

la complessa metodologia di definizione delle componenti dei costi in una con la “tariffa di riferimento”, intesa come insieme di criteri e condizioni applicative. Nella presente sede è utile evidenziare soltanto che la tariffa è composta da:

- a- una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio e riferita in particolare agli investimenti per opere, attrezzature tecniche e relativi ammortamenti;
- b- una parte variabile, rapportata alla quantità e qualità dei rifiuti conferiti, al servizio fornito ed all’entità dei costi di gestione.

L’insieme dei costi da coprire è ripartito tra le utenze domestiche e quelle non domestiche secondo criteri razionali, soggettivi e territoriali.

Analisi dei dati

Il numero dei comuni che applica la TARI è in crescita graduale da alcuni anni.

In occasione della Relazione sulla gestione finanziaria degli enti Locali per il biennio 2003-2004¹¹⁴, la Sezione aveva condotto una indagine limitata all’anno 2003 da cui risultava che il 16% circa dei 1360 comuni esaminati applicava il regime tariffario e la massima parte si addensava nelle regioni settentrionali e centrali. In particolare, ammontavano al 18,70% in Lombardia, a quasi il 58% in Veneto, al 33% in Emilia Romagna e al 22,% in Toscana. In termini assoluti ben 81 comuni su 140 del Veneto adottavano la tariffa. Infine, quasi il 79% degli enti aveva esternalizzato il servizio. In Trentino-Alto Adige, come già accennato, i comuni di Trento e Bolzano applicavano la TARI in regime esternalizzato. L’indagine mostrava poi che tra i comuni della 10^a classe applicava la TARI solo Venezia e nell’11^a Roma. Si constatava, infine, che gli enti con tariffa si andavano rarefacendo verso il Mezzogiorno e nelle classi demografiche più elevate. L’introduzione della TARI implica infatti, normalmente, un servizio più complesso ed articolato anche dal punto di vista tecnico e delle apparecchiature (raccolta differenziata, piattaforme ecologiche, incenerimento, compostaggio, riciclaggio, ecc.), che non è oggettivamente agevole attivare nelle grandi aree urbane.

Il prospetto seguente evidenzia per il biennio 2004-2005 il numero dei comuni, ripartiti per Regione, con accertamenti, riscossioni in conto competenza e tasso di realizzazione che recano a consuntivo entrate extratributarie a titolo di TARI o comunque connesse al servizio rifiuti.

¹¹⁴ Vedi vol. I, pagg. 170-173.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

REGIONE	ENTI	Riscoss. c/comp. 2004	Accertam c/comp. 2004	Tasso % di realizzaz. 2004	Riscossioni c/comp. 2005	Accertam. c/comp. 2005	Tasso % di realizzaz 2005
Piemonte	10	6.933	11.639	59,57	8.408	16.419	51,21
Lombardia	32	15.312	21.507	71,20	19.695	33.979	57,96
Veneto	34	18.425	32.274	57,09	19.336	35.151	55,01
Trentino. A A	4	1.702	4.762	35,74	2.347	5.034	46,62
Fr. V. Giulia	3	324	1.918	16,89	154	1.628	9,46
E .Romagna	5	819	1.320	62,05	871	1.433	60,78
Toscana	2	3.730	5.134	72,65	4.378	5.876	74,51
Lazio	3	662	2.200	30,09	3.376	10.722	31,49
Abruzzo	1	0	0	0	7	5.487	0,13
Campania	2	320	7.129	4,49	580	2.521	23,01
Puglia	2	504	2.846	17,71	1.196	3.157	37,88
Calabria	1	1	5	20,00	1	2	50,00
Sicilia	4	814	2.899	28,08	1.382	7.774	17,78
Sardegna	1	0	0	0	4.050	13.875	29,19
Totale	104	49.546	93.633	52,92	65.782	143.056	45,98

Si tratta di importi relativamente limitati (sia pure in aumento tendenziale), perché sono ben pochi gli enti che gestiscono il servizio a tariffa in economia. Le soluzioni adottate prevedono invece normalmente l'esternalizzazione totale o largamente prevalente di tutte le fasi del servizio, affidate ad uno o più organismi estranei alla struttura istituzionale dell'ente, cioè a consorzi pubblici, a società con capitale interamente del comune ovvero variamente misto, interamente privato e così via. Pertanto, i bilanci sovente non recano alcuna entrata a titolo di tariffa.

Nel caso di Roma, per esempio, la TARSU già nell'esercizio 2003 era scomparsa dal bilancio comunale a seguito dell'applicazione della TARI con entrata devoluta alla società AMA.

Altre voci attive riportate al titolo III, categoria I (solitamente di modesto importo) derivano da varie cause correlate all'igiene ambientale: cessione di rifiuti riciclabili prodotti e raccolti nel territorio comunale inviati al recupero; contributi erogati dal Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) per la raccolta differenziata di carta, cartoni e plastica; utilizzo da parte di altri enti dell'inceneritore o della discarica comunale; tariffa giornaliera di smaltimento versata dai gestori dei banchi dei mercati settimanali; applicazione di sanzioni amministrative alle ditte appaltatrici per inadempimenti contrattuali e così via.

Il tasso di realizzazione nazionale ed anche nelle singole regioni è quasi sempre abbastanza basso, ma ciò dipende in gran parte dal fatto che gli enti hanno scelto meccanismi gestionali (tecnici ed amministrativi) del servizio molto diversificati, in cui sovente i rapporti di credito e debito nei confronti degli utenti e delle società esterne affidatarie vengono regolati dopo la scadenza dell'esercizio di competenza.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ad accertamenti, riscossioni e residui della tariffa per gli enti esaminati, aggregati per regioni ed aree geografiche.

Indicatori finanziari delle entrate correnti

Allo scopo di esprimere valutazioni sintetiche sui fondamentali aspetti della gestione delle entrate correnti e di operare raffronti tra gli andamenti generali, anche nel presente Referto vengono impiegati alcuni elementari indicatori finanziari elaborati per una serie storica di 3 anni e raccolti nel prospetto che segue.

Esercizi finanziari	Numero enti trattati	Autonomia finanziaria %	Autonomia tributaria %	Pressione tributaria (in euro)	Realizzazione entrate proprie %
2003	1360	72	52	467	69
2004	1286	76	55	498	73
2005	1286	77	56	513	71

a) autonomia finanziaria

L'indicatore fornisce il livello di autonomia finanziaria dei comuni attraverso il rapporto tra gli accertamenti delle entrate proprie (titolo I e titolo III) e quelli delle entrate correnti nel loro complesso.

Al termine del 2005 risulta confermata la tendenza generale positiva in atto da svariati esercizi, conseguenza della crescita delle entrate tributarie ed extratributarie.

b) autonomia tributaria

Il secondo indicatore, dato dal rapporto tra gli accertamenti delle entrate del titolo I ed il totale delle entrate correnti, conferma a sua volta l'aumento graduale del livello di autonomia tributaria raggiunto dai comuni grazie alla leva fiscale.

c) pressione tributaria

Anche questo indicatore è in aumento e fornisce la misura di quanto gravano i tributi comunali, in termini di accertamenti, su ciascun cittadino, avendo calcolato la popolazione in base ai dati del censimento generale del 2001.

d) capacità di realizzazione delle entrate proprie

L'indagine si conclude con l'esame del rapporto tra accertamenti e riscossioni in conto competenza relativi ai titoli I e III, che dà l'indice della capacità degli enti di tradurre in effettive riscossioni in corso di esercizio le entrate accertate.

Il valore nazionale mostra percentuali oscillanti nel triennio, suscettibili quindi di miglioramento. D'altro canto, i limiti del tasso di realizzazione e la concomitante presenza di elevate masse di residui attivi è risultata chiaramente nelle precedenti analisi sulle varie fonti di entrata.

4.1.4 Comunità montane

Dopo la riforma del Titolo V parte II della Costituzione risulta in sostanza che le comunità montane rientrano sempre più nella sfera di governo delle regioni. Infatti la disciplina di tali enti è sottoposta alla competenza residuale regionale, in forza del IV comma del nuovo articolo 117 della Costituzione. Fino a quando non saranno emanate specifiche leggi regionali continuerà ad applicarsi la normativa preesistente contenuta nel testo unico degli enti locali (d.lgs n. 267 del 2002). In questi termini si è espresso a grandi linee il Consiglio di stato con il parere 1506/2002 del 29 gennaio 2003.

La riforma costituzionale, d'altra parte, si inserisce, complicandolo ulteriormente, nel processo già avviato dagli articoli 27 e 28 del predetto testo unico degli enti locali, che imponevano un nuovo riordino delle comunità montane affidato alle regioni attraverso proprie leggi ed agli stessi enti, mediante revisione degli statuti.

Alle comunità non è stato riconosciuto quel rango costituzionale che la riforma del Titolo V ha circoscritto agli altri enti locali. Sembra così di poter dire che detto riconoscimento, ove realizzato, avrebbe consolidato dal punto di vista istituzionale il ruolo delle comunità montane, impedendo al legislatore regionale di porre in essere provvedimenti di soppressione, come avvenuto in Sicilia nel 1986 e più di recente nel Friuli-Venezia Giulia (delibera legislativa 29 luglio 1999, riapprovata il 1° febbraio 2000).

Nel TUEL non si rinvengono tutte le disposizioni che regolano le comunità montane, anche se dal punto di vista logico sistematico occorre fare sempre riferimento agli articoli 27 e 28 del testo unico medesimo. In sostanza, attualmente, le comunità sono Unioni di comuni, cioè enti locali costituiti tra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse. Ad esse si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni (art. 332, co. 5 del TU).

Giova, in conclusione, sottolineare che i dati finanziari relativi alle comunità vanno valutati con cautela, perché questa categoria di enti gode attualmente di una configurazione istituzionale e di un ordinamento più chiaro che nel passato, ma si trova a partire dagli anni 90 in una situazione di processi di riforma regolati da leggi statali "accavallate" e da provvedimenti normativi di competenza regionale molto diversificati.

Analisi finanziaria

Si rammenta che per gli esercizi 2004-2005 sono state sottoposte ad esame 293 comunità montane.

Nel seguente capitolo sugli andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria saranno esposti, tramite prospetti riepilogativi, i risultati complessivi conseguiti nel biennio in

termini di accertamenti in conto competenza, riscossioni totali e residui attivi totali. Nella presente sede è ora utile approfondire l'analisi delle predette partite contabili, tenendo presente che gli enti montani non dispongono di entrate tributarie proprie.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. C/comp. 2004	Risc c/ comp. 2004	Tasso di realizzazione %	Acc. C/comp. 2005	Risc c/ comp. 2005	Tasso di realizzazione %
Trasferimenti	471.774	349.135	74,00	470.239	330.813	70,35
Entrate extratributarie	113.456	65.429	57,67	111.472	66.511	59,67
Totale	585.230	414.564	70,84	581.710	397.324	68,30

Tasso di smaltimento (Riscossi in c/residui su accertati in c/residui)

(migliaia di euro)

TITOLI	Accertamenti c/residui 2004	Riscossi c/residui 2004	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2005	Riscossi c/residui 2005	Tasso di smaltimento %
Trasferimenti	212.024	104.831	49,44	218.666	132.674	60,67
Entrate extratributarie	68.486	42.026	61,36	73.919	44.128	59,70
Totale	280.510	146.857	52,35%	292.586	176.803	60,43

Premesso che il volume degli accertamenti nel 2005 si è contratto leggermente in termini nominali, l'indice complessivo di realizzazione delle entrate risulta diminuito in modo apprezzabile. L'andamento è dovuto alla riduzione del tasso relativo ai trasferimenti sceso al 70,35%.

La situazione complessiva dei residui è migliorata e ciò si deve all'incremento del tasso di smaltimento dei trasferimenti. Resta comunque elevato il volume dei residui, a riprova della vischiosità delle procedure per la realizzazione dei crediti provenienti da esercizi passati.

Il rapporto di composizione tra le entrate correnti negli ultimi tre anni è illustrato nel prospetto che segue.

Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)

(migliaia di euro)

TITOLI	2003	2004	2005
Trasferimenti	76,68	80,61	80,84
Entrate extratributarie	23,32	19,39	19,16
Totale	100,00	100,00	100,00
enti esaminati	280	293	293

Il peso dei trasferimenti resta largamente preponderante e tende ad aumentare, mentre le entrate extratributarie si contraggono sensibilmente.

In conclusione, le comunità montane conoscono un complicato periodo di vita istituzionale e, nel biennio in esame, hanno dovuto affrontare i propri compiti disponendo di flussi limitati e decrescenti di risorse fresche di parte corrente.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle analitiche dove sono esposti gli usuali aspetti contabili delle entrate correnti in base alla distribuzione delle comunità per regioni ed aree geografiche.

4.2 Spese

Il cosiddetto federalismo amministrativo a Costituzione invariata prima, e il mutato assetto istituzionale poi (l. cost. n. 3/2001), hanno determinato un decentramento della capacità di spesa per quanto concerne regioni, province e comuni, pur mantenendone in gran parte centralizzato il finanziamento. Infatti le dinamiche espansive della spesa degli enti locali hanno trovato la propria genesi nelle variazioni di consistenza e numero delle funzioni di cui gli enti sono o divengono titolari.

Il progressivo spostamento dell'asse della spesa pubblica verso gli enti decentrati è giustificato anche dal fatto che ormai è posto a carico dei bilanci degli enti locali il costo del rinnovo dei contratti collettivi di lavoro. La legge finanziaria per il 2004 (legge 25 dicembre 2003, n.350) ha confermato questo indirizzo. La disciplina è rimasta immutata anche nella legge finanziaria per il 2005.

Tuttavia la capacità di spesa degli enti locali non è assoluta. La sottoscrizione, a livello europeo, del Patto di stabilità e di sviluppo ha imposto l'adozione, in Italia, del Patto di stabilità interno quale strumento di controllo delle dinamiche di spesa degli enti locali incidenti sul disavanzo e sull'indebitamento.

La legge finanziaria per il 2004 ha innovato profondamente la disciplina in materia di acquisto di beni e servizi, abrogando e modificando varie norme contenute nelle precedenti leggi finanziarie: in particolare è stato eliminato l'obbligo per la PA di utilizzare le convenzioni-quadro definite dalla Consip per l'acquisto di beni e servizi, nonché l'obbligo di utilizzare i prezzi delle convenzioni quali base d'asta per gli acquisti effettuati autonomamente.

Nel quadro della manovra finanziaria 2004 va considerato il d.l. 168/2004 convertito nella legge 191/2004. Tali provvedimenti imponevano una riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi, escludendo quelle relative a servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente svolti dagli enti locali. La riduzione del 10% doveva essere operata rispetto ai dati medi riguardanti gli anni dal 2001 al 2003, relativi alla spesa degli interventi 2 e 3. La riduzione era riferita alla spesa media per il periodo senza indicazioni se di competenza o di cassa.

La manovra per il 2005, che si è completata con la legge n.311 del 30 dicembre 2004, ha accentuato le restrizioni nei confronti degli enti locali, in particolare sul versante del contenimento della spesa. In proposito si richiama la norma, di carattere ordinamentale, contenuta nel comma 21 con la quale si apre la nuova disciplina del Patto di stabilità. Da un lato si fissa l'ampliamento dei soggetti chiamati a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-2007, dall'altro si attribuisce il carattere di principi fondamentali ai successivi commi 22-53.

Le principali novità riguardano il vincolo posto non all'incremento del disavanzo, ma all'incremento delle spese correnti e delle spese in conto capitale, che qui non vengono prese in considerazione. Sono state, invece, escluse dal computo le spese per il personale, per i trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni e così via. Risultano assoggettati alle regole i comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, le comunità montane e isolate, le unioni di comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti.

Gli enti locali che non hanno rispettato gli obiettivi del Patto di stabilità interno stabiliti per l'anno precedente non potranno, a decorrere dall'anno 2006, effettuare spese per acquisto di beni e servizi in misura superiore alla corrispondente spesa dell'ultimo anno in cui è stato accertato il rispetto degli obiettivi del Patto, ovvero, ove l'ente sia risultato sempre inadempiente, in misura superiore a quella del penultimo anno precedente, ridotta del 10%; né potranno procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo; né ricorrere all'indebitamento per gli investimenti.

4.2.1 Province

Spese correnti complessive

Nel seguente capitolo sugli andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria saranno esposti, tramite prospetti riepilogativi, i risultati contabili complessivi conseguiti nel biennio in termini di impegni in conto competenza, pagamenti e residui passivi totali. Nella presente sede è ora utile approfondire l'esame delle predette partite contabili.

Spesa corrente. Dati complessivi

Voci di spesa	2004	2005	(migliaia di euro)
			variazioni %
Stanziamenti definitivi di bilancio	9.266.430	9.130.700	-1,46
Impegni in conto competenza	7.900.226	8.446.199	6,91
Impegni in conto residui	5.389.193	5.478.008	1,65
Pagamenti in conto competenza	5.049.353	5.280.811	4,58
Pagamenti in conto residui	2.522.681	2.353.164	-6,72
Pagamenti totali	7.572.034	7.633.975	0,82
Residui dalla competenza	2.850.873	3.165.387	11,03
Residui dai residui	2.866.513	3.124.845	9,01
Residui totali	5.717.386	6.290.232	10,02

Dal prospetto risulta che quasi tutte le voci di bilancio presentano nel 2005 incrementi nominali. Solo per gli stanziamenti definitivi e per i pagamenti in conto residui si ha una variazione negativa (-6,72%), quest'ultima collegata con l'aumento dei residui totali (+10% circa). Gli incrementi dovrebbero in parte derivare dal nuovo quadro delle funzioni attribuite alle province, che ha comportato negli ultimi anni uno sviluppo di entrate e spese.

I pagamenti in conto competenza nel 2004 corrispondevano al 63,91% degli impegni assunti nell'esercizio. Gli analoghi pagamenti del 2005 hanno inciso sugli impegni per il

62,52.%. Rispetto ai pagamenti totali nel 2004 i pagamenti in conto residui hanno costituito il 33,32%; nel 2005 il 30,82%.

Impegni di spesa corrente per interventi

(migliaia di euro)

Interventi	2004		2005		Var. % 2004/ 2005
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	2.042.050	25,85	2.139.369	25,33	4,77
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	201.505	2,55	206.179	2,44	2,32
Prestazioni di servizi	2.896.237	36,66	3.180.312	37,65	9,81
Utilizzo di beni di terzi	212.530	2,69	215.969	2,56	1,62
Trasferimenti	1.811.488	22,93	1.975.140	23,38	9,03
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	372.908	4,72	405.060	4,80	8,62
Imposte e tasse	166.803	2,11	168.167	1,99	0,82
Oneri straordinari della gestione corrente	196.680	2,49	156.003	1,85	-20,68
Ammortamenti di esercizio	0	0	0	0	p.n.c.
Fondo svalutazione crediti	25	0	0	0	-100
Fondo di riserva	0	0	0	0	p.n.c.
Totale	7.900.226	100,00	8.446.199	100,00	6,91

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni in conto competenza, pone in evidenza in particolare l'aumento nominale di spese per il personale (+4,77%), per prestazioni di servizi (+9,81%) e per trasferimenti (+9,03%). Le variazioni per gli altri interventi appaiono di limitata importanza, tenendo conto della scarsa incidenza percentuale sul totale degli impegni. Va però considerato anche il tasso d'inflazione dell'1,9%. Quanto al rapporto di composizione, restano naturalmente prevalenti nel periodo considerato le spese per il personale (oltre il 25% nel biennio), per le prestazioni di servizi (36,66% nel 2004; 37,65% nel 2005) e per i trasferimenti (22,93% nel 2004; 23,38% nel 2005).

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ai dati complessivi delle spese correnti nonché ai dati degli impegni in conto competenza per ciascun intervento, aggregati per regioni ed aree geografiche.

4.2.2 Comuni

Spese correnti complessive

Nel seguente capitolo sugli andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria saranno esposti, tramite prospetti riepilogativi, i risultati complessivi conseguiti nel biennio in termini di impegni in conto competenza, pagamenti e residui passivi totali. Nella presente sede è ora utile approfondire l'esame delle predette partite contabili.

Spesa corrente. Dati complessivi

Voci di spesa	(migliaia di euro)		
	2004	2005	variazioni %
Stanzamenti definitivi di competenza	33.673.215	34.587.251	2,71
Impegni in conto competenza	31.927.851	32.891.348	3,02
Impegni in conto residui	13.135.780	13.162.513	0,20
Pagamenti in conto competenza	23.256.754	23.554.602	1,28
Pagamenti in conto residui	7.820.135	7.512.860	-3,93
Pagamenti totali	31.076.889	31.067.462	-0,03
Residui dalla competenza	8.671.097	9.336.746	7,68
Residui dai residui	5.315.645	5.649.654	6,28
Residui totali	13.986.742	14.986.399	7,15

Dal prospetto risulta che quasi tutte le voci di bilancio presentano nel 2005 incrementi nominali diversificati. Solo per i pagamenti in conto residui si ha una variazione negativa (-3,93%), influenzando così il volume dei pagamenti totali che resta sostanzialmente uguale. Collegato a questi fenomeni è l'aumento della massa dei residui passivi totali, provenienti dalla competenza e da esercizi precedenti. I pagamenti in conto competenza nel 2004 corrispondevano al 72,84% degli impegni assunti. Gli analoghi pagamenti nel 2005 hanno inciso sugli impegni per il 71,61%. Rispetto ai pagamenti totali nel 2004 quelli in conto residui rappresentavano il 25,16%; nel 2005 la percentuale è risultata del 24,18%.

Impegni di spesa corrente per interventi

Interventi	2004		2005		Var. % 2003/ 2004
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	10.486.693	32,84	10.867.036	33,04	3,63
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	1.248.699	3,91	1.232.580	3,75	-1,29
Prestazioni di servizi	13.291.573	41,63	13.605.947	41,36	2,37
Utilizzo di beni di terzi	398.533	1,25	421.256	1,28	5,70
Trasferimenti	3.253.618	10,19	3.430.719	10,43	5,44
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	1.727.617	5,41	1.743.300	5,30	0,91
Imposte e tasse	831.122	2,60	835.267	2,54	0,50
Oneri straordinari della gestione corrente	688.474	2,16	752.626	2,29	9,32
Ammortamenti di esercizio	433	0,00	1.048	0,00	141,90
Fondo svalutazione crediti	1.089	0,01	1.517	0,01	39,31
Fondo di riserva	0	0,00	51	0,00	p.n.c.
Totale	31.927.851	100,00	32.891.348	100,00	3,02

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni di competenza, mette in evidenza nel 2005 aumenti nominali di spese per il personale (+3,63%), per prestazioni di servizi (+2,37%), per utilizzo di beni di terzi (+5,70%) e per trasferimenti (+5,44%). Si tratta quindi di variazioni notevoli nel panorama delle spese correnti, sia pure da ascrivere in parte al tasso d'inflazione dell'1,9%. Quanto al rapporto di composizione, nel biennio restano prevalenti le prestazioni di servizi (oltre il 41%), le spese per il personale (32,84% nel 2004; circa 33% nel 2005), i trasferimenti (10,19% nel 2004; 10,43% nel 2005). Gli altri interventi incidono poco in cifre assolute e percentuali.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ai dati complessivi delle spese correnti nonché ai dati degli impegni in conto competenza per ciascun intervento, aggregati per regioni e aree geografiche.

4.2.3 Comunità montane

Spese correnti complessive

Nel seguente capitolo sugli andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria saranno esposti, tramite prospetti riepilogativi, i risultati complessivi conseguiti nel biennio in termini di impegni in conto competenza, pagamenti e residui passivi totali. Nella presente sede è ora utile approfondire l'esame delle predette partite contabili.

Spesa corrente. Dati complessivi

Voci di spesa	2004	2005	(migliaia di euro)
			variazioni %
Stanziamenti definitivi di competenza	621.056	608.611	-2,00
Impegni in conto competenza	550.760	550.126	-0,12
Impegni in conto residui	270.415	269.082	-0,49
Pagamenti in conto competenza	388.549	388.319	-0,06
Pagamenti in conto residui	144.594	137.645	-4,81
Pagamenti totali	533.143	525.964	-1,35
Residui dalla competenza	162.211	161.807	-0,25
Residui dai residui	125.822	131.437	4,46
Residui totali	288.032	293.243	1,81

Dal prospetto risulta che quasi tutte le voci di bilancio presentano nel 2005 riduzioni assolute e percentuali diversificate, a parte l'aumento dei residui da residui e dei residui totali passivi. In sostanza, la situazione degli impegni (dalla competenza e dai residui) nonché dei pagamenti di competenza e totali è quantomeno stazionaria se non peggiorata. I pagamenti in conto competenza, sia nel 2004 che nel 2005, sono stati circa il 70,60% degli impegni assunti. Rispetto ai pagamenti totali nel 2004 quelli in conto residui rappresentavano il 27,12%; nel 2005 la medesima percentuale è risultata del 26,17%.

Impegni di spesa corrente per interventi

(migliaia di euro)

Interventi	2004		2005		Var. % 2003/ 2004
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	173.401	31,49	183.913	33,43	6,06
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	21.683	3,94	23.247	4,22	7,21
Prestazioni di servizi	235.185	42,70	229.185	41,66	-2,58
Utilizzo di beni di terzi	1.644	0,30	1.582	0,28	-3,74
Trasferimenti	85.771	15,57	78.991	14,36	-7,90
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	13.778	2,50	13.798	2,51	0,14
Imposte e tasse	14.939	2,71	15.037	2,73	0,66
Oneri straordinari della gestione corrente	3.519	0,64	3.573	0,65	1,54
Ammortamenti di esercizio	835	0,15	870	0,16	4,12
Fondo svalutazione crediti	0	0,00	0	0,00	p.n.c.
Fondo di riserva	5	0,00	0	0,00	-100,00
Totale	550.760	100,00	550.126	100,00	-0,12

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni di competenza, mette in evidenza nel 2005 aumenti nominali di spesa per il personale (circa il 6%) e per l'acquisto di beni di consumo (+7,21%), voce che peraltro incide poco sul totale degli impegni. Viceversa diminuiscono le prestazioni di servizi (-2,58%) e soprattutto i trasferimenti (-7,90%). Le variazioni in aumento e diminuzione ora viste sono comunque da considerare alla luce del tasso d'inflazione dell'1,9%.

Quanto al rapporto di composizione, restano prevalenti nel biennio le prestazioni di servizi (42,70% nel 2004; 41,66% nel 2005), le spese di personale (31,49% nel 2004; 33,43% nel 2005) ed i trasferimenti (15,57% nel 2004; 14,36% nel 2005). Gli altri interventi incidono poco in cifre assolute e percentuali.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ai dati complessivi delle spese correnti nonché ai dati degli impegni in conto competenza per ciascun intervento, aggregati per regioni ed aree geografiche.

5 Andamenti ed equilibri del conto capitale

Premessa

L'art. 2, comma 6, lettera b) del D.P.R. n. 194/1996 –concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali– elenca gli *interventi* della spesa in *conto capitale* (titolo II della spesa) individuati negli investimenti¹¹⁵, diretti ed indiretti, e nelle operazioni finanziarie.

Le entrate destinate al loro finanziamento sono, di regola, quelle provenienti dall'indebitamento¹¹⁶ (titolo V dell'entrata) e dalle alienazioni patrimoniali e trasferimenti di capitale (titolo IV dell'entrata).

Trattasi di entrate che sfuggono al principio di *assegnazione globale* al sostegno di tutte le spese perché destinate esclusivamente al finanziamento delle spese in conto capitale.

Gli andamenti –confronto dei dati dell'esercizio 2005 con quelli dell'esercizio pregresso 2004– e gli equilibri –confronto della parte dell'entrata con quella della spesa– nel 2005 hanno risentito in maniera significativa, oltre che di tutte le altre disposizioni della annuale legge finanziaria riguardanti la parte in esame¹¹⁷, della nuova disciplina del patto di stabilità interno¹¹⁸ che, abbandonando il sistema di controllo dei saldi, si è configurata come mera regola di incremento della spesa, inclusa, per la prima volta, quella per gli investimenti.

Segue una analisi, per singola categoria di enti, strettamente connessa ai pertinenti fogli tabellari. Chiude un paragrafo con le considerazioni d'insieme.

5.1 Comuni

5.1.1 Entrata

(F.t. 1/c)¹¹⁹. Una prima rilevazione che i dati consentono è quella relativa al rapporto tra gli accertamenti e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2005 i primi sono il 52,75% dei secondi. Nel 2004 il dato era del 44,01%. Questi valori, in linea con gli andamenti degli esercizi pregressi, denotano la insuperabile difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni l'effettività della gestione.

(F.t. 2/c). Nel 2005 l'ammontare complessivo delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (titolo IV), rispetto al 2004, cresce dell'8,07%. Tale crescita, peraltro, è dovuta esclusivamente alla incidenza della voce "riscossione di crediti"

¹¹⁵ Art. 3, comma 18, della legge n. 350 del 24/12/2003 (finanziaria 2004).

¹¹⁶ Art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 24/12/2003 (finanziaria 2004).

¹¹⁷ Legge n. 331 del 30.12.2004, articolo unico: comma 42 – limitazioni ad incarichi e consulenze; commi 44 e 45 –limiti all'indebitamento; comma 68– possibilità di ricorso ad aperture di credito ed altro.

¹¹⁸ Come nota precedente: commi da 21 a 27 e da 30 a 41 e successive disposizioni modificative.

¹¹⁹ Foglio tabellare in fondo allo specifico testo.

(categoria VI) che, nell'anno, rappresenta quasi il 54% dell'ammontare dell'intero titolo IV e che, rispetto al 2004, è in crescita di un valore pari al 43,84%.

Le altre voci del titolo –alienazioni e trasferimenti– mostrano valori in netto calo, a parte la poco significativa categoria IV, che vanno dal –11,27% delle alienazioni e –13,73% dei trasferimenti di capitale dallo Stato al –22,93% dei trasferimenti di capitale dall'ente Regione. Quest'ultimo dato, in particolare, appare abbastanza disomogeneo nel tempo; infatti esso nel 2004, rispetto al 2003, era in crescita del 31,64%. L'altalenanza di questo andamento risente, verosimilmente, dei tempi di definizione degli "Accordi di programma": di recupero urbano, di edilizia residenziale pubblica, di reti di viabilità, di impianti di depurazione, ecc., stipulati fra ente Regione e i singoli enti locali.

La categoria V (proventi da trasferimenti di capitale da altri soggetti), con dato in diminuzione del 16,75%, sconta l'effetto in incremento che si era verificato nel 2004 per l'aumento delle istanze di condono –previste ai sensi della legge n. 326 del 24 marzo 2003– a seguito della proroga dei termini, voluta dalla legge 191 del 30 luglio 2004.

In ordine, invece, al dato in forte aumento della categoria VI (riscossione di crediti) occorre ricordare che si tratta di mere contabilizzazioni –a fronte di impegni di pari importo– di partite di "dare-avere" che da qualche anno riguardano non solamente rapporti finanziari con Società di servizi partecipate, ma sempre più rapporti con Istituzioni bancarie finalizzati ad una adeguata gestione della liquidità attraverso il migliore reimpiego dei flussi monetari.

Nel 2005 le accensioni di prestiti (titolo V) registrano un aumento complessivo, rispetto al 2004, del 19,80%.

Tale valore, peraltro, è determinato dal più che raddoppio (116,99%) delle emissioni di prestiti obbligazionari accompagnato dal regresso di tutte le altre forme di finanziamento. Il ricorso ai tradizionali mutui decresce del 9,29%.

Nel rapporto di composizione del dato complessivo dei prestiti, gli obbligazionari rappresentano il 41,78% e i mutui il 46,55%. Nel 2004 il corrispondente dato era del 23,07% e del 61,49%. L'andamento segnala la ormai netta tendenza degli enti comunali a preferire al tradizionale istituto del mutuo, che permane pur sempre ancora maggioritario, quello dei prestiti obbligazionari.

Considerate le entrate in conto capitale nel loro insieme (titolo IV + titolo V), quelle derivanti da accensioni di prestiti (titolo V) rappresentano solo 1/3 del totale e diventano oltre la metà se il dato complessivo viene depurato dalle riscossioni di crediti (vedi prosieguito).

(F.t. 3/c). Nel 2005 il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti) mostra valori del 68,35% per il titolo IV e del 59,27% per il

titolo V. Peraltro, detti valori sono di per sé poco significativi se non analizzati nelle loro componenti. Così, per il titolo IV si rileva che, a fronte di una scarsa realizzazione dei trasferimenti di provenienza pubblica, dal 10% al 20%, le riscossioni per alienazioni di beni patrimoniali mostrano un valore del 58,75% e quelle per proventi da concessioni edilizie ed altro (categoria V), il 74,40%. Le entrate per riscossioni di crediti, ben il 90,26%.

Per il titolo V (accensione di prestiti) è di tutta evidenza il differente tasso di realizzazione fra i mutui (25,06%) e i prestiti obbligazionari 90,64%. Appare allora chiaro, stante poi la dinamica temporale della spesa per gli investimenti, come possano formarsi situazioni, a volte veramente significative, di cospicue liquidità che, come già accennato e su cui si tornerà, necessitano di adeguata professionalità gestionale e che trovano rappresentazione contabile nell'intervento X del titolo II della spesa (concessioni di crediti) e nella correlata categoria VI del titolo IV dell'entrata (riscossione di crediti).

(F.t. 4/c). Le riscossioni totali del conto capitale nel 2005 ammontano a 25,561 miliardi di euro di cui il 36,58% per nuovi prestiti nel cui ambito, poi, gli obbligazionari costituiscono il 41,37% e i mutui il 48,18%. È di nota come siano elevate le riscossioni dei prestiti obbligazionari e basse quelle dei mutui nel conto della competenza e come il rapporto si inverta nel conto dei residui.

Nel titolo IV, che rappresenta il rimanente 63,42% dell'insieme, la voce in assoluto più significativa è quella della riscossione dei crediti con il 58,14% di incidenza.

Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 27,89%. Esse, però, sono di importo inferiore alla differenza fra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza e ciò influenza la crescita dei residui totali.

(F.t. 5/c). I residui attivi totali (provenienti dalla competenza e dai residui), infatti, nel 2005 sono il 103,98% di quelli del 2004 con una crescita, quindi, del 3,98% tutta imputabile al titolo IV. Per le entrate da prestiti, infatti, i residui 2005, rispetto al 2004, decrescono dello 0,57%.

(F.t. 6/c). L'analisi fin qui condotta sui dati dei due titoli e relative categorie delle entrate in conto capitale non consente ancora di conoscere quali risorse, fra quelle rappresentate nel conto, sono effettivamente destinate a finanziare i nuovi investimenti. Per giungere al risultato è necessario individuare, e poi stralciare, quelle che per natura, disposizioni legislative, tecnica contabile non hanno nulla a che fare con il finanziamento degli investimenti. Nel foglio tabellare di riferimento sono individuate queste risorse che vengono ora singolarmente analizzate.

a) Proventi da concessioni edilizie destinate a spese correnti¹²⁰ (titolo IV, categoria V)

A decorrere dal 30 giugno 2003 (entrata in vigore del nuovo testo unico delle disposizioni in materia edilizia - D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), dette entrate non hanno più alcuna finalizzazione, risultando abrogato l'art. 12 della legge n. 10 del 1977 (cosiddetta legge Bucalossi)¹²¹. Tuttavia, l'art. 1, comma 43, della legge finanziaria per il 2005 prevede, quale eccezione, che le entrate di cui trattasi, possono essere destinate a spese correnti entro il limite del 75% per l'anno 2005 e del 50% per l'anno 2006. Il dato indicato in tabella, tratto dal quadro riassuntivo dei risultati differenziali, rappresenta le risorse deviate a copertura di spese correnti.

b) Riscossione di crediti (titolo IV, categoria VI)

Come già è stato accennato si tratta di una posta contabile dell'entrata bilanciata da altra della spesa (titolo II, intervento X) e rappresenta movimenti puramente contabili costituiti da operazioni di natura finanziaria.

In passato, ma ancora oggi, evidenziavano la concessione di crediti e anticipazioni (con doppia appostazione di dare-avere) a soggetti strettamente collegati all'ente (Aziende e Società partecipate) ed il loro ammontare non era così significativo come invece appare oggi.

Da alcuni anni l'ammontare di queste poste è in continua crescita.

Si ritiene che la ragione stia nel fatto che in esse non sono più rappresentate le sole "concessioni-riscossioni di crediti" ma anche tutti i rapporti che l'ente intrattiene con varie Istituzioni finanziarie al fine della più proficua gestione della liquidità. Liquidità che per molti enti è notevolmente cresciuta, sia per il mero ricorso ai prestiti obbligazionari la cui riscossione è immediata a fronte di una erogazione della spesa differita, sia per il metodo del rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza (*bullet*) mediante la costituzione di un fondo di ammortamento (*sinking found*)¹²².

Un dato del 2005 può dare l'idea della dimensione del fenomeno: il 10,50% degli enti mostra valori per oltre 500 mila euro, di questi 24 enti per più di 10 milioni di euro e 4 per oltre 100 milioni di euro, fra cui il comune di Milano che espone un importo di oltre 8 miliardi di euro.

¹²⁰ Gli enti locali hanno anche la facoltà di destinare il plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, oltre che agli investimenti, a spese correnti purché aventi carattere non permanente (art. 3, comma 28, della legge 350/2003, legge finanziaria 2004) e al rimborso della quota di parte capitale delle rate di ammortamento mutui (art. 1, comma 66 della legge finanziaria n. 311/2004, legge finanziaria 2005). Sta di fatto, però, che il vigente modello del quadro riassuntivo dei risultati differenziali non prevede questa voce e quindi, allo stato, non è possibile quantificarla in relazione. In via approssimativa è quantificabile nel 20% delle entrate per alienazioni di beni patrimoniali. D'altra parte, per lo stesso motivo, non è stato possibile conteggiare le entrate correnti destinate agli investimenti (quota sanzioni amministrative pecuniarie per violazione codice della strada) che in qualche misura compensano il dato sopra indicato.

¹²¹ Vedasi in proposito il parere n. 1/2004 reso dalla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Lombardia.

¹²² Vedasi art. 41 della legge n. 448/2001, regolamento ministeriale (MEF) n. 389/2003 e circolare esplicativa (MEF) del 27/5/2004.

c) Anticipazioni di cassa (titolo V, categoria I)

Si tratta, come la terminologia stessa esprime, di entrate finalizzate a sopperire a momentanei *decifit* di liquidità. Non costituiscono, quindi, risorse aggiuntive di finanziamento.

d) Prestiti obbligazionari per estinzione anticipata di mutui (titolo V, categoria IV)

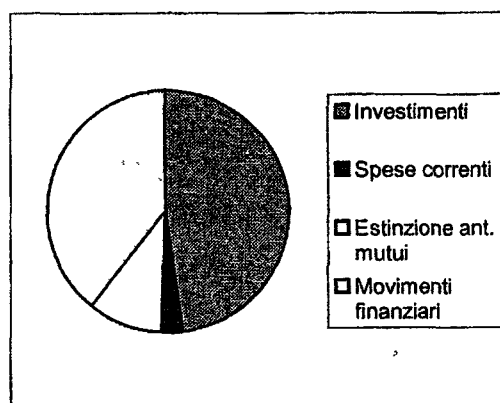
Ai sensi del secondo comma dell'art. 41 della legge n. 448/2001 e del comma 71 dell'art.1 della legge n. 311/2004, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31/12/1996 mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione in presenza di condizioni che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali.

Molti sono gli enti che si sono avvalsi e continuano ad avvalersi di tale facoltà. Le entrate accertate per tale finalità, nel 2005, raggiungono quasi i 3 miliardi di euro¹²³ e rappresentano il 71,53% dell'intera emissione di prestiti obbligazionari. Nel 2004 il dato era del 10,57%.

Si tratta di entrate che nulla hanno a che vedere con il finanziamento di nuovi investimenti in quanto finalizzate alla rimodulazione dell'indebitamento.

Si può, quindi, procedere, per il 2005, alla rappresentazione grafica della variegata destinazione delle entrate in conto capitale.

Investimenti	47,77
Spese correnti	2,70
Estinzione ant. mutui	10,30
Movimenti finanziari	39,23
	100,00



¹²³ Il dato non è contenuto in maniera esplicita nel conto. Lo si è ricavato attraverso singole istruttorie necessarie, in moltissimi casi, alla correzione della voce "Quote di capitale di mutui e prestiti in estinzione" contenuta nel quadro dei differenziali. Esso corrisponde al Titolo III della spesa, detratto l'intervento I, meno la predetta quota di capitale di mutui e prestiti in estinzione ordinaria.

La necessità delle singole istruttorie è sorta per il fatto che il testo del vigente quadro riassuntivo dei risultati differenziali, introdotto dal DPR. 194/1996, induce in errore molti enti che vi indicano, quale "quota di capitale di mutui e prestiti in estinzione" l'intero importo dei prestiti estinti nell'anno comprensivo non solo della rata annuale in scadenza ordinaria finanziata dalle entrate correnti ma anche nei mutui estinti anticipatamente mediante emissione di nuovi prestiti obbligazionari al fine della rimodulazione dello stock del debito.

A causa di questa e di altre incongruenze createsi per essersi modificate nel tempo la legislazione e le concrete esigenze contabili-gestionali, detto modello necessita di opportune modifiche.