

TAB SC2

Comuni. Spesa corrente per aree geografiche e spesa *pro capite* per fasce

Esercizio 2010

importi in euro

Zona	Numero Enti	Popolazione Totale (dati ISTAT)	Impegni Competenza	Pagamenti Competenza	Pro capite IMC	Pro capite PAC
Nord Ovest	2.684	15.181.818	13.778.376.236,03	10.340.146.746,62	907,56	681,09
Nord Est	1.361	11.146.432	9.819.489.167,65	7.586.572.228,64	880,95	680,63
Centro	829	10.815.073	10.469.480.271,52	7.122.394.133,56	968,05	658,56
Sud	1.383	12.253.566	9.456.348.386,81	6.315.427.962,63	771,72	515,40
Isole	639	5.764.999	5.432.688.992,05	3.879.559.303,16	942,36	672,95
Totale	6.896	55.161.888	48.956.383.054,06	35.244.100.374,61	887,50	638,92

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

Esercizio 2011

importi in euro

Zona	Numero Enti	Popolazione Totale (dati ISTAT)	Impegni Competenza	Pagamenti Competenza	Procapite IMC	Pro capite PAC
Nord Ovest	2.684	15.279.710	13.838.370.609,79	10.434.154.223,26	905,67	682,88
Nord Est	1.361	11.216.595	9.671.116.627,11	7.466.510.715,50	862,22	665,67
Centro	829	10.882.894	11.360.909.064,74	7.834.529.664,93	1.043,92	719,89
Sud	1.383	12.273.063	9.245.196.377,24	6.226.362.388,05	753,29	507,32
Isole	639	5.776.990	5.370.617.682,73	3.854.122.159,98	929,66	667,15
Totale	6.896	55.429.252	49.486.210.361,61	35.815.679.151,72	892,78	646,15

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

Raffrontando i dati relativi agli impegni in conto competenza negli anni 2010 e 2011 esaminati per interventi (Tab. SC3), si conferma, in termini omogenei per tutte le aree, il calo della spesa per il personale, di quella per acquisto di beni di consumo e, con l'eccezione dell'area del Centro dove il dato è in aumento, per i trasferimenti. Sempre con l'eccezione del Centro, si rileva una debole dinamica per le spese correlate alle prestazioni di servizi che, come si è più sopra accennato, potrebbe trovare giustificazione in una frenata delle esternalizzazioni anche in termini di dismissioni secondo le disposizioni di legge.

Tab. SC3

Comuni. Spesa corrente nel biennio per aree geografiche divisa per interventi
Impegni in conto competenza e variazione

importi in migliaia di euro

Zona	Interventi	2010	2011	Var. % 2010/11
Nord Ovest (n. Enti 2.684)	Personale	3.953.943	3.895.160	-1,49
	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	356.800	339.143	-4,95
	Prestazioni di servizi	6.743.520	7.035.343	4,33
	Utilizzo di beni di terzi	84.841	90.256	6,38
	Trasferimenti	1.562.846	1.359.214	-13,03
	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	643.805	666.866	3,58
	Imposte e tasse	319.903	317.332	-0,80
	Oneri straordinari della gestione corrente	112.252	134.601	19,91
	Ammortamenti di esercizio	1	14	1694,87
	Fondo svalutazione crediti	462	408	-11,68
	Fondo di riserva	3	32	987,46
	Totale	13.778.376	13.838.371	0,44
Nord Est (n. Enti 1.361)	Personale	3.008.434	2.949.953	-1,94
	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	340.301	325.452	-4,36
	Prestazioni di servizi	4.073.303	4.006.513	-1,64
	Utilizzo di beni di terzi	107.527	111.730	3,91
	Trasferimenti	1.496.623	1.486.800	-0,66
	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	431.036	427.820	-0,75
	Imposte e tasse	250.080	247.193	-1,15
	Oneri straordinari della gestione corrente	111.389	112.864	1,32
	Ammortamenti di esercizio	431	143	-66,83
	Fondo svalutazione crediti	365	2.622	619,30
	Fondo di riserva	0	27	
	Totale	9.819.489	9.671.117	-1,51
Centro (n. Enti 829)	Personale	3.213.201	3.156.569	-1,76
	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	337.368	318.768	-5,51
	Prestazioni di servizi	5.043.194	5.850.149	16,00
	Utilizzo di beni di terzi	198.542	199.613	0,54
	Trasferimenti	949.368	1.095.320	15,37
	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	328.429	355.173	8,14
	Imposte e tasse	273.269	257.029	-5,94
	Oneri straordinari della gestione corrente	125.460	127.492	1,62
	Ammortamenti di esercizio	105	101	-3,82
	Fondo svalutazione crediti	545	693	27,33
	Fondo di riserva	0	2	
	Totale	10.469.480	11.360.909	8,51
Sud (n. Enti 1.383)	Personale	2.832.481	2.755.015	-2,73
	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	320.136	299.533	-6,44
	Prestazioni di servizi	4.427.474	4.433.107	0,13
	Utilizzo di beni di terzi	101.952	101.112	-0,82
	Trasferimenti	836.667	699.252	-16,42
	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	433.435	439.233	1,34
	Imposte e tasse	204.423	203.174	-0,61
	Oneri straordinari della gestione corrente	295.475	310.619	5,13
	Ammortamenti di esercizio	18	2	-89,77
	Fondo svalutazione crediti	294	206	-30,12
	Fondo di riserva	3.993	3.944	-1,23
	Totale	9.456.348	9.245.196	-2,23
Isole (n. Enti 639)	Personale	1.907.836	1.855.331	-2,75
	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	147.901	136.301	-7,84
	Prestazioni di servizi	2.255.708	2.288.972	1,47
	Utilizzo di beni di terzi	61.257	58.944	-3,78
	Trasferimenti	649.902	611.682	-5,88
	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	137.581	137.844	0,19
	Imposte e tasse	131.133	126.115	-3,83
	Oneri straordinari della gestione corrente	141.361	155.140	9,75
	Ammortamenti di esercizio	0	0	0,00
	Fondo svalutazione crediti	9	288	3068,51
	Fondo di riserva	1	0	-100,00
	Totale	5.432.689	5.370.618	-1,14
Totale (n. Enti 6.896)		48.956.383	49.486.210	1,08

