

luglio 2011, n. 106¹²⁹ e successive modifiche, in materia di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate tributarie e patrimoniali dei Comuni, che non potranno più avvalersi della società Equitalia spa e delle società dalla stessa partecipata a decorrere dal 31 dicembre 2014.

Infatti, il più largo impiego della leva fiscale dei Comuni e quindi l'incremento considerevole dell'autonomia tributaria e, in stretta correlazione, finanziaria, renderà più cogente l'efficienza del sistema di accertamento e riscossione delle entrate proprie, tenuto conto anche degli effetti sugli interventi perequativi e sulla distribuzione del Fondo di solidarietà comunale. In funzione di quanto fin qui considerato, la riscossione delle entrate correnti verrà esaminata nella più articolata prospettiva dei livelli di realizzazione e, nel paragrafo successivo, dello smaltimento dei residui.

La realizzazione delle entrate in base ai risultati dei rendiconti 2013 conferma un dato già conosciuto e cioè che i minori indici di realizzazione, anche se in progressivo miglioramento rispetto agli esercizi fino al 2010, delle entrate nei Titoli I e III si rilevano nelle aree del Centro, del Sud e delle Isole; infatti, per le entrate iscritte nel Titolo I (entrate tributarie) il minore coefficiente di realizzazione si registra nel Sud, 63,7% (nel 2010, dai dati da rendiconto il tasso era pari a 56,6%) in lieve flessione rispetto al 2012 (66%), al quale segue quello delle Isole e del Centro per entrambe 67,2% (nel 2010, sul Titolo I, le Isole riscuotevano il 48,95, il Centro il 71,95). Anche le entrate del Titolo III (entrate extra-tributarie) sono riscosse con maggiori difficoltà nel Centro, 44,55 di media, con il Lazio che riscuote solo il 32,15, nel Sud 46,45% con il dato di spicco della Calabria che riscuote solo il 29,1% delle entrate spettanti e le Isole, dove il rapporto percentuale, riferito all'intera area, si ferma alla misura del 54,1%. Vi è da considerare che nel Titolo III sono appostate, tra le altre, le entrate da sanzioni al codice della strada che per molteplici ragioni costituiscono poste in misura significativa di scarsa esigibilità.

In sostanza, pur in un contesto di miglioramento, se si raffrontano i dati con quelli di almeno tre esercizi addietro, rimane una condizione di chiara vischiosità nella realizzazione delle entrate che crea criticità alla situazione di cassa e rende inevitabile il frequente ricorso alle anticipazioni di cassa, come si dirà nella parte dedicata alle entrate del conto capitale. Con il nuovo sistema contabile armonizzato la coincidenza della competenza all'esigibilità,

¹²⁹ Art. 7, co. 2, gg-ter) a decorrere a decorrere dal 31 dicembre 2012, in deroga alle vigenti disposizioni, la società Equitalia Spa, nonché le società per azioni dalla stessa partecipate ai sensi dell' *articolo 3, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 2 dicembre 2005, n. 248*, e la società Riscossione Sicilia S.p.A. cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei Comuni e delle società da essi partecipate; gg-quater) a decorrere dalla data di cui alla lettera gg-ter), i Comuni effettuano la riscossione coattiva delle proprie entrate, anche tributarie: sulla base dell'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare; condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare.

renderà molto meno precaria la previsione di bilancio in quanto sarà direttamente condizionante l'equilibrio della gestione. Nella tabella che segue sono esposti, articolati per Regioni, i dati sul tasso di realizzazione.

