

**Tabella n. 7/UFC - Spesa corrente per funzione 2013-2014**

Anno	2013			2014			Variazione % 2014/2013		
	Spesa Comuni associati con meno di 5.000 abitanti Campionati	Spesa Comuni associati con più di 5.000 abitanti Campionati	Spesa Unioni di Comuni Campionate	Spesa Comuni associati con meno di 5.000 abitanti Campionati	Spesa Comuni associati con più di 5.000 abitanti Campionati	Spesa Unioni di Comuni Campionate	Spesa Comuni associati con meno di 5.000 abitanti Campionati	Spesa Comuni associati con più di 5.000 abitanti Campionati	Spesa Unioni di Comuni Campionate
Funzioni di istruzione pubblica	80.331.424	197.201.275	47.387.188	75.645.103	192.009.995	54.918.529	-5,83	-2,63	15,89
Funzioni di polizia locale	24.171.545	67.313.385	69.875.542	23.297.403	66.769.056	67.030.385	-3,62	-0,81	-4,07
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo	303.314.222	545.813.594	94.239.591	309.071.848	498.643.439	103.538.530	1,90	-8,64	9,87
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	85.389.027	119.163.537	14.505.617	80.785.918	115.796.617	15.620.770	-5,39	-2,83	7,69
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	3.645.625	16.140.862	5.559.745	4.391.352	15.415.667	5.460.160	20,46	-4,49	-1,79
Funzioni nel campo turistico	6.780.415	6.371.683	2.057.932	6.450.044	6.582.123	2.132.532	-4,87	3,30	3,62
Funzioni nel settore sociale	93.930.919	246.626.771	109.882.033	92.040.647	248.245.675	130.855.854	-2,01	0,66	19,09
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	12.267.220	28.987.077	1.169.238	11.463.453	29.054.284	1.628.422	-6,55	0,23	39,27
Funzioni relative a servizi produttivi	6.501.376	19.767.005	1.049.475	6.108.788	18.767.945	881.668	-6,04	-5,05	-15,99
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	15.281.557	53.468.073	3.919.939	13.966.014	53.195.613	4.389.303	-8,61	-0,51	11,97
Funzioni relative alla giustizia	280.443	6.062.322	0	171.044	5.410.422	0	-39,01	-10,75	n.c.
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	157.713.252	447.932.757	96.659.860	156.169.837	438.382.114	100.233.838	-0,98	-2,13	3,70
<b>Totale</b>	<b>789.607.025</b>	<b>1.754.848.340</b>	<b>446.306.160</b>	<b>779.561.451</b>	<b>1.688.272.950</b>	<b>486.689.990</b>	<b>-1,27</b>	<b>-3,79</b>	<b>9,05</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno - aggiornamento 7/10/2015 - Impegni in c/competenza - Importi in euro

#### 4.4.3 Analisi di specifici interventi di spesa

L'analisi dei risultati dei consuntivi relativi a tre specifici interventi di spesa (per il personale, per l'acquisto di beni di consumo e/o di materie prime e per prestazioni di servizi) consente un'individuazione più dettagliata degli eventuali risparmi rispetto al quadro dell'andamento generale delle spese correnti.

Per quanto riguarda gli impegni relativi alla spesa del personale delle Unioni di Comuni selezionate secondo la metodologia adottata in base ai criteri più sopra evidenziati, emergerebbe un decremento nel 2014 rispetto al 2013 pari a circa 16 milioni di euro.

La tabella seguente evidenzia, infatti, che, mentre gli impegni di spesa per il personale nelle Unioni considerate aumentano nel 2014 di circa 11,8 milioni di euro rispetto all'anno precedente (in termini percentuali: +10,8%), gli impegni di spesa per il personale di tutti i Comuni associati nelle predette Unioni hanno registrato una diminuzione pari a circa 27,8 milioni di euro.

In base a tali dati, risulterebbe tendenzialmente il rispetto di quanto prescritto dal novellato art. 32 del Tuel, il quale prevede che *«la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale»*. Tale disposizione comporta, come ripetutamente rilevato anche dalla giurisprudenza contabile (per tutte: deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG della Sezione delle autonomie) che il contenimento dei costi del personale debba essere valutato sotto il profilo sostanziale: ove la spesa di una Unione di Comuni evidenzi un incremento dovuto al conferimento di nuovi servizi o funzioni, dovrà riscontrarsi una (almeno) corrispondente diminuzione dei costi di personale attribuibili ai Comuni che ne fanno parte. L'applicazione di questo principio consente di garantire l'obiettivo primario del contenimento della spesa di personale, sia perché il "consolidato di spesa" tra Unione e Comuni aderenti dovrà registrare un decremento tendenziale, sia perché la spesa di personale riferibile a ciascun Comune dovrà risultare ugualmente in diminuzione.

I dati vengono esposti distinti per Regione di appartenenza delle Unioni, ma appare opportuno rilevare, ai fini della significatività della comparazioni ricavabili, che occorre tener conto, oltre che dei criteri di selezione già richiamati, anche della scarsità dei dati resi disponibili: basti evidenziare che in ben sette Regioni (Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Calabria, Sardegna,

Sicilia) la percentuale di Unioni che hanno inviato il certificato di conto consuntivo relativo alla gestione 2014 è stata inferiore al 50%.

**Tabella n. 8/UFC - Spesa del personale per Regione 2013-2014**

Anno	2013			2014			Variazione % 2014/2013		
	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti Campionati	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti Campionati	Spesa Unioni di Comuni Campionate	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti Campionati	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti Campionati	Spesa Unioni di Comuni Campionate	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unioni di Comuni
Piemonte	25.835.315	46.879.586	5.934.149	25.063.690	46.552.097	6.432.634	-3,0	-0,7	8,4
Lombardia	29.564.022	15.041.743	18.941.880	26.123.392	14.690.241	21.220.293	-11,6	-2,3	12,0
Trentino-Alto Adige	9.243	0	1.027.768	5.731	0	1.023.998	-38,0		-0,4
Veneto	14.205.088	25.303.763	11.547.783	11.413.443	23.210.183	16.517.960	-19,7	-8,3	43,0
Friuli-Venezia Giulia	2.707.820	4.096.099	912.355	2.531.739	3.859.285	904.863	-6,5	-5,8	-0,8
Liguria	2.498.303	0	379.845	2.441.548	0	409.039	-2,3		7,7
Emilia-Romagna	16.895.963	158.510.705	55.597.301	15.893.256	150.183.560	60.579.030	-5,9	-5,3	9,0
Toscana	31.414.977	69.835.739	16.409.411	30.515.157	68.330.158	15.589.778	-2,9	-2,2	-5,0
Umbria	3.076.055	5.110.681	407.343	2.803.648	4.566.120	737.527	-8,9	-10,7	81,1
Marche	7.021.836	4.403.288	978.945	6.722.656	4.279.406	847.618	-4,3	-2,8	-13,4
Lazio	10.893.017	7.938.477	800.106	10.130.749	7.592.848	805.383	-7,0	-4,4	0,7
Abruzzo	2.371.582	1.084.241	68.545	2.389.802	1.071.884	57.444	0,8	-1,1	-16,2
Molise	4.232.973	3.585.519	120.203	4.102.312	3.514.437	116.411	-3,1	-2,0	-3,2
Campania	878.047	14.089.424	10.894	865.361	13.187.259	10.894	-1,4	-6,4	0,0
Puglia	11.164.588	27.277.811	388.582	10.872.322	26.633.902	371.631	-2,6	-2,4	-4,4
Basilicata	1.386.721	909.104	107.150	1.330.346	903.865	122.726	-4,1	-0,6	14,5
Calabria	1.134.441	0	105.288	1.128.322	0	109.367	-0,5		3,9
Sicilia	1.113.022	2.622.453	0	1.068.480	2.600.565	0	-4,0	-0,8	
Sardegna	26.067.385	17.481.086	1.554.945	26.796.372	15.452.116	1.239.974	2,8	-11,6	-20,3
<b>Totale</b>	<b>192.470.398</b>	<b>404.169.719</b>	<b>115.292.494</b>	<b>182.198.328</b>	<b>386.627.928</b>	<b>127.096.569</b>	<b>-5,3</b>	<b>-4,3</b>	<b>10,2</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno - data aggiornamento 7 ottobre 2015 - impegni in c/competenza - importi in euro

Per quanto riguarda l'intervento di spesa per acquisto di beni di consumo e/o di materie prime, nella tabella successiva si evidenzia (sempre tenendo conto di quanto premesso circa la significatività dei dati disponibili), per la gestione 2014 rispetto a quella relativa al 2013, un dato sostanzialmente stabile per le Unioni di Comuni considerate e un decremento pari a circa 6 milioni di euro per i Comuni associati nelle medesime Unioni.

Tabella n. 9/UFC - Spesa per Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime per Regione 2013-2014

Regione	2013			2014			Variazioni % 2014-2013		
	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti Campionati	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti Campionati	Spesa Unioni di Comuni Campionate	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti Campionati	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti Campionati	Spesa Unioni di Comuni Campionate	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unioni di Comuni
Piemonte	4.995.415	3.352.419	930.776	4.704.868	2.792.482	891.819	-5,8	-16,7	-4,2
Lombardia	4.799.521	1.266.545	2.268.650	4.078.238	1.044.790	2.360.153	-15,0	-17,5	4,0
Trentino-Alto Adige	12.577	0	155.221	18.854	0	114.111	49,9	p.n.c.	-26,5
Veneto	2.319.338	2.394.223	771.189	1.811.186	2.226.306	1.073.219	-21,9	-7,0	39,2
Friuli-Venezia Giulia	310.006	549.457	91.768	292.432	424.787	147.574	-5,7	-22,7	60,8
Liguria	406.891	0	45.913	348.625	0	13.690	-14,3	p.n.c.	-70,2
Emilia-Romagna	3.028.719	18.664.965	2.190.780	2.788.466	17.748.122	2.265.174	-7,9	-4,9	3,4
Toscana	7.087.909	9.815.140	2.165.674	6.351.030	9.408.198	1.886.307	-10,4	-4,1	-12,9
Umbria	399.256	697.995	25.950	357.634	645.465	43.753	-10,4	-7,5	68,6
Marche	1.612.473	2.315.040	89.638	1.494.003	2.182.338	67.196	-7,3	-5,7	-25,0
Lazio	3.197.093	1.646.675	570.297	2.999.975	1.809.251	473.601	-6,2	9,9	-17,0
Abruzzo	543.236	167.076	68.984	558.953	154.254	14.924	2,9	-7,7	-78,4
Molise	1.126.566	1.099.404	3.770	905.994	1.424.651	1.124	-19,6	29,6	-70,2
Campania	240.926	670.259	1.803	236.367	607.968	0	-1,9	-9,3	-100,0
Puglia	942.129	3.844.986	40.789	1.028.018	3.695.233	42.214	9,1	-3,9	3,5
Basilicata	355.411	121.726	2.188	347.122	134.244	2.525	-2,3	10,3	15,4
Calabria	149.358	0	21.001	167.645	0	12.296	12,2	p.n.c.	-41,4
Sicilia	95.945	144.371	0	101.768	176.727	0	6,1	22,4	p.n.c.
Sardegna	5.009.633	1.547.004	64.612	4.416.650	1.470.241	51.379	-11,8	-5,0	-20,5
<b>Totale</b>	<b>36.632.401</b>	<b>48.297.286</b>	<b>9.509.002</b>	<b>33.007.827</b>	<b>45.945.057</b>	<b>9.461.059</b>	<b>-9,9</b>	<b>-4,9</b>	<b>-0,5</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno – data aggiornamento 7 ottobre 2015 - impegni in c/competenza - importi in euro

La tabella n. 10 evidenzia, con riguardo all'intervento di spesa delle Unioni di Comuni nel 2014 per prestazioni di servizi, un incremento pari a circa 24 milioni di euro rispetto al 2013, mentre la relativa spesa dei Comuni in esse associati registra un calo pari a circa 17 milioni di euro.

Con riguardo specificatamente a questo rilevante intervento, pertanto, non si sarebbe conseguito un effettivo risparmio di spesa.

Tabella n. 10/UFC - Spesa per Prestazioni di servizi per Regione 2013-2014

Regione	2013			2014			Variazione % 2014-2013		
	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti Campionati	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti Campionati	Spesa Unioni di Comuni Campionate	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti Campionati	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti Campionati	Spesa Unioni di Comuni Campionate	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unioni di Comuni
Piemonte	47.415.074	98.624.731	15.826.917	46.147.763	97.111.926	17.522.396	-2,7	-1,5	10,7
Lombardia	60.683.798	28.691.245	36.205.278	56.719.356	28.156.918	39.392.630	-6,5	-1,9	8,8
Trentino-Alto Adige	271.629	0	1.394.061	249.944	0	1.379.098	-8,0	p.n.c.	-1,1
Veneto	22.296.521	45.299.806	12.830.653	17.693.414	42.286.875	17.922.874	-20,6	-6,7	39,7
Friuli-Venezia Giulia	3.647.440	6.253.890	540.266	3.474.650	5.713.169	1.204.127	-4,7	-8,6	122,9
Liguria	3.640.617	0	1.300.168	3.321.308	0	1.374.343	-8,8	p.n.c.	5,7
Emilia Romagna	30.917.267	306.318.227	84.285.027	29.544.774	307.332.829	93.828.331	-4,4	0,3	11,3
Toscana	46.819.770	130.566.355	40.801.774	45.775.198	131.602.461	40.010.843	-2,2	0,8	-1,9
Umbria	5.294.334	8.339.682	179.588	4.831.192	7.803.536	219.392	-8,7	-6,4	22,2
Marche	11.515.721	7.668.461	3.590.165	11.375.082	8.014.082	2.890.955	-1,2	4,5	-19,5
Lazio	14.163.003	10.534.537	6.275.115	13.766.065	11.803.197	7.454.797	-2,8	12,0	18,8
Abruzzo	3.241.584	2.084.428	807.735	3.293.111	1.911.510	879.873	1,6	-8,3	8,9
Molise	6.841.631	7.519.557	2.903.993	6.790.360	7.955.641	4.021.932	-0,7	5,8	38,5
Campania	738.441	26.198.494	45.308	820.994	25.326.292	50.954	11,2	-3,3	12,5
Puglia	16.978.041	56.078.849	946.849	17.200.368	58.336.960	1.343.896	1,3	4,0	41,9
Basilicata	1.861.039	704.869	4.170.931	1.495.796	832.366	5.187.741	-19,6	18,1	24,4
Calabria	1.427.199	0	585.945	1.435.385	0	591.756	0,6	p.n.c.	1,0
Sicilia	861.031	2.031.270	107.715	1.017.658	2.306.142	26.194	18,2	13,5	-75,7
Sardegna	41.515.301	37.059.871	9.140.203	41.074.754	34.606.086	10.897.816	-1,1	-6,6	19,2
<b>Totale</b>	<b>320.129.441</b>	<b>773.974.273</b>	<b>221.937.693</b>	<b>306.027.173</b>	<b>771.099.989</b>	<b>246.199.945</b>	<b>-4,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>10,9</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno - data aggiornamento 7 ottobre 2015 - impegni in c/competenza - importi in euro

## 4.5 Le Fusioni di Comuni

La disciplina delle fusioni è attualmente contenuta nel Tuel che, agli artt. 15 e 16, ha attribuito alle Regioni, a norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, la possibilità di modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni sentite le popolazioni interessate e nelle forme previste dalle leggi regionali; norme successivamente integrate dall'art. 1, commi 116 ss., della legge n. 56/2014. A seguito del d.l. n. 95/2012 si è registrato un rilevante incremento delle fusioni, dovuto agli incentivi finanziari che la legislazione statale ha previsto al fine di incoraggiare il processo di riordino e di semplificazione degli enti territoriali.

In base a quanto pubblicato sui Bollettini ufficiali regionali, nel 2014 con legge regionale, a seguito di procedimento di fusione che ha riguardato 57 Comuni, sono stati istituiti 24 nuovi Comuni (oltre ai 2 Comuni istituiti nel dicembre 2013 ma che hanno avuto le prime elezioni amministrative nel 2014). Dal 1° gennaio 2015 sono stati istituiti 6 nuovi enti mediante la fusione amministrativa di 16 Comuni. A decorrere dal 1° gennaio 2016 è prevista l'istituzione di 20 nuovi Comuni italiani mediante la fusione amministrativa di 57 Comuni.

Nel corso del 2015 altri 11 Comuni hanno già approvato, tramite referendum consultivo, la loro fusione per dar vita a 5 nuovi Comuni nel 2016.

Nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, alle quali è attribuita una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali, le fusioni di Comuni non hanno avuto un andamento omogeneo.

La Regione autonoma Valle d'Aosta ha disciplinato con legge regionale 5 agosto 2014, n. 6, l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali e la soppressione delle Comunità montane, prevedendo "gli ambiti di attività" relativamente ai quali le funzioni e i servizi dei 74 Comuni della regione vengono esercitati in forma associata, per il tramite del Consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta (CELVA).

La Regione autonoma Trentino -Alto Adige/Südtirol ha previsto le "Unioni" e le "aggregazioni" di Comuni nel d.p. Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L. Nella Provincia autonoma di Bolzano non si registrano fusioni di Comuni, mentre nella Provincia autonoma di Trento si sono incrementate le fusioni con un conseguente rilevante decremento del numero complessivo dei Comuni (nel 2016 saranno 178 a fronte dei 223 esistenti nel 2009).

Nella Regione Siciliana e nella Regione autonoma della Sardegna non si sono avuti procedimenti di fusione.

Nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con specifiche leggi regionali, dal 2006 sono stati istituiti 3 nuovi Comuni, nati dalla fusione di 6 Comuni preesistenti: il numero complessivo dei Comuni di questa regione è quindi passato da 219 a 216.

Sulla scorta della documentazione trasmessa al Ministero dell'Interno (Direzione Centrale della Finanza locale) è stato disposto nel 2014 (vedasi comunicato del 23 ottobre 2014 emesso dal Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali) il pagamento del contributo statale a favore dei Comuni istituiti a seguito di procedure di fusione, nel rispetto delle modalità stabilite con la normativa vigente e della documentazione inviata dalle regioni competenti, per un importo di poco superiore ai 9,5 milioni di euro.

Ai fini dell'analisi degli andamenti finanziari è stata selezionata solamente una parte delle fusioni di Comuni perfezionate nel 2014, in base ai rendiconti acquisiti tramite il Sistema Informativo per la Rendicontazione Telematica degli Enti Locali (SIRTEL). Per consentire un confronto tra dati omogenei, sono state oggetto di analisi gli enti nati dalle fusioni, che hanno inviato il rendiconto 2014, ed i cui Comuni avevano inviato i rendiconti per gli esercizi 2011-2013, come esposto nella tabella seguente.

Tabella n. 11/UFC - Anagrafica delle Fusioni di Comuni 2014

Regione	FUSIONI				Comuni appartenenti alle Fusioni		
	Popolazione 2014	n. nuovi enti	Enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti	Enti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti	n. Comuni	Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti	Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti
Lombardia	29.643	5	3	2	10	9	1
Friuli	6.343	1	-	1	2	2	-
Emilia Romagna	22.380	3	-	3	7	7	-
Veneto	8.632	2	1	1	4	4	-
Toscana	47.918	5	1	4	10	7	3
Marche	22.674	2	-	2	5	3	2
<b>Totale</b>	<b>137.590</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>38</b>	<b>32</b>	<b>6</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel - aggiornamento 19/11/2015

Si sono, quindi, ricavate - come esposto nella successiva tabella n. 13 - le variazioni della spesa corrente (relativamente agli impegni in conto competenza) che hanno interessato nel triennio 2011-2013 i medesimi Comuni poi aggregatisi nel 2014 nelle fusioni prese in considerazione.

Tabella n. 12/UFC - Spesa corrente delle fusioni di Comuni 2011 - 2014

Regione	Fusioni 2014		Comuni appartenenti alla Fusione 2011-2013				Variazioni %	
	n. nuovi enti	Impegni in c/comp. 2014	n. Comuni	Impegni in c/comp. 2011	Impegni in c/comp. 2012	Impegni in c/comp. 2013	variazione % spesa dei Comuni 2013/2011	variazione % spesa delle fusioni nel 2014 rispetto a quella dei Comuni nel 2013
Lombardia	5	19.532.946	10	19.623.097	19.760.281	21.398.052	9,0	- 8,7
Friuli	1	5.566.029	2	5.237.904	5.367.820	5.637.625	7,6	- 1,3
Emilia Romagna	3	16.910.890	7	18.172.332	18.467.413	17.760.359	- 2,3	- 4,8
Veneto	2	9.783.551	4	10.951.745	10.953.128	10.777.430	- 1,6	- 9,2
Toscana	5	40.717.489	10	34.828.201	34.526.190	44.479.477	27,7	- 8,5
Veneto	2	13.537.092	5	11.733.993	11.878.625	15.054.053	28,3	- 10,1
<b>Totale complessivo</b>	<b>18</b>	<b>106.047.997</b>	<b>38</b>	<b>100.547.271</b>	<b>100.953.457</b>	<b>115.106.996</b>	<b>14,5</b>	<b>- 7,9</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel - aggiornamento novembre 2015 - Importi in euro.

Si può rilevare che - sia pur nel ristretto ambito di analisi indicato e al netto degli incentivi ricevuti - le fusioni considerate hanno prodotto un risparmio di spesa di circa 10 milioni di euro.

Va ricordato che la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015) ha introdotto un regime più favorevole in relazione alle limitazioni sulla spesa di personale per i Comuni che avviano il processo di fusione. In particolare all'art. 1, comma 450 si stabilisce che non si applicano, nei primi 5 anni dalla fusione, i vincoli stabiliti dalla normativa vigente per l'assunzione mediante contratti a tempo determinato, fermo restando il limite della spesa complessiva per il personale sostenuta dai singoli enti nell'anno precedente la fusione, né i vincoli generali sull'equilibrio dei bilanci, ai Comuni istituiti a seguito di fusioni che presentino un rapporto di spesa di personale sulla spesa corrente non inferiore al 30%.

Tale incentivo alla creazione di nuovi Comuni derivanti da fusione riguarda soprattutto la spesa per il personale a tempo determinato, con presumibili effetti positivi nell'ambito delle risorse umane necessarie al maggior carico di lavoro richiesto dalla fase di avvio del nuovo ente.

Diverse Regioni hanno supportato i processi di fusione e incorporazione, in particolare dei Comuni tenuti all'esercizio obbligatorio di funzioni fondamentali, dandovi attuazione attraverso la previsione di contributi regionali di sostegno, di disciplina degli effetti della fusione, di impegni specifici per raggiungere intese.

#### **4.6 Valutazioni di sintesi**

Con riguardo alle fusioni di Comuni, il criterio dell'affiancamento dell'incentivazione regionale a quella statale (che ha previsto anche che la disciplina del Patto di stabilità interno per gli enti di nuova istituzione trova applicazione dal terzo anno successivo a quello della loro costituzione, nonché la destinazione di una quota del fondo di solidarietà comunale non inferiore, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, a 30 milioni di euro a Comuni istituiti a seguito di fusione) potrebbe risultare idoneo a favorire il riassetto istituzionale inteso a favorire l'aggregazione e la riduzione dei Comuni.

Ovviamente, il buon esito di tali processi rispetto agli obiettivi di riduzione della spesa e di aumento dell'efficienza gestionale dei servizi erogati dipende anche dalla corretta individuazione dell'ambito ottimale nel quale il nuovo ente si troverà ad operare. Una maggior facilità di accesso ai servizi da parte dei cittadini utenti può rappresentare un concreto stimolo a superare le resistenze "identitarie" che rappresentano le principale cause frenanti delle fusioni tra Comuni. La migliore fruibilità dei servizi, la maggior capacità contrattuale verso i fornitori e verso le altre amministrazioni, le economie di scala derivanti dalla razionalizzazione delle risorse rappresentano ulteriori fattori incentivanti per il conseguimento degli obiettivi di maggior efficienza, efficacia ed economicità perseguiti dal legislatore.

Le valutazioni di questa Corte sul descritto assetto delle gestioni associate obbligatorie, stante la incompletezza del numero dei certificati di conto consuntivo dell'esercizio 2014 resi disponibili dalle Unioni di Comuni, la relativa consistenza (necessitata da esigenze di omogeneità) del campione di enti analizzato ed il reiterato rinvio dei termini di decorso dell'obbligo di associare le funzioni fondamentali, non possono che essere ancora provvisorie, in quanto formulate in base ad andamenti finanziari che, seppur non privi di significatività, necessitano di essere confermati una volta che il fenomeno risulterà "stabilizzato".

Emerge, comunque, che la gestione associata delle funzioni fondamentali potrebbe costituire un'opportunità di razionalizzazione organizzativa al fine del conseguimento di più elevati standard di efficienza ed efficacia, oltre che dell'obiettivo primario del risparmio di spesa

pubblica, laddove non si verifichi un adempimento puramente formale agli obblighi imposti dal legislatore.

Ma, oltre al conseguimento di questi obiettivi, le Unioni di Comuni potrebbero costituire anche un'occasione di miglior pianificazione dello sviluppo locale e della tutela del territorio, soprattutto in una realtà caratterizzata da una "polverizzazione" degli Enti locali e da una conseguente frammentazione delle politiche territoriali.

In tale ottica, il ruolo di programmazione delle Regioni appare fondamentale per calibrare forme di sostegno e di incentivazione dell'associazionismo che tengano conto delle diverse specificità territoriali. Altrettanto necessaria è da considerarsi l'attività regionale di monitoraggio e valutazione dei risultati, in modo da intervenire con provvedimenti correttivi sulla programmazione, risolvere le criticità e contribuire a far superare le resistenze di ordine organizzativo o "culturale" che talvolta si riscontrano a livello locale.

Di qui l'opportunità di fornire alle Regioni stesse strumenti legislativi che meglio rispondano all'esigenza di governo e controllo dei processi associativi dei Comuni, anche attraverso procedimenti di concertazione e raccordo istituzionale con i Comuni stessi e con le Città metropolitane eventualmente presenti nel territorio regionale.

A livello centrale, inoltre (come già evidenziato dalla Sezione delle autonomie nella "relazione sugli andamenti della finanza territoriale - analisi dei flussi di cassa - esercizio 2014", (deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG), va ribadita l'importanza di un puntuale monitoraggio dell'intero fenomeno delle gestioni associate obbligatorie, così da valutare la stessa efficacia degli incentivi economici in rapporto ai risparmi di spesa concretamente conseguiti, nonché l'opportunità di istituire eventualmente altre forme di incentivazione (ad esempio, di natura fiscale) che potrebbero risultare di maggior efficacia.

L'opportunità di tale valutazione (raffronto tra "costo" degli incentivi e "ricavo" dei risparmi di spesa ottenuti) non sembra ancora essere stata condivisa dal legislatore statale, che si è limitato, nella legge di stabilità per il 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208 - *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* - art. 1, comma 17) a rendere permanente la destinazione di quota parte delle risorse del Fondo di solidarietà in favore delle Unioni e delle fusioni di Comuni, già prevista per il triennio 2014-2016 nell'importo complessivo di 60 milioni. In particolare, anche per gli esercizi successivi al 2016, la norma dispone la destinazione di 30 milioni di euro ad incremento del contributo spettante alle Unioni di Comuni (previsto ai sensi dell'art. 53, co. 10, della l. n. 388/2000) e di 30 milioni di euro ai Comuni istituiti a seguito di fusione, ai sensi dell'art. 20 del d.l. n. 95/2012 (cd. decreto "spending review").

## **5 GLI ANDAMENTI E GLI EQUILIBRI FINANZIARI COMPLESSIVI NELLA GESTIONE 2011-2014 DI COMUNI E PROVINCE**

### **5.1 I Comuni**

#### **5.1.1 Premessa**

Come noto, il legislatore è più volte intervenuto negli ultimi anni al fine di offrire una tutela più incisiva ed efficace agli equilibri di bilancio, recentemente elevati a rango costituzionale (l. cost. 20 aprile 2012, n. 1).

In questa prospettiva si colloca, innanzitutto, l'art. 3 del d.l. n. 174/2012, che annovera nell'accezione di "equilibrio finanziario" non solo la gestione di competenza e quella in conto residui, ma anche la gestione di cassa (art. 147, co. 2, lett. c, Tuel, novellato)<sup>88</sup>, il cui monitoraggio diviene particolarmente strategico nell'attuale fase congiunturale.

Al fine di potenziare gli strumenti di tutela, la predetta norma ha introdotto una nuova tipologia di controllo sugli equilibri finanziari (art. 147-*quinquies* del Tuel)<sup>89</sup>, svolta sotto la direzione del responsabile del servizio finanziario, che si aggiunge al tradizionale obbligo di monitoraggio degli equilibri generali di bilancio, da garantire almeno una volta l'anno (entro il 30 settembre) ai fini dell'eventuale adozione delle misure di riequilibrio previste dall'art. 193 del Tuel.

Successivamente, il d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (che, a decorrere dal 2015, ha anticipato al 31 luglio il predetto termine di verifica degli equilibri) ha previsto l'obbligo per gli Enti locali di rispettare, durante la gestione e nelle variazioni di bilancio, il pareggio finanziario e tutti gli equilibri, in termini di competenza e di cassa.

Qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui, il nuovo art. 193 del Tuel impone di adottare, in sede di salvaguardia degli equilibri, anche le misure necessarie a ripristinare il pareggio, nonché i provvedimenti necessari ad adeguare il

---

<sup>88</sup> Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011, si prevede la necessità di un più generale equilibrio economico - patrimoniale, da verificare costantemente attraverso la rilevazione integrata dei fenomeni gestionali.

<sup>89</sup> Questa peculiare tipologia di controllo è disciplinata nel regolamento di contabilità dell'ente e svolta nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile, delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione. Tale controllo implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione, in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui<sup>90</sup>.

La riforma in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, inoltre, ha creato una più generale nozione di “equilibrio di bilancio” che, travalicando il versante squisitamente finanziario, arriva ad includere gli equilibri economici e patrimoniali, da garantire attraverso una rappresentazione analitica ed integrata dei fenomeni gestionali e della loro evoluzione.

Rinviando ad apposite sezioni della relazione la trattazione della gestione in disavanzo e degli aspetti economico patrimoniali, si procederà in questo capitolo ad analizzare la tematica degli equilibri finanziari dalla seguente triplice prospettiva:

- gestione di competenza, che dà atto del rispetto delle impostazioni fondamentali della programmazione e della capacità dell'ente di utilizzare le risorse disponibili accertate;
- gestione di cassa, che consente di cogliere il livello di attendibilità delle previsioni attraverso il loro effettivo grado di realizzo in incassi e pagamenti;
- gestione residui, che contribuisce a valutare la costruzione degli equilibri nell'andamento storico dell'amministrazione, all'esito delle registrazioni contabili effettuate in anni precedenti e riportate nel conto del bilancio.

La combinazione dei suddetti elementi consente di cogliere i risultati gestionali anche attraverso l'utilizzo di alcuni indicatori sintetici.

Al fine di fornire una rappresentazione più completa dell'evoluzione dei fenomeni esaminati, le analisi utilizzano i dati derivanti dai rendiconti 2011, 2012, 2013 e 2014, di un campione - omogeneo nel quadriennio - di 5.825 Comuni, pari al 72,4% del totale, con una popolazione rappresentata pari al 70,2% (fonte Istat)<sup>91</sup>.

Ai fini di una migliore comparabilità, l'insieme di enti presi in considerazione non contempla quelli che hanno partecipato alla sperimentazione prevista dall'art. 78 del d.lgs. n. 118/2011.

I Comuni, inoltre, sono aggregati anche per fasce demografiche, al fine di consentire un'analisi delle condizioni di equilibrio finanziario tarata su base dimensionale, che tiene conto delle

---

<sup>90</sup> A seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, a decorrere dal 2015, gli Enti locali sono tenuti a rispettare durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri in termini di competenza e di cassa. Con la periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'Ente locale, e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, ad adottare, contestualmente:

- a) le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui;
- b) i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 194;
- c) le iniziative necessarie ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui.

<sup>91</sup> Nel campione mancano i Comuni della Valle d'Aosta, i cui modelli contabili non consentono l'automatica aggregazione dei dati.

variabili connesse alla diversa capacità di bilancio ed alla diversa incidenza dei vincoli di finanza pubblica (ad es., limiti di spesa del personale, il patto di stabilità interno, ecc.).

Gli andamenti e gli indici sono costruiti sui dati della competenza depurati delle partite per movimento fondi.

L'analisi della gestione di cassa e dei residui riguarda, invece, i dati della gestione nella sua interezza (competenza e residui).

Tab. 1 EQC: Comuni del campione per area geografica

Zona	2014	
	N. Enti	Popolazione totale
Nord Ovest	2.406	10.983.854
Nord Est	1.177	8.313.308
Centro	712	9.560.381
Sud	1.090	10.067.587
Isole	440	3.768.642
<b>Totale</b>	<b>5.825</b>	<b>42.693.772</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel

## 5.1.2 Gli andamenti

### 5.1.2.1 Gestione di competenza

Nel periodo 2011-2014, gli accertamenti totali si mantengono pressoché stabili, mentre gli impegni totali risultano in diminuzione del 5,2% (tab.2EQC, 3EQC).

Ai fini del risultato complessivo, le entrate correnti fanno registrare un incremento del 9,97%, compensato da una riduzione delle entrate in conto capitale del 12,8%, a fronte della quale si registra una flessione della spesa d'investimento pari al 24,2%.

Al di là delle fisiologiche oscillazioni di tale tipologia di spesa, che risente dei programmi di volta in volta deliberati dalle amministrazioni locali, il fenomeno risulta particolarmente evidente in alcune regioni meridionali e insulari, per via dell'elevato grado di rigidità della spesa corrente, la cui ipertrofia finisce per sottrarre preziose risorse alla spesa d'investimento.

Ai fini degli equilibri correnti, a fronte di una tendenziale stabilità delle entrate extra-tributarie, si assiste ad un progressivo incremento degli accertamenti di quelle entrate tributarie (+18,3%), compensato da una riduzione dei trasferimenti correnti (-13,8%).

Contribuiscono alla riduzione degli accertamenti al Titolo II dell'entrata non solo la progressiva transizione verso un modello di finanza autonoma, ma anche alcune nuove modalità di contabilizzazione, tra cui, *in primis*, quella del fondo di solidarietà comunale.

Di particolare interesse appare l'incremento, nel 2013 e 2014 rispetto al 2012, degli accertamenti al Titolo V (rispettivamente, +60,4% e +74,5%) e degli impegni al Titolo III della spesa

(rispettivamente, +47,3% e 44%), anche per via della contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dall'art. 1, comma 13 e ss., del d.l. 8 aprile 2013, n. 35 e art. 31 e ss., d.l. n. 66/2014<sup>92</sup>.

La tabella n. 2 evidenzia inoltre un *trend* di significativa riduzione delle contabilizzazioni ai servizi per conto terzi (Titolo VI entrata -16,8%, Titolo IV spesa -16,7%), anche per effetto della progressiva correzione di prassi scorrette, consolidate nel passato e più volte censurate dalle Sezioni regionali di controllo<sup>93</sup>, che, nei casi più gravi, hanno dato luogo all'accertamento del rispetto solo formale ed apparente del patto di stabilità interno ed alla conseguente attivazione della procedura sanzionatoria prevista dall'art. 20, co. 12, del d.l. n. 98/2011.

---

<sup>92</sup> Con l'art. 31, d.l. n. 66/2014, è stata stanziata la somma di 2 miliardi di euro per incrementare la dotazione del Fondo destinato al pagamento delle pendenze degli enti locali nei confronti delle società ed enti partecipati (ex art. 1, co. 10, d.l. n. 35/2013). Il successivo art. 32 del d.l. 24 aprile 2014, ha previsto un incremento di 6.000 milioni di euro della dotazione per l'anno 2014 del "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili" di cui al comma 10 dell'articolo 1 del Decreto-Legge 8 aprile 2012, n. 35 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013 n. 64, per far fronte ai pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2013. La ripartizione dell'incremento tra le tre Sezioni del Fondo, tra le quali quella dedicata agli Enti locali è stabilita con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Cfr., sul punto, Sezione delle autonomie, "L'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali", audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 22 ottobre 2015.

<sup>93</sup> Cfr., *ex multis*, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 362/2013/PRSP, Sezione regionale di controllo per la Puglia, n. 162/PRSP/2014. Come noto, l'art. 20, co. 12, del d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, prevede una specifica responsabilità sanzionatoria a carico degli amministratori e del responsabile economico finanziario, nel momento in cui le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive.

Tab. 2 EQC: COMUNI - Andamento degli accertamenti e delle riscossioni (esercizi 2011-2014)

Entrate 2011	Competenza		Residui		Totale	
	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni
Titolo I	23.300.164	17.756.491	8.510.266	3.901.164	31.810.430	21.657.655
Titolo II	7.705.826	5.474.303	4.333.386	1.950.010	12.039.212	7.424.312
Titolo III	8.311.692	4.990.195	9.433.724	2.750.384	17.745.416	7.740.579
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>39.317.682</b>	<b>28.220.990</b>	<b>22.277.376</b>	<b>8.601.557</b>	<b>61.595.058</b>	<b>36.822.547</b>
Titolo IV	7.986.723	3.655.227	18.947.756	3.951.049	26.934.479	7.606.276
Titolo V	4.464.714	3.153.584	6.326.167	2.059.484	10.790.881	5.213.068
<b>Totale entrate conto capitale</b>	<b>12.451.437</b>	<b>6.808.811</b>	<b>25.273.923</b>	<b>6.010.533</b>	<b>37.725.360</b>	<b>12.819.343</b>
Titolo VI	4.512.471	4.009.300	1.353.530	411.254	5.866.001	4.420.555
<b>Totale Entrate</b>	<b>56.281.590</b>	<b>39.039.101</b>	<b>48.904.829</b>	<b>15.023.344</b>	<b>105.186.419</b>	<b>54.062.445</b>

  

Entrate 2012	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni
Titolo I	25.967.453	19.907.121	9.513.772	4.405.951	35.481.225	24.313.072
Titolo II	6.728.041	4.569.686	4.422.713	2.270.766	11.150.754	6.840.452
Titolo III	8.208.137	4.949.345	9.300.463	2.906.446	17.508.600	7.855.791
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>40.903.632</b>	<b>29.426.152</b>	<b>23.236.949</b>	<b>9.583.163</b>	<b>64.140.580</b>	<b>39.009.316</b>
Titolo IV	8.006.367	3.970.120	17.624.200	3.365.439	25.630.567	7.335.559
Titolo V	3.989.194	2.989.874	5.131.542	1.719.545	9.120.736	4.709.419
<b>Totale entrate conto capitale</b>	<b>11.995.561</b>	<b>6.959.994</b>	<b>22.755.742</b>	<b>5.084.984</b>	<b>34.751.303</b>	<b>12.044.978</b>
Titolo VI	4.280.558	3.843.721	1.211.743	398.949	5.492.301	4.242.670
<b>Totale Entrate</b>	<b>57.179.751</b>	<b>40.229.867</b>	<b>47.204.433</b>	<b>15.067.097</b>	<b>104.384.184</b>	<b>55.296.964</b>

  

Entrate 2013	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni
Titolo I	25.231.226	18.123.494	10.515.192	4.428.425	35.746.418	22.551.920
Titolo II	9.002.235	6.935.352	4.118.611	2.049.305	13.120.847	8.984.657
Titolo III	8.750.154	4.803.318	9.137.324	3.252.096	17.887.478	8.055.414
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>42.983.615</b>	<b>29.862.164</b>	<b>23.771.127</b>	<b>9.729.827</b>	<b>66.754.743</b>	<b>39.591.991</b>
Titolo IV	7.163.830	2.951.263	16.946.285	3.085.122	24.110.115	6.036.385
Titolo V	6.399.043	5.748.868	4.037.538	1.033.786	10.436.581	6.782.654
<b>Totale entrate conto capitale</b>	<b>13.562.873</b>	<b>8.700.131</b>	<b>20.983.823</b>	<b>4.118.908</b>	<b>34.546.696</b>	<b>12.819.039</b>
Titolo VI	4.028.545	3.683.557	1.048.858	324.528	5.077.403	4.008.085
<b>Totale Entrate</b>	<b>60.575.034</b>	<b>42.245.853</b>	<b>45.803.808</b>	<b>14.173.263</b>	<b>106.378.842</b>	<b>56.419.116</b>

  

Entrate 2014	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni
Titolo I	27.557.935	20.653.482	12.412.302	5.360.770	39.970.237	26.014.252
Titolo II	6.639.359	4.461.213	3.825.498	2.023.018	10.464.856	6.484.231
Titolo III	7.985.547	4.694.579	9.313.771	2.189.869	17.299.318	6.884.447
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>42.182.840</b>	<b>29.809.274</b>	<b>25.551.571</b>	<b>9.573.656</b>	<b>67.734.411</b>	<b>39.382.930</b>
Titolo IV	6.754.050	2.456.019	15.905.221	3.157.365	22.659.272	5.613.384
Titolo V	6.961.762	6.097.274	3.269.447	675.827	10.231.209	6.773.101
<b>Totale entrate conto capitale</b>	<b>13.715.812</b>	<b>8.553.293</b>	<b>19.174.669</b>	<b>3.833.192</b>	<b>32.890.481</b>	<b>12.386.485</b>
Titolo VI	3.754.809	3.517.007	841.289	221.190	4.596.098	3.738.197
<b>Totale Entrate</b>	<b>59.653.461</b>	<b>41.879.574</b>	<b>45.567.529</b>	<b>13.628.039</b>	<b>105.220.990</b>	<b>55.507.612</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel - importi in migliaia di euro

TAB 3 EQC S: COMUNI - Andamento degli impegni e dei pagamenti - competenza e residui

Spese 2011	Competenza		Residui		Totale	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Titolo I	36.953.968	26.304.207	16.925.368	8.855.572	53.879.336	35.159.778
Titolo II	10.122.220	1.846.098	35.786.292	8.142.137	45.908.512	9.988.236
Titolo III	5.356.136	4.662.126	635.824	492.702	5.991.960	5.154.828
<b>Totale</b>	<b>52.432.324</b>	<b>32.812.431</b>	<b>53.347.484</b>	<b>17.490.411</b>	<b>105.779.808</b>	<b>50.302.842</b>
Titolo IV	4.510.127	3.754.277	1.973.552	753.239	6.483.679	4.507.515
<b>Totale Spesa</b>	<b>56.942.451</b>	<b>36.566.708</b>	<b>55.321.036</b>	<b>18.243.650</b>	<b>112.263.487</b>	<b>54.810.357</b>

  

Spese 2012	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Titolo I	37.353.122	26.082.993	17.584.347	8.984.236	54.937.469	35.067.229
Titolo II	9.438.508	2.258.653	33.340.718	7.453.388	42.779.225	9.712.042
Titolo III	5.524.700	4.842.460	778.355	677.563	6.303.055	5.520.023
<b>Totale</b>	<b>52.316.330</b>	<b>33.184.106</b>	<b>51.703.419</b>	<b>17.115.187</b>	<b>104.019.749</b>	<b>50.299.293</b>
Titolo IV	4.282.629	3.605.171	1.761.864	699.425	6.044.493	4.304.595
<b>Totale Spesa</b>	<b>56.598.959</b>	<b>36.789.277</b>	<b>53.465.283</b>	<b>17.814.611</b>	<b>110.064.242</b>	<b>54.603.888</b>

  

Spese 2013	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Titolo I	39.330.501	27.525.958	18.741.149	10.686.008	58.071.649	38.211.966
Titolo II	8.083.680	1.374.957	30.922.113	7.264.229	39.005.793	8.639.186
Titolo III	8.139.608	5.159.744	620.663	460.074	8.760.271	5.619.817
<b>Totale</b>	<b>55.553.788</b>	<b>34.060.660</b>	<b>50.283.925</b>	<b>18.410.310</b>	<b>105.837.713</b>	<b>52.470.970</b>
Titolo IV	4.028.630	3.429.952	1.552.807	565.281	5.581.437	3.995.233
<b>Totale Spesa</b>	<b>59.582.418</b>	<b>37.490.611</b>	<b>51.836.732</b>	<b>18.975.592</b>	<b>111.419.150</b>	<b>56.466.203</b>

  

Spese 2014	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Titolo I	37.922.248	27.084.195	17.848.909	11.270.280	55.771.156	38.354.475
Titolo II	8.065.032	1.228.913	26.717.826	5.474.270	34.782.857	6.703.182
Titolo III	7.955.756	5.358.278	2.882.021	608.917	10.837.778	5.967.195
<b>Totale</b>	<b>53.943.036</b>	<b>33.671.386</b>	<b>47.448.756</b>	<b>17.353.467</b>	<b>101.391.791</b>	<b>51.024.853</b>
Titolo IV	3.754.821	3.239.272	1.343.989	513.929	5.098.810	3.753.201
<b>Totale Spesa</b>	<b>57.697.856</b>	<b>36.910.658</b>	<b>48.792.745</b>	<b>17.867.396</b>	<b>106.490.601</b>	<b>54.778.054</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel - importi in migliaia di euro

### 5.1.2.2 Gestione dei residui

L'esame della consistenza dei residui prende a riferimento l'evoluzione dello *stock* iniziale (ossia all'1 gennaio) rispetto a quello finale (ossia al 31 dicembre), al netto delle movimentazioni intervenute nel corso dell'esercizio.

A riguardo, si osserva preliminarmente che il valore totale dei residui attivi finali, rapportato alla consistenza di quelli iniziali (conservati), risulta in costante incremento fino al 2013, in quanto passa dal 95,8% al 101,8%, con evidente insorgenza di residui di nuova formazione nell'esercizio di riferimento. Nel 2014, tale rapporto si inverte, scendendo al 99,5%.

Tale andamento trova rispondenza sia con riferimento ai residui attivi correnti (in cui il rapporto passa nel triennio dal 100,8% al 108,1, per poi scendere nuovamente nel 2014 al 104,4%<sup>94</sup>), sia in

<sup>94</sup> Il valore costantemente al di sopra del 100% testimonia la presenza di residui di nuova formazione.

quelli in conto capitale (per i quali il rapporto oscilla tra il 91,2% del 2012 e il 95,7% del 2013, per poi scendere nel 2014 al 94,4%).

La marcata inversione di tendenza registrata, in modo pressoché generalizzato, nell'ultima annualità, ossia nel 2014, è da imputare principalmente alle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi, poste in essere al 31 dicembre 2014, propedeutiche a quelle di riaccertamento straordinario previste dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011, ai fini della reimputazione di tali poste creditorie secondo il principio di competenza finanziaria potenziata.

In termini generali, se il mantenimento in bilancio di residui attivi risalenti nel tempo può apparire talvolta fisiologico con riferimento alle entrate in conto capitale, ove legato ad un ciclo di realizzazione degli investimenti molto lungo, non altrettanto può dirsi con riferimento alle entrate tributarie ed extra-tributarie, per le quali si riscontrano alcune tipologie di crediti (recupero dell'evasione fiscale, canoni di locazione di alloggi ERP, proventi da sanzioni amministrative, ecc.) di riscossione tradizionalmente lenta e difficoltosa, che si ripercuotono in maniera significativa sulle tempistiche e, a volte, sulle stesse possibilità di riscossione.

Nel regime antecedente all'armonizzazione contabile - in cui è prevista una nuova modalità di contabilizzazione delle poste attive ed il contestuale accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità -, il legislatore, a tutela degli equilibri di bilancio, ha previsto l'obbligo di appostamento di un fondo svalutazione crediti con l'art. 6, co. 17, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012<sup>95</sup>.

Con riferimento ai residui attivi dei servizi per conto terzi, sia da riportare che conservati, il relativo *stock* risulta in costante e progressiva riduzione (rispettivamente, -40,6% e -32,7% nel quadriennio), anche per via di un uso più pertinente di tali contabilizzazioni, già registrato nella gestione di competenza.

Al riguardo, è anche utile ricordare che l'art. 7, co. 1, lett. b, del d.lgs. n. 118/2011, al fine di garantire l'omogeneità dei bilanci pubblici, vieta l'imputazione provvisoria di operazioni (cd. "compensazione amministrativa") alle partite di giro/servizi per conto terzi.

---

<sup>95</sup> Tale norma, come noto, prevedeva, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012 e nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili, che gli enti locali iscrivevano nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25% dei residui attivi, di cui ai Titoli I e III dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, potevano essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti avessero analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità.