

Tra le altre voci escluse nel computo del saldo si nota un calo degli interessi passivi e delle spese per elezioni amministrative. Va ribadito che rispetto al 2001 sono presenti due nuove tipologie di spesa da dedurre dal saldo: quella per i rimborsi allo Stato e quella per i maggiori oneri del contratto del personale; il complesso di queste esclusioni risulta non particolarmente rilevante.

La spesa considerata ai fini del saldo, al pari di quella corrente lorda, risulta in calo sia quanto ad impegni che quanto a pagamenti, consentendo ai Comuni di ottenere un risultato conforme a quello atteso.

Infatti nel 2003, per i Comuni più grandi, si registra una notevole moderazione nella spesa corrente che, rispetto al 2001, diminuisce dello 0,82% in termini di competenza e del 3,22% in termini di cassa. Tale situazione si riverbera sulla spesa rilevante per il patto che decresce sia in termini di impegni (0,34%) che di cassa (1,44%). Alla tendenza in diminuzione della spesa corrente si affianca quella ascendente degli incassi di entrate che ha concorso al conseguimento dell'obiettivo programmatico 2003. Le entrate nette rilevanti per il saldo aumentano nel triennio del 6,21% in termini di accertamenti e del 7,52% in termini di incassi.

Gli obiettivi del saldo di competenza e di cassa, pur restando di segno negativo, sono stati rispettati (riduzione del disavanzo) con differenziali che nell'aggregato sono di importo rilevante.

Tab. 3 - Comuni >60.000 abitanti - Obiettivi consolidati.

ENTRATE	Accertamenti		Incassi	
	2001	2003	2001	2003
ICI	3.846.763	4.092.002	4.115.540	4.201.138
Addizionale Irpef	263.068	494.288	185.637	513.102
Compartecipazione Irpef *	-	2.585.424	-	2.585.740
TARSU	1.745.477	1.557.087	1.434.872	1.455.127
Altre entrate tributarie	859.623	794.864	773.177	738.877
TOTALE TITOLO I	6.714.931	9.523.665	6.509.226	9.493.984
TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione Irpef)	6.714.931	6.938.241	6.509.226	6.908.244
TOTALE TITOLO II	7.761.143	5.282.262	7.998.582	5.078.199
- Trasferimenti correnti da Stato	6.016.573	3.548.776	6.151.229	3.363.656
- Trasferimenti correnti da U.E.	14.334	17.566	20.207	18.809
- Trasferimenti corr. dagli altri enti partecipanti al patto	1.661.549	1.651.030	1.769.524	1.636.388
ENTRATE TITOLO II	68.687	64.890	57.622	59.346
TOTALE TITOLO III	3.589.704	3.732.492	3.313.912	3.447.402
TOTALE TITOLO IV	9.982.725	10.726.100	8.950.878	9.725.428
- Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	493.194	659.420	427.797	524.501
- Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	322.103	546.656	242.652	487.404
- Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	359.681	1.453.317	415.042	1.227.176
- Trasferimenti in conto capitale da U.E.	48.136	84.160	63.577	42.786
- Trasferimenti in conto capitale dagli altri enti partecipanti al patto	505.920	859.544	314.778	386.515
- Riscossione di crediti	7.505.348	6.046.662	6.817.780	6.127.408
- Altre rettifiche	-	-	-	-
ENTRATE TITOLO IV	748.343	1.076.341	669.252	929.638
ENTRATE NETTE	11.121.665	11.811.964	10.550.012	11.344.630
SPESE	Impegni		Pagamenti	
	2001	2003	2001	2003
TITOLO I - SPESE CORRENTI	17.606.160	17.460.432	17.170.416	16.616.920
- Interessi passivi	1.158.874	1.042.363	1.347.534	1.028.421
- Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	37.647	47.066	51.366	48.422
- Spese per calamità naturali	12.349	15.471	9.219	3.965
- Spese per elezioni amministrative	45.795	14.653	21.336	6.415
- Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	-	-	-	-
- Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	178	25.453	-	12.187
- Altre rettifiche	-	20.402	-	4.175
SPESE CORRENTI NETTE	16.351.317	16.295.024	15.740.961	15.513.335
SALDO FINANZIARIO	-5.229.652	-4.483.060	-5.190.949	-4.168.705
Obiettivo programmatico 2003 (saldo finanziario 2001)		-5.229.652		-5.190.949

* Nota: il dato è stato comunicato da 78 Comuni su 92.

Gli obiettivi stabiliti per i Comuni si sono dimostrati piuttosto impegnativi e le azioni per il loro rispetto sono state svolte sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa anche se si rilevano di maggiore impegno quelle attuate sulla dinamica della spesa.

Anche osservando la situazione per singolo Comune si conferma, sia nella gestione della competenza che della cassa, che il contenimento del saldo è stato diffusamente ottenuto e solo 5 Comuni non hanno raggiunto gli obiettivi¹³⁹.

Tab. 4 - Comuni >60.000 abitanti - rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2003

REGIONE	enti esaminati	Comuni che rispettano l'obiettivo	
		COMPETENZA	CASSA
PIEMONTE	4	4	4
LOMBARDIA	11	10	11
LIGURIA	2	2	2
VENETO	5	5	5
EMILIA ROMAGNA	12	12	12
TOSCANA	11	11	11
UMBRIA	2	2	2
MARCHE	2	2	2
LAZIO	3	2	2
ABRUZZO	2	2	2
CAMPANIA	11	11	11
PUGLIA	9	9	9
BASILICATA	1	1	1
CALABRIA	5	4	3
SICILIA	9	9	9
SARDEGNA	3	2	3
Totale complessivo	92	88	89

I comuni di Crotone e Guidonia Montecelio non raggiungono l'obiettivo per entrambe le gestioni, cassa e competenza, mentre non rispettano il solo obiettivo di competenza i comuni di Brescia e Quartu S.Elena ed il solo obiettivo di cassa il comune di Lamezia Terme.

Nelle relazioni della giunta e del collegio dei revisori dei Comuni risultati inadempienti viene evidenziato che il mancato raggiungimento degli obiettivi appare legato, più che ad anomalie nella gestione dell'ultimo esercizio, al carattere rigido dell'intero impianto normativo del patto che non ha consentito di neutralizzare eventi eccezionalmente favorevoli verificatisi nel 2001, che non si sono ripetuti nel 2003¹⁴⁰.

Nonostante le azioni intraprese da tali enti per rispondere alle indicazioni fondamentali del patto, il livello troppo elevato degli obiettivi, rapportato ai risultati del 2001, non ha consentito l'esito sperato; l'entità finanziaria del risultato 2001, prodotto da situazioni favorevoli non ripetibili, infatti, non ha reso sufficienti in questi casi le manovre finalizzate al contenimento della spesa o allo sviluppo dell'entrata.

¹³⁹ Il rispetto di entrambi gli obiettivi fissati per il saldo, che costituisce la condizione necessaria per poter procedere ad assunzioni di personale e non subire le limitazioni alle spese ed all'indebitamento previste, avviene in 87 Comuni maggiori su 92. Tra i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti Brescia, Guidonia Montecelio, Quartu S. Elena, Lamezia Terme e Crotone non hanno raggiunto gli obiettivi programmati.

