



**Gabinetto del Presidente della Giunta**

**Osservatorio sulla Finanza Territoriale**

**Conti consuntivi delle Amministrazioni Comunali della Regione Emilia Romagna.**

**Analisi delle principali tendenze riscontrate nel periodo 2001-2008.**

(A cura di Nerio Rosa e Francesco Palladino)

## Indice

Premessa .....	3
Entrate correnti.....	7
Entrate Tributarie .....	15
Pressione tributaria.....	15
Imposta comunale sugli immobili.....	16
Addizionale sul consumo di energia elettrica.....	18
Addizionale IRPEF .....	18
Compartecipazione all'IRPEF .....	21
Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche.....	22
Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani .....	23
Diritti sulle pubbliche affissioni.....	24
Altre entrate tributarie .....	24
Entrate da Trasferimenti dallo Stato, dalla Regione e da Altri Enti.....	26
Trasferimenti dallo Stato:.....	26
Trasferimenti correnti dalla Regione .....	27
Entrate Extratributarie .....	29
Proventi dai servizi pubblici .....	29
Proventi dai beni comunali.....	29
Utili di aziende speciali e partecipate, dividendi di società.....	30
Entrate in Conto capitale .....	31
Proventi da alienazioni di beni patrimoniali.....	32
Trasferimenti di capitali dallo Stato.....	32
Trasferimenti di capitale dalla Regione.....	33
Permessi di costruire e relative sanzioni .....	33
Assunzione di mutui.....	33
Spese correnti.....	35
Spesa per il personale .....	36
Spesa per acquisto di beni e materie prime e per utilizzo di beni di terzi.....	37
Spese per prestazioni di servizi.....	38
Trasferimenti.....	39
Interessi passivi e oneri finanziari.....	39
Composizione per funzione della spesa corrente.....	40
Spese in conto capitale .....	42
Indebitamento.....	44
Patto di stabilità interno.....	46

## Premessa

### I Rendiconti consuntivi dei Comuni della Regione Emilia Romagna nel periodo 2001 – 2008.

Le Amministrazioni Comunali hanno provveduto a compilare ed inviare al Ministero dell'Interno, i "Certificati al Rendiconto dell'esercizio 2008" e contemporaneamente hanno inviato i propri dati finanziari anche alla Regione Emilia Romagna, consentendo così all'Osservatorio sulla finanza territoriale di aggiornare la propria banca dati e disporre di elementi molto interessanti, per una valutazione delle tendenze in atto per quanto riguarda la situazione economico – finanziaria dei Comuni medesimi.

Si ritiene sia utile analizzare i dati riferiti all'esercizio 2008, in un confronto più ampio relativo al periodo 2001 – 2008, anche per cogliere le principali modifiche che la finanza locale ha affrontato in questi anni.

I Comuni sono alle prese con diverse modifiche normative, che incidono in maniera significativa sulla loro azione e sulle risorse a disposizione per gestire la propria attività.

L'analisi consente perciò di valutare la finanza locale della Regione, in un arco temporale abbastanza lungo, che costituisce la base per l'inizio di un nuovo processo collegato alla applicazione della legge n. 42/09 sul federalismo fiscale.

Nel Conto consuntivo dell'esercizio 2008 si iniziano ad osservare alcuni fenomeni che, in verità, spingono di più verso una centralizzazione di decisioni e risorse piuttosto che verso condizioni federaliste.

E' pertanto importante valutare i movimenti che gli enti locali hanno prodotto in questi anni, per comprendere quali possono essere i dati di partenza di un nuovo percorso che, abbandonando la "spesa storica", dovrà confrontarsi con la "spesa standard" e con i livelli essenziali delle prestazioni. Iniziando a considerare le **Entrate correnti** desumibili dai Rendiconti e pertanto da considerare assolutamente attendibili, la prima considerazione che emerge è che negli 8 anni analizzati, la suddivisione percentuale dei tre gruppi che costituiscono l'entrata corrente, è nell'esercizio 2008 praticamente identica a quella dell'esercizio 2001. In sostanza le varie manovre che si sono succedute, hanno prima determinato una spinta verso un sistema basato sulla autonomia impositiva degli enti e poi, hanno riproposto un finanza più derivata, ricostruendo di fatto la situazione dell'inizio degli anni duemila.

In estrema sintesi le situazioni più significative risultano:

- Ü Le entrate tributarie del 2001, rappresentavano il 43,37% del totale delle entrate correnti e la stessa componente nel bilancio 2008, rappresenta il 42,08% dopo aver toccato il livello massimo nell'esercizio 2006 (63,08%);
- Ü I trasferimenti correnti, cioè le quote di finanziamento di derivazione statali o regionale nell'esercizio 2001 rappresentavano il 28,52% delle entrate correnti e nel 2008 il 29,04. Si segnala che nell'esercizio 2006 la quota si attestava sul 9,47%. In sostanza la sostituzione dell'entrata per ICI sulla abitazione principale con trasferimenti, ha ricostruito la situazione di partenza;
- Ü Le entrate che derivano da tariffe e contribuzioni e dalla gestione dei beni e delle partecipazioni, rappresentano circa il 28% delle entrate correnti anche in presenza di importanti interventi di "esternalizzazione dei servizi" intervenute negli anni 2001 - 2008. Questo di conseguenza evidenzia un incremento delle quote di partecipazione dell'utenza alla copertura dei costi dei servizi che restano gestiti direttamente dagli enti locali;
- Ü L'ICI continua ad essere la maggiore fonte di finanziamento del Comune ma rispetto all'anno 2007 riduce di circa ¼ la propria incidenza sul totale delle entrate correnti. Peraltro nel 2008 la mancata copertura integrale delle minori entrate conseguenti alla eliminazione sulla abitazione principale, determina un difficoltà aggiuntiva per il raggiungimento del pareggio di bilancio in diversi enti;

- Û Il 90% dei cittadini della Regione risiedono in Comuni che applicano nell'anno 2008, l'ICI con una aliquota superiore al 6,50 per mille. Nel 2001 i cittadini sottoposti al aliquote così elevate erano il 30%;
- Û L'addizionale IRPEF nell'anno 2001 era applicata in 196 Comuni e interessava il 53% dei cittadini della Regione, nel 2008 i Comuni sono 309 e i cittadini coinvolti il 90,62%;
- Û In generale negli otto anni considerati gli Enti hanno utilizzato una significativa percentuale della loro capacità impositiva, portandosi molto vicino al limite massimo, questo nonostante che per lungo tempo la materia sia stata interessata da blocchi legislativi;
- Û La gestione dei rifiuti solidi urbani è stata oggetto di profonda trasformazione nel corso del periodo. I Comuni che nel 2001 applicavano la Tariffa di igiene urbana erano 43 nel 2008 sono diventati 162;
- Û I trasferimenti dallo Stato presentano una notevole dinamica legata non solo alla eliminazione dell'ICI sull'abitazione principale ma anche ad altre modificazioni intervenute. Nel 2008 hanno rappresentato il 23,33% delle entrate correnti contro il 22,41% dell'esercizio 2001;
- Û I trasferimenti correnti dalla Regione risultano stabilizzati dopo un primo periodo in cui alcune componenti "straordinarie" alteravano la corretta dimensione;
- Û I proventi da servizi pubblici si sono ridotti anche in considerazione delle esternalizzazione di diversi servizi, di contro i proventi dalla gestione dei beni e delle partecipazioni risultano in incremento.

Particolarmente significativi sono gli spunti che possono essere tratti dalla analisi delle **entrate in conto capitale**. Occorre sottolineare che il 2008 è un anno particolare, in quanto le regole del patto di stabilità lasciavano ancora alcuni spazi per effettuare investimenti mentre, è noto che dall'esercizio 2009 questi spazi risultano molto diminuiti. Le note salienti sono le seguenti:

- Û Le entrate in conto capitale pro capite del 2008 ammontano a 392,83 € a cittadino mentre nell'anno 2003 risultavano di 528,93 €
- Û Le alienazioni di beni sono diminuite del 40% nel 2008 rispetto all'anno precedente;
- Û I trasferimenti in conto capitale dalla Regione costituiscono negli ultimi anni quasi il 7% del totale delle entrate in conto capitale;
- Û Nel 2008 i proventi dai permessi di costruire e le relative sanzioni, presentano una diminuzione significativa rispetto all'anno 2007. (- 13,60%) Tali proventi saranno certamente ulteriormente ridotti nell'esercizio 2009;
- Û L'accertamento per mutui assunti nell'anno si riduce in modo continuativo dal 2001. Nel 2008 si attesta sul 10,74% delle risorse destinate ad investimenti. Nel 2001 la percentuale era del 24,35%;
- Û Dopo un ricorso massiccio alla emissione di prestiti obbligazionari negli anni 2004, 2005 e 2006, i Comuni hanno fatto ricorso in misura minore a tale strumento nell'anno 2008.

Anche l'analisi della **spesa corrente** presenta considerazioni significative, le principali sono:

- Û La spesa corrente pro – capite presenta una riduzione nei primi anni dell'analisi, per poi risalire in maniera significativa nel 2007 in occasione dello sblocco della capacità impositiva degli enti;
- Û La spesa di personale si mantiene costante nel tempo ma le unità di personale si riducono in modo sensibile. Negli otto anni i dipendenti in anni – uomo si sono ridotti di oltre 3.000 unità (- 8% circa);
- Û La spesa per acquisto di beni e materie prime si riduce costantemente e in modo speculare aumenta la spesa per le prestazioni di servizi. Continua l'azione di modifica del sistema di gestione di diversi servizi locali;
- Û I Comuni della Regione Emilia Romagna, con riferimento ai limiti imposti dalle leggi, hanno grandi potenzialità per accendere prestiti ma incontrano già ostacoli importanti dal punto di vista finanziario per la restituzione dei medesimi;

- Ü La spesa sociale è quella che aumenta in maniera più significativa e costante in tutto il periodo. L'incremento negli otto anni è del 41,25% mentre il tasso inflattivo nel periodo è incrementato del 16,6%;
- Ü Dopo quella sociale, la spesa per l'istruzione e quella per i servizi di polizia sono le altre spese che richiedono ed ottengono maggiore attenzione e risorse;
- Ü La spesa per i servizi generali, la così detta "autogestione" resta ancora la spesa principale nei bilanci;
- Ü Si rafforza anche la spesa per interventi di natura culturale mentre resta pressoché ferma quella relativa agli interventi manutentivi sulle strutture;
- Ü Crolla la quota di spesa ( e la corrispondente entrata) relativa alla gestione dei servizi pubblici economici;
- Ü La trasformazione del sistema di gestione del servizio raccolta rifiuti da TARSU a TIA, ha prodotto una riduzione importante delle spese (e corrispondenti entrate) relative alla funzione gestione del territorio e ambiente.

La spesa in **conto capitale** risente in maniera significativa di una riduzione di mezzi di copertura:

- Ü Diminuisce in modo consistente la quota pro – capite riferita agli investimenti;
- Ü La diminuzione è ancora più marcata se si escludono le spese relative a "concessioni di crediti e anticipazioni";
- Ü Le norme sul "patto di stabilità interno" includono gli investimenti solo da alcuni anni e determinano una difficoltà oggettiva nel reperire risorse da destinare a nuove opere;
- Ü La contrazione maggiore per quello che riguarda la spesa di investimento avrà luogo dal 2009, a seguito delle regole sul patto di stabilità interno definite con D.L. 112/08 convertito in legge n. 133/08;
- Ü Gli interventi di maggior peso, nei vari anni, riguardano i servizi generali e la viabilità e i trasporti;
- Ü Mentre gli interventi sulle infrastrutture dei servizi generali aumentano costantemente, la spesa per interventi nel settore viabilità e trasporti presenta un decremento significativo negli ultimi esercizi;
- Ü La spesa per le infrastrutture relative ai servizi sociali presentano un andamento variabile senza però particolari punte in tutto il periodo;
- Ü Gli investimenti nella gestione del territorio e dell'ambiente sono cospicui e costanti negli anni e rappresentano la terza categoria di spesa;
- Ü La spesa per l'edilizia scolastica è stabile ad eccezione dell'anno 2004 nel quale presenta un incremento notevole (circa il 40% in più) rispetto alla media.

L'analisi dell'**indebitamento** consente di evidenziare alcune particolarità:

- Ü Il debito dei Comuni complessivamente si riduce negli ultimi due anno dopo una crescita pressoché costante rilevata negli anni precedenti;
- Ü I Comuni che riducono il loro stock di debito sono principalmente quelli con popolazione superiore ai 5.000 abitanti;
- Ü I Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti stanno incrementando il loro debito e irrigidendo in maniera preoccupante il proprio bilancio;
- Ü La spesa per interessi nell'anno 2008 è contenuta e si attesta sul 4,72% del totale della entrata corrente;
- Ü Il debito pro – capite al 31 dicembre 2008 era di €853,11 per cittadino;
- Ü Il rapporto fra il debito e il totale dell'entrata corrente medio per i Comuni della Regione si attesta sul 92,85%. (Nella valutazione dei parametri di deficitarietà strutturale, è ritenuto non degno di attenzione un ente che ha un rapporto inferiore al 120% se presenta un risultato di gestione negativo e del 150% in caso di risultato positivo).

Rispetto al **patto di stabilità** emergono alcune considerazioni:

- Û Sono solo poche unità i Comuni che non hanno rispettato il patto di stabilità dell'anno 2008;
- Û Nel complesso il comparto dei comuni rispetta ampiamente gli obiettivi ed anzi produce un extra rispetto di €145.528.000,00.

## Entrate correnti

Sono costituite da fonti di finanziamento, utilizzate di norma per affrontare le spese di funzionamento del Comune, hanno carattere corrente e ricorrente e comprendono le entrate legate alla autonomia impositiva dell'ente, ai trasferimenti di parte corrente dallo Stato, dalla Regione e da altri enti del settore pubblico nonché, le entrate conseguenti alla gestione dei servizi, dei beni di proprietà e quelle derivanti da interessi e da utili di società partecipate. Nel corso degli anni dal 2001 al 2008, alcune modifiche normative hanno inciso in maniera significativa sulla articolazione delle varie poste analizzabili. Nell'esame si cercherà di mettere in evidenza tali modifiche, per consentire di confrontare dati omogenei. I dati che si analizzano derivano dai Rendiconti consuntivi dei Comuni, sono desunti dal "Certificato al conto del bilancio", sono pertanto pienamente attendibili e da considerare definitivi, senza possibilità di modificazioni. I Comuni interessati sono 341 e rappresentano pertanto il totale delle amministrazioni comunali presenti nella nostra Regione. Complessivamente i rendiconti presentano un totale di entrate correnti, divisi nei singoli anni, come da tabella 1 allegata:

Anno	totale entrata corrente	variazione annua dell'entrata corrente	abitanti al 31dicembre	Variazione annua della popolazione	entrata corrente pro capite	Variazione annua dell'entrata corrente pro capite
2001	3.615.402.494,00	0%	4.037.095	0%	895,55	0%
2002	3.638.575.227,00	0,64%	4.059.416	0,55%	896,33	0,09%
2003	3.666.311.714,00	0,76%	4.101.324	1,03%	893,93	-0,27%
2004	3.656.466.899,00	-0,27%	4.151.335	1,22%	880,79	-1,47%
2005	3.760.809.309,00	2,85%	4.187.544	0,87%	898,09	1,96%
2006	3.624.035.165,00	-3,64%	4.223.585	0,86%	858,05	-4,46%
2007	3.849.227.173,00	6,21%	4.275.843	1,24%	900,23	4,92%
2008	3.969.922.158,00	3,14%	4.337.996	1,45%	918,77	2,06%

Tabella 1: Entrate correnti

L'entrata corrente pro capite presenta differenze notevoli fra gli esercizi considerati. Occorre tenere conto della azione di esternalizzazione di diversi servizi, soprattutto produttivi e delle conseguenze che ciò ha comportato sui bilanci degli enti. Va anche considerato che nei primi anni duemila, esisteva il blocco della autonomia impositiva degli enti. Blocco venuto meno negli anni 2007 e 2008 e poi reintrodotta con effetto dal 1° gennaio 2009.

