

Tab. 21C - Comuni. Rigidità della spesa corrente (spesa per il personale + spesa per rimborso quota capitale di mutui e prestiti su entrate correnti)

importi in migliaia di euro

Rigidità della Spesa corrente		Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Totale
Nord Ovest	Personale 2009	117.791	308.527	246.282	872.381	946.461	1.491.955	3.983.397
	Personale2010	117.588	305.710	244.478	866.507	936.403	1.475.310	3.945.996
	RimbQuotaCapitale 2009	28.759	77.278	61.495	211.092	173.213	222.490	774.327
	RimbQuotaCapitale 2010	30.650	82.279	61.144	225.670	186.895	229.396	816.035
	Entrate correnti 2009	445.548	1.240.059	1.020.346	3.258.173	3.286.935	4.389.071	13.640.132
	Entrate correnti 2010	452.333	1.259.731	1.045.752	3.377.373	3.393.023	4.947.009	14.475.220
	% Rigidità 2009	32,89	31,11	30,16	33,25	34,06	39,06	34,88
	% Rigidità 2010	32,77	30,80	29,23	32,34	33,11	34,46	32,90
Nord Est	Personale 2009	52.300	207.412	189.453	850.655	569.883	1.133.327	3.003.030
	Personale2010	51.601	206.257	187.894	840.769	559.560	1.114.332	2.960.412
	RimbQuotaCapitale 2009	17.703	74.596	58.811	233.226	133.857	179.920	698.112
	RimbQuotaCapitale 2010	18.189	76.710	63.480	245.037	133.079	149.698	686.192
	Entrate correnti 2009	183.158	809.008	749.399	3.091.175	1.944.419	3.419.508	10.196.667
	Entrate correnti 2010	186.551	814.758	755.778	3.187.530	1.999.335	3.539.171	10.483.123
	% Rigidità 2009	38,22	34,86	33,13	35,06	36,19	38,40	36,30
	% Rigidità 2010	37,41	34,73	33,26	34,06	34,64	35,72	34,79
Centro	Personale 2009	31.035	127.966	127.992	561.218	874.699	1.531.654	3.254.563
	Personale2010	30.450	126.317	126.246	555.215	861.379	1.511.165	3.210.772
	RimbQuotaCapitale 2009	4.563	24.909	28.088	120.798	198.593	57.656	434.607
	RimbQuotaCapitale 2010	4.874	26.201	29.027	132.775	202.736	65.112	460.726
	Entrate correnti 2009	89.958	411.804	441.884	1.950.658	3.116.261	5.249.985	11.260.550
	Entrate correnti 2010	91.206	418.640	447.351	2.004.117	3.179.073	4.769.288	10.909.675
	% Rigidità 2009	39,57	37,12	35,32	34,96	34,44	30,27	32,76
	% Rigidità 2010	38,73	36,43	34,71	34,33	33,47	33,05	33,65

→segue

Rigidità della Spesa corrente		Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Totale
Sud	Personale 2009	61.696	236.094	159.494	627.932	995.134	683.261	2.763.610
	Personale2010	60.227	231.579	156.472	619.959	988.831	664.060	2.721.128
	RimbQuotaCapitale 2009	9.549	40.238	28.103	110.150	133.550	102.750	424.340
	RimbQuotaCapitale 2010	10.886	44.483	30.525	116.476	142.447	107.799	452.616
	Entrate correnti 2009	180.470	684.758	503.096	2.164.896	3.669.385	2.332.023	9.534.629
	Entrate correnti 2010	183.556	703.439	508.735	2.266.302	4.012.736	2.230.078	9.904.847
	% Rigidità 2009	39,48	40,35	37,29	34,09	30,76	33,71	33,44
	% Rigidità 2010	38,74	39,24	36,76	32,50	28,19	34,61	32,04
Isole	Personale 2009	41.669	148.486	146.007	457.982	619.901	671.589	2.085.635
	Personale2010	41.234	146.443	144.778	451.720	608.718	632.267	2.025.160
	RimbQuotaCapitale 2009	4.064	14.576	11.790	40.207	58.079	122.910	251.625
	RimbQuotaCapitale 2010	4.024	15.585	12.651	38.430	61.223	67.544	199.458
	Entrate correnti 2009	133.401	447.815	396.494	1.268.245	1.778.975	2.015.459	6.040.390
	Entrate correnti 2010	134.174	461.452	411.118	1.359.184	1.882.945	2.038.255	6.287.128
	% Rigidità 2009	34,28	36,41	39,80	39,28	38,11	39,42	38,69
	% Rigidità 2010	33,73	35,11	38,29	36,06	35,58	34,33	35,38
Tot. Naz.le	Personale 2009	304.492	1.028.485	869.228	3.370.168	4.006.077	5.511.785	15.090.236
	Personale 2010	301.100	1.016.306	859.868	3.334.169	3.954.891	5.397.134	14.863.469
	R.Qu.Capitmutuiprest2009	64.638	231.597	188.287	715.473	697.290	685.726	2.583.012
	R.Qu.Capitmutuiprest2010	68.623	245.259	196.828	758.388	726.380	619.549	2.615.028
	Entrate correnti 2009	1.032.535	3.593.443	3.111.220	11.733.147	13.795.976	17.406.047	50.672.368
	Entrate correnti 2010	1.047.820	3.658.019	3.168.734	12.194.506	14.467.111	17.523.802	52.059.993
	% Rigidità 2009	35,75	35,07	33,99	34,82	34,09	35,61	34,88
	% Rigidità 2010	35,28	34,49	33,35	33,56	32,36	34,33	33,57

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL - I valori della spesa sono relativi agli impegni conto competenza; i valori delle entrate correnti sono relativi agli accertamenti conto competenza.

