

le misure di contenimento dei relativi costi formano, sistematicamente, oggetto delle disposizioni annuali in tema di finanza pubblica; sull'altro, a ragione del diffuso fenomeno dell'esternalizzazione, risulta più complessa l'articolazione di misure regolative.

Per quel che riguarda il personale i risultati della gestione 2008 risentono degli effetti dell'attenuazione del blocco delle assunzioni, previsto, in via generale, dall'art.1 – comma 95 – della legge 30 dicembre 2004, n. 311, operato con le disposizioni contenute nell'art.1 – comma 523 –L.296/2006, che ha consentito alle amministrazioni di procedere, a partire dal 2008, a nuove assunzioni nei limiti di spesa del 60% dei risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio dell'esercizio precedente, (art. 3 – comma 102 – L. 244/2007), ma anche degli effetti dei rinnovi contrattuali (rinnovo CCNL per il biennio economico 2006-2007, sottoscritto l'11.4.2008) i cui aspetti specifici sono illustrati nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico.²⁹⁶

La legge finanziaria 2008 ha, inoltre, ampliato l'applicabilità del programma di stabilizzazione del personale precario (art.3 – comma – 90 L.244/2007), programma avviato con la finanziaria 2007 (art. 1 – comma 523 –L. 296/2006).

In effetti la percentuale di questa spesa, prossima ai 32 punti, pur ancora distante dalla soglia del 40% rispetto al totale delle spese correnti -che, secondo quanto dispone l'art. 76 – comma 7 – del D.L. 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, fa scattare il divieto di assunzione a qualunque titolo- è comunque espressiva di un andamento tendenziale all'aumento che continua a pesare sui bilanci e ad irrigidire la struttura.

Per quel che concerne la prestazione di servizi, la non congruenza dei dati da consuntivo con la situazione effettiva, non consente analisi di dettaglio, tuttavia, informazioni analitiche di sicuro ausilio nella comprensione della dinamica di questa componente delle voci di spesa corrente, si traggono dalle risultanze di una specifica "Indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di Comuni e Province"²⁹⁷ in base alle quali si rileva che la spesa per prestazione di servizi nell'esercizio 2008 è cresciuta, mediamente, di poco oltre il 5% ed in termini di impegni in conto competenza, rappresenta oltre il 42% della spesa corrente, con punte fino al 45% in alcune Regioni (Lombardia, Lazio, Puglia e Sardegna).

In rapporto alle 12 funzioni in cui è ripartita la spesa comunale ed ai relativi servizi, analizzando i dati su base di aggregato regionale, la più elevata percentuale di spesa per prestazione di servizi, circa il 30%, si trova nella funzione n. 9 (Gestione del territorio e dell'ambiente) ed in particolare nel servizio 5 (smaltimento dei rifiuti), seguito dal servizio 6 (parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi a territorio ed

²⁹⁶ Nella "Relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico" approvata con delibera n.12/2010 delle Sezioni Riunite, si riferisce della "fortissima crescita...", nel 2008 del numero delle stabilizzazioni: per le "autonomie locali" il raffronto 2007/2008 ha fatto registrare tale incremento nella misura del 52.2%, per il personale non dirigente e del 400% di "altro personale". La spesa per la retribuzione complessiva del personale non dirigente a tempo indeterminato, inclusi arretrati, nelle "autonomie locali" nel 2008 è cresciuta, rispetto al 2007, dell'11,1%

²⁹⁷ L'Indagine è stata approvata con delibera n.14 in data 30 giugno 2010, della Sezione delle Autonomie.

ambiente). Significative risorse per prestazioni di servizi sono assorbite anche dai servizi della funzione 1, (amministrazione, gestione e controllo) mediamente il 20%. Articolando l'analisi dei dati sulla base dell'aggregazione dei Comuni per classi demografiche è stato osservato che la maggior parte della spesa per prestazione di servizi (tra il 30 ed il 40%) trova allocazione nella funzione 1 per i Comuni fino a 999 abitanti, nella funzione 9 nelle fasce superiori: 1.000-99.999 e nella funzione 10 per i Comuni della fascia 100.000-499.999.

Sul piano più generale relativo alle differenze strutturali che emergono nella destinazione delle risorse tra le aree geografiche alle quali viene parametrata la presente analisi finanziaria, deve essere annotata, innanzitutto, la differente incidenza pro-capite della spesa corrente che emerge dalla tabella 28 dalla quale si evince il consistente divario, rispetto alla media nazionale pari a € 691 pro-capite, i cui estremi sono rappresentati dai dati della Puglia, € 507 e della Liguria € 974 della Liguria.

Tab. 28 - Comuni: Spesa Corrente - Totale Interventi con pro-capite per aree geografiche

(Importi in migliaia di euro)

