



Gabinetto del Presidente della Giunta

Direzione Generale Risorse finanziarie e patrimonio

Conti consuntivi delle Amministrazioni Comunali della Regione Emilia Romagna.

Analisi delle principali tendenze riscontrate nel periodo 2001-2011.

(A cura di Nerio Rosa e Francesco Palladino)

Bologna giugno 2013

Indice

Premessa	3
Entrate correnti	7
Entrate Tributarie	18
Prelievo fiscale pro - capite	18
Imposta comunale sugli immobili	19
Addizionale sul consumo di energia elettrica	23
Addizionale IRPEF	24
Compartecipazione all'IRPEF	27
Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche	28
Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	29
Diritti sulle pubbliche affissioni	30
Altre entrate tributarie	30
Entrate da Trasferimenti dallo Stato, dalla Regione e da Altri Enti	32
Trasferimenti dallo Stato:	32
Entrate Extratributarie	37
Proventi dai servizi pubblici	37
Proventi dai beni comunali	40
Utili di aziende speciali e partecipate, dividendi di società	41
Entrate in Conto capitale	42
Proventi da alienazioni di beni patrimoniali	44
Trasferimenti di capitali dallo Stato	45
Trasferimenti di capitale dalla Regione	46
Permessi di costruire e relative sanzioni	46
Assunzione di mutui	47
Spese correnti	49
Spesa per il personale	50
Spese per prestazioni di servizi	53
Trasferimenti	54
Interessi passivi e oneri finanziari	55
Composizione per funzione della spesa corrente	56
Spese in conto capitale	59
Indebitamento	61
Patto di stabilità interno (anni 2010 e 2011)	65

Premessa

I Rendiconti consuntivi dei Comuni della Regione Emilia Romagna nel periodo 2001 – 2011.

Le Amministrazioni Comunali hanno provveduto a compilare ed inviare al Ministero dell'Interno i "Certificati al Rendiconto dell'esercizio 2010 e 2011" 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 aggiornare l'analisi effettuata nel 2011 analizzando i nuovi dati pervenuti¹, in un confronto più ampio relativo al periodo 2001 – 2011, 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.

Nei Conti consuntivi degli esercizi 2009, 2010 e 2011 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 i "fabbisogni 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 11 anni analizzati, la suddivisione percentuale dei tre gruppi che costituiscono l'entrata corrente, dopo che negli esercizi 2009 e 2010 è risultata praticamente identica a quella dell'esercizio 2001, raggiunge nel 2011 il livello massimo di autonomia finanziaria e minimo di dipendenza dai trasferimenti. 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 una finanza più derivata, ricostruendo di fatto la situazione dell'inizio degli anni duemila per poi, con la fiscalizzazione dei trasferimenti e l'introduzione della compartecipazione all'IVA, produrre una situazione di maggiore autonomia, seppure apparente.

In estrema sintesi le situazioni più significative risultano:

- Ü Le entrate tributarie del 2001, rappresentavano il 43,36% del totale delle entrate correnti e la stessa componente nel bilancio 2009, rappresenta il 42,17%: Nel 2011 la stessa quota passa al 64,38% superando anche il livello massimo riscontrato nell'esercizio 2006 (63,08%);
- Ü I trasferimenti correnti, cioè le quote di finanziamento di derivazione statali o regionale nell'esercizio 2001 rappresentavano il 28,11% delle entrate correnti e nel 2009 il 29,04%. Nel 2011 la quota dei trasferimenti sulle entrate correnti va all'8,37%, anche in questo caso al di sotto del dato del 2006 quando si attestava al 9,47%;
- Ü Le entrate che derivano da tariffe e contribuzioni e dalla gestione dei beni e delle partecipazioni, rappresentano circa il 27% delle entrate correnti anche in presenza di importanti interventi di "esternalizzazione dei servizi" intervenute negli anni 2001 - 2011. 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;

¹ I dati elaborati sono quelli presenti in banca dati alla data del 4/6/2013

- 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. L' 86,71% dei cittadini della Regione risiedono in Comuni che applicano nell'anno 2009, l'ICI con una aliquota superiore al 6,50 per mille, nel 2011 la percentuale di cittadini resta praticamente identica passando all' 86,38%. Nel 2001 i cittadini sottoposti ad aliquote così elevate erano il 30,60%;
- Ü L'addizionale IRPEF nell'anno 2001 era applicata in 196 Comuni e interessava il 50,05% dei cittadini della Regione, nel 2011 i Comuni sono 318 e i cittadini coinvolti il 97,51%;
- Ü In generale negli 11anni 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;
- Ü 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 ambientale erano 43, nel 2011 sono diventati 172;
- Ü I trasferimenti dallo Stato presentano una notevole dinamica legata non solo alla eliminazione dell'ICI sull'abitazione principale ma anche ad altre modificazioni e dalla loro fiscalizzazione nel 2011. Nel 2011 la loro incidenza è marginale mentre nel 2010 rappresentavano il 25,16% delle entrate correnti contro il 22,41% dell'esercizio 2001;
- Ü I trasferimenti correnti dalla Regione risultano notevolmente cresciuti nel 2010 rispetto l'anno precedente per poi ridursi nel 2011 del 23,94% su base annua;
- Ü 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 stato un anno particolare, in quanto le regole del patto di stabilità lasciavano ancora alcuni spazi per effettuare investimenti mentre, è noto che a partire dall'esercizio 2009 questi spazi risultano molto diminuiti . Le note salienti sono le seguenti:

- Ü Le entrate in conto capitale pro capite del 2009 ammontano a €327,71 a cittadino, nel 2011 a € 192,02 mentre nell'anno 2003, valore massimo della serie, risultavano di €528,93;
- Ü I proventi da alienazioni di beni sono diminuite del 40% nel 2009 rispetto al 2008 e in tale anno erano diminuite del 40% rispetto al 2007. Nel 2010 e nel 2011 si riducono ancora del 23% su base annua;
- Ü I trasferimenti in conto capitale dalla Regione evidenziano andamenti altalenanti negli ultimi anni e costituiscono il 9,90% del totale delle entrate in conto capitale nel 2011;
- Ü I proventi dai permessi di costruire e le relative sanzioni, presentano nel 2011 una diminuzione del 49,31% rispetto all'anno 2007.
- Ü L'accertamento per mutui si riduce in modo continuativo dal 2009. Nel 2011 si attesta sull' 9,94% delle risorse destinate ad investimenti. Nel 2001 la percentuale era del 24,31%;
- Ü Dopo un ricorso massiccio alla emissione di prestiti obbligazionari negli anni 2004, 2005 e 2006, i Comuni hanno fatto ricorso in misura sempre minore a tale strumento negli anni successivi, tanto che nel 2011 l'importo diventa irrilevante rappresentando lo 0,08% delle entrate in conto capitale.

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

- Ü La spesa corrente pro – capite presenta una riduzione nei primi anni dell'analisi, per poi risalire in maniera significativa dal 2007 in occasione dello sblocco della capacità impositiva degli enti. Dal 2009 comincia a ridursi e nel 2011 si attesta sul valor nominale pro capite più basso mai

riscontrato. Dal 2001 al 2011 la spesa corrente pro capite si riduce del 4,18% mentre l'inflazione aumenta del 22,51%;

- Ü La spesa di personale si riduce in valore assoluto dal 2009. Nel periodo 2001 – 2011 mostra un tasso di crescita inferiore al tasso di crescita della popolazione tanto che nel 2011 la spesa pro capite raggiunge il valore più basso ma registrato;
- Ü La spesa per acquisto di beni e materie prime si riduce costantemente e in modo speculare aumenta fino al 2010 la spesa per le prestazioni di servizi che si riduce sostanzialmente nel 2011. Continua l'azione di modifica del sistema di gestione di diversi servizi locali;
- Ü 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 in tutto il periodo. L'incremento negli undici anni è del 38,94%, nel 2011 si è tuttavia ridotta del 5,74% rispetto al 2010;
- Ü Con riferimento all'importanza, 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 ma si riduce costantemente dal 2009 tanto che la riduzione 2011-2007 è pari al 9,2%;
- Ü Si rafforza marginalmente 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" includendo gli investimenti da alcuni anni determinano una difficoltà oggettiva nel reperire risorse da destinare a nuove opere;
- Ü Dall'esercizio 2009 la contrazione della spesa pro capite è costante in ragione anche delle sempre più stringenti regole del patto di stabilità interno, la riduzione 2011-2008 dell'investimento pro capite netto è del 45%; .
- Ü Gli interventi di maggior peso, nei vari anni, riguardano i servizi generali, la viabilità e i trasporti e la gestione del territorio e dell'ambiente;
- Ü Nel 2011 rispetto al 2001 gli interventi sulle infrastrutture dei servizi generali si riducono del 30%, la spesa per interventi nel settore viabilità e trasporti del 37% e le spese per investimenti per il territorio e l'ambiente diminuiscono del 30%;
- Ü La spesa per le infrastrutture relative ai servizi sociali presentano un andamento variabile ma dal 2008 cominciano a ridursi. Nel 2011 la spesa in questione si riduce del 69% rispetto al 2001;
- Ü La spesa per l'edilizia scolastica raggiunge il valore massimo nel 2004 ed il valore minimo nel 2011;
- Ü Considerando il valore medio della spesa di investimento per ciascuna funzione dal 2001 al 2011, nel 2011 la spesa di investimento per ogni funzione è più bassa del valore medio del periodo.

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

- Ü Il debito dei Comuni si riduce complessivamente dal 2008 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 3.000 abitanti hanno incrementato il loro debito irrigidendo in maniera preoccupante il proprio bilancio;
- Ü La spesa per interessi nell'anno 2011 è contenuta e si attesta sul 3,38% del totale della entrata corrente di due esercizi precedenti e sul 3,61% della spesa corrente;
- Ü Il debito pro – capite al 31 dicembre 2011 era di €750 per cittadino che rappresenta il valore più basso mai rilevato;
- Ü Il rapporto fra il debito e il totale dell'entrata corrente medio per i Comuni della Regione si attesta sul 84,44%. (Nella valutazione dei parametri di deficiarietà strutturale, è ritenuto non degno di attenzione un ente che ha un rapporto superiore 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:

- Ü Sono solo poche unità i Comuni che non hanno rispettato il patto di stabilità del 2010 (1 comune) e del 2011 (3 comuni). Nel complesso il comparto dei comuni rispetta ampiamente gli obiettivi ed anzi produce un extra rispetto di € 69,27 milioni nel 2010 che, anche grazie all'introduzione del Patto di stabilità territoriale, si riducono a 22,91 milioni nel 2011.

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 all' 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 2011, 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.

A questo proposito è necessario precisare che nel certificato al conto del 2011 trova concreta applicazione il DLgs 23/2011 sul federalismo municipale che ha modificato e non di poco la struttura delle entrate correnti. Infatti viene inserita tra le imposte la Compartecipazione all'IVA e tra i tributi speciali il Fondo sperimentale di riequilibrio che aumenteranno moltissimo le entrate tributarie; per converso oltre a sparire la Compartecipazione all'Irpef, vengono ridotti i trasferimenti erariali dei quali resta in teoria, oltre la voce residuale, solamente il vecchio Fondo sviluppo investimenti, ora denominato Contributo per gli interventi dei comuni. In pratica però, come purtroppo accade nei casi di incertezza indotte dal susseguirsi di innovazioni normative, i certificati ai conti consuntivi non sempre rilevano prontamente queste variazioni in quanto continuano, in alcuni casi, ad essere utilizzate le vecchie classificazioni. Di conseguenza nel prosieguo dell'analisi e soprattutto quando sarà necessario analizzare i trasferimenti si utilizzeranno anche le fonti informative del Ministero degli Interni. Si è cioè optato per la tutela dell'integrità originaria del documento certificativo, tranne in presenza di errori materiali prontamente corretti, arricchendone i contenuti anche con ulteriori statistiche ufficiali.

I Comuni interessati sono 341 e rappresentano pertanto il totale delle amministrazioni comunali presenti nella nostra Regione. Dall'esercizio 2009 i dati disponibili si riferiscono anche ai 7 comuni della Val Marecchia che sono transitati dalla Regione Marche alla Regione Emilia-Romagna. Considerata la impossibilità di confrontare le serie storiche con dati omogenei, nelle singole tabelle, in calce viene proposto anche il dato complessivo contenente i Comuni della Val Marecchia con i relativi confronti mentre i confronti nel periodo 2001-2011 sono effettuati con riferimento ai 341 Comuni storicamente componenti la Regione Emilia Romagna.

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	3.616.290.223	0%	4.037.095	0%	895,77	0%
2002	3.638.575.227	0,62%	4.059.416	0,55%	896,33	0,06%
2003	3.666.311.714	0,76%	4.101.324	1,03%	893,93	-0,27%
2004	3.656.466.899	-0,27%	4.150.975	1,21%	880,87	-1,46%
2005	3.760.809.309	2,85%	4.187.544	0,88%	898,09	1,96%
2006	3.624.035.165	-3,64%	4.223.585	0,86%	858,05	-4,46%
2007	3.849.095.824	6,21%	4.275.843	1,24%	900,20	4,91%
2008	3.969.922.158	3,14%	4.337.966	1,45%	915,16	1,66%
2009	3.960.802.240	-0,23%	4.377.473	0,91%	904,81	-1,13%
2010	4.032.245.571	1,80%	4.414.331	0,84%	913,44	0,95%
2011	3.942.148.684	-2,23%	4.441.148	0,61%	887,64	-2,82%
Con Comuni Valmarecchia 2009	3.976.673.958	-0,22%	4.395.606	0,91%	904,69	-1,12%
Con Comuni Valmarecchia 2010	4.048.173.857	1,80%	4.431.359	0,81%	913,53	0,98%
Con Comuni Valmarecchia 2011	3.958.462.745	-2,22%	4.459.246	0,63%	887,70	-2,83%

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 2009². Nel 2011 è stato anche possibile tra il 7/6 ed il 12/8 istituire o incrementare l'addizionale irpef³.

Il grafico successivo dà 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 delle entrate correnti sono, per le ragioni che saranno illustrate in seguito, estremamente variabili

² Unica deroga è relativa alla Tarsu/Tia.

³ L'addizionale da applicare per l'anno 2011 non ha potuto essere istituita o aumentata in misura superiore allo 0,2% rispetto a quella stabilita per l'anno 2010 e, comunque, entro il limite massimo dello 0,4%

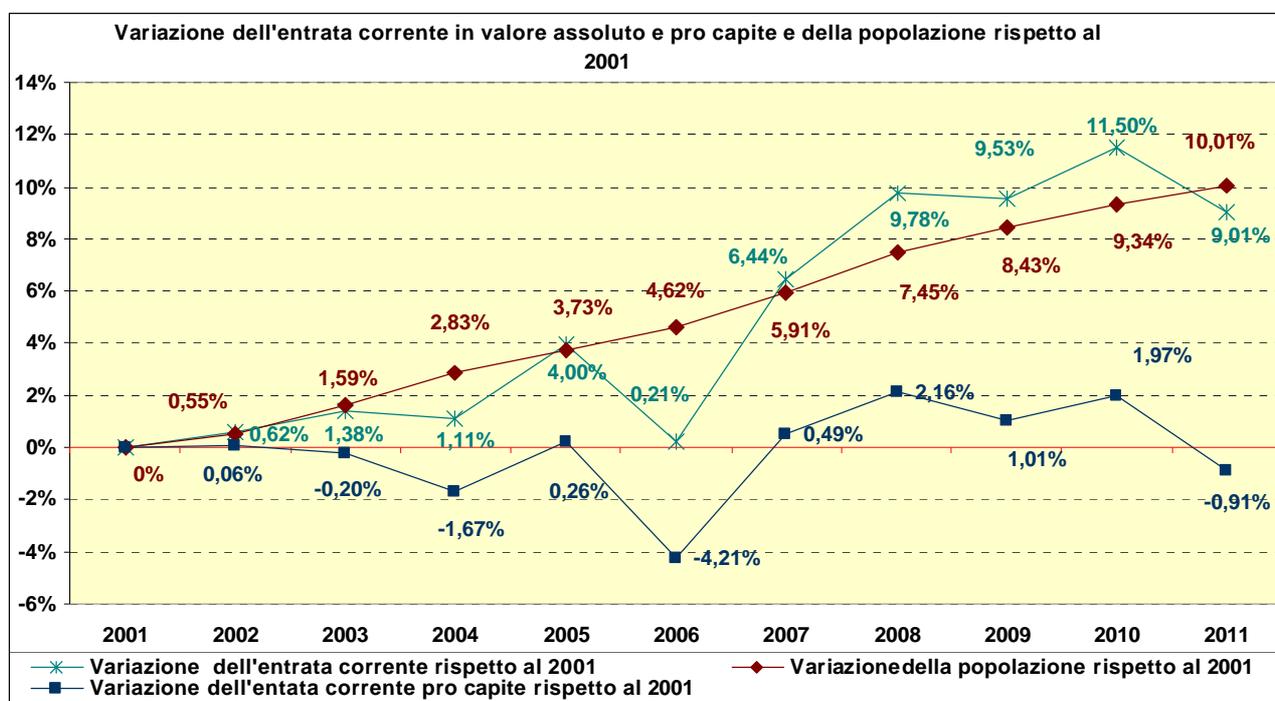


Grafico 1: Variazione dell'entrata corrente in valore assoluto e pro capite e variazione della popolazione rispetto all'anno 2001

In termini assoluti, poi, le entrate correnti dell'anno 2011, diminuiscono rispetto al 2010 del 2,23% e aumentano del 9,01% nel periodo 2001/2011, molto al di sotto, dunque, dell'inflazione del periodo pari al 22,51%⁴. La traduzione di questo dato in termini monetari porta a concludere che, se le entrate correnti fossero aumentate in linea con le variazioni del potere d'acquisto, il loro livello sarebbe stato, nel 2011, più elevato di €488.168.468,79 rispetto al valore riscontrato.

Se si tiene poi conto della dinamica della popolazione, cresciuta del 10,01%, e si volesse avere oggi lo stesso livello di entrate correnti per abitanti del 2001 (1.097,13 € pro capite), sarebbero necessari ulteriori €443.408.672,95, il che porta a stimare in €31.577.141,74 la perdita di risorse del sistema dei comuni. Sembra, inoltre, che la dinamica che ha caratterizzato gli accertamenti correnti in Emilia-Romagna non trova riscontro nel dato nazionale, in effetti i valori degli accertamenti elaborati dall'Istat⁵ nel periodo 2007/2010 mostrano un incremento dell'8,78% a fronte di una variazione in Emilia-Romagna del 2,42%.

Particolarmente interessante diventa quindi 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 riscontrata a partire dal 2008 e fino al 2010, molto simile a quella presente nel 2001, è notevolmente cambiata nel 2011 con l'introduzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, della compartecipazione all'IVA e la

⁴ 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 2011/media 2001

⁵ <http://dati.statistiche-pa.it/>

corrispondente riduzione dei trasferimenti, giungendo a superare i livelli del 2006 di autonomia finanziaria.

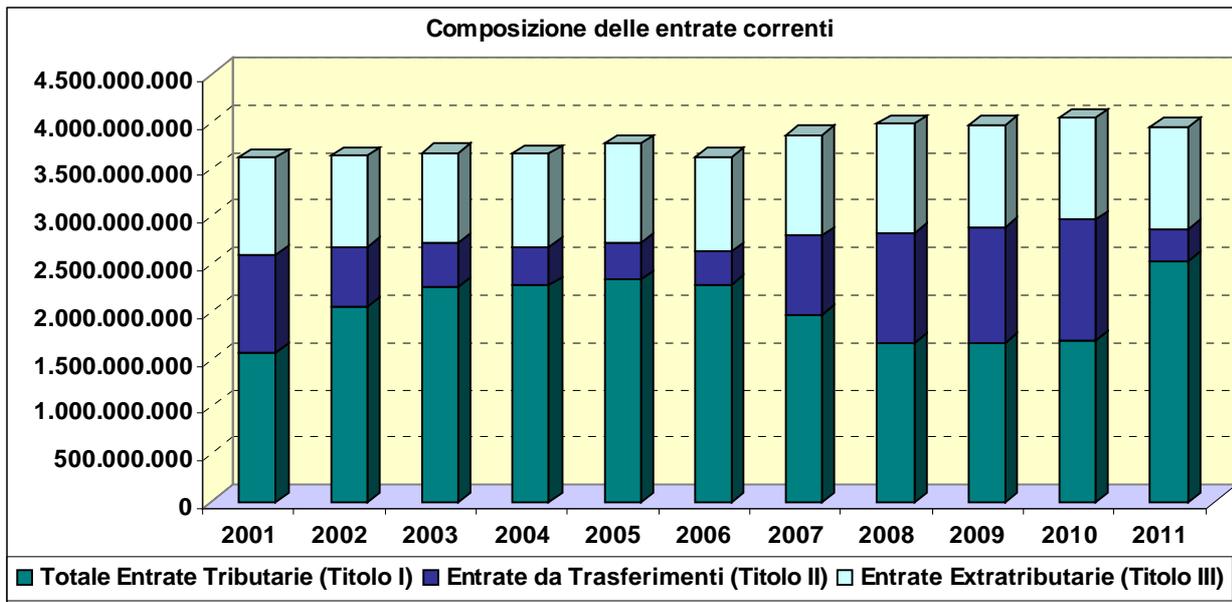


Grafico 2: composizione delle entrate correnti

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

Anno	entrate tributarie	Variazione annua delle entrate tributarie	incidenza % sulle entrate correnti	Variazione annua incidenza % entrate correnti
2001	1.567.979.477,04	0%	43,36%	0%
2002	2.048.521.159,00	30,65%	56,30%	29,85%
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%	-19,05%
2008	1.670.501.890,00	-15,00%	42,08%	-17,59%
2009	1.670.434.458,00	0,00%	42,17%	0,23%
2010	1.700.653.766,00	1,81%	42,18%	0,01%
2011	2.538.023.995,00	49,24%	64,38%	52,65%

Con Comuni Valmarecchia 2009	1.676.559.816,00	-0,03%	42,16%	0,19%
Con Comuni Valmarecchia 2010	1.706.842.947,00	1,81%	42,16%	0,01%
Con Comuni Valmarecchia 2011	2.548.303.299,00	49,30%	64,38%	52,68%

Tabella 2: Entrate tributarie

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.
- Nel 2009 e nel 2010 la situazione resta invariata rispetto al 2008.
- Nel 2011 vengono introdotti il Fondo sperimentale di riequilibrio per un importo, desunto dai consuntivi e comprensivo dei comuni della Valmarecchia, pari a € 531.885.222 (€ 8.375.914.591,29 a livello nazionale) e la compartecipazione all'IVA per un ammontare, sempre desunto dai consuntivi, di € 253.118.042 (€ 2.889.000.000, a livello nazionale) che spiegano l'impennata delle entrate tributarie e che trovano riscontro nelle riduzioni ai trasferimenti.

