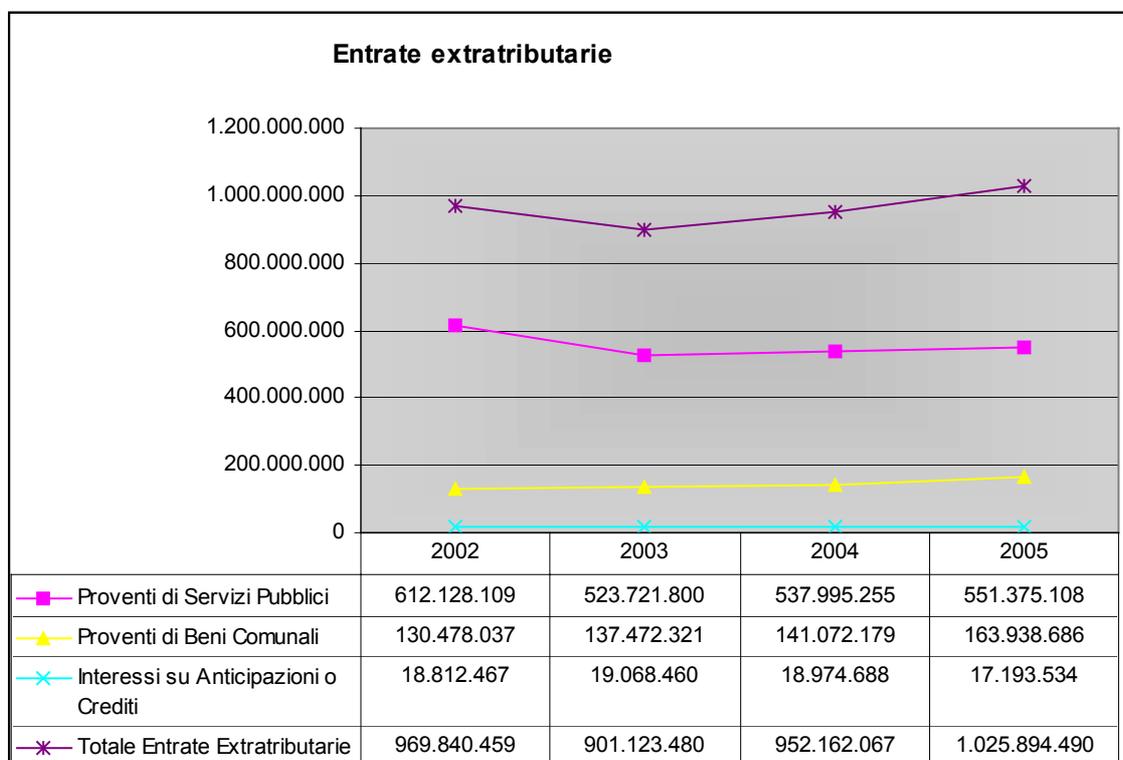


Grafico 7: Entrate extratributarie

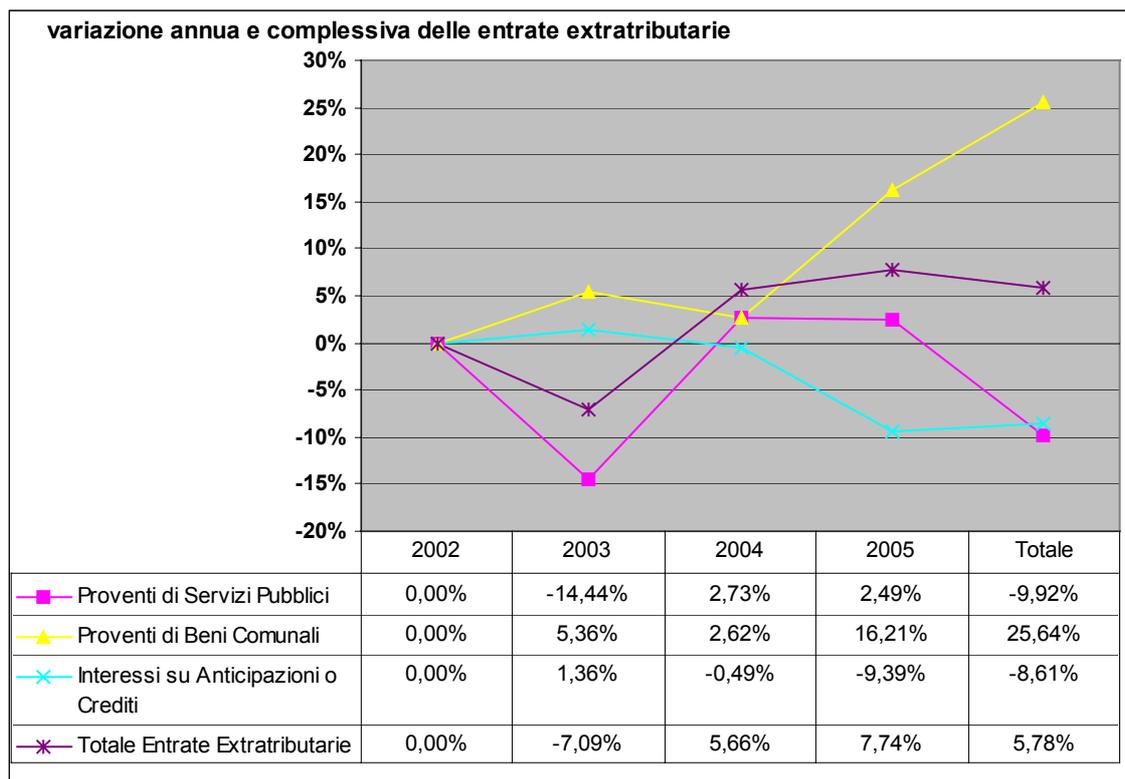


Grafico 8: *Variazione annuale e complessiva delle entrate extratributarie*

Questa tipologia di entrata varia di molto 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 (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 sempre meno, 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.

La manovra tariffaria messa in campo da ogni singola Amministrazione negli ultimi tempi ha prodotto un incremento significativo delle entrate collegate ai servizi; nel periodo 2002 – 2005 si è notata una diminuzione importante all'inizio, conseguente alla cessione di alcuni servizi quali Farmacie e gestione Gas Metano e poi, una volta consolidata la situazione, un progressivo aumento delle previsioni di entrata correlata alle modifiche di tariffe e corrispettivi dei servizi.

I proventi dei beni, costituiti da canoni di locazione, Canone per occupazione di spazi ed aree pubbliche ed altre voci conseguenti all'utilizzo dei medesimi, presentano una situazione in incremento rispetto agli anni precedenti; l'analisi dell'andamento fa intuire la maggiore attenzione prestata dagli Enti a questa importante voce di entrata, in particolare modo in questo ultimo periodo caratterizzato dalla difficoltà di copertura delle necessità di spesa.

Nel periodo 2002 – 2005 l'incremento percentuale è stato del 25,64%.

Gli interessi attivi presentano un totale di 17.193.534 € in leggera diminuzione rispetto al 2004 mentre gli utili netti delle Aziende speciali partecipate e i dividendi di società stanno diventando una voce importante anche se con un andamento altalenante.

Nel complesso le entrate extratributarie, registrate al titolo terzo della parte entrata del bilancio, incidono, come illustrato nei grafici 2 e 3, per il 27,76% del totale delle entrate correnti, negli anni decorsi tale percentuale si aggirava intorno al 25%.

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 non sempre in linea con le previsioni, legate ad azioni che spesso hanno tempi lunghi oppure addirittura non iniziano neanche 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 (€ 150.376.669 nel 2005) 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.

Le entrate in conto capitale, come già accennato nelle premesse, scontano una situazione particolare legata alla introduzione delle spese per investimenti fra quelle considerate nel "patto di stabilità interno" e, contemporaneamente la riduzione di oltre il 50% della possibilità di indebitamento prevista dalla legge finanziaria 2005.

Ciò ha contribuito alla riduzione drastica delle previsioni e delle corrispondenti spese in conto capitale.

