

assumono, tuttavia, valore significativo, dato che occorrerebbe aggiungere, alla somma totale dei valori immobiliari, i dati relativi alle immobilizzazioni in corso, non oggetto di rilevazione.

Le diversità riferite alla distribuzione geografica sul territorio, potrebbero tuttavia trovare spiegazione in una serie di cause, la cui matrice di fondo sarebbe pur sempre rappresentata dall'insufficiente grado di elaborazione della contabilità economico-patrimoniale; l'anomalia potrebbe infatti riferirsi al mancato o incompleto aggiornamento dei valori degli immobili, al persistente impiego del criterio del costo storico per i beni mobili, alla diversificazione dei sistemi informatici con riguardo sia alla misura degli investimenti sia al grado di utilizzazione, non ultimo, al maggiore o minore dinamismo delle immobilizzazioni in corso e alla disomogeneità dei trattamenti contabili dei componenti ad esse immobilizzazioni relative.

La composizione degli incrementi relativi al patrimonio immobiliare

I valori dei beni demaniali rappresentano sempre, secondo l'andamento già rilevato nelle precedenti relazioni, una delle voci più consistenti del complessivo incremento del patrimonio netto. Dalle tabelle che seguono emerge una percentuale di incremento pari al 12,72% per le Province e dell'11,32% per i Comuni (nel precedente esercizio 2002 gli incrementi risultavano del 22,62% per le Province e dell'11,96% per i Comuni).

Tabella n. 5 Province. Esercizio 2002 - Beni demaniali - consistenze a inizio e fine esercizio
(migliaia di euro)

REGIONE	n. enti	Consistenza Iniziale	Consistenza Finale	Var. %
PIEMONTE	5	123.823	140.447	13,43
LOMBARDIA	8	340.460	420.098	23,39
LIGURIA	3	63.135	71.593	13,40
VENETO	5	295.135	329.842	11,76
FRIULI V. GIULIA	3	26.384	31.082	17,80
EMILIA ROMAGNA	7	272.018	332.558	22,26
TOSCANA	10	299.655	353.303	17,90
UMBRIA	2	223.348	227.888	2,03
MARCHE	3	122.580	145.916	19,04
LAZIO	3	162.412	176.625	8,75
ABRUZZO	2	46.474	60.171	29,47
MOLISE	2	42.506	54.401	27,98
CAMPANIA	1	18.857	60.904	222,98
PUGLIA	5	366.103	400.335	9,35
BASILICATA	2	47.408	53.095	12,00
CALABRIA	3	444.200	452.594	1,89
SICILIA	8	439.983	457.719	4,03
SARDEGNA	3	100.546	103.283	2,72
TOTALE	75	3435028,36	3871854,04	12,72

Tabella n. 6 Comuni. Esercizio 2002 - Beni demaniali - consistenze a inizio e fine esercizio
(migliaia di euro)

Regione	n. enti esaminati	Consistenza Iniziale	Consistenza Finale	Var. %
PIEMONTE	55	548.279	608.972	11,07
LOMBARDIA	140	2.395.614	2.641.421	10,26
LIGURIA	22	320.454	354.915	10,75
TRENTINO ALTO ADIGE	8	90.941	116.811	28,45
VENETO	104	1.222.907	1.372.105	12,20
FRIULI V. GIULIA	15	278.997	332.549	19,19
EMILIA ROMAGNA	80	1.887.033	1.906.294	1,02
TOSCANA	73	1.121.395	1.327.892	18,41
UMBRIA	19	217.308	244.368	12,45
MARCHE	26	240.814	287.932	19,57
LAZIO	52	984.061	1.058.335	7,55
ABRUZZO	25	224.250	265.639	18,46
MOLISE	3	71.178	79.401	11,55
CAMPANIA	96	811.000	904.787	11,56
PUGLIA	111	1.222.061	1.507.926	23,39
BASILICATA	12	189.351	201.679	6,51
CALABRIA	33	203.675	236.800	16,26
SICILIA	90	812.620	836.520	2,94
SARDEGNA	26	225.857	262.730	16,33
TOTALE	990	13.067.793	14.547.076	11,32

Il raffronto con le percentuali di incremento relative alle altre voci del patrimonio immobiliare (terreni e fabbricati del patrimonio indisponibile e del patrimonio disponibile, i cui andamenti sono esposti nelle tabelle riportate nel II Volume, che espongono altresì gli importi di inizio e fine esercizio in cifra assoluta), mostra che nessuna di tali voci è interessata da aumenti significativi, fatta eccezione per la voce terreni del patrimonio disponibile delle Province (ove la percentuale rilevata è del 16,81%), nonché per la voce terreni del patrimonio indisponibile dei Comuni (incremento dell'8,14%). Il primo di tali dati non può, peraltro, considerarsi significativo, risultando fortemente influenzato dall'eccezionale incremento recato dalle Province della Regione Sardegna (134,24%), mentre nelle Province di tutte le altre Regioni gli andamenti sono per lo più altalenanti. Quanto ai fabbricati del patrimonio disponibile, emerge una situazione di sostanziale staticità delle Province (0,54%), laddove per i Comuni si registra, per la prima volta su piano nazionale, una consistente diminuzione (-7,34%).

Nonostante il permanere di disomogeneità tra le diverse aree geografiche, trovano ancora conferma le precedenti rilevazioni. È confermata la rilevanza crescente dei valori dei beni demaniali, e la spiegazione è ancora nell'effetto di trascinarsi determinato dalla scelta effettuata col d.lgs. n. 77 del 1995, in base alla quale il valore dei beni demaniali acquisiti anteriormente al decreto legislativo medesimo (e all'epoca erano certamente quasi tutti), era pressoché insignificante, in quanto ancorato all'ammontare "del residuo debito dei mutui ancora in estinzione" (se v'erano), di modo che l'attuale crescita sembra riferibile o a nuove acquisizioni (presumibilmente infrastrutture), o ad interventi di restauro e risistemazione di beni esistenti, quindi di investimento in opere di valorizzazione.

La riduzione del valore complessivo dei beni (soprattutto fabbricati) del patrimonio disponibile dovrebbe trovar causa nelle dismissioni di tali beni cui soprattutto i Comuni hanno proceduto sia per acquisire liquidità, sia per dirottare risorse verso impieghi più redditizi: nella misura in cui le dismissioni abbiano riguardato beni di scarsa redditività o, addirittura, in stato di degrado, il dato può considerarsi positivo, contribuendo da un lato a ridurre gli oneri di manutenzione, dall'altro a migliorare l'elasticità complessiva degli elementi dell'attivo. Quanto alla percentuale di riduzione, essa, come già visto, risulta alquanto notevole per i Comuni,

mentre per le Province si registra una situazione di sostanziale staticità; il dato appare quindi capovolto rispetto a quello dell'esercizio precedente, in cui¹⁵⁷ per le Province si registrava un decremento del -3,1%, mentre per i Comuni risultava un incremento pari allo 0,74%.