Le entrate tributarie, come si vede dal grafico 3 che segue, crescono nel 2011 rispetto al 2001 del 61,87% e, nello stesso periodo, aumentano in termini pro capite del 47,14% (l'aumento del valore il pro – capite nel 2011 rispetto l'anno precedente resta praticamente invariato anche considerando i Comuni della Valle Marecchia con un valore dell'ordine del 48,3%), aumentando anche la loro incidenza sulle entrate correnti del 48,49%.

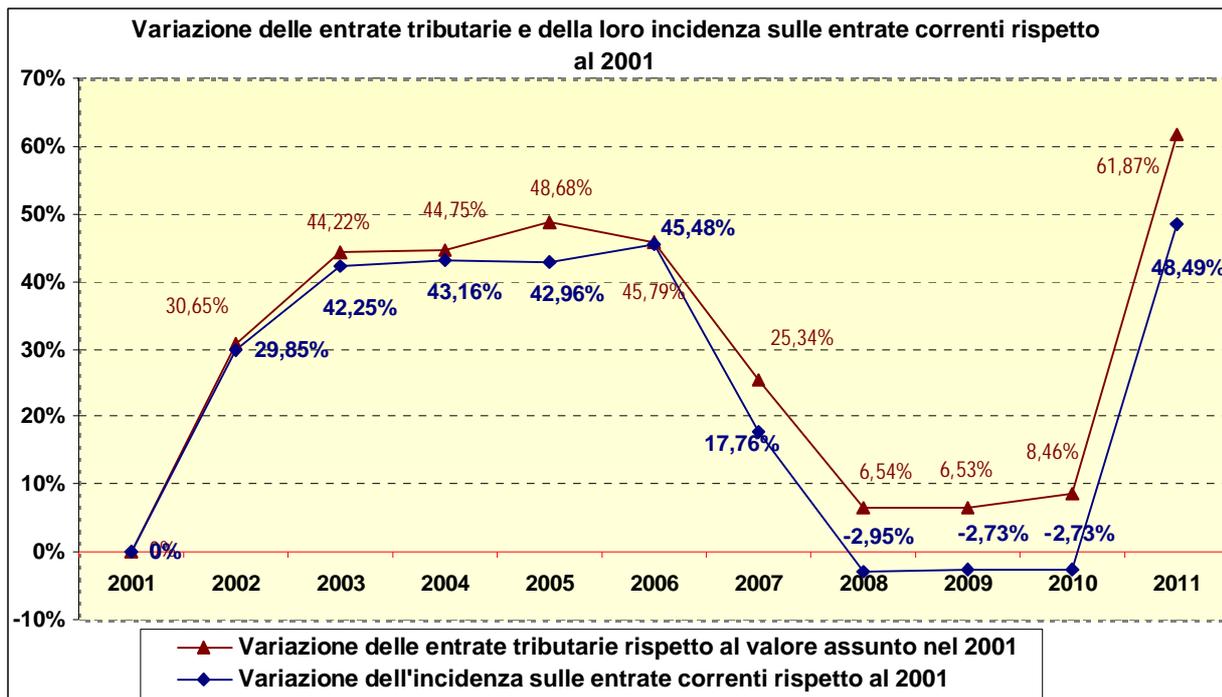


Grafico 3: Variatione delle entrate tributarie e dell'incidenza sulle entrate correnti rispetto al 2001

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	Variazione annua incidenza % sulle entrate correnti
2001	1.031.690.037,03	0%	28,53%	0%
2002	628.715.929,00	-39,06%	17,28%	-39,43%
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	832.063.010,00	142,34%	21,62%	128,17%
2008	1.151.923.133,00	38,44%	29,02%	34,23%
2009	1.221.343.848,00	6,03%	30,84%	6,27%
2010	1.263.049.516,00	3,41%	31,32%	1,58%
2011	329.810.614,00	-73,89%	8,37%	-73,29%
Con Comuni Valmarecchia 2009	1.227.293.135,00	6,03%	30,86%	6,27%
Con Comuni Valmarecchia 2010	1.269.568.570,00	3,44%	31,36%	1,62%
Con Comuni Valmarecchia 2011	332.227.439,00	-73,83%	8,39%	-73,24%

Tabella 3: *Trasferimenti correnti*

I trasferimenti risentono nel tempo dell'effetto di una serie di modifiche normative che ne hanno prima ridotto e quindi aumentato il valore per poi, con l'applicazione del DLgs. 23/2011, portarne i valori al livello più basso mai riscontrato in relazione all'entrata corrente.

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 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 per i Comuni, sono state assegnate a carico del bilancio dello Stato e collocate fra i trasferimenti.
- Nel 2009 si sono definiti gli importi assegnati per la soppressione dell'ICI sulla prima casa;
- Nel 2011 l'abbattimento del valore dei trasferimenti è frutto, come visto, dell'attuazione della fiscalizzazione dei trasferimenti e dell'introduzione della compartecipazione all'IVA. Nel 2011 sul valore dei trasferimenti da fiscalizzare e sulle corrispondenti risorse del Fondo sperimentale incide anche la riduzione prevista dal D.L. 78/2010 pari, per i comuni della Regione, a €10.319.795,71 (1,5 miliardi di euro a livello nazionale)

L'insieme di queste modifiche ha portato ad un crollo dei trasferimenti nel 2011 rispetto al 2001 del 68,03%, e ad una riduzione ancora più marcata della loro incidenza sulle entrate correnti pari al 70,67%.

Il grafico che segue mostra in dettaglio l'andamento delle due variabili rispetto ai valori assunti nel 2001.

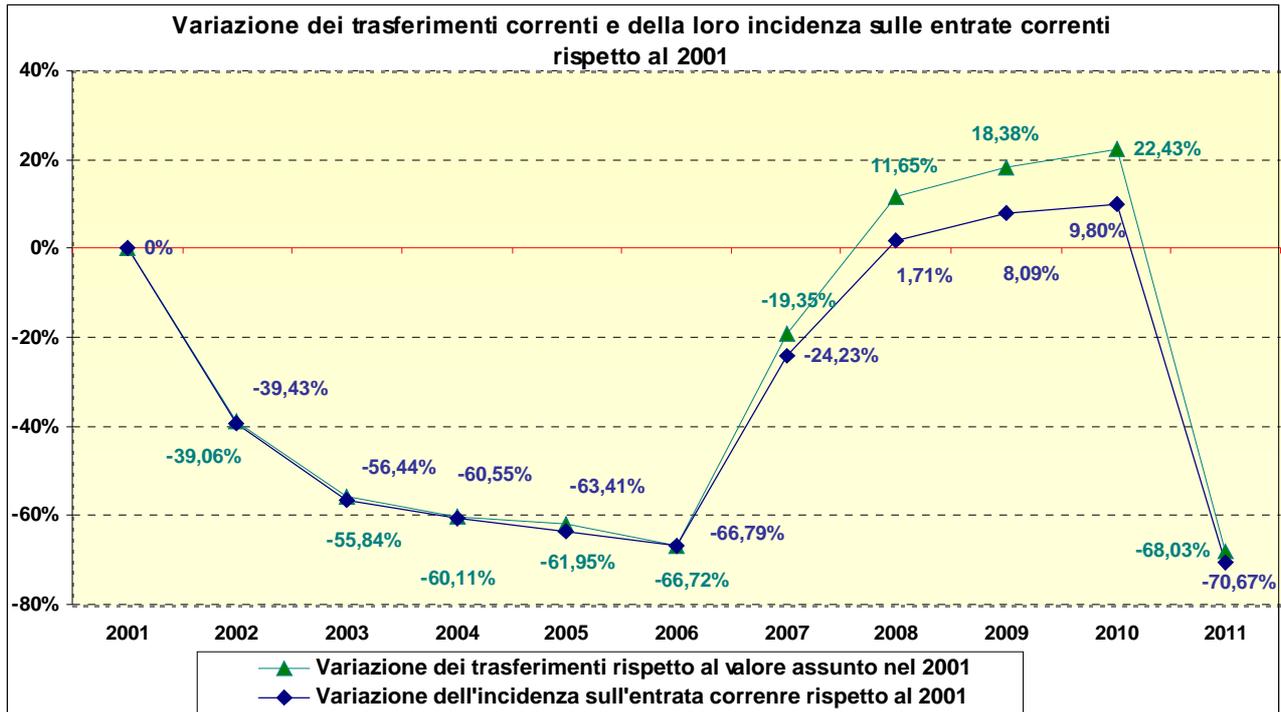


Grafico 4: Variazione dei trasferimenti correnti e dell'incidenza sulle entrate correnti

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	Variazione annua entrate extratributarie	incidenza % sulle entrate correnti	Variazione annua incidenza % sulle entrate correnti
2001	1.016.620.709,41	0%	28,11%	0%
2002	961.338.139,00	-5,44%	26,42%	-6,02%
2003	949.446.296,00	-1,24%	25,90%	-1,98%
2004	975.318.517,00	2,72%	26,67%	3,00%
2005	1.037.062.282,00	6,33%	27,58%	3,38%
2006	994.695.235,00	-4,09%	27,45%	-0,47%
2007	1.051.675.093,00	5,73%	27,32%	-0,45%
2008	1.147.497.135,00	9,11%	28,90%	5,79%
2009	1.069.023.934,00	-6,84%	26,99%	-6,62%
2010	1.068.542.289,00	-0,05%	26,50%	-1,82%
2011	1.074.314.075,00	0,54%	27,25%	2,84%
Con Comuni Valmarecchia 2009	1.072.821.007,00	-6,80%	26,98%	-6,59%
Con Comuni Valmarecchia 2010	1.071.762.340,00	-0,10%	26,48%	-1,86%
Con Comuni Valmarecchia 2011	1.077.932.007,00	0,58%	27,23%	2,86%

Tabella 4: entrate extratributarie

La quantificazione di ogni singolo anno, è determinata da alcune fuoriuscite 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.

Alla fine del 2011 le entrate extratributarie sono aumentate del 5,68% rispetto al valore del 2001, con una crescita sostenuta nel 2007 e nel 2008 e un arretramento deciso nel corso dell'anno 2009; nel 2010 i valori subiscono variazioni trascurabili per poi aumentare dello 0,54% nel 2011. L'incidenza sull'entrata corrente risulta stazionaria nel periodo considerato: dopo una flessione nel corso del 2009 e 2010, il valore torna a superare il 27% nell'ultimo anno.

La dinamica di entrambe le variabili rispetto l'anno di partenza, il 2001, è rappresentata nel grafico che segue:

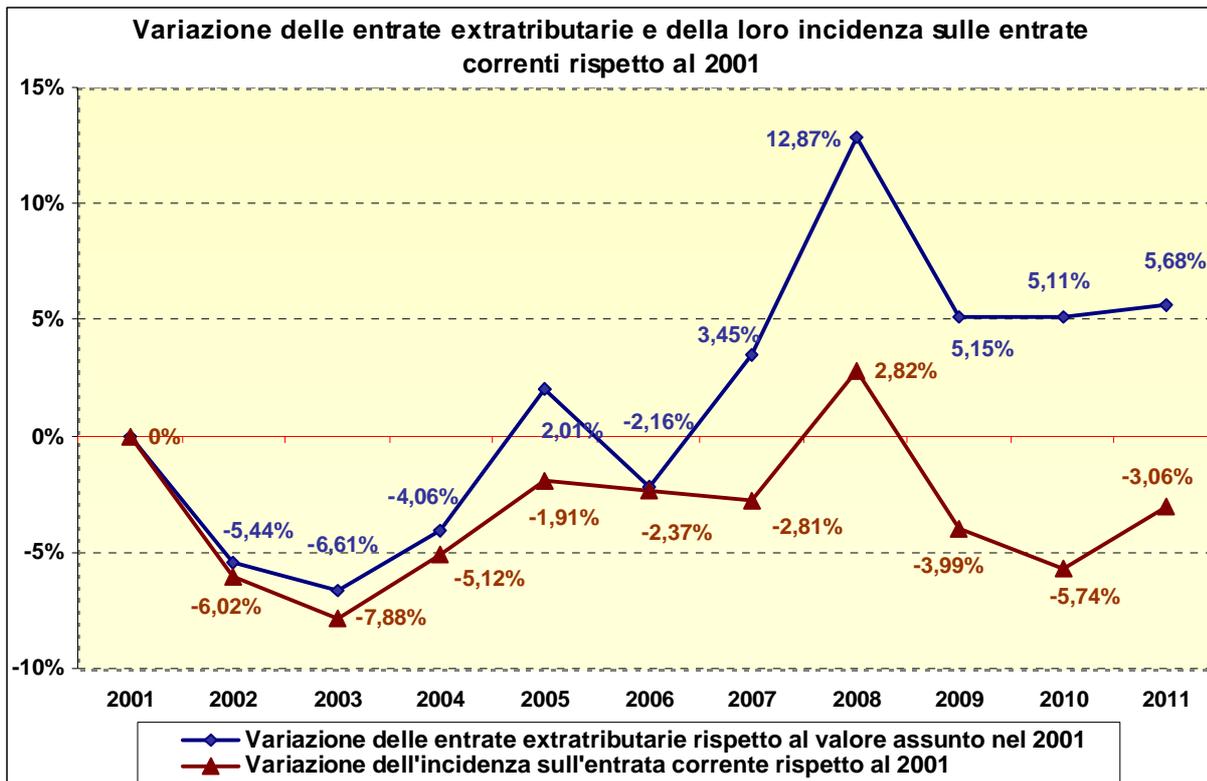


Grafico 5: Variazione delle entrate extratributari e dell'incidenza rispetto le entrate correnti

I dati relativi alle **componenti delle entrate correnti permettono** anche di osservare come nel periodo interessato, Il 2011 è l'anno in cui **l'autonomia finanziaria** degli enti ha raggiunto il livello più alto con il 91,63% di entrate correnti direttamente prelevate dai propri territori, superando anche il 2006 che rappresentavo il valore massimo.

L'anno 2010 rappresenta, invece, il punto più basso di autonomia finanziaria con entrate derivanti dal territorio attestato al 68,68% in particolar modo in ragione delle operazioni che hanno interessato l'ICI sulla prima casa.

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 che il processo di attuazione del federalismo fiscale ha invertito la tendenza ormai consolidata dal 2008, tale per cui vigeva un regime di finanza derivata del tutto simile a quello riscontrato nel 2001, portando i valori del 2011 al massimo grado di autonomia tributaria ed al livello minimo di dipendenza dai trasferimenti. Va tuttavia ribadito che la fiscalizzazione dei trasferimenti e il risultante fondo sperimentale e la compartecipazione all'IVA continuano ad essere risorse derivate e che pur volendo definire questo quadro come positivo va ricordato che fanno da contraltare alcuni elementi negativi: la riduzione delle risorse, riduzione che diverrà ancora più consistente a partire dal 2012, i vincoli del Patto di stabilità e, come vedremo, la scarsa manovrabilità della leva tributaria.

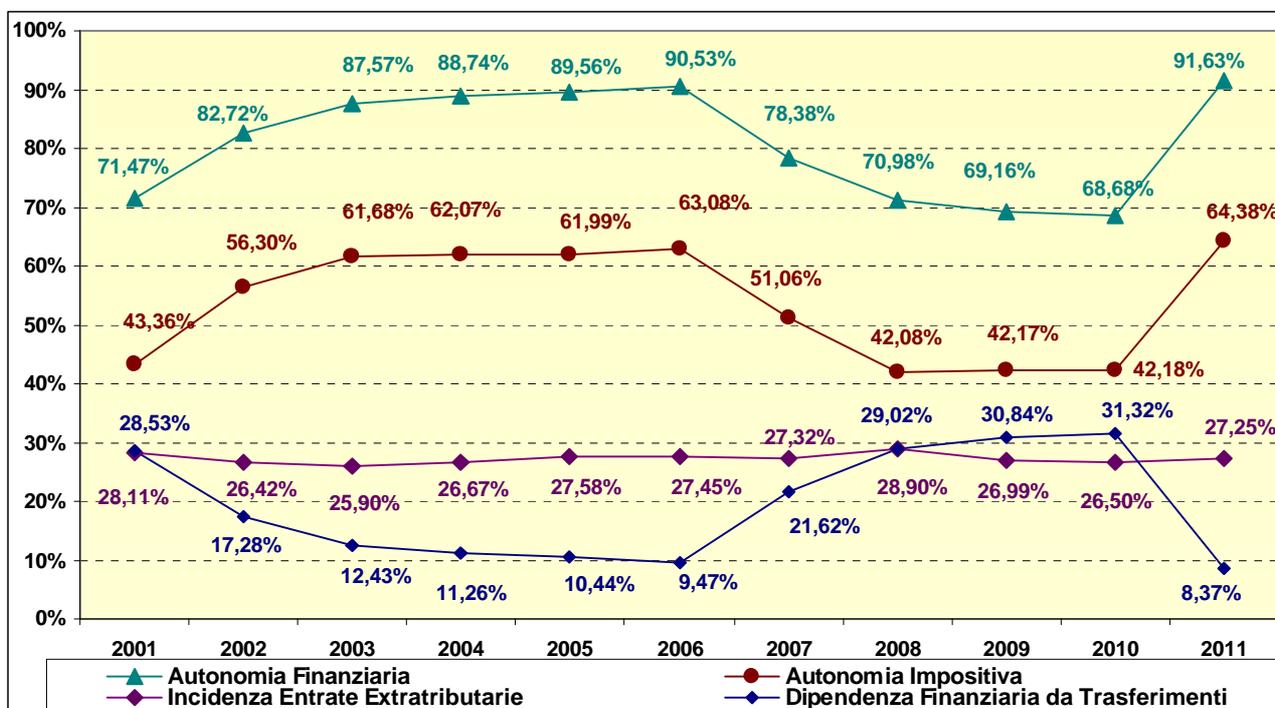


Grafico 6: andamento dell'autonomia finanziaria e impositiva, dell'incidenza delle entrate extratributarie e della dipendenza dai trasferimenti correnti.

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 2009, i Comuni hanno utilizzato l' esatta determinazione delle minori entrate, in conseguenza della certificazione che ogni singolo ente ha presentato al Ministero dell'Interno entro il 30 aprile 2009. 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 €

Nel 2011 le principali novità hanno riguardato, come detto, l'introduzione del fondo sperimentale di riequilibrio e della compartecipazione all'IVA.

Prelievo fiscale pro - capite

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 2009 in quanto, la differenza è dovuta esclusivamente alla eliminazione dell'ICI sulla prima casa e conseguentemente rappresenta una riduzione della pressione fiscale locale. L'introduzione della compartecipazione all'IVA e del fondo sperimentale di riequilibrio, complessivamente pari a € 780.860.889, spiegano il 93% dell'incremento delle entrate tributarie riscontrato nel 2011 rispetto al livello del 2010. La situazione nei vari anni presenta i seguenti risultati:

Anno	entrate tributarie	abitanti al 31dicembre	Pressione tributaria pro - capite
2001	1.567.979.477,04	4.037.095	388,39
2002	2.048.521.159,00	4.059.416	504,63
2003	2.261.274.088,00	4.101.324	551,35
2004	2.269.612.273,00	4.150.975	546,77
2005	2.331.213.006,00	4.187.544	556,70
2006	2.285.991.187,00	4.223.585	541,24
2007	1.965.357.721,00	4.275.843	459,64
2008	1.670.501.890,00	4.337.966	385,09
2009	1.670.434.458,00	4.377.473	381,60
2010	1.700.653.766,00	4.414.331	385,26
2011	2.538.023.995,00	4.441.148	571,48
Variazione 2011/2001	61,87%	10,01%	47,14%

Con Comuni Valmarecchia 2009	1.676.559.816,00	4.395.606	381,42
Con Comuni Valmarecchia 2010	1.706.842.947,00	4.431.359	385,17
Con Comuni Valmarecchia 2011	2.548.303.299,00	4.459.246	571,47

Tabella 5: Entrate tributarie e pressione fiscale

Analizzando il prelievo pro-capite emerge che la riduzione fra l'anno 2007 e il 2008 è di €78,24 per abitante, pari a - 17,01%. È però significativo notare come il pro - capite del 2009 sia pressoché identico a quello del 2001 (-1,75%). 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 2009, l'azione di incremento delle aliquote tributarie, soprattutto riferite alla "addizionale comunale all'IRPEF" e all'ICI, hanno incrementato il prelievo 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 le aliquote e le altre misure fiscali, previsto dalle norme che si sono via via succedute. Nel 2010 la situazione resta sostanzialmente invariata rispetto l'anno precedente mentre nel 2011, per le ragioni ormai note, la pressione tributaria pro capite aumenta di €186,22 rispetto l'anno precedente.

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 fino al 2007 un andamento 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	1.029.715.772	28,47%	0%	255,06
2002	1.069.430.875	29,39%	3,86%	263,44
2003	1.126.132.116	30,72%	5,30%	274,58
2004	1.156.567.189	31,63%	2,70%	278,63
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%	-25,67%	220,54
2009	942.883.835	23,81%	-1,45%	215,39
2010	956.190.700	23,71%	1,41%	216,61
2011	960.635.937	24,37%	0,46%	216,30
Variazione 2011/2001	-6,71%	-14,42%		-15,20%

Con Comuni Valmarecchia 2009	944.785.862,00	23,76%	-1,48%	214,94
Con Comuni Valmarecchia 2010	958.000.095,00	23,66%	1,40%	216,19
Con Comuni Valmarecchia 2011	962.418.105,00	24,31%	0,46%	215,83

Tabella 6: ICI, incidenza sulle entrate correnti e pressione fiscale per ICI

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 l'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. Il dato 2009 pertanto rappresenta un elemento certo che dovrebbe corrispondere a quanto effettivamente accertato in meno per ICI prima casa. Si è già riportato che 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 344.519.722 € La

differenza trova la giustificazione nei recuperi di evasione ed elusione. Nel 2010 e nel 2011 l'ICI ha ripreso il trend crescente aumentando rispettivamente dell'1,41% e dello 0,46% rispetto l'anno precedente.

Si ricorda che l'ICI resta applicata agli immobili adibiti ad abitazione principale, se classificati in categoria A1, A8 e A9, 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 2011 a €216,30 ad abitante. Il momento più alto è stato raggiunto nel 2007 con €301,02. La diminuzione pro capite legata alla cancellazione dell'ICI sulla abitazione principale, calcolata quindi come differenza tra il 2009 ed il 2007, risulta del 28,44%. La quota per abitante dell'anno 2001 si attestava su €255,06 e nel 2011 è diminuita del 15,20%.

Considerando le entrate per ICI dei Comuni della Val Marecchia, si evidenzia nel 2011 un dato pro – capite di 215,83 €

Per quanto attiene alle aliquote, appare interessante confrontare quelle “ordinarie” applicate dai Comuni nell'anno 2001 con quelle che risultano nell'anno 2009 e, infine, con le aliquote risultanti nel 2011 al fine di evidenziare come dal 2009 al 2011 la situazione è rimasta pressoché stazionaria.

Nell'anno 2001 i 341 Comuni presentavano la situazione sotto riepilogata⁶:

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

Tabella 7: Aliquote ICI, Comuni e popolazione interessata nel 2001

Nell'anno 2009, a seguito di diverse modificazioni di aliquote intervenute nel frattempo, la situazione appare significativamente modificata:

Aliquote 2009	numero Comuni	abitanti	% comuni sul totale	% popolazione
7 per mille	152	2.715.927	44,57%	62,04%
Tra 6,5 e 7 per mille	108	1.079.881	31,67%	24,67%
Tra 6 e 6,5 per mille	46	305.032	13,49%	6,97%
Tra 5,5 e 6 per mille	18	161.674	5,28%	3,69%
Tra 5 e 5,5 per mille	10	94.350	2,93%	2,16%
Tra 4,5 e 5 per mille	5	11.222	1,47%	0,26%
Tra 4 e 4,5 per mille	2	9.387	0,59%	0,21%
totale	341	4.377.473	100,00%	100,00%

Tabella 8: Aliquote ICI, Comuni e popolazione interessata nel 2009

⁶ Le classi evidenziate comprendono il valore di sinistra e non comprendono il valore di destra; ad esempio la classe tra 5 e 5,5 contiene i comuni con aliquota dal 5‰ fino al 5,49‰.

La situazione del 2011 è leggibile dalla tabella 9:

Aliquote 2011	numero Comuni	abitanti	% comuni sul totale	% popolazione
7 per mille	160	2.754.697	46,92%	62,03%
Tra 6,5 e 7 per mille	109	1.081.721	31,96%	24,36%
Tra 6 e 6,5 per mille	45	310.294	13,20%	6,99%
Tra 5,5 e 6 per mille	16	257.798	4,69%	5,80%
Tra 5 e 5,5 per mille	6	27.349	1,76%	0,62%
Tra 4,5 e 5 per mille	4	5.964	1,17%	0,13%
Tra 4 e 4,5 per mille	1	3.325	0,29%	0,07%
Totale	341	4.441.148	100,00%	100,00%

Tabella 9: Aliquote ICI, Comuni e popolazione interessata nel 2011

La dinamica di crescita della pressione fiscale collegata all'ICI è facilmente individuabile: nell'anno 2001 il 30,6% dei cittadini erano interessati da aliquote superiori al 6,50‰ mentre nel 2009, questi salgono all'86,7%. Anche i Comuni che applicano l'aliquota massima aumentano del 253% mentre i cittadini coinvolti dell'882%. Nel 2011 come già accennato non si riscontrano variazioni sostanziali rispetto al 2009, infatti in quel periodo i cittadini interessati da aliquote superiori al 6,50‰ aumentano dell' 1,07 % mentre i comuni interessati aumentano del 3,46%.

I grafici 7 e 8 evidenziano la dinamica dal 2001 al 2011 delle aliquote ordinarie rispetto la popolazione ed i comuni di riferimento:

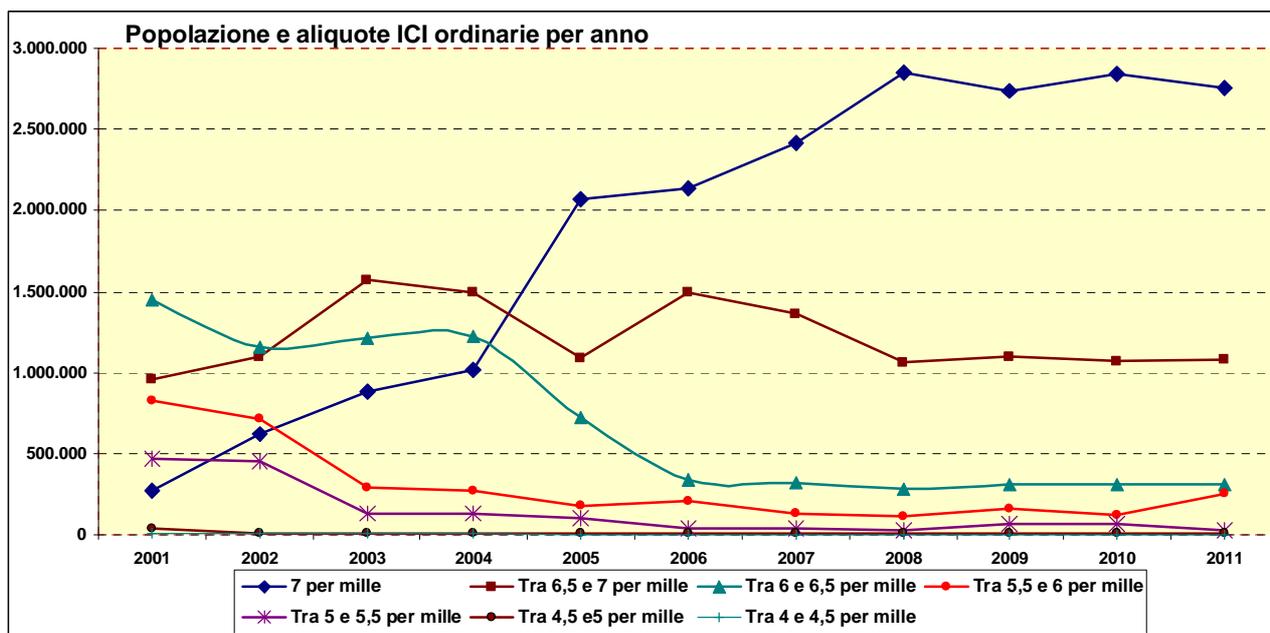


Grafico 8: Aliquote ICI ordinarie e popolazione interessata

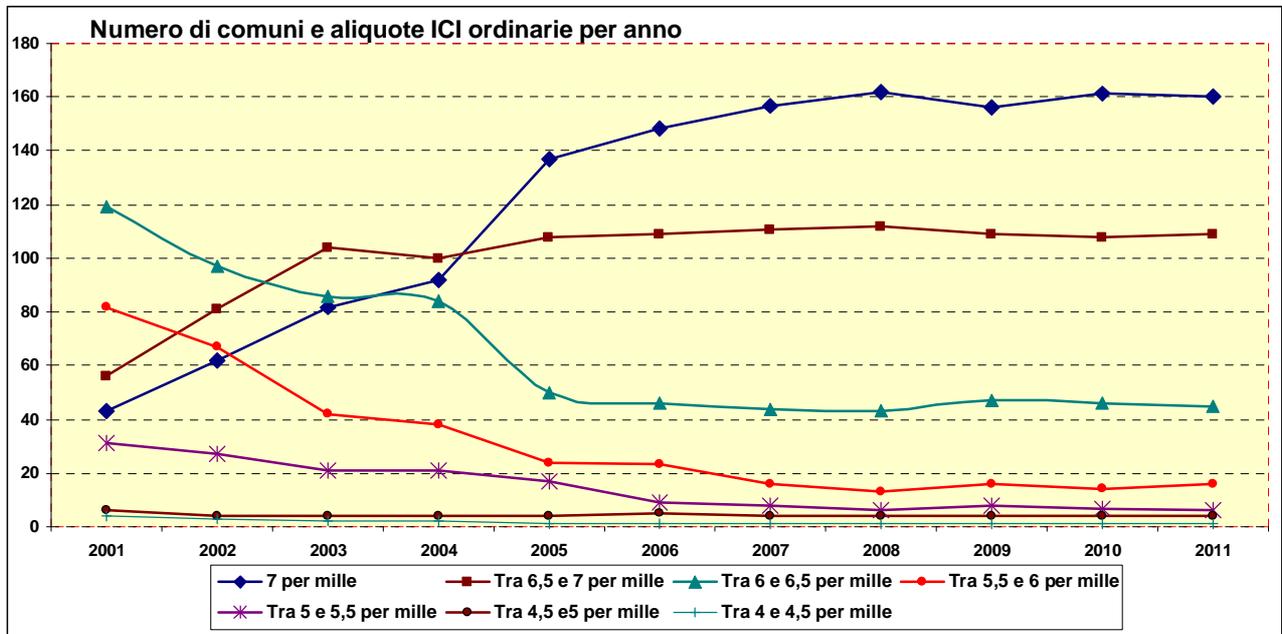


Grafico9: Aliquote ICI ordinarie e numero di comuni interessati

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 2010 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. Il cespite, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009 e del decreto legislativo n. 23 del 2011 resta nella disponibilità dei Comuni solo fino al 2011 mentre dal 1° gennaio 2012 l'addizionale cesserà di essere applicata e sarà sostituita dall'accisa erariale in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica. A seguito di tale disapplicazione i comuni hanno visto aumentare nel 2012 l'importo del fondo sperimentale di riequilibrio dell'importo corrispondente (€614 milioni a livello nazionale).

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	42.836.970	1,18%	0%	10,61
2002	47.575.798	1,31%	11,06%	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
2009	53.577.500	1,35%	1,13%	12,24
2010	56.236.276	1,39%	4,96%	12,74
2011	56.042.813	1,42%	-0,34%	12,62
Variazione 2011/2001	30,83%	20,01%		18,93%
Con Comuni Valmarecchia 2009	53.757.744	1,35%	1,13%	12,23
Con Comuni Valmarecchia 2010	56.423.533	1,39%	4,96%	12,73
Con Comuni Valmarecchia 2011	56.310.741	1,42%	-0,20%	12,63

Tabella 10: 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 2011 di €12,62 per abitante mentre nel 2010 era di €12,74. La stessa quota nell'anno 2001 si attestava su 10,61 €. Nel periodo considerato, l'aumento pro capite è stato di €2,01 per abitante pari a + 18,93%.

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	Pressione pro - capite
2001	47.776.165	1,32%	0%	11,83
2002	100.016.313	2,75%	109,34%	24,64
2003	107.611.532	2,94%	7,59%	26,24
2004	112.934.419	3,09%	4,95%	27,21
2005	120.843.092	3,21%	7,00%	28,86
2006	127.233.846	3,51%	5,29%	30,12
2007	244.518.723	6,35%	92,18%	57,19
2008	275.330.727	6,94%	12,60%	63,47
2009	284.184.350	7,17%	3,22%	64,92
2010	285.624.671	7,08%	0,51%	64,70
2011	297.775.933	7,55%	4,25%	67,05
Variazione 2011/2001	523,27%	471,61%		466,57%

Con Comuni Valmarecchia 2009	285.268.776	7,17%	3,22%	64,90
Con Comuni Valmarecchia 2010	286.843.418	7,09%	0,55%	64,73
Con Comuni Valmarecchia 2011	299.077.986	7,56%	4,27%	67,07

Tabella 11: 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 e a partire di nuovo dal 2009, l'aliquota è stata interessata da un blocco legislativo che non consentiva ai Comuni di aggiornarla in sede di approvazione del bilancio annuale. Nel 2011, come già detto, è stato anche possibile per un breve periodo, dal 7/6 ed il 12/8, istituire o incrementare l'addizionale irpef dello 0,2% in più rispetto al 2010 e fino al massimo dello 0,4%. 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, alla possibilità di deroga al 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 in misura considerevole 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. A seguito delle variazioni normative evidenziate l'incremento che la posta di entrata ha avuto nel periodo 2001 – 2011 si attesta sul 523,27%, naturalmente influenzato in modo determinante dall'ampliamento della base su cui viene applicato il tributo.

Analizzando le aliquote, elaborate a partire dai dati del Dipartimento delle finanze del MEF⁷, si evince come la situazione si sia molto modificata dal 2001 al 2009 e poi ulteriormente nel 2011 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:

Aliquota 2001	Numero comuni	Abitanti	% dei comuni sul totale dei comuni della Regione	% della popolazione regionale
0,1	7	68.345	2,05%	1,69%
0,2	116	1.630.068	34,02%	40,38%
0,25	1	9.084	0,29%	0,23%
0,3	8	47.800	2,35%	1,18%
0,35	2	13.720	0,59%	0,34%
0,39	1	3.753	0,29%	0,09%
0,4	52	230.433	15,25%	5,71%
0,5	9	17.350	2,64%	0,43%
Totale	196	2.020.553	57,48%	50,05%

Tabella 12: 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 ed anche ad una applicazione molto più diffusa. La situazione dell'anno 2011, è così riepilogabile:

Aliquota 2011	Numero comuni	Abitanti	% dei comuni sul totale dei comuni della Regione	% della popolazione regionale
0,05	1	11.238	0,29%	0,25%
0,1	6	38.190	1,76%	0,86%
0,15	2	23.877	0,59%	0,54%
0,2	27	205.333	7,92%	4,62%
0,25	1	9.769	0,29%	0,22%
0,3	20	299.060	5,87%	6,73%
0,34	1	24.681	0,29%	0,56%
0,35	4	32.056	1,17%	0,72%
0,38	1	4.510	0,29%	0,10%
0,39	1	3.665	0,29%	0,08%
0,4	79	919.644	23,17%	20,71%
0,45	5	65.451	1,47%	1,47%
0,48	1	5449	0,29%	0,12%
0,49	1	118968	0,29%	2,68%
0,5	60	1058016	17,60%	23,82%
0,52	1	103838	0,29%	2,34%
0,55	4	74948	1,17%	1,69%
0,58	1	4733	0,29%	0,11%
0,6	44	547708	12,90%	12,33%
0,65	5	48168	1,47%	1,08%
0,67	1	11936	0,29%	0,27%
0,68	1	6527	0,29%	0,15%
0,7	18	495458	5,28%	11,16%
0,72	1	8385	0,29%	0,19%
0,75	3	14410	0,88%	0,32%
0,8	29	194467	8,50%	4,38%
Totale	318	4.330.485	93,26%	97,51%

Tabella 13: Aliquote relative all'addizionale comunale all'IRPEF, comuni e popolazione interessata nel 2011.

⁷ http://www.finanze.gov.it/export/finanze/Per_conoscere_il_fisco/Fiscalita_locale/addirpef/index.htm

Provando a Determinare un'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 0,226% rispetto ad una aliquota massima allora fissata nello 0,5%.

Nel 2009 l'aliquota media applicata da ben 309 Comuni su un totale di 341 è aumentata allo 0,4937% a fronte di una aliquota massima definita allo 0,8%. Nel 2011 i comuni che hanno applicato l'addizionale sono stati 318, il che evidenzia che alcuni comuni hanno sfruttato il breve spazio temporale concesso dal Decreto 23/2011, con un'aliquota media pressoché invariata rispetto al 2009 (0,4943%). Bisogna tuttavia precisare che dopo il 2009 i comuni hanno cominciato ad applicare soglie di esenzione e aliquote differenziate per scaglioni di reddito, in numero di 122 comuni nel 2010 e di 131 nel 2011, per cui il calcolo dell'aliquota media⁸ ne risente continuando comunque ad avere un'indubbia funzione nell'evidenziare una tendenza. In dettaglio la tabella 13 mostra l'aliquota ordinaria in presenza di un'unica soglia di esenzione e l'aliquota più bassa per i comuni che presentano aliquote differenziate per scaglioni ed eventuali soglie di esenzione. Conseguentemente la presenza di soglie di esenzione porta a sovrastimare la popolazione soggetta all'aliquota ordinaria e di conseguenza la media, mentre la differenziazione e l'utilizzo dell'aliquota minore determina una sottostima della media. L'effetto combinato, esenzione e scaglioni, dipende invece dalla distribuzione dei redditi.

La popolazione potenzialmente coinvolta è nel 2009 pari al 95,40% dell'intera popolazione residente nella Regione Emilia Romagna passando nel 2011 al 97,51% .

La potenzialità della Addizionale IRPEF ancora non applicata non è facilmente determinabile in quanto la differenziazione delle aliquote non rende più possibile stimare gli imponibili sulla base degli accertamenti e delle aliquote stesse. Nel 2009 i 309 comuni avevano una potenzialità stimata nell'ordine di 170 milioni di euro per cui le potenzialità a livello regionale dovrebbero essere maggiori. Va peraltro rilevato che attualmente l'aliquota dell'imposta non è sottoposta a blocco e i dati dei bilanci di previsione del 2012 evidenziano un'azione degli enti sull'addizionale mostrando un incremento di € 46.388.785 ovvero il 15,74% in più rispetto la previsione del 2011 (rispettivamente pari a €341.069.034 e €294.680.249)

Nell'anno 2009 gli accertamenti sono aumentati rispetto al 2008 del 3,22%, questo in base alle gestioni effettuate dai Comuni interessati dalla riscossione diretta; dal 2009 al 2011 l'aumento è stato del 4,78%.

In termini pro – capite l'addizionale nel 2009 si attestava a €68,65 per abitante, considerando solo quelli residenti nei Comuni che hanno applicato l'imposta, per restare sostanzialmente invariata nel 2011 con un valore di 68,69 €per abitante.

⁸ L'aliquota media è l'aliquota media ponderata con la popolazione.

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. L'aliquota dell'anno 2009 è aumentata allo 0,75%. La quota indicata, dal 2007 è stata 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.

Dal 2011 la Compartecipazione è stata oggetto di fiscalizzazione ed i valori residui presenti nei certificati ai conti consuntivi si riferiscono presumibilmente ad assegnazioni degli anni precedenti

La situazione tra il 2002 ed il 2010 è riepilogata, per motivi di completezza informativa, nella tabella che segue:

Anno	Compartecipazione all'IRPEF	incidenza % sulle entrate correnti	Variazione % rispetto all'anno precedente	Pressione tributaria pro-capite
2002	353.120.439	9,70%	0,00%	86,99
2003	581.261.109	15,85%	64,61%	141,73
2004	565.705.862	15,47%	-2,68%	136,28
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
2009	71.024.311	1,79%	2,53%	16,22
2010	76.363.506	1,89%	7,52%	17,30

Con Comuni Valmarecchia 2009	71.444.292	1,80%	2,62%	16,25
Con Comuni Valmarecchia 2010	76.910.014	1,90%	7,65%	17,36

Tabella 14: Compartecipazione all'IRPEF, incidenza sulle entrate correnti e pressione fiscale

Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche

I Comuni che ancora presentano accertamenti riferiti alla Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche sono complessivamente 167. Gli altri hanno provveduto a trasformare la tassa in Canone rilevandolo al titolo terzo dell'entrata. I 7 Comuni della Val Marecchia prima appartenenti alla Regione Marche applicano tutti la TOSAP.

I comuni che presentano accertamenti Per la TOSAP passano da 195 nel 2001 a 171 nel 2009 per poi ridursi a 167 nel 2011 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 enti 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
2009	11.717.336	0,30%	-3,50%	2,68
2010	11.454.919	0,28%	-2,24%	2,59
2011	11.118.352	0,28%	-2,94%	2,50
Variazione 2011/2001	-12,25%	-19,50%		-20,23%

Con Comuni Valmarecchia 2009	11.856.025	0,30%	-3,50%	2,70
Con Comuni Valmarecchia 2010	11.591.208	0,29%	-2,23%	2,62
Con Comuni Valmarecchia 2011	11.256.069	0,28%	-2,89%	2,52

Tabella 15: TOSAP, incidenza sulle entrate correnti e pressione fiscale

La differenza registrata nel 2011 rispetto al 2010, nell'ambito di valori complessivamente non molto elevati, è pari al - 2,94% con un'incidenza pro capite di €2,50 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 ambientale (TIA1) con eliminazione delle poste in entrata e spesa e transito nei bilanci dei soggetti gestori. A seguito della sentenza della Corte Costituzionale che ha riconosciuto il carattere fiscale alla Tariffa, si stava discutendo sulla necessità di riportare nei bilanci dei Comuni l'entrata e la spesa per il servizio in questione⁹. Tuttavia dal 2010 il D.L. 78 e la successiva Circolare 3/DF del MEF che ha fatto il punto sulla complessa normativa in materia, hanno chiarito la natura non tributaria della TIA1 e della tariffa integrata ambientale (TIA2) evidenziando altresì che i comuni hanno facoltà di mantenere la Tarsu, la TIA1 ovvero di passare alla TIA2.

Nel 2001 i Comuni che avevano optato per la tariffa erano solo 43 mentre, la situazione desunta dal conto consuntivo 2009 permette di valutare in 176 gli enti che ancora gestiscono la "tassa" e conseguentemente in 165 quelli passati a TIA. Nel 2011 e nel 2010 la situazione resta sostanzialmente invariata con soli 7 ulteriori comuni rispetto al 2009, 2 nel 2010 e 5 nel 2011, che passano presumibilmente a tariffa (il risultato finale è 172 a tariffa e 169 a tassa). I 7 Comuni della Val Marecchia prima appartenenti alla Regione Marche applicano tutti la TARSU.

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	Pressione tributaria pro - capite
2001	325.321.740	9,00%	0%	80,58
2002	327.707.506	9,01%	0,73%	80,73
2003	276.962.557	7,55%	-15,48%	67,53
2004	265.446.789	7,26%	-4,16%	63,95
2005	252.626.747	6,72%	-4,83%	60,33
2006	190.358.837	5,25%	-24,65%	45,07
2007	197.042.732	5,12%	3,51%	46,08
2008	210.839.868	5,31%	7,00%	48,60
2009	218.733.396	5,52%	3,74%	49,97
2010	226.560.985	5,62%	3,58%	51,32
2011	247.152.721	6,27%	9,09%	55,65
Variazione 2011/2001	-24,03%	-30,31%		-30,94%

Con Comuni Valmarecchia 2009	220.991.351	5,56%	3,74%	50,28
Con Comuni Valmarecchia 2010	228.802.411	5,65%	3,53%	51,63
Con Comuni Valmarecchia 2011	249.442.607	6,30%	9,02%	55,94

Tabella 16: TARSU e incidenza sulle entrate correnti

Si tratta di risorse che diminuiscono in termini assoluti e che però hanno risentito 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, 2008 e 2009 il numero dei Comuni interessati dalla tassa è rimasto pressoché invariato e conseguentemente, gli incrementi di gettito indicati sono legati ad aumenti della tariffa unitaria. Negli anni precedenti invece l'eventuale

⁹ Sono soltanto due i comuni che hanno collocato nel 2009 la TIA al titolo primo, tra le tasse, per un valore di €56.300; nel 2010 i comuni sono 3 per un valore di €422.400

aumento delle tariffe unitarie era compensato con il crescente numero di Comuni che “esternalizzavano” la gestione del servizio con il passaggio a TIA. Nel 2010 e nel 2011 gli aumenti evidenziati sono anch’essi frutto di lievi aumenti nelle tariffe unitarie.

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 in calo a partire dal 2008 e la sua dinamica risulta dalla seguente tabella:

Anno	Diritti sulle pubbliche affissioni	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Pressione tributaria pro-capite
2001	8.908.416	0,25%	0%	2,21
2002	7.933.044	0,22%	-10,95%	1,95
2003	7.964.323	0,22%	0,39%	1,94
2004	8.126.491	0,22%	2,04%	1,96
2005	8.226.847	0,22%	1,23%	1,96
2006	8.215.860	0,23%	-0,13%	1,95
2007	8.951.915	0,23%	8,96%	2,09
2008	8.764.482	0,22%	-2,09%	2,02
2009	8.130.240	0,21%	-7,24%	1,86
2010	7.540.540	0,19%	-7,25%	1,71
2011	7.341.605	0,19%	-2,64%	1,65
Variazione 2011/2001	-17,59%	-24,40%		-25,09%

Con Comuni Valmarecchia 2009	8.146.106	0,23%	-7,22%	1,85
Con Comuni Valmarecchia 2010	7.551.235	0,21%	-7,30%	1,70
Con Comuni Valmarecchia 2011	8.197.871	0,22%	8,56%	1,84

Tabella 17: 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. 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 con le riduzioni e le sostituzioni operate dalla legge nel periodo considerato, rappresentano la maggior fonte di finanziamento dei Comuni. Al di là degli effetti indotti dalla dal passaggio al Titolo I dell’entrata da trasferimenti dallo Stato 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 ha cominciato a produrre i propri effetti anche sulla spesa corrente che nel 2011 diminuisce in maniera sensibile (-3,7%) nonostante l’attesa di un trend crescente, legato fra le altre cause anche all’aumento della popolazione residente, con conseguente maggiore richiesta di servizi.

Il rischio, paventato nel rapporto del 2009, che i Comuni della Regione Emilia Romagna si presentino all’applicazione del federalismo con ridotte potenzialità di entrate proprie è ancor più evidente nell’attuale realtà caratterizzata dalla necessità primaria di contribuire alla correzione dei conti pubblici rispetto la soddisfazione dei bisogni che provengono dai territori.

Il grafico che segue dà una rappresentazione complessiva dell'andamento delle singole risorse di cui si compongono le entrate tributarie. Nell'istogramma del 2011 la compartecipazione all'IVA, le entrate del Fondo sperimentale di riequilibrio e quanto residua di compartecipazione Irpef ancora inserita nei certificati sono state inserite tra le altre entrate:

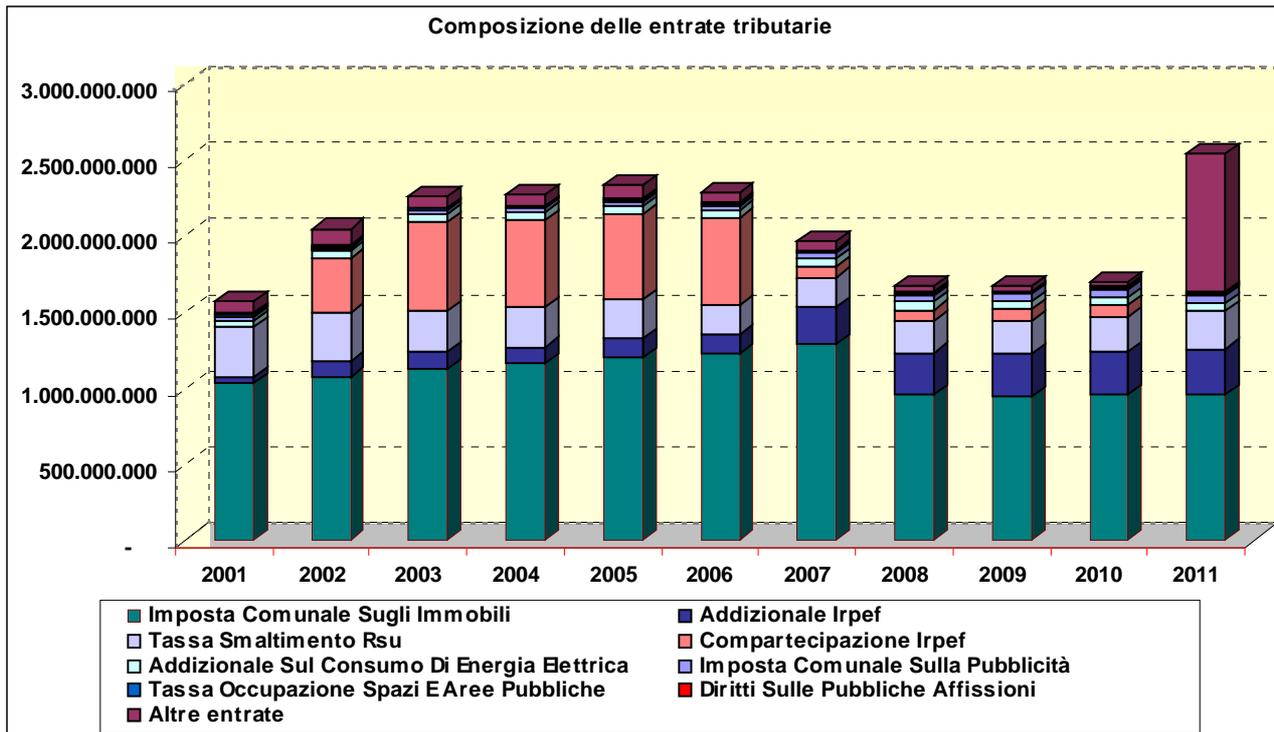


Grafico 10: Composizione delle entrate tributarie

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. Nel 2011 i trasferimenti, come noto, sono stati in buona parte fiscalizzati. Si riporta per comodità l’illustrazione delle singole circostanze che hanno prodotto variazioni significative ai trasferimenti statali, già illustrate nelle premesse:

- a) nel 2002, i trasferimenti statali sono stati ridotti in corrispondenza della assegnazione ai Comuni di “compartecipazione IRPEF” che agiva in via sostitutiva;
- b) nel 2003 l’incremento dell’aliquota della compartecipazione ha ulteriormente ridotto i trasferimenti;
- c) 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 contributi.
- 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 sono state collocate fra i trasferimenti.
- f) dal 2009 la restituzione delle minori entrate relative all’ICI prima casa è risultata pari alla certificazione presentata dagli enti. Per l’anno 2008 invece alla completa copertura delle minori entrate mancano 344 milioni di €a livello nazionale.
- g) Nel 2011 interviene il taglio previsto dal DL78/2010 per un importo pari a €110.319.795,71 e rimangono teoricamente in essere al Titolo II dell’entrata soltanto i trasferimenti riferiti all’ex fondo sviluppo investimenti e la voce riferita agli altri trasferimenti non fiscalizzati.

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

Come si è già accennato i certificati ai consuntivi del 2011 non sono perfettamente allineati con le modifiche indotte dalla fiscalizzazione dei trasferimenti per cui nella tabella che segue si terrà conto del loro andamento fino al 2010, introducendo poi altre fonti informative per il confronto 2010-2011:

Anno	trasferimenti dallo Stato	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Trasferimenti dallo Stato pro -capite
2001	810.547.709	22,41%	0%	200,77
2002	428.847.551	11,79%	-47,09%	105,64
2003	294.271.478	8,03%	-31,38%	71,75
2004	228.244.599	6,24%	-22,44%	54,99
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%	213,32
2009	990.625.425	25,01%	7,05%	226,30
2010	1.014.427.756	25,16%	2,40%	229,80
Variazione 2011/2001	25,15%	12,24%		14,46%

Con Comuni Valmarecchia 2009	995.557.132	25,03%	7,08%	226,49
Con Comuni Valmarecchia 2010	1.019.488.682	25,18%	2,40%	230,06

Tabella 18: Trasferimenti dallo Stato

Nella definizione dell'importo dei trasferimenti compensativi per ICI sull'abitazione principale che nel 2008 ammontava per i 348 comuni della Regione a €264.865.952 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. La legge finanziaria per il 2010 ha integrato le disponibilità di €156 milioni. 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 €). Le entrate accertate da trasferimenti compensativi ICI prima casa sono aumentate nel 2009 del 21,75% rispetto l'anno precedente attestandosi su di un importo pari a €322.468.804 e del 6,61% nel 2010 rispetto al 2009 con un valore pari a €343.796.043.

L'analisi pro-capite del totale dei trasferimenti statali fa emergere una integrazione significativa fra i dati 2001 e 2010. Nel 2001 la quota ammontava a 200,77 €ad abitante e nel 2010 si attestava a 229,80 €ad abitante con un incremento del 14,46%.

Come già evidenziato per l'analisi dei Trasferimenti (e del Fondo sperimentale e della Compartecipazione IVA), è estremamente utile integrare le informazioni desunte dai certificati ai conti consuntivi con quelle pubblicate dal Ministero degli Interni. A questo proposito viene mostrata la tabella 19 che oltre ad evidenziare le discrasie con i dati di consuntivo descritti nel paragrafo dedicato alle entrate correnti (pag 11) evidenzia in particolare:

Il totale dei trasferimenti del 2010, comprensivi anche della compartecipazione all'Irpef e del Fondo sviluppo investimenti;

La compartecipazione all'IVA e il fondo sperimentale di riequilibrio calcolati secondo la metodologia indicata dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale nella riunione del 18/5/2011¹⁰ ;

Infine la Differenza (2011-2010) che mostra la riduzione complessiva dei trasferimenti rispetto al 2010 pari a €138.296.074,93 ovvero il 12,83% in meno.

TRASFERIMENTI ERARIALI 2010	1.078.324.640,88
COMPARTICIPAZIONE ALL'IVA COMUNI RSO	294.410.917,37
FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO PER I COMUNI DELLE RSO	617.173.609,59
RISORSE DA FEDERALISMO	911.584.526,96
DIFERENZA DA RISORSE DA FEDERALISMO	- 166.740.113,92
CONTRIBUTO PER GLI INTERVENTI DEI COMUNI E DELLE PROVINCE (EX SVILUPPO INVESTIMENTI)	27.229.003,12
CONTRIBUTI NON FISCALIZZATI DA FEDERALISMO MUNICIPALE	1.215.035,87
RISORSE 2011	940.028.565,95
DIFFERENZA (2011-2010)	- 138.296.074,93

Tabella 19 variazione nei trasferimenti erariali dal 2010 al 2011. Fonte: Ministero degli Interni (http://finanzalocale.interno.it/docum/studi/varie/nota_metodologica_spett_11fed.html)=

Appare chiaro che la differenza riscontrata più che essere conseguenza del federalismo è frutto di riduzioni ai trasferimenti già previsti dalle norme, in special modo dal DL 78/2010 e dalle riduzioni per Ici rurale, ed in effetti nel Decreto Interno/MEF del 21/06/2011 è prevista una sorta di clausola di salvaguardia nella misura in cui si utilizzano come raffronto e limite i trasferimenti figurativi del 2011, trasferimenti cioè calcolati con le regole di distribuzione del 2010 a valere sulle risorse disponibili nel 2011. Tuttavia non si può evitare di sottolineare che la riduzione nel 2011 degli importi trasferiti è consistente essendo, come detto, pari al -12,83% ovvero al -3,43% dell'entrata corrente del 2010.

Purtroppo dal 2012 la situazione è peggiorata con ulteriori tagli da D.L. 78/2010 e da D.L. 201/2011 di importo pari a 215,435 milioni di euro in Regione e dal 2013 ci saranno altri 2.250 milioni di euro di tagli al Fondo sperimentale a livello nazionale previsti dal Decreto 95/2012 sulla Spending Review. Per dare un ordine di grandezza pur con tutte le approssimazioni del caso è ragionevole ipotizzare che nel periodo 2010-2013 si verificherà una riduzione cumulata dei trasferimenti dell'ordine del 46% pari al 12% dell'entrata corrente sempre del 2010.

¹⁰ http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/Spettanze_fiscalizzabili_e_non_fiscalizzabili_-_anno_2011.pdf . Per la compartecipazione consultare anche: <http://federalismo.sspa.it/?p=290> e per i trasferimenti: <http://federalismo.sspa.it/?p=295> sul sito della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

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. A partire dal 2011 è plausibile assumere che comincino a produrre effetti anche i severi tagli subiti dalla Regione¹¹ che chiaramente impattano anche sul sistema territoriale. In particolare tutte le classi di comuni fino a 10.000 abitanti raggiungono il loro valore minimo nel 2011 e delle restanti soltanto la classe di comuni con popolazione tra 20.000 e 50.000 abitanti assume un valore superiore alla media 2001/2011 ma pur sempre in calo rispetto al 2010. Il dato aggregato presenta il seguente andamento:

Anno	trasferimenti correnti dalla Regione	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Trasferimenti dalla Regione pro - capite
2001	128.287.894	3,55%	0%	31,78
2002	105.879.197	2,91%	-17,47%	26,08
2003	82.819.457	2,26%	-21,78%	20,19
2004	94.458.635	2,58%	14,05%	22,76
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
2009	93.213.675	2,35%	9,64%	21,29
2010	109.348.386	2,71%	17,31%	24,77
2011	83.166.497	2,11%	-23,94%	18,73
Variazione 2011/2001	-35,17%	-40,53%		-41,07%

Con Valmarecchia 2009	93.674.557	2,36%	9,46%	21,31
Con Valmarecchia 2010	110.175.471	2,72%	17,62%	24,86
Con Valmarecchia 2011	83.832.351	2,12%	-23,91%	18,80

Tabella 20: 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	Trasferimenti per funzioni delegate pro - capite
2001	17.947.120	0,50%	0%	4,45
2002	20.949.793	0,58%	16,73%	5,16
2003	18.187.376	0,50%	-13,19%	4,43
2004	18.869.258	0,52%	3,75%	4,55
2005	18.923.608	0,50%	0,29%	4,52
2006	16.189.173	0,45%	-14,45%	3,83
2007	18.268.730	0,47%	12,85%	4,27
2008	19.757.386	0,50%	8,15%	4,55
2009	20.589.098	0,52%	4,21%	4,70
2010	20.369.578	0,51%	-1,07%	4,61
2011	16.467.016	0,42%	-19,16%	3,71
Variazione 2011/2001	-8,25%	-15,85%		-16,59%

Con Valmarecchia 2009	20.824.607	0,52%	3,63%	4,74
Con Valmarecchia 2010	20.476.709	0,51%	-1,67%	4,62
Con Valmarecchia 2011	16.582.244	0,42%	-19,02%	3,72

Tabella 21: Trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate

¹¹ <http://www.regione.emilia-romagna.it/bilancio-2013> : Nell'ultimo triennio sulle Regioni sono stati fatti tagli a livello nazionale pari a 14 miliardi di euro (di cui 7 per la sanità), una severa riduzione delle risorse pubbliche che per la Regione Emilia-Romagna ha significato -1,2 miliardi di euro, di cui 553 sulla sanità.

Il Bilancio 2013 prevede entrate e uscite pari a 13.237,90 milioni di euro (erano 13.525 milioni di euro nel 2012, 13.759 milioni di euro nel 2011 e 14.090 milioni di euro nel 2010).

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	Trasferimenti da altri enti pro - capite
2001	74.907.314	2,07%	0%	18,55
2002	73.239.388	2,01%	-2,23%	18,04
2003	60.313.021	1,65%	-17,65%	14,71
2004	69.963.617	1,91%	16,00%	16,85
2005	72.809.557	1,94%	4,07%	17,39
2006	71.981.512	1,99%	-1,14%	17,04
2007	93.552.372	2,43%	29,97%	21,88
2008	121.788.422	3,07%	30,18%	28,08
2009	116.915.650	2,95%	-4,00%	26,71
2010	118.903.796	2,95%	1,70%	26,94
2011	123.910.284	3,14%	4,21%	27,90
Variazione 2011/2001	65,42%	51,74%		50,37%

Con Comuni Valmarecchia 2009	117.236.839	2,95%	-3,98%	26,67
Con Comuni Valmarecchia 2010	119.427.708	2,95%	1,87%	26,95
Con Comuni Valmarecchia 2011	124.321.391	3,14%	4,10%	27,88

Tabella 22: 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	Trasferimenti dalle Province	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Trasferimenti dalle Province pro-capite
2001	11.112.049	0,31%	0%	2,75
2002	11.439.999	0,31%	2,95%	2,82
2003	14.590.632	0,40%	27,54%	3,56
2004	17.248.861	0,47%	18,22%	4,16
2005	18.363.476	0,49%	6,46%	4,39
2006	18.371.652	0,51%	0,04%	4,35
2007	15.598.023	0,41%	-15,10%	3,65
2008	19.750.648	0,50%	26,62%	4,55
2009	15.554.951	0,39%	-21,24%	3,55
2010	15.708.537	0,39%	0,99%	3,56
2011	14.120.980	0,36%	-10,11%	3,18
Variazione 2011/2001	27,08%	16,55%		15,52%

Con Comuni Valmarecchia 2009	15.573.895	0,39%	-21,23%	3,54
Con Comuni Valmarecchia 2010	15.831.607	0,39%	1,65%	3,57
Con Comuni Valmarecchia 2011	14.302.528	0,36%	-9,66%	3,21

Tabella 23: Trasferimenti dalle Province

La flessione dei trasferimenti dalle Province nell'anno 2009 rispetto al 2008 riporta il dato alla consistenza del 2007; nel 2011 dopo la tenuta del 2010 i valori si riducono di un ulteriore 10,11% portando il valore a livelli inferiori rispetto al dato del 2003. I trasferimenti presentano pertanto una situazione piuttosto complicata nel 2011.