L'analisi delle previsioni degli ultimi anni evidenzia meglio la nuova situazione:

anno	importo	Variazione %
2002	3.091.487.512	0
2003	3.638.989.770	+ 17,71%
2004	3.634.326.430	- 0,13%
2005	2.791.491.655	- 23,19%

Tabella 12: Totale entrate in conto capitale

La variazione percentuale totale 2002 – 2005 è stata del – 9,70%.

Particolarmente significativo è l'andamento delle previsioni delle entrate collegate alla assunzione di mutui: la contrazione che emerge è senz'altro collegata alla situazione contingente di cui già si è trattato.

Nella Regione esistono circa 30 Comuni con una spesa per interessi superiore al nuovo limite del 12% e circa altrettanti sono nella fascia 9 - 12 %, ciò fa intuire come, anche per l'immediato futuro la tendenza possa stabilizzarsi al ribasso.

Nel corso del 2005 la Cassa Depositi e Prestiti ha dato attuazione ad una "rinegoziazione" di una parte dei mutui in ammortamento, peraltro accompagnata da un prolungamento del periodo di ammortamento, ciò può contribuire, anche se parzialmente, alla riduzione della percentuale di spesa per interessi.

Le previsioni dei bilanci 2002 – 2005 riferite ai mutui si è così evoluta:

anno	importo	Variazione %
2002	708.956.361	0
2003	947.959.272	+ 33,71%
2004	1.030.198.460	+ 8,67%
2005	496.582.618	- 51,80%

Tabella 13: Entrate per assunzione di mutui e prestiti

I mutui continuano a rappresentare la maggior parte del ricorso al credito (73,07%) cresce però la componente legata alla emissione di prestiti obbligazionari (B.O.C.) che raggiunge il 26,93% del totale dei prestiti.

Il ricorso alla emissione di prestiti obbligazionari si sta affermando negli anni come strumento alternativo al mutuo, rappresentando un andamento in crescita, dal 2002 la situazione è così sintetizzabile:

anno	importo	Variazione %
2002	114.565.636	0
2003	95.656.406	- 16,50%
2004	149.283.656	+ 56,06%
2005	182.964.324	+ 22,56%

Tabella 14: Emissione di prestiti obbligazionari

Come per gli scorsi anni, anche nel 2005, per effetto delle deroghe di cui già si è fatto cenno, le entrate in conto capitale risultano superiori alle spese di analoga natura.

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 €. 3.561.815.535 pari ad una quota pro capite di €. 857,99, in diminuzione rispetto al 2004.

L'esame delle varie componenti, per quanto attiene alla analisi economica della spesa presenta la seguente situazione:

Anno	2002	2003	2004	2005
Personale	1.104.844.326	1.125.486.774	1.150.571.553	1.198.145.495
Acquisto di Beni e Utilizzo Beni di Terzi	278.310.618	219.773.087	207.834.230	200.474.549
Prestazioni di Servizi	1.407.147.676	1.359.421.308	1.418.452.569	1.458.470.261
Trasferimenti	331.389.765	340.354.198	364.852.259	394.125.402
Interessi Passivi e Oneri Finanziari	191.983.525	188.603.980	169.084.444	168.942.612
Imposte e Tasse	126.675.032	106.295.791	102.508.325	99.462.331
Ammortamenti	7.170.058	4.451.675	3.513.984	2.379.501
fondo Svalutazione Crediti	1.119.277	892.228	701.516	904.676
Altre Spese Correnti	36.564.657	35.463.950	39.261.226	38.910.708
Totale Spese Correnti	3.485.204.934	3.380.742.991	3.456.780.106	3.561.815.535

Tabella 15 : Spesa corrente per interventi

Anno	2002	2003	2004	2005
Personale	31,70%	33,29%	33,28%	33,64%
Acquisto di Beni e Utilizzo Beni di Terzi	7,99%	6,50%	6,01%	5,63%
Prestazioni di Servizi	40,37%	40,21%	41,03%	40,95%
Trasferimenti	9,51%	10,07%	10,55%	11,07%
Interessi Passivi e Oneri Finanziari	5,51%	5,58%	4,89%	4,74%
Imposte e Tasse	3,63%	3,14%	2,97%	2,79%
Ammortamenti	0,21%	0,13%	0,10%	0,07%
fondo Svalutazione Crediti	0,03%	0,03%	0,02%	0,03%
Altre Spese Correnti	1,05%	1,05%	1,14%	1,09%
Totale Spese Correnti	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Tabella 16: Composizione della spesa corrente per interventi

Le spese di personale, peraltro analizzate in modo più puntuale in una altra parte dell'indagine, rappresentano una quota considerevole della spesa corrente, risultano percentualmente incrementate rispetto al 2004 dello 0,36%.

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 nonché per l'uso di beni di terzi presentano una flessione del 3,67% rispetto al 2004; questa tendenza è rintracciabile anche negli anni precedenti, normalmente collegata all'incremento della spesa per le prestazioni di servizi.

Le spese per "prestazioni di servizi" costituiscono il maggior fattore di spesa per i Comuni, la percentuale del 40,95% presenta rispetto al 2004 un incremento del 2,74%. Le spese per "beni e servizi" raggiungono insieme il 46,58% delle spese correnti.

Gli interessi passivi risultano alquanto contenuti rappresentando il 4,74% della spesa; nel 2004 la componente rappresentava il 4,89% dell'intera spesa corrente.

Il limite di indebitamento dei Comuni è rappresentato dalla percentuale della spesa per interessi rispetto al totale delle entrate dei primi tre titoli (entrata corrente); tale percentuale si attesta sul 4,57% e ciò fa comprendere come, nel complesso, il sistema dei Comuni della Regione abbia ancora ampi margini a disposizione per assumere mutui (fatte le debite eccezioni per i Comuni di cui si è detto con percentuali molto alte), tenuto conto anche del nuovo limite al 12%.

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 ridottissima 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 quote destinate ad ogni settore della Amministrazione come si evince dalle tabelle che seguono:

Anno	2002	2003	2004	2005
Servizi Generali	958.198.403	980.040.728	1.033.522.583	1.064.614.137
Giustizia	14.344.101	14.809.156	15.965.645	15.219.123
Polizia Locale	140.241.741	151.258.722	162.926.125	172.150.218
Istruzione Pubblica	448.326.299	459.034.537	481.760.513	505.512.644
Cultura e Beni Culturali	172.589.398	170.945.243	175.792.873	181.326.379
Settore Sportivo e Ricreativo	73.270.903	72.720.646	74.855.731	76.346.271
Turismo	19.219.894	21.737.413	22.780.345	24.702.917
Viabilità e Trasporti	274.780.952	243.923.766	227.486.359	237.503.004
Gestione del Territorio e dell'Ambiente	557.929.771	505.112.043	496.144.535	488.936.763
Settore Sociale	628.018.433	648.943.875	665.203.566	702.933.060
Sviluppo Economico	44.434.025	44.648.407	40.363.615	40.171.603
Servizi Produttivi	153.851.014	67.568.455	59.978.216	52.399.416
Totale	3.485.204.934	3.380.742.991	3.456.780.106	3.561.815.535

Tabella 17: Spesa corrente per funzione

Anno	2002	2003	2004	2005
Servizi Generali	27,49%	28,99%	29,90%	29,89%
Giustizia	0,41%	0,44%	0,46%	0,43%
Polizia Locale	4,02%	4,47%	4,71%	4,83%
Istruzione Pubblica	12,86%	13,58%	13,94%	14,19%
Cultura e Beni Culturali	4,95%	5,06%	5,09%	5,09%
Settore Sportivo e Ricreativo	2,10%	2,15%	2,17%	2,14%
Turismo	0,55%	0,64%	0,66%	0,69%
Viabilità e Trasporti	7,88%	7,22%	6,58%	6,67%
Gestione del Territorio e dell'Ambiente	16,01%	14,94%	14,35%	13,73%
Settore Sociale	18,02%	19,20%	19,24%	19,74%
Sviluppo Economico	1,27%	1,32%	1,17%	1,13%
Servizi Produttivi	4,41%	2,00%	1,74%	1,47%
Totale	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Tabella 18: Composizione della spesa corrente per funzioni

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.

L'Istruzione pubblica e la gestione del territorio 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.