Per quanto concerne i fabbricati del patrimonio indisponibile, la relativa voce continua a presentare i valori in assoluto più elevati rispetto a tutte le altre voci del patrimonio immobiliare. Va però notato che il divario tra le consistenze di inizio e fine esercizio è assolutamente contenuto: per le Province, i valori assoluti, su piano nazionale, passano da 5.267.308 a 5.492.919; per i Comuni, gli stessi valori passano da 29.399.064 a 30.711.376. I corrispondenti incrementi percentuali, pari rispettivamente al 4,28 e al 4,46%, vanno inoltre ridimensionati, perché in effetti, avuto riguardo alla distribuzione geografica, si riscontra in quasi tutte le Regioni una situazione di staticità e in qualche caso di decremento, mentre i consistenti incrementi fatti registrare, in particolare, dalle Province della Regione Calabria (101,74%) e dai Comuni della Regione Toscana (61,23%) contribuiscono ad elevare le percentuali nazionali sopra riportate.

Resta il dubbio, già affacciato nella precedente relazione, di una crescita anomala e poco controllata degli Uffici pubblici degli enti e dei beni destinati a servizi; ma considerato il costante incremento delle funzioni affidate agli enti locali (per asili, scuole, servizi sociali, sanitari, veterinari, attività assistenziali, sportive, ricreative, culturali, oltre alle strutture ausiliarie e di supporto in genere per le attività commerciali e industriali) è difficile stabilire se la "provvista" di fabbricati del patrimonio indisponibile sia o meno esuberante rispetto alle esigenze. Una indagine in questo senso potrebbe richiedere, tra l'altro, accertamenti sulle singole gestioni che esulano dalla competenza della Sezione e sarebbero del tutto estranei all'indagine sugli andamenti finanziari.

Le immobilizzazioni finanziarie

Le immobilizzazioni finanziarie sono rappresentate dagli investimenti finanziari destinati a permanere durevolmente nel patrimonio dell'ente locale. Nello schema previsto dal Mod. 20, la voce è suddivisa in cinque sottovoci, comprendenti partecipazioni, crediti (di medio-lungo termine, diversamente andrebbero esposti nell'attivo circolante), titoli, crediti di dubbia esigibilità, crediti per depositi cauzionali.

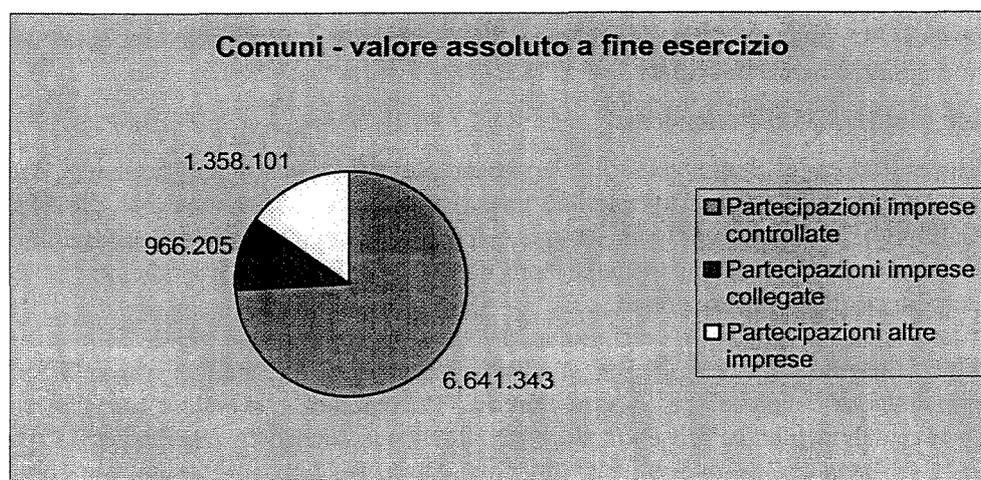
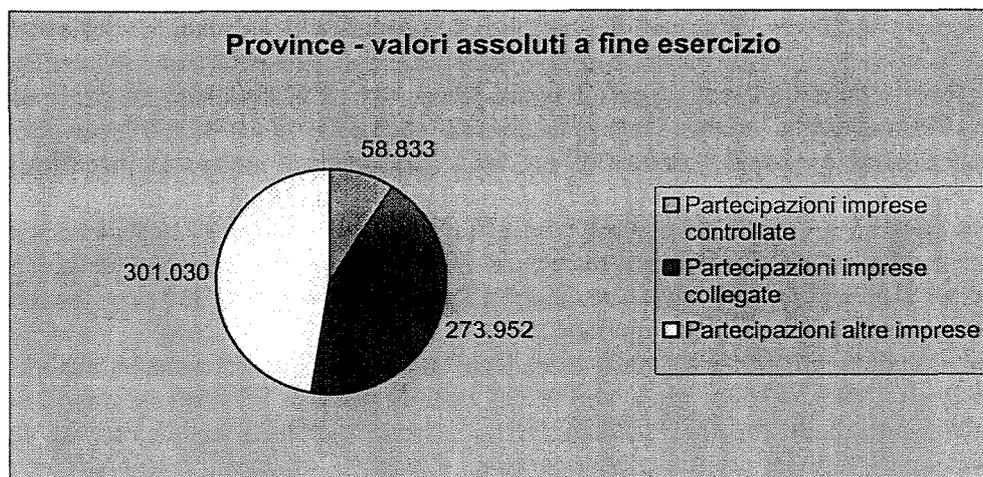
La rilevazione ha riguardato, oltre ai valori totali complessivi, i valori della sottovoce "partecipazioni", nonché delle tre ulteriori suddivisioni relative alle partecipazioni in imprese controllate, in imprese collegate¹⁵⁸ e in altre imprese; le consistenze in valore assoluto, con gli incrementi percentuali tra inizio e fine esercizio, sono riportate in due tabelle inserite nel II Volume.

Da esse si rileva che le immobilizzazioni finanziarie, nel loro complesso, sono cresciute del 24,34% per le Province e del 9,10% per i Comuni; le diverse percentuali di incremento non sono, di per sé, indicative di un minore dinamismo dei Comuni rispetto alle Province, in presenza di una diversificazione dei valori assoluti che, per i Comuni, risultano circa quindici volte superiori (10.024 milioni di euro rispetto a 691). Quanto alle ulteriori sottovoci, prevale di gran lunga, sia nelle Province che nei Comuni, la crescita delle partecipazioni in imprese collegate (rispettivamente, 35,97% per le Province e 21,12% per i Comuni); seguono, più contenute, le partecipazioni in altre imprese (gli incrementi percentuali risultano pari al 23,65% per le Province e al 10,26% per i Comuni); più contenuti ancora sono gli incrementi delle partecipazioni in imprese controllate (rispettivamente, 4,31% per le Province e 5,20% per i Comuni). Il dato sembra indicativo di una tendenza degli enti a ridurre l'area delle partecipazioni a carattere totalitario o quasi totalitario, consentendo, nell'amministrazione e gestione delle aziende partecipate, un maggiore coinvolgimento dei privati. Avuto riguardo, tuttavia, ai valori assoluti, la riferita tendenza dovrebbe considerarsi, almeno per i Comuni, appena agli inizi. In proposito si ritiene utile la rappresentazione grafica che segue, per un

¹⁵⁷ V. pag. 105 precedente Relazione.

¹⁵⁸ Ai fini della definizione dei rapporti tra ente locale e imprese controllate o collegate deve farsi riferimento all'art. 2359 del codice civile.

apprezzamento visivo della composizione attuale delle partecipazioni, rispettivamente nelle Province e nei Comuni.



Appare evidente che l'area delle imprese controllate dai Comuni copre all'incirca i tre quarti del totale delle partecipazioni, mentre nelle Province la partecipazione nelle imprese controllate è del tutto minoritaria.

Gli elementi del passivo

L'esame del conto del patrimonio, strutturato negli enti locali in due sezioni bilancianti, una per l'attivo e l'altra per il passivo, non può considerarsi completo se non esteso all'analisi degli elementi del passivo. Tale analisi è stata, in parte, già compiuta con l'esposizione dei dati del patrimonio netto, i cui valori rilevano infatti nel passivo secondo un modulo rappresentativo comune anche agli stati patrimoniali delle imprese. Anche secondo i principi contabili internazionali il patrimonio netto è considerato categoria residuale, costituita dalle attività dopo aver dedotto tutte le passività¹⁵⁹, con la precisazione che tutte e tre tali categorie (attività,

¹⁵⁹ Per passività si intende una obbligazione corrente dell'impresa, riferita ad eventi passati, che darà luogo in futuro a benefici economici che saranno goduti dall'impresa. Da notare che le passività non vanno confuse con gli impegni, ossia con gli accordi che comportano di adempiere, in futuro, a certe obbligazioni od a svolgere determinate azioni, attività o comportamenti.

passività, patrimonio netto) si configurano come elementi del bilancio che riguardano direttamente “la misurazione della situazione patrimoniale-finanziaria nello stato patrimoniale”¹⁶⁰.

La rappresentazione del debito fornita col Mod. 20 adotta una classificazione propria che in parte si discosta dalla tradizione contabile italiana (ove normalmente si distingue tra debiti di natura commerciale, debiti di natura finanziaria, debiti diversi), nonché dall'impostazione internazionale (che distingue tra passività correnti, non correnti e potenziali), ma aderisce meglio alle esigenze dell'istituzione pubblica e soprattutto consente di adattare i dati del conto del bilancio ai criteri di valutazione seguiti dalla contabilità economico-patrimoniale. Regola fondamentale è che i debiti sono valutati “secondo il valore residuo” (art. 230, comma 4, lett.h, del T.U. n. 267 del 2000), e la classificazione di maggior interesse è costituita dalla distinzione tra debiti di finanziamento e debiti di funzionamento: nella prima voce (a sua volta suddivisa in sottovoci) sono compresi i debiti contratti per il finanziamento degli investimenti, mentre rientrano tra i debiti di funzionamento tutte le posizioni debitorie assunte nell'attività corrente¹⁶¹.

Nelle tabelle che seguono (nn. 7 e 8) sono evidenziati, con riguardo allo stesso campione di enti considerato per le attività, gli importi in valore assoluto dei debiti di finanziamento, con le corrispondenti percentuali di variazione tra inizio e fine esercizio.

Tabella 7 - Province es. 2003 – Debiti di finanziamento – consistenze a inizio e fine esercizio
(migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	TOTALE DEBITI FINANZIAMENTO		
		inizio esercizio	fine esercizio	Var. %
PIEMONTE	5	212.140	230.086	8,46
LOMBARDIA	8	1.052.997	1.184.966	12,53
LIGURIA	3	92.902	96.506	3,88
VENETO	5	295.834	315.859	6,77
FRIULI V. G.	3	60.469	62.993	4,17
E.ROMAGNA	7	567.465	567.858	0,07
TOSCANA	10	519.737	607.525	16,89
UMBRIA	2	146.100	168.309	15,20
MARCHE	3	215.700	233.084	8,06
LAZIO	3	673.849	816.960	21,24
ABRUZZO	2	192.864	228.303	18,38
MOLISE	2	41.420	41.474	0,13
CAMPANIA	1	19.044	21.961	15,31
PUGLIA	5	346.214	383.529	10,78
BASILICATA	2	65.623	80.278	22,33
CALABRIA	3	235.131	243.122	3,40
SICILIA	8	357.055	395.319	10,72
SARDEGNA	3	174.173	209.981	20,56
TOTALE	75	5.268.716	5.888.112	11,76

¹⁶⁰ Gli elementi che riguardano direttamente la misurazione dell'andamento economico nel conto economico sono invece i ricavi e i costi.

¹⁶¹ La distinzione assume rilevanza fondamentale per verificare il rispetto del principio, posto dall'art. 202 del T.U. n. 267 del 2000 e ora trasfuso nel novellato art. 119 della Costituzione, secondo cui tutti gli enti di autonomia “possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento”.

Tabella 8 – Comuni es. 2003 - Debiti di finanziamento – consistenze a inizio e fine esercizio
(migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	TOTALE DEBITI FINANZIAMENTO		
		inizio esercizio	fine esercizio	Var. %
PIEMONTE	55	2.553.767	2.830.983	10,86
LOMBARDIA	140	4.717.596	4.830.507	2,39
LIGURIA	22	1.818.727	1.801.901	-0,93
TRENTINO A. A.	8	300.576	319.812	6,40
VENETO	104	2.027.199	2.156.332	6,37
FRIULI V. GIULIA	15	422.828	471.822	11,59
E. ROMAGNA	80	2.177.710	2.036.609	-6,48
TOSCANA	73	1.812.836	1.889.091	4,21
UMBRIA	19	535.103	577.764	7,97
MARCHE	26	609.110	644.958	5,89
LAZIO	52	6.848.582	7.281.454	6,32
ABRUZZO	25	505.139	545.297	7,95
MOLISE	3	46.264	46.142	-0,26
CAMPANIA	96	1.129.903	1.277.321	13,05
PUGLIA	111	1.673.005	1.701.201	1,69
BASILICATA	12	240.912	255.175	5,92
CALABRIA	33	467.569	503.979	7,79
SICILIA	90	1.394.824	1.502.363	7,71
SARDEGNA	26	238.538	264.250	10,78
TOTALE	990	29.520.189	30.936.962	4,80

Le percentuali di incremento più elevate si riscontrano nelle Province del Lazio (21,24%), della Basilicata (22,33%) e della Sardegna (20,56%); anche per i Comuni gli incrementi risultano diffusi, sebbene più contenuti (10,86% in Piemonte, 11,59% in Friuli-Venezia Giulia, 13,05% in Campania, 10,78% in Sardegna). A livello nazionale, l'incremento percentuale dell'11,76% per le Province e del 4,8% per i Comuni non è indicativo di una minore propensione agli investimenti, quanto piuttosto di una rallentata possibilità di crescita collegabile alla ben più consistente dimensione (circa sei volte maggiore) delle risorse impegnate. Soprattutto in un contesto di diffusa stasi economica, la diminuzione delle *chances* di crescita incide maggiormente sugli importi più elevati, riducendone il *trend* incrementativo.

Quanto alla composizione (debiti per finanziamenti a breve termine, per mutui e prestiti, per prestiti obbligazionari, per debiti pluriennali), si rinvia alle tabelle riportate nel II Volume: da esse si rileva che le variazioni (in aumento o in diminuzione) più significative interessano le seguenti voci:

1) *finanziamenti per debiti a breve termine*: a un forte incremento nelle Province dell'Emilia-Romagna (151,5%) e della Sicilia (41,38%), corrisponde un azzeramento dei debiti a breve termine nelle Province delle Marche (-100%) e una riduzione (-31,03%) nelle Province del Veneto; il dato aggregato nazionale presenterebbe un incremento del 3,82%, peraltro da riconsiderare in dipendenza del fatto che nelle Province di molte Regioni (Piemonte, Lombardia, Toscana, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Calabria, Sardegna) manca del tutto la voce di debito in esame; quanto ai Comuni, i finanziamenti per debiti a breve termine risultano in fortissimo aumento nel Trentino Alto Adige (240,69%), mentre diminuiscono nei Comuni della Lombardia (-6,2%), dell'Emilia-Romagna (-21,56%), dell'Umbria (-89,17%), dell'Abruzzo (-24,82%), della Campania (-30,76%), della Puglia (-12,35%), della Sardegna (-11,7%); il dato complessivo nazionale (anche questo poco attendibile per le rilevate diversificazioni) registra un modesto decremento (-0,46%);

2) *debiti per mutui e prestiti*: gli incrementi maggiori si riscontrano nelle Province della Toscana (16,35%), del Lazio (21,24%), della Campania (15,31%), della Sardegna (21,37%); un

decremento (-4,4%) si riscontra invece nelle Province della Lombardia; quanto ai Comuni, risulta un incremento nelle Regioni Piemonte (18,22%), Campania (13,93%), Sardegna (11,28%), e un decremento nei Comuni della Liguria (-9,57%) e dell'Emilia Romagna (-10,07%); la percentuale nazionale risulta modestamente incrementata (2,2%) per i Comuni, più elevata (8,85%) per le Province;

3) *debiti per prestiti obbligazionari*: si registra un notevolissimo incremento (733,93%) per le Province della Sicilia, incrementi meno consistenti nelle Province di altre Regioni (Lombardia 65,73%, Toscana 44,86%); per i Comuni, i prestiti obbligazionari sono fortemente in crescita nel Lazio (362,08%) e in Friuli-Venezia Giulia (211,71%); le percentuali nazionali (incremento del 54,79% per le Province e del 31,98% per i Comuni), attese le diversificazioni sopra rilevate, non possono considerarsi significative;

4) *finanziamenti per debiti pluriennali*: risultano in aumento nelle Province delle Marche (26,13%) e in forte decremento in quelle dell'Emilia-Romagna (-96,15%); decrementi più contenuti compaiono per le Province del Piemonte (-13,27%), della Liguria (-20,87%) e del Veneto (-21,7%); quanto ai Comuni, la rilevazione presenta incongruenze e, per il momento, non può considerarsi disponibile.

Con riguardo, da ultimo, al totale dei debiti, non si ravvisa priva di interesse la costruzione, seppure primitiva, di alcuni indici di comparazione che potrebbero fornire spunti di riflessione anche in vista di ulteriori, più raffinate elaborazioni.

Un primo raffronto si ritiene di dover effettuare tra i totali dei debiti di finanziamento e di funzionamento con il totale complessivo del debito; le relative incidenze percentuali sono rilevabili nelle tabelle nn. 9 e 10 qui appresso presentate:

**Tabella n. 9 - Province - Conto del patrimonio es. 2003
debiti di finanziamento e di funzionamento a fine esercizio**

(migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	totale debiti	tot. debiti finanziamento	tot. debiti funzionamento	debiti finanziamento inc. %	debiti funzionamento inc. %
PIEMONTE	5	412.363	230.086	144.013	55,80	34,92
LOMBARDIA	8	1.974.801	1.184.966	442.834	60,00	22,42
LIGURIA	3	189.806	96.506	80.807	50,84	42,57
VENETO	5	524.276	315.859	168.599	60,25	32,16
FRIULI V. GIULIA	3	105.131	62.993	25.601	59,92	24,35
EMILIA ROMAGNA	7	887.358	567.858	217.994	63,99	24,57
TOSCANA	10	1.364.649	607.525	578.448	44,52	42,39
UMBRIA	2	295.212	168.309	105.499	57,01	35,74
MARCHE	3	334.314	233.084	66.587	69,72	19,92
LAZIO	3	1.192.419	816.960	354.962	68,51	29,77
ABRUZZO	2	294.217	228.303	54.857	77,60	18,64
MOLISE	2	82.866	41.474	38.683	50,05	46,68
CAMPANIA	1	44.855	21.961	20.965	48,96	46,74
PUGLIA	5	866.483	383.529	266.162	44,26	30,72
BASILICATA	2	155.578	80.278	69.219	51,60	44,49
CALABRIA	3	362.045	243.122	89.163	67,15	24,63
SICILIA	8	862.335	395.319	289.044	45,84	33,52
SARDEGNA	3	288.542	209.981	64.716	72,77	22,43
TOTALE	75	10.237.251	5.888.112	3.078.155	57,52	30,07

**Tabella n. 10 – Comuni - Conto del patrimonio es. 2003.
debiti di finanziamento e di funzionamento a fine esercizio**

(migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	totale debiti	tot. debiti finanziamento	tot. debiti funzionamento	debiti finanziamento inc. %	debiti funzionamento inc. %
PIEMONTE	55	5.071.631	2.830.983	470.637	55,82	9,28
LOMBARDIA	140	6.990.286	4.830.507	1.762.910	69,10	25,22
LIGURIA	22	2.934.203	1.801.901	303.204	61,41	10,33
TRENTINO A. ADIGE	8	494.910	319.812	130.699	64,62	26,41
VENETO	104	2.840.026	2.156.332	531.956	75,93	18,73
FRIULI V. GIULIA	15	694.817	471.822	175.336	67,91	25,23
EMILIA ROMAGNA	80	3.033.531	2.036.609	714.671	67,14	23,56
TOSCANA	73	2.781.957	1.889.091	563.695	67,91	20,26
UMBRIA	19	999.189	577.764	189.549	57,82	18,97
MARCHE	26	902.668	644.958	151.523	71,45	16,79
LAZIO	52	9.602.479	7.281.454	1.787.409	75,83	18,61
ABRUZZO	25	746.403	545.297	152.121	73,06	20,38
MOLISE	3	112.562	46.142	22.175	40,99	19,70
CAMPANIA	96	2.472.428	1.277.321	874.051	51,66	35,35
PUGLIA	111	2.807.700	1.701.201	770.486	60,59	27,44
BASILICATA	12	400.729	255.175	115.041	63,68	28,71
CALABRIA	33	1.004.586	503.979	382.949	50,17	38,12
SICILIA	90	3.468.867	1.502.363	1.162.086	43,31	33,50
SARDEGNA	26	515.529	264.250	202.148	51,26	39,21
TOTALE	990	47.874.502	30.936.962	10.462.645	64,62	21,85

Si constata una situazione diversificata che vede, soprattutto nelle Province, percentuali alquanto più elevate dei debiti di funzionamento che potrebbero rappresentare un rischio tale da compromettere le opportunità di crescita e sviluppo; né sembra incida molto, su tali differenziazioni, la collocazione geografica. Come risulta dalle tabelle seguenti (nn. 11 e 12), in cui si effettua il calcolo dell'incidenza del debito in questione *pro-capite*, si passa da un debito minimo di 38 euro nelle Province del Friuli-Venezia Giulia, ad un picco massimo di 164 euro nelle Province della Toscana; per quanto concerne i Comuni, l'incidenza del debito di funzionamento sugli abitanti varia da euro 231 nelle Marche ad euro 711 nel Trentino Alto Adige.

Tabella n. 11 – Province es. 2003 – Quota pro-capite debiti di funzionamento
(importi in euro)

REGIONE	N. ENTI	DEBITI FUNZIONAMENTO (fine esercizio)	POPOLAZIONE coinvolta	Quota annua pro-capite
PIEMONTE	5	144.013.270	1.074.497	134
LOMBARDIA	8	442.833.850	7.049.276	62
LIGURIA	3	80.807.480	693.701	115
VENETO	5	168.598.720	2.851.255	58
FRIULI V. GIULIA	3	25.600.630	664.924	38
EMILIA ROMAGNA	7	217.994.420	3.317.694	65
TOSCANA	10	578.448.450	3.497.806	164
UMBRIA	2	105.499.110	825.826	127
MARCHE	3	66.587.480	1.101.210	59
LAZIO	3	354.962.340	4.136.617	85
ABRUZZO	2	54.856.630	669.487	81
MOLISE	2	38.683.430	320.601	120
CAMPANIA	1	20.965.240	287.042	72
PUGLIA	5	266.162.350	4.020.707	65
BASILICATA	2	69.218.510	597.768	115
CALABRIA	3	89.163.430	908.091	97
SICILIA	8	289.044.100	3.914.213	73
SARDEGNA	3	64.716.030	871.569	73
TOTALE	75	3.078.155.470	36.802.284	84

Tabella n. 12 – Comuni es. 2003 – Quota pro-capite debiti di funzionamento
(importi in euro)

REGIONE	N. ENTI	DEBITI FUNZIONAMENTO (fine esercizio)	POPOLAZIONE coinvolta	Quota annua pro-capite
PIEMONTE	55	470.637.067	1.990.792	236
LOMBARDIA	140	1.762.909.618	3.875.032	455
LIGURIA	22	303.204.000	972.877	312
TRENTINO ALTO ADIGE	8	130.699.214	183.832	711
VENETO	104	531.955.579	2.333.706	228
FRIULI V. GIULIA	15	175.335.741	469.980	373
EMILIA ROMAGNA	80	714.670.601	2.389.308	299
TOSCANA	73	563.694.954	1.711.017	329
UMBRIA	19	189.549.458	593.287	319
MARCHE	26	151.522.805	655.075	231
LAZIO	52	1.787.409.444	3.634.758	492
ABRUZZO	25	152.121.402	612.008	249
MOLISE	3	22.174.885	83.112	267
CAMPANIA	96	874.050.568	2.505.680	349
PUGLIA	111	770.485.859	3.247.111	237
BASILICATA	12	115.040.829	260.003	442
CALABRIA	33	382.948.500	769.598	498
SICILIA	90	1.162.086.352	3.016.030	385
SARDEGNA	26	202.148.363	516.735	391
TOTALE	990	10.462.645.239	29.819.941	351

Un ulteriore elemento di riflessione può essere fornito dal raffronto dei valori assoluti tra il totale del debito e il patrimonio netto. La rappresentazione è nelle tabelle nn. 13 e 14 che seguono:

Tabella n. 13 Province es. 2003 - Patrimonio:-
raffronto dei valori assoluti tra patrimonio netto e debito totale a fine esercizio
 (migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	patrimonio netto	totale debito
PIEMONTE	5	277.243	412.363
LOMBARDIA	8	1.771.826	1.974.801
LIGURIA	3	184.164	189.806
VENETO	5	934.381	524.276
FRIULI V. GIULIA	3	191.727	105.131
EMILIA ROMAGNA	7	1.211.614	887.358
TOSCANA	10	1.130.714	1.364.649
UMBRIA	2	448.257	295.212
MARCHE	3	298.068	334.314
LAZIO	3	830.029	1.192.419
ABRUZZO	2	143.801	294.217
MOLISE	2	404.701	82.866
CAMPANIA	1	88.002	44.855
PUGLIA	5	1.235.159	866.483
BASILICATA	2	247.055	155.578
CALABRIA	3	505.138	362.045
SICILIA	8	2.176.917	862.335
SARDEGNA	3	519.537	288.542
Totale complessivo	75	12.598.334	10.237.251

Tabella n. 14 Comuni es. 2003 - Patrimonio: -
raffronto dei valori assoluti tra patrimonio netto e totale debito a fine esercizio
 (migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	Patrimonio netto	totale debito
PIEMONTE	55	3.723.471	5.071.631
LOMBARDIA	140	10.267.268	6.990.286
LIGURIA	22	2.368.354	2.934.203
TRENTINO ALTO ADIGE	8	657.450	494.910
VENETO	104	4.367.500	2.840.026
FRIULI V. GIULIA	15	1.682.202	694.817
EMILIA ROMAGNA	80	7.269.560	3.033.531
TOSCANA	73	3.655.353	2.781.957
UMBRIA	19	992.501	999.189
MARCHE	26	1.640.452	902.668
LAZIO	52	4.600.026	9.602.479
ABRUZZO	25	1.297.050	746.403
MOLISE	3	198.056	112.562
CAMPANIA	96	4.228.870	2.472.428
PUGLIA	111	4.573.800	2.807.700
BASILICATA	12	699.842	400.729
CALABRIA	33	1.427.867	1.004.586
SICILIA	90	6.073.803	3.468.867
SARDEGNA	26	803.685	515.529
Totale complessivo	990	60.527.110	47.874.502

Il raffronto dovrebbe evidenziare una sorta di garanzia rappresentata dal patrimonio netto per il soddisfacimento del debito e fornire un primo elemento, anche se piuttosto grossolano, per la costruzione di un indice di *rating* (senza dimenticare, ovviamente, che valutazioni di questo tipo hanno senso solo con riguardo a singoli enti specificamente considerati)

Si constata comunque, con una certa sorpresa, l'amplessima copertura del complessivo stock del debito degli enti col solo patrimonio netto. Non assumendo rilevanza alcune situazioni, localmente circoscritte e sporadiche, di diversità, il fenomeno dovrà essere seguito con attenzione ma per il momento, possono solo formularsi riflessioni di carattere generale, esposte qui di seguito.

4.3.4 Considerazioni conclusive

Si era detto, agli inizi di questo capitolo, che la finalità del conto del patrimonio è quella di rappresentare le variazioni delle componenti patrimoniali (attive e passive) conseguenti alla gestione dell'ente nel corso dell'esercizio.

È giunto il momento di chiedersi se, nell'attuale assetto contabile, tale finalità sia raggiunta, il che equivale pure a chiedersi fino a che punto i dati fin qui esposti, in modo forse anche troppo minuzioso, siano tutti effettivamente significativi.

Si è constatata una diffusa crescita del netto patrimoniale; si è pure constatato che tale crescita - a prescindere dalla non identità dei campioni, nell'analisi dei quali si è peraltro evitata qualsiasi sovrapposizione - è fenomeno ricorrente da diversi esercizi; infine, le componenti passive risultano ampiamente bilanciate con le attività.

Non si ha motivo di dubitare della correttezza delle scritture tenute in conformità alla normativa in vigore; occorre però essere certi che alla correttezza formale si accompagni il rispetto rigoroso dei principi e criteri propri della contabilità economico-patrimoniale.

In un numero ancora notevole di conti presentati a questa Sezione dagli enti di autonomia, non si riscontra la corrispondenza tra la variazione (positiva o negativa) del patrimonio netto con il risultato economico di esercizio. Il fenomeno è stato già rilevato da questa Sezione nella relazione sull'esercizio 2002 e, con riguardo al campione esaminato per l'esercizio 2003, riguarda circa il 28% delle Province e il 26% dei Comuni. Una percentuale di scostamento così elevata preclude la possibilità di comparazioni fra i dati aggregati del conto economico e del conto del patrimonio, desta preoccupazioni circa l'attendibilità delle rispettive scritture ed è indicativa quanto meno di scarsa attenzione ad un principio che è invece basilare nella contabilità d'impresa. Va quindi ribadita l'osservazione, già formulata nella precedente relazione, che sulla non coincidenza dei valori in esame debba essere fornita adeguata spiegazione nella relazione dell'organo esecutivo che, ai sensi dell'art. 231 del T.U., deve non solo esprimersi sull'efficacia dell'azione condotta, ma altresì evidenziare "i criteri di valutazione del patrimonio e delle componenti economiche"; se poi la non coincidenza sia determinata da metodologie o prassi contabili in base alle quali alcune appostazioni (immobilizzazioni in corso, ammortamenti, che come noto assumono valore e trattamento differente nel preventivo finanziario e nel conto economico, criteri di ripartizione sugli esercizi di utilità dei costi capitalizzati) siano oggetto di trattamento differenziato presso i diversi enti, sarebbe quanto meno necessario dare ragione dello specifico criterio adottato in difformità della normativa contabile: la deroga di per sé è possibile, attesa l'ampia autonomia degli enti in ordine alla scelta del sistema di contabilità economica (in casi eccezionali, nella contabilità di impresa può addirittura risultare obbligatoria in base al principio generale di rappresentazione corretta e fedele posto dall'art. 2423, quarto comma, del codice civile), ma deve essere espressamente indicata nella nota integrativa, motivandone le ragioni e con l'indicazione della "influenza sulla rappresentazione della situazione patrimoniale, finanziaria e del risultato economico".

Inoltre, per quanto possa risultare difficoltoso, negli enti di autonomia, il raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità economica, e per quanto possano risultare carenti le strutture e i modelli del conto economico, del conto del patrimonio e del prospetto di conciliazione, permane compito ineludibile del collegio dei revisori di valutare i chiarimenti forniti (nel quadro delle funzioni di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione) e, in ogni caso, di segnalare le anomalie nella relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione.

Permangono notevoli perplessità sul reale valore informativo delle scritture e, di conseguenza, sulla loro utilizzabilità. Dai dati in precedenza esposti, relativi in particolare alle componenti attive del patrimonio degli enti, non emergono elementi di criticità; eppure la rilevata crescita del patrimonio netto (se il *trend* di incremento riguardasse le imprese, si configurerebbe una situazione di quasi “miracolo economico”) non può certo considerarsi in linea con la ben nota situazione di ristagno economico generale che risulta affliggere, in varia misura, tutti i Paesi europei; è difficile, in conclusione, considerare la voce in esame come indice di adeguata e specifica *performance* degli enti locali. A parte le critiche sopra mosse a tale concezione esclusivamente utilitarista, ed a parte singole situazioni di irregolarità o di anomalia, ove si pongono solo problemi di controllo, valutazione ed eventuale sanzione, resta difficile istituire una valida comparazione tra le variazioni (positive o negative) del patrimonio netto delle imprese con le variazioni del patrimonio netto degli enti territoriali.

Non si vuole concludere nel senso che la crescita ormai costante dei valori del patrimonio netto costituisca una anomalia del sistema; essa, invero, potrebbe trovare spiegazione (probabilmente non l'unica) in una sopravvalutazione degli elementi dell'attivo, oltretutto crescente con riguardo, in primo luogo, ai beni del demanio. In questo caso la crescita (oggetto essa pure di dettagliata osservazione nelle precedenti relazioni) sarebbe collegabile al fatto che i beni del demanio (sostanzialmente a valore zero *ante* decreto legislativo n. 77 del 1995), vengono poi valutati al costo se acquisiti dopo tale data. Indipendentemente, poi, dalla data di acquisizione, la valutazione deve comprendere “le relative manutenzioni straordinarie”, il cui importo finisce col diventare elemento aggiuntivo all'intera spesa sostenuta.

Non è fuori luogo osservare che il criterio in proposito seguito per il conto del patrimonio dello Stato è totalmente diverso. La riforma avviata dalla legge n. 94 del 1997 all'insegna di una “maggiore significatività in riferimento alla gestione economica del patrimonio” (cui ha fatto seguito il decreto delegato n. 279 del 1997), ha infine trovato compiuta espressione nel decreto interministeriale 18 aprile 2002 che, da un lato, ha abbandonato la classificazione secondo categorie giuridiche (è scomparsa, in particolare, la distinzione tra beni del patrimonio indisponibile e beni del patrimonio disponibile), dall'altro ha introdotto una distinzione che privilegia, con riguardo a tutto il patrimonio immobiliare, il momento produttivo (che può sussistere o meno) su quello acquisitivo (aspetto che attiene al regime di circolazione del bene e che, sul piano economico, non assume rilevanza). I beni immobili pubblici, nel loro complesso, possono rientrare tra le attività non finanziarie *prodotte* (abitazioni, fabbricati non residenziali, infrastrutture) ovvero tra le attività non finanziarie *non prodotte* (beni del demanio in senso stretto o anche naturale). Ma soprattutto con riguardo a tali ultime categorie di beni, la valutazione –in conformità del resto ai criteri del SEC 95– viene effettuata esclusivamente con riguardo alle *possibilità di sfruttamento economico*: la valutazione dei beni del demanio marittimo è basata “sulla capitalizzazione del canone concessorio”; identico è il criterio di valutazione per i beni del demanio idrico; le foreste sono valutate “in base al valore attuale dei proventi futuri che si prevede si ricaveranno da detti beni naturali”. Con riguardo, in generale, alle infrastrutture, la valutazione è da collegarsi al costo sostenuto per l'acquisizione, ma “ponderato con una raccolta di dati inerenti al determinato bene o ai beni cui possa assimilarsi (costo eventuale di produzione, costo di riproduzione attuale, presunto reddito medio prospettico del bene stesso)”. La riferita normativa, volta a soddisfare l'esigenza di valorizzare l'impiego di tutte le risorse dell'istituzione pubblica, e quindi di sottoporre a valutazione anche i beni del demanio, introduce un criterio di prudenza che consente di attribuire un valore significativo ai beni in questione, iscrivendoli nel conto del patrimonio senza creare distorsioni di rappresentazione.

Nei conti degli enti locali, potrebbero anche configurarsi soprastime con riguardo ad altre voci delle immobilizzazioni materiali (lo stesso criterio del costo storico potrebbe dar luogo a divergenze valutative di vario segno), e così pure con riguardo ad altre macroclassi dell'attivo. In particolare, pressoché tutte le voci delle immobilizzazioni finanziarie potrebbero risultare

sopravalutate: le partecipazioni, ove inserite nel conto secondo il valore di libro e non in relazione al valore di mercato ovvero alle potenzialità dell'impresa partecipata; i crediti di medio e lungo termine, i crediti di dubbia esigibilità ed i crediti per depositi cauzionali potrebbero in parte corrispondere ad importi conservati nel conto finanziario come residui attivi (trattatizamente o vischiosamente), nonostante la loro difficile realizzabilità.

Le anomalie sopra brevemente prospettate sarebbero in gran parte superabili, senza ricorrere a "troppo studiate" modifiche normative che potrebbero presentare il difetto dell'eccessiva rigidità e non risultare idonee allo scopo, ove venissero formulati principi contabili condivisi, valevoli in generale per tutti i conti delle Amministrazioni pubbliche (le quali, considerate nel loro insieme, rappresentano solo un settore della contabilità nazionale, e non certo il più importante per dimensioni).

In definitiva, un criterio di collegamento tra i conti dello Stato, degli enti territoriali e delle relative aziende già esiste ed è espressamente previsto dall'art. 25 della legge 5 agosto 1978, n. 468; esso coinvolge tutto il sistema di contabilità ed i relativi bilanci, con la finalità di "consentire il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico".

Si potrà rilevare che la contabilità degli enti di autonomia non può adeguarsi agli stessi schemi del conto del patrimonio dello Stato, ostandovi ben gravi difficoltà operative prima ancora che profili di palese non conformità alla Costituzione; nei termini riferiti il problema sembra però mal posto, perché quello che si richiede non è mero recepimento o adeguamento di norme puntualmente definite, ma solo condivisione degli obiettivi e adeguamento del sistema (generale) di contabilità non per fini pianificatori, ma per esigenze comuni e irrinunciabili, di cooperazione, integrazione e reciproca confrontabilità.

Del resto, l'individuazione (a livello tecnico) di principi contabili seguiti e condivisi dalla generalità degli "addetti ai lavori" e degli "utilizzatori" sembra strumento più adatto e duttile rispetto alla formale regolamentazione normativa, oltre che in linea con gli orientamenti più recenti della contabilità internazionale.

5 Equilibri di parte corrente

5.1 Entrata

5.1.1 Evoluzione delle entrate

L'evoluzione del sistema delle entrate correnti è stata caratterizzata nel periodo recente da una costante tendenza verso l'autonomia finanziaria degli enti locali, a partire dalle riforme dei primi anni 90 e poi nel quadro del decentramento istituzionale attuato dalla legge n. 59 del 1997, tendenza confermata e consolidata infine dalla riforma costituzionale del 2001 e dalla successiva legge ordinaria 5 giugno 2003 n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla predetta riforma della Legge fondamentale.

Il nuovo articolo 119 della Costituzione stabilisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Il secondo comma afferma che i predetti enti istituiscono ed applicano tributi ed entrate proprie in armonia con la Costituzione nonché secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Tenuto conto anche del testo del nuovo articolo 117 della Legge fondamentale e dell'equiordinazione dei livelli istituzionali costitutivi della Repubblica (art.114), al legislatore nazionale spetta fissare i principi guida del sistema tributario e contabile dello Stato nonché i criteri della perequazione delle risorse finanziarie, mentre la legislazione regionale può in certa misura armonizzare i bilanci pubblici "secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 119 Cost.). In sostanza restano riservate allo Stato l'individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, la scelta dei soggetti passivi e del livello massimo del prelievo da imporre.

Nell'esercizio della propria autonomia gli enti, attraverso la potestà regolamentare, possono stabilire nel nuovo sistema le entrate da attivare, il livello della pressione fiscale locale e la forma di gestione delle fasi di acquisizione delle entrate stesse.

A fronte di tale quadro di riferimento istituzionale, non risulta agevole definire le regole per il funzionamento della rete di rapporti delicati tra Stato, Regioni ed Istituzioni locali, in modo da costruire concreti ordinamenti autonomi in armonia con la Costituzione e con la nuova configurazione della Repubblica.

Per la realizzazione del federalismo fiscale, sancito dall'articolo 119 della Costituzione, è necessario che il prelievo fiscale sia maggiormente radicato nel territorio dove si genera il gettito e, comunque, occorre pensare a nuovi assetti della materia tributaria più rispettosi della facoltà degli enti di applicare tributi ed entrate propri nel rispetto dei limiti posti dai vari livelli istituzionali sovraordinati.

Chiamata a precisare i contorni della potestà residuale delle Regioni nei confronti del sistema tributario degli enti locali, la Corte Costituzionale con la sentenza del 20 gennaio 2004 n. 37 ha emesso una decisione di grande portata giuridica, in quanto praticamente sancisce la permanenza del complesso di norme attualmente vigente fino a che non intervenga una legge statale di coordinamento dell'intera finanza pubblica, compresa una disciplina transitoria per l'ordinato passaggio dall'attuale sistema di finanza locale in gran parte derivata a quello voluto dal vigente articolo 119 della Costituzione, centrato sulla nozione di tributo proprio. Ciò significa che l'attuazione del disegno costituzionale non può passare attraverso interventi sporadici e forzati da parte delle Regioni, ma richiede anzitutto l'intervento del legislatore statale, a cui spetterà non solo di fissare i principi a cui la normativa regionale dovrà attenersi ma anche di determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario definendo esattamente spazi e limiti entro cui potrà esplicarsi la potestà impositiva dello Stato medesimo, delle Regioni e degli enti locali.

Secondo il Giudice delle leggi, allo stato attuale, sono pochi e marginali i tributi definibili a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali nel senso che siano frutto della loro autonoma potestà impositiva e quindi da disciplinare con leggi regionali ovvero regolamenti locali.

Il legislatore statale, nel contesto generale delineato, ha tra l'altro il compito di calibrare al meglio l'equilibrio tra i vari prelievi gravanti sull'unica capacità contributiva del cittadino, in guisa tale da assicurare una effettiva equità fiscale, evitare duplicazioni ed impedire la violazione di altri valori del cittadino tutelati dalla Costituzione (in materia di lavoro, famiglia, risparmio e così via).

Consapevole di queste difficoltà la legge n. 131 del 2003 non affronta l'attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali di cui ai principi dell'art. 119 della Costituzione, ma ha rimesso ad uno specifico provvedimento delegato la disciplina idonea a garantire il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. L'attesa normativa sarà adottata a conclusione dei lavori dell'Alta Commissione di studio costituita appositamente per la soluzione dei problemi tecnici e giuridici posti da detto coordinamento (art. 3 legge finanziaria 27.12.2002, n. 289).

È appena il caso di rammentare che anche per quanto riguarda i trasferimenti finanziari, le risorse erariali assegnate agli enti locali dovranno essere di entità tale da consentire l'espletamento delle funzioni attribuite entro un quadro sistematico di perequazione territoriale. Infatti le entrate acquisite con le risorse autonome –tributi ed entrate proprie– nonché con le compartecipazioni ed addizionali ad imposte erariali determineranno situazioni diverse fra soggetti istituzionali ed i rispettivi gettiti derivanti da tali fonti risulteranno inevitabilmente sbilanciati tra di loro per le caratteristiche dell'economia, del livello di occupazione, della presenza di insediamenti produttivi o di attività turistiche che concorrono a caratterizzare le risorse complessive di ciascun ente.

A questa situazione dovrà quindi porre rimedio la normativa statale con l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il riferimento indefinito ai "territori" nell'articolo 119 della Legge fondamentale, che altrove ripete l'elencazione specifica di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni ha significato e finalità peculiari che hanno già aperto la strada a interpretazioni contrastanti.

5.1.2 Le entrate correnti nelle manovre finanziarie 2003-2004

Si premette che all'art. 149 del T.U. delle Autonomie locali sono elencate le entrate correnti di Comuni e Province costituite da: imposte proprie; addizionali e compartecipazioni ad imposte statali e regionali; tasse e diritti per i servizi pubblici; trasferimenti erariali e regionali; altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale.

Nel corrispondente capitolo del Referto della Sezione pubblicato lo scorso anno e relativo all'esercizio 2002, la Sezione ha sintetizzato in un apposito paragrafo, a cui basta fare riferimento nella presente sede, le caratteristiche delle principali entrate correnti di pertinenza degli enti locali, in particolare di Province e Comuni.

La legge finanziaria 28 dicembre 2001, n. 448 assegnava i trasferimenti erariali per l'anno 2002 confermando, a parte pochi correttivi, la ripartizione dei fondi statali secondo la disciplina della legge n. 504 del 1992, salvi gli incrementi dovuti al tasso di inflazione programmata. Infatti l'art. 24, in correlazione al rispetto del patto di stabilità interno per Province e Comuni, prevedeva che i trasferimenti a valere sui fondi ordinari venissero ridotti dell'1% in ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004. D'altra parte veniva disposto un incremento delle risorse da distribuire agli enti sottodotati sulla base del tasso di inflazione programmato; aumentavano di circa 103 milioni di euro i trasferimenti erariali correnti a favore del Comune di Roma; erano previsti 20 milioni di euro a sostegno delle unioni di Comuni e delle Comunità montane (art. 27).

Sul fronte delle entrate tariffarie era prevista l'esenzione dal canone sulla pubblicità per le insegne fino a 5 metri quadrati di superficie, con compensazione della minore entrata attraverso il contributo statale.

Il comma 5 dell'art. 25 incideva in modo notevole sulle entrate correnti, istituendo per gli anni 2002 e 2003 a favore dei Comuni una compartecipazione al gettito dell'IRPEF in misura pari al 4,5% del riscosso in conto competenza affluente al bilancio dello Stato per l'esercizio precedente.

La compartecipazione non costituisce, tuttavia, un'entrata aggiuntiva dei bilanci comunali, in quanto i trasferimenti erariali vengono ridotti in misura corrispondente al gettito

così conseguito. L'applicazione del nuovo tributo non si risolve comunque in aumento della pressione fiscale sul contribuente.

La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003) all'articolo 31 ha confermato ancora il vigente sistema dei trasferimenti statali di parte corrente, salvo l'incremento di 151 milioni di euro derivante dall'applicazione del tasso d'inflazione programmata per detto anno. Ha inoltre attribuito 20 milioni di euro alle unioni di Comuni, 5 milioni alle Comunità montane, 137,5 milioni ad incremento del fondo ordinario, altri 137,5 milioni a Comuni e Province sottodotati. Ha poi incrementato di 25 milioni il contributo spettante ad unioni di Comuni e Comunità montane per l'esercizio associato di funzioni comunali, assegnando infine al Comune di Roma 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005. È stata poi confermata la riduzione dell'1% dei trasferimenti di cui all'art. 24 della precedente legge finanziaria.

Le novità più importanti sono tuttavia l'elevazione dal 4,5% al 6,5% della compartecipazione dei Comuni al gettito IRPEF; l'istituzione di un'analoga compartecipazione per le Province nella misura dell'1% (art. 18); la sospensione degli aumenti delle addizionali IRPEF deliberati dopo il 29 settembre 2002. Restano prorogati di un anno i termini per accertamento e liquidazione dell'ICI scadenti il 31 dicembre 2002 e quelli per il passaggio dalla TARSU alla TARI.

La legge finanziaria per il 2004 (l. 24 dicembre 2003 n. 350) ha confermato ancora con aggiustamenti il sistema dei trasferimenti dallo Stato disciplinato nelle precedenti leggi finanziarie per il 2002 e per il 2003 (art.3, commi 27, 35, 36, 37, 141). In particolare sono destinati 180 milioni di euro, derivanti dall'applicazione del tasso d'inflazione programmata, per il 50% ai Comuni sottodotati e per l'altra metà alla generalità dei Comuni. Sono attribuiti 50 milioni ai Comuni con meno di tremila abitanti (art.13, commi 35, 36). Viene confermata la riduzione dell'1% dei trasferimenti, come previsto dalla legge finanziaria per il 2002; sono aumentate di 20 milioni di euro le risorse destinate alle unioni dei Comuni, riservandole agli enti che abbiano effettivamente attivato l'esercizio associato di servizi (co. 27). I trasferimenti erariali a favore delle Comunità montane sono aumentati di 5 milioni di euro e di 5 milioni quelli destinati alle Province.

In punto di leva fiscale, l'art. 2, co. 18 conferma le disposizioni sulla compartecipazione all'IRPEF dei Comuni (aliquota 6,5%) e delle Province (aliquota 1%), richiamando l'art. 31 della precedente legge finanziaria 2003. È stato prorogato il blocco dell'istituzione dell'addizionale IRPEF e la possibilità di elevarne la quota (art. 2, co. 21). È previsto il rimborso dell'IVA erogata dagli enti locali in anni precedenti e relativa ai servizi esternalizzati (art. 2, co. 25). Si stabilisce nell'importo di circa 100 milioni di euro il contributo per il rimborso dei minori introiti a titolo di ICI, derivanti dai ricorsi accolti per la diminuzione della base imponibile. È prorogato ancora di un anno il passaggio dalla tassa alla tariffa per la gestione dei rifiuti solidi urbani.