In termini assoluti le entrate correnti dell'anno 2008, aumentano rispetto al 2007 del 3,14% e del 9,81% nel periodo 2001/2008, ben al di sotto dunque dell'inflazione del periodo pari al 16,59%<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Calcolata in base agli indici nazionali dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Indice generale, al netto dei consumi di tabacchi, media 2008/media 2001

Il grafico qui sotto da una rappresentazione visiva dell'evoluzione anno per anno delle entrate correnti in valore assoluto, pro capite e della popolazione rispetto all'anno di partenza, il 2001, ed evidenzia come a fronte di un aumento pressoché lineare della popolazione i valori dell'entrate corrente sono, per le ragioni che saranno illustrate in seguito, estremamente variabili

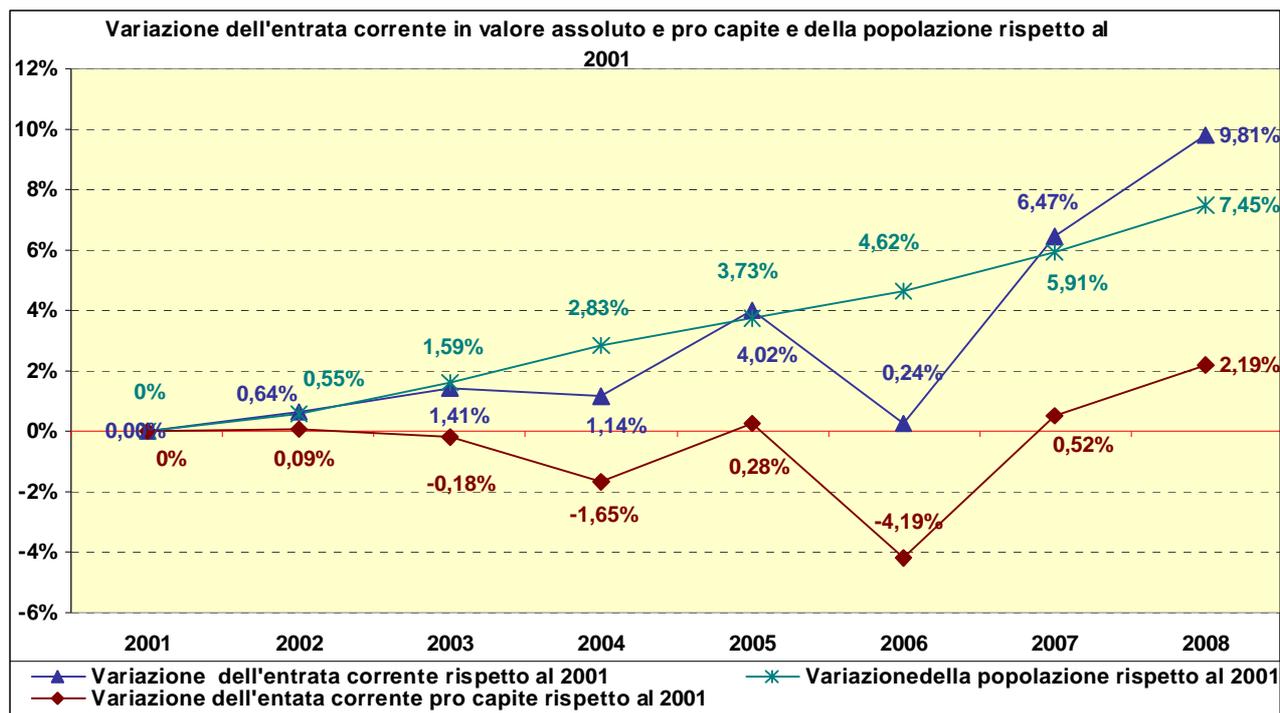


Grafico 1: *Variation of current income in absolute value and per capita and variation of population relative to the year 2001*

Particolarmente interessante è a questo fine l'analisi delle componenti delle entrate correnti. Si tratta di tre grandi aggregati corrispondenti ai titoli di bilancio, che consentono di distinguere le entrate per natura. Le modifiche normative a cui si faceva riferimento nelle premesse complicano le comparazioni, in ogni caso i dati consentono la lettura di alcune situazioni che si sono create nel tempo e che impattano sulla finanza locale nel suo complesso.

Prima però di procedere con l'analisi dettagliata delle voci che compongono l'entrata corrente, è utile visualizzarne graficamente l'andamento complessivo nel corso del tempo, soprattutto per cogliere con immediatezza come, in termini di composizione, la situazione del 2008 è molto simile a quella presente nel 2001.

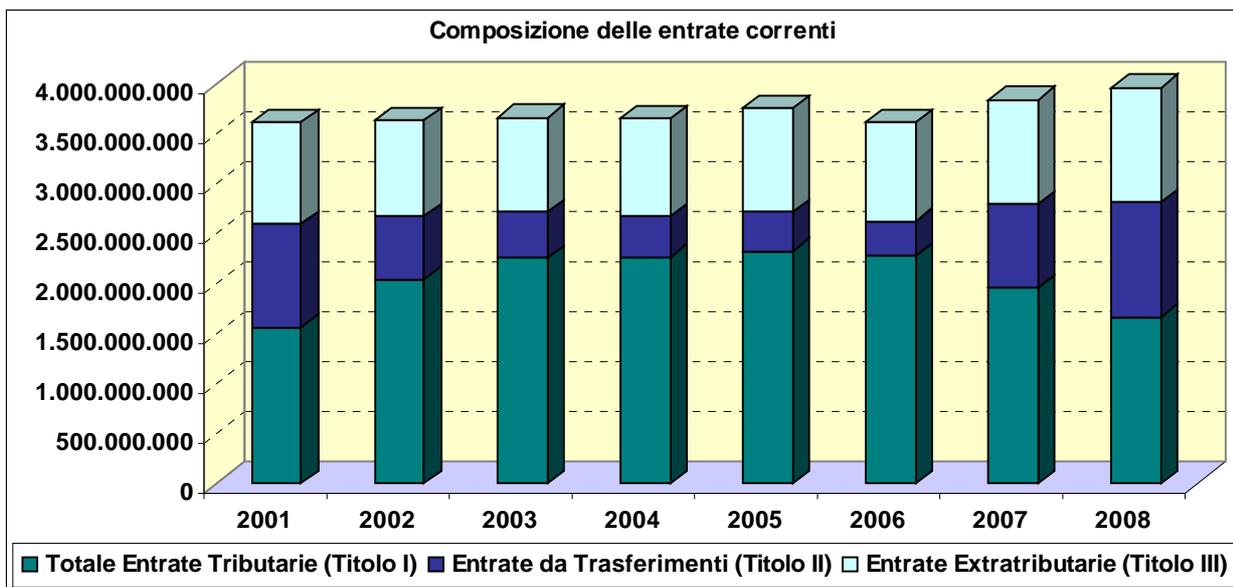


Grafico 2: composizione delle entrate correnti

In particolare le **entrate tributarie** presentano la seguente situazione:

Anno	entrate tributarie	Variazione annua	incidenza % sulle entrate correnti	Variazione annua
2001	1.567.825.335,00	0%	43,37%	0%
2002	2.048.524.159,00	30,66%	56,30%	29,83%
2003	2.261.274.088,00	10,39%	61,68%	9,55%
2004	2.269.612.273,00	0,37%	62,07%	0,64%
2005	2.331.213.006,00	2,71%	61,99%	-0,14%
2006	2.285.991.187,00	-1,94%	63,08%	1,76%
2007	1.965.357.721,00	-14,03%	51,06%	-19,06%
2008	1.670.501.890,00	-15,00%	42,08%	-17,59%

Tabella 2: Entrate tributarie

Le entrate tributarie, come si vede dal grafico 3 che segue, crescono nel 2008 rispetto al 2001 del 6,55% e, nello stesso periodo, diminuiscono in termini pro capite del 2,97% ;

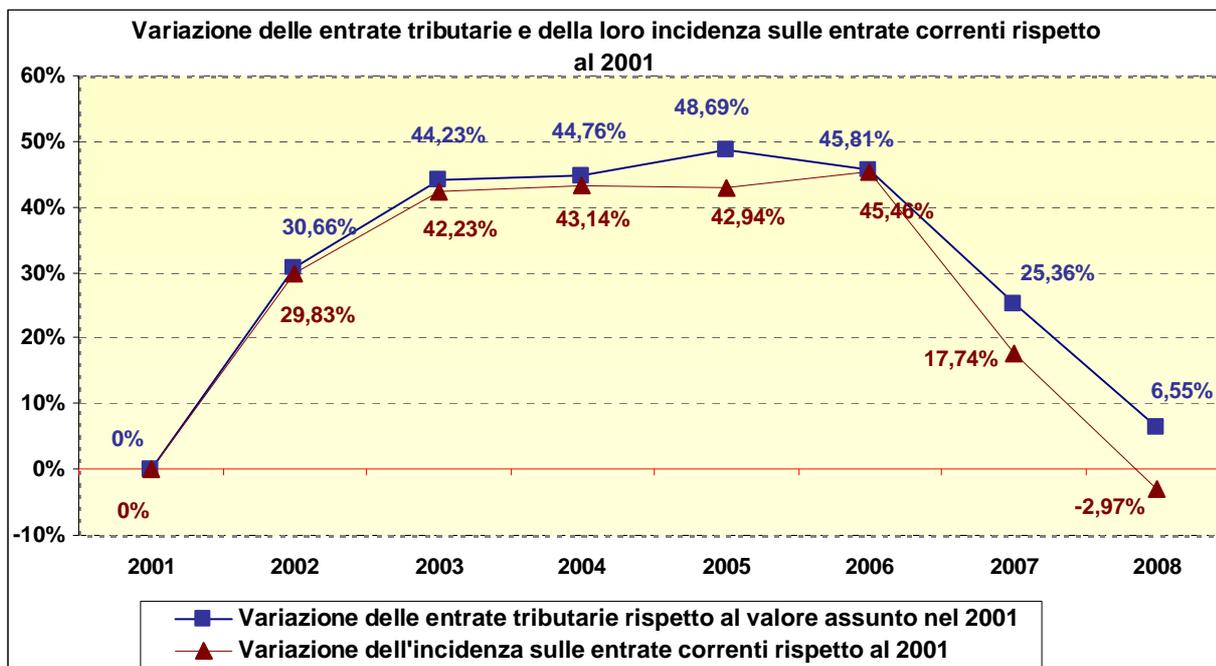


Grafico 3: *Variation of tax revenues and their incidence on current revenues compared to 2001*

Per comprendere la dinamica delle risorse che derivano dai tributi, occorre tenere presente che nel tempo sono modificate le previsioni normative e conseguentemente, anche la quantificazione dell'entrata. In particolare:

- nel 2001 esisteva una entrata da addizionale IRPEF abbastanza limitata, poi aumentata in maniera significativa negli anni successivi;
- dal 2002 è stata introdotta la "compartecipazione all'IRPEF" in quell'anno con una aliquota del 4,5% e comunque, fino alla concorrenza dei trasferimenti statali che venivano di conseguenza sostituiti;
- dal 2003 la "compartecipazione all'IRPEF" è stata interessata da una modifica di aliquota dal 4,5 al 6,5%;
- dal 2007 viene meno una quota consistente della "compartecipazione IRPEF" e le relative risorse tornano fra i trasferimenti statali, (da 570 milioni di € a 68 milioni di €) contemporaneamente viene sbloccata la capacità impositiva degli enti locali, con conseguente aumento considerevole delle aliquote "dell'addizionale all'IRPEF" (gettito da 127 milioni del 2006 a 244 milioni nel 2007);
- dal 2008 eliminazione dell'ICI sulla prima casa, con conseguente riduzione del provento tributario e contemporaneo incremento del "trasferimento dallo Stato" per il contributo sostitutivo.

L'evoluzione del peso relativo delle tre componenti delle entrate tributarie appena descritte è mostrato dal grafico che segue:

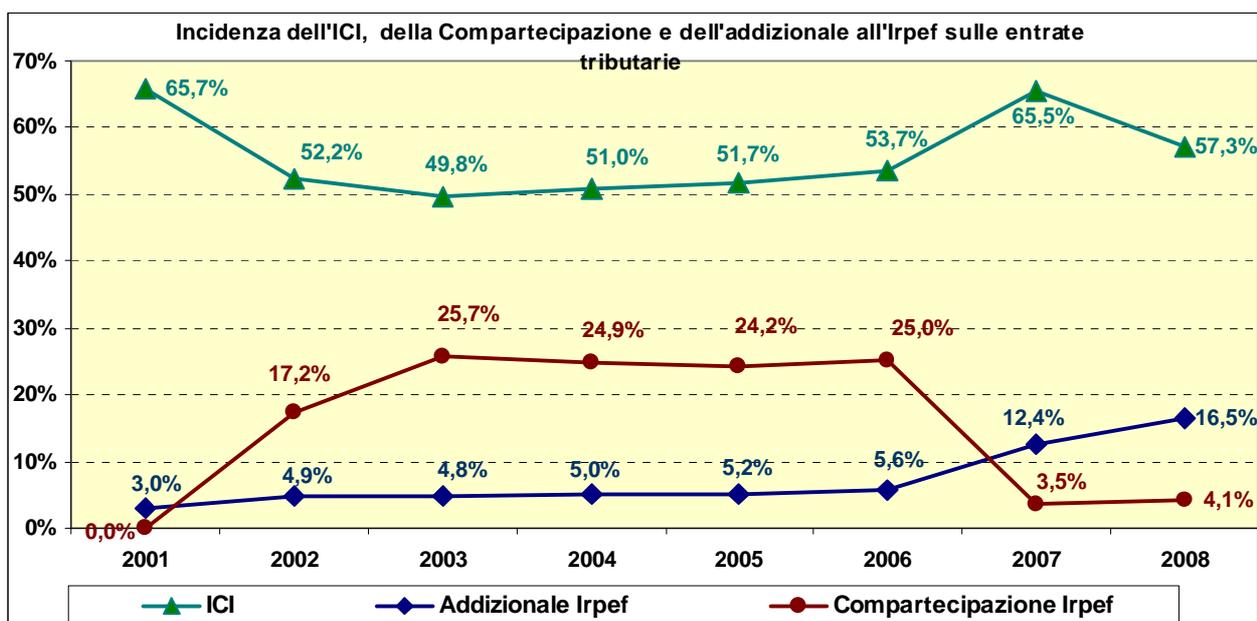


Grafico 4: Peso dell'ICI, dell'addizionale e della compartecipazione all'IRPEF sulle entrate tributarie

**I Trasferimenti correnti** dallo Stato, dalla Regione e da altri enti del settore pubblico, presentano anch'essi una situazione caratterizzata da significative modifiche nei vari anni:

Anno	trasferimenti correnti	Variazione annua dei trasferimenti	incidenza % sulle entrate correnti	incidenza % sulle entrate correnti
2001	1.031.208.082,00	0%	28,52%	0%
2002	628.715.929,00	-39,03%	17,28%	-39,42%
2003	455.591.330,00	-27,54%	12,43%	-28,08%
2004	411.536.109,00	-9,67%	11,26%	-9,43%
2005	392.534.021,00	-4,62%	10,44%	-7,26%
2006	343.348.743,00	-12,53%	9,47%	-9,23%
2007	832.194.359,00	142,38%	21,62%	128,20%
2008	1.151.923.133,00	38,42%	29,02%	34,21%

Tabella 3: Trasferimenti correnti

I trasferimenti risentono nel tempo dell'effetto di una serie di modifiche normative, in grado prima di ridurre poi di aumentare gli stanziamenti.

In particolare:

- nel 2002, come già evidenziato nelle note relative alle entrate tributarie, i trasferimenti statali sono stati ridotti in corrispondenza della assegnazione ai Comuni di "compartecipazione IRPEF" che agiva in via sostitutiva;
- nel 2003 l'incremento dell'aliquota della compartecipazione ha ulteriormente ridotto i trasferimenti;
- in ogni caso, annualmente alcuni trasferimenti statali si riducono, ad esempio il "fondo sviluppo investimenti" presenta tutti gli anni un decremento legato alla cessazione dell'ammortamento di mutui assistiti da contribuiti.

- d) nel 2007 la modifica intervenuta in materia di “compartecipazione all’IRPEF”, ha determinato un ritorno fra i trasferimenti statali di importanti risorse;
- e) dal 2008, in conseguenza alla eliminazione dell’ICI sulla prima casa, le quote relative alla minore entrata per i Comuni, sono state assegnate a carico del bilancio dello Stato e collocate fra i trasferimenti.

L’insieme di queste modifiche ha portato ad un aumento dei trasferimenti nel 2008 rispetto al 2001 del 11,71%, e ad una crescita della loro incidenza sulle entrate correnti pari all’1,73%. Il grafico che segue mostra in dettaglio l’andamento delle due variabili rispetto ai valori assunti nel 2001.