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

Risultano poco movimentati nel biennio a raffronto i dati relativi agli interessi passivi ed agli altri oneri finanziari anche qui con l'eccezione del Centro, andamento che fa ragionevolmente ipotizzare che sia iniziata un'azione di riallineamento degli Enti alle regole particolari per l'assunzione di nuovo indebitamento dettate nel novellato art. 204 del TUEL che, proprio con riferimento al 2011, ha iniziato a porre una percentuale limite degli oneri dei debiti finanziari: il 12% delle entrate dei primi tre Titoli del rendiconto del penultimo esercizio precedente quello in cui viene prevista l'assunzione del mutuo (8 dal 2012, 6 dal 2013 e 4 dal 2014).

Un altro aspetto di rilievo per le valutazioni sugli assetti finanziari della spesa corrente attiene all'esame dei parametri indicativi della rigidità della spesa corrente, letta nel contesto della aggregazione per fasce.

Si tratta di un parametro economico-finanziario attraverso il quale si pondera l'incidenza della spesa del personale e quella della quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti sul complesso delle entrate correnti. Dall'osservazione dei dati disaggregati per fasce demografiche si osserva, innanzitutto, una lieve flessione della rigidità soprattutto nei Comuni delle prime tre fasce e delle ultime due; per quelle centrali, un contenuto incremento. La flessione è da attribuirsi al contenimento della spesa per il personale, come si evince dalla tabella SC4.

Si tratta di un fenomeno, quello della rigidità, che dovrebbe tendere ad una progressiva attenuazione sia per effetto della disciplina di contenimento della spesa per il personale, che viene confermata in ogni manovra, pur con qualche alleggerimento nelle ultime manovre, soprattutto nella determinazione dei limiti del *turnover*, sia per effetto delle misure di riorganizzazione ordinamentale già ricordate relative alle forme di associazione per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Un notevole contributo ad una maggiore manovrabilità delle uscite si otterrà una volta completato il percorso della *spending review* sulla base della individuazione dei costi e dei fabbisogni standard che contribuirà a dimensionare la "macchina organizzativa" a livelli oggettivi di efficienza, liberando dal peso degli sprechi le politiche di bilancio.

Tab. SC4

Comuni biennio 2010-2011. Rigidità della spesa corrente (impegni c/ competenza della spesa per il personale + spesa per rimborso quota capitale mutui e prestiti sugli accertamenti c/competenza delle entrate correnti). Suddivisione per fasce di popolazione personalizzate.