Zona	Regione	Impegni (Competenza) 2007	Impegni (Competenza) 2008	Var %	Popolazione	Pro-capite 2007	Pro-capite 2008
Nord Ovest	Piemonte	3.408.810	3.551.703	4,19	4.432.571	769	801
	Lombardia	7.404.080	7.689.591	3,86	9.742.676	760	789
	Liguria	1.572.989	1.661.868	5,65	1.615.064	974	1.029
Nord Ovest	Totale	12.385.878	12.903.161	4,18	15.790.311	784	817
Nord Est	Trentino A. Adige	991.182	1.014.260	2,33	1.018.657	973	996
	Veneto	3.251.996	3.392.980	4,34	4.885.548	666	694
	Friuli V. Giulia	1.180.264	1.267.158	7,36	1.230.936	959	1.029
	Emilia Romagna	3.602.695	3.734.926	3,67	4.337.979	831	861
Nord Est	Totale	9.026.137	9.409.325	4,25	11.473.120	787	820
Centro	Toscana	3.132.755	3.236.787	3,32	3.707.818	845	873
	Umbria	665.482	703.267	5,68	894.222	744	786
	Marche	1.110.866	1.144.983	3,07	1.569.578	708	729
	Lazio	1.581.326	1.670.381	5,63	5.626.710	281	297
Centro	Totale	6.490.430	6.755.418	4,08	11.798.328	550	573
Sud	Abruzzo	730.226	762.935	4,48	1.334.675	547	572
	molise	186.995	193.255	3,35	320.795	583	602
	Campania	4.021.592	4.073.386	1,29	5.812.962	692	701
	Puglia	2.068.963	2.114.981	2,22	4.079.702	507	518
	Basilicata	365.767	383.349	4,81	590.601	619	649
	Calabria	1.084.001	1.124.368	3,72	2.008.709	540	560
Sud	Totale	8.457.545	8.652.275	2,30	14.147.444	598	612
Isole	Sicilia	3.696.177	3.746.295	1,36	5.037.799	734	744
	Sardegna	1.375.832	1.485.309	7,96	1.671.001	823	889
Isole	Totale	5.072.009	5.231.604	3,15	6.708.800	756	780
Tot. Generale:		41.431.999	42.951.782	3,67	59.918.003	691	717

In secondo luogo osservando i dati relativi alla distribuzione della spesa per funzioni, che cresce per tutte le funzioni ad eccezione che per la n. 12(servizi produttivi), rileva la diversa incidenza nei vari ambiti territoriali all'interno delle medesime, sulle quali si diffonde

la precedente relazione e con la quale sono coerenti i risultati relativi alla più ampia base del campione di enti in esame.

Più in particolare va fatta menzione, tra le funzioni che assorbono maggiori risorse, delle dinamiche più spinte per la funzione 10 (servizi del settore sociale), cresciuta, in termini complessivi del 5,13%, ma con andamento fortemente diversificato tra le regioni come esprimono i dati della Calabria: +37.45% e del Molise-7.86%; analogamente per la funzione 9 (gestione del territorio e dell'ambiente), la cui spesa è cresciuta in media del 3.38%, ma fra gli estremi dell'11.47% dell'Abruzzo ed il -6.20% del Trentino. Maggiore coerenza nell'andamento della distribuzione della spesa si osserva per le funzioni 3 (polizia locale) e 4 (Istruzione pubblica), nel senso che non si evidenziano forti escursioni tra gli ambiti regionali, ma valori che non si allontanano molto dal valore medio. Per la funzione 1 (funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo), si registrano oscillazioni non macroscopiche, ma che assumono significato a ragione della portata dell'incidenza, in termini finanziari, della somma destinata a questa funzione sul totale della spesa corrente, che fa ritenere verosimile l'ipotesi che vi si allochino spese da riferire ad altre funzioni finali e non strumentali dell'ente.

A parte quanto appena detto per la funzione 1, deve considerarsi che la disomogeneità, talvolta marcata, di tale incidenza tra le aree regionali considerate, non appare riconducibile ad una diversa quantità delle prestazioni di servizio erogate, ma indicativa di un divario strutturale effetto di un probabile disallineamento da parametri standardizzati di costi.

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle con i dati relativi agli impegni in conto competenza distinti per funzioni ed aree geografiche.

Tab. 29 - Comuni Spesa corrente suddivisa in funzioni - Impegni in conto competenza

(Importi in migliaia di euro)

Funzione	Impegni (Competenza) 2007	Impegni (Competenza) 2008	Var. %
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	13.654.250	14.000.377	2,53
Funzione 2 - funzioni relative alla giustizia	272.575	278.633	2,22
Funzione 3 - funzioni di polizia locale	2.310.543	2.402.792	3,99
Funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica	4.168.082	4.290.312	2,93
Funzione 5 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	1.470.724	1.519.499	3,32
Funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo	711.271	732.483	2,98
Funzione 7 - funzioni nel campo turistico	299.498	312.625	4,38
Funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	3.479.477	3.765.042	8,21
Funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	7.413.423	7.664.149	3,38
Funzione 10 - funzioni nel settore sociale	6.748.187	7.094.548	5,13
Funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	415.672	416.062	0,09
Funzione 12 - funzioni relative a servizi produttivi	488.297	475.260	-2,67
Tot. Generale:	41.431.999	42.951.782	3,67

Per quanto concerne la capacità di spesa i dati relativi alla formazione e allo smaltimento dei residui evidenziano la persistenza di un elevato volume del totale dei residui passivi, pari a circa 19 miliardi di euro, rispetto al quale non assume significativo rilievo neppure il dato, negativo, dell'ulteriore incremento nel 2008 rispetto al 2007, nella misura del 2,02%, né quelli positivi, di una maggiore percentuale dei pagamenti in conto competenza, +5.58%, e dei pagamenti in conto residui, +14.80%, atteso che continua ad essere elevata la distanza tra impegni e pagamenti.

Nel volume degli allegati sono esposti i dati relativi all'andamento dei residui passivi.

5.2.2 Province**Spesa corrente**

La minore crescita della spesa corrente delle Province nel 2008, la cui dinamica, come ricordato, è stata controllata dagli effetti del patto ha contribuito, insieme alla minore flessione delle entrate correnti, alla migliore situazione degli equilibri di bilancio rispetto ai Comuni, cui si accennava nell'introdurre l'analisi dei risultati della gestione di parte corrente in generale.

Le spese impegnate crescono del 3,35% e quelle pagate del 7,45%; la maggior parte delle risorse sono state assorbite dalle spese per le funzioni: 1, (funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo), 2 (Istruzione pubblica), 5 (Trasporti), 6 (gestione del territorio).

Tab. 30 - Spesa corrente. Dati complessivi

(migliaia di euro)			
Voci di spesa	2007	2008	Var. %
Stanziamenti definitivi di bilancio	9.462.744	9.877.656	4,38
Impegni in conto competenza	8.819.162	9.114.602	3,35
Impegni in conto residui	5.708.313	5.826.802	2,08
Pagamenti in conto competenza	5.735.370	6.162.869	7,45
Pagamenti in conto residui	2.631.837	2.886.766	9,69
Pagamenti totali	8.367.208	9.049.636	8,16
Residui dalla competenza	3.083.792	2.951.733	-4,28
Residui dai residui	3.076.475	2.940.036	-4,43
Residui totali	6.160.267	5.891.768	-4,36

Tab. 31 - Province Spesa corrente suddivisa in funzioni - Impegni in conto competenza

(Importi in migliaia di euro)					
Funzione	Impegni (Competenza) 2007	Impegni (Competenza) 2008	Var. %	Comp. % 2007	Comp. % 2008
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	2.569.727	2.606.577	1,43	29,14	28,60
Funzione 2 - funzioni di istruzione pubblica	1.776.649	1.848.158	4,02	20,15	20,28
Funzione 3 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	227.962	236.003	3,53	2,58	2,59
Funzione 4 - funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo	216.113	207.958	-3,77	2,45	2,28
Funzione 5 - funzioni nel campo dei trasporti	1.212.518	1.310.726	8,10	13,75	14,38
Funzione 6 - funzioni riguardanti la gestione del territorio	978.381	995.566	1,76	11,09	10,92
Funzione 7 - funzioni nel campo della tutela ambientale	578.272	581.450	0,55	6,56	6,38
Funzione 8 - funzioni nel settore sociale	310.135	310.855	0,23	3,52	3,41
Funzione 9 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	949.405	1.017.309	7,15	10,77	11,16
Tot. Generale:	8.819.162	9.114.602	3,35	100,00	100,00

I suddetti dati complessivi, disaggregati per ambito regionale mostrano una situazione diversificata sulla quale ci si è soffermati nella precedente relazione.

Per i dati aggiornati si rinvia alla relativa tabella nel volume II.

La quasi totalità della spesa 86.71%, viene assorbita per gli interventi relativi al personale (25.83%), -anche per le province hanno avuto ruolo gli effetti del rinnovo contrattuale- alla prestazione di servizi (40.61%), ai trasferimenti (20.27%); caratteristica strutturale della spesa, quest'ultima, che trova particolare giustificazione nella sostanziale funzione programmatoria e di coordinamento affidata alle Province, più che ne l'erogazione diretta di servizi.

Tab. 32 - Province: Interventi della spesa Tit. I

(Importi in migliaia di euro)

Interventi della spesa Tit. I	Pro-Capite 2008	Pro-Capite 2007	Impegni (Competenza) - 2007	Impegni (Competenza) - 2008	Var %	N. Enti
personale	40,26	39,48	2.309.141	2.354.484	1,96	104
acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	2,42	2,48	145.296	141.292	-2,76	104
prestazioni di servizi	63,28	59,74	3.493.691	3.701.232	5,94	104
utilizzo di beni di terzi	4,02	3,96	231.656	234.971	1,43	104
trasferimenti	31,58	32,29	1.888.588	1.847.227	-2,19	104
interessi passivi e oneri finanziari diversi	8,93	8,33	486.927	522.314	7,27	104
imposte e tasse	3,34	3,24	189.342	195.278	3,14	104
oneri straordinari della gestione corrente	2,01	1,27	74.522	117.774	58,04	104
ammortamenti di esercizio	0,00	0,00	0	32	-100,00	104
fondo svalutazione crediti	0,00	0,00	0	0	-100,00	104
fondo di riserva	0,00	0,00	0	0	-100,00	104
Totale	155,84	150,79	8.819.162	9.114.602	3,35	

Anche per la spesa corrente delle Province appare utile soffermare l'attenzione così come fatto per i Comuni, sul suo livello di rigidità, parametro in ordine al quale si rilevano valori contenuti nel Nord, in generale, rispetto ai quali spiccano, invece, i valori sostenuti di rigidità delle Isole.

Province biennio 2007-2008**Rigidità: incidenza della spesa personale sommato al rimb quote ammortamento sulle entrate correnti (impegni su acc competenza)**

C O D	Zona	Conteggio di Istat	Somma di IMC 2007	Somma di IMC 2008	Somma di ACC_2007	Somma di ACC_2008	Somma di Rigidità 2007	Somma di Rigidità 2008
	1	Nord Ovest	23	643.707.734	646.202.926	2.731.440.348	2.782.217.942	23,57
2	Nord Est	20	456.813.466	544.233.064	1.654.319.457	1.793.920.034	27,61	30,34
3	Centro	21	677.941.123	658.282.005	2.160.896.271	2.217.876.412	31,37	29,68
4	Sud	23	687.423.618	652.588.767	2.405.654.277	2.415.418.423	28,58	27,02
5	Isole	17	370.404.181	370.624.060	945.175.927	938.698.393	39,19	39,48
	Totale complessivo	104	2.836.290.121	2.871.930.822	9.897.486.280	10.148.131.205	28,66	28,30

In ordine all'andamento complessivo dei residui passivi si registra una diminuzione pari a -4.28% della competenza, che rafforza gli effetti del buon andamento dello smaltimento, visto che nel 2008 i pagamenti in conto residui sono aumentati del 9.69% e che i residui totali sono diminuiti del -4.36%.

Nel volume degli allegati sono riportati i dati analitici relativi alla gestione dei residui.

5.2.3 Comunità Montane

L'assetto normativo

Nella relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali per il 2007 si dava conto delle novità normative che in materia di Comunità montane ne ridefinivano la prospettiva istituzionale, tra le quali quelle concernenti il riordino di detti Enti al quale le Regioni a Statuto ordinario hanno provveduto nel corso del 2008, ma i cui effetti, soprattutto ai fini della verifica dei risparmi di spesa attesi dal riordino, potranno essere rilevati solo con riguardo all'esercizio 2009.

Ricapitolando gli interventi normativi che si sono succeduti dalla finanziaria per il 2008 in poi relativi al sistema di finanziamento delle Comunità, va ricordato che con la legge 244/2007 (finanziaria 2008) contestualmente alle disposizioni sul riordino, è stata disposta una riduzione della dotazione del fondo ordinario di € 33,4 milioni per il 2008 e di € 66,8 milioni per il 2009, giustificata dall'atteso risparmio di spesa per la riduzione del numero complessivo delle Comunità esistenti, del numero dei componenti degli organi e delle indennità ad essi spettanti. Successivamente la legge 6 agosto 2008, n. 133 (art. 76 - comma 6 bis -) ha previsto nel triennio 2009-2011 la riduzione dei trasferimenti erariali per le Comunità montane per complessivi 90 milioni di euro; infine la legge finanziaria 2010 (L. 191/2009 art. 2 comma 187) ha stabilito che dal 1° gennaio lo Stato cessa di concorrere al finanziamento dei trasferimenti erariali a favore delle Comunità montane, disponendo, al contempo, che nelle more dell'attuazione della legge sul federalismo fiscale, il 30% delle risorse finanziarie tagliate viene assegnato ai comuni montani e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'Interno.

Tab 33 Comunità montane oggetto indagine 2007 - 2008 suddivisione per area geografica e regione

Comunità montane oggetto indagine 2007 - 2008 suddivisione per area geografica e regione		
Zona	Regione	Totale
Nord Ovest	Piemonte	42
	Lombardia	25
	Liguria	16
	Totale Nord Ovest	83
Nord Est	Veneto	16
	Friuli Venezia Giulia	4
	Emilia Romagna	18
	Totale Nord Est	38
Centro	Toscana	14
	Umbria	7
	Marche	11
	Lazio	17
	Totale Centro	49
Sud	Abruzzo	13
	Molise	9
	Campania	16
	Puglia	5
	Basilicata	8
	Calabria	21
	Totale Sud	72
Totale nazionale		242

Le entrate correnti

Il 2008, pur rappresentando l'anno di significativi mutamenti nell'assetto delle Comunità montane, non ha fatto registrare nel corrispondente esercizio finanziario sensibili variazioni nelle dinamiche delle entrate correnti, così pure, come si vedrà più avanti, per le spese correnti.

L'andamento complessivo delle entrate correnti, infatti, fa registrare un lieve calo negli accertamenti di competenza pari a - 0,17% e più consistente nelle riscossioni pari a - 3,31%. Il dato disaggregato per ambito regionale è molto variegato e analizzando i dati specifici relativi agli accertamenti e alle riscossioni dei Titoli I e II si colgono molto meglio le dimensioni di questa diversità dei risultati. In particolare il titolo II, complessivamente, fa rilevare un incremento degli accertamenti e delle riscossioni, rispettivamente, pari a +6,75% e a +10,95%, ma in un contesto di particolare erraticità dei dati che oscillano, per gli accertamenti, tra il dato della Basilicata, -38,61% e quello della Puglia, +77,74%, influenzato, quest'ultima percentuale, dalla bassa consistenza del valore assoluto. Ma anche laddove i valori assoluti sono più consistenti, comunque, rilevano le forti divergenze appena

annotate. Nelle tabelle del volume II sono riportati tutti i dati per regioni relativi alle entrate dei primi due titoli.

Tab 34 - COMUNITÀ MONTANE BIENNIO 2007 2008. ENTRATE CORRENTI

(migliaia di euro)

Zona	Regione	n. enti	acc competenza			acc conto residui			riscossioni competenza			riscossioni residui		
			Ent corr_acc_07	entrcorr_acc_08	acc_var_r%	entrcorr_a_cr_07	entrcorr_acr_08	acr_var %	entrcorr_risc_07	entrcorr_risc_08	risc_va_r%	entrcorr_rir_07	entrcorr_rir_08	rir_var %
N.Ovest	Piemonte	42	74.699	74.892	0,26	29.510	29.766	0,87	52.577	49.808	-5,27	20.412	21.679	6,21
N.Ovest	Lombardia	25	111.522	108.121	-3,05	38.340	45.393	18,40	79.356	76.331	-3,81	23.976	29.703	23,89
N.Ovest	Liguria	16	20.687	21.266	2,80	10.005	8.432	-15,72	15.995	15.891	-0,65	6.080	5.668	-6,78
Totale Nord Ovest		83	206.909	204.279	-1,27	77.855	83.592	7,37	147.928	142.029	-3,99	50.467	57.050	13,04
Nord Est	Veneto	16	30.373	29.376	-3,28	14.701	14.560	-0,96	19.867	18.698	-5,88	10.443	11.602	11,11
Nord Est	Friuli V. G.	4	31.030	33.222	7,07	12.016	13.721	14,19	22.931	23.539	2,65	5.933	7.250	22,20
Nord Est	E. Romagna	18	37.685	40.837	8,36	33.382	26.045	-21,98	24.365	24.929	2,31	20.160	13.479	-33,14
Totale Nord Est		38	99.088	103.435	4,39	60.099	54.326	-9,61	67.163	67.166	0,00	36.536	32.332	-11,50
Centro	Toscana	14	59.746	64.225	7,50	30.509	30.930	1,38	40.363	39.149	-3,01	17.783	16.593	-6,69
Centro	Umbria	7	55.439	60.934	9,91	34.148	34.583	1,27	34.661	38.058	9,80	19.043	20.645	8,41
Centro	Marche	11	31.733	32.429	2,19	16.682	17.666	5,90	19.368	20.005	3,29	10.862	11.915	9,69
Centro	Lazio	17	12.876	11.388	-11,55	6.548	5.928	-9,46	10.161	8.191	-19,39	2.882	1.887	-34,53
Totale Centro		49	159.795	168.976	5,75	87.887	89.107	1,39	104.553	105.404	0,81	50.570	51.040	0,93
Sud	Abruzzo	13	27.315	23.472	-14,07	7.364	14.263	93,69	16.274	12.621	-22,45	3.693	8.806	138,46
Sud	Molise	9	14.184	12.397	-12,60	4.994	6.587	31,91	9.373	8.955	-4,46	3.069	3.729	21,51
Sud	Campania	16	27.863	26.423	-5,17	16.375	19.156	16,98	19.524	19.788	1,35	5.573	7.368	32,20
Sud	Puglia	5	6.540	5.978	-8,59	1.666	1.465	-12,02	5.896	5.465	-7,32	561	619	10,28
Sud	Basilicata	8	15.395	13.870	-9,90	6.752	7.834	16,03	11.100	10.124	-8,79	2.950	3.113	5,52
Sud	Calabria	21	24.405	21.684	-11,15	8.894	8.168	-8,16	21.401	18.328	-14,36	2.976	2.290	-23,06
Totale Sud		72	115.702	103.825	-10,27	46.044	57.474	24,82	83.569	75.280	-9,92	18.823	25.926	37,73
Totale generale		242	581.493	580.516	-0,17	271.885	284.498	4,64	403.212	389.879	-3,31	156.396	166.347	6,36

Nell'esercizio in commento è stata, invece, registrata una maggiore difficoltà nella realizzazione delle entrate da trasferimenti che, dalla percentuale del 73,09% rilevata nel 2007, è scesa al 69,80%, mentre è rimasto sostanzialmente immutato, sempre con riferimento al titolo I, il livello di smaltimento dei residui. Di entrambe i dati si ha più completa cognizione attraverso la consultazione delle tabelle del volume degli allegati.

La spesa corrente

La spesa corrente complessiva cresce poco in termini di impegni in conto competenza: +0,28%, per la maggior parte assorbita dagli interventi relativi alla spesa per il personale, 31,29% e per le prestazioni di servizi 43,01%.

Di pari entità è anche l'aumento dei pagamenti in conto residui, 8,70; più consistente quello relativo al pagamento in conto competenza, +0,81% per i quali anche per questo esercizio trova conferma la tendenza alla forte consistenza degli stessi.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ai dati complessivi delle spese correnti.

Tab 35 - Spesa corrente. Dati complessivi

(migliaia di euro)

Voci di spesa	2007	2008	variazioni %
Stanzamenti definitivi di competenza	610.605	611.670	0,17
Impegni in conto competenza	544.264	545.775	0,28
Impegni in conto residui	266.693	280.036	5,00
Pagamenti in conto competenza	371.560	374.557	0,81
Pagamenti in conto residui	143.460	155.946	8,70
Pagamenti totali	515.020	530.504	3,01
Residui dalla competenza	172.704	171.218	-0,86
Residui dai residui	123.234	124.090	0,69
Residui totali	295.938	295.308	-0,21

Tab 36 - Impegni in conto competenza per interventi

(Importi in migliaia di euro)

Descrizione Intervento/Capitolo	2007		2008		Var. % 2007/2008
	Impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	Impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	170.278.244,91	31,29	173.198.735,81	31,29	1,72
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	16.986.069,83	3,12	16.603.170,96	3,12	-2,25
Prestazioni di servizi	234.085.554,42	43,01	238.227.671,26	43,01	1,77
Utilizzo di beni di terzi	1.927.282,99	0,35	2.021.677,38	0,35	4,90
Trasferimenti	89.091.249,41	16,37	84.033.003,84	16,37	-5,68
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	12.620.843,71	2,32	13.295.350,92	2,32	5,34
Imposte e tasse	15.905.853,97	2,92	15.232.491,21	2,92	-4,23
Oneri straordinari della gestione corrente	2.806.515,13	0,52	2.526.815,34	0,52	-9,97
Ammortamenti di esercizio	562.781,67	0,10	636.206,10	0,10	13,05
Fondo svalutazione crediti	0,00	0,00	0,00	0,00	p.n.c.
Fondo di riserva	0,00	0,00	0,00	0,00	p.n.c.
Totale	544.264.396,04	100,00%	545.775.122,82	100,00	0,28%

6 Andamenti ed equilibri del conto capitale

Cons. Andrea Zacchia

Premessa

L'indagine della Sezione è stata condotta sui dati desunti dai conti consuntivi degli Enti locali concernenti 6432 Comuni, 104 Province e 242 Comunità montane, ed è finalizzata a rappresentare il quadro generale delle risorse e degli interventi relativi agli investimenti nella finanza locale, delineando il raffronto, ripartito per le singole categorie di enti, dei dati dell'esercizio 2008 con quelli dell'esercizio pregresso.

Mentre per le Province la rilevazione è completa, essendo state incluse, rispetto a quella effettuata lo scorso anno, tre nuove entità (Province di Nuoro, Ogliastra e Olbia-Tempio), per i Comuni il raffronto è comunque stato esteso ad un numero assai maggiore, poiché la base dei dati è passata da 1827 a 6342 istituzioni, rappresentative dell'85% circa della popolazione complessiva nazionale. Le variazioni della prospettiva istituzionale delle Comunità montane, conseguenti ai provvedimenti normativi intervenuti a partire dalla finanziaria del 2008, hanno portato invece ad una riduzione degli enti oggetto di rilevazione, che nella pregressa relazione raggiungevano 273 unità.

È stato già osservato in precedenti analisi di questa Sezione che nel caso degli enti comunali l'elemento dimensionale ha una notevole incidenza nella deliberazione dei programmi d'investimento, avendo considerato che le maggiori risorse destinate alle spese in conto capitale sono allocate nelle realtà territoriali medie e grandi.

Proprio per questo motivo alcune indagini dei comuni sono state sviluppate, oltre che nelle cinque macro aree geografiche, anche in quattro distinte fasce demografiche, delimitate in riferimento alla popolazione residente, considerando nella prima classe le comunità al di sotto dei 5000 cittadini, nella seconda quelle fino a 19.999 abitanti, e nelle ultime due rispettivamente gli enti al di sotto e al di sopra delle centomila unità.

Ovviamente tutte le comparazioni sono avvenute in riferimento ai dati 2007 aggiornati con lo stesso campione di enti, così che il dato statistico ha mantenuto la necessaria caratteristica di omogeneità.

Vengono pertanto di seguito comparati i dati annuali della parte dell'entrata con quella della spesa di conto capitale delle distinte realtà territoriali, il tutto illustrato in riferimento ai pertinenti fogli tabellari.

Gli interventi della spesa in conto capitale (titolo II della spesa) sono enumerati dall'art. 2, comma 6, lettera b) del D.P.R. n. 194/1996, concernente l'ordinamento

finanziario e contabile degli enti locali, che li individua negli investimenti²⁹⁸, diretti ed indiretti, e nelle operazioni finanziarie.

Le entrate destinate al finanziamento degli investimenti sono, di regola, quelle provenienti dall'indebitamento²⁹⁹ (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 in via prioritaria al finanziamento delle spese in conto capitale.

6.1 Comuni

6.1.1 Entrata

(F.t. n. 1/c). Riguardo al complesso degli Enti considerati, la rilevazione relativa al rapporto tra gli accertamenti e gli stanziamenti di bilancio (previsione) mostra, a fronte di un aumento degli importi complessivi stanziati, che il dato finale per il 2007, pari al 42,81%, scende nel 2008 al 36,51%, ossia che poco più di un terzo delle previsioni di nuove entrate si concretizza con l'effettivo accertamento, confermando il considerevole divario di questi valori nella parte in conto capitale rispetto alla parte corrente, evidenziato nelle pregresse relazioni.

L'unico tasso di accertamenti superiore al 50% si riscontra nel Nord Est limitatamente al titolo IV, ma anche questo valore è in calo rispetto al 2007. Una elaborazione effettuata a livello di classe demografica svela che nel medesimo titolo IV le percentuali più elevate si raggiungono nelle prime tre classi dei comuni del Nord Ovest e del Nord Est, mentre nel titolo V il solo tasso di accertamenti che supera la metà è quello degli enti comunali delle isole oltre i 100.000 abitanti.

(F.t. n. 2/c). Nel rapporto di composizione degli accertamenti di competenza si nota che il titolo IV relativo alle alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti rimane, nel 2008, il più consistente, rappresentando il 70,85% del totale, pur essendo la relativa variazione percentuale in decremento rispetto al 2007 di quasi il 10%.

L'unica variazione in aumento si riscontra in particolare nella categoria II relativa ai trasferimenti di capitale dallo Stato (12,87), che nell'anno rappresenta l'8,43% dell'ammontare del titolo IV. Il dato in calo della categoria VI (riscossione di crediti), per

²⁹⁸ 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.).

²⁹⁹ Art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 24/12/2003 (finanziaria 2004).

quanto percentualmente rilevante sul titolo (51,28) è in definitiva, come già rappresentato nelle precedenti relazioni, indicativo 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.

Viene conseguentemente in rilievo il deciso incremento complessivo del titolo V, che nel raffronto tra 2008 e 2007 sale complessivamente del 33,22%, spinto dalla ripresa dell’assunzione di mutui e prestiti (23,88%), e dall’aumento del 34,37% delle anticipazioni di cassa.

Da notare che il valore di tutto il titolo relativo alle accensioni di prestiti rappresenta ora il 29,15% del totale delle entrate in conto capitale nel loro insieme (titolo IV + titolo V), essendo aumentato di quasi il 10%, mentre la percentuale scende al 23,57% se il dato complessivo viene depurato (vedi prosieguo).

La realizzazione degli accertamenti nell’anno 2008, risultante dalla comparazione tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza, è caratterizzata da un tasso comunque superiore al 50%, che raggiunge i livelli del 51,85% per il titolo IV e del 56,24% per il titolo V.

Sul primo risultato incidono in modo significativo sia il dato relativo ai trasferimenti di capitale da altri soggetti, derivante dai proventi da concessioni edilizie (permessi di costruire) ed altro, pari al 77,70%, sia le entrate per riscossioni di crediti, pari al 67,86%.

Sul risultato relativo alle accensione di prestiti (titolo V) assume un ruolo determinante il valore delle riscossioni della I categoria, anticipazioni di cassa, che incide per più di tre quarti sul titolo, mentre il tasso di realizzazione fra i mutui, che rappresentano poco più del 10% del totale, si arresta al limitato valore pari all’11,93%. Il raffronto con l’anno 2007 mostra nel dettaglio che il decremento totale nel 2008 sia degli accertamenti (-12,34%) che delle riscossioni (-26,06%) è il risultato della forte contrazione delle entrate del titolo IV (rispettivamente -23,15% e -38,81%) e della crescita di quelle del titolo V (rispettivamente 33,22% e 38,77%)

(F.t. 3/c). Il valore delle riscossioni totali del conto capitale ammonta nell’anno in esame a 21,564 miliardi di euro, con una diminuzione rispetto al 2007 di quasi il 15%, e deriva da 11,685 miliardi di euro della gestione di competenza e da 9,878 miliardi di euro in conto residui. Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 45,81%, ed aumentano di oltre otto punti.

La percentuale relativa ai nuovi prestiti sulle riscossioni totali dal 25% del 2007 arriva al 30%, alimentata principalmente dai mutui e dalle anticipazioni.

Quasi il 95% delle riscossioni del conto dei residui è costituita nel titolo V da mutui, ed il residuo 5% deriva in gran parte da prestiti obbligazionari.

Il dato percentuale dell'intero titolo IV raggiunge il 69,75 delle riscossioni totali del conto capitale, ed è costituito all'incirca per il 25% da ognuna delle categorie III, V e VI., relative rispettivamente ai trasferimenti regionali e di altri soggetti, ed alla riscossione di crediti.

(F.t. 4/c). L'esame dei residui attivi totali, provenienti dalla competenza e dai residui, evidenzia una riduzione nel totale generale che deriva dal contemporaneo decremento dei due titoli; da evidenziare che nei residui da accensione di prestiti l'unico dato in controtendenza è costituito da un aumento superiore al 20% nelle anticipazioni di cassa.

(F.t. 5/c). La tabella individua le risorse dei titoli IV e V delle entrate in conto capitale effettivamente destinate al finanziamento dei nuovi investimenti, in modo da verificarne l'andamento nel confronto biennale e misurare il rapporto di composizione delle varie parti (categorie) di cui si compone l'insieme.

I dati sono stati di conseguenza depurati della categoria concernente la riscossione di crediti (titolo IV, categoria VI), che realizza una posta dell'entrata bilanciata da altra della spesa (titolo II, intervento X) e rappresenta un movimento puramente contabile costituito da operazioni di natura finanziaria, evidenziando i rapporti che l'ente intrattiene con varie Istituzioni finanziarie al fine della più proficua gestione della liquidità.

La depurazione è stata inoltre effettuata sulle anticipazioni di cassa (titolo V, categoria I), che rappresentano risorse finalizzate a sopperire a momentanei deficit di liquidità, e non originano pertanto mezzi aggiuntivi di finanziamento.

Il foglio tabellare di riferimento evidenzia che nei comuni si registra nel 2008 un leggero incremento delle effettive risorse del conto capitale disponibili per gli investimenti, nella limitata percentuale dell'1,06%, passando da 15,294 miliardi di euro del 2007 a 15,456 miliardi, ma comunque finanziando, come si vedrà, il totale degli impegni assunti a questo titolo.

Da rimarcare che la crescita avviene nonostante il deciso ridimensionamento degli accertamenti in conto capitale (-12,34%); la percentuale delle entrate per investimenti su quelle in conto capitale aumenta infatti decisamente, passando dal 60,96% al 70,28%.

Cresce il ricorso a nuovo indebitamento, che nell'anno genera il 23,57% delle risorse, a fronte del 18,00% dell'anno precedente, mentre le alienazioni e i trasferimenti forniscono il restante 76,43%. Nel 2007 il corrispondente valore era più consistente, arrivando all'82,00%.

Nel rapporto di composizione dell'insieme delle entrate da prestiti (titolo V) si registra un incremento nell'emissione dei prestiti obbligazionari, che rappresentano nel 2008 il

13,46%, mentre l'assunzione dei mutui, pur crescendo in valore assoluto, rappresenta ora il minor valore dell'85,84% (nel 2007 le corrispondenti percentuali erano pari al 7,48% e 91,71%).

Nel titolo IV aumentano i trasferimenti di capitale dallo stato, mentre sono in regresso tutti le entrate delle altre categorie; cresce in particolare il peso dei trasferimenti da altri soggetti, mentre la categoria delle alienazioni assume, sempre nel rapporto di composizione, il più limitato valore del 16,41%. (dal 18,82% del 2007).

(F.t. 6/c). Gli accertamenti di competenza destinati agli investimenti sono ora esposti nel foglio tabellare con il dettaglio della ripartizione per zone geografiche e classi demografiche, così da evidenziare i diversi valori ed andamenti percentuali.

Un primo dato che emerge è che la limitata crescita nazionale deriva da una marcata differenziazione riscontrabile nelle diverse macroaree: le entrate aumentano nel Nord Ovest (+13,40%), zona che origina anche il maggior importo di risorse, e nelle Isole (+8,40%); diminuiscono nel resto d'Italia, in particolare al Sud (-7,44%), dove tuttavia si registra il secondo livello di accertamenti nazionale.

La scomposizione per fasce demografiche mette in risalto una realtà eterogenea, che si manifesta a livello nazionale con il differente apporto in aumento (+9,84%) della IV classe, e in diminuzione (-7,94%) della III; nelle diverse zone geografiche si evidenzia soprattutto nel Centro, che ha una percentuale di crescita nell'ultima classe superiore al 70%, e presenta invece un notevole regresso nella I e III classe (rispettivamente -11,35% e -18,49%).

6.1.2 Spesa

(F.t. 7/c). Passando ora all'analisi della spesa in conto capitale, vengono presi in esame tutti gli interventi economici ai quali i finanziamenti sono destinati: dieci tipologie di interventi che, nella diversità, sono finalizzati all'incremento della quantità ed al miglioramento della qualità dei servizi resi ed al potenziamento della produzione di nuova ricchezza e nuove utilità per tutti i componenti della comunità.

La prima rilevazione che è possibile trarre dai dati a disposizione è quella relativa al rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2008 i primi sono scesi al 36,93% dei secondi. Nel 2007 il dato finale si attestava al 45,49%.

Come per le entrate, anche per le spese per nuovi interventi risulta quindi che vengono stanziare somme di gran lunga maggiori agli impegni che effettivamente vengono assunti.

(F.t. 8/c). La tabella riporta le nuove spese impegnate negli anni 2007 e 2008 relative a tutto il titolo II della spesa in conto capitale, classificate secondo l'intervento cui sono destinate, ed include anche l'intervento X, indicando sia il valore che la composizione

percentuale del titolo con riferimento a tutti i dieci interventi, sia il diverso rapporto di composizione dei primi nove, con l'esclusione appunto della voce relativa alla concessione di crediti ed anticipazioni.

Si è già riferito che questa voce della spesa è in realtà estranea agli investimenti, ed è quindi opportuno analizzarla a parte rispetto a questi ultimi.

Così, si rileva che le concessioni di crediti ed anticipazioni nel 2008, rispetto al 2007, decrescono di ben il 51,37%: si tratta di un dato chiaramente correlato alla corrispondente voce dell'entrata, alla cui analisi si rimanda viste le analogie delle possibili valutazioni.

Le spese per investimenti, come si rileva nell'ultimo rigo che espone il totale dell'intero titolo con esclusione dell'intervento X, ammontano nel 2008 a 15,418 miliardi di euro, e crescono leggermente rispetto al 2007 (+1,21%), trovando il loro finanziamento nelle nuove risorse dell'entrata di competenza individuate nel F.t. 5/c in 15,456 miliardi di euro, risultando quindi completamente coperte.

Gli impegni destinati ad investimenti rappresentano nel 2008 l'80,56% della spesa in conto capitale, mentre nel 2007 la percentuale si fermava al 66,56%.

Nel rapporto di composizione l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2008 l'80,44% dei nuovi impegni per investimenti, con un incremento, rispetto all'anno precedente, dell'1,87%.

Si riscontra rispetto al dato 2007 un incremento dell'intervento II (Espropri e servitù onerose, 22,57%), ed anche del IX (Conferimenti di capitale, 18,23%), mentre decrescono i trasferimenti di capitale e le acquisizioni di beni mobili rispettivamente di una percentuale pari al 7,04% e all'1,44%.

Nella distinzione, poi, tra investimenti diretti ed indiretti, i primi, costituiti dalle prime cinque categorie, rappresentano l'87,66% dell'insieme, in conseguenza della grande consistenza delle acquisizioni di beni immobili, mentre fra i secondi hanno maggiore incidenza i trasferimenti di capitale (8,11%).

(F.t. 9/c). La tabella evidenzia il raffronto per gli anni 2007 e 2008 della spesa in conto capitale attraverso la comparazione delle voci relative agli impegni e ai pagamenti di competenza, quelli in conto residui e quelli totali, considerando dapprima il totale dell'intero titolo II, poi esponendo i dati relativi alle concessioni di crediti (intervento X), ed infine evidenziando la spesa per investimenti, depurando il titolo dall'intervento X.

È possibile così evidenziare che, mentre i pagamenti in conto competenza degli impegni per concessione di crediti, che nell'esercizio 2008 sono più che dimezzati, superano, in entrambi gli esercizi, il 90,00%, gli impegni per investimenti si risolvono in pagamenti di competenza in una misura assai più limitata: 15,95% nel 2007 e 13,93% nel 2008, così che