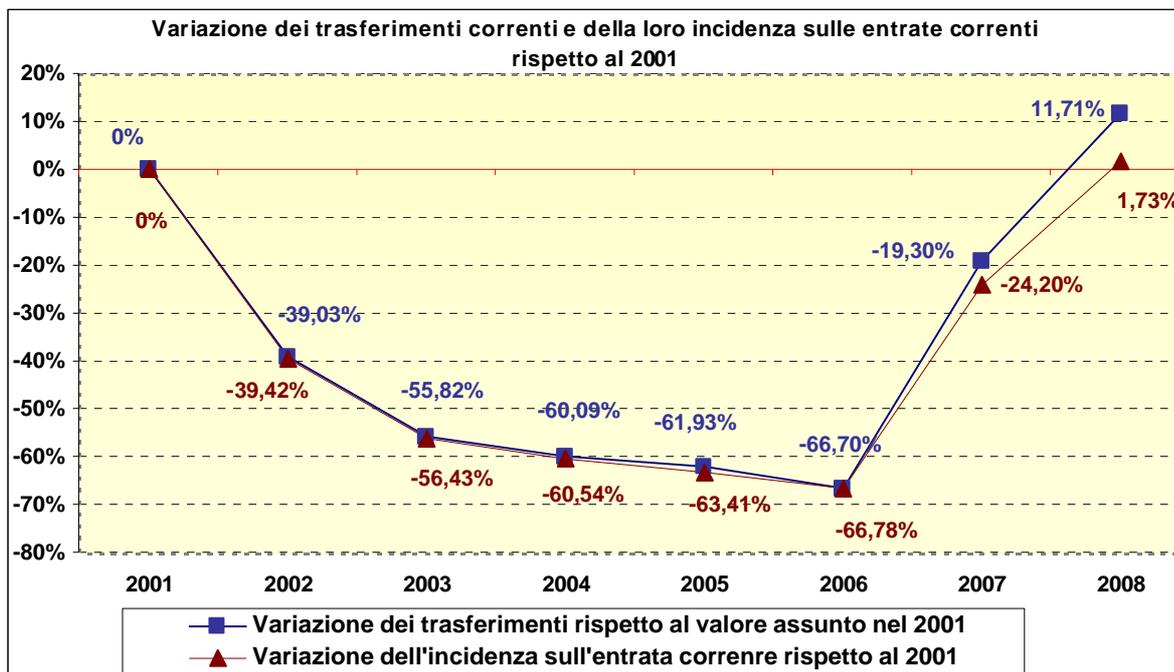


Grafico 5: *Variazione dei trasferimenti correnti e dell’incidenza sulle entrate correnti*

**Le entrate extratributarie**, composte dai proventi dei servizi, dei beni dell'ente, dagli interessi, dagli utili da aziende partecipate e da altre entrate residuali di parte corrente, risentono direttamente della azione di esternalizzazione dei servizi attuata negli anni interessati. L'andamento in termini assoluti è riepilogato nella tabella che segue:

Anno	entrate extratributarie	Variatione annua entrate extratributarie	incidenza % sulle entrate correnti	Variatione annua incidenza % sulle entrate correnti
2001	1.016.369.076,00	0%	28,11%	0%
2002	961.338.139,00	-5,41%	26,42%	-6,01%
2003	949.446.296,00	-1,24%	25,90%	-1,97%
2004	975.318.517,00	2,72%	26,67%	2,97%
2005	1.037.062.282,00	6,33%	27,58%	3,41%
2006	994.695.235,00	-4,09%	27,45%	-0,47%
2007	1.051.675.093,00	5,73%	27,32%	-0,47%
2008	1.151.048.004,00	9,45%	28,88%	5,71%

Tabella 11: entrate extratributarie

La quantificazione di ogni singolo anno, è determinata da alcune fuori uscite di quote di entrata da servizi a seguito del variare della forma di gestione, compensato da un incremento delle tariffe e contribuzioni dell'utenza interessata dai servizi resi dall'Amministrazione.

Nel 2008 le entrate extratributarie sono aumentate del 12,90% rispetto al valore del 2001, con una crescita sostenuta nel 2007 e nel 2008. L'incidenza sull'entrata corrente è in questo modo aumentata nel 2008 rispetto al 2001. La dinamica di entrambe le variabili è rappresentata nel grafico che segue:

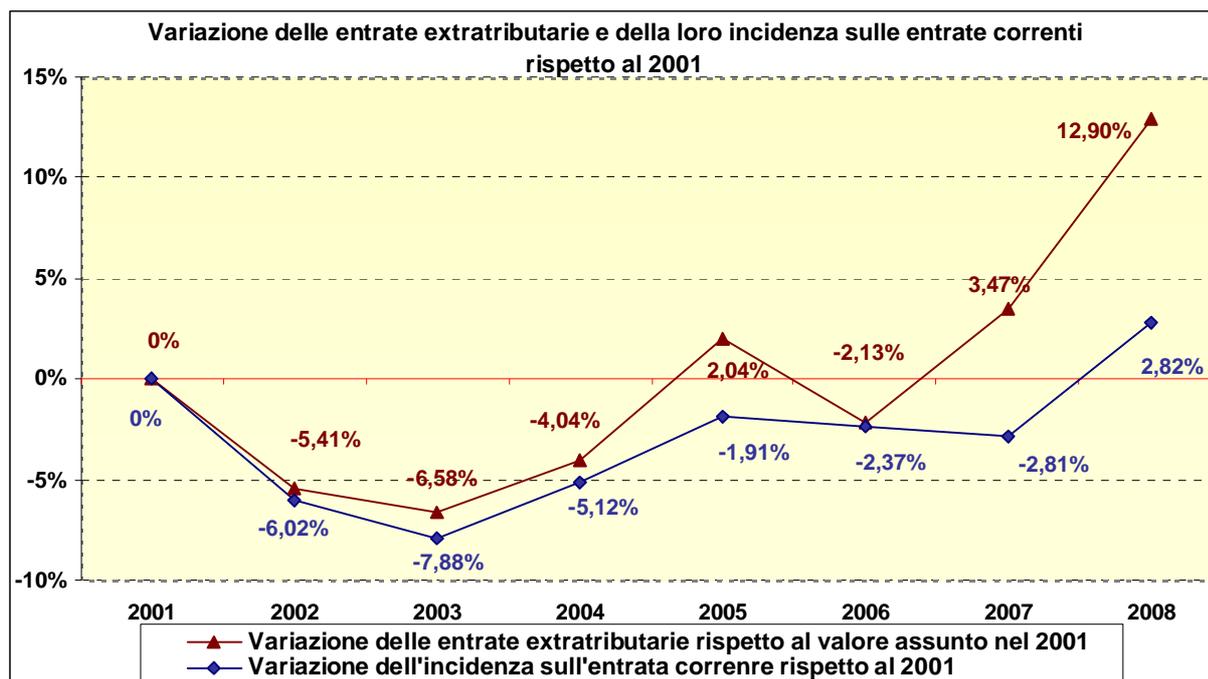


Grafico 6: Variazione delle entrate extratributarie e dell'incidenza rispetto le entrate correnti

I dati generali permettono di osservare che nel periodo interessato, l'anno 2006 è stato quello nel quale l'**autonomia finanziaria** degli enti ha raggiunto il livello più alto con il 90,53% di entrate

correnti direttamente prelevate dai propri territori. L'anno 2008 rappresenta invece il punto più basso di autonomia finanziaria con entrate derivanti dal territorio attestata al 70,96%. E' palese che l'eliminazione dell'ICI sulla prima casa ha contratto di parecchio il grado di autonomia finanziaria.

Quanto appena asserito, tenendo conto dei dati già in precedenza illustrati, è visualizzabile attraverso il grafico 7 che mostra l'evoluzione del peso relativo delle tre componenti dell'entrata corrente. E' possibile affermare, come in parte accennato, che sette anni di interventi normativi e di manovre dei Comuni, hanno portato ad una situazione non molto dissimile da quella dalla quale si era partiti, addirittura terminando con una quota maggiore di entrate da trasferimenti e minore di entrate tributarie, compensate dall'aumento delle entrate extratributarie.

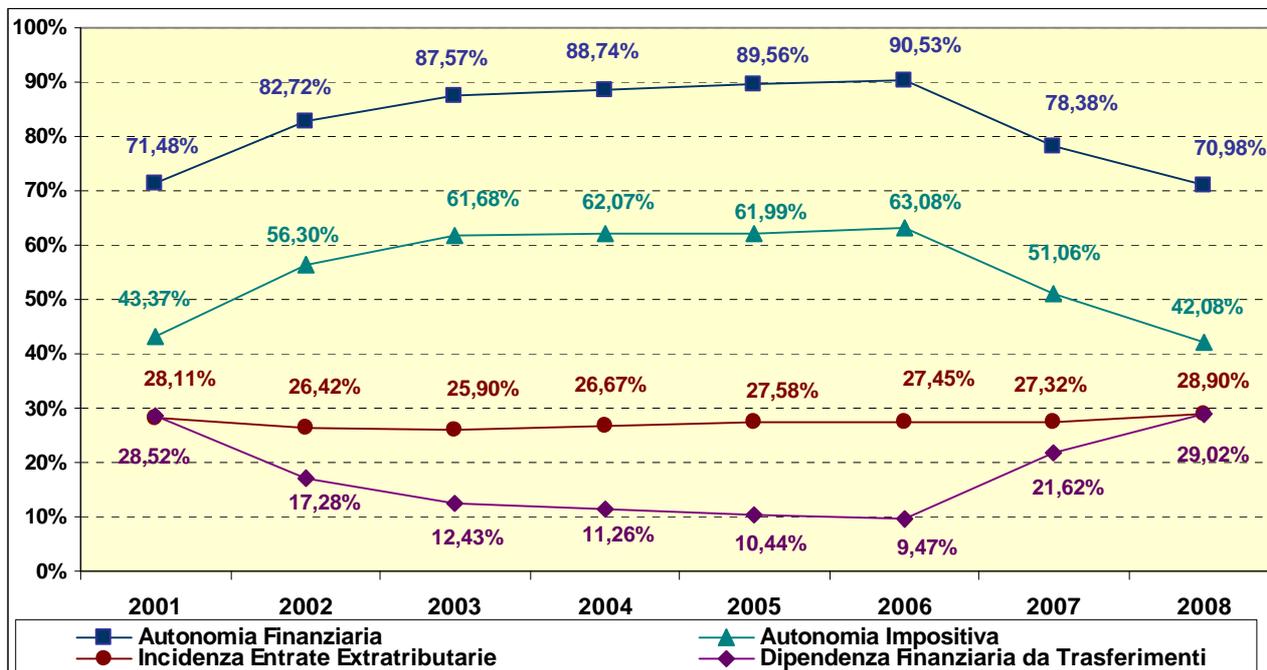


Grafico 7: andamento dell'autonomia finanziaria e impositiva, dell'incidenza delle entrate extratributarie e della dipendenza dai trasferimenti correnti.

Si propone ora un approfondimento delle varie fonti di entrata;

## Entrate Tributarie

I tributi locali rappresentano per i Comuni la maggiore fonte di finanziamento dei bilanci. Come già evidenziato nell'analisi della entrata corrente, la comparazione fra i vari anni risulta abbastanza complicata a seguito di una serie di modifiche apportate nel tempo, che hanno di volta in volta modificato la natura giuridica di alcune entrate. Le principali modifiche sono già state analizzate e pertanto non è necessario richiamarle. E' chiaro che la eliminazione dell'ICI sulla prima casa e la sua sostituzione con trasferimenti dallo Stato, ha determinato una importante modifica che incide nella valutazione delle serie storiche delle entrate tributarie. Nella definizione degli accertamenti per ICI relativi all'esercizio 2008, i Comuni hanno agito per stima, tenuto conto che la esatta determinazione delle minori entrate, è conseguente ad una certificazione che ogni singolo ente ha presentato al Ministero dell'Interno entro il 30 aprile 2009. Solo in quella occasione si è venuti a conoscenza del dato ufficiale legato alla minore entrata, tenuto conto che la definizione delle "assimilazione a prima casa", ha determinato situazioni diverse fra i singoli enti. Per il triennio 2008 – 2010, le certificazioni presentate dai Comuni determinano una minore entrata complessiva a livello nazionale stimata in 3.364 milioni di €. A livello regionale la minore entrata è stata indicata in 357.132.348 €

### *Pressione tributaria*

L'indicatore consente di valutare l'entrata da tributi riferita ad ogni cittadino residente. Il modificarsi delle regole che classificano l'entrata tributaria, non consente di confrontare con correttezza i vari indici annuali. E' invece interessante il confronto fra l'anno 2007 e l'anno 2008 in quanto, la differenza è dovuta esclusivamente alla eliminazione dell'ICI sulla prima casa e conseguentemente rappresenta effettivamente riduzione della pressione fiscale locale. La situazione nei vari anni presenta i seguenti risultati:

Anno	entrate tributarie	abitanti al 31dicembre	Pressione tributaria pro - capite
2001	1.567.825.335	4.037.095	388,35
2002	2.048.524.159	4.059.416	504,64
2003	2.261.274.088	4.101.324	551,35
2004	2.269.612.273	4.151.335	546,72
2005	2.331.213.006	4.187.544	556,70
2006	2.285.991.187	4.223.585	541,24
2007	1.965.357.721	4.275.843	459,64
2008	1.670.501.890	4.337.996	385,09
Variazione 2008/2001	6,55%	7,45%	-0,84%

*Tabella 12: Entrate tributarie e pressione tributaria*

Analizzando la pressione pro-capite emerge che la riduzione fra l'anno 2007 e il 2008 è di €74,55 per abitante, pari a – 16,22%. È però significativo notare come la pressione del 2008 sia pressoché identica a quella del 2001 (-0,84%). In sostanza neutralizzate le diverse collocazioni contabili di alcune entrate (es. "Compartecipazione all'IRPEF"), quello che emerge consente di sostenere che negli anni dal 2001 al 2008, l'azione di incremento delle aliquote tributarie, soprattutto riferite alla "addizionale comunale all'IRPEF" e all'ICI, hanno incrementato la pressione fiscale locale in misura pari a quanto poi ridotto con la eliminazione dell'ICI sulla prima casa. Va evidenziato che

gran parte del periodo considerato è stato interessato da un blocco nella possibilità di incrementare la pressione fiscale, previsto dalle norme che si sono via via succedute.

### **Imposta comunale sugli immobili**

E' la maggiore fonte di finanziamento dei bilanci dei Comuni in questi ultimi anni. Dall'anno 2008 è stata interessata da una importante riduzione relativa alla cancellazione dell'imposta riferita alla prima abitazione. La dinamica di crescita delle aliquote ed anche delle entrate collegate alla azione di recupero di evasione ed elusione dell'imposta, ha determinato nel periodo analizzato un andamento quasi sempre in aumento rispetto all'anno precedente.

Anno	Imposta comunale sugli immobili	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Pressione pro - capite
2001	1.029.572.418	28,48%	0	255,03
2002	1.069.430.875	29,39%	3,87	263,44
2003	1.126.132.116	30,72%	5,3	274,58
2004	1.156.567.189	31,63%	2,7	278,60
2005	1.205.229.753	32,05%	4,21	287,81
2006	1.227.315.392	33,87%	1,83	290,59
2007	1.287.093.274	33,44%	4,87	301,02
2008	956.713.294	24,10%	-25,49	220,54
Variazione 2008/2001	-7,08%	-15,37%		-13,52%

Tabella 13: ICI, incidenza sulle entrate correnti e pressione fiscale per ICI

Come già detto in precedenza, la determinazione dell'accertamento dell'anno 2008 è frutto di una stima che i singoli Comuni hanno operato, sulla base di dati oggettivi, in quanto la esatta quantificazione del minor gettito dell'imposta, legata alla soppressione riferita alla abitazione principale, è conseguente ad una certificazione che è stata redatta da ogni singolo Comune entro il 30 aprile 2009. Si è già riportato il valore complessivo delle certificazioni dei Comuni della Regione Emilia Romagna ammontante a € 357.132.348 mentre, come si evince dalla tabella, la minore entrata evidenziata nei conti consuntivi si attesta su 328.076.794 €. La differenza trova la giustificazione sopra descritta, tenuto anche conto che in ogni caso l'anno 2008 può essere stato interessato da recuperi di evasione ed elusione e pertanto, la differenza può essere influenzata anche a tale circostanza.

Si ricorda che l'ICI resta applicata agli immobili adibiti ad abitazione principale, se classificati in categoria A1, A7 e A8, che la prima casa è quella che risulta dalla applicazione dei regolamenti dei singoli Comuni e che i fabbricati assimilati ad abitazione principale, per i quali agisce la cancellazione del tributo, sono quelli previsti per legge.

La quota di pressione fiscale pro capite collegata all'ICI, ammonta nel 2008 a 220,54 € ad abitante. Il momento più alto è stato raggiunto nel 2007 con € 301,01. La diminuzione pro capite legata alla cancellazione dell'ICI sulla abitazione principale risulta del 26,73%. La quota per abitante dell'anno 2001 si attestava su 255,03 €

Per quanto attiene alle aliquote, appare interessante confrontare quelle "ordinarie" applicate dai Comuni nell'anno 2001 con quelle che risultano nell'anno 2008.