¹⁴⁰ Gli enti hanno ricorrentemente fatto presente che il livello dell'obiettivo è stato tale da non consentire il rispetto nonostante si sia ricercato l'equilibrio di competenza nella gestione degli impegni e degli accertamenti e l'equilibrio di cassa tale da garantire servizi autofinanziati. A tale risultato è conseguita, tuttavia, l'applicazione di un regime sanzionatorio che si ripercuote anche sul volume finanziario degli investimenti. Vengono svolte notazioni critiche sugli effetti di tali limitazioni che hanno comportato conseguenze sulla gestione. Per i servizi essenziali, l'impossibilità di effettuare assunzioni è stata superata ricorrendo ad altre forme di reclutamento consentite, come il lavoro interinale, o a diverse soluzioni organizzative (esternalizzazione totale o parziale di funzioni).

Nel complesso il 95,7% dei Comuni maggiori rispetta l'obiettivo del saldo di competenza ed il 96,7% quello del saldo di cassa. La situazione osservata a livello regionale del rispetto degli obiettivi si rileva piuttosto omogenea; in tutte le Regioni si verifica, nel complesso dei Comuni, il rispetto degli obiettivi a livello aggregato per quanto concerne i saldi programmatici di competenza e di cassa e nelle Regioni in cui vi sono enti che non hanno rispettato il patto, il risultato positivo conseguito dagli enti virtuosi è tale da assorbire completamente il peggioramento del saldo registrato dai Comuni inadempienti.

Il comparto dei Comuni più grandi si è attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno anche se le condizioni del contesto non erano favorevoli per il raggiungimento di questo risultato. Le entrate proprie, infatti, si sono sviluppate moderatamente, salvo l'addizionale all'Irpef che richiede uno sforzo fiscale aggiuntivo, mentre è risultato determinante intervenire sulla dinamica della spesa corrente¹⁴¹.

Tab. 5 - Comuni >60.000 abitanti - Rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2003 competenza

(migliaia di euro)				
REGIONE	enti esaminati	Saldo finanziario 2001/ Saldo programmatico 2003	Saldo finanziario 2003	Scostamento da obiettivo
PIEMONTE	4	-477.395	-441.433	35.962
LOMBARDIA	11	-432.482	-401.427	31.055
LIGURIA	2	-218.206	-211.754	6.452
VENETO	5	-249.879	-209.474	40.405
EMILIA ROMAGNA	12	-285.177	-125.039	160.138
TOSCANA	11	-213.390	-158.325	55.065
UMBRIA	2	-71.211	-70.953	258
MARCHE	2	-47.205	-42.058	5.147
LAZIO	3	-832.406	-725.342	107.064
ABRUZZO	2	-35.966	-31.940	4.026
CAMPANIA	11	-812.819	-743.610	69.209
PUGLIA	9	-300.029	-250.483	49.546
BASILICATA	1	-24.974	-22.831	2.143
CALABRIA	5	-174.454	-143.253	31.201
SICILIA	9	-944.077	-819.086	124.991
SARDEGNA	3	-109.982	-86.052	23.930
Totale complessivo	92	-5.229.652	-4.483.060	746.592

¹⁴¹ Le fonti di entrata tributaria Comuni, consistendo solo limitatamente in devoluzioni di gettito, risultano manovrabili; quindi, i risultati positivi sul fronte delle entrate devono essere ascritti ad uno sforzo fiscale aggiuntivo.

cassa

(migliaia di euro)

REGIONE	enti esaminati	Saldo finanziario 2001/ Saldo programmatico 2003	saldo finanziario 2003	scostamento da obiettivo
PIEMONTE	4	-408.993	-355.606	53.387
LOMBARDIA	11	-218.568	-174.735	43.833
LIGURIA	2	-232.602	-225.439	7.163
VENETO	5	-179.150	-157.972	21.178
EMILIA ROMAGNA	12	-249.370	-188.693	60.677
TOSCANA	11	-218.373	-182.400	35.973
UMBRIA	2	-67.987	-62.429	5.558
MARCHE	2	-43.529	-41.257	2.272
LAZIO	3	-1.240.140	-760.246	479.894
ABRUZZO	2	-31.479	-30.297	1.182
CAMPANIA	11	-756.455	-720.304	36.151
PUGLIA	9	-315.961	-236.781	79.180
BASILICATA	1	-23.974	-21.541	2.433
CALABRIA	5	-159.387	-150.235	9.152
SICILIA	9	-939.532	-818.639	120.893
SARDEGNA	3	-105.449	-42.131	63.318
Totale complessivo	92	-5.190.949	-4.168.705	1.022.244

Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 60.000 abitanti

Dai dati complessivi relativi al secondo insieme di Comuni (con popolazione compresa tra i 5.000 e i 60.000 abitanti) si evince che il saldo finanziario riportato nel 2003, pur rilevandosi ancora in disavanzo, migliora notevolmente rispetto al 2001 e consente il conseguimento dell'obiettivo programmatico con un differenziale positivo pari a circa 947 milioni di euro in termini di cassa e 1.046 milioni in termini di competenza.

Si nota, nel triennio, un aumento rilevante delle entrate finali di competenza (circa 2.167 milioni di euro), il cui effetto è peraltro affievolito dal contemporaneo andamento di alcune voci a detrarre¹⁴². Sul fronte della spesa si evidenzia, invece, una crescita modesta di quelle correnti (0,72%), che nonostante l'aumento della detrazione connessa alle spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione e l'introduzione di quella per i maggiori oneri del contratto di lavoro, si riverbera affievolita sulla quantificazione finale degli impegni netti (0,12%).

In termini di pagamenti la situazione delle spese correnti e di quelle rilevanti per il saldo è analoga evidenziando entrambe una crescita modesta (1,43% le prime e 0,97% le seconde). Analizzando sul fronte della cassa le voci escluse dal saldo si nota che i trasferimenti correnti dello Stato sono in calo di 2.704 milioni di euro circa, importo questo di poco superiore alla quota di Irpef assegnata che è indicata in circa 2.483 milioni¹⁴³. Si notano, invece, in aumento i proventi della dismissione di beni. I trasferimenti di capitali dallo Stato aumentano quanto ad accertamenti, ma diminuiscono per cassa.

Per quanto concerne, invece, le detrazioni dalla spesa va notato che i Comuni, diversamente dalle Province, non potevano detrarre dal saldo quelle per il conferimento di nuove funzioni e che, a giudicare dai risultati ottenuti, sembrano non aver esplicato una rilevante efficacia nella formazione del dato della spesa corrente. Una detrazione che ha carattere di novità ed è stata applicata per la prima volta nel 2003 è quella connessa alla vicenda

¹⁴² In particolare esplica effetto la detrazione per la quota Irpef devoluta dallo Stato. Le entrate finali crescono del 9,58% nel triennio, mentre quelle rilevanti per il saldo aumentano dell'8,06%, dimostrando un incremento in cifra assoluta di 1.065 meuro.

¹⁴³ Si tratta di movimenti di cassa che non sono indicativi delle effettive assegnazioni.

dei rinnovi contrattuali che è commisurata alla quota dello 0,99% del monte salari 2002; essa ha comportato la riduzione delle spese rilevanti per 42 milioni di impegni e 20 milioni di pagamenti. Si tratta di importi non di cruciale significatività che tuttavia incidono in un contesto in cui la spesa evolve in maniera decisamente contenuta.

Dalla tabella emerge che alcuni enti hanno indicato maggiori oneri per il rinnovo del contratto del personale anche nella colonna relativa all'esercizio 2001. Tale comportamento non risulta conforme alle regole per la determinazione dei saldi programmatici, inserendo elementi compensativi di spese che nell'esercizio 2001 non si sono effettivamente verificate. Peraltro non è comprensibile la motivazione di tali operazioni che, migliorando il risultato del 2001, rendono più ambizioso l'obiettivo del 2003. Qualche perplessità si esprime, inoltre, con riguardo all'entità delle altre rettifiche operate sia nell'entrata che nella spesa e non allocate tra le specifiche voci previste dalla disciplina del patto. Si tratta di importi non del tutto trascurabili considerando che, ad esempio, la loro incidenza sulle spese 2003 da dedurre dal titolo I (esclusi gli interessi passivi) è pari al 26,44% per la competenza ed al 24,95% per la cassa.

Ciò dimostra che se da una parte si è notata, come detto in precedenza, una maggiore attenzione anche degli enti più piccoli ad una corretta gestione del patto, dall'altra proprio dall'osservazione di questo insieme si rileva ancora qualche incertezza nel calcolo del saldo finanziario.

Nel complesso la situazione dei Comuni meno grandi appare in crescita sul fronte dell'entrata e quasi stabile su quello della spesa; si nota per questo insieme di Comuni che il rispetto del patto viene realizzato non solo attraverso un'azione di contenimento della spesa corrente, ma giovandosi anche dello sviluppo delle entrate.

Tab. 6 - Comuni >5.000 <60.000 abitanti - Obiettivi consolidati.

(migliaia di euro)

ENTRATE	Accertamenti		Incassi	
	2001	2003	2001	2003
Entrate finali	22.605.395	24.772.599	21.981.667	23.038.481
- Trasferimenti correnti da Stato	4.998.562	2.883.178	5.479.095	2.774.581
- Trasferimenti correnti dalla UE	24.172	40.373	34.848	26.983
- Trasferim.corr. dagli altri enti partecipanti al patto	1.318.150	1.373.626	1.294.049	1.304.647
- Compartecipazione all'Irpef	37.197	2.470.677	40.082	2.482.730
- Proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari	672.160	831.504	566.179	737.512
- Trasferimenti in conto capitale dal Stato	428.978	467.242	401.683	372.428
- Trasferimenti in conto capitale dalla U.E.	163.449	112.029	88.091	69.600
- Trasferimenti in conto capitale dagli altri enti partecipanti al patto	1.422.614	2.010.462	1.134.819	1.243.767
- Riscossione di crediti	271.494	271.672	234.928	242.129
- Altre rettifiche	43.150	20.817	40.172	19.088
ENTRATE NETTE	13.225.470	14.291.021	12.667.721	13.765.016
SPESE	impegni		pagamenti	
	2001	2003	2001	2003
TITOLO I - Spese correnti	17.317.198	17.442.074	16.514.873	16.751.385
- Interessi passivi	879.834	882.739	872.062	881.128
- Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla UE	58.552	88.345	45.453	80.432
- Spese per calamità naturali	54.956	51.279	62.703	54.878
- Spese per elezioni amministrative	27.475	19.960	24.174	17.717
- Maggiori oneri rinnovo contratto personale	5.696	42.121	5.709	20.735
- Altre rettifiche	24.694	72.512	16.684	57.773
SPESE CORRENTI NETTE	16.265.991	16.285.118	15.488.088	15.638.722
SALDO FINANZIARIO	-3.040.520	-1.994.097	-2.820.367	-1.873.706
Obiettivo programmatico 2003 (saldo finanziario 2001)		-3.040.520		-2.820.367

Per i Comuni minori gli obiettivi del saldo di cassa e di competenza sono stati pressoché parimenti rispettati; tuttavia il livello di adempimento è leggermente meno elevato di quello riscontrato nell'insieme dei Comuni di maggiori dimensioni; l'andamento delle entrate rilevanti per il patto risulta più dinamico per i Comuni piccoli rispetto a quelli di dimensioni maggiori, mentre la spesa per i primi si rileva più difficile da contenere. Sia nella gestione della competenza che della cassa le manovre per il rispetto del saldo programmatico nell'insieme osservato hanno avuto esito positivo e sui 1.912 Comuni esaminati sono 144 quelli che non raggiungono l'obiettivo di competenza e 142 quelli che non raggiungono l'obiettivo di cassa.

Tab. 7 - Comuni >5.000 <60.000 abitanti – rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2003

REGIONE	enti esaminati	Comuni che rispettano l'obiettivo	
		COMPETENZA	CASSA
PIEMONTE	121	114	120
LOMBARDIA	360	338	339
LIGURIA	45	43	44
VENETO	230	219	222
EMILIA ROMAGNA	160	154	152
TOSCANA	128	126	126
UMBRIA	24	24	22
MARCHE	61	58	58
LAZIO	104	96	98
ABRUZZO	39	38	38
MOLISE	11	9	8
CAMPANIA	178	157	154
PUGLIA	153	135	134
BASILICATA	28	25	25
CALABRIA	62	57	54
SICILIA	158	128	131
SARDEGNA	50	47	45
Totale complessivo	1.912	1.768	1.770

Anche osservando la situazione per singolo Comune si conferma, sia nella gestione della competenza che della cassa, che il contenimento del saldo è stato diffusamente ottenuto e si rileva un livello di adempimento di poco inferiore rispetto a quello registrato nei Comuni di maggiori dimensioni.

Tale elevato livello di adempimento risulta piuttosto omogeneo su tutto il territorio nazionale, anche se la percentuale degli enti adempienti tende ad abbassarsi nelle Regioni del meridione; l'analisi della quantificazione in termini finanziari del risultato del patto a livello regionale dimostra che per la gestione di competenza tutte le Regioni rientrano nei parametri del saldo programmatico calcolato a livello aggregato, mentre per la cassa, si registra uno scostamento negativo dall'obiettivo nei Comuni del Molise e della Basilicata.

L'indagine ha quindi evidenziato che anche il comparto dei Comuni di dimensioni meno elevate si è attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno, pur in presenza di un contesto che non favoriva di per sé il raggiungimento di questo risultato. Le entrate proprie si sono sviluppate moderatamente e le spese correnti si sono dimostrate sostanzialmente stabili.

Tab. 8 - Comuni >5.000 <60.000 abitanti - Rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2003

competenza				
(migliaia di euro)				
REGIONE	enti esaminati	Saldo finanziario 2001/ Saldo programmatico 2003	Saldo finanziario 2003	Scostamento da obiettivo
PIEMONTE	121	-113.824	-29.556	84.268
LOMBARDIA	360	-165.393	78.894	244.287
LIGURIA	45	-18.746	16.800	35.546
VENETO	230	-130.446	-23.156	107.290
EMILIA ROMAGNA	160	-6.151	87.889	94.040
TOSCANA	128	-52.504	52.802	105.306
UMBRIA	24	-58.709	-44.307	14.402
MARCHE	61	-82.354	-64.715	17.639
LAZIO	104	-147.315	-125.427	21.888
ABRUZZO	39	-58.021	-28.131	29.890
MOLISE	11	-20.873	-14.771	6.102
CAMPANIA	178	-600.588	-512.857	87.731
PUGLIA	153	-359.510	-301.302	58.208
BASILICATA	28	-65.922	-62.662	3.260
CALABRIA	62	-167.909	-138.091	29.818
SICILIA	158	-820.761	-736.190	84.571
SARDEGNA	50	-171.495	-149.317	22.178
Totale complessivo	1912	-3.040.520	-1.994.097	1.046.423

cassa				
(migliaia di euro)				
REGIONE	enti esaminati	Saldo finanziario 2001/ Saldo programmatico 2003	saldo finanziario 2003	scostamento da obiettivo
PIEMONTE	121	-73.080	4.118	77.198
LOMBARDIA	360	-102.058	100.055	202.113
LIGURIA	45	-18.011	26.217	44.228
VENETO	230	-75.616	26.324	101.940
EMILIA ROMAGNA	160	16.732	81.543	64.811
TOSCANA	128	-38.119	36.574	74.693
UMBRIA	24	-55.041	-43.330	11.711
MARCHE	61	-95.611	-53.978	41.633
LAZIO	104	-225.842	-160.084	65.758
ABRUZZO	39	-64.089	-36.287	27.802
MOLISE	11	-19.848	-21.500	-1.652
CAMPANIA	178	-532.177	-479.211	52.966
PUGLIA	153	-348.928	-282.974	65.954
BASILICATA	28	-66.086	-68.830	-2.744
CALABRIA	62	-168.857	-146.277	22.580
SICILIA	158	-775.085	-720.996	54.089
SARDEGNA	50	-178.651	-135.070	43.581
Totale complessivo	1912	-2.820.367	-1.873.706	946.661

4.2.6 Conclusioni

Il processo di decentramento in atto ha comportato che le azioni per il contenimento dei livelli della spesa pubblica si siano progressivamente rivolte verso le amministrazioni decentrate.

La normativa per il 2003 risulta maggiormente convergente con le regole del patto di stabilità e crescita in quanto è stata congegnata in modo da focalizzare il controllo sulla formazione di disavanzi da parte degli enti locali sul vincolo del saldo. Infatti, prendendo atto dell'avvertimento desumibile dalla decisione della Corte costituzionale n. 36 del 2004¹⁴⁴, non sono state riproposte limitazioni dirette alla evoluzione della spesa corrente. I vincoli sono stati quindi ridotti e concentrati sul saldo finanziario nei termini di competenza e di cassa, è stato inoltre introdotto un sistema di misure in caso di mancato rispetto atto a costituire un serio deterrente. Per il mancato adempimento degli obiettivi sono previste limitazioni alla gestione della spesa e all'indebitamento che, pur essendo di notevole impatto, appaiono congruenti con l'esigenza di ottenere il rispetto delle regole.

Il sistema di calcolo del saldo è disomogeneo; solo per le Province, infatti, è prevista l'esclusione dalle spese per le funzioni conferite nel limite dei correlativi trasferimenti, ma non è consentita analoga esclusione per i Comuni. Anche gli obiettivi programmatici sono la prima volta impostati su basi diverse per le Province rispetto ai Comuni, tenendo conto della diversa situazione finanziaria che in tale esercizio si è manifestata per tali categorie di enti.

La situazione delle entrate delle Province è apparsa di maggiore dinamicità, mentre per i Comuni si nota un aumento ridotto delle entrate. I Comuni, poi, non si avvantaggiano come nel 2002 della inclusione tra le entrate rilevanti della quota di compartecipazione all'Irpef.

Emergono linee normative ed applicative diverse, le Province non hanno necessità di svolgere azioni molto incisive sulla spesa, mentre i Comuni non potendo compensare sufficientemente sul fronte delle entrate devono esercitare una limitazione della stessa.

Per l'insieme delle Province gli obiettivi di contenimento del saldo risultano nel complesso rispettati; in entrambe le gestioni il dato complessivo è in linea con l'obiettivo con uno scarto positivo ragguardevole. Analizzando la situazione di ciascun ente emerge che una sola Provincia non ha rispettato l'obiettivo.

Per i Comuni complessivamente considerati si nota che il raggiungimento dell'obiettivo del saldo è avvenuto in minore percentuale di casi, ma anche in questa categoria lo scostamento positivo risulta piuttosto rilevante. Nell'aggregato regionale si rileva il completo rispetto di questo obiettivo in tutte le Regioni eccetto due limitatamente alla gestione di cassa.

Esaminando la situazione dei singoli enti per il rispetto di ciascuno dei due obiettivi si nota che quello maggiormente rispettato è il livello del saldo finanziario di cassa.

Nel complesso può ritenersi che per le Province l'obiettivo del saldo dovrebbe essersi dimostrato a portata di mano in quanto, pur in presenza dei correttivi stabiliti dalla disciplina applicativa, l'evoluzione delle entrate proprie è stata tale da consentire una piena adempienza a livello di comparto.

Per i Comuni la depurazione della quota dell'Irpef, ha reso la situazione meno favorevole rispetto all'esercizio precedente. La situazione appare più complessa in quanto è mancato un ruolo traente delle entrate rilevanti per il patto ed il livello invariato del saldo viene raggiunto per la maggiore efficacia delle azioni sul fronte della spesa.

Si nota che la situazione di Comuni più grandi presenta qualche differenza rispetto a quella dei Comuni di minori dimensioni, infatti nei primi la dinamica delle entrate risulta debole e l'azione è concentrata sulla spesa, mentre i Comuni più piccoli riescono ad azionare entrambe le leve per ottenere l'obiettivo del saldo.

¹⁴⁴ Tale decisione non ha ritenuto fondate le osservazioni rivolte all'art 24 della legge finanziaria per il 2002, tuttavia ha avvertito che limitazioni del genere di quelle introdotte (direttamente sulla spesa) costituiscono misure d'emergenza che tendono a realizzare nell'ambito della manovra annuale un obiettivo di carattere nazionale.

I risultati dell'indagine sul patto di stabilità interno nel 2003 confermano sostanzialmente quelli delle analoghe rilevazioni effettuate lo scorso anno effettuate su un numero ridotto di enti ed impiegando dati di fine esercizio. La verifica del raggiungimento dell'obiettivo a livello di comparto è positiva e la situazione del saldo è caratterizzata da un miglioramento per entrambe le categorie di enti che comporta un notevole differenziale positivo.

Gli obiettivi posti dal patto interno vengono costantemente rispettati a livello di comparto, mentre permangono situazioni di difficoltà da parte di singoli enti la cui allocazione geografica si addensa nelle Regioni con maggiore intensità di trasferimenti. Ciò deriva dal fatto che la disciplina del patto appuntata sul saldo depurato dalle entrate trasferite non è neutrale e gli enti dotati di scarse basi imponibili dispongono della sola leva della moderazione della spesa per rispettare l'obiettivo.

Un supporto alla maggiore attenzione al rispetto degli obblighi imposti dalla disciplina del patto è derivato dal più incisivo coinvolgimento del collegio dei revisori e degli organi di gestione degli enti locali che attraverso una scrupolosa programmazione dei flussi finanziari e un monitoraggio costante in corso d'esercizio possono tempestivamente recepire e mettere in evidenza la necessità di interventi correttivi.

Il monitoraggio dei flussi ha indotto ad un approfondito lavoro programmatico preliminare, rendendo concrete le disposizioni delle leggi di contabilità in materia di programmazione finanziaria ancora non del tutto assimilate nella prassi operativa.

Dai comportamenti seguiti per ottenere il rispetto degli obiettivi del patto emerge non di rado che gli organi degli enti sia operativi che di controllo interno hanno rilevato che gli spazi per ulteriori correzioni diventano sempre più stretti, essendo ormai state azionate tutte le leve di manovra sia sulle entrate che sulle spese.

4.3 Il patrimonio degli enti locali

4.3.1 Il conto del patrimonio: importanza dell'indagine, evoluzione e prospettive

Nelle precedenti relazioni si è posto in evidenza che l'attuale strutturazione del conto del patrimonio, sulla base delle tabelle approvate col d.P.R. n. 194 del 1996, non appare idonea a fornire una rappresentazione corretta e fedele delle consistenze patrimoniali degli enti territoriali.

Dovendosi insistere su questo aspetto di criticità, va chiarito che il problema non è tanto quello di una revisione o adeguamento della Tabella (All. 20) di cui al d.P.R. citato, che presenta in ogni caso il pregio della semplicità, bensì di una diversa impostazione concettuale che richiede tuttavia un notevole investimento in termini di risorse finanziarie, strumentali e umane e, ciò che è ancora più importante, un diffuso cambiamento di mentalità e di abitudini che non dovrebbe coinvolgere solo amministratori, dirigenti ed apparato burocratico degli enti, ma altresì quanti (imprese, associazioni, organizzazioni, aggregazioni di cittadini) abbiano o possano avere interesse non soltanto ad una informazione generica sull'attività amministrativa di ogni ente considerato, ma alla valutazione delle capacità di performance e sviluppo condotta in base a parametri economico-patrimoniali. La rilevazione, riferita in generale al complesso delle iniziative dell'ente, con l'integrazione di indicatori ulteriori (anche di natura non economica) potrebbe riguardare pure iniziative specifiche e costituire, nell'una e nell'altra ipotesi, un supporto alla gestione e, ad un livello più elevato, alle strategie decisionali. Ma poiché la riforma, nei termini indicati, possa avere prospettive di successo, è necessario che la partecipazione al cambiamento sia non solo diffusa e condivisa dagli utilizzatori, ma altresì generalizzata sul territorio ed applicata, per evidenti esigenze di uniformità e comparabilità, da parte di una percentuale consistente di enti locali.

È probabile che questo secondo obiettivo non sia raggiungibile in tempi brevi; è in ogni caso opportuno che, per quanto possibile, i mutamenti non cadano dall'alto, siano condivisi – almeno nelle linee generali – da tutto il variegato mondo delle autonomie, e si tenga inoltre presente che sarà comunque richiesto un congruo periodo di maturazione.

Un altro aspetto preso in considerazione ha riguardato la completezza delle rilevazioni, nel senso della loro estensione a tutti gli enti oggetto del controllo della Corte ai sensi della legge 26 febbraio 1982, n. 51.

L'esame dei conti del patrimonio per il 2003 riguarda ancora un campione di 75 Province (su 100) e di 990 Comuni (su 1395)¹⁴⁵; non è esteso alle Comunità montane ed è, quindi, ancora lungi dal potersi considerare completo; va comunque osservato che l'incompletezza non comporta, almeno a livello aggregato, perdita di significatività.

Sono state definite, con il Ministero dell'interno, le metodologie per la trasmissione telematica dei rendiconti da parte degli enti locali (in attuazione di quanto prescritto dall'art. 28, comma 6, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, come modificato dall'art. 1 *quater* della legge 20 maggio 2003, n. 116, di conversione del decreto-legge 31 marzo 2003, n. 50) e dopo un primo periodo di sperimentazione si è potuto, con effetto dal corrente anno, dare avvio al nuovo sistema per i rendiconti dei Comuni con oltre 60.000 abitanti.

L'utilizzo diretto del supporto informatico, escludendo o limitando notevolmente le defatiganti operazioni di inserimento manuale del cartaceo, non dovrebbe solo contribuire alla progressiva implementazione del sistema; esso dovrebbe, soprattutto, consentire un esame più celere da parte della Corte, nella prospettiva di attualizzare al massimo l'oggetto delle ricerche. Con riguardo a questo più avanzato orientamento, volto essenzialmente ad accertare con la maggiore tempestività possibile l'evoluzione tendenziale degli andamenti dei conti pubblici, appare doveroso segnalare che anche per il settore della finanza locale (destinato a crescere di importanza non solo sul piano nazionale), si potrà procedere, attraverso proiezioni mirate, per grandi settori di attività o per categorie di beni. Per soddisfare l'indicato obiettivo, volto a conseguire in tempi per quanto possibile brevi un sufficiente grado di affidabilità, la ricerca dovrà prevalentemente concentrarsi sull'impiego

¹⁴⁵ Il prospetto degli enti oggetto dell'indagine è riportato nel II Volume.

di metodologie che privilegino, rispetto alla completezza delle acquisizioni, la scelta accurata di campioni rappresentativi; non è inutile aggiungere che, con specifico riferimento alla contabilità economico-patrimoniale ed alle relative finalità, lo studio degli andamenti tendenziali e della loro prevedibile evoluzione dovrebbe risultare assai più interessante e proficuo della rappresentazione tradizionale di dati storici cui manchi però il carattere della dinamicità.

L'analisi attuale segue ancora l'approccio tradizionale rappresentato dall'esame delle voci presenti nella Tabella All. 20, dalla quale non è possibile trarre dati conformi alla classificazione prevista nel SEC 95, introdotta invece per il conto del patrimonio dello Stato con il decreto interministeriale 18 aprile 2002, emanato per dare attuazione all'art. 14, primo comma, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, al fine di una "maggiore significatività in riferimento alla gestione economica del patrimonio" e per "conformarsi ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della Pubblica Amministrazione".

La diversificazione delle metodologie contabili appare, per il momento, priva di conseguenze giuridiche a carico degli enti di autonomia, cui non è imposto alcun adempimento specifico; la classificazione SEC occorre infatti per l'elaborazione dei conti nazionali e regionali effettuata dall'Istituto statistico della Comunità europea, in collaborazione con gli Istituti statistici nazionali degli Stati membri, unicamente per le esigenze informative della Commissione.

Non sembra dubbio, tuttavia, che il processo di integrazione europea farà gradualmente assumere al SEC la funzione di quadro di riferimento per le norme, le definizioni, le classificazioni e le regole contabili comuni¹⁴⁶; inoltre, il monitoraggio dei conti pubblici attraverso un sistema di codificazione uniforme dei titoli contabili di entrata e di spesa (SIOPE), avviato in via sperimentale per l'anno 2005, ai sensi dell'art. 1, comma 79, della legge n. 311 del 2004 (l'avvio definitivo del sistema è previsto a partire dal 2006), attuando una regolamentazione uniforme dei movimenti in numerario effettuati dagli Istituti tesorieri, darà certamente luogo ad effetti di risalita nei confronti degli ordinatori di spesa e degli organi cui spetta provvedere all'acquisizione delle entrate.

I riflessi delle riferite innovazioni sulle strutture organizzative degli enti di autonomia daranno luogo, in tempi più o meno ravvicinati, ad esigenze di adeguamento degli ordinamenti contabili, ed al riguardo saranno sviluppate ulteriori considerazioni.

4.3.2 Il Patrimonio netto come voce contabile: rilievi preliminari

Si può notare subito che lo schema previsto dal Modello All. 20 è strutturato in due sezioni contrapposte (una per le attività ed una per le passività), bilanciate dal Patrimonio netto (primo elemento del passivo) ottenuto per differenza tra il complesso delle attività e il complesso delle passività. Trattandosi di valore differenziale, non determinabile indipendentemente dalle attività e dalle passività, la voce patrimonio netto non è oggetto, di per sé, di autonoma rilevazione: essa rappresenta, in termini monetari, l'importo dei mezzi a disposizione dell'ente per l'espletamento della propria attività e coincide¹⁴⁷ col risultato economico di esercizio.

Nel Mod. 20 la voce "patrimonio netto" è suddivisa nelle due sottovoci "netto da beni demaniali" e "netto patrimoniale"; la distinzione avrebbe lo scopo di distinguere le risultanze

¹⁴⁶ Il ricorso sempre più frequente a sofisticati strumenti di finanza derivata e l'assegnazione di *rating* da parte di organizzazioni professionali specializzate, utile per tutte le operazioni sul mercato, non potrà non determinare una generalizzazione delle regole e dei principi contabili, cui quindi anche gli enti di autonomia avranno interesse ad adeguarsi.

¹⁴⁷ La coincidenza dei valori risulta ancora mancante nei conti di numerosi enti. In alcuni casi si tratta di inesatta imputazione delle poste rettificative (variazioni da conto finanziario; variazioni da altre cause) considerate ai fini della determinazione del netto patrimoniale ma non nel conto economico; in altri casi si riscontrano sfasamenti temporali nelle voci rappresentate (ad esempio, in tema di determinazione del valore delle immobilizzazioni in corso e debito residuo nei confronti dell'impresa costruttrice); in altri casi ancora si riscontra un trattamento differenziato per le sopravvenienze attive e passive, per le rivalutazioni, per gli ammortamenti. È rarissimo che delle discordanze si dia spiegazione nella relazione della Giunta al Consiglio o nella relazione del collegio dei revisori, che per lo più segue formule standardizzate.

economiche dell'esercizio in base alla classificazione giuridica dei beni, ma inserisce un elemento sicuramente estraneo alla contabilità economica¹⁴⁸.

Più precisamente, il calcolo del patrimonio netto, nell'impostazione tuttora seguita dal Mod. 20, dovrebbe conseguire alla somma di due saldi distinti: 1) il "netto patrimoniale", costituito dalla differenza tra il saldo del valore dei beni patrimoniali ed i debiti di finanziamento ad essi relativi; 2) il "netto da beni demaniali", costituito dalla differenza tra l'ammontare dei beni demaniali ed i relativi debiti di finanziamento. L'intenzione era forse quella di porre in evidenza il grado di copertura, da parte della ricchezza propria dell'ente, dell'attivo immobilizzato costituito da beni demaniali e patrimoniali; vale a dire di misurare la capacità dell'ente di finanziare con le proprie risorse i beni destinati al soddisfacimento dei bisogni della collettività; a tal fine però sarebbe stato necessario introdurre una pertinente (e corrispondente) specificazione nei debiti di finanziamento (la cui destinazione, peraltro, non è riferibile esclusivamente alle immobilizzazioni materiali sopra indicate), con la conseguenza che la distinzione, troppo sofisticata, dava luogo a problemi di rilevazione ed anche per questo è risultata priva di rilevanza pratica.

Lo schema di recente introdotto per il conto del patrimonio dello Stato¹⁴⁹ ha previsto, per le attività, una bipartizione generale tra attività finanziarie e attività non finanziarie, distinguendo le seconde in attività non finanziarie prodotte e in attività non finanziarie non prodotte; quanto alle passività, esse sono tutte considerate "passività finanziarie"¹⁵⁰. La rappresentazione privilegia quindi, per ciascuna voce del conto, gli aspetti valutativi ed il modello adottato si configura come una quadripartizione per macroaggregati (attività finanziarie; attività non finanziarie prodotte; attività non finanziarie non prodotte; passività finanziarie), senza previsione di bilanciamenti tra le risultanze dei settori medesimi. Ovviamente, attraverso semplici conteggi (sottraendo il valore totale delle registrazioni in una sezione del conto dal valore totale delle registrazioni nell'altra sezione dello stesso conto), è comunque possibile calcolare i saldi non esposti.

La scelta, sicuramente di rilievo in un documento contabile costruito espressamente per la contabilità economico-patrimoniale, appare condivisibile, considerato che le risultanze di saldo costituiscono in ogni caso elaborazioni derivate (dipendenti cioè dalle altre registrazioni), riservate come tali agli utilizzatori e differenziate in relazione alle ricerche, agli obiettivi ed alle informazioni che agli utilizzatori stessi interessano¹⁵¹; inoltre, l'esigenza primaria era essenzialmente quella di adeguare il documento alla metodologia contabile del SEC 95, per fornire alla Commissione (in adempimento degli obblighi imposti dal regolamento approvativo) gli elementi occorrenti per l'elaborazione dei "conti nazionali e regionali" nell'ambito della Comunità¹⁵². Tale compito, come già accennato, è affidato al Servizio statistico europeo, che riceve i dati trasmessi dai servizi statistici nazionali.

¹⁴⁸ Nella nuova modulistica predisposta dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali è rimasta solo la voce "netto patrimoniale", come sottovoce unica del "patrimonio netto"; la sottovoce "netto da beni demaniali" è soppressa. Nella pratica, inoltre, è rimasta pressoché inutilizzata, non figurando quasi mai nei conti presentati dagli enti.

¹⁴⁹ V. d.m. 18. 4. 2002, in G.U. 30 gennaio 2003, e circolare 12 marzo 2003, n. 13 del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

¹⁵⁰ Nella nuova impostazione è soppressa la categoria delle passività "patrimoniali" o "non finanziarie", rispondente ad una classificazione giuridica non in linea con le classificazioni di carattere economico introdotte dal SEC 95 e, inoltre, di non semplice teorizzazione; il cosiddetto "debito patrimoniale", definito come somma del debito pubblico e dei debiti vari, aveva in sostanza valore descrittivo.

¹⁵¹ Nel SEC 95 vengono presentati numerosi esempi di saldi contabili (valore aggiunto, risultato di gestione, reddito disponibile, risparmio, accreditamento/indebitamento, patrimonio netto); in relazione alla grande quantità di informazioni che i saldi - nel loro insieme - racchiudono e possono fornire viene quindi operato un approccio multidimensionale, mentre in un'ottica più ristretta essi finirebbero col rappresentare "soltanto degli espedienti introdotti per garantire l'equilibrio dei conti".

¹⁵² L'adeguamento del Conto del patrimonio dello Stato alle metodologie del SEC 95 ha comportato il superamento dell'impostazione per "conti generali", in cui le componenti attive e passive erano raggruppate per dimostrare le variazioni in chiusura prodotte dalla gestione di bilancio o da qualsiasi altra causa (art. 22 della l. 5. 8. 1978, n.468); il nuovo sistema concentra i quattro macroaggregati di primo livello sopra indicati (attività finanziarie, attività non finanziarie prodotte, attività non finanziarie non prodotte, passività finanziarie) in una Sezione unica ed illustra i legami col conto del bilancio alla luce della nuova impostazione per unità previsionali di base, e in particolare per le spese secondo funzioni-obiettivo, ossia le missioni istituzionali di ciascuna Amministrazione. L'estensione della metodologia a tutto il settore delle Istituzioni pubbliche consentirebbe di raggiungere il risultato, davvero notevole, di determinare la spesa complessivamente sostenuta per funzioni-obiettivo simili.

Per quanto concerne il patrimonio netto che, come sopra visto (v. nota 151), rappresenta solo un esempio tra diverse altre tipologie di saldi contabili, l'omessa esposizione di tale voce nel conto del patrimonio dello Stato sembra rafforzare le osservazioni, ripetutamente formulate da questa Sezione nelle relazioni degli anni passati, circa la relativa rilevanza del "patrimonio netto" come indice di sana amministrazione dell'ente locale. Si poneva, invero, in evidenza che nella contabilità di un ente pubblico non è configurabile una nozione di patrimonio netto analoga a quella che emerge dai bilanci civilistici di impresa. Potranno assimilarsi criteri e modalità di determinazione, ma il risultato differisce radicalmente, per natura e per finalità. Prescindendo dai profili giuridici (determinazione degli utili da distribuire, delle imposte da corrispondere) anche sotto il profilo economico è diverso l'impiego, mentre i criteri di utilizzazione ed i parametri di valutazione presentano una tale varietà e specificità da rendere quanto meno problematico, a livello di singolo ente, insistere nel raffronto¹⁵³.

4.3.3 Patrimonio netto: i dati dell'esercizio 2003 per le Province e i Comuni

Le tabelle che seguono evidenziano, aggregati su base regionale, i dati relativi alle variazioni complessive del patrimonio netto rispettivamente per le Province e per i Comuni nel corso dell'esercizio 2003.

Tabella n. 1. Province: Patrimonio netto - consistenze a inizio e fine esercizio e variazione %
(migliaia di euro)

REGIONE	n. enti	Consistenza Iniziale	Consistenza Finale	Var. %
PIEMONTE	5	262.616	277.243	5,57
LOMBARDIA	8	1.646.636	1.771.826	7,60
LIGURIA	3	161.766	184.164	13,85
VENETO	5	863.961	934.381	8,15
FRIULI V. GIULIA	3	193.014	191.727	-0,67
EMILIA ROMAGNA	7	985.601	1.211.614	22,93
TOSCANA	10	980.787	1.130.714	15,29
UMBRIA	2	381.292	448.257	17,56
MARCHE	3	272.408	298.068	9,42
LAZIO	3	791.371	830.029	4,88
ABRUZZO	2	134.669	143.801	6,78
MOLISE	2	389.692	404.701	3,85
CAMPANIA	1	80.722	88.002	9,02
PUGLIA	5	1.220.944	1.235.159	1,16
BASILICATA	2	244.328	247.055	1,12
CALABRIA	3	497.554	505.138	1,52
SICILIA	8	2.144.618	2.176.917	1,51
SARDEGNA	3	550.556	519.537	-5,63
TOTALE	75	11.802.536	12.598.334	6,74

¹⁵³ Non è possibile stabilire *a priori*, a livello di singolo ente, la misura ottimale del patrimonio netto o la percentuale di crescita; anzi, una crescita esagerata, se può essere indice di un valido equilibrio finanziario ed economico, non per questo è altresì indice di sana gestione, perché può rappresentare esubero di risorse e/o incapacità di spesa. Diversa è la conclusione con riguardo ai conti aggregati (a livello statale o regionale), ma in questo caso l'esame e la valutazione si riferiscono alla finanza locale nel suo complesso, come sottosettore del settore "amministrazioni pubbliche" nel conto nazionale.

Tabella n.2. Comuni: Patrimonio netto - consistenze a inizio e fine esercizio e variazione%
(migliaia di euro)

REGIONE	n. enti esaminati	Consistenze Iniziali	consistenze a fine esercizio	var. %
PIEMONTE	55	3.919.209	3.723.471	-4,99
LOMBARDIA	140	9.828.290	10.267.268	4,47
LIGURIA	22	2.362.491	2.368.354	0,25
TRENTINO A. ADIGE	8	633.094	657.450	3,85
VENETO	104	4.257.999	4.367.500	2,57
FRIULI V. GIULIA	15	1.657.770	1.682.202	1,47
EMILIA ROMAGNA	80	6.916.911	7.269.560	5,10
TOSCANA	73	3.186.111	3.655.353	14,73
UMBRIA	19	966.270	992.501	2,71
MARCHE	26	1.608.310	1.640.452	2,00
LAZIO	52	4.324.076	4.600.026	6,38
ABRUZZO	25	1.333.456	1.297.050	-2,73
MOLISE	3	201.127	198.056	-1,53
CAMPANIA	96	4.205.293	4.228.870	0,56
PUGLIA	111	4.516.359	4.573.800	1,27
BASILICATA	12	692.214	699.842	1,10
CALABRIA	33	1.374.309	1.427.867	3,90
SICILIA	90	5.991.861	6.073.803	1,37
SARDEGNA	26	807.196	803.685	-0,43
TOTALE	990	58.782.346	60.527.110	2,97

Il raffronto coi dati dell'esercizio 2002 (in termini di accostamento e non di precisa comparazione, attesa la non perfetta coincidenza dei campioni, con conseguente non coincidenza delle consistenze finali dell'esercizio 2002 con le consistenze iniziali dell'esercizio 2003) conferma, sul piano nazionale, gli andamenti già rilevati nella precedente relazione. Si registra, invero, un incremento dei valori assoluti: per le Province, il valore del patrimonio netto passa (importi in migliaia di euro) da 10.162.141¹⁵⁴ a 12.598.334; per i Comuni il precedente valore di 53.867.401¹⁵⁵ si eleva a 60.527.110. L'incremento percentuale nel 2003 (calcolato, per evidenti ragioni di uniformità del raffronto, sulle consistenze iniziali dello stesso esercizio 2003, risultanti dai valori del nuovo campione) per le Province, si attesta nel 2003 al 6,74%, in diminuzione rispetto al 2002 ove risultava pari al 10,02%; nei Comuni il dato si è mantenuto, invece, sostanzialmente stabile (2,89% nel 2002; 2,97% nel 2003).

Con riferimento alla distribuzione sul territorio, gli incrementi più rilevanti si registrano nelle Province della Regione Emilia Romagna (22,93%), seguita dalla Province dell'Umbria (17,56%), della Toscana (15,29%), della Liguria (13,85%); per quanto concerne i Comuni, gli incrementi maggiori si registrano nella Regione Toscana (14,73%), nel Lazio (6,38%), nell'Emilia Romagna (5,10%). Decrementi del patrimonio netto si riscontrano invece per le Province della Sardegna (-5,63%) e per le Province del Friuli Venezia Giulia (-0,67%); ancora decrementi riguardano i Comuni della Regione Piemonte (-4,99%), dell'Abruzzo (-2,73%), del Molise (-1,53%), della Sardegna (-0,43%).

Si ravvisa non privo di interesse il raffronto (le tabelle relative vengono riportate nel II Volume) tra gli importi totali delle attività e delle passività, dai quali vengono ricavati, come già detto, gli importi del patrimonio netto esposti nelle precedenti tabelle nn. 1 e 2.

Per le Province, l'importo totale dell'attivo a fine esercizio è pari, su base nazionale, a 27.513.059; rispetto alla consistenza di inizio esercizio (24.098.661) l'incremento percentuale è del 14,17%; il passivo (consistenze di inizio e fine esercizio) sale da 12.296.125 a 14.914.726, con un incremento del 21,3%; per i Comuni, l'importo totale dell'attivo a fine esercizio, sempre

¹⁵⁴ V. Relazione sull'Esercizio 2002, pag. 102.

¹⁵⁵ V. Relazione sull'Esercizio 2002, pag. 103.

su base nazionale, è pari a 132.862.926, con incremento percentuale del 7,38% rispetto alla consistenza iniziale di 123.728.087; il passivo a fine esercizio è di 72.335.816, con percentuale di incremento pari all'11,38% rispetto passivo iniziale di 64.945.741.

Con riferimento ai dati esposti, si può costruire il seguente prospetto riepilogativo:

Attività - Variazione % di crescita

	Esercizio 2001	Esercizio 2002	Esercizio 2003
Province	9,28	9,28	14,17
Comuni	4,35	5,48	7,38

Passività - Variazione % di crescita

	Esercizio 2001	Esercizio 2002	Esercizio 2003
Province	14,28	17,14	21,3
Comuni	6,91	7,92	11,38

Per tutto il triennio considerato si conferma che il *trend* di aumento delle passività è superiore rispetto a quello delle attività, sia per le Province che per i Comuni, ma per le Province le percentuali e il ritmo di crescita sono assai più sostenuti, fino a raggiungere, nel 2003, il 21,3%.

I dati esposti, costituendo, in linea di massima, semplicemente indice di maggiore propensione alla spesa, non possono di per sé considerarsi negativi; elementi di criticità potrebbero però rilevarsi nell'esame della composizione del debito e si fa riserva, quindi, di formulare in tale sede le opportune considerazioni. Per ora può solo osservarsi che l'incremento del passivo, apparentemente ben compensato, nei valori assoluti, dal complesso delle attività, potrebbe pure costituire conseguenza normale di uno sviluppo sostenuto, ammesso però che i conti del patrimonio, come attualmente presentati dagli enti locali, riescano a perseguire le stesse finalità degli stati patrimoniali d'impresa. L'unica conclusione consentita, anche se generica e provvisoria, è che l'intero settore della finanza locale si presenta in crescita, che la crescita è certamente collegabile ai sempre maggiori compiti assegnati e che il fenomeno deve essere, conseguentemente, seguito con la massima attenzione.

Le immobilizzazioni materiali

La voce più consistente delle immobilizzazioni materiali è rappresentata, come ovvio, dal patrimonio immobiliare, comprendente –prescindendo dalle finalità della classificazione giuridica, che interessa il regime di circolazione ma non i valori– i beni demaniali, i beni del patrimonio indisponibile (terreni e fabbricati) e i beni del patrimonio disponibile (terreni e fabbricati). L'aggregato complessivo dei corrispondenti valori, a raffronto con il totale delle immobilizzazioni materiali, consente di evidenziare (in forma approssimata, come appresso chiarito) il rapporto tra beni immobili e beni mobili (distinti, in base alla classificazione prevista dal Mod. 20, in macchinari, attrezzature e impianti; attrezzature e sistemi informatici; automezzi e motomezzi; mobili e macchine d'ufficio).

Tabella n. 3 – Province: Patrimonio immobiliare
Incidenza % sul totale delle immobilizzazioni materiali

(migliaia di euro)

Regioni	N enti	Totale regionale	Immobilizzazioni materiali	Incidenza %
PIEMONTE	5	281.477	439.577	64,03
LOMBARDIA	8	1.506.039	1.855.858	81,15
LIGURIA	3	215.341	255.777	84,19
VENETO	5	825.249	958.440	86,10
FRIULI V. GIULIA	3	164.276	221.954	74,01
EMILIA ROMAGNA	7	765.353	1.177.714	64,99
TOSCANA	10	959.182	1.297.964	73,90
UMBRIA	2	431.431	520.577	82,88
MARCHE	3	325.767	355.894	91,53
LAZIO	3	727.561	865.454	84,07
ABRUZZO	2	240.799	345.359	69,72
MOLISE	2	156.539	344.526	45,44
CAMPANIA	1	97.669	130.552	74,81
PUGLIA	5	1.060.661	1.326.115	79,98
BASILICATA	2	159.083	247.603	64,25
CALABRIA	3	563.760	580.040	97,19
SICILIA	8	1.356.598	1.824.806	74,34
SARDEGNA	3	316.196	556.635	56,80
TOTALE	75	10.152.981	13.304.846	76,31

Tabella n. 4 – Comuni: Patrimonio immobiliare
Incidenza % sul totale delle immobilizzazioni materiali

(migliaia di euro)

Regioni	N enti	Totale regionale	Immobilizzazioni materiali	Incidenza %
PIEMONTE	55	4.321.160	5.884.030	73,44
LOMBARDIA	140	6.809.807	11.137.694	61,14
LIGURIA	22	3.036.278	3.919.221	77,47
TRENTINO A. ADIGE	8	563.881	645.639	87,34
VENETO	104	4.653.438	6.185.036	75,24
FRIULI V. GIULIA	15	1.557.721	1.785.245	87,26
EMILIA ROMAGNA	80	5.970.987	7.379.690	80,91
TOSCANA	73	4.039.139	4.633.266	87,18
UMBRIA	19	947.493	1.679.974	56,40
MARCHE	26	1.322.070	1.722.922	76,73
LAZIO	52	5.187.067	7.868.149	65,92
ABRUZZO	25	1.134.069	1.571.696	72,16
MOLISE	3	170.435	221.667	76,89
CAMPANIA	96	3.633.196	4.432.299	81,97
PUGLIA	111	4.651.808	5.651.143	82,32
BASILICATA	12	672.487	808.152	83,21
CALABRIA	33	1.274.535	1.645.542	77,45
SICILIA	90	4.256.378	6.804.342	62,55
SARDEGNA	26	872.830	1.122.390	77,77
TOTALI	990	55.074.779	75.098.097	73,34

I rapporti percentuali medi dei valori immobiliari rispetto al totale delle immobilizzazioni materiali, su base nazionale, risultano del 76,31% per le Province e del 73,34% per i Comuni e si attestano, quindi, su valori assai simili a quelli rilevati per il 2002 (rispettivamente, 79,54% e 74,65%)¹⁵⁶; permangono notevoli disomogeneità tra le diverse aree geografiche che non

¹⁵⁶ V. pagg.106-107 precedente Relazione.