Importi in migliaia di euro

	personale		rimborso quota capitale mutui e prestiti		entrate correnti		rigidità 2010	rigidità 2011
	2010	2011	2010	2011	2010	2011		
Fascia 1	311.213	311.527	72.169	72.531	1.092.850	1.115.090	35,08	34,44
Fascia 2	1.061.503	1.048.421	253.113	252.478	3.800.031	3.839.652	34,59	33,88
Fascia 3	857.662	841.888	198.052	196.856	3.164.425	3.193.369	33,36	32,53
Fascia 4	1.563.572	1.534.230	372.110	385.202	5.718.851	5.636.418	33,85	34,05
Fascia 5	1.858.532	1.838.974	402.368	418.980	6.749.961	6.694.460	33,50	33,73
Fascia 6	2.789.002	2.708.708	522.232	535.523	10.161.534	9.929.283	32,59	32,67
Fascia 7	1.133.569	1.065.305	201.234	191.469	3.964.331	3.758.314	33,67	33,44
Fascia 8	5.340.842	5.262.974	596.374	759.451	17.414.988	18.334.452	34,09	32,85
Totale	14.915.895	14.612.027	2.617.650	2.812.491	52.066.972	52.501.038	33,67	33,19

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

2.2 La gestione in conto capitale

Le Amministrazioni locali sono i principali protagonisti dello sviluppo infrastrutturale del paese realizzando la maggior parte degli investimenti pubblici complessivi, sviluppo che anche per l'esercizio 2011, per effetto dei rigorosi meccanismi di controllo dei conti, è rimasto sostanzialmente fermo. 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, come già ricordato, fino alla soglia del 4% dal 2014, ha previsto, dal 2013, l'obbligo per tutti gli Enti territoriali di ridurre l'entità del debito pubblico²²³ con modalità da stabilire con decreto di natura non regolamentare.

Prosegue, quindi, una politica di riduzione e contenimento del debito da investimento, che si allinea con gli effetti cumulati degli ultimi esercizi del ridimensionamento delle politiche di sviluppo infrastrutturale indotte dal rispetto del patto di stabilità interno. Effetti che si

²²³ La predetta norma ha modificato le percentuali dell'art. 204, d.lgs. n. 267/2000, 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.

leggono anche nella consistenza dei valori assoluti delle poste di bilancio determinata dalla 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. Una situazione, questa, della scarsa fluidità dei pagamenti, che dovrebbe vedere una significativa svolta per effetto delle disposizioni contenute nel decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 (disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli Enti territoriali) tra le quali quelle specificamente rivolte al miglioramento dei pagamenti dei debiti in conto capitale (art. 1, co. 1) scaduti e/o contratti entro il 31 dicembre 2012, attraverso l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno del pagamento di tali debiti utilizzando gli spazi finanziari disponibili, ovvero con il ricorso alle anticipazioni di liquidità. Misure che si sommano a quelle concernenti la possibilità di certificazione dei crediti commerciali, che presuppongono 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 2011.

2.2.1 Analisi delle fonti e dei risultati da rendiconto delle entrate in conto capitale

L'art. 2 co. 6, lettera b) del d.p.r. n. 194/1996, – 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) che sono individuati negli investimenti²²⁴, diretti ed indiretti e nelle operazioni finanziarie.

Le entrate destinate al finanziamento degli investimenti sono, di regola, quelle provenienti dall'indebitamento²²⁵ (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.

²²⁴ L'art. 3, co. 18, della l. 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004) definisce le operazioni che possono rientrare fra gli investimenti consentiti, escludendone ogni altra tipologia. Si tratta di una trasposizione del criterio 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.).

²²⁵ Art. 3, co. 17, della legge n. 350/2003 (finanziaria 2004).

(Tab. 1CC) 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 2011, come per quelli scorsi, pur rilevando una non proprio debole variazione positiva nell'andamento del rapporto tra stanziamenti definitivi ed accertamenti delle entrate complessive, rimane bassa tale percentuale: 31,74% (nel 2010 è stata 22,88). A livello di singoli Titoli, le variazioni nel medesimo rapporto si presentano di minore consistenza per le entrate del Titolo IV, 29,99%, (nel 2010 è stata del 27,27%), rispetto a quelle del Titolo V, 36,54 % (nel 2010 è stata 16,98%). Tale ultimo dato va letto coordinatamente al dato dell'incremento consistente del ricorso alle anticipazioni di cassa allocate nel Titolo V cat.1[^]: lettura necessaria per valutare l'effettiva consistenza del ricorso all'indebitamento.

Tornando al rapporto stanziamento-accertamenti ed esaminando il dato nella sua distribuzione territoriale emerge che non vi sono significativi scostamenti nelle diverse aree rispetto al valore medio nazionale, ma rimane evidente l'oscillazione dei valori dalla percentuale minima di realizzazione delle previsioni di entrata del Sud (21,48) a quella più alta del 43,26 del Nord Ovest.

In linea di sintesi va detto che l'ammontare complessivo delle entrate di conto capitale nel 2011 flette del 5,65 per cento negli accertamenti di competenza (da 18,8 milioni di euro a 17,7 milioni di euro).

A livello territoriale il 32,54% delle entrate in esame risultano accertate nel Nord Ovest del Paese, il 24,79 nel Sud e a seguire il 17,20 nel Centro ed il 15,98 nel Nord Est.