Nell'anno 2001 i 341 Comuni presentavano la situazione sotto riepilogata:

2001	numero Comuni	abitanti	% comuni sul totale	% popolazione
aliquota 7 per mille	43	276.611	12,61	6,85
aliquota dal 6,51 al 6,99 per mille	56	958.732	16,42	23,75
aliquota dal 6,01 al 6,50 per mille	119	1.452.017	34,90	35,97
aliquota dal 5,51 al 6,00 per mille	82	828.048	24,05	20,51
aliquota dal 5,01 al 5,50 per mille	31	473.769	9,09	11,74
aliquota dal 4,51 al 5,00 per mille	6	37.596	1,76	0,93
aliquota dal 4,00 al 4,50 per mille	4	10.322	1,17	0,26
totale	341	4.037.095	100,00	100,00

*Tabella 14: Aliquote ICI, Comuni e popolazione interessata nel 2001*

Nell'anno 2008, a seguito di diverse modificazioni di aliquote intervenute nel frattempo, la situazione appare significativamente modificata:

2008	numero Comuni	abitanti	% comuni sul totale	% popolazione
aliquota 7 per mille	162	2.845.193	47,51	65,59
aliquota dal 6,51 al 6,99 per mille	112	1.063.200	32,84	24,51
aliquota dal 6,01 al 6,50 per mille	42	278.538	12,32	6,42
aliquota dal 5,51 al 6,00 per mille	14	115.072	4,11	2,65
aliquota dal 5,01 al 5,50 per mille	6	26.855	1,76	0,62
aliquota dal 4,51 al 5,00 per mille	4	5.992	1,17	0,14
aliquota dal 4,00 al 4,50 per mille	1	3.116	0,29	0,07
totale	341	4.337.966	100,00	100,00

*Tabella 15: Aliquote ICI, Comuni e popolazione interessata nel 2008*

La dinamica di crescita della pressione fiscale collegata all'ICI è facilmente individuabile, nell'anno 2001 il 30% dei cittadini erano interessati da aliquote superiori al 6,50% mentre nel 2008, questi salgono al 90%. Anche i Comuni che applicano l'aliquota massima aumentano del 276% mentre i cittadini coinvolti del 928%.

### **Addizionale sul consumo di energia elettrica**

Il provento si è stabilizzato dopo l'importante intervento normativo contenuto nella legge n. 133/1999 e, pur con una quota unitaria per kW che non si è modificata negli anni dal 2001 al 2008 e con i riflessi della liberalizzazione del mercato elettrico, le entrate presentano quasi tutti gli anni un incremento rispetto all'anno precedente. Si tratta di risorse che hanno una incidenza limitata sulle entrate correnti ma che nel complesso hanno un significato interessante.

La situazione di ogni singolo anno è descritta nella tabella che segue:

Anno	Addizionale sul consumo dell'energia elettrica	incidenza % sulle entrate correnti	Variazione % rispetto all'anno precedente	Pressione pro - capite
2001	42.828.361	1,18%	0%	10,61
2002	47.575.798	1,31%	11,08%	11,72
2003	50.288.196	1,37%	5,70%	12,26
2004	52.219.274	1,43%	3,84%	12,58
2005	52.476.059	1,40%	0,49%	12,53
2006	50.410.371	1,39%	-3,94%	11,94
2007	54.834.472	1,42%	8,78%	12,82
2008	52.980.051	1,33%	-3,38%	12,21
Variazione 2008/2001	23,70%	12,66%		15,12%

Tabella 16: Addizionale sul consumo di energia elettrica, incidenza sulle entrate correnti e pressione fiscale

La quota pro capite di pressione fiscale derivante dall'addizionale sul consumo di energia elettrica risulta nel 2008 di €12,21 per abitante mentre nel 2007 era di €12,82. La stessa quota nell'anno 2001 si attestava su 10,61€. Nel periodo considerato, l'aumento pro capite è stato di €1,6 per abitante pari a + 15,12%.

### **Addizionale IRPEF**

Nel periodo esaminato l'addizionale IRPEF rappresenta la principale novità introdotta per garantire nuove risorse agli enti locali. L'addizionale è stata introdotta dal D.lgs. n. 360 del 1998 ed applicata dal 1999. L'addizionale è stata oggetto di un blocco delle aliquote che ha interessato diversi anni. Gli accertamenti nei vari anni risultano dalla seguente tabella:

Anno	Addizionale comunale all'IRPEF	incidenza % sulle entrate correnti	incremento % rispetto all'anno precedente
2001	47.776.165	1,32%	0%
2002	100.016.313	2,75%	109,34%
2003	107.611.532	2,94%	7,59%
2004	112.934.419	3,09%	4,95%
2005	120.843.092	3,21%	7,00%
2006	127.233.846	3,51%	5,29%
2007	244.518.723	6,35%	92,18%
2008	275.330.727	6,94%	12,60%
Variazione 2008/2001	476,29%	424,83%	

Tabella 17: Addizionale comunale all'IRPEF, incidenza sulle entrate correnti e pressione fiscale

Come si evince dai dati annuali, l'incremento degli accertamenti è stato senz'altro molto significativo, tenuto conto che, come già indicato, negli anni 2003 – 2006 l'aliquota è stata interessata da un blocco legislativo che non consentiva ai Comuni di aggiornarla in sede di approvazione del bilancio annuale. Questo per evidenziare che gli incrementi che pure esistono da un anno all'altro, sono legati alla dinamica di crescita degli imponibili IRPEF e solo in piccola parte, negli anni 2005 e 2006, dalla possibilità di deroga dal blocco riconosciuta ai soli Comuni che non avevano applicato l'imposta e comunque nel limite dello 0,1%. Il 2007 è stato l'anno in cui le limitazioni sono state rimosse, e l'addizionale ha avuto un incremento notevolissimo nell'ordine del 92,18% rispetto all'anno precedente. E' chiaro che gli enti che negli anni precedenti hanno dovuto limitare la propria azione, in conseguenza delle limitazioni della possibilità di crescita dell'entrata, una volta tornati nella possibilità di definire in autonomia la loro politica fiscale, hanno incrementato di parecchio il prelievo a carico del cittadino. Dal 1° gennaio 2008 peraltro è cambiato il sistema di riscossione dell'addizionale, prima trasferita dallo Stato e da quel momento riscossa in modo diretto dal Comune di riferimento. L'incremento che la posta di entrata ha avuto nel periodo 2001 – 2008 si attesta sul 476,29%, naturalmente influenzato in modo determinante dall'ampliamento della base su cui viene applicato il tributo.

Analizzando le aliquote, si evince come la situazione sia molto modificata dal 2001 al 2008 ed al tempo stesso, come sia aumentato il numero dei Comuni e di conseguenza il numero dei cittadini interessati dalla applicazione del tributo.

La situazione del 2001 era la seguente:

2001	numero comuni	popolazione	% dei comuni sul totale dei comuni della Regione	% della popolazione regionale
aliquota 0,10	7	67.749	2,05%	1,69%
aliquota 0,20	116	1.740.485	34,01%	43,42%
aliquota 0,25	1	8.982	0,30%	0,22%
aliquota 0,30	8	47.611	2,35%	1,19%
aliquota 0,35	2	13.583	0,59%	0,34%
aliquota 0,39	1	3.765	0,30%	0,09%
aliquota 0,40	52	229.439	15,25%	5,72%
aliquota 0,50	9	17.473	2,64%	0,44%
<b>totale</b>	<b>196</b>	<b>2.129.087</b>	<b>57,49%</b>	<b>53,11%</b>

*Tabella 18: Aliquote relative all'addizionale comunale all'IRPEF, comuni e popolazione interessati nel 2001.*

mentre l'evoluzione che ha interessato l'addizionale nei vari anni, ha portato ad una diversificazione delle aliquote ma anche ad una applicazione molto più diffusa. La situazione dell'anno 2008, è così riepilogabile:

2008	numero dei comuni	abitanti	% dei comuni sul totale dei comuni della Regione	% della popolazione regionale
aliquota 0,10	7	39.631	2,05	0,93%
aliquota 0,15	2	22.806	0,59	0,53%
aliquota 0,20	39	275.408	11,44	6,44%
aliquota 0,25	1	9.536	0,29	0,22%
aliquota 0,27	1	7.403	0,29	0,17%
aliquota 0,30	24	329.506	7,04	7,71%
aliquota 0,35	4	30.575	1,17	0,72%
aliquota 0,375	1	4.450	0,29	0,10%
aliquota 0,39	1	3.682	0,29	0,09%
aliquota 0,40	50	665.511	14,66	15,56%
aliquota 0,42	1	23.571	0,29	0,55%
aliquota 0,45	5	65.754	1,47	1,54%
aliquota 0,48	1	5.419	0,29	0,13%
aliquota 0,49	1	114.683	0,29	2,68%
aliquota 0,50	61	1.000.911	17,89	23,41%
aliquota 0,52	1	100.286	0,29	2,35%
aliquota 0,55	4	71.580	1,17	1,67%
aliquota 0,60	45	537.039	13,20	12,56%
aliquota 0,63	1	4.683	0,29	0,11%
aliquota 0,65	5	46.157	1,47	1,08%
aliquota 0,67	1	11.287	0,29	0,26%
aliquota 0,68	1	6.197	0,29	0,14%
aliquota 0,70	19	486.259	5,57	11,37%
aliquota 0,72	1	7.758	0,29	0,18%
aliquota 0,75	4	27.278	1,17	0,64%
aliquota 0,80	28	184.391	8,21	4,31%
totale	309	4.081.761	90,62	95,46%

Tabella 19: Aliquote relative all'addizionale comunale all'IRPEF, comuni e popolazione interessati nel 2008.

Determinando una aliquota media per gli enti che hanno applicato l'imposta, si evidenzia che i 196 Comuni che nel 2001 si servivano della posta di entrata, lo facevano utilizzando una aliquota media dello 0,22% rispetto ad una aliquota massima allora fissata nello 0,5%.

Nel 2008 l'aliquota media applicata però da 309 Comuni su un totale di 341 è aumentata allo 0,55 a fronte di una aliquota massima definita nello 0,8%.

La popolazione potenzialmente coinvolta è nel 2008 pari al 95,46% dell'intera popolazione residente nella Regione Emilia Romagna.

La potenzialità della Addizionale IRPEF ancora non applicata è stimabile in circa 140 milioni di €. Va peraltro rilevato che anche attualmente l'aliquota dell'imposta è sottoposta a blocco fino all'anno 2011.

Nell'anno 2008 gli accertamenti sono aumentati rispetto al 2007 del 12,60%, questo in base alle gestioni effettuate dai Comuni interessati dalla riscossione diretta.

In termini pro – capite l'addizionale nel 2008 si attesta su 67,71€ per abitante, considerando solo quelli residenti nei Comuni che hanno applicato l'imposta.

### **Compartecipazione all'IRPEF**

La Compartecipazione all'IRPEF è stata applicata per la prima volta nell'anno 2002. L'aliquota in sede di prima applicazione era determinata nel 4,5% dell'imposta riscossa nel singolo Comune di riferimento e poi è passata nell'anno 2003 al 6,5%. In ogni caso l'imposta era assegnata fino alla concorrenza dei precedenti trasferimenti dello Stato che, in ogni caso, venivano sostituiti e pertanto cessava la loro corresponsione. Si trattava in sostanza di un trasferimento statale sotto diversa forma. Le assegnazioni fin dal primo anno facevano registrare dati inferiori rispetto al prodotto dell'IRPEF riscossa moltiplicato per l'aliquota del 4,5%. Questo perché in alcuni enti l'importo da trasferire era potenzialmente superiore ai trasferimenti correnti di cui l'ente stesso godeva.

Dall'anno 2007 la compartecipazione all'IRPEF è stata riformata e corrisponde allo 0,69% di quanto riscosso, sostitutivo comunque di trasferimenti statali. La differenza rispetto all'anno precedente (aliquota 6,5%), è ritornata ad essere considerata come trasferimenti dallo Stato e rilevata al titolo 2° dell'entrata. La quota indicata nel 2007 verrà incrementata negli anni a seguire riconoscendo al cespite una "dinamica" che a differenza della base, non sostituisce trasferimenti statali ma rappresenta per gli enti una loro entrata.

La situazione nei vari anni è riepilogata nella tabella che segue:

Anno	Compartecipazione all'IRPEF	incidenza % sulle entrate correnti	Variazione % rispetto all'anno precedente	Pressione tributaria pro - capite
2001				
2002	353.120.439	9,70%	0%	86,99
2003	581.261.109	15,85%	64,61%	141,73
2004	565.705.862	15,47%	-2,68%	136,27
2005	564.912.535	15,02%	-0,14%	134,90
2006	572.204.923	15,79%	1,29%	135,48
2007	68.657.248	1,78%	-88,00%	16,06
2008	69.268.456	1,74%	0,89%	15,97

*Tabella 20: Compartecipazione all'IRPEF, incidenza sulle entrate correnti e pressione fiscale*

Dall'anno 2009 l'aliquota della compartecipazione all'IRPEF è aumentata allo 0.75% dell'imposta riscossa nel Comune di riferimento. La quota pro – capite riferita all'anno 2008 ammonta ad €15,97.

### ***Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche***

I Comuni che ancora presentano accertamenti riferiti alla Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche sono complessivamente 168. Gli altri hanno provveduto a trasformare la tassa in Canone rilevandolo al titolo terzo dell'entrata.

Il numero si discosta di poche unità (una decina), rispetto alla situazione del 2001 e questo significa che la trasformazione della tassa in canone ,è intervenuta in misura significativa alla fine degli anni '90 e che da allora solo pochi anti hanno deciso la modifica.

Le risorse accertate presentano una quantificazione abbastanza uniforme nei singoli anni, la situazione è quella che segue:

Anno	Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Pressione tributaria pro -capite
2001	12.669.834	0,35%	0%	3,14
2002	11.369.157	0,31%	-10,27%	2,80
2003	11.126.856	0,30%	-2,13%	2,71
2004	11.616.747	0,32%	4,40%	2,80
2005	11.595.326	0,31%	-0,18%	2,77
2006	12.203.569	0,34%	5,25%	2,89
2007	11.769.875	0,31%	-3,55%	2,75
2008	12.141.698	0,31%	3,16%	2,80
Variazione 2008/2001	-4,17%	-12,73%		-10,82%

*Tabella 21: TOSAP, incidenza sulle entrate correnti e pressione fiscale*

La differenza registrata nel 2008 rispetto al 2007 è del + 3,16% con una incidenza pro capite di € 2,80 per cittadino residente.

### ***Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani***

Anche questa tassa, così come la tassa occupazione spazi ed aree pubbliche, presenta una situazione differenziata fra singoli Comuni. Infatti da tempo è in corso il progressivo passaggio da tassa a tariffa per l'igiene urbana (TIA,) con eliminazione delle poste in entrata e spesa e transito nei bilanci dei soggetti gestori. In questi giorni a seguito della sentenza della Corte Costituzionale che ha riconosciuto il carattere fiscale alla Tariffa, si sta discutendo sulla necessità di riportare nei bilanci dei Comuni l'entrata e la spesa per il servizio in questione. Nel 2001 i Comuni che avevano optato per la tariffa erano solo 43 mentre, la situazione desunta dal conto consuntivo 2008 permette di valutare in 179 gli enti che ancora gestiscono la "tassa" e conseguentemente in 162 quelli passati a TIA..

Le entrate realizzate nei vari anni risultano dalla tabella che segue:

Anno	Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	325.321.740	9,00%	0%
2002	327.707.506	9,01%	0,73%
2003	276.962.557	7,55%	-15,48%
2004	265.446.789	7,26%	-4,16%
2005	252.626.747	6,72%	-4,83%
2006	190.358.837	5,25%	-24,65%
2007	197.042.732	5,12%	3,51%
2008	210.839.868	5,31%	7,00%
Variazione 2008/2001	-35,19%	-40,98%	

*Tabella 22: TARSU e incidenza sulle entrate correnti*

Si tratta di risorse che diminuiscono in termini assoluti e che però risentono negli ultimi anni, della cristallizzazione del sistema del prelievo legato ai rifiuti solidi urbani previsto dalla legge. Ragionevolmente si può sostenere che negli anni 2007 e 2008, il numero dei Comuni interessati dalla tassa è rimasto pressoché invariato e conseguentemente, gli incrementi di gettito indicati sono legati ad aumenti della tariffa. Negli anni precedenti invece l'eventuale aumento delle tariffe era compensato con il crescente numero di Comuni che "esternalizzavano" la gestione del servizio con il passaggio a TIA.

### ***Diritti sulle pubbliche affissioni***

Si tratta di entrate direttamente collegate alla gestione del servizio che incidono in maniera limitata sul totale delle entrate di carattere tributario. Nei vari anni l'importo accertato è pressoché identico e risulta dalla seguente tabella:

Anno	Diritti sulle pubbliche affissioni	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	8.907.185	0,25%	0%
2002	7.933.044	0,22%	-10,94%
2003	7.964.323	0,22%	0,39%
2004	8.126.491	0,22%	2,04%
2005	8.226.847	0,22%	1,23%
2006	8.215.860	0,23%	-0,13%
2007	8.951.915	0,23%	8,96%
2008	8.764.482	0,22%	-2,09%
Variazione 2008/2001	-1,60%	-10,39%	

*Tabella 21: Diritti sulle pubbliche affissioni e incidenza sulle entrate correnti*

### ***Altre entrate tributarie***

Si tratta di una voce residuale dove trovano collocazione le risorse non altrove classificabili. Nel 2008 l'importo riferito a tutti i Comuni della Regione si attesta su €37.089.371

Naturalmente nelle altre entrate vengono rilevate anche partite che i singoli Comuni decidono di indicare in modo non omogeneo nei singoli bilanci. L'introduzione del sistema SIOPE che prevede una rigida articolazione delle voci di entrata e di spesa ridurrà sempre più il ricorso a voci residuali.

Le entrate tributarie nonostante le riduzioni e le sostituzioni operate dalla legge nel periodo considerato, restano la maggior fonte di finanziamento dei Comuni. Si evidenzia comunque un incremento notevole della pressione fiscale che ha ridotto in modo consistente il residuo spazio di autonomia a disposizione dell'ente locale. Questa ridotta potenzialità di crescita, anche nella eventualità di uno sblocco dell'autonomia tributaria, produrrà anche nei prossimi anni difficoltà di copertura della spesa corrente che, anche se sottoposta a rigidi controllo, presenta nel tempo un inevitabile incremento, legato fra le altre cause anche all'aumento della popolazione residente, con conseguente maggiore richiesta di servizi. Il rischio è che i Comuni della Regione Emilia Romagna si presentino all'applicazione della legge 42/09 (federalismo) con ridotte potenzialità di entrate proprie.

Il grafico che segue da una rappresentazione complessiva dell'andamento delle singole risorse di cui si compongono le entrate tributarie:

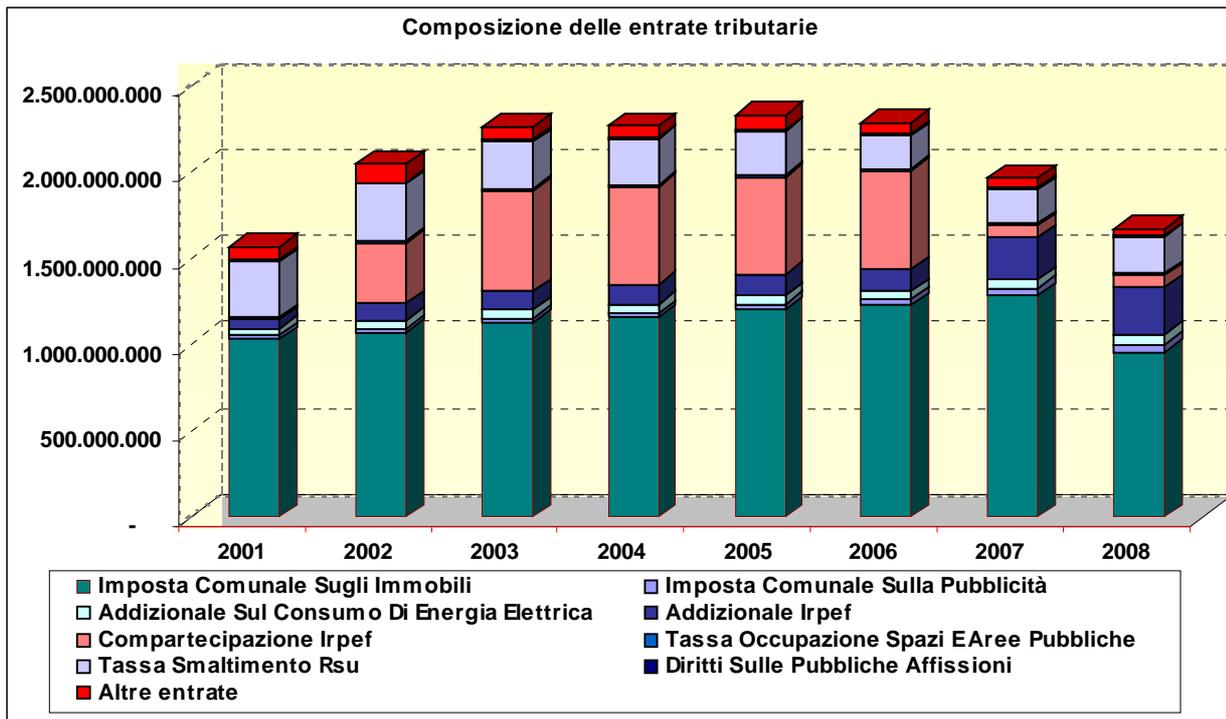


Grafico 8: Composizione delle entrate tributarie

## Entrate da Trasferimenti dallo Stato, dalla Regione e da Altri Enti.

### *Trasferimenti dallo Stato:*

I dati sui trasferimenti dallo Stato devono essere considerati con alcune cautele; le variazioni che si evidenziano nei vari anni sono collegate a modifiche normative o a situazioni di fatto che hanno nel tempo ridotto e poi aumentato il provento. Già si è detto della collocazione temporanea fra le entrate tributarie di una quota consistente di trasferimenti sotto la voce “compartecipazione all’IRPEF”, attualmente la vicenda è rientrata e i trasferimenti per quella parte sono tornati ad essere rilevati al titolo secondo del bilancio. Si riporta per comodità l’illustrazione delle singole circostanze che hanno prodotto variazioni significative ai trasferimenti statali, già illustrate nelle premesse:

- nel 2002, i trasferimenti statali sono stati ridotti in corrispondenza della assegnazione ai Comuni di “compartecipazione IRPEF” che agiva in via sostitutiva;
- nel 2003 l’incremento dell’aliquota della compartecipazione ha ulteriormente ridotto i trasferimenti;
- in ogni caso, annualmente alcuni trasferimenti statali si riducono, ad esempio il “fondo sviluppo investimenti” presente tutti gli anni un decremento legato alla cessazione dell’ammortamento di mutui assistiti da contributi.
- nel 2007 la modifica intervenuta in materia di “compartecipazione all’IRPEF” ha determinato un ritorno fra i trasferimenti statali di importanti risorse;
- dal 2008, in conseguenza alla eliminazione dell’ICI sulla prima casa, le quote relative alla minore entrata sono state collocate fra i trasferimenti.

A questo vanno aggiunte vere e proprie riduzioni previste dalle varie leggi finanziarie che si sono succedute negli anni.

La situazione nei vari anni è così riepilogabile:

Anno	trasferimenti dallo Stato	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Trasferimenti dallo Stato pro-capite
2001	810.254.498	22,41%	0%	200,70
2002	428.847.551	11,79%	-47,07%	105,64
2003	294.271.478	8,03%	-31,38%	71,75
2004	228.244.599	6,24%	-22,44%	54,98
2005	207.763.410	5,52%	-8,97%	49,61
2006	184.150.163	5,08%	-11,37%	43,60
2007	630.903.032	16,39%	242,60%	147,55
2008	925.358.867	23,31%	46,67%	213,31
Variazione 2008/2001	14,21%	4,01%		6,28%

Tabella 22: Trasferimenti dallo Stato

Nella definizione dell’importo 2008 può avere inciso l’incertezza della quota di restituzione da parte dello Stato delle minori entrate collegate alla eliminazione dell’ICI sulla abitazione principale. Si rammenta che al momento della chiusura del conto consuntivo 2008, le norme in vigore prevedevano risorse disponibili per il rimborso pari a complessivi 2.864 milioni di €. La legge finanziaria per il 2010 ha integrato le disponibilità di 156 milioni di €. Ad oggi le informazioni consentono di ritenere “coperto” l’89,77% delle richieste presentate dai Comuni e riferite all’anno 2008. E’ chiaro che nel momento in cui i Comuni hanno definito l’importo dell’accertamento del 2008, non disponevano di tutte le informazioni necessarie e conseguentemente, può essere vero che le quote indicate non corrispondano alla effettiva risorsa che verrà trasferita. Per completare

l'informazione occorre prendere atto che la medesima legge finanziaria per il 2010 (n. 191/09), ha integrato gli stanziamenti per gli anni 2009 e 2010, in misura sufficiente per il rimborso integrale per quegli anni, di quanto certificato dai Comuni (3.364 milioni di €).

L'analisi pro-capite del totale dei trasferimenti statali fa emergere una sostanziale conferma dei dati fra il 2001 e il 2008. Nel 2001 la quota ammontava a 200,70 € ad abitante e nel 2008 si attesta a 213,31 € ad abitante con un incremento del 6,28%.

Come più volte detto il dato 2008 è influenzato dalla eliminazione dell'ICI sulla abitazione principale, senza considerare questo elemento il dato più corretto risulta quello dell'anno 2007, composto esclusivamente da elementi confrontabili con gli anni precedenti. Nel 2007 la quota pro-capite ammontava a 147,55 € ad abitante con una riduzione rispetto al 2001 del -26,48%.

### ***Trasferimenti correnti dalla Regione***

I dati dei trasferimenti regionali non consentono di confrontare realtà omogenee. La definizione nel tempo di ingenti risorse collegate ai servizi minimi di trasporto, una volta trasferiti ai Comuni capoluogo o alle amministrazioni provinciali e poi, invece assegnati direttamente ai destinatari finali rende praticamente impossibile il confronto soprattutto nei primi anni analizzati.

La situazione è la seguente:

Anno	trasferimenti correnti dalla Regione	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Trasferimenti dallo Stato pro - capite
2001	128.194.111,00	3,55%	0%	31,75
2002	105.879.197	2,91%	-17,41%	26,08
2003	82.819.457	2,26%	-21,78%	20,19
2004	94.458.635	2,58%	14,05%	22,75
2005	93.037.446	2,47%	-1,50%	22,22
2006	71.027.895	1,96%	-23,66%	16,82
2007	89.338.876	2,32%	25,78%	20,89
2008	85.018.458	2,14%	-4,84%	19,60
Variazione 2008/2001	-33,68%	-39,60%		-38,28%

*Tabella 23: Trasferimenti dalla Regione*

Sempre dalla Regione, ma con destinazione diversa, riferita alle funzioni delegate, i Comuni nei loro conti del bilancio hanno accertato i seguente importi.

Anno	Trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	17.947.119	0,50%	0%
2002	20.949.793	0,58%	16,73%
2003	18.187.376	0,50%	-13,19%
2004	18.869.258	0,52%	3,75%
2005	18.923.608	0,50%	0,29%
2006	16.189.173	0,45%	-14,45%
2007	18.268.730	0,47%	12,85%
2008	19.757.386	0,50%	10
Variazione 2008/2001	10,09%	0,26%	

*Tabella 24: Trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate*

La voce residuale dei trasferimenti è riferita agli altri enti del settore pubblico. Si tratta di risorse di parte corrente che derivano in piccola misura dalla Unione Europea, in misura variabile ma più consistente da enti vari tra cui le Amministrazioni provinciali e le Aziende Sanitarie locali. Le risorse sono le seguenti:

Anno	trasferimenti da altri enti del settore pubblico	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	74.812.351	2,07%	0%
2002	73.239.388	2,01%	-2,10%
2003	60.313.021	1,65%	-17,65%
2004	69.963.617	1,91%	16,00%
2005	72.809.557	1,94%	4,07%
2006	71.981.512	1,99%	-1,14%
2007	93.683.721	2,43%	30,15%
2008	121.788.422	3,07%	30,00%
Variazione 2008/2001	62,79%	48,25%	

Tabella 25: Trasferimenti da altri Enti del settore pubblico

E' possibile anche analizzare, all'interno del dato sopra esposto la parte che deriva dalle amministrazioni provinciali.

Anno	dalla Provincia	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	11.112.049	0,31%	0%
2002	11.439.999	0,31%	2,95%
2003	14.590.632	0,40%	27,54%
2004	17.248.861	0,47%	18,22%
2005	18.363.476	0,49%	6,46%
2006	18.371.652	0,51%	0,04%
2007	15.598.023	0,41%	-15,10%
2008	19.750.648	0,50%	26,62%
Variazione 2008/2001	77,74%	61,87%	

Tabella 26: Trasferimenti dalle Province

Si tratta di importi che stanno assumendo sempre maggior significato e che sono spesso collegati alla gestione diretta di servizi.

I trasferimenti presentano pertanto una situazione altalenante per quanto attiene alle quote Statali mentre i trasferimenti Regionali e da altri enti presentano una sostanziale tenuta.

## Entrate Extratributarie

Sono le entrate che derivano dalla gestione dei servizi, dai beni e da altre fonti non tributarie. Nel periodo che interessa l'analisi, la forma di gestione di alcuni servizi pubblici si è modificata e questo ha movimentato i dati di riferimento. L'esternalizzazione della gestione di un servizio incide in maniera significativa sulla diminuzione delle entrate. Di contro i Comuni hanno incrementato la loro politica tariffaria e ciò aumentato le entrate correlate.

### *Proventi dai servizi pubblici*

I dati disponibili evidenziano una prima fase nella quale la fuori uscita dai bilanci di proventi di gestione dei servizi è stata accentuata, dopo tale dismissione è stata bilanciata da incrementi di tariffa dei servizi restanti e pertanto il dato si è stabilizzato.

La situazione è la seguente:

Anno	Proventi dai servizi pubblici	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	649.344.536	17,96%	0%
2002	567.788.017	15,60%	-12,56%
2003	522.398.330	14,25%	-7,99%
2004	521.363.296	14,26%	-0,20%
2005	545.594.148	14,51%	4,65%
2006	527.598.406	14,56%	-3,30%
2007	526.767.215	13,69%	-0,16%
2008	527.096.483	13,28%	0,06%
Variazione 2008/2001	-18,83%	-26,08%	

Tabella 27: Proventi da servizi pubblici

La recente sentenza della Corte Costituzionale che riconosce natura tributaria alla Tariffa igiene urbana, ha aperto un interessante dibattito fra chi sostiene che è necessario riportare nei bilanci dei Comuni l'entrata e la spesa relativa al servizio e chi invece, ritiene corretta l'attuale collocazione dei riflessi economici e finanziari nei bilanci dei soggetti gestori. Nella eventualità che prevalga la tesi che vuole nei bilanci degli enti locali la gestione del servizio rifiuti, i proventi in argomento subiranno un incremento molto significativo. Il dato aggregato non consente di approfondire l'analisi, in ogni caso occorre tenere in considerazione la sempre crescente diffusione di forme di gestione sovra comunali, caratterizzate da autonomia di bilancio e pertanto in grado di gestire autonomamente le risorse di entrata e le spese riferite alle funzioni trasferite.

### *Proventi dai beni comunali*

Negli ultimi anni diversi enti si sono impegnati nella valorizzazione dei propri beni ed hanno prestato maggiore attenzione alla gestione dei medesimi e alle entrate che tale gestione produce. Anche per i beni, così come per i servizi l'aggregazione dei dati non consente di analizzare compiutamente la movimentazione che i medesimi hanno subito nei vari anni. Occorre tenere presente che diversi Comuni hanno dato vita a "società patrimoniali" interamente partecipate dagli enti medesimi e che questo, ha fatto uscire dai bilanci degli enti locali alcune poste significative, transitate nei bilanci delle società. Di contro l'azione di valorizzazione e di maggiore attenzione posta nella gestione attiva dei beni, ha prodotto alcune significative entrate in grado di compensare il fenomeno precedente. Particolarmente interessante è la gestione degli spazi ed aree pubbliche che diversi Comuni esercitano con ricorso al "canone" invece che l'applicazione della tassa. Come già

precisato in precedenza, è circa la metà dei Comuni che ha optato per la trasformazione e che accerta risorse al titolo terzo invece che al titolo primo del bilancio.

Il Canone accertato nel conto consuntivo 2001 ammontava a €20.178.445 mentre per la medesima finalità, nel conto consuntivo 2008 sono presenti accertamenti per €34.691.898 con un incremento del 71,92%, dovuto in parte al crescente numero di Comuni passati al canone ma anche all'incremento della base imponibile e delle relative tariffe.

Nel complesso i proventi dai beni comunali presentano la situazione che segue:

Anno	Provento dai beni	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	122.977.518	3,40%	0%
2002	134.213.545	3,69%	9,14%
2003	143.195.332	3,91%	6,69%
2004	148.562.696	4,06%	3,75%
2005	154.679.004	4,11%	4,12%
2006	148.139.149	4,09%	-4,23%
2007	164.612.641	4,28%	11,12%
2008	166.431.381	4,19%	1,10%
Variazione 2008/2001	35,33%	23,25%	

Tabella 28: Proventi da beni comunali

Come si vede si tratta di dati in costante incremento.

#### **Utili di aziende speciali e partecipate, dividendi di società**

Questa tipologia di entrata ha assunto negli ultimi anni una importanza sempre crescente anche perché nella nostra realtà territoriale esistono alcune società molto strutturate, che conseguano utili importanti e permettono ai Comuni proprietari di poter contare su risorse significative per la copertura delle spese correnti. Negli anni considerati dalla analisi un numero limitato di enti ha alienato importanti quote di partecipazione in società mentre, nella stragrande maggioranza dei casi la situazione è rimasta invariata. Le risorse che derivano da tale cespite sono le seguenti:

Anno	Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	50.674.216	1,40%	0%
2002	69.623.496	1,91%	37,39%
2003	68.964.833	1,88%	-0,95%
2004	52.776.588	1,44%	-23,47%
2005	68.885.712	1,83%	30,52%
2006	64.582.031	1,78%	-6,25%
2007	70.868.591	1,84%	9,73%
2008	89.297.920	2,25%	26,00%
Variazione 2008/2001	76,22%	60,48%	

Tabella 29: Utili di aziende e dividendi di società

## Entrate in Conto capitale

Sono le entrate che finanziano gli investimenti e che derivano per la maggior parte da alienazioni di beni, da trasferimenti di altri enti per la realizzazione di opere pubbliche e da ricorso al credito. Naturalmente presentano situazioni molto diversificate da anno ad anno in quanto collegate ad operazioni "straordinarie" e ai tempi di programmazione e realizzazione delle opere pubbliche. Le entrate rilevate al titolo quarto e quinto del bilancio sono, di norma, accertate solo in presenza di effettiva realizzazione e pertanto sono caratterizzate da un alto grado di attendibilità.