Nel bilancio di previsione per l'esercizio 2005 i 341 Comuni considerati prevedono spese per investimenti per €. 2.209.036.347 pari a €. 532 per abitante.

L'andamento della spesa per investimenti è condizionata, di anno in anno, da una serie di variabili di norma collegate alle fonti di finanziamento.

Come già precisato in precedenza, il 2005 si caratterizza come un esercizio in cui gli investimenti incontrano nuove difficoltà di finanziamento, riferite sia alla introduzione di tali spese nel “patto di stabilità” sia alla consistente riduzione del limite di spesa per gli interessi, introdotta dalla legge finanziaria per il 2005.

Può essere interessante valutare le variazioni intervenute nel medio periodo per quanto attiene agli stanziamenti delle spese di investimento:

anno	importo	Variazione %	Spesa pro capite €.
2002	2.526.908.404	0	625,92
2003	2.928.981.959	+ 15,91%	721,52
2004	3.096.743.334	+ 1,25%	755,05
2005	2.209.036.347	- 28,66%	532,12

Tabella 19: Spesa per investimenti

La variazione complessiva nel periodo 2002 – 2005 prendendo la base 2002 è stata del – 12,57%.

Di seguito si illustrano le principali destinazioni degli investimenti programmati dalle Amministrazioni:

Anno	2002	2003	2004	2005
Acquisizione di Beni Immobili	2.042.680.045	2.430.534.673	2.539.604.480	1.635.790.936
Acquisto di Beni Mobili, Macchine e Attrezzature	69.486.101	73.099.937	76.450.320	106.140.550
Incarichi Professionali Esterni	28.754.613	34.304.515	29.077.169	33.369.709
Trasferimenti di Capitali	98.601.782	127.743.661	110.329.051	96.950.839
Partecipazioni Azionarie e Conferimenti di Capitale	12.559.165	17.490.570	29.684.479	27.802.449
Concessione di Crediti e Anticipazioni	274.826.698	245.808.603	311.597.835	308.981.864
Totale Spesa in Conto Capitale	2.526.908.404	2.928.981.959	3.096.743.334	2.209.036.347

Tabella 20: Spese di investimento

La parte principale della spesa complessiva, (circa i $\frac{3}{4}$) 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 € 106.140.150.

I trasferimenti di capitale, intesi quali contributi che i Comuni versano ad altri soggetti per investimenti raggiungono i 97 milioni di €.

Per quanto attiene alla distribuzione fra le varie funzioni di interesse, locale sono i “servizi generali” (legati alle sedi istituzionali, alla gestione del patrimonio ecc.) quelli interessati da maggiori stanziamenti, (684 milioni di €) seguiti dalla “viabilità e trasporti” (568 milioni di €) e dalla funzione “Gestione del territorio e ambiente”.

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 assommano a €. 3.695.036.347 mentre il totale delle spese correnti ammonta a €. 3.561.815.535.

La spesa per le quote di capitale per l'ammortamento dei prestiti è prevista in €. 306.447.745 ma comprende anche una quota considerevole pari a 56 milioni di €. che il Comune di Ravenna ha stanziato per l'estinzione anticipata di mutui. Senza tale voce straordinaria le quote di capitale restituite ammontano a €. 250 milioni.

Per quanto attiene all'equilibrio economico tuttavia occorre far riferimento a €. 306.447.745 e ciò comporta che il totale dei bilanci dei Comuni della Regione presenta un Disavanzo economico di complessivi €. 172.990.219 come si vede dalla tabella che segue:

Anno	RISULTATI DIFFERENZIALI				FONTI DI FINANZIAMENTO			
	ENTRATE TITOLO I-II-III (+)	SPESE CORRENTI (-)	QUOTA CAPITALE DI AMMORTAMENTO DEI MUTUI (-)	DIFFERENZA	ONERI DI URBANIZZAZIONE	MUTUI PER DEBITI FUORI BILANCIO	AVANZO DI AMMINISTRAZIONE PER IL FINANZIAMENTO DI DEBITI FUORI BILANCIO DI PARTE CORRENTE	ALTRE FONTI
2002	3.607.161.502	3.485.204.934	301.927.847	-179.971.279	119.245.750	740.514	920.473	76.515.657
2003	3.515.954.671	3.380.742.991	455.848.170	-320.636.490	119.939.173	0	74.000	211.319.028
2004	3.559.630.748	3.456.780.106	241.887.222	-139.036.580	139.555.601	0	114.511	14.264.806
2005	3.695.273.061	3.561.815.535	306.447.745	-172.990.219	150.376.699	0	262.760	66.300.967

Tabella 21: Equilibrio economico

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 autorizzazioni a costruire.

I Comuni nel complesso destinano a tale finalità 150.376.699 €, in qualche modo, per lo meno dal punto di vista tecnico, distratti 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 2005 ammonta a 119.627.877 €.

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 "distrazione" 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.

E' chiaro comunque che l'utilizzo dei proventi dalle concessioni è ormai consolidato e che non è pensabile poter recuperare alla originale destinazione tutto nel giro di poco tempo, tenuto presente che la sostituzione di tale fonte con entrate tributarie corrisponde ad un inasprimento della pressione fiscale di oltre l'8% rispetto alla situazione del 2005.

L'utilizzo di risorse derivate dalle autorizzazioni a costruire, illustrata nell'ammontare nella tabella 17, presenta rispetto all'anno 2002 la seguente dinamica:

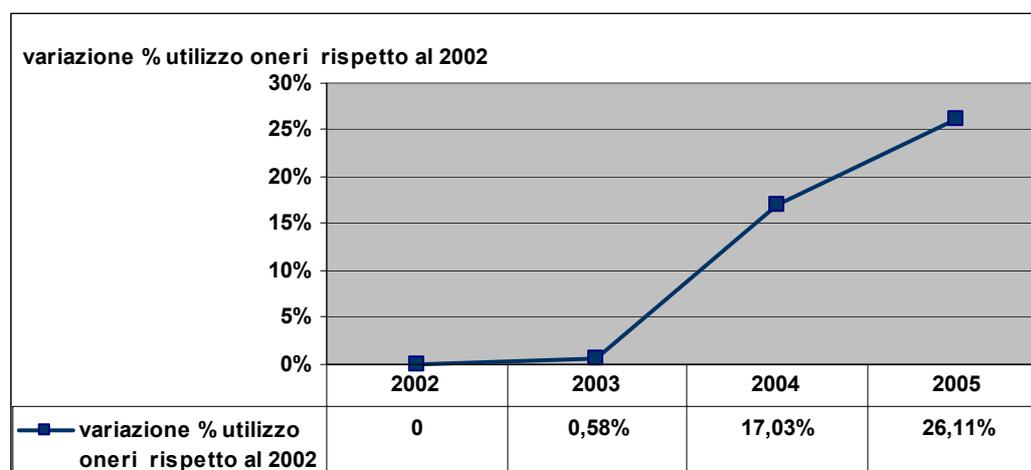


Grafico 9: variazione percentuale dell'ammontare degli oneri utilizzati per finanziare la spesa corrente (anno base =2002)

Nel periodo 2002 – 2005 l'incremento complessivo è stato del 26,11%.

Personale

Le Amministrazioni comunali occupano n. 37.013 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.

Non si tratta pertanto del numero esatto delle persone in servizio ma, senz'altro, di una indicazione preziosa per conoscere l'entità delle risorse utilizzate.

Il numero dei collaboratori negli anni ha subito una flessione, in parte giustificata dalla diversa forma di gestione di alcuni servizi, prevalentemente a carattere produttivo.

La dinamica per gli anni 202 – 2005 risulta la seguente:

anno	Numero personale
2002	38.091
2003	38.377
2004	37.014
2005	37.013

Tabella 22: Addetti in anno uomo

A fronte della riduzione del numero dei collaboratori la spesa complessiva per il personale presenta una tendenza opposta, in continua crescita negli anni come si legge in tabella 16.

Va peraltro evidenziato che nel corso del 2004 è entrato a regime il contratto nazionale che ha comportato incrementi significativi e che nel 2005 molti enti hanno previsto le risorse per l'ulteriore rinnovo contrattuale in corso di definizione.

E' interessante anche notare l'andamento della spesa media per dipendente, in crescita negli ultimi anni (da € 29.005 nel 2002 a € 32.370 nel 2005), nonché il rapporto fra la spesa di personale e il totale della spesa corrente dei Comuni, indice di rigidità strutturale, attestato a circa 1/3 della spesa complessiva (tabella 16).

Il grafico che segue mette in evidenza per gli anni 2002 – 2005 le variazioni percentuali e le conseguenti relazioni tra spesa complessiva, numero di dipendenti e spesa per addetto:

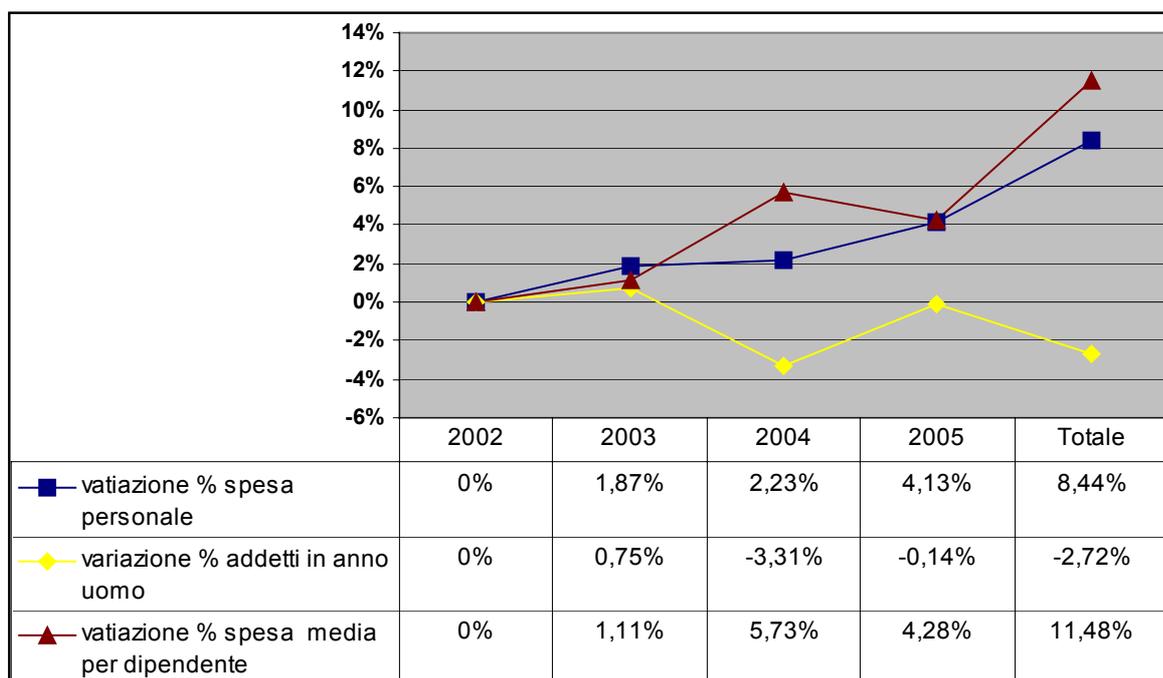


Grafico 10: Variazioni percentuali annue e complessive spesa personale, addetti e spesa per addetto

Risulta evidente che un aumento della spesa complessiva ha impatti sulla spesa media per dipendente che sono tanto maggiori quanto maggiore è la riduzione del numero di addetti com'è avvenuto nel 2004 e nel 2005.

Il rapporto medio regionale fra gli abitanti ed il personale è di 1 dipendente ogni 112 abitanti con punte che vedono la media provinciale degli enti della provincia di Bologna con un dipendente ogni 92 abitanti e gli enti della provincia di Piacenza con un dipendente ogni 139 abitanti.

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.

Anche questo indicatore ha presentato negli ultimi anni variazioni di notevole entità che evidenziano una sostanziale riduzione del personale dipendente rapportato al numero crescente degli abitanti.

La situazione numerica è la seguente:

anno	Abitanti/dipendenti	Variazione %
2002	106	0
2003	106	0
2004	111	+ 4,72%
2005	112	+ 0,90%

Tabella 23: Abitanti su dipendenti

In sintesi, i dipendenti sono in calo mentre la spesa cresce nel complesso e anche rapportata al costo del singolo dipendente e cresce anche il rapporto abitanti/dipendenti.

Imposta comunale sugli immobili

E' la voce più rilevante per quanto attiene alle entrate dei Comuni e da sola con €. 1.190.792.080 rappresenta ben il 32,22% 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.

Negli ultimi anni 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 51,53% a livello regionale con punte del 57,00% negli enti della Provincia di Ravenna e del 46,051% negli enti della Provincia di Piacenza.

L'incidenza delle entrate per ICI sul totale delle entrate correnti, rispetto alla media sopra indicata, raggiunge il 36,70% negli enti della provincia di Reggio Emilia mentre si attesta al 29,90% negli enti della provincia di Piacenza.

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 € 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 €. 286,87 per abitante emergono i Comuni della provincia di Rimini con una punta di €. 331,77 e quelli della provincia di Piacenza con €.225,20.

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 €. 381,60 l'importo previsto per ogni immobile, con punte di €. 420,60 negli enti della provincia di Bologna e di €. 236,55 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.

Nel periodo 2002 – 2005 il gettito complessivo dell'imposta ha subito un costante aumento legato sia all'incremento delle aliquote sia al consolidamento della azione di controllo e recupero di evasione ed elusione, con effetto di trascinamento sugli esercizi successivi.

L'andamento del gettito è così rappresentabile:

anno	importo	Variazione %
2002	1.051.744.204	0
2003	1.106.182.511	+ 5,17%
2004	1.136.097.869	+ 2,70%
2005	1.190.792.080	+ 4,81%

Tabella 24: Imposta comunale sugli immobili

L'incremento complessivo nel periodo 2002 – 2005 è stato del 13,22%.

Particolarmente significativo risulta anche la dinamica dell'incidenza dell'Imposta comunale sugli immobili, in relazione al totale delle entrate correnti di cui dispongono i Comuni.

La “dipendenza” dall'ICI è in costante aumento ed ha ormai raggiunto 1/3 del totale delle entrate disponibili.

La situazione nel medio periodo è la seguente:

anno	Indicatore %	Variazione %
2002	29,16	0
2003	31,46	+ 7,89%
2004	31,92	+ 1,46%
2005	32,22	+ 0,94%

Tabella 25: ICI su entrate correnti

La variazione complessiva nel quadriennio è stata del 10,49%.

Anche il dato relativo alla “pressione” cioè all'importo pro capite previsto per ICI in relazione ai residenti nei singoli comuni, presenta una dinamica di crescita notevole.

Come già precisato, il dato va considerato con cautela trattandosi di elemento influenzato da diverse variabili non sempre discrezionali. La situazione è così sintetizzabile:

anno	Importo pro capite	Variazione %
2002	260,52	0
2003	272,50	+ 4,60%
2004	277,01	+ 1,65%
2005	286,87	+ 3,60%

Tabella 26: ICI pro capite

L'incremento complessivo nel periodo 2002 – 2005 è stato del 10,11%.

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 deficitarie, 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 particolarità 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 37,62% mentre le mense compreso quelle scolastiche sono coperte dall'utenza per il 80,19%.

Complessivamente la copertura arriva al 55,82% con punte per gli enti della provincia di Forlì – Cesena al 64,83% quelli della Provincia di Rimini al 51,72%.

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 poche situazioni per Provincia con una prevalenza nella Provincia di Parma dove diversi enti continuano la gestione diretta di tali attività.

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 1.1.2005).

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 €. 803,82 con una punta di 956,96 € per gli enti della provincia di Bologna e di €. 650,84 per i Comuni della provincia di Reggio Emilia.

La dinamica dell'indicatore, nel medio periodo è stata la seguente:

anno	indicatore
2002	663,75
2003	750,53*
2004	777,98
2005	803,82

Tabella 27: Pressione finanziaria

* L'incremento è dovuto anche al consolidamento nei bilanci della "compartecipazione all'IRPEF"

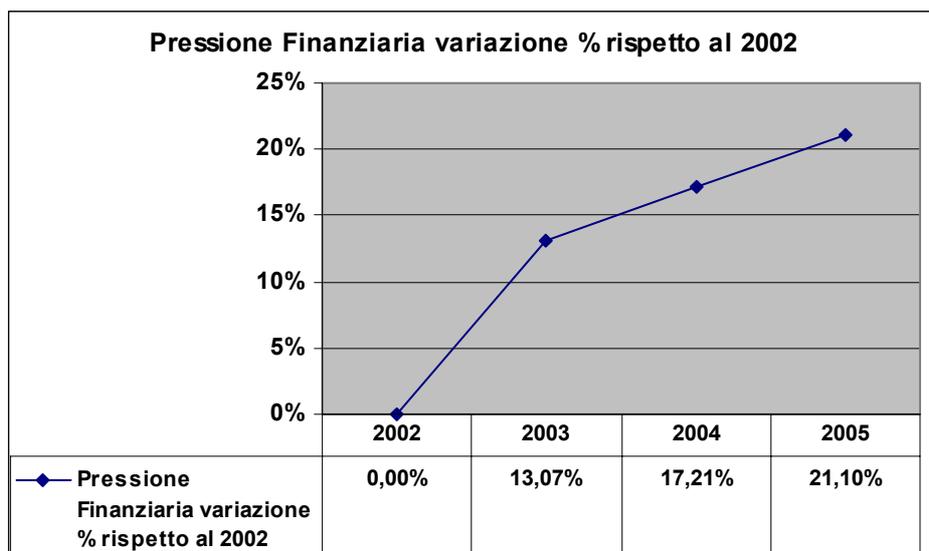


Grafico 11: pressione finanziaria-variazione dell'indicatore rispetto al 2002

I valori dell'indicatore nelle province della Regione Emilia-Romagna, con riferimento al 2005, sono illustrate nel grafico che segue:

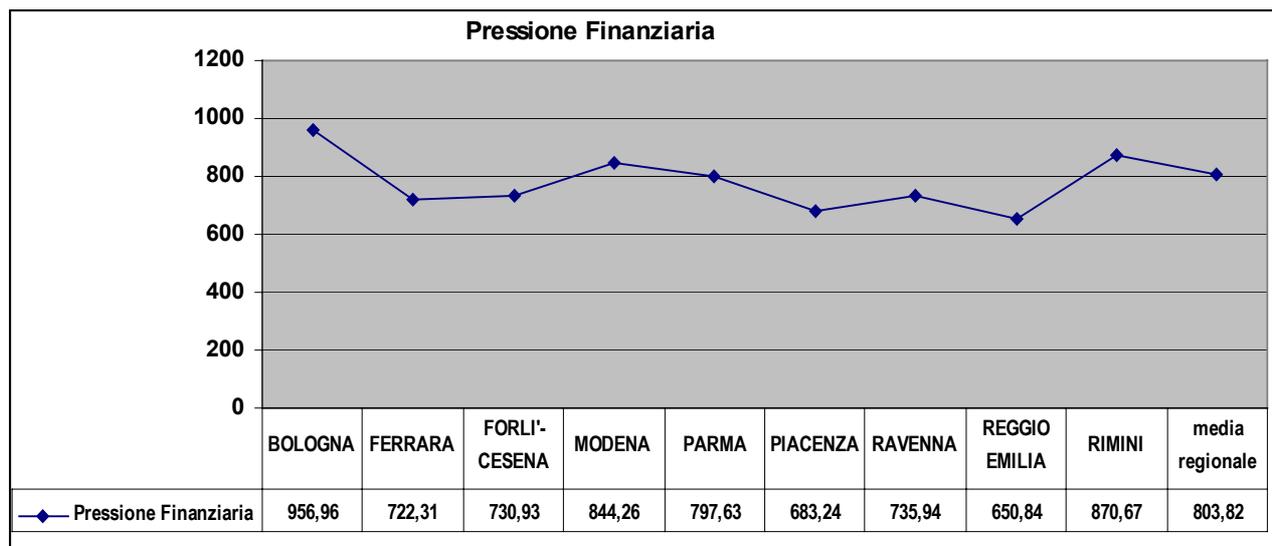


Grafico12: Pressione finanziaria –Dati medi provinciali anno 2005

PRESSIONE TRIBUTARIA

(entrate tributarie rapportate alla popolazione residente al 1.1.2005).

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 €. 556,67, gli enti della Provincia di Bologna con €. 678,33 rappresentano la punta massima mentre quelli della Provincia di Forlì – Cesena con €. 471,46 costituiscono il livello minimo.

Le variazioni dell’indicatore nel medio periodo e l’andamento medio provinciale del 2005 sono state le seguenti:

anno	indicatore
2002	423,52
2003	528,55*
2004	545,82
2005	556,67

Tabella 28: Pressione tributaria

*L’incremento è dovuto anche al consolidamento nei bilanci della “Compartecipazione all’IRPEF”

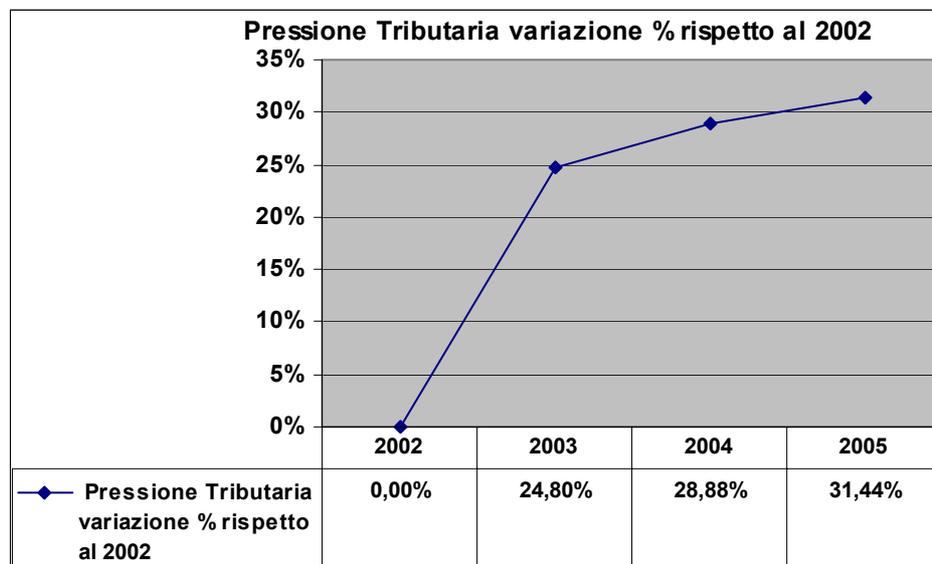


Grafico 13: pressione tributaria-variazione dell’indicatore rispetto al 2002

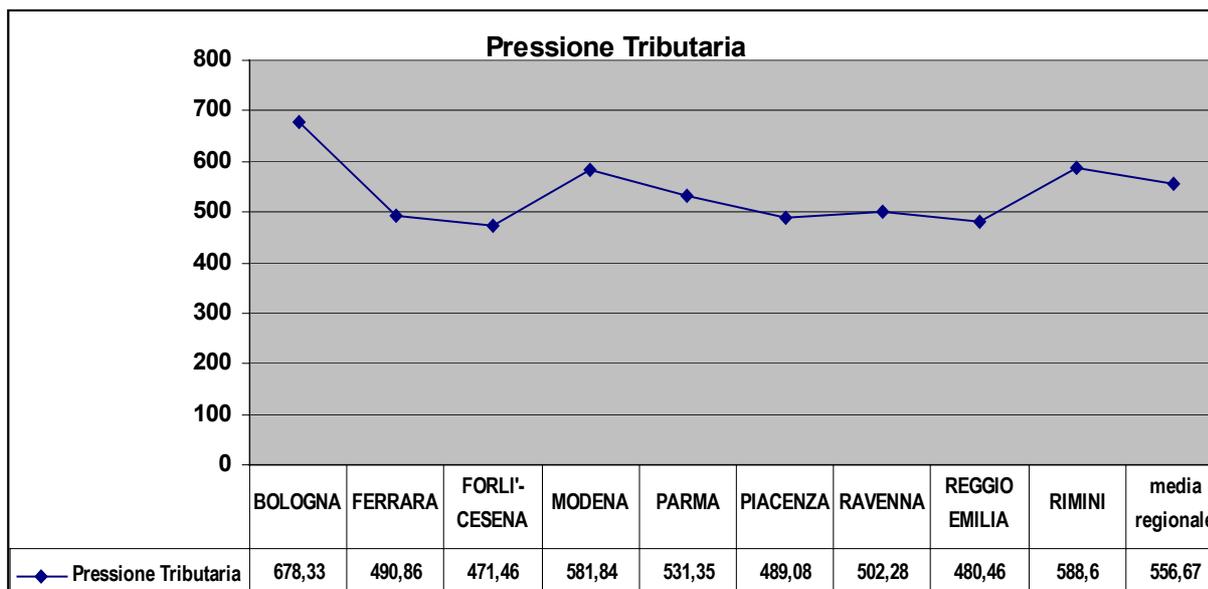


Grafico14: Pressione Tributaria –Dati medi provinciali anno 2005

PRESSIONE TARIFFARIA

(provento dai servizi pubblici rapportato agli abitanti al 1.1.2005).