A livello di singoli Titoli (Tab. 2CC), le entrate da alienazione di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (Titolo IV) non fanno registrare variazioni significative, rispetto al 2010, -4,27 per cento, ma si tratta di un risultato dovuto soprattutto ad un buon incremento dei trasferimenti dallo Stato e delle alienazioni di beni patrimoniali, che compensa, anche se solo nel significato contabile, la flessione delle altre tipologie di trasferimenti (in particolare quelle provenienti dalle Regioni), -1.646.161 mgl di euro complessivi.

Per quel che riguarda il Titolo V il dato di assoluto rilievo è dato, come poc'anzi si accennava, dai risultati concernenti le anticipazioni di cassa che nel rapporto di composizione delle categorie sul Titolo V, rappresentano il 62,06 per cento degli accertamenti di competenza segnando un incremento del 32,09 per cento (+821.277 mgl di euro) rispetto al 2010, anno in cui, invece, era stata rilevata una lieve flessione di questo rimedio alla carenza di cassa. È intuitivo che il maggiore ricorso può essere sintomatico di una difficoltà dei flussi di cassa certamente non temporanea come vorrebbe la *ratio* dell'anticipazione e costituisce un dato preoccupante nella prospettiva immediata, atteso che la carenza di liquidità in Enti

per i quali la provvista di risorse in larga misura è garantita da entrate solo nominalmente proprie le cui assegnazioni sono cadenzate e abbastanza fluide, induce a ritenere che sullo sbilancio di cassa pesi molto l'inefficienza della riscossione delle altre entrate e soprattutto quelle delle partite pregresse.

A parte le anticipazioni di cui si è appena detto, meno rilevante si è presentata la dinamica delle risorse allocate nelle altre categorie del Titolo V in relazione al quale le accensioni di prestiti calano negli accertamenti in conto competenza dell'8,61%. Tale valore è determinato essenzialmente dalla contrazione delle assunzioni di mutui e prestiti (-1.305.762 mgl di euro).

Analizzando il dato nella dimensione territoriale si riscontra però che il risultato complessivo non sottende un andamento omogeneo, in quanto tutte le aree del Paese presentano variazioni positive di tutti e due i titoli delle entrate in conto capitale ad eccezione del Nord Est che registra una contrazione di tali risorse in entrambe i Titoli del 18,64 (in particolare -33,26 nel Titolo V e -13,60 nel Titolo IV).

Il dato di sintesi si coglie nel rapporto di composizione dei due titoli delle entrate sul totale: 69,34% le entrate del Titolo IV, 30,66%, quelle del Titolo V (Tab. 3CC). Il peso dei trasferimenti è particolarmente incidente, in particolare quello dalle Regioni (28,9%), mentre un buon segno si coglie nella tendenza a incrementare l'autofinanziamento attraverso l'alienazione dei beni patrimoniali. L'indebitamento fa leva, impropriamente come già rilevato, in buona parte sulle anticipazioni di cassa (62%) ed in minore misura sui mutui (37%), 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 mutui.

(Tab. 3CC) Passando all'esame del livello di realizzazione sintomatico della capacità di dare concreta attuazione alle programmazioni, va osservato che nel 2011 il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza mostra valori del 53,26 per il Titolo IV e del 69,61 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 18,95 dalla Regione, che negli accertamenti di competenza rappresenta il 28,86% del Titolo, e dallo Stato pari al 23,36%, le riscossioni per alienazione di beni patrimoniali mostrano un valore del 72,09%, quelle per proventi da concessioni edilizie (permesso di costruire) ed altro (categoria V, che incide sul Titolo per il 24,92 negli accertamenti di competenza) dell' 80,30% e quelle per riscossione di crediti raggiungono l'88,85%. E' evidente che per le risorse trasferite il livello di realizzazione risente molto della difficoltà nelle erogazioni da ricondurre ai vincoli sulla spesa imposti agli

Enti che trasferiscono o proprio a rigidità finanziarie; diversamente avviene quando la fonte di finanziamento appartiene alla disponibilità dell'Ente stesso.

Per il Titolo V (accensione di prestiti) assume significato solo il dato relativo al tasso di realizzazione dei mutui (19,58%) atteso che i prestiti obbligazionari nella composizione del Titolo hanno perso ogni incidenza: 0,03 negli accertamenti e 0,04 nelle riscossioni, essendo, oramai, praticamente, finanziariamente irrilevanti (-95,56% gli accertamenti). Realizzare neppure il 20 degli accertamenti relativi ai mutui è più che sintomatico dell'ostacolo alla spesa del conto capitale che pone un freno al complessivo ciclo: approvvigionamento delle risorse ed impiego delle stesse. In lieve ripresa nel 2011 i finanziamenti a breve termine aumentati del 26,99% a livello nazionale.