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 ha 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 l'effetto di 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	Proventi dai servizi pubblici Pro-Capite
2001	649.388.298	17,96%	0%	160,86
2002	567.788.017	15,60%	-12,57%	139,87
2003	522.398.330	14,25%	-7,99%	127,37
2004	521.363.296	14,26%	-0,20%	125,60
2005	545.594.148	14,51%	4,65%	130,29
2006	527.598.406	14,56%	-3,30%	124,92
2007	526.767.215	13,69%	-0,16%	123,20
2008	527.096.483	13,28%	0,06%	121,51
2009	526.759.755	13,30%	-0,06%	120,33
2010	517.800.243	12,84%	-1,70%	117,30
2011	538.989.431	13,67%	4,09%	121,36
Variazione 2011/2001	-17,00%	-23,86%		-24,55%

Con Comuni Valmarecchia 2009	528.988.406	13,30%	-0,05%	120,34
Con Comuni Valmarecchia 2010	519.950.842	12,84%	-1,71%	117,33
Con Comuni Valmarecchia 2011	540.812.992	13,66%	4,01%	121,28

Tabella 24: Proventi da servizi pubblici

Nell'analisi dei servizi pubblici occorre tenere in considerazione da un lato 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 e dall'altro lato l'affidamento a soggetti gestori di servizi quali il servizio idrico e la gestione dei rifiuti che, in modo analogo, producono l'esclusione dal bilancio comunale delle entrate e delle spese relative.

Per cercare quindi di cogliere i mutamenti nella struttura dei proventi da servizi pubblici tra il 2001 ed il 2011, periodo nel corso del quale i proventi si riducono sia in termini assoluti e sia in termini di incidenza sulle entrate correnti, si è elaborata la tabella 25 nella quale vengono individuati i rapporti di composizione nei vari anni al fine di identificare, con la necessaria accortezza, la variazioni del peso relativo dei singoli servizi offerti. L'accortezza nella valutazione è legata alla circostanza che i proventi da servizi sono in riduzione e questo implica che tutte le componenti che non aumentano il proprio valore o che diminuiscono meno del totale vedono aumentare il proprio peso. Per fare un empio se le entrate dell'ufficio tecnico restano costanti e i proventi da servizi calano del 30% l'incidenza dell'ufficio tecnico sarà quella dell'anno di partenza moltiplicata per di $10/7^{12}$; i dati sono dettagliati di seguito:

SERVIZI	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011
02145 - Segreteria generale, personale e organizzazione	1,5%	1,9%	2,0%	1,9%	1,8%	1,9%	1,9%	1,8%	1,6%	1,7%	1,8%
02150 - Ufficio tecnico	0,6%	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%	1,1%	1,2%	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%
02155 - Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	1,0%	0,7%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	0,6%	0,6%	0,8%
02160 - Uffici giudiziari	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
02165 - Polizia municipale - Risorse generali	0,9%	1,0%	1,6%	2,0%	2,3%	4,3%	5,6%	3,3%	3,2%	2,4%	5,9%
02170 - Polizia municipale - Risorse finalizzate codice della strada	10,1%	12,6%	15,4%	17,8%	18,6%	21,6%	23,2%	23,8%	23,8%	25,0%	23,0%
02175 - Scuola materna	2,8%	3,0%	3,3%	3,1%	3,1%	2,9%	2,9%	2,9%	2,7%	2,6%	2,7%
02180 - Istruzione elementare	0,4%	1,2%	1,0%	0,9%	1,0%	0,7%	1,0%	1,0%	0,8%	0,7%	0,7%
02185 - Istruzione media	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
02190 - Assistenza scolastica, trasporto, refezione, altri servizi	11,7%	13,2%	15,8%	16,9%	16,8%	12,8%	12,9%	14,3%	14,8%	16,1%	15,6%
02195 - Biblioteche, musei e pinacoteche	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%
02200 - Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale	1,9%	1,5%	1,3%	1,2%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
02205 - Piscine comunali	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,1%
02210 - Stadio comunale, palazzo dello sport e altri impianti	0,9%	1,1%	1,2%	1,0%	1,1%	1,1%	1,3%	1,1%	1,1%	1,3%	1,1%
02215 - Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
02220 - Servizi turistici	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%
02225 - Manifestazioni turistiche	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
02230 - Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi	1,7%	1,9%	2,1%	2,0%	2,0%	2,2%	2,2%	2,2%	2,4%	2,6%	3,1%
02235 - Trasporti pubblici locali e servizi connessi	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
02240 - Urbanistica e gestione del territorio	0,7%	1,0%	1,0%	1,2%	1,7%	1,9%	1,9%	1,3%	1,5%	1,3%	1,4%
02245 - Edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia econ. popol.	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
02250 - Servizio idrico integrato	6,4%	4,9%	4,8%	3,9%	2,6%	1,9%	1,4%	3,9%	4,6%	3,0%	3,2%
02255 - Servizio smaltimento rifiuti	2,2%	3,0%	4,0%	3,4%	4,0%	3,7%	3,3%	0,2%	0,5%	0,2%	0,2%
02260 - Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	4,8%	6,2%	6,6%	6,9%	7,0%	7,2%	7,4%	7,9%	8,0%	8,3%	8,1%
02265 - Proventi servizi di prevenzione e riabilitazione	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
02270 - Strutture residenziali e di ricovero per anziani	6,7%	8,1%	8,8%	8,4%	8,0%	8,6%	8,8%	8,8%	8,0%	8,0%	7,2%
02275 - Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	2,3%	2,6%	2,8%	2,9%	3,0%	3,1%	3,5%	2,8%	2,7%	2,5%	2,1%
02280 - Servizio necroscopico e cimiteriale	4,7%	5,4%	5,4%	5,0%	4,7%	4,5%	4,0%	3,8%	3,9%	3,7%	3,8%
02285 - Altri proventi	37,2%	28,6%	19,3%	17,8%	17,4%	16,6%	14,2%	16,5%	16,5%	16,6%	16,3%

Tabella 25: Composizione dei proventi da servizi pubblici

Considerando i primi 10 servizi in termini di incidenza sul totale sia nel 2001 e sia nel 2011 è possibile osservare quanto segue:

1. In entrambi i casi i primi 10 servizi rappresentano l'88,9% dei proventi da servizi;
2. L' Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona e Il Servizio smaltimento rifiuti presenti nel 2001 non si trovano più nell'elenco dei primi 10 servizi del 2011, ma mentre l'incidenza del primo passa dal 2,3% al 2,1% nel 2011 (11° posto), l'incidenza del secondo diventa marginale (0,2%) nel 2011 ;

$$12 \frac{Uff.Tecnico_{anno1}}{Totale_{anno1}} = \frac{Uff.Tecnico_{anno0} \times (1 + \alpha)}{Totale_{anno0} \times (1 + \beta)} \quad \text{con } \alpha, \beta = \text{tassi di variazione delle entrate in questione. E'}$$

agevole verificare che se ad esempio $\alpha = 0$ e $\beta = -50\%$ allora l'incidenza dell'ufficio tecnico nell'anno 1 sarà uguale all'incidenza nell'anno 0 moltiplicata per 2 in quanto $\frac{1}{1 - 0,5} = \frac{1}{0,5} = 2$

3. Nel 2011 entrano nell'elenco dei primi 10 servizi 2 servizi non presenti nel 2001 ovvero la Polizia municipale - Risorse generali, la cui incidenza aumenta notevolmente e la Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi;
4. 8 dei primi 10 servizi del 2001 restano tali anche nel 2011 con queste caratteristiche:
 - Aumentano il proprio peso sul totale in quanto aumentano in termini assoluti: la Polizia municipale - Risorse finalizzate codice della strada, l' Assistenza scolastica, trasporto, refezione, altri servizi; Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori;
 - Aumentano il proprio peso pur riducendosi di valore le Strutture residenziali e di ricovero per anziani;
 - Riducono il proprio peso in quanto diminuiscono in misura maggiore rispetto al totale gli Altri proventi, la cui riduzione sta ad indicare la diminuzione delle tipologie di servizi erogati dai comuni; il Servizio necroscopico e cimiteriale; il Servizio idrico integrato; la Scuola materna.

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. L'aggregazione dei dati nei certificati 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 con l'applicazione della tassa. Come già precisato in precedenza, il numero dei Comuni che ha optato per la trasformazione e che accerta risorse al titolo terzo invece che al titolo primo del bilancio è pari a poco più della metà del totale. Il Canone accertato nel conto consuntivo 2001 ammontava a €20.182.019 mentre per la medesima finalità, nel conto consuntivo 2009 sono presenti accertamenti per €41.117.441 con un incremento del 103,73%, dovuto in parte al crescente numero di Comuni passati al canone ma anche all'incremento della base imponibile e delle relative tariffe. Nel 2011 il valore del Canone aumenta ancora per assestarsi a €44.502.676 aumentando dunque del 8,23% rispetto al 2009 con 4 nuovi comuni passati a canone, e del 120,51% rispetto all'importo del 2001.

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

Anno	Proventi dai beni comunali	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Proventi da beni Pro-Capite
2001	123.012.712	3,40%	0%	30,47
2002	134.213.545	3,69%	9,11%	33,06
2003	143.195.332	3,91%	6,69%	34,91
2004	148.552.696	4,06%	3,74%	35,79
2005	154.679.004	4,11%	4,12%	36,94
2006	148.139.149	4,09%	-4,23%	35,07
2007	164.612.641	4,28%	11,12%	38,50
2008	166.431.381	4,19%	1,10%	38,37
2009	162.849.404	4,11%	-2,15%	37,20
2010	167.949.163	4,17%	3,13%	38,05
2011	172.705.491	4,38%	2,83%	38,89
Variazione 2011/2001	40,40%	28,79%		27,62%

Con Comuni Valmarecchia 2009	163.375.638	4,11%	-2,03%	37,17
Con Comuni Valmarecchia 2010	168.111.237	4,15%	2,90%	37,94
Con Comuni Valmarecchia 2011	173.059.322	4,37%	2,94%	38,81

Tabella 26: Proventi da beni comunali

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 conseguono 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. La tabella seguente evidenzia la rilevanza delle partecipazioni per i 341 Comuni storicamente facenti parte della Regione a partire dal 2008, anno dal quale è possibile desumere correttamente il dato dai certificati ai conti consuntivi.

	2008	2009	2010	2011	Variazione 2011/2008
Totale Partecipazioni	3.028.614.453	3.028.144.807	3.153.021.390	3.157.117.001	4,24%
Imprese Controllate	1.589.898.775	1.627.550.770	1.700.893.500	1.893.139.703	19,07%
Imprese Collegate	408.180.536	408.950.808	453.282.983	390.778.060	-4,26%
Altre Imprese	1.030.535.142	991.643.229	998.844.907	873.199.238	-15,27%

Tabella 27: Consistenza delle partecipazioni societarie

Tra il 2008 ed il 2011 l'aumento del valore delle partecipazioni è stato del 4,24%.

Le risorse che derivano dal cespite sono le seguenti:

Anno	Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Utili e Dividendi Pro-Capite
2001	50.676.819	1,40%	0%	12,55
2002	69.623.496	1,91%	37,39%	17,15
2003	68.964.833	1,88%	-0,95%	16,82
2004	52.776.588	1,44%	-23,47%	12,71
2005	68.885.712	1,83%	30,52%	16,45
2006	64.582.031	1,78%	-6,25%	15,29
2007	70.868.591	1,84%	9,73%	16,57
2008	89.297.920	2,25%	26,00%	20,59
2009	86.223.366	2,18%	-3,44%	19,70
2010	93.970.157	2,33%	8,98%	21,29
2011	94.536.193	2,40%	0,60%	21,29
Variazione 2011/2001	86,55%	71,13%		69,58%

Con Comuni Valmarecchia 2009	86.223.456	2,17%	-3,44%	19,62
Con Comuni Valmarecchia 2010	93.970.247	2,32%	8,98%	21,21
Con Comuni Valmarecchia 2011	94.536.301	2,39%	0,60%	21,20

Tabella 28: 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	entrata in conto capitale pro capite	Variazione annua entrata in c/ capitale pro capite
2001	1.468.879.892	0%	363,85	0%
2002	1.738.491.143	18,35%	428,26	17,70%
2003	2.169.313.742	24,78%	528,93	23,51%
2004	1.888.245.715	-12,96%	454,89	-14,00%
2005	1.974.277.156	4,56%	471,46	3,64%
2006	1.697.316.690	-14,03%	401,87	-14,76%
2007	1.894.963.714	11,64%	443,18	10,28%
2008	1.694.632.973	-10,57%	390,65	-11,85%
2009	1.431.786.477	-15,51%	327,08	-16,27%
2010	1.088.183.403	-24,00%	246,51	-24,63%
2011	852.778.777	-21,63%	192,02	-22,11%
Variazione 2011/2001	-41,94%		-47,23%	

Con Comuni Valmarecchia 2009	1.439.453.354	-18,38%	327,48	-16,29%
Con Comuni Valmarecchia 2010	1.094.078.481	-23,99%	246,89	-24,61%
Con Comuni Valmarecchia 2011	860.324.075	-21,37%	192,93	-21,86%

Tabella 29: Entrate in conto capitale

La notevole flessione degli accertamenti dell’esercizio 2009 rispetto all’anno precedente, si ripete nel 2010 e nel 2011, anno nel quale la riduzione riguarda quasi tutte le tipologie di entrata dei titoli quarto e quinto del bilancio. Su tale tipologia di entrate hanno influito anche gli obiettivi del Patto di stabilità interno, sempre più stringenti, che a fronte di una spesa corrente difficilmente comprimibile nel breve periodo e di una oggettiva difficoltà di spingere ulteriormente la leva fiscale, hanno di fatto spiazzato i nuovi investimenti rendendo anche difficoltoso il pagamento di quelli già impegnati e finanziati. Inoltre il perenne mutare delle disposizioni normative ha prodotto un clima di incertezza che può di per se essere sufficiente a scoraggiare l’investimento e la ricerca delle necessarie forme di finanziamento.

In particolare sono diminuiti i proventi da alienazioni di patrimonio nel 2009 nel 2010 e nel 2011, anno in cui raggiungono il valore di minimo assoluto di €103.811.669; i trasferimenti dallo Stato dopo aver raggiunto il valore minimo nel 2009 sono notevolmente aumentati nel 2010 e soprattutto nel 2011 raggiungendo il valore massimo assoluto di € 84.424.578; i proventi da permessi di costruire e relative sanzioni sono in calo dal 2008 e nel 2011 hanno dimezzato il valore assunto nel 2007.

Tengono nel 2009 i trasferimenti di capitale dalla Regione per poi aumentare, rispetto l’anno precedente di circa il 31% nel 2010 e per ridursi del 37% nel 2011.

Il ricorso a prestiti evidenzia rispetto l’anno precedente un decremento del 5,81% nel 2009, del 20,37% nel 2010 e del 37,39% nel 2011.

Il ricorso a mutui, in conseguenza delle riduzioni di sopra, ammonta nel 2011 a €84.792.974 pari alla metà del valore già basso riscontrato nel 2009 e lontanissimo dal valore più alto nel periodo

considerato, l'esercizio 2002, nel quale gli accertamenti per nuovi mutui ammontavano a € 384 milioni, il 321% in più rispetto al 2011.

In termini nominali le risorse per finanziare gli investimenti sono diminuite del 41,94% nel 2011 rispetto al 2001 ed il loro valore pro capite presenta nello stesso periodo ed in considerazione dell'andamento demografico, una diminuzione più sensibile attestandosi al - 47,23%.

L'estrema variabilità delle entrate in conto capitale e la riduzione nel'ultimo triennio rispetto l'anno di partenza, il 2001, ed i valori appena evidenziati sono visualizzabili attraverso il grafico che segue:

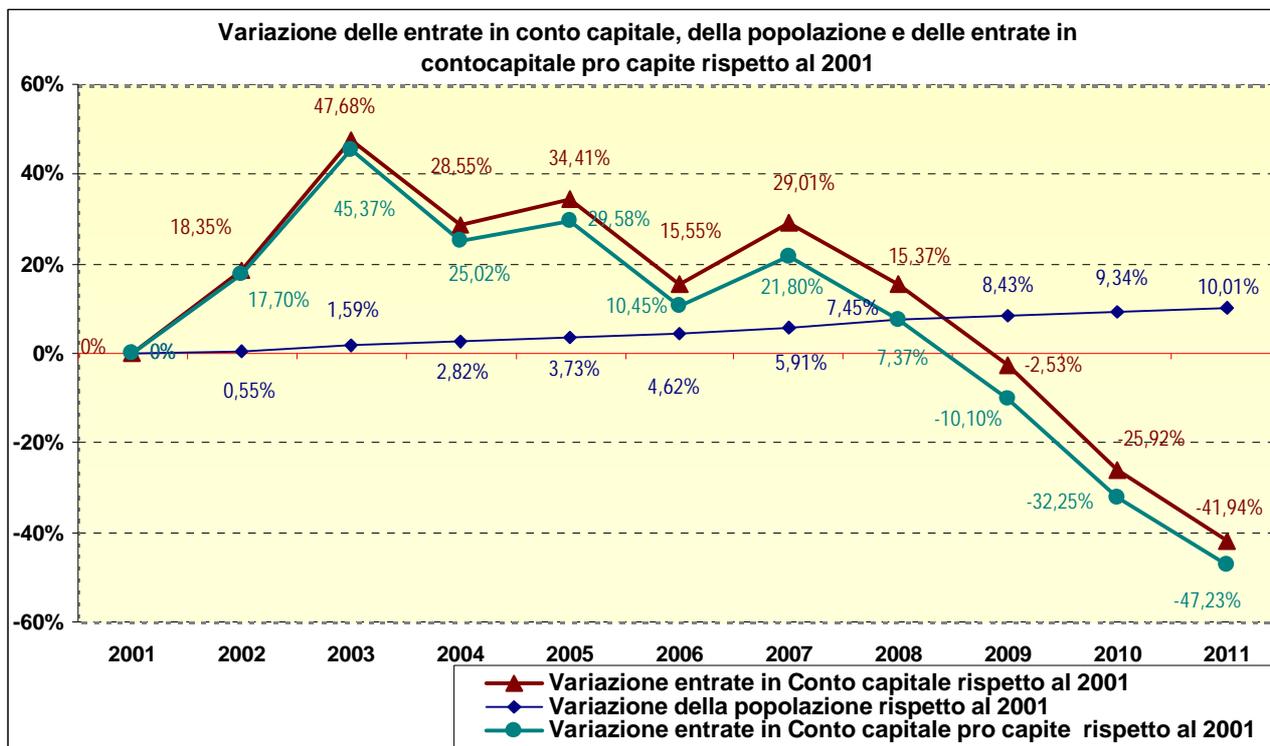


Grafico 11: Variazione della popolazione, delle entrate in conto capitale e del pro capite

Per gli aggregati principali delle entrate in conto capitale 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	266.842.039	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	483.563.195	25,52%	70,85%
2008	289.132.902	17,06%	-40,21%
2009	174.801.430	12,21%	-39,54%
2010	134.302.379	12,34%	-23,17%
2011	103.811.669	12,17%	-22,70%
Variazione 2011/2001	-61,10%	-33,14%	

Con Comuni Valmarecchia 2009	175.593.422	12,20%	-39,46%
Con Comuni Valmarecchia 2010	135.158.220	12,35%	-23,03%
Con Comuni Valmarecchia 2011	104.892.965	12,19%	-22,39%

Tabella 30: 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. Nel 2009 e nel 2010 i proventi dalle alienazioni patrimoniali e le risorse conseguenti alle dismissioni di partecipazione, non concorrevano a determinare l'entrata utile ai fini dei saldi del patto di stabilità interno. Questa circostanza ha disincentivato gli enti a procedere a trasformazioni patrimoniali. Nel 2011 la riduzione riscontrata anche a fronte dell'inserimento delle dismissioni nel calcolo del saldo è legata, molto probabilmente, al clima di incertezza che ha scoraggiato gli enti dal prendere impegni che vadano oltre il breve termine nonché all'inasprirsi degli obiettivi da realizzare.

Trasferimenti di capitali dallo Stato

Le risorse che derivano da trasferimenti statali in conto capitale sono abbastanza ridotte e tendenzialmente non ricorrenti. Riguardano alcune categorie di enti, in modo particolare degli enti di dimensioni ridotte (Comuni con meno di 3.000 abitanti fino al 2010) e soprattutto gli enti di maggiori dimensioni che per la rilevanza del singolo trasferimento nei vari anni spiegano buona parte dell'andamento complessivo. Nella tabella 31, in particolare, viene evidenziato questo elemento attraverso l'analisi della composizione percentuale per classi demografiche:

anni / classi demografiche	Fino a 2.000 ab.	Tra 2.000 e 3.000 ab.	Tra 3.000 e 5.000 ab.	Tra 5.000 e 10.000 ab.	Tra 10.000 e 20.000 ab.	Tra 20.000 e 50.000 ab.	Maggiore 50.000 ab
2001	8,6%	7,4%	8,1%	8,7%	11,1%	4,7%	51,4%
2002	5,4%	6,9%	6,6%	6,6%	7,6%	4,6%	62,4%
2003	4,4%	14,5%	10,8%	4,8%	1,6%	23,7%	40,2%
2004	4,8%	6,9%	9,0%	4,8%	4,9%	23,7%	45,8%
2005	5,3%	2,6%	9,2%	4,9%	5,1%	1,1%	71,8%
2006	6,5%	4,1%	5,6%	4,1%	5,7%	8,4%	65,6%
2007	8,7%	5,3%	6,0%	8,8%	4,5%	6,8%	60,1%
2008	6,0%	4,5%	7,3%	1,8%	5,6%	21,0%	53,8%
2009	8,3%	7,5%	3,8%	12,2%	6,4%	7,1%	54,7%
2010	5,7%	5,4%	2,7%	16,8%	6,3%	6,8%	56,3%
2011	1,3%	0,9%	0,3%	1,6%	1,3%	1,6%	93,0%

Tabella 31: Composizione dei trasferimenti di capitali dallo Stato per classe demografica

La preponderanza dei comuni di grandi dimensioni e fino la 2010 la rilevanza delle classi di comuni con popolazione al di sotto di a 3.000 abitanti è ben evidenziata. 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 anche se l'anno 2008 è stato interessato da alcuni trasferimenti particolari; nel 2011 circa € 71,6 milioni degli € 84,4 trasferiti dallo Stato hanno riguardato un singolo comune¹³. 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	42.942.863	2,92%	0%
2002	56.814.060	3,27%	32,30%
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	34.057.872	1,80%	-47,15%
2008	60.289.294	3,56%	77,02%
2009	14.155.043	0,99%	-76,52%
2010	36.185.793	3,33%	155,64%
2011	84.424.578	9,90%	133,31%
Variatione 2011/2001	96,60%	238,63%	

Con Comuni Valmarecchia 2009	14.644.760	1,02%	-75,74%
Con Comuni Valmarecchia 2010	36.350.396	3,32%	148,21%
Con Comuni Valmarecchia 2011	84.445.206	9,82%	132,31%

Tabella 32: Trasferimenti di capitali dallo Stato

¹³ Comune di Parma: in particolare Trasferimento Cassa DD PP dopo D.L. 40/2010 conv. L. 73/2010. cfr consuntivo 2011, pag 50-52 all'indirizzo: <http://www.comune.parma.it/comune/Handlers/Document.ashx?id=4e039769-a42b-4864-9c51-2e4d25509f06&tipo=ord>

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. L'aumento nel 2010 e la marcata riduzione del 2011 ripresentano l'andamento riscontrato per i trasferimenti correnti. I comuni maggiormente penalizzati nel 2011 sono quelli di dimensioni maggiori, in particolare il 76% della riduzione dei trasferimenti del 2011 rispetto al 2010 è spiegato dal calo nei trasferimenti ai comuni con più di 20.000 abitanti. La situazione complessiva è così riepilogabile:

Anno	Trasferimenti di capitali dalla Regione	incidenza % sulle entrate in conto capitale	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	155.415.443	10,58%	0%
2002	188.356.920	10,83%	21,20%
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%
2009	102.557.327	7,16%	-10,12%
2010	134.029.912	12,32%	30,69%
2011	84.441.721	9,90%	-37,00%
Variazione 2011/2001	-45,67%	-6,41%	

Con Comuni Valmarecchia 2009	103.293.070	7,18%	-9,60%
Con Comuni Valmarecchia 2010	134.518.312	12,30%	30,23%
Con Comuni Valmarecchia 2011	86.645.024	10,07%	-35,59%

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". Considerando i dati a partire dal 2007, per tale esercizio ci si attestava su €371.269.830 mentre nell'anno 2008 si è scesi a €321.439.883, con un decremento del 13,42%. L'esercizio finanziario 2009 è stato interessato da diffuse difficoltà del mercato edilizio e questo ha avuto una ripercussione significativa sugli accertamenti. Le risorse accertate nei conti consuntivi ammontano ad €266.048.100, in flessione del 17,23% rispetto al 2008. Nel 2010 e nel 2011 la crisi del settore immobiliare riduce ulteriormente il valore degli accertamenti che dopo la riduzione su base annua del 15,52% nel 2010, ne subisce un'altra del 16,26% nel 2011 realizzando un valore di €188.213.576, corrispondente al 49,31% in meno rispetto al 2007. 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. Negli anni 2009, 2010 e 2011¹⁴ 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 gli esercizi 2009, 2010 e 2011 permettono di valutare rispettivamente in €149,6 milioni, €128 milioni e in €92,4 milioni le quote destinate al finanziamento della spesa corrente.

¹⁴ La stessa possibilità vale anche per il 2012 ed è stata confermata in sede di conversione del D.L. 35/2013 anche per il 2013 e per il 2014.

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 si è aggravata a partire dal 2009 in ragione del consolidarsi delle regole del patto di stabilità previste dall'art. 77/bis del decreto legge n. 112/08 che considerano rilevanti ai fini del "saldo" le sole "entrate finali", con la conseguenza di escludere dal computo il ricorso ai prestiti. Il permanere delle suddette regole ha come conseguenza un'ulteriore riduzione nel 2010 e nel 2011 tanto che tra il 2001 ed il 2011 il valore nominale degli accertamenti per nuovi mutui si riduce del 76,24%

I dati mostrano una situazione di 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 accessi. Questa tendenza trova conferma anche nel 2008, nel 2009, nel 2010 e nel 2011. 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	357.151.132	24,31%	0%
2002	384.448.165	22,11%	7,64%
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%
2009	170.077.726	11,88%	-5,81%
2010	135.432.146	12,45%	-20,37%
2011	84.792.974	9,94%	-37,39%
Variazione 2011/2001	-76,26%	-59,11%	

Con Comuni Valmarecchia 2009	172.663.271	98,33%	-5,70%
Con Comuni Valmarecchia 2010	136.999.902	101,36%	-20,65%
Con Comuni Valmarecchia 2011	85.543.371	81,55%	-37,56%

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 fino al 2009, nel 2010 c'è stata una riduzione relevantissima e nel 2011 il fenomeno ha assunto il carattere della marginalità. I comuni della Val Marecchia nel periodo 2008/2011 non hanno fatto ricorso all'emissione di obbligazioni e non sono rappresentati.

Il quadro che segue dà 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%	-63,60%
2008	82.345.128	4,86%	24,03%
2009	82.436.746	5,76%	0,11%
2010	34.884.699	3,21%	-57,68%
2011	719.351	0,08%	-97,94%
Variazione 2011/2001	-98,88%	-98,07%	

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 stata pari nel 2009 al 4,05% della spesa corrente; nel 2010 il rapporto si riduce al 3,51% e passa al 3,61% nel 2011 in virtù del calo della spesa corrente complessiva che risulta più consistente della riduzione degli interessi passivi.

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	3.488.536.811	0	4.037.095	0%	864,12	0
2002	3.424.487.862	-1,84%	4.059.416	0,55%	843,59	-2,38%
2003	3.438.985.267	0,42%	4.101.324	1,03%	838,51	-0,60%
2004	3.518.715.634	2,32%	4.150.975	1,21%	847,68	1,09%
2005	3.625.253.246	3,03%	4.187.544	0,88%	865,72	2,13%
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%	4.337.966	1,45%	885,50	2,21%
2009	3.820.284.808	-0,55%	4.377.473	0,91%	872,71	-1,44%
2010	3.844.236.407	0,63%	4.414.331	0,84%	870,85	-0,21%
2011	3.705.912.691	-3,60%	4.441.148	0,61%	834,45	-4,18%

Con Comuni Valmarecchia 2009	3.835.424.846	-0,55%	4.395.606	0,91%	872,56	-1,44%
Con Comuni Valmarecchia 2010	3.859.285.687	0,62%	4.431.359	0,81%	870,90	-0,19%
Con Comuni Valmarecchia 2011	3.721.284.327	-3,58%	4.459.246	0,63%	834,51	-4,18%

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. Nell'anno 2009 i limiti imposti dal patto di stabilità incidono nel determinare una battuta di arresto nell'incremento della spesa. Nel 2010 il valore della spesa corrente aumenta marginalmente in termini nominali riducendosi nel pro capite mentre nel 2011 la spesa cala del 3,60% rispetto l'anno precedente. La riduzione ha riguardato in particolar modo la spesa per il personale e la spesa per prestazioni di servizi, entrambe oggetto di particolari attenzioni da parte del D.L. 78/2010 e che spiegano il 75% degli oltre 138 milioni di riduzione. Il valore pro capite si riduce nel 2011 del 4,18% rispetto al 2010, quest'ultimo aspetto induce ad osservare come dal 2001 al 2011 la spesa pro capite ha subito complessivamente una contrazione del 3,43%.

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

Sulla base di quanto esposto attraverso il grafico successivo 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 e nel 2003 mentre nel 2006 si era tornati al livello del 2001. Il 2007 ed il 2008 mostrano aumenti mentre la contrazione del 2011 determina una situazione per cui, in termini nominali, la spesa è cresciuta nel periodo 2001/2009 del 6,23%, al di sotto quindi delle entrate correnti, probabilmente per le necessità di generare saldi di patto positivi, a fronte di un'inflazione media annua 2001/2011 che come si è visto è stata pari al 22,51%.

Per dare un'idea dell'ordine di grandezza delle cifre implicate, ripetendo le ipotesi fatte a proposito delle entrate correnti, è possibile asserire che se la spesa del 2001 fosse cresciuta in linea con l'inflazione il suo valore sarebbe stato nel 2011 superiore di €567.893.756,14 rispetto al valore riscontrato; mentre per tener conto della dinamica della popolazione e continuare a mantenere le stesse risorse pro capite del 2001, nel 2011 le spese avrebbero dovuto ulteriormente aumentare rispetto al valore rilevato di €427.744.285,53.

In termini reali si evidenzia cioè una forte sofferenza e sarà a questo proposito interessante osservare l'andamento dei principali interventi di spesa e soprattutto valutare le scelte fatte attraverso l'allocazione della spesa medesima nell'ambito delle differenti funzioni. In effetti in un contesto estremamente restrittivo, caratterizzato da scarsi margini sulle entrate e da un obiettivo di patto particolarmente stringente, non aggredire alcune tipologie di spese e non focalizzare le risorse su alcune priorità non potrà non riflettersi sulla contrazione degli investimenti.

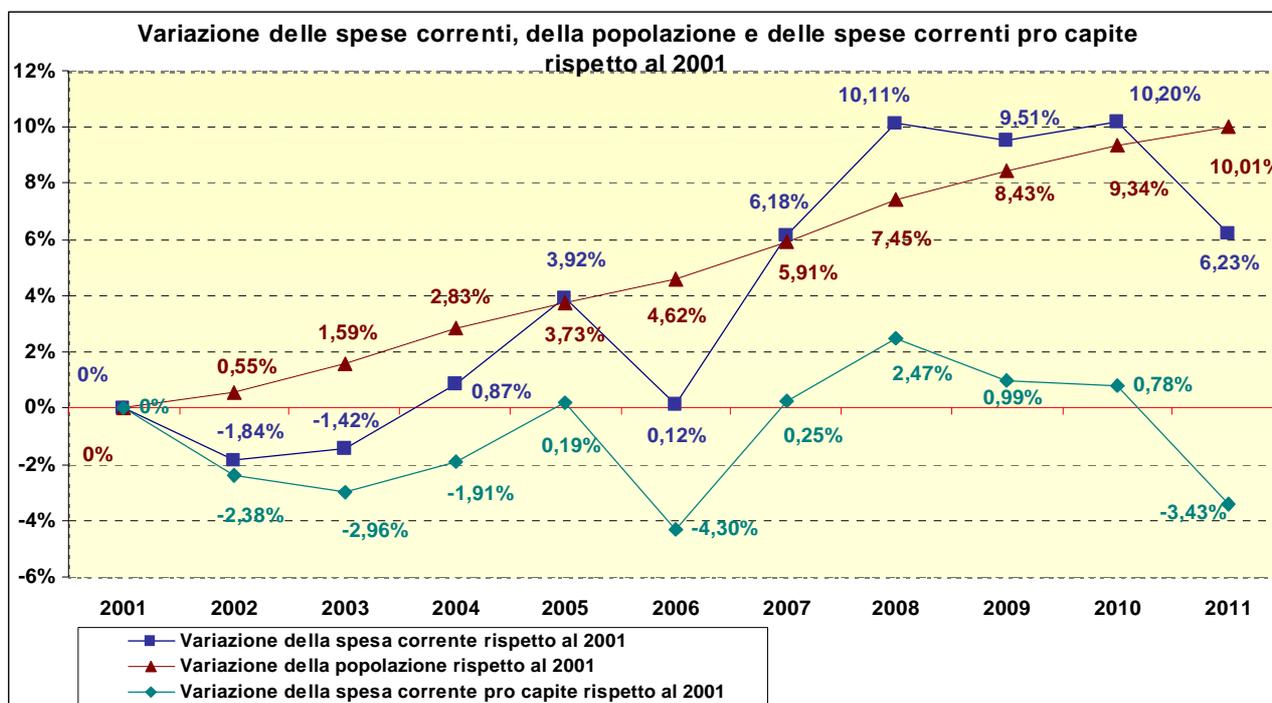


Grafico12: variazione delle spese correnti, della popolazione e delle spese correnti pro capite rispetto al 2001

Si ritiene interessante analizzare in via preliminare le principale 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 eseguita 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. Il D.L. 78/2010 ha inasprito ulteriormente l'azione di contrazione in atto. 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	spesa per il personale pro capite
2001	1.073.490.523	30,77%	0%	265,91
2002	1.106.683.037	32,32%	3,09%	272,62
2003	1.148.163.622	33,39%	3,75%	279,95
2004	1.159.457.537	32,95%	0,98%	279,32
2005	1.221.045.650	33,68%	5,31%	291,59
2006	1.235.633.134	35,38%	1,19%	292,56
2007	1.243.013.827	33,56%	0,60%	290,71
2008	1.259.331.207	32,78%	1,31%	290,30
2009	1.246.934.321	32,64%	-0,98%	284,85
2010	1.220.342.742	31,74%	-2,13%	276,45
2011	1.176.087.753	31,74%	-3,63%	264,82
Variazione 2011/2001	9,56%	3,13%		-0,41%

Con Comuni Valmarecchia 2009	1.251.856.727	32,64%	-0,99%	284,80
Con Comuni Valmarecchia 2010	1.225.142.589	31,75%	-2,13%	276,47
Con Comuni Valmarecchia 2011	1.180.620.127	31,73%	-3,63%	264,76

Tabella 37: Spesa per il personale

Occorre tenere presente che la dinamica di crescita è influenzata fino al 2009 dalle spese collegate ai rinnovi contrattuali e che in alcuni anni, sono state corrisposte competenze arretrate per tali finalità. Inoltre vi è stato il fenomeno degli avanzamenti professionali che incide sostanzialmente in situazioni di costante stallo occupazionale. A partire dal 2009 per la prima volta le spese per il personale cominciano a diminuire consolidando la tendenza nel 2010 e nel 2011. I valori pro capite sono aumentati fino al 2006 e presentano andamenti decrescenti a decorrere dal 2007. L'analisi della spesa pro-capite evidenzia in particolare una sostanziale invarianza di valori nel 2001 e nel 2011, anno in cui il dato si assesta a 264,82 € per abitante, il valore più basso della serie osservata, ridottosi dello 0,41% rispetto al 2001¹⁵.

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 più che dimezzata. Già si è detto dei servizi "esternalizzati" o gestiti da realtà sovra comunali, in ogni caso

¹⁵ Va anche osservato che la variazione di tale tipologia di spesa nel periodo 2001/2009, dell'ordine del 16,19%, è in realtà il frutto di una contrazione del numero di dipendenti impiegati nei singoli comuni. A conferma di tale asserzione vi sono 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 35.103 nel 2009 (-10,24%). Purtroppo dal 2010 il dato non è più presente nei certificati.

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. Negli ultimi anni gli andamenti risentono di un'azione di contenimento delle spese correnti indotte dalla necessità di far fronte agli obiettivi di patto nonché di alcune disposizioni specifiche del D.L.78/2010.

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	Spese per acquisti e per l'utilizzo di beni di terzi pro capite
2001	314.876.150	9,03%	0%	78,00
2002	262.250.928	7,66%	-16,71%	64,60
2003	215.534.864	6,27%	-17,81%	52,55
2004	199.710.709	5,68%	-7,34%	48,11
2005	198.486.041	5,48%	-0,61%	47,40
2006	182.702.668	5,23%	-7,95%	43,26
2007	161.936.974	4,37%	-11,37%	37,87
2008	162.390.786	4,23%	0,28%	37,43
2009	158.288.750	4,14%	-2,53%	36,16
2010	155.602.067	4,05%	-1,70%	35,25
2011	153.362.943	4,14%	-1,44%	34,53
Variazione 2011/2001	-51,29%	-54,15%		-55,73%

Con Comuni Valmarecchia 2009	159.413.831	4,16%	-2,51%	36,27
Con Comuni Valmarecchia 2010	156.792.188	4,06%	-1,64%	35,38
Con Comuni Valmarecchia 2011	154.594.197	4,15%	-1,40%	34,67

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

La spesa pro-capite passa dai 78 € dell'anno 2001 ai 34,53 € dell'esercizio 2011 con una riduzione pari al 55,73%.

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. Anche in questo caso le disposizioni del D.L. 78 e gli obiettivi di finanza pubblica hanno concorso a determinare una notevole contrazione della spesa di circa €59,88 milioni nel 2011.

L'andamento può essere così riassunto:

Anno	Spese per prestazioni di servizi	incidenza % sulla spesa corrente	variazione % rispetto all'anno precedente	Spese per prestazioni di servizi pro capite
2001	1.416.278.659	40,60%	0%	350,82
2002	1.380.029.243	40,30%	-2,56%	339,96
2003	1.416.875.317	41,20%	2,67%	345,47
2004	1.466.992.988	41,69%	3,54%	353,41
2005	1.507.422.000	41,58%	2,76%	359,98
2006	1.347.129.108	38,57%	-10,63%	318,95
2007	1.486.640.550	40,13%	10,36%	347,68
2008	1.549.899.828	40,35%	4,26%	357,29
2009	1.561.330.847	40,87%	0,74%	356,67
2010	1.587.774.155	41,30%	1,69%	359,69
2011	1.527.892.704	41,23%	-3,77%	344,03
Variazione 2011/2001	7,88%	1,55%		-1,93%

Con Comuni Valmarecchia 2009	1.567.773.121	40,88%	0,73%	356,67
Con Comuni Valmarecchia 2010	1.594.328.118	41,31%	1,69%	359,78
Con Comuni Valmarecchia 2011	1.534.909.131	41,25%	-3,73%	344,21

Tabella 39: Spesa per prestazioni di servizi

Prima del 2011 la presenza del segno meno nella variazione percentuale rispetto all'anno precedente evidenziava principalmente 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 €350,82 ad abitante mentre nel 2011 è di €344,03 con un riduzione dell'1,93%

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	332.998.576	9,55%	0%
2002	354.173.951	10,34%	6,36%
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%
2009	582.305.752	15,24%	4,44%
2010	613.579.990	15,96%	5,37%
2011	596.344.852	16,09%	-2,81%
Variazione 2011/2001	79,12%	68,57%	

Con Comuni Valmarecchia 2009	582.960.069	15,20%	4,44%
Con Comuni Valmarecchia 2010	614.194.216	15,91%	5,36%
Con Comuni Valmarecchia 2011	597.039.646	16,04%	-2,79%

Tabella 40 :Trasferimenti correnti

Aumentano in particolare i trasferimenti verso il settore pubblico, +283,5% dal 2001 al 2011 e nell'ambito di questa voce si evidenzia, in particolare, la rilevanza crescente del fenomeno dell'associazionismo intercomunale. A questo riguardo i trasferimenti ai comuni ed alle unioni di comuni da marginali che erano nel 2001 diventano la voce principale nel 2011, spiegando il 60,5% dell'incremento complessivo di sopra e mostrando una variazione percentuale del + 1198,2%. La tabella evidenzia in dettaglio quanto descritto:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Variazione 2001/2011
06005 - A - Trasferimenti a imprese, aziende di pubblici servizi e consorzi	91.890.560	83.371.444	60.461.634	72.806.407	60.457.749	31.305.842	40.118.496	64.629.578	65.808.181	98.782.880	81.220.429	-11,6%
06070 - B - Trasferimenti ad altri soggetti (famiglie e istituzioni senza scopo di lucro)	156.989.649	177.831.913	176.914.218	206.118.721	200.634.080	194.107.734	204.777.369	206.999.311	217.931.436	212.531.025	192.526.681	22,6%
06135 - C - Trasferimenti ad enti A.P.	84.112.682	92.970.592	117.664.323	132.962.127	153.388.373	232.133.197	264.979.294	285.931.148	298.566.135	302.266.085	322.597.742	283,5%
06200 - D - Totale generale trasferimenti (A + B + C)	332.992.890	354.173.951	355.040.174	411.887.255	414.480.202	457.546.773	509.875.159	557.560.037	582.305.752	613.579.990	596.344.852	79,1%
Dettaglio per trasferimenti correnti agli enti A.P.												
06205 - Stato	5.275.913	1.873.780	2.256.143	2.034.214	2.025.206	1.848.274	947.564	845.860	1.954.148	1.224.075	874.395	-83,4%
06210 - Regioni	3.387.326	1.153.321	1.294.281	2.091.511	2.831.053	385.264	426.664	340.408	368.302	391.105	2.093.647	-38,2%
06215 - Comuni e unione di Comuni	13.299.324	20.640.496	35.848.977	44.731.849	52.225.864	87.196.445	101.043.206	116.583.073	128.659.032	146.933.737	172.655.851	1198,2%
06220 - Province e Aree metropolitane	1.857.738	1.865.168	2.631.157	2.419.217	4.317.526	2.295.019	2.829.926	4.243.729	3.453.381	2.703.907	2.860.670	54,0%
06225 - Comunità montane	3.275.277	2.677.984	3.562.974	4.233.094	4.576.358	6.089.409	7.726.799	9.642.781	8.594.899	10.545.589	6.514.943	98,9%
06230 - Aziende sanitarie e ospedaliere	32.753.777	35.560.310	39.930.024	38.994.699	38.914.887	47.285.605	46.565.271	46.065.588	40.837.639	46.546.506	42.416.536	29,5%
06235 - Altri Enti del settore pubblico	24.263.327	29.199.536	32.140.766	38.457.542	48.497.480	87.033.181	105.439.865	108.209.709	114.698.734	93.921.166	95.181.700	292,3%
06240 - Totale trasferimenti	84.112.682	92.970.595	117.664.322	132.962.126	153.388.374	232.133.197	264.979.295	285.931.148	298.566.135	302.266.085	322.597.742	283,5%

Tabella 41 Destinatari dei 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 nel 2007 e nel 2008. Dall'esercizio 2009 è iniziato un nuovo periodo di contrazione che continua tuttora. 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	189.134.049	5,42%	0%
2002	179.708.203	5,25%	-4,98%
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%
2009	154.672.634	4,05%	-14,76%
2010	134.874.763	3,51%	-12,80%
2011	133.818.226	3,61%	-0,78%
Variazione 2011/2001	-29,25%	-33,40%	

Con Comuni Valmarecchia 2009	156.107.626	4,07%	-14,62%
Con Comuni Valmarecchia 2010	136.241.662	3,53%	-12,73%
Con Comuni Valmarecchia 2011	135.201.058	3,63%	-0,76%

Tabella 42 :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. Il limite previsto dall'art. 204 del testo unico approvato con decreto legislativo n. 267/2000 è del 12% nel 2011, dell'8% nel 2012, del 6% nel 2013 e del 4% a decorrere dal 2014. Utilizzando i dati a disposizione si osserva come le percentuali medie riscontrate nel corso degli anni sono in costante diminuzione con valori del 4,02% nel 2009, del 3,40% nel 2010 e del 3,38% del 2011. Nonostante questi valori mostrino come in media i comuni sono in linea già nel 2011 con i rigidi parametri del 2014, l'eventuale ricorso al credito è scoraggiato dalla scarsità dei mezzi finanziari necessari per la restituzione e dalle regole del patto di stabilità: a saldi obiettivo positivi non possono che corrispondere, infatti, differenze negative tra le accensioni ed i rimborsi di prestiti.

Come si è dunque visto la dinamica delle principali voci di spesa è anche influenzata dalle esternalizzazioni, dal crescente fenomeno delle gestioni associate ed dalla riduzione di tassi di interesse.

Si è cioè visto come le esternalizzazioni nella gestione di servizi hanno portato in prima istanza ad una drastica riduzione degli acquisti ed in seconda istanza ad un primo aumento delle spese per servizi che nel 2010 e soprattutto nel 2011 evidenzia una marcata inversione di tendenza. Il saldo di questa operazione ha determinato un risparmio nel 2011 rispetto al 2001 di €49.899.162,50. Il dato, apparentemente marginale in termini assoluti, andrebbe tuttavia valutato alla luce di ciò che sarebbe

avvenuto senza le operazioni di esternalizzazione in parola, ovvero ipotizzando una crescita delle spese per acquisti di beni di consumo e per servizi in linea con l'inflazione del periodo. Sulla base di questa ipotesi la spesa per le due componenti si sarebbe quindi attestata a €2.120.837.757,12 invece del valore riscontrato nel 2011 pari a €1.681.255.647 determinando quindi un risparmio stimabile nel solo 2011 di €439.582.110,12.

Per quanto riguarda la componente di spesa per il personale risulta estremamente difficoltoso fare delle ulteriori valutazioni poiché oltre a registrare il calo della spesa nel comparto dei comuni, l'indisponibilità dei dati del conto annuale non consente di registrare la variazione della consistenza degli addetti nei Comuni, nelle Comunità Montane e nelle Unioni. In effetti se all'esternalizzazione corrispondeva un contenimento nella consistenza del personale, la lettura dei dati avrebbe dovuto consentire di osservare come a fronte della crescita delle funzioni gestite in forma associata non si registrava un incremento più che proporzionale degli addetti.

Sull'andamento dei trasferimenti alle gestioni associate, altro elemento che può avere effetti sul contenimento delle spese, si è già dato conto del notevole aumento realizzato tra il 2001 ed il 2011, è altresì evidente che l'incremento nella spesa per tale tipologia di trasferimenti, stimabile in €156.362.848,59 è molto inferiore ai risparmi sopra ipotizzati.

Composizione per funzione della spesa corrente

Come già accennato l'andamento della composizione della spesa corrente per funzioni 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 che si riducono in termini reali e nominali e da una popolazione che cresce, invecchia, aumenta la propria quota di immigrati e chiede, di conseguenza, servizi ulteriori ai comuni.

Osservando la successiva tabella 43, 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 2001/2011 di 217 milioni di euro (-114 mln rispetto al 2009 e -138 mln rispetto il 2010). L'incremento più significativo registrato nel 2011 rispetto al 2001, pari a 236 milioni di euro, ha riguardato il settore sociale (-31 mln rispetto il 2009 e -51 mln rispetto il 2010), seguito dall'istruzione pubblica con 99 milioni di euro (+14 mln rispetto il 2009 e -15 mln rispetto il 2010) e dalla polizia locale con 65 milioni di euro (+4 mln rispetto il 2009 e +1 mln rispetto il 2010). Per contro le riduzioni più significative hanno riguardato i servizi produttivi con -157 milioni di euro (nessuna variazione apprezzabile rispetto il 2009) e la gestione del territorio e dell'ambiente con un segno negativo di -151 milioni di euro (+2 mln rispetto il 2009 e -7 mln rispetto il 2010). Tali ultime due variazioni sono in massima parte spiegabili dal fenomeno, già descritto, delle esternalizzazioni¹⁶. Sulla crescita di 108 milioni di euro della funzione 1, che comprende tutte le spese di funzionamento dell'ente¹⁷, bisogna osservare innanzitutto che nel 2009 è diminuita di ben 28 milioni di euro rispetto al 2008 e il calo si è mantenuto nel 2010 e nel 2011 portando il valore del

¹⁶ 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

¹⁷ 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

2011 a -77 mln rispetto a quanto registrato nel 2009, va inoltre rilevato che in essa è molto forte l'incidenza del personale con costi unitari, si è già visto, crescenti. E' doveroso inoltre rammentare che nella funzione 1 vengono imputate, per il principio di prevalenza, spese anche di altra natura tant'è che a partire dal 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 riducendo l'importo imputato nella funzione 1 nel 2008 e nel 2009 non sono stati tuttavia moltissimi (rispettivamente 38 e 37) e ancor di meno nel 2011 (33 comuni) e comunque, per indicare la tendenza, il valore della funzione 1, rispetto a quanto originariamente iscritto in bilancio, ha subito una diminuzione dell'ordine del 15% nel 2008 e nel 2009 e del 12,44% nel 2011.

Nel 2009 in particolare si è realizzata una diminuzione in termini assoluti di €59.396.350 la qual cosa assumendo che per tutti gli altri comuni i valori riportati nella funzione 1 in bilancio siano corretti¹⁸, ha portato ad una riduzione complessiva dell'incidenza della funzione prima sulla spesa corrente dal 29,22% al 27,66%. Nel 2011 la riduzione è stata pari a €34.282.413 e con questa correzione l'incidenza della funzione passa dal 28,03% al 27,11%

Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Variazione 2001/2009
Servizi Generali	931	931	1.012	1.007	1.068	1.054	1.119	1.144	1.116	1.076	1.039	11,60%
Giustizia	14	14	15	16	15	16	16	17	20	22	23	66,18%
Polizia Locale	131	140	156	168	176	182	188	197	193	195	196	49,35%
Istruzione Pubblica	434	450	465	491	509	477	500	515	518	548	533	22,90%
Cultura e Beni Culturali	183	177	183	184	193	185	197	207	198	195	187	2,46%
Settore Sportivo e Ricreativo	73	71	73	75	77	74	79	82	79	79	74	1,84%
Turismo	20	22	25	27	28	24	27	29	28	28	24	19,40%
Viabilità e Trasporti	275	235	228	238	246	243	268	286	288	293	283	2,77%
Gestione del Territorio e dell'Ambiente	579	565	511	510	489	394	421	429	426	435	428	-26,10%
Settore Sociale	605	640	660	708	731	759	812	855	872	892	841	38,94%
Sviluppo Economico	47	43	46	40	43	38	40	42	42	42	38	-19,04%
Servizi Produttivi	196	136	67	54	50	46	38	39	39	40	39	-79,94%
Totale	3.489	3.424	3.439	3.519	3.625	3.493	3.704	3.841	3.820	3.844	3.706	6,23%

Tabella 43: Spesa corrente per funzione, valori in milioni di euro

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 17,35% della spesa nel 2001 e ne rappresenta il 22,70% nel 2011.

¹⁸ Se così non fosse l'incidenza della funzione 1 sulla spesa corrente sarebbe ancora minore.

Gli altri settori che vedono crescere o decrescere il proprio peso in misura significativa sono gli stessi sopra evidenziati¹⁹.

Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Servizi Generali	26,68%	27,18%	29,43%	28,62%	29,47%	30,19%	30,20%	29,78%	29,22%	27,98%	28,03%
Giustizia	0,39%	0,42%	0,42%	0,45%	0,42%	0,46%	0,44%	0,44%	0,54%	0,58%	0,61%
Polizia Locale	3,77%	4,09%	4,52%	4,77%	4,85%	5,20%	5,07%	5,12%	5,05%	5,08%	5,30%
Istruzione Pubblica	12,43%	13,13%	13,51%	13,95%	14,05%	13,66%	13,50%	13,42%	13,57%	14,25%	14,38%
Cultura e Beni Culturali	5,23%	5,16%	5,32%	5,24%	5,33%	5,29%	5,31%	5,38%	5,18%	5,08%	5,05%
Settore Sportivo e Ricreativo	2,08%	2,08%	2,11%	2,14%	2,13%	2,11%	2,13%	2,14%	2,07%	2,06%	2,00%
Turismo	0,59%	0,63%	0,73%	0,76%	0,78%	0,69%	0,74%	0,76%	0,74%	0,72%	0,66%
Viabilità e Trasporti	7,90%	6,87%	6,64%	6,78%	6,78%	6,97%	7,23%	7,44%	7,54%	7,62%	7,64%
Gestione del Territorio e dell'Ambiente	16,61%	16,50%	14,85%	14,49%	13,50%	11,28%	11,36%	11,16%	11,15%	11,32%	11,55%
Settore Sociale	17,35%	18,70%	19,19%	20,12%	20,16%	21,74%	21,92%	22,26%	22,83%	23,21%	22,70%
Sviluppo Economico	1,35%	1,26%	1,32%	1,15%	1,18%	1,10%	1,08%	1,09%	1,10%	1,08%	1,03%
Servizi Produttivi	5,62%	3,98%	1,95%	1,53%	1,37%	1,31%	1,02%	1,02%	1,03%	1,03%	1,06%

Tabella 44 :Composizione della spesa corrente per funzione

Il grafico che segue dà una rappresentazione visiva degli andamenti della spesa per funzione della tabella 43. Tutte le voci di spesa rappresentate sono in riduzione nel 2011 rispetto al 2010 e i saggi di crescita delle due componenti principali sono in riduzione dal 2007.

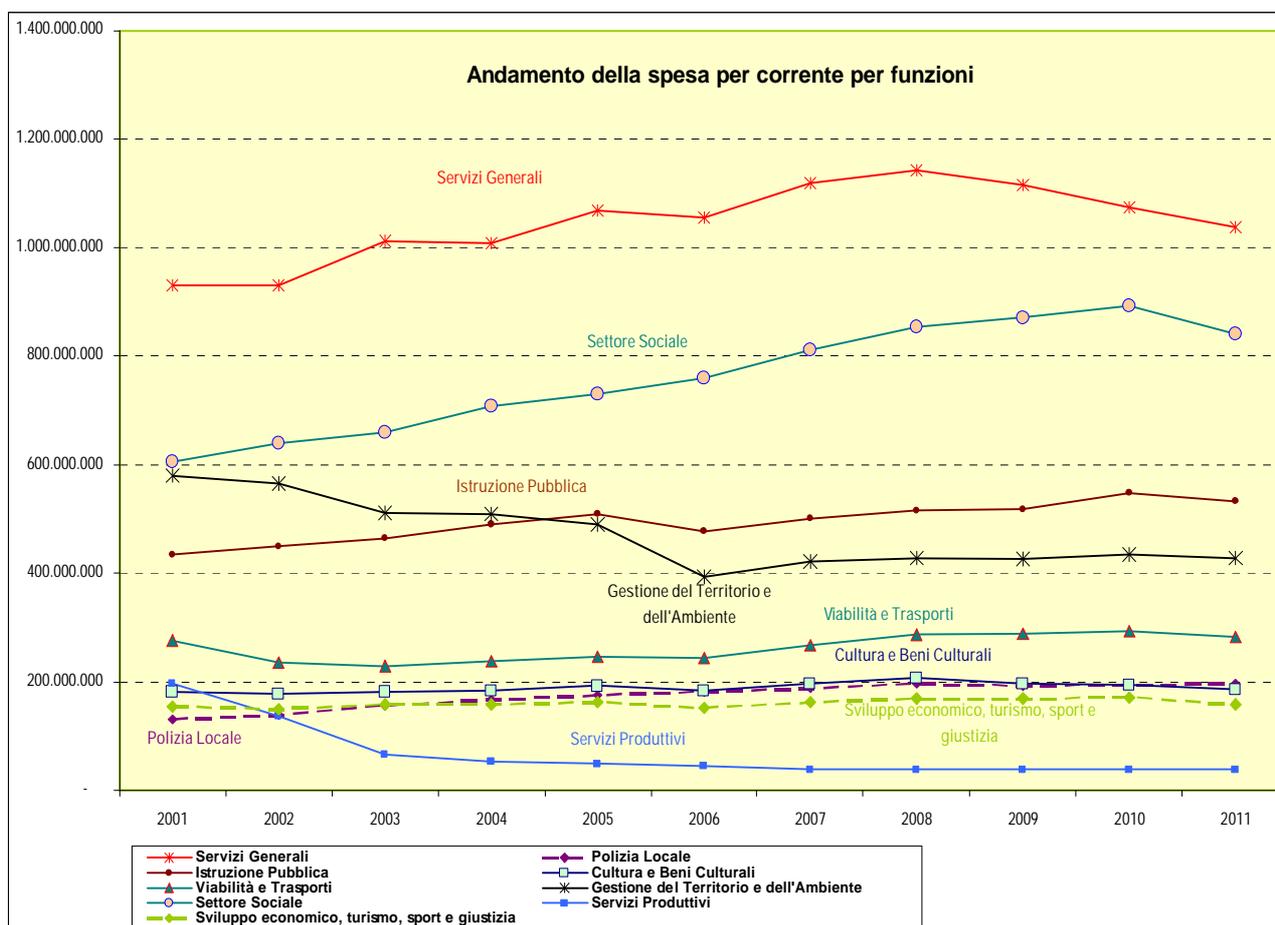


Grafico 13: Andamento della spesa corrente per funzioni

¹⁹ Aumentano l'incidenza sulla spesa corrente le funzioni il cui aumento percentuale nel periodo 2001/2011 è superiore all'aumento percentuale della spesa corrente nello stesso periodo

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. Nella precedente versione di questo rapporto a fronte di una riduzione nel periodo 2001/2009 del - 5,49% si presagivano ulteriori riduzioni che si sono purtroppo manifestate. Gli impegni per spese di investimento del 2011 sono infatti i più bassi della serie osservata e si riducono del 40,47% rispetto al 2001 e del 59,2% rispetto al massimo del 2003. La situazione è così riepilogabile:

Anno	Totale Spesa in Conto Capitale	Variazione annua	abitanti al 31dicembre	Spesa in conto capitale pro capite
2001	1.298.457.363	0,00%	4.037.095	321,63
2002	1.650.961.507	27,15%	4.059.416	406,70
2003	1.896.905.081	14,90%	4.101.324	462,51
2004	1.754.635.766	-7,50%	4.150.975	422,70
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%	4.337.966	358,98
2009	1.223.869.887	-21,41%	4.377.473	279,58
2010	935.384.866	-23,57%	4.414.331	211,90
2011	773.000.627	-17,36%	4.441.148	174,05
Variazione 2011/2001	-40,47%		10,01%	-45,88%

Con Comuni Valmarecchia 2009	1.228.900.182	-21,27%	4.395.606	279,57
Con Comuni Valmarecchia 2010	938.051.373	-23,67%	4.431.359	211,68
Con Comuni Valmarecchia 2011	777.547.282	-17,11%	4.459.246	174,37

Tabella 45 :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 verso la forte riduzione degli interventi, anche perché l'azione degli enti è influenzata dalla applicazione delle regole del "patto di stabilità interno" che considera rilevanti i pagamenti per spese di investimento. Per contro la maggiore parte delle risorse generalmente utilizzate per finanziare investimenti non concorre nella determinazione della parte attiva degli elementi che permettono la fissazione del saldo obiettivo. Questa previsione normativa interessa le risorse che derivano da prestiti e l'avanzo di amministrazione. Inoltre a partire dal 2010 gli enti devono fronteggiare saldi obiettivo positivi (in termini aggregati nel 2010 e per singolo ente dal 2011) evento che rende difficile l'utilizzo di nuovo indebitamento. Pertanto la contrazione dei nuovi investimenti che è iniziata nel 2009 è continuata a ritmi crescenti nel 2010 e nel 2011 e difficilmente si arresterà a meno di un cambio sostanziale nelle regole e nelle risorse disponibili.

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 2011 pari al 17,36% 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 escludono 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	Concessione di crediti ed anticipazioni	Spesa netta per interventi di investimento	abitanti al 31dicembre	Spesa netta pro capite
2001	106.801.293	1.191.656.070	4.037.095	295,18
2002	90.699.500	1.560.262.007	4.059.416	384,36
2003	123.666.831	1.773.238.250	4.101.324	432,36
2004	150.765.756	1.603.870.010	4.150.975	386,38
2005	226.198.353	1.465.932.902	4.187.544	350,07
2006	225.324.655	1.286.510.195	4.223.585	304,60
2007	420.899.232	1.228.418.575	4.275.843	287,29
2008	390.235.642	1.167.017.197	4.337.966	269,02
2009	314.714.520	909.155.367	4.377.473	207,69
2010	127.847.559	807.537.307	4.414.331	182,94
2011	112.429.514	660.571.113	4.441.148	148,74
Variazione 2011/2001	5,27%	-44,57%	10,01%	-49,61%

Con Comuni Valmarecchia 2009	314.714.520	914.185.662	4.395.606	207,98
Con Comuni Valmarecchia 2010	127.847.559	810.203.814	4.431.359	182,83
Con Comuni Valmarecchia 2011	112.429.514	665.117.768	4.459.246	149,15

Tabella 46 :Spesa in conto capitale netta

La differenza pro – capite fra il 2011 e l'anno precedente si attesta su – 18,69%%.

A conferma della tendenza alla riduzione degli investimenti si segnala che la quota netta impegnata nel 2009 è la più bassa rispetto agli anni precedenti e, purtroppo, lo stesso si ripete nel 2010 e nel 2011, anno in cui il valore pro capite è del 49,61% inferiore rispetto al 2001 e del 65,6% inferiore rispetto al massimo del 2003.

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 2011 è quello rappresentato nella 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	Variazione annua indebitamento	abitanti al 31 dicembre	debito pro capite	Variazione annua debito pro capite
2001	3.301.803.124		4.037.095	817,87	
2002	3.498.140.067	5,95%	4.059.416	861,73	5,36%
2003	3.407.066.370	-2,60%	4.101.324	830,72	-3,60%
2004	3.623.443.555	6,35%	4.150.975	872,91	5,08%
2005	3.686.684.139	1,75%	4.187.544	880,39	0,86%
2006	3.807.109.953	3,27%	4.223.585	901,39	2,39%
2007	3.703.596.162	-2,72%	4.275.843	866,17	-3,91%
2008	3.710.468.797	0,19%	4.337.966	855,35	-1,25%
2009	3.655.356.426	-1,49%	4.377.473	837,41	-2,10%
2010	3.558.926.329	-2,64%	4.414.331	806,22	-3,72%
2011	3.330.133.758	-6,43%	4.441.148	749,84	-6,99%
Variazione 2011/2001	0,86%		10,01%	-8,32%	

Con Comuni Valmarecchia 2009	3.693.766.907	-1,16%	4.395.606	840,33	-2,05%
Con Comuni Valmarecchia 2010	3.587.194.988	-2,89%	4.432.439	809,30	-3,69%
Con Comuni Valmarecchia 2011	3.357.324.995	-6,41%	4.459.246	752,89	-6,97%

Tabella 47 :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. Questa riduzione si è accentuata negli anni successivi, tenuto conto che come già precisato, 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. Rispetto al 2006 lo stock di debito del 2011 si è così ridotto di €476.976.195 in termini assoluti e del -12,53% in termini percentuali; rispetto al 2010 le variazioni assolute e percentuali sono state rispettivamente di €-228.792.571 e del -6,43%.