La situazione nei vari anni è così sintetizzabile:

Anno	totale entrate in conto capitale	Variazione annua	abitanti al 31dicembre	Variazione Popolazione	entrata in conto capitale pro capite	Variazione annua entrata in c/ capitale pro capite
2001	1.465.480.362	0%	4.037.095	0%	363,00	0%
2002	1.738.491.143	18,63%	4.059.416	0,55%	428,26	17,98%
2003	2.169.313.742	24,78%	4.101.324	1,03%	528,93	23,51%
2004	1.888.245.715	-12,96%	4.151.335	1,22%	454,85	-14,01%
2005	1.974.277.156	4,56%	4.187.544	0,87%	471,46	3,65%
2006	1.697.316.690	-14,03%	4.223.585	0,86%	401,87	-14,76%
2007	1.894.963.714	11,64%	4.275.843	1,24%	443,18	10,28%
2008	1.694.632.973	-10,57%	4.337.996	1,45%	390,65	-11,85%

Tabella 30: Entrate in conto capitale

L'estrema variabilità delle entrate in conto capitale rispetto l'anno di partenza, il 2001, è visualizzabile attraverso il grafico di sotto:

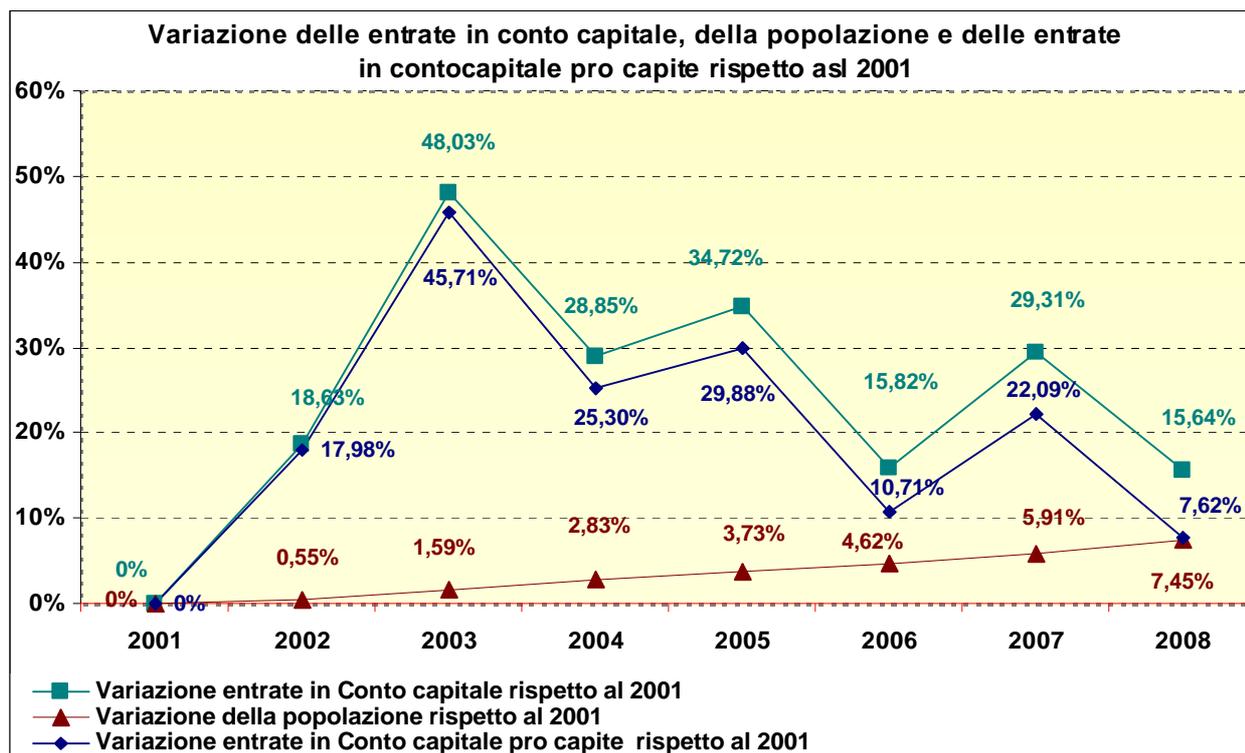


Grafico 9: Variazione della popolazione, delle entrate in conto capitale e pro capite

Per gli aggregati principali è possibile fare valutazioni più puntuali

### **Proventi da alienazioni di beni patrimoniali**

Si tratta di risorse che derivano dalla vendita di beni patrimoniali disponibili, di quote di partecipazione in aziende e di beni mobili. Le risorse che derivano da tale cespite risentono di particolari situazioni legate soprattutto alla dismissione di importanti quote di partecipazioni, in occasione della quotazione in borsa di Hera ed Enia. La situazione riepilogativa è la seguente:

Anno	Alienazioni di beni patrimoniali	incidenza % sulle entrate in conto capitale	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	266.842.038	18,21%	0%
2002	288.706.354	16,61%	8,19%
2003	705.308.396	32,51%	144,30%
2004	267.957.975	14,19%	-62,01%
2005	423.903.783	21,47%	58,20%
2006	283.028.397	16,68%	-33,23%
2007	483.569.195	25,52%	70,86%
2008	289.132.902	17,06%	-40,21%
Variazione 2001/2008	8,35%	-6,30%	

Tabella 31: Alienazione di beni patrimoniali

Si nota il dato relativo all'anno 2003 e riferito alla alienazione di una cospicua quota di partecipazione in Hera detenuta dai Comuni, in occasione della quotazione in borsa della società stessa. Medesimo discorso per l'anno 2007 nel quale i Comuni proprietari di Enia hanno accertato a loro volta i proventi delle alienazioni.

### **Trasferimenti di capitali dallo Stato**

Le risorse che derivano da trasferimenti statali in conto capitale sono abbastanza ridotte e ad appannaggio di alcune categorie di enti, in modo particolare degli enti di dimensioni ridotte (Comuni con meno di 3.000 abitanti). Per il resto, escluso alcune situazioni molto particolari, non esiste un trasferimento con il carattere della ordinarietà e ricorrenza per gli enti di dimensioni superiori. Nel tempo la situazione si è così evoluta:

Anno	Trasferimenti di capitali dallo Stato	incidenza % sulle entrate in conto capitale	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	42.905.473	2,93%	0%
2002	56.814.060	3,27%	32,42%
2003	46.302.707	2,13%	-18,50%
2004	41.461.017	2,20%	-10,46%
2005	80.412.618	4,07%	93,95%
2006	64.447.900	3,80%	-19,85%
2007	34.312.624	1,81%	-46,76%
2008	60.289.294	3,56%	75,71%
Variazione 2001/2008	40,52%	21,52%	

Tabella 32: Trasferimenti di capitali dallo Stato

### **Trasferimenti di capitale dalla Regione**

Si tratta di risorse che derivano da programmi di finanziamento regionali e che di norma, partecipano al finanziamento di opere pubbliche per cui esercitano una funzione di volano per favorire gli investimenti. Il cofinanziamento spesso copre percentuali molto significative dell'intero costo dell'opera. La variazione nel tempo è dovuta alla presenza di alcuni programmi speciali che nei vari anni hanno permesso ai Comuni di usufruire di importanti risorse. La situazione è così riepilogabile:

Anno	Trasferimenti di capitali dalla Regione	incidenza % sulle entrate in conto capitale	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	154.131.937	10,52%	0%
2002	188.356.920	10,83%	22,20%
2003	172.577.078	7,96%	-8,38%
2004	170.262.273	9,02%	-1,34%
2005	135.130.582	6,84%	-20,63%
2006	116.208.620	6,85%	-14,00%
2007	116.735.479	6,16%	0,45%
2008	114.109.384	6,73%	-2,25%
Variazione 2001/2008	-25,97%	-35,98%	

Tabella 33: Trasferimenti di capitali dalla Regione

### **Permessi di costruire e relative sanzioni**

Le risorse che derivano dalla attività edilizia hanno da diversi anni un significato molto importante per il bilancio degli enti locali. Da più parti si sollevano dubbi sulla correttezza dell'azione delle amministrazioni laddove si dice "... usano territorio per garantirsi risorse finanziarie". Solo dal 2007 sono disponibili i dati relativi al gettito accertato. Per tale esercizio ci si attestava su € 370.352.262 mentre nell'anno 2008 si è scesi a € 319.749.294 con un decremento del 13,66%. E' noto che le difficoltà del mercato edilizio hanno avuto inizio già nel 2008 ma che andranno senz'altro peggiorando nell'anno 2009. Il legislatore da diverso tempo ha permesso agli enti locali di utilizzare parte delle risorse che derivano dai permessi di costruire per la copertura di spesa corrente. Nell'anno 2008 la norma consentiva di utilizzare tale possibilità fino al 75% del provento con una indicazione di utilizzare il 25% per la manutenzione del patrimonio. I dati relativi ai bilanci di previsione per l'esercizio 2008 permettono di valutare in circa 145 milioni la quota destinata al finanziamento della spesa corrente.

### **Assunzione di mutui**

Il ricorso al credito ha rappresentato per diversi anni la maggiore fonte di finanziamento degli investimenti degli enti locali. Negli ultimi anni considerati dall'analisi, assistiamo ad una contrazione della richiesta di mutui, in parte compensata nei primi anni da un incremento della emissione di prestiti obbligazionari e poi collegata ad una contrazione significativa della capacità di investimento degli enti locali. La situazione è destinata ad aggravarsi, tenuto conto che le regole del patto di stabilità, riferite ai Comuni con oltre 5.000 abitanti, non considerano i prestiti fra le "entrate finali" e conseguentemente i medesimi non rilevano nella definizione del "saldo". Le Regole del patto di stabilità a cui si fa riferimento, sono quelle previste dall'art. 77/bis del decreto legge n. 112/08 convertito in legge 133/08 e pertanto applicate a far tempo dal 1° gennaio 2009. I dati ci fanno vedere una difficoltà ed una riduzione del ricorso ai prestiti anche per gli anni 2007 e 2008. Le difficoltà appaiono per tali anni più di carattere finanziario, è difficile cioè potersi permettere

una espansione della spesa per la restituzione dei prestiti. Nel corso dell'anno 2007 i Comuni della Regione hanno ridotto il loro residuo debito, hanno cioè restituito più capitale rispetto ai nuovi prestiti accesi. Questa tendenza trova conferma anche nell'anno 2008. La situazione di bilancio riferita all'accertamento di entrate correlate ai mutui è la seguente:

Anno	Assunzione di mutui	incidenza % sulle entrate in conto capitale	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	356.839.192	24,35%	0%
2002	384.448.165	22,11%	7,74%
2003	305.141.999	14,07%	-20,63%
2004	377.687.447	20,00%	23,77%
2005	250.353.308	12,68%	-33,71%
2006	251.014.751	14,79%	0,26%
2007	175.456.275	9,26%	-30,10%
2008	180.573.736	10,66%	2,92%
Variazione 2001/2008	-49,40%	-56,24%	

Tabella 34: Assunzione di mutui e prestiti

Nel contempo i Comuni hanno fatto ricorso anche alla emissione di prestiti obbligazionari (B.O.C.) per cifre abbastanza significative. Il quadro che segue da conto degli accertamenti per tale finalità:

Anno	Emissione di prestiti obbligazionari	incidenza % sulle entrate in conto capitale	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	63.953.620	4,36%	0%
2002	97.430.079	5,60%	52,34
2003	92.920.432	4,28%	-4,63
2004	163.388.319	8,65%	75,84
2005	245.880.166	12,45%	50,49
2006	182.393.565	10,75%	-25,82
2007	66.391.000	3,50%	-63,6
2008	82.345.128	4,86%	24,03
Variazione 2001/2008	28,76%	11,35%	

Tabella 35: Emissione di prestiti obbligazionari

La spesa per interessi che gli enti locali affrontano per i prestiti in ammortamento è abbastanza contenuta ed è inferiore al 5% della spesa corrente.

## Spese correnti

Sono le spese che i Comuni affrontano annualmente per garantire il proprio funzionamento; in particolare sono riferite alle spese di personale, quelle per l'acquisto di beni e materie prime e di servizi, le spese riferite ai trasferimenti ad altri soggetti, alle imposte e tasse, agli interessi passivi ecc. L'andamento delle spese correnti nel periodo considerato è influenzato, come per l'entrata, dalla modificazione della forma di gestione di alcuni servizi ed anche dal numero degli abitanti in costante aumento. La spesa corrente è anche considerata nel patto di stabilità interno e pertanto alcune dinamiche di possibile crescita possono essere condizionate dai rigidi limiti imposti ai Comuni con oltre 5.000 abitanti dal patto medesimo.

La situazione è così riepilogabile:

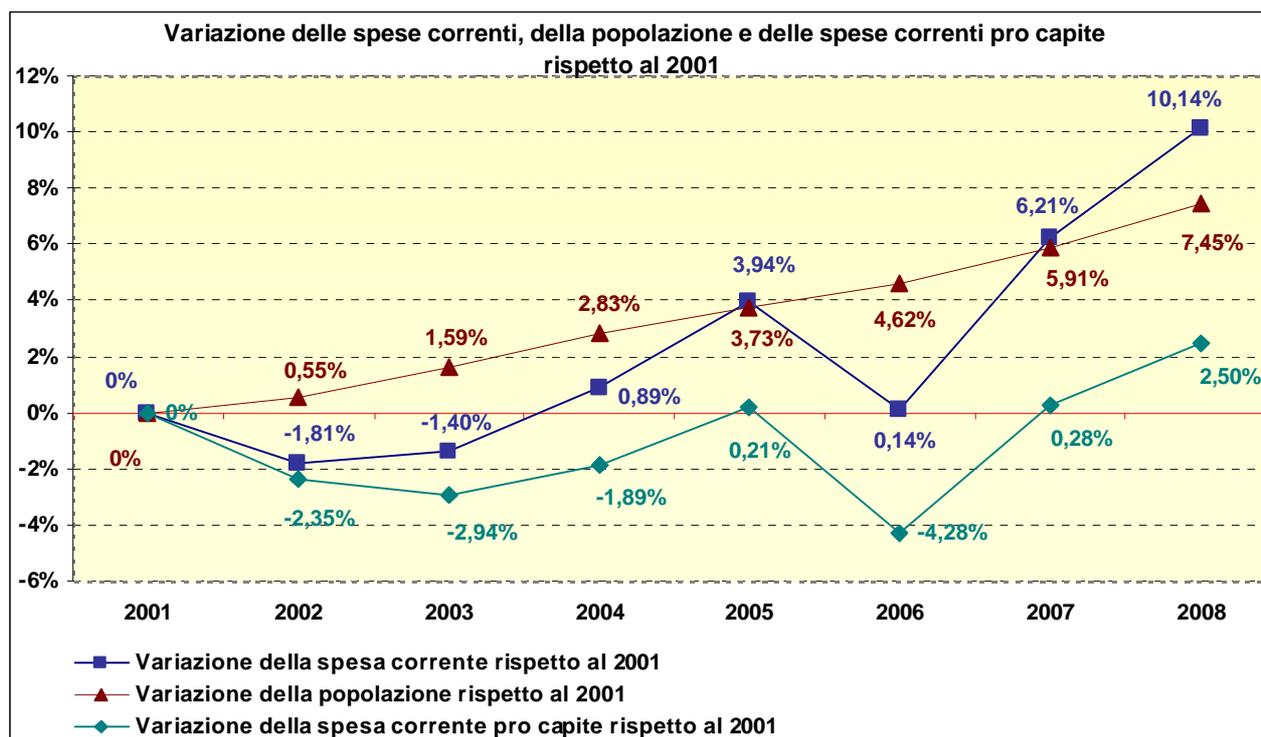
Anno	totale spesa corrente	Variazione annua della spesa corrente	abitanti al 31dicembre	Variazione annua della popolazione	Spesa corrente pro capite	Variazione annua della spesa corrente pro capite
2001	3.487.699.977	0%	4.037.095	0%	863,91	0%
2002	3.424.487.862	-1,81%	4.059.416	0,55%	843,59	-2,35%
2003	3.438.985.267	0,42%	4.101.324	1,03%	838,51	-0,60%
2004	3.518.715.634	2,32%	4.151.335	1,22%	847,61	1,09%
2005	3.625.253.246	3,03%	4.187.544	0,87%	865,72	2,14%
2006	3.492.604.813	-3,66%	4.223.585	0,86%	826,93	-4,48%
2007	3.704.257.622	6,06%	4.275.843	1,24%	866,32	4,76%
2008	3.841.282.502	3,70%	4.337.996	1,45%	885,50	2,21%

Tabella 36: Spese correnti

Come già indicato, l'esternalizzazione di servizi ha comportato una riduzione abbastanza significativa della spesa corrente complessiva. In particolare l'azione di modifica del sistema di remunerazione del servizio di raccolta dei rifiuti, ha determinato importanti quote di spesa in meno. Lo si nota in modo preciso nell'esercizio 2006 nel quale la diminuzione è legata a riduzione della spesa per acquisto di materie prime e per l'utilizzazione di servizi. Nell'esercizio 2007 lo sblocco della possibilità di agire sulla leva tributaria ha consentito agli enti di godere di risorse nuove, di importo abbastanza significativo e di "recuperare" alcune situazioni di difficoltà, emerse negli anni di entrate tributarie non incrementate rispetto agli anni precedenti. La stessa dinamica si ripete anche nell'anno 2008. La differenza percentuale fra i due esercizi fa emergere un incremento nel 2008 del 3,70% rispetto all'anno precedente. Se si analizza la spesa pro – capite, si evidenzia che dal 2001 al 2008 la stessa è incrementata solo del 2,50% con un incremento del 2,21% fra il 2007 e il 2008.

