

punti percentuali²⁶⁷ registrato con riferimento alla voce *partecipazioni azionarie* dei comuni con popolazione compresa fra i 10.000 ed i 20.000 abitanti (cfr. tabelle in appendice).

In controtendenza rispetto al risultato nazionale deve leggersi l'incremento della voce *concessione di crediti*, pari a 93 punti percentuali²⁶⁸.

2.10 Raffronto tra flussi di cassa in entrata e flussi in uscita dei comuni

Come di consueto nell'analisi sui flussi di cassa, si mostrano di seguito i saldi, che mettono a raffronto i dati relativi alla parte attiva della gestione considerata con quelli della parte passiva e che non possono considerarsi esaustivi degli esiti della stessa, dovendo trovare opportuno completamento nella rappresentazione degli equilibri.²⁶⁹

Tabella n. 22– Comuni– Saldo gestione di parte corrente

	2011	2012	2013	2014
Entrate correnti +	54.073.705	57.557.260	58.117.735	57.677.457
Spese correnti -	52.784.617	52.368.949	56.819.772	56.168.989
Rimborso prestiti (interventi III - IV e V) -	3.671.830	4.103.673	3.646.490	3.869.471
SALDO GESTIONE DI PARTE CORRENTE	-2.382.742	1.084.638	-2.348.528	-2.361.003

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Il saldo fra le partite attive e quelle passive di parte corrente mostra valore negativo pari a 2 mld e 361 mln di euro, analogamente al saldo dell'esercizio 2013, risentendo degli stessi effetti che, presumibilmente, avevano determinato i flussi di cassa di quest'ultimo esercizio, caratterizzato dall'applicazione del d.l. n. 35/2013 e degli ampliati limiti alle anticipazioni di tesoreria (a tal proposito cfr. infra par. 2.1, 2.2 e 2.9).

Tabella n. 23– Comuni– Saldo gestione di parte capitale

	2011	2012	2013	2014
Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti di capitale (Titolo IV al netto delle riscossioni di crediti) +	10.543.940	9.979.318	9.079.198	8.163.005
Entrate derivanti da accensione di prestiti (Titolo V Categorie 3 ^a e 4 ^a) +	3.401.621	3.941.666	6.285.625	4.880.191
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	14.094.290	13.785.599	12.692.609	10.458.669
Saldo gestione di parte capitale	-148.729	135.385	2.672.214	2.584.527

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

²⁶⁷ Lo scostamento è attribuibile ai pagamenti registrati con riferimento al Comune di San Vito al Tagliamento (PN) per complessivi 179 mila euro.

²⁶⁸ L'incremento registrato risulta riferibile principalmente al Comune di Rocchetta S. Antonio (FG) che fa registrare pagamenti sul cod. 2092 pari ad 1 mln di euro.

²⁶⁹ I dati esposti nelle tabelle riportate in questo paragrafo non coincidono con quelli rappresentati nell'omologa parte del referto sui flussi di cassa degli enti territoriali, approvato con delibera n.20/2014. La ragione di tale discrasia sarebbe da attribuirsi alla separata rappresentazione dei dati delle gestioni commissariali ed in particolare alla mancata inclusione dei dati della gestione commissariale del Comune di Roma (statuita dall'art.78 del d.l. n.112/2008, sulla cui legittimità costituzionale si è espressa la Consulta con sentenza n.154/2013) che da sola rappresenta la voce principale della differenza evidenziata.

Il saldo delle partite in conto capitale mostra segno positivo e valore pari a 2 mld e 585 mln e segue il *trend* degli esercizi precedenti che avevano, a loro volta, invertito l'andamento degli ultimi anni.

Il miglioramento del saldo è dovuto al calo registratosi nelle spese di parte capitale al netto delle concessioni crediti, dimostrativo della incapacità di utilizzo delle risorse a disposizione degli enti per tale tipologia di spesa. Effetti che non riescono a trovare compiuta dimostrazione nei flussi di cassa, poco inclini, per natura, a dare conto in modo immediato degli esiti degli interventi del legislatore in materia che hanno mutato, come detto sopra, le regole del Patto di stabilità interno.

Tabella n.24 – Comuni– Saldo gestione delle anticipazioni

	2011	2012	2013	2014
Entrata Titolo - V categoria 1 anticipazioni di cassa	4.294.355	4.291.184	5.710.798	5.988.502
Entrata Titolo V- categoria 2 finanziamenti a breve	1.378.916	99.877	29.651	122.500
Totale entrate da anticipazioni e finanziamenti a breve	5.673.271	4.391.061	5.740.450	6.111.002
Spesa Titolo III - intervento 1 anticipazioni di cassa	4.018.375	4.491.576	5.190.416	5.790.824
Spesa Titolo III intervento - 2 finanziamenti a breve	94.939	38.800	41.349	39.879
Totale spese per anticipazioni e finanziamenti a breve	4.113.314	4.530.376	5.231.764	5.830.702
SALDO ANTICIPAZIONI	1.559.957	-139.315	508.686	280.300

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

L'elevato livello delle anticipazioni di cassa, riscontrato anche con riferimento al 2014, dimostra il permanere di una diffusa sofferenza di liquidità degli enti esaminati, ai quali è stato consentito un incremento del margine di ricorso alle anticipazioni, come è stato già ricordato con le modifiche introdotte dalla legge di stabilità 2014 all'art.222 del TUEL.

Il saldo, comunque, rispetto al valore negativo mostrato dall'esercizio 2012 si è stabilizzato su valori positivi e si riduce nel passaggio dal 2013 (509 mln) al 2014 (280 mln).

Tabella n. 25-Comuni-Saldo della gestione conto terzi

ENTRATE TITOLO VI	2011	2012	2013	2014
Ritenute previdenziali e assistenziali al personale	1.322.642	1.265.573	1.228.582	1.194.962
Ritenute erariali	2.764.778	2.670.598	2.575.911	2.395.112
Altre ritenute al personale per conto di terzi	395.399	387.355	384.941	376.995
Depositi cauzionali	67.821	68.491	58.796	57.842
Rimborso spese per servizi per conto di terzi	1.696.936	1.512.964	1.348.839	1.363.016
Rimborsi spese elettorali a carico di altre amministrazioni	84.440	150.805	128.335	116.931
Rimborso di anticipazione di fondi per il servizio economato	110.357	102.277	87.682	84.834
Depositi per spese contrattuali	34.267	46.944	25.707	25.071
TOTALE ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	6.476.641	6.205.009	5.838.793	5.614.763

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 26-Comuni-Saldo della gestione conto terzi

SPESE TITOLO IV	2011	2012	2013	2014
Ritenute previdenziali e assistenziali al personale	1.319.132	1.265.129	1.230.475	1.197.616
Ritenute erariali	2.742.184	2.673.650	2.590.936	2.434.758
Altre ritenute al personale per conto di terzi	391.687	391.532	389.328	378.504
Restituzione di depositi cauzionali	63.858	61.235	467.873	51.039
Spese per consultazioni elettorali a carico di altre amministrazioni	189.559	45.342	198.335	123.534
Altre spese per servizi per conto di terzi	1.855.457	1.641.398	1.284.654	1.195.300
Anticipazione di fondi per il servizio economato	111.028	97.407	85.100	85.254
Depositi per spese contrattuali	31.965	51.072	26.509	26.222
TOTALE SPESE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	6.704.869	6.226.765	6.273.211	5.492.228

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 27-Comuni-Saldo della gestione conto terzi

	2011	2012	2013	2014
Totale entrate da servizi per conto di terzi	6.476.641	6.205.009	5.838.793	5.614.763
Totale spese da servizi per conto di terzi	6.704.869	6.226.765	6.273.211	5.492.228
SALDO SERVIZI PER CONTO DI TERZI	-228.228	-21.757	-434.418	122.535

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Infine, come dimostrato dalle tabelle sopra riportate, il saldo fra le entrate e le spese per servizi conto terzi nel 2014²⁷⁰ inverte il *trend* degli esercizi precedenti, giacché mostra segno positivo ed un valore in termini assoluti pari a 122,5 mln di euro, il che dimostra uno squilibrio significativo fra entrate e spese che dovrebbero essere coincidenti. A tale risultato hanno contribuito più voci di spesa, fra cui quella generale e quella per consultazioni elettorali. Peraltro, occorre al riguardo sottolineare come per tale specifica voce di spesa, in ragione della necessità di garantire le verifiche dell'equivalenza fra gli accertamenti e gli impegni, è stata prevista una deroga al principio generale di competenza finanziaria potenziata²⁷¹.

2.11 Saldo delle disponibilità liquide

La tabella riportata di seguito riepiloga, con riferimento agli esercizi 2011-2014, gli andamenti di cassa registrati dai comuni a livello nazionale per quanto riguarda la gestione del conto corrente di Tesoreria e delle disponibilità liquide.

²⁷⁰ Alla luce della definizione contenuta al punto 7 del principio contabile applicato della contabilità finanziaria (all.4/2 al d.lgs.n.118/2011) per *servizi per conto di terzi* devono intendersi le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti, in assenza di qualsivoglia discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'ente che non decide né l'ammontare, né i tempi ed i destinatari. Fra queste operazioni rientrano quelle che l'ente svolge in qualità di *capofila* e la riscossione tributi. Non sono, altresì, da considerarsi *servizi conto terzi* le operazioni di spesa che comportino autonomia decisionale e discrezionalità, i finanziamenti comunitari, le operazioni in attesa di imputazione definitiva in bilancio, le operazioni svolte per conto di altri soggetti (articolazione organizzativa dell'ente) che non abbiano un proprio bilancio in cui contabilizzare le operazioni in questione.

²⁷¹ Le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo ad entrate e spese per conto di terzi devono essere registrate ed imputate all'esercizio in cui l'obbligazione è perfezionata e non a quello in cui la stessa diviene esigibile.

Nella tabella sono riportati i saldi complessivi della gestione di cassa risultanti dalle scritture del tesoriere, partendo dal fondo di cassa dell'ente all'inizio dell'anno, cui devono aggiungersi le riscossioni effettuate dall'ente e devono sottrarsi i pagamenti relativi allo stesso periodo. In tal modo si ricava la consistenza delle giacenze del conto corrente di tesoreria intestato all'ente, una parte del quale viene evidenziata dal cod. 1450 come vincolata per pignoramenti.

