



**Gabinetto del Presidente della Giunta**

**Direzione Generale Risorse finanziarie e patrimonio**

**Finanza del Territorio**

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

**Analisi delle principali tendenze riscontrate nel periodo 2001-2012.**

**(A cura di Nerio Rosa e Francesco Palladino)**

**Bologna maggio 2014**

## Indice

<b>Premessa</b> .....	3
<b>Entrate correnti</b> .....	10
<b>Entrate Tributarie</b> .....	21
<b>Prelievo fiscale pro - capite</b> .....	21
<b>Fondo Sperimentale di riequilibrio (FSR)</b> .....	23
<b>Imposta Municipale Unica</b> .....	24
<b>Addizionale sul consumo di energia elettrica</b> .....	27
<b>Addizionale IRPEF</b> .....	28
<b>Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche</b> .....	31
<b>Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani</b> .....	32
<b>Diritti sulle pubbliche affissioni</b> .....	33
<b>Altre entrate tributarie</b> .....	33
<b>Entrate da Trasferimenti dallo Stato, dalla Regione e da Altri Enti</b> .....	37
<b>Trasferimenti dallo Stato:</b> .....	37
<b>Trasferimenti correnti dalla Regione</b> .....	41
<b>Altri trasferimenti</b> .....	43
<b>Entrate Extratributarie</b> .....	44
<b>Proventi dai servizi pubblici</b> .....	44
<b>Proventi dai beni comunali</b> .....	47
<b>Utili di aziende speciali e partecipate, dividendi di società</b> .....	48
<b>Altre entrate extratributarie</b> .....	49
<b>Entrate in Conto capitale</b> .....	50
<b>Proventi da alienazioni di beni patrimoniali</b> .....	52
<b>Trasferimenti di capitali dallo Stato</b> .....	53
<b>Trasferimenti di capitale dalla Regione</b> .....	55
<b>Permessi di costruire e relative sanzioni</b> .....	57
<b>Assunzione di mutui e prestiti</b> .....	57
<b>Spese correnti</b> .....	60
<b>Spesa per il personale</b> .....	64
<b>Spese per prestazioni di servizi</b> .....	66
<b>Trasferimenti</b> .....	67
<b>Interessi passivi e oneri finanziari</b> .....	69
<b>Composizione per funzione della spesa corrente</b> .....	71
<b>Spese in conto capitale</b> .....	75
<b>Indebitamento</b> .....	77
<b>Patto di stabilità interno (anno 2012)</b> .....	81

## Premessa

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

Le Amministrazioni Comunali hanno provveduto a compilare ed inviare al Ministero dell'Interno i "Certificati al Rendiconto dell'esercizio 2012" e contemporaneamente hanno inviato i propri dati finanziari anche alla Regione Emilia Romagna, consentendo così all'Osservatorio sulla finanza territoriale di aggiornare la propria banca dati e disporre di elementi molto interessanti, per una valutazione delle tendenze in atto per quanto riguarda la situazione economico – finanziaria dei Comuni medesimi.

Si ritiene sia utile aggiornare l'analisi effettuata nel 2013 analizzando i nuovi dati pervenuti<sup>1</sup>, in un confronto ampio relativo al periodo 2001 – 2012, anche per cogliere le principali modifiche che la finanza locale ha affrontato in questi anni.

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

In particolare l'anno 2012 è stato uno degli anni più difficili per la finanza pubblica in quanto hanno trovato applicazione tutta la serie di norme che si sono succedute a partire dal mese di luglio del 2011 con il fine di porre rimedio alla gravissima crisi finanziaria ed economica che ha investito l'area dell'Euro. La correzione dell'indebitamento netto frutto delle manovre del 2011 ammonta infatti nel 2012 a 48,914 miliardi di euro<sup>2</sup> e nello stesso anno i comuni vedono cumularsi manovre dal 2009 (D.L. 112/2008) per un importo complessivo di 9,825 miliardi di euro di cui 4,030 miliardi di euro di riduzione di risorse.

I Conti consuntivi degli ultimi anni risentono quindi dell'esigenza primaria di correggere e di controllare a livello centrale la dinamica dei conti pubblici con una battuta d'arresto alla stagione del federalismo fiscale introdotta con la legge delega 42/2009.

Si ricorda infine che il 2012 è stato anche l'anno in cui si sono manifestati i drammatici eventi sismici del mese di maggio, eventi che hanno reso necessari interventi urgenti per la ricostruzione modificando la dinamica delle entrate e delle spese dei consuntivi di quell'anno.

Pur con tutte queste precisazioni resta tuttora importante valutare i movimenti che gli enti locali hanno prodotto in questi anni, per comprendere quali possono essere i dati e le condizioni attraverso cui impostare una nuova partenza verso i "fabbisogni standard" e i livelli essenziali delle prestazioni.

In questo Rapporto si propongono anche alcuni confronti con i dati nazionali utilizzando allo scopo le tabelle allegate alla pubblicazione "Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali. Anno 2012" curata dall'Istat ed elaborata a partire dai certificati ai rendiconti di 7.387 comuni attraverso cui si sono stimati i valori dell'universo completo composto di 8.092 comuni.

Occorre anche precisare che i Comuni interessati da questo rapporto sono 341 e rappresentano pertanto il totale delle amministrazioni comunali sempre presenti nella nostra Regione. Dall'esercizio 2009 i dati disponibili si riferiscono anche ai 7 comuni della Valmarecchia che sono transitati dalla Regione Marche alla Regione Emilia-Romagna. Considerata l'impossibilità di confrontare le serie storiche con dati omogenei, nelle singole tabelle, in calce verrà proposto anche il dato complessivo contenente i Comuni della Valmarecchia con i relativi confronti mentre i

---

<sup>1</sup> I dati elaborati sono quelli presenti in banca dati alla data del 07/04/2014

<sup>2</sup> [http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Note-brevi/La-manovra-di-FP/2011-2014/Le\\_manovre\\_di\\_finanza\\_pubblica\\_del\\_2011.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Note-brevi/La-manovra-di-FP/2011-2014/Le_manovre_di_finanza_pubblica_del_2011.pdf)

confronti nel periodo 2001 - 2012 sono effettuati con riferimento ai 341 Comuni storicamente presenti nella Regione Emilia Romagna. Inoltre si utilizzeranno, come accennato poc' anzi, anche dati di fonte Istat e di fonte Ministeriale (Min. Interni), dati che si riferiscono ad anni specifici e rispetto ai quali si utilizzerà ai fini del confronto l'attuale composizione della Regione (348 comuni). Verranno anche utilizzati alcuni specifici valori riferiti ai comuni colpiti dal sisma, in questo caso per i dati in serie storica si utilizzerà la dimensione storica della Regione (341 comuni), mentre per le variazioni in anni recenti si considererà la dimensione corrente della Regione (348 comuni).

Iniziando a considerare le **Entrate correnti** desumibili dai Rendiconti e pertanto da considerare assolutamente attendibili, la prima considerazione che emerge è che nei 12 anni analizzati, la suddivisione percentuale dei tre gruppi che costituiscono l'entrata corrente, dopo che negli esercizi 2009 e 2010 è risultata praticamente identica a quella dell'esercizio 2001, raggiunge nel 2012 il livello massimo di autonomia finanziaria e minimo di dipendenza dai trasferimenti superando addirittura i valori del 2011. In sostanza le varie manovre che si sono succedute, hanno prima determinato una spinta verso un sistema basato sulla autonomia impositiva degli enti e poi, hanno riproposto una finanza più derivata, ricostruendo di fatto la situazione dell'inizio degli anni duemila per poi, con la fiscalizzazione dei trasferimenti e l'introduzione della compartecipazione all'IVA, produrre una situazione di maggiore autonomia, seppure apparente che diventa ancor più marcata nel 2012 con l'introduzione dell'IMU.

In estrema sintesi le situazioni più significative risultano:

Ù **Confrontando i dati regionali con i dati nazionali si nota principalmente la minore dipendenza dei 348 comuni dell'Emilia-Romagna dai trasferimenti da parte degli altri livelli di governo. In dettaglio l'autonomia finanziaria complessiva del nostro Paese è pari all' 83,11% contro il 91,84% a livello regionale. L'autonomia impositiva evidenzia un dato nazionale del 61,31% contro il 67,72% regionale e l'incidenza delle entrate extratributarie ha un valore nazionale del 21,80% a fronte del 24,12% regionale. Per contro è maggiore in Italia l'incidenza dei trasferimenti sulle entrate correnti che si attestano al 16,89% contro un dato regionale dell'8,16%.**

Passando poi ad analizzare la dinamica delle entrate correnti all'interno della Regione Emilia-Romagna si osserva che:

- Ù Le entrate tributarie del 2001, rappresentavano il 43,36% del totale delle entrate correnti e la stessa componente nel bilancio 2009, rappresenta il 42,17%: Nel 2011 la stessa quota passa al 64,38% superando anche il livello massimo riscontrato nell'esercizio 2006 (63,08%) e aumenta ancora nel 2012 raggiungendo il valore del 67,72%;
- Ù I trasferimenti correnti, cioè le quote di finanziamento di derivazione statale, regionale o da altre pubbliche amministrazioni nell'esercizio 2001 rappresentavano il 28,11% delle entrate correnti e nel 2009 il 29,04%. Nel 2011 la quota dei trasferimenti sulle entrate correnti va all'8,37%, anche in questo caso al di sotto del dato del 2006 quando si attestava al 9,47%. Nel 2012 i trasferimenti iscritti in bilancio rappresentano l'8,15% delle entrate correnti;
- Ù I trasferimenti correnti dei 348 comuni della Regione aumentano nel 2012 rispetto l'anno precedente di € 11.116.494,15 ma mentre per i comuni colpiti dal sisma aumentano di €5.519.043,78 (+108,8%), per gli altri comuni si riducono di €44.402.549,63 (-15,8%).
- Ù Le entrate che derivano da tariffe e contribuzioni e dalla gestione dei beni e delle partecipazioni, hanno rappresentato circa il 27% delle entrate correnti anche in presenza di importanti interventi di "esternalizzazione dei servizi" intervenute negli anni 2001 - 2011. Questo evidenzia di

conseguenza un incremento delle quote di partecipazione dell'utenza alla copertura dei costi dei servizi che restano gestiti direttamente dagli enti locali. Nel 2012 le entrate extratributarie si riducono del 5,97% rispetto al 2011 e la loro incidenza sulle entrate correnti si attesta al 24,12%;

- Ü L'IMU prende il posto dell'ICI come fonte principale di finanziamento del Comune. L'IMU accertata nel 2012 ammonta a € 1.571.023.344,64 corrispondenti al 37,36% dell'entrata corrente; l'ICI invece ha raggiunto il suo valore massimo nel 2007 con un importo, comprensivo dei 7 comuni della Valmarecchia allora facenti parte delle Marche, di €1.289.575.104. Dall'ammontare dell'IMU accertata nel 2012 vanno però sottratte le variazioni compensative del FSR (203.395.022,05 e 13.876.395,08, risorse che restano nella disponibilità del bilancio dello Stato). Considerando poi le variazioni del potere d'acquisto l'ICI del 2007 varrebbe nel 2012 ben €89.458.517,55 in più del valore dell'IMU al netto delle riduzioni del FSR. I comuni che hanno incrementato l'aliquota IMU base sono 286, quelli che hanno aumentato l'aliquota prima casa sono 148;
- Ü L'addizionale IRPEF nell'anno 2001 era applicata in 196 Comuni e interessava il 50,05% dei cittadini della Regione, nel 2011 i Comuni diventano 318 e i cittadini coinvolti il 97,51%. Nel 2012 i comuni interessati sono 323 e rappresentano 97,98% della popolazione;
- Ü In generale nei 12 anni considerati gli Enti hanno utilizzato una significativa percentuale della loro capacità impositiva, portandosi molto vicino al limite massimo, questo nonostante che per lungo tempo la materia sia stata interessata da blocchi legislativi, blocchi venuti meno nel 2012;
- Ü La gestione dei rifiuti solidi urbani è stata oggetto di profonda trasformazione nel corso del periodo. I Comuni che nel 2001 applicavano la Tariffa di igiene ambientale erano 43, nel 2011 sono diventati 172 e 173 nel 2012;
- Ü I trasferimenti correnti dallo Stato presentano una notevole dinamica legata non solo alla eliminazione dell'ICI sull'abitazione principale ma anche ad altre modificazioni e dalla loro fiscalizzazione nel 2011. Nel 2011 e nel 2012 la loro incidenza è marginale mentre nel 2010 rappresentavano il 25,16% delle entrate correnti contro il 22,41% dell'esercizio 2001. Nel 2012 il loro aumento complessivo è determinato dagli eventi sismici;
- Ü I trasferimenti dallo Stato ai comuni colpiti dal sima aumentano nel 2012 di 35,6 milioni pari al + 165% rispetto l'anno precedente. Nel 2011 gli stessi comuni hanno ricevuto una quota dei trasferimenti dallo Stato pari al 20,1% rispetto al totale dei 348 comuni, nel 2012 la stessa quota sale al 43,0% ;
- Ü I trasferimenti correnti dalla Regione risultano notevolmente cresciuti nel 2010 rispetto l'anno precedente per poi ridursi nel 2011 del 23,94% su base annua. Nel 2012 mostrano una sostanziale tenuta rispetto il 2011 per far fronte agli eventi sismici;
- Ü I trasferimenti dalla Regione ai comuni colpiti dal sima aumentano nel 2012 di 20,8 milioni pari al + 186% rispetto l'anno precedente. Nel 2011 gli stessi comuni hanno ricevuto una quota dei trasferimenti dalla Regione pari al 13,4% rispetto al totale dei 348 comuni, nel 2012 la stessa quota sale al 38,9% ;
- Ü I proventi da servizi pubblici si sono ridotti anche in considerazione delle esternalizzazioni di diversi servizi, di contro i proventi dalla gestione dei beni mostrano un incremento. Nel 2012 gli utili e i dividendi si riducono del 28% rispetto il 2011 invertendo la tendenza al rialzo fino ad allora riscontrata.

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

- Ü Le entrate in conto capitale pro capite del 2009 ammontano a €327,71 a cittadino, nel 2011 a € 192,02 mentre nell'anno 2003, valore massimo della serie, risultavano di €528,93. Nel 2012 si sono ulteriormente ridotte attestandosi sul valore pro capite di € 157,17 il più basso mai registrato ;
- Ü I proventi da alienazioni di beni sono diminuite del 40% nel 2009 rispetto al 2008 e in tale anno erano diminuite del 40% rispetto al 2007. Nel 2010 e nel 2011 si riducono ancora del 23% su base annua. Nel 2012 si riducono ancora del 33% su base annua raggiungendo il valore più basso della serie;
- Ü I trasferimenti in conto capitale dallo Stato non mostrano tendenze lineari, nel 2012, considerando l'universo dei 348 comuni, si riducono notevolmente per i comuni non colpiti dal sisma rispetto l'anno precedente (- 66,9 milioni) mentre passano da €1.688.973 nel 2011 a € 20.419.636,68 nel 2012 per i comuni colpiti dal terremoto;
- Ü I trasferimenti in conto capitale dalla Regione evidenziano negli ultimi anni andamenti altalenanti per i 348 comuni che ne fanno parte e costituiscono il 10,07% del totale delle entrate in conto capitale nel 2011. Nel 2012 i trasferimenti aumentano e la percentuale sulle entrate in conto capitale sale al 14,39%. I trasferimenti dalla Regione ai comuni colpiti dal sisma aumentano di 36,99 milioni rispetto il 2011 (+433,2%), mentre per gli altri comuni si riducono di 22.27 milioni di euro;
- Ü I proventi dai permessi di costruire e le relative sanzioni hanno raggiunto il valore massimo nel 2007 (€371.269.830) e dal allora sono sistematicamente in calo per ridursi nel 2012 rispetto al valore di massimo del 59,84% con un valore di €149.097.267,57;
- Ü L'accertamento per mutui si riduce in modo continuativo dal 2009. Nel 2012 si attesta al 6,31% delle risorse destinate ad investimenti. Nel 2001 la percentuale era del 24,31%;
- Ü Dopo un ricorso massiccio alla emissione di prestiti obbligazionari negli anni 2004, 2005 e 2006, i Comuni hanno fatto ricorso in misura sempre minore a tale strumento negli anni successivi, tanto che nel 2012 l'importo diventa irrilevante rappresentando lo 0,021% delle entrate in conto capitale.

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

- Ü **La spesa corrente procapite secondo il dato aggregato nazionale stimato dell'Istat si attesta sul valore di € 909,83 rispetto agli 845,08 euro pro capite dei 348 comuni dell'Emilia-Romagna;**
- Ü La spesa corrente pro – capite presenta una riduzione nei primi anni dell'analisi, per poi risalire in maniera significativa dal 2007 in occasione dello sblocco della capacità impositiva degli enti. Dal 2009 comincia a ridursi e nel 2011 si attesta sul valor nominale pro capite più basso mai riscontrato. Nel 2012 il valore pro capite aumenta dell'1,24%. Dal 2001 al 2011 la spesa corrente pro capite si riduce del 2,24% mentre l'inflazione aumenta del 26,21%;
- Ü Tra il 2012 ed il 2011 la spesa corrente dei 348 comuni dell'Emilia-Romagna aumenta di €7.142.559, pari al +1,54%, tuttavia l'incremento non è equamente distribuito tra comuni colpiti e non colpiti dal sisma: mentre i primi per fare fronte agli eventi sismici aumentano le spese correnti di €66.822.726, i secondi le riducono di €9.680.167.
- Ü La spesa di personale si riduce in valore assoluto dal 2009. Nel periodo 2001 – 2012 mostra un tasso di crescita del 4,63%, ben inferiore al tasso di crescita della popolazione tanto che nel 2012 la spesa di personale in termini pro capite raggiunge il valore più basso ma registrato;
- Ü La spesa per acquisto di beni e materie prime si riduce costantemente e in modo speculare aumenta fino al 2010 la spesa per le prestazioni di servizi che si riduce poi sostanzialmente nel 2011. Nel 2012 si ritorna alla tendenza classica: la spesa per acquisto di beni si riduce (aumenta solo nei comuni colpiti dal sisma) e aumenta la spesa per prestazioni di servizi. Continua l'azione di modifica del sistema di gestione di diversi servizi locali;

- Û I Comuni della Regione Emilia Romagna, con riferimento ai limiti imposti dalle leggi, hanno grandi potenzialità per accendere prestiti avendo una spesa per interessi bassissima ma incontrano già ostacoli importanti dal punto di vista finanziario per la restituzione dei medesimi e per i vincoli del Patto di stabilità;
- Û **I comuni dell'Emilia-Romagna impiegano per il personale l'1,47% in più della propria spesa corrente rispetto al dato nazionale, probabilmente per il maggior volume di servizi gestiti, ma per contro spendono la stessa quota per l'acquisto di beni e per utilizzo di beni di terzi. Spendono il 6,01% in meno della propria spesa corrente per prestazioni di servizi e trasferiscono alle famiglie, alle imprese ed altre pubbliche amministrazioni il 5,11% in più (su questo dato incidono molto le gestioni associate);**
- Û La spesa sociale è quella che aumenta in maniera più significativa in tutto il periodo. L'incremento nei dodici anni è del 33,45%, tuttavia nel 2011 e nel 2012 anche tale tipologia di spesa evidenzia una contrazione significativa passando da 892 milioni nel 2010 a 841 milioni nel 2011 ed a 808 milioni nel 2012;
- Û Con riferimento all'importanza, dopo quella sociale, la spesa per l'istruzione e quella per i servizi di polizia sono le altre spese che richiedono ed ottengono maggiore attenzione e risorse;
- Û La spesa per i servizi generali, la così detta "autogestione" resta ancora la spesa principale nei bilanci ma si riduce costantemente dal 2009 tanto che la riduzione 2011-2008 è pari al 9,2%. L'aumento del 2012 di circa 30 mln rispetto l'anno precedente è però purtroppo conseguenza degli eventi sismici e della necessità degli uffici comunali di farvi fronte; infatti mentre per i comuni colpiti dal sisma le spese della funzione 1 aumentano di 33 mln di euro per gli altri comuni le stesse spese si riducono di 3 ml di euro confermando, quindi, il trend di riduzione in essere;
- Û Tiene la spesa per interventi di natura culturale mentre aumenta quella relativa agli interventi manutentivi sulle strutture per i comuni colpiti dal sisma;
- Û Crolla la quota di spesa ( e la corrispondente entrata) relativa alla gestione dei servizi pubblici economici;
- Û La trasformazione del sistema di gestione del servizio raccolta rifiuti da TARSU a TIA, ha prodotto una riduzione importante delle spese (e corrispondenti entrate) relative alla funzione gestione del territorio e ambiente;
- Û **Il confronto del 2012 tra i dati regionali ed i dati nazionali di Fonte Istat, evidenzia come i comuni dell'Emilia Romagna impiegano una maggior quota delle proprie risorse rispetto all'aggregato nazionale per l'istruzione pubblica, la cultura, e per i servizi sociali mentre impiegano una minor quota di risorse per i servizi generali, per la gestione del territorio e dell'ambiente e per la viabilità e i trasporti. In questi ultimi due settori sono però ricompresi rispettivamente il servizio idrico integrato e di smaltimento di rifiuti che hanno forse un'incidenza maggiore nel resto d'Italia nonché i servizi di trasporto pubblico locale che sono per lo più fuoriusciti dai bilanci dei comuni dell'Emilia-Romagna**

La spesa in **conto capitale** risente in maniera significativa di una riduzione di mezzi di copertura e delle regole del Patto di stabilità interno:

- Û Diminuisce in modo consistente la quota pro – capite riferita agli investimenti;
- Û La diminuzione è ancora più marcata se si escludono le spese relative a "concessioni di crediti e anticipazioni";
- Û Le norme sul "patto di stabilità interno" includendo gli investimenti ed escludendo i mutui da alcuni anni determinano una difficoltà oggettiva nel reperire risorse da destinare a nuove opere;
- Û Dall'esercizio 2009 la contrazione della spesa pro capite è costante in ragione anche delle sempre più stringenti regole del patto di stabilità interno, la riduzione 2012-2008 dell'investimento pro capite netto è del 56%;

- Û Nel 2012 l'andamento della spesa in conto capitale dei comuni colpiti dal sisma è in controtendenza aumentando di €75.347.505 rispetto al 2011, mentre negli altri comuni si assiste ad una contrazione di €268.778.089. Il 92% dell'aumento riscontrato è legato all'acquisizione di beni immobili;
- Û Gli interventi di maggior peso, nei vari anni, riguardano i servizi generali, la viabilità e i trasporti e la gestione del territorio e dell'ambiente;
- Û Nel 2012 rispetto al 2001 gli interventi sulle infrastrutture dei servizi generali si riducono del 51%, la spesa per interventi nel settore viabilità e trasporti del 60% e le spese per investimenti per il territorio e l'ambiente diminuiscono del 49%;
- Û La spesa per le infrastrutture relative ai servizi sociali presentano un andamento variabile ma dal 2008 cominciano a ridursi. Nel 2012 la spesa in questione si riduce del 74% rispetto al 2001;
- Û La spesa per l'edilizia scolastica raggiunge il valore massimo nel 2004 ed il valore minimo nel 2011 per poi risalire nel 2012;
- Û Considerando il valore medio della spesa di investimento per ciascuna funzione dal 2001 al 2012 si osserva che nel 2012 la spesa di investimento per ogni funzione è più bassa del valore medio del periodo;
- Û Nei comuni colpiti dal sisma la spesa d'investimento per funzioni; che abbiamo visto aumentare per spese legate agli immobili e quindi per l'opera di ricostruzione, aumenta di €25.508.073 per i servizi generali (immobili comunali), di €17.426.917 per l'istruzione pubblica (scuole), di €3.215.849 per la cultura e beni culturali, di €1.355.665 per il settore sportivo e ricreativo, di €5.895.108 per la viabilità e trasporti, di €11.798.507 per la gestione del territorio e dell'ambiente, di €6.397.166 per il settore sociale e di 3.258.286 per i servizi produttivi;
  
- Û L'analisi dell'**indebitamento** consente di evidenziare alcune particolarità:
- Û Il debito dei Comuni si riduce complessivamente dal 2008 dopo una crescita pressoché costante rilevata negli anni precedenti;
- Û I Comuni che riducono il loro stock di debito sono principalmente quelli con popolazione superiore ai 5.000 abitanti;
- Û I Comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti hanno incrementato il loro debito irrigidendo in maniera preoccupante il proprio bilancio. Nel 2012 però anche i comuni più piccoli cominciano a ridurre il proprio debito;
- Û Complessivamente lo stock di debito del 2012 è il più basso mai riscontrato ed il valore pro capite di 695 euro per abitante rappresenta anch'esso il minimo assoluto. Il debito pro – capite al 31 dicembre 2011 era di €750 per cittadino che rappresentava allora il valore più basso mai rilevato;
- Û La spesa per interessi nell'anno 2012 è contenuta e si attesta sul 2,84% del totale della entrata corrente di due esercizi precedenti e sul 3,04% della spesa corrente;
- Û Il rapporto fra il debito e il totale dell'entrata corrente per i Comuni della Regione si attesta sul 73,92% (era 85,30% nel 2011, e 88,35% nel 2010). (Nella valutazione dei parametri di deficitarietà strutturale, è ritenuto non degno di attenzione un ente che ha un rapporto superiore al 120% se presenta un risultato di gestione negativo e del 150% in caso di risultato positivo).

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

- Û Sono solo poche unità i Comuni che non hanno rispettato il patto di stabilità del 2010 (1 comune) e del 2011 (3 comuni). Nel complesso il comparto dei comuni rispetta ampiamente gli obiettivi ed anzi produce un extra rispetto di €69,27 milioni nel 2010 che, anche grazie all'introduzione del Patto di stabilità territoriale, si riducono a 22,91 milioni nel 2011. Nel 2012

un solo comune non rispetta il patto; l'anno è stato caratterizzato da incertezza legata all'IMU ed al Terremoto, hanno inoltre contribuito a rendere il quadro più complesso l'introduzione del patto verticale incentivato e del patto orizzontale nazionale. I bilanci di previsione sono stati approvati entro il 31/10, successivamente cioè all'ultima delibera regionale di assegnazione di quote patto. Tutto questo ha reso piuttosto difficile un'adeguata programmazione delle necessità e spiega la differenza tra obiettivi programmati e realizzati che ammonta, per i comuni rispettosi del patto, a 70,609 milioni di euro.

## Entrate correnti

Sono costituite da fonti di finanziamento, utilizzate di norma per affrontare le spese di funzionamento e di erogazione dei servizi del Comune, hanno carattere corrente e ricorrente e comprendono le entrate legate all' autonomia impositiva dell' ente, ai trasferimenti di parte corrente dallo Stato, dalla Regione e da altri enti del settore pubblico nonché, le entrate conseguenti alla gestione dei servizi, dei beni di proprietà e quelle derivanti da interessi e da utili di società partecipate. Nel corso degli anni dal 2001 al 2012, alcune modifiche normative hanno inciso in maniera significativa sull' articolazione delle varie poste analizzabili. Nell' esame si cercherà di mettere in evidenza tali modifiche, per consentire di confrontare dati omogenei. I dati che si analizzano derivano dai Rendiconti consuntivi dei Comuni, sono desunti dal "Certificato al conto del bilancio", sono pertanto pienamente attendibili e da considerare definitivi, senza possibilità di modificazioni.

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

Nel certificato al conto del 2012 si manifestano invece gli effetti del D.L. 201/2012 che ha anticipato l' IMU in via sperimentale in sostituzione dell' ICI e altre imposte, estendendola anche all' abitazione principale; ha determinato la confluenza della compartecipazione all' IVA nel Fondo di riequilibrio nella fase sperimentale nonché la riduzione del Fondo sperimentale di riequilibrio.

Nel 2012 pur ponendosi il problema della correttezza dei dati espressi nei certificati e correggendo almeno i valori dell' IMU a zero restano alcune incongruenze e nel confronto tra i totali del titolo I, ancora una volta, si utilizzeranno anche i dati di fonte Ministeriale.

Complessivamente i rendiconti presentano un totale di entrate correnti, divisi nei singoli anni, come da tabella 1 allegata:

Anno	totale entrata corrente	variazione annua dell'entrata corrente	abitanti al 31dicembre	Variazione annua della popolazione	entrata corrente pro capite	Variazione annua dell'entrata corrente pro capite
2001	3.616.290.223	0%	4.037.095	0%	895,77	0%
2002	3.638.575.227	0,62%	4.059.416	0,55%	896,33	0,06%
2003	3.666.311.714	0,76%	4.101.324	1,03%	893,93	-0,27%
2004	3.656.466.899	-0,27%	4.150.975	1,21%	880,87	-1,46%
2005	3.760.809.309	2,85%	4.187.544	0,88%	898,09	1,96%
2006	3.624.035.165	-3,64%	4.223.585	0,86%	858,05	-4,46%
2007	3.849.095.824	6,21%	4.275.843	1,24%	900,20	4,91%
2008	3.969.922.158	3,14%	4.337.966	1,45%	915,16	1,66%
2009	3.960.802.240	-0,23%	4.377.473	0,91%	904,81	-1,13%
2010	4.032.245.571	1,80%	4.414.331	0,84%	913,44	0,95%
2011	3.942.148.684	-2,23%	4.441.148	0,61%	887,64	-2,82%
2012	4.187.933.281	6,23%	4.453.164	0,27%	940,44	5,95%

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	3.976.673.958	-0,22%	4.395.606	0,91%	904,69	-1,12%
2010	4.048.173.857	1,80%	4.431.359	0,81%	913,53	0,98%
2011	3.958.462.745	-2,22%	4.459.246	0,63%	887,70	-2,83%
2012	4.205.172.648	6,23%	4.471.104	0,27%	940,52	5,95%

Tabella 1: Entrate correnti

L'entrata corrente pro capite presenta differenze notevoli fra gli esercizi considerati. Occorre tenere conto della azione di esternalizzazione di diversi servizi, soprattutto produttivi e delle conseguenze che ciò ha comportato sui bilanci degli enti. Va anche considerato che nei primi anni duemila, esisteva il blocco della autonomia impositiva degli enti, blocco venuto meno negli anni 2007 e 2008 e poi reintrodotta con effetto dal 1° gennaio 2009<sup>3</sup>. Nel 2011 è stato anche possibile tra il 7/6 ed il 12/8 istituire o incrementare l'addizionale irpef<sup>4</sup>. Dal 2012 non esiste più il vincolo alla variazione della suddetta addizionale, sempre nel limite dello 0,8%, e soprattutto con l'introduzione dell'IMU e la possibilità di modificare le aliquote di base i comuni hanno avuto dei margini per aumentare le proprie entrate correnti.

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

<sup>3</sup> Unica deroga è relativa alla Tarsu/Tia.

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

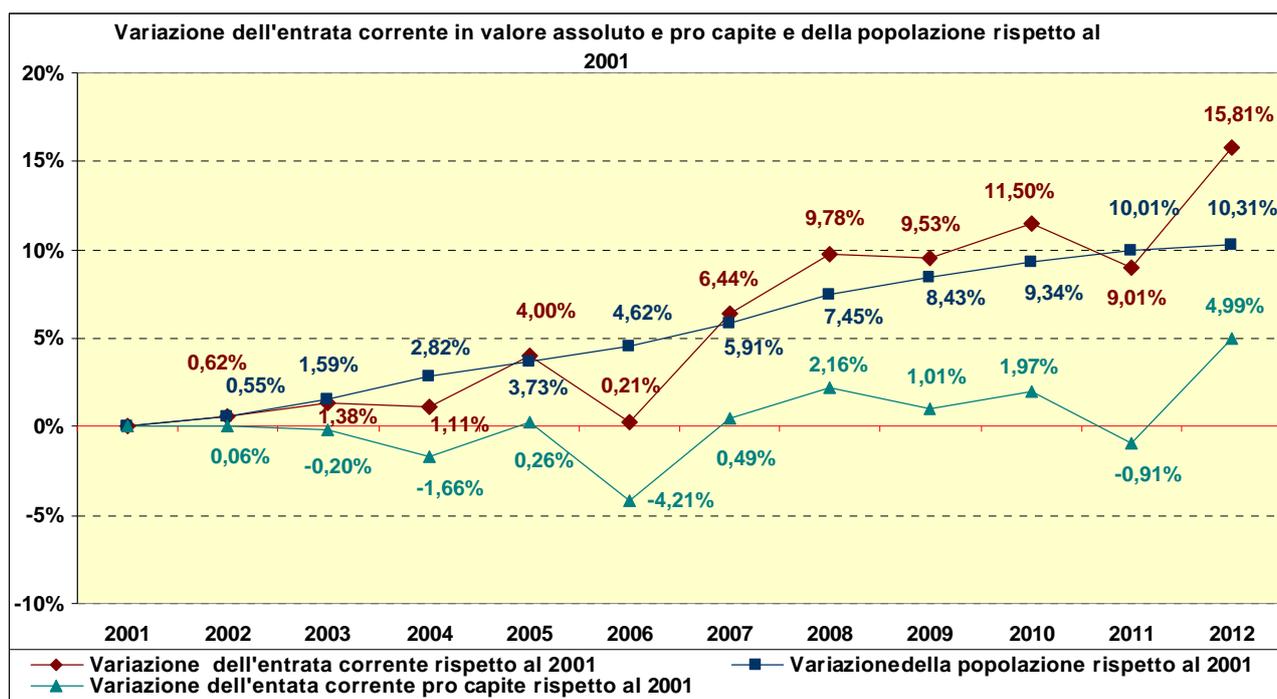


Grafico 1: Variazione dell'entrata corrente in valore assoluto e pro capite e variazione della popolazione rispetto all'anno 2001

In termini assoluti, poi, le entrate correnti dell'anno 2012, aumentano rispetto al 2011 del 6,23% e aumentano del 15,81% nel periodo 2001/2012, ben al di sotto, dunque, dell'inflazione del periodo pari al 26,21%<sup>5</sup>. La traduzione di questo dato in termini monetari porta a concludere che, se le entrate correnti fossero aumentate in linea con le variazioni del potere d'acquisto, il loro livello sarebbe stato, nel 2012, più elevato di €358.947.242,90 rispetto al valore riscontrato.

Se si tiene poi conto della dinamica della popolazione, cresciuta del 10,31%, e si volesse avere oggi lo stesso livello di entrate correnti per abitanti del 2001 (il cui importo è pari al valore pro capite del 2001 moltiplicato per 1,2621 ed ammonta a € 1.130,55 pro capite), sarebbero necessari ulteriori €70.384.967,15 il che porta a stimare in € 829.332.210,05 la perdita di risorse del sistema dei comuni. E' chiaro che si tratta pur sempre di una stima il cui assunto implicito è l'identità delle strutture dei bilanci e delle modalità di erogazione dei servizi ma, pur con questi limiti, presenta l'indubbio vantaggio di definire un termine di confronto per valori monetari osservati in tempi differenti. Tutto questo permette quindi di asserire che, a meno di recuperi in termini di efficienza, i comuni non possono erogare nel 2012 le stesse prestazioni che potevano erogare nel 2001.

Il 2012 è stato anche l'anno in cui si sono manifestati i drammatici eventi sismici del mese di maggio che hanno anche influito sulla dinamica dei valori di consuntivo. Considerando infatti l'aggregato dei 55 comuni colpiti dal sisma (D.L. 74 e 83 del 2012) si osserva che l'aumento complessivo del 6,2% del 2012 rispetto l'anno precedente è frutto di un incremento dell'entrata corrente del 15,4% nei comuni colpiti dal sisma e del 4,6% negli altri comuni. In termini assoluti i comuni colpiti dal sisma, la cui dimensione demografica è pari al 17,8% del totale, hanno riscontrato un incremento nell'entrata corrente di € 92.995.884,17 che determina il 37,8% dell'aumento complessivo e che porta la quota di entrate correnti di tali comuni sul totale dal 15,3% del 2011 al 16,7% del 2012

<sup>5</sup> Calcolata in base agli indici nazionali dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Indice generale, al netto dei consumi di tabacchi, media 2012/media 2001

Sembra, inoltre, che la dinamica che ha caratterizzato gli accertamenti correnti in Emilia-Romagna non trovi riscontro nel dato nazionale, in effetti i valori degli accertamenti elaborati dall'Istat<sup>6</sup> nel periodo 2007/2010, ultimo dato disponibile, mostrano un incremento dell'8,78% a fronte di una variazione in Emilia-Romagna del 2,42%. La pubblicazione dei bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali dell'Istat del 13/05/2014<sup>7</sup> conferma tale dato: si osserva infatti un aumento delle entrate correnti del 5,1% tra il 2011 ed il 2012 da parte dell'aggregato di tutti i comuni d'Italia, superiore dunque al 4,6% di incremento osservato per i comuni dell'Emilia-Romagna non colpiti dal sisma.

Inoltre l'entrata corrente pro capite nel 2012 è in Italia pari a 1.012,13 a fronte dei 940,52 euro dei 348 comuni dell'Emilia-Romagna.

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

Prima però di procedere con l'analisi dettagliata delle voci che compongono l'entrata corrente, è utile visualizzarne graficamente l'andamento complessivo nel corso del tempo, soprattutto per cogliere con immediatezza come, in termini di composizione, la situazione riscontrata a partire dal 2008 e fino al 2010, molto simile a quella presente nel 2001, è notevolmente cambiata nel 2011 con l'introduzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, della compartecipazione all'IVA e la corrispondente riduzione dei trasferimenti, tanto da superare i livelli del 2006 di autonomia finanziaria. Nel 2012 aumenta ancora il peso delle entrate tributarie e dell'autonomia finanziaria nonostante la riduzione delle entrate extratributarie.

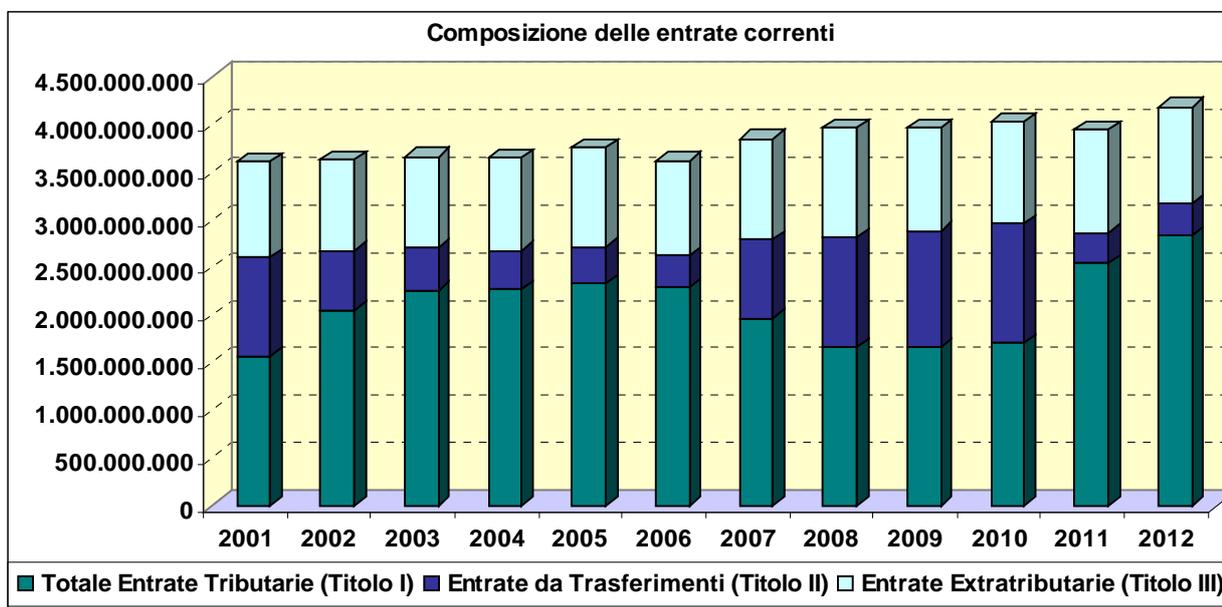


Grafico 2: composizione delle entrate correnti

<sup>6</sup> <http://dati.statistiche-pa.it/>

<sup>7</sup> <http://www.istat.it/it/archivio/121453> Le stime nazionali, disaggregate per regione, rivestono carattere provvisorio in quanto elaborate sulla base dei dati di 7.387 comuni (quelli pervenuti e trasmessi all'Istat dal Ministero dell'interno nel mese di gennaio 2014).

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

Anno	entrate tributarie	Variazione annua	incidenza % sulle entrate correnti	Variazione annua
2001	1.567.979.477,04	0%	43,36%	0%
2002	2.048.521.159,00	30,65%	56,30%	29,85%
2003	2.261.274.088,00	10,39%	61,68%	9,55%
2004	2.269.612.273,00	0,37%	62,07%	0,64%
2005	2.331.213.006,00	2,71%	61,99%	-0,14%
2006	2.285.991.187,00	-1,94%	63,08%	1,76%
2007	1.965.357.721,00	-14,03%	51,06%	-19,05%
2008	1.670.501.890,00	-15,00%	42,08%	-17,59%
2009	1.670.434.458,00	0,00%	42,17%	0,23%
2010	1.700.653.766,00	1,81%	42,18%	0,01%
2011	2.538.023.995,00	49,24%	64,38%	52,65%
2012	2.836.202.051,08	11,75%	67,72%	5,19%

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	1.676.559.816,00	-0,03%	42,16%	0,19%
2010	1.706.842.947,00	1,81%	42,16%	0,01%
2011	2.548.303.299,00	49,30%	64,38%	52,68%
2012	2.847.625.357,46	11,75%	67,72%	5,19%

Tabella 2: Entrate tributarie

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

- nel 2001 esisteva una entrata da addizionale IRPEF abbastanza limitata, poi aumentata in maniera significativa negli anni successivi;
- dal 2002 è stata introdotta la “compartecipazione all'IRPEF” in quell'anno con una aliquota del 4,5% e comunque, fino alla concorrenza dei trasferimenti statali che venivano di conseguenza sostituiti;
- dal 2003 la “compartecipazione all'IRPEF” è stata interessata da una modifica di aliquota dal 4,5 al 6,5%;
- dal 2007 viene meno una quota consistente della “compartecipazione IRPEF” e le relative risorse tornano fra i trasferimenti statali, (la compartecipazione passa da 570 milioni di € a 68 milioni di €) contemporaneamente viene sbloccata la capacità impositiva degli enti locali, con conseguente aumento considerevole delle aliquote “dell'addizionale all'IRPEF” (gettito da 127 milioni del 2006 a 244 milioni nel 2007);
- dal 2008 eliminazione dell'ICI sulla prima casa, con conseguente riduzione del provento tributario e contemporaneo incremento del “trasferimento dallo Stato” per il contributo sostitutivo.
- Nel 2009 e nel 2010 la situazione resta invariata rispetto al 2008.
- Nel 2011 vengono introdotti il Fondo sperimentale di riequilibrio per un importo, desunto dai consuntivi e comprensivo dei comuni della Valmarecchia, pari a € 531.885.222 (€ 8.375.914.591,29 a livello nazionale) e la compartecipazione all'IVA per un ammontare, sempre desunto dai consuntivi, di € 253.118.042 (€ 2.889.000.000, a livello nazionale) che spiegano l'impennata delle entrate tributarie e che trovano riscontro nelle riduzioni ai trasferimenti.

h) Nel 2012 viene introdotta l'IMU, eliminata l'ICI e viene ridotto il fondo sperimentale di riequilibrio in misura corrispondente al maggior gettito spettante ai comuni ad aliquota IMU base. Il Fondo Sperimentale come vedremo, aumenta poi per la confluenza in esso della Compartecipazione all'IVA e per l'attribuzione di somme per soppressa addizionale sul consumo di energia elettrica, mentre si riduce per i tagli ai trasferimenti indotti dal D.L. 78/2010 ed dal D.L. 201/2012.

I saggi di aumento delle entrate tributarie nel 2012 non mostrano differenziali apprezzabili determinati dal terremoto ma per completezza informativa si rileva che i comuni colpiti dal sisma hanno visto un aumento delle entrate tributarie del 10,9%, gli altri dell'11,9%.

Le entrate tributarie, come si vede dal grafico 3 che segue, crescono nel 2012 rispetto al 2001 dell'80,88% e, nello stesso periodo, aumentano in termini pro capite del 63,98% (l'aumento del valore il pro – capite nel 2012 rispetto l'anno precedente resta praticamente invariato anche considerando i Comuni della Valle Marecchia con un valore dell'ordine del 5,19%), aumentando anche la loro incidenza sulle entrate correnti del 56,19%.

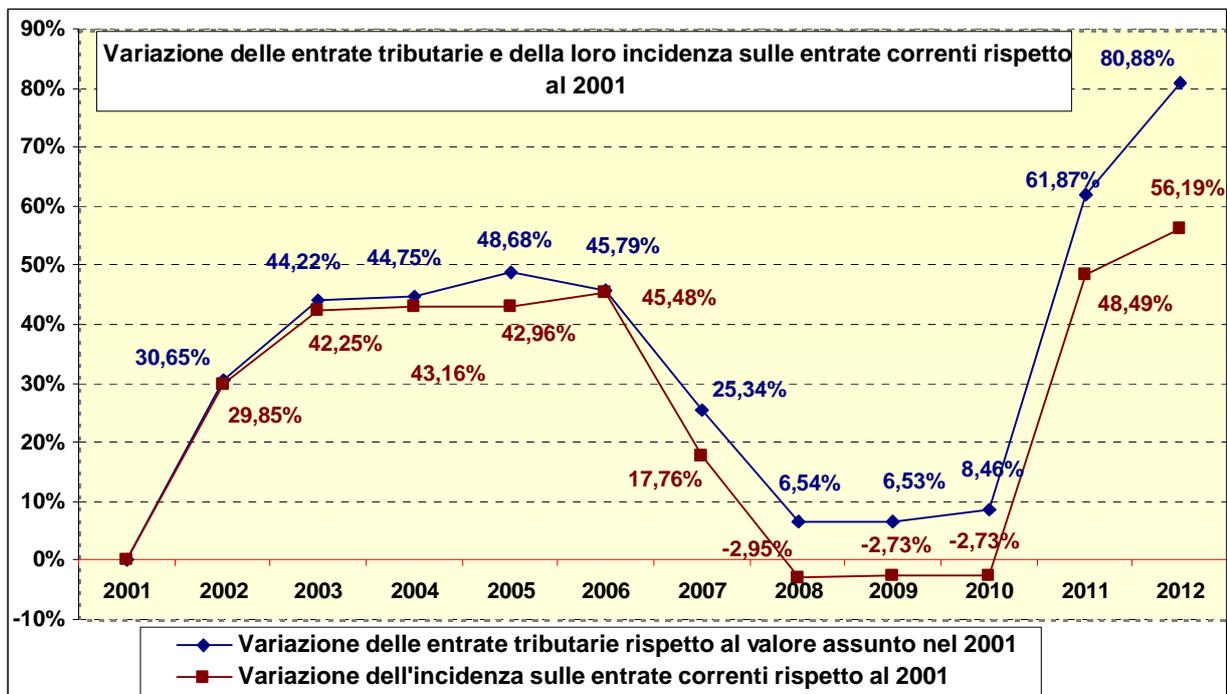


Grafico 3: Variazione delle entrate tributarie e dell'incidenza sulle entrate correnti rispetto al 2001

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

Anno	trasferimenti correnti	Variazione annua dei trasferimenti	incidenza % sulle entrate correnti	Variazione annua incidenza % sulle entrate correnti
2001	1.031.690.037,03	0%	28,53%	0%
2002	628.715.929,00	-39,06%	17,28%	-39,43%
2003	455.591.330,00	-27,54%	12,43%	-28,08%
2004	411.536.109,00	-9,67%	11,26%	-9,43%
2005	392.534.021,00	-4,62%	10,44%	-7,26%
2006	343.348.743,00	-12,53%	9,47%	-9,23%
2007	832.063.010,00	142,34%	21,62%	128,17%
2008	1.151.923.133,00	38,44%	29,02%	34,23%
2009	1.221.343.848,00	6,03%	30,84%	6,27%
2010	1.263.049.516,00	3,41%	31,32%	1,58%
2011	329.810.614,00	-73,89%	8,37%	-73,29%
2012	341.500.042,85	3,54%	8,15%	-2,53%
Con Comuni Valmarecchia				
2009	1.227.293.135,00	6,03%	30,86%	6,27%
2010	1.269.568.570,00	3,44%	31,36%	1,62%
2011	332.227.439,00	-73,83%	8,39%	-73,24%
2012	343.343.933,15	3,35%	8,16%	-2,72%

Tabella 3: *Trasferimenti correnti*

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

In particolare:

- nel 2002, come già evidenziato nelle note relative alle entrate tributarie, i trasferimenti statali sono stati ridotti in corrispondenza della assegnazione ai Comuni di "compartecipazione IRPEF" che agiva in via sostitutiva;
- nel 2003 l'incremento dell'aliquota della compartecipazione ha ulteriormente ridotto i trasferimenti;
- in ogni caso, annualmente alcuni trasferimenti statali si riducono, ad esempio il "fondo sviluppo investimenti" presenta tutti gli anni un decremento legato alla cessazione dell'ammortamento di mutui assistiti da contributi.
- nel 2007 la modifica intervenuta in materia di "compartecipazione all'IRPEF", ha determinato un ritorno fra i trasferimenti statali di importanti risorse;
- dal 2008, in conseguenza alla eliminazione dell'ICI sulla prima casa, le quote relative alla minore entrata per i Comuni, sono state assegnate a carico del bilancio dello Stato e collocate fra i trasferimenti.
- Nel 2009 si sono definiti gli importi assegnati per la soppressione dell'ICI sulla prima casa;
- Nel 2011 l'abbattimento del valore dei trasferimenti è frutto, come visto, dell'attuazione della fiscalizzazione dei trasferimenti e dell'introduzione della compartecipazione all'IVA. Nel 2011 sul valore dei trasferimenti da fiscalizzare e sulle corrispondenti risorse del Fondo sperimentale incide anche la riduzione prevista dal D.L. 78/2010 pari, per i comuni della Regione, a €10.319.795,71 (1,5 miliardi di euro a livello nazionale).

h) Nel 2012 non si registrano variazioni normative di rilievo e i valori registrati evidenziano un incremento superiore al 3% rispetto l'anno precedente completamente determinato dall'aumento dei trasferimenti ai comuni colpiti dal terremoto. Nel 2012 infatti i trasferimenti aumentano di €1.689.428,85 a livello regionale ma mentre per i comuni colpiti dal sisma aumentano di €5.519.043,78 (+108,8%), per gli altri comuni si riducono di €3.829.614,93 (-15,7%).

L'insieme di queste modifiche ha portato ad un crollo dei trasferimenti nel 2012 rispetto al 2001 del 66,90%, e ad una riduzione ancora più marcata della loro incidenza sulle entrate correnti pari al 71,42%.

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

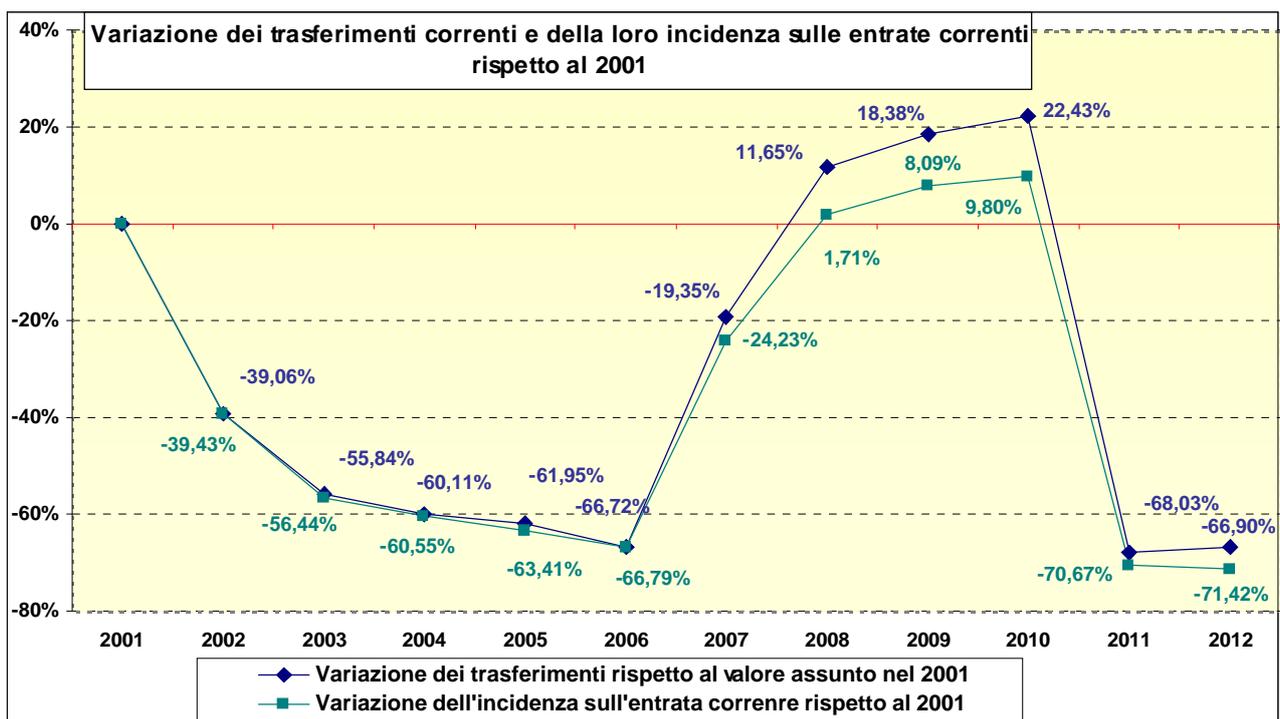


Grafico 4: Variazione dei trasferimenti correnti e dell'incidenza sulle entrate correnti

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

Anno	entrate extratributarie	Variazione annua entrate extratributarie	incidenza % sulle entrate correnti	Variazione annua incidenza % sulle entrate correnti
2001	1.016.620.709,41	0%	28,11%	0%
2002	961.338.139,00	-5,44%	26,42%	-6,02%
2003	949.446.296,00	-1,24%	25,90%	-1,98%
2004	975.318.517,00	2,72%	26,67%	3,00%
2005	1.037.062.282,00	6,33%	27,58%	3,38%
2006	994.695.235,00	-4,09%	27,45%	-0,47%
2007	1.051.675.093,00	5,73%	27,32%	-0,45%
2008	1.147.497.135,00	9,11%	28,90%	5,79%
2009	1.069.023.934,00	-6,84%	26,99%	-6,62%
2010	1.068.542.289,00	-0,05%	26,50%	-1,82%
2011	1.074.314.075,00	0,54%	27,25%	2,84%
2012	1.010.231.187,43	-5,97%	24,12%	-11,48%
Con Comuni Valmarecchia				
2009	1.072.821.007,00	-6,80%	26,98%	-6,59%
2010	1.071.762.340,00	-0,10%	26,48%	-1,86%
2011	1.077.932.007,00	0,58%	27,23%	2,86%
2012	1.014.203.357,54	-5,91%	24,12%	-11,43%

Tabella 4: entrate extratributarie

La quantificazione di ogni singolo anno, è determinata da alcune fuoriuscite di quote di entrata da servizi a seguito del variare della forma di gestione, compensato da un incremento delle tariffe e contribuzioni dell'utenza interessata dai servizi resi dall'Amministrazione. Il 2012 è stato un anno di profonda crisi economica e questo si è ripercosso nella contribuzione dell'utenza ai servizi e nei risultati delle partecipate.

Alla fine del 2012 le entrate extratributarie sono diminuite dello 0,63% rispetto al valore del 2001, con una crescita annua sostenuta nel 2007 e nel 2008 e un arretramento deciso nel corso dell'anno 2009; nel 2010 i valori subiscono variazioni annue trascurabili per poi aumentare dello 0,54% nel 2011 e per ridursi del 5,97% nel 2012. L'incidenza sull'entrata corrente risulta stazionaria nel periodo considerato fino al 2011, infatti, dopo una flessione nel corso del 2009 e 2010, il valore torna a superare il 27% nel 2011. Nel 2012 invece si riduce al 24,12%, il valore più basso mai riscontrato. Per le entrate extratributarie gli eventi sismici non hanno spostato il segno delle variazioni del 2012 rispetto l'anno precedente anche se nei comuni colpiti dal sisma tali entrate si sono ridotte percentualmente in misura minore (-3,5%) rispetto al dato regionale.

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

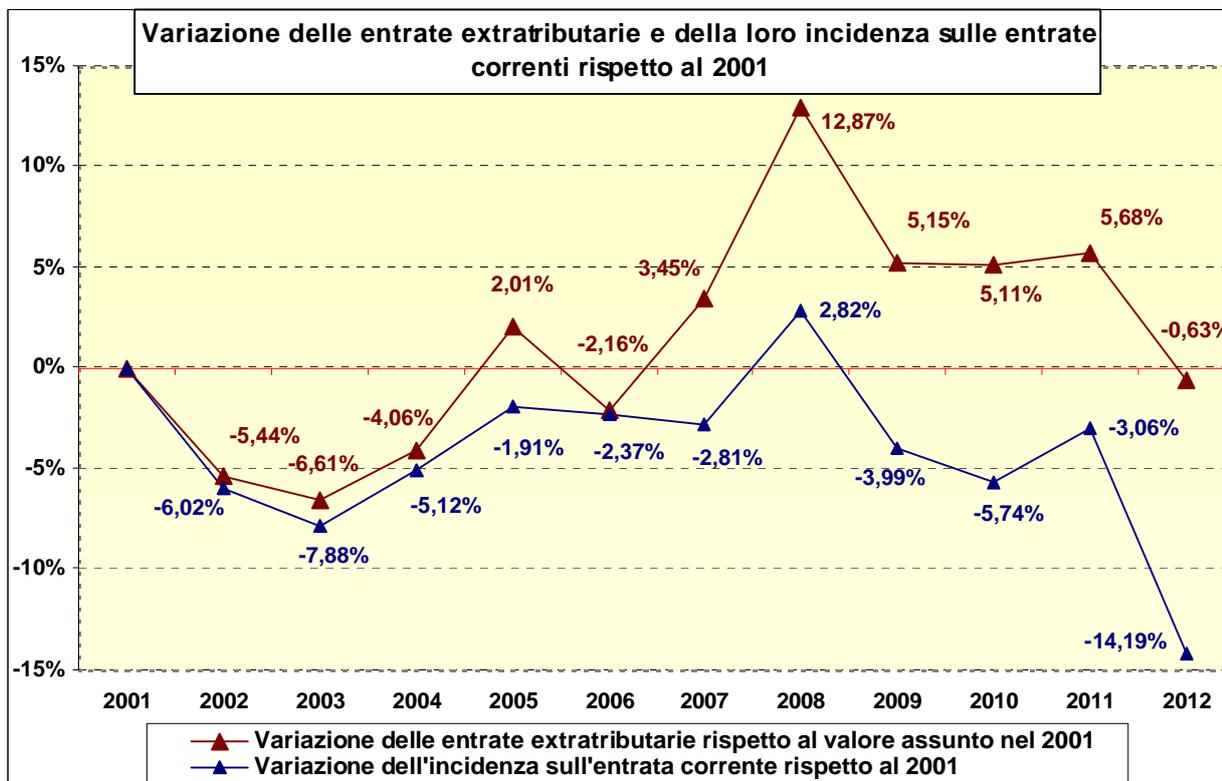


Grafico 5: *Variazione delle entrate extratributari e dell'incidenza rispetto le entrate correnti*

I dati relativi alle **componenti delle entrate correnti** permettono anche di osservare come nel periodo interessato, il 2011 è l'anno di svolta in cui l'**autonomia finanziaria** degli enti ha raggiunto il livello del 91,63% di entrate correnti direttamente prelevate dai propri territori, superando anche il 2006 che rappresentavo il valore massimo, per poi aumentare lievemente nel 2012 al 91,85%.

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

Quanto appena asserito, tenendo conto dei dati già in precedenza illustrati, è visualizzabile attraverso il grafico 7 che mostra l'evoluzione del peso relativo delle tre componenti dell'entrata corrente. E' possibile affermare che il processo di attuazione del federalismo fiscale ha invertito la tendenza ormai consolidata dal 2008, tale per cui vigeva un regime di finanza derivata del tutto simile a quello riscontrato nel 2001, portando i valori del 2011 ed ancor più nel 2012 al massimo grado di autonomia tributaria ed al livello minimo di dipendenza dai trasferimenti.

Va tuttavia ricordato che le risorse del fondo sperimentale continuano ad essere dei trasferimenti e che pur volendo definire questo quadro come positivo va ricordato che gli fanno da contraltare alcuni elementi negativi in parte già evidenziati: la riduzione delle risorse e i vincoli del Patto di stabilità in particolar modo.

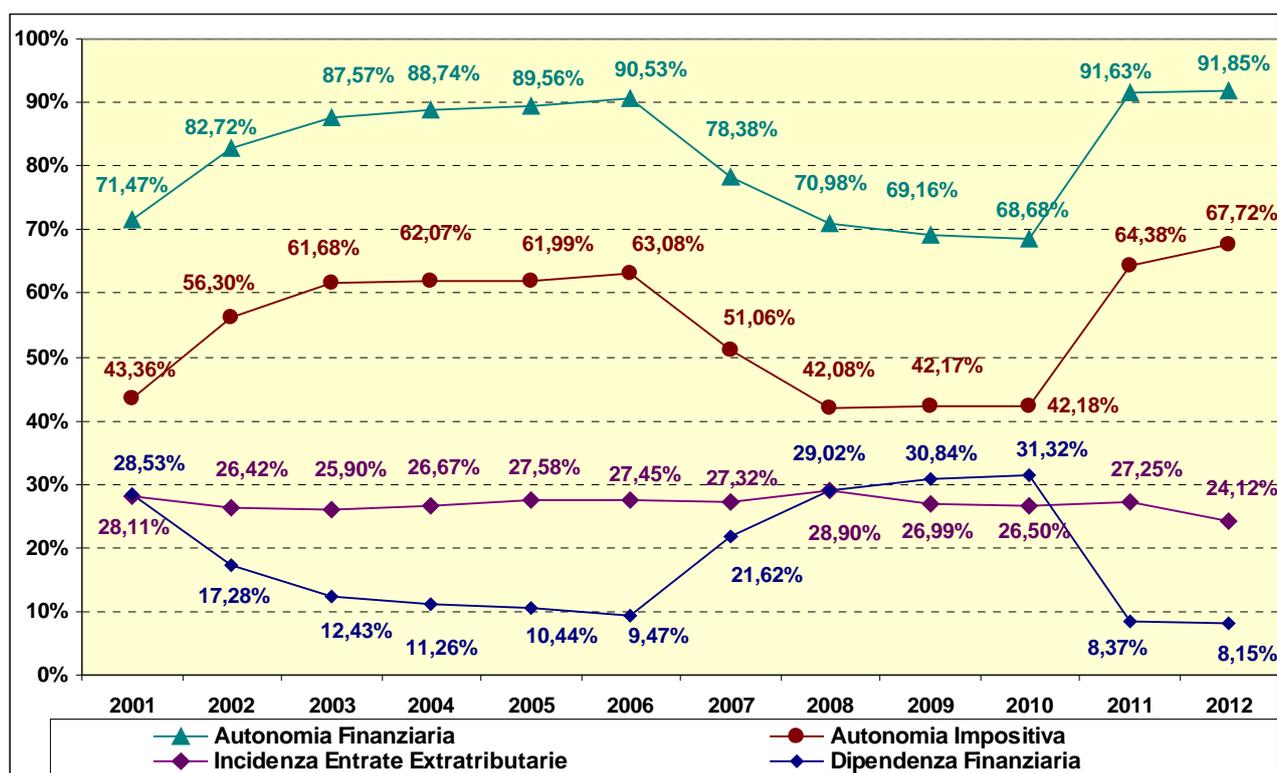


Grafico 6: andamento dell'autonomia finanziaria e impositiva, dell'incidenza delle entrate extratributarie e della dipendenza dai trasferimenti correnti.

Confrontando infine i dati regionali (348 comuni) con i dati nazionali dell'Istat relativi ai bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali del 2012 (cfr. nota 7) si nota principalmente la minore dipendenza dei comuni dell'Emilia-Romagna dai trasferimenti da parte degli altri livelli di governo. In particolare si osserva che l'autonomia finanziaria complessiva del nostro Paese si attesta su livelli ben più bassi dell'Emilia-Romagna essendo pari all'83,11% contro il 91,84% a livello regionale, discorso analogo vale per l'autonomia impositiva, con dato nazionale del 61,31% contro il 67,72% regionale e per l'incidenza delle entrate extratributarie, con un valore nazionale del 21,80% a fronte del 24,12% regionale. Per contro è maggiore in Italia l'incidenza dei trasferimenti sulle entrate correnti che si attestano al 16,89% contro un dato regionale che è pari all'8,16%.

Oltre al confronto dei rapporti di composizione dell'entrata corrente tra i valori regionali e nazionali attraverso l'impiego degli indicatori appena rappresentati, è piuttosto interessante ripetere il confronto rapportando l'entrata corrente alla popolazione residente.

I dati mostrano che le entrate correnti per abitante sono minori di 71.69 euro rispetto l'aggregato nazionale; sono lievemente maggiori le entrate extratributarie e tributarie procapite e decisamente inferiori i trasferimenti per abitante.

	Italia	Emilia-Romagna	Differenza
Entrate tributarie	620,51	636,90	16,38
Entrate da trasferimenti	170,97	76,69	- 94,29
Entrate extratributarie	220,64	226,86	6,21
Entrate correnti	1.012,13	940,44	- 71,69

Tabella 4.1: Valori Pro capite delle entrate correnti in Emilia-Romagna e in Italia. Dati di fonte Istat per l'aggregato nazionale e di fonte RER per l'aggregato regionale (348 comuni)

Si propone ora un approfondimento delle varie fonti di entrata.

## **Entrate Tributarie**

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

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

Il 2012 è stato l'anno in cui ha avuto luogo l'applicazione dell'IMU e tutta la serie di modifiche al Fondo sperimentale di riequilibrio già richiamate nella descrizione delle entrate correnti che hanno ulteriormente modificato il quadro di riferimento: per comprendere l'incertezza che ha caratterizzato il 2012 basti ricordare che i preventivi sono stati approvati entro il 31 di ottobre. Appare anche necessario sottolineare che a differenza degli scorsi anni già dal 2011 le riduzioni delle risorse trasferite e dal 2012 anche gli spostamenti di risorse dai trasferimenti alle entrate tributarie e viceversa hanno luogo all'interno del Titolo I dei consuntivi rendendo quindi il confronto intertemporale non proprio agevole.

### ***Prelievo fiscale pro - capite***

L'indicatore consente di valutare l'entrata da tributi riferita ad ogni cittadino residente. Il modificarsi delle regole che classificano l'entrata tributaria, non consente di confrontare con correttezza i vari indici annuali. E' invece interessante il confronto fra l'anno 2007 e l'anno 2009 in quanto, la differenza è dovuta esclusivamente alla eliminazione dell'ICI sulla prima casa e conseguentemente rappresenta una riduzione della pressione fiscale locale. L'introduzione della compartecipazione all'IVA e del fondo sperimentale di riequilibrio, complessivamente pari a € 780.860.889, spiegano il 93% dell'incremento delle entrate tributarie riscontrato nel 2011 rispetto al livello del 2010. Nel 2012, come più volte ricordato, gli aumenti sono legati principalmente alla dinamica dell'IMU.

La situazione nei vari anni presenta i seguenti risultati:

Anno	entrate tributarie	abitanti al 31dicembre	Pressione tributaria pro - capite
2001	1.567.979.477,04	4.037.095	388,39
2002	2.048.521.159,00	4.059.416	504,63
2003	2.261.274.088,00	4.101.324	551,35
2004	2.269.612.273,00	4.150.975	546,77
2005	2.331.213.006,00	4.187.544	556,70
2006	2.285.991.187,00	4.223.585	541,24
2007	1.965.357.721,00	4.275.843	459,64
2008	1.670.501.890,00	4.337.966	385,09
2009	1.670.434.458,00	4.377.473	381,60
2010	1.700.653.766,00	4.414.331	385,26
2011	2.538.023.995,00	4.441.148	571,48
2012	2.836.202.051,08	4.453.164	636,90
Variazione 2012/2001	80,88%	10,31%	63,98%
Con Comuni Valmarecchia			
2009	1.676.559.816,00	4.395.606	381,42
2010	1.706.842.947,00	4.431.359	385,17
2011	2.548.303.299,00	4.459.246	571,47
2012	2.847.625.357,46	4.471.104	636,90

Tabella 5: Entrate tributarie e pressione fiscale

Analizzando il prelievo pro-capite emerge che la riduzione fra l'anno 2007 e il 2008 è di €78,24 per abitante, pari a - 17,01%. È però significativo notare come il pro - capite del 2009 sia pressoché identico a quello del 2001 (-1,75%). In sostanza neutralizzate le diverse collocazioni contabili di alcune entrate (es. "Compartecipazione all'IRPEF"), quello che emerge consente di sostenere che negli anni dal 2001 al 2009, l'azione di incremento delle aliquote tributarie, soprattutto riferite alla "addizionale comunale all'IRPEF" e all'ICI, hanno incrementato il prelievo fiscale locale in misura pari a quanto poi ridotto con la eliminazione dell'ICI sulla prima casa. Va evidenziato che gran parte del periodo considerato e fino al 2011 è stato interessato da un blocco nella possibilità di incrementare le aliquote e le altre misure fiscali, previsto dalle norme che si sono via via succedute. Nel 2010 la situazione resta sostanzialmente invariata rispetto l'anno precedente mentre nel 2011, per le ragioni ormai note, la pressione tributaria pro capite aumenta di € 186,22 rispetto l'anno precedente. Nel 2012 la pressione tributaria aumenta di ulteriori €65,42 rispetto il 2011.

La maggiore autonomia tributaria dei comuni dell'Emilia-Romagna rispetto il dato nazionale si riflette anche nella pressione fiscale lievemente superiore (cfr tabella 4.1)

### **Fondo Sperimentale di riequilibrio (FSR)**

La valorizzazione del FSR del 2012 determina una serie di implicazioni per le entrate tributarie tali da indurre a procedere con l'analisi proprio partendo da tale voce.

Come già accennato nei certificati del 2011 e, seppure in misura minore, anche nei certificati del 2012 la valorizzazione del FSR non sempre risulta appropriata e di conseguenza si è preferito impiegare in questo paragrafo dati di fonte diversa.

Utilizzando quindi i dati del Ministero degli interni estratti il 12/03/2013 e partendo dal valore del Fondo assegnato nel 2011, si osserva come la compensazione per maggior gettito IMU ammonta a € -203.395.022,05 mentre l'inserimento della compartecipazione all'IVA (€ 294.410.917,37) e l'eliminazione dell'addizionale sul consumo di energia elettrica con la relativa compensazione (€ 49.242.991,69) incrementano il valore del fondo rispetto al 2011 pur risultando tendenzialmente neutrali sul totale delle entrate tributarie. Il fondo sperimentale subisce poi le riduzioni per i comuni con più di 5.000 abitanti previste dall'art 14 del D.L. 78/2010 (€ -74.455.803,97) e dall'articolo 28 del D.L. 201/2011 (€ -140.978.986,45). Tutte le modifiche che ha subito il Fondo sperimentale rispetto l'anno precedente sono evidenziate nella tabella 6.

Volendo calcolare la variazione di risorse complessivamente determinatesi e sapendo che sul fondo incidono molte voci possiamo comunque trascurare le compensazioni per IMU in quanto dovrebbero trovare riscontro uguale e contrario nelle poste di bilancio. Si osserva quindi che nel 2011 i comuni disponevano di €963.980.253, a titolo di FSR, compartecipazione IVA, addizionale energia elettrica, risorse complessive che con i tagli diventano €737.381.314,68 nel 2012, con una perdita di €226.598.938,92 pari al 23,51% delle risorse del 2011.

ASSEGNAZIONI DA FEDERALISMO MUNICIPALE ANNO 2012 estrazione 12 02 2013	IMPORTI
FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO ATTRIBUITO 2011	613.342.772,82
COMPARTICIPAZIONE ALL'IVA ATTRIBUITA NEL 2011	294.410.917,37
VARIAZIONI CONTABILI	6.983.571,72
EFFETTO RIDUZIONE ARTICOLO 14, COMMA 2 DEL DL 78/2010	-74.455.803,97
ATTRIBUZIONE SOMME PER SOPPRESSA ADDIZIONALE COMUNALE SUI CONSUMI DI ENERGIA ELETTRICA	49.242.991,69
RIDUZIONE ARTICOLO 28, COMMI 7 E 9 DEL DL 201/2011	-140.978.986,45
RIDETERMINAZIONE 2012 DETRAZIONE ARTICOLO 2, COMMA 183, DELLA LEGGE 191/2009	-7.190.644,62
RIDUZIONE DA ART. 16, C. 6, DL 95/2012 (SPENDING REVIEW)	-3.735.429,88
SOMME COMUNICATE ALL'AGENZIA DELLE ENTRATE PER IL VERSAMENTO (SPENDING REVIEW)	18.917,00
RID. MANCATO RISP. PATTO DI STABILITA' 2011 (ART. 7, C 2, DLG 149 DEL 2011)	-256.991,00
COMPENSAZIONE PER MAGGIORE/MINORE GETTITO DA IMPOSTA MUNICIPALE PROPRIA	-203.395.022,05
SOMME COMUNICATE ALL'AGENZIA DELLE ENTRATE PER INCAPENZA RISORSE (IMU)	1.878.372,43
TOTALE	535.864.665,06

Tabella 6: Assegnazioni da federalismo municipale. Fonte Ministero degli interni, estrazione del 12/03/2013 (348 comuni).

## ***Imposta Municipale Unica***

L'IMU, prevista dal DLgs 23/2011, è stata anticipata al 2012 dal Decreto Salva Italia (D.L. 201/2011) varato il 6/12/2011 per far fronte all'aggravarsi del quadro economico e per le crescenti tensioni sui rendimenti dei titoli del debito sovrano. La manovra di correzione dell'indebitamento netto predisposta dal Decreto ammontava a 1,3 punti percentuali di PIL e dei 17,9 miliardi previsti nel 2012 dal lato delle entrate 11 miliardi scaturivano dall'anticipazione dell'IMU ad aliquota base (e dal correlato aumento delle rendite catastali)<sup>8</sup>.

Come si evince dalla relazione tecnica del decreto ben nove degli undici miliardi sono di competenza statale e 2 di competenza comunale cui corrispondeva un'identica riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio. In sede di conversione principalmente per l'introduzione delle detrazioni sull'abitazione principale (anche per figli a carico) e la corrispondente perdita di gettito (-400 milioni), la stima delle riduzione del Fondo sperimentale per l'anno 2012 è stata portata a 1,6274 miliardi<sup>9</sup>.

Cercando di essere schematici possiamo semplificare l'intera partita dell'IMU nel 2012 in questi passaggi:

1. L'aumento stimato del gettito IMU rispetto all'ICI è legato alla tassazione sulla prima casa (+ 3,4 miliardi) all'aumento delle aliquote (0,76% base con possibilità di variazione dello 0,3%; 0,4% per l'abitazione principale con variazioni dello 0,2%) e dalla rivalutazione delle rendite catastali.
2. L'IMU è ripartita tra Stato e comuni, al primo spetta il 50% dell'imposta calcolata ad aliquota base per tutti gli immobili ad eccezione dell'abitazione principale e pertinenze nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale;
3. Le variazioni del Fondo sperimentale sono determinate fondamentalmente calcolando la differenza tra l'importo dell'IMU ad aliquota base di spettanza comunale e i valori dell'ICI del 2010 così come stimati dall'ISTAT;
4. Le stime dell'IMU di spettanza comunale elaborate dal MEF hanno subito diverse variazioni, da aprile a luglio del 2012 ed infine a maggio del 2013. Le stime dell'ICI 2010 sono invece in difetto, come risulterà poi dalle correzioni dell'ISTAT (+464 milioni) e determinano pertanto un taglio improprio al fondo sperimentale. Gli importi complessivi della riduzione del fondo sperimentale già evidenziati nella tabella 6 ammontano per i comuni dell'Emilia-Romagna a €-203.395.022,05 nel 2012;
5. Le stime dell'IMU sono state poi corrette, come detto, a maggio del 2013 ai sensi del D.L. 174/2012 determinando per i comuni dell'Emilia-Romagna in aggregato un'ulteriore riduzione del fondo di €-13.876.395,08<sup>10</sup>;
6. Tutto questo e il contenzioso sulle cifre che ne è scaturito ha comportato la necessità di continui adeguamenti normativi, infatti l'articolo 13 del D.L. 201/2011 è stato ad oggi, 10/4/2014, modificato ben 12 volte e ha determinato notevoli incertezze per i comuni. Infatti questi ultimi, come detto, hanno deliberato il bilancio di previsione del 2012 entro il 31/10/2012 (e trasmesso il relativo certificato entro il 30/11/2012) utilizzando come base per

---

<sup>8</sup> Relazione concernente gli effetti di correzione degli obiettivi della manovra finanziaria per il triennio 2012-2014 reperibile al seguente indirizzo: [http://www.regione.emilia-romagna.it/sederoma/i-focus/archivio/copy\\_of\\_provvedimenti-finanziari-2010-2011/documentazione/Relazione.Correzione.2012.2014.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/sederoma/i-focus/archivio/copy_of_provvedimenti-finanziari-2010-2011/documentazione/Relazione.Correzione.2012.2014.pdf)

<sup>9</sup> Dossier di documentazione del Servizio Bilancio del Senato all'indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00737567.pdf>

<sup>10</sup> Per maggiori dettagli vedasi: <http://finanze.regione.emilia-romagna.it/notizie/2013/esito-della-verifica-del-gettito-dell2019imu-del-2012-per-i-comuni-della-regione-emilia-romagna>

- l'IMU le stime del MEF di luglio 2012 ad aliquota base (accertamento convenzionale)<sup>11</sup> e per il FSR i valori corrispondenti definiti dal Ministero dell'Interno come pubblicati nella tabella 6. I certificati dei consuntivi del 2012 sono stati invece trasmessi entro l'11/11/2013;
7. Si ricorda, infine, che sono esenti dall'IMU i fabbricati distrutti o gravemente danneggiati a seguito degli eventi sismici del 2012, con una perdita di gettito per tutti i comuni interessati dell'ordine di 14,2 milioni (vedasi nota 11 per i dettagli).

L'IMU accertata nel 2012 per i 348 comuni della Regione ammonta dunque a €1.571.023.344,64<sup>12</sup> corrispondenti al 37,36% dell'entrata corrente; l'ICI invece ha raggiunto il suo valore massimo nel 2007 con un importo, comprensivo dei 7 comuni della Valmarecchia allora facenti parte delle Marche, di €1.289.575.104.

In effetti se dall'ammontare dell'IMU accertata nel 2012 sottraiamo le variazioni compensative del FSR (203.395.022,05 e 13.876.395,08, risorse che restano nella disponibilità del bilancio dello Stato), si ottiene un importo pari a €1.350.996.873,62 con un incremento nominale di €1.421.769,62 rispetto al valore massimo dell'ICI, comprensivo della prima casa, del 2007. Bisogna sottolineare al riguardo che il coefficiente per tradurre valori monetari del 2007 in valori del 2012, così come calcolato dall'ISTAT, è pari a 1,117 ovvero l'ICI del 2007 varrebbe €1.440.455.391,17 nel 2012 cioè €89.458.517,55 in più del valore dell'IMU al netto delle riduzioni del FSR. Volendo poi trascurare l'effetto della variazione dei prezzi risulta opportuno ricordare che le riduzioni ai trasferimenti del 2012 illustrati nella tabella 6 e nella nota 9 (rispettivamente 74.455.803,97 ex D.L.78/2010, 140.978.986,45 ex D.L. 201/2011, 2.679.272,04 come ulteriore taglio ex D.L.201/2011 a seguito della verifica del gettito IMU di maggio 2013 e 3.735.429,88 di riduzioni ex Spending Review) sono di gran lunga superiori all'aumento nominale determinato dall'applicazione dell'IMU.

Andando ad analizzare l'aliquota ordinaria evidenziata nella tabella 7 si può osservare che sono 267 i comuni che hanno l'aliquota a livelli maggiori o uguali allo 0,86% mentre solo 6 hanno aliquote minori o uguali allo 0,66% (nessun comune si trova nella classe tra 0,66% e 0,76%); i comuni che hanno incrementato le aliquote base sono 286. L'aliquota media è inoltre uguale allo 0,907%

Numero Comuni	Popolazione	Classi Aliquote Ordinarie	IMU Sperimentale Abitazione Principale	IMU Sperimentale Non Da Abitazione Principale
4	20.272	Aliquota >= 0,46% e <0,56%	2.379.701,74	1.438.144,41
2	9.015	Aliquota >=0,56% e <0,66%	626.937,93	3.265.953,07
56	319.929	Aliquota =0,76%	21.371.024,29	71.434.245,73
19	124.654	Aliquota >0,76% e <0,86%	7.745.311,76	32.556.111,37
120	1.167.369	Aliquota >=0,86% e <0,96%	104.915.837,49	270.166.697,63
147	2.829.865	Aliquota >=0,96%	284.272.365,73	770.851.013,49
348	4.471.104		421.311.178,94	1.149.712.165,70

Tabella 7: Classi di aliquote ordinarie, numero di comuni, popolazione e relativo gettito IMU accertato.

Per quanto riguarda invece l'aliquota prima casa dalla lettura della tabella 8 si evince che sono 148 i comuni che hanno aumentato le aliquote al di sopra dello 0,4% e 4 quelli che le hanno ridotte.

<sup>11</sup> Per un'analisi puntuale si può consultare il sito dell'IFEL ed in particolare: <http://www.fondazioneifel.it/imu/i-nostri-approfondimenti/item/2-le-nuove-stime-imu-fonte-mef>.

<sup>12</sup> Dall'importo dell'IMU mancano circa 10,6 milioni di euro che un comune della provincia di Rimini ha inserito erroneamente tra le altre imposte.

L'aliquota media risulta essere pari allo 0,465% e l'aliquota media, ponderata con la popolazione, è uguale allo 0,472%.

Numero Comuni	Popolazione	Classi Aliquote Prima Casa	IMU Sperimentale Abitazione Principale	IMU Sperimentale Non Da Abitazione Principale
3	4.544	Aliquota >=0,2% e <0,3%	46.665,41	386.697,15
1	26.035	Aliquota >=0,3% e <0,4%	1.527.658,86	9.798.148,25
123	1.507.442	Aliquota =0,4%	136.786.063,11	414.711.549,03
73	794.304	Aliquota >0,4% e <0,5%	74.427.469,64	184.978.364,43
95	1.435.154	Aliquota >=0,5% e <0,55%	134.399.150,71	365.546.563,06
53	703.625	Aliquota >=0,55%	74.124.171,21	174.290.843,78
348	4.471.104		421.311.178,94	1.149.712.165,70

Tabella 8; Classi di aliquote prima casa, numero di comuni, popolazione e relativo gettito IMU accertato.

Per consentire, infine, un confronto delle aliquote ordinarie dell'IMU con i livelli delle aliquote ordinarie dell'ICI<sup>13</sup>, utilizzando un intorno del valore massimo che tenga conto delle differenti scale di misura, si vede dalla tabella 9 che 276 comuni avevano aliquote ICI maggiori o uguali al 6,5 per mille mentre sono 147 i comuni con aliquote IMU maggiori o uguali al 9,6 per mille e 267 i comuni con aliquote dell'IMU maggiori o uguali all'8,6 per mille. Si ricorda che nel 2011 la maggior parte delle prime case non pagavano l'ICI.

Aliquote 2011	numero Comuni	abitanti	% comuni sul totale	% popolazione
7 per mille	167	2.772.795	47,99%	62,18%
Tra 6,5 e 7 per mille	109	1.081.721	31,32%	24,26%
Tra 6 e 6,5 per mille	45	310.294	12,93%	6,96%
Tra 5,5 e 6 per mille	16	257.798	4,60%	5,78%
Tra 5 e 5,5 per mille	6	27.349	1,72%	0,61%
Tra 4,5 e 5 per mille	4	5.964	1,15%	0,13%
Tra 4 e 4,5 per mille	1	3.325	0,29%	0,07%
Totale	348	4.459.246	100,00%	100,00%

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

<sup>13</sup> L'andamento dell'ICI dal 2001 al 2011 è stato descritto nella precedente versione del rapporto e risulta visualizzabile al seguente indirizzo:

[http://finanze.regione.emilia-romagna.it/finanza-del-territorio/analisi-e-commenti/2013/AnalisiConsuntivi2001\\_2011.pdf/at\\_download/file/AnalisiConsuntivi2001\\_2011.pdf](http://finanze.regione.emilia-romagna.it/finanza-del-territorio/analisi-e-commenti/2013/AnalisiConsuntivi2001_2011.pdf/at_download/file/AnalisiConsuntivi2001_2011.pdf)

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

Il provento si era stabilizzato dopo l'importante intervento normativo contenuto nella legge n. 133/1999 e, pur con una quota unitaria per kW che non si è modificata negli anni dal 2001 al 2010 e con i riflessi della liberalizzazione del mercato elettrico, le entrate presentano quasi tutti gli anni un incremento rispetto all'anno precedente. Si tratta di risorse che hanno una incidenza limitata sulle entrate correnti ma che nel complesso hanno un significato interessante. Il cespite, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009 e del decreto legislativo n. 23 del 2011 resta nella disponibilità dei Comuni solo fino al 2011 mentre dal 1° gennaio 2012 l'addizionale cessa di essere applicata e sarà sostituita dall'accisa erariale in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica. A seguito di tale disapplicazione i comuni hanno visto aumentare nel 2012 l'importo del fondo sperimentale di riequilibrio dell'importo corrispondente (€14 milioni a livello nazionale) che risulta essere pari a €49.242.991,69 come già evidenziato nella tabella 6. Nella tabella 10 è evidenziata la situazione fino al 2011 e rispetto a quest'ultimo anno si può osservare che le risorse assegnate nel 2012 a titolo di variazione del FSR cui si accennava poc'anzi mostrano una riduzione superiore ai 7 milioni di euro.

Anno	Addizionale sul consumo dell'energia elettrica	incidenza % sulle entrate correnti	Variazione % rispetto all'anno precedente	Pressione pro - capite
2001	42.836.970	1,18%	0%	10,61
2002	47.575.798	1,31%	11,06%	11,72
2003	50.288.196	1,37%	5,70%	12,26
2004	52.219.274	1,43%	3,84%	12,58
2005	52.476.059	1,40%	0,49%	12,53
2006	50.410.371	1,39%	-3,94%	11,94
2007	54.834.472	1,42%	8,78%	12,82
2008	52.980.051	1,33%	-3,38%	12,21
2009	53.577.500	1,35%	1,13%	12,24
2010	56.236.276	1,39%	4,96%	12,74
2011	56.042.813	1,42%	-0,34%	12,62
Variazione 2011/2001	30,83%	20,01%		18,93%
Con Comuni Valmarecchia				
2009	53.757.744	1,35%	1,13%	12,23
2010	56.423.533	1,39%	4,96%	12,73
2011	56.310.741	1,42%	-0,20%	12,63

*Tabella 10: Addizionale sul consumo di energia elettrica, incidenza sulle entrate correnti e pressione fiscale*

### **Addizionale IRPEF**

Nel periodo esaminato l'addizionale IRPEF rappresenta la principale novità introdotta per garantire nuove risorse agli enti locali. L'addizionale è stata introdotta dal D.lgs. n. 360 del 1998 ed applicata dal 1999. L'addizionale è stata oggetto di un blocco delle aliquote che ha interessato diversi anni, blocco che comunque è venuto meno a partire dal 2012. Gli accertamenti nei vari anni risultano dalla seguente tabella:

Anno	Addizionale comunale all'IRPEF	incidenza % sulle entrate correnti	incremento % rispetto all'anno precedente	Pressione pro - capite
2001	47.776.165	1,32%	0%	11,83
2002	100.016.313	2,75%	109,34%	24,64
2003	107.611.532	2,94%	7,59%	26,24
2004	112.934.419	3,09%	4,95%	27,21
2005	120.843.092	3,21%	7,00%	28,86
2006	127.363.846	3,51%	5,40%	30,16
2007	244.660.723	6,36%	92,10%	57,22
2008	275.476.727	6,94%	12,60%	63,50
2009	284.184.350	7,17%	3,16%	64,92
2010	285.754.671	7,09%	0,55%	64,73
2011	297.925.241	7,56%	4,26%	67,08
2012	335.485.925	8,01%	12,61%	75,34
Variazione 2012/2001	602,20%	472,04%		466,85%

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	285.268.776	7,17%	3,16%	64,90
2010	286.973.418	7,09%	0,60%	64,76
2011	299.227.294	7,56%	4,27%	67,10
2012	336.751.550	8,01%	12,54%	75,32

Tabella 11: Addizionale comunale all'IRPEF, incidenza sulle entrate correnti e pressione fiscale

Come si evince dai dati annuali, l'incremento degli accertamenti è stato senz'altro molto significativo, tenuto conto che, come già indicato, negli anni 2003 – 2006 e a partire di nuovo dal 2009, l'aliquota è stata interessata da un blocco legislativo che non consentiva ai Comuni di aggiornarla in sede di approvazione del bilancio annuale. Nel 2011, come già detto, è stato anche possibile per un breve periodo, dal 7/6 ed il 12/8, istituire o incrementare l'addizionale irpef dello 0,2% in più rispetto al 2010 e fino al massimo dello 0,4%. Nel 2012, invece, il blocco all'addizionale è venuto meno e i comuni hanno avuto nuovamente l'opzione di applicare e di rimodulare le aliquote, sempre nel limite del 0,8%, determinando un aumento percentuale degli accertamenti del 12,61% e di 8,26 euro pro capite rispetto l'anno precedente. In generale nel periodo osservato gli incrementi, che pure esistono da un anno all'altro, sono legati alla dinamica di crescita degli imponibili IRPEF e solo in piccola parte, negli anni 2005 e 2006, alla possibilità di deroga al blocco riconosciuta ai soli Comuni che non avevano applicato l'imposta e comunque nel limite dello 0,1%. Il 2007 è stato l'anno in cui le limitazioni sono state rimosse, e l'addizionale ha avuto un incremento notevolissimo nell'ordine del 92,1% rispetto all'anno precedente. E' chiaro che gli enti che negli anni precedenti hanno dovuto limitare la propria azione, in conseguenza delle limitazioni della possibilità di crescita dell'entrata, una volta tornati nella possibilità di definire in autonomia la loro politica fiscale, hanno incrementato in misura considerevole il prelievo a carico del cittadino.

A seguito delle variazioni normative evidenziate l'incremento che la posta di entrata ha avuto nel periodo 2001 – 2012 è pari a circa sei volte, naturalmente influenzato anche dall'ampliamento della base su cui viene applicato il tributo.

Considerando i dati in serie storica e riferendoci all'universo dei 341 comuni sempre presenti in Emilia-Romagna si può osservare che l'applicazione dell'imposta in Emilia-Romagna è pressoché ubiquitaria essendo applicata nel 95% dei comuni che rappresentano il 98% della popolazione e presenta nel corso degli anni un andamento crescente e particolarmente significativo in alcuni anni. Andando ad osservare la tabella 9 si vede infatti come l'applicazione dell'addizionale, ovvero i comuni che applicano l'aliquota, ha avuto un balzo nel 2002, è rimasta stabile fino al 2004 per poi aumentare fino al 2007. Gli ultimi incrementi si hanno nel 2011 e nel 2012.

Anno	numero comuni	popolazione	% dei comuni sul totale dei comuni della Regione	% della popolazione regionale
2001	196	2.020.553	57,48%	50,05%
2002	262	3.251.514	76,83%	80,10%
2003	265	3.398.484	77,71%	82,86%
2004	263	3.331.393	77,13%	80,26%
2005	286	3.690.534	83,87%	88,13%
2006	294	3.809.537	86,22%	90,20%
2007	307	4.072.058	90,03%	95,23%
2008	309	4.139.791	90,62%	95,43%
2009	309	4.176.246	90,62%	95,40%
2010	310	4.217.733	90,91%	95,55%
2011	318	4.330.485	93,26%	97,51%
2012	323	4.362.994	94,72%	97,98%

Tabella 12: Comuni e popolazione interessati all'applicazione dell'addizionale comunale all'IRPEF

Analizzando le aliquote medie, elaborate a partire dai dati del Dipartimento delle finanze del MEF<sup>14</sup> e rappresentate nella tabella 10, si evince come l'aliquota media ponderata con la popolazione si sia molto modificata dal 2001 al 2007 e poi ulteriormente nel 2008 restando costante fino al 2011 e aumentando poi nel 2012. Contemporaneamente aumenta il numero dei Comuni e di conseguenza il numero dei cittadini interessati dalla applicazione del tributo:

Anno	Aliquota Media	Aliquota Media Ponderata con la popolazione	Numero comuni che applicano l'Addizionale IRPEF
2001	0,31	0,226	196
2002	0,30	0,270	262
2003	0,30	0,273	265
2004	0,30	0,276	263
2005	0,30	0,259	286
2006	0,28	0,254	294
2007	0,49	0,453	307
2008	0,48	0,494	309
2009	0,48	0,494	309
2010	0,47	0,492	310
2011	0,46	0,494	318
2012	0,46	0,562	323

Tabella 13: Aliquote applicate e Comuni interessati all'applicazione dell'addizionale comunale all'IRPEF

<sup>14</sup> [http://www.finanze.gov.it/export/finanze/Per\\_conoscere\\_il\\_fisco/Fiscalita\\_locale/addirpef/index.htm](http://www.finanze.gov.it/export/finanze/Per_conoscere_il_fisco/Fiscalita_locale/addirpef/index.htm)

Per consentire il confronto temporale nell'analisi delle aliquote non sono considerati i comuni della Valmarecchia

Nell'analisi delle aliquote bisogna tuttavia tenere ben presente che a partire dal 2007 sono possibili soglie di esenzione ed aliquote differenziate per scaglioni di reddito che vengono utilizzate sempre con maggior frequenza dai comuni. L'utilizzo delle aliquote differenziate è stato un aspetto marginale fino al 2009 (ha interessato 3 comuni nel 2009, 5 nel 2008 e 2 nel 2007) ma è poi esploso dal 2010 con 122 comuni che applicavano aliquote differenziate, passati poi a 131 nel 2011 e 178 nel 2012 (189 nel 2013), per cui il calcolo dell'aliquota media ponderata ne risente continuando per lo più ad evidenziare una tendenza. In dettaglio nella tabella 10 dal 2007 al 2009 è mostrata l'aliquota ordinaria, mentre dal 2010 si evidenzia l'aliquota ordinaria in presenza di un'unica soglia di esenzione e l'aliquota più bassa per i comuni che presentano aliquote differenziate per scaglioni ed eventuali soglie di esenzione. Conseguentemente la presenza di soglie di esenzione porta a sovrastimare la popolazione soggetta all'aliquota ordinaria e quindi la media, mentre la differenziazione e l'utilizzo dell'aliquota minore determina una sottostima della media. L'effetto combinato, esenzione e aliquote per scaglioni, dipende invece dalla distribuzione dei redditi. Si sottolinea quindi la necessità di un eventuale approfondimento sulle addizionali, che tenga conto delle distribuzioni dei redditi e dei relativi scaglioni a livello comunale, se disponibili, e, nuovamente, che le aliquote medie dal 2007 evidenziano esclusivamente una tendenza. Inoltre la potenzialità della Addizionale IRPEF ancora non applicata non è facilmente determinabile in quanto non è più possibile stimare gli imponibili sulla base degli accertamenti e delle aliquote stesse, anche se uno sguardo ai dati di previsione del 2013 dà il senso che gli spazi disponibili siano ormai esigui: le previsioni del 2013 sono infatti aumentate solo del 3% rispetto le previsioni del 2012

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

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

I comuni che presentano accertamenti Per la TOSAP passano da 195 nel 2001 a 171 nel 2009 per poi ridursi a 167 nel 2011 e quindi a 168 nel 2012. Questo significa che la trasformazione della tassa in canone, è intervenuta in misura significativa alla fine degli anni '90 e che da allora solo pochi enti hanno deciso la modifica.

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

Anno	Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Pressione tributaria pro -capite
2001	12.669.834	0,35%	0%	3,14
2002	11.369.157	0,31%	-10,27%	2,80
2003	11.126.856	0,30%	-2,13%	2,71
2004	11.616.747	0,32%	4,40%	2,80
2005	11.595.326	0,31%	-0,18%	2,77
2006	12.203.569	0,34%	5,25%	2,89
2007	11.769.875	0,31%	-3,55%	2,75
2008	12.141.698	0,31%	3,16%	2,80
2009	11.717.336	0,30%	-3,50%	2,68
2010	11.454.919	0,28%	-2,24%	2,59
2011	11.118.352	0,28%	-2,94%	2,50
2012	11.113.695	0,27%	-0,04%	2,50
Variazione 2012/2001	-12,28%	-24,26%		-20,48%

Con Comuni Valmarecchia

2009	11.856.025	0,30%	-3,50%	2,70
2010	11.591.208	0,29%	-2,23%	2,62
2011	11.256.069	0,28%	-2,89%	2,52
2012	11.240.050	0,27%	-0,14%	2,51

*Tabella 14: TOSAP, incidenza sulle entrate correnti e pressione fiscale*

La differenza registrata nel 2012 rispetto al 2011 è trascurabile (-0.04%); l'incidenza pro capite resta uguale attestandosi su di un valore di €2,50 per cittadino residente.

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

Anche questa tassa, così come la tassa occupazione spazi ed aree pubbliche, presenta una situazione differenziata fra singoli Comuni. Infatti da tempo è in corso il progressivo passaggio da tassa a tariffa per l'igiene ambientale (TIA1) con eliminazione delle poste in entrata e spesa e transito nei bilanci dei soggetti gestori. A seguito della sentenza della Corte Costituzionale che ha riconosciuto il carattere fiscale alla Tariffa, si stava discutendo sulla necessità di riportare nei bilanci dei Comuni l'entrata e la spesa per il servizio in questione<sup>15</sup>. Tuttavia dal 2010 il D.L. 78 e la successiva Circolare 3/DF del MEF che ha fatto il punto sulla complessa normativa in materia, hanno chiarito la natura non tributaria della TIA1 e della tariffa integrata ambientale (TIA2) evidenziando altresì che i comuni hanno facoltà di mantenere la Tarsu, la TIA1 ovvero di passare alla TIA2.

Nel 2001 i Comuni che avevano optato per la tariffa erano solo 43 mentre, la situazione desunta dal conto consuntivo 2009 permette di valutare in 148 gli enti che nel 2001 accertavano la TARSU e che nel 2001 non presentano accertamenti per la "tassa" apprezzabili, portando quindi a 164 i comuni che non avevano accertamenti per la TARSU apprezzabili nel 2009. Nel 2012 ci sono ulteriori 9 comuni rispetto al 2009 che non presentano più accertamenti per la TARSU per un totale di 173 enti. I 7 Comuni della Valmarecchia prima appartenenti alla Regione Marche applicano tutti la TARSU.

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

Anno	Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Pressione tributaria pro - capite
2001	325.321.740	9,00%	0%	80,58
2002	327.707.506	9,01%	0,73%	80,73
2003	276.962.557	7,55%	-15,48%	67,53
2004	265.446.789	7,26%	-4,16%	63,95
2005	252.626.747	6,72%	-4,83%	60,33
2006	190.358.837	5,25%	-24,65%	45,07
2007	197.042.732	5,12%	3,51%	46,08
2008	210.839.868	5,31%	7,00%	48,60
2009	218.733.396	5,52%	3,74%	49,97
2010	226.560.985	5,62%	3,58%	51,32
2011	247.152.721	6,27%	9,09%	55,65
2012	247.364.639	5,91%	0,09%	55,55
Variazione 2012/2001	-23,96%	-34,34%		-31,07%

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	220.991.351	5,56%	3,74%	50,28
2010	228.802.411	5,65%	3,53%	51,63
2011	249.442.607	6,30%	9,02%	55,94
2012	249.796.075	5,94%	0,14%	55,87

*Tabella 15: TARSU e incidenza sulle entrate correnti*

<sup>15</sup> Sono soltanto due i comuni che hanno collocato nel 2009 la TIA al titolo primo, tra le tasse, per un valore di € 56.300; nel 2010 i comuni sono 3 per un valore di €422.400

Si tratta di risorse che nell'intero periodo considerato diminuiscono in termini assoluti. Ragionevolmente si può sostenere che negli anni 2007, 2008 e 2009 il numero dei Comuni interessati dalla tassa è rimasto pressoché invariato e conseguentemente, gli incrementi di gettito indicati sono legati ad aumenti della tariffa unitaria. Negli anni precedenti invece l'eventuale aumento delle tariffe unitarie era compensato con il crescente numero di Comuni che "esternalizzavano" la gestione del servizio con il passaggio a TIA. Nel 2010 e nel 2011 gli aumenti evidenziati sono anch'essi frutto di lievi aumenti nelle tariffe unitarie. Nel 2012 i valori restano sostanzialmente invariati rispetto l'anno precedente.

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

Si tratta di entrate direttamente collegate alla gestione del servizio che incidono in maniera limitata sul totale delle entrate di carattere tributario. Nei vari anni l'importo accertato è in calo a partire dal 2008 e la sua dinamica risulta dalla seguente tabella<sup>16</sup>:

Anno	Diritti sulle pubbliche affissioni	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Pressione tributaria pro - capite
2001	8.908.416	0,25%	0%	2,21
2002	7.933.044	0,22%	-10,95%	1,95
2003	7.964.323	0,22%	0,39%	1,94
2004	8.126.491	0,22%	2,04%	1,96
2005	8.226.847	0,22%	1,23%	1,96
2006	8.215.860	0,23%	-0,13%	1,95
2007	8.951.915	0,23%	8,96%	2,09
2008	8.764.482	0,22%	-2,09%	2,02
2009	8.130.240	0,21%	-7,24%	1,86
2010	7.540.540	0,19%	-7,25%	1,71
2011	7.301.443	0,19%	-3,17%	1,64
2012	6.487.678	0,15%	-11,15%	1,46
Variazione 2011/2001	-27,17%	-37,11%		-33,98%

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	8.146.106	0,23%	-7,22%	1,85
2010	7.551.235	0,21%	-7,30%	1,70
2011	8.157.709	0,22%	8,03%	1,83
2012	7.653.638	0,21%	-6,18%	1,71

Tabella 16: Diritti sulle pubbliche affissioni e incidenza sulle entrate correnti

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

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

<sup>16</sup> I valori del 2011 e del 2012 comprensivi dei comuni della Valmarecchia sono in controtendenza per l'erronea imputazione da parte di un comune delle risorse da imputare al FSR (1.162.259,48 nel 2012 e 852.583 nel 2011)

**Le entrate tributarie** con le riduzioni e le sostituzioni operate dalla legge nel periodo considerato, rappresentano da sempre la maggior fonte di finanziamento dei Comuni. Al di là degli effetti indotti dal passaggio al Titolo I dell'entrata di parte dei trasferimenti dallo Stato si evidenzia comunque un incremento notevole della pressione fiscale che ha ridotto in modo consistente il residuo spazio di autonomia a disposizione dell'ente locale. Questa ridotta potenzialità di crescita ha cominciato a produrre i propri effetti anche sulla spesa corrente che nel 2011 diminuisce in maniera sensibile (-3,6%) e nel 2012, pur aumentando lievemente (+1,5%) per fronteggiare gli eventi causati dal sisma, si attesta su valori nominali più bassi rispetto al 2008 nonostante l'attesa di un trend crescente, legato fra le altre cause anche all'aumento della popolazione residente, con conseguente maggiore richiesta di servizi.

I ragionamenti sull'addizionale all'irpef che mostra spazi di manovra limitati, l'andamento delle aliquote dell'IMU crescenti nel 2013, i corrispondenti dati di previsione desunti dai certificati ai bilanci del 2013 (rispettivamente € 353.635.664 per l'addizionale e €1.781.059.315 per l'IMU) evidenziano come i Comuni della Regione Emilia Romagna abbiano massimizzato i propri sforzi per reperire risorse in un contesto caratterizzato più dalla necessità primaria di contribuire alla correzione dei conti pubblici che dalla completa soddisfazione dei bisogni provenienti dai territori. Il sacrificio richiesto alla collettività ed ai comuni appare dunque duplice: maggior prelievo e tendenzialmente minori benefici.

Numero Comuni	Classi Aliquote Ordinarie
1	Aliquota >= 0,46% e <0,56%
24	Aliquota =0,76%
14	Aliquota >0,76% e <0,86%
103	Aliquota >=0,86% e <0,96%
206	Aliquota >=0,96%

Tabella 17: Numero di comuni per classi di aliquota IMU ordinaria nell'anno 2013

Numero Comuni	Classi Aliquote Prima Casa
4	Aliquota >=0,2% e <0,3%
1	Aliquota >=0,3% e <0,4%
102	Aliquota =0,4%
75	Aliquota >0,4% e <0,5%
110	Aliquota >=0,5% e <0,55%
56	Aliquota >=0,55%

Tabella 18: Numero di comuni per classi di aliquota IMU prima casa nell'anno 2013

Come si è potuto osservare le entrate tributarie dei comuni, inoltre, sono legate all'andamento di pochi cespiti, la tassa sui rifiuti, l'addizionale irpef e la tassazione immobiliare su cui i comuni hanno facoltà di azione e su alcuni rilevanti trasferimenti variamente denominati e non sempre presenti, ovvero le compartecipazioni all'IRPEF e all'IVA e il FSR, che ne modificano la composizione ed il livello. Proprio per rappresentare la composizione e del livello delle entrate tributarie si sostituiscono ai valori del FSR e della compartecipazione all'IVA presenti nei certificati dei rendiconti 2011, i valori pubblicati dal Ministero degli Interni, sottolineando che la correzione così effettuata porta a sopravvalutare, di poco, le entrate tributarie<sup>17</sup> rendendone però possibile l'analisi grafica..

<sup>17</sup> La ragione è che nei certificati del 2011 a fronte di 130 milioni in meno di risorse imputate al FSR e alla compartecipazione all'IVA sono stati inseriti circa 80 milioni in più tra i trasferimenti dallo Stato e circa 50 milioni in più tra le voci residuali delle categorie 1 e 3. Tuttavia i 50 milioni in più rappresentano circa l'1,87% delle entrate tributarie corrette.

Il grafico 7 serve quindi a mostrare l'influenza dei trasferimenti sulla composizione delle entrate tributarie con le altre entrate che riducono di conseguenza il loro peso sul totale, e soprattutto evidenzia come pochi cespiti determinano più del 90% del valore delle entrate tributarie.

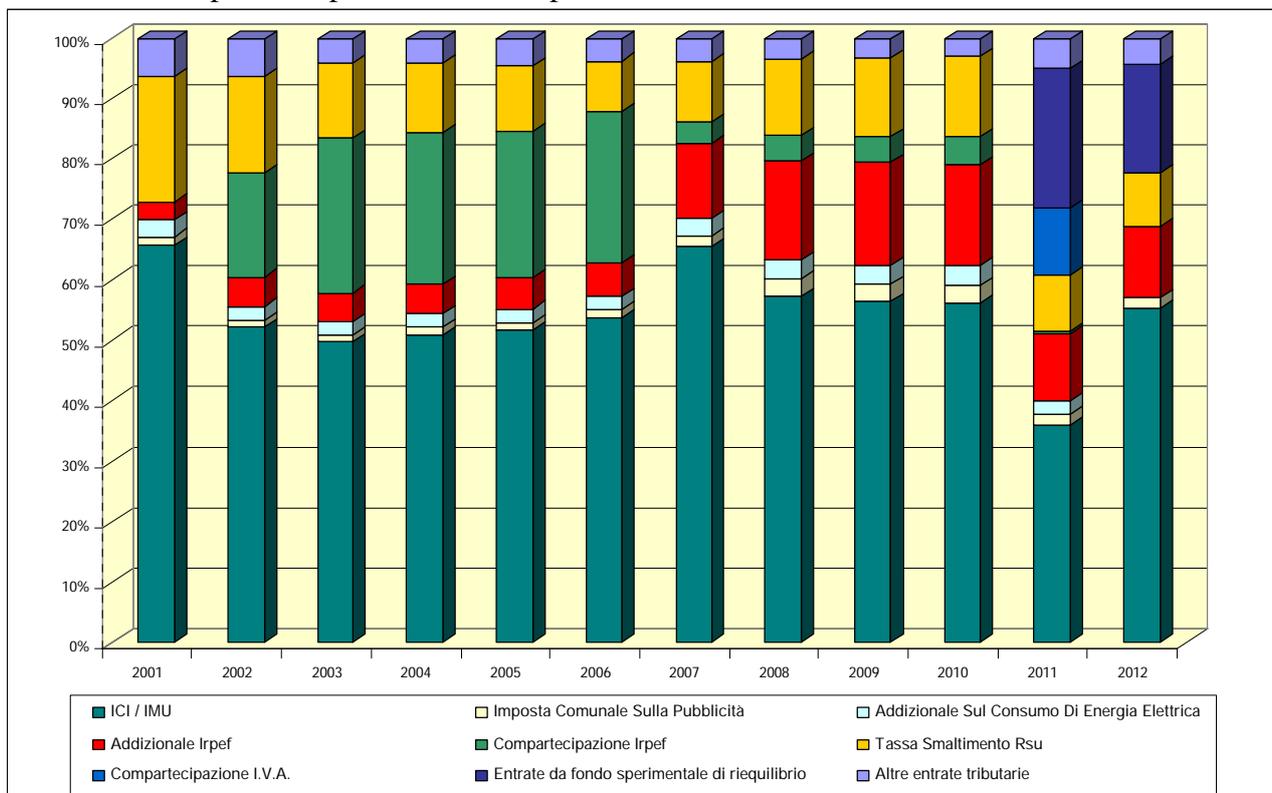


Grafico 7: Composizione delle entrate tributarie

Il grafico 8 evidenzia anche il livello delle entrate tributarie, sempre sottolineando la peculiarità del 2011.

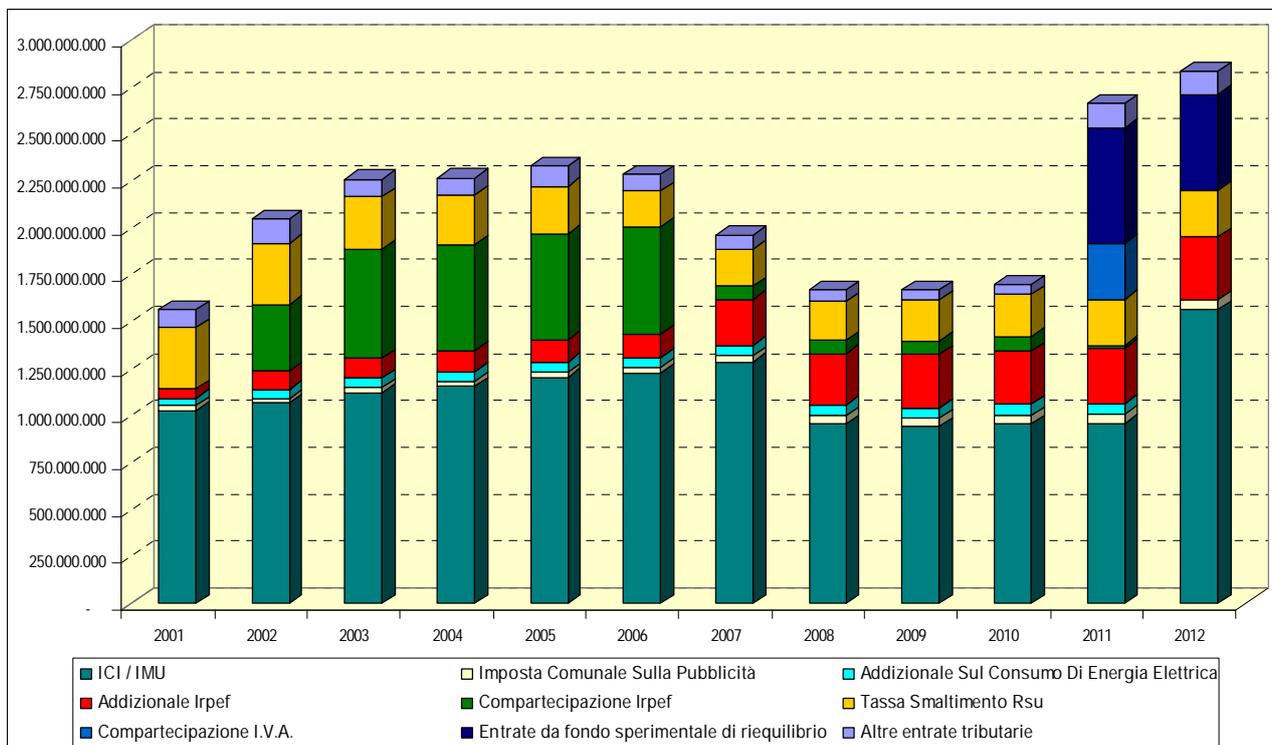


Grafico 8: Composizione e livello delle entrate tributarie

In questo caso si notano gli effetti dell'introduzione dal 2002 al 2006 della compartecipazione all'IRPEF e la particolarità del 2011 con l'impatto sul Titolo I del FSR e della compartecipazione all'IVA. Nel 2012 si osserva il peso dell'IMU e la contrazione del FSR comprensivo anche della compartecipazione all'IVA; vale anche la pena sottolineare che con i dati di fonte ministeriale utilizzati per correggere i valori del 2011 l'incremento annuo delle entrate tributarie del 2012 desunto dai certificati dei rendiconti (11,75%, cfr. Tabella 2) si riduce di molto passando al 6,32%.

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

### ***Trasferimenti dallo Stato:***

I dati sui trasferimenti dallo Stato devono essere considerati con alcune cautele; le variazioni che si evidenziano nei vari anni sono collegate a modifiche normative o a situazioni di fatto che hanno nel tempo ridotto e poi aumentato il provento. Già si è detto della collocazione temporanea fra le entrate tributarie di una quota consistente di trasferimenti sotto la voce “compartecipazione all’IRPEF” , attualmente la vicenda è rientrata e i trasferimenti per quella parte sono tornati ad essere rilevati al titolo secondo del bilancio. Nel 2011 i trasferimenti, come noto, sono stati in buona parte fiscalizzati. Si riporta per comodità l’illustrazione delle singole circostanze che hanno prodotto variazioni significative ai trasferimenti statali, già illustrate nelle premesse:

- a) nel 2002, i trasferimenti statali sono stati ridotti in corrispondenza della assegnazione ai Comuni di “compartecipazione IRPEF” che agiva in via sostitutiva;
- b) nel 2003 l’incremento dell’aliquota della compartecipazione ha ulteriormente ridotto i trasferimenti;
- c) in ogni caso, annualmente alcuni trasferimenti statali si riducono, ad esempio il “fondo sviluppo investimenti” presenta tutti gli anni un decremento legato alla cessazione dell’ammortamento di mutui assistiti da contributi.
- d) nel 2007 la modifica intervenuta in materia di “compartecipazione all’IRPEF” ha determinato un ritorno fra i trasferimenti statali di importanti risorse;
- e) dal 2008, come conseguenza dell’eliminazione dell’ICI sulla prima casa, le quote relative alla minore entrata sono state collocate fra i trasferimenti.
- f) dal 2009 la restituzione delle minori entrate relative all’ICI prima casa è risultata pari alla certificazione presentata dagli enti. Per l’anno 2008 invece alla completa copertura delle minori entrate mancano 344 milioni di €a livello nazionale.
- g) Nel 2011 interviene il taglio previsto dal DL78/2010 per un importo pari a €110.319.795,71 e rimangono teoricamente in essere al Titolo II dell’entrata soltanto i trasferimenti riferiti all’ex fondo sviluppo investimenti e la voce riferita agli altri trasferimenti non fiscalizzati.
- h) Nel 2012 le riduzioni ai trasferimenti che riguardano il FSR sono state illustrate nelle entrate tributarie (cfr. Tabella 6). Qui ricordiamo l’ effetto della riduzione indotta dall’articolo 14, comma 2 del DL 78/2010 di €74.455.803,97 e la riduzione ex articolo 28, commi 7 e 9 del DL 201/2011 di €140.978.986,45.

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

Come si è già accennato i certificati ai consuntivi del 2011 non sono perfettamente allineati con le modifiche indotte dalla fiscalizzazione dei trasferimenti ed inoltre nel 2012 tra i trasferimenti dallo Stato si ritrovano somme molto consistenti erogate per fronteggiare gli eventi sismici. In effetti, come si vede nella tabella 17, la quota di trasferimenti dallo Stato ai comuni colpiti dal sisma del 2012 è stata nel periodo 2001/2011 mediamente poco inferiore al 15% con un massimo nel 2011 del 20,4% ed un minimo nel 2006 dell'8,9%; nel 2012 detta quota balza al 43,2% ( i trasferimenti dallo Stato nei certificati sono nel 2011 pari a €106.266.817 e nel 2012 pari a €132.539.988,67).

Anno	Quota dei trasferimenti dallo Stato erogati ai comuni soggetti al sisma del 2012
2001	15,6%
2002	13,9%
2003	11,8%
2004	10,9%
2005	9,8%
2006	8,9%
2007	14,5%
2008	16,2%
2009	16,3%
2010	16,2%
2011	20,4%
2012	43,2%

Tabella 17: Quota dei Trasferimenti dallo Stato erogati ai comuni danneggiati dal sisma del 2012

Per queste ragioni nella tabella che segue si terrà conto del loro andamento fino al 2010, introducendo poi altre fonti informative per il confronto 2010-2012:

Anno	trasferimenti dallo Stato	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Trasferimenti dallo Stato pro -capite
2001	810.547.709	22,41%	0%	200,77
2002	428.847.551	11,79%	-47,09%	105,64
2003	294.271.478	8,03%	-31,38%	71,75
2004	228.244.599	6,24%	-22,44%	54,99
2005	207.763.410	5,52%	-8,97%	49,61
2006	184.150.163	5,08%	-11,37%	43,60
2007	630.903.032	16,39%	242,60%	147,55
2008	925.358.867	23,31%	46,67%	213,32
2009	990.625.425	25,01%	7,05%	226,30
2010	1.014.427.756	25,16%	2,40%	229,80
Variazione 2011/2001	25,15%	12,24%		14,46%

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

Tabella 18: Trasferimenti dallo Stato

Nella definizione dell'importo dei trasferimenti compensativi per ICI sull'abitazione principale che nel 2008 ammontava per i 348 comuni della Regione a €264.865.952 può avere inciso l'incertezza della quota di restituzione da parte dello Stato delle minori entrate collegate alla eliminazione dell'ICI sulla abitazione principale. Si rammenta che al momento della chiusura del conto consuntivo 2008, le norme in vigore prevedevano risorse disponibili per il rimborso pari a complessivi €2.864 milioni. La legge finanziaria per il 2010 ha integrato le disponibilità di €156 milioni. Per completare l'informazione occorre prendere atto che la medesima legge finanziaria per il 2010 (n. 191/09), ha integrato gli stanziamenti per gli anni 2009 e 2010, in misura sufficiente per il rimborso integrale per quegli anni, di quanto certificato dai Comuni (3.364 milioni di €). Le entrate accertate da trasferimenti compensativi ICI prima casa sono aumentate nel 2009 del 21,75% rispetto l'anno precedente attestandosi su di un importo pari a €322.468.804 e del 6,61% nel 2010 rispetto al 2009 con un valore pari a €343.796.043.

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

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

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

La compartecipazione all'IVA e il fondo sperimentale di riequilibrio calcolati secondo la metodologia indicata dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale nella riunione del 18/5/2011<sup>18</sup> ;

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

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

Tabella 19 variazione nei trasferimenti erariali dal 2010 al 2011. Fonte: Ministero degli Interni (348 comuni) ([http://finanzalocale.interno.it/docum/studi/varie/nota\\_metodologica\\_spett\\_11fed.html](http://finanzalocale.interno.it/docum/studi/varie/nota_metodologica_spett_11fed.html))

<sup>18</sup> [http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/Spettanze\\_fiscalizzabili\\_e\\_non\\_fiscalizzabili\\_-\\_anno\\_2011.pdf](http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/Spettanze_fiscalizzabili_e_non_fiscalizzabili_-_anno_2011.pdf) . Per la compartecipazione consultare anche: <http://federalismo.sspa.it/?p=290> e per i trasferimenti: <http://federalismo.sspa.it/?p=295> sul sito della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

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

Purtroppo come già illustrato dal 2012 la situazione è peggiorata con ulteriori tagli da D.L. 78/2010 e da D.L. 201/2011 di importo pari a 215,435 milioni di euro in Regione e dal 2013 ci saranno altri 2.250 milioni di euro di tagli al Fondo sperimentale a livello nazionale previsti dal Decreto 95/2012 sulla Spending Review che per i comuni dell'Emilia-Romagna è pari a €135.124.843,34<sup>19</sup>. Per dare un ordine di grandezza va sottolineato che nel periodo 2010-2013 si è verificata una riduzione cumulata dei trasferimenti di €460.879.429,47 dell'ordine cioè del 43% dei trasferimenti del 2010 e pari al 11,4% dell'entrata corrente sempre del 2010.

---

<sup>19</sup> Decreto del Ministro dell'Interno in applicazione dell'art. 16, c. 6, d.l. 95/2012:

<http://finanzalocale.interno.it/circ/dec29-13.html> si ricorda che dalla riduzione sono esclusi i comuni soggetti agli eventi sismici del 2012.

### Trasferimenti correnti dalla Regione

I dati dei trasferimenti regionali non consentono di confrontare realtà omogenee. La definizione nel tempo di ingenti risorse collegate ai servizi minimi di trasporto, una volta trasferiti ai Comuni capoluogo o alle amministrazioni provinciali e poi, invece assegnati direttamente ai destinatari finali rende praticamente impossibile il confronto soprattutto nei primi anni analizzati. A partire dal 2011 è plausibile assumere che comincino a produrre effetti anche i severi tagli subiti dalla Regione<sup>20</sup> che chiaramente impattano anche sul sistema territoriale. In particolare andando ad osservare la distribuzione dei valori per classi demografiche si evince che tutte le classi di comuni fino a 10.000 abitanti raggiungono il loro valore minimo nel 2011 e delle restanti soltanto la classe di comuni con popolazione tra 20.000 e 50.000 abitanti assume un valore superiore alla media 2001/2011 ma pur sempre in calo rispetto al 2010. Nel 2012 si ripresenta il fenomeno già osservato per i trasferimenti dallo Stato tale per cui una quota dei trasferimenti regionali molto maggiore rispetto al passato viene erogata ai comuni che hanno subito l'impatto del sisma:

Anno	Quota dei trasferimenti dalla Regione erogati ai comuni soggetti al sisma del 2012
2001	11,6%
2002	14,9%
2003	16,3%
2004	16,3%
2005	15,5%
2006	16,0%
2007	14,0%
2008	16,2%
2009	14,9%
2010	13,3%
2011	13,5%
2012	39,3%

Tabella 20: Quota dei Trasferimenti dalla Regione erogati ai comuni danneggiati dal sisma del 2012

Il dato aggregato presenta il seguente andamento:

Anno	trasferimenti correnti dalla Regione	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Trasferimenti dalla Regione pro - capite
2001	128.287.894	3,55%	0%	31,78
2002	105.879.197	2,91%	-17,47%	26,08
2003	82.819.457	2,26%	-21,78%	20,19
2004	94.458.635	2,58%	14,05%	22,76
2005	93.037.446	2,47%	-1,50%	22,22
2006	71.027.895	1,96%	-23,66%	16,82
2007	89.338.876	2,32%	25,78%	20,89
2008	85.018.458	2,14%	-4,84%	19,60
2009	93.213.675	2,35%	9,64%	21,29
2010	109.348.386	2,71%	17,31%	24,77
2011	83.166.497	2,11%	-23,94%	18,73
2012	81.638.423	1,95%	-1,84%	18,33
Variazione 2012/2001	-36,36%	-45,05%		-42,31%

Con Valmarecchia

2009	93.674.557	2,36%	9,46%	21,31
2010	110.175.471	2,72%	17,62%	24,86
2011	83.832.351	2,12%	-23,91%	18,80
2012	82.453.639	1,96%	-1,64%	18,44

Tabella 21: Trasferimenti dalla Regione

<sup>20</sup> <http://www.regione.emilia-romagna.it/bilancio-2013> : Nell'ultimo triennio sulle Regioni sono stati fatti tagli a livello nazionale pari a 14 miliardi di euro (di cui 7 per la sanità), una severa riduzione delle risorse pubbliche che per la Regione Emilia-Romagna ha significato -1,2 miliardi di euro, di cui 553 sulla sanità. Il Bilancio 2013 prevede entrate e uscite pari a 13.237,90 milioni di euro (erano 13.525 milioni di euro nel 2012, 13.759 milioni di euro nel 2011 e 14.090 milioni di euro nel 2010).

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

Anno	Trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Trasferimenti per funzioni delegate pro - capite
2001	17.947.120	0,50%	0%	4,45
2002	20.949.793	0,58%	16,73%	5,16
2003	18.187.376	0,50%	-13,19%	4,43
2004	18.869.258	0,52%	3,75%	4,55
2005	18.923.608	0,50%	0,29%	4,52
2006	16.189.173	0,45%	-14,45%	3,83
2007	18.268.730	0,47%	12,85%	4,27
2008	19.757.386	0,50%	8,15%	4,55
2009	20.589.098	0,52%	4,21%	4,70
2010	20.369.578	0,51%	-1,07%	4,61
2011	16.467.016	0,42%	-19,16%	3,71
2012	11.174.066	0,27%	-32,14%	2,51
<b>Variazione 2012/2001</b>	<b>-37,74%</b>	<b>-46,24%</b>		<b>-43,56%</b>
Con Valmarecchia				
2009	20.824.607	0,52%	3,63%	4,74
2010	20.476.709	0,51%	-1,67%	4,62
2011	16.582.244	0,42%	-19,02%	3,72
2012	11.214.739	0,27%	-32,37%	2,51

Tabella 21: Trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate

I trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate e le altre voci dei trasferimenti non mostrano nel 2012 nessuna polarizzazione verso i comuni che hanno subito le conseguenze degli eventi sismici.

### **Altri trasferimenti**

La voce residuale dei trasferimenti è riferita agli altri enti del settore pubblico. Si tratta di risorse di parte corrente che derivano in piccola misura dalla Unione Europea (€5.537.515,37 nel 2012 con un valor medio nel periodo 2001/2012 pari a €4.815.110,97), in misura variabile ma più consistente da enti vari tra cui le Amministrazioni provinciali e le Aziende Sanitarie locali. Le risorse sono le seguenti:

Anno	Contributi e Trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali	Contributi e Trasferimenti Correnti altri Enti del Settore Pubblico	Di cui dalle Province	Totale trasferimenti internazionali e da altri enti del settore pubblico	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Trasferimenti pro - capite
2001	4.895.630	70.011.684	11.112.049	74.907.314	2,07%	0%	18,55
2002	3.603.063	69.636.325	11.439.999	73.239.388	2,01%	-2,23%	18,04
2003	3.373.862	56.939.159	14.590.632	60.313.021	1,65%	-17,65%	14,71
2004	3.765.659	66.197.958	17.248.861	69.963.617	1,91%	16,00%	16,85
2005	5.359.702	67.449.855	18.363.476	72.809.557	1,94%	4,07%	17,39
2006	1.537.722	70.443.790	18.371.652	71.981.512	1,99%	-1,14%	17,04
2007	2.537.984	91.014.388	15.598.023	93.552.372	2,43%	29,97%	21,88
2008	6.640.368	115.148.054	19.750.648	121.788.422	3,07%	30,18%	28,08
2009	3.303.377	113.612.273	15.554.951	116.915.650	2,95%	-4,00%	26,71
2010	7.230.388	111.673.408	15.708.537	118.903.796	2,95%	1,70%	26,94
2011	9.996.061	113.914.223	14.120.980	123.910.284	3,14%	4,21%	27,90
2012	5.537.515	110.610.050	13.583.610	116.147.565	2,77%	-6,26%	26,08
Variazione 2012/2001	13,11%	57,99%	22,24%	55,06%	33,89%		40,57%

Con Valmarecchia

2009	3.303.377	113.933.462	15.573.895	117.236.839	2,95%	-3,98%	26,67
2010	7.230.388	112.197.320	15.831.607	119.427.708	2,95%	1,87%	26,95
2011	9.996.061	114.325.330	14.302.528	124.321.391	3,14%	4,10%	27,88
2012	5.537.515	110.925.275	13.746.708	116.462.790	2,77%	-6,32%	26,05

Tabella 22: Trasferimenti internazionali e da altri Enti del settore pubblico

Per quanto riguarda i trasferimenti provinciali si osserva come la flessione dei trasferimenti nell'anno 2009 rispetto al 2008 riporta il dato alla consistenza del 2007; nel 2011 dopo la tenuta del 2010 i valori si riducono di un ulteriore 10,11% portando il valore a livelli inferiori rispetto al dato del 2003. I trasferimenti dalle province si riducono ancora nel 2012 di un ulteriore -3,81% rispetto l'anno precedente.

## Entrate Extratributarie

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

### *Proventi dai servizi pubblici*

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

La situazione è la seguente:

Anno	Proventi dai servizi pubblici	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Proventi dai servizi pubblici Pro-Capite
2001	649.388.298	17,96%	0%	160,86
2002	567.788.017	15,60%	-12,57%	139,87
2003	522.398.330	14,25%	-7,99%	127,37
2004	521.363.296	14,26%	-0,20%	125,60
2005	545.594.148	14,51%	4,65%	130,29
2006	527.598.406	14,56%	-3,30%	124,92
2007	526.767.215	13,69%	-0,16%	123,20
2008	527.096.483	13,28%	0,06%	121,51
2009	526.759.755	13,30%	-0,06%	120,33
2010	517.800.243	12,84%	-1,70%	117,30
2011	538.989.431	13,67%	4,09%	121,36
2012	522.922.312	12,49%	-2,98%	117,43
Variazione 2012/2001	-19,47%	-30,47%		-27,00%

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	528.988.406	13,30%	-0,05%	120,34
2010	519.950.842	12,84%	-1,71%	117,33
2011	540.812.992	13,66%	4,01%	121,28
2012	524.812.715	12,48%	-2,96%	117,38

Tabella 23: Proventi da servizi pubblici

Nell'analisi dei servizi pubblici occorre tenere in considerazione da un lato la sempre crescente diffusione di forme di gestione sovra comunali, caratterizzate da autonomia di bilancio e pertanto in grado di gestire autonomamente le risorse di entrata e le spese riferite alle funzioni trasferite e dall'altro lato l'affidamento a soggetti gestori di servizi quali il servizio idrico e la gestione dei rifiuti che, in modo analogo, producono l'esclusione dal bilancio comunale delle entrate e delle spese relative.

Per cercare quindi di cogliere i mutamenti nella struttura dei proventi da servizi pubblici tra il 2001 ed il 2012, periodo nel corso del quale i proventi si riducono sia in termini assoluti e sia in termini di incidenza sulle entrate correnti, si è elaborata la tabella 24 nella quale vengono individuati i rapporti di composizione nei vari anni al fine di identificare, con la necessaria accortezza, la variazioni del peso relativo dei singoli servizi offerti. L'accortezza nella valutazione è legata alla circostanza che i proventi da servizi sono in riduzione e questo implica che tutte le componenti che non aumentano il proprio valore o che diminuiscono meno del totale vedono aumentare il proprio peso. Per fare un esempio se le entrate dell'ufficio tecnico restano costanti e i proventi da servizi calano del 30% l'incidenza dell'ufficio tecnico sarà quella dell'anno di partenza moltiplicata per di  $10/7^{21}$ ; i dati sono dettagliati di seguito:

SERVIZI	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012
02145 - Segreteria generale, personale e organizzazione	1,5%	1,8%	2,0%	1,9%	1,8%	1,9%	1,9%	1,8%	1,6%	1,7%	1,8%	1,2%
02150 - Ufficio tecnico	0,6%	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%	1,1%	1,2%	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%	1,0%
02155 - Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	1,0%	0,7%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	0,6%	0,6%	0,8%	0,9%
02160 - Uffici giudiziari	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
02165 - Polizia municipale - Risorse generali	0,9%	1,0%	1,6%	2,0%	2,3%	4,3%	5,6%	3,3%	3,2%	2,4%	5,9%	1,7%
02170 - Polizia municipale - Risorse finalizzate codice della strada	10,1%	12,6%	15,4%	17,8%	18,6%	21,6%	23,2%	23,8%	23,8%	25,0%	23,0%	26,6%
02175 - Scuola materna	2,8%	3,0%	3,3%	3,1%	3,1%	2,9%	2,9%	2,9%	2,7%	2,6%	2,7%	2,6%
02180 - Istruzione elementare	0,4%	1,2%	1,0%	0,9%	1,0%	0,7%	1,0%	1,0%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%
02185 - Istruzione media	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
02190 - Assistenza scolastica, trasporto, refezione, altri servizi	11,7%	13,2%	15,8%	16,9%	16,8%	12,8%	12,9%	14,3%	14,8%	16,1%	15,6%	17,5%
02195 - Biblioteche, musei e pinacoteche	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
02200 - Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale	1,9%	1,5%	1,3%	1,2%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%
02205 - Piscine comunali	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%
02210 - Stadio comunale, palazzo dello sport e altri impianti	0,9%	1,1%	1,2%	1,0%	1,1%	1,1%	1,3%	1,1%	1,1%	1,3%	1,1%	1,0%
02215 - Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
02220 - Servizi turistici	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
02225 - Manifestazioni turistiche	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
02230 - Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi	1,7%	1,9%	2,1%	2,0%	2,0%	2,2%	2,2%	2,2%	2,4%	2,6%	3,1%	4,1%
02235 - Trasporti pubblici locali e servizi connessi	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%
02240 - Urbanistica e gestione del territorio	0,7%	1,0%	1,0%	1,2%	1,7%	1,9%	1,9%	1,3%	1,5%	1,3%	1,4%	1,4%
02245 - Edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia econ. popol.	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
02250 - Servizio idrico integrato	6,4%	4,9%	4,8%	3,9%	2,6%	1,9%	1,4%	3,9%	4,6%	3,0%	3,2%	3,0%
02255 - Servizio smaltimento rifiuti	2,2%	3,0%	4,0%	3,4%	4,0%	3,7%	3,3%	0,2%	0,5%	0,2%	0,2%	0,2%
02260 - Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	4,8%	6,2%	6,6%	6,9%	7,0%	7,2%	7,4%	7,9%	8,0%	8,3%	8,1%	8,4%
02265 - Proventi servizi di prevenzione e riabilitazione	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%
02270 - Strutture residenziali e di ricovero per anziani	6,7%	8,1%	8,8%	8,4%	8,0%	8,6%	8,8%	8,8%	8,0%	8,0%	7,2%	6,3%
02275 - Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	2,3%	2,6%	2,8%	2,9%	3,0%	3,1%	3,5%	2,8%	2,7%	2,5%	2,1%	1,8%
02280 - Servizio necroscopico e cimiteriale	4,7%	5,4%	5,4%	5,0%	4,7%	4,5%	4,0%	3,8%	3,9%	3,7%	3,8%	3,9%
02285 - Altri proventi	37,2%	28,6%	19,3%	17,8%	17,4%	16,6%	14,2%	16,5%	16,5%	16,6%	16,3%	15,7%

Tabella 24: Composizione dei proventi da servizi pubblici

Considerando ora i rapporti di composizione del 2012 e del 2001 e indichiamo l'ordine di graduatoria nei vari anni, così la Polizia municipale - Risorse finalizzate codice della strada sarà al posto numero 1 nel 2012 ed al numero 3 nel 2001; associamo poi ad ogni posto in graduatoria il peso cumulato sul totale dei proventi fino a quel posto, così ad esempio nel 2012 il peso dei primi tre servizi sul totale lo si leggerà in corrispondenza dell'ordine n° 3 (59,79%) ed indichiamo, infine, la variazione della singola voce nel 2012 rispetto al 2001.

$${}_{21} \frac{Uff.Tecnico_{anno1}}{Totale_{anno1}} = \frac{Uff.Tecnico_{anno0} \times (1 + \alpha)}{Totale_{anno0} \times (1 + \beta)} \text{ con } \alpha, \beta = \text{tassi di variazione delle entrate in questione. E'}$$

agevole verificare che se ad esempio  $\alpha = 0$  e  $\beta = -50\%$  allora l'incidenza dell'ufficio tecnico nell'anno 1 sarà uguale

$$\text{all'incidenza nell'anno 0 moltiplicata per 2 in quanto } \frac{1}{1 - 0,5} = \frac{1}{0,5} = 2$$

Ricordando che nel periodo considerato i proventi da servizi pubblici sono diminuiti del 19,47% e possiamo leggere quanto accaduto tra il 2001 ed il 2012 nella tabella 25:

SERVIZI	2012	Ordine 2012	Quote cumulate 2012	2001	Ordine 2001	Quote cumulate 2001	Variazione 2012/2001
02170 - Polizia municipale - Risorse finalizzate codice della strada	26,58%	1	26,58%	10,14%	3	59,03%	111,08%
02190 - Assistenza scolastica, trasporto, refezione, altri servizi	17,53%	2	44,10%	11,66%	2	48,89%	21,11%
02285 - Altri proventi	15,68%	3	59,79%	37,24%	1	37,24%	-66,08%
02260 - Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	8,43%	4	68,22%	4,77%	6	76,95%	42,30%
02270 - Strutture residenziali e di ricovero per anziani	6,30%	5	74,52%	6,70%	4	65,74%	-24,27%
02230 - Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi	4,13%	6	78,65%	1,74%	12	92,59%	91,20%
02280 - Servizio necroscopico e cimiteriale	3,89%	7	82,54%	4,69%	7	81,65%	-33,33%
02250 - Servizio idrico integrato	2,95%	8	85,50%	6,44%	5	72,18%	-63,07%
02175 - Scuola materna	2,63%	9	88,13%	2,83%	8	84,48%	-24,98%
02275 - Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	1,83%	10	89,96%	2,26%	9	86,74%	-34,78%
02165 - Polizia municipale - Risorse generali	1,67%	11	91,64%	0,93%	15	95,94%	44,38%
02240 - Urbanistica e gestione del territorio	1,37%	12	93,01%	0,74%	17	97,58%	50,24%
02145 - Segreteria generale, personale e organizzazione	1,25%	13	94,25%	1,46%	13	94,04%	-31,01%
02150 - Ufficio tecnico	1,03%	14	95,28%	0,59%	18	98,17%	39,40%
02210 - Stadio comunale, palazzo dello sport e altri impianti	1,01%	15	96,29%	0,90%	16	96,84%	-9,91%
02155 - Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	0,90%	16	97,19%	0,97%	14	95,01%	-24,76%
02200 - Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale	0,86%	17	98,05%	1,93%	11	90,84%	-63,85%
02180 - Istruzione elementare	0,71%	18	98,77%	0,42%	20	99,01%	37,54%
02265 - Proventi servizi di prevenzione e riabilitazione	0,41%	19	99,18%	0,27%	22	99,55%	21,80%
02255 - Servizio smaltimento rifiuti	0,22%	20	99,39%	2,18%	10	88,92%	-91,96%
02195 - Biblioteche, musei e pinacoteche	0,19%	21	99,58%	0,28%	21	99,28%	-45,13%
02215 - Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo	0,12%	22	99,70%	0,08%	25	99,86%	29,01%
02205 - Piscine comunali	0,07%	23	99,77%	0,42%	19	98,59%	-87,49%
02245 - Edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia econ. popol.	0,06%	24	99,83%	0,06%	26	99,92%	-24,78%
02225 - Manifestazioni turistiche	0,05%	25	99,88%	0,13%	23	99,69%	-68,04%
02220 - Servizi turistici	0,05%	26	99,93%	0,09%	24	99,78%	-53,70%
02235 - Trasporti pubblici locali e servizi connessi	0,04%	27	99,98%	0,03%	28	99,99%	26,70%
02185 - Istruzione media	0,02%	28	100,00%	0,04%	27	99,96%	-61,60%
02160 - Uffici giudiziari	0,00%	29	100,00%	0,01%	29	100,00%	-70,44%

Tabella 25: Composizione dei proventi da servizi pubblici, ordine di graduatoria, quote cumulate e variazioni percentuali nel periodo 2001/2012

In dettaglio considerando i primi 10 servizi:

1. In entrambi gli anni considerati i primi 3 servizi rappresentano tra il 59% ed il 60% del totale, con i primi 6 si arriva tra il 77% ed il 79% e con i primi 10 si giunge a valori compresi tra l'89% ed il 90%, con una polarizzazione sempre maggiore nel 2012;
2. I primi 10 servizi del 2012 e del 2001 sono identici tranne per la Viabilità, la circolazione ed i servizi connessi presente nel 2012 e non nel 2001 e il Servizio smaltimento rifiuti, presente nel 2001 e non nel 2012;
3. Aumentano il proprio peso nel 2012 Polizia municipale - Risorse finalizzate codice della strada; l' Assistenza scolastica, trasporto, refezione, altri servizi; Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori; la Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi;
4. Tutti i servizi che presentano nell'ultima colonna percentuali positive o maggiori del - 19,47% vedono aumentare il proprio peso.

### **Proventi dai beni comunali**

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

Il Canone accertato nel conto consuntivo 2001 ammontava a €20.182.019 mentre per la medesima finalità, nel conto consuntivo 2009 sono presenti accertamenti per €41.117.441 con un incremento del 103,73%, dovuto in parte al crescente numero di Comuni passati al canone ma anche all'incremento della base imponibile e delle relative tariffe. Nel 2011 il valore del Canone aumenta ancora per assestarsi a €44.502.676 aumentando dunque del 8,23% rispetto al 2009.

Nel 2012 il valore del canone aumenta del 3,80% rispetto al 2011 e del 128,89% rispetto al 2001 attestandosi sull'importo di €46.193.683,21.

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

Anno	Proventi dai beni comunali	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Proventi da beni Pro-Capite
2001	123.012.712	3,40%	0%	30,47
2002	134.213.545	3,69%	9,11%	33,06
2003	143.195.332	3,91%	6,69%	34,91
2004	148.552.696	4,06%	3,74%	35,79
2005	154.679.004	4,11%	4,12%	36,94
2006	148.139.149	4,09%	-4,23%	35,07
2007	164.612.641	4,28%	11,12%	38,50
2008	166.431.381	4,19%	1,10%	38,37
2009	162.849.404	4,11%	-2,15%	37,20
2010	167.949.163	4,17%	3,13%	38,05
2011	172.705.491	4,38%	2,83%	38,89
2012	174.289.039	4,16%	0,92%	39,14
Variazione 2012/2001	41,68%	22,34%		28,45%

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	163.375.638	4,11%	-2,03%	37,17
2010	168.111.237	4,15%	2,90%	37,94
2011	173.059.322	4,37%	2,94%	38,81
2012	174.738.142	4,16%	0,97%	39,08

Tabella 26: Proventi da beni comunali

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

Questa tipologia di entrata ha assunto negli ultimi anni una importanza sempre crescente anche perché nella nostra realtà territoriale esistono alcune società molto strutturate, che conseguono utili importanti e permettono ai Comuni proprietari di poter contare su risorse significative per la copertura delle spese correnti. Negli anni considerati dalla analisi un numero limitato di enti ha alienato importanti quote di partecipazione in società mentre, nella stragrande maggioranza dei casi la situazione è rimasta invariata. La tabella seguente evidenzia la rilevanza delle partecipazioni per i 341 Comuni storicamente facenti parte della Regione a partire dal 2008, anno dal quale è possibile desumere correttamente il dato dai certificati ai conti consuntivi.

	2008	2009	2010	2011	2012	Variazione 2008/2012
08120 Partecipazioni In	3.028.614.453	3.028.144.807	3.153.021.390	3.157.117.001	3.168.532.631	4,62%
08125 A) Imprese Controllate	1.589.898.775	1.627.550.770	1.700.893.500	1.893.139.703	1.865.779.266	17,35%
08130 B) Imprese Collegate	408.180.536	408.950.806	453.282.981	390.778.059	394.171.295	-3,43%
08135 C) altre Imprese	1.030.535.136	991.643.224	998.844.903	873.199.236	908.582.070	-11,83%

Tabella 27: Consistenza delle partecipazioni societarie

Tra il 2008 ed il 2012 l'aumento del valore delle partecipazioni è stato del 4,62%.

Le risorse che derivano dal cespite sono le seguenti:

Anno	Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società	incidenza % sulle entrate correnti	variazione % rispetto all'anno precedente	Valore Pro-Capite
2001	50.676.819	1,40%	0%	12,55
2002	69.623.496	1,91%	37,39%	17,15
2003	68.964.833	1,88%	-0,95%	16,82
2004	52.776.588	1,44%	-23,47%	12,71
2005	68.885.712	1,83%	30,52%	16,45
2006	64.582.031	1,78%	-6,25%	15,29
2007	70.868.591	1,84%	9,73%	16,57
2008	89.297.920	2,25%	26,00%	20,59
2009	86.223.366	2,18%	-3,44%	19,70
2010	93.970.157	2,33%	8,98%	21,29
2011	94.536.193	2,40%	0,60%	21,29
2012	68.129.439	1,63%	-27,93%	15,30
Variazione 2011/2001	34,44%	16,09%		21,88%

Tabella 28: Utili di aziende e dividendi di società

Dalla tabella sono stati eliminati i comuni della Valmarecchia in quanto non hanno entrate di tale natura. Il 2012, anno di crisi economica trova un riscontro evidente nel calo degli utili e dei dividendi che si riducono del 27,93% rispetto l'anno precedente, nonostante lo stock di partecipazioni non abbia mostrato variazioni di rilievo.

### ***Altre entrate extratributarie***

Fanno infine parte del Titolo III delle entrate delle voci residuali e peculiari che pur essendo di una certa importanza quantitativa non si prestano per la loro natura ad analisi aggregate. Si riporta per completezza informativa il dato del 2012:

Descrizione	Importi accertati
Categoria 3 - Interessi su anticipazioni o crediti	10.123.846,69
Categoria 5 - Proventi diversi:	236.399.106,66
Rimborso spese per personale comandato o in convenzione	26.010.951,58
Proventi diversi dal settore pubblico	46.580.004,78
Recuperi vari	25.713.499,23
Altri proventi diversi dalla fattispecie precedente	138.094.651,07

*Tabella 29: Altre entrate del Titolo III anno 2012, categoria 3 e categoria 5 con relativo dettaglio (348 comuni)*

## Entrate in Conto capitale

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

La situazione nei vari anni è così sintetizzabile:

Anno	totale entrate in conto capitale	Variazione annua	entrata in conto capitale pro capite	Variazione annua entrata in c/ capitale pro capite
2001	1.468.879.892	0%	363,85	0%
2002	1.738.491.143	18,35%	428,26	17,70%
2003	2.169.313.742	24,78%	528,93	23,51%
2004	1.888.245.715	-12,96%	454,89	-14,00%
2005	1.974.277.156	4,56%	471,46	3,64%
2006	1.697.316.690	-14,03%	401,87	-14,76%
2007	1.894.963.714	11,64%	443,18	10,28%
2008	1.694.632.973	-10,57%	390,65	-11,85%
2009	1.431.786.477	-15,51%	327,08	-16,27%
2010	1.088.183.403	-24,00%	246,51	-24,63%
2011	852.778.777	-21,63%	192,02	-22,11%
2012	699.892.782	-17,93%	157,17	-18,15%
Variazione 2012/2001	-52,35%		-56,80%	

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	1.439.453.354	-18,38%	327,48	-16,29%
2010	1.094.078.481	-23,99%	246,89	-24,61%
2011	860.324.075	-21,37%	192,93	-21,86%
2012	704.325.900	-18,13%	157,53	-18,35%

Tabella 30: Entrate in conto capitale

La notevole flessione degli accertamenti dell'esercizio 2009 rispetto all'anno precedente, si ripete nel 2010, nel 2011 e 2012 anni nei quali la riduzione riguarda tutte le tipologie di entrata legate al ricorso al credito e molte delle entrate del titolo IV. Sull'andamento delle entrate in conto capitale hanno influito anche gli obiettivi del Patto di stabilità interno, sempre più stringenti, che a fronte di una spesa corrente difficilmente comprimibile nel breve periodo e di una oggettiva difficoltà di spingere ulteriormente la leva fiscale, hanno di fatto spiazzato i nuovi investimenti rendendo anche difficoltoso il pagamento di quelli già impegnati e finanziati. Inoltre il perenne mutare delle disposizioni normative ha prodotto un clima di incertezza che può di per sé essere sufficiente a scoraggiare l'investimento e la ricerca delle necessarie forme di finanziamento.

In particolare sono diminuiti i proventi da alienazioni di patrimonio nel 2009, nel 2010, nel 2011 e nel 2012 raggiungendo in ciascuno di questi anni il valore minimo della serie osservata; i trasferimenti dallo Stato dopo aver raggiunto il valore minimo nel 2009 sono notevolmente aumentati nel 2010 e soprattutto nel 2011 raggiungendo il valore massimo assoluto di €84.424.578, nel 2012 crollano invece al valore di €36.296.598,51. I proventi da permessi di costruire e relative sanzioni sono in calo dal 2008 e nel 2012 rappresentano il 40% del valore assunto nel 2007.

Tengono nel 2009 i trasferimenti di capitale dalla Regione per poi aumentare, rispetto l'anno precedente di circa il 31% nel 2010, per ridursi del 37% nel 2011 e per risalire del 19% nel 2012 attestandosi sui livelli del 2009.

Il ricorso mutui e a prestiti evidenzia rispetto l'anno precedente un decremento del 5,81% nel 2009, del 20,37% nel 2010, del 37,39% nel 2011 e del 47,95% nel 2012 anno in cui ammonta a €44.281.652,25 pari al 26% del valore già basso riscontrato nel 2009 e lontanissimo dal valore più alto nel periodo considerato, l'esercizio 2002, nel quale gli accertamenti per nuovi mutui ammontavano a €384 milioni, il 771% in più rispetto al 2012.

In termini nominali le risorse per finanziare gli investimenti sono diminuite del 52,35% nel 2012 rispetto al 2001 ed il loro valore pro capite presenta nello stesso periodo, come conseguenza del segno opposto dell'andamento demografico, una diminuzione più sensibile attestandosi al -56,80%.

L'estrema variabilità delle entrate in conto capitale e la riduzione costante nell'ultimo quadriennio rispetto l'anno di partenza, il 2001, sono visualizzabili attraverso il grafico che segue:

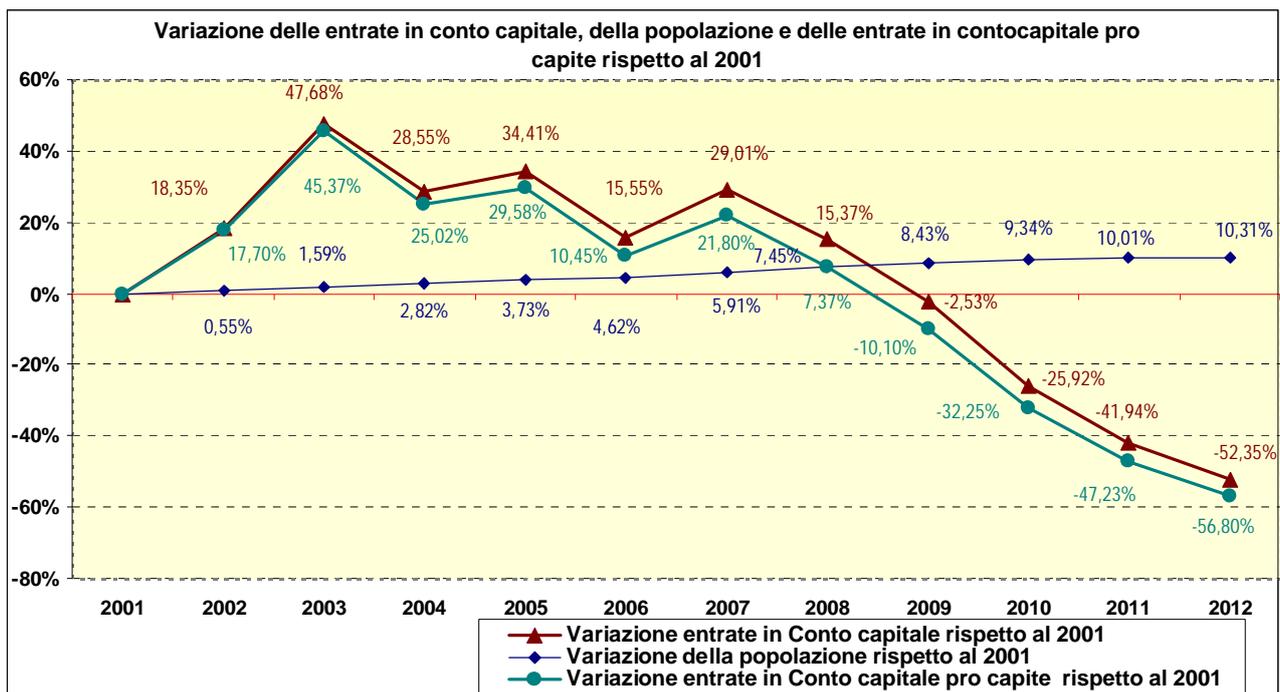


Grafico 10: Variazione della popolazione, delle entrate in conto capitale e del pro capite

Per gli aggregati principali delle entrate in conto capitale è possibile fare valutazioni più puntuali

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

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

Anno	Alienazioni di beni patrimoniali	incidenza % sulle entrate in conto capitale	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	266.842.039	18,17%	0%
2002	288.706.354	16,61%	8,19%
2003	705.308.396	32,51%	144,30%
2004	267.957.975	14,19%	-62,01%
2005	423.903.783	21,47%	58,20%
2006	283.028.397	16,68%	-33,23%
2007	483.563.195	25,52%	70,85%
2008	289.132.902	17,06%	-40,21%
2009	174.801.430	12,21%	-39,54%
2010	134.302.379	12,34%	-23,17%
2011	103.811.669	12,17%	-22,70%
2012	69.661.779	9,95%	-32,90%
Variazione 2012/2001	-73,89%	-45,21%	

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	175.593.422	12,20%	-39,46%
2010	135.158.220	12,35%	-23,03%
2011	104.892.965	12,19%	-22,39%
2012	69.970.424	9,93%	-33,29%

*Tabella 31: Alienazione di beni patrimoniali*

Si nota il dato relativo all'anno 2003 e riferito alla alienazione di una cospicua quota di partecipazione in Hera detenuta dai Comuni, in occasione della quotazione in borsa della società stessa. Medesimo discorso per l'anno 2007 nel quale i Comuni proprietari di Enia hanno accertato a loro volta i proventi delle alienazioni. Nel 2009 e nel 2010 i proventi dalle alienazioni patrimoniali e le risorse conseguenti alle dismissioni di partecipazione, non concorrevano a determinare l'entrata utile ai fini dei saldi del patto di stabilità interno. Questa circostanza ha disincentivato gli enti a procedere a trasformazioni patrimoniali. Nel 2011 e nel 2012 la riduzione riscontrata anche a fronte dell'inserimento delle dismissioni nel calcolo del saldo è legata, molto probabilmente, al clima di incertezza che ha scoraggiato gli enti dal prendere impegni che vadano oltre il breve termine nonché all'inasprirsi degli obiettivi da realizzare.

### Trasferimenti di capitali dallo Stato

Le risorse che derivano da trasferimenti statali in conto capitale sono abbastanza ridotte e tendenzialmente non ricorrenti. Riguardano alcune categorie di enti, in modo particolare degli enti di dimensioni ridotte (Comuni con meno di 3.000 abitanti fino al 2010) e soprattutto gli enti di maggiori dimensioni che per la rilevanza del singolo trasferimento nei vari anni spiegano buona parte dell'andamento complessivo. Nella tabella 32, in particolare, viene evidenziato questo elemento attraverso l'analisi della composizione percentuale per classi demografiche:

anni / classi demografiche	Fino a 2.000 ab.	Tra 2.000 e 3.000 ab.	Tra 3.000 e 5.000 ab.	Tra 5.000 e 10.000 ab.	Tra 10.000 e 20.000 ab.	Tra 20.000 e 50.000 ab.	Maggiore 50.000 ab.
2001	8,6%	7,4%	8,1%	8,7%	11,1%	4,7%	51,4%
2002	5,4%	6,9%	6,6%	6,6%	7,6%	4,6%	62,4%
2003	4,4%	14,5%	10,8%	4,8%	1,6%	23,7%	40,2%
2004	4,8%	6,9%	9,0%	4,8%	4,9%	23,7%	45,8%
2005	5,3%	2,6%	9,2%	4,9%	5,1%	1,1%	71,8%
2006	6,5%	4,1%	5,6%	4,1%	5,7%	8,4%	65,6%
2007	8,7%	5,3%	6,0%	8,8%	4,5%	6,8%	60,1%
2008	6,0%	4,5%	7,3%	1,8%	5,6%	21,0%	53,8%
2009	8,3%	7,5%	3,8%	12,2%	6,4%	7,1%	54,7%
2010	5,7%	5,4%	2,7%	16,8%	6,3%	6,8%	56,3%
2011	1,3%	0,9%	0,3%	1,6%	1,3%	1,6%	93,0%
2012	3,0%	2,2%	1,6%	11,3%	10,3%	33,4%	38,3%

Tabella 32: Composizione dei trasferimenti di capitali dalla Stato per classe demografica

La preponderanza dei comuni di grandi dimensioni e fino la 2010 la rilevanza delle classi di comuni con popolazione al di sotto di a 3.000 abitanti è ben evidenziata. Per il resto, escluso alcune situazioni molto particolari, non esiste un trasferimento con il carattere della ordinarietà e ricorrenza per gli enti di dimensioni superiori anche se l'anno 2008 è stato interessato da alcuni trasferimenti particolari; nel 2011 circa € 71,6 milioni degli € 84,4 trasferiti dallo Stato hanno riguardato un singolo comune<sup>22</sup>. Nel tempo la situazione si è così evoluta:

Anno	Trasferimenti di capitali dallo Stato	incidenza % sulle entrate in conto capitale	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	42.942.863	2,92%	0%
2002	56.814.060	3,27%	32,30%
2003	46.302.707	2,13%	-18,50%
2004	41.461.017	2,20%	-10,46%
2005	80.412.618	4,07%	93,95%
2006	64.447.900	3,80%	-19,85%
2007	34.057.872	1,80%	-47,15%
2008	60.289.294	3,56%	77,02%
2009	14.155.043	0,99%	-76,52%
2010	36.185.793	3,33%	155,64%
2011	84.424.578	9,90%	133,31%
2012	36.296.599	5,19%	-57,01%
Variazione 2012/2001	-15,48%	77,39%	

Con Comuni Valmarecchia

2009	14.644.760	1,02%	-75,74%
2010	36.350.396	3,32%	148,21%
2011	84.445.206	9,82%	132,31%
2012	36.317.227	5,16%	-56,99%

<sup>22</sup> Comune di Parma: in particolare Trasferimento Cassa DD PP dopo D.L. 40/2010 conv. L. 73/2010. cfr consuntivo 2011, pag 50-52 all'indirizzo: <http://www.comune.parma.it/comune/Handlers/Document.ashx?id=4e039769-a42b-4864-9c51-2e4d25509f06&tipo=ord>

*Tabella 33: Trasferimenti di capitali dallo Stato*

Così come è accaduto per i trasferimenti correnti anche per i trasferimenti in conto capitale dallo Stato, nonostante il forte calo riscontrato nel 2012, si è assistito ad una consistente focalizzazione delle risorse trasferite verso i comuni colpiti dal sisma; la quota media dei trasferimenti a detti comuni nel periodo 2001/20011 è stata infatti pari al 5,45% del totale per poi passare al 56,3% nel 2012. Il valor medio dei trasferimenti 2001/2011 è stato pari a 2,8 milioni per giungere a 20,4 milioni nel 2012. Il dettaglio delle quote dei trasferimenti in conto capitale dallo Stato ai comuni soggetti al sisma è evidenziato nella tabella seguente:

Anno	Quota dei trasferimenti dallo Stato erogati ai comuni soggetti al sisma del 2012
2001	8,0%
2002	2,6%
2003	7,2%
2004	13,0%
2005	2,1%
2006	3,6%
2007	2,7%
2008	12,1%
2009	9,7%
2010	4,8%
2011	2,0%
2012	56,3%

*Tabella 34: Quota percentuale dei trasferimenti di capitali dallo Stato erogati ai comuni soggetti al sisma del 2012*

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

Si tratta di risorse che derivano da programmi di finanziamento regionali e che di norma, partecipano al finanziamento di opere pubbliche per cui esercitano una funzione di volano per favorire gli investimenti. Il cofinanziamento spesso copre percentuali molto significative dell'intero costo dell'opera. La variazione nel tempo è dovuta alla presenza di alcuni programmi speciali che nei vari anni hanno permesso ai Comuni di usufruire di importanti risorse. L'aumento nel 2010 e la marcata riduzione del 2011 ripresentano l'andamento riscontrato per i trasferimenti correnti. I comuni maggiormente penalizzati nel 2011 sono quelli di dimensioni maggiori, in particolare il 76% della riduzione dei trasferimenti del 2011 rispetto al 2010 è spiegato dal calo nei trasferimenti ai comuni con più di 20.000 abitanti. Nel 2012 i trasferimenti aumentano su base annua del 18,81%, in chiara controtendenza rispetto l'andamento delle entrate in conto capitale tanto che il loro peso su tale tipologia di entrata raggiunge il valore massimo assoluto nel 2012 con una quota pari al 14,33%. In particolare l'aumento più consistente del 2012 si è avuto nella classe di comuni con popolazione compresa tra i 10.000 e 20.000 abitanti, però il dato demografico non risulta determinante in quanto anche per le variazioni del livello dei trasferimenti regionali ha contato molto, come vedremo, il sisma del 2012. La situazione complessiva è così riepilogabile:

Anno	Trasferimenti di capitali dalla Regione	incidenza % sulle entrate in conto capitale	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	155.415.443	10,58%	0%
2002	188.356.920	10,83%	21,20%
2003	172.577.078	7,96%	-8,38%
2004	170.262.273	9,02%	-1,34%
2005	135.130.582	6,84%	-20,63%
2006	116.208.620	6,85%	-14,00%
2007	116.735.479	6,16%	0,45%
2008	114.109.384	6,73%	-2,25%
2009	102.557.327	7,16%	-10,12%
2010	134.029.912	12,32%	30,69%
2011	84.441.721	9,90%	-37,00%
2012	100.327.325	14,33%	18,81%
Variazione 2012/2001	-35,45%	35,48%	

Con Comuni Valmarecchia

2009	103.293.070	7,18%	-9,60%
2010	134.518.312	12,30%	30,23%
2011	86.645.024	10,07%	-35,59%
2012	101.366.929	14,39%	16,99%

Tabella 35:Trasferimenti di capitali dalla Regione

Riprendendo il tema del sisma si osserva che la tipologia di trasferimenti analizzata ha assunto, per i comuni interessati, un valor medio di 14,74 milioni dal 2001 al 2011 pari al 10,89% dei trasferimenti aventi tale natura. Nel 2012 il valore invece balza a 48,1 milioni rappresentanti una quota del 47,9% del totale:

Anno	Quota dei trasferimenti dalla Regione erogati ai comuni soggetti al sisma del 2012
2001	6,9%
2002	10,9%
2003	12,6%
2004	15,0%
2005	8,9%
2006	12,7%
2007	10,7%
2008	9,8%
2009	6,6%
2010	11,3%
2011	13,1%
2012	47,9%

*Tabella 36: Quota percentuale dei trasferimenti di capitali dalla Regione erogati ai comuni soggetti al sisma del 2012*

I trasferimenti dalla Regione ai comuni colpiti dal sisma aumentano di 36,99 milioni rispetto il 2011 (+433,2%) mentre per gli altri comuni si riducono di 21,1 milioni (-28,8%).

### Permessi di costruire e relative sanzioni

Le risorse che derivano dalla attività edilizia hanno da diversi anni un significato molto importante per il bilancio degli enti locali. Da più parti si sollevano dubbi sulla correttezza dell'azione delle amministrazioni laddove si dice "... usano territorio per garantirsi risorse finanziarie". Considerando i dati a partire dal 2007, per tale esercizio ci si attestava su € 371.269.830 per poi scendere sistematicamente anno dopo anno in corrispondenza delle diffuse difficoltà del mercato edilizio e raggiungere il valore di € 149.097.268 nel 2012 con un crollo del 59,84%. In termini di incidenza sulle entrate in conto capitale vale la pena di rilevare come le riduzioni riscontrate nei proventi da permessi per costruire sia stata inferiore percentualmente alla riduzione delle entrate in conto capitale tanto che la quota relativa è mediamente aumentata (+13,73% tra il 2001 ed il 2012). Il legislatore da diverso tempo ha permesso agli enti locali di utilizzare parte delle risorse che derivano dai permessi di costruire per la copertura di spesa corrente. Negli anni 2009, 2010, 2011, e 2012<sup>23</sup> la norma consentiva di utilizzare tale possibilità fino al 75% del provento con una indicazione di utilizzare il 25% per la manutenzione del patrimonio. I dati relativi ai bilanci di previsione per gli esercizi 2009, 2010, 2011 e 2012 permettono di valutare rispettivamente in € 149,7 milioni, € 128,2 milioni, € 92,7 milioni e soli € 28,4 milioni le quote destinate al finanziamento della spesa corrente.

Anno	Permessi di costruire e relative sanzioni	incidenza % sulle entrate in conto capitale	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	275.134.603	18,73%	0%
2002	342.198.929	19,68%	24,38%
2003	374.450.100	17,26%	9,42%
2004	396.431.872	20,99%	5,87%
2005	364.414.936	18,46%	-8,08%
2006	355.184.987	20,93%	-2,53%
2007	371.269.830	19,59%	4,53%
2008	321.439.883	18,97%	-13,42%
2009	266.048.100	18,58%	-17,23%
2010	224.748.335	20,65%	-15,52%
2011	188.213.576	22,07%	-16,26%
2012	149.097.268	21,30%	-20,78%
Variazione 2012/2001	-45,81%	13,73%	

Con Comuni Valmarecchia

2009	266.157.084	18,49%	-17,27%
2010	225.077.065	20,57%	-15,43%
2011	188.514.861	21,91%	-16,24%
2012	149.494.159	21,23%	-20,70%

Tabella 37: Permessi di costruire e relative sanzioni

### Assunzione di mutui e prestiti

Il ricorso al credito ha rappresentato per diversi anni la maggiore fonte di finanziamento degli investimenti degli enti locali. Negli ultimi anni considerati dall'analisi assistiamo ad una contrazione della richiesta di mutui, in parte compensata nei primi anni da un incremento della emissione di prestiti obbligazionari e poi collegata ad una contrazione significativa della capacità di investimento degli enti locali. La situazione si è aggravata a partire dal 2009 in ragione del

<sup>23</sup> La stessa possibilità è stata confermata in sede di conversione del D.L. 35/2013 anche per il 2013 e per il 2014.

consolidarsi delle regole del patto di stabilità previste dall'art. 77/bis del decreto legge n. 112/08 che considerano rilevanti ai fini del "saldo" le sole "entrate finali", con la conseguenza di escludere dal computo il ricorso ai prestiti. Il permanere delle suddette regole ha come conseguenza un'ulteriore riduzione negli anni successivi tanto che nel 2012 il valore degli accertamenti per mutui e prestiti diventa quasi marginale: tra il 2001 ed il 2012 il valore nominale degli accertamenti per nuovi mutui si riduce del 87,64%

I dati mostrano una situazione di difficoltà ed una riduzione del ricorso ai prestiti anche per gli anni 2007 e 2008. Le difficoltà appaiono per tali anni più di carattere finanziario, è difficile cioè potersi permettere una espansione della spesa per la restituzione dei prestiti. Nel corso dell'anno 2007 i Comuni della Regione hanno ridotto il loro residuo debito, hanno cioè restituito più capitale rispetto ai nuovi prestiti accesi e il debito de 2008 resta sostanzialmente sui livelli del 2007. Questa tendenza alla riduzione del debito trova conferma anche nel 2009, nel 2010, nel 2011 e nel 2012 principalmente per quanto detto a proposito del patto di stabilità interno. La situazione di bilancio riferita all'accertamento di entrate correlate ai mutui è la seguente:

Anno	Assunzione di mutui	incidenza % sulle entrate in conto capitale	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	357.151.132	24,31%	0%
2002	384.448.165	22,11%	7,64%
2003	305.141.999	14,07%	-20,63%
2004	377.687.447	20,00%	23,77%
2005	250.353.308	12,68%	-33,71%
2006	251.014.751	14,79%	0,26%
2007	175.456.275	9,26%	-30,10%
2008	180.573.736	10,66%	2,92%
2009	170.077.726	11,88%	-5,81%
2010	135.432.146	12,45%	-20,37%
2011	84.792.974	9,94%	-37,39%
2012	44.136.613	6,31%	-47,95%
Variazione 2012/2001	-87,64%	-74,06%	

Con Comuni Valmarecchia

2009	172.663.271	98,33%	-5,70%
2010	136.999.902	101,36%	-20,65%
2011	85.543.371	81,55%	-37,56%
2012	44.452.067	63,53%	-48,04%

Tabella 38: Assunzione di mutui e prestiti

Nel contempo i Comuni hanno fatto storicamente ricorso anche alla emissione di prestiti obbligazionari (B.O.C.) per cifre abbastanza significative fino al 2009, nel 2010 c'è stata una riduzione relevantissima e nel 2011 il fenomeno ha assunto il carattere della marginalità per divenire poi praticamente irrilevante nel 2012. I comuni della Valmarecchia nel periodo 2008/2012 non hanno fatto ricorso all'emissione di obbligazioni e non sono rappresentati.

Il quadro che segue dà conto degli accertamenti per tale finalità:

Anno	Emissione di prestiti obbligazionari	incidenza % sulle entrate in conto capitale	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	63.953.620	4,35%	0%
2002	97.430.079	5,60%	52,34%
2003	92.920.432	4,28%	-4,63%
2004	163.388.319	8,65%	75,84%
2005	245.880.166	12,45%	50,49%
2006	182.393.565	10,75%	-25,82%
2007	66.391.000	3,50%	-63,60%
2008	82.345.128	4,86%	24,03%
2009	82.436.746	5,76%	0,11%
2010	34.884.699	3,21%	-57,68%
2011	719.351	0,08%	-97,94%
2012	145.039	0,02%	-79,84%
Variazione 2011/2001	-99,77%	-99,52%	

Tabella 39: Emissione di prestiti obbligazionari

La spesa per interessi che gli enti locali affrontano per i prestiti in ammortamento è abbastanza contenuta ed è stata pari nel 2009 al 4,05% della spesa corrente; nel 2010 il rapporto si riduce al 3,51% e passa al 3,61% nel 2011 in virtù del calo della spesa corrente complessiva che risulta più consistente della riduzione degli interessi passivi. Nel 2012 il rapporto tra spese per interessi passivi e oneri finanziari diversi e la spesa corrente si attesta al 3,04% che rappresenta la quota più bassa mai raggiunta dal 2001.

## Spese correnti

Sono le spese che i Comuni affrontano annualmente per garantire il proprio funzionamento; in particolare sono riferite alle spese di personale, quelle per l'acquisto di beni e materie prime e di servizi, le spese riferite ai trasferimenti ad altri soggetti, alle imposte e tasse, agli interessi passivi ecc. L'andamento delle spese correnti nel periodo considerato è influenzato, come per l'entrata, dalla modificazione della forma di gestione di alcuni servizi ed anche dal numero degli abitanti in costante aumento. La spesa corrente è anche considerata nel patto di stabilità interno e pertanto alcune dinamiche di possibile crescita possono essere condizionate dai rigidi limiti imposti ai Comuni con oltre 5.000 abitanti dal patto medesimo. Come più volte sottolineato il 2012 è stato l'anno del terremoto è questo evento ha influenzato in misura considerevole la spesa corrente.

La situazione è così riepilogabile:

Anno	totale spesa corrente	Variazione annua della spesa corrente	abitanti al 31dicembre	Variazione annua della popolazione	Spesa corrente pro capite	Variazione annua della spesa corrente pro capite
2001	3.488.536.810,99	0	4.037.095	0%	864,12	0
2002	3.424.487.862,00	-1,84%	4.059.416	0,55%	843,59	-2,38%
2003	3.438.985.267,00	0,42%	4.101.324	1,03%	838,51	-0,60%
2004	3.518.715.634,00	2,32%	4.150.975	1,21%	847,68	1,09%
2005	3.625.253.246,00	3,03%	4.187.544	0,88%	865,72	2,13%
2006	3.492.604.813,00	-3,66%	4.223.585	0,86%	826,93	-4,48%
2007	3.704.257.622,00	6,06%	4.275.843	1,24%	866,32	4,76%
2008	3.841.282.502,00	3,70%	4.337.966	1,45%	885,50	2,21%
2009	3.820.284.808,00	-0,55%	4.377.473	0,91%	872,71	-1,44%
2010	3.844.236.407,00	0,63%	4.414.331	0,84%	870,85	-0,21%
2011	3.705.912.691,00	-3,60%	4.441.148	0,61%	834,45	-4,18%
2012	3.762.047.552,81	1,51%	4.453.164	0,27%	844,80	1,24%

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	3.835.424.846,00	-0,55%	4.395.606	0,91%	872,56	-1,44%
2010	3.859.285.687,00	0,62%	4.431.359	0,81%	870,90	-0,19%
2011	3.721.284.327,00	-3,58%	4.459.246	0,63%	834,51	-4,18%
2012	3.778.426.885,74	1,54%	4.471.104	0,27%	845,08	1,27%

Tabella 40: Spese correnti

Come già indicato, l'esternalizzazione di servizi ha comportato una riduzione abbastanza significativa della spesa corrente complessiva. In particolare l'azione di modifica del sistema di remunerazione del servizio di raccolta dei rifiuti, ha determinato importanti quote di spesa in meno. Lo si nota in modo preciso nell'esercizio 2006 nel quale la diminuzione è legata a riduzione della spesa per acquisto di materie prime e per l'utilizzazione di servizi. Nell'esercizio 2007 lo sblocco della possibilità di agire sulla leva tributaria ha consentito agli enti di godere di risorse nuove, di importo abbastanza significativo e di "recuperare" alcune situazioni di difficoltà, emerse negli anni in cui le entrate tributarie non aumentano rispetto gli anni precedenti. La stessa dinamica si ripete anche nell'anno 2008. Nell'anno 2009 i limiti imposti dal patto di stabilità incidono nel determinare una battuta di arresto nell'incremento della spesa. Nel 2010 il valore della spesa corrente aumenta marginalmente in termini nominali riducendosi nel pro capite mentre nel 2011 la spesa cala del 3,60% rispetto l'anno precedente. La riduzione ha riguardato in particolar modo la spesa per il personale e la spesa per prestazioni di servizi, entrambe oggetto di particolari attenzioni da parte del D.L. 78/2010 e che spiegano il 75% degli oltre 138 milioni di riduzione. Nel 2012 la spesa aumenta dell'1,51% rispetto l'anno precedente, secondo specifiche che vedremo in seguito, e il valore pro

capite aumenta dell'1,24% attestandosi a 844,80 euro pro capite. Il dato aggregato nazionale stimato dell'Istat si attesta a 909,83 euro pro capite, livello ben superiore agli 845,08 euro pro capite dei 348 comuni della Regione. Dal 2001 al 2012 la spesa pro capite ha subito complessivamente una contrazione del 2,24%.

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

Tornando all'aumento dell'ultimo anno cui si accennava in precedenza si vede che tra il 2012 ed il 2011 la spesa corrente dei 348 comuni dell'Emilia-Romagna aumenta di €57.142.559, pari al +1,54%, tuttavia l'incremento non è equamente distribuito tra comuni colpiti e non colpiti dal sisma: mentre i primi per fare fronte agli eventi sismici aumentano le spese correnti di € 66.822.726, anche per effetto delle possibilità date dall'azzeramento degli obiettivi di patto che vedremo in seguito, i secondi le riducono di €-9.680.167.

In particolare anticipando i contenuti delle sezioni successive si evidenziano nella tabella successiva le principali variazioni subite nel 2012 dalle componenti delle spese correnti ( i colori indicano il segno delle variazioni). Per i comuni colpiti dal sisma aumentano in particolare i trasferimenti e gli oneri straordinari della gestione corrente, si riducono invece in misura consistente gli interessi passivi per la sospensione dei pagamenti dei mutui:

	Comuni colpiti dal sisma		altri comuni		Totale	
	Variazione 2012-2011	Variazione %	Variazione 2012-2011	Variazione %	Variazione 2012-2011	Variazione %
Personale	- 7.482.068	-4,20%	- 45.483.511	-4,54%	- 52.965.579	-4,49%
Acquisto di Beni e Utilizzo Beni di Terzi	5.079.676	22,35%	- 718.437	-0,54%	4.361.239	2,82%
Prestazioni di Servizi	8.786.708	4,24%	70.724.078	5,33%	79.510.786	5,18%
Trasferimenti	20.155.673	16,49%	-28.087.691	-5,92%	- 7.932.018	-1,33%
Interessi Passivi e Oneri Finanziari	-12.148.464	-55,84%	- 7.343.554	-6,47%	- 19.492.018	-14,42%
Imposte e Tasse	2.317.091	15,29%	- 522.725	-0,70%	1.794.366	2,00%
Oneri Straordinari della Gestione Corrente	50.064.110	1328,02%	1.822.166	7,23%	51.886.277	179,19%
Totale Spese Correnti	66.822.726	11,70%	- 9.680.167	-0,31%	57.142.559	1,54%

Tabella 41: Spese correnti per i comuni colpiti dal sisma e per gli altri comuni. Universo di 348 comuni

Sulla base di quanto esposto attraverso il grafico successivo si dà la rappresentazione visiva della dinamica delle spese correnti rispetto al 2001, anno di riferimento per l'analisi. La contrazione della spesa corrente ha avuto luogo nel 2002 e nel 2003 mentre nel 2006 si era tornati al livello del 2001. Il 2007 ed il 2008 mostrano aumenti mentre nel 2009 e nel 2010 si mantiene sui livelli del 2008 per poi contrarsi notevolmente nel 2011 e aumentare di poco nel 2012, con tutte le specifiche analizzate nella tabella 41.

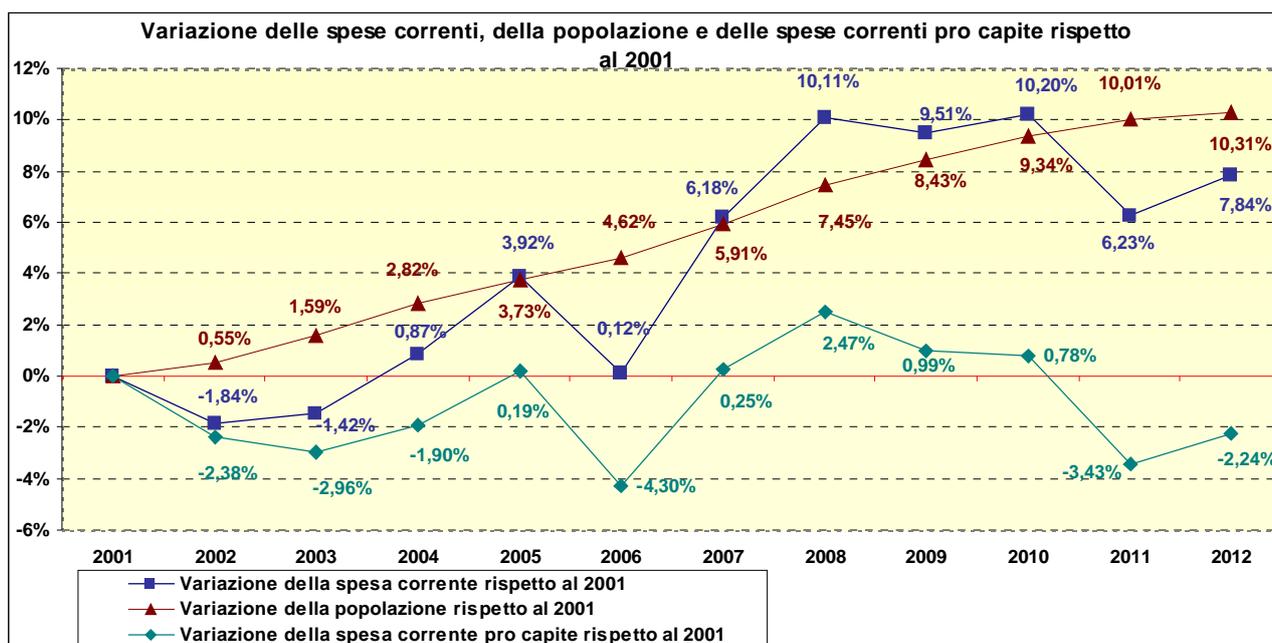


Grafico12: variazione delle spese correnti, della popolazione e delle spese correnti pro capite rispetto al 2001

In termini nominali, dunque, la spesa è cresciuta nel periodo 2001/2012 del 7,84%, al di sotto quindi delle entrate correnti (su questo dato abbastanza normale vista la necessità di coprire il rimborso dei debiti per gli equilibri ha anche contato nell'ultimo periodo la necessità di generare saldi di patto positivi) a fronte di un'inflazione media annua 2001/2012 che come si è visto è stata pari al 26,21%

Per dare un'idea dell'ordine di grandezza delle cifre implicate, ripetendo le ipotesi fatte a proposito delle entrate correnti, è possibile asserire che se la spesa del 2001 fosse cresciuta in linea con l'inflazione il suo valore sarebbe stato nel 2012 superiore di € 640.485.902,66 rispetto al valore riscontrato; mentre per tener conto della dinamica della popolazione e continuare a mantenere le stesse risorse pro capite reali del 2001, nel 2012 le spese avrebbero dovuto ulteriormente aumentare rispetto al valore rilevato di €453.731.629,37.

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

Si ritiene pertanto interessante analizzare in via preliminare le principali componenti economiche della spesa corrente partendo dal confronto con l'aggregato nazionale pubblicato dall'Istat nei "Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali 2012".

	<b>Emilia-Romagna</b>	<b>Italia</b>
<b>Personale</b>	<b>29,84%</b>	<b>28,38%</b>
<b>Acquisto di Beni e Utilizzo Beni di Terzi</b>	<b>4,21%</b>	<b>4,21%</b>
<b>Prestazioni di Servizi</b>	<b>42,73%</b>	<b>48,73%</b>
<b>Trasferimenti</b>	<b>15,59%</b>	<b>10,48%</b>
<b>Interessi Passivi e Oneri Finanziari</b>	<b>3,06%</b>	<b>3,98%</b>
<b>Imposte e Tasse</b>	<b>2,43%</b>	<b>2,43%</b>
<b>Ammortamenti</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
<b>Oneri Straordinari della Gestione Corrente</b>	<b>2,14%</b>	<b>1,78%</b>
<b>Totale Spese Correnti</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

*Tabella 41.1: Composizione delle Spese correnti per intervento, confronto Emilia-Romagna (348 comuni) e Italia. Fonte Istat e RER.*

I comuni dell'Emilia-Romagna impiegano per il personale l'1,47% in più della propria spesa corrente rispetto al dato nazionale, probabilmente per il maggior volume di servizi gestiti (si ricordino al riguardo le maggiori entrate extratributarie) ma per contro spendono la stessa quota per l'acquisto di beni e per utilizzo di beni di terzi. Spendono il 6,01% in meno della propria spesa corrente per prestazioni di servizi e trasferiscono alle famiglie, alle imprese ed altre pubbliche amministrazioni il 5,11% in più (su questo dato incidono molto le gestioni associate). Infine spendono lo 0,92% in meno in interessi passivi pari a circa 35 milioni; trascuriamo infine gli oneri straordinari per gli eventi sismici che ne hanno incrementato il valore. Volendo trarre delle conclusioni dalla lettura della differente struttura dei bilanci sembrerebbe che il processo gestionale dei comuni emiliano – romagnoli impieghi più personale, utilizzi lo stesso livello di beni e paghi una quota di oneri finanziari inferiore e una quota decisamente minore di servizi, tutto ciò consente quindi di trasferire alle gestioni associate ed al resto del territorio una quota superiore di risorse rispetto ai valori nazionali.

### Spesa per il personale

I dati si riferiscono a quanto impegnato nell'intervento 1 del titolo primo del bilancio. Da alcuni anni il costo del personale viene considerato comprensivo di alcune componenti che non trovano collocazione in bilancio nell'intervento 1, ad esempio l'IRAP o anche alcuni oneri per incarichi, collocati generalmente nell'intervento 3. In ogni caso l'analisi consente di valutare una tendenza ed è eseguita confrontando dati omogenei nei vari anni. Le norme che si sono succedute nel tempo hanno individuato la necessità di un contenimento della spesa di personale, in termini assoluti. Solo nel corso del 2008 con il D.L. 112/08, si è ipotizzato il passaggio al controllo del rapporto fra la spesa per il personale ed il totale della spesa corrente. Il D.L. 78/2010 ha inasprito ulteriormente l'azione di contrazione in atto. La normativa in essere stabilendo delle percentuali di sostituzione inferiori all'unità e con qualunque tipologia contrattuale determina una contrazione degli addetti. La spesa affrontata nei vari anni è stata la seguente:

Anno	spesa per il personale intervento 1	incidenza % sulla spesa corrente	variazione % rispetto all'anno precedente	spesa per il personale pro capite
2001	1.073.490.523	30,77%	0%	265,91
2002	1.106.683.037	32,32%	3,09%	272,62
2003	1.148.163.622	33,39%	3,75%	279,95
2004	1.159.457.537	32,95%	0,98%	279,32
2005	1.221.045.650	33,68%	5,31%	291,59
2006	1.235.633.134	35,38%	1,19%	292,56
2007	1.243.013.827	33,56%	0,60%	290,71
2008	1.259.331.207	32,78%	1,31%	290,30
2009	1.246.934.321	32,64%	-0,98%	284,85
2010	1.220.342.742	31,74%	-2,13%	276,45
2011	1.176.087.753	31,74%	-3,63%	264,82
2012	1.123.231.943	29,86%	-4,49%	252,23
Variazione 2012/2001	4,63%	-2,97%		-5,14%

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	1.251.856.727	32,64%	-0,99%	284,80
2010	1.225.142.589	31,75%	-2,13%	276,47
2011	1.180.620.127	31,73%	-3,63%	264,76
2012	1.127.654.548	29,84%	-4,49%	252,21

Tabella 42: Spesa per il personale

Occorre tenere presente che la dinamica di crescita è influenzata fino al 2009 dalle spese collegate ai rinnovi contrattuali e che in alcuni anni, sono state corrisposte competenze arretrate per tali finalità. Inoltre vi è stato il fenomeno degli avanzamenti professionali che incide sostanzialmente in situazioni di costante stallo occupazionale. A partire dal 2009 per la prima volta le spese per il personale cominciano a diminuire consolidando la tendenza nel 2010, nel 2011 e nel 2012. I valori pro capite sono aumentati fino al 2006 e presentano andamenti decrescenti a decorrere dal 2007. L'analisi della spesa pro-capite evidenzia in particolare una sostanziale riduzione di valori nel 2012 rispetto al 2001, nel 2012 inoltre il dato si assesta a 252,23 € per abitante, il valore più basso della serie osservata, ridottosi dello 5,14% rispetto al 2001<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Va anche osservato che la variazione di tale tipologia di spesa nel periodo 2001/2009, dell'ordine del +16,19%, è in realtà il frutto di una contrazione del numero di dipendenti impiegati nei singoli comuni. A conferma di tale asserzione vi sono i dati sul numero degli addetti in anno uomo, che gli enti indicano nei certificati ai bilanci di previsione, che passano da 39.106 nel 2001 a 35.103 nel 2009 (-10,24%). Purtroppo dal 2010 il dato non è più presente nei certificati anche se le previsioni normative confermano la tendenza negli anni a venire.

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

La gestione diretta di servizi è sempre meno presente all'interno dell'azione delle amministrazioni locali. Ne consegue che questa spesa nel corso degli anni presi in considerazione, si è più che dimezzata. Già si è detto dei servizi "esternalizzati" o gestiti da realtà sovra comunali, in ogni caso anche quando ciò non accade, assistiamo ad uno spostamento crescente dalla gestione diretta alla gestione affidata a terzi, con conseguente variazione dell'imputazione della spesa. Negli ultimi anni gli andamenti risentono di un'azione di contenimento delle spese correnti indotte dalla necessità di far fronte agli obiettivi di patto nonché di alcune disposizioni specifiche del D.L.78/2010. La situazione riepilogativa è la seguente:

Anno	Spese per acquisto di beni e materie prime e per l'utilizzo di beni di terzi	incidenza % sulla spesa corrente	variazione % rispetto all'anno precedente	Spese per acquisti e per l'utilizzo di beni di terzi pro capite
2001	314.876.150	9,03%	0%	78,00
2002	262.250.928	7,66%	-16,71%	64,60
2003	215.534.864	6,27%	-17,81%	52,55
2004	199.710.709	5,68%	-7,34%	48,11
2005	198.486.041	5,48%	-0,61%	47,40
2006	182.702.668	5,23%	-7,95%	43,26
2007	161.936.974	4,37%	-11,37%	37,87
2008	162.390.786	4,23%	0,28%	37,43
2009	158.288.750	4,14%	-2,53%	36,16
2010	155.602.067	4,05%	-1,70%	35,25
2011	153.362.943	4,14%	-1,44%	34,53
2012	157.780.869	4,19%	2,88%	35,43
Variazione 2011/2001	-49,89%	-53,53%		-54,57%

Con Comuni Valmarecchia

2009	159.413.831	4,16%	-2,51%	36,27
2010	156.792.188	4,06%	-1,64%	35,38
2011	154.594.197	4,15%	-1,40%	34,67
2012	158.955.436	4,21%	2,82%	35,55

Tabella 43: Spesa per acquisti e per l'utilizzo di beni di terzi

La spesa pro-capite passa dai 78 € dell'anno 2001 ai 35,43 € dell'esercizio 2012 con una riduzione pari al 54,57%. Il lieve aumento del 2012 è frutto, come detto, delle necessità dei comuni colpiti dal sisma.

### Spese per prestazioni di servizi

E' la quota più importante della spesa corrente dei Comuni. E' direttamente collegata alla modifica delle forme di gestione di diversi servizi pubblici. L'andamento nel periodo interessato è comunque caratterizzato da oscillazioni positive e negative legate ad alcune specificità nell'ambito di una tendenza abbastanza lineare tenuto conto che da una parte sono fuoriuscite dal bilancio alcune spese collegate a servizi "esternalizzati" e di contro, abbiamo assistito ad un incremento di tale tipologia, a discapito della spesa per acquisto di beni e materie prime. Anche in questo caso le disposizioni del D.L. 78 e gli obiettivi di finanza pubblica hanno concorso a determinare una notevole contrazione della spesa di circa €59,88 milioni nel 2011. Come già evidenziato nella tabella 41 nel 2012 si assiste ad un incremento di tale tipologia di spesa anche se la sua incidenza sulle spesa corrente, come visto, resta ben lontana dai valori nazionali. Va anche evidenziato che i 21 comuni che presentano variazioni superiori al 30% rispetto al 2011 determinano il 52% della variazione complessiva del 2012.

L'andamento può essere così riassunto:

Anno	Spese per prestazioni di servizi	incidenza % sulla spesa corrente	variazione % rispetto all'anno precedente	Spese per prestazioni di servizi pro capite
2001	1.416.278.659	40,60%	0%	350,82
2002	1.380.029.243	40,30%	-2,56%	339,96
2003	1.416.875.317	41,20%	2,67%	345,47
2004	1.466.992.988	41,69%	3,54%	353,41
2005	1.507.422.000	41,58%	2,76%	359,98
2006	1.347.129.108	38,57%	-10,63%	318,95
2007	1.486.640.550	40,13%	10,36%	347,68
2008	1.549.899.828	40,35%	4,26%	357,29
2009	1.561.330.847	40,87%	0,74%	356,67
2010	1.587.774.155	41,30%	1,69%	359,69
2011	1.527.892.704	41,23%	-3,77%	344,03
2012	1.606.101.352	42,69%	5,12%	360,67
Variazione 2012/2001	13,40%	5,16%		2,81%

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	1.567.773.121	40,88%	0,73%	356,67
2010	1.594.328.118	41,31%	1,69%	359,78
2011	1.534.909.131	41,25%	-3,73%	344,21
2012	1.614.419.917	42,73%	5,18%	361,08

Tabella 44: Spesa per prestazioni di servizi

La presenza del segno meno nella variazione percentuale rispetto all'anno precedente evidenzia principalmente i momenti in cui le esternalizzazioni sono state più marcate. Come si evince una quota consistente della spesa corrente è destinata ad acquisto di servizi. In termini pro-capite la spesa dell'anno 2001 era di €350,82 ad abitante mentre nel 2012 è di €360,67 con un modesto aumento del 2,81%

## Trasferimenti

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

Anno	Trasferimenti	incidenza % sulla spesa corrente	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	332.931.726	9,54%	0%
2002	354.173.951	10,34%	6,38%
2003	355.040.174	10,32%	0,24%
2004	411.887.255	11,71%	16,01%
2005	414.480.202	11,43%	0,63%
2006	457.546.773	13,10%	10,39%
2007	509.875.159	13,76%	11,44%
2008	557.560.037	14,51%	9,35%
2009	582.305.752	15,24%	4,44%
2010	613.579.990	15,96%	5,37%
2011	596.344.852	16,09%	-2,81%
2012	588.475.913	15,64%	-1,32%
Variazione 2012/2001	76,76%	63,91%	

Con Comuni Valmarecchia

2009	582.960.069	15,20%	4,44%
2010	614.194.216	15,91%	5,36%
2011	597.039.646	16,04%	-2,79%
2012	589.107.628	15,59%	-1,33%

Tabella 45 :Trasferimenti correnti

Andando ad analizzare i destinatari dei trasferimenti si osserva che aumentano in particolare i trasferimenti verso il settore pubblico, +291% dal 2001 al 2012 e nell'ambito di questa voce si evidenzia, in particolare, la rilevanza crescente del fenomeno dell'associazionismo intercomunale. A questo riguardo i trasferimenti ai comuni ed alle unioni di comuni da marginali che erano nel 2001 diventano la voce principale nel 2011, spiegando il 66,3% dell'incremento complessivo di sopra e mostrando una variazione percentuale pari a + 1.274%. La tabella evidenzia in dettaglio quanto descritto:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variazione 2001/2012
06005 - A - Trasferimenti a imprese, aziende di pubblici servizi e consorzi	91.890.560	83.371.444	60.461.634	72.806.407	60.457.749	31.305.842	40.118.496	64.629.578	65.808.181	98.782.880	81.220.429	83.969.431	-8,6%
06070 - B - Trasferimenti ad altri soggetti (famiglie e istituzioni senza scopo di lucro)	156.989.649	177.831.913	176.914.218	206.118.721	200.634.080	194.107.734	204.777.369	206.999.311	217.931.436	212.531.025	192.526.681	175.600.762	11,9%
06135 - C - Trasferimenti ad enti A.P.	84.112.682	92.970.592	117.664.323	132.962.127	153.388.373	232.133.197	264.979.294	285.931.148	298.566.135	302.266.085	322.597.742	328.905.721	291,0%
06200 - D - Totale generale trasferimenti (A + B + C)	332.992.890	354.173.951	355.040.174	411.887.255	414.480.202	457.546.773	509.875.159	557.560.037	582.305.752	613.579.990	596.344.852	588.475.913	76,7%
Dettaglio per trasferimenti correnti agli enti A.P.													
06205 - Stato	5.275.913	1.873.780	2.256.143	2.034.214	2.025.206	1.848.274	947.564	845.860	1.954.148	1.224.075	874.395	3.709.361	-29,7%
06210 - Regioni	3.387.326	1.153.321	1.294.281	2.091.511	2.831.053	385.264	426.664	340.408	368.302	391.105	2.093.647	382.618	-88,7%
06215 - Comuni e unione di Comuni	13.299.324	20.640.496	35.848.977	44.731.849	52.225.884	87.196.445	101.043.206	116.583.073	128.659.032	146.933.737	172.655.851	182.738.353	1274,0%
06220 - Province e Aree metropolitane	1.857.738	1.885.188	2.631.157	2.419.217	4.317.526	2.295.019	2.829.926	4.243.729	3.453.381	2.703.907	2.860.670	3.456.476	86,1%
06225 - Comunità montane	3.275.277	2.677.984	3.562.974	4.233.094	4.576.358	6.089.409	7.726.799	9.642.781	8.594.899	10.545.589	6.514.943	7.539.310	130,2%
06230 - Aziende sanitarie e ospedaliere	32.753.777	35.560.310	39.930.024	38.994.699	38.914.887	47.285.605	46.565.271	46.065.588	40.837.639	46.546.506	42.416.536	28.188.289	-13,9%
06235 - Altri Enti del settore pubblico	24.263.327	29.199.536	32.140.766	38.457.542	48.497.400	87.033.181	105.439.885	108.209.709	114.698.734	93.921.166	95.181.700	102.891.313	324,1%
06240 - Totale trasferimenti	84.112.682	92.970.595	117.664.322	132.962.126	153.388.374	232.133.197	264.979.295	285.931.148	298.566.135	302.266.085	322.597.742	328.905.721	291,0%

Tabella 46 Destinatarie dei trasferimenti correnti

Si è già visto che i comuni colpiti dal sisma mostrano nel 2012 spese per trasferimenti in crescita rispetto l'anno precedente, dato in controtendenza se confrontato con il calo complessivo dell'1,33%. Risulta quindi interessante confrontare l'andamento dei trasferimenti correnti dei comuni colpiti dal sisma e degli altri comuni:

	Comuni colpiti dal sisma		altri comuni		Totale	
	Variazione 2012-2011	Variazione %	Variazione 2012-2011	Variazione %	Variazione 2012-2011	Variazione %
A - Trasferimenti a imprese, aziende di pubblici servizi e consorzi	856.806	9,65%	1.785.213	2,46%	2.642.019	3,25%
B - Trasferimenti ad altri soggetti (famiglie e istituzioni senza scopo di lucro)	8.596.811	27,75%	- 25.524.246	-15,77%	- 16.927.436	-8,78%
C - Trasferimenti ad enti A.P.	10.702.056	12,99%	- 4.348.657	-1,81%	6.353.399	1,97%
D - Totale trasferimenti (A+B+C)	20.155.673	16,49%	- 28.087.691	-5,92%	-7.932.018	-1,33%
<b>Dettaglio per trasferimenti correnti agli enti A.P. (C)</b>						
Stato	639.291	825,16%	2.195.675	275,52%	2.834.966	324,22%
Regioni	- 3.926	-19,39%	- 1.707.103	-82,33%	- 1.711.029	-81,72%
Comuni e unione di Comuni	5.765.695	10,68%	4.348.398	3,66%	10.114.093	5,86%
Province e Aree metropolitane	37.673	10,01%	574.099	22,83%	611.772	21,16%
Comunità montane	-	-	1.021.364	15,23%	1.021.364	15,23%
Aziende sanitarie e ospedaliere	- 869.104	-24,19%	- 13.357.207	-34,40%	- 14.226.311	-33,54%
Altri Enti del settore pubblico	5.132.428	21,09%	2.576.115	3,63%	7.708.543	8,09%
Totale trasferimenti	10.702.056	12,99%	- 4.348.657	-1,81%	6.353.399	1,97%

Tabella 47 Destinatari dei trasferimenti correnti. Universo di 348 comuni

In effetti per i comuni colpiti dal sisma aumentano in modo consistente i trasferimenti rivolti a tutte le tipologie di destinatari, inoltre non solo l'aumento è consistente in termini percentuali e di valori, ma è anche percentualmente superiore in aggregato rispetto a quanto si manifesta per gli altri comuni.

Tra i trasferimenti ad altri soggetti spiccano in particolare i trasferimenti nel settore del territorio e ambiente erogati dai comuni colpiti dal sisma che passano da €870.891 nel 2011 a €15.212.661,83 nel 2012 .

I trasferimenti al settore pubblico poi, trascurando la variazione dei trasferimenti allo Stato legata con ogni probabilità alla partita dell'IMU e quelli alle Comunità montane che non interessano i comuni colpiti dal sisma, sono concordi nel segno tra le due tipologie di comuni.

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

E' la spesa riferita alle operazioni finanziarie che interessano i Comuni. La quasi totalità degli interessi è collegata all'ammortamento di mutui e prestiti obbligazionari. In anni passati in alcuni Comuni hanno determinato effetti negativi anche i "prodotti finanziari derivati" con spesa che di norma è stata aggiunta agli interessi per il debito sottostante all'operazione. I tassi di interesse in questi anni si sono ridotti all'inizio del periodo e poi sono stati interessati da un incremento significativo nel 2007 e nel 2008. Dall'esercizio 2009 è iniziato un nuovo periodo di contrazione che continua tuttora. Questo, unitamente al contenimento del ricorso al credito, ha consentito una spesa abbastanza contenuta. In termini assoluti la spesa si è così evoluta:

Anno	Interessi passivi ed oneri finanziari	incidenza % sulla spesa corrente	variazione % rispetto all'anno precedente
2001	189.134.049	5,42%	0%
2002	179.708.203	5,25%	-4,98%
2003	167.746.474	4,88%	-6,66%
2004	152.853.751	4,34%	-8,88%
2005	152.245.869	4,20%	-0,40%
2006	158.092.042	4,53%	3,84%
2007	173.693.556	4,69%	9,87%
2008	181.447.434	4,72%	4,46%
2009	154.672.634	4,05%	-14,76%
2010	134.874.763	3,51%	-12,80%
2011	133.818.226	3,61%	-0,78%
2012	114.374.304	3,04%	-14,53%
Variazione 2012/2001	-39,53%	-43,92%	

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	156.107.626	4,07%	-14,62%
2010	136.241.662	3,53%	-12,73%
2011	135.201.058	3,63%	-0,76%
2012	115.709.040	3,06%	-14,42%

Tabella 48 :Interessi passivi e oneri finanziari

Il riferimento che la legge prevede, in occasione dell'accensione di un nuovo debito, è costituito dalla spesa per interessi rapportata al totale delle entrate correnti rilevate dal conto consuntivo del penultimo esercizio precedente. Il limite previsto dall'art. 204 del testo unico approvato con decreto legislativo n. 267/2000 è del 12% nel 2011, e dell'8% a decorrere dall'anno 2012<sup>25</sup>.

Utilizzando i dati a disposizione si osserva come le percentuali medie riscontrate nel corso degli anni sono in costante diminuzione con valori del 4,02% nel 2009, del 3,40% nel 2010, del 3,38% nel 2011 e del 2,84% nel 2012. Nonostante questi valori mostrino come in media i comuni sono sempre stati in linea con i rigorosi parametri vigenti dal 2012, l'eventuale ricorso al credito è scoraggiato dalla scarsità dei mezzi finanziari necessari per la restituzione e dalle regole del patto di stabilità: a saldi obiettivo positivi non possono che corrispondere, infatti, differenze negative tra le accensioni ed i rimborsi di prestiti.

<sup>25</sup> Si ricorda che ai sensi del'art 207 ultimo comma del TUEL "Gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fideiussione concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1 dell'articolo 204 e non possono impegnare più di un quinto di tale limite"

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

Si è cioè visto come le esternalizzazioni nella gestione di servizi hanno portato in prima istanza ad una drastica riduzione degli acquisti ed in seconda istanza ad un primo aumento delle spese per servizi che dopo la marcata inversione di tendenza del 2011 ha ripreso ad aumentare nel 2012. Con tutte le cautele del caso legate alle peculiarità del 2012 si può osservare che il saldo di questa operazione ha determinato un aumento nominale di spesa nel 2012 di €32.727.411 rispetto al 2001. Il dato, apparentemente marginale in termini assoluti, andrebbe tuttavia valutato alla luce di ciò che sarebbe avvenuto senza le operazioni di esternalizzazione in parola, ovvero ipotizzando una crescita delle spese per acquisti di beni di consumo e per servizi in linea con l'inflazione del periodo. Sulla base di questa ipotesi la spesa per le due componenti si sarebbe quindi attestata a €2.184.717.367 invece del valore riscontrato nel 2012 pari a €1.763.882.221 determinando quindi un risparmio stimabile nel 2012 di €420.835.148,76.

Per quanto riguarda la componente di spesa per il personale risulta estremamente difficoltoso fare delle ulteriori valutazioni poiché oltre a registrare il calo della spesa nel comparto dei comuni, l'indisponibilità dei dati del conto annuale non consente di registrare la variazione della consistenza degli addetti nei Comuni, nelle Comunità Montane e nelle Unioni. In effetti se all'esternalizzazione corrisponde un contenimento nella consistenza del personale, la lettura dei dati avrebbe dovuto consentire di verificare come a fronte della crescita delle funzioni gestite in forma associata non si registra un incremento più che proporzionale degli addetti. Per evidenziare alcuni elementi dalle informazioni disponibili sappiamo che i comuni hanno ridotto le spese per il personale nel 2012 rispetto al 2011 di €2.855.809,77 mentre le unioni e le comunità montane hanno incrementato nello stesso periodo tale tipologia di spesa di €8.776.854 (nel 2011 esistevano 31 unioni comprendenti 157 comuni e 1.325.766 abitanti mentre nel 2012 le unioni diventano 33 i comuni 170 e gli abitanti 1.593.050), con un saldo che implica una chiara riduzione.

Sull'andamento dei trasferimenti alle gestioni associate, altro elemento che può avere effetti sul contenimento delle spese, si è già dato conto del notevole aumento realizzato tra il 2001 ed il 2011, è altresì evidente che l'incremento nella spesa per tale tipologia di trasferimenti, stimabile in €165.954.605 è molto inferiore ai risparmi sopra ipotizzati.

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

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

In primo luogo vale la pena verificare se esistono delle peculiarità caratteristiche dei comuni dell'Emilia-Romagna rispetto l'aggregato nazionale nell'allocatione delle spese correnti per funzione. Il confronto tra i dati regionali ed i dati nazionali di Fonte Istat, limitandoci alle differenze sostanziali, evidenzia come i comuni dell'Emilia Romagna impiegano una maggior quota delle proprie risorse per l'istruzione pubblica, per la cultura, e per i servizi sociali mentre impiegano una minor quota di risorse per i servizi generali, per la viabilità e i trasporti e per la gestione del territorio e dell'ambiente<sup>26</sup>.

	Emilia-Romagna	Italia
Servizi Generali	28,43%	29,49%
Giustizia	0,62%	0,60%
Polizia Locale	5,15%	5,68%
Istruzione Pubblica	14,26%	9,47%
Cultura e Beni Culturali	4,66%	2,91%
Settore Sportivo e Ricreativo	1,84%	1,36%
Turismo	0,68%	0,57%
Viabilità e Trasporti	8,61%	11,17%
Gestione del Territorio e dell'Ambiente	12,41%	21,49%
Settore Sociale	21,42%	15,44%
Sviluppo Economico	0,93%	0,80%
Servizi Produttivi	0,99%	1,04%
Totale	100,00%	100,00%

*Tabella 48.1: Composizione delle Spese correnti per funzioni, confronto Emilia-Romagna (348 comuni) e Italia. Fonti Istat e RER.*

Osservando la successiva tabella 49, che esprime la spesa corrente per funzioni in milioni di euro dei 341 comuni sempre esistenti in Emilia-Romagna, si osserva il concorso delle singole funzioni all'aumento complessivo della spesa nel periodo 2001/2012 di 274 milioni di euro (-82 mln rispetto al 2010 e +56 mln rispetto il 2011). L'incremento più significativo registrato nel 2012 rispetto al 2001, pari a 202 milioni di euro, ha riguardato il settore sociale anche se dal picco del 2010 il livello delle spese sociali si è ridotto del 9,47% nel 2012 (-84 mln rispetto il 2010 e -33 mln rispetto il 2011), seguito dall'istruzione pubblica con 104 milioni di euro (-11 mln rispetto il 2010 e +4 mln rispetto il 2011) e dalla polizia locale con 63 milioni di euro (-11 mln rispetto il 2010 e +4 mln rispetto il 2011). Per contro le riduzioni più significative hanno riguardato i servizi produttivi con -159 milioni di euro (-3 mln rispetto il 2010 e -2 mln rispetto il 2011) e la gestione del territorio e dell'ambiente con un segno negativo di -113 milioni di euro(+31 mln rispetto il 2010 e + 38 mln rispetto il 2011). Tali ultime due variazioni sono nel lungo periodo in massima parte spiegabili dal

<sup>26</sup> In questi ultimi due settori sono però ricompresi rispettivamente il servizio idrico integrato e di smaltimento di rifiuti che hanno un'incidenza maggiore nel resto d'Italia nonché i servizi di trasporto pubblico locale che sono per lo più fuoriusciti dai bilanci dei comuni dell'Emilia-Romagna

fenomeno, già descritto, delle esternalizzazioni<sup>27</sup> anche se nel 2012 si assiste ad una decisa inversione di tendenza nel settore del territorio e dell'ambiente per le già analizzate necessità legate agli eventi sismici. Infatti per i comuni colpiti dal sisma tali spese aumentano di 43 mln di euro mentre si riducono di 5 mln di euro per gli altri comuni.

Sulla crescita di 138 milioni di euro della funzione 1, che comprende tutte le spese di funzionamento dell'ente<sup>28</sup>, occorre fermarsi ad osservare le variazioni del 2012 rispetto l'anno precedente che evidenziando un aumento di ben 30 mln di euro sembrano indicare l'inversione della tendenza alla riduzione inaugurata già dal 2009.

Anche questo dato in controtendenza è però purtroppo il frutto degli eventi sismici e della necessità degli uffici comunali di farvi fronte; infatti mentre per i comuni colpiti dal sisma le spese della funzione 1 aumentano di 33 mln di euro per gli altri comuni le stesse spese si riducono di 3 ml di euro confermando, quindi, il trend di riduzione da tempo in essere.

Per quanto riguarda l'andamento storico generale della funzione prima bisogna osservare innanzitutto che nel 2009 è diminuita di ben 28 milioni di euro rispetto al 2008 e il calo si è mantenuto nel 2010 e nel 2011 portando il valore del 2011 a -77 mln rispetto a quanto registrato nel 2009, va inoltre rilevato che in essa è molto forte l'incidenza del personale con costi unitari, si è già visto, storicamente crescenti.

Occorre inoltre rammentare che nella funzione 1 vengono imputate, per il principio di prevalenza, spese anche di altra natura tant'è che a partire dal certificato al conto 2008 e fino al 2011 è stato inserito il quadro S1 proprio al fine di ricalcolarne i valori che risultavano eccessivi a livello nazionale.

I comuni che hanno compilato il quadro S1 riducendo l'importo imputato nella funzione1 nel 2008 e nel 2009 non sono stati tuttavia moltissimi (rispettivamente 38 e 37) e ancor di meno nel 2011 (33 comuni) e comunque, per indicare la tendenza, il valore della funzione 1, rispetto a quanto originariamente iscritto in bilancio, ha subito una diminuzione dell'ordine del 15% nel 2008 e nel 2009 e del 12,44% nel 2011.

Nel 2009 in particolare si è realizzata una diminuzione in termini assoluti di €59.396.350 la qual cosa assumendo che per tutti gli altri comuni i valori riportati nella funzione 1 in bilancio siano corretti<sup>29</sup>, ha portato ad una riduzione complessiva dell'incidenza della funzione prima sulla spesa corrente dal 29,22% al 27,66%.

---

<sup>27</sup> Le **Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente** contengono:

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

<sup>28</sup> Le **Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo** contengono le spese relative agli:

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

<sup>29</sup> Se così non fosse l'incidenza della funzione1 sulla spesa corrente sarebbe ancora minore.

Nel 2011 la riduzione è stata pari a €34.282.413 e con questa correzione l'incidenza della funzione passa dal 28,03% al 27,11%

Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variazione 2001/2012	Variazione 2001/2012 %
Servizi Generali	931	931	1.012	1.007	1.068	1.054	1.119	1.144	1.116	1.076	1.039	1.069	138	14,86%
Giustizia	14	14	15	16	15	16	16	17	20	22	23	23	10	70,37%
Polizia Locale	131	140	156	168	176	182	188	197	193	195	196	194	63	47,74%
Istruzione Pubblica	434	450	465	491	509	477	500	515	518	548	533	537	104	23,89%
Cultura e Beni Culturali	183	177	183	184	193	185	197	207	198	195	187	176	-7	-3,78%
Settore Sportivo e Ricreativo	73	71	73	75	77	74	79	82	79	79	74	69	-3	-4,31%
Turismo	20	22	25	27	28	24	27	29	28	28	24	25	5	22,99%
Viabilità e Trasporti	275	235	228	238	246	243	268	286	288	293	283	322	47	16,89%
Gestione del Territorio e dell'Ambiente	579	565	511	510	489	394	421	429	426	435	428	466	-113	-19,54%
Settore Sociale	605	640	660	708	731	759	812	855	872	892	841	808	202	33,45%
Sviluppo Economico	47	43	46	40	43	38	40	42	42	42	38	35	-12	-25,29%
Servizi Produttivi	196	136	67	54	50	46	38	39	39	40	39	37	-159	-81,21%
<b>Totale</b>	<b>3.489</b>	<b>3.424</b>	<b>3.439</b>	<b>3.519</b>	<b>3.625</b>	<b>3.493</b>	<b>3.704</b>	<b>3.841</b>	<b>3.820</b>	<b>3.844</b>	<b>3.706</b>	<b>3.762</b>	<b>274</b>	<b>7,84%</b>

Tabella 49: Spesa corrente per funzione, valori in milioni di euro

In termini di composizione, nella tabella successiva è possibile visualizzare il peso delle differenti funzioni sulla spesa corrente per i 341 comuni "storici" dal quale emerge, con maggior chiarezza, l'incidenza crescente del settore sociale, che rappresentava il 17,35% della spesa nel 2001 e ne rappresenta il 21,48% nel 2012 benché nel 2011 e nel 2012 il suo peso sulla spesa corrente è in diminuzione a conferma di una decisa riduzione di risorse dedicate al settore per le difficoltà degli enti.

Gli altri settori che vedono crescere o decrescere il proprio peso in misura significativa sono gli stessi sopra evidenziati<sup>30</sup>.

Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Servizi Generali	26,68%	27,18%	29,43%	28,62%	29,47%	30,19%	30,20%	29,78%	29,22%	27,98%	28,03%	28,42%
Giustizia	0,39%	0,42%	0,42%	0,45%	0,42%	0,46%	0,44%	0,44%	0,54%	0,58%	0,61%	0,62%
Polizia Locale	3,77%	4,09%	4,52%	4,77%	4,85%	5,20%	5,07%	5,12%	5,05%	5,08%	5,30%	5,16%
Istruzione Pubblica	12,43%	13,13%	13,51%	13,95%	14,05%	13,66%	13,50%	13,42%	13,57%	14,25%	14,38%	14,28%
Cultura e Beni Culturali	5,23%	5,16%	5,32%	5,24%	5,33%	5,29%	5,31%	5,38%	5,18%	5,08%	5,05%	4,67%
Settore Sportivo e Ricreativo	2,08%	2,08%	2,11%	2,14%	2,13%	2,11%	2,13%	2,14%	2,07%	2,06%	2,00%	1,85%
Turismo	0,59%	0,63%	0,73%	0,76%	0,78%	0,69%	0,74%	0,76%	0,74%	0,72%	0,66%	0,67%
Viabilità e Trasporti	7,90%	6,87%	6,64%	6,78%	6,78%	6,97%	7,23%	7,44%	7,54%	7,62%	7,64%	8,56%
Gestione del Territorio e dell'Ambiente	16,61%	16,50%	14,85%	14,49%	13,50%	11,28%	11,36%	11,16%	11,15%	11,32%	11,55%	12,39%
Settore Sociale	17,35%	18,70%	19,19%	20,12%	20,16%	21,74%	21,92%	22,26%	22,83%	23,21%	22,70%	21,48%
Sviluppo Economico	1,35%	1,26%	1,32%	1,15%	1,18%	1,10%	1,08%	1,09%	1,10%	1,08%	1,03%	0,94%
Servizi Produttivi	5,62%	3,98%	1,95%	1,53%	1,37%	1,31%	1,02%	1,02%	1,03%	1,03%	1,06%	0,98%

Tabella 50 :Composizione della spesa corrente per funzione

<sup>30</sup> Aumentano l'incidenza sulla spesa corrente le funzioni il cui aumento percentuale nel periodo 2001/2011 è superiore all'aumento percentuale della spesa corrente nello stesso periodo

Il grafico che segue dà una rappresentazione visiva degli andamenti della spesa per funzione della tabella 49. Tutte le voci di spesa rappresentate sono in riduzione nel 2011 rispetto al 2010 e gli aumenti già visti in alcune voci nel 2012 sono principalmente legati agli eventi sismici.

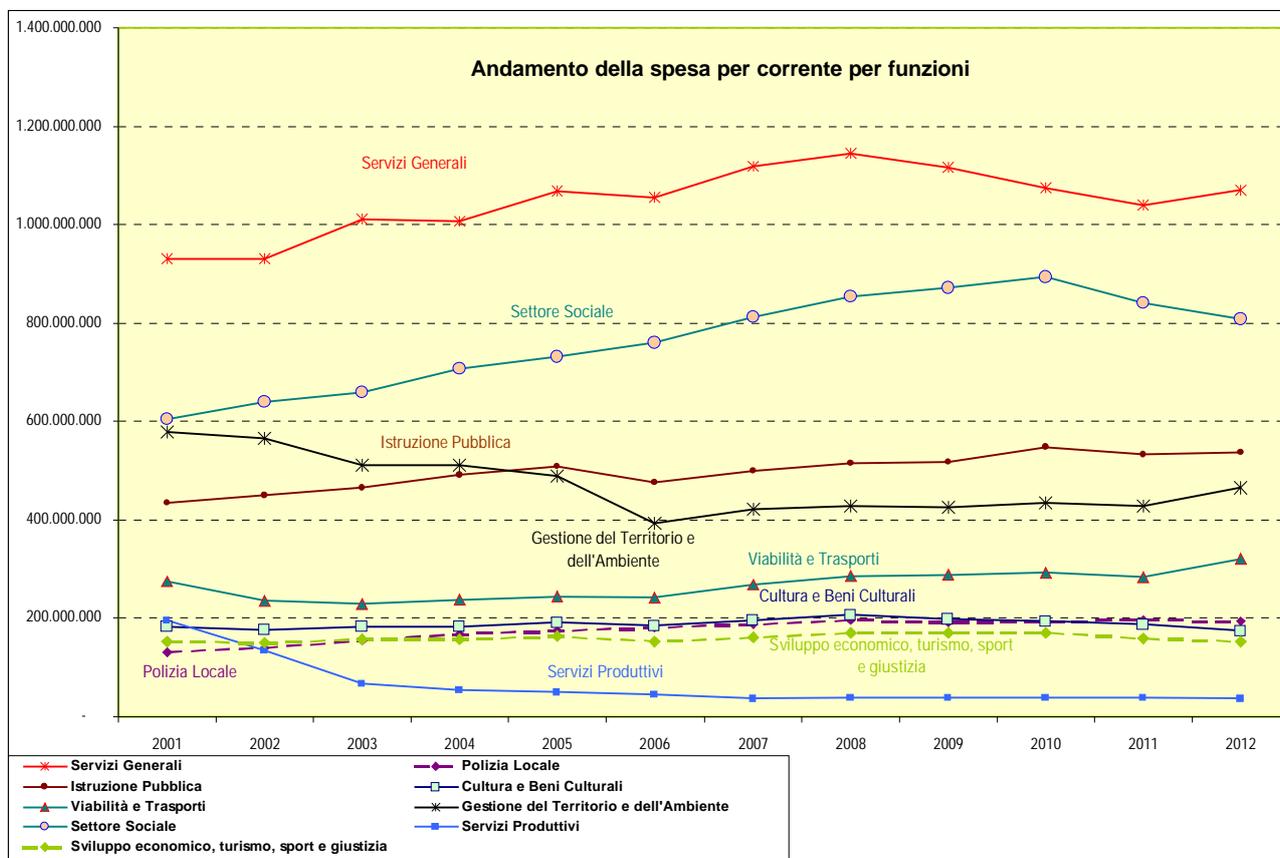


Grafico 13: Andamento della spesa corrente per funzioni

## Spese in conto capitale

Sono le spese che i Comuni hanno impegnato per l'acquisto, la costruzione e la manutenzione straordinaria di beni appartenenti al proprio patrimonio. I dati che seguono sono rilevati nei rendiconti dei singoli esercizi e pertanto presentano elevata attendibilità. Gli investimenti negli ultimi anni sono stati ridotti a seguito della diminuzione delle risorse disponibili ed anche per l'effetto prodotto dalle regole del patto di stabilità interno. Le spese per investimento sono ormai in costante riduzione dal 2008 e dal 2009 con tassi a due cifre.

Gli impegni per spese di investimento del 2012 sono infatti i più bassi della serie osservata, in realtà dal 2009 ogni anno si realizza un valore di minimo assoluto, e sempre nel 2012 gli investimenti si riducono del 55,36% rispetto al 2001 e del 69,4% rispetto al massimo del 2003. La situazione è così riepilogabile:

Anno	Totale Spesa in Conto Capitale	Variazione annua	abitanti al 31dicembre	Spesa in conto capitale pro capite
2001	1.298.457.363	0,00%	4.037.095	321,63
2002	1.650.961.507	27,15%	4.059.416	406,70
2003	1.896.905.081	14,90%	4.101.324	462,51
2004	1.754.635.766	-7,50%	4.150.975	422,70
2005	1.692.131.255	-3,56%	4.187.544	404,09
2006	1.511.834.850	-10,65%	4.223.585	357,95
2007	1.649.317.807	9,09%	4.275.843	385,73
2008	1.557.252.839	-5,58%	4.337.966	358,98
2009	1.223.869.887	-21,41%	4.377.473	279,58
2010	935.384.866	-23,57%	4.414.331	211,90
2011	773.000.627	-17,36%	4.441.148	174,05
2012	579.570.043	-25,02%	4.453.164	130,15
Variazione 2012/2001	-55,36%		10,31%	-59,54%

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	1.228.900.182	-21,27%	4.395.606	279,57
2010	938.051.373	-23,67%	4.431.359	211,68
2011	777.547.282	-17,11%	4.459.246	174,37
2012	581.783.682	-25,18%	4.471.104	130,12

Tabella 51 :Spesa in conto capitale

La spesa per investimenti ha un andamento non lineare da anno ad anno, collegato direttamente alle risorse disponibili. Negli ultimi anni la tendenza è verso la forte riduzione degli interventi, anche perché l'azione degli enti è influenzata dalla applicazione delle regole del "patto di stabilità interno" che considera rilevanti i pagamenti per spese di investimento. Per contro la maggiore parte delle risorse generalmente utilizzate per finanziare investimenti non concorre nella determinazione della parte attiva degli elementi che permettono la fissazione del saldo obiettivo. Questa previsione normativa interessa le risorse che derivano da prestiti e l'avanzo di amministrazione. Inoltre a partire dal 2010 gli enti devono fronteggiare saldi obiettivo positivi (in termini aggregati nel 2010 e per singolo ente dal 2011) evento che rende difficile l'utilizzo di nuovo indebitamento. Pertanto la contrazione dei nuovi investimenti che è iniziata nel 2009 è continuata a ritmi crescenti nel 2010, nel 2011 e nel 2012 e difficilmente si arresterà a meno di un cambio sostanziale nelle regole e nelle risorse disponibili.

Va segnalata la situazione in controtendenza relativa all'anno 2007, peraltro già evidenziata in sede di analisi dell'entrata relativa al titolo quarto; in quell'anno diversi enti hanno introitato risorse ingenti legate alla dismissione di una importante quota di partecipazione in una società di gestione di servizi pubblici quotata in borsa. L'analisi della spesa pro – capite per investimenti, segnala una

riduzione nel 2012 pari al 25,02% rispetto all'anno precedente. Si rinvia alla successiva analisi dell'indebitamento per verificare l'andamento di tale importantissima fonte di finanziamento degli investimenti degli enti locali.

Per i comuni colpiti dal sisma il dato è chiaramente in controtendenza: gli impegni per spese di investimento del 2011 ammontavano a €83,7 milioni per poi passare a €159 milioni nel 2012.

E' interessante valutare anche la quota di spesa in conto capitale che effettivamente è utilizzata per incrementare le immobilizzazioni dell'ente. Se si escludono dal totale della spesa del titolo 2° le quote che riguardano le "concessioni di crediti" e le "anticipazioni", voci di sicuro interesse in un ambito nel quale la costituzione di diverse società patrimoniali hanno reso necessario il passaggio di risorse significative per tali finalità, si evidenzia che la quota residua destinata ad acquisizione di beni immobili, mobili, attrezzature, incarichi professionali esterni, trasferimenti di capitale e partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale si riduce come segue:

Anno	Concessione di crediti ed anticipazioni	Spesa netta per interventi di investimento	abitanti al 31dicembre	Spesa netta pro capite
2001	106.801.293	1.191.656.070	4.037.095	295,18
2002	90.699.500	1.560.262.007	4.059.416	384,36
2003	123.666.831	1.773.238.250	4.101.324	432,36
2004	150.765.756	1.603.870.010	4.150.975	386,38
2005	226.198.353	1.465.932.902	4.187.544	350,07
2006	225.324.655	1.286.510.195	4.223.585	304,60
2007	420.899.232	1.228.418.575	4.275.843	287,29
2008	390.235.642	1.167.017.197	4.337.966	269,02
2009	314.714.520	909.155.367	4.377.473	207,69
2010	127.847.559	807.537.307	4.414.331	182,94
2011	112.429.514	660.571.113	4.441.148	148,74
2012	49.950.509	529.619.534	4.453.164	118,93
Variazione 2011/2001	-53,23%	-55,56%	10,31%	-59,71%

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	314.714.520	914.185.662	4.395.606	207,98
2010	127.847.559	810.203.814	4.431.359	182,83
2011	112.429.514	665.117.768	4.459.246	149,15
2012	49.950.509	531.833.173	4.471.104	118,95

Tabella 52 :Spesa in conto capitale netta

La differenza pro – capite fra il 2012 e l'anno precedente si attesta su – 20,04%.

A conferma della tendenza alla riduzione degli investimenti si segnala che anche la quota netta impegnata nel 2009 è la più bassa rispetto agli anni precedenti e, purtroppo, lo stesso si ripete nel 2010, nel 2011 e nel 2012, anno in cui il valore pro capite è del 59,71% inferiore rispetto al 2001 e del 72,49% inferiore rispetto al massimo del 2003.

## Indebitamento

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

Lo stock di debito complessivo al 31 dicembre 2012 è quello rappresentato nella tabella che segue; si preferisce indicare anche il dato nei vari anni per consentire di apprezzare le modifiche che sono intervenute nel tempo.

anno	indebitamento al 31 dicembre	Variazione annua indebitamento	abitanti al 31dicembre	debito pro capite	Variazione annua debito pro capite
2001	3.301.803.124		4.037.095	817,87	
2002	3.498.140.067	5,95%	4.059.416	861,73	5,36%
2003	3.407.066.370	-2,60%	4.101.324	830,72	-3,60%
2004	3.623.443.555	6,35%	4.150.975	872,91	5,08%
2005	3.686.684.139	1,75%	4.187.544	880,39	0,86%
2006	3.807.109.953	3,27%	4.223.585	901,39	2,39%
2007	3.703.637.689	-2,72%	4.275.843	866,18	-3,91%
2008	3.710.468.797	0,18%	4.337.966	855,35	-1,25%
2009	3.665.721.195	-1,21%	4.377.473	837,41	-2,10%
2010	3.562.413.282	-2,82%	4.414.331	807,01	-3,63%
2011	3.362.837.784	-5,60%	4.441.148	757,2	-6,17%
2012	3.095.852.582	-7,94%	4.453.164	695,2	-8,19%
Variazione 2012/2001	-6,24%		10,31%	-15,00%	
Con Comuni Valmarecchia					
2009	3.693.766.907	-1,16%	4.395.606	840,33	-2,05%
2010	3.590.475.205	-2,80%	4.432.439	810,05	-3,60%
2011	3.390.509.974	-5,57%	4.459.246	760,33	-6,14%
2012	3.122.666.930	-7,90%	4.471.104	698,41	-8,14%

Tabella 53 :Indebitamento

Come emerge dalla tabella lo stock complessivo di debiti dei Comuni ha presentato nell'esercizio 2006 il valore massimo mentre dal 2007 ha iniziato a ridursi. Questa riduzione si è accentuata negli anni successivi, tenuto conto che come già precisato, le risorse che derivano dalla accensione di prestiti non rilevano nella determinazione delle "entrate finali" che costituiscono una delle due componenti che danno vita al "saldo" su cui si determina l'obiettivo del patto di stabilità interno. Rispetto al 2006 lo stock di debito del 2012 si è così ridotto di €711.257.370,69 in termini assoluti e del -18,68% in termini percentuali; rispetto al 2011 le variazioni assolute e percentuali sono state rispettivamente di - €266.985.201,48 del -7,94%.

In valore pro capite il debito al 31 dicembre del 2012 risulta diminuito rispetto all'anno precedente dell'8,19%, la riduzione più consistente dell'intero periodo osservato e alla luce dei saggi di crescita della popolazione il debito pro capite del 2012 è inferiore del 15% del corrispondente valore del 2001.

Per dare un'idea della dimensione relativa del fenomeno dell'indebitamento si ricorda che nei parametri definiti dal Ministero dell'Interno per stabilire lo stato di deficitarietà strutturale degli enti

locali si ritiene che necessiti di attenzione, un Comune che presenta un indebitamento superiore al 150% del totale delle entrate correnti, se il risultato di gestione dell'anno in corso sia positivo e del 120% in caso di risultato negativo.

I 341 Comuni della Regione Emilia-Romagna nel complesso non hanno mai avvicinato questo parametro: hanno raggiunto il valore massimo del 105,05% nel 2006 e presentano nel 2012 un rapporto pari al 73,92% (era 85,30% nel 2011, e 88,35% nel 2010). Naturalmente si tratta di una media e diversi Comuni, soprattutto di piccole dimensioni, si trovano con l'indicatore oltre i livelli consentiti anche se il loro numero è in costante riduzione. Nel 2006 vi erano infatti 156 comuni con il rapporto debito entrate correnti superiore al 120% e 82 comuni con lo stesso rapporto superiore al 150% nel 2011 i comuni con gli stessi valori degli indicatori si riducono rispettivamente a 119 e 66 per giungere nel 2012 rispettivamente a 89 e 49.

In una altra parte dell'analisi si è evidenziato che la spesa per interessi passivi legata all'indebitamento risulta contenuta e rappresenta il 2,84% del totale dell'entrata corrente di due esercizi precedenti e il 3,04% della spesa corrente.

La spesa per rimborso di quote di capitale risente nei vari anni dell'azione di restituzione anticipata di prestiti, situazione che ha interessato diversi enti della Regione, soprattutto di grandi dimensioni; il dato è rilevato come voce autonoma nei certificati ai conti consuntivi a partire dal 2007.

La quantificazione risulta dalla seguente tabella:

Anno	Rimborso Per Anticipazioni Di Cassa	Rimborso Finanziamenti Breve Termine	Rimborso Quota Capitale Mutui e Prestiti I	Rimborso Prestiti Obbligazionari	Rimborso Quota Capitale Debiti Pluriennali	Rimborso di quota capitale per estinzione anticipata di prestiti	Totale Titolo III Spese Rimborso Prestiti
2001	74.305.612	4.920.218	232.610.023	31.888.549	457.538		344.181.941
2002	67.396.517	12.773.945	227.266.194	17.714.076	937.525		326.088.257
2003	51.837.346	8.524.524	437.950.277	22.066.005	1.153.820		521.531.972
2004	60.213.984	5.783.161	245.482.350	26.764.423	2.682.633		340.926.551
2005	61.499.050	9.383.006	375.685.349	40.862.533	2.225.632		489.655.570
2006	77.666.399	1.509.579	259.092.708	53.359.764	237.472		391.865.922
2007	72.118.978	3.486.829	204.073.225	59.399.349	249.516	67.909.301	407.237.198
2008	79.991.092	1.144.868	187.943.847	60.043.742	262.238	11.104.753	340.490.540
2009	106.231.001	914.426	205.657.542	61.525.989	587.251	4.045.296	378.961.505
2010	99.392.235	80.000	197.836.446	66.615.435	928.831	8.112.366	372.965.313
2011	77.897.341	296.345	199.103.128	67.993.295	814.560	11.651.887	357.756.556
2012	119.571.879	67.232	219.400.979	68.339.997	1.041.561	14.587.090	423.008.738

Con Comuni  
Valmarecchia

2009	108.532.818	914.426	206.902.981	61.534.457	587.251	4.045.296	382.517.229
2010	101.725.905	80.000	199.235.358	66.623.462	928.831	8.112.366	376.705.922
2011	80.347.285	296.345	200.578.574	68.002.169	814.560	11.651.887	361.690.820
2012	121.022.804	67.232	221.002.417	68.350.390	1.041.561	14.587.090	426.071.494

Tabella 54 Spese per :Rimborso prestiti

In particolare, come può vedersi dal confronto con le entrate in conto capitale, negli ultimi anni i rimborsi di mutui e prestiti sono molto superiori alle nuove accensioni che risultano pari a €35.432.146 nel 2010, a €84.792.974 nel 2011 e €44.136.613 nel 2012 (cfr. tabella 38).

Nel 2012 inoltre i comuni soggetti al patto per non subire il taglio di 24.475.576,87 al FSR previsto dalla Spending Review (D.L. 95/2012) hanno avuto l'opzione di ridurre il debito di tale importo, elemento che può avere inciso sull'aumento delle restituzioni riscontrato nella tabella 54.

Particolarmente interessante risulta l'analisi del debito stratificata secondo la dimensione dei Comuni. Gli elementi che si possono trarre sono molto importanti e devono richiamare l'attenzione

su un fenomeno che emerge in maniera significativa: i comuni soggetti alle regole del patto di stabilità contengono e riducono il proprio debito mentre, i Comuni con meno di 5.000 abitanti hanno complessivamente incrementato il loro stock nel periodo, con il serio rischio di irrigidire in modo irreversibile il proprio bilancio di parte corrente. Nel 2012, forse in vista dell'applicazione dal 2013 delle regole del patto di stabilità interno anche ai comuni con più di 1.000 abitanti si assiste ad un miglioramento della situazione debitoria che interessa anche i piccoli comuni.

Per poter meglio comprendere il fenomeno si indicano di seguito i debiti per singola classe di Comuni e le quote pro capite relative. La suddivisione in classi è stata effettuata con riferimento alla popolazione al 31 dicembre 2012.

Classi di Comuni in base agli abitanti	debito al 31 dicembre 2012	numero di Comuni	popolazione residente al 31.12.2011	debito pro capite
Fino a 2.000 ab.	81.666.313	50	60.146	1.357,80
Tra 2.000 e 3.000 ab.	115.175.072	36	86.785	1.327,13
Tra 3.000 e 5.000 ab.	222.502.193	65	260.405	854,45
Tra 5.000 e 10.000 ab.	363.008.734	89	640.368	566,88
Tra 10.000 e 20.000 ab.	609.644.313	67	909.843	670,05
Tra 20.000 e 50.000 ab.	516.555.654	21	600.096	860,79
Maggiore 50.000 ab.	1.187.300.303	13	1.895.521	626,37
<b>Totale</b>	<b>3.095.852.582</b>	<b>341</b>	<b>4.453.164</b>	<b>695,20</b>

Tabella 55 :Debito per classe demografica anno 2012

Come si evince dalla lettura dei dati, sono i Comuni di dimensioni minori ad avere il livello di debito maggiore. Nell'anno 2011 però a differenza di quanto riscontrato negli anni precedenti dove i comuni di piccole dimensioni si caratterizzavano per valori crescenti del debito pro capite si comincia ad assistere ad una tanto piccola quanto significativa inversione di tendenza, inversione che come detto si consolida in maniera più evidente nel 2012. Significativa appare al riguardo l'analisi della serie storica del debito pro capite per classi demografiche così come è illustrata nella tabella che segue<sup>31</sup>:

Debito Procapite per classe demografica	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fino a 2.000 ab.	889	974	1.026	1.049	1.118	1.183	1.226	1.250	1.298	1.364	1.375	1.358
Tra 2.000 e 3.000 ab.	883	933	1.009	1.080	1.134	1.193	1.221	1.282	1.311	1.354	1.366	1.327
Tra 3.000 e 5.000 ab.	711	762	820	830	898	886	876	870	868	889	880	854
Tra 5.000 e 10.000 ab.	654	695	700	740	751	786	777	734	716	662	635	567
Tra 10.000 e 20.000 ab.	858	897	943	976	962	964	886	858	820	787	712	670
Tra 20.000 e 50.000 ab.	828	875	919	980	1.025	1.045	1.015	1.006	1.001	952	931	861
Maggiore 50.000 ab.	876	917	796	843	832	856	814	815	797	767	702	626

Tabella 56 :Debito Pro capite per classe demografica

I dati dimostrano con grande evidenza quanto appena asserito a proposito dei comuni di dimensioni minori ovvero con popolazione fino a 5.000 abitanti che vedono, infatti, aumentare nel periodo 2001/2011 il debito per abitante con una situazione piuttosto critica per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, che come più volte ribadito comincia a migliorare dal 2012.

Tra le altre classi di comuni vede aumentare il proprio debito pro capite del 2012 rispetto al 2001 solo quella con popolazione compresa tra 20 e 50 mila abitanti (circa 33 euro pro capite in più)

<sup>31</sup> Una classe demografica è definita in base alla popolazione dei comuni che ne fanno parte ogni anno. Una stesa classe demografica può quindi avere un numero di comuni differente da un anno all'altro.

mentre le altre lo vedono diminuire in modo consistente. Le classi di comuni con popolazione tra 5.000 e 10.000 abitanti cominciano anche a ridurre il proprio stock di debito già dal 2007.

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

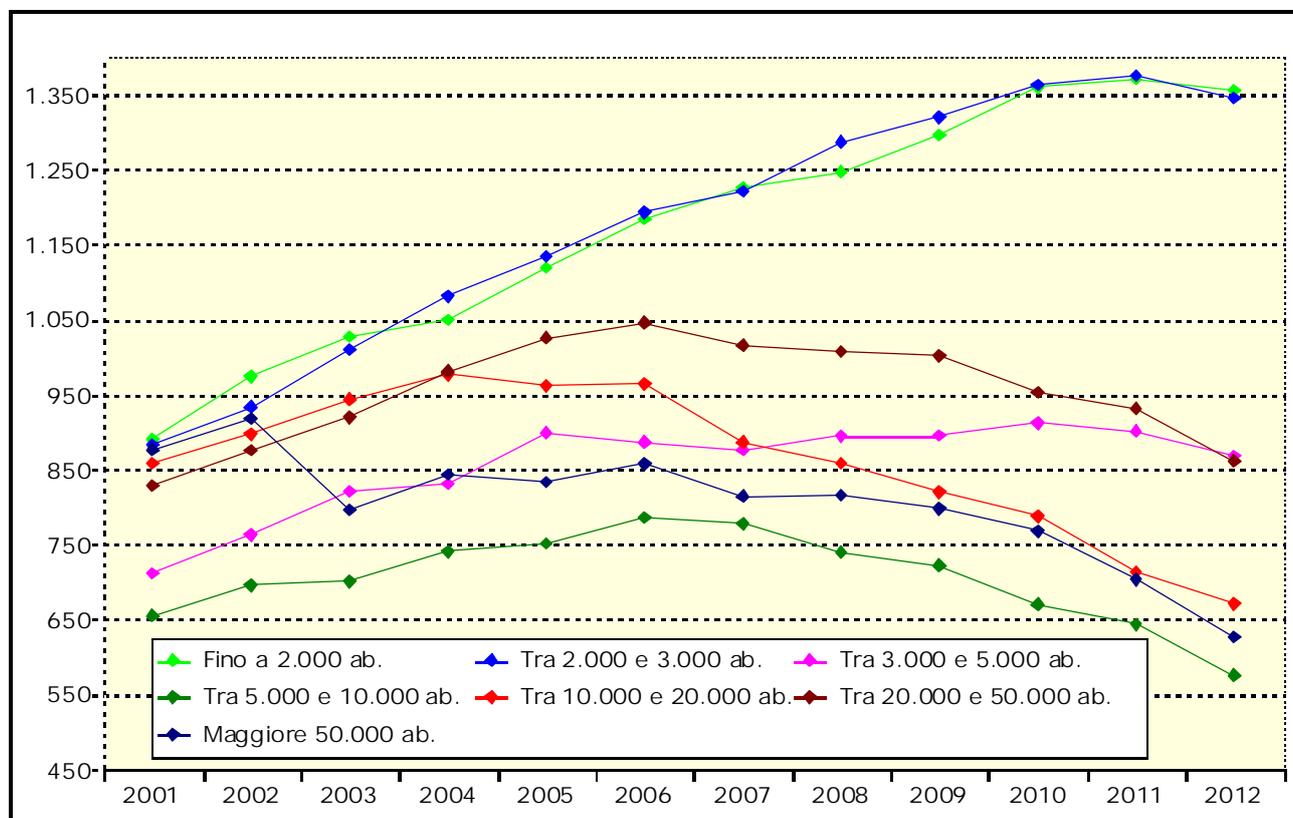


Grafico 14: Andamento del debito pro capite per classi demografiche

Oltre alle classi di comuni di dimensioni inferiori si osserva in particolare l'andamento della classe dei comuni di dimensioni maggiori che restituisce massicciamente il proprio debito nel 2003 per poi stabilizzarlo e ridurlo ulteriormente e, per contro, la classe di comuni con popolazione tra 3.000 e 5.000 abitanti che, seppur con saggi annui non elevatissimi, aumenta il proprio debito pro capite. In generale rispetto al 2001 migliorano la propria posizione relativa i comuni con più di 50.000 abitanti e quelli con popolazione compresa tra i 10.000 e i 20.000 abitanti. La classe più virtuosa resta sempre quella dei comuni con popolazione tra i 5.000 ed i 10.000 abitanti. In generale sembrerebbe evidente che il soggiacere alle regole del patto di stabilità interno abbia avuto effetti significativi nel contenimento dell'indebitamento.

## **Patto di stabilità interno (anno 2012)**

Le regole del patto di stabilità per l'anno 2012 sono contenute nella legge 183/2012 che ha declinato per gli enti locali le modalità attraverso cui realizzare i miglioramenti in termini di fabbisogno e indebitamento netto indicati nelle manovre estive (D.L. 98 e 138 del 2011) e nel D.L. 78/2010.

In particolare continuano ad essere soggetti al Patto i comuni con più di 5.000 abitanti ovvero i 192 comuni che avevano al 31/12/2010 una popolazione ISTAT con tali caratteristiche.

A livello nazionale il comparto dei comuni ha visto aggiungersi alla manovra determinata dal D.L. 112/2008 pari a 4.160 milioni di euro (corrispondenti ad un saldo obiettivo aggregato per i comuni di 2.900 milioni di euro) e ai 1.500 milioni previsti dal D.L. 78/2010 per il 2011 (€10.319.795,71 a livello regionale) un ulteriore miliardo di tagli ai trasferimenti ex D.L. 78/2010 (€74.455.803,97 a livello regionale), 1.700 milioni di correzione prevista dai D.L. 98 e 138 del 2011 a cui va sottratto l'importo di 520 milioni a valere sulla cosiddetta Robin Tax e ulteriori 65 milioni.

Queste cifre sono quelle determinanti ai fini del calcolo dei saldi obiettivo da realizzare che vengono quindi determinati come una percentuale pari al 15,6% delle spese correnti mediamente impegnate nel triennio 2006/2008, così come desunte dai certificati dei rendiconti consuntivi, dal cui importo andranno poi dedotti i tagli ai trasferimenti definiti dal D.L. 78/2010<sup>32</sup>.

La suddetta percentuale del 15,6% poteva poi aumentare fino ad un massimo del 16% per migliorare gli obiettivi dei comuni cd virtuosi (D.L. 98/2011) il cui saldo sarà perciò nullo o compatibile con gli spazi liberati dal peggioramento di tutti i rimanenti comuni, sempre nell'ambito del limite massimo suddetto.

Con decreto del 25/6/2012<sup>33</sup> sono stati individuati i 143 comuni italiani "virtuosi" e si è definita nel 16% la percentuale da applicare ai rimanenti comuni. In Emilia-Romagna i 10 comuni facenti parte del suddetto elenco hanno quindi ridotto di €7.207.940 il proprio saldo calcolato con la percentuale del 15,6% (€7.392.759 con la percentuale del 16%) portando il proprio obiettivo a zero.

Precedentemente, il 2/5, con delibera n. 540 la Regione ha confermato i propri impegni provvedendo a neutralizzare gli effetti negativi derivanti dell'acquisizione di risorse sul patto regionale orizzontale del 2011, distribuendo allo scopo quote patto ai comuni per €16.168.199. Con queste operazioni gli obiettivi da realizzare da parte dei comuni ammontavano a €343.143.578 che tenendo conto del saldo realizzato nel 2011 di €146.461.000 rendeva necessario operare una manovra sui saldi dell'ordine dei 197 milioni di euro.

Ai fini della definizione dell'entità della manovra si ricorda inoltre che nella sezione dedicata al FSR si sono anche analizzati gli ulteriori tagli previsti dal D.L. 201/2011 pari a 1.450 milioni a livello nazionale e a €140.978.986,45 a livello regionale nonché parte delle riduzioni dei 500 milioni della Spending Review (D.L. 95/2012), quella che ha riguardato i comuni non soggetti al Patto di ammontare pari a €3.735.429,88. Per quanto riguarda i comuni soggetti al patto la riduzione non è stata applicata a condizione però che l'importo della riduzione, pari a €24.475.576,87 per i comuni dell'Emilia-Romagna, si traducesse in una riduzione di debito di pari ammontare. In sostanza è una cifra che può anche considerarsi, almeno parzialmente, agli effetti della manovra in quanto potrebbe tradursi in una riduzione delle spese o in un aumento delle entrate necessarie per ridurre il debito, aumento delle entrate comunque difficile visti anche i tempi di approvazione del decreto 174/2012 (ottobre) che ha inserito l'opzione della riduzione del debito<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Ogni comune soggetto al patto rispetta il proprio obiettivo se realizza un saldo in termini di competenza mista, calcolato cioè in termini di accertamenti e impegni per le entrate e le spese finali di parte corrente e di riscossioni e pagamenti per le entrate e le spese finali in conto capitale, maggiore o uguale al proprio obiettivo

<sup>33</sup> [http://www.rgs.tesoro.it/Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNMEI/Patto-di-S/2012/Province-e/Decreto\\_enti\\_virtuosi/Formato\\_Word\\_del\\_Decreto\\_enti\\_virtuosi.doc](http://www.rgs.tesoro.it/Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNMEI/Patto-di-S/2012/Province-e/Decreto_enti_virtuosi/Formato_Word_del_Decreto_enti_virtuosi.doc)

<sup>34</sup> Poiché le regole del patto tendono a generare giacenze di cassa legate alle entrate in conto capitale non spendibili, i comuni potrebbero usare tali giacenze per ridurre il debito senza perciò effettuare manovra alcuna. La cifra di 24,476

Sommando tutte queste cifre la manovra che i comuni avevano da realizzare nel 2012 era stimabile in circa 363 milioni di euro, dell'ordine cioè del 10,8% della spesa corrente media 2006/008 e della spesa corrente del 2011 ovvero del 10,2% dell'entrata corrente del 2011. Per dare il senso della questione e banalizzando un tantino possiamo dire che l'alternativa stava nel ridurre le spese o nell'aumentare le entrate rispetto al 2011 del 10% circa, ma per fortuna ci sono stati dei correttivi che si illustrano in ordine cronologico...

Innanzitutto si ricorda che i comuni che hanno ceduto quote sul patto orizzontale del 2011 hanno visto nel 2012 ridursi in automatico i propri saldi delle quote cedute per un importo di €17.720.000. Poi la Regione ha dato applicazione, con delibera del 3 settembre, al meccanismo del patto verticale incentivato distribuendo €72.973.113,22 di proprie quote di patto ai comuni per pagamenti in conto capitale e ricevendo in cambio 60 milioni di euro di trasferimenti dallo Stato per ridurre il proprio debito.

Il patto incentivato, in particolare, nasce con il D.L. 95/2012 anche dopo un accordo Regioni - ANCI con il quale sono stati trasferiti su questo strumento 300 dei 500 milioni originariamente previsti dal D.L. 16/2012 per il patto orizzontale nazionale, che vedremo in seguito, ed è uno strumento che non modifica i saldi rilevanti per l'Unione europea e incentiva la riduzione del debito delle regioni<sup>35</sup>.

Con DM del 21/09/2012 gli enti che avevano aderito alla sperimentazione dei nuovi sistemi contabili armonizzati hanno ottenuto 20 milioni di euro a titolo di riduzione degli obiettivi e i 5 comuni dell'Emilia-Romagna in sperimentazione hanno migliorato i propri saldi di €578.541<sup>36</sup>. Tornando al patto orizzontale nazionale, meccanismo analogo al patto orizzontale regionale con in più, per il solo 2012, l'incentivo di 200 milioni ai comuni cedenti per ridurre il proprio debito, dalle certificazioni del 2012 si desume che l'importo ricevuto entro il 5 di ottobre dai 47 comuni che ne hanno fatto richiesta è stato pari a €11.445.000.

Il D.L.74/2012 ha inoltre previsto la riduzione di 40 milioni dell'obiettivo dei comuni colpiti dal sisma e con delibera del 15 di ottobre la Regione ha distribuito queste quote di riduzione a tutti i comuni colpiti azzerando gli obiettivi di patto positivi e portando ad un valore negativo gli obiettivi dei tre comuni "virtuosi" che già avevano obiettivo pari a zero (per quote complessive di €18.782). Con delibera del 29 di ottobre la Regione ha dato anche attuazione alle disposizioni del patto verticale e del patto orizzontale regionale. Sono 17 comuni che hanno ceduto complessivamente €4.346.000 sul patto orizzontale, peggiorando i propri obiettivi di pari importo, ed altri comuni hanno utilizzato parte di tali quote patto e parte delle ulteriori quote patto rese disponibili dalla Regione ( 35 milioni)<sup>37</sup> migliorando i propri obiettivi di €29.423.397,63.

Infine con decreto del 22 gennaio del 2013 il MEF ha definito le riduzioni degli obiettivi di patto commisurati alla sanzione applicata sul FSR in caso di mancato rispetto del patto (Art. 1 c. 122 L.220/201) nella misura del 19,57% dei 24.475.576,87 di riduzione del FSR previsti dalla Spending Review per i comuni dell'Emilia-Romagna e poi, come visto, tradottisi in riduzione del debito. La riduzione complessivamente stimata in €4.688.446,90 non si applica ai comuni "virtuosi" ed ai comuni colpiti dal sisma che non subiscono il taglio al FSR.

Sommando tutte le operazioni sopra descritte si ottiene un importo consistente dell'ordine dei 200,2 milioni che mitiga notevolmente l'importo della manovra che resta comunque gravosa.

Andando ad analizzare il ruolo della Regione si osserva che ha distribuito ai comuni complessivamente quote per €158.564.710,19 pari a €18.564.710,19 di proprie quote patto

---

milioni va pertanto intesa come valore massimo della manovra essendo teoricamente possibile anche un valore minimo pari a zero.

<sup>35</sup> In dettaglio si ha una uscita dal bilancio dello Stato, nessuna spesa addizionale nel comparto degli enti locali e una riduzione del debito dello stesso comparto.

<sup>36</sup> [http://www.rgs.tesoro.it/Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNMEI/Patto-di-S/2012/Province-e/Regioni\\_enti\\_locales/DM\\_PREMIALITax\\_SPERIMENTAZIONE.doc](http://www.rgs.tesoro.it/Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNMEI/Patto-di-S/2012/Province-e/Regioni_enti_locales/DM_PREMIALITax_SPERIMENTAZIONE.doc)

<sup>37</sup> Alla cessione ed alla assegnazione hanno preso parte anche le Province.

consentendo nuove possibilità di pagamento per il sistema regionale di €146.210.490,93<sup>38</sup>. Per quanto riguarda le rimanenti quote giova infine ricordare che il miglioramento pari a €17.720.000 dei comuni cedenti nel 2011 è un meccanismo automatico, che serve a garantire il recupero delle quote cedute ed è finanziato dagli altri enti riceventi anche tramite la Regione.

Per concludere dai dati delle certificazioni si evince che la differenza tra saldo obiettivo e saldo realizzato evidenzia che un solo comune non ha rispettato il patto e che i 191 comuni rispettosi avrebbero potuto spendere altri 70,609 milioni di euro, pari a circa il 35% del saldo obiettivo finale, continuando a rispettare il patto. Alcuni di questi comuni sono stati colpiti dal sisma, una parte di loro hanno ceduto risorse sul patto orizzontale regionale, probabilmente non tutti sono riusciti ad utilizzare le risorse disponibili in tempo utile. In termini più generali però da un lato si è visto che bisognava fronteggiare una manovra importante e dall'altro vanno ribadite le incertezze che hanno caratterizzato i bilanci di previsione del 2012, approvati il 31 di ottobre, elementi questi che hanno reso estremamente difficoltoso programmare l'utilizzo delle risorse disponibili. Basti solo riflettere sul fatto che il bilancio di previsione, lo strumento attraverso cui i comuni definiscono il contenuto finanziario della propria programmazione, è stato teoricamente approvato due giorni dopo l'approvazione dell'ultima delibera regionale relativa al Patto di stabilità territoriale.

---

<sup>38</sup> Per spiegare la differenza tra quote distribuite e nuove possibilità di pagamento si osservi che se un comune riceve 100 dallo Stato o dalla Regione e poi rende disponibili 200 sul patto orizzontale fa sicuramente un'opera meritoria perché evita lo spreco di quote patto ma le quote addizionali disponibili per il sistema, comuni e province, sono sempre  $100+100=200$  e non  $100+200=300$ .