

**Tab. 31/COM/ENT - Comuni sperimentatori quadriennio 2011-2014 - Entrate Titolo I
Accertamenti e riscossioni - Suddivisione per Regioni**

Regione	2011		2012		2013		2014	
	Accertamenti c/competenza	Riscossioni c/competenza	Accertamenti c/competenza	Riscossioni c/competenza	Accertamenti c/competenza	Riscossioni c/competenza	Accertamenti c/competenza	Riscossioni c/competenza
Piemonte	195.722	164.737	207.798	174.477	199.049	157.929	216.575	180.982
Lombardia	1.861.653	1.454.903	2.169.948	1.824.013	2.025.177	1.484.577	2.225.974	1.797.950
Liguria	677.734	576.198	773.053	679.774	682.267	572.111	758.559	664.113
Veneto	811.078	655.074	857.452	697.651	870.482	673.443	905.481	733.771
Friuli-Venezia Giulia	3.745	2.522	4.472	3.844	5.191	3.318	5.639	3.979
Emilia-Romagna	842.448	719.909	924.365	805.937	860.398	685.367	1.013.516	859.172
Toscana	409.938	314.933	429.055	350.704	504.900	393.960	539.722	422.950
Umbria	167.231	129.760	178.851	141.983	168.803	121.797	178.917	134.993
Marche	130.195	103.542	139.749	110.125	125.988	93.966	135.154	105.073
Lazio	121.566	96.054	135.733	98.991	130.478	81.885	134.288	92.523
Abruzzo	93.229	66.057	99.676	73.996	100.950	69.549	99.141	73.293
Molise	2.153	1.766	2.213	1.938	2.506	1.647	2.130	1.665
Campania	18.140	14.019	21.986	14.633	22.294	15.344	19.138	16.286
Puglia	483.207	348.853	530.993	376.135	476.525	300.282	496.405	372.840
Basilicata	33.061	27.167	32.139	22.644	34.266	24.064	36.176	26.265
Calabria	10.435	8.258	10.124	8.378	10.540	8.777	10.235	8.597
Sicilia	31.010	14.405	38.251	20.442	49.854	30.082	52.414	33.534
Sardegna	138.948	66.075	158.761	102.993	201.135	122.885	204.345	160.288
Totale	6.031.495	4.764.233	6.714.619	5.508.657	6.470.804	4.840.983	7.033.809	5.688.274

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

Tab. 32/COM/ENT -. Comuni sperimentatori quadriennio 2011-2014 - Entrate: risorse Tari, Tia, Tarsu, Tasi, Ici, Imu, Fondo di solidarietà e altro - Accertamenti e riscossioni competenza

Descrizione Risorsa	2011		2012		2013		2014	
	Accertamenti c/competenza	Riscossioni c/competenza	Accertamenti c/competenza	Riscossioni c/competenza	Accertamenti c/competenza	Riscossioni c/competenza	Accertamenti c/competenza	Riscossioni c/competenza
Addizionale IRPEF	564.374	230.827	679.890	300.215	855.753	376.853	878.710	434.727
Fondo solidarietà comunale [art.1 lettera e) comma 380 l. n. 228/2012]					748.382	703.632	697.803	647.870
Imposta comunale sugli immobili	1.783.598	1.414.181	106.371	55.199				
Imposta municipale propria			3.204.848	3.043.489	2.551.042	2.239.954	2.306.848	2.202.534
Tares (l. n. 214 del 22 dicembre 2011)					1.424.596	944.823	129.355	85.397
TARI Tassa sui rifiuti							1.437.578	957.877
Tariffa di igiene ambientale (ex art. 49 d.lgs. 22/97 (TIA1)							1.379	799
Tariffa di igiene ambientale (ex art. 49 d.lgs. n. 22/97 e art. 238 d.lgs. n. 152/06)							2.215	1.690
Tariffa di igiene ambientale ex art. 49 d.lgs. 22/97 (TIA1)	273.624	164.228	249.656	176.062	1.898	861		
Tariffa integrata ambientale ex art. 238 d.lgs. n. 152/06 (TIA2)	8.521	2.520	37.357	22.470	2.868	1.469		
TASI							828.608	813.067
Tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	895.336	553.961	974.043	594.251	242.391	114.468	64.238	32.320
Totale	3.525.451	2.365.718	5.252.167	4.191.687	5.826.930	4.382.058	6.346.733	5.176.280

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

Per quel che riguarda l'accennato riscontro relativo alla presumibile differenza per i dati della riscossione rispetto agli accertamenti, teoricamente più prossimi i primi ai secondi in virtù dell'applicazione del principio contabile dell'imputazione secondo esigibilità, sia dall'esame dei dati generali e cioè di quelli riferiti al complesso delle entrate correnti di cui alla sopraesposta tabella, sia dall'analisi di quelli riferiti ai singoli Titoli, non si rilevano significative differenze nel

rapporto riscosso su accertato rispetto agli altri esercizi. E ciò anche nella riscossione delle entrate "più sensibili" a tale variabile e cioè quelle del Titolo III, entrate extra-tributarie, in quanto per questo tipo di entrate i presupposti per l'esigibilità sono più condizionati alla componente dell'azione amministrativa.

Tab. 33/COM/ENT - Comuni sperimentatori quadriennio 2011-2014. TITOLO III - Entrate extra-tributarie Accertamenti e riscossioni competenza - Suddivisione per Regioni

Regione	2011		2012		2013		2014	
	Accertamenti c/competenza	Riscossioni c/competenza	Accertamenti c/competenza	Riscossioni c/competenza	Accertamenti c/competenza	Riscossioni c/competenza	Accertamenti c/competenza	Riscossioni c/competenza
Piemonte	60.088	41.513	53.557	38.541	54.244	39.992	56.359	38.556
Lombardia	1.413.431	1.006.134	2.053.871	1.033.728	1.648.790	1.013.355	1.592.995	1.036.077
Liguria	199.546	155.959	215.019	133.879	194.697	125.035	184.124	110.990
Veneto	287.897	190.986	3 09.060	208.210	333.170	206.227	307.893	196.130
Friuli-Venezia Giulia	4.141	3.163	4.399	3.305	4.742	3.783	4.267	3.502
Emilia-Romagna	361.606	267.654	332.825	247.043	327.892	244.608	328.189	221.974
Toscana	180.876	112.564	181.279	114.738	201.726	109.415	185.549	105.889
Umbria	44.554	23.229	42.984	24.464	39.890	24.962	43.500	26.971
Marche	45.871	28.531	45.019	27.720	45.588	29.876	44.234	29.292
Lazio	36.828	20.285	32.833	19.070	38.152	20.045	34.828	15.768
Abruzzo	18.345	11.046	19.557	10.097	16.191	9.107	17.057	10.755
Molise	792	127	886	119	1.464	421	841	201
Campania	5.116	3.366	3.652	1.669	2.773	1.767	2.067	1.541
Puglia	70.098	40.331	61.682	38.754	64.708	40.599	64.002	35.624
Basilicata	4.881	3.146	4.138	2.720	5.471	3.153	5.412	3.622
Calabria	1.156	525	1.526	509	1.231	498	1.488	642
Sicilia	13.066	8.751	12.547	5.982	12.139	6.253	14.645	8.103
Sardegna	55.137	33.961	49.589	30.893	56.038	32.030	51.202	27.599
Totale	2.803.430	1.951.271	3.424.421	1.941.441	3.048.906	1.911.126	2.938.652	1.873.236

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

Per quanto riguarda le entrate del conto capitale i risultati da rendiconto per lo specifico campione degli enti sperimentatori riflette le tendenze generali, e cioè una flessione costante negli anni osservati delle entrate del Titolo IV, una ripresa dell'indebitamento ed un ricorso alle anticipazioni di cassa, queste ultime, sempre con orientamento incrementale. I dati contabili confermano, e non potrebbe essere diversamente, la situazione sottostante caratterizzata da una, oramai datata, flessione degli investimenti fissi che ora manifesta segnali di ripresa, rinforzatisi nell'esercizio 2015 e che saranno accentuati nel prossimo esercizio in entrambi i casi, e ciò verosimilmente, per effetto delle modifiche del patto di stabilità interno, che dal 2016 sarà superato dalle regole del pareggio di bilancio, che ha consentito di liberare maggiori risorse del conto capitale.

Tab. 34/COM/ENT - Comuni sperimentatori quadriennio - Entrate Titolo IV - Suddivisione per categorie Accertamenti e riscossioni conto competenza

Descrizione categorie	2011		2012		2013		2014	
	Accertamenti competenza	Riscossioni competenza	Accertamenti competenza	Riscossioni competenza	Accertamenti competenza	Riscossioni competenza	Accertamenti competenza	Riscossioni competenza
Categoria 1 - Alienazione di beni patrimoniali	696.165	650.286	289.560	256.535	203.141	160.072	185.119	157.376
Categoria 2 - Trasferimenti di capitale dallo Stato	652.205	120.480	224.748	86.294	186.951	90.612	309.557	215.555
Categoria 3 - Trasferimenti di capitale dalla Regione	303.129	73.352	214.805	39.720	200.515	63.242	224.849	59.754
Categoria 4 - Trasferimenti di capitale da altri enti del Settore Pubblico	39.683	11.241	46.083	11.604	39.916	19.614	41.779	20.215
Categoria 5 - Trasferimenti di capitale da altri soggetti	596.551	535.254	461.566	416.640	446.152	353.515	452.353	393.993
Categoria 6 - Riscossione di crediti	1.353.078	1.293.136	379.410	364.498	606.212	551.478	408.513	315.796
Totale	3.640.811	2.683.748	1.616.172	1.175.290	1.682.886	1.238.533	1.622.170	1.162.690

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

Tab. 35/COM/ENT - Comuni sperimentatori quadriennio - Entrate Titolo V - Suddivisione per categorie Accertamenti e riscossioni conto competenza

Descrizione categorie	2011		2012		2013		2014	
	Accertamenti competenza	Riscossioni competenza	Accertamenti competenza	Riscossioni competenza	Accertamenti competenza	Riscossioni competenza	Accertamenti competenza	Riscossioni competenza
Categoria 1 - Anticipazioni di cassa	229.864	229.864	344.572	344.572	616.963	616.660	794.218	792.344
Categoria 2 - Finanziamenti a breve termine	540	79	47	0	0	0	30	22
Categoria 3 - Assunzione di mutui e prestiti	302.659	73.387	117.755	15.455	233.329	136.964	562.019	419.178
Categoria 4 - Emissione di prestiti obbligazionari	498	80	322	0	978	978	339	339
Totale	533.562	303.411	462.696	360.026	851.270	754.602	1.356.606	1.211.884

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

2.2 Analisi della spesa

Nel corso del quadriennio 2011-2014, come già illustrato nell'analisi condotta sui flussi di cassa esercizi 2011-2014, approvata con delibera della Sezione delle autonomie n. 25/SEZAUT/2015/FRG, l'andamento delle spese totali dei Comuni italiani mostra nel confronto con il primo degli esercizi considerati (2011) una lieve contrazione dei pagamenti totali (-0,06%) che sale leggermente (-2,99%) ove il confronto venga effettuato con l'esercizio precedente (2013)⁴⁸. L'osservata contrazione delle spese totali (riferita in particolare ai Titoli II e IV) si manifesta anche con riferimento agli stanziamenti e agli impegni. Tuttavia, sebbene l'andamento complessivo, come detto sopra, mostri segno negativo, è innegabile che la riduzione più significativa debba registrarsi con riferimento alle spese di investimento e che le spese dei Titoli I e III mostrino, nel quadriennio considerato, variazioni percentuali di segno positivo.

Tab. 1/SC - Comuni quadriennio - Stanziamenti totali

Titolo Spesa	2011	2012	2013	2014	Var. % 2014-2011	Var. % 2014-2013
Titolo I	57.402.228	59.324.984	64.340.852	62.092.026	8,17	-3,50
Titolo II	70.799.409	65.121.421	57.166.833	54.579.470	-22,91	-4,53
Titolo III	11.083.221	11.847.187	15.256.484	18.019.386	62,58	18,11
Titolo IV	10.262.087	9.930.284	9.513.775	9.096.035	-11,36	-4,39
Totale	149.546.945	146.223.876	146.277.944	143.786.917	-3,85	-1,70

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

Tab. 2/SC - Comuni quadriennio - Impegni totali

Titolo Spesa	2011	2012	2013	2014	Var. % 2014-2011	Var. % 2014-2013
Titolo I	53.879.336	54.937.469	58.071.649	55.771.156	3,51	-3,96
Titolo II	45.908.512	42.779.225	39.005.793	34.782.857	-24,23	-10,83
Titolo III	5.991.960	6.303.055	8.760.271	10.837.778	80,87	23,72
Titolo IV	6.483.679	6.044.493	5.581.437	5.098.810	-21,36	-8,65
Totale	112.263.487	110.064.242	111.419.150	106.490.601	-5,14	-4,42

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

Tab. 3/SC - Comuni quadriennio - Pagamenti totali

Titolo Spesa	2011	2012	2013	2014	Var. % 2014-2011	Var. % 2014-2013
Titolo I	35.159.778	35.067.229	38.211.966	38.354.475	9,09	0,37
Titolo II	9.988.236	9.712.042	8.639.186	6.703.182	-32,89	-22,41
Titolo III	5.154.828	5.520.023	5.619.817	5.967.195	15,76	6,18
Titolo IV	4.507.515	4.304.595	3.995.233	3.753.201	-16,73	-6,06
Totale	54.810.357	54.603.888	56.466.203	54.778.054	-0,06	-2,99

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

⁴⁸ La presente analisi, più dettagliata rispetto a quella effettuata sui flussi di cassa, consente, sulla base dei dati raccolti dal sistema SIRTEL, di mostrare gli andamenti della gestione di competenza dell'ultimo esercizio rendicontato raffrontato rispetto al quadriennio 2011-2014 con riferimento ad una platea di 5.825 enti - esclusi gli sperimentatori suddivisi in 7 fasce di popolazione. L'analisi tiene distinti i Comuni che hanno partecipato alla sperimentazione, ai sensi dell'art. 78 del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., i cui andamenti sono stati illustrati in una sezione a parte.

Nel confronto con l'esercizio 2011, infatti, le uscite del Titolo II mostrano una contrazione degli stanziamenti pari al 22,9% che sale al 24,2% per gli impegni ed arriva al 32,9% per i pagamenti totali. Ove la verifica venga condotta, invece, raffrontando gli ultimi due esercizi (2013-2014), la contrazione in valore percentuale si riduce al 10,8% per gli impegni ed al 22,4% per i pagamenti totali. La descritta contrazione nel quadriennio è imputabile a tutte le fasce demografiche in cui risulta articolato il campione di enti monitorato dalla presente analisi, ma particolarmente ai comuni di maggiori dimensioni (fascia 7) ove lo scostamento supera, in valore assoluto, i 312 mln di euro.

Avendo a riferimento i Comuni della fascia 7 (con popolazione superiore ai 249.000 abitanti), in totale 7 enti, la spesa complessiva, rispetto all'esercizio 2011, risulta, nel corso del quadriennio considerato, ridotta in termini di pagamenti di competenza del 2,5% (cfr. tabella in appendice). Tale contrazione, ove il confronto avvenga con l'esercizio precedente (2013), si mostra leggermente più elevata (-6,2%). Si tratta di una contrazione che fa registrare la percentuale più elevata (80%), come già osservato per i pagamenti in conto capitale, sia con riferimento al quadriennio che nel confronto con il 2013. La spesa corrente, invece, mostra, sempre in termini di pagamenti in conto competenza, un contenuto incremento (3,4%) rispetto al 2011, ma si contrae rispetto all'esercizio precedente⁴⁹.

Lo scostamento tanto significativo evidenziatosi nei dati del rendiconto 2014 rispetto ai volumi di spesa per investimenti registrati nel 2011 è stato giustificato, in più occasioni, sulla base della riduzione delle fonti di finanziamento e, soprattutto, in ragione delle stringenti regole del patto di stabilità interno, la cui apertura, a partire proprio dall'esercizio considerato, in termini di esclusione di alcune voci dal saldo finale, ha determinato una lieve riduzione dell'osservata contrazione. In realtà, però, l'auspicato incremento della spesa in conto capitale, grazie anche alla concessione di spazi finanziari, non è stato registrato sia per mancanza di liquidità da parte degli enti sia a causa dei tempi decisamente più lunghi e della necessità di un'adeguata programmazione per la realizzazione di tale tipologia di spesa⁵⁰.

⁴⁹ La spesa corrente in termini di impegni di competenza mostra percentuali più contenute sia per quanto riguarda la variazione incrementale rispetto al 2011 (0,81%) e sia per quanto riguarda la contrazione rispetto al 2013 (1,8%). All'anzidetta contrazione hanno collaborato tutti gli enti della fascia considerata. Alcuni di essi, infatti, mostrano un incremento dei pagamenti di competenza sia con riferimento al quadriennio che nel confronto con il 2013. È questo il caso di Catania (+0,98% e +4,22%); Firenze (+1,46% e +18,92%), Napoli (+21,6% e 4,22%). Al contrario, mostrano contrazioni nei pagamenti di competenza i Comuni di Palermo (-8,89% e -6,67%) Roma (-9% nel confronto con il 2011) e Verona (-1,53% e -3%). Tutti gli enti considerati fanno registrare nel quadriennio riduzioni percentuali più o meno significative per la spesa di personale. La percentuale più elevata è quella registrata a Napoli (-18,3%) seguita da Catania (-12,13%) cfr. tabella in appendice.

⁵⁰ L'impostazione adottata per il 2015 risulta essere tesa a consentire maggiore elasticità nel conseguimento dell'obiettivo, alla luce anche dei nuovi vincoli imposti dall'armonizzazione contabile; essa riprende, cercando di ampliarlo, l'effetto espansivo degli investimenti a livello locale. Risultano espressamente indirizzate alla finalità di rilancio della spesa di investimento le disposizioni contenute nel comma 363 della l. 28 dicembre 2015, n. 208 (l. di stabilità per il 2016), che sollecitano i Comuni con popolazione

Diversamente risultano in crescita tanto i pagamenti totali del Titolo I (+9% nel confronto con il 2011) che quelli del Titolo III (+15,7%). Seguono l'andamento in contrazione anche i pagamenti per servizi conto terzi (-16,7%). Contrazione quest'ultima che dovrebbe fare ben sperare in ordine al superamento in atto di una prassi invalsa negli ultimi anni di allocare fra queste spese pagamenti di parte corrente, ovvero pagamenti relativi alla realizzazione di opere pubbliche, finanziate con contributi in conto capitale da parte dello Stato o delle Regioni, che devono essere, più correttamente, contabilizzate al Titolo II.

In termini complessivi gli impegni per rimborso prestiti risultano decisamente incrementati (+23,7%) con riferimento ai Comuni appartenenti a tutte le fasce di popolazione ma, particolarmente, per quelli della 7^a fascia (in totale 7 enti su tutto il territorio nazionale). Tale incremento risulta legato essenzialmente alla contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità erogate sia nel 2013 sia nel 2014 agli enti che ne abbiano fatto richiesta.

2.2.1 La spesa corrente

Per l'analisi di questa voce di spesa, che rappresenta più del 40% della spesa totale dei Comuni italiani, deve farsi riferimento ai tagli imposti dal legislatore nazionale nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, nonché in vista della conservazione degli equilibri di bilancio, dei quali si è diffusamente trattato nel referto sulla finanza territoriale approvato con delibera della Sezione n. 25/SEZAUT/2015/FRG, al quale si fa rinvio, per quanto di interesse della presente trattazione (cfr. in particolare pagine 214-256).

In particolare, si ritiene di dover rammentare che una serie di voci di spesa corrente sono state oggetto di riduzioni anche molto consistenti (tagli fino all'80% delle spese per studi e consulenze⁵¹ nonché delle spese per relazioni pubbliche, mostre, convegni e per mobili ed arredi⁵² ed il dimezzamento delle spese per formazione e missioni nonché delle spese per autovetture⁵³) se non

sup. ai 20.000 ab., e nel cui territorio ricadono siti di importanza comunitari, ad effettuare le valutazioni di incidenza di interventi minori ricompresi fra quelli elencati nella stessa disposizione, assegnando all'autorità preposta al rilascio dell'approvazione definitiva il termine di 60 giorni per provvedere. Ancora nella direzione di incentivare le spese d'investimento devono leggersi le disposizioni recate a proposito dei mutui dal comma 615 della stessa legge di stabilità che ha modificato l'art. 19 della L. n. 119/1981. Ai sensi del comma 713 continuano ad essere escluse dal saldo per il rispetto del patto di stabilità le spese sostenute per interventi di edilizia scolastica, effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione o su risorse rinvenienti dal ricorso al debito. Ai sensi del successivo comma 716 per il 2016 sono escluse dal saldo anche le spese per interventi di bonifica ambientale.

⁵¹ Come è noto, l'art. 1 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, ha apportato ulteriori riduzioni alla spesa per auto di servizio, nonché alla spesa per studi e consulenze. In particolare, quest'ultima voce - comprensiva della spesa relativa a studi ed incarichi di consulenza, conferiti a pubblici dipendenti - non può superare l'80% del limite di spesa previsto per il 2013, così come determinato dalle disposizioni di cui all'art. 6, co. 7 del d.l. n. 78/2010.

⁵² Ad eccezione di quelle sostenute ad uso scolastico, per i servizi all'infanzia e per progetti di coesione e sviluppo.

⁵³ Le spese per autovetture - acquisto, manutenzione noleggio ed esercizio - il cui tetto massimo è stato ridotto dal 1° maggio 2014, come disposto dall'art. 5, co. 2 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, al 30% della spesa a tal fine sostenuta nel 2011, hanno subito ulteriori restrizioni a seguito delle disposizioni introdotte dal d.l. n. 101/2013. Tali disposizioni hanno previsto, per così dire, un taglio sul taglio, riferendo il computo del limite per l'anzidetta tipologia di spesa a carico dei Comuni, che non adempiono all'obbligo di

di un taglio totale (100% di riduzione) come nel caso delle sponsorizzazioni⁵⁴. La sovrapposizione delle norme che hanno introdotto a più riprese, anche nel corso dell'esercizio 2014, tagli alle spese per autovetture come pure per la spesa per studi e consulenze è dimostrativa dell'instabilità del quadro normativo di riferimento, in più occasioni stigmatizzata anche dalla Corte dei conti. Instabilità che, di fatto, impedisce un'adeguata programmazione e rende assai difficile, unitamente all'incertezza delle entrate a disposizione degli enti, una ponderata distribuzione delle risorse nel rispetto dei limiti imposti, ma anche in vista del soddisfacimento delle necessità espresse dalla collettività amministrata.

comunicazione, ai fini del censimento permanente ex d.p.c.m. n. 214 del 14 settembre 2011, non più alla spesa sostenuta nel 2011, bensì al limite di spesa già previsto per il 2013, riducendolo al 50%.

⁵⁴ Si intende fare riferimento, in particolare, alle disposizioni contenute nelle leggi 24 dicembre 2012, n. 228 e 27 dicembre 2013, n. 147 che hanno introdotto e confermato riduzioni importanti e protratte per l'intero triennio 2013-2015. Le riduzioni hanno interessato, fra l'altro, le spese relative all'acquisto di mobili ed arredi, ad eccezione di quelli destinati all'uso scolastico e dei servizi all'infanzia (20% della media sostenuta negli anni 2010/2011), le spese per relazioni pubbliche (ridotte dell'80%), la spesa per missioni e formazione (ridotta del 50%), le spese di manutenzione e noleggio del parco autovetture, nonché l'acquisto di buoni taxi (50% della spesa sostenuta nel 2011).

Per l'acquisto di beni immobili a titolo oneroso, con esclusione di quelli destinati a soddisfare le esigenze allocative nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, è stato disposto il divieto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, di acquisto, in assenza della necessaria attestazione dell'indispensabilità e non dilazionabilità dell'acquisto stesso, resa da parte del responsabile del provvedimento, con adeguata motivazione e la contestuale attestazione, da parte dell'Agenzia del Demanio, della congruità del prezzo. Analogamente vietato è l'acquisto di autovetture e la stipula di contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture. Appaiono confermati, altresì, i limiti previsti per il conferimento di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa ed il divieto del rinnovo di tali contratti se non al fine di completare il progetto in corso di realizzazione. Ulteriormente modificate risultano essere le disposizioni del d.l. n. 95/2012 concernenti la disciplina della razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione con estensione anche alle società a totale partecipazione pubblica dell'obbligo di fare ricorso a sistemi centralizzati di gestione degli acquisti (CONSIP).

A quanto sopra deve aggiungersi che la legge di stabilità 2014 ha introdotto ulteriori novità in tema di vincoli alle spese, prevedendo, fra l'altro, che le locazioni in essere non siano rinnovabili, pena la nullità dei relativi contratti di rinnovo, se non a seguito di espresso nulla osta da parte dell'Agenzia del Demanio, che deve aver verificato l'assenza di immobili demaniali da utilizzare (cfr. art. 1 co. 388 legge di stabilità per il 2014).

Inoltre, è stato reso definitivo il divieto per gli enti locali di fare ricorso agli strumenti finanziari derivati (cfr. art. 1 co. 572 legge di stabilità per il 2014). La stessa legge n. 147/2013 ha introdotto novelle in materia di indebitamento da parte degli Enti locali modificando il testo dell'art. 204 del Tuel e fissando per gli enti che intendano assumere nuovi mutui ed accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato un tetto massimo all'entità della spesa per interessi, il cui importo annuale non deve superare l'8% del valore delle spese correnti dell'ente.

Nel corso del 2014 il legislatore è tornato sull'argomento con l'art. 5 del d.l. n. 16/2014, prevedendo, al fine di favorire gli investimenti per gli anni 2014 e 2015, la possibilità per tali enti di assumere nuovi mutui ed accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato, anche in deroga al suddetto limite, purché l'importo complessivo non superi le quote di capitale dei mutui e prestiti obbligazionari precedentemente contratti ed emessi, rimborsate nell'esercizio precedente.

Con specifico riferimento agli interventi relativi alla riduzione della spesa per autovetture il contributo richiesto ai Comuni per il 2014 è pari, come detto sopra, a 1,6 milioni di euro. A tal fine, a decorrere dal 1° maggio del 2014, i Comuni hanno dovuto contenere l'ammontare delle spese sostenute per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, in un primo momento entro il 30% e successivamente entro il 50% della spesa sostenuta per il 2011, fatta eccezione per i contratti pluriennali già in essere e per l'esercizio di alcune funzioni istituzionali espressamente esonerate. Per quanto riguarda, invece, gli interventi relativi alla riduzione della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa il contributo atteso dai Comuni per il 2014 ammonta a 14 milioni di euro, considerato che gli stessi, a far data dall'entrata in vigore delle disposizioni contenute nell'art. 14 del d.l. n. 66/2014, non possono conferire incarichi del genere considerato qualora la spesa complessivamente sostenuta nell'anno per tali incarichi risulti superiore rispetto alla spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico risultante dal conto annuale del 2012.

Appare utile evidenziare come da ultimo il d.l. 19 giugno 2015, n. 78 abbia provveduto ad introdurre con l'art. 8 disposizioni in materia di spese per acquisto di beni e servizi che escludono tale voce ai fini del computo dei saldi di cassa di cui all'art. 1 co. 463 della l. n. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015). Inoltre, lo stesso art. 8 al co. 6 ha disposto l'utilizzo di quota parte delle somme disponibili per assicurare la liquidità al fine di provvedere ai pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2014.

Tab. 4/SC - Spesa corrente - Suddivisione per interventi - stanziamenti conto competenza

Descrizione Intervento	2011	2012	2013	2014	Variazioni %	
					2014-2011	2014-2013
Personale	11.102.599	10.765.347	10.420.984	10.204.093	-8,09	-2,08
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	1.298.687	1.257.468	1.199.200	1.148.235	-11,58	-4,25
Prestazioni di servizi	18.236.755	18.976.976	19.773.288	20.065.283	10,03	1,48
Utilizzo di beni di terzi	454.302	477.057	460.008	431.368	-5,05	-6,23
Trasferimenti	4.639.696	4.647.284	7.196.576	5.278.791	13,77	-26,65
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	1.587.925	1.544.411	1.436.908	1.371.496	-13,63	-4,55
Imposte e tasse	937.082	1.020.062	894.512	883.043	-5,77	-1,28
Oneri straordinari della gestione corrente	952.092	906.450	1.949.438	1.304.590	37,02	-33,08
Ammortamenti di esercizio	12.869	13.405	13.134	11.282	-12,33	-14,10
Fondo svalutazione crediti	243.246	888.608	1.013.665	1.412.753	480,79	39,37
Fondo di riserva	73.004	102.159	109.999	121.970	67,07	10,88
Totale	39.538.257	40.599.227	44.467.712	42.232.904	6,82	-5,03

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

Gli andamenti emergenti dalla disamina degli stanziamenti di parte corrente mostrano un incremento nel quadriennio del 6,8%, mentre assumono segno negativo nel confronto con l'esercizio precedente (-5%). La stessa osservazione può essere fatta con riferimento agli impegni di competenza, che registrano un incremento del 2,6% nel quadriennio e si riducono del 3,6 rispetto al 2013. Analogamente, i pagamenti si riducono rispetto al 2013 dell'1,6% ma crescono nel quadriennio del 2,97%.

L'osservazione della spesa corrente nel confronto fra i due ultimi esercizi del quadriennio monitorato mostra esiti parzialmente differenti rispetto all'analisi del quadriennio. Infatti, a fronte di incrementi evidenziati nel suddetto quadriennio, ad esempio, con riferimento agli impegni di competenza, per i trasferimenti (+10,78%) e per gli oneri straordinari della gestione corrente (+46,43%), devono registrarsi, nel confronto tra i due ultimi esercizi, riduzioni per le voci trasferimenti (-18,73%) ed utilizzo di beni e servizi (-7,28%).

2.2.1.1 Analisi della spesa corrente articolata in interventi

Gli andamenti descritti risultano a loro volta articolati nelle riduzioni evidenziate con riferimento agli interventi, che mostrano nel quadriennio (2011-2014), per quanto riguarda gli impegni di competenza per spese di personale, una contrazione pari all'8,57%, mentre la riduzione degli acquisti di beni di consumo è pari al 14,54%. A fronte delle anzidette contrazioni aumentano, invece, le spese per prestazioni di servizi (+9,25%)⁵⁵ e quelle per oneri straordinari della gestione

⁵⁵ A tale riguardo, deve rammentarsi che le disposizioni introdotte dal d.l. 24 aprile 2014, n. 66 hanno fissato un obiettivo di riduzione generalizzata delle spese per acquisti di beni e servizi per complessivi 360 mln di euro a carico dei Comuni. Inoltre, sempre a tale riguardo, si sottolineano le disposizioni introdotte in materia di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi che impongono il ricorso a sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione da CONSIP oltre che dalle centrali regionali di committenza.

corrente (+46,43%). A tale proposito, occorre evidenziare come una crescita tanto marcata dei debiti fuori bilancio debba far temere che non tutte le spese ivi ricomprese possano considerarsi impreviste, in quanto effettivamente non conosciute dall'ente entro la chiusura dell'esercizio considerato, e che il fenomeno possa avere ripercussioni in termini di elusione del patto di stabilità interno.

Tab. 5/SC - Spesa corrente - Suddivisione per interventi - Impegni conto competenza

Descrizione Intervento	2011	2012	2013	2014	Variazioni%	
					2014-2011	2014-2013
Personale	10.875.833	10.539.386	10.230.828	9.943.968	-8,57	-2,80
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	1.149.018	1.114.896	1.054.863	981.950	-14,54	-6,91
Prestazioni di servizi	17.294.490	18.040.864	18.690.903	18.894.647	9,25	1,09
Utilizzo di beni di terzi	425.940	450.936	433.773	402.213	-5,57	-7,28
Trasferimenti	4.099.560	4.118.329	5.588.462	4.541.484	10,78	-18,73
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	1.548.187	1.497.347	1.391.193	1.338.267	-13,56	-3,80
Imposte e tasse	860.798	936.614	815.430	798.714	-7,21	-2,05
Oneri straordinari della gestione corrente	693.404	642.841	1.121.121	1.015.345	46,43	-9,43
Ammortamenti di esercizio	182	361	364	176	-3,20	-51,64
Fondo svalutazione crediti	3.412	6.692	2.514	3.976	16,51	58,15
Fondo di riserva	3.144	4.858	1.052	1.509	-52,00	43,52
Totale	36.953.968	37.353.122	39.330.501	37.922.248	2,62	-3,58

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

I pagamenti confermano le osservazioni formulate per gli impegni, con incrementi rispetto al quadriennio pari al 15% per le prestazioni di servizi, all'8,5% per i trasferimenti (la cui variazione percentuale assume segno negativo -15,1% rispetto al 2013) ed al 33,68% per gli oneri straordinari (anche qui il confronto con il 2013 mostra una contrazione pari a 8,3%). Incrementi questi ultimi ai quali si contrappongono, tuttavia, le contrazioni registrate, sempre in riferimento al quadriennio, per gli acquisti di beni di consumo (-11%) e per gli interessi passivi (-11,5%).

Tab. 6/SC - Spesa corrente - Suddivisione per interventi - Pagamenti conto competenza

Descrizione Intervento	2011	2012	2013	2014	Variazioni%	
					2014-2011	2014-2013
Personale	9.945.861	9.613.153	9.329.297	9.141.443	-8,09	-2,01
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	686.604	660.363	618.636	610.854	-11,03	-1,26
Prestazioni di servizi	10.431.154	10.761.231	11.649.716	11.994.761	14,99	2,96
Utilizzo di beni di terzi	287.710	304.969	314.385	282.279	-1,89	-10,21
Trasferimenti	2.471.428	2.340.116	3.157.152	2.680.509	8,46	-15,10
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	1.486.808	1.454.813	1.364.063	1.316.432	-11,46	-3,49
Imposte e tasse	691.311	671.694	654.753	656.476	-5,04	0,26
Oneri straordinari della gestione corrente	300.293	273.498	437.955	401.433	33,68	-8,34
Ammortamenti di esercizio	0	0	0	4	n.a.	n.a.
Fondo svalutazione crediti	0	0	0	4	n.a.	n.a.
Fondo di riserva	3.038	3.155	1	0	-100,00	-100,00
Totale	26.304.207	26.082.993	27.525.958	27.084.195	2,97	-1,60

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

Un cenno a parte merita la spesa di personale che rappresenta da sempre una delle componenti principali della spesa corrente (circa il 30% nel 2011, in diminuzione nel 2014)⁵⁶. L'incidenza, in termini di impegni di competenza, oscilla fra il 29,4% del 2011 ed il 26,2% del 2014. A tale riduzione hanno contribuito un po' tutte le Regioni, ma, in particolare, i Comuni della Liguria (dal 31,04% al 26,57%), dell'Emilia-Romagna (dal 30,69% al 23,99%) e dell'Umbria (dal 32,41% al 26,12%) (cfr. tabella in appendice).

L'anzidetta riduzione con riferimento specifico alla spesa complessiva per il personale in termini di impegni registrata nell'esercizio 2014 sembrerebbe, ad un primo esame, dimostrare un tendenziale adeguamento ai limiti imposti dalla legislazione vigente⁵⁷, essendosi verificata una riduzione superiore alla media della spesa impegnata nel triennio 2011-2013, sia in termini assoluti che in termini percentuali di incidenza rispetto alle spese correnti complessivamente considerate (cfr. tabelle in appendice).

2.2.1.2 Analisi della spesa corrente articolata in funzioni

Le tabelle che si riportano di seguito consentono di approfondire l'analisi sin qui condotta con riferimento alla spesa corrente dei Comuni del campione monitorato, articolandola sulla base delle funzioni che compongono i risultati emergenti dai rendiconti del quadriennio 2011-2014.

⁵⁶ La voce più importante nella composizione della spesa corrente è costituita dalla spesa per prestazione di servizi pari per il 2014 a circa il 50% del totale della spesa corrente dei Comuni italiani. Tale intervento risulta spalmato su tutte le funzioni in cui è articolata la predetta spesa e la sua incidenza è particolarmente elevata nella gestione del territorio e dell'ambiente in connessione con la fornitura dei servizi fondamentali di smaltimento dei rifiuti e idrico integrato.

⁵⁷ Sul punto deve rammentarsi la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 27/2015/SEZAUT/2015 con la quale è stato fissato il principio di diritto in virtù del quale, alla luce dell'interpretazione costituzionalmente orientata, la programmazione delle risorse umane deve essere ispirata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale dettato dal comma 557-quater della legge n. 296/2006, come introdotto dall'art. 3, co. 5-bis, del d.l. n. 90/2014 convertito dalla l. n. 114/2014, che fa riferimento al triennio precedente alla data di entrata in vigore delle disposizioni date (2011-2013). Sempre in merito alla questione si segnala una recente pronuncia nell'ambito dell'attività consultiva della Sezione regionale di controllo per la Liguria (n. 180/2015/PAR) che conferma l'applicazione del criterio di riduzione della spesa di personale, commisurandone l'incidenza percentuale rispetto alle spese correnti del triennio 2011-2013, dal quale deve, però, scomputarsi, a valere sull'esercizio 2013, la quota dell'imposta municipale propria riversata al bilancio dello Stato per alimentare il fondo di solidarietà comunale. In tal modo, vengono neutralizzate le conseguenze distorsive derivanti dall'applicazione di diversi criteri di contabilizzazione del medesimo fatto gestionale.

Tab. 7/SC - Spesa corrente - Suddivisione per funzioni - Stanziamenti conto competenza

Funzione	2011	2012	2013	2014	Var% 2014- 2011	Var% 2014- 2013
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	12.406.402	12.885.918	16.177.619	13.840.913	11,56	-14,44
Funzione 2 - funzioni relative alla giustizia	191.962	196.925	193.825	185.863	-3,18	-4,11
Funzione 3 - funzioni di polizia locale	2.250.664	2.217.022	2.185.596	2.149.239	-4,51	-1,66
Funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica	3.821.873	3.802.065	3.740.939	3.640.252	-4,75	-2,69
Funzione 5 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	1.215.899	1.171.100	1.133.815	1.131.477	-6,94	-0,21
Funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo	581.639	565.728	559.097	554.346	-4,69	-0,85
Funzione 7 - funzioni nel campo turistico	232.332	225.516	226.152	258.544	11,28	14,32
Funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	3.785.465	4.039.933	4.010.542	4.117.296	8,77	2,66
Funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	7.995.690	8.495.299	9.323.087	9.415.879	17,76	1,00
Funzione 10 - funzioni nel settore sociale	6.357.192	6.249.757	6.226.325	6.258.046	-1,56	0,51
Funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	357.123	327.541	326.364	324.396	-9,16	-0,60
Funzione 12 - funzioni relative a servizi produttivi	342.014	422.422	364.350	356.653	4,28	-2,11
Totale	39.538.257	40.599.227	44.467.712	42.232.904	6,82	-5,03

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

Tab. 8/SC - Spesa corrente - Suddivisione per funzioni - Impegni conto competenza

Funzione	2011	2012	2013	2014	Var% 2014- 2011	Var% 2014- 2013
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	11.363.879	11.198.670	12.637.304	11.237.205	-1,11	-11,08
Funzione 2 - funzioni relative alla giustizia	179.217	187.079	183.922	170.512	-4,86	-7,29
Funzione 3 - funzioni di polizia locale	2.164.552	2.124.096	2.112.870	2.053.443	-5,13	-2,81
Funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica	3.617.766	3.630.706	3.568.168	3.426.251	-5,29	-3,98
Funzione 5 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	1.139.856	1.087.180	1.056.183	1.051.222	-7,78	-0,47
Funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo	548.153	534.507	528.208	517.584	-5,58	-2,01
Funzione 7 - funzioni nel campo turistico	210.448	202.686	201.299	229.479	9,04	14,00
Funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	3.642.978	3.872.327	3.801.521	3.941.819	8,20	3,69
Funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	7.612.786	8.133.637	8.942.983	9.028.102	18,59	0,95
Funzione 10 - funzioni nel settore sociale	5.844.034	5.737.862	5.675.040	5.661.506	-3,12	-0,24
Funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	318.395	298.474	295.973	287.700	-9,64	-2,79
Funzione 12 - funzioni relative a servizi produttivi	311.905	345.898	327.029	317.423	1,77	-2,94
Totale	36.953.968	37.353.122	39.330.501	37.922.248	2,62	-3,58

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

La maggior parte delle funzioni in cui è articolata la spesa corrente dei Comuni mostra delle contrazioni. Quelle più rilevanti registratesi nel quadriennio, in termini di impegni di competenza, sono quelle relative allo sviluppo economico (-9,64%) e quelle relative alla cultura ed ai beni culturali (-7,78%). In termini di impegni, ma anche di pagamenti in conto competenza, rilevano, altresì, le contrazioni osservate con riferimento alle funzioni nel settore sportivo e ricreativo

(-7,59%), confermandosi quelle evidenziate con riferimento agli impegni riferiti a sviluppo economico (-5,76%) e cultura e beni culturali (-8,69%). Si riducono, altresì, rispetto al 2013, gli impegni relativi alle funzioni generali di amministrazione gestione e controllo. Crescono, invece, le spese nel settore del turismo, che, anche in termini di pagamenti, risultano incrementate (21,58%), unitamente alle spese per viabilità e trasporti e sebbene in misura più contenuta anche quelle relative al settore sociale.

Tab. 9/SC - Spesa corrente - Suddivisione per funzioni - Pagamenti conto competenza

Funzione	2011	2012	2013	2014	Var. % 2014- 2011	Var. % 2014- 2013
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	8.597.661	8.339.366	9.165.363	8.604.503	0,08	-6,12
Funzione 2 - funzioni relative alla giustizia	110.189	116.577	112.750	107.048	-2,85	-5,06
Funzione 3 - funzioni di polizia locale	1.840.890	1.812.063	1.792.095	1.786.828	-2,94	-0,29
Funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica	2.578.507	2.563.772	2.567.809	2.524.112	-2,11	-1,70
Funzione 5 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	849.120	805.533	779.329	775.295	-8,69	-0,52
Funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo	407.682	394.184	387.762	376.721	-7,59	-2,85
Funzione 7 - funzioni nel campo turistico	147.991	137.968	131.478	159.856	8,02	21,58
Funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	2.464.369	2.641.655	2.706.071	2.860.364	16,07	5,70
Funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	5.037.907	5.172.581	5.874.925	5.780.497	14,74	-1,61
Funzione 10 - funzioni nel settore sociale	3.797.646	3.613.021	3.543.292	3.641.962	-4,10	2,78
Funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	233.773	220.418	216.001	220.312	-5,76	2,00
Funzione 12 - funzioni relative a servizi produttivi	238.472	265.854	249.084	246.696	3,45	-0,96
Totale	26.304.207	26.082.993	27.525.958	27.084.195	2,97	-1,60

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

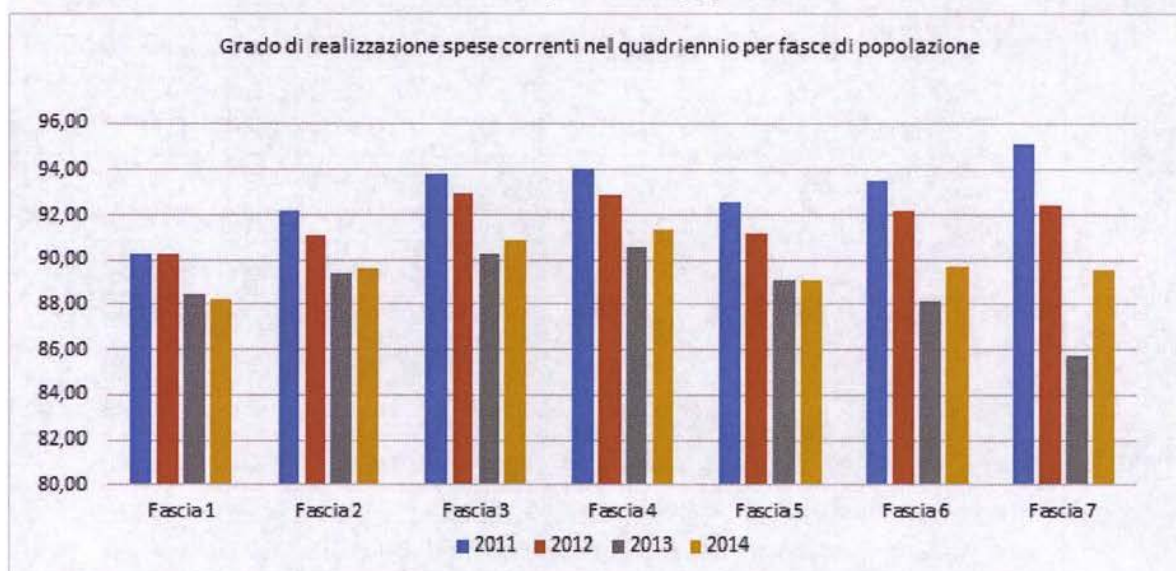
2.2.1.3 Analisi della spesa corrente sulla base degli indicatori di realizzazione e velocità di gestione

Di seguito si riportano i dati e la loro rappresentazione grafica relativi agli indicatori elaborati in merito al grado di realizzazione della spesa corrente (ottenuto dal rapporto fra impegni di competenza e stanziamenti definitivi di competenza) nonché alla velocità di gestione della spesa (ottenuto dal rapporto fra i pagamenti e gli impegni di competenza) ripartita per fasce di popolazione e sviluppata con riferimento al quadriennio osservato dalla presente analisi.

Tab. 10/SC - Comuni quadriennio non sperimentatori - Spese correnti - Velocità di gestione e grado di realizzazione - Suddivisione per fasce di popolazione

Fasce di Popolazione	2011		2012		2013		2014	
	Grado di Realizzazione	Velocità Gestione	Grado di Realizzazione	Velocità Gestione	Grado di Realizzazione	Velocità Gestione	Grado di Realizzazione	Velocità Gestione
Fascia 1	90,25	75,77	90,24	74,69	88,43	72,73	88,22	75,57
Fascia 2	92,24	75,81	91,12	74,80	89,42	73,02	89,62	75,59
Fascia 3	93,83	75,23	92,95	73,88	90,25	72,08	90,89	74,51
Fascia 4	94,04	74,49	92,87	72,78	90,53	71,64	91,32	73,66
Fascia 5	92,63	71,65	91,20	69,48	89,06	68,68	89,07	70,82
Fascia 6	93,50	70,89	92,24	69,77	88,19	70,21	89,71	72,23
Fascia 7	95,07	64,06	92,45	63,21	85,71	66,77	89,59	65,69
Totale	93,46	71,18	92,00	69,83	88,45	69,99	89,79	71,42

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

Grafico 1/SC - Comuni quadriennio non sperimentatori - Spese correnti - Grado di realizzazione Suddivisione per fasce di popolazione

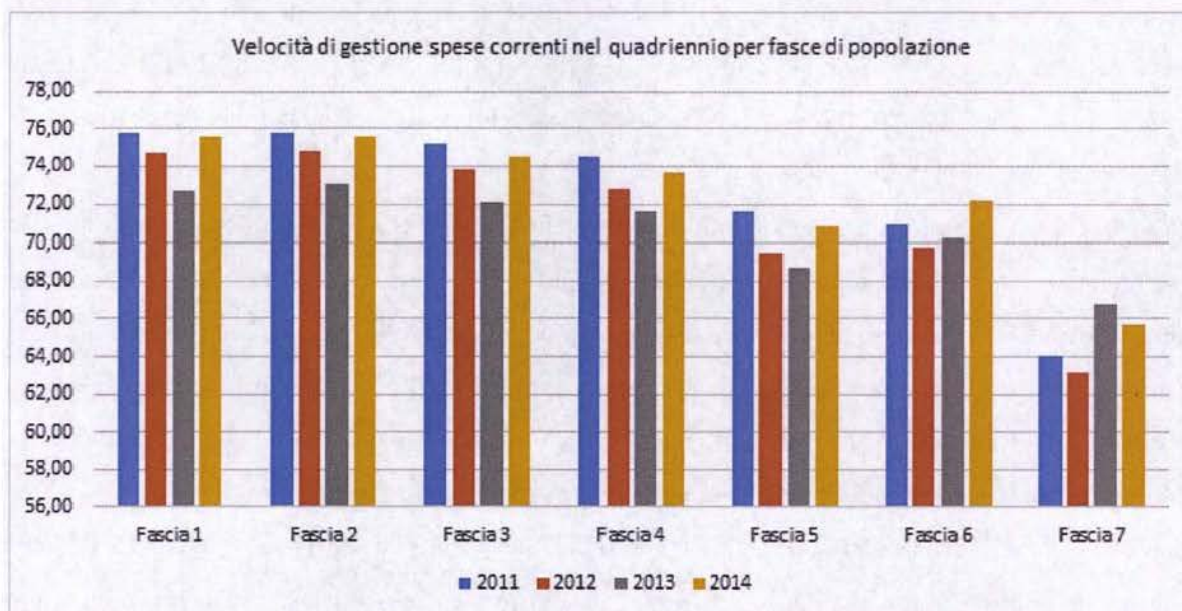
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

Dalla lettura della tabella sopra riportata si evince, in modo immediato, che, nonostante la riduzione registratasi nel quadriennio, a livello nazionale, l'indicatore relativo alla capacità di tradurre la programmazione della spesa corrente in impegni, si attesta su valori decisamente elevati che passano dal 93,5% del 2011 all'89,8% del 2014. Livelli che appaiono sostanzialmente confermati per i Comuni appartenenti a tutte e 7 le fasce di popolazione, come rappresentato dal grafico, e che trova evidente spiegazione nel carattere rigido di tale spesa, per la quale la programmazione non ha certo il significato pregnante rivestito nell'ambito della spesa in conto capitale (cfr. tabella in appendice n. 18/SC).

Per quanto riguarda, invece, la velocità di pagamento espressa dalla percentuale di pagamenti di competenza rispetto alle spese impegnate nello stesso esercizio considerato il parametro non

mostra particolari modifiche nel corso del quadriennio essendo rimasto pressoché invariato (71,18% nel 2011 e 71,42% nel 2014). Gli andamenti registrati a livello nazionale risultano sostanzialmente confermati per questo parametro dall'articolazione dei dati in fasce di popolazione, fatta eccezione per i Comuni appartenenti alle fasce 6 e 7 per i quali si evidenzia una variazione incrementale sebbene di entità limitata (si passa rispettivamente dal 70,9% al 72,23% e dal 64,06% al 65,7%). Osservazione che trova conferma visiva dalla lettura del grafico n. 2.

Grafico 2/SC - Comuni quadriennio non sperimentatori - Spese correnti - Velocità di gestione
Suddivisione per fasce di popolazione



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

Le osservazioni effettuate con riferimento all'indicatore *velocità di gestione* della spesa corrente, che evidenzia la capacità degli enti di completare entro l'esercizio considerato il ciclo della spesa relativo alle obbligazioni giuridicamente perfezionate, consentono di richiamare i nuovi principi contabili introdotti dal d.lgs. n. 118/2011 integrato e corretto dal d.lgs. n. 126/2014, che impongono che, al momento dell'adozione di un provvedimento di spesa, venga accertata la compatibilità dei conseguenti pagamenti con gli stanziamenti di bilancio, a pena di responsabilità amministrativo-contabile a carico di chi adotta il provvedimento medesimo.

L'applicazione puntuale degli anzidetti principi contabili risulta di fondamentale importanza per un corretto impianto dell'armonizzazione contabile, fra le cui principali finalità, è appena il caso di ricordarlo, vi è proprio quella di controllare la formazione e lo smaltimento dei residui.

Ciò anche in considerazione della rilevante problematica che ha impegnato il legislatore nel reperimento delle risorse necessarie al pagamento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni, attraverso gli strumenti messi a disposizione dal d.l. n. 35/2013 e dai successivi provvedimenti a tal fine adottati.

All'anzidetta questione si ricollega anche la problematica del rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali che, a partire dall'entrata in vigore della prima direttiva comunitaria 2000/35/CE del 29 giugno 2000 (successivamente abrogata), ha visto l'adozione di un complesso di interventi legislativi volti a cercare un'adeguata soluzione alla problematica. In questa direzione, innanzitutto, il d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, che ha recepito la citata direttiva 2000/35/CE successivamente modificato ed integrato dal d.lgs. 9 novembre 2012, n. 192, che ha recepito la direttiva UE 2011/7, concernente anch'essa la lotta contro i ritardi nei pagamenti delle transazioni commerciali⁵⁸.

Da ultimo è intervenuto l'art. 41 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge n. 89/2014 che, oltre a prevedere procedure più stringenti per garantire il rispetto dei termini di pagamento, vieta la stipula di contratti elusivi delle disposizioni recate dal d.lgs. n. 231/2002 e sanziona, con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, gli enti che, sulla base dell'attestazione resa dal responsabile del servizio finanziario, abbiano fatto registrare tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni.

Tale disposizione è stata dichiarata illegittima dalla Consulta, con sentenza n. 272 del 2015, che ne ha riconosciuto l'incostituzionalità, là dove l'art. 41 prevede che qualsiasi violazione dei tempi medi di pagamento da parte dell'amministrazione debitrice, a prescindere dall'entità dell'inadempimento e dalle sue cause, debba essere sanzionata con una misura rigida e senza eccezioni quale il blocco totale delle assunzioni. Di qui la lesione del principio di proporzionalità (e dunque dell'art. 3 della Cost.) che deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione⁵⁹.

In tal modo, la disposizione in esame ha potuto dispiegare i propri effetti, nel senso cassato dal Giudice delle leggi, per un periodo di tempo assai breve, giacché, pur essendo entrata in vigore nel 2014, i criteri per effettuare i calcoli sulla base dei quali applicare la sanzione, sono stati fissati

⁵⁸ L'art. 1 del d.lgs. n. 192/2012 che ha sostituito l'art. 7 del d.lgs. n. 231/2002, dispone la nullità delle clausole relative ai termini di pagamento al saggio di interessi di mora ed al risarcimento per i costi di recupero allorquando risultino gravemente inique in danno del creditore applicandosi in tal caso gli articoli 1339 e 1419 del cod. civile.

⁵⁹ Peraltro, deve rammentarsi che il d.l. n. 78/2015, prima ancora della bocciatura da parte della Consulta, era già intervenuto in tale direzione, prevedendo una deroga a quanto disposto dall'art. 41, co. 2, consistente nella disapplicazione della sanzione per il mancato rispetto dell'indicatore dei tempi medi di pagamento, prevista al solo fine di consentire la riallocazione del personale soprannumerario delle Province.

con d.p.c.m. pubblicato a novembre del 2014. Infine, deve sottolinearsi che l'anzidetta pronuncia della Consulta non ha travolto la natura di principio di coordinamento rivestita dalle disposizioni contenute nell'art. 41, che assicurano, tuttora, il rispetto della tempestività dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, né ha fatto venir meno le prescrizioni fissate in vista della verifica da parte degli organi di controllo degli Enti locali dell'avvenuto rispetto dei predetti termini.

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

Come ampiamente illustrato nella parte del referto sui flussi di cassa (cfr. deliberazione n. 25/SEZAUT/2015 Parte II), concernente la ricostruzione del quadro normativo di riferimento in materia di vincoli alla spesa degli Enti locali, e, come ricostruito nella parte del presente referto dedicata specificamente alla *spending review* (cfr. *infra* par. 1.4), il legislatore è intervenuto a più riprese sia nelle ultime leggi di stabilità che nelle manovre in corso d'anno. Le norme di contenimento della spesa corrente hanno, di fatto, limitato il potere di autodeterminazione degli enti nelle scelte allocative delle risorse a disposizione, anche con parziale compressione della loro autonomia, costituzionalmente garantita e tutelata dallo stesso Giudice delle leggi, che, tuttavia, ha riconosciuto la legittimità delle norme statali adottate in vista del coordinamento della finanza pubblica. Ciò con il preciso intento di limitare lo sviluppo anomalo della spesa corrente, la cui rigidità ha sempre rappresentato la ragione stessa della sua difficile comprimibilità, a fronte di esigenze crescenti di servizi a favore della collettività amministrata.

Il legislatore è intervenuto a contenere l'espandersi di specifiche voci di spesa riguardanti, *in primis*, il personale ed, in particolare, le spese per contratti di lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa, limitandola ai soli esperti di comprovata professionalità e vietando il rinnovo degli incarichi e la concessione stessa, ove la spesa relativa fosse superiore a quella registrata per il personale nel conto annuale relativo al 2012.

Analogamente, il legislatore è intervenuto per limitare la spesa per locazioni di immobili adibiti a sede di uffici, vietando il rinnovo delle locazioni, se non previo nulla osta, rilasciato dall'Agenzia del Demanio in ordine all'effettiva assenza di immobili demaniali di cui avvalersi in sostituzione di quelli privati. Infine, deve rammentarsi l'intervento diretto alla centralizzazione degli acquisti, soprattutto per i Comuni di piccole dimensioni con le modalità indicate dall'art. 9 del d.l. n. 66/2014 e precisate dai due d.p.c.m. emanati nel novembre del 2014. In questa direzione militano le disposizioni presenti anche nelle leggi di stabilità per il 2015 ed il 2016.