La consistenza del fondo cassa all'inizio dell'anno risulta confermata negli esercizi considerati dall'analisi, mentre il fondo cassa alla fine dell'anno appare nel 2014 incrementato rispetto allo stesso valore registrato alla fine dell'esercizio 2013, per l'evidente ragione che risulta positivamente variata la differenza fra incassi e pagamenti dell'anno (pari a circa 536 mln di euro) rispetto a quella di segno negativo evidenziatasi per il 2013 (pari a circa 120 mln di euro).

Si conferma, altresì, l'anomalia segnalata nel precedente referto circa la mancata coincidenza fra il fondo di cassa alla fine dell'esercizio e quello all'inizio dell'esercizio immediatamente successivo, anche con riferimento all'apertura del 2014 (15 mld e 883 mln di euro) rispetto alla chiusura del 2013 (15 mld e 855 mln di euro).

Per quanto riguarda le disponibilità liquide, i dati riportati nella tabella specificano alcuni codici SIOPE relativi ai fondi gestiti dall'Istituto tesoriere ma giacenti al di fuori del conto di tesoreria, distinguendo fra quelli che si considerano liberi (cod. 2100), sia liquidi che investiti in attività finanziarie, e quelli che risultano essere vincolati e che derivano esclusivamente da operazioni di movimento dei fondi non soggette alla disponibilità della Tesoreria unica (cod. 2200). Per questi ultimi valori si assiste ad una sostanziale conferma di quelli espressi negli esercizi precedenti. Piccole variazioni, per il vero poco significative, hanno riguardato nel corso degli esercizi 2011-2014 i fondi giacenti presso conti correnti e di deposito intestati agli enti ma gestiti da istituti di credito diversi dal Tesoriere, riguardanti le disponibilità liquide tanto libere quanto vincolate. Diverse appaiono le risultanze rivenienti dalla lettura del dato relativo al saldo della contabilità speciale di tesoreria unica²⁷².

²⁷² Come è noto, ai sensi dell'art. 35, c. 8, del d.l. n. 1/2012 concernente "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, è sospeso il regime di tesoreria unica previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 279/1997 e si applicano transitoriamente, con esclusione delle disponibilità rivenienti da operazioni di mutuo, di prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da contributi in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato delle Regioni e delle altre pubbliche amministrazioni, le disposizioni di cui all'art. 1 della l. n. 720/1984 che a suo tempo introdussero il sistema di tesoreria unica.

Tabella n. 28/Conto corrente di tesoreria esercizio 2011-2014

Cod.	CONTO CORRENTE DI TESORERIA		Importi in migliaia di euro			
			2011	2012	2013	2014
1100	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALL' INIZIO DELL'ANNO	Consistenza all'inizio dell'anno delle giacenze del conto corrente di tesoreria intestato all'ente, gestito dall'Istituto di credito tesoriere (presso il tesoriere e presso la Tesoreria Provinciale dello Stato), così come risultano dalle scritture del tesoriere.	15.332.197	14.705.488	15.975.265	15.833.028
1200	RISCOSSIONI EFFETTUATE DALL'ENTE A TUTTO IL MESE	Incassi (con e senza ordinativo di incasso) effettuate dal tesoriere a tutto il mese di riferimento.	78.114.043	79.541.913	82.055.906	81.344.244
1300	PAGAMENTI EFFETTUATI DALL'ENTE A TUTTO IL MESE	Pagamenti (con e senza ordinativo di pagamento) effettuati dal tesoriere a tutto il mese di riferimento.	79.576.484	78.167.096	82.175.567	80.808.106
1400	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO	Consistenza alla fine del mese di riferimento, delle giacenze del conto corrente di tesoreria intestato all'ente, gestito dall'Istituto di credito tesoriere (presso il tesoriere e presso la Tesoreria Provinciale dello Stato), così come risultano dalle scritture del tesoriere.	14.567.117	16.080.305	15.855.604	16.369.166
1450	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO - QUOTA VINCOLATA	Consistenza, alla fine del mese di riferimento, delle giacenze del conto corrente di tesoreria intestato all'ente, vincolate per pignoramenti. L'importo cui fa riferimento la presente voce costituisce un "di cui" dell'importo di cui al codice 1400.	200.406	213.755	188.445	183.495.

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE aggiornati al 14.05.2015/Importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella n. 28/Disponibilità liquide esercizio 2011-2014 (segue)

Cod.	FONDI DELL'ENTE PRESSO IL TESORIERE AL DI FUORI DEL CONTO DI TESORERIA		Importi in migliaia di euro			
			2011	2012	2013	2014
2100	DISPONIBILITÀ LIQUIDE LIBERE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE	Consistenza, alla fine del mese, di tutti i fondi liberi, sia liquidi che investiti in attività finanziarie, giacenti presso i conti correnti e di deposito intestati all'ente, gestiti dall'Istituto Tesoriere, diversi dal conto corrente di tesoreria. Tali disponibilità possono derivare solo da operazioni di movimento dei fondi non soggette alle disposizioni sulla tesoreria unica, dal conto corrente di tesoreria ad altri conti correnti bancari. Comprende i conti intestati all'ente per le gestioni dei funzionari delegati, delle casse economali, i depositi cauzionali. Ai titoli, alle partecipazioni azionarie, alle quote di capitale, e altri eventuali strumenti finanziari depositati dall'ente presso l'Istituto tesoriere, deve essere attribuito un valore pari a quello nominale.	3.034.621	3.068.996	2.886.503	2.886.308
2200	DISPONIBILITÀ LIQUIDE VINCOLATE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE	Consistenza, alla fine del mese, di tutti i fondi vincolati, sia liquidi che investiti in attività finanziarie, giacenti presso i conti correnti e di deposito intestati all'ente, gestiti dall'Istituto Tesoriere, diversi dal conto corrente di tesoreria. Tali disponibilità possono derivare solo da operazioni di movimento dei fondi non soggette alle disposizioni sulla tesoreria unica, dal conto corrente di tesoreria ad altri conti correnti bancari. Ai titoli, alle partecipazioni azionarie, alle quote di capitale, e altri eventuali strumenti finanziari depositati dall'ente presso l'Istituto tesoriere, deve essere attribuito un valore pari a quello nominale.	1.308.866	1.052.388	1.064.312	1.031.148

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE aggiornati al 14.05.2015/Importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella n. 28/ Disponibilità liquide esercizio 2011-2014 (segue)

Cod.	FONDI DELL'ENTE PRESSO ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	Importi in migliaia di euro			
		2011	2012	2013	2014
2300	DISPONIBILITÀ LIQUIDE LIBERE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE	102.395	90.166	119.543	100.658
2400	DISPONIBILITÀ LIQUIDE VINCOLATE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE	114.710	77.689	36.521	41.960

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE aggiornati al 14.05.2015/Importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella n. 28/ Disponibilità liquide esercizio 2011-2014 (segue)

Cod.	CONCORDANZA TRA CONTO DI TESORERIA E CONTABILITÀ SPECIALE DI TESORERIA UNICA		Importi in migliaia di euro			
			2011	2012	2013	2014
1500	DISPONIBILITÀ LIQUIDE PRESSO IL CONTO DI TESORERIA SENZA OBBLIGO DI RIVERSAMENTO A FINE PERIODO DI RIFERIMENTO, COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE	Consistenza delle disponibilità liquide, comprese quelle temporaneamente reimpiegate in operazioni finanziarie, effettivamente giacenti presso il tesoriere nel conto corrente di tesoreria, in quanto escluse dall'obbligo di riversamento in Tesoreria Unica. Tali disponibilità, per gli enti soggetti al c.d. regime di tesoreria mista possono essere costituite dalle entrate proprie e da quelle rivenienti da operazioni di indebitamento non assistite da contribuzione statale, comprese le emissioni di prestiti obbligazionari; per gli enti assoggettati a tesoreria unica tradizionale possono derivare dalle sole operazioni di indebitamento perfezionate a intero carico del bilancio dell'ente locale, comprese le emissioni di prestiti obbligazionari.	3.425.658	538.487	956.853	374.467
1600	RISCOSSIONI EFFETTUATE DAL TESORIERE A TUTTO IL MESE E NON CONTABILIZZATE NELLA CONTABILITÀ SPECIALE	Riscossioni per le quali non è stata ancora effettuata la regolazione dei rapporti di credito tra il tesoriere dell'ente e la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato (entro il 3° giorno lavorativo successivo a quello di esecuzione delle operazioni di incasso e di pagamento effettuate dal tesoriere).	184.327	387.235	508.064	313.144
1700	PAGAMENTI EFFETTUATI DAL TESORIERE A TUTTO IL MESE E NON CONTABILIZZATI NELLA CONTABILITÀ SPECIALE	Pagamenti per i quali non è stata ancora effettuata la regolazione dei rapporti di debito tra il tesoriere dell'ente e la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato (entro il 3° giorno lavorativo successivo a quello di esecuzione delle operazioni di incasso e di pagamento effettuate dal tesoriere).	433.574	1.656.703	1.471.037	1.238.684
1800	VERSAMENTI PRESSO LA CONTABILITÀ SPECIALE NON CONTABILIZZATI DAL TESORIERE A TUTTO IL MESE	Si riferisce ai versamenti accreditati nella contabilità speciale di Tesoreria Unica intestata all'ente che, alla fine del periodo di riferimento, non sono stati ancora contabilizzati dal tesoriere (ad es. i trasferimenti dal bilancio dello Stato).	16.453	300.925	200.152	69.337
1850	PRELIEVI DALLA CONTABILITÀ SPECIALE NON CONTABILIZZATI DAL TESORIERE A TUTTO IL MESE	Si riferisce ai prelievi addebitati nella contabilità speciale di Tesoreria Unica intestata all'ente che, alla fine del periodo di riferimento, non sono stati contabilizzati dal tesoriere (ad es. pagamenti duplicati attraverso l'FF24 telematico).	9.984	9.404	4.002	5.482
1900	SALDO PRESSO LA CONTABILITÀ SPECIALE A FINE PERIODO DI RIFERIMENTO	È il saldo della contabilità speciale di Tesoreria Unica, risultante dal modello 56/T trasmesso mensilmente dalla sezione di tesoreria provinciale dello Stato. Tale saldo deve essere ottenuto e verificato attraverso l'attivazione delle voci del presente prospetto indicate tra parentesi.	10.526.321	16.215.140	15.216.016	15.995.590

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE aggiornati al 14.05.2015/Importi in migliaia di euro

Per quanto riguarda quest'ultima voce deve evidenziarsi che essa è data dalle risultanze del modello 57/T inviato mensilmente dalla Tesoreria provinciale dello Stato che dovrebbe essere ottenuto partendo dal saldo di cassa alla fine del periodo considerato al quale vanno debitamente sottratti il valore delle disponibilità liquide giacenti presso il conto di tesoreria non sottoposte, ai sensi dell'art.37, c.8, del d. l. n. 1/2012, al regime di Tesoreria unica, come disciplinato dall'art.7 del d.lgs. n.279/1997, ed il valore delle riscossioni per le quali non sia stato ancora effettuata la regolazione dei rapporti di credito con la Tesoreria provinciale dello Stato e sommati i pagamenti analogamente non regolarizzati ed i versamenti ed i prelievi non ancora contabilizzati. Il valore del predetto saldo (15 mld e 996 mln di euro) risulta incrementato sia rispetto all'esercizio 2013 (15 mld e 216mln di euro) che rispetto all'esercizio 2011 (10 mld e 526 mln di euro), in ragione principalmente dell'intervenuto aumento del fondo di cassa derivante dalla contabilità di tesoreria.

3 I FLUSSI DI CASSA DELLE UNIONI DI COMUNI

3.1 Quadro ordinamentale e nota metodologica

Al 3 aprile 2015 risultano presenti nella banca dati del SIOPE 410 Unioni di Comuni (erano 394 nel 2013), alle quali partecipano 2.246 Comuni. Nella distribuzione per Regioni, la Lombardia conta il maggior numero di Unioni (60), seguita dal Piemonte (54) e dalla Regione Siciliana (47), mentre le Regioni dove si ha la minore ricorrenza di tali istituzioni sono Umbria, Basilicata, Liguria e Trentino –Alto Adige (1).

Con riferimento al quadro ordinamentale, la più recente disciplina normativa della materia ha inteso proseguire quel processo di “Cooperazione Intercomunale” per la gestione associata di funzioni e servizi che, a partire dal 1990, ha perseguito il superamento di limiti strutturali tipici dei Comuni di piccole dimensioni, prima su base volontaristica e successivamente, diventando sempre più pressanti le esigenze di contenimento della spesa pubblica, attraverso precisi vincoli legislativi.

Al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica ed il contenimento delle spese, l'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come integralmente sostituito dall'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha quindi previsto che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti - ovvero fino a 3.000 se appartenenti a Comunità montane - esercitino le funzioni

fondamentali previste dalla legge obbligatoriamente in forma associata, mediante unione o convenzione, escluse le sole funzioni di competenza statale (stato civile, anagrafe, elettorale) e ferme restando le funzioni regionali di programmazione e coordinamento nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi del successivo articolo 118 (commi 27 e 28).

La legge 7 aprile 2014, n. 56, ha introdotto ulteriori disposizioni concernenti le forme associative tramite cui i Comuni hanno l'obbligo di esercitare le loro funzioni fondamentali, Unioni di comuni o Convenzioni ex art. 30 TUEL. In particolare, l'art. 1, comma 107 ha disposto l'applicazione alle Unioni di Comuni dell'art. 32 del TUEL ed ha fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i Comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, il limite demografico minimo delle Unioni e delle Convenzioni di nuova costituzione. Inoltre, viene stabilito (art. 1, comma 114) che in caso di trasferimento di personale dal Comune all'Unione di comuni, le risorse già quantificate sulla base degli accordi decentrati e destinate nel precedente anno dal comune a finanziare istituti contrattuali collettivi ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle corrispondenti risorse dell'Unione.

La legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per l'anno 2015), al fine di promuovere la razionalizzazione e il contenimento della spesa degli enti locali attraverso processi di aggregazione e di gestione associata, ha introdotto (articolo 1, comma 450) ulteriori misure volte a favorire i processi di unione e fusione di Comuni, quali il cumulo delle spese di personale e delle facoltà assunzionali (fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata) tra gli enti coinvolti, nonché l'attribuzione alle Unioni di Comuni per l'esercizio associato delle funzioni del contributo di 5 milioni di euro, previsto dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2013, n. 137 ad incremento del contributo spettante ai Comuni.

Il Ministero dell'Interno con la circolare n. 323 del 12 gennaio 2015, aveva richiamato il potere sostitutivo del Governo di cui all'articolo 8 delle legge 5 giugno 2003, n. 131, previo intervento del Prefetto, al fine di diffidare gli Enti che risultassero inadempienti al rispetto del termine finale per il passaggio alla gestione associata delle funzioni fondamentali, fissato al 31 dicembre 2014 dalla soprarichiamata legge n. 135/2012.

Da ultimo, il decreto- legge n. 192/2014 (c.d. "Milleproroghe"), convertito con legge 27 febbraio 2015, n. 11, ha prorogato tale termine al 31 dicembre 2015, rinviando per l'ennesima volta l'obbligo per i Comuni fino a cinquemila abitanti (tremila per gli enti che appartenevano a

Comunità montane) di gestire in forma associata tutte le funzioni fondamentali attraverso Unioni di Comuni o convenzioni.

Le ripetute proroghe dei termini entro cui attuare le GAO (Gestioni Associate Obbligatorie), nonché la circostanza che il legislatore nazionale e le Regioni hanno ripetutamente modificato ed integrato la normativa, variando le funzioni da associare, le “soglie” relative alla popolazione degli enti interessati e le modalità procedurali, costituiscono un sintomo delle difficoltà registrate nella concreta attuazione del percorso istituzionale normativamente delineato, che necessiterebbe, probabilmente, di “aggiustamenti” rivolti ad una maggiore semplificazione ed a più efficienti forme di incentivazione finanziaria (ad esempio, collegandola ai risultati concretamente conseguiti in termini di risparmi di spesa) ovvero, di un’approfondita analisi delle criticità e delle resistenze finora riscontrate alle politiche di “associazionismo forzato”.

Ai fini del presente referto, sono stati considerati i dati SIOPE (aggiornati al 3 aprile 2015) delle 352 Unioni di Comuni che hanno operato nell’intero quadriennio (dal 2011 al 2014) oggetto di analisi, così da consentirne un raffronto indicativo anche se soggetto all’eventualità di una non perfetta omogeneità dei dati in ragione delle possibili variazioni nella composizione delle Unioni negli anni considerati.

Va ancora una volta evidenziato che i dati SIOPE, pur attenendo ai soli flussi finanziari di incassi e pagamenti degli Enti monitorati, costituiscono i dati più aggiornati forniti da fonti istituzionali. Non si dispone, infatti, di altre fonti informative istituzionali a livello nazionale sulle Unioni di Comuni, se si eccettua la banca dati sui certificati al rendiconto del Ministero dell’Interno, che però sconta un fisiologico ritardo nella pubblicazione dei dati.

La metodologia di indagine adottata consegue al soprarichiamato obiettivo di confrontare serie storiche di dati descrittive di tendenze e andamenti dei flussi di cassa, anche al fine di valutare il concretizzarsi o meno di quell’effetto di risparmio sulla spesa che costituisce, come sopra esposto, la *ratio* di tutta la disciplina normativa dell’obbligatorio esercizio associato delle funzioni fondamentali. Al riguardo, occorre da subito evidenziare la scarsa significatività dei dati relativi alle entrate, essendo le Unioni alimentate da una quota rilevantissima delle risorse dei bilanci degli enti che si associano e in misura assai più marginale da contributi statali o regionali, come più oltre evidenziato.

3.2 Le entrate delle unioni di comuni

3.2.1 Le entrate correnti

Per le 352 Unioni considerate in base all'operatività nell'intero quadriennio oggetto di indagine, il totale delle entrate correnti nel 2014 ammonta a circa 684 milioni di euro, di poco superiore (2,61%) a quello dell'anno precedente.

Al riguardo, appare significativo che delle predette 352 Unioni di Comuni, soltanto 18 presentano entrate correnti pari o superiori ai 5 milioni di euro e che le entrate correnti complessive di questi 18 enti nel 2014 (pari a 288,5 milioni di euro) costituiscono il 42,2% di quelle registrate per tutte le Unioni di Comuni considerate: tale indice evidenzia una presenza disomogenea di tante Unioni assai poco rilevanti in termini di gestione delle risorse finanziarie (basti pensare che sull'intero complesso delle 410 Unioni registrate in SIOPE nel 2014 solo poco più della metà registrano incassi superiori ai 500.000,00 euro).

Nella tabella successiva, la scomposizione delle voci di entrata consente di rilevare che nel 2014 le entrate tributarie – costituite soprattutto dalla TARES (Tassa rifiuti e servizi), dalla TARI (che ha sostituito la TARES, abrogata dall'articolo 1, comma 704, della legge n. 147/2013), da altri tributi speciali, dalle imposte sulla pubblicità e dalle imposte di soggiorno - registrano un decremento sia rispetto all'anno precedente (-5,92%) sia, in misura ancora più consistente, rispetto al 2011 (-10,22%), attestandosi sui 19,3 milioni di euro (nel 2013: 20,6 milioni di euro). Si evidenzia, inoltre, rispetto all'anno precedente, un incremento in termini percentuali (+5,62%) delle entrate da trasferimenti, le quali aumentano da 503,2 a 531,4 milioni di euro, compensando anche la differenza negativa tra le entrate extra-tributarie del 2014 e quelle del 2013.

Tabella n. 1/Entrate-Unione Comuni - Entrate Correnti

	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
Entrate tributarie	21.546,42	23.365,96	20.561,71	19.344,45	-10,22	-5,92
Trasferimenti	426.566,82	428.523,84	503.166,92	531.419,90	24,58	5,62
Entrate extra-tributarie	121.974,52	133.160,99	142.860,28	133.219,57	9,22	-6,75
Totale Entrate Correnti	570.087,77	585.050,79	666.588,91	683.983,92	19,98	2,61

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

I dati esposti nella tabella seguente e relativi a quest'ultima voce (Trasferimenti - Titolo II delle Entrate), che costituisce la entrata più rilevante ai fini del raggiungimento dell'autonomia

finanziaria delle Unioni di Comuni, evidenziano il notevole aumento nel 2014 rispetto all'anno precedente dei contributi e trasferimenti correnti dallo Stato (+77,39%) e la rilevante contrazione (-23,70%) delle risorse provenienti dalle Regioni, comprese quelle per l'esercizio di funzioni delegate (-6,95%); mentre la principale fonte finanziaria delle Unioni di Comuni (pari all' 83% circa delle entrate correnti complessive), costituita dai contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico, aumenta in termini assoluti da 404,4 a 442,1 milioni di euro e in termini percentuali del 9,32% rispetto al 2013 e del 38,81% rispetto al 2011. Tale incremento potrebbe essere derivato dall'aumento nel tempo delle funzioni associate, in quanto, come si può riscontrare dai dati esposti nella tabella 3, quest'ultima voce di entrata è composta per la quasi totalità (93,6%) da trasferimenti dei Comuni componenti delle Unioni stesse. La contribuzione statale e quella regionale costituiscono, pertanto, meno di un quinto delle entrate per trasferimenti delle Unioni di Comuni: anche questo dato potrebbe costituire oggetto di riflessione tra i soggetti istituzionali interessati (Stato, Regioni, ANCI e Unioni di Comuni) sul tema della incentivazione dei contributi e delle modalità di erogazione degli stessi alle Unioni di Comuni.

Tabella n. 2/Entrate-Unione Comuni Titolo 2 Trasferimenti

	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	20.020,52	19.367,76	12.175,95	21.599,37	7,89	77,39
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione/Provincia autonoma	75.790,38	62.326,58	76.633,15	58.467,62	-22,86	-23,70
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate	11.212,20	9.107,88	9.100,44	8.468,03	-24,47	-6,95
Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari ed internazionali	1.062,69	1.292,40	854,86	785,66	-26,07	-8,09
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	318.481,03	336.429,21	404.402,52	442.099,22	38,81	9,32
Totale Titolo 2	426.566,82	428.523,84	503.166,92	531.419,90	24,58	5,62

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 3/Entrate - Unione Comuni - Titolo 2 Trasferimenti - Principali contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico

	2011	2012	2013	2014	Var. % 2011-2014	Var. % 2013-2014
Trasferimenti correnti da Comuni	294.458,03	312.189,00	377.718,03	413.675,75	40,49	9,52
Trasferimenti correnti da Province	3.063,09	2.782,50	4.517,31	3.308,61	8,02	-26,76
Trasferimenti correnti da Unioni di Comuni	1.340,88	2.947,63	3.102,71	2.665,36	98,78	-14,10
Trasferimenti correnti da Consorzi	1.667,57	1.317,79	541,93	240,64	-85,57	-55,60
Trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	7.565,40	6.893,67	6.445,18	8.825,62	16,66	36,93

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

La disaggregazione su base regionale dei trasferimenti correnti dai Comuni alle Unioni esposta nella tabella seguente evidenzia, in particolare, il rilevante contributo dei Comuni dell'Emilia Romagna che, anche in relazione ad un numero di enti considerati nel campione (31) inferiore ad altre Regioni, trasferiscono il 42,5% delle risorse che complessivamente sono destinate alle 352 Unioni di Comuni campionate presenti in tutte le Regioni.

Tabella n. 4/Entrate-Unione Comuni - Trasferimenti correnti da Comuni

	n. enti	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
PIEMONTE	50	16.217,21	21.671,80	26.463,35	24.233,46	49,43	-8,43
LOMBARDIA	59	44.824,01	47.030,63	57.087,47	65.708,79	46,59	15,10
VENETO	24	19.940,32	18.111,36	19.581,54	27.408,56	37,45	39,97
LIGURIA	1	404,14	1.262,97	1.527,41	1.591,14	293,71	4,17
TOSCANA	8	10.932,99	13.833,85	20.752,19	26.513,36	142,51	27,76
MARCHE	11	10.019,11	10.487,30	10.531,72	10.459,89	4,40	-0,68
UMBRIA	1	258,41	62,31	373,79	1.038,32	301,81	177,78
LAZIO	23	9.248,33	9.622,08	9.458,07	11.261,14	21,76	19,06
ABRUZZO	6	12.934,03	12.422,83	16.883,90	18.572,76	43,60	10,00
MOLISE	9	1.327,62	1.956,54	2.600,57	3.755,01	182,84	44,39
CAMPANIA	11	264,73	357,41	470,14	2.956,60	1.016,82	528,87
PUGLIA	21	5.284,31	6.169,44	5.886,51	7.472,02	41,40	26,93
CALABRIA	7	1.299,14	1.367,99	1.301,76	2.505,03	92,82	92,44
TRENTINO-ALTO ADIGE	1	2.705,22	2.707,44	2.466,48	2.657,74	-1,76	7,75
SARDEGNA	35	17.246,03	21.138,57	25.856,86	28.444,57	64,93	10,01
SICILIA	50	1.352,82	1.300,32	1.197,49	1.550,12	14,58	29,45
EMILIA-ROMAGNA	31	136.000,21	138.477,02	173.208,99	175.805,41	29,27	1,50
FRIULI-VENEZIA GIULIA	4	4.199,39	4.209,14	2.069,81	1.741,82	-58,52	-15,85
TOTALE	352	294.458,03	312.189,00	377.718,03	413.675,75	40,49	9,52

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

3.2.2 Le entrate in conto capitale

Premettendo che tale tipologia di entrata assume una modesta rilevanza, in quanto le Unioni non hanno tra i loro obiettivi istituzionali l'incremento e lo sviluppo del proprio patrimonio attraverso gli investimenti, si evidenzia nella tabella seguente che le entrate in conto capitale

registrano complessivamente un lieve decremento percentuale su base annua (-0,29%) e un decremento percentuale più consistente rispetto al 2011 (-14,07%).

Tabella n. 5/Entrate-Unione Comuni- Entrate Conto Capitale

	2011	2012	2013	2014	Var% 2011- 2014	Var% 2013- 2014
Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti di capitale (Titolo IV al netto delle riscossioni di crediti)	46.236,10	55.789,49	37.624,15	39.328,26	-14,94	4,53
Entrate derivanti da accensione di prestiti (Titolo V categoria 3 [^] e 4 [^])	9.687,93	3.337,64	10.570,89	8.729,26	-9,90	-17,42
Totale Entrate in conto capitale	55.924,04	59.127,13	48.195,04	48.057,51	-14,07	-0,29

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Nel prospetto seguente il dettaglio delle entrate del titolo V evidenzia il consistente aumento nel 2014 dei Mutui da Cassa depositi e prestiti - gestione Tesoro, che quindi vengono a costituire circa il 63,5% delle entrate derivanti da accensioni di prestiti (cat. 3 e 4), nonché la conferma del trend di incremento (+3,66% sul 2013 e +70,27% sul 2011) delle anticipazioni di cassa, che nel 2014 ammontano a circa 42,3 milioni di euro, evidenziando una certa mancanza di liquidità degli enti partecipanti.

Tabella n. 6/Entrate-Unione Comuni

	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
Mutui e prestiti da enti del settore pubblico		80,00	1.707,89	776,71	-	-54,52
Anticipazioni di cassa	24.821,35	31.173,18	40.770,18	42.262,79	70,27	3,66
Emissione di BOC/BOP in euro	1.500,00	0,00			-100,00	-
Finanziamenti a breve termine in euro	8.198,57			900,26	-89,02	-
Mutui da Cassa depositi e prestiti - gestione CDP S.p.A.	3.220,41	1.209,00	5.525,06	5.550,91	72,37	0,47
Mutui da Cassa depositi e prestiti - gestione Tesoro	91,83	65,23	31,17	1.330,95	1.349,40	4.169,44
Mutui e prestiti da altri - in euro	4.875,70	1.887,16	3.306,77	1.042,77	-78,61	-68,47
Mutui e prestiti da BEI		96,25		27,92	-	-
Totale complessivo	42.707,86	34.510,82	51.341,07	51.892,31	21,51	1,07

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

3.3 Analisi delle spese delle unioni di comuni

3.3.1 Le spese delle unioni di comuni

Anche per quanto riguarda i flussi di cassa relativi ai pagamenti delle Unioni dei Comuni considerate nel campione prescelto, se ne può rilevare la contenuta dimensione dei volumi finanziari corrispondenti, soprattutto in termini di comparazione con il volume di spesa riferito

agli altri enti considerati in questo referto. L'analisi di questi dati mira a fornire possibili spunti di riflessione sugli andamenti della spesa, fermo restando che, per avere un quadro significativo che consenta una più attendibile verifica del raggiungimento o meno dello scopo di risparmio di spesa perseguito attraverso il "sistema" delle gestioni associate obbligatorie operate dalle Unioni di Comuni, occorrerà attendere che si completi il percorso normativamente delineato per la gestione obbligatoria delle funzioni indicate dalla legge²⁷³

La tabella seguente evidenzia che il totale dei pagamenti delle 352 Unioni di Comuni monitorate (alla data del 3 aprile 2015) ammonta per il 2014 a 871 milioni di euro, registrando un incremento in termini percentuali (+3,2%) e in termini assoluti (+27,2 milioni di euro) rispetto al valore complessivo dei pagamenti relativi all'esercizio 2013 (che ammontavano a 843,8 milioni di euro) e un incremento in termini percentuali (+17,5%) nel quadriennio considerato (i pagamenti complessivi del 2011 ammontavano a 741,2 milioni di euro).

Al riguardo, potrebbe essere interessante rilevare che, in base a quanto si evince dai dati indicati nel relativo capitolo del presente referto, e considerando che trattasi comunque di un confronto tra dati che risultano di difficile riduzione ad omogeneità, la spesa complessiva di tutti i Comuni ricompresi nelle fasce demografiche fino a 5.000 abitanti (pari a circa 14,6 miliardi di euro) registra nel 2014 un decremento rispetto all'esercizio precedente pari a 328,3 milioni di euro.

In relazione al totale dei pagamenti effettuati occorre, altresì, evidenziare che, alla data del 3 aprile 2015, risultano poste da regolarizzare per complessivi 13,2 milioni di euro a fronte dei 9,1 milioni di euro relativi al 2013 ed ai 4,5 milioni di euro del primo esercizio della serie storica considerata (2011), mostrando un incremento, rispettivamente del 44,8% e del 197%.

In controtendenza rispetto al registrato incremento dei pagamenti totali risulta, nel 2013, soltanto la posta relativa alle spese per servizi in conto terzi, che registrano una flessione pari a 6,2 punti percentuali; mentre tornano a crescere nel 2014, dopo un biennio di contrazione, anche le spese in conto capitale per una quota pari al 3,5%.

Si registra, inoltre, un significativo incremento delle spese per rimborso prestiti (+20,7%) che ammontano a complessivi 48,2 milioni di euro a fronte dei 40 milioni di euro del 2013. Tale incremento è in termini percentuali corrispondente a quello registrato nel 2014, rispetto al 2013, per il rimborso delle anticipazioni di cassa: 42,8 milioni di euro nel 2014 a fronte di 35,5 milioni di euro nel 2013.

²⁷³ A seguito dell'art. 1, comma 305, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che ha integrato l'art. 19 del decreto legge n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, le funzioni fondamentali da associare obbligatoriamente sono diventate undici.