(Tab. 4CC). Le riscossioni totali del conto capitale, nel 2011, ammontano a circa 18,0 mld di euro di cui il 36,22 relativi a prestiti, nel cui ambito le anticipazioni di cassa costituiscono il 51,64% a conferma dell'anomalia più volte rilevata.

Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 42,39% flettendo rispetto all'esercizio 2010 (45,43%), 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 (Tab. 3CC, 58,27), che rappresenta la soglia al di sotto della quale la differenza si traduce in un moltiplicatore di accumulo di massa debitoria.

(Tab. 5CC). Ciò spiega la permanente consistenza dei residui attivi totali (provenienti dalla competenza e dai residui), comunque diminuiti nel 2011 del 7,94% rispetto al 2010, esercizio nel quale lo smaltimento era stato lieve. Il già ricordato d.l. n. 35/2013, di cui viene trattato in altra parte della relazione, sicuramente contribuirà a migliorare, in maniera sensibile, questo aspetto disfunzionale della gestione delle risorse.

(Tab. 6CC). 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.

2.2.2 Proventi da concessioni edilizie (contributo per il permesso di costruire) destinate a spese correnti e plusvalenze da alienazioni di beni patrimoniali (Titolo IV, categorie 1^a e 5^a)

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, co. 8, della l.f. per il 2008, per il triennio 2008-2010 ha previsto, quale eccezione, che i proventi delle concessioni edilizie²²⁶ e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.p.r. n. 380/2001) possano essere destinati nella misura del 50% al finanziamento di spese correnti ed un'ulteriore percentuale massima del 25%, per le spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale. Il d.l. n. 225/2010, convertito nella l. 10/2011, all'art. 2, co. 41, ha prorogato per gli anni 2011 e 2012 l'applicazione di tali percentuali, ulteriormente prorogato fino al 2014 incluso dall'art. 10 co. quattro-ter del già ricordato d.l. n. 35/2012 convertito dalla l. n. 64/2013. Il dato indicato nella tabella 6CC, 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 24,19% negli accertamenti, in aumento rispetto al dato dell'esercizio 2010, pari al 23,96%. 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 pubblica²²⁷ è stato sottolineato 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, co. 5 del TUEL che subordina l'impegno all'avvenuto accertamento. Tali entrate si sono effettivamente ridotte del 9% a livello nazionale; a livello territoriale, i maggiori importi si registrano in Lombardia, dove gli accertamenti rappresentano quasi il 30% del valore totale nazionale.

2.2.3 Riscossioni di crediti (titolo IV, categoria 6^)

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

²²⁶ 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, co. 28, della l. n. 350/2003, l.f. 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.

²²⁷ Approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 28 maggio 2012: del. 14/CONTR/12.

collegati all'Ente (istituzioni, aziende e società partecipate) e che dopo un periodo significativo di continua crescita dal 2006 è in flessione²²⁸.

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. L'incremento della categoria è stato complessivamente pari al 13,75%.

Il valore medio nazionale dell'importo della categoria sul Titolo è del 13,43%, in aumento rispetto al 2010 (11,30%).

2.2.4 Anticipazioni di cassa (titolo V, categoria 1^)

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

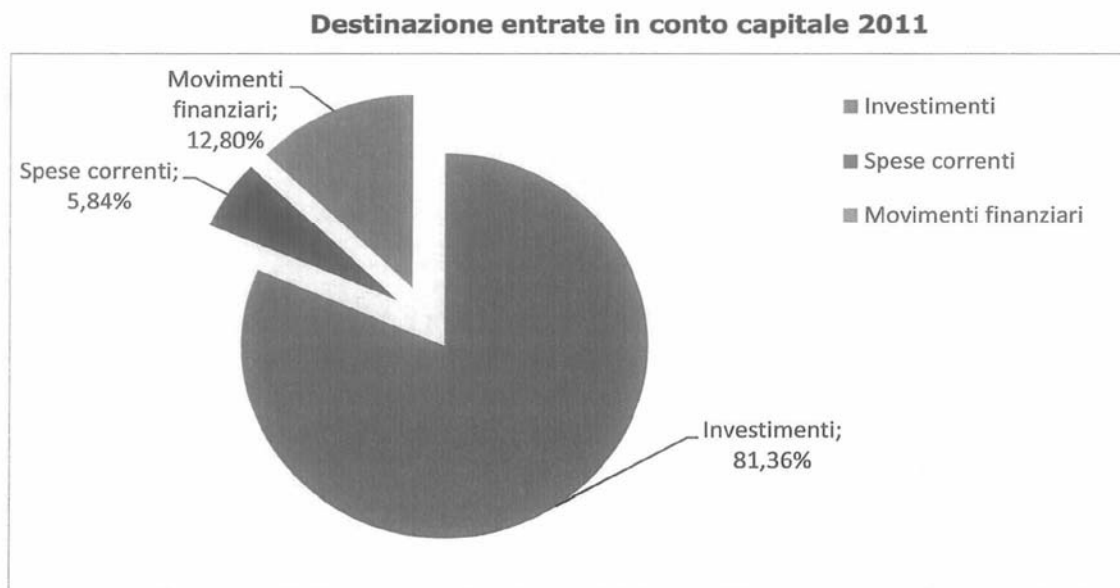
Come già evidenziato, tali entrate registrano nel 2011 un incremento del 32,09% rispetto al 2010 passando da 2,6 mld di euro a 3,4 mld di euro (+1 mld di euro). Le variazioni in senso assoluto maggiori sono presenti nel Sud (+280.196 mgl di euro), nel Nord Ovest (+217.680 mgl di euro) e nelle Isole (+186.594 mgl di euro). L'unica eccezione è nel Nord Est che presenta una variazione negativa di 6,7 mgl di euro.

Il valore della categoria sul Titolo nell'aggregato nazionale è del 62,06% in aumento rispetto al 2010 (42,94%). A livello territoriale il peso della categoria arriva fino al 87,31 nelle Isole e al 77,34% nel Sud; nel Centro il valore è del 56,53%.

²²⁸ La flessione è parallela a quella del ricorso a prestiti obbligazionari.

Per il 2011, si può, quindi, procedere alla rappresentazione grafica della variegata destinazione delle entrate in conto capitale:

(Grafico 2)



(Tab. 7CC). 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 2011 sono diminuite, rispetto al 2010, del 14,36% passando da 14 mld di euro a 12 mld e finanziano, come si vedrà, il 94,20% degli impegni assunti a questo titolo.

(Tab. 8CC). Il ricorso a nuovo indebitamento nell'anno produce il 17,23% delle risorse, mentre le alienazioni e i trasferimenti costituiscono il restante 82,77%. Nel 2010 i corrispondenti valori erano del 24,29 e del 75,71%. Nei trasferimenti del 2011, quelli dallo Stato rappresentano solo il 15,85% a fronte di quelli regionali pari al 35,83%.

Nel rapporto di composizione dell'insieme delle entrate da prestiti (Titolo V), quelli obbligazionari sono appena lo 0,09, i finanziamenti a breve il 2,3 ed i mutui il 97,62%.

È di interesse analizzare, per il 2011, il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti) anche con riferimento alle sole entrate destinate agli investimenti (Tab. 8CC) raffrontando, poi, i dati con quelli corrispondenti della tabella 3CC relativa alle entrate in conto capitale complessivamente considerate.

Così si osserva come il valore di realizzazione dei prestiti (Titolo V) si attesta al 14,14% (13,97 nel 2010) e quello relativo alle alienazioni e trasferimenti (Titolo IV) al 41,52% (41,73 nel 2010).

2.2.5 La spesa

(Grafico 3)

(Tab. 9CC). 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 2011 i primi sono il 30,58% dei secondi. Nel 2010 il dato era del 29,71%. A livello territoriale, il valore scende al 16,85% nel Sud del Paese e al 21,91% nelle Isole, mentre il valore più alto del rapporto si raggiunge nel Nord Est (48,84%).

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 che condiziona l'assunzione di impegni alla coerenza con il programma dei pagamenti, a sua volta condizionato dalla capienza degli stanziamenti e alle ricordate regole di finanza pubblica. In ultimo, ma non in ordine di importanza, 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. 10CC). 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.

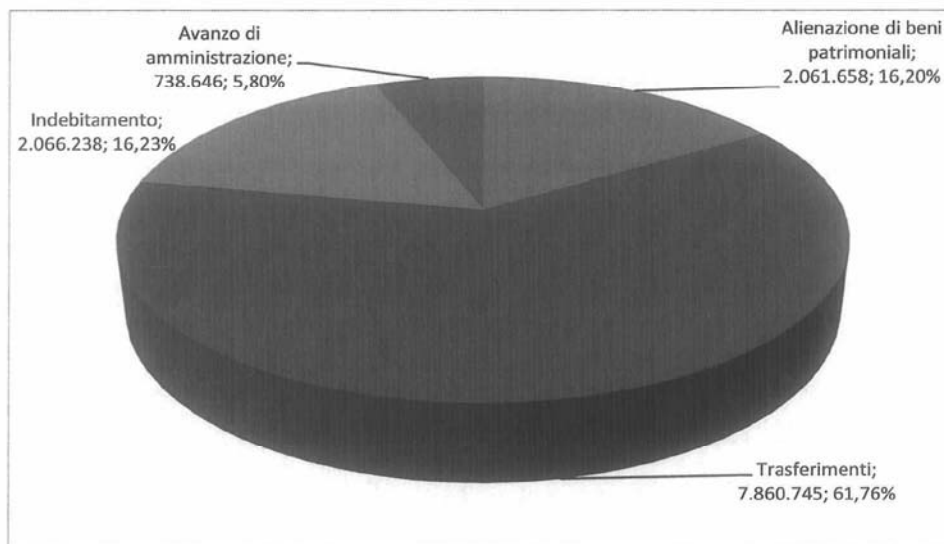
Si è già detto che questa voce della spesa è estranea agli investimenti per cui la si analizza a parte, rispetto a questi ultimi. Al riguardo, si rileva che le concessioni di crediti ed anticipazioni nel 2011, rispetto al 2010, crescono del 15,78%. Trattasi di un dato evidentemente correlato alla corrispondente voce dell'entrata (Titolo IV - categoria 6[^]) alla cui analisi si rimanda viste le analogie delle possibili valutazioni.

Gli impegni per nuovi investimenti, nel 2011 pari a 12,7 mld di euro, rispetto al 2010 registrano un decremento del 14,59% e trovano il loro finanziamento nelle individuate nuove risorse dell'entrata in c/competenza per il 94,20% (pari a 11,98 mld di euro).

Per il 2011 si può procedere, quindi, alla rappresentazione grafica della copertura della spesa per investimenti.

Grafico 3**Copertura della spesa per investimenti 2011**

(importi in migliaia di euro)



L'analisi della spesa per investimenti prende ora in considerazione gli interventi economici ai quali i pertinenti finanziamenti sono destinati: nove tipologie di interventi che sono finalizzati all'incremento della quantità e al miglioramento della qualità dei servizi resi ed al potenziamento di nuova ricchezza e nuove utilità per tutti i componenti della comunità.

Nel rapporto di composizione della tipologia di spesa si osserva che l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2011 l'80,06% dei nuovi impegni per investimenti con un decremento, rispetto all'anno precedente, del 16,52%, così come tutte le tipologie (ad eccezione dell'intervento V: acquisizione di beni mobili), rispetto al 2010, sono in calo per valori significativi.

Nella distinzione, poi, tra investimenti diretti ed indiretti, i primi costituiscono l'87,97% dell'insieme, con rilevanza assoluta, come già visto, delle acquisizioni di beni immobili, mentre fra i secondi hanno maggiore incidenza i trasferimenti di capitale (8,20).

(Tab. 11CC). Un'analisi più specifica per singolo ambito regionale rivela un andamento molto disomogeneo della spesa per investimenti che, nel raffronto con i dati 2010, cresce in 5 Regioni, con i picchi del +34,15% dei Comuni del Lazio e +24,38% di quelli dell'Abruzzo e diminuisce nelle restanti Regioni con i più forti ribassi per l'Umbria - 50,36% e la Campania, -35,30% (si ricorda che i Comuni della Valle d'Aosta non trasmettono i rendiconti per le ragioni spiegate nell'introduzione della relazione sui risultati da rendiconto della finanza locale). Nel rapporto tra investimenti e popolazione il dato *pro capite* nell'aggregato nazionale è 270 euro, sostanzialmente stabile rispetto al 2010. Gli Enti

della Regione con il valore più basso sono quelli della Sicilia (119 euro), quelli con il valore più alto, il Trentino Alto Adige (820 euro). D'altra parte, questi ultimi coprono i 3/4 della spesa per i loro nuovi investimenti con risorse trasferite dalla Regione a fronte di un valore medio in ambito nazionale di 279 euro.

(Tab. 12CC) La tabella espone per gli anni 2010 e 2011 i dati relativi agli impegni, ai pagamenti di competenza, a quelli in conto residui e quelli totali del Titolo II della spesa.

I dati si articolano su tre linee dedicate, rispettivamente, all'intero titolo, alle concessioni di crediti (intervento X) e agli investimenti (Titolo II della spesa depurato dell'intervento X).

Ciò che i dati rivelano è che, mentre agli impegni per concessione di crediti seguono, in entrambi gli esercizi, quasi per intero i pagamenti (95,08-98,12%), gli impegni per investimenti si risolvono in pagamenti solo in misura molto modesta: 12,15 nel 2010 e 15,39% nel 2011.

In buona sostanza trova realizzazione appena il 14% circa degli investimenti definiti nell'anno, mentre il grosso delle realizzazioni, che trovano rappresentazione nel dato dei pagamenti, avviene negli anni successivi.

Nel 2011 il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti è di 12,7 miliardi di euro, in forte calo rispetto all'anno precedente, nel corso del quale erano state pagate somme per complessivi 14,9 mld di euro.

(Tab. 13CC). L'importo dei residui passivi totali, nel 2011 pari a 47,4 mld di euro, è diminuito del 6,35% rispetto a quello del 2010 che in valore assoluto cifrava 50,6 mld.

2.2.6 L'andamento della gestione in conto capitale

Quanto fin qui esposto consente un raffronto riepilogativo fra le poste dell'entrata e quelle della spesa che ne rende palese il reciproco reggersi e ne rivela gli equilibri²²⁹.

- Così, il 5,84% delle entrate in conto capitale viene destinato a finanziare spese correnti e concorre, quindi, agli equilibri di quella parte di bilancio (Titolo I della spesa);
- il 12,80% è, poi, costituito da movimenti finanziari che, per natura e tecnica contabile, trovano equilibrio in corrispondenti partite della spesa (nel caso di specie: rimborso per anticipazioni di cassa –Titolo III intervento I – e concessioni di crediti e anticipazioni – Titolo II intervento X)²³⁰.

Rimane l'81,36% delle entrate in conto capitale che costituisce l'insieme delle risorse reperite nell'anno mediante alienazioni, trasferimenti da altri soggetti e ricorso

²²⁹ Per indisponibilità degli specifici dati aggregati non si tiene conto delle plusvalenze delle alienazioni immobiliari destinate a spese correnti e alla copertura delle quote capitale in ammortamento, nonché delle entrate per sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada, destinate agli investimenti.

²³⁰ Questa partita evidenzia una discrasia (non bilanciamento) del 2,38%.

all'indebitamento che finanzia, con l'aggiunta delle risorse provenienti da gestioni pregresse (avanzo di amministrazione), i nuovi investimenti. Giunti così alla spesa per nuovi investimenti, che nell'insieme degli Enti in esame raggiunge i 12,7 miliardi di euro, se ne riepilogano le fonti di finanziamento costituite per il 16,20% dalle alienazioni di beni patrimoniali, per il 61,76% dai trasferimenti, per il 5,80% dall'utilizzo del risparmio pregresso (avanzo di amministrazione) e, infine, per il 16,23% dal ricorso all'indebitamento.

Tab. 1CC

Comuni - Entrate in conto capitale: previsioni e accertamenti in conto competenza

importi in migliaia di euro

Entrate in conto capitale	2010			2011		
	Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz. %	Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz. %
Titolo IV	47.186.675	12.868.989	27,27	41.071.629	12.319.066	29,99
Titolo V	35.090.088	5.960.005	16,98	14.904.118	5.446.605	36,54
Totale	82.276.763	18.828.994	22,88	55.975.747	17.765.671	31,74

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel

Tab. 2CC

Comuni - Entrate in conto capitale: accertamenti in conto competenza nel biennio

importi in migliaia di euro

	Categorie	2010	Incid. % (cat./tit.)	2011	Incid.% (cat./tit.)	Var.% 2010-2011	Variaz. Ass. 2010-2011
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	Cat. 1 - Alienazione di beni patrimoniali	1.624.892	12,63	2.061.658	16,74	26,88	436.766
	Cat. 2 - Trasferimenti di capitale dallo Stato	1.112.929	8,65	1.572.430	12,76	41,29	459.501
	Cat. 3 - Trasferimenti di capitale dalla Regione	4.569.621	35,51	3.555.115	28,86	-22,20	-1.014.506
	Cat. 4 - Trasferimenti di capitale da altri Enti del settore pubblico	700.220	5,44	406.013	3,30	-42,02	-294.207
	Cat. 5 - Trasferimenti di capitale da altri soggetti	3.407.318	26,48	3.069.870	24,92	-9,90	-337.448
	Cat. 6 - Riscossione di crediti	1.454.009	11,30	1.653.980	13,43	13,75	199.971
	Totale Titolo IV	12.868.989	100,00	12.319.066	100,00	-4,27	-549.923
Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	Cat. 1 - Anticipazioni di cassa	2.559.091	42,94	3.380.368	62,06	32,09	821.277
	Cat. 2 - Finanziamenti a breve termine	37.357	0,63	47.439	0,87	26,99	10.082
	Cat. 3 - Assunzione di mutui e prestiti	3.322.747	55,75	2.016.985	37,03	-39,30	-1.305.762
	Cat. 4 - Emissione di prestiti obbligazionari	40.810	0,68	1.814	0,03	-95,56	-38.996
	Totale Titolo V	5.960.005	100,00	5.446.605	100,00	-8,61	-513.400
Totale entrate c/ capitale		18.828.994		17.765.671		-5,65	-1.063.323
Tit. IV su totale			68,35		69,34		
Tit. V su totale			31,65		30,66		

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel.