

III.4 I flussi di cassa dei Comuni

III.4.1 Analisi delle entrate dei Comuni

Nel contesto delle misure imposte dalle manovre di finanza pubblica degli esercizi 2011, 2012 e 2013 rilevanti effetti correttivi sono stati ottenuti con la riduzione delle risorse da trasferire agli enti locali, i quali, al netto di specifiche misure compensative sul gettito dei tributi locali (dovute a interventi legislativi su ICI prima casa, ICI rurale, etc.), già mostravano negli ultimi esercizi un progressivo contenimento dei trasferimenti dovuto al fatto che si andava sempre più incrementando la crescita del livello di autonomia tributaria e finanziaria. In ogni caso, tra il 2011 ed il 2013, il taglio dei trasferimenti copre quasi la metà degli interventi complessivi a carico delle Amministrazioni locali: circa sei miliardi di euro.

Agli effetti, ben leggibili, dei tagli alle risorse trasferite si sono sommati gli effetti meno definiti connessi all'incertezza dell'entità delle risorse proprie. Nel corso del 2013, infatti, la gestione della programmazione finanziaria dei Comuni è stata resa particolarmente complessa dai provvedimenti che hanno inciso sul gettito IMU (i decreti legge n. 54 e 102, prima e 133 del 2013 poi, hanno, rispettivamente: sospeso ed abolito la prima rata per numerosi immobili, tra cui la "prima casa"⁸⁷, e successivamente il d.l. n. 133 del 2013 ha eliminato la seconda rata dell'imposta per ulteriori tipologie di immobili⁸⁸), prevedendo l'erogazione di trasferimenti compensativi, sulla cui commisurazione sono sorte non poche difficoltà legate alla quantificazione del gettito stimato ad aliquota standard diverso da quello previsto in bilancio con aliquota comprensiva dello sforzo fiscale deliberato dai Comuni. D'altra parte, ancora non risulta definita la partita dei 348 milioni di euro a congruaggio del contributo compensativo di cui all'art. 1 co. 3 del d.l. n. 133/2013⁸⁹, quella relativa ai 118 milioni di euro di rimborso per l'esenzione garantita ai fabbricati rurali strumentali ed i 18,5 milioni di euro per compensare l'uscita dall'IMU degli alloggi sociali. Non poco travagliata è stata anche la definizione della vicenda legata alla soppressione della quota di gettito IMU originariamente riservata allo Stato sulle abitazioni diverse da quella principale, in relazione a

⁸⁷ La prima rata dell'imposta 2013 è stata sospesa e poi eliminata per le seguenti categorie di beni: abitazioni principali e assimilate (IACP e cooperative edilizie a proprietà indivisa); case coniugali assegnate al coniuge, a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio; terreni agricoli, fabbricati rurali strumentali.

⁸⁸ La seconda rata dell'imposta è stata eliminata per le abitazioni principali e assimilate (IACP e cooperative edilizie a proprietà indivisa); la casa coniugale assegnata al coniuge, a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio; i terreni agricoli, nonché quelli non coltivati, di cui all'art. 13, co. 5, del d.l. n. 201 del 2011, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola; i fabbricati rurali ad uso strumentale ed altre fattispecie minori.

⁸⁹ I commi 3 e 4 dell'art. 1 del d.l. 30 novembre 2013 n. 133 convertito dalla l. 29 gennaio 2014 n. 5 stabiliscono lo stanziamento di € 2.164.048.210,99 per l'anno 2013 ai Comuni a ristoro del minor gettito dell'IMU soppresso per le tipologie di abitazioni ivi considerate di cui una quota pari alla metà dell'ammontare determinato applicando l'aliquota e la detrazione di base (€ 1.729.412.036,11) attribuiti dal Ministero dell'Interno ai Comuni delle RSO e a quelli delle Regioni Sicilia e Sardegna). La differenza tra le aliquote stabilite dal Comune e quelle di base previste dalle norme statali è rimasta a carico del contribuente pari al 40%. Il comma 6 prevede a congruaggio del contributo compensativo la somma di € 348.527.350,73 da attribuire con procedura concordata con l'ANCI.

quanto disposto dall'art. 1, co. 380, della legge di stabilità per il 2013, che, nel sopprimere la riserva prevista dall'art. 13, co. 11, del d.l. n. 201/2011, ha, nel contempo, attribuito allo Stato il gettito IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D. Per detti cespiti l'aliquota standard è stabilita dalla legge nella misura dello 0,76% con facoltà per i Comuni di aumentarla sino a 0,3 punti percentuali; tale extragettito rimane assegnato ai Comuni. La distribuzione del complessivo gettito del 2013, in base a questa teorica ripartizione (0,76 allo Stato la rimanente parte ai Comuni) valida anche ai fini delle variazioni delle assegnazioni del fondo di solidarietà comunale per il 2013, è stato oggetto di complesse verifiche contabili, il che ha indotto il rinvio dell'approvazione al 30 giugno 2014 e, dunque, la possibilità di rettifica, dei consuntivi 2013, ad opera dell'art. 7 del d.l. n. 16/2014 che ha inserito i commi 729-bis, ter e quater all'art. 1, co. 729 della legge di stabilità per il 2014. La stessa gestione del Fondo di solidarietà comunale, (art. 1, co. 380, lett. b) della legge di stabilità per il 2013), alimentato, come già ricordato, da una quota dell'imposta municipale propria (di spettanza dei Comuni) definito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo della Conferenza Stato-Città e ripartito secondo criteri che ponderano diverse componenti del sistema di finanziamento dei Comuni, determina una condizione di continua osmosi tra gettito proprio e compensazione da FSC. In sostanza, il gettito IMU affluisce ai Comuni in parte direttamente, sulla base degli esiti della riscossione e in parte dopo essere stato versato al bilancio dello Stato, mediante trasferimento dal Fondo di solidarietà comunale iscritto nel bilancio statale, per la quota di spettanza di ciascun ente locale. Nel 2013 i Comuni hanno finanziato il fondo di solidarietà comunale con circa 3,47 miliardi di euro a valere sulle entrate da IMU (30,7% del gettito IMU stimato per il 2013). L'ammontare del Fondo di solidarietà comunale è stato fissato, per l'anno 2013, inizialmente in 4.717,9 milioni. A seguito di ulteriori disposizioni normative intervenute nel corso del 2013⁹⁰, la dotazione finale del Fondo di solidarietà comunale è stata fissata dal d.p.c.m. approvato in data 13 novembre 2013⁹¹ in 6.974,3 milioni di euro di cui 169 milioni di euro derivanti dalla ulteriore quota dell'IMU.

⁹⁰ L'art. 10, co. 2, lett. e), d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, ha incrementato la somma di 1.833,5 milioni di euro. Il d.l. 15 ottobre 2013, n. 120 convertito con modificazioni nella l. 13 dicembre 2013, n. 137 ha previsto all'art. 2 un aumento delle disponibilità del Fondo per un importo complessivo di 120 milioni di euro.

⁹¹ Il d.p.c.m. pubblicato sulla G.U. n. 16 del 21 gennaio 2014 ha stabilito i criteri di alimentazione e di riparto del Fondo e con esso è stato disposto il pagamento a saldo sul fondo di solidarietà comunale dell'anno 2013.

TABELLA 1/ENTRATE/COMUNI**Saldo del fondo di solidarietà comunale 2013***Valori in euro*

Assegnazione finale F.S.C. 2013	1° Acconto 2013 erogato il 14 febbraio 2013	2° Acconto 2013 erogato il 4 settembre 2013	Saldo da corrispondere come F.S.C. 2013	Acconti erogati in eccedenza da restituire (già compresi nella colonna precedente)
6.974.344.596,18	1.597.895.968,04	2.500.000.000,00	2.707.135.905,82	45.644.807,54

Fonte: D.P.C.M. del 13 novembre 2013

Sempre in relazione alle partite contrapposte all'attribuzione ai Comuni dell'intero gettito IMU, è stata sospesa, per gli anni 2013 e 2014, la devoluzione di gettito di imposte erariali immobiliari in favore dei Comuni stessi e della compartecipazione comunale al gettito dell'IVA disposta dal d.lgs. n. 23/2011 (art. 2, commi 1, 2, 4, 5, 8 e 9). Si tratta, per quanto concerne le imposte erariali immobiliari di cui è sospesa la devoluzione, dell'imposta di registro e di bollo sugli atti di trasferimento immobiliare, dell'imposta ipotecaria e catastale, dell'imposta di registro sulle locazioni, delle tasse ipotecarie e della cedolare secca sugli affitti.

III.4.1.1 Le entrate correnti

Alla luce di questa sintetica ricostruzione delle innovazioni introdotte nel sistema di finanziamento degli enti locali nel 2013 vanno letti i dati sugli incassi ponendo a raffronto i dati complessivi dei Comuni esaminati nel triennio 2011-2013.

Nel primo e più ampio aggregato dei dati si rileva che il totale delle riscossioni di parte corrente aumenta nel 2013 dello 0,64% raggiungendo 57,8 miliardi di euro, a fronte di 57,4 miliardi di euro del 2012.

Da un'analisi di tale risultato, condotta sulla base del rapporto di composizione delle medesime entrate, emerge l'aspetto di assoluto rilievo, invero, atteso, rappresentato da un consistente decremento delle entrate tributarie, -7,18%, che espongono minore incidenza, rispetto al 2012, 56,20% delle entrate correnti contro il 60,94% dell'anno precedente e da un marcato incremento delle entrate da trasferimenti (+22,67%). In valore assoluto le riscossioni delle entrate tributarie nel 2013 calano di 2,51 miliardi di euro rispetto al 2012 e quelle relative ai trasferimenti crescono simmetricamente di 2,42 miliardi di euro. Vanno, comunque, considerati i limiti informativi insiti nel dato di cassa: infatti, è sintomatica di tale limitata valenza la constatazione che dai dati del monitoraggio del patto di stabilità 2013, per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (2.220 enti), relativi agli accertamenti delle entrate correnti (dati di preconsuntivo), il dato in flessione degli incassi non sembrerebbe in linea con gli accertamenti che risultano in crescita del 5,27% rispetto al 2012, in termini assoluti di circa 1,4 miliardi di euro. Risultanze, giova ribadirlo, apparentemente sintomatiche di una probabile incoerenza, ma, a parte la relatività del dato

limitato a poco più di un quarto degli enti, andranno però verificate in sede di analisi dei dati della competenza non potendosi escludere che tali previsioni incorporino anche la misura delle partite contabili da regolare tra Stato ed autonomie in ordine all'extragettito rispetto alle aliquote base, per specifiche tipologie di immobili, delle quali si è più sopra fatto cenno. Va anche avvertito che si tratta di un andamento delle entrate specifico per il 2013, anno in cui hanno operato le descritte innovazioni nell'imposizione patrimoniale, certamente non replicabile in tale misura negli esercizi successivi.

Tornando ai dati SIOPE va segnalata anche la favorevole dinamica delle entrate extra-tributarie che continua il progressivo incremento dei volumi finanziari: nel 2013 si registra un incremento del 3,86% rispetto al 2012, già in crescita rispetto al 2011 dell'1,91%. Si tratta di un dato che induce a ritenere verosimile che la leva tariffaria abbia costituito un concorrente rimedio alla contrazione delle risorse, sia quando questa contrazione si registrava sul fronte di quelle trasferite (es. 2012) sia ora che mira a compensare il calo delle risorse proprie. Naturalmente spostare l'asse del prelievo, sia pure in misura relativa, dalla leva fiscale a quella tariffaria genera distorsioni nella costruzione del sistema di finanziamento che si dovrebbe fondare sulle risorse del territorio.

TABELLA 2/ENTRATE/COMUNI**Comuni - Entrate Correnti**

	2011	2012	2013	migliaia di euro	
				Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
Entrate tributarie	30.640.700	35.007.586	32.495.458	14,25	-7,18
Trasferimenti	11.802.119	10.717.509	13.147.043	-9,19	22,67
Entrate extra-tributarie	11.504.261	11.724.294	12.176.453	1,91	3,86
Totale Entrate Correnti	53.947.080	57.449.389	57.818.954	6,49	0,64

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 3/ENTRATE/COMUNI**Comuni - Composizione % delle Entrate correnti**

	2011	2012	2013
Entrate tributarie	56,80	60,94	56,20
Trasferimenti	21,88	18,66	22,74
Entrate extra-tributarie	21,33	20,41	21,06
Totale Entrate Correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 4/ENTRATE/COMUNI**Comuni - Titolo I Entrate Tributarie - Categorie**

	2011	2012	2013	migliaia di euro	
				Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
Imposte	16.772.927	21.588.808	17.485.161	28,71	-19,01
Tasse	6.201.568	6.685.503	8.278.192	7,80	23,82
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	7.666.205	6.733.275	6.732.105	-12,17	-0,02
Totale Titolo I	30.640.700	35.007.586	32.495.458	14,25	-7,18

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Le informazioni che emergono dalla lettura dei dati dell'aggregato nazionale sono suscettibili di approfondimenti in due direzioni: la prima, per verificare l'esistenza di ulteriori

dinamiche delle entrate che vanno a comporre i risultati complessivi; la seconda per valutare il livello di omogeneità a livello di aree geografiche degli assetti del sistema di finanziamento fin qui descritto.

Il primo approfondimento rivolto ai dati delle entrate tributarie - che, come noto, costituiscono la fonte di primaria importanza nella costruzione dell'autonomia finanziaria degli enti locali - dimostra che gli andamenti descritti a livello di aggregato nazionale trovano riferimento in composite ragioni. Nella categoria I del Titolo I concernenti le imposte, la consistente frenata delle riscossioni, imputabile principalmente ai minori incassi da IMU, per quanto si è già detto in proposito della specifica soppressione dell'imposta, è stata arginata, almeno in parte, da una buona dinamica degli incassi da addizionale IRPEF che, già incrementati nel 2012 rispetto al 2011 nella misura del 21,81%, crescono ancora del 12,66% nel 2013. Si tratta di un prelievo che, oramai, lascia sullo sfondo la sua originaria ragione di finanziamento degli oneri delle funzioni e dei compiti effettivamente trasferiti ai Comuni (art. 48 della l. 27 dicembre 1997, n. 449) con corrispondente riduzione dell'aliquota IRPEF in proporzione all'aliquota base della stessa addizionale e fa emergere, invece, la prevalente funzione correttiva dell'uso di tale leva fiscale degli equilibri generali dei bilanci comunali; un prelievo che eleva il livello complessivo della pressione tributaria, anche in considerazione dei limiti del meccanismo compensativo tra aliquota dell'addizionale effettiva e aliquota IRPEF, cui si è poco sopra accennato.

Poco significativi appaiono, invece, le variazioni dei movimenti di cassa relativi alle altre principali risorse della categoria in esame. Di forte impatto è risultato invece il movimento di cassa relativo alla Tares che rappresenta la più importante risorsa della categoria 2 del Titolo I che ha fatto registrare un incremento del 23,82% del 2013 rispetto al 2012, in valore assoluto i Comuni hanno incassato circa 1,6 miliardi di euro in più. Tale incremento potrebbe anche ascrivere ad una corretta applicazione delle disposizioni dettate dall'art. 14 del d.l. n. 201/2011 che ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2013, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES) in sostituzione della vecchia TARSU e della TIA (Tariffa di Igiene Ambientale), a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, nonché dei costi relativi ai servizi indivisibili dei Comuni. Si tratta come noto di una configurazione di tale tassa superata dalla componente della IUC e cioè la TASI che dovrebbe sostituirla già dall'esercizio 2014.

TABELLA 5/ENTRATE/COMUNI**Comuni - Principali Imposte***migliaia di euro*

	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
ICI/IMU	9.635.566	12.332.394	10.777.676	27,99	-12,61
Addizionale IRPEF	2.996.358	3.649.802	4.111.840	21,81	12,66
Compartecipazione IVA	1.883.490	76.670	5.403	-95,93	-92,95
Addizionale consumo energia elettrica	765.804	127.450	66.367	-83,36	-47,93
Imposta sulla pubblicità	319.586	331.123	321.414	3,61	-2,93
Altre imposte	1.160.018	4.991.704	2.042.393	330,31	-59,08

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Venendo ora alla verifica del livello di omogeneità degli assetti del sistema di finanziamento degli enti locali è necessario operare una lettura più articolata del dato complessivo, disaggregando i dati a livello di macroaree e poi di fasce demografiche; si tratta di approfondimenti che tendono a mettere in evidenza aspetti sintomatici di disomogeneità e a misurare l'entità approssimativa, tenuto conto che tale differenziazione costituisce il presupposto per gli interventi perequativi previsti dalla legge.

A livello di macroaree geografiche i risultati pongono in evidenza, nel contesto di un omogeneo andamento - con l'eccezione delle Isole - di flessione delle entrate da fiscalità immobiliare e di incremento delle entrate da addizionali, marcate differenze tra esse. Nel nord-ovest ad un contenuto rallentamento delle riscossioni da IMU, -1,8% rispetto al 2012, fa riscontro una decisa accelerazione delle riscossioni da addizionale all'IRPEF, +19,8% rispetto al precedente esercizio. Nel Nord-Est, nel Centro e nel Sud le riscossioni da IMU cedono in misura più che doppia rispetto al dato nazionale aggregato, con la maggiore flessione nell'area del Centro, dove si registrano minori entrate rispetto all'esercizio di raffronto (2012) nella percentuale del 23,6 che va, però, valutato tenendo conto che nel 2012 il dato delle riscossioni ha fatto registrare un forte incremento rispetto al 2011 pari al 62,4%, per cui la base di riferimento per la valutazione del 2013 è elevata. Del tutto disallineato si presenta il dato dell'area delle Isole che espone dati della riscossione IMU nel 2013 migliori rispetto al 2012 del 9,8%. È verosimile ritenere che un tale risultato sia ascrivibile non all'entità del gettito rispetto alla base imponibile, ma ai meccanismi di riscossione che, in alcuni casi, scontano disfunzioni nella sequenza procedimentale degli atti necessari che possono aver determinato tale effetto.

Anche l'addizionale IRPEF, stando ai dati delle riscossioni, è caratterizzata da un andamento disomogeneo, ma sempre nel segno della dinamica favorevole, accentuata nell'area delle Isole che, anche in questo caso, sono del tutto disallineate rispetto alle altre aree, con un incremento al confronto con il 2012 pari al 31,7%.

Nell'ambito della tassazione sui servizi ed in particolare su quello quantitativamente più rilevante della raccolta e smaltimento dei rifiuti, gli incassi nel 2013 mostrano un forte

rimbalzo rispetto al 2012, da ascriversi, molto probabilmente, all'adeguamento dei piani tariffari alla necessità della copertura totale dei costi.

TABELLA 6/ENTRATE/COMUNI**TITOLO I - II - III - Principali entrate: variazione percentuale per aree**

	NORD-OVEST		NORD-EST		CENTRO		SUD		ISOLE	
	var.% 11/12	var.% 12/13	var.% 11/12	var.% 12/13	var.% 11/12	var.% 12/13	var.% 11/12	var.% 12/13	var.% 11/12	var.% 12/13
ICI*	8,5	-1,8	16,0	-13,2	62,4	-23,6	46,5	-16,8	-0,3	9,8
Addizionale IRPEF	26,2	19,8	18,1	14,7	25,1	2,9	15,5	7,0	20,2	31,7
TARSU**	3,2	12,0	1,2	80,2	13,1	15,4	1,5	16,8	17,1	29,1
Altri tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie***	-57,3	-46,6	-60,9	-43,9	-62,0	-56,0	-42,3	-31,2	175,2	179,7

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

* dal 2012 i codici comprendono anche le entrate relative all'IMU

** nel 2013 i codici comprendono anche le entrate derivanti dalla TARES

*** nel 2011 il codice comprende anche le entrate derivanti dal Fondo sperimentale di riequilibrio

L'analisi dei dati condotta a livello di fasce demografiche consente di fare due considerazioni: la prima, del tutto consequenziale agli effetti generali attesi dall'esclusione dell'imposta sull'abitazione principale e cioè diminuzione generalizzata dei flussi di cassa per tutte le fasce; la seconda che il decremento delle risorse, guardando al raffronto tra le percentuali di decremento del 2013 rispetto al 2012 ed alla dimensione dell'incremento del 2012, quando è stato ripristinato il prelievo sull'abitazione principale, rispetto al 2011, in termini proporzionali è stato meno consistente nei Comuni della fascia alta. Alla formulazione di tale ipotesi conduce l'osservazione che nei Comuni dalla quinta fascia in su, il livello di incremento delle entrate nel 2012 è stato particolarmente marcato e, comunque, in misura tale da non aver perso la sua funzione di strutturalità rispetto alle esigenze del bilancio, pur dopo le esclusioni delle abitazioni principali dall'imposizione, probabilmente a ragione della buona compensazione del peso che nella produzione del gettito è stato dato alle altre tipologie di immobili. Laddove, invece, come nei Comuni di piccole e medie dimensioni, dalla prima alla quarta fascia, la capacità fiscale immobiliare è bassa e, quindi, non suscettibile di variazioni di gettito significative, il decremento delle riscossioni, pur nominalmente contenuto in termini di rapporto percentuale tra gli esercizi a raffronto, è verosimile che pesi di più sugli equilibri di bilancio. Da qui la necessità di un accorto uso dei fondi perequativi.

Dall'analisi dei dati IMU emerge che per i Comuni fino a 2.000 abitanti la flessione delle riscossioni è stata pressoché impercettibile rilevandosi un -0,4%; in quelli della seconda e terza fascia, il risultato è complicato nella sua interpretazione dal fatto che il dato di raffronto e cioè quello relativo all'esercizio 2012 parte da un decremento che abbassa il coefficiente di rapporto per la misurazione degli effetti sulla cassa del 2013, per cui solo

all'esito dei dati da consuntivo sarà possibile valutare esattamente l'incidenza delle innovazioni normative sulla fiscalità immobiliare. Nei Comuni della fascia alta, come si è accennato, la percentuale di riduzione degli incassi è significativa, con apice per i Comuni con popolazione compresa tra 60.000 e 250.000 abitanti; ma questo dato va valutato alla luce del forte balzo degli incassi nell'esercizio precedente e della distribuzione per tipologia di immobili dello sforzo fiscale fatto dall'ente, per capire in che misura l'esclusione dalla tassazione della prima casa abbia influito sul livello delle risorse.

Per quel che riguarda l'addizionale Irpef nell'esercizio 2013 continua l'andamento incrementale delle riscossioni già registrato nell'esercizio 2012, in misura particolarmente rilevante nei Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, +17,5% che applicato ad un'ampia base imponibile genera importanti livelli di risorse; buona la dinamica degli incassi anche per i Comuni della quarta e quinta fascia. Tali evidenze contabili portano alla constatazione che il peso che va assumendo nel sistema delle fonti di finanziamento degli enti locali il prelievo dal reddito, genera, da un lato, una distorsione nei criteri di impiego della fiscalità generale e, dall'altro, rappresenta un *vulnus* di uno dei principi direttivi del federalismo fiscale che, nel porre tra i suoi obiettivi la fondamentale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso all'esercizio delle funzioni, privilegia il criterio che il prelievo va operato con intervento sulle basi imponibili del proprio livello di governo.

TABELLA 7/ENTRATE/COMUNI

TITOLO I - II - III - Principali entrate: variazione percentuale per fascia demografica

	1ª FASCIA		2ª FASCIA		3ª FASCIA		4ª FASCIA		5ª FASCIA		6ª FASCIA		7ª FASCIA	
	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13
ICI*	1,9	-0,4	-0,8	-11,5	-1,9	-6,8	9,1	-11,2	20,7	-8,1	55,6	-18,8	72,4	-17,1
Addizionale IRPEF	24,5	5,1	24,4	4,6	21,6	12,0	18,1	15,5	15,9	14,7	14,1	7,7	37,8	17,5
TARSU**	5,4	36,0	4,8	21,6	2,9	28,6	6,3	27,2	5,8	18,8	-3,8	55,3	15,5	0,1
Altri tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie***	-26,9	-37,4	-29,2	-39,0	-40,9	-41,8	-50,0	-51,0	-52,2	-47,8	-74,5	-47,8	-71,3	-22,8

Fonte: dati SIOPE aggregati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Fascia 1 - inf. 2.000 abitanti; Fascia 2 - da 2.000 a 4.999 abitanti; Fascia 3 - da 5.000 a 9.999 abitanti; Fascia 4 - da 10.000 a 19.999 abitanti; Fascia 5 - da 20.000 a 59.999 abitanti; Fascia 6 - da 60.000 a 249.999 abitanti; Fascia 7 - sup. 249.999 abitanti

** dal 2012 i codici comprendono anche le entrate relative all'IMU

** nel 2013 i codici comprendono anche le entrate derivanti dalla TARES

*** nel 2011 il codice comprende anche le entrate derivanti dal Fondo sperimentale di riequilibrio

III.4.1.2 Le entrate in conto capitale

L'andamento delle entrate in conto capitale nel 2013 espone tre linee di tendenza: la prima, costituita dall'ulteriore calo delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali che costituiscono risorse "proprie", il cui impiego negli investimenti produce un incremento assoluto del patrimonio dell'ente. Tali risorse hanno, anche, formato oggetto di disposizioni "conservative" ai fini degli equilibri di bilancio in base a quanto disposto dai commi 441 e 442 della legge di stabilità 2013 che hanno abrogato la facoltà di utilizzare le entrate derivanti da plusvalenze realizzate con l'alienazione dei beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per opere aventi carattere non permanente, connesse alle finalità di cui all'art. 187, comma 2 del TUEL e per il rimborso delle quote capitali delle rate di ammortamento dei mutui. A compensazione degli effetti deboli delle alienazioni si pongono i consistenti incrementi delle risorse da trasferimenti, +53,72% rispetto al 2012, soprattutto dallo Stato, che coprono e superano i minori incassi delle ripetute alienazioni.

La seconda tendenza è rappresentata da un significativo incremento del ricorso alle anticipazioni di cassa che crescono, in valore assoluto, di circa 1,4 miliardi nel 2013 rispetto al 2012 ed in valore percentuale del 31,93%. È un fenomeno che trova, almeno in parte, ragione nei provvedimenti che hanno inciso sul sistema di finanziamento degli enti locali, la cui attuazione ha comportato crisi di gettito di risorse correnti in parte coperto dai contributi compensativi, ma che hanno reso necessario garantire l'uso di questo strumento di provvista di liquidità (art. 222 del TUEL come modificato da: per l'anno 2013, dall'art. 1, co. 9 del d.l. 8 aprile 2013, n. 35 convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64; art. 1, co. 2 del d.l. 21 maggio 2013, n. 54 convertito dalla l. 18 luglio 2013, n. 85; per l'anno 2014, art. 2, co. 3-bis del d.l. 28 gennaio 2014, n. 4 convertito dalla l. 28 marzo 2014, n. 50).

Terzo elemento è la ripresa dell'indebitamento dopo la flessione degli ultimi esercizi che avrebbe dovuto spingere gli investimenti riqualificando la spesa in conto capitale. In tale direzione concorreva anche la disposta sterilizzazione (art. 1 co. 1 del d.l. n. 35/2013) agli effetti del patto di stabilità dell'utilizzazione degli spazi finanziari per il pagamento dei debiti in conto capitale; misura di stimolo e sviluppo dell'economia non solo per la liquidità che affluiva alle imprese, ma anche per l'effetto dell'allentamento dei vincoli sulle politiche di bilancio che avrebbe dovuto liberare risorse per gli investimenti, facendo ripartire le spese in conto capitale attestatesi a circa 10 miliardi nel 2012. Effetto quest'ultimo che non sembra sia stato registrato atteso che i pagamenti consentiti fuori dal patto e sterilizzati agli effetti del saldo obiettivo, hanno in un certo senso surrogato la realizzazione degli obiettivi normalmente conseguiti attraverso manovre di bilancio.⁹²

⁹² Rapporto 2014 sul Coordinamento della finanza pubblica: "I risultati del patto degli enti locali nel 2013".

TABELLA 8/ENTRATE/COMUNI**Comuni - Entrate in conto capitale***migliaia di euro*

	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti di capitale (titolo IV al netto delle riscossioni di crediti)	10.531.793	9.973.414	9.074.259	-5,30	-9,02
Entrate derivanti da accensione di prestiti (titolo V cat. 3 [^] e 4 [^])	3.398.584	2.771.166	4.368.746	-18,46	57,65
Totale Entrate in conto capitale	13.930.377	12.744.580	13.443.005	-8,51	5,48

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 9/ENTRATE/COMUNI**Comuni - Composizione % delle Entrate in conto capitale**

	2011	2012	2013
Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti di capitale (titolo IV al netto delle riscossioni di crediti)	75,60	78,26	67,50
Entrate derivanti da accensione di prestiti (titolo V cat. 3 [^] e 4 [^])	24,40	21,74	32,50
Totale Entrate in conto capitale	100,00	100,00	100,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 10/ENTRATE/COMUNI**Comuni - Titolo V - Accensione di prestiti***migliaia di euro*

	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
Assunzioni di mutui e prestiti (cat. 3 [^])	3.380.404	2.748.108	4.363.157	-18,70	58,77
Emissione di prestiti obbligazionari (cat. 4 [^])	18.180	23.058	5.589	26,83	-75,76
Totale Accensione di prestiti (cat. 3[^] e 4[^])	3.398.584	2.771.166	4.368.746	-18,46	57,65

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 11/ENTRATE/COMUNI*migliaia di euro*

TITOLO IV	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
cat. 1 alienazione beni patrimoniali	2.012.211	1.403.255	972.542	-30,26	-30,69
cat. 2 trasferimenti dallo Stato	1.017.356	1.180.936	1.815.323	16,08	53,72
cat. 3 trasferimenti dalla Regione	3.447.553	3.338.705	3.081.394	-3,16	-7,71
cat. 4 trasferimenti da altri enti del settore pubblico	870.898	444.338	525.850	-48,98	18,34
cat. 5 trasferimenti da altri soggetti	3.183.775	3.606.180	2.679.150	13,27	-25,71
Totale titolo IV al netto delle riscossioni di crediti	10.531.793	9.973.414	9.074.259	-5,30	-9,02
cat. 6 riscossione di crediti	1.929.012	849.356	829.999	-55,97	-2,28
TOTALE TITOLO IV	12.460.805	10.822.770	9.904.258	-13,15	-8,49

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 12/ENTRATE/COMUNI*migliaia di euro*

TITOLO V	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
cat. 1 anticipazioni di cassa	4.295.065	4.291.183	5.661.311	-0,09	31,93
cat. 2 finanziamenti a breve	53.916	24.877	28.908	-53,86	16,20
Totale anticipazioni	4.348.981	4.316.060	5.690.219	-0,76	31,84
cat. 3 mutui e prestiti	3.380.404	2.748.108	4.363.157	-18,70	58,77
cat. 4 prestiti obbligazionari	18.180	23.058	5.589	26,83	-75,76
Totale accensione di prestiti	3.398.584	2.771.166	4.368.746	-18,46	57,65
TOTALE TITOLO V	7.747.565	7.087.226	10.058.965	-8,52	41,93

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Articolando l'analisi a livello di fasce demografiche, si osserva una sostanziale omogeneità delle principali tendenze delle riscossioni in conto capitale. Infatti, con la sola eccezione della fascia che comprende i Comuni con popolazione compresa tra 2.000 e 5.000 abitanti, nel cui aggregato si registra un modesto incremento, +4% delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, gli incassi degli altri aggregati su base dimensionale portano tutti il segno negativo.

In tutte le fasce demografiche, senza alcuna eccezione, le riscossioni per anticipazioni di cassa sono cresciute ed in maniera molto consistente a riprova della comune ragione che ha indotto gli enti ad utilizzare tale strumento di provvista di liquidità, maggiorato nei parametri ordinari, della quale andrà verificata, a consuntivo, l'entità del rientro trattandosi, comunque, di risorse che servono solo a sopperire transitoriamente a carenza di liquidità.

Sul fronte dell'indebitamento solo i piccoli Comuni compresi nelle prime due fasce demografiche hanno ulteriormente rallentato il ricorso ai mutui, mentre nei Comuni di tutte le altre fasce demografiche si registra un andamento in crescita contestualmente ad una marcata inversione di tendenza, rispetto all'esercizio precedente, dove i dati della riscossione evidenziano una contrazione progressiva. È ipotizzabile che le modifiche alle regole sui limiti di assunzione di nuovi mutui contenute nell'art. 204 del TUEL, che hanno elevato, a decorrere dal 2012, all'8% delle entrate dei primi tre Titoli delle entrate del rendiconto del penultimo esercizio precedente quello di assunzione del mutuo, l'importo annuale degli interessi che condiziona il ricorso al mutuo, abbiano spinto gli enti a programmare investimenti e a reperire le relative risorse (art. 11-bis del d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito dalla l. 9 agosto 2013, n. 99, ulteriormente modificato dall'art. 1, co. 735 della legge di stabilità per il 2014).

Anche di tali evidenze andrà verificato a consuntivo il dato della competenza, per poter leggere in termini definitivi l'effettivo impiego di tali risorse.

TABELLA 13/ENTRATE/COMUNI

migliaia di euro

	1ª FASCIA		2ª FASCIA		3ª FASCIA		4ª FASCIA		5ª FASCIA		6ª FASCIA		7ª FASCIA	
	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13
Titolo IV cat. 1 Alienazione beni patrimoniali	4,2	-3,2	-54,8	4,0	-20,8	-11,3	-22,9	-17,3	-22,3	-23,5	-22,8	-24,8	-37,6	-63,9
Titolo V cat. 1 Anticipazioni di cassa	5,3	32,8	7,0	30,9	0,7	54,5	0,2	36,5	2,0	25,6	6,8	16,8	-31,7	86,0
Titolo V cat. 3 Mutui e prestiti	-9,3	-11,3	-10,5	-26,9	-27,2	45,9	-31,0	107,2	-24,8	147,4	-30,2	164,9	-12,5	46,5

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Fascia 1 - inf. 2.000 abitanti; Fascia 2 - da 2.000 a 4.999 abitanti; Fascia 3 - da 5.000 a 9.999 abitanti; Fascia 4 - da 10.000 a 19.999 abitanti; Fascia 5 - da 20.000 a 59.999 abitanti; Fascia 6 - da 60.000 a 249.999 abitanti; Fascia 7 - sup. 249.999 abitanti

III.4.2 Analisi delle spese dei Comuni

III.4.2.1 Le spese dei Comuni nell'esercizio 2013

La spesa dei Comuni nel 2013, come riassunto nella parte introduttiva di questa analisi, ha subito ad opera del legislatore una serie di interventi di carattere riduttivo volti alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa corrente. I tagli sono stati imposti dalla normativa intervenuta nel corso dell'esercizio considerato riconducibile alla *spending review*, varata con i decreti legge n. 52 e n. 95 del 2012 (cfr. Parte I cap. I.3). Tale processo di riorganizzazione della spesa, volto anche alla definizione dei fabbisogni standard dei programmi di spesa ed al superamento definitivo della logica dei tagli lineari e del criterio della spesa storica incrementale, ha fatto emergere la necessità di interventi selettivi di riduzione della spesa,⁹³ che hanno riguardato alcune tipologie in particolare di parte corrente.⁹⁴

Premesse le disposizioni richiamate sopra, vengono commentati di seguito gli andamenti della gestione di cassa dei Comuni relativa al triennio 2011-2013, sulla base dei dati SIOPE, che riguardano, com'è noto, la sola dimensione dei flussi finanziari complessivi, legati ai pagamenti. Tali dati per loro stessa natura non consentono ovviamente di valutare la dinamica della gestione in termini di impegni e stanziamenti e, quindi, anche di residui, nonché in termini di grado di realizzazione degli obiettivi programmatici contenuti nel bilancio di previsione. Cionondimeno, appare fondamentale la disamina dei dati SIOPE che costituiscono, fra l'altro, la base di valutazione delle riduzioni, introdotte dall'anzidetto d.l. 6 luglio 2012, n. 95 all'art. 16, co. 6, delle risorse complessivamente destinate ai Comuni (fondo sperimentale di riequilibrio, poi fondo di solidarietà comunale e fondo perequativo ex art. 2 e 13 del d.lgs. n. 23/2011) per un importo pari a 500 milioni di euro per il 2012 ed a 2.250 milioni per il 2013⁹⁵.

Le predette riduzioni, in forza di quanto successivamente previsto dal d.l. n. 35/2013, sono da determinare mediante decreto ministeriale⁹⁶ di natura non regolamentare, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012 desunte dal SIOPE, fermo restando che la riduzione proporzionale per abitante, per ciascun

⁹³ In particolare, sono rientrati nell'ambito degli interventi di riduzione e contenimento della spesa corrente: a) l'acquisto di mobili ed arredi (ex art.1, co. 141 della l. 24 dicembre 2012, n. 228), ridotto dell'80% rispetto alla media degli esercizi 2010-2011; b) le spese per relazioni pubbliche la cui decurtazione ammonta all'80% della spesa 2009, ex art. 6, co. 7, d.l. n. 78/2010; c) la spesa per missioni e per formazione ridotta del 50% rispetto al 2009, ex art. 6, commi 12 e 13, d.l. n. 78/2010; d) l'acquisto di autovetture e la stipula di contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture vietati per il 2013, ai sensi dell'art.1, commi 138 e 143 dell'anzidetta legge di stabilità; e) la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché l'acquisto di buoni taxi vodi per le quali la spesa complessiva risulta limitata al 50% dell'ammontare registrato nel 2011 ex d.l. n.101/2013; f) l'acquisto di immobili a titolo oneroso vietato ai sensi dell'art. 12, co. 1 quater del d.l. n. 98/2011; g) l'affidamento di incarichi di consulenza in materia informatica vietato ex art. 1, commi 146 e 147; h) il divieto di spese per sponsorizzazioni, ex art. 6, co. 9, d.l. n. 78/2010.

⁹⁴ Sul punto vedasi Rapporto Giarda Aprile 2012 vol. I, "Consumi intermedi di Regioni, Province e Comuni".

⁹⁵ D.p.c.m. del 13 novembre 2013 (GU n. 16 del 21 gennaio 2014).

⁹⁶ DM Interno 24 settembre 2013 (GU n.268 del 15 novembre 2013).

ente, non può assumere valore superiore al 250% della media costituita dal rapporto fra riduzioni, calcolate sulla base dei dati SIOPE 2010-2012 predetti, e la popolazione residente in tutti i Comuni, suddivisi per classe demografica.⁹⁷

TABELLA 1/SP/COMUNI**TOTALE GENERALE PAGAMENTI DEI COMUNI 2011-2013***migliaia di euro*

	2011	2012	2013	Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
TITOLO I - Spese correnti	51.746.676	51.310.184	55.516.126	-0,84	8,20
TITOLO II - Spese in conto capitale	15.487.171	14.316.676	13.410.273	-7,56	-6,33
TITOLO III - Rimborso prestiti	7.570.061	8.394.711	8.593.783	10,89	2,37
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	6.623.275	6.225.984	6.262.827	-6,00	0,59
TOTALE DEI TITOLI	81.427.183	80.247.555	83.783.009	-1,45	4,41
Pagamenti da regolarizzare	1.401.674	1.645.633	2.316.555	17,40	40,77
TOTALE GENERALE	82.828.857	81.893.188	86.099.564	-1,13	5,14
% Pagamenti da regolarizzare sul totale generale	1,69	2,01	2,69		

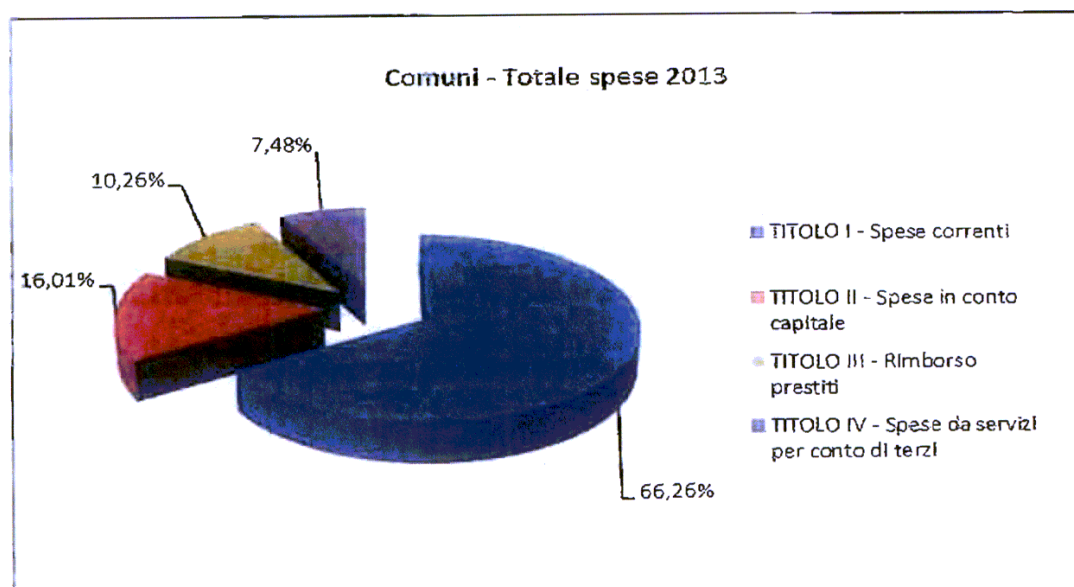
Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Alla luce dei dati riportati nella tabella si evidenzia che il totale dei pagamenti dei Comuni complessivamente considerati per il 2013, comprese le poste da regolarizzare (il cui valore al momento della rilevazione dei dati che si commentano⁹⁸ è pari a 2.317 milioni), ammonta a 86 mld. e 100 mln. di euro ed è in netto aumento rispetto al valore del totale dei pagamenti registrati nell'esercizio 2012, ammontante ad 81 mld. e 894 mln., a sua volta, in contrazione rispetto al 2011 (82 mld. e 829 mln.). Il predetto incremento, pari in valore percentuale al 5%, circa è da ricondursi essenzialmente alle spese correnti (+8,2%) che passano, in valore assoluto, da 51 mld. e 310 mln a 55 mld. e 516 mln. ed, in minore misura, alle spese per rimborso prestiti (+2,37%) che variano da 8 mld. e 395 mln. a 8 mld. e 594 mln., nonostante la riduzione delle spese in conto capitale.

⁹⁷ La determinazione delle riduzioni del fondo sperimentale di riequilibrio e dei trasferimenti erariali per l'anno 2013 costituisce uno dei parametri su cui è stato costruito il d.p.c.m. del 13 novembre 2013, previsto dall'art. 1, co. 380 lett. b) della l. n.228/2012, che alla successiva lett. e) ha previsto la soppressione del predetto fondo e la sua sostituzione con il nuovo Fondo di solidarietà comunale.

⁹⁸ La data di rilevazione dalla banca dati SIOPE è l'11 aprile 2014.

GRAFICO 1/SP/COMUNI



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

III.4.2.2 I pagamenti per spese di parte corrente

TABELLA 2/SP/COMUNI

Comuni - pagamenti di parte corrente

TITOLO I	2011	2012	2013	migliaia di euro	
				Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
Personale	15.760.537	15.218.126	14.764.786	-3,44	-2,98
Acquisto beni	1.558.514	1.499.770	1.504.650	-3,77	0,33
Prestazione di servizi	24.239.768	24.746.064	27.723.048	2,09	12,03
Utilizzo di beni di terzi	527.518	571.469	628.981	8,33	10,06
Trasferimenti	5.447.966	5.171.800	6.507.956	-5,07	25,84
Interessi passivi	2.218.444	2.190.368	2.029.789	-1,27	-7,33
Imposte e tasse	1.186.429	1.156.210	1.228.183	-2,55	6,22
Oneri straordinari della gestione corrente	807.500	756.377	1.128.733	-6,33	49,23
Totale spese correnti	51.746.676	51.310.184	55.516.126	-0,84	8,20

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 3/SP/COMUNI

Comuni - Composizione % pagamenti di parte corrente

TITOLO I INTERVENTI	2011	2012	2013
Personale	30,46	29,66	26,60
Acquisto beni	3,01	2,92	2,71
Prestazione di servizi	46,84	48,23	49,94
Utilizzo di beni di terzi	1,02	1,11	1,13
Trasferimenti	10,53	10,08	11,72
Interessi passivi	4,29	4,27	3,66
Imposte e tasse	2,29	2,25	2,21
Oneri straordinari della gestione corrente	1,56	1,47	2,03
Totale spese correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie