

6.1.4 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 2005-2006 sono state sottoposte ad esame 275 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. 2005	Risc c/ comp. 2005	Tasso di realizzazione %	Acc. C/comp. 2006	Risc c/ comp. 2006	Tasso di realizzazione %
Trasferimenti	446.690	310.130	69,43	479.520	346.348	72,23
Entrate extratributarie	113.509	67.684	59,63	130.725	76.339	58,40
Totale	560.199	377.814	67,44	610.245	422.687	69,26

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

(migliaia di euro)

TITOLI	Accertamenti c/residui 2005	Riscossi c/residui 2005	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2006	Riscossi c/residui 2006	Tasso di smaltimento %
Trasferimenti	206.361	127.310	61,69	208.095	115.390	55,45
Entrate extratributarie	73.685	44.511	60,41	70.799	42.031	59,37
Totale	280.046	171.821	61,35	278.894	157.421	56,44

Premesso che il volume degli accertamenti nel 2006 è aumentato in termini nominali, l'indice complessivo di realizzazione delle entrate risulta aumentato in modo apprezzabile. L'andamento è dovuto all'aumento del tasso relativo ai trasferimenti salito al 72,23%.

La situazione complessiva dei residui è peggiorata e ciò si deve al decremento del tasso di smaltimento dei trasferimenti. Resta in ogni caso 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	2004	2005	2006
Trasferimenti	80,81	79,74	78,58
Entrate extratributarie	19,39	20,26	21,42
Totale	100,00	100,00	100,00
Enti esaminati	293	275	275

Il peso dei trasferimenti resta largamente preponderante anche se compare una lieve contrazione, mentre le entrate extratributarie aumentano in tendenza costante.

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.

6.2 Spese

La manovra di finanza pubblica per il 2006 è incentrata fondamentalmente sul contenimento delle dinamiche di spesa pubblica, mentre assumono minor rilievo le misure d'inasprimento della leva fiscale e contributiva.

Per gli enti locali è confermata l'impostazione degli ultimi anni nella considerazione che, come attestato dai documenti di programmazione economica, la dinamica della spesa degli enti territoriali si è attestata in questi anni ad un livello superiore a quella del Pil nominale. Gli interventi sono, quindi, caratterizzati da un intento di diminuzione delle spese al quale, invece, non si accompagnano provvedimenti volti allo sviluppo delle fonti di entrata, sia proprie che da trasferimenti. La strategia usata per il controllo della spesa appare, tuttavia, modificata rispetto all'esercizio precedente.³³¹

In questo contesto vanno valutate le misure della manovra per il 2006, concentrate sul versante della spesa e finalizzate a stabilire "tetti". Disposizioni particolari riguardano il personale, gli acquisti di beni e servizi, gli incarichi e le consulenze. Sono tutte misure improntate alla filosofia generale del contenimento. Tuttavia, quelle che coinvolgono direttamente gli enti locali, essendo configurate nel rispetto degli indirizzi del giudice delle leggi, possono risultare per certi versi meno incisive. Infatti, gli enti locali, in forza dell'autonomia ad essi riconosciuta, non sono stati assoggettati a provvedimenti che incidono direttamente su specifiche categorie di spesa, al fine di evitare una eccessiva compressione della loro discrezionalità.

Nell'ambito degli interventi che interessano gli enti locali si colloca la riduzione dei c.d. "costi della politica", prevista per i membri del Parlamento e del Governo ed estesa anche agli enti locali nella medesima ottica di riduzione della spesa.

Una misura di particolare significato per il peso che ne sarebbe dovuto derivare, nell'ambito del "concorso" alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, è quella del contenimento della spesa per il personale. Le relative disposizioni restrittive avrebbero imposto che tale spesa, per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, si sarebbe dovuta limitare entro il corrispondente ammontare del 2004, diminuito dell'1%, misura questa che tuttavia è stata

³³¹ Infatti, a differenza della riduzione lineare del 2%, attuata nel 2005, è stato adottato un criterio di selettività concentrando i risparmi su voci di spesa che avevano presentato tassi di crescita superiori alla media. La legge finanziaria per il 2006 sotto questo profilo si pone in linea di continuità con il d.l. n. 168 del 2004 che, al fine della riduzione complessiva della spesa corrente, ha previsto limitazioni selettive per tipologie di spesa quali gli interventi "acquisto di beni" e "prestazione di servizi", prevedendo particolari misure nei confronti di categorie di spesa considerate a rischio. Tuttavia, le misure relative a specifiche categorie di spesa adottate nei confronti degli enti di autonomia territoriale sono state ritenute incostituzionali. Infatti, con la sentenza n. 417 del 14 novembre 2005, la Corte costituzionale ha ritenuto che il legislatore statale non possa imporre vincoli agli enti autonomi se non attraverso una disciplina di principio e senza spingersi ad individuare singole voci di spesa da sottoporre a specifiche limitazioni.

accompagnata da una specifica sanzione solo in una fase successiva. Tale disposizione si riferiva ad un aggregato di spesa nel quale non dovevano essere conteggiati gli oneri relativi ai rinnovi contrattuali.

Sempre con riferimento alla spesa per il personale, va sottolineato come le misure della finanziaria 2005 continuino a trovare applicazione; viene con ciò confermato il blocco delle assunzioni, che possono essere ancora effettuate solo dagli enti che hanno rispettato il patto di stabilità interno nonché da quelli non assoggettati a tale disciplina. Per il triennio 2005-2007 il limite delle assunzioni non è vincolato a percentuali predeterminate, ma avviene attraverso la programmazione effettuata dalla Presidenza del Consiglio, che deve in ogni caso garantire un risparmio di spesa rispondente a una quantificazione prestabilita.

Misure di particolare rigore riguardano la spesa per consulenze. Tuttavia, sugli enti locali grava esclusivamente l'obbligo di comunicazione di ogni atto di spesa per consulenze alla Corte dei conti. Il contenimento della spesa di beni e servizi è stato invece perseguito anche attraverso la centralizzazione degli acquisti, cui si aggiunge la facoltà di aderire dei singoli enti alle convenzioni Consip.

Il patto di stabilità interno continua ad essere la misura più efficace per la riduzione della spesa degli enti locali. Gli interventi in tale senso vanno in sostanza ricondotti alla improrogabile necessità di rispettare livelli di spesa predeterminati. Non si può dimenticare, al riguardo, che, fin dall'esercizio 2005 si è rinunciato al sistema del controllo del saldo finanziario degli enti locali secondo l'idea coerentemente seguita fino al 2004, optando invece per misure che si sono concentrate sulla spesa. La disciplina per il 2006 prevede limiti differenziati per la spesa corrente e per quella in conto capitale. La cogenza di tale complesso di norme è stata tuttavia vanificata dalla normativa successivamente intervenuta, che ha azzerato ogni genere di sanzione.

Nel corso del 2006 i problemi emersi durante la prima parte dell'esercizio hanno richiesto di necessità l'adozione di misure correttive concretizzatesi nel d.l. 4 luglio 2006, n. 223, così detto "decreto Bersani". Tale provvedimento, convertito nella legge n. 248 del 2006, prevede varie disposizioni concernenti la spesa degli enti locali.

In particolare l'art. 30, venendo a colmare una lacuna nelle misure intraprese dalla legge finanziaria, prevede una sanzione in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio nella spesa relativa al personale. Gli enti che non abbiano rispettato il limite di riduzione, infatti, non possono assumere personale a nessun titolo.

6.2.1 Spese correnti complessive**Province**

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	(migliaia di euro)		
	2005	2006	variazioni %
Stanzamenti definitivi di bilancio	9.158.225	8.812.233	-3,78
Impegni in conto competenza	8.469.365	8.213.708	-3,02
Impegni in conto residui	5.497.109	6.015.376	9,43
Pagamenti in conto competenza	5.293.697	5.454.441	3,04
Pagamenti in conto residui	2.359.935	2.651.812	12,37
Pagamenti totali	7.653.632	8.106.254	5,91
Residui dalla competenza	3.175.668	2.759.266	-13,11
Residui dai residui	3.137.174	3.363.564	7,22
Residui totali	6.312.842	6.122.830	-3,01

Dal prospetto risulta che quasi tutte le voci di bilancio presentano nel 2006 incrementi nominali. Solo per gli stanziamenti definitivi, per gli impegni in conto competenza e per i residui della competenza e per i residui totali si ha una variazione negativa. 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 del 2005 corrispondevano al 62,50% degli impegni assunti nell'esercizio; gli analoghi pagamenti del 2006 hanno inciso per il 66,41%.

Rispetto ai pagamenti totali nel 2005 i pagamenti in conto residui hanno costituito il 30,83%, nel 2006 hanno raggiunto il 32,71%.

Impegni di spesa corrente per interventi

Interventi	2005		2006		Var. % 2005/ 2006
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	2.146.644	25,35	2.225.067	27,09	3,65
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	207.960	2,46	153.636	1,87	-26,12
Prestazioni di servizi	3.192.953	37,70	3.067.876	37,35	-3,92
Utilizzo di beni di terzi	216.215	2,55	217.456	2,65	0,57
Trasferimenti	1.974.757	23,32	1.873.732	22,81	-5,12
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	404.039	4,77	427.166	5,20	5,72
Imposte e tasse	168.897	1,99	182.668	2,22	8,15
Oneri straordinari della gestione corrente	157.842	1,86	66.107	0,81	-58,12
Ammortamenti di esercizio	27	0	0	0	-100,00
Fondo svalutazione crediti	0	0	0	0	p.n.c.
Fondo di riserva	0	0	0	0	p.n.c.
Totale	8.469.365	100,00	8.213.708	100,00	-3,02

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni in conto competenza, pone in evidenza in particolare l'aumento nominale di spese per il personale (+3,65%) ed il decremento per prestazioni di servizi (-3,92%) e per trasferimenti (-5,12%). Le variazioni per gli altri interventi appaiono di limitata importanza tranne l'acquisto di beni di consumo e di materie prime che presenta una notevole diminuzione (-26,12). Va però considerato anche il tasso d'inflazione del 2,1%.

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.

Comuni

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)		
	2005	2006	variazioni %
Stanziamenti definitivi di competenza	35.427.693	34.470.532	-2,70
Impegni in conto competenza	33.677.951	32.864.324	-2,42
Impegni in conto residui	13.462.712	14.608.022	8,51
Pagamenti in conto competenza	24.136.715	23.837.564	-1,24
Pagamenti in conto residui	7.667.690	8.232.966	7,37
Pagamenti totali	31.804.405	32.070.530	0,84
Residui dalla competenza	9.541.236	9.026.760	-5,39
Residui dai residui	5.795.022	6.375.056	10,01
Residui totali	15.336.258	15.401.816	0,43

Dal prospetto risulta che quasi tutte le voci di bilancio presentano nel 2006 decrementi diversificati. Solo per gli impegni e i pagamenti in conto residui si ha una variazione positiva influenzando così il volume dei pagamenti totali che aumenta dello 0,84%. Collegato a questi fenomeni è la diminuzione della massa dei residui passivi totali, provenienti dalla competenza e da esercizi precedenti. I pagamenti in conto competenza nel 2005 corrispondevano al 71,67% degli impegni assunti. Gli analoghi pagamenti nel 2006 hanno inciso sugli impegni per il 72,53%. Rispetto ai pagamenti totali nel 2005 quelli in conto residui rappresentavano il 24,11%; nel 2006 la percentuale è risultata del 25,67%.

Impegni di spesa corrente per interventi

(migliaia di euro)

Interventi	2005		2006		Var. % 2006/ 2005
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	11.132.517	33,06	11.256.246	34,25	1,11
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	1.245.653	3,70	1.017.050	3,09	-18,35
Prestazioni di servizi	13.864.728	41,17	13.333.491	40,57	-3,83
Utilizzo di beni di terzi	435.211	1,29	451.508	1,37	3,74
Trasferimenti	3.598.520	10,68	3.496.295	10,64	-2,84
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	1.773.546	5,27	1.868.854	5,69	5,37
Imposte e tasse	847.335	2,52	836.641	2,55	-1,26
Oneri straordinari della gestione corrente	778.969	2,31	603.916	1,84	-22,47
Ammortamenti di esercizio	148	0,00	159	0,00	7,81
Fondo svalutazione crediti	1.272	0,00	156	0,00	-87,73
Fondo di riserva	51	0,00	7	0,00	-86,05
Totale	33.677.951	100,00	32.864.324	100,00	-2,42

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni di competenza, mette in evidenza nel 2006 aumenti nominali di spese per il personale (+1,11%) e per utilizzo di beni di terzi (+3,74%). Si tratta quindi di variazioni appena significative nel panorama delle spese correnti, sia pure da ascrivere in parte al tasso d'inflazione del 2,1%. Quanto al rapporto di composizione, nel biennio restano prevalenti le prestazioni di servizi (oltre il 40%), le spese per il personale (circa 33% nel 2005; 34,25% nel 2006), i trasferimenti (10,68% nel 2005; 10,64% nel 2006). 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.

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 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

(migliaia di euro)

Voci di spesa	2005	2006	variazioni %
Stanziamenti definitivi di competenza	581.332	623.401	7,24
Impegni in conto competenza	527.744	568.987	7,81
Impegni in conto residui	260.246	265.923	2,18
Pagamenti in conto competenza	370.909	393.084	5,98
Pagamenti in conto residui	132.436	139.456	5,30
Pagamenti totali	503.345	532.540	5,80
Residui dalla competenza	156.836	175.903	12,16
Residui dai residui	127.810	126.467	-1,05
Residui totali	284.646	302.370	6,23

Dal prospetto risulta che quasi tutte le voci di bilancio presentano nel 2006 incrementi e percentuali diversificate, a parte la diminuzione dei residui da residui.

In sostanza, la situazione degli impegni (dalla competenza e dai residui) nonché dei pagamenti di competenza e totali è notevolmente migliorata. I pagamenti in conto competenza, nel 2005 sono circa il 70%, nel 2006 sono stati circa il 69% degli impegni assunti. Rispetto ai pagamenti totali nel 2005 quelli in conto residui rappresentavano il 26,31%; nel 2006 la medesima percentuale è risultata del 26,18%.

Impegni di spesa corrente per interventi

(migliaia di euro)

Interventi	2005		2006		Var. % 2006/ 2005
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	168.359	31,90	171.430	30,13	1,82
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	22.631	4,29	21.447	3,77	-5,23
Prestazioni di servizi	221.836	42,03	230.598	40,53	3,95
Utilizzo di beni di terzi	1.576	0,30	1.664	0,29	5,59
Trasferimenti	81.687	15,48	112.027	19,69	37,14
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	12.693	2,40	12.744	2,24	0,40
Imposte e tasse	14.234	2,70	15.580	2,74	9,46
Oneri straordinari della gestione corrente	3.859	0,73	3.108	0,54	-19,47
Ammortamenti di esercizio	870	0,17	388	0,07	-55,38
Fondo svalutazione crediti	0	0	0	0	p.n.c.
Fondo di riserva	0	0	0	0	p.n.c.
Totale	527.744	100,00	568.987	100,00	7,81

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni di competenza, mette in evidenza nel 2006 aumenti nominali di spesa per il personale (l'1,82%), le prestazioni di servizi (+3,95%), l'utilizzo beni di terzi (+5,59%) e soprattutto i trasferimenti (+37,14%). Le variazioni in aumento e diminuzione sono comunque da considerare alla luce del tasso d'inflazione del 2,1%.

Quanto al rapporto di composizione, restano prevalenti nel biennio le prestazioni di servizi (42,03% nel 2005; 40,53% nel 2006), le spese di personale (31,90% nel 2005; 30,13 nel 2006) ed i trasferimenti (15,48% nel 2005 e 19,69% nel 2006). 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.

6.2.2 Saldi di parte corrente

Province

Le risultanze di seguito illustrate si riferiscono ai dati contabili desunti dai conti del bilancio di 103 province su 104.

Al termine dell'esercizio finanziario 2006 in 97 province, 2 in meno rispetto al 2005, gli accertamenti di parte corrente hanno superato gli impegni con un aumento del saldo attivo del 12,54%, passato da 917 milioni di euro a 1.032 milioni di euro; in 6 province, invece, gli impegni hanno prevalso sugli accertamenti per un importo ammontante a 15 milioni di euro; tuttavia rispetto al 2005 si è avuta una diminuzione del disavanzo in quanto nel 2005 questo ammontava a 19 milioni di euro.

Solo in 3 regioni si sono avuti saldi negativi (3 in Sicilia, 2 in Sardegna e 1 in Friuli Venezia Giulia), tutte le altre regioni hanno avuto bilanci con equilibrio positivo.

Province - Andamento dell'equilibrio corrente

Zona	Regione	anno 2005			anno 2006		
		N enti con saldo negativo	N enti con saldo positivo	Totale compl.	N enti con saldo negativo	N enti con saldo positivo	Totale compl.
Centro	Toscana		10	10		10	10
	Umbria		2	2		2	2
	Marche		4	4		4	4
	Lazio		5	5		5	5
Totale Centro			21	21		21	21
Isole	Sicilia	2	7	9	3	6	9
	Sardegna	1	6	7	2	5	7
Totale Isole		3	13	16	5	11	16
Nord Est	Veneto		7	7		7	7
	Friuli V. Giulia		4	4	1	3	4
	Emilia Romagna		9	9		9	9
Totale Nord Est			20	20	1	19	20
Nord Ovest	Piemonte		8	8		8	8
	Lombardia		11	11		11	11
	Liguria		4	4		4	4
Totale Nord Ovest			23	23		23	23
Sud	Abruzzo		4	4		4	4
	Molise	1	1	2		2	2
	Campania		5	5		5	5
	Puglia		5	5		5	5
	Basilicata		2	2		2	2
	Calabria		5	5		5	5
Totale Sud		1	22	23		23	23
Totale complessivo		4	99	103	6	97	103

Comuni

I dati illustrati si riferiscono a 1294 enti su 1397.

Al termine dell'esercizio finanziario 2006 in 1109 comuni, 35 in più rispetto all'anno precedente, gli accertamenti di parte corrente hanno prevalso sugli impegni con un aumento del saldo attivo del 33,48%, passato da 1.864 milioni di euro a 2.488 milioni di euro; in 185 comuni si è avuto, invece, un andamento opposto: gli impegni hanno prevalso sugli accertamenti per un importo pari a 141 milioni di euro; tuttavia si può osservare un miglioramento rispetto al 2005 in quanto si è avuta una diminuzione del disavanzo pari a 31 milioni di euro.

Tutti i comuni del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia presentano saldi positivi, come si era già verificato nel 2005; è, invece, da rilevare il caso della Liguria che è passata dai 29 enti presi in esame, tutti in avanzo nel 2005, a 25 enti che presentano avanzo di parte corrente nel 2006.

Appare rilevante anche il caso della Sicilia con un aumento degli enti che presentano disavanzo di parte corrente (da 22 a 31 enti).

Comuni - Andamento dell'equilibrio corrente 2005 - 2006

Regione	2005			2006		
	N enti con saldo negativo	N enti con saldo positivo	Totale complessivo	N enti con saldo negativo	N enti con saldo positivo	Totale complessivo
Piemonte	10	68	78	8	70	78
Lombardia	25	196	221	26	195	221
Liguria		29	29	4	25	29
Trentino A. Adige		13	13		13	13
Veneto	13	128	141	4	137	141
Friuli V. Giulia		31	31		31	31
Emilia Romagna	30	75	105	28	77	105
Toscana	20	83	103	10	93	103
Umbria	2	18	20	3	17	20
Marche	4	34	38	3	35	38
Lazio	11	48	59	10	49	59
Abruzzo	6	24	30	1	29	30
Molise	1	2	3	1	2	3
Campania	34	95	129	32	97	129
Puglia	25	89	114	14	100	114
Basilicata	1	11	12	1	11	12
Calabria	10	30	40	4	36	40
Sicilia	22	70	92	31	61	92
Sardegna	6	30	36	5	31	36
Totale complessivo	220	1074	1294	185	1109	1294

Comunità montane

I dati di seguito riportati si riferiscono a 275 comunità montane su 356.

Al termine dell'esercizio finanziario 2006, in 238 comunità montane, 13 in più rispetto all'anno precedente, gli accertamenti di parte corrente hanno prevalso sugli impegni con un aumento del saldo attivo del 19,44% passato da 36 milioni di euro a 43 milioni di euro; in 37 comunità montane, invece, si è avuto un andamento opposto: gli impegni hanno superato gli accertamenti per un importo pari a 2 milioni di euro; tuttavia si può osservare un miglioramento rispetto al 2005 pari a 1 milione di euro.

Comunità montane - Andamento equilibrio corrente anno 2005 - 2006

Regione	2005			2006		
	N enti con saldo negativo	N enti con saldo positivo	Totale complessivo	N enti con saldo negativo	N enti con saldo positivo	Totale complessivo
Piemonte	4	39	43	2	41	43
Lombardia	3	22	25	2	23	25
Liguria	4	12	16	4	12	16
Veneto		17	17		17	17
Friuli V. Giulia		4	4		4	4
Emilia Romagna	2	15	17	1	16	17
Toscana	2	18	20	3	17	20
Umbria		7	7	1	6	7
Marche	3	10	13	2	11	13
Lazio	3	12	15	1	14	15
Abruzzo	5	12	17	2	15	17
Molise	4	4	8	2	6	8
Campania	6	12	18	6	12	18
Puglia		4	4		4	4
Basilicata	1	8	9	3	6	9
Calabria	9	12	21	5	16	21
Sardegna	4	17	21	3	18	21
Totale complessivo	50	225	275	37	238	275

7 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 investimenti³³², diretti ed indiretti, e nelle operazioni finanziarie.

Le entrate destinate al finanziamento degli investimenti sono, di regola, quelle provenienti dall'indebitamento³³³ (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 2006 con quelli dell'esercizio pregresso 2005– e gli equilibri –confronto della parte dell'entrata con quella della spesa– nel 2006 non hanno risentito in alcuna maniera, come sarà chiarito in prosieguo, delle disposizioni dell'annuale disciplina del patto di stabilità interno che, abbandonando il sistema di controllo della spesa considerata nel suo insieme, ha posto vincoli diversi per quella corrente rispetto a 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.

7.1 Comuni

7.1.1 Entrata

(F.t. n. 1/c). Una prima rilevazione che i dati consentono è quella relativa al rapporto tra gli accertamenti e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2006 i primi sono il 52,63% dei secondi. Nel 2005 il dato era del 48,51%. Questi valori, in linea con gli andamenti degli esercizi pregressi, denotano, quantomeno per la parte in conto capitale³³⁴, la insuperabile difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni l'effettività della gestione.

³³² L'Art. 3, comma 18, della legge n. 350 del 24/12/2003 (finanziaria 2004), definisce le operazioni che possono rientrare fra gli investimenti consentiti, escludendone ogni altra tipologia. È una trasposizione del criterio Eurostat che considera tali solo le operazioni che determinano un immediato incremento della consistenza patrimoniale. È una logica patrimonialistica che si differenzia dal criterio meramente economico che dà significato di investimento al debito comunque funzionale alla produttività e che non si risolve, quindi, in consumo di risorse ed è capace di ripagarsi nel tempo. (Investimenti nel campo dell'istruzione, trasferimenti di capitale a privati, ecc.).

³³³ Art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 24/12/2003 (finanziaria 2004).

³³⁴ Per la parte corrente gli accertamenti e gli impegni si discostano dagli stanziamenti per appena il 5%. Vedasi anche il correlato testo della spesa nel presente capitolo.

(F.t. n. 2/c). Nel 2006 l'ammontare complessivo delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (titolo IV), rispetto al 2005, decresce dell'11,27%.

Tale diminuzione è dovuta al decremento di tutte le categorie e in special modo a quella relativa ai trasferimenti di capitale dallo Stato (categoria II) che, nell'anno rappresenta appena il 5,26% dell'ammontare dell'intero titolo IV e che, rispetto al 2005, si riduce di un valore pari al 32,94%.

Anche le altre voci del titolo, a parte le alienazioni, mostrano valori in netto calo. Significativo il -7,74% dei trasferimenti di capitale dall'Ente regione.

Quest'ultimo dato, in particolare, appare abbastanza disomogeneo nel tempo; infatti esso nel 2005, rispetto al 2004, diminuiva del 22,93%.

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 tra l'Ente regione e i singoli enti locali.

In ordine, invece, al dato, anch'esso in calo, 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 reimpiego dei flussi monetari.

Nel 2006 le accensioni di prestiti (titolo V) registrano un netto calo complessivo, rispetto al 2005, del 38,54%.

Tale valore è determinato dalla forte diminuzione (67,43%) delle emissioni di prestiti obbligazionari accompagnata dal regresso di tutte le altre forme di finanziamento. Il ricorso ai tradizionali mutui decresce del 24,20%. Solo le anticipazioni di cassa sono in aumento per il 4,54%.

Nel rapporto di composizione del dato complessivo dei prestiti, gli obbligazionari rappresentano il 21,71% e i mutui il 57,07%. Nel 2005 il corrispondente dato era del 40,96% e del 46,27%. L'andamento segnala una inversione di tendenza rispetto agli ultimi anni dove gli enti comunali preferivano al tradizionale istituto del mutuo, che permaneva pur sempre ancora maggioritario, quello dei prestiti obbligazionari soprattutto per le operazioni di estinzione anticipata dei primi.

Considerate le entrate in conto capitale nel loro insieme (titolo IV + titolo V), quelle derivanti da accensioni di prestiti (titolo V) rappresentano solo il 27,01% del totale e diventano,

peraltro, il 44% se il dato complessivo viene depurato dalle riscossioni di crediti (vedi prosieguo).

(F.t. 3/c). Nel 2006 il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti) mostra valori del 64,46% per il titolo IV e del 49,15% 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 12% al 22%, le riscossioni per alienazioni di beni patrimoniali mostrano un valore del 69,47% e quelle per proventi da concessioni edilizie (permesso di costruire) ed altro (categoria V), il 77,03%. Le entrate per riscossioni di crediti, il 79,37%.

Per il titolo V (accensione di prestiti) è di tutta evidenza il differente tasso di realizzazione fra i mutui (18,36%) e i prestiti obbligazionari 81,46%. 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 2006 ammontano a 22,082 miliardi di euro di cui il 30,13% relativi a nuovi prestiti nel cui ambito, poi, gli obbligazionari costituiscono il 20,52% e i mutui il 59,62%. È di nota come siano più elevate le riscossioni dei prestiti obbligazionari e meno quelle dei mutui nel conto della competenza e come il rapporto si inverta nel conto dei residui.

Nel titolo IV, che rappresenta il rimanente 69,87% dell'insieme, la voce in assoluto più significativa è quella della riscossione dei crediti con il 55,32% di incidenza.

Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 37,77%. Esse, però, sono di importo inferiore, per il 7,73%, alla differenza fra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza e ciò influenza l'andamento in crescita dei residui totali.

(F.t. 5/c). I residui attivi totali (provenienti dalla competenza e dai residui), invero, nel 2006 sono il 94,25% di quelli del 2005 con una diminuzione, quindi, del 5,75% tutta imputabile alla revisione dei residui operata a fine esercizio.

(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 (contributo per il permesso di costruire) destinate a spese correnti³³⁵ (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)³³⁶. Tuttavia, l'art. 1, comma 43, della legge finanziaria per il 2005 prevede, quale eccezione, che le entrate di cui trattasi, possano 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 stato in continua crescita, ma nel 2006 è in flessione.

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, negli ultimi anni, è notevolmente cresciuta, soprattutto per il ricorso a prestiti obbligazionari la cui riscossione è immediata a fronte di una

³³⁵ 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 purchè aventi carattere non permanente (art. 3, co. 28, della legge 350/2003, legge finanziaria 2004) e al rimborso della quota di parte capitale delle rate di ammortamento mutui (art. 1, co. 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 sopraindicato.

³³⁶ Vedasi in proposito il parere n. 1/2004 reso dalla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Lombardia.

erogazione differita, sia della spesa per gli investimenti sia per quella destinata all'estinzione anticipata di mutui.

Un dato del 2006 può dare l'idea della dimensione del fenomeno: il 10,00% degli enti mostra valori per oltre 500 mila euro, di questi 32 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 8,7 miliardi di euro.

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, negli ultimi anni, di tale facoltà. Nel 2006, il fenomeno è in netto calo.³³⁷ Le entrate accertate per tale finalità, nel 2006, raggiungono 829,576 milioni di euro³³⁸ e rappresentano il 62,03% dell'intera emissione di prestiti obbligazionari. Nel 2005 il dato era di 2,339 miliardi di euro e rappresentava il 57,06% del totale dei prestiti obbligazionari.

L'istruttoria ha anche rivelato che 15,307 milioni di euro sono stati destinati al pagamento della quota capitale che sarebbe stata in scadenza nell'anno, liberando risorse della parte corrente a scapito degli esercizi successivi.

Si tratta, come è ovvio, 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 2006, alla rappresentazione grafica della variegata destinazione delle entrate in conto capitale.

³³⁷ La finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) con la disposizione di cui al comma 699 ha fatto venire meno alcune agevolazioni che assistevano queste operazioni.

³³⁸ Il dato non è contenuto in maniera esplicita nel conto; lo si è ricavato attraverso singole istruttorie. La non ufficialità del dato lo rende incerto e, probabilmente, nella realtà, esso è di dimensioni maggiori.

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" un importo non corretto.

A causa di questa e di altre incongruenze create per essersi modificate nel tempo la legislazione e le concrete esigenze di esposizione contabile-gestionale, detto modello necessita di opportune modifiche.