Occorre però tenere presente quanto già sottolineato in merito alla diminuzione dei servizi gestiti direttamente dai Comuni.

Sulla base di quanto esposto attraverso il grafico qui sotto si dà la rappresentazione visiva della dinamica delle variabili analizzate rispetto al 2001, anno di riferimento per l'analisi. La contrazione della spesa corrente ha avuto luogo nel 2002, nel 2003 mentre nel 2006 si era tornati al livello del 2001. Il 2007 ed il 2008 mostrano aumenti tali per cui in termini nominali la spesa è cresciuta nel periodo 2001/2008 del 10,14% a fronte di un'inflazione media annua 2001/2008 del 16,59%. In termini reali si evidenzia cioè una forte sofferenza e sarà a questo proposito interessante valutare le scelte fatte attraverso l'allocazione della spesa medesima nell'ambito delle differenti funzioni.



Si ritiene interessante analizzare in via preliminare le principali componenti della spesa corrente, in particolare

### ***Spesa per il personale***

I dati si riferiscono a quanto impegnato nell'intervento 1 del titolo primo del bilancio. Da alcuni anni il costo del personale viene considerato comprensivo di alcune componenti che non trovano collocazione in bilancio nell'intervento 1, ad esempio l'IRAP o anche alcuni oneri per incarichi, collocati generalmente nell'intervento 3. In ogni caso l'analisi consente di valutare una tendenza ed è esercitata confrontando dati omogenei nei vari anni. Le norme che si sono succedute nel tempo hanno individuato la necessità di un contenimento della spesa di personale, in termini assoluti. Solo nel corso del 2008 con il D.L. 112/08, si è ipotizzato il passaggio al controllo del rapporto fra la spesa per il personale ed il totale della spesa corrente. Nel periodo che qui interessa, la norma forse più significativa riferita al contenimento della spesa di personale è rinvenibile nella legge 27.12.2006 n.296 (finanziaria per l'esercizio 2007)

La spesa affrontata nei vari anni è stata la seguente:

Anno	spesa per il personale intervento 1	incidenza % sulla spesa corrente	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	1.073.192.885	30,77%	0%
2002	1.106.683.037	32,32%	3,12%
2003	1.148.163.622	33,39%	3,75%
2004	1.159.457.537	32,95%	0,98%
2005	1.221.045.650	33,68%	5,31%
2006	1.235.633.134	35,38%	1,19%
2007	1.243.013.827	33,56%	0,60%
2008	1.259.331.207	32,78%	1,31%
Variazione 2001/2008	17,34%	6,54%	

Tabella 37: Spesa per il personale

Occorre tenere presente che la dinamica di crescita è influenzata in maniera significativa dalle spese collegate ai rinnovi contrattuali e che in alcuni anni, sono stati corrisposti competenze arretrate per tali finalità. Inoltre vi è il fenomeno degli avanzamenti professionali che incide sostanzialmente in situazioni di costante stallo occupazionale. L'analisi della spesa pro-capite evidenzia un incremento da 265,83 € ad abitante nel 2001 a 290,30 € per abitante nel 2008 con un aumento percentuale del 9,20%. Invece è pressoché immutata la spesa pro-capite degli anni 2007 e 2008, con una leggerissima diminuzione dello 0,13%.

Va anche osservato che la variazione di tale tipologia di spesa nel periodo 2001/2008, dell'ordine del 17,34%, è in realtà il frutto di una contrazione del numero di dipendenti impiegati nei singoli comuni. A conferma di tale asserzione vi sono da un lato i dati sul numero degli addetti in anno uomo, che gli enti indicano nei certificati ai bilanci di previsione, che passano da 39.106 nel 2001 a 35.890 nel 2008 (-8,22%), e dall'altro lato i dati sulla retribuzione media pro capite rilevati dal conto annuale del personale, così come visibili sul sito della RGS, che indicano nello stesso periodo un aumento di costi del personale dei comuni a livello nazionale pari al 28,97%<sup>2</sup> (in Emilia-Romagna utilizzando come denominatore il personale in anni uomo e come numeratore l'intervento 1 l'incremento unitario è del 27,86%).

Nel complesso, tenuto conto che la spesa corrente totale dei Comuni della Regione Emilia Romagna, è solo marginalmente interessata da quote relative a gestioni di servizi produttivi, che la renderebbero poco attendibile in caso di confronti con altre realtà e che influenzerebbero anche i rapporti fra il totale della stessa e le varie componenti, si ritiene che la spesa di personale presenti una percentuale idonea a garantire spazi di flessibilità di bilancio certamente in linea con le altre realtà italiane.

### ***Spesa per acquisto di beni e materie prime e per utilizzo di beni di terzi***

La gestione diretta di servizi è sempre meno presente all'interno dell'azione delle amministrazioni locali. Ne consegue che questa spesa nel corso degli anni presi in considerazione, si è praticamente dimezzata. Già si è detto dei servizi "esternalizzati" o gestiti da realtà sovra comunali, in ogni caso anche quando ciò non accade, assistiamo ad uno spostamento crescente dalla gestione diretta alla gestione affidata a terzi, con conseguente variazione dell'imputazione della spesa.

<sup>2</sup> Le voci che concorrono al calcolo sono: Stipendio più I.I.S. , RIA, Tredicesima, Straordinario, Indennità fisse, Altre accessorie (<http://www.contoannuale.tesoro.it/sicoSite/PaginaIniziale.jsp>)

La situazione riepilogativa è la seguente:

Anno	Spese per acquisto di beni e materie prime e per l'utilizzo di beni di terzi	incidenza % sulla spesa corrente	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	314.772.647	9,03%	0%
2002	262.250.928	7,66%	-16,69%
2003	215.534.864	6,27%	-17,81%
2004	199.710.709	5,68%	-7,34%
2005	198.486.041	5,48%	-0,61%
2006	182.702.668	5,23%	-7,95%
2007	161.936.974	4,37%	-11,37%
2008	162.390.786	4,23%	0,28%
Variazione 2001/2008	-48,41%	-53,16%	

Tabella 38: Spesa per acquisti e per l'utilizzo di beni di terzi

La spesa pro-capite passa dai 77,98 € dell'anno 2001 ai 37,43 € dell'esercizio 2008 con una riduzione pari al 52%.

#### **Spese per prestazioni di servizi**

E' la quota più importante della spesa corrente dei Comuni, lo è diventata negli ultimi tempi, prima era preponderante la spesa per il personale. E' direttamente collegata alla modifica delle forme di gestione di diversi servizi pubblici. L'andamento nel periodo interessato dall'analisi è abbastanza lineare, tenuto conto che da una parte sono fuoriuscite dal bilancio alcune spese collegate a servizi "esternalizzati" e di contro, abbiamo assistito ad un incremento di tale tipologia, a discapito della spesa per acquisto di beni e materie prime. L'andamento può essere così riassunto:

Anno	Spese per prestazioni di servizi	incidenza % sulla spesa corrente	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	1.416.030.353	40,60%	0%
2002	1.380.029.243	40,30%	-2,54%
2003	1.416.875.317	41,20%	2,67%
2004	1.466.992.988	41,69%	3,54%
2005	1.507.422.000	41,58%	2,76%
2006	1.347.129.108	38,57%	-10,63%
2007	1.486.640.550	40,13%	10,36%
2008	1.549.889.828	40,35%	4,25%
Variazione 2001/2008	9,45%	-0,62%	

Tabella 39: Spesa per prestazioni di servizi

La presenza del segno meno nella variazione percentuale rispetto all'anno precedente evidenzia i momenti in cui le esternalizzazioni sono state più marcate. Come si evince una quota consistente della spesa corrente è destinata ad acquisto di servizi. In termini pro-capite la spesa dell'anno 2001 era di €350,75 ad abitante mentre nel 2008 è di €357,28 con un incremento dell' 1,86%.

### **Trasferimenti**

Si tratta di risorse che gli enti locali assegnano a soggetti diversi per contributi. E' una quota di spesa in crescita anche perché collegata alla presenza sempre più significativa di organismi sorti per la gestione sovra comunale di funzioni e servizi. L'andamento è stato il seguente:

Anno	Trasferimenti	incidenza % sulla spesa corrente	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	332.931.726	9,55%	0%
2002	354.173.951	10,34%	6,38%
2003	355.040.174	10,32%	0,24%
2004	411.887.255	11,71%	16,01%
2005	414.480.202	11,43%	0,63%
2006	457.546.773	13,10%	10,39%
2007	509.875.159	13,76%	11,44%
2008	557.560.037	14,51%	9,35%
Variazione 2001/2008	67,47%	52,05%	

Tabella 40 :Trasferimenti correnti

### **Interessi passivi e oneri finanziari**

E' la spesa riferita alle operazioni finanziarie che interessano i Comuni. La quasi totalità degli interessi è collegata all'ammortamento di mutui e prestiti obbligazionari. Negli ultimi anni in alcuni Comuni hanno determinato effetti negativi anche i "prodotti finanziari derivati" con spesa che di norma è stata aggiunta agli interessi per il debito sottostante all'operazione. I tassi di interesse in questi anni si sono ridotti all'inizio del periodo e poi sono stati interessati da un incremento significativo nei due anni finali. Dall'esercizio 2009 è iniziato un nuovo periodo di contrazione. Questo, unitamente al contenimento del ricorso al credito, ha consentito una spesa abbastanza contenuta. In termini assoluti la spesa si è così evoluta:

Anno	Interessi passivi ed oneri finanziari	incidenza % sulla spesa corrente	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	189.049.202	5,42%	0%
2002	179.708.203,00	5,25%	-4,94%
2003	167.746.474	4,88%	-6,66%
2004	152.853.751	4,34%	-8,88%
2005	152.245.869	4,20%	-0,40%
2006	158.092.042	4,53%	3,84%
2007	173.693.556	4,69%	9,87%
2008	181.447.434	4,72%	4,46%
Variazione 2001/2008	-4,02%	-12,86%	

Tabella 41 :Interessi passivi e oneri finanziari

Il riferimento che la legge prevede, in occasione dell'accensione di un nuovo debito, è costituito dalla spesa per interessi rapportata al totale delle entrate correnti rilevate dal conto consuntivo del penultimo esercizio precedente. Utilizzando i dati a disposizione, la percentuale media del 2008 risulta essere del 4,72% e pertanto pari ad 1/3 del limite massimo del 15%. Ciò significa che i Comuni, nella media, hanno grandi possibilità di ricorso al credito, purtroppo però tali teoriche possibilità incontrano ostacoli insormontabili nella scarsità dei mezzi finanziari necessari per la restituzione ed anche nelle regole del patto di stabilità.

### **Composizione per funzione della spesa corrente**

Come accennato sopra la composizione della spesa corrente può essere utilizzata anche per individuare le scelte allocative compiute dagli amministratori. La questione assume un rilievo particolare nel contesto finora descritto, caratterizzato da risorse stagnanti in termini reali e da una popolazione che cresce, invecchia, aumenta la propria quota di immigrati e chiede, di conseguenza, servizi ulteriori ai comuni.

Osservando la tabella 42, che esprime la spesa corrente per funzioni in milioni di euro, si osserva il concorso delle singole funzioni all'aumento complessivo della spesa nel periodo 2001/2008 di 354 milioni di euro. L'incremento più significativo, pari a 250 milioni di euro, ha riguardato il settore sociale, seguito dall'istruzione pubblica (+82 milioni) e dalla polizia locale (+65 milioni). Per contro le riduzioni più significative hanno riguardato i servizi produttivi (-157 milioni) e la gestione del territorio e dell'ambiente (-151 milioni) con un calo in massima parte spiegabile in entrambi i casi con il fenomeno, già descritto, delle esternalizzazioni<sup>3</sup>. Sulla crescita di 213 milioni di euro della funzione 1, che comprende tutte le spese di funzionamento dell'ente<sup>4</sup>, va rilevato che in essa è molto forte l'incidenza del personale, il cui costo unitario si è visto crescere sostanzialmente: posto, infatti, uguale a 100 il personale dell'ente, dai dati della tabella 19 della relazione al conto annuale 2007, si osserva che il personale dell'area di funzionamento è pari a 27. Va anche rilevato che nella funzione 1 vengono imputate, per il principio di prevalenza, spese anche di altra natura tant'è che nel certificato al conto 2008 è stato inserito il quadro S1 proprio al fine di ricalcolarne i valori che risultavano eccessivi a livello nazionale.

I comuni che hanno compilato il quadro S1 in modo significativo non sono stati moltissimi (39) e tuttavia per indicare la tendenza si sottolinea che il valore della funzione 1, rispetto a quanto originariamente iscritto in bilancio, ha subito una diminuzione del 15% portando il proprio peso sulla spesa corrente dal 29% al 25%<sup>5</sup>..

---

<sup>3</sup> Le **Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente** contengono:

- Urbanistica e gestione del territorio
- Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare
- Servizio di protezione civile
- Servizio idrico integrato
- Servizio smaltimento rifiuti
- Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde. Altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente

<sup>4</sup> Le **Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo** contengono le spese relative agli:

- Organi istituzionali, partecipazione e decentramento
  - di cui: indennità per gli organi istituzionali degli enti
- Segreteria generale, personale e organizzazione
- Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione
- Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali
- Gestione dei beni demaniali e patrimoniali
- Ufficio tecnico
- Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico
- Altri servizi generali

<sup>5</sup> Per gli altri comuni è tuttavia possibile che la distribuzione della spesa per funzioni sia corretta

Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variazione 2001/2008
<b>Servizi Generali</b>	930	931	1.012	1.007	1.068	1.054	1.119	1.144	213
<b>Giustizia</b>	14	14	15	16	15	16	16	17	3
<b>Polizia Locale</b>	131	140	156	168	176	182	188	197	65
<b>Istruzione Pubblica</b>	433	450	465	491	509	477	500	515	82
<b>Cultura e Beni Culturali</b>	183	177	183	184	193	185	197	207	24
<b>Settore Sportivo e Ricreativo</b>	73	71	73	75	77	74	79	82	10
<b>Turismo</b>	20	22	25	27	28	24	27	29	9
<b>Viabilità e Trasporti</b>	275	235	228	238	246	243	268	286	11
<b>Gestione del Territorio e dell'Ambiente</b>	579	565	511	510	489	394	421	429	- 151
<b>Settore Sociale</b>	605	640	660	708	731	759	812	855	250
<b>Sviluppo Economico</b>	47	43	46	40	43	38	40	42	- 5
<b>Servizi Produttivi</b>	196	136	67	54	50	46	38	39	- 157
<b>Totale</b>	3.488	3.424	3.439	3.519	3.625	3.493	3.704	3.841	354

Tabella 42 :Spesa corrente per funzione

In termini di composizione, nella tabella successiva è possibile visualizzare il peso delle differenti funzioni sulla spesa corrente dal quale emerge, con maggior chiarezza, l'incidenza crescente del settore sociale, che rappresentava il 17,36% della spesa nel 2001 e ne rappresenta il 22,26% nel 2008. Gli altri settori che vedono crescere o decrescere il proprio peso in misura significativa sono gli stessi sopra evidenziati..

Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Servizi Generali</b>	26,68%	27,18%	29,43%	28,62%	29,47%	30,19%	30,20%	29,78%
<b>Giustizia</b>	0,39%	0,42%	0,42%	0,45%	0,42%	0,46%	0,44%	0,44%
<b>Polizia Locale</b>	3,77%	4,09%	4,52%	4,77%	4,85%	5,20%	5,07%	5,12%
<b>Istruzione Pubblica</b>	12,43%	13,13%	13,51%	13,95%	14,05%	13,66%	13,50%	13,42%
<b>Cultura e Beni Culturali</b>	5,23%	5,16%	5,32%	5,24%	5,33%	5,29%	5,31%	5,38%
<b>Settore Sportivo e Ricreativo</b>	2,08%	2,08%	2,11%	2,14%	2,13%	2,11%	2,13%	2,14%
<b>Turismo</b>	0,59%	0,63%	0,73%	0,76%	0,78%	0,69%	0,74%	0,76%
<b>Viabilità e Trasporti</b>	7,90%	6,87%	6,64%	6,78%	6,78%	6,97%	7,23%	7,44%
<b>Gestione del Territorio e dell'Ambiente</b>	16,61%	16,50%	14,85%	14,49%	13,50%	11,28%	11,36%	11,16%
<b>Settore Sociale</b>	17,36%	18,70%	19,19%	20,12%	20,16%	21,74%	21,92%	22,26%
<b>Sviluppo Economico</b>	1,35%	1,26%	1,32%	1,15%	1,18%	1,10%	1,08%	1,09%
<b>Servizi Produttivi</b>	5,62%	3,98%	1,95%	1,53%	1,37%	1,31%	1,02%	1,02%

Tabella 43 :Composizione della spesa corrente per funzione

Il grafico che segue da una rappresentazione visiva della medesima tabella:

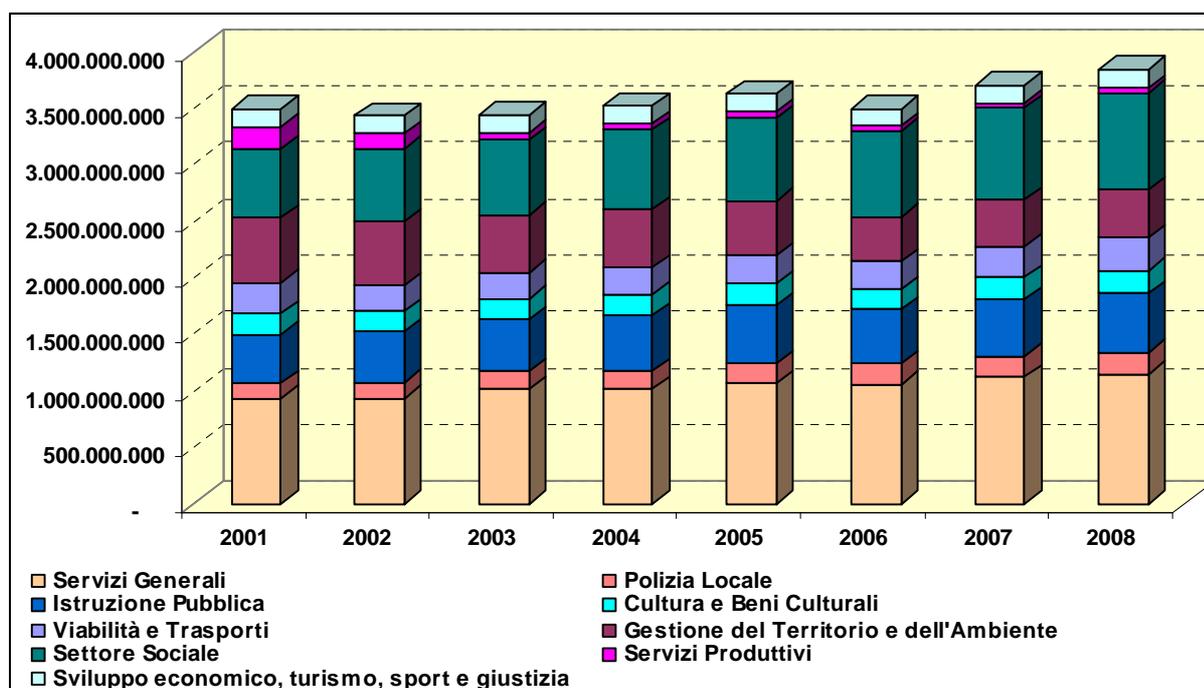


Grafico 10: Composizione della spesa corrente

## Spese in conto capitale

Sono le spese che i Comuni hanno impegnato per l'acquisto, la costruzione e la manutenzione straordinaria di beni appartenenti al proprio patrimonio. I dati che seguono sono rilevati nei rendiconti dei singoli esercizi e pertanto presentano elevata attendibilità. Gli investimenti negli ultimi anni sono stati ridotti a seguito della diminuzione delle risorse disponibili ed anche per l'effetto prodotto dalle regole del patto di stabilità interno. L'andamento degli impegni fa emergere la tendenza alla riduzione, andamento che certamente troverà conferma negli anni seguenti. La situazione è così riepilogabile:

Anno	Totale Spesa in Conto Capitale	Variazione annua	abitanti al 31dicembre	Spesa in conto capitale pro capite
2001	1.295.047.504	0%	4.037.095	320,79
2002	1.650.961.507	27,48%	4.059.416	406,70
2003	1.896.905.081	14,90%	4.101.324	462,51
2004	1.754.635.766	-7,50%	4.151.335	422,67
2005	1.692.131.255	-3,56%	4.187.544	404,09
2006	1.511.834.850	-10,65%	4.223.585	357,95
2007	1.649.317.807	9,09%	4.275.843	385,73
2008	1.557.252.839	-5,58%	4.337.996	358,98
Variazione 2001/2008	20,25%		7,45%	11,91%

Tabella 44 :Spesa in conto capitale

La spesa per investimenti ha un andamento non lineare da anno ad anno, collegato direttamente alle risorse disponibili. Negli ultimi anni la tendenza è alla riduzione degli interventi, anche perché l'azione degli enti è influenzata dalla applicazione delle regole del "patto di stabilità interno" che

solo da alcuni anni considera gli investimenti. Va segnalata la situazione in controtendenza relativa all'anno 2007, peraltro già evidenziata in sede di analisi dell'entrata relativa al titolo quarto; in quell'anno diversi enti hanno introitato risorse ingenti legate alla dismissione di una importante quota di partecipazione in una società di gestione di servizi pubblici quotata in borsa. L'analisi della spesa pro – capite per investimenti, segnala una riduzione nel 2008 pari al 6,93% rispetto all'anno precedente. Si rinvia alla successiva analisi dell'indebitamento per verificare l'andamento di tale importantissima fonte di finanziamento degli investimenti degli enti locali. E' interessante valutare anche la quota di spesa in conto capitale che effettivamente è utilizzata per incrementare le immobilizzazioni dell'ente. Se si esclude dal totale della spesa del titolo 2° le quote che riguardano le "concessioni di crediti" e le "anticipazioni", voci di sicuro interesse in un ambito nel quale la costituzione di diverse società patrimoniali hanno reso necessario il passaggio di risorse significative per tali finalità, si evidenzia che la quota residua destinata ad acquisizione di beni immobili, mobili, attrezzature, incarichi professionali esterni, trasferimenti di capitale e partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale si riduce come segue:

Anno	totale spesa in conto capitale	Concessione di crediti ed anticipazioni	Spesa netta per interventi di investimento	abitanti al 31dicembre	Spesa pro capite
2001	1.295.047.503	106.801.292	1.188.246.211	4.037.095	294,33
2002	1.650.961.507	90.699.500	1.560.262.007	4.059.416	384,36
2003	1.896.905.081	123.666.831	1.773.238.250	4.101.324	432,36
2004	1.754.635.766	150.765.756	1.603.870.010	4.151.335	386,35
2005	1.692.131.255	226.198.353	1.465.932.902	4.187.544	350,07
2006	1.511.834.850	225.324.655	1.286.510.195	4.223.585	304,60
2007	1.649.317.807	420.899.232	1.228.418.575	4.275.843	287,29
2008	1.557.252.839	390.235.642	1.167.017.197	4.337.996	269,02

Tabella 45 :Spesa in conto capitale

La differenza pro – capite fra il 2008 e l'anno precedente si attesta su – 6,36%.

A conferma della tendenza alla riduzione degli investimenti si segnala che la quota netta impegnata per il 2008 è la più bassa degli anni considerati nell'analisi.

## Indebitamento

Il ricorso al prestito è stato nel periodo che viene considerato in questa analisi, lo strumento maggiormente utilizzato per il finanziamento di spese di investimento. Preliminarmente occorre evidenziare che la modifica alla Costituzione introdotta dalla Legge n. 3 del 2001 ha limitato la possibilità per gli enti locali nell'accensione di prestiti al solo finanziamento di spese di investimento (art. 119 comma 5°). Dall'esercizio 2001 pertanto i prestiti sono stati utilizzati unicamente per tali finalità. La consistenza del debito a quella data invece può essere determinata anche da operazioni diverse. La componente debito è oggi una delle più significative per i Comuni e costituisce uno degli indicatori principali che vengono considerati quando si cerca di definire lo "stato di salute" del Comune stesso, da un punto di vista economico – finanziario. La conoscenza dello stock di debito consente anche di ricondurre a correttezza alcune analisi frettolose che dipingono i Comuni come enti molto indebitati.

Lo stock di debito complessivo al 31 dicembre 2008 è quello che emerge dalla tabella che segue; si preferisce indicare anche il dato nei vari anni per consentire di apprezzare le modifiche che sono intervenute nel tempo.

anno	indebitamento al 31 dicembre	abitanti al 31 dicembre	debito pro capite
2.001	3.301.803.124	4.037.095	817,87
2.002	3.498.140.067	4.059.416	861,73
2.003	3.407.066.370	4.101.324	830,72
2.004	3.623.443.555	4.151.335	872,84
2.005	3.686.684.139	4.187.544	880,39
2.006	3.807.109.953	4.223.585	901,39
2.007	3.703.596.162	4.275.843	866,17
2.008	3.700.769.171	4.337.996	853,11

Tabella 46 :Indebitamento

Come emerge dalla tabella lo stock complessivo di debiti dei Comuni ha presentato nell'esercizio 2006 il valore massimo mentre dal 2007 ha iniziato a ridursi. E' presumibile che questa riduzione si accentui negli anni prossimi, tenuto conto che le risorse che derivano dalla accensione di prestiti, non rilevano nella determinazione delle "entrate finali" che costituiscono una delle due componenti che danno vita al "saldo" su cui si determina l'obiettivo del patto di stabilità interno.

In termini pro capite il debito al 31 dicembre del 2008 risulta diminuito rispetto all'anno precedente dell' 1,51%.

Recentemente il Ministero dell'Interno ha determinato i nuovi parametri per definire lo stato di deficitarietà strutturale degli enti locali. Nel parametro n. 7 viene considerato il debito dell'ente e si ritiene che necessiti di attenzione, un Comune che presenta un indebitamento superiore al 150% del totale delle entrate correnti, se il risultato di gestione dell'anno in corso sia negativo e del 120% in caso di risultato positivo.

I 341 Comuni della Regione Emilia-Romagna nel complesso, presentano un rapporto pari al 92,85%; naturalmente si tratta di una media e diversi Comuni, soprattutto di piccole dimensioni, si trovano con l'indicatore oltre i livelli consentiti.

In una altra parte dell'analisi si è evidenziato che la spesa per interessi passivi legata all'indebitamento risulta contenuta e rappresenta il 4,72% del totale della spesa corrente.

La spesa per rimborso di quote di capitale risente nei vari anni dell'azione di restituzione anticipata di prestiti, situazione che ha interessato diversi enti della Regione, soprattutto di grandi dimensioni.

La quantificazione risulta dalla seguente tabella:

anno	Restituzione di capitale per prestiti
2.001	344.115.404
2.002	326.088.257
2.003	521.531.972
2.004	340.926.551
2.005	489.655.570
2.006	391.865.922
2.007	407.237.198
2.008	340.490.540

Tabella 47 :Restituzione quota capitale di prestiti

Particolarmente interessante risulta l'analisi del debito stratificata secondo la dimensione dei Comuni. Gli elementi che si possono trarre sono molto importanti e devono richiamare l'attenzione su un fenomeno che emerge in maniera sempre più significativa: i comuni soggetti alle regole del patto di stabilità contengono e spesso riducono il proprio debito mentre, i Comuni con meno di 5.000 abitanti incrementano il loro stock, con il serio rischio di irrigidire in modo irreversibile il proprio bilancio di parte corrente.

Per poter meglio comprendere il fenomeno si indicano di seguito i debiti per singola classe di Comuni e le quote pro capite relative. La suddivisione in classi è stata effettuata con riferimento alla popolazione al 31 dicembre 2008.

Classi di Comuni in base agli abitanti	debito al 31 dicembre 2008	numero di Comuni	popolazione residente al 31.12.2008	debito pro capite
fino a 2.000 abitanti	69.402.763	47	55.615	1.247,91
da 2.001 a 3.000	120.009.341	39	93.100	1.289,04
da 3.001 a 5.000	234.554.089	67	267.663	876,30
da 5.001 a 10.000	499.055.772	94	682.489	731,23
da 10.001 a 20.000	693.720.583	60	814.105	852,13
da 20.001 a 50.000	588.439.911	21	584.077	1.007,47
oltre 50.000	1.495.586.712	13	1.840.917	812,41
<b>totale</b>	<b>3.700.769.171</b>	<b>341</b>	<b>4.337.966</b>	<b>853,11</b>

Tabella 48 :Debito per classe demografica 2008

Come si evince sono i Comuni di dimensioni minori ad avere il livello di debito maggiore. Nell'anno 2008 a fronte di una riduzione complessiva dello stock di debito, rispetto alla situazione al 31.12.2007, di € 2.826.992, i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti hanno incrementato il loro debito di € 7.847.629 mentre quelli soggetti al patto lo hanno ridotto di € 10.674.621, confermando una tendenza che si era già affermata anche nell'anno precedente.

Significativa appare al riguardo l'analisi della serie storica del debito pro capite per classi demografiche così come è illustrata nella tabella che segue:

Debito Procapite per classe demografica	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variazione del valore pro capite 2001/2008
Fino a 2.000 ab.	889,13	973,99	1.026,48	1.048,84	1.118,42	1.183,36	1.224,87	1.247,91	358,78
Tra 2.000 e 3.000 ab.	882,70	932,94	1.009,47	1.080,43	1.134,07	1.192,54	1.220,82	1.289,04	406,34
Tra 3.000 e 5.000 ab.	710,86	762,17	820,17	830,04	898,15	885,87	876,07	876,30	165,44
Tra 5.000 e 10.000 ab.	654,10	695,42	700,03	739,56	750,93	785,65	76,91	731,23	77,13
Tra 10.000 e 20.000 ab.	857,87	896,94	942,88	975,97	61,59	963,96	885,70	852,13	- 5,74
Tra 20.000 e 50.000 ab.	827,81	875,17	918,94	979,98	1.024,82	1.045,23	1.014,99	1.007,47	179,66
Maggiore 50.000 ab	875,81	917,19	795,53	843,00	832,34	856,42	813,68	812,41	- 63,40
Media	817,87	861,73	830,72	872,91	880,39	901,39	866,17	853,11	

Tabella 48 :Debito Pro capite per classe demografica

I dati dimostrano con grande evidenza quanto appena asserito a proposito dei comuni di dimensioni minori che vedono, infatti, aumentare nel periodo 2001/2008 il debito per abitante di € 358,78, per la dimensione fino a 2.000 abitanti, e di € 406,34, per la dimensione tra i 2.000 e 3.000 abitanti. Degno di menzione appare, inoltre, l'incremento, in controtendenza, del debito per i comuni tra i 20.000 ed i 50.000 abitanti anche in ragione dello scostamento dal dato medio e del loro sottostare alle regole del patto di stabilità.

Le indicazioni riferite ai debiti sono esclusivamente collegate a mutui e a prestiti obbligazionari, accesi dagli enti locali nel corso degli anni. Confrontando il dato di diminuzione dello stock al 31 dicembre 2008 con i dati finanziari derivati dal conto del bilancio, in particolare con gli accertamenti del titolo V° della parte entrata, emerge una differenza significativa, frutto forse di diverse operazioni di indebitamento che prevedono l'inizio dell'ammortamento dal 1° gennaio del secondo esercizio successivo a quello di contrazione. In questa fase inoltre non sono disponibili dati certi in grado di fotografare il fenomeno dei "prodotto finanziari derivati" anche se la sensazione è che diversi enti, approfittando della diminuzione dei tassi di interesse, siano riusciti a risolvere le esposizioni mediante la chiusura di una quota significativa di questi prodotti.

## Patto di stabilità interno

Il patto di stabilità interno relativo all'anno 2008 è disciplinato dalla legge 27 dicembre 2006 n. 297 (legge finanziaria 2007) e dalle modifiche introdotte dalla legge 24.12.2007 n. 244 (legge finanziaria per il 2008). Ai Comuni con oltre 5.000 abitanti e alle Amministrazioni Provinciali è richiesto di migliorare i propri saldi, mediante l'applicazione di coefficienti che tengono conto del dato di partenza (positivo o negativo) riferito al triennio 2003 – 2005.

I Comuni della Regione Emilia Romagna, con popolazione superiore a 5.000 abitanti al 31 dicembre 2006 e per questo sottoposti alle regole del patto di stabilità nel 2008 erano 183. Di questi la quasi totalità ha rispettato i limiti imposti e ha prodotto un risultato positivo ampiamente oltre quello richiesto. In particolare l'entità della manovra richiesta ai Comuni era stabilita nel raggiungimento di un saldo complessivo negativo di € 133.151.000, determinato da una maggioranza di miglioramenti rispetto all'anno precedente e da qualche possibile peggioramento per i Comuni con particolari condizioni. Il risultato raggiunto complessivamente da tutti i Comuni si è attestato su un saldo positivo di €12.377.000 e pertanto con un extra rispetto di €145.528.000