In valore pro capite il debito al 31 dicembre del 2011 risulta diminuito rispetto all'anno precedente del 6,99%, la riduzione più consistente dell'intero periodo osservato e alla luce dei saggi di crescita della popolazione il debito pro capite del 2011 è inferiore dell'8,32% rispetto il corrispondente valore del 2001.

Per dare un'idea della dimensione relativa del fenomeno dell'indebitamento si ricorda che nei parametri definiti dal Ministero dell'Interno per stabilire lo stato di deficitarietà strutturale degli enti locali 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 positivo e del 120% in caso di risultato negativo.

I 341 Comuni della Regione Emilia-Romagna nel complesso, presentano nel 2011 un rapporto pari all'84,44% (era 92,55% nel 2009); 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 3,38% del totale dell'entrata corrente di due esercizi precedenti e il 3,61% 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; il dato è rilevato come voce autonoma nei certificati ai conti consuntivi a partire dal 2007.

La quantificazione risulta dalla seguente tabella:

Anno	Rimborso Per Anticipazioni Di Cassa	Rimborso Finanziamenti Breve Termine	Rimborso Quota Capitale Mutui e Prestiti	Rimborso Prestiti Obbligazionari	Rimborso Quota Capitale Debiti Pluriennali	Rimborso di quota capitale per estinzione anticipata di prestiti	Totale Titolo III Spese Rimborso Prestiti
2001	74.305.612	4.920.218	232.610.023	31.888.549	457.538		344.181.941
2002	67.396.517	12.773.945	227.266.194	17.714.076	937.525		326.088.257
2003	51.837.346	8.524.524	437.950.277	22.066.005	1.153.820		521.531.972
2004	60.213.984	5.783.161	245.482.350	26.764.423	2.682.633		340.926.551
2005	61.499.050	9.383.006	375.685.349	40.862.533	2.225.632		489.655.570
2006	77.666.399	1.509.579	259.092.708	53.359.764	237.472		391.865.922
2007	72.118.978	3.486.829	204.073.225	59.399.349	249.516	67.909.301	407.237.198
2008	79.991.092	1.144.868	187.943.847	60.043.742	262.238	11.104.753	340.490.540
2009	106.231.001	914.426	205.657.542	61.525.989	587.251	4.045.296	378.961.505
2010	99.392.235	80.000	197.836.446	66.615.435	928.831	8.112.366	372.965.313
2011	77.897.341	296.345	199.103.128	67.993.295	814.560	11.651.887	357.756.556

Con Comuni Valmarecchia 2009	108.532.818	914.426	206.902.981	61.534.457	587.251	4.045.296	382.517.229
Con Comuni Valmarecchia 2010	101.725.905	80.000	199.235.358	66.623.462	928.831	8.112.366	376.705.922
Con Comuni Valmarecchia 2011	80.347.285	296.345	200.578.574	68.002.169	814.560	11.651.887	361.690.820

Tabella 48 Spese per :Rimborso 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 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 hanno complessivamente incrementato il loro stock nel periodo, 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 2011.

Classi di Comuni in base agli abitanti	debito al 31 dicembre 2011	numero di Comuni	popolazione residente al 31.12.2011	debito pro capite
Fino a 2.000 ab.	81.104.636	49	58.771	1.380,01
Tra 2.000 e 3.000 ab.	114.048.256	36	86.251	1.322,28
Tra 3.000 e 5.000 ab.	230.237.633	65	259.196	888,28
Tra 5.000 e 10.000 ab.	412.688.840	91	654.839	630,21
Tra 10.000 e 20.000 ab.	639.934.432	66	897.686	712,87
Tra 20.000 e 50.000 ab.	530.780.442	21	597.758	887,95
Maggiore 50.000 ab	1.321.339.519	13	1.886.647	700,36
totale	3.330.133.758	341	4.441.148	749,84

Tabella 49 :Debito per classe demografica anno 2011

Come si evince dalla lettura dei dati, sono i Comuni di dimensioni minori ad avere il livello di debito maggiore. Nell'anno 2011 però a differenza di quanto riscontrato negli anni precedenti dove i comuni di piccole dimensioni si caratterizzavano per valori crescenti del debito pro capite si comincia ad assistere ad una tanto piccola quanto significativa inversione di tendenza. Significativa appare al riguardo l'analisi della serie storica del debito pro capite per classi demografiche così come è illustrata nella tabella che segue²⁰:

Debito Pro Capite per classe demografica	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fino a 2.000 ab.	889	974	1.026	1.049	1.118	1183	1.225	1.250	1.298	1.370	1.380
Tra 2.000 e 3.000 ab.	883	933	1.009	1.080	1.134	1193	1.221	1.282	1.311	1.356	1.322
Tra 3.000 e 5.000 ab.	711	762	820	830	898	886	876	870	868	888	888
Tra 5.000 e 10.000 ab.	654	695	700	740	751	786	777	734	716	662	630
Tra 10.000 e 20.000 ab.	858	897	943	976	962	964	886	858	820	784	713
Tra 20.000 e 50.000 ab.	828	875	919	980	1.025	1045	1.015	1.006	1.001	952	888
Maggiore 50.000 ab.	876	917	796	843	832	856	814	815	797	767	700

Tabella 50 :Debito Pro capite per classe demografica

I dati dimostrano con grande evidenza quanto appena asserito a proposito dei comuni di dimensioni minori ovvero con popolazione fino a 5.000 abitanti che vedono, infatti, aumentare nel periodo 2001/2011 il debito per abitante con una situazione piuttosto critica per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti.

Tra le altre classi di comuni vede aumentare il proprio debito pro capite del 2011 rispetto al 2001 solo quella con popolazione compresa tra 20 e 50 mila abitanti (circa 60 euro pro capite in più) mentre le altre lo vedono diminuire in modo consistente. Le classi di comuni con più di 5.000 abitanti cominciano anche a ridurre il proprio stock di debito già dal 2007.

²⁰ Una classe demografica è definita in base alla popolazione dei comuni che ne fanno parte ogni anno. Una stesa classe demografica può quindi avere un numero di comuni differente da un anno all'altro.

La rappresentazione grafica dei valori del debito pro capite consentono di apprezzare con immediatezza le differenze negli andamenti riscontrati tra le varie classi demografiche di comuni:

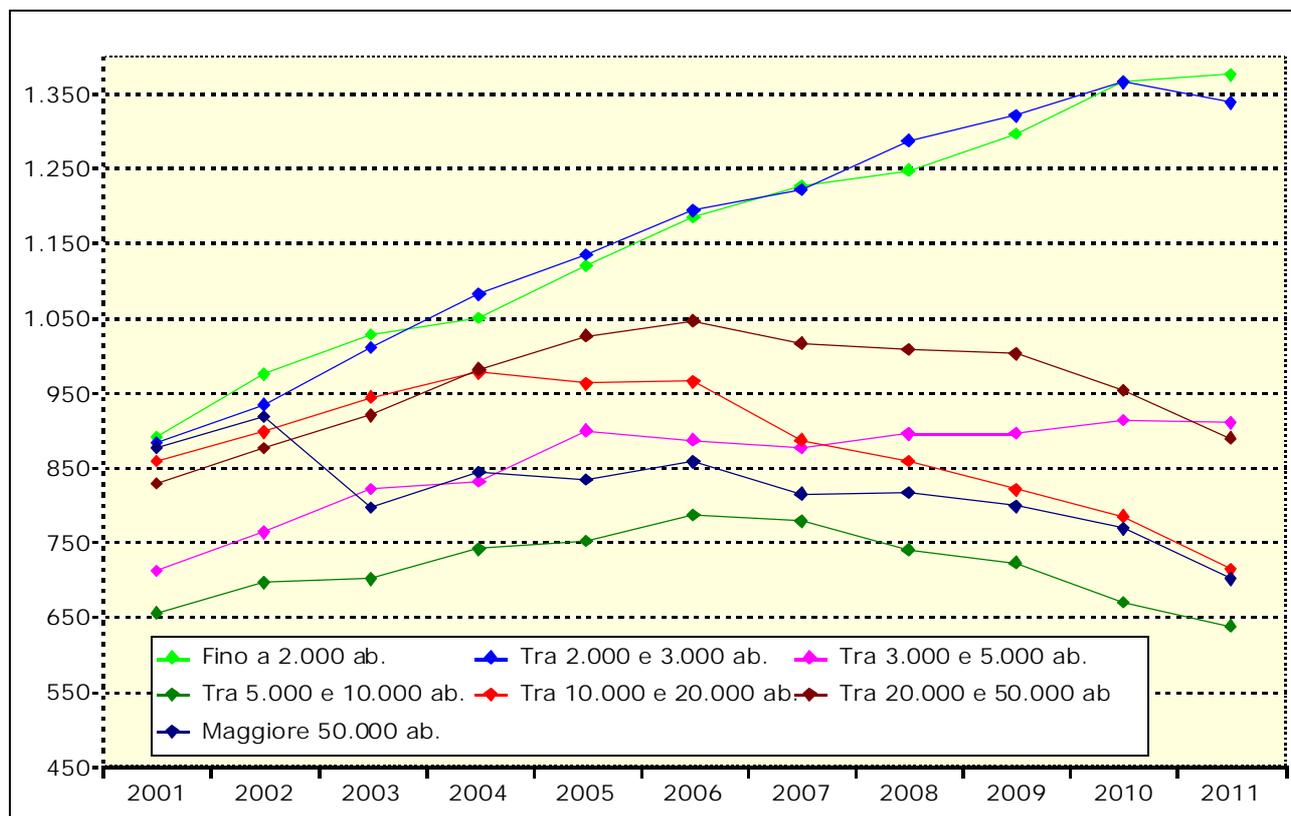


Grafico 14: Andamento del debito pro capite per classi demografiche

Si osservi in particolare l'andamento della classe dei comuni di dimensioni maggiori che restituisce massicciamente il proprio debito nel 2003 per poi stabilizzarlo e ridurlo ulteriormente e, per contro, la classe di comuni con popolazione tra 3.000 e 5.000 abitanti che, seppur con saggi annui non elevatissimi, aumenta il proprio debito pro capite in misura considerevole. Queste due classi di comuni in effetti si scambiano di posizione relativa: la terza classe di comuni più indebitati nel 2001, quella con popolazione maggiore passa al sesto posto e viceversa la sesta classe di comuni più indebitata nel 2001, la classe con popolazione tra 3.000 e 5.000 abitanti, diventa la terza nel 2011. Sarebbe quindi evidente che il soggiacere alle regole del Patto di stabilità interno abbia avuto effetti significativi nel contenimento dell'indebitamento.

In questa fase inoltre non sono disponibili dati certi in grado di fotografare il fenomeno dei "prodotti 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 (anni 2010 e 2011)

Le regole del patto di stabilità per l'anno 2010 erano disciplinate, così come nel 2009, dall'articolo 77-bis del decreto legge 25 giugno 2008 n 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2009 e s.m..

Ai Comuni con oltre 5.000 abitanti è stato richiesto di migliorare i propri saldi mediante l'applicazione di coefficienti che tengono conto del dato di partenza composto dalla combinazione del segno del saldo base del 2007, calcolato in termini di competenza mista, e dal rispetto o meno del patto nel medesimo anno.

I comuni soggetti alle regole del patto nel 2010 erano 189, 4 in più rispetto al 2009, di questi 123 dovevano migliorare il proprio saldo base 2007 del 97%, 5 dovevano migliorarlo del 110% mentre 61 comuni potevano peggiorare il saldo 2007 del 10%.

A livello complessivo il saldo obiettivo del 2010 ammontava a € 25.287.000 determinando un miglioramento rispetto l'obiettivo programmato del 2009 di € 145.261.463.

Riguardo l'obiettivo del 2009 la precedente versione di questo rapporto riportava che "I comuni dell'Emilia Romagna hanno realizzato... nel complesso un saldo che ha ecceduto di 80,157 milioni di euro l'obiettivo programmato" e non oggi risulta agevole dare un'interpretazione univoca su come trattare tale importo.

Da una parte sembrerebbe che gli enti per fronteggiare i peggioramenti derivanti dall'attuazione delle norme sul Patto di stabilità anticipino i risparmi necessari al fine di potere agire in un contesto che favorisca il rispetto del Patto l'anno successivo. Questo significa che il saldo realizzato, con il relativo extra rispetto, rappresenta una situazione di equilibrio ed è ragionevole considerare questo come il saldo 2009 da cui partire per definire l'entità della manovra del 2010.

Da un'altra parte esiste una tesi alternative a questa ²¹ tale per cui l'entità degli eccessi di rispetto sono legati in misura inversa alla dimensione dell'obiettivo: a obiettivi più morbidi corrisponderebbero maggiori eccessi di rispetto, ma anche in questo caso il saldo realmente realizzato può essere utilizzato come base di partenza in quanto corrispondente alle effettive esigenze dell'ente.

Non bisogna neanche trascurare la necessità degli enti di garantirsi un margine di sicurezza che porta ad un livello fisiologico e ripetitivo di extra rispetto.

Esistono, infine, delle difficoltà che possono incontrare alcuni enti nel far fronte a pagamenti consistenti che vengono rimandati e che, visti gli obiettivi più stringenti, il rimandare si traduce in aggravio del problema l'anno successivo. Questi ultimi sono i casi di disequilibrio probabilmente risolvibili attraverso la possibilità di ottenere quote di patto dal territorio, magari senza l'obbligo di restituzione nel breve periodo, possibilità che diventa via via più importante con l'inasprirsi degli obiettivi di patto. E' quindi l'esistenza di questa tipologia di enti a giustificare la richiesta di possibilità di pagamento agli altri enti territoriali e a connotare negativamente gli eccessi di rispetto, in special modo se prodotti dagli enti che hanno ricevuto risorse.

Anche in questi casi comunque il saldo realizzato pur rappresentano una situazione di disequilibrio può essere ragionevolmente considerato il punto da cui partire per affrontare la manovra in quanto ciò che non è spendibile resta purtroppo tale.

I dati in nostro possesso con la riduzione sostanziale delle spesa corrente del 2011 ben superiore a quella dell'entrata corrente rendono consistente, seppure sicuramente non esclusiva, l'ipotesi dello sviluppo di strategie di risparmio degli enti.

Nel 2010 va anche sottolineato che la Regione Emilia-Romagna ha dato applicazione all'art.7-quater D.L. n. 5/2009 convertito in legge n. 33/2009, il cd patto regionale verticale, distribuendo ad ottobre

²¹ Si vedano Croella, Parlato e Scozzese:

<http://www.fondazioneifel.it/content/download/473/3366/file/Paper+Siep+su+patto+di+stabilità.pdf>

del 2010 ulteriori possibilità di pagamento a 25 comuni, soddisfacendo integralmente le richieste pari a €42,918 milioni.

Dai dati delle certificazioni risulta che un solo comune non ha rispettato il patto 2010 per €873.000 mentre tutti gli altri hanno generato un surplus di € 69.269.000. In particolare i 25 comuni che hanno ricevuto possibilità di pagamento dalla Regione hanno realizzato un surplus di € 17,94 milioni ed hanno effettivamente utilizzato il 59,7% delle risorse messe a disposizione, lasciandone il 40,3% per un importo di €17,287 milioni nel suddetto surplus. .

In definitiva i comuni dell'Emilia-Romagna hanno realizzato nel 2010 una manovra complessiva di 133,5 milioni di euro ($€145,261-80,157+69,269-0,873 = €133,5$ milioni) a fronte di una manovra teorica di 65,104 milioni di euro ($€145,261-80,157=€65,104$ milioni) lasciando sul terreno il 40,3% delle risorse regionali. Quest'ultimo dato mostra comunque un netto miglioramento rispetto a quanto riscontrato nel 2009 dove la misura prevista dall'art. 9-bis D.L. n.78/2009 che consentiva l'esclusione dal saldo del 4% del pagamento dei residui passivi in essere al 31/12/2007 per spese in conto capitale, con un ristoro stimabile nell'ordine di 104 milioni di euro²², si è tradotta in un mancato utilizzo da parte dei comuni rispettosi del patto di €56,36 milioni (il 54,94% del totale riferito a tali comuni).

Nel 2011 le innovazioni sul patto di stabilità sono state rilevanti in quanto il D.L. 78/2010 ha ridotto di 1,5 miliardi di euro l'importo dei trasferimenti a livello nazionale, €110.319.795,71 in Emilia-Romagna, e la legge di stabilità per il 2011 (L. 220/2010) ha modificato i meccanismi di calcolo del saldo obiettivo con risultati non neutrali, in quanto la manovra addizionale non è risultata corrispondente, come avrebbe dovuto, al taglio dei trasferimenti.

Ognuno dei 191 comuni soggetti al Patto di stabilità, in base alle nuove regole, ha calcolato il proprio saldo obiettivo in termini di competenza mista applicando la percentuale dell'11,4% alla spesa corrente media 2006/2008 (impegni) e decurtando da tale risultato il taglio dei trasferimenti previsti dal D.L. 78/2010.

La percentuale dell'11,4% è stata ottenuta a livello nazionale sommando al saldo obiettivo 2011 di 2,9 miliardi di euro previsto dal D.L. 112/2008 il valore del taglio dei trasferimenti di 1,5 miliardi di euro previsti dal D.L. 78/2010 e dividendo l'importo di 4,4 miliardi di euro così ottenuto per 38,6 miliardi di euro corrispondenti alla spesa corrente media nazionale 2006/2008 dei comuni italiani con popolazione > 5.000 abitanti.

Questa modifica, come si diceva, ha avuto degli effetti redistributivi che hanno penalizzato quei comuni che gestendo servizi presentavano una spesa corrente media elevata (hanno avuto un maggior quota di obiettivo) e quelli che avevano relativamente meno trasferimenti da decurtare dall'obiettivo. I comuni dell'Emilia Romagna rappresentavano a questo proposito l'8,6% della spesa corrente media nazionale e circa il 7,8% dei trasferimenti e tutto questo ha determinato un aggravio di manovra nel 2011 superiore al taglio dei trasferimenti di circa €31,1 milioni di cui € 18,8 milioni legati ai trasferimenti²³ e i rimanenti legati alla maggiore incidenza delle entrate correnti.

Nel solo 2011 però il cambio di regole è stato mitigato prevedendo il confronto tra i saldi obiettivo 2011 calcolati con i nuovi ed i vecchi criteri determinando il relativo differenziale e riducendo o aumentando il nuovo saldo del 50% di detto differenziale positivo o negativo. Tale clausola ha avuto effetti positivi portando a €15,55 milioni l'incremento del saldo obiettivo rispetto le regole del D. L. 112/2008.

Sempre nel 2011 la legge 220/2010 ha anche previsto delle risorse per la distribuzione equa della manovra, risorse pari a €310 milioni per i comuni, distribuite con DPCM del 23/03/2011 che sono

²² La stima viene ottenuta applicando la percentuale del 4% alla somma della differenza tra impegni e pagamenti di competenza in conto capitale (codice 3010 colonna 1- colonna 2=residui di competenza) con il valore dei residui passivi in conto capitale da riportare (codice 12010 colonna 4), il tutto riferito al 2007.

²³ i comuni dell'Emilia-Romagna hanno aumentato il proprio saldo dell'8,6% del taglio di €1,5 miliardi ai trasferimenti potendone decurtare il 7,8%

state utilizzate per porre un limite superiore alla percentuale da applicare alla spesa corrente media per il calcolo del saldo obiettivo secondo il seguente schema:

- a) per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, il 5,4 per cento della media triennale 2006-2008 delle spese correnti;
- b) per i comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 200.000 abitanti (estremi inclusi), il 7,0 per cento della media triennale 2006-2008 delle spese correnti;
- c) per i comuni con popolazione superiore a 200.000 abitanti, il 10,5 per cento della media triennale 2006-2008 delle spese correnti.

Con queste ulteriori correzioni il saldo obiettivo 2011 si è ridotto complessivamente di €47,11 milioni rispetto al saldo calcolato ai sensi del D.L.78/2010.

Tenendo conto di quanto indicato e del surplus generatosi nel 2010 che viene utilizzato per correggere il livello del saldo di partenza, la manovra del 2011 ex ante è stimabile²⁴ nell'ordine di €97,263 milioni in base allo schema seguente:

Obiettivo 2010	26.751.115
Obiettivo 2011	192.409.948
2011-2010	165.658.833
surplus 2010	68.396.000
Manovra	97.262.833

Tabella 51: obiettivi e manovra ex ante 2011

La legge di stabilità per il 2011 (composta da un articolo unico) oltre a riproporre il meccanismo del patto regionale verticale ai commi 138-140, ha anche introdotto a livello nazionale il meccanismo del patto regionale orizzontale ai commi 141e 142, meccanismo previsto dalla legge regionale 12/2010 sul Patto di stabilità territoriale.

La Regione Emilia Romagna ha quindi reso disponibili per i comuni €69.136.075,70 di proprie possibilità di pagamento attraverso lo strumento del patto verticale ed ha consentito la distribuzione ulteriori €6.168.199,30 resi disponibili dai comuni e dalle province attraverso il patto orizzontale.

I risultati delle certificazioni mostrano che solo 3 comuni non hanno rispettato il patto per €7,699 milioni e che complessivamente tutti i comuni hanno generato un extra rispetto di €22,909 milioni²⁵, risultato di grande rilievo che evidenzia in modo difficilmente equivocabile l'esistenza di enti che hanno difficoltà nel realizzare pagamenti per spese di investimento e l'importanza della gestione del Patto di stabilità territoriale a livello regionale nella riduzione dei surplus.

²⁴ Per i 2 nuovi comuni soggetti al patto si è assunto un obiettivo 2010 pari a zero.