Permette di valutare il carico tariffario medio per abitante.

La media regionale si attesta ad €. 132,83 pro capite con punte di €. 159,41 per gli enti della provincia di Parma, legati soprattutto alla gestione dei servizi “produttivi” di cui si è detto in precedenza e di €. 87,57 per gli enti della provincia di Reggio Emilia.

Nel triennio 2002 – 2005 le modifiche dell’indicatore sono state le seguenti:

anno	indicatore
2002	151,63
2003	129,01
2004	131,18
2005	132,83

Tabella 29: Pressione tariffaria

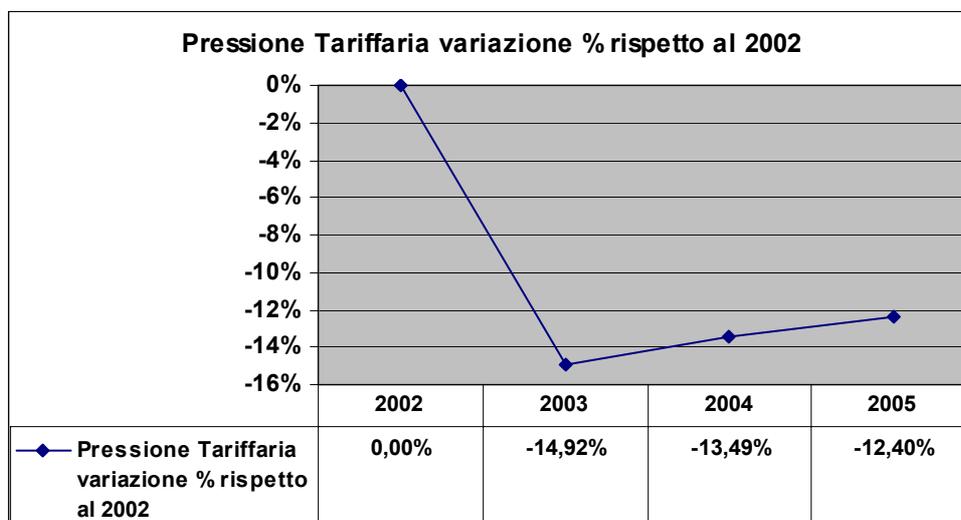


Grafico 15: pressione tariffaria-variazione dell’indicatore rispetto al 2002

Laddove l'andamento medio provinciale nel 2005 è stato il seguente:

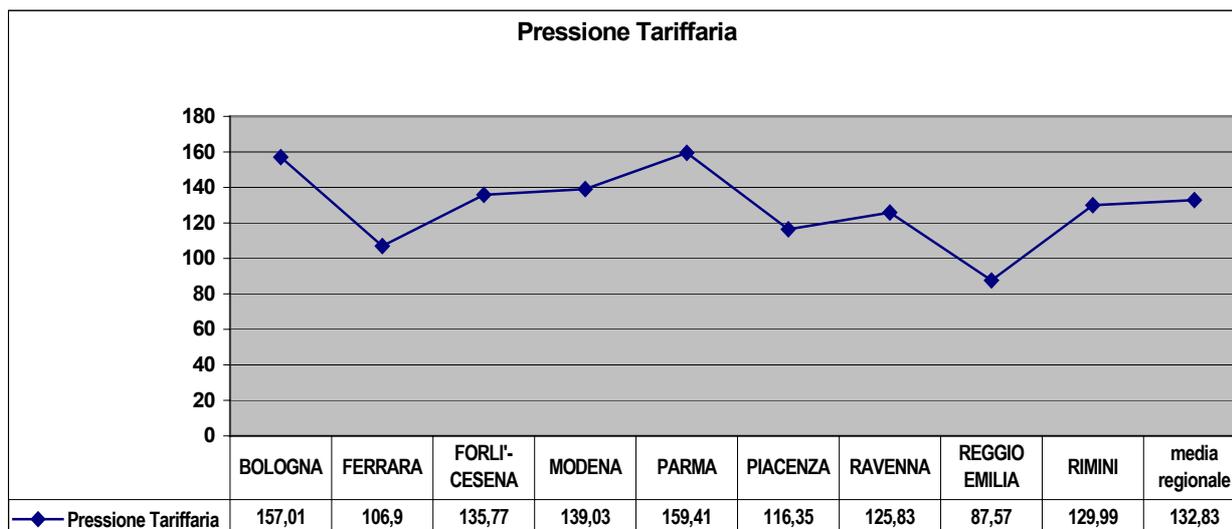


Grafico16: Pressione Tariffaria –Dati medi provinciali anno 2005

INTERVENTO ERARIALE

(entrate da trasferimenti dallo Stato rapportato alla popolazione residente al 1.1.2005)

Indica l'importo pro capite del trasferimento dal bilancio dello Stato, è stato rilevato con riferimento alle indicazioni di bilancio.

La media regionale si attesta ad €. 47,23 con punte di 104,39 € per gli enti della provincia di Rimini e di €. 19,38 per gli enti della provincia di Modena.

La dinamica dell'indicatore nel medio periodo tiene conto della riduzione che i trasferimenti hanno subito nel tempo anche per effetto di misure sostitutive (compartecipazione IRPEF).

anno	indicatore
2002	177,14
2003	71,17
2004	54,43
2005	47,23

Tabella 30: Intervento erariale

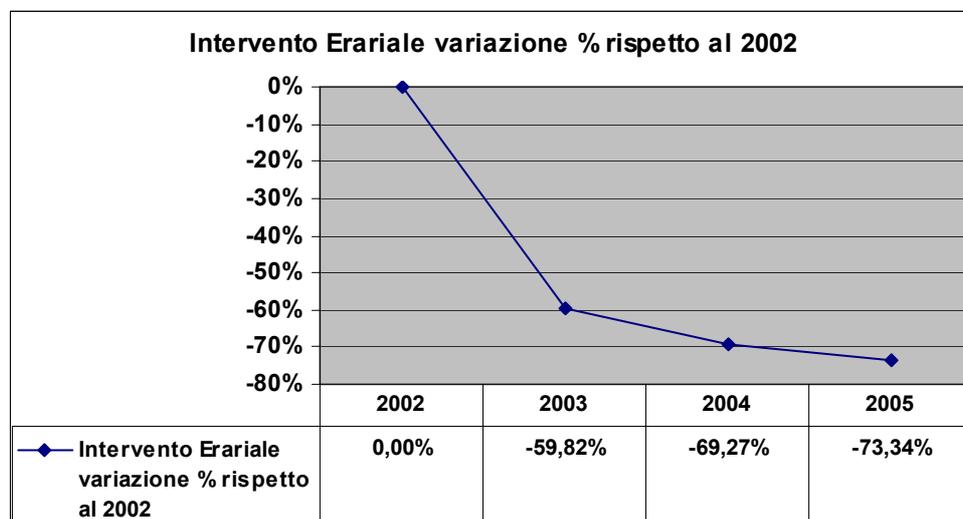


grafico 17: Intervento erariale-variazione dell'indicatore rispetto al 2002

Con la seguente distribuzione provinciale nel 2005:

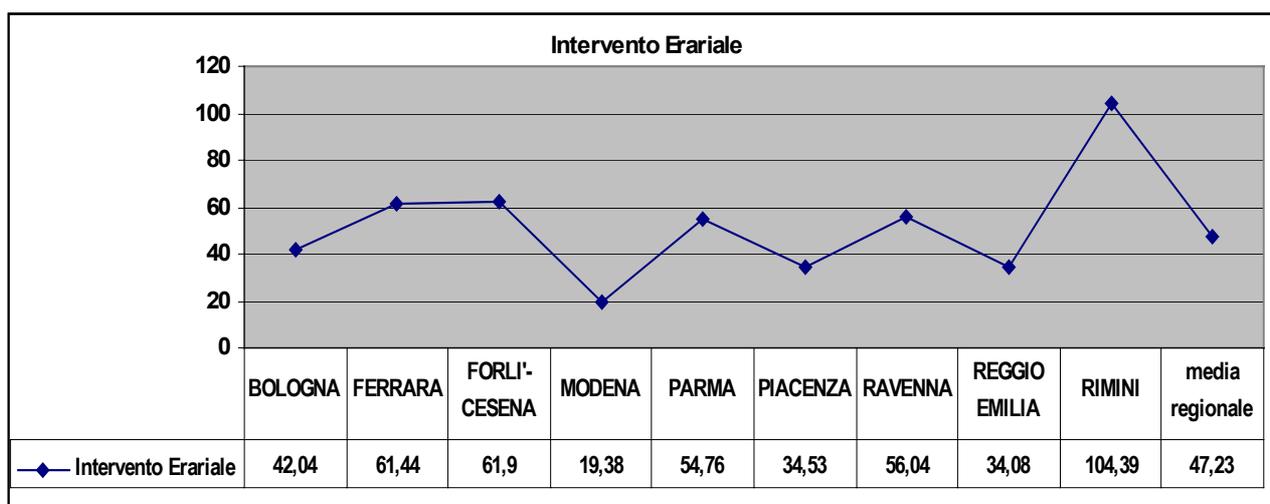


Grafico18: Intervento erariale –Dati medi provinciali anno 2005

INTERVENTO REGIONALE

(entrate da trasferimenti della Regione rapportate agli abitanti al 1.1.2005)

Indica l'importo pro capite dei trasferimenti regionali emergenti dal bilancio di previsione e si attesta su una media di €. 23,43 pro capite con gli enti della provincia di Rimini che prevedono €. 29,09 per abitante e quelli della provincia di Reggio Emilia che ne prevedono solo 19,72.

La variazione dell'indicatore nel periodo 2002 – 2005 tiene conto di ingenti risorse riguardanti i servizi minimi di trasporto che negli anni precedenti venivano trasferiti ai Comuni capoluogo e che poi sono stati assegnati direttamente alle aziende.

anno	indicatore
2002	35,22
2003	27,40
2004	21,33
2005	23,43

Tabella 31: Intervento regionale

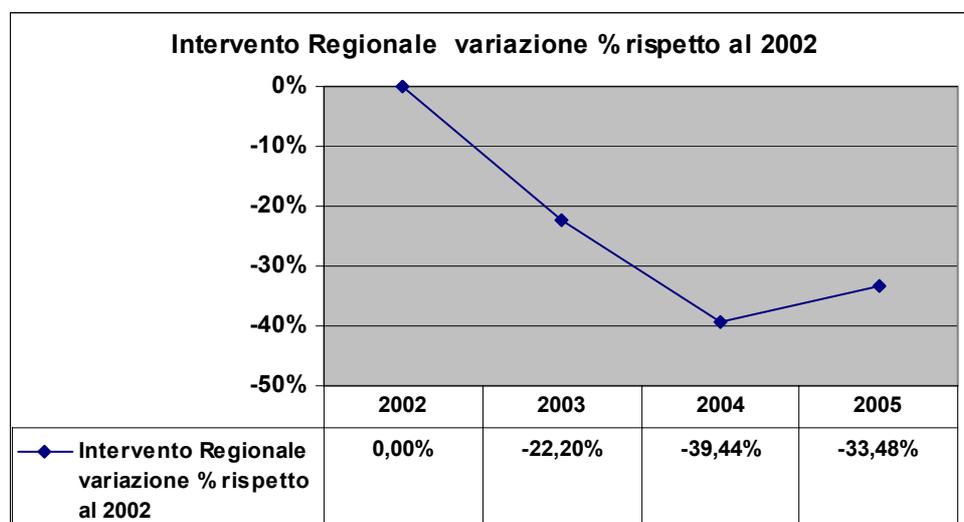


Grafico 19: Intervento regionale-variazione dell'indicatore rispetto al 2002

L'indicatore mostra nel 2005 i seguenti valori medi provinciali:

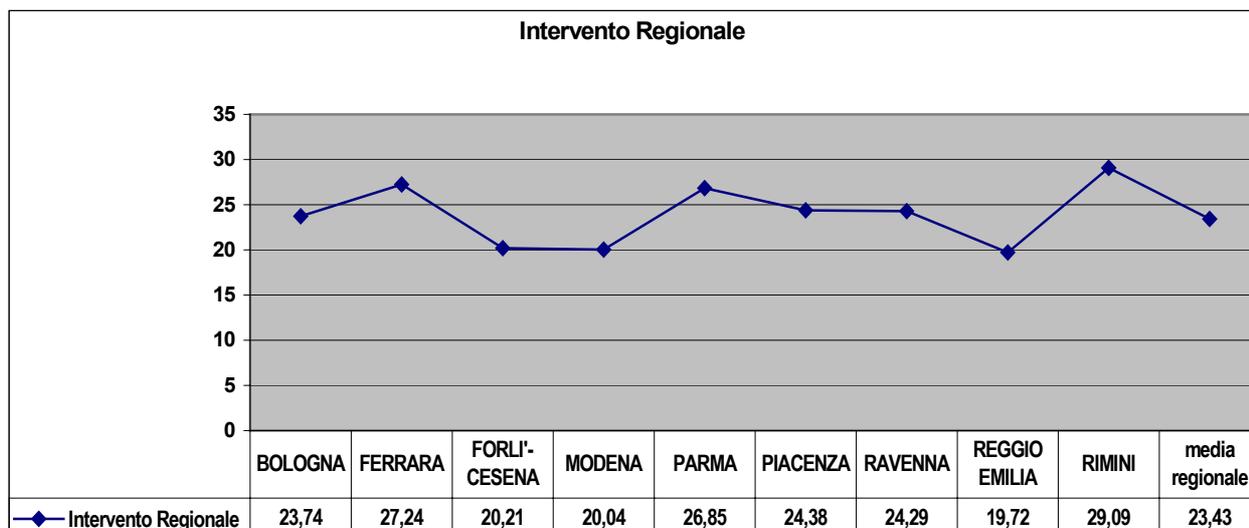


Grafico20: Intervento regionale–Dati medi provinciali anno 2005

ENTRATE PROPRIE PRO CAPITE

(entrate extra tributarie rapportate agli abitanti al 1.1.2005)

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 €. 247,15 con punta massima di €. 282,06 per gli enti della provincia di Rimini e di €. 170,38 per gli enti della provincia di Reggio Emilia. Nel quadriennio l'indicatore è variato come segue:

anno	indicatore
2002	240,23
2003	221,98
2004	232,16
2005	247,15

Tabella 32 Entrate proprie pro capite

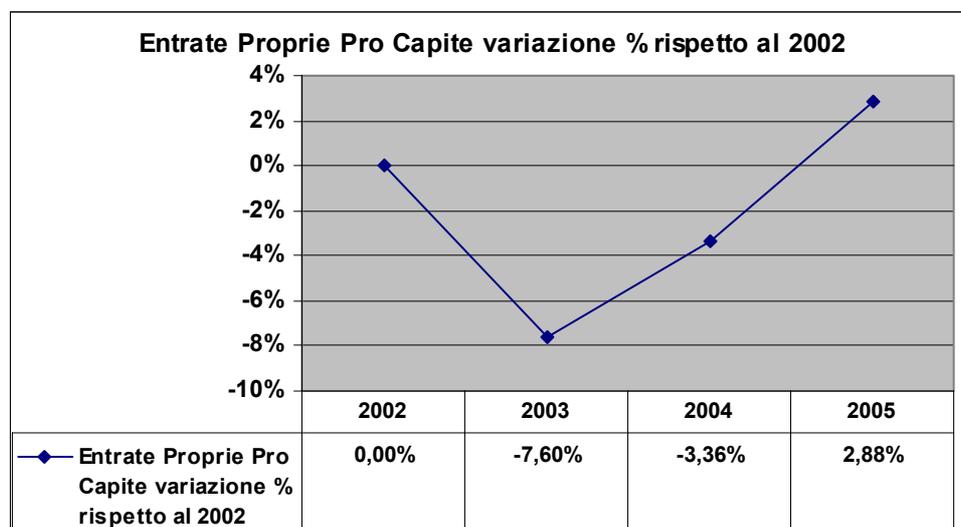


Grafico 21: entrate proprie pro capite-variazione dell'indicatore rispetto al 2002

Nel 2005 i dati medi provinciali presentano il seguente andamento:

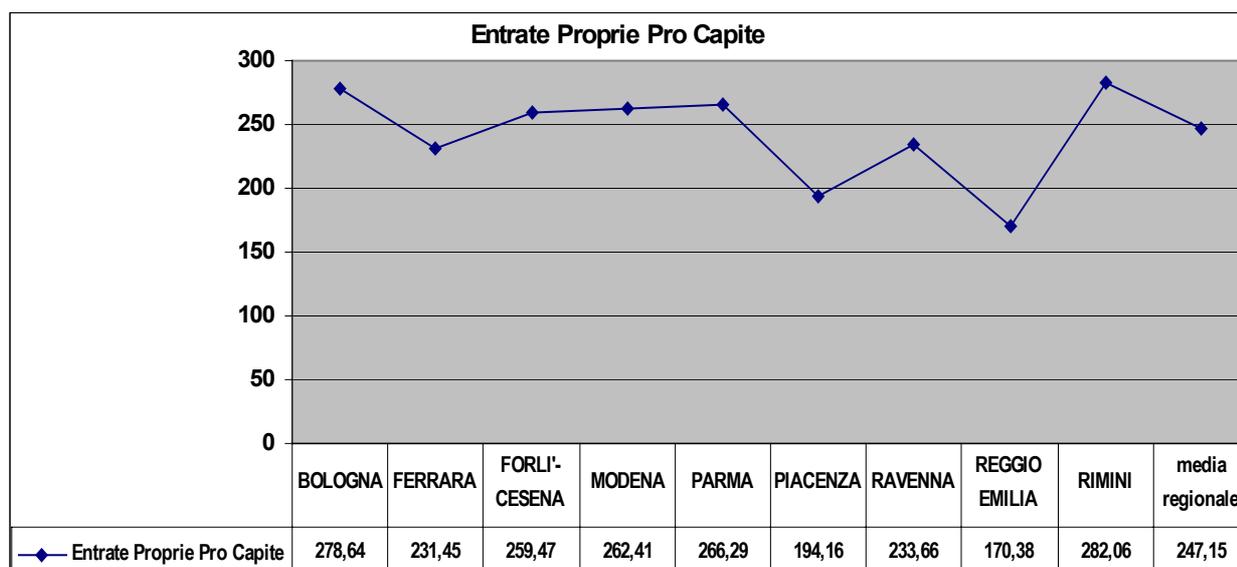


Grafico 22: Entrate proprie pro capite–Dati medi provinciali anno 2005

INCIDENZA DELLA SPESA 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 32,42% con punta massima negli enti della provincia di Ferrara del 34,94% e minima nella provincia di Parma con il 29,33% (come si vede dal grafico 17 che segue). Nel periodo 2002 – 2005 l’indicatore ha presentato la seguente situazione:

anno	indicatore
2002	30,63%
2003	32,01%
2004	32,32%
2005	32,42%

Tabella 33: incidenza spesa personale su entrate correnti

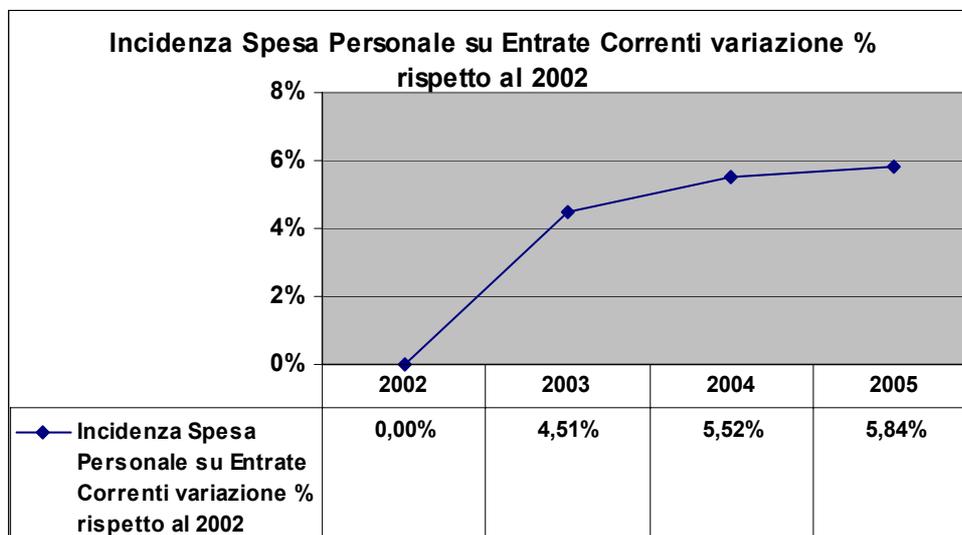


Grafico 23: incidenza spesa di personale su entrate correnti-variazione dell’indicatore rispetto al 2002

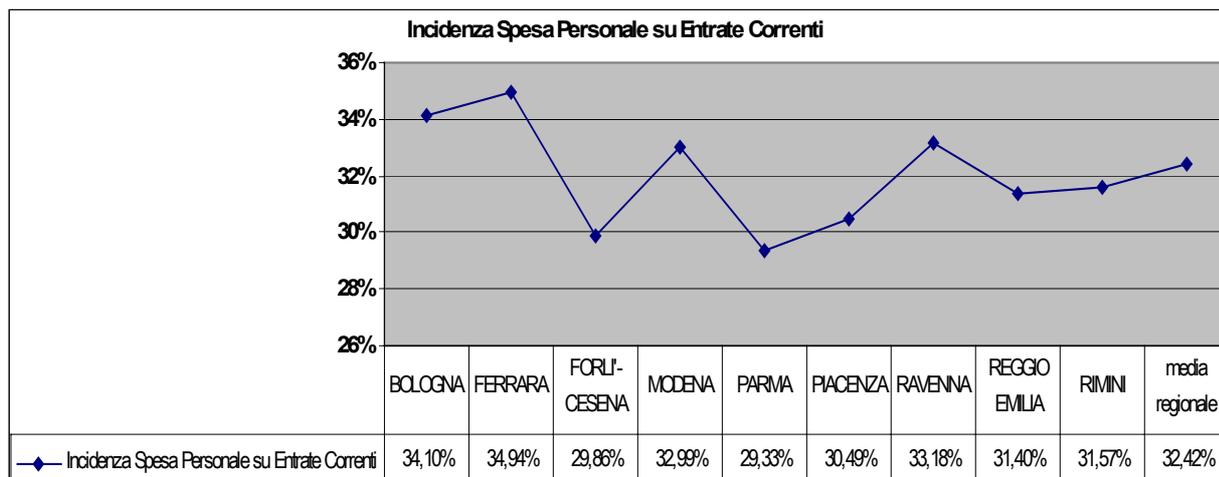


Grafico24: Incidenza spesa di personale su entrate correnti—Dati medi provinciali anno 2005

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 Ravenna e di conseguenza dei riepiloghi provinciale regionale va interpretato nel senso che tale Ente ha previsto una somma notevolissima (€ 56 milioni) per la estinzione anticipata di Mutui e pertanto ciò ha influenzato i dati medi.

Si rimanda pertanto all'analisi di ogni singolo ente.