

Riprendendo il confronto con i risultati di cassa, va considerato che anche il dato delle riscossioni relativo alle anticipazioni, Titolo V, categoria 1, viene confermato dai dati della competenza rilevati dai rendiconti, con la precisazione che l'incremento si apprezza solo nel dato relativo al valore assoluto, perché, osservando l'indicatore di incidenza, si rileva una diminuzione rispetto al 2012: dal 70,1% al 57,9% determinata dalla maggiore consistenza del denominatore che è il considerevole incremento delle entrate del titolo V, in particolare del ricorso all'indebitamento, altra tendenza questa già rilevata dai dati di cassa. Tra le ragioni di maggior peso sull'elevato ricorso alle anticipazioni si collocano i vuoti di liquidità determinati dal convulso legiferare in materia di entrate tributarie, ricordato nel paragrafo sulla normativa, che ha reso necessario tale rimedio per far fronte agli inderogabili impegni di spesa, soprattutto quelli di natura indisponibile. Analizzando i risultati da rendiconto per fasce demografiche, si rileva un andamento omogeneo per tutti gli enti del maggior utilizzo della liquidità messa a disposizione dal tesoriere; l'incremento in termini percentuali degli accertamenti di tali risorse, nel 2013 rispetto al 2012, vede i due estremi collocarsi, quello per eccesso, nei Comuni della fascia 3 e 4, rispettivamente, da 5 a 10 mila abitanti e da 10 a 20 mila abitanti, quello per difetto, nei Comuni della 5 e 6 fascia, rispettivamente, da 20 a 150 mila abitanti e 150 a 250 mila abitanti.

Anche la spinta all'indebitamento fa registrare un andamento sostanzialmente omogeneo, guardando ai dati disaggregati per fasce; infatti, con la sola eccezione dei piccoli Comuni raggruppati nelle prime due fasce, i cui accertamenti per mutui e prestiti nel 2013 cedono, rispettivamente, del 22 e del 24%, per tutte le altre fasce si registrano incrementi a tre cifre naturalmente enfatizzato nel dato contabile dalla bassa base di partenza, ma che, comunque, denota una vera e propria ripartenza generale degli investimenti (v. tabella n. AC9 in appendice).

TAB CE15

Comuni triennio 2011 - 2013. Totale entrate in conto capitale (titolo IV + titolo V) suddivise in categorie: Accertamenti e riscossioni in conto competenza. Variaz. % accertamenti

Importi in milioni di euro

Titolo	Categoria	2011		2012		2013		Variaz. % acc. 2012/ 2011	Variaz. % acc. 2013/2 012	2011 incidenza % categoria su titolo		2012 incidenza % categoria su titolo		2013 incidenza % categoria su titolo	
		Acc. c/comp	Risc. c/comp	Acc. c/comp	Risc. c/comp	Acc. c/comp	Risc. c/comp			Acc.	Risc.	Acc.	Risc.	Acc.	Risc.
Titolo IV	Cat. 1	2.013	1.466	1.302	933	918	588	-35,3	-29,5	17,0	22,8	13,2	17,8	10,0	13,6
	Cat. 2	1.481	352	930	353	1.079	461	-37,2	16,0	12,5	5,5	9,4	6,7	11,8	10,6
	Cat. 3	3.345	642	3.066	472	3.256	535	-8,3	6,2	28,2	10,0	31,0	9,0	35,5	12,4
	Cat. 4	385	93	481	111	605	138	24,9	25,7	3,2	1,4	4,9	2,1	6,6	3,2
	Cat. 5	2.953	2.391	3.518	2.903	2.581	1.973	19,1	-26,6	24,9	37,1	35,6	55,3	28,1	45,6
	Cat. 6	1.686	1.498	598	480	734	634	-64,5	22,8	14,2	23,2	6,0	9,1	8,0	14,6
	Totale IV	11.863	6.442	9.895	5.253	9.173	4.329	-16,6	-7,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Titolo V	Cat. 1	2.763	2.744	2.940	2.785	3.971	3.796	6,4	35,1	58,3	86,6	70,1	91,0	57,9	62,4
	Cat. 2	41	33	23	18	29	17	-44,2	28,9	0,9	1,1	0,5	0,6	0,4	0,3
	Cat. 3	1.931	387	1.232	258	2.855	2.269	-36,2	131,7	40,7	12,2	29,4	8,4	41,6	37,3
	Cat. 4	5	4	1	0	1	1	-83,4	86,5	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totale V	4.739	3.169	4.196	3.061	6.856	6.082	-11,5	63,4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale Tit. IV e V		16.602	9.611	14.091	8.315	16.029	10.411	-15,1	13,8						

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

TIT. IV Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti: Cat. 1= Alienazione di beni patrimoniali; cat 2= Trasferimenti di capitale dallo Stato; cat. 3 = Trasferimenti di capitale dalla Regione; cat. 4= Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico; cat. 5= Trasferimenti di capitale da altri soggetti; cat. 6 = riscossione di crediti

TIT.V Entrate derivanti da accensione di prestiti: Cat. 1 - Anticipazioni di cassa Cat. 2= Finanziamenti a breve termine; cat. 3= Assunzione di mutui e prestiti; cat. 4= Emissione di prestiti obbligazionari

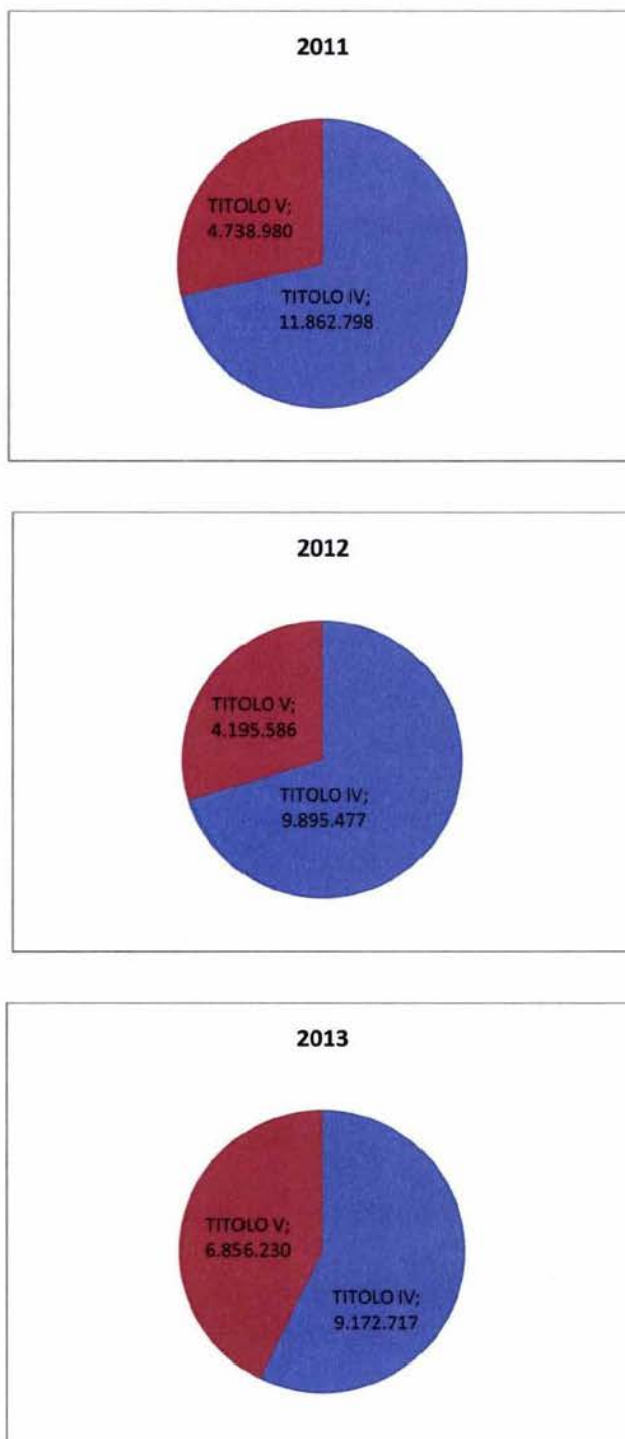
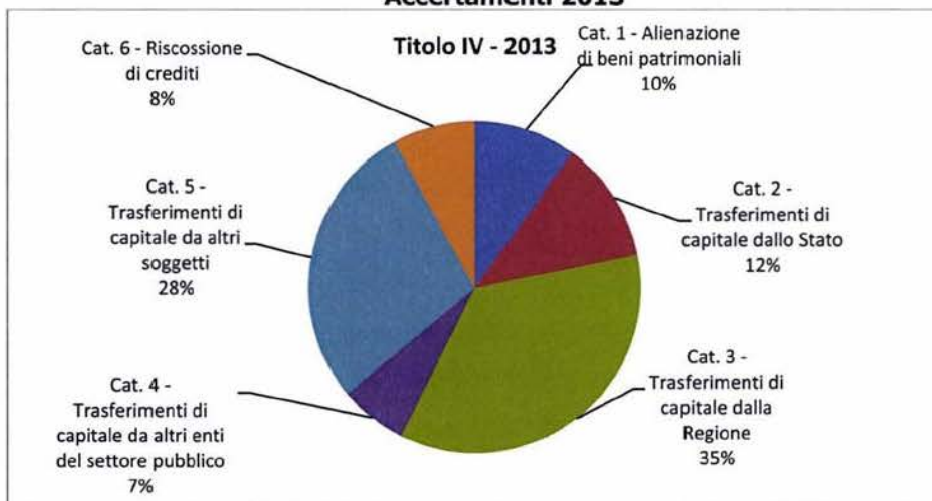
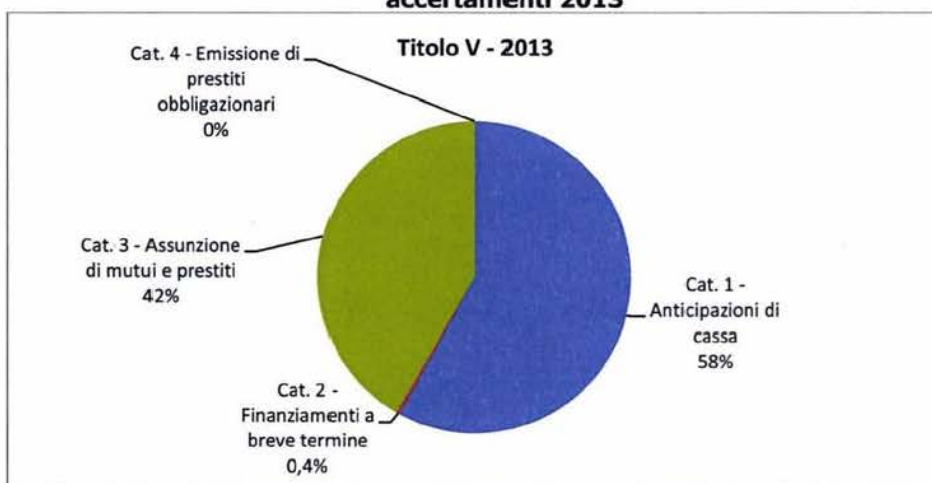
Grafico 1**Entrate in conto capitale – Accertamenti (valori in milioni di euro)**

Grafico 2

Entrate in conto capitale – Composizione percentuale Titolo IV ripartito in categorie. Accertamenti 2013

**Grafico 3**

Entrate in conto capitale – Composizione percentuale Titolo V ripartito in categorie accertamenti 2013



Oltre il significato contabile i dati da rendiconto 2013 rivelano sotto il profilo gestionale una novità relativa alla, più volte denunciata, difficoltà a tradurre sul piano attuativo le scelte delle politiche di investimento. Si rilevano segni di un'inversione di tendenza nella capacità di tradurre i programmi in impegni concreti, essendosi registrata una variazione positiva nell'andamento del rapporto tra stanziamenti definitivi ed accertamenti delle entrate complessive; detta percentuale, riferita al complesso delle entrate, passa dal 31,5% del 2012 al 37,4% nel 2013 che è la risultante di un netto miglioramento del medesimo rapporto riferito alle entrate del titolo V, dal 33,9% del 2012 al 43,9% del 2013, con quello più modesto relativo agli stanziamenti ed agli accertamenti del titolo IV.

Tale tendenza consente anche di contenere il fenomeno dell'accumulo di ingenti residui e della indotta difficoltà di valutare bene gli equilibri di bilancio, attesa la difficile leggibilità della consistenza dei medesimi, che in non pochi casi non sottendono neanche un vero e proprio debito, mancando il relativo titolo contrattuale. A questo problema si porrà radicale rimedio con l'introduzione del nuovo sistema contabile di cui al d.lgs n. 118/2011 e n. 126/2014.

TAB CE16

**Comuni triennio 2011 - 2013. Entrate in conto capitale (titolo IV + titolo V)
Accertamenti e stanziamenti in conto competenza con incidenze**

Importi in migliaia di euro

Titoli	2011			2012			2013		
	Stanziamenti conto competenza	Accertamenti. conto competenza	Accertamenti / Stanziamenti	Stanziamenti conto competenza	Accertamenti. conto competenza	Accertamenti / Stanziamenti	Stanziamenti i conto competenza	Accertamen ti. conto competenza	Accertamenti / Stanziamenti
Titolo. IV	36.846.886	11.862.798	32,2	32.369.587	9.895.477	30,6	27.268.861	9.172.717	33,6
Titolo V	13.727.646	4.738.980	34,5	12.382.323	4.195.586	33,9	15.600.101	6.856.230	43,9
Totale	50.574.531	16.601.777	32,8	44.751.911	14.091.063	31,5	42.868.962	16.028.947	37,4

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

Per quanto concerne le lievi variazioni delle entrate allocate nella categoria VI del titolo IV (riscossione dei crediti), va precisato che si tratta di mere contabilizzazioni - a fronte di impegni di pari importo - di partite di "dare-avere" che riguardano non solamente rapporti finanziari con istituzioni, aziende e società di servizi partecipate, ma sempre più frequentemente rapporti con istituzioni bancarie finalizzati ad una adeguata gestione della liquidità, attraverso il reimpiego dei flussi monetari.

Per le entrate destinate agli investimenti che sono le entrate del conto capitale, depurate dalle entrate per riscossione di crediti, delle entrate da anticipazioni di cassa e della quota delle entrate da trasferimenti da altri soggetti destinate a spesa corrente, è di interesse analizzare il livello di realizzazione. Il dato di sintesi di maggiore interesse è che l'andamento delle riscossioni è coerente con quello degli accertamenti: l'incremento delle riscossioni delle entrate da trasferimento aumentano del 30,4% quelli dallo Stato, del 13,3% quelli regionali e del 23,7% da altri enti del settore pubblico, mentre flettono del 32,1% le riscossioni delle entrate da altri soggetti. Per quel che riguarda le entrate del Titolo V il dato è particolarmente evidente, misurando un corposo miglioramento nella riscossione delle entrate da mutui che nel 2013 è pari al 79,3% degli accertamenti, mentre nel 2012 si era fermato al 22%.

TAB CE17

**Comuni triennio 2011 - 2013. Totale entrate per investimenti
(titolo IV dep catg. 6+ titolo V dep. catg.1) distinte per categoria
Accertamenti e riscossioni in conto competenza con tasso di realizzazione e variazioni %**

Importi in milioni di euro

Titoli	Categorie	2011			2012			2013			Var. % Acc. 2012 / 2011	Var. % Acc. 2013 / 2012	Var.% Risc. 2012 / 2011	Var.% Risc. 2013 / 2012
		Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Riscossioni / Accertamenti %	Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Riscossioni / Accertamenti %	Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Riscossioni / Accertamenti %				
TITOLO IV	Cat. 1	2.013	1.466	72,9	1.302	933	71,7	918	588	64,1	-35,3	-29,5	-36,4	-37,0
	Cat. 2	1.481	352	23,8	930	353	38,0	1.079	461	42,7	-37,2	16,0	0,4	30,4
	Cat. 3	3.345	642	19,2	3.066	472	15,4	3.256	535	16,4	-8,3	6,2	-26,5	13,3
	Cat. 4	385	93	24,2	481	111	23,2	605	138	22,8	24,9	25,7	19,6	23,7
	Cat. 5	2.953	2.391	81,0	3.518	2.903	82,5	2.581	1.973	76,4	19,1	-26,6	21,4	-32,1
	Totale IV	10.177	4.945	48,6	9.297	4.773	51,3	8.439	3.695	43,8	-8,6	-9,2	-3,5	-22,6
TITOLO V	Cat. 2	41	33	82,2	23	18	79,7	29	17	56,7	-44,2	28,9	-45,9	-8,3
	Cat. 3	1.931	387	20,1	1.232	258	20,9	2.855	2.269	79,5	-36,2	131,7	-33,4	779,1
	Cat. 4	5	4	90,6	1	0	41,4	1	1	89,0	-83,4	86,5	-92,4	301,4
	Totale V	1.976	425	21,5	1.256	276	22,0	2.885	2.287	79,3	-36,5	129,8	-34,9	727,1
Totale IV e V tit.		12.153	5.370	44,2	10.553	5.049	47,8	11.324	5.981	52,8	-13,2	7,3	-6,0	18,5

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

TIT. IV Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti: Cat. 1= Alienazione di beni patrimoniali; cat 2= Trasferimenti di capitale dallo Stato; cat. 3 = Trasferimenti di capitale dalla Regione; cat. 4= Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico; cat. 5= Trasferimenti di capitale da altri soggetti;

TIT.V Entrate derivanti da accensione di prestiti: Cat. 2= Finanziamenti a breve termine; cat. 3= Assunzione di mutui e prestiti; cat. IV= Emissione di prestiti obbligazionari

Le riscossioni totali del conto capitale, nel 2013, ammontano a 15,4 mld di euro di cui le riscossioni in conto residui rappresentano il 32,4%, flettendo rispetto all'esercizio 2012 (43,4%, come si evince dalla tabella AC11 in appendice), dinamica che penalizza lo smaltimento, e spiega la permanente consistenza dei residui attivi totali (provenienti dalla competenza e dai residui), diminuiti nel 2013 solo del 5,95% rispetto al 2012, esercizio nel quale lo smaltimento era stato più consistente (-13,29%). Sull'argomento dei residui in generale, sia di parte corrente che di conto capitale, si tornerà con un apposito approfondimento.

TAB CE18

Comuni triennio 2011 - 2013. Totale entrate in conto capitale (titolo IV + titolo V) in categorie: totale dei residui attivi

Importi in migliaia di euro

Titolo Entrate	Categoria	2011	2012	2013	VARIAZIONI %	
					2012-2011	2013-2012
TITOLO IV	CATEGORIA 1	1.712.862	1.533.552	1.409.345	-10,5	-8,1
	CATEGORIA 2	3.920.756	3.478.368	3.468.179	-11,3	-0,3
	CATEGORIA 3	12.766.609	11.966.979	11.862.370	-6,3	-0,9
	CATEGORIA 4	1.528.286	1.496.855	1.530.102	-2,1	2,2
	CATEGORIA 5	2.226.397	2.119.847	2.046.640	-4,8	-3,5
	CATEGORIA 6	1.046.937	745.720	643.767	-28,8	-13,7
	Totale	23.201.847	21.341.321	20.960.404	-8,0	-1,8
TITOLO V	CATEGORIA 1	28.677	156.988	180.912	447,4	15,2
	CATEGORIA 2	22.831	18.926	24.169	-17,1	27,7
	CATEGORIA 3	7.501.880	5.195.861	3.960.570	-30,7	-23,8
	CATEGORIA 4	78.498	23.139	19.167	-70,5	-17,2
	Totale	7.631.886	5.394.914	4.184.818	-29,3	-22,4
Totale		30.833.733	26.736.235	25.145.222	-13,3	-6,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

TIT. IV Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti: Cat. 1= Alienazione di beni patrimoniali; cat 2= Trasferimenti di capitale dallo Stato; cat. 3 = Trasferimenti di capitale dalla Regione; cat. 4= Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico; cat. 5= Trasferimenti di capitale da altri soggetti; cat. 6 = riscossione di crediti

TIT.V Entrate derivanti da accensione di prestiti: cat. 1= anticipazioni di cassa; cat. 2= Finanziamenti a breve termine; cat. 3= Assunzione di mutui e prestiti; cat. IV= Emissione di prestiti obbligazionari

2.6 La spesa in conto capitale

La spesa sostenuta dai Comuni monitorati per investimenti, come già osservato in occasione del referto sui flussi di cassa, dopo un decennio di espansione, ha fatto registrare dal 2005 ad oggi un andamento in contrazione, che impedisce, in concreto, agli stessi enti di continuare a svolgere il ruolo prioritario affidatogli per lo sviluppo degli investimenti pubblici sul territorio, in passato realizzati per l'80% proprio da Comuni e Province.

Il riferito andamento è riconducibile, in primo luogo, alla flessione delle fonti di finanziamento ed, in particolare, dei trasferimenti e delle alienazioni patrimoniali che si sono ridotte nell'ultimo triennio anche in misura significativa; ma anche, ed in misura assai rilevante, all'inasprimento delle regole imposte per il rispetto del patto di stabilità interno, che hanno disincentivato la programmazione degli investimenti ed in alcuni casi, a fronte di risorse stanziata ed impegnata a livello centrale, hanno impedito la partecipazione dei Comuni al cofinanziamento di opere infrastrutturali di grande rilievo.

Va, tuttavia, rammentato che la grave congiuntura economica ha imposto l'introduzione con il cd. "sblocca debiti" di misure di stimolo al rilancio dell'economia dirette proprio ad incentivare le spese di investimento degli Enti locali. A tal proposito, occorre rammentare che le misure introdotte nel d.l. n. 35/2012 consistenti, fra l'altro, nell'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno per il 2013 dei pagamenti relativi a debiti in conto capitale degli Enti locali, consentendo agli stessi di utilizzare le risorse già presenti in bilancio per i pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati entro il 31 dicembre 2012, erano dirette proprio ad incentivare le spese di investimento degli Enti locali.

Nella stessa direzione si collocano le disposizioni recate dall'art. 5, co. 1, del d.l. n. 6/2013¹⁴¹ che hanno modificato in senso migliorativo i vincoli imposti dall'art. 204 del TUEL, in materia di indebitamento, pur ribadendosi, in forza dell'art. 10 della l. n. 243/2013, il limite dell'esclusiva destinazione dello stesso per finanziare spese di investimento.

Tabella n.10 /SC

Comuni triennio 2011 - 2013. Spesa in conto capitale suddivisa in interventi stanziamenti conto competenza

Importi in migliaia di euro

Descrizione Intervento	Stanziamenti conto competenza 2011	Stanziamenti conto competenza 2012	Stanziamenti conto competenza 2013	Stanziamenti conto competenza var. % 2011/2012	Stanziamenti conto competenza var. % 2012/2013
acquisizione di beni immobili	33.075.583	29.600.194	26.938.676	-10,51	-8,99
espropri e servitù onerose	345.281	289.798	358.063	-16,07	23,56
acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	261.452	268.095	251.702	2,54	-6,11
utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	90.015	86.065	72.606	-4,39	-15,64
acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	1.129.415	890.924	674.059	-21,12	-24,34
incarichi professionali esterni	406.725	343.829	267.252	-15,46	-22,27
trasferimenti di capitale	2.074.505	1.675.343	1.947.703	-19,24	16,26
partecipazioni azionarie	216.224	184.301	51.936	-14,76	-71,82
conferimenti di capitale	274.698	170.731	292.051	-37,85	71,06
concessioni di crediti e anticipazioni	4.560.960	3.129.258	1.702.430	-31,39	-45,60
Totale	42.434.859	36.638.539	32.556.476	-13,66	-11,14

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

L'osservazione condotta nell'analisi dei flussi di cassa ha portato ad evidenziare una flessione della spesa in conto capitale del 7,8%. Tale risultato trova conferma anche nell'analisi dei dati della gestione di competenza tratti dai rendiconti degli enti monitorati, che

¹⁴¹ Il rapporto fra l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui e prestiti obbligazionari, al netto dei contributi statali in conto interessi, e l'importo delle entrate correnti del rendiconto del penultimo esercizio deve essere pari all'8% e tale limite deve essere rispettato nell'anno di assunzione di nuovi mutui.

mostrano una contrazione dei pagamenti in conto competenza del 9,8%, in linea con l'analoga riduzione degli impegni di competenza (-5,7%).

Tabella n.11 /SC

**Comuni triennio 2011 - 2013. Spesa in conto capitale suddivisa in interventi
impegni in conto competenza**

Descrizione Intervento	Impegni conto competenza 2011	Impegni conto competenza 2012	Impegni conto competenza 2013	<i>Importi in migliaia di euro</i>	
				Impegni conto competenza var. % 2011/2012	Impegni conto competenza var. % 2012/2013
acquisizione di beni immobili	9.708.631	8.956.632	8.181.883	-7,75	-8,65
espropri e servitù onerose	137.313	101.221	124.794	-26,28	23,29
acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	114.993	122.689	99.207	6,69	-19,14
utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	36.072	35.384	24.607	-1,91	-30,46
acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	672.787	383.927	362.498	-42,93	-5,58
incarichi professionali esterni	198.858	160.966	146.705	-19,05	-8,86
trasferimenti di capitale	997.354	755.411	890.927	-24,26	17,94
partecipazioni azionarie	103.356	112.733	21.939	9,07	-80,54
conferimenti di capitale	172.909	84.065	39.748	-51,38	-52,72
concessioni di crediti e anticipazioni	1.661.871	553.004	724.404	-66,72	30,99
Totale	13.804.143	11.266.032	10.616.712	-18,39	-5,76

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRETEL al 16/09/2014

Risultano confermati, altresì, i dati relativi agli interventi in cui risulta articolato il Titolo II, giacché, come nell'analisi dei flussi di cassa, anche nella gestione in termini di competenza, la maggior parte degli interventi presenta scostamenti fra i risultati dell'esercizio 2013 e quelli del 2012 di segno negativo.

In particolare, le partecipazioni azionarie si contraggono dell'80% circa (il corrispondente dato SIOPE al 19 aprile 2014 è pari a -68,6%), analogamente i conferimenti di capitale (-52,7%) e l'acquisto di beni di terzi per realizzazioni in economia (-30,4%). Complessivamente la spesa in conto capitale dei Comuni monitorati per l'esercizio 2013 si riduce con riferimento agli impegni del 6% rispetto a quella del 2012 e del 10% circa con riferimento ai pagamenti in conto competenza. Tale evenienza è legata al fatto che alle accennate contrazioni si contrappongono incrementi significativi degli impegni per espropri e servitù onerose (+52,3%), nonché per concessioni di crediti ed anticipazioni (+34,7%).

Tabella n.12 /SC**Comuni triennio 2011 - 2013. Spesa in conto capitale suddivisa in interventi
pagamenti in conto competenza**

Importi in migliaia di euro

Progressivo e Descrizione Intervento/Capitolo	Pagamenti conto competenza 2011	Pagamenti conto competenza 2012	Pagamenti conto competenza 2013	Pagamenti conto competenza var. % 2011/2012	Pagamenti conto competenza var. % 2012/2013
acquisizione di beni immobili	1.235.526	2.042.461	1.661.638	65,31	-18,65
espropri e servitù onerose	33.733	27.052	41.201	-19,81	52,31
acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	26.216	21.369	17.174	-18,49	-19,63
utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	7.225	8.353	6.209	15,62	-25,67
acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	113.008	104.003	86.787	-7,97	-16,55
incarichi professionali esterni	26.362	26.806	28.898	1,68	7,80
trasferimenti di capitale	306.380	297.598	274.839	-2,87	-7,65
partecipazioni azionarie	31.775	67.278	12.733	111,74	-81,07
conferimenti di capitale	127.139	36.125	11.629	-71,59	-67,81
concessioni di crediti e anticipazioni	1.632.417	522.704	704.060	-67,98	34,70
Totale	3.539.781	3.153.751	2.845.169	-10,91	-9,78

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

Depurando la spesa per investimenti dell'intervento 10 "concessioni di crediti e anticipazioni", considerato tradizionalmente una voce estranea all'ambito della spesa per investimenti. - in quanto relativa ad operazioni finanziarie che attengono principalmente alla concessione di risorse finanziarie ad altri enti ed aziende speciali ma soprattutto ad operazioni di versamento su conti correnti bancari intestati all'ente, diversi dai conti di tesoreria - la flessione diventa più marcata (-18,6%).

L'analisi condotta con riferimento all'articolazione in funzioni delle spese per investimenti evidenzia come la contrazione registrata tanto negli impegni di competenza (-5,8%), quanto nei pagamenti (-9,8%) sia da ascrivere principalmente alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, nonché alle funzioni nel campo dello sviluppo economico e dei servizi produttivi (rispettivamente -21,8% e -20,3%). Spingendo l'osservazione al dettaglio delle aree geografiche è possibile ricondurre l'anzidetta contrazione dei pagamenti (-9,8%) alla gestione dei Comuni dell'area Centro, che fanno registrare uno scostamento di segno negativo pari a -62,6%, a fronte di incrementi generalizzati nelle altre aree del Paese (Nord +16% in media, Sud +41,7 % e Isole +65,6%).

2.7 La gestione in conto residui

L'andamento dei residui viene qui trattata congiuntamente per le due parti del bilancio, nella considerazione che la gestione dei residui è al centro delle nuove disposizioni sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, di cui al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e delle successive disposizioni integrative e correttive di cui al d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, il cui avvio, finora previsto dal 1 gennaio 2015, muoverà proprio da una revisione straordinaria dei residui, cancellando quelli non più giustificati da un valido titolo giuridico e reimputando gli altri negli esercizi di competenza determinata secondo il criterio della esigibilità. L'analisi in questa sede riguarderà solo i residui conservati dall'esercizio 2009 a quello 2013, esclusi per quest'ultimo i residui della competenza 2013. Tali dati, infatti, sono trattati nella parte della relazione relativa agli equilibri.

2.7.1 I residui attivi conservati 2009-2013

Si tratta di un'operazione non priva di profili di criticità,¹⁴² soprattutto per quello che riguarda i crediti, per i quali un elemento di ponderazione è rappresentato dagli andamenti delle riscossioni – specie della parte corrente del bilancio - influenzati dalla specifica capacità degli enti ad incamerare le entrate proprie. Negli ultimi referti annuali al Parlamento sugli andamenti delle gestioni finanziarie degli Enti locali (Province, Comuni e Comunità montane), è stata messa in particolare evidenza il fenomeno della lentezza delle riscossioni per alcune tipologie di entrata e per alcune aree geografiche causa di accumulo di residui.

Ciò assume specifico rilievo nell'appena ricordata operazione preliminare di riaccertamento dei residui, in quanto l'eventuale accertata insussistenza di poste contabili nominali, potrebbe portare ad un disavanzo, così da richiedere un intervento di risanamento finanziario. In sostanza il "disavanzo tecnico", che può essere causato dalla applicazione dei nuovi principi contabili, potrebbe risolversi in un disavanzo reale che troverebbe, finalmente, compiuta evidenza.

La portata di tali osservazioni si coglie meglio da un rapido esame della serie storica dei risultati dei rendiconti 2009-2013, relativi alla formazione e gestione dei residui di parte corrente, concernente una platea di 6.507 Comuni, diversa da quella fin qui considerata ai fini delle analisi sui dati da rendiconto, ma molto prossima alla stessa e resa necessaria per catturare il maggior numero di dati omogenei nei cinque esercizi. In sintesi, si osserva che, al 1° gennaio 2014, la massa complessiva dei residui attivi di parte corrente, proveniente dai precedenti esercizi, ammontava a 27 mld di euro, di cui 12,06 mld riscossi nell'anno e oltre 15,7 mld ancora da riscuotere. Osservando gli

¹⁴² Vedi audizione del 29 maggio 2014 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sullo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi".

andamenti delle riscossioni sui residui nel quinquennio si osserva, innanzitutto, che il tasso di smaltimento riferito all'intero aggregato di enti ruota sempre intorno al 40% (42,6% nel 2009, 43,5% nel 2013). Tale percentuale è la risultante di coefficienti di riscossione molto differenziato tra le aree e le Regioni. Infatti, sempre raffrontando gli estremi del quinquennio, nel 2009, il peggior tasso di smaltimento era registrato dagli enti della Regione Lazio, 19,5% e da quelli delle Regioni Campania (25,4%) e Calabria (28,3%). Il miglior tasso di smaltimento si rilevava per gli enti del Nord-Est che misurava il 67,9%, media di risultati tutti positivi tra i quali quelli di particolare evidenza del Trentino-Alto Adige 81,3% e Friuli-Venezia Giulia 66,7%. I rapporti di proporzione appena descritti risultano costanti nel corso del quinquennio e sostanzialmente confermati nel 2013, anche se con percentuali di smaltimento generalmente migliorate. Nel 2013, infatti, le aree regionali più lontane dalla media nazionale di riscossione dei residui, pari al 43,5%, sono la Calabria, i cui enti incassano poco più del 22% dei vecchi crediti e la Campania, poco più del 23%. I migliori risultati sono sempre quelli del Nord-Est che smaltisce il 64,5% dei residui di parte corrente con il Trentino-Alto Adige che incassa il 72,9% dei suoi crediti ed il Friuli-Venezia Giulia il 65,8% (v. tabella AC12 in appendice).

Articolando l'analisi dei dati distinti per titoli, si rileva che la causa di maggiore accumulo è quella dei residui relativi alle entrate extra-tributarie, il cui tasso di realizzazione, pur migliorando negli ultimi esercizi, non arriva neanche alla soglia del 40%; i crediti da riscuotere del titolo III, tra i quali figurano anche le poste relative alle sanzioni per violazione al codice della strada, notoriamente di difficile esigibilità, ammontano, al 31 dicembre 2013, a circa 7 miliardi di euro. Neppure i livelli di riscossione delle somme da residui delle entrate tributarie fanno registrare un andamento ottimale attestato, infatti, sempre intorno al 50%.

TAB CE19**Comuni quinquennio 2009-2013. Entrate correnti: gestione residui – suddivisione per titoli***Importi in migliaia di euro*

TITOLI	Accertamenti (Residui)	Riscossioni (Residui)	Tasso di realizzazione Risc./Acc.	Residui da Riportare (Residui)
2009				
TITOLO I	9.493.798	4.829.901	50,9	4.663.897
TITOLO II	5.742.904	3.237.898	56,4	2.505.006
TITOLO III	10.379.830	2.839.348	27,4	7.540.482
Totale	25.616.532	10.907.147	42,6	14.709.385
2010				
TITOLO I	9.852.282	5.024.675	51,0	4.827.607
TITOLO II	5.655.535	2.727.438	48,2	2.928.097
TITOLO III	10.986.919	2.870.322	26,1	8.116.596
Totale	26.494.735	10.622.435	40,1	15.872.300
2011				
TITOLO I	10.059.946	5.028.614	50,0	5.031.332
TITOLO II	5.461.108	2.305.843	42,2	3.155.265
TITOLO III	10.729.495	3.399.456	31,7	7.330.039
Totale	26.250.550	10.733.913	40,9	15.516.637
2012				
TITOLO I	11.058.595	5.591.069	50,6	5.467.526
TITOLO II	5.398.229	2.951.937	54,7	2.446.292
TITOLO III	10.675.644	3.641.391	34,1	7.034.253
Totale	27.132.468	12.184.397	44,9	14.948.071
2013				
TITOLO I	11.928.677	5.330.232	44,7	6.598.445
TITOLO II	4.673.635	2.431.346	52,0	2.242.290
TITOLO III	11.184.759	4.314.574	38,6	6.870.185
Totale	27.787.071	12.076.151	43,5	15.710.920

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

Nella distribuzione per aree geografiche (Nord-Est, Nord-Ovest, Centro, Sud, Isole, v. tabella in appendice richiamata poco sopra) la situazione più critica riguarda i Comuni del Sud, con residui totali da riportare all'esercizio 2014, senza contare quelli della competenza 2013, per oltre 5,4 mld di euro, dei quali oltre 3,2 miliardi dei Comuni della sola Regione Campania. Di analoghe dimensioni sembra anche il dato relativo all'area del Centro, dove spicca il dato dei Comuni della Regione Lazio che, complessivamente, portano a nuovo esercizio 3,3 miliardi di euro su 4,5 miliardi dell'intera area.

I deboli tassi di smaltimento dei residui, considerata la rilevante entità delle somme in gioco, potrebbe nascondere un vero e proprio *deficit* strutturale che potrebbe emergere con l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui prevista dalle norme sull'armonizzazione prima ricordate. L'art. 1, co. 16, del d.lgs. n. 126/2014 integrativo e correttivo del d.lgs. n. 118/2011, prevede, infatti, apposita disciplina di ripiano dei disavanzi di amministrazione conseguenti alle suddette operazioni con pianificazione pluriennale.

D'altra parte è noto che, in generale, il basso tasso di realizzazione degli accertamenti in conto residui integra un permanente "vulnus" della consistenza dei risultati economico-finanziari, soprattutto con riferimento al tasso di vetustà dei residui che spesso, nei fatti, induce a prefigurare l'inesigibilità degli stessi. In sostanza la realizzazione delle entrate diventa una priorità per tutti gli Enti sia per la costruzione ed il mantenimento degli equilibri,

sia per maggiore garanzia della veridicità delle risultanze finali del conto del bilanci (v. tabella AC13 in appendice).

Non diversa è la situazione dei residui del conto capitale delle entrate destinate agli investimenti, ammontanti al 31 dicembre 2013 ad oltre 18,4 miliardi di euro, imputabili per la maggior parte alle entrate destinate agli investimenti del Titolo IV, cioè entrate non da indebitamento ed in buona misura riferibili ai trasferimenti da altri enti, in particolare dalla Regione. Deve osservarsi che l'andamento negli esercizi considerati mostra una progressiva, anche se lenta, riduzione della massa di crediti soprattutto del Titolo IV, da imputarsi verosimilmente alle misure di alleggerimento del patto delle Regioni, attraverso la concessione di spazi finanziari per il pagamento di residui nei confronti dei Comuni destinati all'estinzione dei debiti del conto capitale che genera riscossioni sul conto residui da trasferimento delle Regioni (v. tabella AC14 in appendice). L'analisi dei dati a livello di aree e Regioni conferma, anche per il conto capitale, le considerazioni sull'allocazione delle maggiori anomalie dei dati da rendiconto. Infatti, l'indice medio nazionale di riscossione dei residui delle entrate del Titolo IV è pari al 18,4% nel 2013 in progressiva diminuzione dal 2009 (23,5%); agli estremi di questa media si collocano gli enti della Sicilia con riscossioni pari al 9% dei residui, la Campania, con il 10% e la Calabria con il 13%, e sul polo opposto gli enti del Trentino-Alto Adige con il 31%, Veneto 29% e gli enti delle Regioni Lombardia, Liguria e Marche, tutte intorno al 25%.

Per quel che riguarda le entrate da indebitamento, nel 2013 la media nazionale delle riscossioni dei residui è pari al 28,6%; il dato relativo ai singoli ambiti regionali mostra scarti meno significativi, anche se il minor tasso di smaltimento è sempre riferito alle medesime aree regionali (v. tabelle AC15 e AC16 in appendice anche per gli andamenti riferiti alle fasce demografiche).

TAB CE20**Comuni quinquennio 2009-2013- Comuni - Entrate destinate agli investimenti Tit. IV dep. cat. 6 e Tit. V dep. cat.1: gestione residui – suddivisione per titoli***Importi in migliaia di euro*

TITOLI	Accertamenti (Residui)	Riscossioni (Residui)	Tasso di realizzazione Risc/Acc.	Residui da Riportare (Residui)
2009				
TITOLO IV	22.257.670	5.220.831	23,5	17.036.839
TITOLO V	9.338.089	2.993.027	32,1	6.345.062
Totale	31.595.759	8.213.858	26,0	23.381.901
2010				
TITOLO IV	20.957.393	4.501.125	21,5	16.456.268
TITOLO V	8.800.894	2.576.946	29,3	6.223.948
Totale	29.758.287	7.078.071	23,8	22.680.216
2011				
TITOLO IV	20.671.308	4.249.372	20,6	16.421.936
TITOLO V	8.539.948	2.598.582	30,4	5.941.366
Totale	29.211.256	6.847.954	23,4	22.363.302
2012				
TITOLO IV	19.417.651	3.729.628	19,2	15.688.023
TITOLO V	6.351.972	2.181.344	34,3	4.170.628
Totale	25.769.623	5.910.972	22,9	19.858.651
2013				
TITOLO IV	18.560.254	3.419.692	18,4	15.140.561
TITOLO V	4.647.607	1.327.251	28,6	3.320.356
Totale	23.207.861	4.746.944	20,5	18.460.917

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

2.7.2 I residui passivi 2009-2013

Dall'analisi sulla gestione dei residui passivi, condotta con riferimento all'intera platea dei 6.669 Comuni monitorati si evidenzia nel triennio 2011-2013 una contrazione del valore assoluto della massa debitoria, che passa dai 70,23 miliardi di euro del 2011 ai 61,93 miliardi del 2013.

Tale contrazione nel periodo considerato appare decisamente più spiccata rispetto alla contestuale riduzione della massa dei crediti vantati dai Comuni, che passa dai 61,98 miliardi del 2011 ai 59,33 miliardi del 2013.

Tabella n.13/SC**Comuni triennio 2011 - 2013. Composizione residui passivi***Importi in migliaia di euro*

Spese 2011	Residui conservati	Impegni (residui)	Pagamenti (residui)	Velocità di pagamento (residui)	Residui (competenza)	Residui da riportare (residui)	Residui da riportare/conservati
TITOLO I	21.436.651	20.232.262	11.177.079	55,24%	12.982.943	22.038.126	102,81%
TITOLO II	48.322.815	45.158.642	10.269.804	22,74%	10.264.362	45.153.201	93,44%
TITOLO III	586.173	565.077	424.392	75,10%	623.906	764.590	130,44%
Totale	70.345.640	65.955.980	21.871.274	33,16%	23.871.211	67.955.917	96,60%
TITOLO IV	2.533.569	2.276.075	908.718	39,92%	909.208	2.276.565	89,86%
Totale	72.879.209	68.232.055	22.779.992	33,39%	24.780.419	70.232.482	96,37%
Spese 2012	Residui conservati	Impegni (residui)	Pagamenti (residui)	Velocità di pagamento (residui)	Residui (competenza)	Residui da riportare (residui)	Residui da riportare/conservati
TITOLO I	22.037.372	20.532.462	11.151.464	54,31%	13.613.667	22.994.666	104,34%
TITOLO II	45.157.857	39.467.490	9.521.552	24,13%	8.112.281	38.058.220	84,28%
TITOLO III	765.160	703.150	601.400	85,53%	583.514	685.264	89,56%
Totale	67.960.389	60.703.102	21.274.415	35,05%	22.309.462	61.738.149	90,84%
TITOLO IV	2.277.518	2.047.871	792.470	38,70%	1.263.516	2.518.917	110,60%
Totale	70.237.906	62.750.973	22.066.885	35,17%	23.572.978	64.257.066	91,48%
Spese 2013	Residui conservati	Impegni (residui)	Pagamenti (residui)	Velocità di pagamento (residui)	Residui (competenza)	Residui da riportare (residui)	Residui da riportare/conservati
TITOLO I	22.983.481	21.623.451	12.823.610	59,30%	14.290.527	23.090.367	100,47%
TITOLO II	38.037.123	34.750.684	8.576.094	24,68%	7.771.543	33.946.133	89,24%
TITOLO III	684.876	523.942	433.962	82,83%	2.906.259	2.996.238	437,49%
Totale	61.705.479	56.898.076	21.833.666	38,37%	24.968.329	60.032.739	97,29%
TITOLO IV	2.521.704	2.307.149	1.164.164	50,46%	760.402	1.903.387	75,48%
Totale	64.227.183	59.205.225	22.997.830	38,84%	25.728.731	61.936.126	96,43%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel

La massa debitoria complessiva registrata al 31 dicembre 2013 per i Comuni considerati rappresenta il 96,3% della massa rilevata all'inizio del medesimo esercizio, il ch , in primo luogo, conferma un dato riscontrabile anche negli altri esercizi del quinquennio 2009-2013 (il rapporto nel 2009   pari al 96,21%, nel 2012 al 91,28%), e che   in linea con quanto evidenziato per le Province (sebbene queste ultime facciano registrare una riduzione di tale rapporto, in particolare, ponendo a confronto l'esercizio 2010 (100,8%) con il 2012 (84,9%). In secondo luogo, la predetta evidenza contabile dimostra una gestione dei residui non certo efficiente, giacch  il grado di smaltimento appare piuttosto basso e l'ammontare dei residui eliminati nel corso dell'esercizio non riesce a superare, in modo significativo, quelli di nuova formazione.

Nell'ambito degli andamenti evidenziati, il trend in contrazione   assicurato principalmente dalla riduzione dei residui passivi in conto capitale registrata con riferimento tanto ai residui di competenza che ai residui riportati dai precedenti esercizi, in modo particolarmente evidente nel confronto fra l'esercizio 2012 ed il 2011 (rispettivamente -21% e -14,7%). Fra le voci osservate nell'analisi per funzioni, con riferimento alla gestione dei residui di competenza degli esercizi considerati, emergono, in particolare, quelle riferite alla viabilit  e trasporti (-34,35%) ed alla giustizia (-31,47%), confermate, sebbene con percentuali lievemente inferiori, anche con riferimento alla gestione in conto residui