Lo scenario appena descritto secondo il quale soprattutto nei comuni di piccole dimensioni si colgono gli indicatori di scarsa efficienza e di crescente livello di rigidità della spesa, si chiarisce ancora meglio analizzando i dati concernenti i valori *procapite* di spesa delle funzioni fondamentali³¹⁵. Pur considerando il limite di un'analisi condotta sulla base dei soli dati finanziari in assenza di indicatori qualitativi e quantitativi relativi agli *output* dei servizi resi, non appare infondato trarre le conclusioni che si vanno ad argomentare.

Occorre premettere, osservando i dati della spesa *procapite* nell'insieme delle sei funzioni, che una prima indicazione sulla produttività della spesa si coglie dai dati concernenti le funzioni generali di amministrazione. Questo perché in detta funzione sono allocate in massima parte spese di carattere generale relative a fattori comuni a tutti gli apparati organizzativi; è ragionevole presumere una proporzione tra quantità di risorse impiegate a valere sugli impegni di questa funzione e ritorni sul sistema economico in termini di servizi resi. Una possibile misurazione di questo rapporto può ottenersi valutando, in uno specifico aggregato, la proporzione tra le spese impegnate nella funzione generale e le altre funzioni, nonché la prossimità del valore di spesa *procapite* delle singole funzioni al valore medio nazionale. L'aggregato in questione è quello delle cinque aree geografiche. Dai risultati della tabella si evince che il maggior divario in termini proporzionali tra spesa *procapite* per le funzioni generali e quella relativa alle altre funzioni, si registra per i comuni di piccole dimensioni. Tale rapporto diventa ottimale nei comuni delle fasce centrali.

Per quel che riguarda i livelli di omogeneità o meno, della quantità di risorse destinate alle altre funzioni il maggior livello di allineamento tra i dati *procapite* a quello medio si registra nell'area del Nord-ovest; molto diversificato, invece, tale rapporto nelle altre aree geografiche. Differenza di cui si ha compiutamente la misura guardando i dati a livello regionale: limitando la puntualizzazione alle differenze più evidenti, nel settore sociale, a fronte del dato medio nazionale di 117,40 euro, spicca la maggiore spesa *procapite* della Sardegna € 271,95 e quella minore della Calabria, 49,51 euro *procapite*. Nella gestione del territorio e dell'ambiente, funzione dove si allocano, tra le altre, le spese per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, per il servizio idrico, per la protezione civile, rispetto al dato medio di 148,58 euro *procapite*, gli scarti maggiori si rilevano, verso l'alto, in Abruzzo, 290,73 euro e verso il basso, nel Trentino A.A. € 78,19.

³¹⁵ L'art. 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42, (delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione) dispone: "... ai fini della determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale... "in sede di prima applicazione, "...sono provvisoriamente considerate... ai fini del finanziamento integrale in base al fabbisogno standard..." le funzioni di a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge; b) le funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzione del settore sociale.

Tab. 22C – Comuni. Funzioni fondamentali della spesa corrente (art. 21 L. n. 42/2009)

Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo

valori in euro

Funzione 1 (valori al 70%)	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale	
	Pro- capite 2009	Pro- capite 2010												
Nord Ovest	311,84	313,02	209,92	208,54	166,75	167,14	147,65	145,44	161,73	160,06	230,27	213,35	182,39	177,33
Nord Est	471,17	472,94	252,63	250,14	190,83	189,03	158,91	154,99	174,16	167,78	204,07	197,70	186,37	181,57
Centro	350,34	343,56	220,31	212,45	195,37	191,12	162,30	159,86	178,07	171,37	298,80	199,10	220,58	182,26
Sud	337,15	338,62	218,83	216,73	184,31	178,55	149,60	148,23	153,61	153,98	303,30	310,98	184,56	184,97
Isole	515,59	524,83	327,70	324,40	274,28	279,35	222,61	221,09	181,42	179,99	265,68	268,85	231,57	231,63
Totale	358,86	359,91	232,11	229,51	189,53	187,97	159,90	157,45	167,16	164,44	258,34	225,72	196,74	186,81

Funzioni di Polizia locale

Funzione 3	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale	
	Pro- capite 2009	Pro- capite 2010												
Nord Ovest	27,34	26,76	32,33	31,21	30,03	29,02	35,79	35,31	46,47	45,94	96,32	101,99	50,89	51,64
Nord Est	26,86	25,66	22,53	22,91	27,41	26,99	29,52	28,72	43,54	44,25	66,24	66,95	41,10	41,18
Centro	59,57	53,45	40,04	40,52	39,95	39,54	39,39	38,48	43,49	45,49	116,54	121,44	68,00	70,12
Sud	55,54	51,35	39,85	39,36	35,36	34,14	39,81	39,75	44,31	45,15	80,30	79,40	47,82	47,85
Isole	50,54	54,91	43,87	42,66	47,91	48,46	43,87	43,87	44,74	44,62	79,49	76,64	54,00	53,17
Totale	36,65	35,51	34,02	33,49	33,41	32,73	36,30	35,81	44,58	45,21	91,53	94,06	52,03	52,60

Funzione di istruzione pubblica comprensiva dei servizi di asili nido, assistenza scolastica e refezione, edilizia scolastica

Funzione 4	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale	
	Pro- capite 2009	Pro- capite 2010												
Nord Ovest	88,71	91,23	125,95	91,23	126,93	140,46	134,16	132,11	156,57	149,83	255,50	259,02	164,15	164,14
Nord Est	205,98	181,32	186,23	181,32	168,57	149,21	143,16	142,15	150,85	148,54	235,96	238,95	174,65	173,35
Centro	166,44	145,09	160,00	145,09	145,99	139,11	136,18	137,19	136,13	134,09	270,13	259,79	184,90	180,44
Sud	116,27	110,75	94,34	110,75	91,37	92,95	75,53	77,53	85,91	81,92	123,34	112,03	90,20	88,52
Isole	136,69	108,08	122,74	108,08	121,37	104,39	90,35	92,88	80,39	80,46	131,56	120,13	101,99	97,43
Totale	120,63	113,33	134,72	140,36	131,71	130,08	120,36	120,39	120,62	117,26	222,81	218,68	147,53	145,65

→ segue

Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti

valori in euro

Funzione 8	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale	
	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010												
Nord Ovest	125,09	124,10	79,00	78,56	61,55	62,11	51,39	50,97	71,44	69,09	119,31	246,41	77,43	105,06
Nord Est	157,89	152,94	99,12	98,26	76,55	78,09	55,28	54,81	71,42	72,09	129,02	118,00	83,61	80,71
Centro	121,30	119,67	89,22	93,72	74,93	78,96	57,17	59,55	61,81	65,14	238,08	257,22	124,85	133,53
Sud	99,07	102,27	75,76	78,32	60,70	60,89	43,78	44,79	46,49	49,52	170,34	162,62	68,54	69,07
Isole	100,91	110,72	71,81	73,95	62,23	65,24	47,33	47,46	42,81	42,54	122,84	123,39	68,72	69,12
Totale	123,09	122,83	82,82	83,80	66,63	68,00	51,31	51,66	58,21	59,39	162,46	196,39	85,25	94,18

Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato

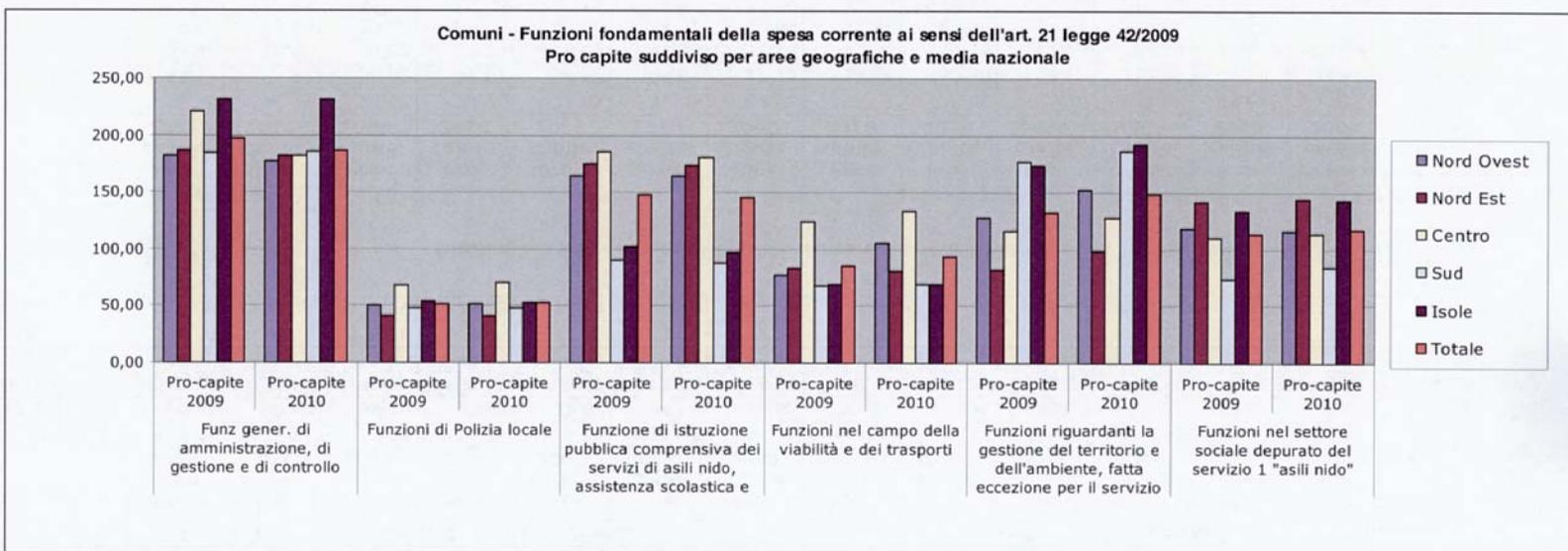
Funzione 9	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale	
	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010												
Nord Ovest	131,46	135,71	114,94	119,76	109,77	113,14	99,20	114,25	122,85	150,00	184,80	239,24	127,75	152,21
Nord Est	87,95	92,47	94,10	98,98	92,62	94,86	72,81	83,78	77,21	88,04	93,38	130,56	82,32	98,86
Centro	181,60	190,54	141,01	150,24	160,87	170,94	128,59	138,51	148,28	158,37	69,51	84,63	116,55	128,38
Sud	258,56	205,25	134,40	147,98	126,39	136,32	143,16	152,90	187,32	209,84	251,55	226,67	177,57	186,78
Isole	161,60	156,00	135,56	149,96	143,36	175,48	138,27	165,79	145,02	166,41	261,70	265,52	174,03	192,01
Totale	153,59	148,24	120,09	128,15	118,74	126,76	109,78	122,97	144,22	163,15	150,94	173,55	132,30	148,58

Funzioni nel settore sociale depurato del servizio 1 "asili nido"

Funzione 10	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale	
	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010												
Nord Ovest	54,99	56,75	74,53	74,80	78,63	81,04	97,91	95,62	126,06	121,70	181,88	178,40	118,39	116,14
Nord Est	67,33	67,82	95,02	97,02	94,67	96,54	111,28	113,30	150,70	152,10	212,26	215,48	142,21	144,63
Centro	84,55	90,18	76,22	73,39	88,09	91,39	91,18	91,53	113,21	112,78	128,10	136,82	110,44	113,55
Sud	62,51	59,86	50,53	54,08	49,56	44,01	49,05	52,35	87,76	115,72	106,04	91,84	73,86	83,96
Isole	385,91	382,97	231,31	254,16	169,76	184,83	133,59	141,79	118,51	131,29	115,30	116,30	133,96	143,07
Totale	87,29	88,14	87,58	90,73	86,82	88,91	93,07	94,43	114,29	123,36	154,77	155,34	113,71	117,40

I valori dei Pro capite sono stati calcolati sugli impegni di competenza.

Grafico 12



L'osservazione dei dati della spesa *procapite* per fasce demografiche, integra e conferma lo scenario fin qui descritto; infatti, per quelle funzioni dove i fattori di costo sono maggiormente rigidi, come le funzioni generali di amministrazione, le funzioni in materia di viabilità e trasporti, nei Comuni di piccole dimensioni si registrano valori maggiori della media, dove, invece, è il dato fisico ad influenzare il livello di spesa, al di là di specifiche situazioni anomale, in generale, la spesa *procapite* nei Comuni di piccole dimensioni si allontana dalla media ciò che si legge nei dati relativi al settore sociale, che, però, fruisce di un *surplus* di risorse che vengono destinate proprio a tali comuni con maggiore presenza di popolazione anziana e di bambini in età scolare.

Una valutazione conclusiva sui risultati della spesa corrente porta ad osservare che il progressivo consolidarsi della esternalizzazione dei servizi fa emergere, parallelamente, un maggiore spessore della funzione regolativa delle amministrazioni locali, che si manifesterà nella fase in cui dovrà darsi attuazione alla non semplice trama dei fenomeni di aggregazione delle strutture di governo e delle stesse entità territoriali, definita dal legislatore con le unioni dei piccoli comuni e con le associazioni per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

La notevole diversità degli andamenti della spesa *procapite* per aree e nell'ambito delle singole funzioni, è espressiva di un particolare radicamento al territorio delle politiche pubbliche che non sarà facile ricomporre nell'accorpamento delle gestioni e delle corrispondenti politiche di bilancio, soprattutto tenendo conto del consolidamento delle specifiche aspettative degli amministrati. Un ruolo determinante avrà una decisa razionalizzazione della spesa cui necessita la preliminare revisione della spesa, per valorizzare il profilo di efficienza e di utilità della stessa, cui si accompagna necessariamente la standardizzazione dei costi e dei fabbisogni.

6.2 La gestione in conto capitale

6.2.1 Premessa

Le amministrazioni locali sono i principali protagonisti dello sviluppo infrastrutturale del paese, realizzando la maggior parte degli investimenti pubblici complessivi. Si tratta di un motore rimasto inceppato dai rigorosi meccanismi di controllo dei conti che se da un lato ha permesso buoni risultati nel rispetto delle regole di bilancio, dall'altro sconta conseguenze distorsive nella strutturazione della spesa.

Sul conto capitale dei bilanci degli enti territoriali, si scaricano, infatti, i maggiori effetti delle tensioni sugli andamenti finanziari e ciò sia per i vincoli del patto di stabilità, i cui obiettivi vengono raggiunti con maggior peso su questa parte della gestione, sia per effetto delle sempre più rigorose restrizioni sui limiti dell'indebitamento. Da queste ragioni trae sostegno l'indirizzo che va prendendo sempre più corpo di orientare la provvista per la spesa

d'investimento verso forme di partenariato pubblico - privato con il riconoscimento del preponderante ruolo di finanziatori a soggetti privati.

In tale ottica si inquadrano anche le misure codificate nell'art. 8, co. 3, l. n. 183/2011, che ai fini della progressiva riduzione del rapporto percentuale tra importo annuale degli interessi ed entrate correnti, scaglionato negli anni fino alla soglia del 4 per cento dal 2014, ha previsto, dal 2013, l'obbligo per tutti gli enti territoriali di ridurre l'entità del debito pubblico³¹⁶ con modalità da stabilire con decreto di natura non regolamentare. Tale regolamento dovrà stabilire: a) distintamente per regioni, province e comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito; b) la percentuale annua di riduzione del debito; c) le modalità con le quali può essere raggiunto l'obiettivo di riduzione del debito. A tal fine, si considera comunque equivalente alla riduzione del debito il trasferimento di immobili al fondo o alla società prevista dall'art. 6, co. 1, della stessa legge.

Tale politica di riduzione e contenimento del debito da investimento, di fatto si allinea con gli effetti cumulati degli ultimi esercizi del ridimensionamento delle politiche di sviluppo del territorio indotte dal rispetto del Patto di stabilità interno. Effetti che si leggono anche nella consistenza dei valori assoluti delle poste di bilancio conseguente alla forte contrazione degli investimenti cui si associa un potente effetto di attrito sulla fluidità dei pagamenti con conseguente incremento dei residui e speculare sofferenza dei crediti verso l'ente. Da qui le misure, in parte attuate, in parte allo studio, per lo sblocco dei pagamenti, attraverso un'estesa possibilità di certificazione dei crediti commerciali, senza pregiudicare i difficili equilibri dei saldi, che presuppone la realizzazione di un agile partenariato con le banche, peraltro molto caute nell'assunzione del proprio ruolo anche per la presenza di fattori di vischiosità nella propria liquidità.

In questo contesto vanno inquadrati i risultati da rendiconto 2011 del conto capitale, che si vanno ad analizzare e dei quali è stata fatta un'anticipata lettura, per le grandi linee, nel più volte richiamato referto sui primi risultati da rendiconto 2010.

6.2.2 Cenni preliminari sulle fonti ed i risultati da rendiconto delle entrate

L'art. 2 comma 6, lettera b) del d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194, - Regolamento per l'approvazione dei modelli ex art. 114 TUEL concernente l'ordinamento contabile degli enti locali - elenca gli interventi di spesa in conto capitale (titolo II della spesa) individuati negli investimenti³¹⁷, diretti ed indiretti e nelle operazioni finanziarie.

³¹⁶ La predetta norma ha modificato le percentuali dell'art. 204, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limite di indebitamento degli enti locali, che passano dal 10 all'8% per l'anno 2012, dall'8 al 6% per l'anno 2013 e al 4% a decorrere dall'anno 2014.

³¹⁷ L'art. 3, comma 18, della legge n. 350 del 24 dicembre 2003 (finanziaria 2004) definisce le operazioni che possono rientrare fra gli investimenti consentiti, escludendone ogni altra tipologia. Si tratta di una trasposizione del criterio

Le entrate destinate al finanziamento degli investimenti sono, di regola, quelle provenienti dall'indebitamento³¹⁸ (titolo V dell'entrata) nonché dalle alienazioni patrimoniali e dai trasferimenti di capitale (titolo IV dell'entrata).

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

Il primo elemento da rilevare nell'analisi dei risultati da rendiconto è quello concernente la conferma di una persistente difficoltà a tradurre sul piano attuativo le scelte delle politiche di investimento; infatti, nell'esercizio 2010, come per quelli scorsi, al netto di una debole variazione positiva nell'andamento del rapporto tra stanziamenti definitivi ed accertamenti delle entrate complessivi, rimane bassa tale percentuale: 30,49 per cento (nel 2009 è stato 29,90). A livello di singoli titoli, il medesimo rapporto si presenta di minore consistenza per le entrate del titolo IV, 27,67 per cento, (nel 2009 è stato del 25,94 per cento), rispetto a quelle del titolo V, 38,58 per cento (nel 2009 è stato 42,04 per cento). (Tab. 23C).

Esaminando il dato nella sua distribuzione territoriale emerge che non vi sono significativi scostamenti nelle diverse aree rispetto al valore medio nazionale, oscillando i valori dalla percentuale minima di realizzazione delle previsioni di entrata del Sud (22,50%) a quella più alta del 43,31% del Nord Est.

L'ammontare complessivo delle entrate di conto capitale nel 2010 flette del 2,99 per cento negli accertamenti di competenza.

A livello di titoli (Tab. 24C), le entrate da alienazione di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (titolo IV) non fanno registrare variazioni significative, rispetto al 2009, -0,17 per cento, ma si tratta di un risultato dovuto soprattutto ad un buon incremento dei trasferimenti, che si compensa, anche se solo nel significato contabile, nella flessione delle riscossioni di crediti, meno 29,46 per cento; in ogni caso si registra un arresto della tendenza al decremento rilevato lo scorso anno.

Per quanto concerne il calo delle entrate allocate nella categoria VI del titolo IV (riscossione dei crediti), va precisato che si tratta di mere contabilizzazioni - a fronte di impegni di pari importo - di partite di "dare-avere" che riguardano non solamente rapporti finanziari con istituzioni, aziende e società di servizi partecipate, ma sempre più frequentemente rapporti con istituzioni bancarie finalizzati ad una adeguata gestione della liquidità attraverso il reimpiego dei flussi monetari.

Eurostat che considera tali solo le operazioni che determinano un immediato incremento della consistenza patrimoniale. Criterio sorretto da una logica patrimonialistica che si differenzia dal criterio meramente economico secondo il quale assume significato di investimento il debito comunque funzionale alla produttività e che non si risolve, quindi, in un consumo di risorse ed è capace di ripagarsi nel tempo. (investimenti nel campo dell'istruzione, trasferimenti di capitale a privati ecc.).

³¹⁸ Art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 24 dicembre 2003 (finanziaria 2004).

Nel 2010 le accensioni di prestiti (titolo V) calano negli accertamenti in conto competenza dell'8,33 per cento. Tale valore è determinato, per un verso, da un'ulteriore, (rispetto al 2009 che già era stato negativo) diminuzione della emissione dei prestiti obbligazionari, -65,05 per cento, che porta il complesso delle risorse accertate per questo titolo, su tutto l'insieme di enti esaminati, alla cifra in valore assoluto di poco più di 39 mln di euro; per altro verso dalla flessione anche dei mutui, -6,78 per cento. Le anticipazioni di cassa che nel rapporto di composizione delle categorie sul titolo V rappresentano il 46,10 per cento degli accertamenti di competenza, segnano un decremento del 7,98 per cento rispetto al 2009, anno in cui, invece, era stata rilevata una vivace ripresa di questo rimedio alla carenza di cassa. È intuitivo che il minore ricorso può essere sintomatico di una maggiore fluidità della cassa od anche di una situazione di ristagno indotto dai limiti ai pagamenti dipendenti dai vincoli del patto.

Il dato di sintesi si coglie nel rapporto di composizione dei due titoli delle entrate sul totale: 67,32 per cento le entrate del titolo IV, 32,68 per cento, quelle del titolo V (tab. 25C). Il peso dei trasferimenti è particolarmente incidente, in particolare quello dalle Regioni, mentre un buon segno si coglie nella tendenza a incrementare l'autofinanziamento attraverso l'alienazione dei beni patrimoniali. L'indebitamento fa leva quasi esclusivamente sui mutui, tornando ad un vecchio assetto del reperimento delle risorse, abbandonato quando si era cominciato a fare ricorso ai prestiti obbligazionari, soprattutto per operazioni di estinzione dei mutui³¹⁹.

Nel 2010 il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti mostra valori del 48,01% per il titolo IV e del 49,76% 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 modesta realizzazione dei trasferimenti di provenienza pubblica, pari al 18,01% dalla Regione, che negli accertamenti di competenza rappresenta il 35,51% del titolo e dallo Stato 49,67%, le riscossioni per alienazione di beni patrimoniali mostrano un valore del 57,29% e quelle per proventi da concessioni edilizie (permesso di costruire) ed altro (categoria V, che incide sul titolo per il 26,18% negli accertamenti di competenza), del 76,76%.

Per il titolo V (accensione di prestiti) assume significato solo il dato relativo al tasso di realizzazione dei mutui, 12,53% atteso che i prestiti obbligazionari nella composizione del titolo hanno perso ogni incidenza: 0,63% negli accertamenti ed 1,04% nelle riscossioni, essendo diminuiti drasticamente (-65,05%). In calo consistente nel 2010 anche i finanziamenti a breve termine ridottisi del 14,18 % a livello nazionale.

Il dato delle anticipazioni di cassa è anch'esso in diminuzione nel suo valore percentuale a livello nazionale (-7.98%) ma è in crescita, come detto, la sua rilevanza

³¹⁹ Sul progressivo abbandono dei prestiti obbligazionari ha influito la normativa che ha posto il divieto del rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza (da ultimo art. 3, comma 2, della legge 22 dicembre 2008, n. 203).

percentuale sul titolo. Analizzando i dato a livello territoriale si riscontra che l'analisi , a livello aggregato, viene sostanzialmente confermata ma con un'unica importante eccezione rappresentata dal Nord Ovest del Paese che fa rilevare variazioni positive di tutti e due i titoli delle entrate in conto capitale e, andando in senso nettamente contrario al dato medio nazionale, facendo riscontrare un aumento nel 2010 del 100% delle entrate, con finanziamenti a breve e del 79,61% dei presiti obbligazionari emessi.

(Tab. 26C). Le riscossioni totali del conto capitale, nel 2010, ammontano a 17,4 mld di euro di cui il 34,72% relativi a prestiti, nel cui ambito i mutui costituiscono il 50,42%.

Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 45,43% flettendo rispetto all'esercizio 2009, (50,31%) dinamica che penalizza lo smaltimento, atteso che non è allineato con il dato relativo alla differenza fra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza 49,76%, che rappresenta la soglia al di sotto della quale la differenza si traduce in fattore di accumulo di massa debitoria.

(Tab. 27C). Ciò spiega la permanente consistenza dei residui attivi totali (provenienti dalla competenza e dai residui), diminuiti nel 2010 solo del 2,38% rispetto al 2009, esercizio nel quale pure lieve era stato lo smaltimento. Sull'argomento dei residui in generale, sia di parte corrente che di conto capitale, si tornerà con un apposito approfondimento.

(Tab. 28C). 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, siano state 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 vedere con il finanziamento degli investimenti. Nella tabella di riferimento sono individuate queste risorse, singolarmente analizzate.

6.2.3 Proventi da concessioni edilizie (contributo per il permesso di costruire) destinate a spese correnti e plusvalenze da alienazioni di beni patrimoniali (titolo IV, categorie I e 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). Tuttavia, l'art. 2, comma 8, della legge finanziaria per il 2008, per il triennio 2008-2010 prevede, quale eccezione, che i proventi delle concessioni edilizie³²⁰ e

³²⁰ Oltre ai proventi da concessioni edilizie 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

delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. 380/2001) possano essere destinati nella misura del 50 per cento al finanziamento di spese correnti ed un'ulteriore percentuale massima del 25 per cento, per le spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale. Il decreto legge 225/2010, convertito nella legge 10/2011, all'art. 2, comma 41, ha prorogato per gli anni 2011 e 2012 l'applicazione di tali percentuali. Il dato indicato in tabella, tratto dal quadro riassuntivo dei risultati differenziali, rappresenta le risorse deviate a copertura di spese correnti. Nel rapporto con il totale della categoria, il valore nell'aggregato nazionale è del 24,02 per cento negli accertamenti, in flessione rispetto al dato dell'esercizio 2009, pari al 26,79 per cento. In ordine a tali risorse deve ricordarsi che la loro contabilizzazione prescinde dal considerare il "vulnus" che concerne la sicura attendibilità. In proposito nel rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica³²¹ si sottolinea che tali entrate, insieme ad altre (proventi da violazione al codice della strada ed entrate da imposte arretrate) assumono un certo rilievo per assicurare l'equilibrio economico e che per tale ragioni si impone particolare prudenza nell'impegnare le somme finanziate con tali proventi, in conformità alle previsioni contenute nell'art. 183, comma 5 del TUEL che subordina l'impegno all'avvenuto accertamento. Tali entrate si sono effettivamente ridotte del 10,63% a livello nazionale; a livello territoriale, i maggiori importi si registrano in Lombardia, dove gli accertamenti rappresentano quasi il 30% del valore totale nazionale.

Anche per le risorse provenienti da plusvalenze da alienazioni dei beni patrimoniali, nel già ricordato rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, viene affrontato l'aspetto dell'attendibilità delle previsioni; in proposito sono riportati i risultati di un approfondimento condotto sull'effettiva applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 58 del d.l. 112/2008, concernente la valorizzazione ovvero la dismissioni degli immobili ricadenti nel territorio di competenza comunale, non strumentali rispetto alle funzioni istituzionali. In tale analisi dei dati, nella quale si mettono a confronto i dati da preventivo e consuntivo 2010 (sono anche rilevate le previsioni 2011) sono messi in evidenza i dati dai quali si desume quanta parte delle entrate da alienazione dei beni viene sottratta al finanziamento degli investimenti e destinata alle altre finalità consentite dalla legge. Si tratta di un dato del quale finora non si disponeva in base alle acquisizioni dei rendiconti tramite SIRTEL. Dalle tabelle illustrate nel rapporto, nelle quali sono riportati i dati che riguardano la rilevazione in argomento riferite a 2272 enti (corrisponde al numero di enti sui 7266 che hanno risposto ai questionari che i revisori contabili trasmettono alla corte sulla base di linee guida approvate annualmente), si rileva la scarsa consistenza della quantità di risorse accertate provenienti da tale categoria di

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.

³²¹ Approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 28 maggio 2012: Del. 14/CONTR/12.

entrate del conto capitale³²², destinate per il 72,5 per cento agli investimenti e la rimanente parte agli altri consentiti utilizzi.

6.2.4 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 concluse, soprattutto, con soggetti strettamente collegati all'ente (istituzioni, aziende e società partecipate) e che dopo un periodo significativo di continua crescita dal 2006 è in flessione³²³.

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, era notevolmente cresciuta, soprattutto per il ricorso a prestiti obbligazionari la cui riscossione è immediata a fronte di una erogazione differita della spesa per gli investimenti. La flessione della categoria è stata complessivamente pari al 29,46% ma, disaggregando il dato nelle diverse aree territoriali, emerge che il fenomeno è stato ancora più rilevante: la categoria si è, infatti, ridotta del 90,81% nelle Isole, del 62,87% al Sud, del 56,89% nel Nord Est, del 45,29% al Centro, del 7,14% nel Nord Ovest.

Il valore medio nazionale dell'importo della categoria sul Titolo è dell'11,41 per cento in calo rispetto al 2009 (16,15%).

6.2.5 Anticipazioni di cassa (titolo V, categoria I)

(Grafico 13)

Si tratta di entrate finalizzate a sopperire a momentanei *decifit* di liquidità. Non costituiscono, quindi, risorse aggiuntive di finanziamento.

Il valore della categoria sul Titolo nell'aggregato nazionale è del 46,10% in aumento rispetto al 2009. A livello territoriale il peso della categoria arriva fino al 85,22% nelle Isole e al 62,72% nel Sud dove, contrariamente al trend nazionale, sono addirittura in crescita (+3,26%) negli accertamenti di competenza; nel Centro il valore è del 47,58%. I Comuni del Nord Ovest e del Nord Est fanno registrare, invece, un minore ricorso a tale movimentazione finanziaria rispetto alla media nazionale, diminuendo i relativi accertamenti rispettivamente del 17,17% e del 22,29%.

³²² A rendiconto 900 mln di euro accertati, a fronte di 3,5 mld a preventivo, comprensivo anche degli enti che hanno solo previsto in bilancio entrate da dismissioni ma non le hanno realizzate; oppure, considerando solo gli enti che hanno realizzato, il termine di raffronto delle entrate previste è di 2,7mld, quindi l'accertato costituisce il 33 per cento delle entrate previste.

³²³ La flessione è parallela a quella del ricorso a prestiti obbligazionari.

Per il 2010, si può, quindi, procedere alla rappresentazione grafica della variegata destinazione delle entrate in conto capitale:

Grafico 13



(Tab. 29C). Le entrate esposte nella tabella di riferimento rappresentano quelle effettivamente finalizzate ai nuovi investimenti e diventa possibile verificarne correttamente l'andamento nel confronto biennale e misurare il rapporto di composizione delle varie parti (categorie) di cui si compone l'insieme.

Orbene, le nuove risorse del conto capitale disponibili per gli investimenti nel 2010 sono leggermente aumentate, rispetto al 2009, dell'1,88% passando da 13,5 mld di euro a 13,9 mld e finanziano, come si vedrà, il 73,03% degli impegni assunti a questo titolo.

(Tab. 29C e Tab. 30C). Il ricorso a nuovo indebitamento nell'anno produce il 24,13% delle risorse, mentre le alienazioni e i trasferimenti costituiscono il restante 75,87%. Nel 2009 i corrispondenti valori erano del 27,12% e del 72,88%. Nei trasferimenti del 2010, quelli dallo Stato rappresentano solo l'11,18% a fronte di quelli regionali pari al 43,15%.

Nel rapporto di composizione dell'insieme delle entrate da prestiti (titolo V), quelli obbligazionari sono appena l'1,16%, i finanziamenti a breve lo 0,99% ed i mutui il 97,85%.

È di interesse analizzare, per il 2010, il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti) anche con riferimento alle sole entrate destinate agli investimenti raffrontando, poi, i dati con quelli corrispondenti della tabella 30C relativa alle entrate in conto capitale complessivamente considerate.

Così si osserva come il valore di realizzazione dei prestiti (titolo V) scende dal 49,76% al 13,97% e quello relativo alle alienazioni e trasferimenti dal 48,01% al 39,84%.

La forte contrazione del rapporto accertamenti -riscossione del titolo V una volta sterilizzato il dato relativo alle anticipazioni di cassa, dà la misura della notevole incidenza di tale partita stralciata dal conteggio delle risorse destinate agli investimenti come appena sopra specificato. Un'incidenza che non accenna a flettere come si evince dai dati di cassa tratti da SIOPE per l'esercizio 2011 che, riferito alla totalità degli enti, cifra 4,1 mld in notevole incremento rispetto al 2010 pari a 3.4 mld. Mette conto ricordare in proposito che ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149³²⁴ il frequente ricorso alle anticipazioni di tesoreria, integra uno dei presupposti che forma oggetto di valutazione ai fini della possibile prefigurazione di una situazione di squilibrio finanziario. L'evidenza contabile di cui si sta trattando costituisce solo un fatto sintomatico, da solo non apprezzabile nella prospettiva molto più complessa della situazione dell'equilibrio generale, tuttavia certamente esprime una tendenza che richiede attento monitoraggio.

6.2.6 La spesa

(Grafico 14)

(Tab. 31C). Anche per la parte della spesa, una prima rilevazione che i dati consentono è quella relativa al rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2010 i primi sono il 30,13% dei secondi. Nel 2009 il dato era del 29,54%. A livello territoriale, il valore scende al 19,69% nel Sud del Paese, mentre il valore più alto del rapporto si raggiunge nel Nord Est (49,25%).

Anche per la spesa- e non potrebbe essere diversamente tenuto conto della reciproca dipendenza con le poste di entrata, - permane l'insuperabile difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni l'effettività della gestione. Si tratta di una difficoltà di varia matrice, riferibile, sicuramente ai vincoli del patto di stabilità posti attraverso i saldi obiettivo che i comuni conseguono privilegiando una costruzione dei conti che tende a sacrificare la spesa d'investimento più che quella corrente. Non può escludersi che una certa influenza su questo specifico aspetto dei risultati da rendiconto abbia prodotto il rispetto delle disposizioni introdotte dall'art. 9 del decreto n. 78/2009 (provvedimento anticrisi)³²⁵ la cui prima

³²⁴ Decreto legislativo 149/2011 (meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 marzo 2009, n. 42), l'art. 5 sotto la rubrica "regolarità della gestione amministrativo-contabile", prevede che il MEF- Dipartimento RGS, possa attivare verifiche sulla regolarità amministrativo-contabile, ai sensi dell'art. 14, comma 1 lett. d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che nei casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori: ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria.

³²⁵ L'art. 9 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modifiche, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, prevede che "...il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica...."

applicazione è caduta nel 2010, che condiziona l'assunzione di impegni alla coerenza con il programma dei pagamenti a sua volta condizionato dalla capienza degli stanziamenti ed alle ricordate regole di finanza pubblica. In ultimo, ma non in ordine di importanza, come già ricordato nel corso della trattazione, una concausa è da individuare nella lentezza della esecuzione degli interventi ed anche in quella delle procedure di verifica preliminari alla liquidazione delle somme dovute.

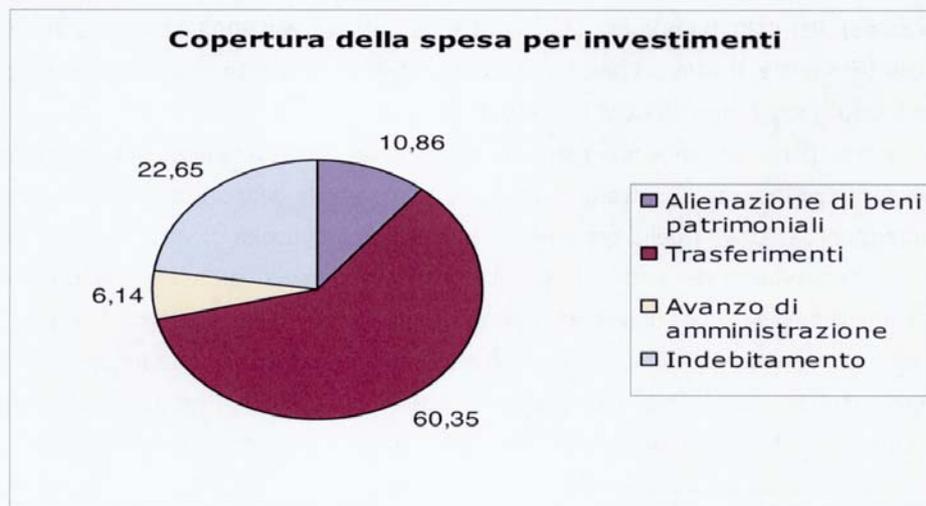
(Tab. 32C). I dati riportati riguardano tutto il titolo II della spesa e includono, in una prima esposizione, anche l'intervento X relativo alla concessione di crediti ed anticipazioni.

Si è già detto che questa voce della spesa è estranea agli investimenti per cui la si analizza a parte, rispetto a questi ultimi. Al riguardo si rileva che le concessioni di crediti ed anticipazioni nel 2010, rispetto al 2009, decrescono del 30,33%. Trattasi di un dato evidentemente correlato alla corrispondente voce dell'entrata (Titolo IV – categoria VI) alla cui analisi si rimanda viste le analogie delle possibili valutazioni.

Gli impegni per nuovi investimenti, nel 2010 pari a 14,8 mld di euro, rispetto al 2009, registrano una lieve crescita + 0,19% e trovano il loro finanziamento nelle individuate (vedi Tab. 32C) nuove risorse dell'entrata in c/competenza per il 93,85%³²⁶.

Per il 2010 si può procedere, quindi, alla rappresentazione grafica della variegata copertura della spesa per investimenti.

Grafico 14



³²⁶ Il dato non tiene conto delle entrate per plusvalenze da alienazioni patrimoniali destinate alle spese correnti che, stando ai risultati dell'approfondimento condotto nel rapporto di cui alla nota 24 ed accennato al paragrafo 6.2.3 delle entrate possono, verosimilmente, essere stimate attorno al 20% del valore della relativa categoria. Il dato del testo potrebbe, pertanto, essere leggermente corretto in ribasso. La restante copertura è poi assicurata dall'applicazione dell'avanzo di amministrazione o dai risparmi della parte corrente.