

XVII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI - DOC. XLVI, N. 5

TAB 4 EQC S: COMUNI - Composizione residui attivi (esercizi 2011-2014)

Entrate 2011	Residui conservati	Accertamenti (residui)	Riscossioni (Residui)	Velocità di riscossione (c/residui) %	Residui (competenza)	Residui (totali)	Residui da riportare/Conservati %
	a	b	c	d=c/b	e	f=(b-c+e)	g=f/a
Titolo I	9.359.937	8.510.266	3.901.164	45,84	5.543.673	10.152.775	108,47
Titolo II	4.609.392	4.333.386	1.950.010	45,00	2.231.523	4.614.900	100,12
Titolo III	10.597.680	9.433.724	2.750.384	29,15	3.321.497	10.004.837	94,41
Totale entrate correnti	24.567.009	22.277.376	8.601.557	38,61	11.096.692	24.772.512	100,84
Titolo IV	20.473.933	18.947.756	3.951.049	20,85	4.331.497	19.328.203	94,40
Titolo V	6.740.877	6.326.167	2.059.484	32,56	1.311.130	5.577.813	82,75
Totale entrate c/capitale	27.214.810	25.273.923	6.010.533	23,78	5.642.626	24.906.017	91,52
Titolo VI	1.590.253	1.353.530	411.254	30,38	503.171	1.445.446	90,89
Totale Entrate	53.372.071	48.904.829	15.023.344	30,72	17.242.489	51.123.975	95,79

Entrate 2012	Residui Conservati	Accertamenti (residui)	Riscossione (residui)	Velocità di riscossione (c/residui) %	Residui (competenza)	Residui (Totali)	Residui Totali/Conservati %
	a	b	c	d=c/b	e	f=(b-c+e)	g=f/a
Titolo I	10.159.340	9.513.772	4.405.951	46,31	6.060.332	11.168.153	109,93
Titolo II	4.617.811	4.422.713	2.270.766	51,34	2.158.355	4.310.302	93,34
Titolo III	10.008.384	9.300.463	2.906.446	31,25	3.258.792	9.652.809	96,45
Totale entrate correnti	24.785.535	23.236.949	9.583.163	41,24	11.477.479	25.131.265	101,39
Titolo IV	19.290.162	17.624.200	3.365.439	19,10	4.036.248	18.295.008	94,84
Titolo V	5.619.603	5.131.542	1.719.545	33,51	999.320	4.411.317	78,50
Totale entrate c/capitale	24.909.766	22.755.742	5.084.984	22,35	5.035.567	22.706.325	91,15
Titolo VI	1.445.505	1.211.743	398.949	32,92	436.837	1.249.631	86,45
Totale Entrate	51.140.806	47.204.433	15.067.097	31,92	16.949.884	49.087.220	95,98

Entrate 2013	Residui Conservati	Accertamenti (residui)	Riscossione (residui)	Velocità di riscossione (c/residui) %	Residui (competenza)	Residui (Totali)	Residui Totali/Conservati %
	a	b	c	d=c/b	e	f=(b-c+e)	g=f/a
Titolo I	11.173.382	10.515.192	4.428.425	42,11	7.107.731	13.194.498	118,09
Titolo II	4.310.199	4.118.611	2.049.305	49,76	2.066.884	4.136.190	95,96
Titolo III	9.653.427	9.137.324	3.252.096	35,59	3.946.836	9.832.064	101,85
Totale entrate correnti	25.137.008	23.771.127	9.729.827	40,93	13.121.451	27.162.751	108,06
Titolo IV	18.301.086	16.946.285	3.085.122	18,21	4.212.567	18.073.730	98,76
Titolo V	4.406.770	4.037.538	1.033.786	25,60	650.175	3.653.927	82,92
Totale entrate c/capitale	22.707.856	20.983.823	4.118.908	19,63	4.862.742	21.727.657	95,68
Titolo VI	1.249.519	1.048.858	324.528	30,94	344.988	1.069.318	85,58
Totale Entrate	49.094.383	45.803.808	14.173.263	30,94	18.329.181	49.959.726	101,76

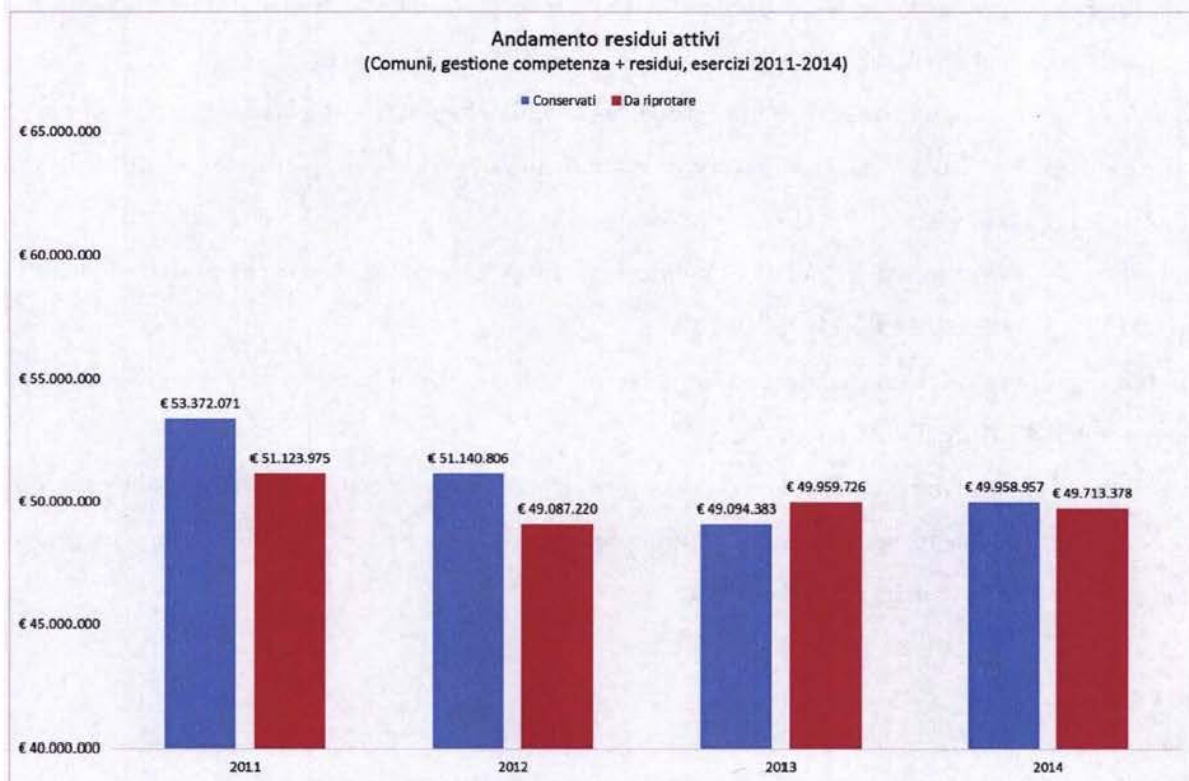
Entrate 2014	Residui Conservati	Accertamenti (residui)	Riscossione (residui)	Velocità di riscossione (c/residui) %	Residui (competenza)	Residui (Totali)	Residui Totali/Conservati %
	a	b	c	d=c/b	e	f=(b-c+e)	g=f/a
Titolo I	13.194.768	12.412.302	5.360.770	43,19	6.904.453	13.955.985	105,77
Titolo II	4.136.055	3.825.498	2.023.018	52,88	2.178.146	3.980.626	96,24
Titolo III	9.831.720	9.313.771	2.189.869	23,51	3.290.968	10.414.870	105,93
Totale entrate correnti	27.162.543	25.551.571	9.573.656	37,47	12.373.567	28.351.481	104,38
Titolo IV	18.082.013	15.905.221	3.157.365	19,85	4.298.031	17.045.888	94,27
Titolo V	3.645.079	3.269.447	675.827	20,67	864.488	3.458.108	94,87
Totale entrate c/capitale	21.727.092	19.174.669	3.833.192	19,99	5.162.519	20.503.996	94,37
Titolo VI	1.069.321	841.289	221.190	26,29	237.802	857.901	80,23
Totale Entrate	49.958.957	45.567.529	13.628.039	29,91	17.773.887	49.713.378	99,51

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

Il grafico n. 3, che mette in raffronto l'ammontare dei residui attivi conservati rispetto a quelli da riportare, evidenzia nel 2013 un volume di residui attivi a fine anno superiore rispetto a quello iniziale, e dunque l'insorgenza di residui di nuova formazione.

Siffatto andamento si inverte nuovamente nel 2014, in cui lo *stock* dei residui da riportare ritorna nuovamente, sia pur di poco, inferiore a quello dei residui conservati.

Grafico 1 EQC



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

Sul versante della spesa (tab. 5 EQC), la massa debitoria complessiva, desumibile dalla consistenza dei residui passivi totali, subisce una progressiva riduzione nel quadriennio (-10%), e soprattutto nelle ultime due annualità⁹⁶ – 2013 e 2014 -, per via dell'anticipazione di liquidità di cui ai d.l. n. 35/2013 e n. 66/2014.

Gli effetti di tale anticipazione sono ben visibili anche dai pagamenti correnti (Titolo I) in conto residui, che passano dagli 8,9 miliardi di euro del 2012 ai 10,6 e 11,2 miliardi di euro, rispettivamente, nel 2013 e nel 2014.

⁹⁶ Nel 2013 e 2014 lo *stock* dei residui da riportare ammonta, rispettivamente, a 54,9 e 51,7 miliardi di euro, a fronte dei 57,4 e 55,4 miliardi di euro del biennio precedente.

Per lo stesso motivo, in forte aumento sono i residui del Titolo III della spesa e cioè le spese per rimborso prestiti, dove si allocano i residui di stanziamento che a fine esercizio 2013 costituiscono addirittura il 403,1% di quelli d'inizio gestione (nel 2014 sono il 154,9%), anche per via della contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013, riscossa in corso d'anno (tabella n. 2 EQC E) e da restituire entro un arco temporale trentennale.

Dal grafico seguente (n. 2 EQC), emerge una consistenza a fine esercizio dei residui passivi, iniziali e finali, che rappresenta un valore che oscilla tra il 97,3% e il 94,1% di quella d'inizio esercizio, con una punta, nel 2013, del 99,1%.

Al di là di quanto appena osservato in riferimento al rimborso prestiti, le partite pregresse di parte corrente fanno registrare un ammontare di residui finali superiore a quello dei residui iniziali, almeno negli anni 2011 e 2012 (104,8% e 106,1%).

Nel successivo biennio, anche per via dell'incremento di liquidità di molti enti, tale tendenza si inverte (99,9% nel 2013 e 87,7% nel 2014).

Migliore risulta lo smaltimento dei residui in conto capitale, che, a fine esercizio, raggiunge valori compresi tra il 91% e il 93% circa.

Il differente volume di residui passivi da riportare rispetto a quelli conservati è da addebitare agli incassi e pagamenti in conto residui, e dunque anche all'estinzione di obbligazioni pregresse conseguente alle anticipazioni di liquidità.

Tab. 5 EQC: COMUNI - Composizione residui passivi (esercizi 2011-2014)

Spese 2011	Residui conservati	Impegni (residui)	Pagamenti (residui)	Velocità di pagamento (residui) %	Residui (competenza)	Residui da riportare (residui)	Residui da riportare/conservati %
	a	b	c	d=c/b	e	f=(b-c+e)	g=f/a
Titolo I	17.863.971	16.925.368	8.855.572	52,32	10.649.762	18.719.558	104,79
Titolo II	38.314.278	35.786.292	8.142.137	22,75	8.276.122	35.920.276	93,75
Titolo III	654.050	635.824	492.702	77,49	694.010	837.132	127,99
Totale	56.832.299	53.347.484	17.490.411	32,79	19.619.893	55.476.966	97,62
Titolo IV	2.199.047	1.973.552	753.239	38,17	755.851	1.976.164	89,86
Totale	59.031.346	55.321.036	18.243.650	32,98	20.375.744	57.453.130	97,33

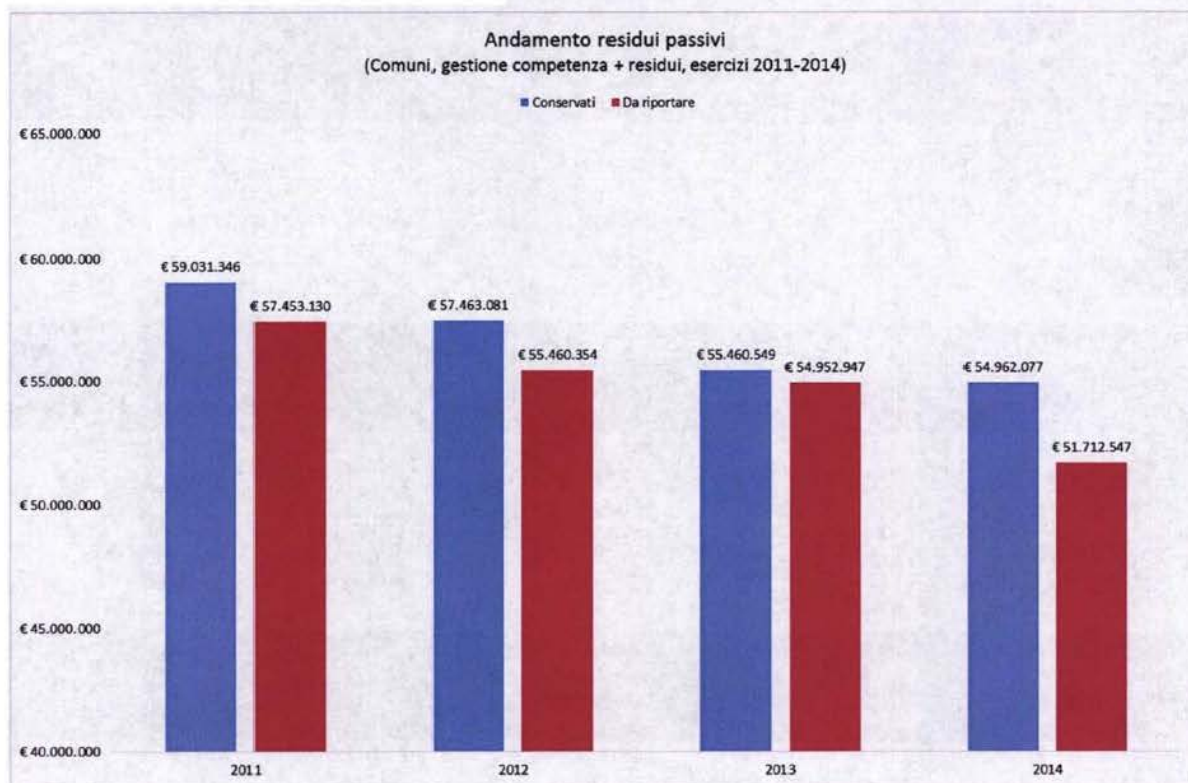
Spese 2012	Residui conservati	Impegni (residui)	Pagamenti (residui)	Velocità di pagamento (residui) %	Residui (Competenza)	Residui da riportare (residui)	Residui da riportare/conservati %
	a	b	c	d=c/b	e	f=(b-c+e)	g=f/a
Titolo I	18.725.757	17.584.347	8.984.236	51,09	11.270.130	19.870.241	106,11
Titolo II	35.919.474	33.340.718	7.453.388	22,36	7.179.854	33.067.183	92,06
Titolo III	841.687	778.355	677.563	87,05	682.240	783.032	93,03
Totale	55.486.918	51.703.419	17.115.187	33,10	19.132.224	53.720.456	96,82
Titolo IV	1.976.163	1.761.864	699.425	39,70	677.459	1.739.898	88,04
Totale	57.463.081	53.465.283	17.814.611	33,32	19.809.682	55.460.354	96,51

Spese 2013	Residui conservati	Impegni (residui)	Pagamenti (residui)	Velocità di pagamento (residui) %	Residui (Competenza)	Residui da riportare (residui)	Residui da riportare/conservati %
	a	b	c	d=c/b	e	f=(b-c+e)	g=f/a
Titolo I	19.873.140	18.741.149	10.686.008	57,02	11.804.542	19.859.683	99,93
Titolo II	33.067.194	30.922.113	7.264.229	23,49	6.708.723	30.366.607	91,83
Titolo III	779.154	620.663	460.074	74,13	2.979.864	3.140.453	403,06
Totale	53.719.489	50.283.925	18.410.310	36,61	21.493.129	53.366.743	99,34
Titolo IV	1.741.060	1.552.807	565.281	36,40	598.678	1.586.204	91,11
Totale	55.460.549	51.836.732	18.975.592	36,61	22.091.807	54.952.947	99,08

Spese 2014	Residui conservati	Impegni (residui)	Pagamenti (residui)	Velocità di pagamento (residui) %	Residui (Competenza)	Residui da riportare (residui)	Residui da riportare/conservati %
	a	b	c	d=c/b	e	f=(b-c+e)	g=f/a
Titolo I	19.859.122	17.848.909	11.270.280	63,14	10.838.052	17.416.681	87,70
Titolo II	30.371.468	26.717.826	5.474.270	20,49	6.836.119	28.079.675	92,45
Titolo III	3.145.241	2.882.021	608.917	21,13	2.597.479	4.870.582	154,86
Totale	53.375.831	47.448.756	17.353.467	36,57	20.271.650	50.366.939	94,36
Titolo IV	1.586.246	1.343.989	513.929	38,24	515.549	1.345.609	84,83
Totale	54.962.077	48.792.745	17.867.396	36,62	20.787.199	51.712.547	94,09

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

Grafico 2 EQC

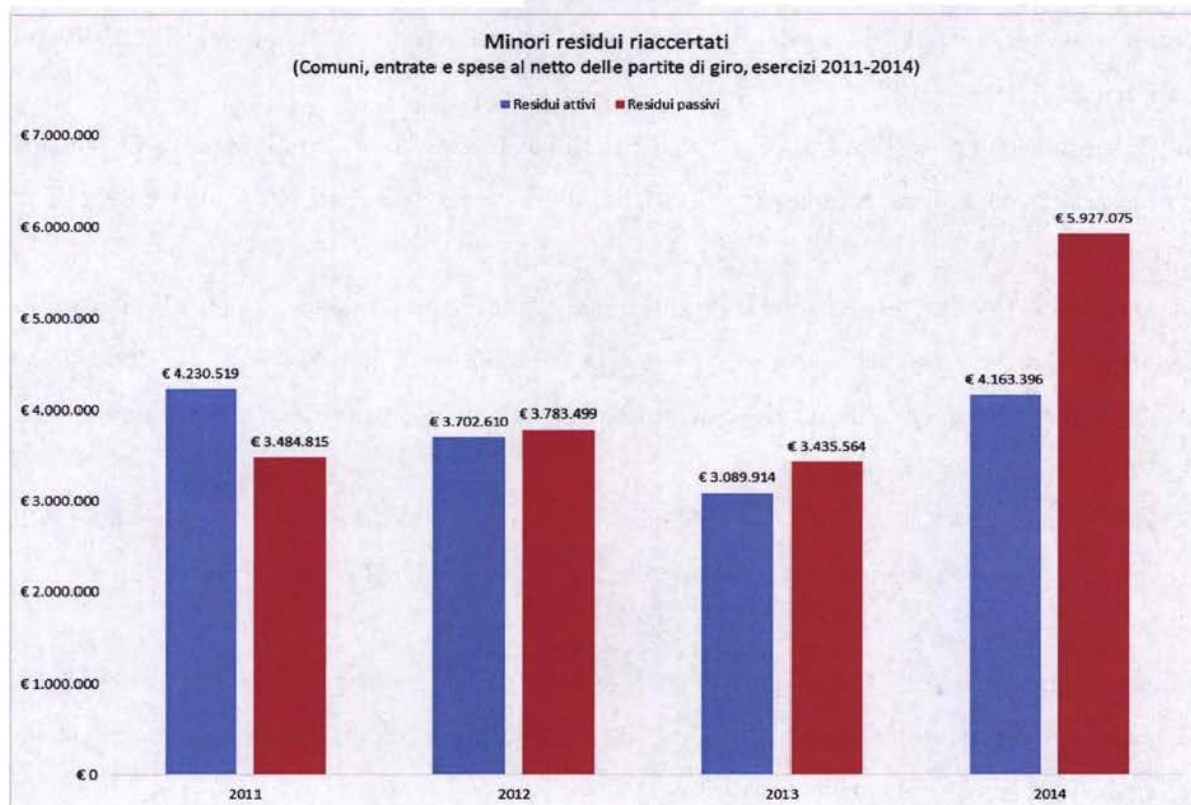


Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel - importi in migliaia di euro

Dal grafico seguente, che evidenzia il raffronto tra i minori residui attivi e passivi riaccertati in ciascuno degli esercizi presi in considerazione, emerge che, a partire dal 2012, risultano cancellati residui passivi in misura maggiore rispetto ai corrispondenti residui attivi.

Il picco registrato nel 2014 fornisce evidenza grafica del venir meno di un consistente *stock* di residui passivi, ben superiore a quelli attivi, collegato anche all'estinzione, per adempimento, di obbligazioni pregresse.

Grafico 3 EQC



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

5.1.2.3 Gestione di cassa

La gestione di cassa nel quadriennio in considerazione si caratterizza per un andamento tendenzialmente stabile (TAB 6 EQC).

Le riscossioni totali, a partire dal 2011, sono state pari, rispettivamente, al 51,4%, al 52,97%, al 53,04% ed al 52,75% degli accertamenti totali.

Nella gestione in conto capitale - in cui le iniziative d'investimento non seguono, talvolta, un trend costante - la velocità di riscossione si attesta tra il 33,9% e il 37,6%.

Nella gestione corrente, la velocità di riscossione (ossia il rapporto tra incassi ed accertamenti totali) si attesta intorno al 60% circa (rispettivamente, 59,8%, 60,8%, 59,3% e 58,1%), con valori tendenzialmente stabili, seppur più contenuti, nelle entrate extra-tributarie (44% circa, che nel 2014 scende al 39,8%).

Le entrate tributarie fanno registrare una lieve flessione della velocità di riscossione, che passa dal 68% al 65% nel 2014, mentre quelle da trasferimenti correnti hanno un andamento inverso (dal 61,4% del 2012 passano al 68,5% del 2013 per poi ritornare nuovamente, nel 2014, al 62% circa).

Le oscillazioni, nella fattispecie, risentono anche delle tempistiche di erogazione del Fondo sperimentale di riequilibrio e dei trasferimenti compensativi del minor gettito dell'Imu sperimentale.

Sul versante della spesa (tab. 7 EQC), la velocità di pagamento (ossia il rapporto tra pagamenti ed impegni in competenza) complessiva risulta in progressivo incremento, passando dal 49% circa al 51,4% circa.

Analogamente a quanto già riscontrato in riferimento alle entrate, appare evidente il divario tra la velocità di pagamento nella gestione corrente - che oscilla tra il 63,8 % del 2012 e il 68,7% del 2014 - e quella, ben più contenuta, registrata nella gestione in conto capitale - che oscilla tra il 21,8% del 2011 e il 19,3% del 2014.

I grafici seguenti (4 EQC e 5 EQC) evidenziano l'andamento della velocità di riscossione e di pagamento, rispettivamente in conto competenza e in conto residui, al netto dei servizi per conto terzi.

Dal primo grafico, n. 4 EQC, emerge che, nella gestione di competenza, la velocità di riscossione, nel quadriennio in considerazione, risulta costantemente al di sopra della corrispondente velocità di pagamento. Nel 2014 la prima si attesta al 68,6%, mentre la seconda al 62,4%, con uno scarto di 6,2 punti percentuali.

Gli effetti benefici sulla liquidità degli enti sono, tuttavia, parzialmente compensati dalla gestione residui, in cui tale rapporto si inverte (grafico 5 EQC).

La velocità di pagamento a residui, infatti, risulta superiore alla corrispondente velocità di riscossione, con una forbice in crescente aumento, che raggiunge, nel 2014, un divario di 6,6 punti percentuali.

Aggregando le gestioni - competenza e residui - si mantiene un certo equilibrio tra velocità di riscossione e di pagamento, con una lieve prevalenza della prima sulla seconda (nel 2014, +1,3 punti percentuali circa).

Tab. 6 EQC E: COMUNI - Velocità di riscossione % - trend 2011-2014

Entrate	2011			2012			2013			2014		
	(comp.)	(res.)	(Tot.)	(comp.)	(res.)	(Tot.)	(comp.)	(res.)	(Tot.)	(comp.)	(res.)	(Tot.)
Titolo I	76,21	45,84	68,08	76,66	46,31	68,52	71,83	42,11	63,09	74,95	43,19	65,08
Titolo II	71,04	45,00	61,67	67,92	51,34	61,35	77,04	49,76	68,48	67,19	52,88	61,96
Titolo III	60,04	29,15	43,62	60,30	31,25	44,87	54,89	35,59	45,03	58,79	23,51	39,80
Totale Entrate Correnti	71,78	38,61	59,78	71,94	41,24	60,82	69,47	40,93	59,31	70,67	37,47	58,14
Titolo IV	45,77	20,85	28,24	49,59	19,10	28,62	41,20	18,21	25,04	36,36	19,85	24,77
Titolo V	70,63	32,56	48,31	74,95	33,51	51,63	89,84	25,60	64,99	87,58	20,67	66,20
Totale entrate conto capitale	54,68	23,78	33,98	58,02	22,35	34,66	64,15	19,63	37,11	62,36	19,99	37,66
Titolo VI	88,85	30,38	75,36	89,79	32,92	77,25	91,44	30,94	78,94	93,67	26,29	81,33
Totale Entrate	69,36	30,72	51,40	70,36	31,92	52,97	69,74	30,94	53,04	70,20	29,91	52,75

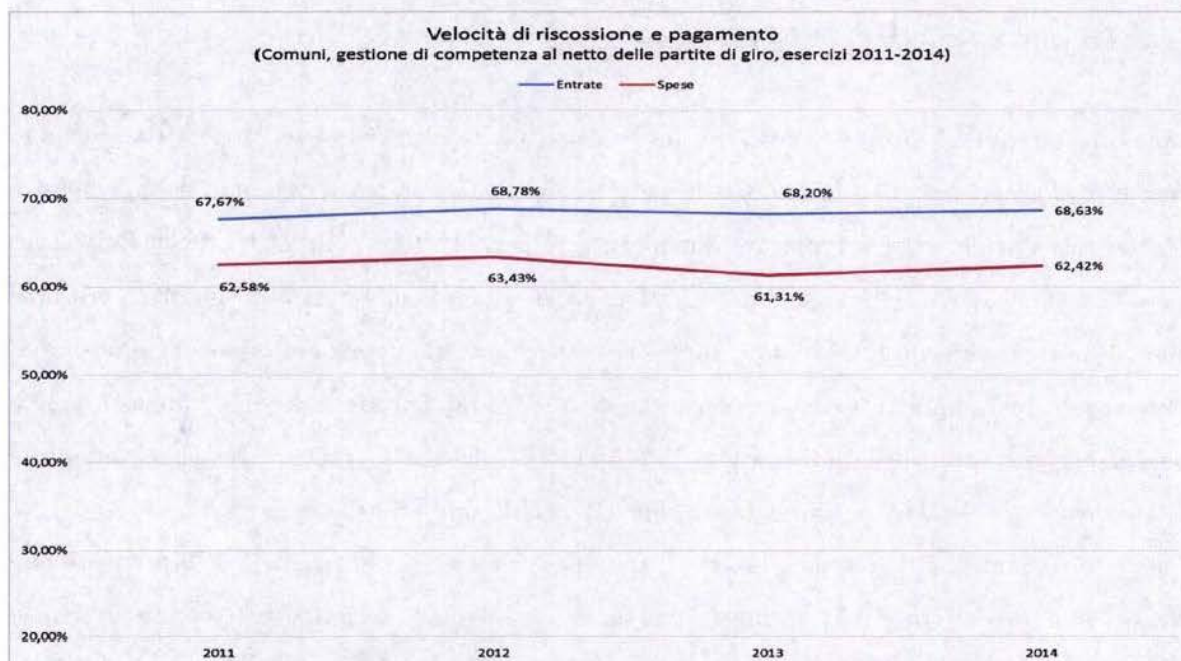
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel - importi in percentuale

TAB 7 EQC S: COMUNI - Velocità di pagamento % - trend 2011-2014

Spese	2011			2012			2013			2014		
	(comp.)	(res.)	(Tot.)	(comp.)	(res.)	(Tot.)	(comp.)	(res.)	(Tot.)	(comp.)	(res.)	(Tot.)
Titolo I	71,18	52,32	65,26	69,83	51,09	63,83	69,99	57,02	65,80	71,42	63,14	68,77
Titolo II	18,24	22,75	21,76	23,93	22,36	22,70	17,01	23,49	22,15	15,24	20,49	19,27
Titolo III	87,04	77,49	86,03	87,65	87,05	87,58	63,39	74,13	64,15	67,35	21,13	55,06
Titolo IV	83,24	38,17	69,52	84,18	39,70	71,22	85,14	36,40	71,58	86,27	38,24	73,61
Totale	64,22	32,98	48,82	65,00	33,32	49,61	62,92	36,61	50,68	63,97	36,62	51,44

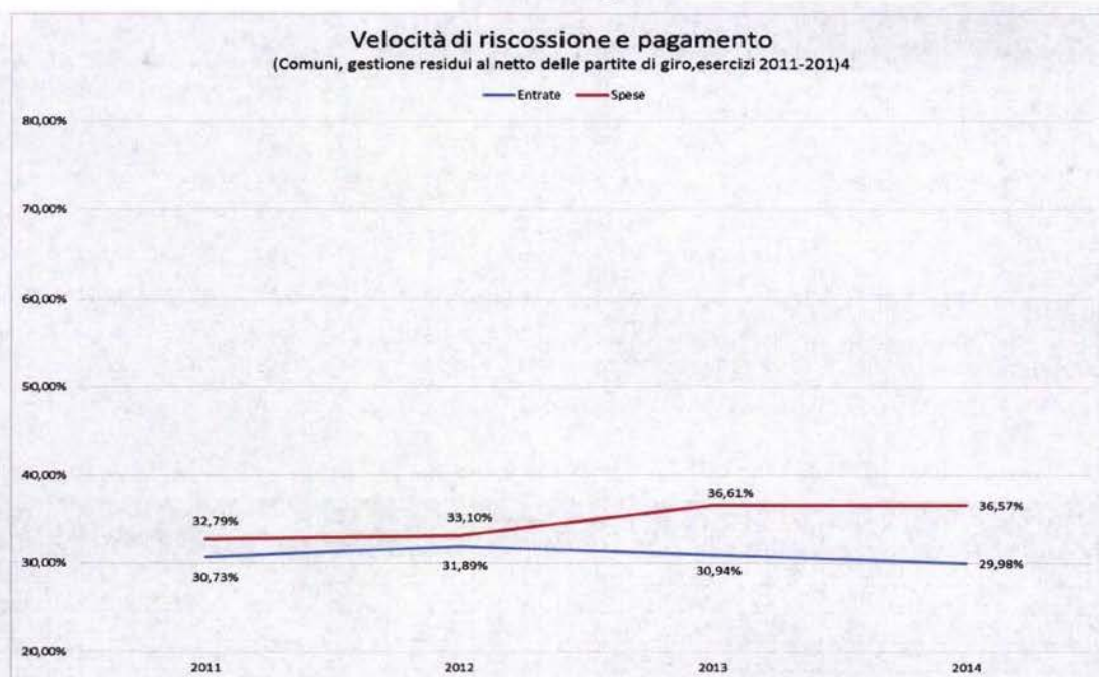
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel - importi in percentuale

Grafico 4 EQC E



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel

Grafico 5 EQC E



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel

5.1.2.4 L'anticipazione di tesoreria

L'indebitarsi di prassi scorrette, tese ad una contabilizzazione di poste attive secondo procedure di accertamento originario, o di riaccertamento a seconda dei casi, non sempre ispirate a criteri prudenziali, oltre ad alterare indebitamente il risultato d'amministrazione, finisce per ripercuotersi negativamente sugli equilibri di cassa, in quanto cagiona una progressiva erosione della liquidità, cui gli enti fanno fronte attraverso consistenti ed onerose anticipazioni di tesoreria. Per queste ragioni, soprattutto nel periodo antecedente alle anticipazioni di liquidità previste dal d.l. n. 35/2013, l'ammontare delle anticipazioni di cui all'art. 222 del Tuel, soprattutto ove non rimborsate a fine esercizio, costituisce un eloquente sintomo di possibili squilibri nella gestione di cassa.

Come già ricordato in altra sede⁹⁷, infatti, il frequente ricorso alle anticipazioni di tesoreria può rivelare una precarietà degli equilibri strutturali di bilancio, soprattutto quando il ricorso all'istituto prescinde dai momenti tipici della gestione ordinaria nei quali sono maggiori i rischi di illiquidità.

Nei casi più gravi, di vera e propria deficitarietà di cassa, le anticipazioni, anziché costituire un rimedio per far fronte ad occasionali tensioni di liquidità, finiscono per trasformarsi in ordinario

⁹⁷ Cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 23/SEZAUT/2014/QMIG.

strumento di finanziamento a breve, senza il quale gli enti non riescono a soddisfare le proprie esigenze di spesa.

Le cause più frequenti di queste disfunzioni sono da attribuire, principalmente, ai seguenti fattori:

- eccessivi volumi di residui attivi - soprattutto al Titolo I e III - dovuti per lo più ad accertamenti di entrata eseguiti in difformità dai canoni legislativi e dalle regole prudenziali indicate nei principi contabili;
- ritardi nell'erogazione dei trasferimenti correnti;
- disallineamento temporale tra incassi e pagamenti, soprattutto in conto residui;
- *trend* crescente di spese correnti di carattere ripetitivo (soprattutto, spese di personale), finanziate non da corrispondenti entrate correnti, bensì dal frequente utilizzo di entrate straordinarie.

Ai fini di una utile comparazione tra zone geografiche diverse, la tabella seguente illustra l'andamento delle anticipazioni di tesoreria sul territorio nazionale, in valore *pro capite*.

Tab. 8 EQC: Anticipazioni di tesoreria *pro capite*

Zona	Regione	2011		2012		2013		2014	
		Accertamenti competenza	Riscossioni competenza	Accertamenti competenza	Riscossioni competenza	Accertamenti competenza	Riscossioni competenza	Accertamenti competenza	Riscossioni competenza
Nord Ovest	Piemonte	104	104	57	56	97	97	67	67
	Lombardia	8	8	10	10	23	22	36	34
	Liguria	15	15	20	20	78	78	86	86
	Totale	42	42	27	27	52	52	50	48
Nord Est	Trentino-Alto Adige	7	6	11	9	26	25	36	36
	Veneto	19	19	17	17	17	17	17	17
	Friuli-Venezia Giulia	0	0	0	0	1	1	1	1
	Emilia-Romagna	21	21	35	34	53	52	73	73
	Totale	16	16	21	20	29	28	37	37
Centro	Toscana	18	16	32	31	103	103	130	130
	Umbria	185	185	175	175	233	233	245	244
	Marche	55	55	61	61	76	75	106	106
	Lazio	49	49	48	47	68	67	78	77
	Totale	49	48	52	52	88	88	106	105
Sud	Abruzzo	120	120	102	102	132	131	174	174
	Molise	75	75	154	152	106	100	128	128
	Campania	138	137	135	135	134	131	115	115
	Puglia	49	49	34	33	34	34	60	59
	Basilicata	72	72	62	62	72	72	71	71
	Calabria	233	229	269	268	239	239	115	114
	Totale	120	119	120	119	116	115	102	102
Isole	Sicilia	206	206	263	211	331	274	359	281
	Sardegna	3	3	3	3	2	2	3	3
	Totale	150	150	191	153	239	199	260	204
Totale	66	66	68	64	87	83	91	85	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in euro

L'analisi territoriale mette in evidenza un utilizzo fortemente disomogeneo dell'anticipazione di tesoreria, che nei Comuni del Nord e del Centro Italia appare contenuto entro limiti per così dire fisiologici, mentre aumenta, addirittura in maniera esponenziale, nei comuni del Sud Italia e delle

Isole, palesando diffuse situazioni di vera e propria deficitarietà di cassa, in grado di degenerare, nei casi più gravi, in vera e propria paralisi funzionale.

Orbene, mentre per i Comuni del Nord est l'anticipazione media, nel 2014, è pari a 37 euro *pro capite*, tale valore incomincia ad assumere importi significativi nel Centro e nel Sud Italia (rispettivamente, 106 e 102 euro *pro capite*), per poi incrementarsi ulteriormente nelle Isole (260 euro *pro capite*).

In tale ambito geografico, il poco invidiabile primato viene raggiunto dai Comuni siciliani, con un importo, 359 euro *pro capite* pari a quasi dieci volte quello registrato nei Comuni del Nord est.

Sebbene le oscillazioni possano risentire anche del diverso utilizzo delle entrate a specifica destinazione in termini di cassa (art. 195 Tuel), cui gli enti posso far ricorso in alternativa alle anticipazioni, appare comunque evidente il consistente divario tra le varie realtà territoriali del Paese.

Non vanno sottovalutate, inoltre, le oscillazioni registrate tra Regioni appartenenti allo stesso ambito geografico.

E così, nel Nord ovest, in cui la media nel 2014 è di 50 euro *pro capite*, una situazione sicuramente più prossima alla normalità si registra nei Comuni lombardi (36 euro *pro capite*) rispetto a quella riscontrata nei Comuni del Piemonte e, soprattutto, della Liguria (rispettivamente, 67 ed 86 euro *pro capite*).

Nel Nord est, in cui la media è di 37 euro *pro capite*, si rinvengono importi quasi nulli nei Comuni friulani, mentre si raggiungono punte medie di 73 euro *pro capite* nei Comuni emiliani.

Nel centro Italia (106 euro *pro capite*), i valori oscillano tra i 78 euro *pro capite* dei Comuni laziali e i 245 euro *pro capite* di quelli umbri, mentre nel sud Italia oscillano tra i 60 euro *pro capite* registrati in Puglia ed i 174 in Abruzzo. Nelle Isole, appare estremamente significativo il divario tra i Comuni della Sicilia (359 euro *pro capite*) e della Sardegna (3 euro *pro capite*).

Analizzando l'andamento delle anticipazioni nel quadriennio in esame, emerge un utilizzo progressivamente crescente di tale strumento di indebitamento a breve in tutte le zone geografiche.

Assumendo a riferimento i soli valori medi, nei Comuni del Nord ovest si registra il minor grado di fluttuazione dei dati, che passano tra il 2012 e il 2014 da 42 a 50 euro *pro capite*.

Nei Comuni del Nord est, si passa nello stesso periodo da 16 a 37 euro *pro capite*, mentre nel Centro Italia i valori quasi raddoppiano, passando da 49 a 106 euro *pro capite*.

In controtendenza appaiono i Comuni del Sud Italia, che fanno registrare un decremento degli importi da 120 a 102 euro *pro capite*.

Nelle Isole, a fronte dei valori irrisori – e tendenzialmente stabili - registrati nei Comuni sardi, si registra in Sicilia un aumento delle anticipazioni, che passano da 206 a 359 euro *pro capite*.

Il *trend* incrementale, dunque, si manifesta anche nelle annualità 2013 e 2014, in cui l'espansione di liquidità collegata alle anticipazioni di cui ai d.l. n. 35/2013 e n. 66/2014 è finalizzata all'estinzione di obbligazioni perfezionatesi in un periodo antecedente.

In alcuni casi (ad es., nei Comuni liguri in cui si passa tra il 2012 e il 2013 da 20 a 78 euro *pro capite*), l'incremento eccessivo degli importi potrebbe essere in parte spiegabile alla luce di errate contabilizzazioni delle anticipazioni di cui al d.l. n. 35/2013 al Titolo V categoria I dell'entrata, al pari delle anticipazioni di tesoreria⁹⁸.

5.1.3 Gli indici di equilibrio

Analizzando nel dettaglio i saldi aggregati dei rendiconti dei Comuni, si osserva che il margine corrente, che rappresenta il saldo tra le entrate e le spese correnti, al netto di entrate *extra ordinem* (quali, ad es., l'avanzo di amministrazione applicato al finanziamento di spesa corrente, i proventi da permessi di costruire, ecc.) fa registrare nel quadriennio 2011-2014 un saldo positivo, con un'incidenza rispetto alle entrate correnti, pari, rispettivamente, al 6%, all'8,7%, all'8,5 e al 10,1%. Sterilizzando dal saldo la spesa dell'intervento 01 del Titolo III, ossia la spesa per rimborso anticipazioni di cassa (che, come noto, non costituiscono indebitamento in senso tecnico⁹⁹, bensì una mera linea di credito a breve per far fronte – di norma - a temporanee crisi di liquidità), l'equilibrio economico finanziario presenta sia nel 2011 che nel 2013 un saldo negativo, con un *deficit* di entrate correnti pari, rispettivamente, allo 0,4% e allo 1,7% del totale delle stesse.

Il margine del conto capitale, che rappresenta il saldo tra le entrate del Titolo IV e la spesa per investimenti (al netto della riscossione crediti e concessione prestiti), nel 2014 conferma il proprio

⁹⁸ Cfr. Sezione delle autonomie, delibera n. 19/2014/QMIG, con la quale la Corte dei conti ha negato qualsiasi possibilità di generare effetti espansivi della capacità di spesa e di concorso alla determinazione del risultato di amministrazione. A tal fine, una soluzione percorribile, a garanzia di una maggior chiarezza dell'effettiva situazione dell'ente e coerente con l'interpretazione sistematica sopra riferita, è stata rinvenuta nella costituzione di apposito fondo vincolato (ad es. "Fondo Speciale destinato alla restituzione dell'anticipazione ottenuta"), pari all'importo dell'anticipazione assegnata dal Ministero economia e finanze da ridursi progressivamente dell'importo pari alle somme annualmente rimborsate a norma delle disposizioni di legge e contrattuali, da finanziare con entrate correnti.

Si tratta di un approccio già individuato dalla Sezione delle autonomie con riferimento alla analoga fattispecie della restituzione del "fondo di rotazione" di cui all'art. 243-ter del Tuel (deliberazione n. 14/SEZAUT/2013/QMIG), che ha previsto un effetto di sterilizzazione sin dal primo anno di attivazione dell'anticipazione e, di conseguenza, in quelli successivi fino alla completa restituzione dell'anticipazione ottenuta.

Vedasi, inoltre, Ministero economia e finanze, nota 36140 del 7 maggio 2013, secondo cui l'entrata in questione andrebbe contabilizzata in entrata al Titolo V SIOPE 5311 «Mutui e prestiti da enti del settore pubblico» e in uscita tra i rimborsi prestiti cod. SIOPE 3311 «Rimborso mutui e prestiti ad enti del settore pubblico».

⁹⁹ Come noto, in base all'art. 3 della l. n. 350/2003 esulano dall'accezione di indebitamento, rilevante ai fini dell'attuazione dell'art. 119, co. 6 della Costituzione, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare una momentanea mancanza di liquidità e di pagare spese che abbiano già idonea copertura di bilancio. In questo ambito rientra l'anticipazione di tesoreria (accertamento dell'entrate e contestuale impegno di spesa nella misura dell'importo richiesto), che non comporta la facoltà di finanziare nuove e maggiori spese, ma solo l'acquisizione di liquidità straordinaria da impiegare per pagare spese già impegnate in bilancio, nel rispetto delle coperture.

andamento negativo con un disavanzo pari al 16,2% della spesa in conto capitale e in netto peggioramento, in valore assoluto, rispetto al 2013.

Il fenomeno è da addebitarsi principalmente al consolidato utilizzo di entrate straordinarie che, essendo destinate alla copertura di spese correnti, in virtù di deroghe legislative ormai stratificate negli anni¹⁰⁰, sottraggono fonti di finanziamento alla spesa d'investimento.

L'equilibrio di parte capitale, invece, che rappresenta il saldo appena sopra indicato migliorato delle entrate da indebitamento, mostra nel 2014 un lieve miglioramento in valore assoluto rispetto al 2013 e conferma una situazione di avanzo.

Il risultato di gestione, che rappresenta il saldo tra le entrate complessive e le spese complessive della gestione di competenza, pur scontando soprattutto il margine negativo della parte in conto capitale, mostra una situazione di avanzo, in aumento rispetto al 2013, per un importo pari al 3,9% del totale delle entrate.

L'equilibrio economico finanziario di gestione, che misura il rapporto tra il totale delle entrate e il totale delle spese, indica nel 2014 una situazione di lieve avanzo.

L'equilibrio finanziario delle entrate e spese finali, simile per la costruzione dell'indice a quello appena sopra riferito, ma con le entrate e spese complessive depurate, rispettivamente, della parte proveniente dal ricorso a mutui e prestiti e della quota capitale in rimborso degli stessi, nonché dalle partite di giro, indica, nel 2014, con il valore di 106,3%, l'entità dell'esubero delle entrate finali rispetto alle spese finali.

Questo saldo, almeno in via tendenziale, assume particolare rilevanza, in quanto la legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha stabilito che i bilanci delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano non solo un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, ma anche un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali¹⁰¹.

La situazione di cassa al 31 dicembre 2014, nel campione preso in considerazione, evidenzia una giacenza pari, in valore assoluto, a 11,04 miliardi di euro nel 2014, in lieve aumento rispetto all'esercizio precedente (10,32 miliardi di euro ovvero +7%).

¹⁰⁰ Con riferimento agli oneri di urbanizzazione, vedasi art. 2, co. 8, della l. del 24 dicembre 2007, n. 244, modificato dal comma 41 dell'art. 2, d.l. 29 dicembre 2009, n. 225, e, da ultimo, art. 1 co. 2 del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (cd "Milleproroghe"), convertito dalla l. 26 febbraio 2011, n. 10. Da ultimo, l'art. 10, co. 1-ter, del d.l. n. 35/2013 e relativa legge di conversione, ha prorogato tale possibilità fino al 2014.

¹⁰¹ Sul punto, si vedano, da ultimo, le nuove disposizioni introdotte dall'art. 1, co. 707 e ss. della l. 21 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), in tema di saldo di competenza finale.

Computando anche la gestione residui, emerge un avanzo di amministrazione (in valore assoluto di 9,04 miliardi di euro) in progressivo aumento, influenzato in modo evidente da una riduzione dello *stock* di residui passivi più che proporzionale (-5,7 miliardi di euro nel quadriennio) rispetto ai corrispondenti residui attivi (-1,4 miliardi di euro nel medesimo periodo).

In termini generali, possono constatarsi gli effetti di politiche locali tese ad una progressiva estinzione di passività pregresse, accumulate negli anni, anche a seguito dell'anticipazione di cui al d.l. n. 35/2013.

Nell'avanzo di amministrazione aggregato, l'attivo finanziario (fondo cassa + residui attivi) supera il volume dei residui passivi del 17,5% e misura l'equilibrio finanziario di amministrazione. Va tenuto in debito conto che i fondi non vincolati rappresentano soltanto il 24,03% del risultato di amministrazione e risultano in aumento rispetto al 2013 (+90,3%), nonostante la diffusa attuazione di prassi prudenziali (vincolo parziale o totale dell'avanzo di amministrazione) tese a tutelare gli equilibri di bilancio¹⁰².

In regime di armonizzazione dei sistemi contabili, il risultato di amministrazione viene distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati¹⁰³.

¹⁰² Al riguardo, il nuovo art. 167 del d.lgs. n. 267/2000, modificato dal d.lgs. n. 126/2014, prevede, a decorrere dal 2015, che nella missione "Fondi e Accantonamenti", all'interno del programma "Fondo crediti di dubbia esigibilità" sia stanziato l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui ammontare è determinato in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione. A tal fine, è accantonata una quota del risultato di amministrazione, il cui ammontare è determinato in considerazione dell'ammontare dei crediti di dubbia e difficile esazione, e non può essere destinata ad altro utilizzo.

Gli enti, inoltre, hanno facoltà di stanziare ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare. A fine esercizio, le relative economie di bilancio confluiscono nella quota accantonata del risultato di amministrazione, utilizzabili ai sensi di quanto previsto dall'art. 187, co. 3. Quando si accerta che la spesa potenziale non può più verificarsi, la corrispondente quota del risultato di amministrazione è liberata dal vincolo.

¹⁰³ I fondi destinati agli investimenti sono costituiti dalle entrate in conto capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese, e sono utilizzabili con provvedimento di variazione di bilancio solo a seguito dell'approvazione del rendiconto.

L'indicazione della destinazione nel risultato di amministrazione per le entrate in conto capitale che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione è sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse. I trasferimenti in conto capitale non sono destinati al finanziamento degli investimenti e non possono essere finanziati dal debito e dalle entrate in conto capitale destinate al finanziamento degli investimenti. I fondi accantonati comprendono gli accantonamenti per passività potenziali e il fondo crediti di dubbia esigibilità. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a se stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188.

Costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio:

- a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa;
- b) derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati;
- c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione determinata;
- d) derivanti da entrate accertate straordinarie, non aventi natura ricorrente, cui l'amministrazione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio, compresi quelli di cui all'art. 193.

Tab. 9 EQC: COMUNI - EQUILIBRI DI BILANCIO - TOTALE (esercizi 2011-2014)

TITOLI	2011	2012	2013	2014	VARIAZIONI %		
	ENTRATA - ACCERTAMENTI CONTO COMPETENZA				2012-2011	2013-2012	2014-2013
Titolo I	23.300.164	25.967.453	25.231.226	27.557.935	11,45	-2,84	9,22
Titolo II	7.705.826	6.728.041	9.002.235	6.639.359	-12,69	33,80	-26,25
Titolo III	8.311.692	8.208.137	8.750.154	7.985.547	-1,25	6,60	-8,74
Entrate Correnti	39.317.682	40.903.632	42.983.615	42.182.840	4,03	5,09	-1,86
Entrate conto capitale (Titolo IV dep. catg. 6)	7.670.527	7.801.027	7.044.298	6.594.363	1,70	-9,70	-6,39
Entrate Finali	46.988.209	48.704.659	50.027.914	48.777.203	3,65	2,72	-2,50
Entrate per accensione prestiti (Titolo V dep. catg. 1)	1.638.879	1.101.221	2.673.581	3.092.345	-32,81	142,78	15,66
Totale Entrate	48.627.088	49.805.880	52.701.495	51.869.548	2,42	5,81	-1,58
SPESA - IMPEGNI CONTO COMPETENZA							
Spese Correnti	36.953.968	37.353.122	39.330.501	37.922.248	1,08	5,29	-3,58
Spesa conto capitale (Titolo II dep. interv. 10)	9.827.114	9.276.566	7.970.496	7.865.155	-5,60	-14,08	-1,32
Spese Finali	46.781.082	46.629.689	47.300.997	45.787.403	-0,32	1,44	-3,20
Spese per rimborso prestiti (Titolo III dep. interv. 1)	2.537.133	2.644.363	4.379.769	4.056.058	4,23	65,63	-7,39
Totale Spese	49.318.215	49.274.051	51.680.766	49.843.461	-0,09	4,88	-3,56
EQUILIBRI DI BILANCIO							
	2011	2012	2013	2014			
Margine corrente	2.363.714	3.550.509	3.653.115	4.260.592			
Equilibrio economico finanziario	-173.419	906.147	-726.654	204.534			
Margine conto capitale	-2.156.587	-1.475.539	-926.198	-1.270.792			
Equilibrio conto capitale	-517.707	-374.318	1.747.383	1.821.553			
Risultato di gestione	-691.127	531.829	1.020.729	2.026.087			
Risultato di amministrazione	3.341.237	3.989.975	5.306.563	9.038.477			
Fondo cassa finale	9.680.716	10.371.968	10.324.324	11.046.822			
Totale residui attivi	51.123.975	49.087.220	49.959.726	49.713.378			
Totale residui passivi	57.453.130	55.460.354	54.952.947	51.712.547			
Fondi non vincolati	916.487	922.824	1.141.121	2.172.191			
	2011	2012	2013	2014			
Equilibrio finanziario di gestione	98,60	101,08	101,98	104,06			
Equilibrio finanziario (entrate finali/spese finali)	100,44	104,45	105,77	106,53			
Equilibrio finanziario di Amministrazione (attivo finanziario/totale residui passivi)	105,83	107,21	109,70	117,50			
Fondi non vincolati/Risultato amministrazione	27,43	23,13	21,50	24,03			

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

I dati appena esposti, sicuramente d'interesse in una visione complessiva di finanza locale, costituiscono la risultante di una molteplicità di situazioni e di realtà gestionali, di cui il dato aggregato non consente di cogliere le specificità.

In questa prospettiva, può risultare sicuramente utile, a fini conoscitivi, una disaggregazione degli enti che distingue tra quelli con risultato economico-finanziario positivo, espressione di una capacità strutturale di far fronte con le entrate correnti al finanziamento delle spese correnti ed

al rimborso delle quote in scadenza dei prestiti contratti, da quelli che, invece, utilizzano a tal fine risorse non strutturali, o addirittura, risultano in disavanzo di amministrazione.

A parte questi ultimi, oggetto di separato approfondimento nella presente relazione, si osserva che il numero di enti con equilibrio economico-finanziario corrente positivo e in pareggio aumenta progressivamente nel triennio, passando da 3.675 nel 2011 a 4.655 nel 2014.

Per converso, le Amministrazioni locali con indice negativo diminuiscono in egual misura nel quadriennio, passando da 2.150 a 1.170 (grafico n. 8 EQC).

Gli enti con indice positivo (Tab. 10 EQ C), oltre ad un migliore margine corrente e risultato di amministrazione, mostrano, a differenza dei secondi - con indice negativo - un avanzo di gestione e, soprattutto, l'indice dell'equilibrio del conto capitale con segno negativo.

Al contempo, in quelli con indice negativo (Tab. 11 EQ C), l'avanzo registrato nella gestione in conto capitale ha un ammontare quasi sovrapponibile a quello del disavanzo corrente, a testimonianza del parziale dirottamento di proventi in conto capitale per il finanziamento dell'equilibrio corrente, pur nei termini consentiti dal legislatore.

Osservando il grafico n. 6 EQC, relativo alla dislocazione territoriale degli enti con indice economico finanziario in equilibrio, emerge un tendenziale incremento dei primi in tutte le zone geografiche, ad eccezione del Sud Italia e delle Isole, in cui il numero è pressoché stabile.

Per converso, diminuisce nelle zone del Nord e del Centro Italia il numero di enti con indice negativo (grafico 7 EQC).

Procedendo, invece, ad un'analisi per fasce demografiche (grafico 9 EQC), appare evidente una maggiore concentrazione di enti con equilibrio finanziario negativo nelle fasce demografiche più basse.

Dei 1170 enti in equilibrio negativo, ben 496 sono presenti nella prima fascia demografica (fino a 1.999 abitanti), 269 nella seconda (tra 2.000 e 4.999 abitanti) e 193 nella terza (da 5.000 a 9.999 abitanti).

Pur considerando che nelle fasce più basse si concentra il maggior numero di enti nel campione in esame, risulta particolarmente significativo lo stato di sofferenza dei Comuni più piccoli, che presentano capacità di bilancio ridotte e un elevato grado di rigidità della spesa, sempre meno suscettibile di ulteriori margini di riduzione. Tuttavia il peso percentuale degli enti in disequilibrio risulta più elevato nella fascia demografica con popolazione compresa fra i 10.000 e i 60.000 abitanti e in quella più elevata con popolazione superiore ai 250.000 abitanti; infatti, in quest'ultima 3 Comuni su 7 hanno un equilibrio economico finanziario negativo.