TAB CE14

**Comuni - Tasso di realizzazione delle entrate correnti
(risc. comp. / accert.comp.)**

| Zona | Regioni | TITOLO I | | | | | TITOLO II | | | | | TITOLO III | | | | |
|-------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------------|--------------|
| | | 2011 | 2012 | 2013 | Variazione % tasso realizzazione | | 2011 | 2012 | 2013 | Variazione % tasso realizzazione. | | 2011 | 2012 | 2013 | Variazione % tasso realizzazione | |
| | | | | | 2012/2011 | 2013/2012 | | | | 2012/2011 | 2013/2012 | | | | 2012/2011 | 2013/2012 |
| Nord Ovest | Piemonte | 75,3 | 75,7 | 74,2 | 0,4 | -1,5 | 58,6 | 51,3 | 76,7 | -7,3 | 25,4 | 65,5 | 66,4 | 66,6 | 0,9 | 0,2 |
| | Lombardia | 76,2 | 73,6 | 73,0 | -2,6 | -0,6 | 80,3 | 86,8 | 85,2 | 6,5 | -1,6 | 68,1 | 56,0 | 63,5 | -12,1 | 7,5 |
| | Liguria | 80,5 | 82,0 | 78,7 | 1,5 | -3,3 | 81,0 | 85,5 | 88,1 | 4,5 | 2,6 | 73,6 | 65,2 | 66,5 | -8,4 | 1,3 |
| | Totale | 76,5 | 75,2 | 74,0 | -1,3 | -1,2 | 75,3 | 79,1 | 83,3 | 3,8 | 4,2 | 68,0 | 58,6 | 64,4 | -9,4 | 5,8 |
| Nord Est | Trentino A.A. | 75,1 | 74,4 | 69,6 | -0,7 | -4,8 | 78,2 | 73,1 | 64,3 | -5,1 | -8,8 | 63,6 | 65,2 | 66,0 | 1,6 | 0,8 |
| | Veneto | 79,4 | 78,4 | 75,6 | -1 | -2,8 | 79,3 | 70,5 | 88,6 | -8,8 | 18,1 | 69,1 | 69,6 | 66,7 | 0,5 | -2,9 |
| | Friuli V.G. | 82,7 | 82,9 | 78,2 | 0,2 | -4,7 | 93,4 | 90,7 | 85,8 | -2,7 | -4,9 | 73,6 | 72,7 | 72,9 | -0,9 | 0,2 |
| | Emilia R. | 77,4 | 79,2 | 77,7 | 1,8 | -1,5 | 68,5 | 63,2 | 86,1 | -5,3 | 22,9 | 66,7 | 67,1 | 69,7 | 0,4 | 2,6 |
| | Totale | 78,6 | 78,8 | 76,0 | 0,2 | -2,8 | 82,4 | 77,0 | 81,7 | -5,4 | 4,7 | 67,8 | 68,2 | 68,4 | 0,4 | 0,2 |
| Centro | Toscana | 74,7 | 75,6 | 74,1 | 0,9 | -1,5 | 72,6 | 66,0 | 81,7 | -6,6 | 15,7 | 60,3 | 61,5 | 59,9 | 1,2 | -1,6 |
| | Umbria | 72,1 | 74,6 | 71,9 | 2,5 | -2,7 | 72,7 | 73,8 | 79,3 | 1,1 | 5,5 | 56,0 | 61,0 | 64,9 | 5 | 3,9 |
| | Marche | 75,7 | 73,8 | 73,2 | -1,9 | -0,6 | 68,7 | 67,4 | 76,4 | -1,3 | 9 | 65,0 | 64,9 | 65,3 | -0,1 | 0,4 |
| | Lazio | 68,3 | 68,7 | 61,3 | 0,4 | -7,4 | 51,0 | 54,7 | 82,2 | 3,7 | 27,5 | 59,5 | 59,9 | 32,1 | 0,4 | -27,8 |
| | Totale | 71,2 | 71,6 | 67,2 | 0,4 | -4,4 | 57,1 | 58,7 | 81,4 | 1,6 | 22,7 | 60,2 | 61,1 | 44,5 | 0,9 | -16,6 |
| Sud | Abruzzo | 71,3 | 71,9 | 71,0 | 0,6 | -0,9 | 75,5 | 70,2 | 81,7 | -5,3 | 11,5 | 51,8 | 60,9 | 54,2 | 9,1 | -6,7 |
| | Molise | 65,3 | 66,9 | 68,1 | 1,6 | 1,2 | 71,2 | 61,6 | 74,7 | -9,6 | 13,1 | 43,8 | 41,1 | 40,0 | -2,7 | -1,1 |
| | Campania | 63,1 | 61,6 | 60,1 | -1,5 | -1,5 | 56,1 | 43,6 | 54,2 | -12,5 | 10,6 | 43,2 | 39,0 | 41,5 | -4,2 | 2,5 |
| | Puglia | 70,3 | 72,5 | 67,6 | 2,2 | -4,9 | 57,2 | 68,2 | 69,4 | 11 | 1,2 | 63,4 | 64,6 | 65,3 | 1,2 | 0,7 |
| | Basilicata | 71,0 | 68,9 | 68,6 | -2,1 | -0,3 | 61,4 | 54,6 | 57,1 | -6,8 | 2,5 | 55,0 | 66,2 | 67,5 | 11,2 | 1,3 |
| | Calabria | 62,1 | 60,6 | 59,7 | -1,5 | -0,9 | 63,3 | 64,7 | 66,5 | 1,4 | 1,8 | 31,0 | 29,1 | 29,1 | -1,9 | 0 |
| Totale | 66,1 | 66,0 | 63,7 | -0,1 | -2,3 | 60,1 | 57,1 | 63,3 | -3 | 6,2 | 46,4 | 45,7 | 46,4 | -0,7 | 0,7 | |
| Isole | Sicilia | 63,4 | 61,0 | 63,1 | -2,4 | 2,1 | 77,0 | 73,8 | 68,0 | -3,2 | -5,8 | 41,7 | 41,6 | 47,4 | -0,1 | 5,8 |
| | Sardegna | 67,5 | 66,3 | 73,3 | -1,2 | 7 | 76,2 | 69,6 | 84,5 | -6,6 | 14,9 | 65,9 | 64,0 | 63,0 | -1,9 | -1 |
| | Totale | 65,0 | 63,2 | 67,2 | -1,8 | 4 | 76,7 | 71,9 | 75,6 | -4,8 | 3,7 | 51,5 | 50,5 | 54,1 | -1 | 3,6 |
| Totale | 72,8 | 72,5 | 70,4 | -0,3 | -2,1 | 71,9 | 69,9 | 78,3 | -2 | 8,4 | 62,7 | 59,3 | 57,1 | -3,4 | -2,2 | |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL.

2.4 La spesa corrente dei Comuni

La spesa dei Comuni nell'esercizio 2013, sulla base di quanto evidenziato dalla Sezione nella relazione sugli andamenti della finanza territoriale, analizzata sotto il profilo dei flussi finanziari di cassa (dati SIOPE aggiornati all'11 aprile 2014) degli esercizi 2011-2013 (approvata con delibera n. 20/SEZ/AUT/2014/FRG), mostrava, in termini di pagamenti totali, un incremento rispetto all'esercizio precedente pari a circa il 5%. Tale incremento nell'osservazione in termini di cassa risultava ascrivibile principalmente alle spese correnti (+8,2%) ed alle spese per rimborso prestiti (+2,3%), poiché, per converso, i pagamenti in conto capitale risultavano all'osservazione ridotti del 6,3%.

Nella relazione si fa rinvio ad un'analisi più dettagliata in termini di competenza che si intende fornire con il presente referto, prendendo a riferimento i dati raccolti dal sistema SIRTEL in forza di quanto disposto per l'esercizio considerato dalla delibera n. 8/SEZ/AUT/2014/INPR¹³⁰ (dati aggiornati al 16 settembre 2014). L'analisi riguarda una platea di 6.669 Comuni su un totale di 8.092 tenuti all'invio del rendiconto a termini dell'art. 227 del TUEL, suddivisi in 8 fasce demografiche, che vanno dai Comuni con popolazione al di sotto dei mille abitanti - fascia 1- (in totale 1.549 enti) ai Comuni con popolazione al di sopra dei 500.000 abitanti - fascia 8 - (in totale 6 enti)¹³¹.

¹³⁰ La delibera n. 8/SEZ/AUT/2014/INPR ha diramato le consuete istruzioni circa la trasmissione telematica dei rendiconti 2013, precisando in proposito che la stessa dovesse essere effettuata - mediante i modelli in formato XML ai sensi dell'art. 227, comma 6, del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), nel testo introdotto dall'art. 28, comma 6, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), come modificato dall'art. 1 *quater* del decreto legge 31 marzo 2003, n. 50, convertito dalla legge 20 maggio 2003, n. 116, gli enti locali di cui all'art. 2 del medesimo TUEL, inviano telematicamente, attraverso il sistema SIRTEL (Sistema Informativo Rendicontazione Telematica Enti Locali)- alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti i rendiconti corredati degli altri documenti contabili ivi indicati. Come è noto, ai sensi dell'art. 227, comma 3, del predetto TUEL, i suddetti rendiconti sono inviati in vista della predisposizione del referto di cui all'art. 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, a norma del quale, entro il 31 luglio, la Corte riferisce al Parlamento i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti.

¹³¹

| Fasce di popolazione personalizzate | Competenza | | Oggetto indagine | | Incidenze | |
|-------------------------------------|--------------|-------------------|------------------|-------------------|--------------|---------------|
| | N. Enti | Popolazione | N. Enti | Popolazione | N. Enti % | Popolazione % |
| Fascia 1 | 1.969 | 1.073.340 | 1.549 | 853.933 | 78,67 | 79,56 |
| Fascia 2 | 3.724 | 9.208.469 | 3.054 | 7.640.666 | 82,01 | 82,97 |
| Fascia 3 | 1.190 | 8.428.679 | 1.033 | 7.341.278 | 86,81 | 87,10 |
| Fascia 4 | 699 | 9.641.128 | 603 | 8.320.263 | 86,27 | 86,30 |
| Fascia 5 | 485 | 20.099.961 | 407 | 16.909.987 | 83,92 | 84,13 |
| Fascia 6 | 13 | 2.401.020 | 12 | 2.158.753 | 92,31 | 89,91 |
| Fascia 7 | 6 | 1.863.237 | 5 | 1.572.559 | 83,33 | 84,40 |
| Fascia 8 | 6 | 6.969.393 | 6 | 6.969.393 | 100,00 | 100,00 |
| TOTALE | 8.092 | 59.685.227 | 6.669 | 51.766.832 | 82,41 | 86,73 |

TAB 1 SC**Comuni triennio 2011 - 2013 Stanziamenti totali***Importi in migliaia di euro*

| Titolo Spesa | 2011 | 2012 | 2013 | Var. % 2011 2012 | Var. % 2012 2013 |
|---------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|------------------|
| TITOLO I | 50.268.457 | 52.432.610 | 57.343.748 | 4,31 | 9,37 |
| TITOLO II | 42.434.859 | 36.638.539 | 32.556.476 | -13,66 | -11,14 |
| TITOLO III | 12.232.934 | 13.194.572 | 16.915.812 | 7,86 | 28,20 |
| TITOLO IV | 10.081.774 | 10.263.926 | 9.476.543 | 1,81 | -7,67 |
| Totale | 115.018.024 | 112.529.648 | 116.292.579 | -2,16 | 3,34 |

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

TAB 2SC**Comuni triennio 2011 - 2013 Impegni totali***Importi in migliaia di euro*

| Titolo Spesa | 2011 | 2012 | 2013 | Var. % 2012 2011 | Var. % 2013 2012 |
|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
| TITOLO I | 47.182.432 | 47.685.204 | 50.304.063 | 1,07 | 5,49 |
| TITOLO II | 13.804.143 | 11.266.032 | 10.616.712 | -18,39 | -5,76 |
| TITOLO III | 5.966.543 | 6.417.561 | 8.979.333 | 7,56 | 39,92 |
| TITOLO IV | 5.664.636 | 5.789.450 | 5.043.263 | 2,20 | -12,89 |
| Totale | 72.617.754 | 71.158.246 | 74.943.371 | -2,01 | 5,32 |

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

TAB 3SC**Comuni triennio 2011 - 2013 Pagamenti totali***Importi in migliaia di euro*

| Titolo Spesa | 2011 | 2012 | 2013 | var 2011-2012 | var 2012-2013 |
|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------|---------------|
| TITOLO I | 45.376.567 | 45.223.000 | 48.837.146 | -0,34 | 7,99 |
| TITOLO II | 13.809.585 | 12.675.303 | 11.421.263 | -8,21 | -9,89 |
| TITOLO III | 5.767.029 | 6.435.447 | 6.507.037 | 11,59 | 1,11 |
| TITOLO IV | 5.664.146 | 5.318.404 | 5.447.024 | -6,10 | 2,42 |
| Totale | 70.617.327 | 69.652.153 | 72.212.470 | -1,37 | 3,68 |

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

Dalla disamina dei risultati degli esercizi considerati (triennio 2011-2013) emerge chiaramente la conferma degli andamenti già osservati in termini di flussi di cassa.

Infatti, le spese del Tit. I dei Comuni risultano incrementate nell'esercizio 2013 rispetto al 2012 sia per quanto attiene agli stanziamenti di competenza (+9,3%) sia per quanto riguarda gli impegni (+5,5%) ed i pagamenti (+8%). La predetta evidenza contabile si inquadra in un trend in crescita dall'esercizio 2012, in termini di stanziamenti ed impegni correnti, che risultavano già incrementati, sebbene in misura più modesta (rispettivamente 4,3% e 1%). Come osservato in precedenza, l'incremento delle spese di parte corrente trova parziale fondamento nei pagamenti dei debiti pregressi, stimolato dalle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. 8 aprile 2013, n. 35.

Le spese in conto capitale del Titolo II mostrano, in linea con quanto osservato nell'analisi dei flussi di cassa, una contrazione rilevante, in particolare, per gli stanziamenti (-11,1%) ma confermata anche dagli impegni (-5,7%) e dai pagamenti (-9,9%).

Per quanto concerne gli impegni del Titolo III della spesa, particolarmente interessante appare l'incremento (+39,9%) registrato nel 2013 rispetto al precedente esercizio, da ricollegarsi presumibilmente alla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità prevista in tre tranche. La prima è stata erogata sulla base delle disponibilità stanziata con l'art. 1, comma 13

e seguenti, del citato decreto n.35 e la seconda e la terza sono state erogate a seguito delle modifiche ed integrazioni finanziarie disposte dal d.l. n. 102/2013. L'incremento registrato negli impegni non corrisponde, come ampiamente esposto nella parte della presente relazione dedicata allo specifico argomento (vedi infra parte I cap. 3), ad un impiego completo delle risorse messe a disposizione dalle anticipazioni di liquidità e neppure ad un integrale ricorso all'ampliata facoltà di spesa derivante dall'utilizzo degli spazi finanziari a valere sul patto di stabilità 2013.

Infine, appare confermato anche lo scostamento del dato riferito nell'ambito dell'analisi dei flussi di cassa (dati SIOPE) rispetto a quello riveniente dai rendiconti (banca dati SIRTEL), che mostra un andamento in crescita con riferimento ai pagamenti totali (dunque comprensivi anche di quelli in conto competenza) analogo (+2,37%) a quello evidenziato per la competenza(+1%), sebbene l'incremento degli impegni si attesti al 39,9%.

2.4.1 I vincoli alla spesa degli Enti locali e le risultanze dei rendiconti dei Comuni monitorati

In questa parte del referto, prima di procedere alla descrizione in dettaglio delle risultanze contabili della spesa corrente dei Comuni, monitorati con riferimento al triennio 2011-2013 si ritiene di voler riepilogare gli interventi del legislatore nel corso dell'esercizio considerato¹³², in vista del contenimento della spesa degli Enti locali ed, in particolare, in vista della riduzione delle principali voci di spesa corrente, sulle quali hanno inciso i tagli imposti dalla *spending review*, varata con i decreti legge n. 52 e n. 95 del 2012 e le misure adottate in materia di limiti all'indebitamento¹³³.

Sul versante degli equilibri di parte corrente vale rammentare che le disposizioni contenute nel comma 441 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità

¹³² Com'è noto, l'esercizio 2013 è stato caratterizzato da un anomalo differimento al 30 novembre del termine per l'approvazione del bilancio di previsione e da gravi incertezze circa l'ammontare delle risorse disponibili per gli Enti locali. Sul punto, occorre rammentare che l'art.12 *bis* del d.l. n. 93/2013 ha previsto per gli enti, che avevano deliberato il bilancio entro il 31 agosto 2013, l'obbligo di approvare la delibera di Consiglio sulla ricognizione dello stato di attuazione dei programmi e di verifica degli equilibri finanziari entro il 30 novembre, mentre l'adempimento è divenuto facoltativo per quegli enti che avevano approvato il bilancio dopo il 1° settembre.

¹³³ A proposito di ricorso all'indebitamento da parte di Regioni, Comuni e Città metropolitane, l'art. 10 della l. n. 243/2013, concernente disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ha ribadito il limite del suo utilizzo esclusivo per finanziare spese di investimento. A tal proposito, come precisato dal citato art. 10, le operazioni possono essere effettuate contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali devono essere evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari, nonché le modalità di copertura dei relativi oneri. Le predette operazioni di indebitamento devono essere effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, che garantiscono, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale degli Enti territoriali della Regione interessata, compresa la Regione medesima. Tuttora in vigore è la disposizione (art. 30, co. 7, della l. n. 183/2011) che prevede l'obbligo per la concessione di mutui e prestiti obbligazionari di presentazione all'istituto finanziatore o all'intermediario finanziario di apposita attestazione, dalla quale risulti il conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità per l'anno precedente. I limiti all'indebitamento previsti dall'art. 204 del TUEL sono stati modificati in forza delle disposizioni recate dal decreto legge n. 76/2013. In particolare, il rapporto fra l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui e prestiti obbligazionari, al netto dei contributi statali in conto interessi, e l'importo delle entrate correnti del rendiconto del penultimo esercizio, deve essere pari all'8% e tale limite deve essere rispettato nell'anno di assunzione dei nuovi mutui.

per il 2013), in vista di una corretta applicazione dei principi fissati dal novellato art. 81 della Costituzione, hanno escluso la possibilità per gli Enti locali di utilizzare entrate da plusvalore, derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per spese aventi carattere non permanente e, quindi, anche per spese correnti non ripetitive. Il successivo comma 442 ha abrogato l'art. 1, co. 66, della l. n. 311/2004 ed ha esteso il predetto divieto anche alla copertura della quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui.

I suddetti proventi, ai sensi del comma 443, possono essere utilizzati esclusivamente per spese di investimento, per sanare squilibri di parte capitale e per la riduzione del debito. Infine, il comma 444 ha integrato il testo dell'art. 193 del TUEL, consentendo il riequilibrio anche attraverso la deliberazione di incrementi di aliquote e tariffe successivamente alla data di adozione del bilancio di previsione.

Per quanto riguarda i limiti alla spesa, nel corso dell'esercizio 2013 hanno trovato applicazione, innanzitutto, le disposizioni recate dalla citata legge di stabilità, che, al comma 138, ha previsto il divieto per l'anno 2013 di acquisto di immobili a titolo oneroso e di stipula di contratti di locazione passiva, salvo che si tratti di rinnovi o di sostituzione a condizioni più vantaggiose. Il divieto dell'acquisto di immobili senza adeguata dimostrazione dell'indispensabilità, attestata dal responsabile del provvedimento, è stato confermato anche per il 2014.

Il comma 141 della legge di stabilità per il 2013 ha introdotto il divieto di spese per acquisti di mobili ed arredi di ammontare superiore al 20% della spesa media sostenuta negli anni 2010-2011¹³⁴, che risulta confermato anche per il 2014.

Limiti stringenti sono stati ribaditi con riferimento, altresì, all'acquisto di autovetture ed alla stipula di contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture, per i quali è stato previsto il divieto e la revoca delle procedure avviate a far data dal 9 ottobre 2012, peraltro, confermato dalla legge di stabilità per il 2014, che ha, fra l'altro, subordinato il rinnovo dei contratti di locazione all'avvenuta concessione del nulla osta da parte dell'Agenzia del demanio¹³⁵.

¹³⁴ Fatta eccezione per gli acquisti di mobili per uso scolastico e per i servizi all'infanzia nonché per i Comuni che hanno subito il terremoto nel 2012 e per i progetti di sviluppo e coesione. Inoltre il comma 144 ha escluso che le restrizioni si applicassero anche per i servizi della sicurezza pubblica e per i servizi sociali, volti a garantire livelli minimi di assistenza.

¹³⁵ Le misure introdotte dalla legge di stabilità per il contenimento della spesa corrente sono state: a) l'acquisto di mobili ed arredi (ex art. 1, co. 141 della l. 24 dicembre 2012, n. 228), ridotto dell'80% rispetto alla media degli esercizi 2010-2011; b) le spese per relazioni pubbliche la cui decurtazione ammonta all'80%; c) la spesa per missioni e per formazione ridotta del 50%; d) l'acquisto di autovetture e la stipula di contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture vietati per il 2013, ai sensi dell'art. 1, commi 138 e 143 dell'anzidetta legge di stabilità; e) la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché l'acquisto di buoni taxi voci per le quali la spesa complessiva risulta limitata al 50% dell'ammontare registrato nel 2011 ex d.l. n. 101/2013; f) l'acquisto di immobili a titolo oneroso vietato ai sensi dell'art. 12, co. 1 *quater*, del d.l. n. 98/2011; g) l'affidamento di incarichi di consulenza in materia informatica vietato ex art. 1, commi 146 e 147; h) l'utilizzo degli istituti della proroga e del rinnovo nell'affidamento di incarichi di collaborazione.

Specifiche limitazioni sono state introdotte dai commi 146 e 147 della legge n. 228/2012 al conferimento di incarichi di consulenza informatica e di collaborazione coordinata e continuativa¹³⁶.

Infine, il comma 572 ha reso definitivo il divieto di ricorso da parte degli Enti locali all'uso dei derivati per i quali è possibile l'estinzione anticipata e la ristrutturazione.

TAB n.4 /SC**Comuni triennio 2011 - 2013. Spesa corrente suddivisa in interventi stanziamenti conto competenza**

| descrizione intervento | Stanziamenti conto competenza 2011 | Stanziamenti Conto competenza 2012 | Stanziamenti conto competenza 2013 | Importi in migliaia di euro | |
|--|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--|--|
| | | | | Stanziamenti conto competenza var. % 2011/2012 | Stanziamenti conto competenza var. % 2012/2013 |
| 1.personale | 14.053.459 | 13.590.700 | 13.275.373 | -3,29 | -2,32 |
| 2.acquisto di beni di consumo e/o di materie prime | 1.522.868 | 1.472.649 | 1.398.667 | -3,30 | -5,02 |
| 3.prestazioni di servizi | 23.845.997 | 24.783.558 | 26.183.877 | 3,93 | 5,65 |
| 4.utilizzo di beni di terzi | 567.989 | 593.557 | 571.628 | 4,50 | -3,69 |
| 5.trasferimenti | 5.620.975 | 5.630.415 | 9.049.949 | 0,17 | 60,73 |
| 6.interessi passivi e oneri finanziari diversi | 2.002.833 | 1.939.380 | 1.794.576 | -3,17 | -7,47 |
| 7.imposte e tasse | 1.190.325 | 1.273.297 | 1.137.929 | 6,97 | -10,63 |
| 8.oneri straordinari della gestione corrente | 1.025.555 | 1.485.347 | 2.182.698 | 44,83 | 46,95 |
| 9.ammortamenti di esercizio | 29.582 | 16.031 | 16.966 | -45,81 | 5,83 |
| 10.fondo svalutazione crediti | 312.994 | 1.518.545 | 1.587.115 | 385,17 | 4,52 |
| 11.fondo di riserva | 95.881 | 129.131 | 144.971 | 34,68 | 12,27 |
| Totale | 50.268.457 | 52.432.610 | 57.343.748 | 4,31 | 9,37 |

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

¹³⁶ Il conferimento è possibile, alla luce di tali disposizioni, solo in casi eccezionali per i primi e solo per esigenze temporanee ed altamente qualificate per i secondi. Tali limiti per l'affidamento di collaborazioni esterne risultano estesi ora anche alle società controllate direttamente o indirettamente dagli enti locali.

TAB n.5/SC**Comuni triennio 2011 - 2013. Spesa corrente suddivisa in interventi
impegni conto competenza***Importi in migliaia di euro*

| descrizione intervento | Impegni conto competenza 2011 | Impegni conto competenza 2012 | Impegni Conto competenza 2013 | Impegni conto competenza var. % 2011/2012 | Impegni conto competenza var. % 2012/2013 |
|--|--|--|--|---|---|
| 1.personale | 13.796.211 | 13.295.812 | 13.005.732 | -3,63 | -2,18 |
| 2.acquisto di beni di consumo e/o di materie prime | 1.352.225 | 1.310.952 | 1.227.475 | -3,05 | -6,37 |
| 3.prestazioni di servizi | 22.696.858 | 23.637.629 | 24.787.879 | 4,14 | 4,87 |
| 4.utilizzo di beni di terzi | 533.946 | 562.175 | 538.791 | 5,29 | -4,16 |
| 5.trasferimenti | 4.983.498 | 5.010.402 | 6.668.453 | 0,54 | 33,09 |
| 6.interessi passivi e oneri finanziari diversi | 1.946.888 | 1.880.522 | 1.733.727 | -3,41 | -7,81 |
| 7.imposte e tasse | 1.088.988 | 1.167.173 | 1.041.399 | 7,18 | -10,78 |
| 8.oneri straordinari della gestione corrente | 775.598 | 804.583 | 1.296.582 | 3,74 | 61,15 |
| 9.ammortamenti di esercizio | 189 | 403 | 312 | 113,20 | -22,51 |
| 10.fondo svalutazione crediti | 4.005 | 7.038 | 2.673 | 75,73 | -62,02 |
| 11.fondo di riserva | 4.025 | 8.515 | 1.040 | 111,54 | -87,79 |
| Totale | 47.182.432 | 47.685.204 | 50.304.063 | 1,07 | 5,49 |

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

Passando alla disamina dei dati da rendiconto esposti nelle tabelle sopra riportate, emerge la sostanziale conferma delle osservazioni sviluppate in sede di analisi dei flussi di cassa. Infatti, gli stanziamenti e gli impegni dell'esercizio 2013 relativi all'intervento 2 "acquisto di beni e materie prime" mostrano una contrazione pari rispettivamente al 5% ed al 6%. I pagamenti nel caso osservato relativi solo alla competenza mostrano anch'essi una contrazione di un punto percentuale superiore allo scostamento in negativo degli impegni (-7%). Il predetto andamento è determinato dalla riduzione genericamente registrata in tutto il Paese, ma particolarmente per i Comuni ricadenti nelle aree del Nord (-9% Nord est, -7,6% Nord Ovest in termini di impegni registrati nel 2013 rispetto a quelli registrati nel precedente esercizio) ed in quella del Centro (-7,7%), come si evince dalle tabelle riportate in appendice.

TAB n.6/SC

Comuni triennio 2011 - 2013. Spesa corrente suddivisa in interventi pagamenti conto competenza

Importi in migliaia di euro

| descrizione intervento | Pagamenti Conto competenza 2011 | Pagamenti conto competenza 2012 | Pagamenti conto competenza 2013 | Pagamenti conto competenza var. % 2011/2012 | Pagamenti conto competenza var. % 2012/2013 |
|--|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---|---|
| 1.personale | 12.601.831 | 12.195.157 | 11.948.727 | -3,23 | -2,02 |
| 2.acquisto di beni di consumo e/o di materie prime | 818.884 | 787.020 | 730.025 | -3,89 | -7,24 |
| 3.prestazioni di servizi | 14.230.108 | 14.698.894 | 16.007.932 | 3,29 | 8,91 |
| 4.utilizzo di beni di terzi | 380.332 | 398.838 | 405.821 | 4,87 | 1,75 |
| 5.trasferimenti | 3.056.014 | 2.938.987 | 3.827.548 | -3,83 | 30,23 |
| 6.interessi passivi e oneri finanziari diversi | 1.881.594 | 1.834.973 | 1.702.634 | -2,48 | -7,21 |
| 7.imposte e tasse | 879.707 | 862.406 | 849.369 | -1,97 | -1,51 |
| 8.oneri straordinari della gestione corrente | 347.119 | 348.616 | 541.480 | 0,43 | 55,32 |
| 9.ammortamenti di esercizio | - | - | - | - | - |
| 10.fondo svalutazione crediti | - | - | - | - | - |
| 11.fondo di riserva | 3.900 | 6.646 | 1 | 70,42 | -99,99 |
| Totale | 34.199.489 | 34.071.536 | 36.013.536 | -0,37 | 5,70 |

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

L'andamento in contrazione viene controbilanciato, in qualche misura, dall'incremento registrato nello scostamento degli impegni e dei pagamenti dell'intervento 3 "prestazione di servizi" registrati nel 2013 rispetto a quelli dell'esercizio precedente (+5% e +9% circa). Incremento quest'ultimo anch'esso analogamente osservato nell'analisi dei flussi di cassa ed in linea con il generale trend in crescita, sebbene contenuta, delle spese correnti, i cui impegni relativi al 2013 sono incrementati rispetto al 2012 di più di 5 punti percentuali.

Al risultato nazionale hanno contribuito in particolare i Comuni ricadenti nell'area Nord-Est e nello specifico quelli delle Regioni Friuli-Venezia Giulia (+12,6% impegni e +15,7% pagamenti) ed Emilia-Romagna (+25,4% impegni e +28,9% pagamenti) come si evidenzia nelle tabelle riportate in appendice.

Ancora con riferimento alle spese del Titolo I resta da osservare che anche per l'intervento 6 "interessi passivi" il trend in contrazione è confermato dall'analisi dei dati da rendiconto (-7,2%) rispetto a quelli di cassa registrati con il sistema SIOPE (-7,3%).

Per quanto riguarda, poi, la spesa di personale (inter. 1), per la quale si fa rinvio alle tabelle in appendice, le risultanze dei rendiconti dei 6.669 enti monitorati mostrano una pur lieve contrazione attestatasi intorno al 2% sia per gli impegni che per i pagamenti, frutto di una contrazione generalizzata su tutto il territorio nazionale e lievemente più accentuata per i Comuni ricadenti nell'area Centro-Sud (-2,2% e -3,7%).

TAB n.7 SC**Comuni triennio 2011 - 2013. Spesa corrente articolata in funzioni stanziamenti conto competenza***Importi in migliaia di euro*

| Funzione | Stanziamenti conto competenza 2011 | Stanziamenti conto competenza 2012 | Stanziamenti conto competenza 2013 | Stanziamenti conto competenza var. % 2011-2012 | Stanziamenti conto competenza var. % 2012-2013 |
|---|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--|--|
| funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo | 15.149.039 | 16.560.469 | 20.317.671 | 9,32 | 22,69 |
| funzione 2 - funzioni relative alla giustizia | 287.379 | 295.596 | 291.274 | 2,86 | -1,46 |
| funzione 3 - funzioni di polizia locale | 2.826.774 | 2.829.525 | 2.812.850 | 0,10 | -0,59 |
| funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica | 4.893.377 | 4.867.463 | 4.843.576 | -0,53 | -0,49 |
| funzione 5 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali | 1.618.489 | 1.558.906 | 1.509.597 | -3,68 | -3,16 |
| funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo | 718.261 | 702.802 | 692.468 | -2,15 | -1,47 |
| funzione 7 - funzioni nel campo turistico | 307.662 | 298.265 | 295.354 | -3,05 | -0,98 |
| funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti | 5.344.401 | 5.705.983 | 5.813.044 | 6,77 | 1,88 |
| funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente | 9.865.992 | 10.445.064 | 11.690.428 | 5,87 | 11,92 |
| funzione 10 - funzioni nel settore sociale | 8.301.187 | 8.141.928 | 8.147.654 | -1,92 | 0,07 |
| funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico | 450.642 | 425.862 | 414.915 | -5,50 | -2,57 |
| funzione 12 - funzioni relative a servizi produttivi | 505.255 | 600.748 | 514.917 | 18,90 | -14,29 |
| Totale | 50.268.457 | 52.432.610 | 57.343.748 | 4,31 | 9,37 |

Fonte: Sezione delle autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

Volgendo l'osservazione ai dati articolati per funzioni si ricavano ulteriori conclusioni relative all'aumento generalizzato delle spese per funzioni legate all'amministrazione generale, alla gestione ed al controllo (+12% per gli impegni e +9,3% pagamenti) e la significativa riduzione delle spese per funzioni relative ai servizi produttivi (-7,2% impegni e -10% pagamenti).

TAB n.8/SC**Comuni triennio 2011 - 2013. Spesa corrente articolata in funzioni impegni conto competenza***Importi in migliaia di euro*

| Funzione | Impegni conto competenza 2011 | Impegni conto competenza 2012 | Impegni conto competenza 2013 | Impegni conto competenza var. % 2011-2012 | Impegni conto competenza var. % 2012-2013 |
|---|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---|---|
| funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo | 13.884.610 | 13.672.287 | 15.306.485 | -1,53 | 11,95 |
| funzione 2 - funzioni relative alla giustizia | 270.779 | 280.237 | 277.282 | 3,49 | -1,05 |
| funzione 3 - funzioni di polizia locale | 2.748.816 | 2.727.881 | 2.716.616 | -0,76 | -0,41 |
| funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica | 4.665.270 | 4.671.157 | 4.632.119 | 0,13 | -0,84 |
| funzione 5 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali | 1.520.511 | 1.446.504 | 1.413.051 | -4,87 | -2,31 |
| funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo | 681.167 | 666.570 | 654.842 | -2,14 | -1,76 |
| funzione 7 - funzioni nel campo turistico | 280.052 | 266.523 | 263.864 | -4,83 | -1,00 |
| funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti | 5.179.317 | 5.521.254 | 5.558.231 | 6,60 | 0,67 |
| funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente | 9.424.824 | 10.029.069 | 11.192.730 | 6,41 | 11,60 |
| funzione 10 - funzioni nel settore sociale | 7.678.270 | 7.508.898 | 7.441.521 | -2,21 | -0,90 |
| funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico | 401.021 | 383.812 | 373.168 | -4,29 | -2,77 |
| funzione 12 - funzioni relative a servizi produttivi | 447.795 | 511.013 | 474.153 | 14,12 | -7,21 |
| Totale | 47.182.432 | 47.685.204 | 50.304.063 | 1,07 | 5,49 |

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

TAB n.9 /SC

Comuni triennio 2011 - 2013. Spesa corrente articolata in funzioni pagamenti conto competenza*Importi in migliaia di euro*

| Funzione | Pagamenti conto competenza 2011 | Pagamenti conto competenza 2012 | Pagamenti conto competenza 2013 | Pagamenti conto competenza var. % 2011-2012 | Pagamenti conto competenza var. % 2012-2013 |
|---|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---|---|
| funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo | 10.569.057 | 10.309.784 | 11.265.575 | -2,45 | 9,27 |
| funzione 2 - funzioni relative alla giustizia | 172.615 | 178.224 | 175.857 | 3,25 | -1,33 |
| funzione 3 - funzioni di polizia locale | 2.327.606 | 2.299.006 | 2.302.840 | -1,23 | 0,17 |
| funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica | 3.381.182 | 3.364.470 | 3.376.535 | -0,49 | 0,36 |
| funzione 5 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali | 1.145.366 | 1.085.052 | 1.051.822 | -5,27 | -3,06 |
| funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo | 503.137 | 489.141 | 479.920 | -2,78 | -1,89 |
| funzione 7 - funzioni nel campo turistico | 199.594 | 184.009 | 174.904 | -7,81 | -4,95 |
| funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti | 3.737.389 | 3.992.047 | 4.155.543 | 6,81 | 4,10 |
| funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente | 6.406.050 | 6.591.656 | 7.560.757 | 2,90 | 14,70 |
| funzione 10 - funzioni nel settore sociale | 5.110.496 | 4.894.636 | 4.834.442 | -4,22 | -1,23 |
| funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico | 293.332 | 281.899 | 274.406 | -3,90 | -2,66 |
| funzione 12 - funzioni relative a servizi produttivi | 353.665 | 401.613 | 360.935 | 13,56 | -10,13 |
| Totale | 34.199.489 | 34.071.536 | 36.013.536 | -0,37 | 5,70 |

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

2.5 La gestione in conto capitale. Gli effetti delle politiche pubbliche sulle entrate

Le Amministrazioni locali sono i principali protagonisti dello sviluppo infrastrutturale del paese, realizzando la maggior parte degli investimenti pubblici complessivi. Attorno alla metà dello scorso decennio circa l'80% degli investimenti pubblici era realizzato dalle Amministrazioni locali ed in particolare dai Comuni cui era riferibile poco meno della metà del totale. 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. Guardando ad un periodo congruo a consentire l'osservazione di una solida linea di tendenza, in uno studio condotto dalla Banca d'Italia¹³⁷ emerge che la spesa per investimenti dei Comuni, nel periodo 2004-2010, dopo essere cresciuta per oltre un decennio, a partire dal 2005, ha registrato un'intensa fase di declino (-42,5% in Italia, da 456 a 262 euro *pro capite*). Andamento che

¹³⁷ Banca d'Italia "Eurosistema"- Questioni di economia e Finanza- "Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di Stabilità Interno e carenza di risorse." Novembre 2013

ancora non ha invertito la direzione anche se nel 2013 si è colto qualche segnale di cambiamento, sul quale si riferirà più avanti.

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 - che dal 2005 ha incluso tale spesa fra gli aggregati soggetti al vincolo - 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. Nel ricordato studio sul calo degli investimenti è stato evidenziato che i Comuni soggetti al patto di stabilità interno hanno mostrato un calo più intenso degli investimenti rispetto a quelli esenti. Al patto si addebitano, inoltre, il ritardo dei pagamenti in favore delle imprese e la formazione di elevati residui passivi.

La necessità di contrastare la sfavorevole congiuntura economica con un rilancio degli investimenti ha portato ad un alleggerimento dei vincoli sull'indebitamento per gli enti locali come definiti dall'art. n. 204 TUEL, migliorativi rispetto ai primi interventi restrittivi imposti dalle manovre del 2010-2011, nonché alla previsione della possibilità di superare tali limiti entro misure stabilite, come previsto dall'art. 5, co. 1, (per gli anni 2014 e 2015 è prevista la possibilità di superare i limiti di cui al comma 1 dell'art. n. 204 TUEL per un importo non superiore al capitale rimborsato nel precedente esercizio) e dall'art. 37, co. 3, del d.l. n. 66/2014, convertito dalla l. n. 89/2014, che per favorire la cessione dei crediti certificati prevede operazioni di ridefinizioni dei debiti in deroga al ripetuto limite del TUEL.

Nella stessa direzione si muovono anche le misure, in parte attuate, per lo sblocco dei pagamenti anche attraverso la concessione di spazi finanziari per pagamenti esclusi dai saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità, l'immissione di liquidità nel sistema operato dal d.l. n. 35/2013 ed un'estesa possibilità di certificazione dei crediti commerciali, senza pregiudicare i difficili equilibri dei saldi, realizzando 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 che rappresenta un elemento di resistenza, eventualmente arginato dalla garanzia dello Stato dei debiti ceduti, attraverso un meccanismo di ridefinizione e rifinanziamento, con l'intervento della Cassa Depositi e Prestiti (d.l. n. 66/2014, art. 37 e segg.).

La molteplicità di interventi di stimolo all'economia, qui solo accennati, ha consentito un maggiore dinamismo della finanza locale che, migliorando i pagamenti senza impegnare i saldi rilevanti per il patto grazie alle esclusioni, ha liberato risorse per gli investimenti.

In questo contesto vanno inquadrati i risultati da rendiconto 2013 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 dati SIOPE.

2.5.1 Le fonti di finanziamento e analisi dei dati da rendiconto

Le entrate destinate al finanziamento degli investimenti sono, di regola, quelle provenienti dall'indebitamento¹³⁸ (titolo V dell'entrata), nonché dalle alienazioni patrimoniali e dai trasferimenti di capitale dallo Stato, dalle Regioni (inclusi i fondi comunitari) e da altri soggetti, inclusi i proventi da concessioni edilizie (Titolo IV dell'entrata), gli avanzi di bilancio e l'avanzo di amministrazione.

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 che trovano un punto di differenziazione sostanziale nella natura esogena o endogena della fonte rispetto all'andamento degli investimenti: alla prima si riconducono i trasferimenti, alla seconda l'indebitamento e le altre fonti.

Nell'analizzare la dinamica delle singole fonti di entrata nella relazione sugli andamenti dei flussi di cassa, si evidenziavano le tre linee di tendenza che connotavano nell'esercizio 2013 l'andamento delle riscossioni delle entrate in conto capitale dei Comuni: decremento delle entrate da alienazioni di beni, incremento del ricorso alle anticipazioni di cassa e ripresa dell'indebitamento.

I risultati da rendiconto confermano tutte le tre tendenze.

Innanzitutto in termini di aggregato complessivo, gli accertamenti del titolo IV dell'entrata flettono del 16,6% del totale delle entrate del conto capitale nel 2012 e del 7,3% del 2013, mentre quelle del titolo V, dopo un calo dell'11,5% nel 2012, crescono del 63,4% nel 2013, con particolare peso, +131,7% del nuovo debito, e per l'incremento, +35,1%, delle risorse da anticipazione di cassa, segno di sofferenza finanziaria. In valore assoluto nel 2013 i maggiori accertamenti da indebitamento superano di 1,6 mld di euro quelli del 2012 e le anticipazioni di cassa di 1 mld circa.

Su base dimensionale, i dati da rendiconto confermano gli stessi andamenti anche per fasce demografiche (v. tabella AC7 in appendice), con la sola eccezione dei Comuni della prima fascia che, confermando la tradizionale tendenza ad utilizzare prevalentemente fonti esogene per finanziare gli investimenti, i trasferimenti, registrano un incremento del peso del titolo IV sulle entrate del conto capitale rispetto a quelle del titolo V.

Andando ad analizzare le dinamiche delle singole fonti, per quel che riguarda il Titolo IV, si coglie la conferma degli aspetti qualitativi sull'andamento delle entrate dei dati di cassa, dei quali può darsi una lettura coerente con gli effetti indotti dai provvedimenti di stimolo all'economia mirati a rimuovere la grave stasi dei pagamenti in favore delle imprese nei rapporti con la P.A. Guardando, infatti, al rapporto di composizione delle entrate in conto capitale e cioè all'incidenza percentuale della categoria sul titolo, dai dati da rendiconto degli

¹³⁸ Art. 3, co. 17, della l. n. 350 del 24 dicembre 2003 (finanziaria 2004).

esercizi 2011-2013, si evidenzia, innanzitutto, l'ulteriore rallentamento, rispetto ai due precedenti esercizi, degli accertamenti delle entrate da alienazioni dei beni immobili che dal 13,2% del 2012 (nel 2011 era il 17%) passano al 10%, ciò che denota la difficoltà a rendere concrete le reiterate misure di valorizzazione e dismissioni del patrimonio pubblico¹³⁹. Nell'ambito sempre del titolo IV, la flessione appare compensata dalla favorevole dinamica degli accertamenti delle entrate da trasferimenti da Stato e Regioni nel più recente esercizio esaminato, mentre arretrano i trasferimenti da altri soggetti, prevalentemente entrate da oneri di urbanizzazione che costituiscono una risorsa importante¹⁴⁰ pari, nell'esercizio 2013, al lordo delle depurazioni, al 28,1% degli accertamenti delle risorse del titolo IV (35,6% nel 2012) e al 45,6% delle riscossioni del medesimo titolo (55,3% nel 2012).

Due effetti simmetrici: i primi dovuti ai maggiori trasferimenti operati soprattutto dalle Regioni, +6,2% rispetto al 2012, imputabili, verosimilmente, alle disposizioni contenute dai dd.ll. n. 35 e n. 102, in base alle quali per le Regioni e le Province autonome è stata prevista l'esclusione dal computo delle spese finali rilevanti per il patto dei trasferimenti in favore degli Enti locali nel limite di 1,4 miliardi di euro, a valere sui residui passivi di parte corrente, purchè corrispondenti a residui attivi di Comuni e Province, da destinare al pagamento dei debiti in conto capitale, con priorità per il pagamento dei residui di parte capitale in favore degli Enti locali. È da precisare, comunque, che dai dati relativi ai trasferimenti di capitale dalle Regioni, disaggregato per ente regionale, si evince che il risultato finale è sintesi di andamenti disomogenei, tra i quali figurano gli incrementi determinanti registrati dai Comuni della Regione Campania (+51,6%), la flessione degli accertamenti per i Comuni delle Regioni del Nord-Ovest e del Centro, con qualche eccezione all'interno della stessa macroarea (v. tabella n. AC8 in appendice). Il secondo effetto cui si accennava è quello del decremento pari al 26,6% delle risorse da trasferimenti da altri soggetti, in valore assoluto oltre un miliardo in meno di accertamenti, correlati ad uno dei più gravi aspetti della congiuntura economica e cioè alla difficoltà di una ripresa delle attività edilizie.

¹³⁹ Art. 27 d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214; art. 12, 33, 33 *bis*, 33 *ter*, d.l. 6 luglio 2011, n. 98 convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2011, n. 111; art. 3, co. 14, d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135; art. 56-*bis* del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98.

¹⁴⁰ 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 l. n. 10 del 1977 (cosiddetta legge Bucalossi). Tuttavia, l'art. 2, co. 8, della legge finanziaria per il 2008, successivamente modificato, prima, dall'art. 2, co. 41, del d.l. n. 225/2010, convertito dalla l. n. 10/2011 e, poi, dall'art. 10, co. 4-*ter* del d.l. n. 35/2013, convertito dalla l. n. 64/2013 e prorogato dall'art. 13, co. 1 del d.l. n. 47/2014, per gli anni 2008-2014 prevede, quale eccezione, che i proventi delle concessioni edilizie 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 dato indicato in tabella, tratto dal quadro riassuntivo dei risultati differenziali, rappresenta le risorse deviate a copertura di spese correnti.