



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**RELAZIONE SULLA GESTIONE
FINANZIARIA
DEGLI ENTI LOCALI**

Comuni, Province e Città metropolitane

ESERCIZI 2021-2023

DELIBERAZIONE N. 13/SEZAUT/2024/FRG



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**RELAZIONE SULLA GESTIONE
FINANZIARIA
DEGLI ENTI LOCALI**

Comuni, Province e Città metropolitane

ESERCIZI 2021-2023

DELIBERAZIONE N. 13/SEZAUT/2024/FRG

Estensori: Presidente Francesco Petronio
Cons. Marcello Degni (par. 1.1; cap. 15; cap. 16)
Cons. Giampiero Maria Gallo (par. 1.3)
Cons. Stefano Glinianski (cap. 3)
Cons. Tiziano Tessaro (par. 1.2; cap. 2; cap. 3; cap. 4; cap. 5)
Cons. Luigi Di Marco (cap. 4; cap. 5; cap. 9; cap. 13)
Cons. Amedeo Bianchi (cap. 6; cap. 8; cap. 10; cap. 12; cap. 14)
Primo Ref. Alessandra Cucuzza (cap. 7; cap. 11)
Primo Ref. Stefania Anna Dorigo (cap. 2; cap. 3)

Cons. Stefano Glinianski, coordinatore gruppo di lavoro magistrati assegnati alla redazione del referto.

Dott.ssa Valeria Tagliaferri, coordinamento gruppo di lavoro funzionari che hanno collaborato alla redazione del referto.

Cons. Giampiero Gallo, predisposizione dei codici per l'elaborazione dei dati SIOPE e definizione dei criteri per la selezione del *panel* BDAP-MOP.

Hanno collaborato alla redazione: Luisa BATTIATO, Roberta CAIFFA, Antonella GIOVANNANGELI, Grazia MARZELLA, Andrea MAZZILLO, Sara SALUSTRI, Piera SPAZIANI, Valeria TAGLIAFERRI.

Elaborazioni: *MONET* (Sistema conoscitivo Cdc - Monitoraggio enti territoriali): Antonella GIOVANNANGELI, Sara SALUSTRI, Piera SPAZIANI, Valeria TAGLIAFERRI; *MOP* (Monitoraggio Opere Pubbliche): Luisa BATTIATO; SIOPE (Sistema Informativo sulle OPERazioni degli enti pubblici) e PCC (Piattaforma dei crediti commerciali - MEF): Sara SALUSTRI.

Elaborazioni *Debiti fuori bilancio*: Giuliana ERCOLANI, Vittorio Emanuele GASPARRI.

Editing: Patrizia BOTTONI, Alessandro DI BENEDETTO.

Corte dei conti - Sezione delle autonomie
Via Baiamonti, 25 - 00195 ROMA
www.corteconti.it

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

INDICE

Deliberazione n. 13/SEZAUT/2024/FRG.....	I
Sintesi.....	1

PARTE I - La finanza locale: inquadramento generale

1	Il contesto di riferimento e le manovre di finanza pubblica.....	19
1.1	Lo scenario macroeconomico e dati di finanza pubblica tendenziali	19
1.2	La manovra di finanza pubblica per il 2023 e l'uscita dalla fase emergenziale.....	25
1.3	Premessa metodologica	29

PARTE II - I Comuni

2	Le entrate dei Comuni.....	37
2.1	Premessa	37
2.2	Le riscossioni delle entrate di parte corrente nel triennio 2021-2023 (dati SIOPE)	39
2.2.1	<i>Focus: La capacità fiscale residuale dei Comuni e il tax gap</i>	45
2.3	Le entrate correnti dei dati di rendiconto 2021-2022	48
2.3.1	I residui attivi di parte corrente.....	61
2.4	Le riscossioni delle entrate di parte capitale nel triennio 2021-2023 (dati SIOPE)	65
2.5	Le entrate di parte capitale dai dati di rendiconto 2021-2022.....	67
2.5.1	I residui attivi di parte capitale.....	69
3	Le spese dei Comuni	71
3.1	La spesa corrente nel triennio 2021-2023. Premessa	71
3.2	I pagamenti di parte corrente nel triennio 2021-2023 (dati SIOPE)	72
3.2.1	Gli interventi per contrastare l'aumento dei costi delle utenze di energia e gas.....	74
3.3	La spesa corrente di competenza nei rendiconti 2021-2022.....	76
3.3.1	I residui passivi di parte corrente.....	82
3.4	L'analisi della spesa corrente per Missioni	84
3.4.1	Le risorse di parte corrente dedicate alla spesa sociale.....	90
3.5	La spesa in conto capitale nel triennio 2021-2023. Premessa.....	95

3.5.1	I pagamenti in conto capitale nel triennio 2021-2023 (dati SIOPE).....	97
3.5.2	La spesa in conto capitale nei dati di rendiconto 2021-2022.....	103
3.6	La realizzazione delle opere pubbliche non incluse nel PNRR.....	117
3.6.1	Le iniziative di investimento nel periodo 2019-2023	119
3.6.2	La distribuzione delle iniziative di investimento nel territorio	124
3.6.3	L'analisi delle opere per le principali classi di finanziamento	126
3.6.4	L'analisi delle opere per fasce demografiche.....	130
3.7	Il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV).....	132
3.8	La situazione di liquidità dei Comuni (dati SIOPE)	137
3.8.1	La gestione di cassa	137
3.8.2	La consistenza di cassa, le anticipazioni di tesoreria e l'utilizzo delle giacenze vincolate	138
4	Gli equilibri di bilancio	144
4.1	Premessa	144
4.2	I risultati aggregati nel biennio 2021-2022.....	145
4.3	L'andamento degli equilibri nel triennio 2020-2022 per gli enti con saldo negativo	151
4.4	Il quadro generale riassuntivo 2021-2022.....	158
4.5	La relazione fra l'equilibrio di bilancio e il risultato di amministrazione	162
4.6	Riconciliazione crediti/debiti con gli organismi partecipati.....	165
4.6.1	L'esigenza della riconciliazione	165
4.6.2	La diffusione e gli esiti dell'adempimento.....	166
5	Il risultato di amministrazione	169
5.1	I risultati aggregati nel biennio 2021-2022.....	169
5.2	La distribuzione territoriale e per fasce di popolazione	172
5.2.1	<i>Focus</i> : Comuni in disavanzo	180
5.3	Le risorse accantonate e le risorse destinate agli investimenti.....	183
5.3.1	I Fondi accantonati	187
5.4	Le risorse vincolate.....	204
6	Il patrimonio dei Comuni	207
6.1	Premessa	207
6.2	Gli enti oggetto di indagine.....	209
6.3	Immobilizzazioni	210
6.3.1	Inquadramento normativo	210
6.3.2	Il patrimonio e gli inventari	212

6.3.3	L'avvio della contabilità economico patrimoniale: andamento e variazioni delle immobilizzazioni negli esercizi 2021-2022	219
6.4	Indebitamento	226
6.4.1	La gestione attiva del debito finanziario degli enti territoriali.....	226
6.4.2	La situazione debitoria complessiva dei Comuni oggetto di indagine negli esercizi 2021 e 2022.....	232

PARTE III - Le Province

7	Le entrate delle Province	243
7.1	Premessa	243
7.2	Le entrate complessive: analisi dei dati di rendiconto 2021-2022.....	244
7.2.1	Le entrate correnti.....	247
7.2.2	Le entrate di parte capitale	257
8	Le spese delle Province	260
8.1	Premessa	260
8.2	Le spese correnti	263
8.2.1	Analisi dei dati di rendiconto 2021-2022	263
8.3	Le spese in conto capitale	269
8.3.1	Analisi dei dati di rendiconto 2021-2022	269
9	I risultati delle Province.....	277
9.1	Gli equilibri di bilancio	277
9.2	Il risultato di amministrazione	284
10	Il patrimonio delle Province.....	289
10.1	Premessa	289
10.2	Le immobilizzazioni.....	289
10.3	L'indebitamento.....	294

PARTE IV - Le Città metropolitane

11	Le entrate delle Città metropolitane	301
11.1	Premessa	301
11.2	Le entrate complessive: analisi dei dati di rendiconto 2021 2022	301
11.2.1	Le entrate correnti.....	302
11.2.2	Le entrate di parte capitale	307
12	Le spese delle Città metropolitane	310
12.1	Premessa	310

12.2	Le spese correnti	311
12.2.1	Analisi dei dati di rendiconto 2021-2022	311
12.3	Le spese in conto capitale	313
12.3.1	Analisi dei dati di rendiconto 2021-2022	313
13	I risultati delle Città metropolitane	316
13.1	Gli equilibri di bilancio	316
13.2	Il risultato di amministrazione	322
14	Il patrimonio delle Città metropolitane.....	325
14.1	Premessa	325
14.2	Le immobilizzazioni.....	326
14.3	L'indebitamento.....	328
PARTE V – Equilibri di bilancio ed eventuali aspetti critici		
15	I debiti fuori bilancio.....	333
15.1	Premessa	333
15.2	I Comuni: analisi dei risultati.....	334
15.3	Le Province e le Città metropolitane: analisi dei risultati	346
PARTE VI – Le situazioni di crisi finanziaria		
16	Dissesti e procedure di riequilibrio.....	353
16.1	Premessa	353
16.2	Le recenti innovazioni normative.....	354
16.3	La crisi finanziaria dei Comuni: il flusso del 2023 e un'analisi dello <i>stock</i>	355



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 13/SEZAUT/2024/FRG

Adunanza del 19 luglio 2024

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidente della sezione preposto
alla funzione di referto

Francesco PETRONIO

Presidente della sezione preposto
alla funzione di coordinamento

Maria Annunziata RUCIRETA

Presidenti di sezione

Antonio CONTU, Stefano SIRAGUSA, Rossella SCERBO, Vincenzo PALOMBA, Marcovalerio POZZATO, Maria Teresa POLVERINO, Antonio BUCCARELLI, Stefania FUSARO;

Consiglieri

Adriana LA PORTA, Elena TOMASSINI, Antongiulio MARTINA, Rosa FRANCAVIGLIA, Elena BRANDOLINI, Daniele BERTUZZI, Marcello DEGNI, Giampiero Maria GALLO, Stefano GLINIANSKI, Tiziano TESSARO, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Andrea LUBERTI, Gianpiero D'ALIA, Marilisa BELTRAME Alessandro VISCONTI;

Primi Referendari

Stefania Anna DORIGO, Davide FLORIDIA;

Referendari

Ruben D'ADDIO, Lorenzo GATTONI, Antonino GERACI.

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, corretto ed integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la deliberazione n. 3/SEZAUT/2024/INPR, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione delle autonomie per l'anno 2024;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 3017 del 15 luglio 2024 di convocazione dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Vista la nota del Presidente preposto alla funzione di Referto della Sezione delle autonomie n. 3018 del 16 luglio 2024 con la quale si comunica ai componenti del Collegio che sarà possibile anche il collegamento da remoto;

Uditi i Relatori, Presidente di sezione Francesco Petronio e Consigliere Stefano Glinianski

DELIBERA

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti locali per gli esercizi 2021-2023.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro dell'interno, al Ministro per la pubblica amministrazione, al Ministro per gli affari regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali, al Presidente della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle

Province autonome, nonché ai Presidenti dell'Unione delle Province italiane (UPI) e dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI).

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 19 luglio 2024.

I Relatori

Francesco PETRONIO

(Firmato digitalmente)

Stefano GLINIANSKI

(Firmato digitalmente)

Il Presidente

Guido CARLINO

(Firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 29 luglio 2024

Il responsabile della Segreteria

Grazia MARZELLA

(Firmato digitalmente)

Sintesi

PARTE I: Scenario macroeconomico e manovra di finanza locale

Il quadro macroeconomico tendenziale, delineato nel DEF recentemente approvato (9 aprile 2024), presenta segnali di crescita tra il 2024 e il 2025, in lieve calo nel biennio successivo 2026-2027, principalmente a causa del venir meno delle iniziative del PNRR. L'inflazione in diminuzione porta il Pil nominale a crescere solo del 2,7% entro fine periodo, rispetto al 6,2% del 2023. Il tasso di disoccupazione scende nel 2024 di 0,6 punti percentuali, stabilizzandosi al 6,8%, ancora sopra il dato frizionale e con disuguaglianze territoriali e di genere.

Lo scenario delineato presenta, tuttavia, alcune criticità in quanto le previsioni delle principali variabili economiche si collocano al limite superiore dell'intervallo dei valori stimati, con una intensificazione dei rischi nel 2027, a causa del ridimensionamento dell'espansione della domanda dovuto alla conclusione degli investimenti PNRR.

L'indebitamento netto potrà riportarsi sotto il 3% solo alla fine del periodo di programmazione, nel 2027, all'esito di una correzione strutturale significativa, necessaria per raggiungere l'avanzo primario già dal 2025.

Il valore reale del debito pubblico, ridotto nel 2023 grazie all'inflazione, è destinato a crescere nel triennio 2024-2026, con una lieve diminuzione nel 2027. La riattivazione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) imporrà una manovra dal 2025 al 2027, con possibili effetti negativi sul sistema multilivello, che già partire dal 2024 ha richiesto un contributo per 300 milioni al comparto dei Comuni.

In tale contesto sarà necessario preservare la spesa comunale per investimenti - raddoppiata dal 2017 al 2023, con effetti positivi sulla riduzione del rapporto debito/PIL - da una manovra restrittiva che potrebbe incidere negativamente sugli stessi, nonostante la protezione che la nuova *governance* europea dovrebbe assicurare ai fondi trasferiti.

Si evidenzia che secondo le nuove regole di bilancio dell'Unione Europea, con le quali sono stati introdotti i Piani strutturali di bilancio di medio periodo (PSB), in sostituzione dei programmi di stabilità e dei programmi nazionali di riforma, la nuova *governance* si concentra sulla spesa primaria netta come unico indicatore di aggiustamento di bilancio, semplificando il monitoraggio delle finanze pubbliche.

Il DEF e la legislazione nazionale dovranno essere aggiornati per riflettere il nuovo quadro normativo, anche in ragione della procedura d'infrazione per *deficit* eccessivo, aperta per il nostro Paese, insieme ad altri Stati europei, che condiziona le manovre di bilancio dei prossimi anni.

Durante la recessione causata dalla crisi pandemica, la sospensione del PSC ha evitato politiche procicliche, permettendo misure di sostegno agli enti locali e di rilancio economico, ma le nuove regole, che impongono il rispetto dell'equilibrio di bilancio tramite il controllo della spesa primaria netta, comporteranno per il futuro la declinazione dei criteri di mantenimento del pareggio di bilancio a livello di singola amministrazione.

Un controllo basato sul tasso di crescita della spesa richiederà l'individuazione di indicatori specifici *ex ante* e potrebbe imporre, già con la manovra per il 2025-2027, correzioni al concorso alla finanza pubblica degli enti locali; per mitigarne gli effetti, sarà necessario adottare misure di sostegno per gli investimenti, concentrando le risorse sugli interventi per lo sviluppo sostenibile e rafforzando la programmazione, al fine di garantire un adeguato svolgimento della funzione allocativa.

Le manovre adottate finora per contrastare la crisi sanitaria, sostenere l'economia, superare le difficoltà finanziarie e proteggere il tessuto socioeconomico, hanno comportato una politica espansiva della spesa pubblica a favore degli enti locali i quali, oltre a risentire di un calo delle entrate proprie, hanno dovuto affrontare costi imprevisti a causa degli interventi emergenziali e dell'aumento delle materie prime.

Le misure adottate nel 2023 sono state maggiormente orientate all'espansione delle entrate, seppur in alcuni casi in maniera temporanea; fra gli altri, la compensazione Imu per i proprietari di alloggi occupati, che ha aumentato la certezza delle entrate, e il contributo di 10 milioni di euro ai piccoli Comuni turistici.

È stato previsto, anche, un sostegno straordinario di 400 milioni di euro per coprire l'aumento dei costi energetici, ripartito tra Comuni, Città metropolitane e Province, insieme ad altri interventi utili a mitigare gli effetti della crisi pandemica e delle tensioni internazionali.

Per lenire gli effetti della *spending review* è stata introdotto un sostegno straordinario per la spesa di manutenzione delle infrastrutture comunali, nonché la possibilità per gli enti locali di utilizzare avanzi di bilancio in deroga alle regole contabili. Un intervento, tuttavia di natura non strutturale, ha riguardato la distribuzione di risorse ulteriori a sostegno dei Comuni in piano di riequilibrio con popolazione fino a 35.000 abitanti.

Alcune misure, invece, hanno avuto ricadute negative sui bilanci degli enti, come la facoltà di rinunciare ai debiti fino a mille euro e alle sanzioni al codice della strada.

Infine, ci sono state disposizioni di carattere più strettamente contabile, come il rinvio del termine per l'approvazione del bilancio di previsione e la gestione delle anticipazioni di liquidità per gli enti in dissesto finanziario. In generale, la legge di bilancio ha mirato a sostenere la finanza degli enti locali; tuttavia, considerato che molte delle misure adottate hanno avuto carattere temporaneo e non strutturale, potrebbero essere necessari ulteriori interventi per garantire una stabilità durevole.

PARTE II: Comuni

Entrate

Nel triennio 2021-2023, ormai definitivamente superata l'emergenza sanitaria, le finanze comunali hanno intrapreso un lento cammino di ripresa, che ha consentito di ridurre quell'azione di sostegno statale - confluita soprattutto nei trasferimenti del Titolo 2 - il cui ammontare è quasi ritornato ai livelli pre-pandemici.

Le entrate connesse all'Imu - ossia il caposaldo su cui poggiano le entrate proprie comunali - nell'ultimo anno sono in lieve discesa su tutto il territorio nazionale. Nel triennio 2021-2023, si registra una divergenza tra l'andamento del gettito teorico e quello effettivamente incassato¹. Le somme effettivamente incassate dai Comuni sono state pari a circa 14,8 mld nel 2021, circa 15,05 mld nel 2022 e circa 14,3 mld nel 2023.

La scarsa dinamica del tributo riflette la staticità delle rendite catastali, che costituiscono la base imponibile dell'Imu; inoltre, lo sforzo fiscale dei Comuni sembra aver quasi ovunque raggiunto il suo limite massimo. In questa situazione solo un efficientamento del processo delle riscossioni potrebbe assicurare un aumento effettivo (ossia in termini di cassa) delle entrate per tributi propri.

Nel 2023 le entrate del Titolo 3 riportano un andamento dinamico in netta ripresa, a motivo del venir meno del periodo di *lockdown* e del ripristino delle attività e dei servizi alla collettività resi verso tariffa. Le entrate extratributarie hanno raggiunto livelli di accertamento superiori a quelli pre-pandemia, ma offrono un limitato sostegno ai bilanci comunali, sia per il loro più modesto importo sia per le difficoltà di riscossione.

I livelli effettivi di autonomia finanziaria non sono omogenei; un buon livello di autonomia viene raggiunto nel biennio dai Comuni del Nord (70%) e del Centro, particolarmente per quelli toscani (intorno all'80%). I Comuni del Molise, della Basilicata e delle zone meridionali evidenziano indici di autonomia che si attestano intorno al 60% o a soglie inferiori.

Per lo sviluppo delle entrate proprie degli enti locali rileva l'attuazione della delega per la riforma fiscale prevista dalla legge 9 agosto 2023, n. 111, che ha previsto che il legislatore delegato potrà, fra l'altro, *"razionalizzare e riordinare i singoli tributi locali, con particolare riferimento ai soggetti passivi, alla base imponibile, al numero delle aliquote, alle esenzioni e alle agevolazioni fiscali, salvaguardandone la manovrabilità a garanzia del mantenimento della dimensione complessiva dei gettiti e degli equilibri di bilancio"* (art. 14).

Al di là di una revisione organica delle imposte comunali - che per ora non sembra all'orizzonte - i primi due decreti attuativi della riforma (d.lgs. n. 219/2023 e n. 220/2023) avranno un impatto sugli

¹ Il dato degli accertamenti del tributo a livello nazionale corrispondente al gettito teorico dell'Imu risulta in costante aumento (cfr. MEF - Bollettino delle entrate tributarie 2021, 2022 e 2023).

enti locali, dal momento che tali atti modificano, in generale, lo Statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212) e il contenzioso tributario.

In questo quadro, i Comuni saranno chiamati nel prossimo esercizio ad una verifica dei propri regolamenti, in specie per quanto riguarda le norme su contraddittorio, tutela dell'affidamento, *ne bis in idem*, proporzionalità e autotutela. Questi adempimenti dovrebbero essere attivati tempestivamente, onde evitare un rallentamento dell'attività accertativa e un appesantimento degli adempimenti a carico degli uffici tributari.

Rileva altresì il processo di riforma federalista, ancora incompiuto, che nel triennio oggetto di osservazione ha effettuato alcuni passi in avanti. La legge di bilancio 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197) al fine di attuare l'autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., ha istituito una Cabina di regia (art. 1, comma 793, lett. c), supportata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*. Il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) ha presentato un rapporto finale il 30 ottobre 2023, individuando un possibile perimetro di diritti che costituiscono LEP.

A differenza di quanto accaduto per le entrate di parte corrente, le conseguenze finanziarie della pandemia, attraverso la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, (PNRR), hanno comportato una netta accelerazione alle entrate di parte capitale degli enti territoriali. Dai dati di cassa dei Comuni si osserva una crescita anche per il 2023 degli incassi per i contributi in conto capitale che raggiungono circa 10,7 mld. Tale andamento, come emerge dall'esame dei dati di bilancio 2021-2022, era già osservabile nel biennio precedente nel quale i "contributi agli investimenti", ossia la voce nella quale confluiscono i fondi del PNRR, sono cresciuti di oltre 3 mld di euro su base annuale.

Spese

A partire dal 2021 gli effetti dell'emergenza sanitaria sono stati gradualmente superati; tuttavia, l'intensificarsi delle tensioni nei prezzi dei beni energetici legate al conflitto bellico in corso e le conseguenti spinte inflazionistiche, hanno reso necessarie nuove forme di intervento pubblico a sostegno di famiglie e imprese. Dalla seconda metà del 2022 si è manifestata una impennata dell'inflazione sospinta dal rincaro dei beni energetici.

Questi fattori hanno prodotto effetti sulla dinamica della spesa corrente dei Comuni che, pur non presentando variazioni di rilievo dal punto di vista qualitativo - i costi restano infatti fortemente incentrati sui servizi di amministrazione generale - registra un sensibile incremento.

I pagamenti complessivi di parte corrente sono passati da circa 55,5 mld di euro nel 2021 a circa 57,8 mld nel 2022 (+4,1%) per poi attestarsi a circa 60,2 mld nel 2023 (+4,2% su base annuale, +8,4% rispetto al 2021). L'incremento più rilevante si registra nella voce "acquisto di servizi", nella quale confluiscono

tra l'altro i costi per le forniture energetiche e di gas; tale voce di spesa comprende più della metà dei pagamenti di parte corrente e passa da circa 29,8 mld nel 2021 a circa 33,5 mld nel 2023 (+12,6%).

Gli oneri per il personale costituiscono un'altra voce di rilievo con un peso consistente nell'ambito delle spese di auto-amministrazione. In particolare, le "retribuzioni lorde" hanno comportato esborsi di circa 10 mld di euro nel 2021, 10,4 mld nel 2022 e 10,7 mld nel 2023. Si tratta di importi nel complesso rilevanti, ma con un andamento in crescita ben inferiore a quello medio del Titolo 1. Questo lieve incremento è compatibile con le opzioni offerte da numerosi interventi normativi varati a partire dal 2021 (art. 1, d.l. n. 80/2021; artt. 9 e 31-*bis* d.l. n. 152/2021) che hanno permesso l'assunzione di personale a tempo determinato impegnato a seguire all'attuazione dei progetti PNRR. Nell'esercizio 2023 si osservano, inoltre, gli effetti della sottoscrizione dei contratti Funzioni locali (novembre 2022), che hanno comportato lievi incrementi del monte salari a carico dei bilanci comunali.

Gli oneri per le forniture e quelli per il personale sono voci difficilmente comprimibili, che assorbono buona parte delle entrate correnti comunali; ciò consente poco margine di manovra per indirizzare la spesa verso altre finalità istituzionali. Nel periodo oggetto di esame, peraltro, la spesa sociale è in lieve - seppur costante - aumento, anche grazie alle risorse fornite dallo Stato, attraverso il Fondo di Solidarietà Comunale, per il perseguimento dei c.d. "obiettivi di servizio". Sulla spesa sociale, le differenze territoriali restano ancora notevoli: i Comuni del Nord e quelli del Centro spendono mediamente circa 175-180 euro *pro-capite* per la Missione 12 ("diritti sociali, politiche sociali e famiglia"), quelli del Sud circa 142-145 euro, ossia un quinto in meno.

La spesa corrente, inoltre, ha mantenuto un ritmo di realizzazione nel complesso adeguato (intorno al 76% degli impegni assunti) sebbene non ottimale. I residui passivi di parte corrente, grazie agli interventi effettuati allo scopo di garantire il tempestivo pagamento dei debiti commerciali, si sono stabilizzati su uno *stock* di 18-19 mld di euro. Si tratta di livelli molto distanti da quelli del passato: all'alba della adozione del d.l. n. 35/2013 - primo intervento normativo deputato ad accelerare lo smaltimento dei debiti degli enti locali - il comparto Comuni aveva in bilancio residui passivi per circa 63 mld di euro.

Dal punto di vista degli investimenti, il ruolo trainante dei Comuni è un obiettivo del legislatore già a partire dalla l. 145 del 2018 (legge di bilancio del 2019). La crisi sanitaria nel 2020, ed il suo protrarsi nel 2021, ha avuto ripercussioni negative anche nel settore degli investimenti, con un rallentamento nella spesa in conto capitale del comparto dei Comuni².

La necessità di rilanciare gli investimenti attraverso il comparto comunale è stata ben chiara al decisore politico fin dalla sottoscrizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: i Comuni sono i soggetti in assoluto più coinvolti su tutte le Missioni con l'eccezione delle Missioni 3 e 6, sulle quali non sono attivi.

² Cfr. sul punto, deliberazione n. 11/SEZAUT/2022/FRG.

Secondo i dati dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, aggiornati al 31 maggio 2023, ai Comuni sono stati affidati oltre 100.000 progetti e finanziamenti per 40.413 mln di euro, di cui 33.476 mln (ossia il 17,5% delle risorse euro-unitarie totali) rivenienti dal PNRR. Per il 2022, il DEF aveva messo in conto un forte incremento degli investimenti fissi lordi delle AA.PP. (+14,3%); le Amministrazioni locali avrebbero dovuto contribuirvi molto significativamente (+20%). L'andamento effettivamente rilevato si è dimostrato meno dinamico.

La spesa per investimenti effettuata dai Comuni nel 2022 non ha raggiunto il livello di incremento previsto dal DEF - i pagamenti per investimenti fissi lordi passano da circa 11,1 mld nel 2021 a circa 11,6 mld nel 2022, con una crescita pari, in media, al 4,1%. Anche la velocità di realizzazione è passata da un tasso del 56,6% nel 2021 a uno del 53,1% nel 2022.

I Comuni hanno però contribuito a mitigare la caduta complessiva degli investimenti delle AA.PP., cresciuti nel 2022 solo del 2,9%. I dati del 2023 mostrano un superamento delle difficoltà emerse con un notevole balzo dei pagamenti per investimenti fissi lordi, che crescono del 40,3% su base annua toccando il valore di circa 16,3 mld.

Questo vivace aumento è evidentemente connesso agli investimenti PNRR, che nel 2023 iniziano ad abbandonare la fase progettuale per passare all'inizio della fase di realizzazioni effettive, con conseguenti esborsi per cassa (pagamenti a SAL) ai soggetti appaltatori. La spesa non è omogenea in tutto il territorio nazionale: per il Nord Italia ha avuto effetto trainante la Liguria (con spesa per investimenti aumentata del 54% su base annuale), l'Emilia-Romagna (+43%) e il Piemonte (+34%); nell'Italia centrale un ruolo preponderante è stato svolto dal Lazio (+67%). Nelle Isole, è soprattutto in Sicilia si registra un notevole incremento (+79%), mentre al Sud è triplicata la spesa della Calabria (+104%) e anche i Comuni pugliesi e campani riportano una buona *performance* (+63% e +60%).

L'attuazione del PNRR, volta a rilanciare gli investimenti, ha rappresentato una sfida amministrativa per gli enti che, a causa del ridotto *turnover* e della carenza di professionalità adeguate, potevano risultare impreparati. Pertanto, norme recenti hanno consentito l'assunzione in deroga e la creazione di centrali uniche di progettazione e committenza. La rendicontazione di tali progetti dovrebbe avvenire in ReGiS, ma dal confronto fra la banca dati MOP e gli *open data* di ReGiS è emersa una sovrapposizione di alcuni esiti e la sottoutilizzazione delle banche dati, nonostante l'importanza crescente dell'aggiornamento delle informazioni per l'erogazione dei finanziamenti.

L'analisi sui dati MOP, pur non essendo esaustiva, offre una panoramica degli investimenti pubblici negli ultimi cinque anni, evidenziando una significativa diminuzione dei codici prenotati nel 2023, anno in cui gli investimenti finanziati dai fondi europei hanno assorbito gran parte delle iniziative in conto capitale degli enti locali. Gli interventi sono stati raggruppati in 9 soglie (individuate sulla base

degli importi finanziati), per chiarire il rapporto tra costo e tempo di realizzazione, con investimenti significativi gestiti quasi esclusivamente da Comuni con più di 250 mila abitanti.

I primi dati riferibili al 2024 (banca dati SIOPE, segnalazioni al 30.6.2024) confermano che il comparto comunale sta sostenendo con vigore la spinta agli investimenti, aumentati anche nel 2024 (in media, +25% rispetto agli omologhi dati del 2023). In generale i Comuni, sia di piccole che di grandi dimensioni, hanno da sempre mostrato una migliore capacità realizzativa nel caso di opere di valore contenuto, anche perché comportano minore sforzo progettuale, lavorazioni più semplici e *iter* burocratici meno complessi. L'ultimo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), nell'ottica della semplificazione, ha ridotto i livelli di progettazione e previsto procedure di affidamento più snelle. Il ricorso a procedure negoziate previa consultazione di almeno dieci operatori è possibile anche per appalti di importo fino alla soglia di 5.382.000 euro. In caso di opere di tale rilievo finanziario le attività di progettazione e di realizzazione dei lavori restano comunque molto impegnative e richiedono un incremento della capacità amministrativa degli enti locali.

Per questi motivi, per favorire la realizzazione dei progetti PNRR (art. 1, d.l. n. 80/2021; artt. 9 e 31-*bis* d.l. n. 152/2021), è consentito di effettuare assunzioni a tempo determinato ovvero di valersi di servizi di assistenza tecnica (art. 9, d.l. n. 77/2021). Di rilievo anche l'istituzione di appositi Fondi volti a sostenere le fasi di progettazione (come il c.d. Fondo per la progettazione territoriale di cui all'art. 12, d.l. n. 121 del 2021) e gli obiettivi del PNRR (come per il Fondo per il sostegno degli obiettivi del PNRR nelle grandi città di cui all'art. 50 d.l. n. 50/2022). Si sono quindi create le giuste premesse affinché la spesa per investimenti non cresca solo in quantità, ma anche in qualità.

La situazione di liquidità

Nonostante la forte spinta impressa agli investimenti del comparto comunale non emerge dai dati di cassa esaminati un tema generale di carenza di liquidità. L'erogazione di trasferimenti nel periodo emergenziale e il rallentamento della spesa in conto capitale evidenziato nel periodo 2021-2022 hanno consentito di accumulare disponibilità tali per cui a fine 2023 le consistenze di cassa ammontano a circa 38 mld, laddove in periodo pre-pandemico (fine 2019) esse erano pari a circa 22 mld.

Nel triennio il ricorso alle anticipazioni di Tesoreria risulta in riduzione. Nel periodo pre-pandemico le anticipazioni concesse dal Tesoriere erano state di circa 7,6 mld; progressivamente, l'apporto di tali fondi si è ridotto, fino ad arrivare a 2,4 mld nel 2023 (-68% rispetto al 2019). Anche le restituzioni dei fondi aumentano, con conseguente riduzione dei debiti presenti nei bilanci verso il Tesoriere.

Una tendenza analoga si osserva per il ricorso ai fondi vincolati per sostenere la spesa corrente il cui utilizzo diminuisce soprattutto nel 2022 e nel 2023 rispetto al triennio precedente. Nel 2023, in

particolare, l'uso complessivo dei fondi vincolati ammonta a circa 3,5 mld totali, -29,2% rispetto al 2019 (ove l'utilizzo totale era stato di 4,9 mld).

Il primo semestre 2024 (banca dati SIOPE, aggiornamento al 30.6.2024) mostra una ulteriore riduzione del ricorso alla liquidità aggiuntiva, segno che il comparto comunale, allo stato, riesce a mantenere un buon ritmo di spesa per investimenti senza compromissioni sul fronte della liquidità.

Gli equilibri di bilancio e il risultato di amministrazione

Il risultato contabile d'amministrazione del complesso dei Comuni, al termine dell'esercizio 2022, risulta positivo per 56,93 mld, in miglioramento rispetto al corrispondente saldo della gestione precedente, con un differenziale positivo di circa 4,3 mld, riconducibile principalmente all'incremento del fondo di cassa finale (+16,1%) e dei residui attivi (+6,6%), nonostante l'incremento del Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale (+19%).

A seguito della detrazione della parte accantonata, vincolata e destinata agli investimenti il saldo si riduce sensibilmente e la "Parte disponibile" diventa negativa per circa 2,18 mld, registrando comunque un miglioramento di 1,38 mld rispetto al pregresso esercizio (3,56 mld), con una riduzione del disavanzo del 38,8% nonostante l'incremento degli accantonamenti e dei vincoli.

Nell'ambito della quota accantonata, gli importi di maggior peso sono rappresentati dal Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e dal Fondo anticipazione di liquidità (FAL). Tutti i fondi accantonati, fanno registrare un aumento ad eccezione del FAL che, invece, continua a contrarsi confermando il *trend* già osservato nel precedente biennio.

I crescenti accantonamenti relativi al FCDE sono dovuti ai rischi legati alla effettiva acquisizione delle entrate e più in generale dalla difficoltà nella gestione della cassa in entrata.

La consistenza dei residui attivi risalenti dimostra che permangono resistenze alla cancellazione di tali poste attive, ancorché sostanzialmente inesigibili e non intercettate in sede di riaccertamento straordinario di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 118/2011. Tale situazione, oltre a porsi in contrasto con i principi contabili applicati e a inficiare l'attendibilità del risultato di amministrazione, genera effetti distorsivi. La conservazione dei crediti deteriorati, implicando una loro necessaria sterilizzazione, determina infatti un'eccessiva rigidità del FCDE, la cui finalità dovrebbe invece riguardare la svalutazione di poste attive di dubbia esigibilità, ma non concretamente irrealizzabili.

Anche la componente vincolata del risultato di amministrazione mostra una ripresa della crescita (+11,9%) attestandosi a 11,96 mld; torna invece a ridursi la parte destinata agli investimenti (-14,1%), che, nel 2022, risulta pari a 1,59 mld.

Gi andamenti positivi del risultato di amministrazione, parte disponibile, sono confermati attraverso la riconciliazione dei risultati di competenza con quello di amministrazione. Nell'esercizio 2022 è,

infatti, positivo sia il risultato di competenza (W1), con un saldo attivo di 15,62 mld, che l'equilibrio di bilancio con un saldo di 6,19 mld (W2). Anche l'equilibrio complessivo (W3) chiude con un ampio margine positivo di 6,07 mld.

Nel valutare la *performance* del comparto rispetto al passato esercizio, occorre tuttavia tener conto del fatto che il risultato positivo di competenza (W1) è interamente ascrivibile al maggior incremento del saldo attivo di parte capitale (pari a quasi 700 mln) a fronte di una leggera flessione di quello di parte corrente (-71 mln), peraltro sterilizzato dalla riduzione delle risorse accantonate e vincolate (sempre di parte corrente).

Il segnalato incremento del saldo attivo di parte capitale, unitamente all'aumento della componente vincolata del risultato peraltro indica una consistente disponibilità di risorse per spese di investimento, molte delle quali probabilmente riconducibili al PNRR (cfr. par. n. 3.7), cui non sempre corrisponde un'adeguata capacità di spesa.

Nell'esercizio 2022 si riduce il numero dei Comuni che hanno fatto registrare un risultato di competenza (W1) negativo ed emerge un deciso miglioramento. Su 7.810 Comuni che hanno inviato il rendiconto in Bdap, solo 72 hanno registrato un risultato di competenza negativo; un'incidenza simile si registra anche negli esercizi precedenti. Ed anche con riguardo all'equilibrio di bilancio (W2), che tiene conto delle risorse accantonate e vincolate, e all'equilibrio complessivo (W3), che recepisce le variazioni delle risorse effettuate a rendiconto, il numero di enti con saldo negativo diminuisce, migliorando la *performance* del comparto nel triennio di interesse.

In merito agli accantonamenti, si evidenzia che la costituzione dei relativi fondi è preordinata a garantire gli equilibri di bilancio prospettici attraverso la preventiva "sterilizzazione" di risorse, atte a bilanciare eventuali future sopravvenienze e passività potenziali. Gli stanziamenti nel bilancio di previsione e le quote accantonate nel risultato d'amministrazione contribuiscono a preservare, nel tempo, un simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie attraverso l'indisponibilità delle quote accantonate in termini di competenza e in casi specifici anche di cassa. Il divieto di movimentare le somme iscritte nei fondi per finanziare nuovi impegni di spesa è congruenza del principio della copertura finanziaria delle spese e dell'equilibrio dei bilanci pubblici. Per assicurare tali finalità la previsione di dette poste deve essere congrua sulla base delle modalità di contabilizzazione dei fondi al fine di assicurare garanzia di adeguata copertura del rischio sottostante e all'esigenza di non irrigidire impropriamente il bilancio attraverso lo stanziamento di accantonamenti eccessivi immobilizzando risorse a discapito della disponibilità per l'erogazione di servizi e l'esercizio delle funzioni pubbliche (deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR). Al riguardo in sede di controllo sul territorio da parte delle Sezioni regionali, più volte, sono state segnalate criticità nella contabilizzazione di tali accantonamenti ed è stata rilevata la prassi del sottodimensionamento dei

fondi anzidetti (cfr. Campania deliberazione n. 31/2024/PRSP, Lazio deliberazione n. 11/2024/PRSP, Emilia-Romagna deliberazioni nn. 62/2022/PRSE e n. 23/2023/REF), con conseguente obbligo per gli enti interessati, ai sensi dell'art. 148-*bis* del Tuel, di provvedere all'adeguamento necessario degli stanziamenti volti a preservare gli equilibri di bilancio, potenzialmente perturbati dalla ridotta alimentazione dei fondi accantonati (sentenze nn. 70/2012 e 274/2017 Corte costituzionale).

I fondi possono essere quantificati secondo criteri privi di un obiettivo riscontro finanziario, come il fondo rischi, correlato a una valutazione prognostica del rischio di soccombenza oppure su base contabile, come il fondo perdite società partecipate, il fondo garanzia debiti commerciali, il FCDE o il FAL. La dotazione dei suddetti fondi risulta correlata all'andamento della liquidità, sia in entrata (FCDE), sia in uscita (FGDC), considerato anche l'andamento della massa di residui attivi (FAL e FCDE).

L'oggetto comune su cui insistono questi due ultimi fondi non dovrebbe consentire una loro osmosi, che è considerata anomala dalla Corte costituzionale (sentenza 4/2020), in quanto lesiva dell'equilibrio di bilancio e della regola che riserva l'indebitamento degli enti territoriali a spese di investimento.

Il patrimonio

Le analisi relative al profilo economico-patrimoniale, si soffermano sia sulle voci dell'attivo immobilizzato sia sul passivo di natura finanziaria originato dai debiti verso terze parti, con l'obiettivo di delineare un quadro esaustivo degli assetti patrimoniali all'interno dei diversi comparti amministrativi intercettati dall'indagine nel periodo di osservazione. In linea con il percorso già delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione di principi e standard contabili nelle pubbliche amministrazioni (IPSAS/EPAS) è stata avviata la riforma della contabilità pubblica secondo criteri *Accrual* anche prevista dalla misura del PNRR 1.15. Tale percorso rappresenta un ulteriore sviluppo del sistema contabile attuale, avviato originariamente con il decreto legislativo n. 118 del 2011. L'evoluzione verso una specifica contabilità economico patrimoniale può assicurare un migliore supporto per il controllo di gestione e una corretta valutazione della *performance* economica in termini di incremento del patrimonio pubblico.

I dati acquisiti sul patrimonio dei Comuni per gli esercizi finanziari 2021 e 2022, risultano migliorati in termini qualitativi. Sono state esaminate le voci dell'attivo patrimoniale, in particolare le immobilizzazioni materiali e valutato il livello e la tipologia dell'indebitamento, ne è emersa in alcuni casi l'esigenza di intensificare i controlli sulla gestione patrimoniale. Riguardo alle analisi condotte sugli attivi patrimoniali ed in particolare sulle immobilizzazioni viene confermata la tendenza degli enti a mantenere la patrimonializzazione sugli asset immobilizzati (finanziari, immateriali e materiali) e a concentrare il loro patrimonio prevalentemente in immobilizzazioni materiali. Un dato incoraggiante è dato anche dall'incremento seppur modesto delle immobilizzazioni immateriali che

potrebbero già nel biennio 2021-2022 essere state sostenute dai finanziamenti PNRR per la Transizione al digitale della PA e aver patrimonializzato software e licenze ottenute tramite i finanziamenti “*lump sum*” previsti dal Piano.

Sul lato passivo, emerge un peggioramento della situazione debitoria dei Comuni, che tra il 2021 ed il 2022, registrando un’esposizione significativa di quelli medi e medio-piccoli dalla fascia 2 alla fascia 5. Nonostante, l’incremento dei valori complessivi del debito, si ritiene comunque positivo il *trend* in discesa dello *stock* di debito finanziario un fenomeno utile per le casse degli enti sempre più orientati ad una oculata gestione della liquidità.

PARTE III e IV: Province e Città metropolitane

Dopo il periodo di incertezza, determinato dall’applicazione della legge n. 56 del 2014 e dalla preannunciata abolizione delle Province nel quadro di una riforma costituzionale che poi non ha trovato realizzazione, si sono aperte nuove prospettive di graduale rilancio e di progressiva valorizzazione delle funzioni svolte dagli enti di area vasta, anche nell’ambito del piano nazionale di ripresa e resilienza.

Con le due leggi di bilancio per il 2021 e 2022 sono state introdotte disposizioni volte a definire un assetto finanziario definitivo per il comparto delle Province e delle Città metropolitane, coerente con il disegno del federalismo fiscale. Il nuovo sistema di finanziamento, che prevede l’istituzione di due fondi unici, cui si affianca un nuovo contributo statale destinato al finanziamento delle funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane, prevede un meccanismo di perequazione nel riparto delle risorse, che tenga progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali come approvati dalla stessa Commissione tecnica, secondo un modello analogo a quello applicato per i Comuni, con il progressivo abbandono dei criteri storici di attribuzione delle risorse anche per tali enti.

Il composito assetto territoriale amministrativo del paese trova nelle aree amministrative provinciali di area vasta una differenza non trascurabile tra quelle afferente alle Regioni a Statuto Ordinario e quelle rientranti nelle Regioni a Statuto Speciale. Esse, infatti, assumono caratteristiche specifiche in particolare con riferimento all’autonomia di poter istituire o modificare l’assetto amministrativo del proprio territorio.

Sul piano finanziario nell’esercizio 2022 si è determinato un ampliamento delle risorse: le entrate accertate dalle Province hanno registrato un consistente incremento, pari a quasi 1,5 mld di euro rispetto all’esercizio precedente (+ 20,8%), riscontrabile sia nella parte corrente (+15,4%), che nella parte capitale (+ 27%). Si è, tuttavia, modificata, rispetto agli esercizi precedenti, l’incidenza delle entrate proprie (titoli 1 e 3) e dei trasferimenti (titolo 2) rispetto al totale delle entrate correnti, evidenziando

una riduzione dell'autonomia di entrata dell'intero comparto in favore dei trasferimenti; quelli di parte corrente, riportano un incremento del 65,6% a fronte di una contrazione delle entrate di natura tributaria del 9,5%. Tale andamento è, peraltro, influenzato dalla dinamica delle due principali entrate provinciali (Imposta sulle Assicurazioni RC auto e Imposta di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico - IPT), legate ai risultati del settore dell'auto ed entrambe in calo nel biennio in esame (rispettivamente del 4,6% e del 10,7%).

Anche per le Città metropolitane, nell'esercizio 2022, aumentano le entrate accertate (+5,7%), seppure in misura inferiore rispetto alle Province, con una lieve crescita delle entrate correnti (+2,2%), trainate dai trasferimenti (+19,1%), ed un incremento significativo delle entrate di parte capitale (+12,5%). Le entrate proprie, invece, si riducono a causa principalmente degli andamenti negativi dell'Imposta sulle Assicurazioni RC auto e dell'Imposta di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico - IPT, in calo nel biennio rispettivamente del 5% e dell'8%.

La crescita della spesa delle Amm.ni provinciali raggiunge il 24,3%, in valore assoluto 1,5 mld di euro, maggiormente spinta dalla spesa corrente, che cresce nel biennio del 23,9%. Anche la spesa in conto capitale cresce di oltre 21 punti percentuali, con una espansione dovuta anche all'impatto degli interventi previsti dal PNRR. Le somme registrate nell'FPV evidenziano un decremento di circa 14 punti percentuali per la parte corrente mentre quelle in conto capitale aumentano di oltre il 25%.

Gli impegni della spesa complessiva delle Città metropolitane sono in aumento dell'8,1% (in misura doppia rispetto al risultato dello scorso biennio). Tutti i titoli di spesa crescono: le spese correnti, che incidono per oltre due terzi del totale, aumentano del 4,2% (in valore assoluto 100 mln di euro); anche le spese in conto capitale crescono (13,6%) anche se in misura inferiore rispetto al biennio precedente. I tassi di crescita più elevati si registrano nelle Città metropolitane di Palermo e Catania.

Le somme registrate nel Fondo pluriennale vincolato evidenziano un lieve incremento per la parte corrente (+3,4%) e un incremento ancor più sostenuto (+19,4%) per la parte capitale.

Al termine della gestione dell'esercizio 2022, il complesso delle Province riporta un risultato contabile di amministrazione positivo di circa 3,08 mld, con un aumento del 2,6% rispetto alla precedente annualità. Anche dopo la detrazione della parte accantonata, vincolata e destinata agli investimenti, si registra un saldo positivo, con una parte disponibile di 325,9 mln sebbene in riduzione del 20,6% rispetto al precedente esercizio.

La *performance* positiva del comparto non risente dell'incremento, nel biennio 2021-2022 rispetto al precedente, della quota vincolata del risultato di amministrazione che aumenta del 11,9%; si riduce invece la parte destinata agli investimenti.

Parallelamente, il complesso delle Città metropolitane consegue nel 2022 un risultato di amministrazione positivo di circa 2,94 mld, con un aumento del 6,5% rispetto al 2021 e anche il risultato

disponibile resta positivo di 475,8 mln, seppur in lieve diminuzione rispetto allo scorso esercizio (-6,2%). La quota vincolata del risultato di amministrazione aumenta del 19,2% per le Città metropolitane, mettendo in evidenza un rallentamento nell'impiego di risorse vincolate, mentre, come per le Province, si riducono le risorse destinate alla spesa di investimento (-13,2%).

L'indagine sul patrimonio delle Province ha interessato oltre il 97% del Totale Italia (n. 86 enti) esistenti nel biennio preso in considerazione.

In particolare, rispetto all'incidenza delle immobilizzazioni sul totale delle voci dell'attivo a livello nazionale, si registra un dato pressoché invariato tra un anno e l'altro, tale da registrare uno scarto minimale nel biennio osservato, che mantiene una prevalenza dei 2/3 delle immobilizzazioni materiali, evidenziando comunque una variazione in aumento in termini complessivi della patrimonializzazione delle Province esaminate. Infine, con riferimento all'indebitamento, si evidenzia un definitivo rallentamento nell'andamento di riduzione del debito, meno consistente rispetto alle precedenti annualità, che si stabilizza ora su un ammontare complessivo di circa 8,2 miliardi di euro.

Sono state oggetto di indagine separata le Città metropolitane, che svolgono una funzione di supporto agli enti dell'area metropolitana per la gestione unitaria di alcune funzioni trasversali a più Comuni. Dall'analisi, condotta risultata con chiarezza che permangono incertezze per alcune amministrazioni metropolitane in merito alla corretta valorizzazione del proprio patrimonio in Bdap, tuttavia si comincia a disporre di informazioni utili per analizzare l'evoluzione delle vicende economico-patrimoniali connesse e alla capacità delle Città di far fronte ai propri impegni, in particolare quelli finanziari che in alcuni casi hanno importi sensibilmente rilevanti in valore assoluto. Sebbene, infatti, vi sia una lieve riduzione, dell'indebitamento complessivo delle Città metropolitane, risultano tra le più indebitate, con oltre i 3/4 del debito complessivo registrato nel 2022 le città di Roma, Milano, Torino e Napoli. Un fenomeno da tenere sotto controllo vista anche incidenza *pro-capite* del debito a fronte di un quadro normativo incerto ed un sistema di finanziamento basato su contributi statali per l'esercizio delle funzioni fondamentali e due fondi unici istituiti rispettivamente per Province e Città metropolitane ed entrato in vigore solo nel 2022.

Infine, nell'esercizio 2022 si evidenzia un forte incremento in valore assoluto dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti da parte delle Province (oltre 13 milioni di euro, +47,2%). La maggior parte dei Debiti fuori bilancio è costituita da sentenze esecutive, seguita dall'acquisizione di beni e servizi.

Anche i debiti fuori bilancio riconosciuti da parte delle Città metropolitane hanno valori più che raddoppiati rispetto al 2021: le Città metropolitane di Roma Capitale e Napoli registrano l'incremento maggiore nel biennio. Nel 2022 la sola Città metropolitana di Venezia non ha riconosciuto debiti fuori bilancio.

PARTE V: Aspetti critici della gestione finanziaria

I debiti fuori bilancio

Il fenomeno dei DFB nei Comuni italiani è strettamente connesso alla programmazione di bilancio ed emerge quando questa è carente. Le norme a presidio di questa criticità hanno inciso solo parzialmente sulla dimensione del fenomeno, che continua ad avere una significativa consistenza (tra i 500 e i 600 milioni annui). L'azione della contabilità armonizzata ha esplicato i suoi effetti positivi sulla riduzione delle quote di DFB riconosciute ma non impegnate e su quelle individuate ma non riconosciute. Entrambe queste tipologie si sono ridotte tra il 2016 e il 2022. Ma soprattutto lo strumentario normativo vigente ha inciso sulla copertura della passività, assicurata con vari strumenti (accantonamenti). La quota non coperta dei DFB risulta molto ridotta. Infine, la concentrazione territoriale, molto marcata nel mezzogiorno (con un valore *pro-capite* doppio rispetto alla media nazionale). Questo elemento, unito alla concentrazione in queste Regioni delle mancate consegne delle informazioni necessarie alla quantificazione del fenomeno, evidenzia la necessità di approfondire l'analisi ed individuare opportuni correttivi per ridurre lo squilibrio territoriale.

PARTE VI - Le situazioni di crisi finanziaria

Dissesti e riequilibri

Nel 2023, la dinamica del fenomeno della crisi finanziaria degli enti locali si mantiene sostenuta confermando, in linea con il biennio precedente, un'accelerazione, per i Comuni, dei casi di ricorso sia alla procedura di dissesto finanziario che a quella di riequilibrio finanziario pluriennale. Quest'ultima, come noto, è stata prevista dal legislatore per limitare la ripresa dei dissesti, alimentati dalla grande crisi finanziaria e dalle conseguenti manovre restrittive che hanno caratterizzato la politica fiscale fino al 2017. Con la contabilità armonizzata, l'introduzione dell'obbligo di accantonamenti di risorse, a presidio degli equilibri, ha limitato le azioni elusive del decisore locale e ha messo in tensione i bilanci degli enti con maggiori criticità.

Nella procedura di dissesto emerge, in termini di criticità, la distanza tra la logica del liquidatore e l'amministrazione preposta alla gestione del bilancio stabilmente riequilibrato: il primo, infatti, agisce in un ambito temporale più ristretto, con l'intento di chiudere le partite debitorie, senza lo strumento della segregazione delle risorse disponibili. Nel frattempo, il creditore può decidere liberamente di non transigere e aspettare di pretendere il dovuto (con le rivalutazioni solo sospese) dall'ente tornato *in bonis*, senza nessuna limitazione. Inoltre, spesso, alla chiusura della procedura, buona parte della massa attiva è composta da crediti inesigibili che, una volta restituiti, l'ente sarà obbligato a cancellarli dal bilancio, alimentando nuovi squilibri.

L'indagine svolta con riferimento ai Comuni conferma, come già più volte rilevato dalla Sezione, la concentrazione delle procedure di dissesto e di riequilibrio finanziario pluriennale in alcune aree del territorio italiano: basti pensare che in sole tre Regioni (Sicilia, Calabria e Campania), si individuano circa i due terzi del fenomeno, con evidenze di carattere strutturale che permeano la tenuta stessa della capacità amministrativa del sistema multilivello, alla base del governo amministrativo dei territori.

Il ricorso a una delle due procedure è cresciuta negli altri territori del Centro-Sud, in particolare con l'attivazione, nel solo ultimo biennio (2022-2023), di 20 nuove procedure da parte dei Comuni laziali.

Nel resto del Centro-Nord, infine, il fenomeno assume un peso marginale con riguardo al numero degli enti coinvolti, sia in passato che negli ultimi anni.

Le procedure attivate dal 1989 (anno di istituzione del dissesto finanziario), e dal 2012 (anno di introduzione della procedura di riequilibrio) sono, a fine 2023, n. 1.309 (n. 762 dissesti e n. 547 riequilibri), corrispondenti a n. 973 Comuni. La significativa differenza tra procedure attivate ed enti coinvolti è dovuta sia alla reiterazione dei dissesti, con decine di casi (oltre 60) di ricorso alla procedura per almeno due volte nell'arco del tempo, sia alla forte intersezione tra le due procedure (per vari motivi, come è noto, una quota rilevante delle procedure di riequilibrio finisce nel dissesto).

Una nota positiva si rileva sul fronte delle Province, per le quali si registra un sensibile miglioramento negli ultimi anni. Ad oggi resta aperta la procedura di riequilibrio per le Province di Alessandria, La Spezia e Catanzaro (Ascoli Piceno è stata avviata nel 2024 al dissesto guidato per mancato raggiungimento degli obiettivi del Piano). In dissesto resta la Provincia di Siracusa.

Hanno chiuso il riequilibrio nel 2023 le Province di Imperia, Vibo Valentia, Chieti e Asti e nel 2024 la Provincia di Verbano-Cusio-Ossola e la Città metropolitana di Catania.

L'evolversi del fenomeno nel complesso, soprattutto con riguardo ai casi di squilibrio strutturale consolidato (dei centri medio-grandi del meridione e in particolare quelli delle tre Regioni più difficili), sollecita un ripensamento, in un'ottica "fattuale", dei rimedi vigenti. Per il dissesto, ad esempio, che spesso non produce il risanamento durevole - e trasferisce sull'ente tornato in bonis pesi che alimentano nuovi disequilibri - sarebbe opportuno improntare l'azione alla necessità di garantire continuità amministrativa, giacché la comunità di riferimento non può essere privata di beni e servizi indispensabili. L'istruttoria di riequilibrio finanziario dovrebbe chiudersi in tempi brevi, perché la tempestività delle misure adottate aumenta la possibilità di affrontare efficacemente la crisi, limitandone la degradazione in dissesto. In tal senso gioverebbe anche un percorso di affiancamento dell'ente in crisi, per aggredire i nodi della criticità e favorire il risanamento. Se, infatti, è vero che ogni ente ha una propria specifica storia, è pur vero che è possibile individuare temi trasversali.

Un primo grande tema condiviso è riferibile, ad esempio, alla difficoltà di incassare i tributi accertati, di chiedere ai cittadini le giuste risorse per garantire beni comuni di qualità, che il mercato spesso non

riesce a fornire. Un altro riguarda la qualità delle professionalità impiegate, che andrebbe recuperata attraverso nuove assunzioni orientate ad acquisire competenze diversificate, da accompagnare con percorsi di formazione adeguata, che consentano di abbassare l'età media e ridurre il divario digitale. È, dunque, auspicabile, che l'avviata evoluzione del quadro normativo si accompagni a una profonda azione di potenziamento della gestione amministrativa, misurabile in sede di controllo della gestione, che si fondi sull'implementazione di adeguati percorsi formativi, da inserirsi in un processo permanente di acquisizione delle conoscenze necessarie alla pubblica amministrazione.

PARTE I - La finanza locale: inquadramento generale

1 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO E LE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA

1.1 Lo scenario macroeconomico e dati di finanza pubblica tendenziali

Il quadro macroeconomico esposto nel DEF approvato il 9 aprile 2024 presenta una crescita positiva per il 2024 (+1,0%) e il 2025 (+1,2%), in lieve calo nel biennio successivo (+1,1% nel 2026 e +0,9% nel 2027), principalmente a causa del venir meno degli effetti del PNRR³. L'inflazione in diminuzione porta il Pil nominale a crescere solo del 2,7% entro fine periodo, rispetto al 6,2% del 2023. Il tasso di disoccupazione scende nel 2024 di 0,6 punti percentuali, stabilizzandosi al 6,8%, ancora sopra il dato frizionale e con disuguaglianze territoriali e di genere.

Lo scenario delineato è moderatamente positivo, anche se sono state rilevate alcune criticità nelle previsioni di crescita, che si collocano al limite superiore delle stime, con una intensificazione dei rischi nel 2027⁴. Il Pil italiano, influenzato dagli effetti del superbonus, che hanno determinato una crescita superiore alla media europea, si appresta ad essere investito dal contro *shock* determinato dalla cessazione di questa decisione di politica economica densa di criticità che ha prodotto (e sta producendo) importanti effetti negativi sul disavanzo e sul debito pubblico⁵.

Il DEF prevede un indebitamento netto sotto il 3% solo nel 2027, alla fine del periodo di programmazione⁶, con una correzione strutturale significativa necessaria per raggiungere l'avanzo primario dal 2025⁷. La difficoltà di mantenere questi impegni è evidenziata dal consuntivo 2023, che

³ Il FMI stima per l'Italia una crescita di 0,7 punti nel 2024 e nel 2025 (a fronte dell'1,2 e dell'1% del Governo italiano), mentre la Commissione Europea è leggermente più pessimista per il 2024 (+0,9) e ottimista per il 2025 (+1,2).

⁴ L'UPB con lettera dell'8 aprile 2024 ha convalidato le previsioni del Governo. Nella Nota di validazione si rilevano però alcune criticità. La previsione di crescita si colloca «esattamente sull'estremo superiore delle stime del panel UPB in tutto il quadriennio 2024-27»; «è pressoché interamente determinata dalle componenti interne della domanda, mentre nelle stime del panel l'apporto di consumi privati e investimenti è inferiore su quasi tutto l'orizzonte»; e «i rischi si intensificano nel 2027 quando, nonostante l'esaurirsi delle spese del PNRR, nel QMT [Quadro Macroeconomico Tendenziale] del DEF gli investimenti continuano a espandersi mentre il panel prefigura un deciso contro-shock». In sintesi, si adombra il rischio di un eccessivo ottimismo del decisore che potrebbe avere riflessi negativi sull'equilibrio finanziario a consuntivo.

⁵ Le principali distorsioni del superbonus sono: il carattere regressivo; l'assenza di compartecipazione dei beneficiari; l'assenza di strumenti per la valutazione dell'impatto; le difficoltà di controllo; la finanziarizzazione.

⁶ Per questo la valutazione attenta e prudente del quadro tendenziale è particolarmente rilevante. Nel 2026 la correzione per il ciclo positivo porta il livello a -3,7 e solo nel 2027 la variabile si attesterebbe a -2,8 punti. Una sovrastima, anche piccola, della crescita reale, avrebbe come riflesso un valore eccessivo del disavanzo anche nell'anno finale e questo impedirebbe l'uscita del Paese dalla procedura di infrazione avviata nel mese di giugno 2024 per molti paesi dell'Unione che si collocano in modo netto sopra il livello del 3% (il livello nominale dell'indebitamento dell'Italia per il 2024 è del 4,3% e quello strutturale addirittura di 4,8 punti).

⁷ La correzione strutturale prevista nell'anno in corso per approssimare l'avanzo primario (che si prevede di raggiungere solo nel 2025, poiché il 2024 si registra ancora un disavanzo primario, pari a 0,4 punti di prodotto) è di 3,2 punti. In altre parole, si delinea una riduzione molto importante della differenza tra le entrate finali e le spese finali al netto della spesa per interessi (il triplo di quanto previsto nel quadro programmatico del DPB di ottobre 2023).

mostra una variazione strutturale inferiore alle previsioni⁸. Il debito pubblico, ridotto nel 2023 grazie all'inflazione, è destinato a crescere nel triennio 2024-2026 per poi diminuire leggermente nel 2027⁹.

La riattivazione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), sospeso per tre anni a causa della crisi pandemica, porterà a una manovra restrittiva per il periodo 2025-2027, che peraltro non avrà un carattere prociclico, dato il quadro macroeconomico moderatamente espansivo. Ciò si tradurrà in una correzione del profilo tendenziale che potrebbe avere effetti negativi sul sistema multilivello. Si ricorda che i Comuni hanno già contribuito all'equilibrio complessivo (con 300 milioni di euro) nell'ambito della manovra espansiva nel 2024.

Nei Comuni, gli investimenti sono raddoppiati nel periodo dal 2017 al 2023, raggiungendo oltre 16 miliardi di euro¹⁰. Questo risultato, utile per la riduzione del rapporto debito/PIL, deve essere protetto da una manovra restrittiva che potrebbe anche incidere gli investimenti comunali, nonostante la protezione che la nuova *governance* europea dovrebbe assicurare ai fondi trasferiti (un problema potrebbe porsi per le ingenti risorse rimodulate, uscite dal PNRR, di cui non è chiara la nuova fonte di copertura). In generale, come si è visto nel recente passato, le spese per investimenti sono le prime a essere sacrificate da manovre restrittive, poiché hanno meno protezioni tra diversi interessi in conflitto che trovano composizione nel bilancio.

Inoltre, la Sezione (nota vedi delibera n.18/2023) ha evidenziato criticità come la diffusa mancanza di un margine corrente per sostenere le realizzazioni e la capacità realizzativa, soprattutto nei Comuni più piccoli e con difficoltà finanziarie.

Il DEF per il 2024, anche se non espone il quadro programmatico, delinea alcune priorità per il prossimo triennio, come il rifinanziamento del taglio del cuneo fiscale sul lavoro.

La correzione prevista per il triennio 2025 – 2027 nel quadro tendenziale coincide per i primi due anni, con il *target* della procedura di infrazione (0,5 punti), mentre per il 2027 è doppia (1 punto). Il valore più elevato è necessario per conseguire l'obiettivo di indebitamento del 2027, che consentirebbe l'uscita dal braccio correttivo del Patto. Il peso degli interessi passivi, del cui aumento nel triennio era stata concordata la sterilizzazione, si è rivelato minore delle previsioni, per la discesa dell'inflazione e il conseguente processo di riduzione dei tassi di interesse avviato dalla Bce. Si tratta di mezzo punto di Pil (la differenza tra 4,4 del 2027 e 3,9 del 2024).

⁸ Il dato di consuntivo relativo al 2023 mostra una variazione strutturale di soli 1,4 punti rispetto ai 2,9 indicati come previsione nel DPB (e nell'ultima NADEF).

⁹ Il debito pubblico nel 2023 ha registrato una significativa flessione in termini di prodotto (dai 140,2 punti del DPB ai 137,3 del DEF) per effetto dell'inflazione, che ha accresciuto il valore nominale del denominatore. L'esaurimento della spinta inflazionistica produrrà nel 2024 e nel prossimo triennio l'effetto opposto: il debito crescerà nel 2024, nel 2025 e nel 2026 (rispettivamente 137,8, 138,9 e 139,8) per accennare una flessione (di soli 0,3 punti) nel 2027.

¹⁰ Gli investimenti comunali sono raddoppiati dal 2017 (punto più basso del recente passato) al 2023: da circa 8 mld. di euro a oltre 16 miliardi (come si rileva dai dati di cassa, fonte SIOPE). Un dato importante, nonostante il 2023 incorpori l'effetto della chiusura delle rendicontazioni della programmazione comunitaria 2014-20, prorogata anche a causa del Covid e stimabile 1,5 miliardi.

La manovra per il 2025-2027 sarà quindi essenzialmente una manovra lorda, implicando interventi coperti dalla riduzione di spese esistenti o dall'aumento delle entrate. Per stabilizzare le priorità della precedente manovra di bilancio, che ha visto misure di carattere permanente (cuneo fiscale e riduzione aliquote) finanziate solo per un anno, oltre a interventi di carattere orizzontale (tagli lineari per ministeri e comparti del sistema multilivello) e un programma di privatizzazioni pari ad un punto di prodotto, non facili da registrare a consuntivo, si delineano pertanto spazi molto ristretti.

Le politiche invariate richiederanno notevoli risorse finanziarie: 19,9 miliardi nel 2025, 23,1 miliardi nel 2026 e 25,1 miliardi nel 2027¹¹, cui si aggiungono i 10 miliardi di correzione già incorporati nel tendenziale. La riforma delle regole di bilancio dell'Unione Europea, completata nel 2024, introduce i Piani strutturali di bilancio di medio periodo (PSB), che sostituiranno i programmi di stabilità e i programmi nazionali di riforma¹². Questi piani, presentati ogni cinque anni, integreranno la programmazione di bilancio con le riforme strutturali e gli investimenti. Si tratta dell'aspetto più innovativo della riforma¹³. Nel caso in cui il paese, come nel caso dell'Italia, presenti dei valori superiori ai pilastri del PSC (che restano quelli consueti del 3% per il disavanzo e del 60% del debito, in rapporto al prodotto) deve inserire nel Piano un sentiero di aggiustamento capace di garantire una traiettoria decrescente del debito e del disavanzo. Tale dinamica deve essere mantenuta, a politiche invariate, nel decennio successivo al Piano di risanamento¹⁴.

Su impulso del Consiglio europeo la nuova *governance* è stata integrata con l'introduzione di due salvaguardie numeriche uniformi (che non si applicano in caso di procedura di infrazione): la diminuzione di un punto annuo di debito sul prodotto finché risulta superiore al 90% (e di mezzo punto tra il 60 e il 90); la diminuzione del disavanzo strutturale sul prodotto fino all'1,5% del prodotto, con un percorso di 0,4 punti percentuali nel caso di un Piano di 4 anni e di 0,25 punti annui, in caso di

¹¹ Come ha rilevato l'UPB nell'audizione sul DEF.

¹² La riforma del quadro di regole di bilancio dell'Unione è stata completata a ridosso delle elezioni europee del giugno 2024. I passaggi salienti dell'ultima fase sono stati: la proposta del 26 aprile 2023 della Commissione; l'accordo del 20 dicembre 2023 del Consiglio Ecofin sull'intero pacchetto (quadro preventivo, quadro correttivo, direttiva sui quadri di bilancio), con l'apporto di modifiche alla proposta della Commissione; l'accordo del 10 febbraio 2023 tra i due co-legislatori sul braccio preventivo, che rappresenta una sintesi tra il testo negoziato in Consiglio e le richieste di modifica del Parlamento europeo (co-legislatore del braccio preventivo); l'approvazione, il 23 aprile 2024, dei testi legislativi da parte del Parlamento europeo (incluso il parere sul braccio correttivo e sulla direttiva); infine l'approvazione finale del Consiglio del 29 aprile 2024 e l'entrata in vigore dal 30 aprile, giorno di pubblicazione sulla gazzetta ufficiale europea. Le modifiche alla direttiva dovranno essere recepite nella legislazione nazionale entro il 31 dicembre 2025.

¹³ L'aspetto più innovativo della riforma, presente nella proposta della Commissione, consiste nella scelta di «*tenere maggiormente conto della crescente eterogeneità delle posizioni di bilancio e del debito pubblico, nonché delle sfide economiche e di altre vulnerabilità tra gli Stati membri*». Questa diversificazione è affrontata con il rafforzamento della titolarità delle regole di bilancio da parte dei singoli paesi, attraverso i Piani strutturali di bilancio di medio periodo (PSB), che ciascuno dovrà presentare. I PSB sostituiranno i programmi di stabilità (PS), di natura congiunturale, attivati con l'avvio del PSC nel 1997 e i programmi nazionali di riforma (PNR), introdotti dalle modifiche del 2011 (*six pack*), di natura strutturale. In altre parole, la prima e la terza parte del DEF saranno unificate in un unico documento, che avrà la durata della legislatura (cinque anni), integrerà la programmazione di bilancio con le riforme strutturali e gli investimenti e sarà presentato entro il 30 aprile dell'anno precedente alla scadenza.

¹⁴ In altri termini, concluso il Piano la tendenza decrescente verso i parametri del PSC (o la stabilizzazione in caso del loro conseguimento) deve avverarsi senza ulteriori manovre nel lungo periodo (dieci anni). L'idea di fondo presuppone molti gradi di libertà: diversificazione per ciascun paese; forte livello di integrazione tra livello comunitario e nazionale per la condivisione del percorso; profili di lungo periodo caratterizzati da assenza (o non eccessiva frequenza) di *shock* esogeni, sia interni (stabilità dei governi nazionali), sia esterni (pandemie, quadro geopolitico, crisi finanziarie). Il modello prevede ovviamente la possibilità di rimodulazioni, ma diverrebbe difficilmente controllabile in caso di interferenze continue e sovrapposte.

Piano di 7 anni. Questi vincoli potrebbero limitare lo sviluppo economico dell'Unione, creando un circolo vizioso che alimenta minore crescita e, di conseguenza, riduce la possibilità di finanziare investimenti in disavanzo senza peggiorare il rapporto tra debito e prodotto.

La nuova *governance* finanziaria europea si focalizza sulla spesa primaria netta come unico indicatore di aggiustamento di bilancio, abbandonando il saldo strutturale corretto per il ciclo. Questo cambiamento mira a semplificare il monitoraggio e il controllo delle finanze pubbliche¹⁵.

Il monitoraggio si delinea piuttosto stringente. Ogni anno, entro il 30 aprile, i paesi dovranno presentare una Relazione sullo stato di attuazione del Piano, in cui rendere conto dell'andamento della spesa primaria netta sulla base dei dati Eurostat. Il superamento del profilo concordato, nel caso in cui si eccedano le soglie, registrate in un conto di controllo (0,3 punti di Pil su base annua e 0,6 su base cumulata), fa scattare la procedura di infrazione per eccesso di debito.

Nel complesso la nuova *governance* dovrebbe stimolare la capacità programmatoria a medio termine dei singoli Paesi e questo, per l'Italia, caratterizzata da una prassi ormai risalente appiattita su un orizzonte molto contratto, rappresenta uno stimolo positivo. Nel Codice di Condotta, in corso di elaborazione, saranno forniti ulteriori dettagli¹⁶.

Il DEF e la legislazione nazionale dovranno essere aggiornati per riflettere il nuovo quadro normativo, integrando il PSB e stabilendo un orizzonte di programmazione quinquennale. La legge di contabilità e la legge rinforzata del 2012 dovranno essere modificate per adattarsi ai nuovi requisiti.

Va ricordato al riguardo che dal 1999, gli enti territoriali italiani sono stati coinvolti nel conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dall'adesione al patto di stabilità e crescita europeo, attraverso il patto di stabilità interno. Questo strumento ha permesso a Regioni ed enti locali di contribuire significativamente agli obiettivi di finanza pubblica nazionale. Le regole del patto, trasmesse tramite la legge finanziaria (dal 2009 chiamata legge di stabilità), sono state modificate più volte, combinando vincoli di saldo con limitazioni sulla spesa, causando però rallentamenti nella spesa per investimenti.

¹⁵ Si abbandona il saldo strutturale corretto per il ciclo, che era stato introdotto con la riforma del 2005 e si era mostrato molto complesso da calcolare e da applicare. La spesa considerata esclude gli interessi, i trasferimenti UE, i cofinanziamenti, i sussidi di disoccupazione (legati al ciclo economico), le misure temporanee. Il profilo della spesa primaria netta è concordato con il Consiglio e deve essere coerente sia con il braccio preventivo sia con quello correttivo. Ciò significa che, una volta usciti dalla procedura di infrazione, il percorso di aggiustamento richiesto potrà essere maggiore. Il Piano normalmente è di 4 anni ma può essere esteso fino a 7 (scelta probabile per l'Italia una volta uscita dal braccio correttivo). La richiesta di estensione presuppone un programma vincolante di riforme e investimenti. Il consolidamento deve essere di norma lineare e gli impegni sufficientemente dettagliati per assicurare un adeguato monitoraggio. La presentazione dei piani dovrà avvenire, a regime, entro il 30 aprile dell'ultimo anno del Piano in vigore e sarà preceduta da trattative con la Commissione che, a sua volta, indicherà il sentiero di aggiustamento di riferimento, entro il 15 gennaio. Per la prima applicazione la Commissione ha presentato gli orientamenti preliminari entro il 21 giugno 2024 e gli stati potranno presentare i Piani entro il 20 settembre 2024.

¹⁶ Dal documento predisposto dall'UPB del 7 maggio 2024, in occasione dell'audizione sulla riforma della *governance* europea si rileva che «i Piani dovrebbero contenere informazioni dettagliate circa le voci di bilancio che rientrano nella definizione dell'indicatore unico di spesa primaria netta e il percorso di crescita previsto delle entrate pubbliche a politiche invariate insieme alle proiezioni del debito in rapporto al PIL. Inoltre, dovrebbero essere fornite informazioni sulle passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione e sulle passività potenziali con un impatto significativo sui bilanci pubblici, tra cui le garanzie pubbliche, i prestiti in sofferenza, le passività derivanti dalla gestione di società pubbliche, le spese e gli obblighi potenziali derivanti da sentenze giudiziarie e, per quanto possibile, informazioni sulle passività potenziali legate a catastrofi e clima. I PSB dovrebbero, infine, contenere un'analisi di come le variazioni delle principali ipotesi economiche influiscono sulla posizione di bilancio e sul debito dello Stato membro» (pag. 25).

L'introduzione dell'equilibrio di bilancio nella Costituzione con la legge costituzionale 1/2012 ha cambiato il paradigma di bilanciamento tra entrate e uscite per tutte le pubbliche amministrazioni, attraverso la modifica dell'articolo 81 sesto comma. Le modalità per raggiungere questo obiettivo sono state definite nella legge rinforzata, che offre indicazioni comuni e specifiche per ogni settore e richiede la partecipazione degli enti alla sostenibilità del debito pubblico. Il coordinamento della finanza pubblica è stato centralizzato, assegnando la competenza esclusiva a livello statale.

La legge rinforzata ha imposto vincoli alle autonomie locali, stabilendo criteri che la legge di bilancio deve osservare per garantire l'equilibrio tra entrate e spese e disciplinando il finanziamento dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali legate ai diritti civili e sociali. La dimensione quantitativa del contributo degli enti multilivello è stata determinata nelle leggi di bilancio a partire dal 2016 (legge 163). La crisi pandemica ha causato una forte recessione, ma la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) ha permesso di evitare politiche pro-cicliche che avrebbero ulteriormente depresso le economie già colpite, senza produrre effetti positivi per la finanza pubblica. Questo ha comportato la sospensione del vincolo di bilancio e l'adozione di misure mirate a sostenere gli enti locali e rilanciare l'economia, con particolare attenzione alla spesa per investimenti per colmare le disparità territoriali.

Il superamento del Patto di Stabilità Interno è stato seguito dall'alleggerimento dei vincoli imposti dalla legge n. 243/2012 su Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni. La nuova versione della legge, come per lo Stato, prevede il raggiungimento di un saldo pari o superiore a zero tra entrate e spese finali (legge n. 164 del 2016).

Inizialmente, l'avanzo di amministrazione e le accensioni di prestiti non erano considerate voci rilevanti per l'equilibrio, ma le limitazioni sull'uso dell'avanzo sono state rimosse grazie a varie sentenze della Corte costituzionale (a partire dalla l. n. 247/2017). La legge n. 145/2018 ha successivamente rivisto il meccanismo, stabilendo che gli enti si considerano in equilibrio basandosi sui saldi previsti dal d.lgs. n. 118/2011.

Nella deliberazione n. 20/SSRRCO/QMIG/2019, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno confermato che la disciplina dell'equilibrio finanziario degli enti territoriali del d.lgs. n. 118/2011 si integra con quella del "saldo di finanza pubblica" della legge n. 243/2012, necessaria per rispettare gli obiettivi europei. Pur mantenendo distinti i saldi sotto il profilo concettuale, essi devono essere applicati operativamente in modo congiunto.

La Ragioneria Generale dello Stato, con la circolare n. 5 del 9 marzo 2020, ha chiarito la distinzione tra "obblighi di fonte comunitaria" per l'intero comparto degli enti territoriali e "obblighi a carico del singolo ente". Gli obblighi comunitari richiedono un saldo di competenza non negativo tra entrate e spese finali, mentre gli obblighi per i singoli enti sono definiti dalla legge n. 145/2018, che considera il saldo complessivo delle entrate e spese, inclusi avanzo, fondo pluriennale vincolato e debito.

Al fine di garantire margini adeguati alla nuova assunzione di debito viene effettuato dalla Ragioneria generale dello stato un monitoraggio *ex ante* ed *ex post*. In caso di mancato rispetto *ex ante*, gli enti devono rivedere i bilanci per garantire l'equilibrio; se il mancato rispetto avviene *ex post*, devono adottare misure correttive nel triennio successivo. Il rispetto degli equilibri di bilancio per gli esercizi di previsione e rendiconti relativi agli anni 2020-2025 è stato attestato dalla Ragioneria con le circolari annuali dal 2021 al 2024.

Il vincolo del pareggio si applica a livello di comparto, e il monitoraggio dei bilanci preventivi mira a prevenire sforamenti che richiederebbero misure di rientro triennali senza sanzioni per i singoli enti. L'articolo 1, comma 1, del d.m. 25 luglio 2023 ha eliminato il prospetto dei vincoli di finanza pubblica dagli allegati obbligatori del bilancio di previsione.

Dal 2019, gli enti locali possono includere senza limitazioni, tra le entrate finali rilevanti nel saldo, l'avanzo di amministrazione, il Fondo pluriennale vincolato e le entrate da indebitamento, sia per rispettare il d.lgs. n. 118/2011 sia per contribuire alla manovra di finanza pubblica. Queste innovazioni mirano a semplificare i vincoli, favorendo la ripresa della spesa per investimenti.

Per il futuro le nuove regole europee impongono il rispetto dell'equilibrio di bilancio attraverso il controllo della spesa primaria netta. Questo si concilia con il principio del pareggio di bilancio delle regole contabili armonizzate, mantenendo un sistema basato sui limiti all'indebitamento. È da considerare, tuttavia, che la spesa degli enti territoriali non è molto flessibile e un aumento significativo delle entrate proprie non è facilmente realizzabile a causa della incompleta attuazione del federalismo fiscale¹⁷.

Uno scenario auspicabile potrebbe essere il mantenimento dell'attuale sistema con limiti all'indebitamento, prevedendo un monitoraggio e adeguamenti periodici a livello di comparto, senza un approccio dirigista, ma concertato con gli enti locali. Questo approccio dovrebbe favorire la stabilità finanziaria attraverso meccanismi a lungo termine, come l'istituzione di un fondo dedicato.

Un controllo basato sul tasso di crescita della spesa richiederebbe indicatori specifici *ex ante*, complicando il sistema contabile degli enti territoriali, specialmente quello dei Comuni. Sarebbe difficile valutare le variazioni discrezionali delle entrate e gestire le risorse accantonate, causando ulteriori complicazioni rispetto all'equilibrio di bilancio e alle ipotesi di autonomia differenziata.

Le nuove regole devono considerare la specificità degli enti territoriali nella riduzione del debito pubblico, mantenendo il pareggio a livello di singola amministrazione e analizzando attentamente i contributi al risanamento per evitare di comprimere servizi essenziali e investimenti. Un maggiore controllo di gestione potrebbe ottimizzare i processi produttivi degli enti territoriali senza tagli orizzontali.

¹⁷ Si rinvia, per approfondimenti, al testo dell'audizione al Parlamento della Sezione delle autonomie del 22 maggio 2024 sulle tematiche inerenti all'attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale.

La regola basata sul saldo rispetta maggiormente l'autonomia, permettendo agli enti di manovrare le entrate per aumentare la spesa e migliorare i servizi, mentre una regola focalizzata sulla spesa riduce l'autonomia degli enti¹⁸.

Il vincolo alla spesa primaria potrebbe restringere la possibilità di disporre dei necessari margini correnti per sostenere la spesa per investimenti e delle capacità necessarie per realizzarla, aggravando i divari infrastrutturali. L'allentamento dei vincoli di bilancio e le contribuzioni mirate hanno contribuito in modo efficace all'aumentato della spesa in conto capitale. Reintrodurre vincoli stringenti potrebbe compromettere la crescita. Tagli lineari potrebbero aumentare i divari territoriali, penalizzando gli enti virtuosi e ostacolando la crescita nelle aree svantaggiate. Una logica di compensazioni a livello regionale potrebbe essere più efficace.

L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, costituzionalmente garantita, si manifesta attraverso la gestione delle risorse disponibili, dove è preferibile un vincolo sul saldo piuttosto che sulla spesa. Misure di contenimento potrebbero stimolare l'incremento delle entrate manovrabili, ma ciò è limitato per Regioni e Comuni a causa della mancata attuazione del federalismo fiscale. La crescita inerziale delle entrate non discrezionali è limitata, specialmente per i Comuni.

Sebbene le entrate locali siano diventate più elastiche con lo sblocco della leva fiscale, i margini di manovra restano ridotti. Gli enti territoriali possono incrementare la spesa con misure fiscali discrezionali, ma lo spazio per tali manovre è ristretto.

La manovra per il 2025-2027 potrebbe imporre correzioni rilevanti per gli enti locali per mitigare i cui effetti dovrebbero essere adottate misure di sostegno per gli investimenti, concentrando le risorse sugli interventi per lo sviluppo sostenibile e rafforzando la programmazione per garantire un adeguato svolgimento della funzione allocativa.

1.2 La manovra di finanza pubblica per il 2023 e l'uscita dalla fase emergenziale

Le misure di contrasto alla crisi sanitaria e di sostegno all'economia introdotte negli anni appena trascorsi hanno comportato una politica espansiva della spesa rivolta anche a favore degli enti locali che si sono trovati a dover fronteggiare costi imprevisi, in particolare derivanti da aumenti di materie prime e da altri fattori.

A garantire la copertura della spesa corrente emergenziale, dilatata per effetto di fattori esogeni, è stata varata una serie composta di misure per superare le prevedibili difficoltà finanziarie, accomunate dalla finalità di tutela del tessuto socioeconomico.

¹⁸ In tal senso, da ultimo la Corte costituzionale nella sentenza n. 63 del 2004.

Tuttavia, la cifra complessiva dei provvedimenti varati nel 2023 non ha avuto solamente effetti sul fronte delle entrate; infatti, alcune misure hanno comportato anche un saldo negativo per gli enti. Oltre a ciò, tuttavia, è da considerare che le misure hanno avuto in molti casi effetto temporaneo e limitato quanto agli esercizi considerati, mentre altre rivestono carattere permanente.

Una distinzione di fondo va operata tra le misure che hanno un effetto positivo sul bilancio e quelle di segno opposto. La previsione di una compensazione Imu per i proprietari di alloggi occupati introdotta dai commi 81 e 82 della legge di bilancio 2023¹⁹ (legge 29 dicembre 2022, n. 197) ha avuto un effetto positivo, in quanto ha potuto conferire maggiore certezza dei previsti importi d'entrata.

Un ulteriore intervento economico di sostegno da parte dello Stato è disciplinato altresì dai commi 607, 608 e 609 pari a 10 milioni di euro a favore dei Comuni di piccole dimensioni (inferiori ai 5.000 abitanti) a vocazione turistica. Generalmente, questi Comuni si trovano situazioni di bilancio migliori rispetto ad altri enti di pari dimensioni, pertanto, tali maggiori entrate potrebbero tradursi in maggiori servizi legati allo sviluppo turistico.

La disciplina finanziaria per il 2023 contempla anche l'introduzione di una correzione di natura temporanea per lenire gli effetti della *spending review* (d.l. n. 66/2014): il comma 774 interviene, infatti, con ulteriori risorse economiche ai fini della correzione del riparto dei fondi a fronte del prelievo disposto dal d.l. n. 66/2014 che ha esaurito la sua finalità riduttiva nell'anno 2019.

Il comma 786 stabilizza il contributo di 110 milioni di euro riconosciuto ai Comuni per il ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della Tariffa per i servizi indivisibili (che si affianca quello previsto, per le medesime finalità di ristoro Tasi, dalla legge di bilancio per il 2019 nell'importo di 190 milioni di euro annui per il periodo 2019-2033: art. 1, cc. 892-895, l. n. 145/2018), che porta la quota ristorativa a complessivi 300 milioni di euro annui, almeno fino al 2033 con la prospettiva di permettere agli enti locali, nell'intero periodo del bilancio di previsione (2023-2025), di inserire la compensazione del minore gettito. Tale ultimo contributo è, peraltro, vincolato al finanziamento di piani di sicurezza a valenza pluriennale finalizzati alla manutenzione di strade, scuole ed altre strutture di proprietà comunale.

Nella direzione opposta a quella di sostegno finanziario svolta dalle misure sopra descritte, si pone una serie di interventi anch'essi contemplati dalla legge di bilancio.

Rileva in particolare la facoltà per gli enti locali di rinunciare, entro il 31 gennaio, ai debiti di importo fino a mille euro comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015.

¹⁹ Al fine di evitare ai proprietari di alloggi occupati, di cui non hanno di fatto la disponibilità è stata introdotta una esenzione con compensazione del mancato gettito per gli enti locali che, altrimenti, vedrebbero diminuite le loro entrate.

I commi 227 e 228 si occupano rispettivamente degli effetti per gli enti locali sullo stralcio dei debiti e delle sanzioni amministrative al codice della strada²⁰, non incidendo tuttavia sulle quote capitali del debito e concedendo la possibilità di distribuire gli effetti negativi sugli equilibri di bilancio su cinque esercizi futuri.

Nella stessa direzione, il comma 497 sospende, in ragione della crisi finanziaria in atto, l'incremento biennale previsto in materia di sanzioni al codice della strada.

Il comma 775 consente anche per l'anno 2023 agli enti locali, che avessero certificato un avanzo libero, di poterlo utilizzare in deroga alle disposizioni del testo unico. Si tratta di una misura di carattere congiunturale che viene incontro alle difficoltà finanziarie degli enti locali, ma che potrebbe incidere sulla capacità di resilienza finanziaria sui futuri esercizi finanziari.

Altra questione rilevante riguarda la distinzione tra i contenuti della manovra della legge di bilancio 2023 che si riflettono strutturalmente sulle entrate degli enti locali, rispetto alle previsioni normative che assumono carattere contingente. In termini più generali, il raggiungimento di una situazione stabile di equilibrio del bilancio comporta l'adozione di misure strutturali che evitino il riproporsi di situazioni di criticità, garantendo in prospettiva un equilibrio economico-finanziario durevole²¹. Infatti, il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio *«impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio»*²².

Come in precedenza rilevato, la previsione di compensazione Imu per i proprietari di alloggi occupati si riflette positivamente e strutturalmente sulle entrate degli enti locali, grazie alla maggiore certezza di tali importi d'entrata; tuttavia, altre previsioni hanno una caratteristica contingente e non strutturale. La possibilità di stralciare i debiti e le sanzioni amministrative al codice della strada provoca una riduzione delle entrate, i cui effetti si proiettano su un arco quinquennale. Anche l'utilizzo dell'avanzo, maturato a seguito dei risparmi gestionali dei precedenti esercizi per far fronte a esigenze correnti, rappresenta una misura che può incidere sulla stabilità finanziaria dell'ente.

²⁰ Per le sanzioni amministrative per violazione del codice della strada l'annullamento opera solo per gli interessi comunque denominati e, non, per le sanzioni e le somme maturate a titolo di rimborso delle spese per le procedure esecutive e di notificazione della cartella di pagamento, le quali restano integralmente dovute.

²¹ Cfr. Sezione delle autonomie n. 5/SEZAUT/2018/INPR), venendo in rilievo a tale riguardo profili attinenti alla dinamicità dei profili afferenti agli equilibri contabili che attengono alle poste iscritte in bilancio. Il precetto di cui all'art. 81 della Costituzione, infatti, «attiene ai limiti sostanziali che il Legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa». Corte cost. n. 1/1966).

²² L'articolazione teleologica del precetto costituzionale, traducibile, «sotto il profilo dinamico, nella continua ricerca degli equilibri - il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva, cioè l'equilibrio di bilancio ex post, corrisponde all'assenza di un disavanzo al termine dell'esercizio finanziario. Ciò comporta non solo la conseguente difficoltà conseguente di operare una programmazione di bilancio da parte delle amministrazioni territoriali, ma anche l'ineffettibile dovere di adottare «appropriate variazioni del bilancio di previsione (Corte cost 250/2013) da parte dell'amministrazione la quale non deve limitarsi a valutare le variazioni, dovute anche a eventi straordinari, della situazione di squilibrio originariamente rappresentata dall'ente ed idonee a determinare un miglioramento o un peggioramento della stessa e, quindi, un adattamento del percorso di riequilibrio (Sezione delle autonomie n. 5/SEZAUT/2018/INPR), ma deve anche tener conto di eventuali errori di previsione nella manovra di bilancio».

Costituiscono misure temporanee anche gli aiuti ai Comuni di piccole dimensioni (inferiori ai 5.000 abitanti) a vocazione turistica, così come l'introduzione di una correzione per diminuire gli effetti della *spending review* (d.l. n. 66/2014), in quanto individuano maggiori entrate, non strutturali.

La previsione dei cc. 330 e seguenti della legge di bilancio 2023 opera sul fronte delle entrate per un arco di tempo limitato, prevedendo un emolumento accessorio *una tantum* per un importo complessivo non superiore a un miliardo di euro (per tutti i comparti), per sopperire all'insufficienza dell'indennità di vacanza contrattuale e in considerazione dell'evolversi dell'inflazione²³.

Il carattere temporaneo connota anche i contenuti del comma 787 che definisce l'esatto periodo triennale ai fini dell'incremento dell'imposta di soggiorno.

Per alleviare i costi connessi alla spesa energetica, come già avvenuto nell'anno 2022, sono stati adottati interventi a favore degli enti locali, erogando contributi nell'ambito di una serie di azioni necessarie per mitigare gli effetti della crisi pandemica e delle tensioni internazionali il cui perdurare ha inciso sul livello dei prezzi.

In particolare, l'art. 1, co. 29 della legge n. 197/2022 ha previsto un contributo straordinario pari a 400 milioni di euro per l'anno 2023, al fine di garantire la continuità dei servizi per ovviare all'incremento della spesa energetica causato dal contesto geopolitico, ripartito per 350 milioni di euro in favore dei Comuni e 50 milioni di euro in favore delle Città metropolitane e delle Province²⁴.

Fino al mese di marzo 2023 è intervenuto un primo intervento economico per compensare le maggiori spese dovute all'evoluzione dei prezzi di energia e gas, mentre restano irrisolte le criticità che riguardano, l'aumento dei prezzi su beni e servizi oltre che sui quadri economici delle opere pubbliche. Potrebbe essere necessario adottare misure di sostegno per non rischiare di indebolire la situazione finanziaria degli enti locali a fronte di cospicui investimenti autorizzati dal Piano nazionale di ripresa e di resilienza.

Un altro gruppo di misure riveste un carattere più strettamente contabile, pur non essendo prive di ricadute in termini di gestione.

Una prima disposizione riguarda il rinvio al 30 aprile 2023 del termine per l'approvazione del bilancio di previsione, a conferma della difficoltà di garantire una adeguata programmazione di bilancio²⁵.

Il comma 789 interviene per chiarire la competenza della gestione delle anticipazioni di liquidità nell'ambito della procedura di dissesto.

²³ Il contributo è da ripartire con uno o più decreti del Ministero dell'economia sulla base degli stipendi erogati nell'importo del 1,5%, determinando alla quantificazione per tutte le amministrazioni.

²⁴ Tali fondi sono stati distribuiti ai singoli enti (d.m. Interno - Finanza Locale, 19/5/23) proiettando la spesa storica del periodo 2018-2022 per la componente relativa all'energia (elettricità e gas naturale), in base alle risultanze della banca dati SIOPE, al 2023.

²⁵ La programmazione e la correlata rendicontazione sono elementi necessari per custodire dinamicamente l'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio in termini coordinati al fine di garantire la corretta determinazione delle risultanze gestionali oggetto del sindacato di legittimità-regolarità della Corte dei conti (Corte cost. n. 235/2017).

Sul punto la Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 8/2022 ha precisato che: «*La gestione delle anticipazioni di liquidità erogate dalla Cassa Depositi e Prestiti per l'estinzione di debito pregresso ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 35/2013 e di successivi interventi normativi, contratte dall'ente prima del 31 dicembre dell'anno antecedente la dichiarazione di dissesto, ricade nella competenza dell'Organo Straordinario di Liquidazione, in quanto relative ad atti o fatti verificatisi antecedentemente alla dichiarazione di dissesto; non ricorre nella fattispecie la deroga alla competenza dell'OSL di cui all'art. 255 del Tuel, in quanto le stesse, oltre a non costituire indebitamento ai sensi dell'art. 119 della Cost., non sono assistite da delegazione di pagamento ex art. 206 Tuel, ma da altre forme di garanzia stabilite nei modelli di contratto tipo*».

La norma ha, quindi, attribuito alla gestione ordinaria la competenza sui rimborsi delle anticipazioni di liquidità ricevute (anteriormente alla dichiarazione di dissesto) dagli enti locali in dissesto finanziario per far fronte al pagamento dei propri debiti commerciali. Viene poi precisato, modificando l'art. 255, co. 10, del d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico degli enti locali - Tuel), che non compete all'organo straordinario di liquidazione l'amministrazione delle anticipazioni di liquidità (previste dal d.l. 8 aprile 2013, n. 35 e dal d.l. 19 maggio 2020, n. 34) e di strumenti finanziari assimilabili.

Da ricordare al riguardo che a decorrere dall'esercizio 2021, è stata resa possibile la riduzione del FAL solo in sede di rendiconto, per un importo pari alla quota annuale rimborsata, che, a sua volta, potrà essere applicata al bilancio di previsione dell'anno successivo, senza tuttavia poter essere utilizzata per finanziare la spesa annuale di rimborso del prestito.

Un ultimo intervento di segno positivo, ma non strutturale, riguarda la distribuzione di risorse ulteriori, pari a 2 milioni di euro per l'anno 2023, a sostegno dei Comuni in piano di riequilibrio con popolazione fino a 35.000 abitanti, previsto dal comma 790.

Si tratta di un intervento non sistematico che comunque prosegue nella direzione di offrire sostegno agli enti, specie in relazione alle dimensioni (in questo caso piccoli e medi), per uscire dalle situazioni di criticità, nella considerazione che spesso il risanamento avviato non riesce a sortire l'effetto atteso e rappresenta una fase prodromica al dissesto.

1.3 Premessa metodologica

Le considerazioni espresse nella "Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali" sono il risultato dello studio e dell'elaborazione dei dati di Rendiconto acquisiti dalla Banca dati della Pubblica Amministrazione (Bdap-Bilanci Armonizzati), di cui all'art. 13, l. 31 dicembre 2009, n. 196.

Le analisi sulla gestione finanziaria derivano, principalmente, dai dati presenti in Bdap rielaborati attraverso il *datamart* della Corte dei conti MONET (Monitoraggio enti Territoriali) all'interno del sistema conoscitivo CONOSCO.

Al fine di assicurare integrale affidabilità all'insieme di enti considerato, sono stati applicati tutti i controlli di "coerenza" (così come definiti in Bdap), volti a verificare la congruenza di importi presenti in quadri di riferimento diversi nell'ambito dello stesso documento contabile, con l'esclusione dei controlli sui prospetti del conto economico e dello stato patrimoniale nel biennio di riferimento 2021-2022. Si perviene all'individuazione del *panel* finale di enti, oggetto di indagine nella presente relazione, per un totale complessivo di 7.441 enti, così suddivisi: n. 7.343 Comuni; n. 84 Province; n. 14 Città metropolitane (aggiornamento al 22 marzo 2024).

Le elaborazioni sono rappresentate per tipologia di ente e le aggregazioni per le analisi che riguardano nello specifico i Comuni, sono state effettuate per Regione e per fascia di popolazione di appartenenza (in tutto 8 fasce di popolazione²⁶).

Si specifica, inoltre, che gli importi presenti nelle tabelle, espressi in migliaia di euro, possono riportare lievi differenze nei totali a causa degli arrotondamenti.

Questo *panel* di enti oggetto di indagine, così determinato, è rappresentativo del totale nazionale degli enti esistenti negli esercizi di competenza, con percentuali di rappresentazione degli enti estratti rispetto al totale del numero di enti e della popolazione, espresse sia per Regione (per lo più superiori al 90%), che per fascia di popolazione (tutte superiori al 90%), come mostrato nelle Tabelle seguenti: per i Comuni oggetto di indagine a livello nazionale è rappresentato il 94% del totale degli enti che hanno inviato il rendiconto in Bdap alla data di osservazione e il 92,9% del totale nazionale dei Comuni esistenti (n. 7.343 su n. 7.904 enti).

²⁶ Fascia 1 - fino a 1.000 abitanti; fascia 2 da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3 da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4 da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5 da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6 da 60.001 a 100.000; fascia 7 da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8 oltre 250.000 abitanti. Il numero di abitanti si riferisce alla popolazione al 31/12/2021, ad eccezione degli enti di nuova istituzione per i quali è stata considerata la popolazione al 31/12/2022.

Tabella 1/EELL/COM - Comuni presenti nel biennio 2021-2022 - Suddivisione per Regione

Descrizione Regione	Comuni oggetto di indagine	Popolazione Comuni oggetto di indagine	Comuni con rendiconto acquisito in Bdap	Popolazione Comuni con rendiconto acquisito in Bdap	% numerosità enti	% popolazione
Valle d'Aosta	73	122.928	74	123.360	98,6	99,6
Piemonte	1.138	4.071.580	1.180	4.254.597	96,4	95,7
Lombardia	1.413	9.421.829	1.502	9.931.794	94,1	94,9
Liguria	215	1.393.386	234	1.509.227	91,9	92,3
Provincia autonoma di Trento	164	538.633	165	540.688	99,4	99,6
Provincia autonoma di Bolzano	105	493.755	115	530.911	91,3	93,0
Veneto	551	4.818.092	563	4.847.745	97,9	99,4
Friuli-Venezia Giulia	190	1.098.190	213	1.192.284	89,2	92,1
Emilia-Romagna	310	3.763.415	330	4.425.366	93,9	85,0
Toscana	248	3.225.013	273	3.663.191	90,8	88,0
Umbria	87	832.467	91	858.713	95,6	96,9
Marche	220	1.467.892	225	1.487.150	97,8	98,7
Lazio	351	5.455.453	377	5.712.816	93,1	95,5
Abruzzo	292	1.184.961	303	1.273.756	96,4	93,0
Molise	120	267.937	136	292.150	88,2	91,7
Campania	500	5.098.045	544	5.538.400	91,9	92,0
Puglia	248	3.822.547	257	3.922.941	96,5	97,4
Basilicata	121	507.047	130	540.244	93,1	93,9
Calabria	353	1.665.427	398	1.841.787	88,7	90,4
Sicilia	300	3.962.107	326	4.184.151	92,0	94,7
Sardegna	344	1.450.471	374	1.580.206	92,0	91,8
Totale	7.343	54.661.175	7.810	58.251.477	94,0	93,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; aggiornamento al 22 marzo 2024

Tabella 2/EELL/COM - Comuni presenti nel biennio 2021-2022 - Suddivisione per fasce di popolazione

Fasce di popolazione	Comuni oggetto di indagine	Popolazione Comuni oggetto di indagine	Comuni con rendiconto acquisito in Bdap	Popolazione Comuni con rendiconto acquisito in Bdap	% numerosità enti	% popolazione
Fascia 1	1.883	1.016.484	1.997	1.077.393	94,3	94,3
Fascia 2	3.275	8.092.206	3.489	8.602.765	93,9	94,1
Fascia 3	1.080	7.635.673	1.145	8.102.596	94,3	94,2
Fascia 4	645	8.915.871	681	9.412.615	94,7	94,7
Fascia 5	370	12.263.414	401	13.277.271	92,3	92,4
Fascia 6	49	3.777.686	53	4.119.383	92,5	91,7
Fascia 7	30	4.407.748	32	4.719.519	93,8	93,4
Fascia 8	11	8.552.093	12	8.939.935	91,7	95,7
Totale	7.343	54.661.175	7.810	58.251.477	94,0	93,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; aggiornamento al 22 marzo 2024

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti. Nella 8ª fascia non è rientrato nell'insieme esaminato il Comune di Bologna, per la presenza di errori di coerenza nel rendiconto 2021 alla data di osservazione.

Per quanto attiene alle Province, dopo aver applicato i controlli di coerenza, con piccole soglie di tollerabilità, sono ricomprese nel gruppo di enti oggetto di analisi, n. 84 Province che rappresentano quasi la totalità (97,7%) di quelle che hanno inviato il rendiconto in Bdap e del Totale Italia²⁷ (n. 86 enti).

Tabella 3/EELL/PROV - Province presenti nel biennio 2021-2022 - Suddivisione per Regione

Regioni	N. Province oggetto di indagine	Popolazione Province oggetto di indagine	N. Province con invio rendiconto in Bdap	Popolazione Province con invio rendiconto in Bdap	% numerosità enti	% popolazione
Piemonte	7	2.047.980	7	2.047.980	100,0	100,0
Lombardia	11	6.728.374	11	6.728.374	100,0	100,0
Liguria	3	691.825	3	691.825	100,0	100,0
Veneto	6	4.010.829	6	4.010.829	100,0	100,0
Emilia-Romagna	8	3.414.554	8	3.414.554	100,0	100,0
Toscana	8	2.414.722	9	2.675.931	88,9	90,2
Umbria	2	858.812	2	858.812	100,0	100,0
Marche	5	1.487.150	5	1.487.150	100,0	100,0
Lazio	4	1.498.008	4	1.498.008	100,0	100,0
Abruzzo	4	1.275.950	4	1.275.950	100,0	100,0
Molise	2	292.150	2	292.150	100,0	100,0
Campania	4	2.636.044	4	2.636.044	100,0	100,0
Puglia	5	2.696.157	5	2.696.157	100,0	100,0
Basilicata	2	541.168	2	541.168	100,0	100,0
Calabria	4	1.333.327	4	1.333.327	100,0	100,0
Sicilia	6	1.943.594	6	1.943.594	100,0	100,0
Sardegna	3	965.349	4	1.165.725	75,0	82,8
Totale	84	34.835.993	86	35.297.578	97,7	98,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; aggiornamento al 22 marzo 2024

Sono state escluse dall'insieme esaminato, per la presenza di errori di coerenza, le Province di Nuoro e di Siena.

Le 14 Città metropolitane (per riferimento si riporta la popolazione per ente) esistenti nel biennio considerato risultano acquisite correttamente in Bdap e hanno, altresì, superato tutti i successivi controlli previsti, compresi quelli di coerenza.

²⁷ Nel Totale Italia sono comprese 80 Province e 6 Liberi consorzi comunali.

Tabella 4/EELL/CM - Città metropolitane - Biennio 2021-2022

Denominazione ente	Popolazione
Città metropolitana di Bari	1.226.784
Città metropolitana di Bologna	1.010.812
Città metropolitana di Cagliari	421.688
Città metropolitana di Catania	1.077.515
Città metropolitana di Firenze	987.260
Città metropolitana di Genova	817.402
Città metropolitana di Messina	603.229
Città metropolitana di Milano	3.214.630
Città metropolitana di Napoli	2.988.376
Città metropolitana di Palermo	1.208.991
Città metropolitana di Reggio Calabria	522.127
Città metropolitana di Roma Capitale	4.216.874
Città metropolitana di Torino	2.208.370
Città metropolitana di Venezia	836.916
Totale 14 enti	21.340.974

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; aggiornamento al 22 marzo 2024

Inoltre, per analisi specifiche condotte su determinati quadri, è stato necessario inserire alcuni controlli integrativi, all'esito dei quali l'insieme di enti è stato ridimensionato per consentire maggiore affidabilità alle singole indagini. Per le valutazioni sul "patrimonio", infatti, sono stati considerati solo gli enti che presentano l'importo del "totale attivo" (stato patrimoniale attivo) valorizzato e corrispondente al "totale passivo" (stato patrimoniale passivo)²⁸. Utilizzando tale criterio, sono risultati coerenti un numero complessivo di n. 7.376 enti (di cui n. 7.278 Comuni, n. 84 Province, n. 14 Città metropolitane).

Per i dati di Cassa è stato utilizzato un cruscotto creato dalla Sezione delle autonomie che fa riferimento ai dati SIOPE, così come acquisiti con *download* massivo e rielaborati in forma di dati annuali con l'applicativo LEMAnS²⁹. Rappresentano oggetto di indagine gli incassi e i pagamenti dei Comuni registrati in SIOPE negli esercizi 2019 -2023³⁰.

Le informazioni relative ai tempi di pagamento dei debiti commerciali sono state estratte dal Cruscotto disponibile in Bdap con aggiornamento ad aprile 2024³¹.

Per l'analisi sulla spesa di investimento è stata utilizzata anche la banca dati Bdap-MOP (Monitoraggio delle Opere Pubbliche), come declinato nel d.lgs. n. 229/2011; tale banca dati nasce per mettere a disposizione degli operatori un quadro completo degli investimenti pubblici, anche grazie all'interoperabilità tra sistemi, resa possibile dall'utilizzo di un codice identificativo dell'opera (CUP) rilasciato dal DiPe, su richiesta dei

²⁸ Per ricomprendere il maggior numero di enti possibile, gli importi relativi al 2021, qualora mancanti nei prospetti SP rendiconto 2022, sono stati integrati con i dati provenienti dal rendiconto 2021.

²⁹ È stato sviluppato presso le SSRR uno strumento (codificato nel linguaggio di programmazione R), denominato LEMAnS (Lettura, Estrazione, Merge, AggregazioNe dati SIOPE), che fornisce estrema flessibilità nella gestione dello scarico massivo e aggiornamento dei dati SIOPE, sia per i pagamenti che per le entrate.

³⁰ Con aggiornamento al 6 giugno 2024.

³¹ Cruscotto fatture e pagamenti della PA per beni e servizi.

soggetti attuatori. L'esame preliminare delle informazioni contenute nella MOP rivela diverse incongruenze, carenze e non sufficiente validabilità di alcuni dati presenti nel sistema.

Per poter procedere ad una loro analisi, si è reso necessario un processo tracciabile di esclusione di record, rispetto a quanto disponibile nel *dataset* completo, sulla base di controlli multipli di coerenza, affiancati in alcuni casi da una verifica delle caratteristiche descrittive di CUP individuali. In termini generali, per mantenere l'interpretabilità dei risultati presentati, si sono esclusi, solo per fare qualche esempio, i CUP per i quali i pagamenti registrati siano negativi, o per i quali l'anno dell'ultimo pagamento risulti anteriore al 1990, o CUP ai quali siano associati un numero di CLP superiore a 140 (dopo verifica) o, ancora, che riportino pagamenti superiori al finanziamento.

Le analisi riportate per la spesa di investimento sono state svolte su un'ulteriore selezione, pervenendo ad un *panel* di CUP prenotati tra il 2019 e il 2023, i cui soggetti titolari/attuatori sono Comuni, che abbiano un finanziamento valorizzato e superiore a 1000 euro e per i quali sia indicata l'ultima fase effettiva dell'iter procedurale.

Infine, la rilevazione dei debiti fuori bilancio e degli oneri da contenzioso è stata effettuata attraverso la somministrazione di un questionario mirato, utilizzando la piattaforma *LimeFit*³², che ha consentito l'acquisizione (alla data del 5 giugno 2024) delle informazioni relative agli esercizi 2021 e 2022. Pertanto, risultano pervenuti per il 2021 i questionari relativi a n. 7.547 Comuni, n. 86 Province e n. 14 Città metropolitane e per il 2022 i questionari di n. 7.390 Comuni, n. 85 Province e n. 14 Città metropolitane. Inoltre, per alcune analisi sono stati elaborati anche i questionari relativi agli esercizi dal 2016 al 2020, già acquisiti.

Da ultimo, con riguardo all'analisi sui dissesti e sui piani di riequilibrio, da anni si confrontano i dati disponibili in Sezione delle autonomie con quelli provenienti dal Ministero dell'Interno³³, Direzione centrale per la finanza locale, alla fine di ogni anno solare.

³² Interfaccia di amministrazione *LimeFit* Corte dei conti.

³³ Quest'anno l'analisi è stata effettuata, anche confrontando i risultati con la banca dati sulle criticità finanziarie degli enti locali italiani dell'Università Ca' Foscari di Venezia, Dipartimento di economia, con cui la Sezione delle autonomie ha stipulato una apposita Convenzione.

PARTE II - I Comuni

2 LE ENTRATE DEI COMUNI

2.1 Premessa

Nel triennio 2021-2023, ormai definitivamente superata l'emergenza sanitaria, le finanze comunali hanno intrapreso un lento cammino di ripresa, che ha consentito di ridurre quell'azione di sostegno statale – confluita soprattutto nei trasferimenti del Titolo 2 – il cui ammontare, nel triennio 2021-2023, è quasi ritornato ai livelli pre-pandemici.

Per lo sviluppo delle entrate proprie degli enti locali rileva l'attuazione della delega per la riforma fiscale prevista dalla legge 9 agosto 2023, n. 111, che ha previsto, sotto il versante degli enti locali, che il legislatore delegato potrà, fra l'altro, «razionalizzare e riordinare i singoli tributi locali, con particolare riferimento ai soggetti passivi, alla base imponibile, al numero delle aliquote, alle esenzioni e alle agevolazioni fiscali, salvaguardandone la manovrabilità a garanzia del mantenimento della dimensione complessiva dei gettiti e degli equilibri di bilancio» (art. 14).

Al di là di una revisione organica delle imposte comunali – che per ora non sembra all'orizzonte – i primi due decreti attuativi della riforma (d.lgs. n. 219/2023 e n. 220/2023) avranno un impatto sugli enti locali, dal momento che tali atti modificano, in generale, lo Statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212) e il contenzioso tributario. In particolare, il novellato art. 1 dello Statuto dispone, al comma 3, che gli enti regolano la materia secondo i (nuovi) principi stabiliti dalla legge. Il successivo comma 3-bis prevede che le nuove disposizioni valgano come principi per gli enti locali, che adeguano gli ordinamenti. Infine, il comma 3-ter precisa che gli enti locali non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate dalle disposizioni di cui al comma 3-bis.

In questo quadro, i Comuni saranno chiamati nel prossimo esercizio ad una verifica dei propri regolamenti, in specie per quanto riguarda le norme su contraddittorio, tutela dell'affidamento, *ne bis in idem*, proporzionalità e autotutela. Questi adempimenti dovrebbero essere attivati tempestivamente onde evitare un rallentamento dell'attività accertativa e un appesantimento degli adempimenti a carico degli uffici tributari.

Rileva altresì il processo di riforma federalista, ancora incompiuto, che nel triennio oggetto di osservazione ha effettuato alcuni passi in avanti. In particolare, la legge di bilancio 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197) al fine di attuare l'autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., ha istituito una Cabina di regia (art. 1, comma 793, lett. c), supportata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2023 è stato istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (Livelli

Essenziali delle Prestazioni), incaricato di fornire supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite alla stessa nell'ambito della determinazione dei LEP. Tale Comitato ha presentato un rapporto finale il 30 ottobre 2023, individuando un possibile perimetro di diritti (ad esempio in materia di salute e sicurezza sul lavoro; istruzione; comunicazione; ricerca e innovazione; governo del territorio; giustizia) che costituiscono LEP.

Le conseguenze finanziarie della pandemia - a differenza di quanto accaduto per le entrate di parte corrente - sono state determinanti, attraverso l'approvazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nell'imprimere una netta accelerazione alle entrate di parte capitale degli enti territoriali. Dai dati di cassa dei Comuni si osserva una crescita anche per il 2023: gli incassi per i contributi in conto capitale arrivano a circa 10,7 mld. Tale andamento, come emerge dall'esame dei dati di bilancio 2021- 2022, era già osservabile nel biennio precedente nel quale i "contributi agli investimenti", ossia la voce nella quale confluiscono i fondi del PNRR, è cresciuta di oltre 3 mld di euro su base annuale.

Nel 2023 le entrate del Titolo 3 riportano un andamento dinamico in netta ripresa, a motivo del venir meno del periodo di *lockdown* e del ripristino delle attività e dei servizi alla collettività resi verso tariffa; ciò produce incassi superiori a quelli del periodo anteriore alla pandemia.

Un pari dinamismo non si osserva per le entrate del Titolo 1 che non mostrano nel triennio grandi oscillazioni; i flussi di cassa del 2023 evidenziano, anzi, che le entrate connesse all'Imu - ossia il caposaldo su cui poggiano le entrate proprie comunali - nell'ultimo anno sono in lieve discesa su tutto il territorio nazionale. Questa sostanziale invarianza riflette la staticità delle rendite catastali, che costituiscono la base imponibile dell'Imu; può essere inoltre spiegata tenendo presente che lo sforzo fiscale dei Comuni sembra aver quasi ovunque raggiunto il suo limite massimo³⁴ (sul punto si veda, *amplius*, il paragrafo 2.3.1. del presente referto); *rebus sic stantibus*, solo un efficientamento del processo delle riscossioni potrebbe assicurare un aumento effettivo (ossia in termini di cassa) delle entrate per tributi propri.

Da questo punto di vista, sussistono margini di miglioramento. Per il Titolo 1, in cui confluisce il principale tributo comunale ossia l'Imu, l'esame dei bilanci del biennio 2021-2022 restituisce un quadro in cui gli introiti per cassa coprono mediamente il 75% dell'accertato di competenza. Ciò significa che in media circa un quarto delle entrate accertate si trasforma in residuo attivo. I residui del titolo 1, a loro volta, sono mediamente riscossi in circa quattro anni. Essendo dati medi, in alcune zone del Paese (in particolare, nel Sud) le riscossioni procedono ancor più faticosamente e lentamente.

La situazione delle riscossioni per il Titolo 3 è ancora meno confortante. In media, le percentuali di riscossione coprono circa il 65% dell'accertato, ma vi sono zone (come la Calabria o la Campania) dove

³⁴ Cfr. Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, 29 maggio 2024.

gli incassi di competenza non superano il 35-45%. Inoltre, i residui vengono smaltiti ad un tasso medio del 16% annuo, il che significa un tempo medio di smaltimento (ossia di incasso o di cancellazione dalle scritture contabili per riaccertamento del credito) di circa sei anni.

2.2 Le riscossioni delle entrate di parte corrente nel triennio 2021-2023 (dati SIOPE)

Come è noto, il sistema della fiscalità comunale, che nel corso degli anni è stato reso estremamente stratificato e complesso, attualmente poggia principalmente sull'imposta municipale propria-Imu (nella quale è confluita la Tasi); sulla la tassa sui rifiuti-Tari; sull'addizionale comunale all'Irpef³⁵.

Il perno della fiscalità propria comunale è senz'altro costituito dall'Imu³⁶; la Tari infatti è una entrata vincolata, destinata a coprire integralmente il costo del servizio di raccolta dei rifiuti che è soggetto alla regolamentazione da parte dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA).

Dal raffronto fra i dati pubblicati dal MEF³⁷ in merito agli accertamenti del tributo a livello nazionale e i dati delle riscossioni presenti in SIOPE emerge come nel triennio 2021-2023 il gettito teorico (ossia gli accertamenti) dell'Imu sia in costante aumento, mentre quello effettivo (ossia gli incassi) non presenta un pari andamento. Infatti, a fronte di un accertato pari a circa 17,7 mld nel 2021, circa 17,9 mld nel 2022 e circa 18 mld nel 2023, le somme effettivamente incassate dai Comuni sono state pari a circa 14,8 mld nel 2021, circa 15,05 mld nel 2022 e circa 14,3 mld nel 2023. A fronte di accertamenti in costante crescita, quindi, gli incassi - dopo una punta di 15,05 mld nel 2022 - si mantengono piuttosto stabili.

Anche la Tari si mantiene su livelli di incasso piuttosto stabili nel triennio, raggiungendo valori intorno ai 9,5 mld nel 2022 e nel 2023.

³⁵ A queste si aggiungono, oltre ai trasferimenti non fiscalizzati e alle entrate a titolo di Fondo di solidarietà comunale, ulteriori entrate "minori", come l'imposta di soggiorno (o il contributo di sbarco), l'addizionale comunale sui diritti di imbarco, l'imposta di scopo - Iscop, il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, il canone di concessione per l'occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, destinati a mercati realizzati anche in strutture attrezzate.

³⁶ Nel periodo di riferimento vi sono state modifiche normative al tributo di portata limitata. In particolare, si ricordano quelle apportate dalla legge di bilancio per il 2021, che ha introdotto una modifica operante a regime che prevede la riduzione a metà dell'imposta dovuta sull'unica unità immobiliare, purché non locata o data in comodato d'uso, posseduta in Italia a titolo di proprietà o usufrutto da soggetti non residenti nel territorio dello Stato, che siano titolari di pensione maturata in regime di convenzione internazionale con l'Italia. Per tali immobili la Tari (o l'equivalente tariffa) è applicata nella misura di due terzi (articolo 1, commi 48-49). La legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021) ha poi ulteriormente abbassato al 37,5%, per l'anno 2022, la predetta misura dell'Imu dovuta dai pensionati esteri sull'unica unità immobiliare posseduta in Italia.

Il decreto-legge n. 4 del 2022 ha prorogato, fino alla definitiva ricostruzione e agibilità dei fabbricati interessati e comunque non oltre il 31 dicembre 2022, il termine per l'esenzione dall'applicazione dell'Imu nei territori dei Comuni delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto colpiti dal sisma del 2012.

L'articolo 22 del decreto-legge n. 17 del 2022 ha concesso un contributo, sotto forma di credito d'imposta, alle imprese turistico ricettive, pari al 50% dell'importo dell'Imposta municipale propria - Imu versato a titolo di seconda rata per l'anno 2021, a condizione che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate e che i soggetti indicati abbiano subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi, nel secondo trimestre 2021, di almeno il 50% rispetto al corrispondente periodo dell'anno 2019; il contributo è finanziato a valere sul Fondo unico nazionale turismo di parte corrente di cui alla legge di bilancio 2022.

³⁷ Cfr. MEF - Bollettino delle entrate tributarie 2021, 2022 e 2023.

Considerato che le entrate del Titolo 3 offrono un limitato sostegno ai bilanci comunali – sia per il loro più modesto importo sia per le difficoltà di riscossione – in alcune zone del Paese i Comuni faticano a trovare una loro effettiva autonomia finanziaria. In particolare, un buon grado di autonomia finanziaria si evidenzia per i Comuni del Nord (ove l'indice di autonomia è superiore, nel biennio, al 70%) e del Centro Italia, particolarmente per quelli toscani (dove il grado di autonomia finanziaria è intorno all'80%). L'analisi dei dati di bilancio di parte corrente dei Comuni del Molise, della Basilicata e delle zone meridionali evidenzia una scarsa auto-sufficienza finanziaria, con indici di autonomia che si attestano intorno al 60% o soglie inferiori.

Attraverso la banca dati SIOPE si possono analizzare i pagamenti e gli incassi monetari dei Comuni dell'ultimo esercizio, abbracciando un arco temporale ancora non oggetto di consuntivazione e valutando andamenti più recenti che completano l'analisi dei dati di bilancio³⁸.

Gli incassi di parte corrente ammontano, complessivamente, a circa 62,4 mld nel 2021, circa 65,2 mld nel 2022 (+ 4,4) e a circa 66 mld nel 2023 (+1,2% su base annuale, +5,6% rispetto al 2021).

Tabella 1/ENT/COM – Entrate correnti – Titoli

Entrate correnti – Titoli 1, 2 e 3	2021	2022	2023	Variazioni %	
				2023- 2022	2023- 2021
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	36.382.947	38.729.222	38.863.121	0,3	6,8
Trasferimenti correnti	15.123.387	13.756.687	13.442.313	-2,3	-11,1
Entrate extratributarie	10.938.245	12.720.779	13.666.567	7,4	24,9
Totale	62.444.579	65.206.688	65.972.001	1,2	5,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

Venendo all'esame delle singole tipologie di entrate, gli incassi per i tributi del Titolo 1 sono stabili nel triennio, mentre risulta in crescita la componente perequativa, che nel 2023 aumenta del 3,5% su base annuale e del 15,5% rispetto al 2021 (per un esame di tale componente si veda *supra*, paragrafo 2.4. del presente referto).

³⁸ L'analisi degli accadimenti finanziari del 2023 può essere effettuata attraverso il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), ossia il sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche realizzato. La rilevazione SIOPE, disciplinata dall'articolo 14, cc. 6-11, della legge n. 196 del 2009, rappresenta uno strumento fondamentale per il monitoraggio dei conti pubblici, attraverso la ricostruzione in tempo reale della situazione di cassa degli enti locali. D'altro canto, poiché SIOPE è basato sui flussi di Tesoreria, le segnalazioni presenti nel sistema non consentono di mettere a raffronto gli accertamenti e le rispettive riscossioni, gli impegni e i correlati pagamenti; inoltre, i flussi in entrata e in uscita sono dati dall'aggregato complessivo delle riscossioni e dei pagamenti, senza distinguere fra incassi e pagamenti in conto competenza e in conto residui.

Tabella 2/ENT/COM - Entrate Titolo 1 - Categorie

Entrate Titolo 1 - Categorie	2021	2022	2023	Variazioni %	
				2023/ 2022	2023/ 2021
Imposte, tasse e proventi assimilati	30.111.796	31.755.443	31.654.513	-0,3	5,1
Compartecipazioni di tributi	72.050	52.109	54.105	3,8	-24,9
Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali	6.178.600	6.896.448	7.136.708	3,5	15,5
Fondi perequativi dalla Regione o Provincia autonoma	20.501	25.222	17.796	-29,4	-13,2
Totale	36.382.947	38.729.222	38.863.121	0,3	6,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

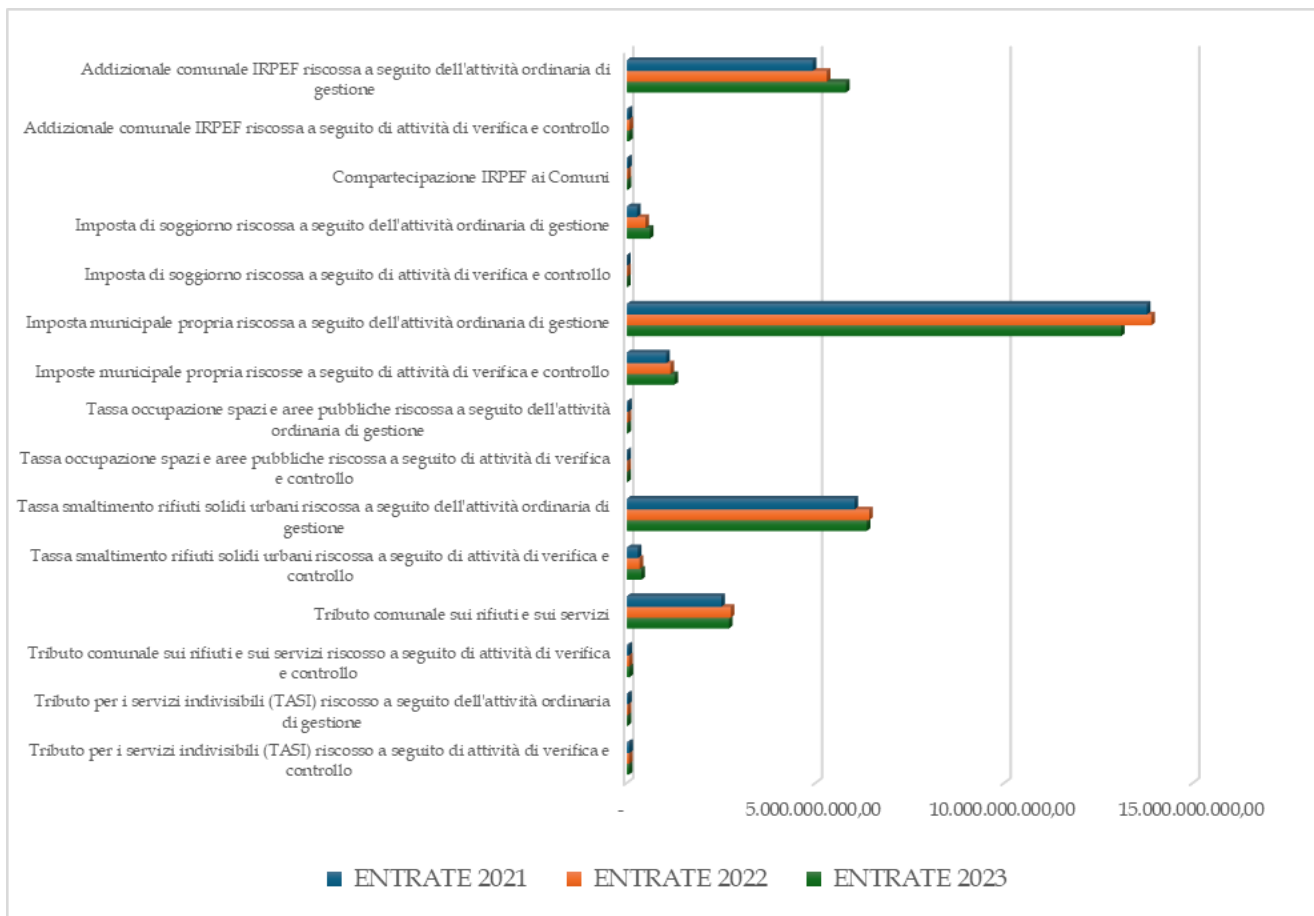
Si è già detto che gli introiti Imu, dopo una punta raggiunta nel 2022 con incassi per 15,05 mld (+5,07% rispetto al 2021), paiono stabilizzarsi: nel 2023 le entrate ammontano complessivamente a circa 14,3 mld di euro (dato che comprende la riscossione ordinaria e quella a seguito di verifica e controllo).

Un incremento costante si è avuto invece nella riscossione della addizionale comunale all'Irpef; nel 2023 sono stati incassati, in totale, 5,8 mld di euro, introiti in crescita dell'8,4% rispetto al 2022 (quando furono incassati circa 5,4 mld) e del 17% rispetto al 2021 (quando furono incassati circa 4,9 mld).

Per quanto attiene alla Tari³⁹ le riscossioni totali del tributo, nel 2021, sono state pari a circa 8,8 mld; nel 2022, così come nel 2023, sono stati riscossi circa 9,5 mld.

³⁹ Gli introiti SIOPE sono comprensivi della voce "Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani" (riscossa in via ordinaria e per attività di verifica e controllo) e della voce "Tassa comunale sui rifiuti e sui servizi" (riscossa in via ordinaria e per attività di verifica e controllo).

Grafico 1/ENT/COM - Andamento delle maggiori imposte locali - Triennio 2021-2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024

Tabella 3/ENT/COM - Entrate Titolo 1 – Principali Tributi -Variazione percentuale

Principali tributi	2021	2022	2023	Variazione 2023/2022	Variazione 2023/2021
Addizionale comunale IRPEF riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	4.925.593	5.296.247	5.805.156	9,6%	17,9%
Addizionale comunale IRPEF riscossa a seguito di attività di verifica e controllo	47.803	69.089	58.188	-15,8%	21,7%
Compartecipazione IRPEF ai Comuni	31.861	18.008	19.419	7,8%	-39,1%
Imposta di soggiorno riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	266.634	487.619	606.114	24,3%	127,3%
Imposta di soggiorno riscossa a seguito di attività di verifica e controllo	4.362	6.025	3.783	-37,2%	-13,3%
Imposta municipale propria riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	13.779.522	13.899.318	13.095.184	-5,8%	-5,0%
Imposte municipale propria riscosse a seguito di attività di verifica e controllo	1.040.928	1.153.073	1.260.391	9,3%	21,1%
Tassa occupazione spazi e aree pubbliche riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	31.401	19.686	15.547	-21,0%	-50,5%
Tassa occupazione spazi e aree pubbliche riscossa a seguito di attività di verifica e controllo	10.452	11.230	9.959	-11,3%	-4,7%
Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	6.030.377	6.417.926	6.355.436	-1,0%	5,4%
Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani riscossa a seguito di attività di verifica e controllo	287.396	336.070	383.498	14,1%	33,4%
Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi	2.499.545	2.750.837	2.704.214	-1,7%	8,2%
Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi riscosso a seguito di attività di verifica e controllo	41.943	57.730	69.267	20,0%	65,1%
Tributo per i servizi indivisibili (Tasi) riscosso a seguito dell'attività ordinaria di gestione	31.446	21.174	18.585	-12,2%	-40,9%
Tributo per i servizi indivisibili (Tasi) riscosso a seguito di attività di verifica e controllo	64.577	53.765	50.491	-6,1%	-21,8%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024

Il Titolo 2 mostra un calo costante nel triennio: le riscossioni passano da circa 15,1 mld di euro nel 2021 a circa 13,4 mld nel 2023. Questa discesa è da ricondurre alla progressiva riduzione del sostegno statale dopo la fase pandemica; infatti, si nota una flessione soprattutto dei Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche derivante, principalmente, dalla riduzione dei Trasferimenti correnti dai Ministeri, che passano da circa 6,7 mld nel 2021 a circa 5 mld nel 2023 (-26,3%).

I trasferimenti di cui al Titolo 2 non si sono ancora riportati ai livelli pre-pandemici: nel 2019, infatti, il Titolo 2 ammontava a circa 9,5 mld, di cui circa 3 mld trasferiti da Ministeri. I trasferimenti da Ministeri, quindi, nel triennio 2021-2023 continuano ad essere consistenti; questo apporto non è più da ricondurre ad esigenze di sostegno della finanza locale nella fase di crisi, ma comprende, piuttosto, la componente PNRR per la parte di entrate correnti (destinate, per esempio, a finanziare i progetti di digitalizzazione che devono essere attuati dai Comuni).

Risultano, infine, in aumento i Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal resto del Mondo.

Tabella 4/ENT/COM - Entrate Titolo 2 – Principali voci -Variazione percentuale

Titolo 2 - Trasferimenti - Categorie	ENTRATE 2021	ENTRATE 2022	ENTRATE 2023	Variazione 2023/2022	Variazione 2023/2021
Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	14.902.673	13.508.255	13.115.800	-2,9%	-12,0%
Trasferimenti correnti da Famiglie	16.551	14.918	18.859	26,4%	13,9%
Trasferimenti correnti da Imprese	125.833	133.613	168.978	26,5%	34,3%
Trasferimenti correnti da Istituzioni Sociali Private	24.808	32.088	33.543	4,5%	35,2%
Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal Resto del Mondo	53.522	67.813	105.133	55,0%	96,4%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

Gli incassi del Titolo 3 confermano la ripresa della spesa per i servizi verso la collettività dopo il forzato *lockdown*. L'aumento del Titolo è infatti trascinato soprattutto dalla voce "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione di beni": gli incassi passano da circa 6,6 mld nel 2021 a circa 8,1 mld nel 2023.

Tabella 5/ENT/COM - Entrate Titolo 3 – Entrate extratributarie – Tipologie

Entrate extratributarie - Tipologie	2021	2022	2023	Variazioni %	
				2023/2022	2023/2021
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	6.671.549	7.638.528	8.129.296	6,4	21,9
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	1.535.457	2.059.783	2.269.915	10,2	47,8
Interessi attivi	63.482	75.093	155.512	107,1	145,0
Altre entrate da redditi da capitale	672.922	730.273	793.477	8,7	17,9
Rimborsi e altre entrate correnti	1.994.836	2.217.102	2.318.367	4,6	16,2
Totale	10.938.245	12.720.779	13.666.567	7,4	24,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

Analizzando più in dettaglio la predetta voce, si nota soprattutto l'aumento dei Proventi da concessioni su beni (codice SIOPE 3.01.03.01.003), che nel 2023 generano entrate per circa 1,3 mld (+19,4% rispetto al 2021, ove i proventi erano stati di circa 1,1 mld) e il canone occupazione aree pubbliche (codice SIOPE 3.01.03.01.002), passato da circa 709 mln nel 2021 a circa 1 mld nel 2023 (+16,8%) anche a motivo della maggiore occupazione di suolo pubblico da parte di *dehors*⁴⁰ avuta dopo la pandemia⁴¹.

⁴⁰ A partire dal 2020 sono state introdotte, dall'art. 181 commi 2, 3, 4 del d.l. n. 34/2020 come convertito dalla l. n. 77/2020, semplificazioni nelle procedure per autorizzare le occupazioni di suolo pubblico e l'installazione dei *dehors* da parte dei pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande. L'esonerazione dal pagamento del canone unico è stato disposto dal 1/01/2021 al 31/03/2021 dall'art. 9-ter co. 2 del d.l. n. 137/2020, come convertito dalla l. n. 176/2020. Successivamente tale termine è stato prorogato al 31/12/2021 dall'art. 30, co. 1, lett. a), del d.l. n. 41/2021 come convertito dalla l. n. 69/2021. La l. n. 234/2021 (legge di bilancio 2022) all'art. 1, co. 706 ha poi prorogato al 31 marzo 2022 le disposizioni in materia di esonerazione di cui al citato articolo 9-ter.

Dopo tale data l'art. 10-ter d.l. n. 21/2022 come convertito dalla l. n. 51/2022 ha previsto per i Comuni la possibilità di prevedere la riduzione o l'esenzione dal pagamento del canone unico per le autorizzazioni concernenti l'utilizzazione temporanea del suolo pubblico concesse ai sensi dell'articolo 9-ter in parola fino al 30 settembre 2022.

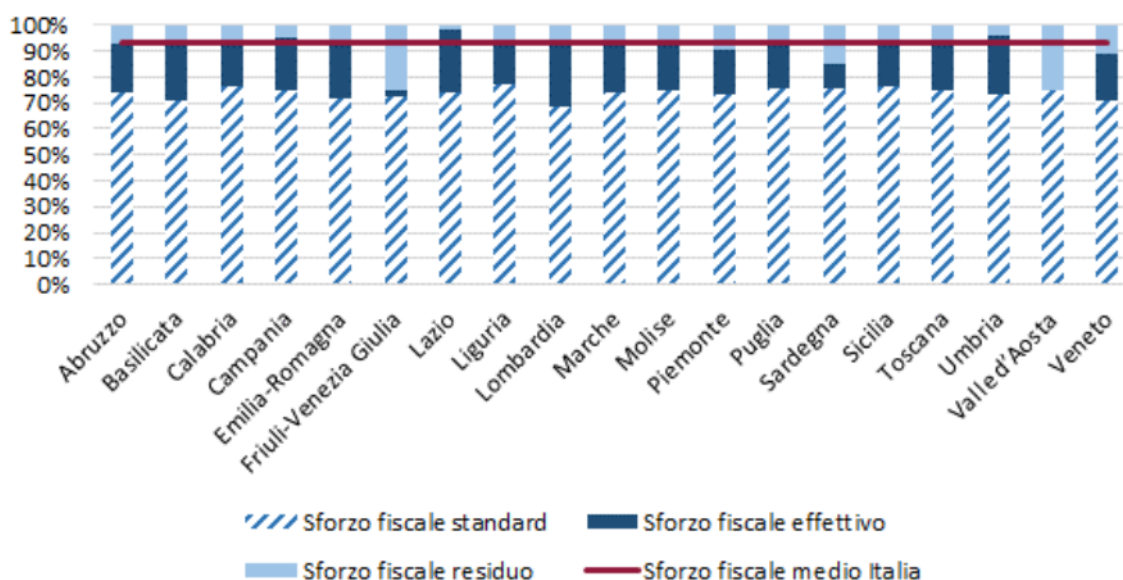
⁴¹ Sul punto si segnala, anche, ai sensi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, cc. 816 e ss, l'applicazione del canone alle aziende esercenti attività strumentali alla fornitura di servizi di pubblica utilità, secondo l'interpretazione data dal Mef con risoluzione n. 3 del 22 marzo 2022.

2.2.1 Focus: La capacità fiscale residuale dei Comuni e il *tax gap*

Osservando i dati del biennio 2021-2022 estesi al 2023, il gettito complessivo delle entrate tributarie (ossia il Titolo 1, in gran parte formato da risorse Imu) risulta sostanzialmente stabile: questa invarianza riflette la staticità dell'imposta la cui base imponibile è costituita dalle rendite catastali, e i margini di manovra delle aliquote sono pressoché esauriti.

In un recente studio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio⁴² sono state effettuate alcune simulazioni con riguardo al biennio 2021-2022 che consentono di calcolare lo spazio fiscale residuo dei Comuni.⁴³ Ne è risultato che il gettito ottenibile dall'esercizio dello sforzo fiscale residuo è quantificabile in circa 1,2 miliardi⁴⁴, a fronte di un gettito effettivo versato nel 2022 pari a 16,5 miliardi.

Grafico 2 - Sforzo fiscale standard, esercitato e residuo relativo all'Imu nel 2022 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni UPB su dati MEF per il gettito standard (riparto FSC 2024) e su versamenti tramite F24 dovuti per il 2022 per il gettito effettivo

In base alle simulazioni dell'UPB, lo sforzo fiscale residuo sarebbe elevato per le Regioni a Statuto speciale (particolarmente, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta); anche alcune Regioni a Statuto ordinario, come il Piemonte e il Veneto, potrebbero avere discreti margini per aumentare il proprio sforzo fiscale. Per il Lazio, invece, gli spazi fiscali residui sono pressoché inesistenti; anche la Campania

⁴² Cfr. Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, 29 maggio 2024.

⁴³ La simulazione dell'UPB è stata realizzata analizzando i versamenti Imu del 2022 attraverso l'esame degli F24 calcolando, a partire dai gettiti ad aliquota standard (utilizzati nel riparto del FSC 2024) relativi alle diverse categorie di immobili, gli introiti massimi ottenibili attraverso l'applicazione delle aliquote più alte consentite. Le entrate derivanti dallo sforzo fiscale residuo sono state calcolate come differenza tra i due gettiti, quello effettivo e quello massimo.

⁴⁴ Si tratterebbe, secondo l'UPB, di un gettito riveniente per il 63% da "altri fabbricati", per il 20% da "fabbricati di categoria D", per il 10% da "aree fabbricabili" e per il 6% da terreni.

e l’Umbria – territori in cui lo sforzo fiscale esercitato è sopra la media nazionale – presentano margini di intervento fiscale sull’Imu molto modesti.

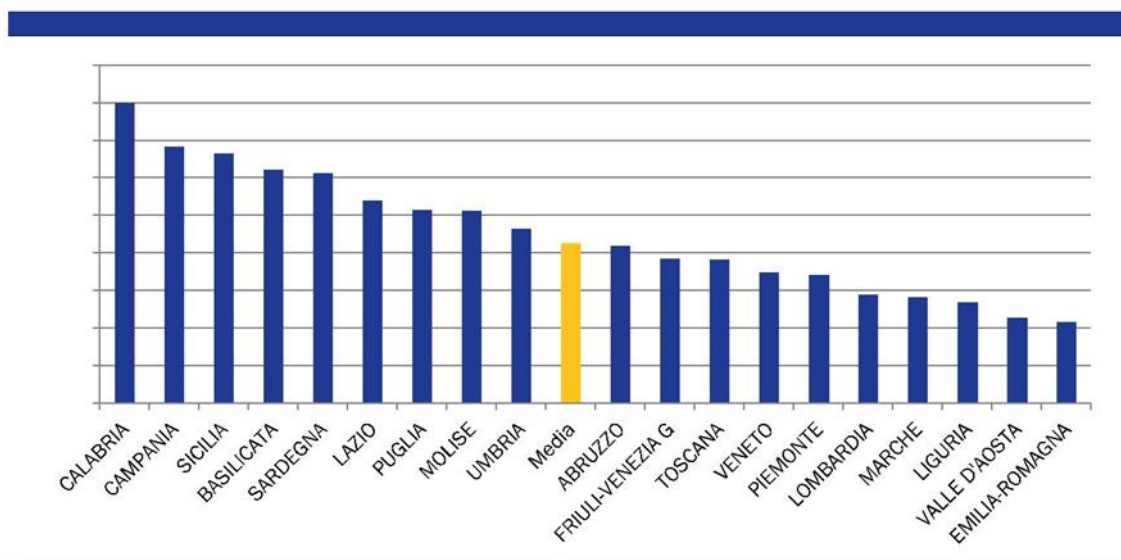
Dai dati di bilancio 2021-2022 (cfr. infra, paragrafo 2.4.) emerge inoltre che, in media, le riscossioni del Titolo 1 coprono circa il 75-76% dell’accertato, ossia i due terzi dei crediti; la parte che confluisce nei residui attivi viene smaltita mediamente in circa quattro anni. I crediti non prontamente riscossi, oltre a non tradursi in un flusso di cassa, appesantiscono i bilanci per via del necessario accantonamento a FCDE. Un incremento degli introiti dell’Imu potrebbe quindi avvenire migliorando i processi di riscossione.

In base ai dati riportati nella “Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva anno 2023” allegata alla NaDef⁴⁵, nel 2021, il *tax gap* dell’Imu è stimato per un ammontare di circa 5,1 miliardi di euro, pari al 21,4% del gettito Imu teorico.

Per l’Imu si registra quindi un significativo divario fra il gettito teorico e quello effettivo che potrebbe essere ridotto anche attraverso il recupero di ambiti di evasione.

A livello regionale, l’indicatore del *tax gap* dell’Imu varia dal 40% del gettito teorico in Calabria al 10,9% in Emilia-Romagna e presenta valori più elevati nelle Regioni meridionali. Particolarmente significativo è anche il *tax gap* registrato in Campania (34,3% del gettito teorico), in Sicilia (33,3%) e in Basilicata (31,2%). Valori più bassi si osservano, invece, in Valle d’Aosta (11,5%), in Liguria (13,5%) e nelle Marche (14,3%).

Grafico 3 - Tax gap Imu 2021 per Regione



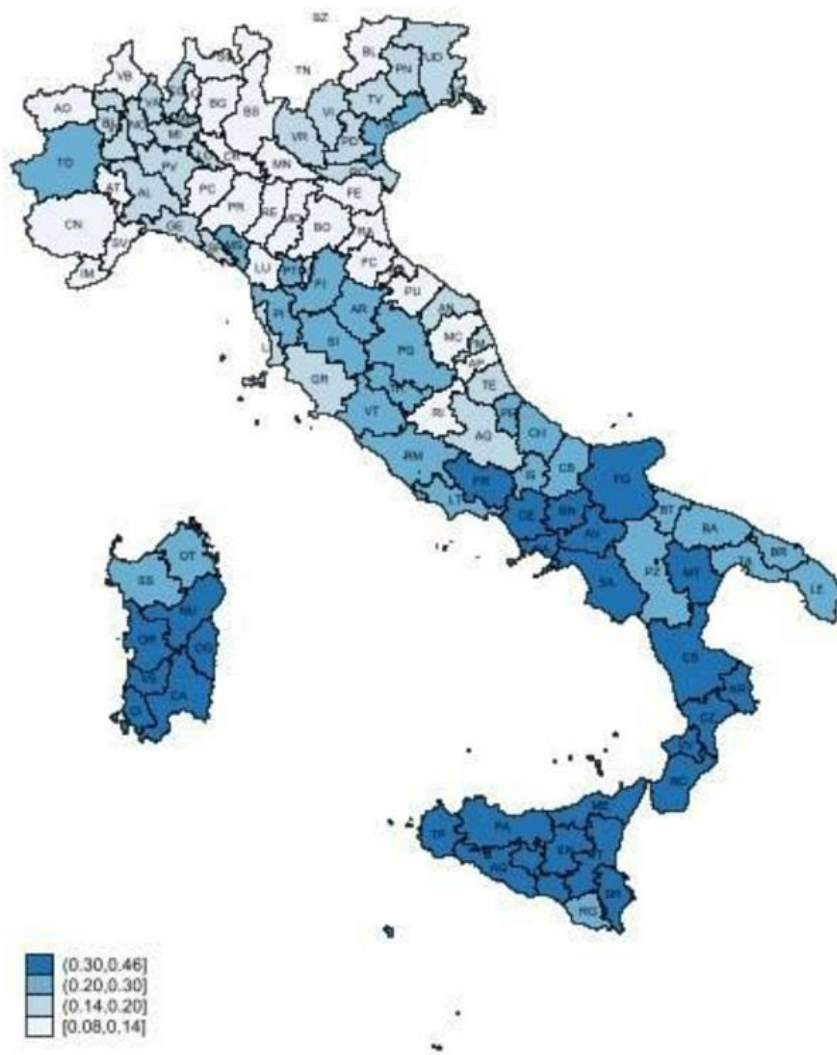
Fonte: NaDef - Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva anno 2023

⁴⁵ Cfr. Relazione allegata al NaDef ex art. 10-bis.1 co. 31.196/2009, in particolare, pag. 43 e ss. La differenza tra la base imponibile Imu teorica e la base imponibile Imu effettiva è di circa 502 miliardi.

La distribuzione per classi di popolazione evidenzia una relazione tra l'ampiezza demografica dei Comuni e il differenziale; infatti, in media il *tax gap* risulta pari al 13,1% del gettito teorico Imu nei Comuni con meno di 500 abitanti e cresce all'aumentare della dimensione demografica dei Comuni, fino a raggiungere il valore di 23,8% del gettito teorico in quelli con più di 250 mila abitanti. Per i Comuni con più di 20.000 abitanti si registrano valori del *tax gap* superiori alla media, con l'eccezione dei Comuni con popolazione compresa fra 100.000 e 250.000 abitanti, per i quali il valore del *tax gap* si attesta appena sotto la media (20,9%).

Il *tax gap* è maggiore nelle Regioni meridionali e nelle Isole. Si osserva, infatti, una correlazione territoriale del fenomeno in quanto le aree con valori elevati si rinvencono in zone contigue come evidenziato nel grafico che segue⁴⁶.

Grafico 4 - Tax Gap Imu 2021 per Provincia



Fonte: NaDef - Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2023

⁴⁶ In base alle stime della Relazione allegata alla NaDef per gli esercizi 2016-2021.

2.3 Le entrate correnti dei dati di rendiconto 2021-2022

L'analisi dei dati di bilancio dei Comuni nel biennio 2021-2022 evidenzia, per le entrate correnti, accertamenti complessivi annui per circa 65 mld di euro, cui sono seguite riscossioni per circa 49 mld di euro annui. La tabella 1/ENT/COM rappresenta il dettaglio degli accertamenti e delle riscossioni per i titoli 1-2-3 delle entrate nelle annualità considerate.

Tabella 6/ENT/COM - Entrate correnti - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione per Titoli

Titolo	Entrate correnti - Accertamenti			Entrate correnti - Riscossioni			Incidenza % Riscossioni/ Accertamenti	
	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	37.219.024	38.608.540	3,7	27.969.908	29.571.353	5,7	75,1	76,6
Titolo 2: Trasferimenti correnti	14.953.934	13.408.687	-10,3	12.134.571	10.497.144	-13,5	81,1	78,3
Titolo 3: Entrate extratributarie	11.912.031	13.686.941	14,9	7.552.434	8.984.103	19,0	63,4	65,6
Totale Entrate correnti	64.084.990	65.704.168	2,5	47.656.913	49.052.600	2,9	74,4	74,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Come si nota, il Titolo 1 non mostra grandi oscillazioni (+3,7% degli accertamenti su base annuale), sebbene prosegua il *trend* di ripresa delle entrate tributarie dopo la crisi pandemica; un'ascesa più marcata è denotata dal Titolo 3, che presenta un incremento dell'accertato di circa 15 punti percentuali. Per il Titolo 2 si assiste invece ad un progressivo calo degli accertamenti. Le variazioni descritte si riflettono anche sul fronte delle riscossioni, ove il Titolo 1 presenta un lieve incremento annuale (+5,7%), il Titolo 2 subisce un calo di circa il 13,5%, mentre il Titolo 3 presenta un'ascesa di circa il 19%.

Considerando i valori *pro-capite* delle entrate correnti (Titolo 1) a livello di macroarea e Regioni, si conferma la minore capacità fiscale del territorio e la limitata capacità di riscossione degli enti meridionali. La seguente tabella rappresenta gli accertamenti delle entrate tributarie al netto dei contributi perequativi (da Stato, da Regione e Provincia), suddividendo i Comuni in base alla loro ubicazione regionale.

Tabella 7/ENT/COM - Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto dei Fondi perequativi - Accertamenti - Pro capite - Suddivisione per Regioni e Province autonome

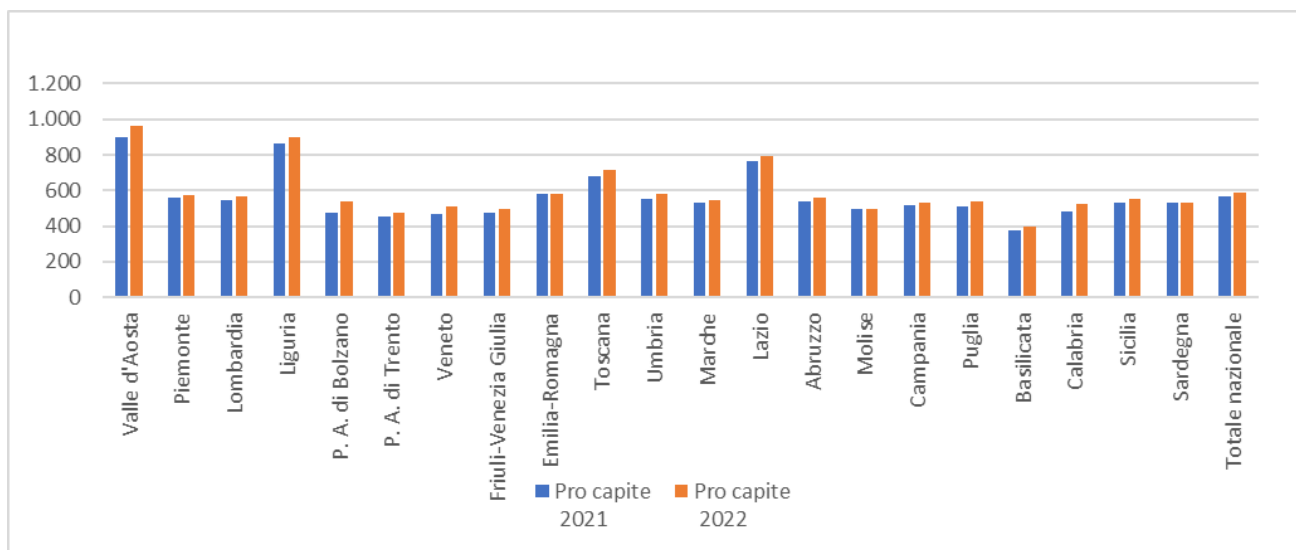
Regioni e Province autonome	Titolo 1 - Accertamenti al netto dei Fondi perequativi			Pro capite - Accertamenti al netto dei Fondi perequativi		
	2021	2022	Variazioni %	2021	2022	Variazioni %
Valle d'Aosta	111.313	118.469	6,4	900	964	7,0
Piemonte	2.276.532	2.347.819	3,1	557	577	3,6
Lombardia	5.151.870	5.368.503	4,2	545	570	4,6
Liguria	1.215.193	1.249.817	2,8	866	897	3,5
Provincia autonoma di Bolzano	233.831	267.362	14,3	472	541	14,8
Provincia autonoma di Trento	243.390	255.144	4,8	451	474	5,1
Veneto	2.280.582	2.441.497	7,1	471	507	7,5
Friuli-Venezia Giulia	521.882	543.689	4,2	472	495	4,8
Emilia-Romagna	2.182.902	2.185.543	0,1	578	581	0,4
Toscana	2.198.562	2.315.652	5,3	677	718	6,1
Umbria	465.478	481.914	3,5	555	579	4,3
Marche	781.103	802.770	2,8	529	547	3,4
Lazio	4.178.182	4.331.121	3,7	764	794	4,0
Abruzzo	637.297	660.333	3,6	536	557	4,0
Molise	133.769	133.143	-0,5	496	497	0,3
Campania	2.650.668	2.693.242	1,6	520	528	1,6
Puglia	1.966.969	2.047.024	4,1	513	536	4,4
Basilicata	192.547	201.875	4,8	377	398	5,6
Calabria	799.646	870.428	8,9	479	523	9,2
Sicilia	2.117.224	2.203.132	4,1	533	556	4,3
Sardegna	767.162	767.528	0,0	528	529	0,2
Totale nazionale	31.106.102	32.286.006	3,8	567	591	4,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

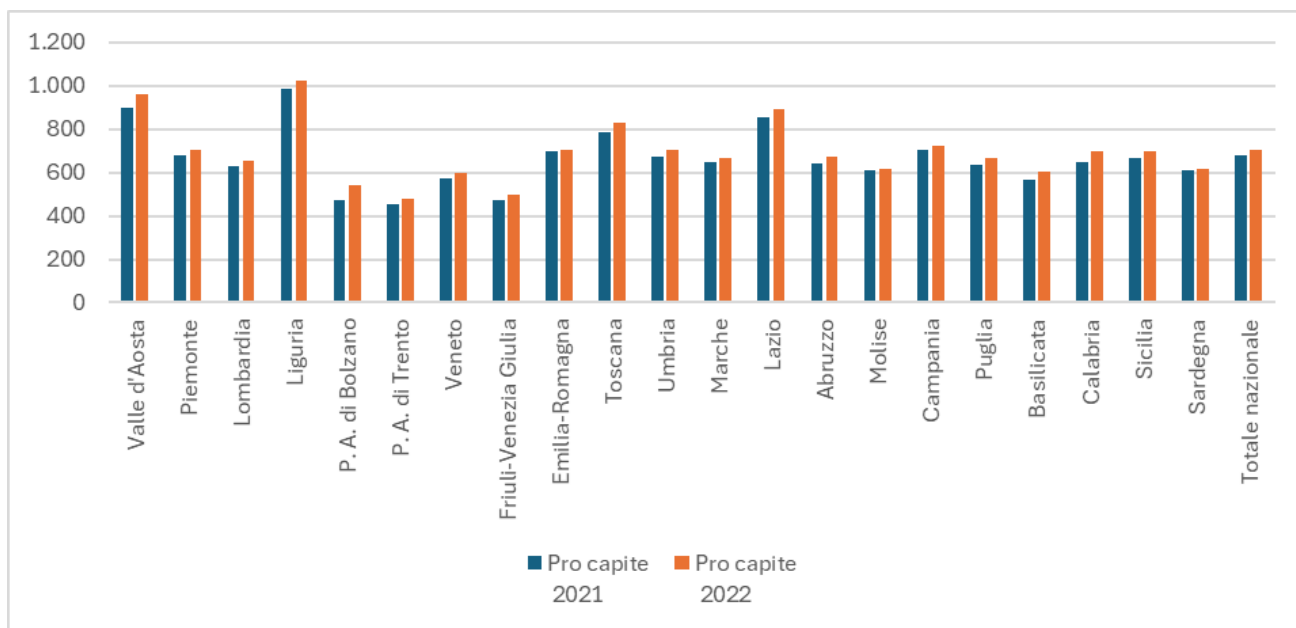
Nel biennio 2021-2022 i Comuni delle Regioni del Nord e di alcune del Centro (tra cui, in particolare, il Lazio e la Toscana) presentano una capacità fiscale adeguata; tutte le Regioni del Sud e le Isole, oltre ad Umbria e Marche, mostrano invece entrate correnti di natura tributaria, al netto dei fondi perequativi, in termini *pro-capite*, inferiori alla media nazionale (pari a euro 567 nel 2021 e a euro 591 nel 2022). La componente perequativa mitiga solo in parte i descritti divari, come mostrano i grafici sotto riportati: è interessante notare che, dopo gli interventi perequativi (rappresentati nel grafico che segue), i livelli di capacità fiscale dei Comuni del Centro-Sud si avvicinano ai livelli di media nazionale senza tuttavia raggiungerli in pieno.

Grafico 5/ENT/COM - Accertamenti *pro capite* Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto della componente perequativa



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Grafico 6/ENT/COM - Accertamenti *pro capite* Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" comprensivi della componente perequativa



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

La descritta capacità fiscale, essendo calcolata sugli accertamenti di competenza, va valutata in termini effettivi attraverso l'analisi della capacità di riscossione. La tabella sotto riportata evidenzia la capacità fiscale dei Comuni nel biennio 2021-2022 tenendo conto delle riscossioni del Titolo 1 al netto della componente perequativa, e considerando i valori *pro-capite* regionalizzati.

Tabella 8/ENT/COM - Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto dei Fondi perequativi - Riscossioni in c/competenza - Pro capite - Suddivisione per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Titolo 1 - Riscossioni al netto dei Fondi perequativi			Pro capite - Riscossioni al netto dei Fondi perequativi		
	2021	2022	Variazioni %	2021	2022	Variazioni %
Valle d'Aosta	93.187	98.018	5,2	754	797	5,8
Piemonte	1.833.103	1.873.601	2,2	448	460	2,7
Lombardia	4.057.221	4.219.926	4,0	429	448	4,4
Liguria	969.237	1.028.856	6,2	691	738	6,8
Provincia autonoma di Bolzano	221.035	257.216	16,4	446	521	16,9
Provincia autonoma di Trento	218.974	233.992	6,9	406	434	7,1
Veneto	1.838.692	1.988.099	8,1	380	413	8,6
Friuli-Venezia Giulia	405.333	425.303	4,9	367	387	5,5
Emilia-Romagna	1.741.469	1.769.000	1,6	461	470	1,9
Toscana	1.675.005	1.776.225	6,0	516	551	6,8
Umbria	347.122	359.662	3,6	414	432	4,4
Marche	610.931	629.910	3,1	414	429	3,7
Lazio	2.707.321	2.933.140	8,3	495	538	8,7
Abruzzo	486.706	508.191	4,4	409	429	4,8
Molise	95.421	94.062	-1,4	353	351	-0,7
Campania	1.474.746	1.600.056	8,5	289	314	8,5
Puglia	1.388.520	1.441.171	3,8	362	377	4,1
Basilicata	132.687	144.244	8,7	260	284	9,5
Calabria	430.861	472.400	9,6	258	284	10,0
Sicilia	1.182.166	1.236.886	4,6	298	312	4,9
Sardegna	506.934	528.692	4,3	349	364	4,5
Totale nazionale	22.416.674	23.618.647	5,4	409	432	5,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

I valori *pro-capite* delle riscossioni di competenza evidenziano come la capacità fiscale teorica (calcolata sugli accertamenti al netto delle risorse perequative) presenti un divario rispetto a quella effettiva (calcolata sulle riscossioni al netto delle risorse perequative). In media, tale divario è stato di euro 158 nel 2021 e di euro 159 nel 2022: si tratta di un valore elevato, che evidenzia da un lato le difficoltà di riscossione delle entrate proprie comunali e, dall'altro, gli effettivi limiti dei Comuni al raggiungimento di una buona capacità fiscale anche nelle zone meno disagiate.

In alcuni casi, il descritto *gap* è notevole, come evidenzia la tabella seguente, che mette a confronto i valori *pro-capite* di accertamenti e incassi (epurati dalla componente perequativa).

**Tabella 9/ENT/COM - Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa "-
Differenza accertamenti e riscossioni in termini *pro capite***

Regioni e Province autonome	Accertamenti Titolo 1 <i>Pro capite</i>		Riscossioni Titolo 1 <i>Pro capite</i>		Differenza Accertamenti - Riscossioni <i>Pro capite</i>	
	2021 (A)	2022 (B)	2021 (a)	2022 (b)	2021 (A-a)	2022 (B-b)
Valle d'Aosta	900	964	754	797	147	166
Piemonte	557	577	448	460	108	116
Lombardia	545	570	429	448	116	122
Liguria	866	897	691	738	175	159
Provincia autonoma di Bolzano	472	541	446	521	26	21
Provincia autonoma di Trento	451	474	406	434	45	39
Veneto	471	507	380	413	91	94
Friuli-Venezia Giulia	472	495	367	387	106	108
Emilia-Romagna	578	581	461	470	117	111
Toscana	677	718	516	551	161	167
Umbria	555	579	414	432	141	147
Marche	529	547	414	429	115	118
Lazio	764	794	495	538	269	256
Abruzzo	536	557	409	429	127	128
Molise	496	497	353	351	142	146
Campania	520	528	289	314	231	214
Puglia	513	536	362	377	151	158
Basilicata	377	398	260	284	117	114
Calabria	479	523	258	284	221	239
Sicilia	533	556	298	312	235	244
Sardegna	528	529	349	364	179	165
Totale nazionale	567	591	409	432	158	159

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Come si può notare, il Lazio, la Campania, la Calabria e la Sicilia presentano un netto divario (sempre superiore a euro 200) fra i tributi accertati e quelli riscossi in termini *pro-capite*; questo divario si riduce, ma è comunque significativo rispetto alle grandezze accertate e riscosse, in Umbria, Molise, Puglia e Sardegna. Andando a suddividere i Comuni per fascia demografica, si nota come il descritto *gap* cresca proporzionalmente all'aumento della popolazione, a conferma delle maggiori difficoltà che incontrano i grandi enti nel processo di riscossione.

**Tabella 10/ENT/COM - Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa
"al netto dei Fondi perequativi - Accertamenti - Riscossioni in c/competenza - Pro capite -
Suddivisione per fasce di popolazione**

Fascia	Titolo 1 - Accertamenti al netto dei Fondi perequativi			Pro capite Accertamenti			Titolo 1 - Riscossioni al netto dei Fondi perequativi			Pro capite Riscossioni		
	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %
Fascia 1	585.591	613.501	4,8	577	604	4,6	476.959	501.966	5,2	470	494	5,1
Fascia 2	3.875.760	4.030.151	4,0	477	498	4,4	3.018.573	3.191.879	5,7	372	394	6,1
Fascia 3	3.683.777	3.847.870	4,5	482	504	4,5	2.801.331	2.966.443	5,9	367	388	6,0
Fascia 4	4.398.068	4.575.590	4,0	492	513	4,3	3.225.008	3.375.523	4,7	361	379	4,9
Fascia 5	6.458.257	6.813.221	5,5	530	556	4,7	4.558.166	4.803.410	5,4	374	392	4,6
Fascia 6	2.171.778	2.200.130	1,3	555	582	4,9	1.521.432	1.543.627	1,5	389	409	5,1
Fascia 7	2.767.272	2.792.338	0,9	624	634	1,5	1.945.351	1.990.286	2,3	439	452	2,9
Fascia 8	7.165.599	7.413.205	3,5	830	867	4,4	4.869.854	5.245.513	7,7	564	613	8,7
Totale nazionale	31.106.102	32.286.006	3,8	567	591	4,2	22.416.674	23.618.647	5,4	409	432	5,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Il Titolo 2 mostra nel biennio di riferimento un andamento in flessione. Si tratta di un fenomeno del tutto fisiologico: dopo i cospicui interventi di sostegno statale per garantire i servizi essenziali durante la crisi sanitaria, si assiste infatti ad una "correzione" di rotta volta a riportare i Comuni ad un livello di sostegno analogo a quello ante 2020. Gli accertamenti del Titolo 2 risultano comunque maggiori rispetto al periodo pre-pandemico, soprattutto a motivo del fatto che alcuni fondi Covid destinati a finanziare spesa corrente (es. la spesa per il passaggio al *Cloud*, i canoni informatici) si riversano nei trasferimenti correnti da Ministeri.

In termini *pro-capite*, le entrate del Titolo 2 pesano per euro 273 nel 2021 e per euro 245 nel 2022; come evidenziato nella deliberazione di questa Sezione n. 12/2023/FRG, nel 2020 il valore *pro-capite* era stato di euro 304. Nel 2021, quindi, si è assistito ad una contrazione dei trasferimenti verso i Comuni di euro 31 *pro-capite*; nel 2022 le somme trasferite si sono ridotte di ulteriori euro 28 *pro-capite*.

Tabella 11/ENT/COM - Entrate Titolo 2 "Trasferimenti correnti" - Accertamenti - Pro capite - Suddivisione per Regione e Province autonome

Regioni e Province autonome	Titolo 2 - Accertamenti			Pro capite Accertamenti		
	2021	2022	Variazioni %	2021	2022	Variazioni %
Valle d'Aosta	133.003	123.175	-7,4	1.076	1.002	-6,9
Piemonte	763.418	673.051	-11,8	187	165	-11,4
Lombardia	1.895.286	1.548.425	-18,3	200	164	-18,0
Liguria	268.952	232.749	-13,5	192	167	-12,9
Provincia autonoma di Bolzano	347.859	321.763	-7,5	702	652	-7,1
Provincia autonoma di Trento	293.569	314.055	7,0	544	583	7,2
Veneto	861.626	770.430	-10,6	178	160	-10,2
Friuli-Venezia Giulia	801.849	783.817	-2,2	726	714	-1,7
Emilia-Romagna	566.361	528.218	-6,7	150	140	-6,5
Toscana	535.406	455.160	-15,0	165	141	-14,4
Umbria	137.113	132.297	-3,5	163	159	-2,8
Marche	371.080	346.712	-6,6	251	236	-6,0
Lazio	1.947.969	1.764.001	-9,4	356	323	-9,2
Abruzzo	246.273	241.442	-2,0	207	204	-1,6
Molise	70.132	84.733	20,8	260	316	21,7
Campania	1.408.880	1.121.037	-20,4	276	220	-20,4
Puglia	805.346	744.473	-7,6	210	195	-7,3
Basilicata	135.644	144.217	6,3	266	284	7,1
Calabria	526.121	463.476	-11,9	315	278	-11,6
Sicilia	1.733.047	1.464.410	-15,5	436	370	-15,3
Sardegna	1.104.998	1.151.046	4,2	761	794	4,3
Totale nazionale	14.953.934	13.408.687	-10,3	273	245	-10,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

I Comuni per i quali si rilevano le maggiori riduzioni sono ubicati in Piemonte (-11,4%), in Lombardia (-18%), in Liguria (-12,9%), in Veneto (-10,2%), in Toscana (-14,4%), in Campania (-20,4%), in Calabria (-11,6%) e in Sicilia (-15,3%).

La distribuzione delle risorse del Titolo 2 evidenzia come i Comuni che hanno una popolazione compresa fra 5.001 e 100.000 abitanti (fasce 3-6) ricevano fondi al di sotto del valore medio nazionale; come valore *pro-capite*, i maggiori fruitori di contributi di parte corrente sono i Comuni fino a 1.000 abitanti (pari, attualmente, a n. 2.014 enti) e quelli superiori ai 200.000 abitanti (pari a n. 14 enti)⁴⁷.

⁴⁷ Il numero di Comuni al di sotto dei 1.000 abitanti e al di sopra dei 200.000 abitanti è stato ricavato dai dati Istat al 31.12.2023.

Tabella 12/ENT/COM - Entrate Titolo 2 "Trasferimenti correnti" - Accertamenti - Pro capite - Analisi per fasce di popolazione

Fascia	Titolo 2 - Accertamenti			Pro capite Accertamenti		
	2021	2022	Variazioni %	2021	2022	Variazioni %
Fascia 1	472.010	510.047	8,1	465	502	7,9
Fascia 2	2.037.267	2.082.588	2,2	251	257	2,6
Fascia 3	1.338.922	1.301.591	-2,8	175	170	-2,7
Fascia 4	1.461.585	1.375.702	-5,9	164	154	-5,7
Fascia 5	2.544.767	2.350.192	-7,6	209	192	-8,3
Fascia 6	931.721	810.626	-13,0	238	215	-9,9
Fascia 7	1.421.327	1.376.867	-3,1	321	312	-2,6
Fascia 8	4.746.334	3.601.075	-24,1	550	421	-23,4
Totale nazionale	14.953.934	13.408.687	-10,3	273	245	-10,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

La sotto riportata tabella evidenzia i trasferimenti correnti accertati nel periodo 2019-2022 dai quattordici Comuni italiani con più di 200.000 abitanti.

Tabella 13 /ENT/COM - Titolo 2 "Trasferimenti correnti" - Accertamenti - Pro capite - Comuni superiori a 200.000 abitanti

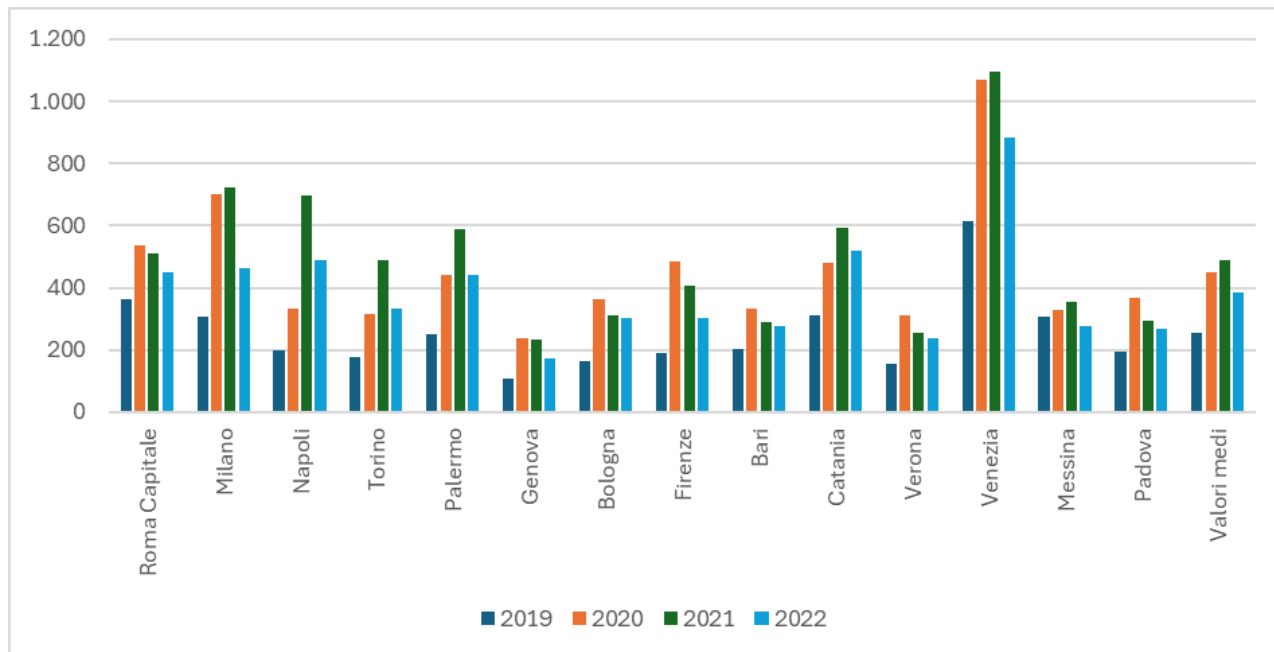
Enti	Titolo 2 - Accertamenti				Accertamenti <i>pro capite</i>				Differenza <i>pro capite</i> 2019/2022
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	
Roma Capitale	1.029.044	1.506.620	1.413.418	1.231.645	365	536	510	448	83
Milano	429.370	984.132	995.531	623.413	308	700	724	462	154
Napoli	188.487	314.473	643.772	451.378	198	331	698	490	293
Torino	152.777	272.432	418.776	280.929	177	318	488	331	154
Palermo	164.155	285.958	376.539	280.795	251	442	590	442	190
Genova	60.782	134.420	132.361	96.253	107	238	234	172	65
Bologna	65.013	144.398	122.721	116.951	165	365	313	302	136
Firenze	69.704	177.238	149.509	109.884	188	483	406	304	115
Bari	64.878	105.659	91.499	87.329	205	335	288	276	71
Catania	93.283	141.724	178.637	155.822	313	478	595	518	204
Verona	40.511	81.109	65.743	60.718	157	313	255	237	81
Venezia	160.160	276.187	280.550	222.908	616	1.068	1.096	885	269
Messina	70.523	75.020	79.183	61.287	308	330	356	277	-31
Padova	40.855	77.622	61.712	55.388	195	369	294	268	73
Valori medi					254	450	489	386	133

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Raffrontando i dati delle annualità 2021 e 2022 con il 2019 (ossia il periodo pre-pandemico) si nota come i contributi correnti si stiano gradualmente riducendo per i grandi Comuni: in media, nel 2022 essi restano comunque maggiori di circa 132 euro *pro-capite* rispetto al periodo pre-pandemico. Per alcuni

enti la riduzione è maggiore (Roma Capitale, Genova, Bari, Verona e Padova); per Messina, gli accertamenti del 2022 sono addirittura inferiori a quelli del 2019⁴⁸.

Grafico 7/ENT/COM - Comuni superiori a 200.000 abitanti - Accertamenti *pro capite* Titolo 2 "Trasferimenti correnti"



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Per quanto attiene agli accertamenti di entrate provenienti da Ministeri, nel periodo pre-pandemico i valori *pro-capite* medi erano di 124 euro; questi valori si innalzano nel 2020 e nel 2021, raggiungendo, rispettivamente, le soglie di euro 290 ed euro 311 *pro capite*. Nel 2022, si assiste ad una diminuzione della voce, che tocca la soglia di 214 euro *pro-capite*. È una ulteriore riprova della riduzione del sostegno statale dopo la pandemia, sebbene i trasferimenti da Ministeri restino più copiosi rispetto al periodo ante Covid per l'afflusso dei fondi PNRR di parte corrente.

I grandi enti che nel 2022 hanno visto un rilevante aumento dei trasferimenti da Ministeri rispetto al periodo pre-pandemico sono soprattutto Napoli (che nel 2022 accerta 363 euro *pro-capite*, circa 273 euro in più rispetto al 2019), Torino (242 euro nel 2022, + 155 rispetto al 2019) e Palermo (298 euro nel 2022, + 170 euro rispetto al 2019).

⁴⁸ Le grandi città continuano a fruire di contributi di parte corrente in misura molto significativa: oltre all'unicum rappresentato da Venezia - i cui abitanti hanno sempre ricevuto contributi statali consistenti: in periodo pre-pandemico circa 616 euro *pro-capite*, che durante il biennio 2020-2021 sono ascesi a oltre 1.100 euro *pro capite* per poi ridursi a circa 885 euro nel 2022 - significativa permane la dipendenza finanziaria di Roma (entrate *pro capite* per trasferimenti correnti di 448 euro nel 2022), Milano (462 euro), Napoli (490 euro), Palermo (442 euro), Catania (518 euro).

Tabella 14/ENT/COM - "Trasferimenti correnti da Amm.ni centrali" - Accertamenti - Pro capite - Comuni superiori a 200.000 abitanti

Enti	Accertamenti				Accertamenti				Var. % pro capite 2019/2022
	Trasferimenti correnti da Amm.ni centrali				pro capite				
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	
Roma Capitale	659.589	1.070.851	1.001.110	786.238	234	381	361	286	22,3
Milano	103.987	574.634	452.605	217.806	74	409	329	161	116,6
Napoli	92.779	197.656	526.501	334.766	97	208	571	363	273,8
Torino	75.225	187.403	338.040	205.011	87	218	394	242	155
Palermo	83.658	176.962	266.541	189.277	128	273	418	298	170
Genova	42.633	104.495	112.003	69.842	75	185	198	124	66,2
Bologna	45.282	120.189	94.995	92.999	115	304	243	240	108,2
Firenze	21.161	133.741	103.405	57.924	57	364	281	160	103
Bari	23.383	51.689	40.051	34.452	74	164	126	109	47,6
Catania	50.569	80.865	88.780	78.703	170	273	296	261	53,9
Verona	12.067	49.049	36.301	25.784	47	189	141	101	115,8
Venezia	80.663	179.594	178.684	99.848	310	694	698	396	27,7
Messina	53.720	46.270	36.784	32.083	234	203	165	145	-38,1
Padova	6.826	41.240	28.028	22.207	33	196	134	107	74
Valori medi					124	290	311	214	108,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; pro capite in euro

Nel 2022 prosegue il balzo del Titolo 3, già iniziato nel 2020⁴⁹, degli accertamenti e delle conseguenti riscossioni. Anche in questo caso, si tratta di un fenomeno fisiologico connesso alla ripresa dei servizi dopo il periodo di lockdown. Non a caso, i maggiori incrementi si sono avuti sul versante della vendita di beni e servizi e, in modo più contenuto, sul fronte della repressione degli illeciti.

Tabella 15/ENT/COM - Titolo 3 "Entrate extratributarie" - Accertamenti - Suddivisione in Tipologie

Descrizione Tipologia	Titolo 3 - Accertamenti		Variazioni %
	2021	2022	
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	6.769.146	7.632.094	12,7
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	2.412.352	2.962.018	22,8
Interessi attivi	63.459	81.783	28,9
Altre entrate da redditi da capitale	634.563	718.388	13,2
Rimborsi e altre entrate correnti	2.032.511	2.292.658	12,8
Totale Titolo 3	11.912.031	13.686.941	14,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Analizzando i valori *pro-capite* a livello regionale, si nota un incremento su base annuale degli accertamenti su tutto il territorio nazionale, eccezion fatta per la Calabria ove vi è un lieve calo (-2,1%) delle voci componenti il Titolo 3, comunque i Comuni calabresi a differenza di altre zone del Sud Italia

⁴⁹ Cfr. Sezione delle autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali 2020-2022, n. 12/SEZAUT/2023/FRG, pag. 145 e ss.

riportano sul fronte della competenza un buon livello di entrate del titolo. In generale nel Mezzogiorno i livelli di accertamenti del Titolo 3 non sono elevati, anche a causa dei minori servizi a domanda individuale offerti alla collettività.

Tabella 16/ENT/COM - Titolo 3 "Entrate extratributarie" - Accertamenti - Pro capite - Suddivisione per Regione e Province autonome

Regioni e Province autonome	Titolo 3 - Accertamenti			Pro capite Accertamenti		
	2021	2022	Variazioni %	2021	2022	Variazioni %
Valle d'Aosta	45.882	55.808	21,6	371	454	22,3
Piemonte	904.935	973.354	7,6	221	239	8,0
Lombardia	2.554.369	3.069.527	20,2	270	326	20,7
Liguria	423.836	454.833	7,3	302	326	8,0
Provincia autonoma di Bolzano	310.501	353.035	13,7	626	715	14,2
Provincia autonoma di Trento	251.507	278.844	10,9	466	518	11,1
Veneto	888.475	1.061.305	19,5	184	220	20,0
Friuli-Venezia Giulia	262.143	285.157	8,8	237	260	9,4
Emilia-Romagna	796.766	907.490	13,9	211	241	14,2
Toscana	926.712	1.131.402	22,1	285	351	22,9
Umbria	162.687	175.433	7,8	194	211	8,7
Marche	322.440	362.470	12,4	218	247	13,1
Lazio	1.355.432	1.499.047	10,6	248	275	10,9
Abruzzo	248.558	289.411	16,4	209	244	16,9
Molise	60.442	63.866	5,7	224	238	6,5
Campania	757.910	856.625	13,0	149	168	13,0
Puglia	403.850	462.449	14,5	105	121	14,8
Basilicata	73.003	86.716	18,8	143	171	19,6
Calabria	391.381	381.939	-2,4	234	229	-2,1
Sicilia	542.367	686.683	26,6	137	173	26,9
Sardegna	228.836	251.546	9,9	157	173	10,1
Totale nazionale	11.912.031	13.686.941	14,9	217	250	15,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro-capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Sul versante delle riscossioni si nota un parallelo incremento, ma i valori del riscosso rispetto all'accertato restituiscono un quadro da cui emerge la grande difficoltà dei Comuni di incamerare le entrate extratributarie. In termini *pro-capite*, infatti, i valori medi delle riscossioni del Titolo 3 si attestano a euro 138 nel 2021 (a fronte di euro 217 accertati) e a euro 164 nel 2022 (a fronte di euro 250 accertati).

Tabella 17/ENT/COM - Titolo 3 "Entrate extratributarie" - Riscossioni - Pro capite - Suddivisione per Regione e Province autonome

Regioni e Province autonome	Titolo 3 - Riscossioni			Pro capite Riscossioni		
	2021	2022	Variazioni %	2021	2022	Variazioni %
Valle d'Aosta	27.379	34.373	25,5	221	280	26,3
Piemonte	633.656	703.134	11,0	155	173	11,5
Lombardia	1.881.183	2.303.976	22,5	199	245	23,0
Liguria	299.423	313.163	4,6	213	225	5,3
Provincia autonoma di Bolzano	200.069	230.212	15,1	404	466	15,5
Provincia autonoma di Trento	170.546	191.136	12,1	316	355	12,3
Veneto	658.984	769.438	16,8	136	160	17,3
Friuli-Venezia Giulia	209.517	221.592	5,8	190	202	6,4
Emilia-Romagna	561.386	645.937	15,1	149	172	15,4
Toscana	620.496	738.238	19,0	191	229	19,8
Umbria	110.038	121.764	10,7	131	146	11,5
Marche	215.615	253.672	17,7	146	173	18,3
Lazio	683.867	857.958	25,5	125	157	25,8
Abruzzo	164.164	195.187	18,9	138	165	19,4
Molise	32.477	36.768	13,2	120	137	14,1
Campania	301.931	403.023	33,5	59	79	33,5
Puglia	238.826	308.852	29,3	62	81	29,7
Basilicata	46.861	57.880	23,5	92	114	24,4
Calabria	120.539	132.095	9,6	72	79	9,9
Sicilia	238.531	296.850	24,4	60	75	24,7
Sardegna	136.945	168.856	23,3	94	116	23,5
Totale nazionale	7.552.434	8.984.103	19,0	138	164	19,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; pro capite in euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

La seguente tabella mette a raffronto, in termini *pro-capite*, i valori degli accertamenti e riscossioni del Titolo 3 dei Comuni divisi per Regioni; mette anche a confronto le percentuali di riscossione delle entrate extratributarie e quelle di generazione dei residui attivi di competenza.

Tabella 18/ENT/COM - Titolo 3 "Entrate extratributarie" - Differenza accertamenti e riscossioni in termini *pro capite* - Percentuali di riscossione e di generazione residui

Regioni e Province autonome	Accertamenti <i>Pro capite</i>		Riscossioni <i>Pro capite</i>		Differenza Accertamenti - Riscossioni <i>Pro capite</i>		Percentuale di riscossione		Percentuale di generazione residui	
	2021 (A)	2022 (B)	2021 (a)	2022 (b)	2021 (A-a)	2022 (B-b)	2021	2022	2021	2022
Valle d'Aosta	371	454	221	280	150	174	60	62	40	38
Piemonte	221	239	155	173	66	66	70	72	30	28
Lombardia	270	326	199	245	71	81	74	75	26	25
Liguria	302	326	213	225	89	102	71	69	29	31
P.A. di Bolzano	626	715	404	466	223	249	64	65	36	35
P.A. di Trento	466	518	316	355	150	163	68	69	32	31
Veneto	184	220	136	160	47	61	74	72	26	28
Friuli-Venezia Giulia	237	260	190	202	48	58	80	78	20	22
Emilia-Romagna	211	241	149	172	62	69	70	71	30	29
Toscana	285	351	191	229	94	122	67	65	33	35
Umbria	194	211	131	146	63	64	68	69	32	31
Marche	218	247	146	173	72	74	67	70	33	30
Lazio	248	275	125	157	123	118	50	57	50	43
Abruzzo	209	244	138	165	71	80	66	67	34	33
Molise	224	238	120	137	104	101	54	58	46	42
Campania	149	168	59	79	89	89	40	47	60	53
Puglia	105	121	62	81	43	40	59	67	41	33
Basilicata	143	171	92	114	51	57	64	67	36	33
Calabria	234	229	72	79	162	150	31	35	69	65
Sicilia	137	173	60	75	77	98	44	43	56	57
Sardegna	157	173	94	116	63	57	60	67	40	33
Totale nazionale	217	250	138	164	79	86	63	66	37	34

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

In termini *pro-capite*, è netto il divario fra accertamenti e riscossioni del Titolo 3 per tutti i Comuni del Sud Italia - dove tale *gap* è particolarmente evidente in Calabria e, considerando i modesti livelli di accertamento, anche in Campania - e del Lazio. Questo divario trova conferma nelle basse percentuali di riscossione del Titolo 3, che per i Comuni calabresi si attestano, nel biennio, intorno al 31-35%, per quelli campani intorno al 40-47% per quelli laziali intorno al 50-57%. La descritta bassa capacità di realizzo genera, nelle zone indicate, consistenti residui attivi di competenza.

L'andamento degli accertamenti di entrata del Titolo 1 (epurati della componente perequativa) e del Titolo 3 consente di ricostruire il livello di autonomia finanziaria dei Comuni.

Tabella 19/ENT/COM - Grado di autonomia finanziaria - Accertamenti

Regioni e Province autonome	Accertamenti Titolo 1 al netto dei fondi perequativi + Titolo 3 (A)		Entrate correnti Accertamenti (B)		Grado di autonomia finanziaria % (A)/(B)	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Valle d'Aosta	157.195	174.277	290.210	297.464	54,2	58,6
Piemonte	3.181.467	3.321.173	4.441.410	4.504.880	71,6	73,7
Lombardia	7.706.239	8.438.030	10.386.840	10.801.058	74,2	78,1
Liguria	1.639.029	1.704.650	2.079.824	2.110.465	78,8	80,8
Provincia autonoma di Bolzano	544.332	620.398	892.221	942.161	61,0	65,8
Provincia autonoma di Trento	494.896	533.989	789.904	849.585	62,7	62,9
Veneto	3.169.057	3.502.802	4.519.514	4.725.399	70,1	74,1
Friuli-Venezia Giulia	784.026	828.846	1.586.102	1.612.664	49,4	51,4
Emilia-Romagna	2.979.668	3.093.033	3.991.502	4.077.102	74,7	75,9
Toscana	3.125.274	3.447.054	4.017.293	4.264.583	77,8	80,8
Umbria	628.164	657.348	866.364	893.717	72,5	73,6
Marche	1.103.543	1.165.240	1.646.966	1.692.084	67,0	68,9
Lazio	5.533.615	5.830.168	7.972.021	8.117.176	69,4	71,8
Abruzzo	885.855	949.744	1.258.389	1.329.566	70,4	71,4
Molise	194.210	197.009	295.193	314.370	65,8	62,7
Campania	3.408.578	3.549.866	5.751.425	5.660.914	59,3	62,7
Puglia	2.370.819	2.509.473	3.656.396	3.759.817	64,8	66,7
Basilicata	265.549	288.591	499.650	536.690	53,1	53,8
Calabria	1.191.028	1.252.367	2.004.104	2.007.925	59,4	62,4
Sicilia	2.659.591	2.889.815	4.920.058	4.907.519	54,1	58,9
Sardegna	995.997	1.019.075	2.219.605	2.299.028	44,9	44,3
Totale nazionale	43.018.133	45.972.947	64.084.990	65.704.168	67,1	70,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Nel biennio 2021-2022 un buon grado di autonomia finanziaria si evidenzia per i Comuni del Nord (ove l'indice di autonomia è superiore, nel biennio, al 70%) e del Centro Italia, particolarmente per quelli toscani (dove il grado di autonomia finanziaria è intorno all'80%). L'analisi dei dati di bilancio di parte corrente dei Comuni del Molise, della Basilicata e delle zone meridionali evidenzia una scarsa auto-sufficienza finanziaria, con indici di autonomia che si attestano intorno al 60% o soglie inferiori.

2.3.1 I residui attivi di parte corrente

La difficoltà dei Comuni nel realizzare i propri crediti emerge dalla c.d. percentuale di generazione dei residui attivi, che rappresenta il livello dei crediti non riscossi, nell'esercizio, rispetto agli accertamenti iniziali. Naturalmente, tanto più è alta tale percentuale quanto più sussistono difficoltà nell'incasso tempestivo dei crediti di competenza. Nel biennio 2021-2022 la generazione dei residui di parte corrente - ricavabile dai dati di cui alla tabella 6/ENT/COM - si attesta, a livello nazionale, al 24,9% (2021) e al 23,4% (2022) per il titolo 1; al 18,9% (2021) e al 21,7% (2022) per il titolo 2; al 36,6% (2021) e al 34,4% (2022) per il titolo 3, che si conferma la voce di parte corrente in cui maggiore è la difficoltà di realizzo

da parte dei Comuni. In alcuni territori, infatti, le percentuali di formazione di residui per entrate extratributarie sono molto elevate: nel Lazio si attestano intorno al 50%, in Sicilia e Campania raggiungono quasi il 60%, soglia abbondantemente superata in Calabria (cfr. tabella 18/ENT/COM). La seguente tabella mostra la composizione dei residui attivi dell'aggregato dei Comuni oggetto di analisi nel 2021.

Tabella 20/ENT/COM - Composizione residui attivi di parte corrente 2021

Entrate	Residui attivi al 01/01/2021	Riscossioni in conto residui	Riacc. residui	Tasso di smaltimento %	Residui attivi da esercizi precedenti	Residui attivi di competenza	Totale Residui attivi da riportare al 31/12/2021
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	26.368.845	6.054.927	-1.908.931	24,8	18.404.986	9.249.117	27.654.103
Titolo 2: Trasferimenti correnti	4.702.811	1.974.316	-280.231	44,6	2.448.265	2.819.362	5.267.627
Titolo 3: Entrate extratributarie	18.171.133	2.689.056	-1.142.277	15,8	14.339.800	4.359.598	18.699.398
Totale Entrate correnti	49.242.789	10.718.299	-3.331.439	23,3	35.193.051	16.428.077	51.621.128

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Nel 2021 il tasso di smaltimento annuale dei residui attivi di parte corrente è stato pari circa al 23%. Le maggiori difficoltà di realizzo si confermano per le poste del titolo 3 (ove, come si è detto, è già elevata la percentuale di generazione dei residui), che ha presentato nel 2021 un tasso di realizzo di circa il 16%. A fine esercizio, i residui attivi di parte corrente sono pari a circa 51,6 mld. Oltre la metà di questi crediti (circa 27,6 mld) provengono dal titolo 1, e presentano quindi prospetticamente possibilità di realizzo di circa il 25%: significa che mediamente potranno essere riscossi (o eliminati dalle scritture) in un arco temporale complessivo di quattro anni. Una parte consistente è rappresentata anche da residui del titolo 3 (quasi 18,7 mld, pari a circa il 36% del portafoglio) che, presentando un tasso di realizzo medio meno elevato - come si diceva, circa il 16% - potranno essere integralmente riscossi (o eliminati dalle scritture) in un periodo di oltre sei anni.

Per quanto attiene all'esercizio 2022, i dati di bilancio restituiscono il seguente quadro:

Tabella 21/ENT/COM - Composizione residui attivi di parte corrente 2022

Entrate	Residui attivi al 01/01/2022	Riscossioni in conto residui	Riacc. residui	Tasso di smaltimento %	Residui attivi da esercizi precedenti	Residui attivi di competenza	Totale Residui attivi da riportare al 31/12/2022
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	27.528.130	6.651.866	-1.816.209	25,9	19.060.055	9.037.187	28.097.242
Titolo 2: Trasferimenti correnti	5.239.694	2.262.524	-246.981	45,3	2.730.190	2.911.543	5.641.732
Titolo 3: Entrate extratributarie	18.616.147	2.937.282	-1.322.578	17,0	14.356.287	4.702.838	19.059.125
Totale Entrate correnti	51.383.971	11.851.672	-3.385.768	24,7	36.146.531	16.651.568	52.798.099

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

L'andamento del portafoglio crediti non è dissimile dall'esercizio 2021. Il volume dei residui attivi di parte corrente a fine 2022 si discosta di poco rispetto a quello dell'esercizio precedente (52,7 mld vs 51,6 mld del 2021). Anche dal punto di vista della composizione, i residui del titolo 1 costituiscono gran parte del portafoglio (circa 28 mld di euro, pari al 53% del totale) e mostrano un tasso di smaltimento intorno al 26%; i residui del titolo 3 costituiscono circa il 36% dello *stock* e continuano a mostrare tempi di realizzo simili a quelli del 2021.

Per quanto attiene alla vetustà dei crediti, nel biennio 2021-2022 i residui attivi di competenza rappresentano circa il 32% del portafoglio, che quindi è per due terzi formato da crediti vetusti.

Le riscossioni in conto residui sono in crescita su base annuale (+10,6%) essendo state pari a circa 10,7 mld nel 2021 e a circa 11,8 mld nel 2022. In alcune Regioni vi è stato un notevole incremento delle riscossioni in conto residui (Emilia-Romagna +16,2%; Campania, +28,3%; Calabria, +23,4%; Sicilia, +63,2%); solo in pochi territori vi è stata invece una contrazione (Provincia autonoma di Bolzano, -5,6%; Provincia autonoma di Trento, -15,8%; Molise, -18,7%).

Tabella 22/ENT/COM - Entrate correnti - Riscossioni in conto residui - Suddivisione per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Entrate correnti Riscossioni in conto residui		
	2021	2022	Variazioni %
Valle d'Aosta	40.677	40.356	-0,8
Piemonte	688.824	738.156	7,2
Lombardia	1.821.938	1.786.209	-2,0
Liguria	295.877	321.320	8,6
Provincia autonoma di Bolzano	240.587	179.111	-25,6
Provincia autonoma di Trento	260.490	219.216	-15,8
Veneto	636.636	686.354	7,8
Friuli-Venezia Giulia	203.239	207.152	1,9
Emilia-Romagna	601.246	698.500	16,2
Toscana	661.213	688.018	4,1
Umbria	158.413	159.758	0,8
Marche	291.390	310.298	6,5
Lazio	1.494.163	1.609.803	7,7
Abruzzo	205.371	213.973	4,2
Molise	73.826	60.037	-18,7
Campania	976.925	1.253.055	28,3
Puglia	623.759	678.708	8,8
Basilicata	92.491	95.742	3,5
Calabria	340.828	420.477	23,4
Sicilia	749.851	1.223.430	63,2
Sardegna	260.555	261.999	0,6
Totale Entrate correnti	10.718.299	11.851.672	10,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

In generale l'incremento delle riscossioni in conto residui interessa tutti i Comuni, ad eccezione di quelli di fascia seconda (da 1.001 a 5.000 abitanti) che nel 2022 registrano un lieve calo (-1%); gli enti di fascia ottava (superiori ai 250.000 abitanti) presentano, invece, valori pressoché stabili nel biennio in esame.

Tabella 23/ENT/COM - Entrate correnti - Riscossioni in conto residui - Suddivisione per fasce di popolazione

Fascia	Entrate correnti Riscossioni in conto residui		
	2021	2022	Variazioni %
Fascia 1	2.710.459	3.101.697	14,4
Fascia 2	250.014	247.473	-1,0
Fascia 3	1.423.710	1.477.901	3,8
Fascia 4	1.134.191	1.243.379	9,6
Fascia 5	1.370.999	1.518.881	10,8
Fascia 6	2.106.610	2.420.972	14,9
Fascia 7	682.515	776.294	13,7
Fascia 8	1.039.802	1.065.075	2,4
Totale Entrate correnti	10.718.299	11.851.672	10,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

2.4 Le riscossioni delle entrate di parte capitale nel triennio 2021-2023 (dati SIOPE)

Nel triennio di riferimento le entrate di parte capitale assumono un andamento dinamico, dovuto alla riscossione dei fondi PNRR necessari a sostenere la spesa degli investimenti.

In particolare, gli incassi collegati al Titolo 4 passano da circa 10,5 mld nel 2021 a circa 14,5 mld nel 2023, con una crescita del 37,1%; già nel 2022 si era assistito ad incassi per 12,5 mld di euro, +15,3% rispetto al 2021.

Cresce maggiormente la voce per i “contributi agli investimenti” – su cui convogliano i fondi PNRR – che passa dai 6,9 mld circa del 2021 a circa 9 mld nel 2022 (+23,4%), per poi ascendere a 10,7 mld nel 2023 (+19,6%). Come si nota, il ritmo di crescita dei “contributi agli investimenti” nel 2023 è più modesto rispetto al “balzo” avvenuto fra il 2021 e il 2022. Nel 2024 i flussi del Titolo 4 potrebbero tornare a salire maggiormente, considerato che l’art. 11, co. 1 del d.l. 2 marzo 2024, n. 19 ha portato al 30% del contributo assegnato la misura delle anticipazioni iniziali erogabili in favore dei soggetti attuatori; fino al 2023 le anticipazioni erogabili erano, salvo eccezioni, del 10% del contributo.

La tendenza all’incremento delle entrate del Titolo 4 – dovuta fondamentalmente ai contributi agli investimenti collegati al PNRR – è ben evidenziata dai dati SIOPE.

Tabella 24/ENT/COM - Entrate Titolo 4 - Entrate in conto capitale - Tipologie

Entrate in conto capitale - Tipologie	2021	2022	2023	Variazioni %	
				2023/2022	2023/2021
Tributi in conto capitale	73.532	74.765	72.804	-2,6	-1,0
Contributi agli investimenti	6.886.303	8.977.089	10.716.694	19,4	55,6
Altri trasferimenti in conto capitale	868.763	825.680	1.017.822	23,3	17,2
Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	605.587	575.544	629.191	9,3	3,9
Altre entrate in conto capitale	2.152.857	2.135.488	2.074.459	-2,9	-3,6
Totale	10.587.041	12.588.567	14.510.968	15,3	37,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

In dettaglio, gli incassi collegati al Titolo 4 passano da circa 10,5 mld nel 2021 a circa 14,5 mld nel 2023, con una crescita del 37,1%; già nel 2022 si era assistito ad incassi per 12,5 mld di euro, +15,3% rispetto al 2021.

La voce che cresce maggiormente è quella per i “contributi agli investimenti”, che passa dai 6,9 mld circa del 2021 a circa 9 mld nel 2022, per poi ascendere a 10,7 mld nel 2023.

Per quanto attiene alla accensione di prestiti (Titolo 4), i corrispondenti incassi crescono nel 2023 (circa 1,5 mld, +10,5% rispetto al 2022) ma sono comunque più contenuti del 2021. Nell’esercizio 2023, in particolare, i flussi di cassa connessi a finanziamenti a medio e lungo termine sono stati di circa 1,5 mld.

Tabella 25/ENT/COM - Entrate Titolo 6 - Entrate da accensione prestiti - Tipologie

Entrate da accensione prestiti - Tipologie	2021	2022	2023	Variazioni %	
				2023/2022	2023/2021
Emissione di titoli obbligazionari	9	6	94	1517,6	1007,3
Accensione prestiti a breve termine	64.027	24.508	17.935	-26,8	-72,0
Accensione mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	1.777.138	1.341.564	1.484.265	10,6	-16,5
Altre forme di indebitamento	392	442	7.216	1532,8	1740,2
Totale	1.841.566	1.366.520	1.509.510	10,5	-18,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

Tabella 26/ENT/COM - Entrate Titolo 6 - Entrate da accensione prestiti - Categorie

Entrate da accensione prestiti - Categorie	2021	2022	2023	Variazioni %	
				2023/2022	2023/2021
Finanziamenti a breve termine	9.855	10.782	12.175	12,9	23,5
Finanziamenti a medio lungo termine	1.775.433	1.335.038	1.484.072	11,2	-16,4
Emissioni titoli obbligazionari a medio-lungo termine	9	6	94	1517,6	1007,3
Anticipazioni	54.172	13.726	5.760	-58,0	-89,4
Accensione prestiti da attualizzazione Contributi Pluriennali	35	1.116	31	-97,2	-9,4
Accensione Prestiti - Leasing finanziario	162	302	7.168	2271,5	4320,8
Accensione prestiti a seguito di escussione di garanzie	1.670	5.410	161	-97,0	-90,3
Accensione Prestiti - Operazioni di cartolarizzazione	230	140	19	-86,6	-91,9
Accensione Prestiti - Derivati	0	0	29	-	-
Totale	1.841.566	1.366.520	1.509.510	10,5	-18,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

2.5 Le entrate di parte capitale dai dati di rendiconto 2021-2022

Per quanto attiene alle entrate in conto capitale, l'analisi dei dati di bilancio 2021-2022 conferma la spinta impressa dal PNRR: le variazioni più significative su base annuale riguardano, infatti, il Titolo 4 e, più in dettaglio, i "contributi agli investimenti", ossia la voce nella quale confluiscono i fondi del PNRR. Gli accertamenti relativi a tale voce crescono di oltre 3 mld di euro.

Tabella 27/ENT/COM - Entrate di parte capitale - Accertamenti e riscossioni - Suddivisione in Titoli e Tipologie

Tipologia/Titolo	Entrate di parte capitale Accertamenti			Entrate di parte capitale Riscossioni			Tasso di realizzazione %	
	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022
Tip. 100: Tributi in conto capitale	71.149	68.771	-3,3	65.802	65.465	-0,5	92,5	95,2
Tip. 200: Contributi agli investimenti	8.727.941	11.921.733	36,6	3.433.912	5.360.760	56,1	39,3	45,0
Tip. 300: Altri trasferimenti in conto capitale	1.070.406	1.108.537	3,6	499.690	453.022	-9,3	46,7	40,9
Tip. 400: Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	600.675	545.523	-9,2	500.567	464.710	-7,2	83,3	85,2
Tip. 500: Altre entrate in conto capitale	2.114.436	2.112.730	-0,1	1.881.569	1.858.458	-1,2	89,0	88,0
Totale Titolo 4: Entrate in conto capitale	12.584.607	15.757.294	25,2	6.381.539	8.202.414	28,5	50,7	52,1
Tip. 100: Alienazione di attività finanziarie	47.412	67.700	42,8	43.847	34.699	-20,9	92,5	51,3
Tip. 200: Riscossione di crediti di breve termine	49.019	118.424	141,6	7.809	445	-94,3	15,9	0,4
Tip. 300: Riscossione crediti di medio-lungo termine	41.785	26.900	-35,6	8.156	8.234	1,0	19,5	30,6
Tip. 400: Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	855.790	699.374	-18,3	229.323	80.210	-65,0	26,8	11,5
Totale Titolo 5: Entrate da riduzione di attività finanziarie	994.006	912.399	-8,2	289.134	123.587	-57,3	29,1	13,5
Tip. 100: Emissione di titoli obbligazionari	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tip. 200: Accensione prestiti a breve termine	67.284	27.897	-58,5	54.622	16.051	-70,6	81,2	57,5
Tip. 300: Accensione mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	1.505.472	1.349.671	-10,3	1.040.026	835.391	-19,7	69,1	61,9
Tip. 400: Altre forme di indebitamento	400	2.503	526,0	237	302	27,3	59,4	12,1
Totale Titolo 6: Accensione prestiti	1.573.157	1.380.071	-12,3	1.094.885	851.744	-22,2	69,6	61,7
Totale Entrate di parte capitale	15.151.770	18.049.764	19,1	7.765.559	9.177.745	18,2	51,3	50,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

L'analisi su base territoriale della composizione degli accertamenti per "contributi agli investimenti" conferma il ruolo dei fondi PNRR nell'alimentare tale voce: gli incrementi più significativi si sono, infatti, avuti per i Comuni del Sud, beneficiari della clausola del 40% dei fondi messi a bando.

Tabella 28/ENT/COM - Titolo 4 - Tipologia 200 "Contributi agli investimenti" - Accertamenti - Pro capite - Suddivisione per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Titolo 4 - Tipologia 200 Accertamenti			Pro capite Accertamenti		
	2021	2022	Variazioni %	2021	2022	Variazioni %
Valle d'Aosta	37.320	53.831	44,2	302	438	45,1
Piemonte	575.333	725.262	26,1	141	178	26,6
Lombardia	1.337.564	1.804.331	34,9	141	192	35,4
Liguria	472.288	382.747	-19,0	337	275	-18,4
Provincia autonoma di Bolzano	277.681	297.125	7,0	560	602	7,5
Provincia autonoma di Trento	226.495	224.178	-1,0	420	416	-0,8
Veneto	551.743	746.771	35,3	114	155	36,0
Friuli-Venezia Giulia	215.701	288.722	33,9	195	263	34,6
Emilia-Romagna	321.007	465.757	45,1	85	124	45,5
Toscana	322.718	503.688	56,1	99	156	57,2
Umbria	99.985	149.163	49,2	119	179	50,3
Marche	265.215	471.783	77,9	180	321	78,9
Lazio	489.029	744.487	52,2	89	136	52,7
Abruzzo	505.084	547.602	8,4	425	462	8,9
Molise	121.892	143.053	17,4	452	534	18,2
Campania	998.237	1.307.695	31,0	196	257	31,0
Puglia	528.244	938.317	77,6	138	245	78,1
Basilicata	131.202	194.849	48,5	257	384	49,6
Calabria	464.338	630.159	35,7	278	378	36,1
Sicilia	526.536	881.920	67,5	133	223	67,9
Sardegna	260.330	420.296	61,4	179	290	61,7
Totale nazionale	8.727.941	11.921.733	36,6	159	218	37,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Come si può notare, anche i Comuni del Centro Italia (Lazio, Toscana, Umbria e Marche) hanno avuto un notevole incremento degli accertamenti della "tipologia 200"; fra le Regioni del Nord, i maggiori incrementi sono quelli di Emilia-Romagna (+45,1% su base annua), Valle d'Aosta (+44,2%), Veneto (+35,3%), Lombardia (+34,9%) e Friuli-Venezia Giulia (+33,9%). Per i Comuni abruzzesi l'incremento della voce di entrata è poco consistente, ma va detto che tali enti accertano valori consistenti di "contributi agli investimenti" da alcuni anni, come conseguenza dei fondi trasferiti a seguito degli eventi sismici.

Le facilitazioni connesse alla percezione dei fondi PNRR – per i quali, come noto, è stata prevista la possibilità di accertare le entrate con l'ammissione a contributo senza attendere l'impegno del soggetto titolare, e, sul versante degli incassi, sono state consentite erogazioni anticipate rispetto alla

realizzazione delle spese - hanno portato ad un progressivo incremento delle riscossioni delle entrate del Titolo 4, passato dal 48,6% del 2020 (cfr. deliberazione n. 12/SEZAUT/2023/FRG) al 52,1% del 2022. In particolare, per le entrate relative a "contributi agli investimenti" il tasso di realizzazione è passato dal 37,4% nel 2020 al 45% nel 2022.

2.5.1 I residui attivi di parte capitale

Nel biennio 2021-2022 i dati di bilancio aggregati dei Comuni restituiscono il seguente quadro dell'evoluzione dei residui attivi di parte capitale.

Tabella 29/ENT/COM - Composizione residui attivi di parte capitale 2021

Entrate	Residui attivi al 01/01/2021	Riscossioni in conto residui	Riacc. residui	Tasso di smaltimento %	Residui attivi da esercizi precedenti	Residui attivi di competenza	Totale Residui attivi da riportare al 31/12/2021
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	14.191.019	3.258.247	-750.545	24,2	10.182.227	6.203.068	16.385.295
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.355.268	362.742	-101.851	28,9	890.675	704.871	1.595.546
Titolo 6 - Accensione di prestiti	2.050.560	595.024	-95.590	30,4	1.359.947	478.272	1.838.218
Totale Entrate di parte capitale	17.596.847	4.216.013	-947.986	25,3	12.432.848	7.386.211	19.819.059

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Tabella 30/ENT/COM - Composizione residui attivi di parte capitale 2022

Entrate	Residui attivi al 01/01/2022	Riscossioni in conto residui	Riacc. residui	Tasso di smaltimento %	Residui attivi da esercizi precedenti	Residui attivi di competenza	Totale Residui attivi da riportare al 31/12/2022
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	16.339.159	3.372.123	-836.824	21,8	12.130.212	7.554.880	19.685.092
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.593.729	469.554	-5.183	29,6	1.118.992	788.812	1.907.803
Titolo 6 - Accensione di prestiti	1.831.476	446.823	-60.708	25,2	1.323.945	528.327	1.852.272
Totale Entrate di parte capitale	19.764.363	4.288.500	-902.715	22,7	14.573.149	8.872.018	23.445.167

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

I residui del titolo 4 – che costituiscono oltre l’80% dell’aggregato – mostrano un andamento crescente su base annuale, passando dai 16,3 mld circa del 2021 a 19,6 mld circa nel 2022 (+17%); parallelamente, si assiste al rallentamento del tasso di smaltimento, che passa dal 24,2% del 2021 al 21,8% del 2022. Alla luce di quanto detto sopra, considerato che il tasso di realizzo delle entrate in conto capitale di competenza mostra un andamento crescente nel biennio, il lieve rallentamento delle riscossioni in conto residui non pare essere spia di effettive difficoltà o fenomeni patologici.

3 LE SPESE DEI COMUNI

3.1 La spesa corrente nel triennio 2021-2023. Premessa

A partire dal 2021 gli effetti dell'emergenza sanitaria sono stati gradualmente superati; tuttavia, l'intensificarsi delle tensioni nei prezzi dei beni energetici, legate al conflitto bellico in corso, e le conseguenti spinte inflazionistiche, hanno reso necessarie nuove forme di intervento pubblico a sostegno di famiglie e imprese.

Dopo un periodo prolungato di debole crescita dei prezzi, dalla seconda metà del 2022 l'inflazione sui dodici mesi - misurata dall'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (Nic) - è fortemente salita in Italia, portandosi al 3,9% a dicembre del 2021 e raggiungendo l'8,9% a settembre del 2022. L'aumento è dipeso principalmente dal rincaro dei beni energetici. Allo stesso tempo, si è accentuata l'eterogeneità territoriale negli andamenti dell'inflazione, con una perdita di potere d'acquisto più marcata nel Nord-Est e nelle Isole⁵⁰. Il rialzo dei prezzi ha eroso il valore reale dell'espansione del reddito disponibile per le famiglie, che ha raggiunto i livelli pre-pandemici grazie soprattutto ad un aumento dell'occupazione, tornata sui livelli precedenti la crisi da Covid-19.

Secondo l'Indicatore trimestrale dell'economia regionale (ITER) elaborato dalla Banca d'Italia⁵¹, nella prima metà del 2023 la dinamica del Pil si è progressivamente affievolita in tutte le zone del Paese, risentendo del rallentamento della domanda interna ed estera. Al contempo, le difficoltà di approvvigionamento di materie prime e beni intermedi sono progressivamente venute meno, così come quelle connesse con i rincari energetici.

Tutti questi fattori hanno prodotto effetti sulla dinamica della spesa corrente dei Comuni che, pur non presentando variazioni di rilievo dal punto di vista qualitativo - i costi restano infatti fortemente incentrati sui servizi di auto-amministrazione - registra un sensibile incremento.

L'incremento più rilevante si registra nella voce "acquisto di servizi", nella quale confluiscono tra l'altro i costi per le forniture energetiche e di gas; tale voce di spesa comprende più della metà dei pagamenti di parte corrente. Rilevante anche la consistenza delle spese per il personale, che mostrano, comunque, un andamento in crescita ben inferiore a quello medio del Titolo 1, in ragione anche dei numerosi interventi normativi, varati a partire dal 2021, per l'assunzione di personale a tempo determinato per l'attuazione dei progetti PNRR.

Gli oneri per le forniture e quelli per il personale sono voci difficilmente comprimibili, per finanziare le quali viene assorbita buona parte delle entrate correnti comunali; ciò consente poco margine di

⁵⁰ Cfr. Banca d'Italia, Economie regionali. L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali, novembre 2022.

⁵¹ Si veda, più in dettaglio, Banca d'Italia, Economie regionali. L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali, novembre 2023.

manovra per indirizzare la spesa verso finalità sociali. Nel periodo oggetto di esame, peraltro, la spesa sociale è in lieve - seppur costante - aumento, anche grazie alle risorse fornite dallo Stato, attraverso il Fondo di Solidarietà Comunale, per il perseguimento dei c.d. “obiettivi di servizio”.

La spesa corrente, inoltre, mantiene un ritmo di smaltimento nel complesso adeguato (intorno al 76% degli impegni assunti) sebbene non ottimale. I residui passivi di parte corrente, grazie agli interventi effettuati allo scopo di garantire il tempestivo pagamento dei debiti commerciali, si sono stabilizzati su uno *stock* di 18-19 mld di euro. Si tratta di livelli molto distanti dal passato: all'alba della adozione del d.l. n. 35/2013 - primo intervento normativo deputato ad accelerare lo smaltimento dei debiti degli enti locali - il comparto Comuni aveva in bilancio residui passivi per circa 63 mld di euro⁵².

3.2 I pagamenti di parte corrente nel triennio 2021-2023 (dati SIOPE)

I pagamenti complessivi di parte corrente sono passati da circa 55,5 mld di euro nel 2021 a circa 57,8 mld nel 2022 (+4,1%) per poi attestarsi a circa 60,2 mld nel 2023 (+4,2% su base annuale, +8,4% rispetto al 2021). Sotto il profilo della composizione della spesa, più di metà del flusso monetario di spesa corrente è rappresentato dalla voce “acquisto di servizi”: nel 2021 i correlati pagamenti sono stati pari a 29,8 mld; nel 2022, tali pagamenti sono risultati pari a circa 32 mld (+7%), mentre nel 2023 ascendono a circa 33,5 mld (+ 4,6% su base annuale, +12,6% rispetto al 2021). Come già evidenziato, l'aumento consistente di questa voce è da collegarsi ai costi per le forniture energetiche e di gas⁵³, su cui si veda più ampiamente *infra*.

Fra le spese correnti, un'altra voce di rilievo consistente riguarda gli oneri per il personale, che incide fortemente sul complesso delle spese di auto-amministrazione. In particolare, le “retribuzioni lorde” hanno comportato esborsi di circa 10 mld di euro nel 2021, di circa 10,4 mld di euro nel 2022 e di circa 10,7 mld di euro nel 2023. Si tratta di importi nel complesso rilevanti, ma con un andamento in crescita ben inferiore a quello medio del titolo. Questo lieve incremento è compatibile con le opzioni offerte da numerosi interventi normativi varati a partire dal 2021 (art. 1, d.l. n. 80/2021; artt. 9 e 31-bis, d.l. n. 152/2021) che hanno permesso l'assunzione di personale a tempo determinato deputato a seguire all'attuazione dei progetti PNRR⁵⁴; inoltre, nell'esercizio 2023 si osservano gli effetti della sottoscrizione

⁵² Si veda, *amplius*, lo studio condotto dal Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - Direzione Centrale della Finanza Locale, “Analisi dei residui passivi dei Comuni per il periodo 2011 - 2015 alla luce delle politiche pubbliche finalizzate al pagamento dei debiti pregressi della PA” e della riforma in materia di armonizzazione contabile degli enti locali.

⁵³ Acquisto di servizi di energia elettrica (codice SIOPE 1.03.02.05.004), gas (codice 1.03.02.05.006), utenze (codice 1.03.02.05.999), Contratti di servizio per l'illuminazione pubblica (codice 1.03.02.15.015), Contratti di servizio per la distribuzione del gas (codice 1.03.02.15.014).

⁵⁴ Sebbene le retribuzioni in parola possano essere imputate a carico dei fondi PNRR e confluire, in tal modo, nella spesa in conto capitale connessa a ciascun investimento per cui il personale assunto presta il proprio operato, i vari interventi legislativi succedutesi consentono ai Comuni anche di porre alcuni oneri a carico del proprio bilancio.

dei contratti “Funzioni locali” (novembre 2022), che hanno permesso lievi incrementi - a carico del bilancio comunale - del monte salario⁵⁵.

Una voce in costante crescita è anche rappresentata dai trasferimenti verso istituzioni sociali private (ossia organismi privati, senza scopo di lucro, dotati o meno di personalità giuridica, che producono beni e servizi non destinabili alla vendita); le somme erogate a queste istituzioni con finalità sociali passano da circa 867 mln nel 2021 a circa 883 mln nel 2022, per ascendere a circa 1.100 mln nel 2023.

Tabella 1/SP/COM - Spese correnti - Macroaggregati III livello

Spese correnti- Macroaggregati III livello	2021	2022	2023	Variazioni %	
				2023/ 2022	2023/ 2021
Retribuzioni lorde	10.054.675	10.371.624	10.728.983	3,4	6,7
Contributi sociali a carico dell'ente	2.839.974	2.863.357	3.029.720	5,8	6,7
Imposte, tasse e proventi assimilati a carico dell'ente	975.167	985.219	1.054.724	7,1	8,2
Acquisto di beni	1.200.534	1.181.828	1.123.378	-4,9	-6,4
Acquisto di servizi	29.764.945	31.957.374	33.524.947	4,9	12,6
Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche	3.310.800	3.227.627	3.292.159	2,0	-0,6
Trasferimenti correnti a Famiglie	2.175.036	2.070.518	2.174.411	5,0	0,0
Trasferimenti correnti a Imprese	1.189.171	1.079.729	1.007.575	-6,7	-15,3
Trasferimenti correnti a Istituzioni Sociali Private	867.179	982.878	1.099.173	11,8	26,8
Trasferimenti correnti versati all'Unione Europea e al Resto del Mondo	27.975	26.258	31.481	19,9	12,5
Interessi passivi su titoli obbligazionari a medio-lungo termine	135.791	130.095	156.000	19,9	14,9
Interessi su finanziamenti a breve termine	19.121	20.510	15.694	-23,5	-17,9
Interessi su Mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	1.092.798	1.042.520	1.059.939	1,7	-3,0
Altri interessi passivi	115.771	107.251	90.376	-15,7	-21,9
Diritti reali di godimento e servitù onerose	1.805	2.090	2.030	-2,9	12,5
Altre spese per redditi da capitale n.a.c.	3.540	2.412	986	-59,1	-72,1
Rimborsi per spese di personale (comando, distacco, fuori ruolo, convenzioni, ecc.)	63.601	60.189	64.063	6,4	0,7
Rimborsi di imposte in uscita	131.258	128.684	116.692	-9,3	-11,1
Rimborsi di trasferimenti all'Unione Europea	40	561	143	-74,6	260,8
Altri Rimborsi di parte corrente di somme non dovute o incassate in eccesso	150.916	153.470	175.233	14,2	16,1
Versamenti IVA a debito	291.716	309.514	344.645	11,4	18,1
Premi di assicurazione	321.060	318.551	324.772	2,0	1,2
Spese dovute a sanzioni, risarcimenti e indennizzi	389.750	345.828	397.972	15,1	2,1
Altre spese correnti n.a.c.	396.550	424.324	382.558	-9,8	-3,5
Totale	55.519.174	57.792.412	60.197.653	4,2	8,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

L'incremento della voce “trasferimenti correnti a istituzioni sociali private” risponde a una tendenza allo sviluppo della spesa per finalità sociali, anche in virtù della recente fissazione dei cosiddetti “obiettivi di servizio” da parte dell'art. 1, cc. 791-792 della l. 178/2020 e delle conseguenti risorse aggiuntive stanziata nel FSC per il potenziamento dei servizi sociali comunali.

⁵⁵ Cfr., sul punto, Aran - “Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti - n. 1/2023”.

I dati di cassa evidenziano un costante incremento, nel triennio, delle spese per alcune voci quali i servizi di assistenza sociale, di mensa scolastica, di asili nido, di trasporto scolastico, di assistenza domiciliare e a disabili.

Tabella 2/SP/COM - Spese sociali - Andamento triennio 2021-2023

Spese sociali	2021	2022	2023	Variazione % 2023/2022	Variazione % 2023/2021
Contratti di servizio di trasporto pubblico	2.279.987	2.242.283	2.384.810	6,4	4,6
Contratti di servizio di assistenza sociale residenziale e semiresidenziale	1.046.263	1.077.849	1.181.203	9,6	12,9
Contratti di servizio per le mense scolastiche	891.676	994.951	1.126.847	13,3	26,4
Contratti di servizio di asilo nido	428.048	469.905	505.592	7,6	18,1
Contratti di servizio di trasporto scolastico	346.824	368.007	390.133	6,0	12,5
Contratti di servizio di assistenza sociale domiciliare	359.445	359.939	382.684	6,3	6,5
Contratti di servizio per il trasporto di disabili e anziani	66.436	68.189	72.700	6,6	9,4
Acquisti di servizi sociosanitari a rilevanza sanitaria	57.808	51.876	56.338	8,6	-2,5
Contratti di servizio per la formazione dei cittadini	19.708	24.105	22.181	-8,0	12,6
Acquisti di servizi sanitari per assistenza riabilitativa	14.096	14.288	15.802	10,6	12,1
Acquisti di servizi sanitari per assistenza integrativa	9.699	10.633	11.754	10,5	21,2
Servizi di mobilità a terzi (bus navetta)	6.504	8.756	9.991	14,1	53,6
Acquisti di servizi sanitari per assistenza specialistica ambulatoriale	999	953	828	-13,1	-17,2
Totale	5.527.493	5.691.734	6.160.863	8,2	11,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

I pagamenti per questi servizi crescono ovunque nel triennio, sebbene in misura diversa nelle varie aree del Paese. In particolare, i Comuni del Nord-Est e del Sud hanno aumentato i pagamenti per il servizio mensa, mentre i Comuni delle Isole hanno incrementato gli esborsi per l'assistenza sociale residenziale e semiresidenziale.

3.2.1 Gli interventi per contrastare l'aumento dei costi delle utenze di energia e gas

A completamento dell'analisi sulle dinamiche dei pagamenti correnti dell'esercizio 2023, si riportano alcuni aspetti relativi all'innalzamento dei costi energetici che, come si è visto, ha gravato sui Comuni portando a un significativo incremento della voce "acquisto di servizi". Sul punto vanno anche ricordati gli interventi statali di sostegno estesi alle famiglie e alle imprese che sono venuti meno nel corso del successivo esercizio.

Innanzitutto, i dati di cassa consentono di quantificare la spesa sostenuta nel 2023 e di confrontarli con quella riferita al 2021, così da determinare il differenziale imputabile all'inflazione indotta dai prezzi energetici. L'analisi riferita ai Comuni evidenzia un aumento di spesa, rispetto al 2021, di 1.033,8 milioni di euro, con un incremento percentuale di circa il 35%, mentre per le Province e Città metropolitane, l'aumento di spesa è stato di circa 151 milioni. Il fabbisogno totale degli enti locali per l'anno 2023 ammonta a 1.184,6 milioni di euro.

Tabella 3/SP/COM - La spesa per consumi energetici nel 2023

	2021	2023	Variazione % 2023/2021	Variazione % 2023/2021
Energia elettrica				
(SIOPE 1.03.02.05.004)				
Comuni	1.611,40	2.121,00	509,6	31,6
Province e Città metropolitane	117,7	188,8	71,1	60,4
Gas				
(SIOPE 1.03.02.05.006)				
Comuni	467,5	699,6	232,1	49,6
Province e Città metropolitane	90,5	150,5	59,9	66,2
Utenze e canoni per altri servizi n.a.c.				
(SIOPE 1.03.02.05.999)				
Comuni	344,8	441,9	97	28,1
Province e Città metropolitane	63,8	79,9	16,1	25,2
Contratti di servizio per l'illuminazione pubblica				
(SIOPE 1.03.02.15.015)				
Comuni	503,1	693,6	190,5	37,9
Province e Città metropolitane	0,1	0,2	0,1	100
Contratti di servizio per la distribuzione del gas				
(SIOPE 1.03.02.15.014)				
Comuni	9,4	14	4,6	48,9
Province e Città metropolitane	1,9	5,4	3,5	184,2
Spesa complessiva Comuni	2.936,2	3.970,1	1.033,8	35,2
Spesa complessiva Province e Città metropolitane	274	424,8	150,8	55,0
Totale	3.210,2	4.394,9	1.184,6	36,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; importi in milioni di euro

A fronte di tali spese, in via previsionale, erano state stanziare, con legge di bilancio⁵⁶ (art. 1, co. 29 della legge di bilancio n. 197/2022), risorse per 400 mln di euro, di cui 350 mln destinati ai Comuni e 50 mln alle Città metropolitane e Province. I fondi sono stati distribuiti sulla base della spesa storica per energia, riferita al periodo 2018-2022⁵⁷. Emerge, pertanto, un differenziale negativo pari a circa 784,6 mln, tra i valori riconosciuti dal legislatore in sede di legge di bilancio 2023 e l'incremento di spesa registratosi rispetto al 2021 (anno ante inflazione).

La contrazione significativa dei sostegni si fonda sull'ipotesi di una diminuzione della spesa rispetto al 2022, quando sono stati stanziati a favore degli enti locali complessivamente 1.170 milioni di euro.

Il legislatore era, infatti, intervenuto dapprima con il d.l. 1° marzo 2022, n. 17 (convertito con modificazioni dalla l. 27 aprile 2022, n. 34), prevedendo, nell'ambito delle misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, l'integrazione del Fondo per il ristoro ai Comuni per la mancata riscossione dell'imposta di soggiorno e di analoghi contributi (art. 27).

⁵⁶ Come già riferito in sede di esame degli aspetti peculiari della manovra di finanza pubblica, par. 1.2. La manovra di finanza pubblica per il 2023 e l'uscita dalla fase emergenziale.

⁵⁷ Con d.m. Interno - Finanza Locale, 19 maggio 2023.

Successivamente è intervenuto più volte a incrementare il citato fondo: prima, con il d.l. 17 maggio 2022, n. 50, con uno stanziamento di 150 milioni di euro in favore dei Comuni e 20 milioni per le Città metropolitane e Province; poi, con il d.l. 9 agosto 2022, n. 115, che assegnava 350 milioni ai Comuni e 50 milioni alle Città metropolitane e alle Province; ancora, con d.l. 23 settembre 2022, n. 144 che incrementava ulteriormente il fondo per 200 milioni di cui 160 ai Comuni; infine, con d.l. 23 novembre 2022, n. 179 che assegnava 130 milioni ai Comuni e 20 alle Province e Città metropolitane.

Il mancato recupero dei prezzi, previsto per il 2023, pari a 770 mln - saldo ottenuto sottraendo 400 mln degli aiuti accordati dalla legge di bilancio ai 1.170 mln dei contributi precedentemente erogati - impone una riflessione circa l'affinamento dei meccanismi predittivi.

Se il fondo per il supporto dell'energia elettrica e l'esperienza del "fondone" durante la pandemia hanno evidenziato l'esigenza di disporre di meccanismi agili e accessibili per la distribuzione e restituzione dei fondi in caso di crisi, potrebbe rivelarsi utile lo sviluppo di tecniche predittive più performanti, fondate su variabili ulteriori rispetto al mero dato di cassa. Le rilevazioni basate solo sui pagamenti e non sugli impegni di spesa, possono causare, infatti, distorsioni informative.

In sintesi, è necessario sviluppare sistemi più accurati per prevedere e rendicontare l'uso delle risorse, garantendo trasparenza ed efficienza nella gestione dei fondi da impiegare per affrontare eventi imprevedibili.

3.3 La spesa corrente di competenza nei rendiconti 2021-2022

Dopo la contrazione subita durante il periodo di emergenza sanitaria, a partire dal 2021 si assiste a una ripresa della spesa totale dei Comuni, grazie alle misure straordinarie che hanno consentito agli enti locali di beneficiare di risorse per l'esercizio delle proprie funzioni fondamentali.

La spesa corrente di competenza - che rappresenta mediamente il 60% della spesa totale sostenuta dai Comuni nel biennio in esame - mostra impegni in crescita su base annuale: nel 2022 gli impegni complessivi del Titolo 1 sono pari a circa 56,4 mld di euro, in crescita del 5,8% rispetto al 2021, ove i predetti impegni ammontavano a circa 53,3 mld di euro (cfr. tabella 4/SP/COM). I Comuni del Molise registrano gli incrementi percentuali maggiori, poiché gli impegni crescono su base annuale del 10,2%; incrementi al di sopra della media nazionale si hanno anche per i Comuni ubicati in Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Sardegna nonché nella Provincia autonoma di Bolzano. Gli aumenti più contenuti (intorno o al di sotto del 4%) si hanno invece nei Comuni della Liguria, Emilia-Romagna e Calabria, nonché della Provincia autonoma di Trento.

I valori di spesa *pro-capite* sono in netta crescita: se nel 2021 raggiungevano la soglia di euro 973, nel 2022 si attestano a euro 1.032 con un incremento medio di 59 euro *pro-capite*. Le Regioni a statuto

speciale - con eccezione della Sicilia - presentano i valori di spesa corrente *pro-capite* più elevati; fra quelle a statuto ordinario, nel 2022 superano i valori medi la Liguria (spesa *pro-capite* pari a 1.306 euro), la Toscana (1.118 euro), le Marche (1.051 euro), il Lazio (1.333 euro).

Sul versante dei pagamenti, la percentuale di realizzazione degli impegni nel biennio è stata pari a circa il 76%. Il ritmo dei pagamenti non tiene quello delle riscossioni, tanto è vero che nel 2021, a fronte di riscossioni per entrate correnti pari a circa 47,6 mld, vi sono stati pagamenti per circa 41 mld; nel 2022, le complessive riscossioni di parte corrente sono state pari a circa 49 mld, a fronte di pagamenti per circa 43,3 mld.

Le maggiori difficoltà nei pagamenti di spesa corrente si registrano nei Comuni della Campania (ove il rapporto impegni/pagamenti è pari a 63,7% nel 2021 e a 66,2% nel 2022) e in Calabria (ove il rapporto impegni/pagamenti è pari a 66,2% nel 2021 e a 69,2% nel 2022); in generale, coerentemente con la dinamica delle riscossioni di parte corrente, i Comuni del Centro-Sud Italia (Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata, Puglia e Sicilia) presentano tassi di smaltimento degli impegni del Titolo 1 leggermente inferiori al dato medio.

Tabella 4/SP/COM - Spese correnti - Impegni - Pro capite - Pagamenti in conto competenza - Velocità di gestione - Suddivisione per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Spese correnti Impegni			Pro capite Impegni			Spese correnti Pagamenti			Velocità di gestione %	
	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022
Valle d'Aosta	239.351	248.120	3,7	1.936	2.018	4,3	197.468	202.098	2,3	82,5	81,5
Piemonte	3.601.434	3.862.305	7,2	881	949	7,7	2.857.659	3.073.014	7,5	79,3	79,6
Lombardia	9.103.961	9.685.831	6,4	962	1.028	6,8	7.263.726	7.648.152	5,3	79,8	79,0
Liguria	1.778.399	1.819.982	2,3	1.268	1.306	3,0	1.426.771	1.465.984	2,7	80,2	80,5
P.A. di Bolzano	725.371	781.194	7,7	1.463	1.582	8,1	653.960	693.556	6,1	90,2	88,8
P.A. di Trento	709.216	736.861	3,9	1.314	1.368	4,1	536.233	568.535	6,0	75,6	77,2
Veneto	3.855.562	4.157.178	7,8	797	863	8,3	3.097.831	3.322.244	7,2	80,3	79,9
Friuli-Venezia Giulia	1.388.988	1.453.300	4,6	1.257	1.323	5,2	1.127.102	1.176.170	4,4	81,1	80,9
Emilia-Romagna	3.550.852	3.701.438	4,2	941	984	4,5	2.779.797	2.905.645	4,5	78,3	78,5
Toscana	3.415.364	3.604.790	5,5	1.052	1.118	6,3	2.704.052	2.868.396	6,1	79,2	79,6
Umbria	730.251	781.136	7,0	870	938	7,8	572.471	619.363	8,2	78,4	79,3
Marche	1.453.938	1.542.786	6,1	985	1.051	6,7	1.135.961	1.214.346	6,9	78,1	78,7
Lazio	6.914.053	7.274.216	5,2	1.264	1.333	5,5	5.394.605	5.484.257	1,7	78,0	75,4
Abruzzo	1.057.472	1.139.538	7,8	889	962	8,2	797.796	864.392	8,3	75,4	75,9
Molise	243.813	268.672	10,2	903	1.003	11,0	181.142	202.380	11,7	74,3	75,3
Campania	4.155.757	4.346.082	4,6	815	852	4,6	2.647.385	2.877.179	8,7	63,7	66,2
Puglia	2.990.682	3.199.162	7,0	780	837	7,3	2.218.486	2.400.754	8,2	74,2	75,0
Basilicata	424.822	456.635	7,5	832	901	8,3	310.080	328.494	5,9	73,0	71,9
Calabria	1.505.934	1.569.874	4,2	901	943	4,6	997.554	1.086.890	9,0	66,2	69,2
Sicilia	3.671.736	3.881.940	5,7	925	980	6,0	2.719.987	2.854.025	4,9	74,1	73,5
Sardegna	1.801.100	1.923.996	6,8	1.240	1.326	7,0	1.402.274	1.487.313	6,1	77,9	77,3
Totale nazionale	53.318.056	56.435.037	5,8	972	1.032	6,2	41.022.342	43.343.185	5,7	76,9	76,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

La classe dimensionale dei Comuni non sembra influire sulla velocità della spesa corrente, che, nel biennio, è simile per tutte le fasce; gli enti al di sopra dei 200.000 abitanti mostrano una capacità lievemente più elevata (1 o 2 punti percentuali) della media.

Tabella 5/SP/COM - Spese correnti - Analisi per fasce di popolazione

Fascia	Spese correnti Impegni		Spese correnti Pagamenti		Velocità di smaltimento della spesa (%)	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Fascia 1	1.326.107	1.446.386	1.017.642	1.097.876	76,7	75,9
Fascia 2	7.235.518	7.697.124	5.550.524	5.938.746	76,7	77,2
Fascia 3	5.943.287	6.301.974	4.518.412	4.863.963	76	77,2
Fascia 4	6.905.132	7.335.826	5.308.846	5.683.704	76,9	77,5
Fascia 5	10.142.662	10.800.699	7.673.214	8.265.065	75,7	76,5
Fascia 6	3.602.109	3.694.535	2.716.986	2.807.255	75,4	76
Fascia 7	4.979.870	5.215.742	3.873.934	4.061.734	77,8	77,9
Fascia 8	13.183.372	13.942.751	10.362.783	10.624.841	78,6	76,2
Totale nazionale	53.318.056	56.435.037	41.022.342	43.343.185	76,9	76,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Emergono invece differenze fra i Comuni, a seconda della loro dimensione, sotto il profilo degli impegni di spesa *pro-capite* che è molto elevato per gli enti piccoli - particolarmente per quelli con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti - e per quelli più grandi, con popolazione superiore ai 200.000 abitanti.

Tabella 6/SP/COM - Spese correnti - Impegni - Pro capite - Fondo pluriennale vincolato - Pagamenti in conto competenza - Analisi per fasce di popolazione

Fascia	Spese correnti Impegni			Pro capite Impegni			Spese correnti FPV			Spese correnti Pagamenti		
	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %
Fascia 1	1.326.107	1.446.386	9,1	1.307	1.423	8,9	33.951	35.689	5,1	1.017.642	1.097.876	7,9
Fascia 2	7.235.518	7.697.124	6,4	891	951	6,8	205.494	221.731	7,9	5.550.524	5.938.746	7
Fascia 3	5.943.287	6.301.974	6	778	825	6,1	185.788	192.031	3,4	4.518.412	4.863.963	7,6
Fascia 4	6.905.132	7.335.826	6,2	773	823	6,5	261.323	250.686	-4,1	5.308.846	5.683.704	7,1
Fascia 5	10.142.662	10.800.699	6,5	833	881	5,7	435.266	459.440	5,6	7.673.214	8.265.065	7,7
Fascia 6	3.602.109	3.694.535	2,6	921	978	6,2	200.849	180.127	-10,3	2.716.986	2.807.255	3,3
Fascia 7	4.979.870	5.215.742	4,7	1.123	1.183	5,3	248.673	243.536	-2,1	3.873.934	4.061.734	4,8
Fascia 8	13.183.372	13.942.751	5,8	1.528	1.630	6,7	490.906	499.338	1,7	10.362.783	10.624.841	2,5
Totale nazionale	53.318.056	56.435.037	5,8	972	1.032	6,2	2.062.250	2.082.577	1	41.022.342	43.343.185	5,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Questo fenomeno può essere spiegato considerando che i Comuni molto piccoli non riescono a costruire economie di scala e di scopo e quindi, proporzionalmente, affrontano costi fissi più elevati

rispetto agli enti di dimensioni maggiori. I grandi Comuni, invece, affrontano spese più elevate a causa dei servizi aggiuntivi richiesti dalla collettività, che si riflettono in maggiori costi.

La spesa per il personale assorbe mediamente il 23% degli impegni di spesa corrente.

Gli impegni *pro-capite* per il personale sono stati, in media, di circa euro 221 nel 2021 ed euro 232 nel 2022; risultano particolarmente elevati nei Comuni delle Regioni e Province a statuto speciale (in Valle d'Aosta e nelle Province di Trento e Bolzano superano, nel 2022, i 400 euro) e in alcune zone come la Liguria (impegni *pro-capite* pari a circa euro 312 nel 2021 e a euro 329 nel 2022), la Toscana (circa euro 245 nel 2021 ed euro 263 nel 2022) e il Lazio (circa euro 274 nel 2021 ed euro 291 nel 2022).

Tabella 7/SP/COM -Redditi da lavoro dipendente - Impegni - Pro capite - Suddivisione per Regione e Province autonome

Regioni e Province autonome	Redditi da lavoro dipendente		N. enti	Popolazione 2021	Popolazione 2022	Pro capite 2021	Pro capite 2022
	Impegni 2021	Impegni 2022					
Valle d'Aosta	49.162	49.969	73	123.643	122.928	398	406
Piemonte	937.670	979.761	1.138	4.089.601	4.071.580	229	241
Lombardia	1.956.553	2.074.565	1.413	9.459.737	9.421.829	207	220
Liguria	437.640	457.999	215	1.402.474	1.393.386	312	329
Provincia autonoma di Bolzano	206.274	204.873	105	495.828	493.755	416	415
Provincia autonoma di Trento	208.581	216.048	164	539.823	538.633	386	401
Veneto	908.970	958.953	551	4.840.090	4.818.092	188	199
Friuli-Venezia Giulia	338.326	339.808	190	1.104.651	1.098.190	306	309
Emilia-Romagna	716.107	774.757	310	3.774.499	3.763.415	190	206
Toscana	794.174	849.453	248	3.247.273	3.225.013	245	263
Umbria	190.248	202.589	87	838.948	832.467	227	243
Marche	328.104	349.624	220	1.476.254	1.467.892	222	238
Lazio	1.499.870	1.589.982	351	5.471.019	5.455.453	274	291
Abruzzo	216.293	225.262	292	1.189.770	1.184.961	182	190
Molise	50.197	51.286	120	269.952	267.937	186	191
Campania	871.114	895.987	500	5.098.019	5.098.045	171	176
Puglia	570.830	611.835	248	3.833.273	3.822.547	149	160
Basilicata	98.429	100.733	121	510.722	507.047	193	199
Calabria	326.163	349.927	353	1.670.525	1.665.427	195	210
Sicilia	1.028.572	1.038.462	300	3.971.120	3.962.107	259	262
Sardegna	363.459	384.756	344	1.452.970	1.450.471	250	265
Totale nazionale	12.096.735	12.706.631	7.343	54.860.191	54.661.175	221	232

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Per i Comuni di grandi dimensioni la spesa per il personale è particolarmente elevata. La seguente tabella mostra gli importi *pro-capite* degli impegni per spese del personale per i Comuni con popolazione al di sopra di 200.000 abitanti (in totale 14).

Tabella 8 /SP/COM - Redditi da lavoro dipendente - Impegni - Pro capite - Analisi Comuni di fascia alta

Comuni	Redditi da lavoro dipendente		Popolazione degli enti di competenza 2021	Popolazione degli enti di competenza 2022	Pro capite 2021	Pro capite 2022
	Impegni 2021	Impegni 2022				
Roma Capitale	1.050.703	1.120.925	2.770.226	2.749.031	379	408
Milano	580.140	612.298	1.374.582	1.349.930	422	454
Napoli	208.458	210.359	922.094	921.142	226	228
Torino	328.532	336.023	858.205	848.748	383	396
Palermo	179.087	179.198	637.885	635.439	281	282
Genova	208.876	215.517	566.410	561.203	369	384
Bologna	164.763	174.337	391.686	387.842	421	450
Firenze	155.036	164.561	368.419	361.619	421	455
Bari	73.128	84.367	317.205	315.948	231	267
Catania	80.379	81.908	300.356	301.104	268	272
Verona	73.726	78.042	258.031	255.985	286	305
Venezia	105.594	109.896	256.083	251.944	412	436
Messina	54.818	48.371	222.329	221.246	247	219
Padova	72.541	77.710	209.730	206.651	346	376
Totale	3.335.779	3.493.512	9.453.241	9.367.832	353	373

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

In media, i grandi enti hanno assunto impegni *pro-capite* per spesa del personale di circa euro 353 nel 2021 (+132 euro rispetto alla media nazionale) e di circa euro 373 nel 2022 (+141 euro rispetto alla media nazionale). Poche grandi città (come Genova e Padova) sono allineate ai valori media di spesa, mentre la spesa *pro-capite* di alcuni enti è molto elevata: ciò vale in particolare per Firenze, che nel 2022 raggiunge la soglia di 455 euro *pro-capite*. Anche Milano assume impegni considerevoli (spesa *pro-capite* di circa euro 422 nel 2021 ed euro 454 nel 2022), così come Venezia (euro 412 nel 2021; euro 436 nel 2022), Genova (euro 369 nel 2021; euro 384 nel 2022), Roma (euro 379 nel 2021; euro 408 nel 2022) e Torino (euro 383 nel 2021; euro 396 nel 2022). Un Comune in controtendenza, che nel 2022 registra impegni per il personale *pro-capite* pari a poco più della metà della media nazionale, è Messina (solo euro 219 nel 2022).

Gli impegni per la spesa del personale, unitamente a quelli per la restituzione dei prestiti, se raffrontati al complesso delle entrate correnti evidenziano la rigidità dei bilanci comunali per così dire “fisiologica”, ossia difficilmente comprimibile anche in presenza di gestioni finanziarie sane ed in equilibrio.

Mediamente, l’indicatore di rigidità si attesta nel biennio intorno al 23%: oltre un quinto delle risorse correnti viene, quindi, assorbito dai Comuni per il pagamento delle spese per il personale e per il rimborso prestiti. In alcune zone (Piemonte, Liguria, Province Autonome di Trento e Bolzano, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Marche, Basilicata e Sicilia) l’indicatore riporta valori superiori alla media nazionale.

Tabella 9/SP/COM - Indicatore rigidità strutturale di bilancio - Suddivisione per Regione e Province Autonome

Regioni e Province autonome	Redditi da lavoro dipendente		Titolo 4		Entrate correnti		Indicatore rigidità strutturale di bilancio (Redditi da lavoro dipendente + titolo 4) / Entrate correnti 2021 %	Indicatore rigidità strutturale di bilancio (Redditi da lavoro dipendente + titolo 4) / Entrate correnti 2022 %
	Impegni 2021	Impegni 2022	Impegni 2021	Impegni 2022	Acc.ti 2021	Acc.ti 2022		
Valle d'Aosta	49.162	49.969	6.010	5.457	290.210	297.464	19,0	18,6
Piemonte	937.670	979.761	224.614	249.549	4.441.410	4.504.880	26,2	27,3
Lombardia	1.956.553	2.074.565	364.369	412.240	10.386.840	10.801.058	22,3	23,0
Liguria	437.640	457.999	98.415	107.551	2.079.824	2.110.465	25,8	26,8
P.A. di Bolzano	206.274	204.873	66.327	59.997	892.221	942.161	30,6	28,1
P. A. di Trento	208.581	216.048	17.947	17.396	789.904	849.585	28,7	27,5
Veneto	908.970	958.953	167.188	164.429	4.519.514	4.725.399	23,8	23,8
Friuli-Venezia Giulia	338.326	339.808	72.050	68.704	1.586.102	1.612.664	25,9	25,3
Emilia-Romagna	716.107	774.757	145.255	148.409	3.991.502	4.077.102	21,6	22,6
Toscana	794.174	849.453	160.512	158.840	4.017.293	4.264.583	23,8	23,6
Umbria	190.248	202.589	35.096	36.882	866.364	893.717	26,0	26,8
Marche	328.104	349.624	55.326	57.317	1.646.966	1.692.084	23,3	24,0
Lazio	1.499.870	1.589.982	240.614	159.914	7.972.021	8.117.176	21,8	21,6
Abruzzo	216.293	225.262	55.996	66.431	1.258.389	1.329.566	21,6	21,9
Molise	50.197	51.286	7.295	7.849	295.193	314.370	19,5	18,8
Campania	871.114	895.987	335.234	353.516	5.751.425	5.660.914	21,0	22,1
Puglia	570.830	611.835	103.945	98.940	3.656.396	3.759.817	18,5	18,9
Basilicata	98.429	100.733	27.318	26.490	499.650	536.690	25,2	23,7
Calabria	326.163	349.927	121.347	112.246	2.004.104	2.007.925	22,3	23,0
Sicilia	1.028.572	1.038.462	157.429	160.448	4.920.058	4.907.519	24,1	24,4
Sardegna	363.459	384.756	40.696	39.171	2.219.605	2.299.028	18,2	18,4
Totale complessivo	12.096.735	12.706.631	2.502.980	2.511.777	64.084.990	65.704.168	22,8	23,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

La rigidità del bilancio aumenta in caso di squilibri di bilancio e, particolarmente, per i Comuni che chiudono il risultato di esercizio in termini negativi. Il presente referto dà conto di come in alcuni territori (cfr. Grafico 3/RIS/COM) siano particolarmente diffusi i disavanzi di esercizio; ciò accade soprattutto in Campania, Sicilia e Calabria. Per gli enti ubicati in tali territori la rigidità del bilancio può raggiungere anche il 40%, comprimendo quindi la spesa corrente che - per i due quinti del bilancio - finisce per convogliare su poche voci "fisse".

Come già accennato, per i Comuni di grandi dimensioni in molti casi la spesa del personale è molto elevata; nel biennio di riferimento il disavanzo accumulato rende Torino il Comune con la spesa più rigida (l'indicatore raggiunge il 28,7% delle entrate correnti nel 2021 e il 33,6% nel 2022), seguito da Genova (l'indicatore è del 30% circa nel 2021, del 32% circa nel 2022), Bologna e Firenze.

Tabella 10/SP/COM - Indicatore rigidità strutturale di bilancio - Analisi Comuni di fascia alta

Comuni	Redditi da lavoro dipendente		Titolo 4		Entrate correnti		Indicatore rigidità strutturale di bilancio	
	Impegni		Impegni		Accertamenti			
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Roma Capitale	1.050.703	1.120.925	124.090	50.928	5.232.965	5.257.952	22,4	22,3
Milano	580.140	612.298	112.782	163.244	3.344.755	3.320.104	20,7	23,4
Napoli	208.458	210.359	134.243	143.200	1.762.245	1.570.687	19,4	22,5
Torino	328.532	336.023	109.626	136.947	1.527.843	1.405.607	28,7	33,6
Palermo	179.087	179.198	17.548	18.234	991.994	915.701	19,8	21,6
Genova	208.876	215.517	60.652	70.415	893.347	888.271	30,2	32,2
Bologna	164.763	174.337	1.742	13.135	636.200	668.745	26,2	28
Firenze	155.036	164.561	42.761	45.110	683.528	780.971	28,9	26,8
Bari	73.128	84.367	2.333	2.776	380.271	388.397	19,8	22,4
Catania	80.379	81.908	18.971	21.118	497.554	481.305	20	21,4
Verona	73.726	78.042	7.619	7.914	344.638	368.206	23,6	23,3
Venezia	105.594	109.896	10.287	10.878	721.127	770.195	16,1	15,7
Messina	54.818	48.371	6.861	4.909	294.125	283.400	21	18,8
Padova	72.541	77.710	3.446	3.695	321.944	333.003	23,6	24,4
Totale	3.335.779	3.493.512	652.958	692.503	17.632.536	17.432.545	22,6	24

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

L'indicatore di rigidità strutturale di bilancio = Redditi da lavoro dipendente + titolo 4) / Entrate correnti

3.3.1 I residui passivi di parte corrente

Nel biennio 2021-2022 la generazione dei residui risulta particolarmente elevata nel Sud Italia e nelle Isole, dove mediamente i pagamenti si aggirano intorno al 75% dell'impegnato e generano, quindi, circa il 25% di residui passivi. Mediamente, i residui in parola vengono smaltiti in circa due anni (nel 2021 il tasso di smaltimento dei residui passivi di parte corrente è stati pari al 62,1%; nel 2022, al 61%) in modo tale che i residui passivi da riportare a fine esercizio superano sempre quelli di inizio esercizio (nel 2021, a fronte di debiti iniziali per circa 18,6 mld, i residui passivi da riportare a fine esercizio sono stati pari a oltre 18,8 mld; nel 2022, a fronte di debiti per circa 18,7 mld a inizio anno, i debiti a fine esercizio ammontano a circa 19,8 mld).

Le seguenti tabelle illustrano il dettaglio dei residui passivi nel biennio di riferimento:

Tabella 11/SP/COM - Composizione residui passivi 2021

Spese	Residui passivi al 01/01/2021	Pagamenti in conto residui	Riaccertamento residui	Tasso di smaltimento %	Residui passivi da esercizi precedenti	Residui passivi di competenza	Totale Residui passivi da riportare al 31/12/2021
Spese correnti	18.632.589	10.734.305	-1.343.007	62,1	6.555.276	12.295.714	18.850.991
Spese in conto capitale	10.787.059	4.099.200	-735.203	40,8	5.952.656	5.870.099	11.822.755
Spese per incremento attività finanziarie	151.413	66.273	-6.985	45,9	78.155	53.798	131.952
Rimborso Prestiti	243.642	115.626	-28.606	53,8	99.411	68.403	167.814
Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	522.649	440.991	-32.199	89,9	49.459	305.157	354.616
Uscite per conto terzi e partite di giro	2.931.757	1.254.720	-233.413	46,5	1.443.624	1.823.290	3.266.914
Totale Titoli	33.269.109	16.711.115	-2.379.413	54,1	14.178.581	20.416.461	34.595.042

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Tabella 12/SP/COM - Composizione residui passivi 2022

Spese	Residui passivi al 01/01/2022	Pagamenti in conto residui	Riaccertamento o residui	Tasso di smaltimento %	Residui passivi da esercizi precedenti	Residui passivi di competenza	Totale Residui passivi da riportare al 31/12/2022
Spese correnti	18.749.093	10.592.451	-1.385.969	61,0	6.770.673	13.091.852	19.862.524
Spese in conto capitale	11.776.029	4.311.172	-834.577	39,4	6.630.280	6.932.952	13.563.232
Spese per incremento attività finanziarie	131.913	55.713	-5.667	44,1	70.533	151.294	221.826
Rimborso Prestiti	166.669	44.335	-16.519	29,5	105.816	87.640	193.455
Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	335.477	293.528	-13.623	91,2	28.326	178.918	207.244
Uscite per conto terzi e partite di giro	3.302.660	1.088.380	-209.965	35,2	2.004.315	1.194.176	3.198.490
Totale Titoli	34.461.841	16.385.579	-2.466.319	51,2	15.609.942	21.636.830	37.246.773

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

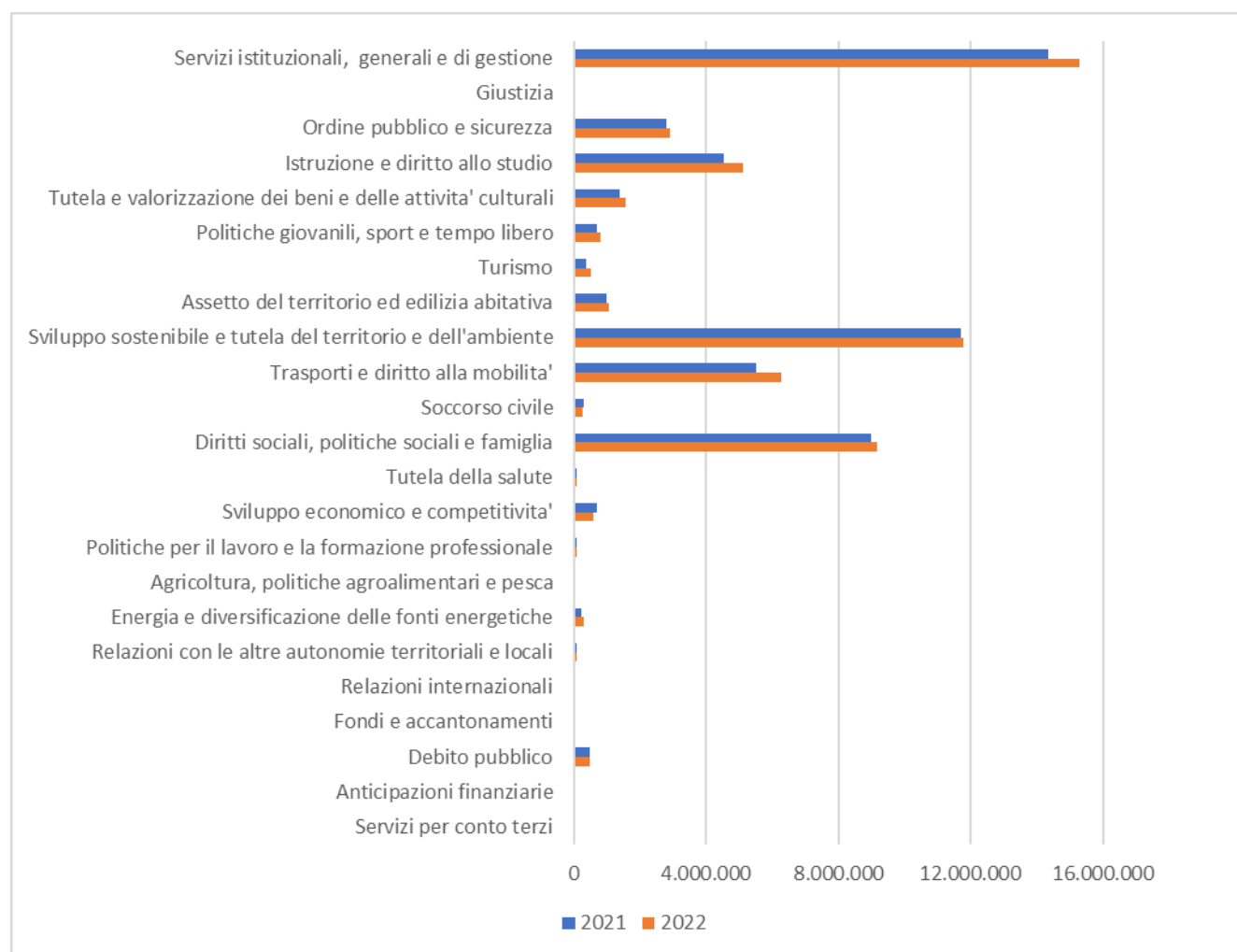
Il tasso di smaltimento dei residui passivi denota una maggior velocità della spesa (circa pari al 60%) corrente rispetto a quella in conto capitale, per la quale la velocità di smaltimento è molto meno elevata (circa il 40%). Gli interventi normativi attuati nel tempo per stimolare il pagamento dei debiti

commerciali, a partire dal d.l. n. 35/2013, sembrano aver prodotto un effetto positivo sulla massa residuale passiva dei Comuni, fino a darne una dimensione “stabilizzata” su uno *stock* che si aggira intorno ai 18-19 mld complessivi.

3.4 L’analisi della spesa corrente per Missioni

L’analisi dell’aggregato complessivo della spesa di parte corrente ripartito per le principali Missioni di bilancio consente di valutare in che modo si indirizzi l’azione dei Comuni nell’ambito dei diversi settori di competenza istituzionale.

Grafico 1/SP/COM - Spese correnti - Missioni - Impegni 2021- 2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Nel biennio 2021-2022, le principali voci di spesa corrente sostenute dai Comuni – coerentemente con gli indici di rigidità di cui si è detto – restano quelle per auto-amministrazione (Missione 1); resta

importante anche la spesa per la Missione 9 (che racchiude gli impegni per il servizio rifiuti, e che assume importi stabili) e per la Missione 10, dedicata ai trasporti pubblici locali.

Cresce anche la spesa sociale; in particolare, aumenta la voce “servizi ausiliari all’istruzione”, ubicata nella Missione 4 – Istruzione e diritto allo studio, che comprende gli oneri per servizi “sociali” quali la refezione, il trasporto, lo studio assistito. È in ascesa anche la spesa per la Missione 12 – diritti e politiche sociali.

Come detto, la Missione 1 (tab. 13/SP/COM) comprende le spese di carattere generale destinate al funzionamento complessivo dell’Ente ed è quella che registra gli impegni più consistenti all’interno del Titolo (il 27% circa del totale), con un aumento su base annuale del 6,8%.

Nell’ambito di tale Missione, si assiste ad un aumento degli impegni per redditi da lavoro dipendente (+7,5%), che salgono proporzionalmente all’aumento degli impegni totali della Missione (come detto, aumentati del 6,8% in un anno) e rappresentano circa il 45% di questi ultimi.

Il macroaggregato “Acquisto di beni e servizi” incide per circa un terzo sul totale degli impegni della Missione e mostra un aumento pari al 18,9%; i “Trasferimenti correnti” decrescono, su base annuale, del 25% circa.

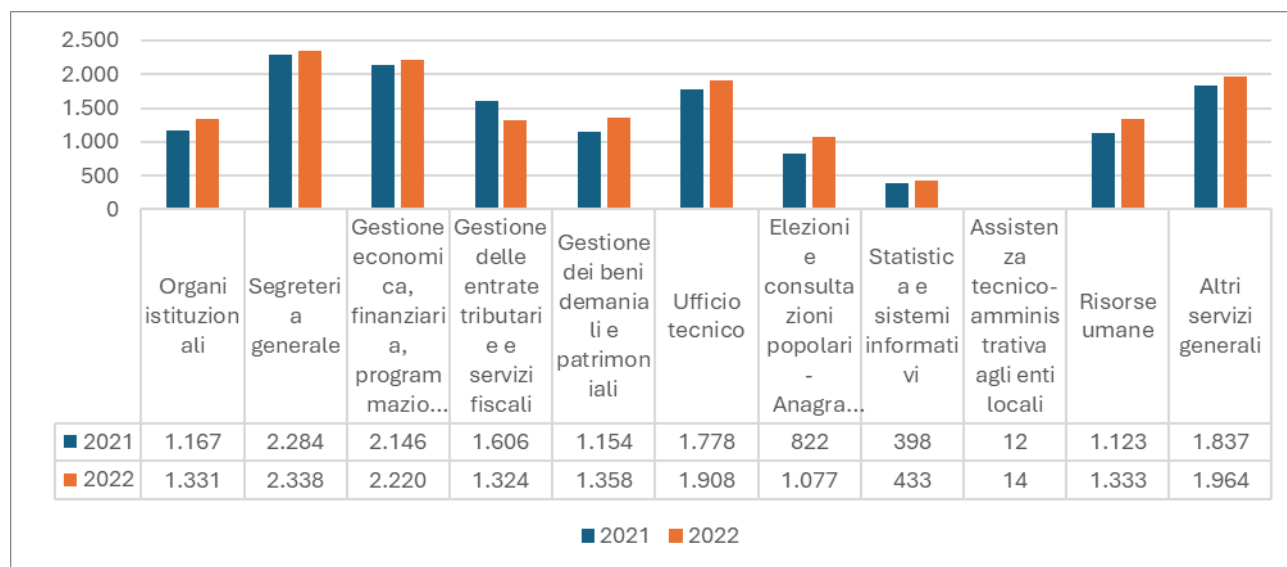
**Tabella 13/SP/COM - Spese correnti - Missione 1 “Servizi istituzionali, generali e di gestione”
Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni**

Macro-aggregato	Spese correnti - Missione 1 Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2021	2022		2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	6.408.760	6.887.770	7,5	44,7	45,0
Imposte e tasse a carico dell'ente	572.952	622.211	8,6	4,0	4,1
Acquisto di beni e servizi	4.432.077	5.269.983	18,9	30,9	34,4
Trasferimenti correnti	1.316.913	981.378	-25,5	9,2	6,4
Interessi passivi	245.629	228.719	-6,9	1,7	1,5
Altre spese per redditi da capitale	2.354	1.934	-17,8	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	298.631	226.583	-24,1	2,1	1,5
Altre spese correnti	1.048.636	1.081.871	3,2	7,3	7,1
Totale Missione 1	14.325.952	15.300.450	6,8	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Il grafico che segue mostra la ripartizione in Programmi della Missione 1, classificati in base alle attività realizzate dagli enti, finalizzate al perseguimento degli obiettivi definiti nell’ambito della Missione.

Grafico 2/SP/COM - Spese correnti - Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" Suddivisione in Programmi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in milioni di euro

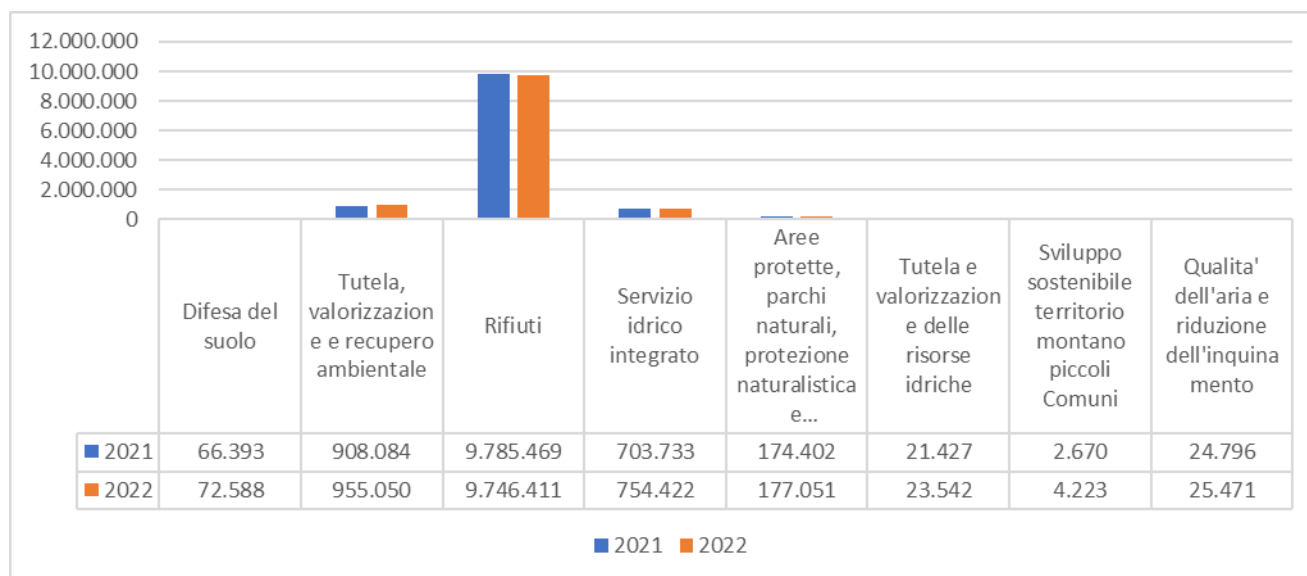
Gran parte della spesa comunale è dedicata alla Missione 9. Tale Missione (cfr. tab. 14/SP/COM) comprende le spese relative all'amministrazione e al funzionamento delle attività e dei servizi connessi alla tutela dell'ambiente e del territorio e incide per una percentuale significativa, pari a circa il 21% sul totale delle spese correnti. In essa gran parte della spesa è assorbita dal ciclo dei rifiuti, che rappresenta uno dei servizi più importanti, rilevante anche in riferimento ai parametri dell'Agenda 2030 dell'ONU e agli indicatori BES (Benessere ecosostenibile) elaborati dall'Istat. Nel biennio, la Missione 9 ha un andamento stabile, con impegni annuali di oltre 11 mld di euro; quasi tutte le risorse sono convogliate verso la gestione del servizio rifiuti, come risulta dal grafico sottostante.

Tabella 14/SP/COM - Spese correnti - Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spese correnti - Missione 9 Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2021	2022		2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	352.087	357.297	1,5	3,0	3,0
Imposte e tasse a carico dell'ente	47.697	42.954	-9,9	0,4	0,4
Acquisto di beni e servizi	10.542.516	10.697.541	1,5	90,2	91,0
Trasferimenti correnti	571.024	466.731	-18,3	4,9	4,0
Interessi passivi	66.833	62.912	-5,9	0,6	0,5
Altre spese per redditi da capitale	187	170	-9,0	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	27.967	11.258	-59,7	0,2	0,1
Altre spese correnti	78.665	119.896	52,4	0,7	1,0
Totale Missione 9	11.686.974	11.758.759	0,6	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Grafico 3/SP/COM - Spese correnti - Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" - Suddivisione in Programmi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Significativo è anche il peso degli impegni per la Missione 10 (tab. 10/SP/COM); tale Missione è relativa ai trasporti e assorbe circa il 10% delle spese correnti comunali.

Nel biennio gli impegni per la Missione 10 sono in aumento, in particolare per l'incremento della voce "acquisto di beni e servizi", soprattutto per i settori relativi alla viabilità e infrastrutture stradali (cfr. grafico n. 4/SP/COM).

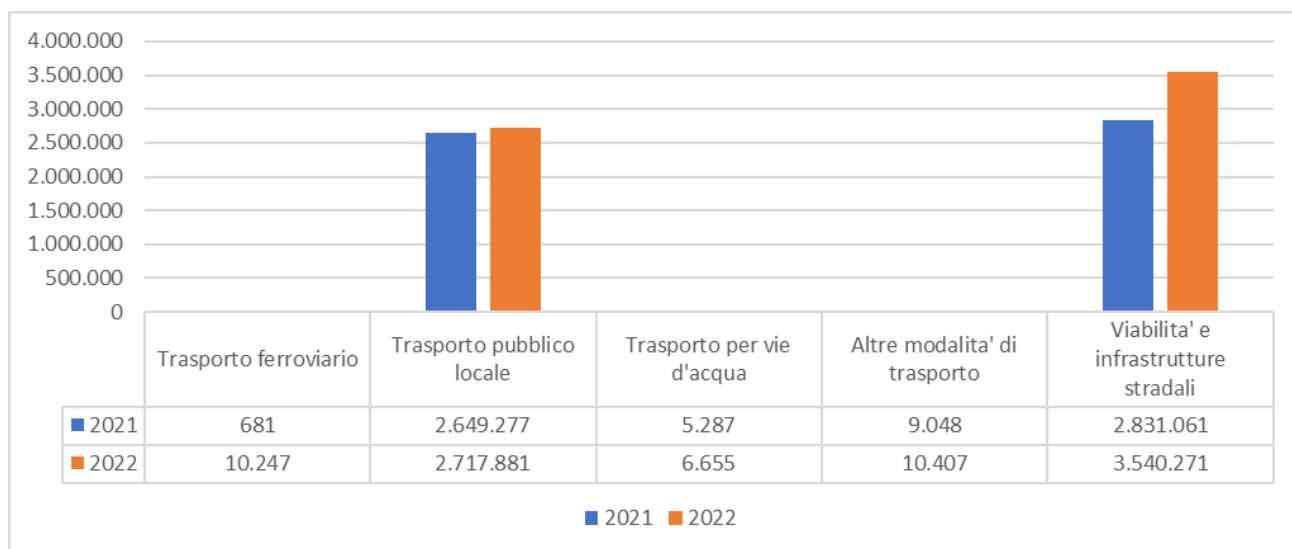
Tabella 15/SP/COM - Spese correnti - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spese correnti - Missione 10 Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2021	2022		2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	303.479	313.946	3,4	5,5	5,0
Imposte e tasse a carico dell'ente	19.640	20.782	5,8	0,4	0,3
Acquisto di beni e servizi	4.475.817	5.221.577	16,7	81,4	83,1
Trasferimenti correnti	411.033	432.502	5,2	7,5	6,9
Interessi passivi	235.651	241.423	2,4	4,3	3,8
Altre spese per redditi da capitale	108	127	17,8	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	1.906	1.068	-44,0	0,0	0,0
Altre spese correnti	47.720	54.037	13,2	0,9	0,9
Totale Missione 10	5.495.354	6.285.461	14,4	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

**Grafico 4/SP/COM - Spese correnti - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità"
Suddivisione in programmi**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Per quanto attiene alla Missione 12, le risorse convogliate verso questo settore sono state pari a circa 18 mld nel biennio.

**Tabella 16/SP/COM - Spese correnti - Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" -
Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni**

Macro-aggregato	Spese correnti - Missione 12 Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2021	2022		2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	1.219.317	1.251.953	2,7	13,6	13,6
Imposte e tasse a carico dell'ente	44.151	46.133	4,5	0,5	0,5
Acquisto di beni e servizi	4.412.393	4.707.295	6,7	49,2	51,3
Trasferimenti correnti	3.200.853	3.070.405	-4,1	35,7	33,5
Interessi passivi	30.768	29.638	-3,7	0,3	0,3
Altre spese per redditi da capitale	76	212	178,6	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	19.608	22.367	14,1	0,2	0,2
Altre spese correnti	49.041	47.589	-3,0	0,5	0,5
Totale Missione 12	8.976.206	9.175.591	2,2	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

L'aumento delle spese di carattere sociale è evidente nell'analisi della Missione 4, (tab. 17/SP/COM) che comprende le spese relative all'istruzione e al diritto allo studio e rappresenta, in entrambi gli esercizi, circa il 9% delle spese correnti comunali. È una spesa in crescita del 13,3% su base annua; nel biennio, i Comuni hanno impegnato circa 10 mld complessivi per i servizi dedicati all'istruzione.

Tabella 17/SP/COM - Spese correnti - Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio"
Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spese correnti - Missione 4 Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2021	2022		2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	761.749	767.763	0,8	16,9	15,0
Imposte e tasse a carico dell'ente	42.373	42.472	0,2	0,9	0,8
Acquisto di beni e servizi	2.952.916	3.523.855	19,3	65,5	69,0
Trasferimenti correnti	655.625	681.429	3,9	14,5	13,3
Interessi passivi	75.697	72.596	-4,1	1,7	1,4
Altre spese per redditi da capitale	61	60	-1,5	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	4.598	4.049	-11,9	0,1	0,1
Altre spese correnti	16.873	16.923	0,3	0,4	0,3
Totale Missione 4	4.509.891	5.109.146	13,3	100,0	100,0

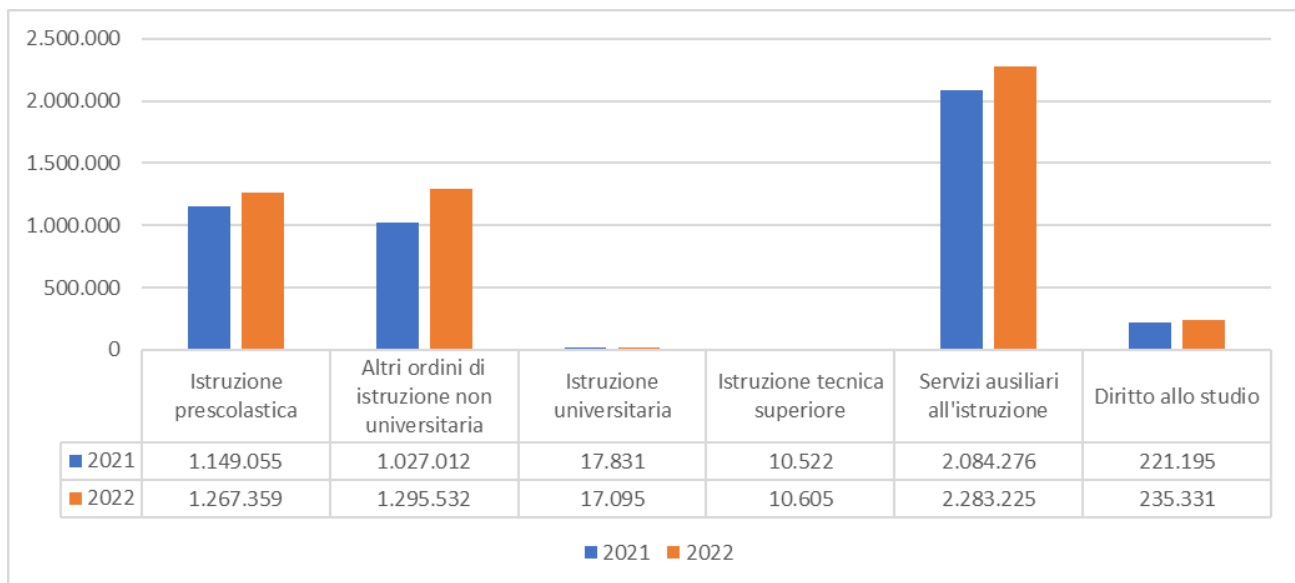
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Già nel 2021 si era assistito ad un incremento della voce "Acquisto di beni e servizi", cresciuta del 28% rispetto al precedente esercizio; tale aumento continua nel 2022 (+19,3%). Questa crescita potrebbe essere collegata all'incremento delle spese che gli enti locali stanno effettuando per il funzionamento e sostegno ai servizi di trasporto, di mensa e per gli altri servizi ausiliari destinati agli studenti di ogni ordine e grado, come emerge dal grafico sottostante.

Nel 2022 si assiste anche ad un incremento delle risorse convogliate verso l'istruzione prescolastica e l'istruzione non universitaria.

Grafico 5/SP/COM - Spese correnti - Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio"
Suddivisione in Programmi



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

3.4.1 Le risorse di parte corrente dedicate alla spesa sociale

L'art. 1, cc. 791-792 della legge n. 178/2020 ha introdotto la determinazione degli obiettivi di servizio (OS), che contribuiscono a potenziare i servizi sociali - soprattutto nei Comuni che denotano maggiori carenze - e costituiscono un passo importante nel percorso di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni offerte dagli enti locali. La citata legge è intervenuta sugli asili nido e sui servizi sociali comunali; con la successiva legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234/2021, art. 1 comma 174), sono state stanziare le risorse per consentire l'istituzione dell'obiettivo di servizio sul trasporto scolastico per gli alunni con disabilità. La distanza del livello di erogazione di una prestazione dal suo LEP rileva per definire le risorse perequative assegnate a ciascun ente nel sistema della finanza decentrata; lo strumento utilizzato a tal fine è stato il Fondo di Solidarietà Comunale⁵⁸.

Questi interventi normativi hanno consentito, nel periodo in esame, un lieve incremento della spesa per finalità sociali. Va evidenziato che i livelli della spesa orientata verso i servizi sociali resi dai Comuni non sono omogenei e tali restano nel biennio 2021-2022; le seguenti tabelle operano un confronto per area geografica.

⁵⁸ Nel 2020, con la legge di bilancio, sono state stanziare dallo Stato, per la prima volta, delle risorse nel fondo verticale (100 milioni per il 2020 fino a raggiungere a regime i 560 milioni annui nel 2024). È importante però evidenziare che queste prime risorse "verticali" non sono state finalizzate a colmare le differenze di capacità fiscale, ma sono state vincolate a raggiungere livelli essenziali e obiettivi di servizio secondo una visione di "perequazione sociale" anziché finanziaria. Infatti, con la legge n. 234 del 2021 (art. 1, co. 172, 174, 563 e 564) sono state introdotte nel FSC componenti di carattere speciale che finanziano, con risorse aggiuntive, specifici obiettivi (asili nido, trasporto di studenti disabili, servizi sociali) che, se non raggiunti, determinano la messa in atto di meccanismi di restituzione. In questo modo è avvenuta una "ibridazione" del Fondo - recentemente stigmatizzata dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza 14 aprile 2023, n. 71) - inserendo in esso una componente "vincolata", in vero rispondente alle esigenze dell'art. 119, co. 5 Cost. (promozione dello sviluppo economico, della coesione e solidarietà sociale; rimozione degli squilibri economici e sociali; sostegno all'effettivo esercizio dei diritti della persona), anziché a quelle dell'art. 119, co. 3 Cost., che stabilisce come la perequazione debba avvenire senza vincoli di destinazione e con l'obiettivo specifico di riequilibrare le differenze di capacità fiscale dei territori. La legge di bilancio per il 2024 (l. 30 dicembre 2023, n. 213), nel tentativo di rendere conforme il FSC alle osservazioni di cui alla sent. Corte cost. n. 71/2023, ha ridotto la dotazione verticale del Fondo (cfr. art. 1, co. 494 e ss.) trasferendo le risorse vincolate prima inserite nello strumento ad altro Fondo finalizzato alla rimozione degli squilibri economici e sociali e destinato a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (c.d. Fondo di equità livello servizi).

Tabella 18/SP/COM - Spese correnti - Impegni - Suddivisione per Area geografica e Missioni - Regioni del Nord

Descrizione Missione	Spese correnti Impegni		Var. %	Composizione	
	2021	2022	Impegni %	% Impegni 2021	2022
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	6.750.910	7.219.862	6,9	27,1	27,3
Missione 02: Giustizia	7.626	7.288	-4,4	0,0	0,0
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	1.265.557	1.343.530	6,2	5,1	5,1
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	2.581.837	2.883.856	11,7	10,3	10,9
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	810.386	907.575	12,0	3,2	3,4
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	476.761	572.566	20,1	1,9	2,2
Missione 07: Turismo	228.082	282.234	23,7	0,9	1,1
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	419.712	452.964	7,9	1,7	1,7
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	4.318.049	4.254.805	-1,5	17,3	16,1
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	2.805.201	3.189.645	13,7	11,2	12,1
Missione 11: Soccorso civile	71.816	57.443	-20,0	0,3	0,2
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	4.486.562	4.587.561	2,3	18,0	17,3
Missione 13: Tutela della salute	31.423	29.496	-6,1	0,1	0,1
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	346.268	272.758	-21,2	1,4	1,0
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	49.598	49.758	0,3	0,2	0,2
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	11.027	11.433	3,7	0,0	0,0
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	109.641	136.170	24,2	0,4	0,5
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	70.063	75.692	8,0	0,3	0,3
Missione 19: Relazioni internazionali	9.455	11.776	24,5	0,0	0,0
Missione 20: Fondi e accantonamenti	837	846	1,1	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	101.909	98.475	0,0	0,4	0,4
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	412	474	0,0	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spesa corrente	24.953.132	26.446.208	6,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Tabella 19/SP/COM - Spese correnti- Impegni - Suddivisione per Area geografica e Missioni - Regioni del Centro

Descrizione Missione	Spese correnti Impegni		Var. % Impegni	Composizione % Impegni	
	2021	2022		2021	2022
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	2.962.546	3.239.367	9,3	23,7	24,5
Missione 02: Giustizia	4.878	5.318	9,0	0,0	0,0
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	743.727	768.123	3,3	5,9	5,8
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	1.176.848	1.317.065	11,9	9,4	10,0
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	368.285	410.970	11,6	2,9	3,1
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	115.848	126.178	8,9	0,9	1,0
Missione 07: Turismo	75.557	87.964	16,4	0,6	0,7
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	193.692	185.541	-4,2	1,5	1,4
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.876.273	2.883.861	0,3	23,0	21,8
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	1.589.030	1.758.210	10,6	12,7	13,3
Missione 11: Soccorso civile	105.008	93.367	-11,1	0,8	0,7
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.937.554	1.978.637	2,1	15,5	15,0
Missione 13: Tutela della salute	19.670	15.938	-19,0	0,2	0,1
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	173.194	154.325	-10,9	1,4	1,2
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	15.657	15.967	2,0	0,1	0,1
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	7.805	8.678	11,2	0,1	0,1
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	38.532	48.761	26,5	0,3	0,4
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	2.197	2.495	13,6	0,0	0,0
Missione 19: Relazioni internazionali	2.147	1.594	-25,8	0,0	0,0
Missione 20: Fondi e accantonamenti	145	280	93,0	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	103.038	98.287	0,0	0,8	0,7
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	1.978	2.003	0,0	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spesa corrente	12.513.607	13.202.929	5,5	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Tabella 20/SP/COM - Spese correnti- Impegni - Suddivisione per Area geografica e Missioni - Regioni del Sud

Descrizione Missione	Spese correnti Impegni		Var.% Impegni	Composizione % Impegni	
	2021	2022		2021	2022
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	4.624.669	4.846.629	4,8	29,2	28,9
Missione 02: Giustizia	10.610	10.391	-2,1	0,1	0,1
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	785.567	808.899	3,0	5,0	4,8
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	760.118	909.888	19,7	4,8	5,4
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	205.020	258.677	26,2	1,3	1,5
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	98.472	118.149	20,0	0,6	0,7
Missione 07: Turismo	83.856	133.564	59,3	0,5	0,8
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	360.356	405.369	12,5	2,3	2,4
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	4.505.428	4.623.342	2,6	28,4	27,5
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	1.105.282	1.338.962	21,1	7,0	8,0
Missione 11: Soccorso civile	124.169	93.930	-24,4	0,8	0,6
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	2.564.106	2.610.954	1,8	16,2	15,6
Missione 13: Tutela della salute	30.557	30.221	-1,1	0,2	0,2
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	169.638	165.727	-2,3	1,1	1,0
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	19.893	20.909	5,1	0,1	0,1
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	22.794	19.675	-13,7	0,1	0,1
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	85.878	116.744	35,9	0,5	0,7
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	1.069	2.476	131,7	0,0	0,0
Missione 19: Relazioni internazionali	3.843	3.678	-4,3	0,0	0,0
Missione 20: Fondi e accantonamenti	3.703	1.037	-72,0	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	280.204	264.009	0,0	1,8	1,6
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	6.087	2.670	0,0	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spesa corrente	15.851.317	16.785.900	5,9	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

I Comuni del Nord assumono, in assoluto, i maggiori impegni di spesa di parte corrente: circa 25 mld nel 2021 e 26,4 mld nel 2022. Le missioni a vocazione sociale convogliano circa il 28% degli impegni correnti, distribuiti per il 10% sulla Missione 4 per il 18% sulla Missione 12.

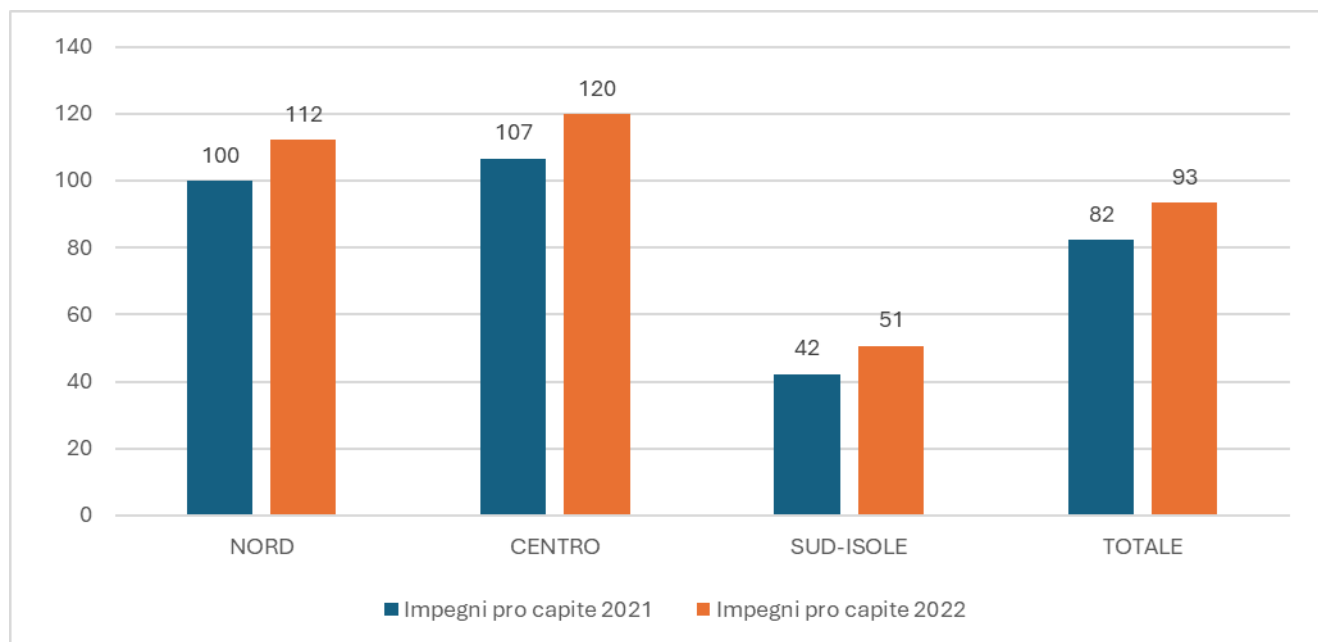
La spesa dei Comuni del Centro è inferiore: gli impegni del Titolo 1 sono pari a 12,5 mld nel 2021 e a 13,2 mld nel 2022. Di questi, il 10% circa confluisce sulla Missione 4, il 15% sulla Missione 12. In termini di incidenza, quindi, la spesa per i diritti e le politiche sociali dei Comuni del Centro è più bassa di circa 2,3 punti percentuali rispetto al Nord. La spesa per l'istruzione è, invece, in percentuale, in linea con i valori del Nord; mostrando un livello di attenzione quasi equivalente delle politiche dedicate a questa Missione. I Comuni del Centro riescono del resto a contenere la spesa per la Missione 1 (ossia la spesa per l'auto-amministrazione, che assorbe mediamente il 24% degli impegni correnti, a fronte del 27% al Nord) rispetto a quelli settentrionali, e ciò consente di ritagliare margini per canalizzare la spesa verso scopi sociali e culturali.

I Comuni del Sud mostrano difficoltà nel realizzare interventi di spesa ai fini sociali. Gli impegni del Titolo 1 ammontano a circa 15,8 mld nel 2021 e a 16,8 mld nel 2022; le spese per l'auto-amministrazione

(Missione 1) e per il servizio rifiuti – che comprende gran parte delle spese per Missione 9 - assorbono però buona parte delle risorse. Infatti, la spesa per la Missione 1 raggiunge circa il 29% degli impegni, ed è quindi di almeno 2 punti percentuali superiore ai Comuni del Nord e di 5 punti percentuali superiore a quelli del Centro; sulla spesa per la Missione 9 convogliano circa il 28% degli impegni, superiori di oltre 10 punti percentuali rispetto ai Comuni del Nord e di oltre 7 punti percentuali rispetto al Centro. In tale quadro, si nota come la Missione 4 sia poco valorizzata, essendo ad essa destinati solo il 5% degli impegni, con un *gap* di circa 5 punti percentuali rispetto al Nord e al Centro. Una *performance* migliore mostra la Missione 12, a cui viene convogliato il 15-16% della spesa, probabilmente grazie al contributo del FSC “finalizzato”, che consente ai Comuni più disagiati di assumere impegni secondo valori propri di quelli delle zone più ricche.

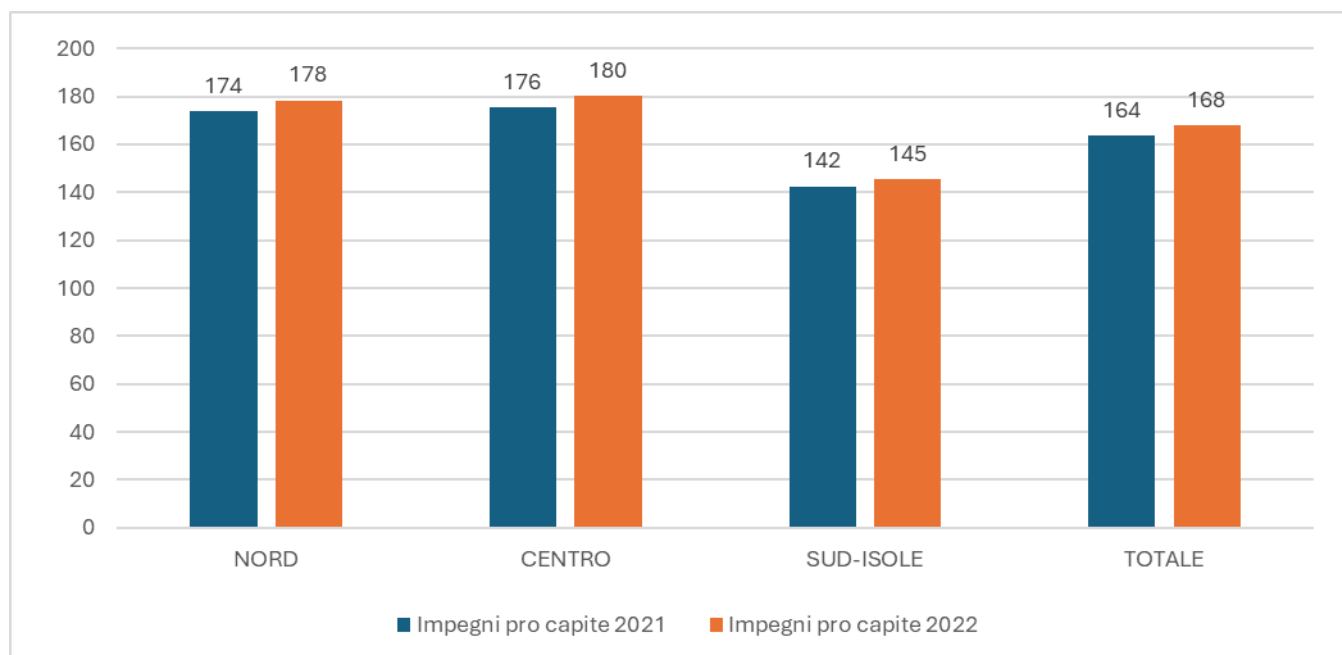
L’analisi della spesa con finalità sociale, considerando il livello di impegni *pro-capite*, corrobora le osservazioni appena svolte e conferma il netto divario fra Nord e Centro da un lato e Sud dall’altro. I seguenti grafici mostrano gli impegni *pro-capite* per la Missione 4 e la Missione 12 nel biennio di riferimento.

**Grafico 6/SP/COM - Spese correnti - Missione 4 “Istruzione e diritto allo studio”
Suddivisione per Aree geografiche**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

**Grafico 7/SP/COM - Spese correnti -Missione 12 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”
Suddivisione per Aree geografiche**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

I Comuni del Centro dedicano molta attenzione alla spesa sociale: gli impegni *pro-capite* per la Missione 4 sono stati di euro 107 nel 2021 ed euro 120 nel 2022; per la Missione 12, di euro 176 nel 2021 ed euro 180 nel 2022.

Il Nord Italia non presenta valori molto dissimili: gli impegni *pro-capite* per la Missione 4 sono stati di euro 100 nel 2021 ed euro 112 nel 2022; per la Missione 12, di euro 174 nel 2021 ed euro 178 nel 2022.

Il divario con il Sud è evidente. I Comuni meridionali convogliano verso la Missione 4 impegni *pro-capite* per euro 42 nel 2021 ed euro 51 nel 2022, con una spesa più che dimezzata rispetto al Nord e al Centro; verso la Missione 12, gli impegni *pro-capite* assunti sono stati di euro 142 nel 2021 ed euro 145 nel 2022, quindi valori inferiori di circa un terzo rispetto alle zone settentrionali e centrali.

3.5 La spesa in conto capitale nel triennio 2021-2023. Premessa

Il ruolo trainante dei Comuni per la realizzazione degli investimenti pubblici è, da tempo, un obiettivo del legislatore. Già il piano previsto dall'art. 1, co. 107, legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio per il 2019), e ribadito nelle leggi di bilancio per il 2020 e per il 2021, era stato concepito per far ripartire i cantieri attraverso la programmazione dei lavori ed un allentamento di vincoli per l'affidamento delle opere e ha determinato una sensibile ripresa degli investimenti. In particolare, si ricordano i contributi pluriennali agli investimenti locali nei settori relativi ad opere di messa in sicurezza e di efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio comunale, quelli per finanziare opere per

lo sviluppo territoriale sostenibile, di rigenerazione urbana, e per gli interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico e di messa in sicurezza della rete stradale.

La crisi sanitaria nel 2020, e il suo protrarsi nel 2021, ha avuto ripercussioni negative anche nel settore degli investimenti, con un rallentamento nella spesa in conto capitale del comparto dei Comuni (cfr. sul punto le considerazioni di questa Sezione di cui alla deliberazione n. 11/SEZAUT/2022/FRG).

La necessità di rilanciare gli investimenti attraverso il comparto comunale è stata ben chiara al decisore politico fin dalla sottoscrizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: i Comuni sono i soggetti in assoluto più coinvolti su tutte le Missioni con l'eccezione delle Missioni 3 e 6. Secondo i dati dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio⁵⁹, aggiornati al 31 maggio 2023, ai Comuni sono stati affidati oltre 100.000 progetti e finanziamenti per 40.413 mln di euro, di cui 33.476 mln (ossia il 17,5% delle risorse euro-unitarie totali) rivenienti dal PNRR. Per il 2022, il DEF aveva messo in conto un forte incremento degli investimenti fissi lordi delle AA.PP. (+14,3% annuo); le Amministrazioni locali avrebbero dovuto contribuirvi molto significativamente (+20%).

Nel corso del 2022 non si è registrato un incremento molto significativo, mentre i dati del 2023 mostrano, invece, un notevole balzo dei pagamenti per investimenti fissi lordi, che crescono del 40,3% su base annua toccando il valore di circa 16,3 mld.

Questo vivace aumento è chiaramente connesso agli investimenti PNRR, che nel 2023 iniziano ad abbandonare la fase progettuale per passare all'inizio della fase di realizzazioni effettive, con conseguenti esborsi per cassa (pagamenti a SAL) ai soggetti appaltatori. La spesa non è omogenea in tutto il territorio nazionale: per il Nord Italia ha avuto effetto trainante la Liguria (con spesa per investimenti aumentata del 54% su base annuale), l'Emilia-Romagna (+43%) e il Piemonte (+34%); nell'Italia centrale un ruolo preponderante è stato svolto dal Lazio (+67%). Per quanto attiene alle Isole, è soprattutto la Sicilia ad aver investito molto (+79%), mentre al Sud è triplicata la spesa della Calabria (+104%) e ha mostrato buona *performance* anche quella dei Comuni pugliesi (+63%) e campani (+60%). Gli investimenti finanziati dai fondi euro-unitari, come si può rilevare dal confronto fra la banca dati MOP e la piattaforma ReGis, sono destinati ad assorbire quasi tutte le iniziative nelle quali gli enti locali hanno, negli ultimi anni, fatto registrare il maggior impegno di risorse di parte capitale.

I Comuni, sia di piccole che di grandi dimensioni, hanno da sempre mostrato una migliore capacità realizzativa nel caso di opere di valore contenuto, perché, banalmente, comportano minore sforzo progettuale, lavorazioni più semplici e iter burocratici meno complessi. In merito alle procedure di gara degli appalti, il legislatore si è mosso nell'ottica della semplificazione e nell'ultimo codice dei contratti pubblici sono stati ridotti i livelli di progettazione e sono state previste procedure di affidamento

⁵⁹ Cfr. Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame dell'atto n. 182 "Affare assegnato concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) aggiornata al 31 maggio 2023 (Doc. XIII, n. 1)".

semplificate. Il d.l. n. 36 del 31 marzo 2023, all'art. 50, co. 1, infatti, nel declinare i diversi metodi di affidamento, prevede il ricorso a procedure negoziate, previa consultazione di almeno dieci operatori, anche per appalti di importo fino alla soglia di 5.382.000 euro. In caso di opere di tale peso finanziario, bisogna, però, considerare che le attività di progettazione e di realizzazione dei lavori sono impegnative, per cui è anche richiesto un incremento della capacità amministrativa degli enti locali.

Proprio a tal fine, nel triennio oggetto di esame il legislatore è più volte intervenuto: si ricordano, fra le altre, le modifiche che consentono di effettuare assunzioni a tempo determinato per favorire la realizzazione dei progetti PNRR (art. 1, d.l. n. 80/2021; artt. 9 e 31-*bis* d.l. n. 152/2021), ovvero di valersi di servizi di assistenza tecnica (art. 9, d.l. n. 77/2021); importanti altresì le istituzioni di appositi Fondi volti a sostenere le fasi di progettazione (come il c.d. Fondo per la progettazione territoriale di cui all'art. 12 del d.l. n. 121 del 2021) e gli obiettivi del PNRR (come per il Fondo per il sostegno degli obiettivi del PNRR nelle grandi città di cui all'art. 50, d.l. n. 50/2022).

3.5.1 I pagamenti in conto capitale nel triennio 2021-2023 (dati SIOPE)

Nel triennio 2021-2023 i flussi di cassa della spesa in conto capitale (banca dati SIOPE) mostrano una crescita costante, che diventa particolarmente sostenuta nel 2023: infatti, i pagamenti complessivi passano da circa 12,7 mld nel 2021 a circa 13,2 nel 2022 (+3,9%), per poi ascendere, nel 2023, a circa 18,6 mld (+41,2% su base annua, + 46,2% rispetto al 2021)⁶⁰.

Trainante è la spesa per investimenti fissi lordi (cfr. tabella 21/SP/COM), che costituisce circa l'88% dei flussi di cassa in conto capitale. Nel 2021 e 2022 l'andamento è risultato in crescita moderata, con un tasso del 4,1% (passa infatti da circa 11,1 mld a circa 11,6 mld); nel 2023 si assiste invece ad un deciso aumento dei pagamenti collegati agli investimenti fissi lordi, che crescono del 40,3% su base annua toccando il valore di circa 16,3 mld. Questo vivace aumento, come già ricordato, è determinato dall'attuazione degli investimenti PNRR, e dai conseguenti esborsi per cassa ai soggetti appaltatori, a fronte dei primi stati di avanzamento lavori (SAL).

La forte spinta agli investimenti, che il comparto comunale sta imprimendo, specie in relazione all'avvio delle realizzazioni PNRR, potrebbe generare tensioni di liquidità, in quanto il ritmo di realizzazione della spesa risulta più veloce rispetto quello delle correlative entrate.

⁶⁰ Sul tema si rinvia al capitolo 2 "Le entrate dei Comuni".

Tabella 21/SP/COM - Comuni - Spese in conto capitale - Macroaggregati

Spese in conto capitale - Macroaggregati II Livello	2021	2022	2023	Variazioni %	
				2023/2022	2023/2021
Tributi in conto capitale a carico dell'ente	3.304	3.203	6.715	109,7	103,3
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	11.188.172	11.641.815	16.330.940	40,3	46,0
Contributi agli investimenti	899.116	915.229	1.447.388	58,1	61,0
Altri trasferimenti in conto capitale	81.348	61.954	56.445	-8,9	-30,6
Altre spese in conto capitale	582.403	580.603	799.945	37,8	37,4
Totale	12.754.342	13.202.804	18.641.433	41,2	46,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

La localizzazione geografica della spesa per investimenti fissi lordi (tabella 22/SP/COM) conferma che la forte crescita di cui si è detto è stata sostanzialmente impressa dal PNRR: infatti, le variazioni percentualmente più elevate si trovano nei Comuni del Sud - beneficiari della clausola di riserva del 40% dei fondi euro-unitari messi a bando - ove le uscite per investimenti, nel 2023, sono aumentate del 58% rispetto al 2021. L'aumento delle uscite per cassa è comunque considerevole anche al Centro (+52% rispetto al 2021) e al Nord (rispetto al 2021, +28% per i Comuni occidentali e +25% per quelli nord-orientali).

Tabella 22/SP/COM - Comuni - Spese per investimenti fissi lordi per area geografica

Investimenti fissi lordi per area geografica	2021	2022	2023	Variazioni %	
				2021/2022	2021/2023
Nord-Ovest	3.352.633	3.406.910	4.358.506	2	28
Nord-Est	2.756.745	2.879.134	3.597.420	4	25
Centro	1.754.323	1.775.523	2.699.740	1	52
Isole	899.818	972.082	1.543.518	8	58
Sud	2.424.653	2.608.166	4.131.756	8	58

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

Le variazioni descritte non hanno riguardato in modo omogeneo tutte le zone del Paese. La seguente tabella evidenzia le variazioni dei pagamenti per investimenti fissi lordi del 2023 rispetto al 2022, dividendo i Comuni in base all'area regionale.

Tabella 23/SP/COM – Spese per investimenti fissi lordi - variazione 2022/2023 su base regionale

Area territoriale	2022	2023	Variazione % 2022/2023	Variazione % media comparto
Valle d'Aosta	83.770	86.860	4	28
Piemonte	826.680	1.111.197	34	28
Liguria	481.652	741.917	54	28
Lombardia	2.014.807	2.531.769	25	28
Emilia-Romagna	845.901	1.211.089	43	25
Friuli-Venezia Giulia	351.670	405.340	15	25
Trentino-Alto Adige	691.485	779.349	13	25
Veneto	990.078	1.201.642	21	25
Lazio	599.689	1.002.022	67	52
Marche	360.135	543.178	51	52
Toscana	670.030	933.906	39	52
Umbria	145.669	220.644	51	52
Sardegna	429.116	569.616	33	58
Sicilia	542.966	973.902	79	58
Abruzzo	534.639	672.966	26	58
Basilicata	136.914	215.911	58	58
Calabria	297.550	607.200	104	58
Campania	933.145	1.496.447	60	58
Molise	90.033	135.354	50	58
Puglia	615.884	1.003.877	63	58

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

In alcune zone, la spesa per investimenti è stata più consistente e superiore rispetto alla media del comparto. Per il Nord Italia ha avuto effetto trainante la spesa della Liguria (aumentata del 54% su base annuale), dell'Emilia-Romagna (+43%) e del Piemonte (+34%); nell'Italia centrale un ruolo preponderante è stato svolto dal Lazio (+67%). Per quanto attiene alle Isole, è soprattutto la Sicilia ad aver investito molto (+79%), mentre al Sud è triplicata la spesa della Calabria (+104%) e ha mostrato buona *performance* anche quella dei Comuni pugliesi (+63%) e campani (+60%). Nel Mezzogiorno il minor incremento dei pagamenti si ha avuto in Abruzzo (+26%).

La quasi totalità della spesa per investimenti fissi lordi riguarda la voce SIOPE 2.02.01.00.000 "Beni materiali", che passa dai circa 10,5 mld del 2021 ai circa 15,3 mld del 2023. In tale ambito, quasi tutte le "sotto-voci" di spesa crescono secondo le dinamiche già illustrate, mostrandosi piuttosto stabili (o in lieve ascesa) nel 2021 e 2022, ma presentando notevoli incrementi nel 2023; buona parte delle risorse è stata convogliata verso infrastrutture stradali, beni immobili "non altrimenti classificati" fabbricati ad uso scolastico, impianti sportivi e opere per la sistemazione del suolo.

Tabella 24/SP/COM - Investimenti fissi lordi - Beni materiali - Andamento triennio 2021-2023

IFL - Beni materiali	2021	2022	2023	Variazioni %	
				2023/ 2022	2023/ 2021
Infrastrutture stradali	2.657.217	2.833.696	3.838.236	35,4	44,4
Beni immobili n.a.c.	1.677.530	1.761.876	2.391.453	35,7	42,6
Fabbricati ad uso scolastico	1.396.750	1.331.813	1.983.393	48,9	42,0
Impianti sportivi	572.536	588.751	965.373	64,0	68,6
Opere per la sistemazione del suolo	514.838	640.490	872.729	36,3	69,5
Altre vie di comunicazione	494.961	501.809	603.897	20,3	22,0
Fabbricati ad uso abitativo	303.508	308.831	549.346	77,9	81,0
Infrastrutture idrauliche	340.404	391.059	527.485	34,9	55,0
Impianti	274.295	312.140	468.326	50,0	70,7
Fabbricati ad uso strumentale	278.652	272.525	379.233	39,2	36,1
Fabbricati ad uso commerciale	297.062	255.804	342.064	33,7	15,1
Altri beni materiali diversi	148.248	162.234	245.469	51,3	65,6
Beni immobili di valore culturale, storico ed artistico n.a.c.	138.076	184.966	242.763	31,2	75,8
Cimiteri	217.354	227.210	240.861	6,0	10,8
Musei, teatri e biblioteche	126.023	118.802	197.038	65,9	56,4
Mezzi di trasporto stradali	221.262	84.579	173.731	105,4	-21,5
Attrezzature n.a.c.	116.291	130.206	172.613	32,6	48,4
Mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico n.a.c.	85.322	130.141	155.677	19,6	82,5
Musei, teatri e biblioteche di valore culturale, storico ed artistico	95.572	101.924	107.538	5,5	12,5
Fabbricati destinati ad asili nido	23.913	28.394	102.092	259,5	326,9
Mobili e arredi n.a.c.	75.509	72.759	88.744	22,0	17,5
Infrastrutture portuali e aeroportuali	77.528	43.182	58.630	35,8	-24,4
Fabbricati ad uso commerciale e istituzionale di valore culturale, storico ed artistico	44.368	41.373	56.630	36,9	27,6
Siti archeologici di valore culturale, storico ed artistico	14.119	13.634	46.326	239,8	228,1
Hardware n.a.c.	40.548	35.383	42.110	19,0	3,9
Macchinari	29.949	31.634	41.019	29,7	37,0
Infrastrutture telematiche	26.472	22.013	36.266	64,7	37,0
Oggetti di valore	2.416	5.207	34.917	570,6	1345,1
Fabbricati Ospedalieri e altre strutture sanitarie	34.243	34.164	34.119	-0,1	-0,4
Fabbricati ad uso strumentale di valore culturale, storico ed artistico	15.648	18.385	31.292	70,2	100,0
Macchine per ufficio	10.392	17.751	30.459	71,6	193,1
Opere destinate al culto	20.675	20.722	27.080	30,7	31,0
Fabbricati ad uso abitativo di valore culturale, storico ed artistico	15.131	13.207	26.345	99,5	74,1
Opere destinate al culto di valore culturale, storico ed artistico	19.283	20.757	25.928	24,9	34,5
Mobili e arredi per ufficio	27.380	26.400	24.881	-5,8	-9,1
Postazioni di lavoro	21.462	19.028	16.327	-14,2	-23,9
Fabbricati ad uso scolastico di valore culturale, storico ed artistico	27.385	16.710	16.283	-2,6	-40,5
Fabbricati rurali	10.416	11.262	16.071	42,7	54,3
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	10.533	13.824	15.230	10,2	44,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

➔ segue

Tabella 24/SP/COM - Investimenti fissi lordi - Beni materiali - Andamento triennio 2021-2023 (segue)

IFL - Beni materiali	2021	2022	2023	Variazioni %	
				2023/ 2022	2023/ 2021
Server	6.349	6.464	14.092	118,0	122,0
Apparati di telecomunicazione	10.078	11.540	13.411	16,2	33,1
Impianti sportivi di valore culturale, storico ed artistico	3.470	2.244	5.232	133,2	50,8
Mobili e arredi per alloggi e pertinenze	3.129	4.617	5.161	11,8	64,9
Attrezzature scientifiche	3.790	3.934	4.826	22,7	27,3
Materiale bibliografico	4.412	4.676	4.681	0,1	6,1
Periferiche	3.826	3.590	4.396	22,4	14,9
Mezzi di trasporto per vie d'acqua	511	233	3.633	1461,0	610,6
Cimiteri di valore culturale, storico ed artistico	1.732	1.904	2.774	45,7	60,2
Attrezzature sanitarie	2.515	2.546	2.093	-17,8	-16,8
Mobili e arredi per laboratori	1.200	814	1.207	48,2	0,5
Armi leggere ad uso civile e per ordine pubblico e sicurezza	676	572	880	53,8	30,2
Tablet e dispositivi di telefonia fissa e mobile	1.959	1.277	816	-36,1	-58,3
Strumenti musicali	103	69	183	165,9	76,5
Armi n.a.c.	49	15	81	435,8	66,2
Mezzi di trasporto aerei	7	26	25	-3,8	243,1
Totale	10.547.075	10.889.163	15.291.464	40,4	45,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

La voce "beni immateriali" (cod. SIOPE 2.02.03.00.000) ha un minor peso in senso assoluto: nel 2023 i pagamenti si attestano a circa 602 mln di euro, raggiungendo circa il 3,7% dei pagamenti per investimenti fissi lordi complessivi. Le spese per "beni immateriali" sono in lieve crescita nel periodo 2021-2022, mentre nel 2023 mostrano un forte aumento (+59,6%).

Tabella 25/SP/COM - Investimenti fissi lordi - Beni immateriali - Andamento triennio 2021-2023

IFL - Beni Immateriali	2021	2022	2023	Variazioni %	
				2023/2022	2023/2021
Avviamento	23	101	216	113,0	824,4
Sviluppo software e manutenzione evolutiva	54.767	51.053	92.102	80,4	68,2
Acquisto software	13.052	21.277	24.140	13,5	85,0
Brevetti	122	8	5	-42,3	-96,2
Opere dell'ingegno e Diritti d'autore	4.761	5.561	5.535	-0,5	16,3
Incarichi professionali per la realizzazione di investimenti	207.841	254.513	323.212	27,0	55,5
Manutenzione straordinaria su beni demaniali di terzi	15.563	17.037	14.206	-16,6	-8,7
Manutenzione straordinaria su altri beni di terzi	18.914	23.087	22.618	-2,0	19,6
Spese di investimento per beni immateriali n.a.c.	62.083	73.560	119.695	62,7	92,8
Totale	377.127	446.199	601.727	34,9	59,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

Fra le spese per "beni immateriali", una voce che pare avere una stretta correlazione con l'attuazione del PNRR è quello per incarichi professionali per la realizzazione di investimenti, giacché le complessità

legate all'attuazione del Piano possono richiedere il ricorso a professionisti e consulenti: la spesa per incarichi passa da circa 207 mln nel 2021 a circa 323 mln nel 2023.

A completamento della presente disamina si riportano andamenti riferiti al primo semestre 2024, posti a confronto con quelli dello stesso intervallo temporale dell'anno precedente, sia con riferimento ai flussi di liquidità che alle spese in conto capitale e agli investimenti fissi lordi.

Per quanto attiene ai movimenti delle entrate e uscite in conto capitale (con particolare riguardo anche ai trasferimenti da Ministeri, da un lato, e agli investimenti fissi lordi, dall'altro) il confronto fra i dati del I semestre 2023 e quelli del I semestre 2024 fa emergere la seguente situazione (cfr. tabella 1/LIQ/COM e tabella 2/LIQ/COM).

Tabella 1/LIQCOM - Entrate in conto capitale e trasferimenti di Ministeri - confronto fra I semestre 2023 e I semestre 2024

Area geografica	Entrate in conto capitale al 30.6.2023	Entrate in conto capitale al 30.6.2024	Variazione % entrate c/capitale	Contributi agli investimenti da Ministeri al 30.6. 2023	Contributi agli investimenti da Ministeri al 30.6. 2024	Variazione % contributi agli investimenti
Nord-Ovest	224.224	261.241	17	64.086	135.826	112
Nord-Est	212.036	180.471	-15	47.328	73.405	55
Centro	162.122	101.982	-37	44.108	41.426	-6
Isole	142.035	49.657	-65	42.770	16.150	-62
Sud	307.456	190.017	-38	80.595	75.876	-6
Totale	1.047.873	783.368	-25	278.887	342.683	23

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 7 luglio 2024; importi in migliaia di euro

Le riscossioni di entrate in conto capitale Titolo 4⁶¹ sono diminuite in media del 25% rispetto al primo semestre del 2023, con punte consistenti per le Isole (-65%) e il Sud (-39%), a fronte di una crescita del 23% dei trasferimenti da Ministeri - su cui convogliano buona parte dei fondi PNRR. L'andamento è fortemente influenzato dal dato del Nord Italia, in particolare del Nord-Ovest che vede un incremento delle entrate in conto capitale del 17%, mentre i contributi agli investimenti più che raddoppiano il valore del 2023.

Forte, invece, il calo nelle Isole (-62%).

⁶¹ Tributi in conto capitale, Contributi agli investimenti, Altri trasferimenti in conto capitale, Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali, Altre entrate in conto capitale.

Tabella 2/LIQ/COM - Spese in conto capitale e investimenti fissi lordi – confronto fra I semestre 2023 e I semestre 2024

Area geografica	Spese in conto capitale al 30.6.2023	Spese in conto capitale al 30.6.2024	Variazione % spese c/capitale	Investimenti fissi lordi al 30.6. 2023	Investimenti fissi lordi al 30.6. 2024	Variazione % Investimenti fissi lordi
Nord-Ovest	446.389	535.873	20	346.234	465.179	34
Nord-Est	385.910	356.069	-8	365.301	330.649	-9
Centro	198.772	290.619	46	178.246	270.826	52
Isole	116.369	139.531	20	93.532	119.537	28
Sud	330.609	420.430	27	284.004	353.890	25
Totale	1.478.049	1.742.522	18	1.267.317	1.540.081	22

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 7 luglio 2024; importi in migliaia di euro

Dal punto di vista delle spese, come più volte ricordato, i Comuni hanno aumentato la spinta agli investimenti, tant'è che quelli fissi lordi crescono in media del 22% rispetto agli omologhi dati del 2023. Soltanto i Comuni del Nord-Est stanno rallentando la spesa per investimenti (-9%), mentre essa cresce del 34% per il Nord-Ovest, del 52% per il Centro, del 28% per le Isole, del 25% per il Sud.

La forte spinta alla realizzazione degli investimenti, non correlata da un altrettanta fluida realizzazione delle entrate, può generare tensioni di liquidità. Un segnale, in tal senso, è rappresentato dal ricorso alle anticipazioni di tesoreria, il cui utilizzo a livello complessivo - come già visto nel 2023 - si è ridotto, ma cresce nei territori in cui la spesa per investimenti risulta più massiccia e si accompagna a incrementi significativi dei contributi e delle entrate in c/capitale; tale il caso del Nord-Ovest.

Tabella 3/LIQ/COM - Utilizzo delle anticipazioni di Tesoreria – raffronto dati del I semestre 2023 e I semestre 2024

Ricorso anticipazioni tesoreria per area geografica	Anticip. I sem. 2023	Rimborsi I sem 2023	Saldo I sem. 2023	Anticip. I sem. 2024	Rimborsi I sem. 2024	Saldo I sem. 2024	Variaz. Anticipazioni semestrali richieste 2023/2024
Nord-Ovest	158.456	158.751	-295	214.737	207.585	7.152	35,5
Nord-Est	40.763	36.897	3.866	39.860	40.484	-624	-2,2
Centro	250.114	233.479	16.635	251.541	221.802	29.739	0,6
Isole	509.516	483.481	26.035	341.537	340.192	1.345	-33,0
Sud	371.979	334.278	37.701	303.495	259.160	44.335	-18,4
Totale	1.330.828	1.246.886	83.942	1.151.170	1.069.223	81.947	-13,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 7 luglio 2024; importi in migliaia di euro

3.5.2 La spesa in conto capitale nei dati di rendiconto 2021-2022

La spesa in conto capitale impegnata dai Comuni nel 2022 risulta pari a 14,8 mld di euro e mostra un aumento, rispetto all'anno precedente, pari a 1,3 mld di euro. L'incremento rilevato è pari al 9,2%, in linea con l'aumento registratosi nel biennio precedente (+15,2%).

Prendendo in esame le diverse realtà territoriali (tab. 10/SP/COM) si può, però, registrare un andamento molto difforme da una Regione all'altra: spiccano nel biennio gli incrementi degli enti delle Regioni Molise (+35,3%), Marche (+23,6%), Puglia (+19,5%) e Toscana (+19,1%). In controtendenza sono da rilevare le variazioni negative registrate dagli enti delle Regioni Lazio (-5,3%) e Friuli-Venezia Giulia (-3,4%).

Le somme impegnate nell'esercizio ma registrate nel Fondo pluriennale vincolato in quanto esigibili negli esercizi futuri, evidenziano un incremento ancor più sostanzioso, pari al 19%. Osservando i dati regionali le variazioni sono tutte positive, ad eccezione dei Comuni appartenenti alla Provincia autonoma di Bolzano (-3,9%): molto superiori alla media sono i valori degli enti della Regione Molise (+53%), Sicilia (+37,4%) e Marche (+36,6%) mentre solo i Comuni del Lazio hanno valori in linea con quelli della media nazionale (+19%).

Come già osservato nel precedente paragrafo, i pagamenti in conto capitale sono piuttosto stabili nel biennio: crescono del 2,5% (in valore assoluto solo 188 mln di euro).

Osservando, però, i dati delle singole realtà territoriali, la situazione è molto difforme: gli aumenti più elevati sono da registrare negli enti della Regione Molise (+43,5%) mentre la contrazione più elevata è da registrarsi negli enti della Regione Lazio (-37,5%).

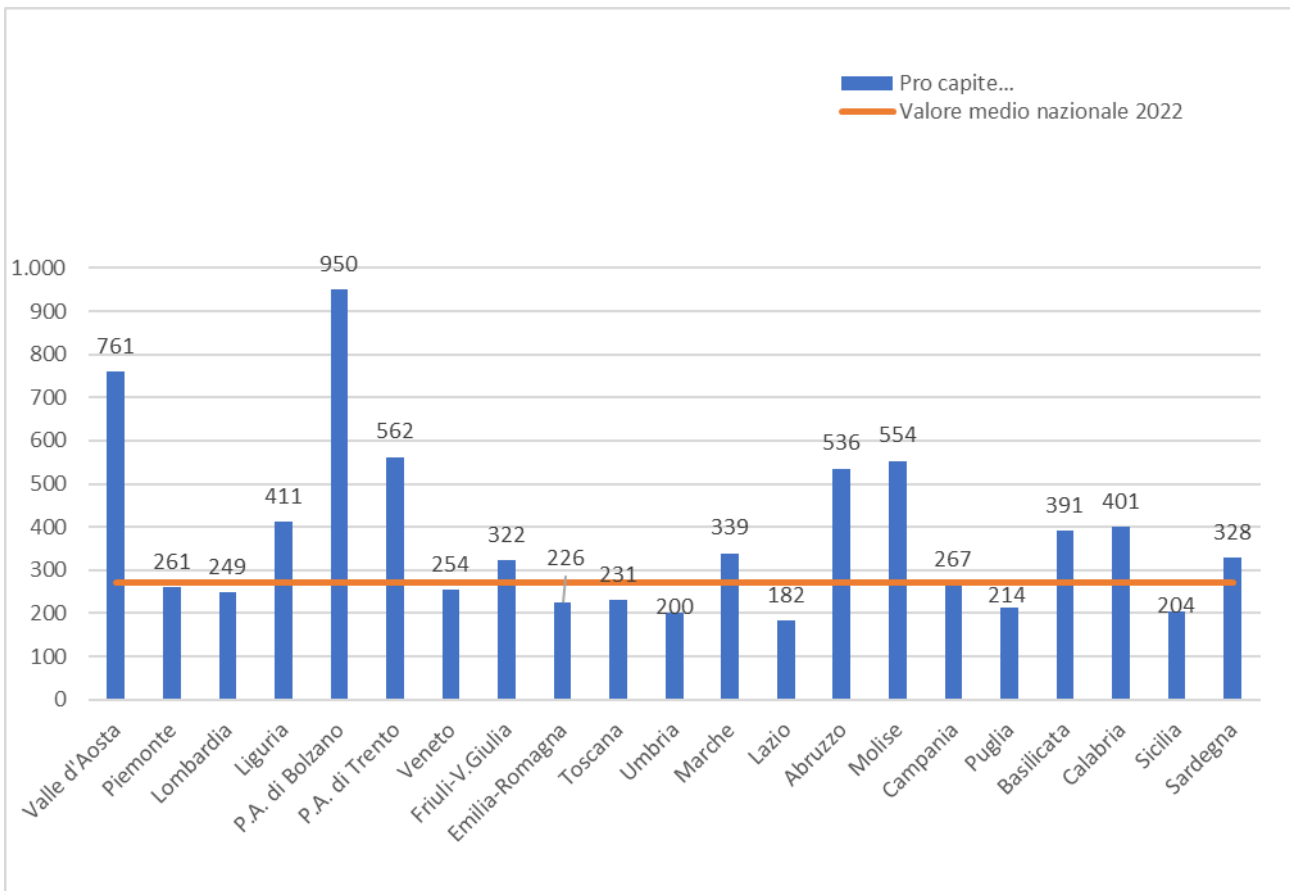
Tabella 26/SP/COM - Spese in conto capitale - Impegni - Fondo pluriennale vincolato - Pagamenti in conto competenza - Suddivisione per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Spese in conto capitale Impegni			Spese in conto capitale FPV			Spese in conto capitale Pagamenti			Velocità di gestione % (Pagamenti/Impegni)	
	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022
Valle d'Aosta	85.314	93.546	9,6	64.441	73.458	14,0	57.121	65.970	15,5	67,0	70,5
Piemonte	943.573	1.062.225	12,6	779.644	884.025	13,4	545.915	640.660	17,4	57,9	60,3
Lombardia	2.341.854	2.346.422	0,2	2.586.333	3.196.482	23,6	1.655.668	1.549.822	-6,4	70,7	66,1
Liguria	518.085	573.301	10,7	513.674	514.671	0,2	344.370	362.156	5,2	66,5	63,2
P.A. di Bolzano	447.774	469.243	4,8	349.766	336.100	-3,9	374.966	375.230	0,1	83,7	80,0
P.A. di Trento	290.879	302.883	4,1	291.371	321.331	10,3	203.342	204.584	0,6	69,9	67,5
Veneto	1.067.333	1.222.830	14,6	1.127.024	1.322.021	17,3	713.688	821.929	15,2	66,9	67,2
Friuli- V. Giulia	365.854	353.468	-3,4	368.986	404.070	9,5	288.581	277.333	-3,9	78,9	78,5
Emilia-Romagna	754.969	851.523	12,8	854.581	943.383	10,4	508.556	539.733	6,1	67,4	63,4
Toscana	625.418	744.741	19,1	869.898	1.051.311	20,9	419.636	465.741	11,0	67,1	62,5
Umbria	160.596	166.718	3,8	146.477	183.663	25,4	94.736	96.762	2,1	59,0	58,0
Marche	402.702	497.914	23,6	470.096	642.222	36,6	222.890	276.724	24,2	55,3	55,6
Lazio	1.050.650	994.741	-5,3	1.264.384	1.504.766	19,0	522.891	326.760	-37,5	49,8	32,8
Abruzzo	619.276	634.560	2,5	320.838	414.654	29,2	243.865	242.137	-0,7	39,4	38,2
Molise	109.642	148.314	35,3	51.128	78.239	53,0	30.966	44.445	43,5	28,2	30,0
Campania	1.183.805	1.361.843	15,0	1.717.390	1.934.790	12,7	391.988	392.429	0,1	33,1	28,8
Puglia	685.746	819.294	19,5	729.528	935.240	28,2	333.078	403.941	21,3	48,6	49,3
Basilicata	167.090	198.474	18,8	158.887	180.043	13,3	74.470	74.218	-0,3	44,6	37,4
Calabria	561.280	667.285	18,9	449.036	583.768	30,0	102.991	132.386	28,5	18,3	19,8
Sicilia	696.876	806.532	15,7	671.132	921.973	37,4	240.711	256.850	6,7	34,5	31,8
Sardegna	461.959	476.128	3,1	676.117	779.270	15,3	300.143	309.225	3,0	65,0	64,9
Totale nazionale	13.540.674	14.791.986	9,2	14.460.731	17.205.479	19,0	7.670.575	7.859.034	2,5	56,6	53,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Anche osservando i dati degli impegni *pro-capite*, la situazione risulta non omogenea: a fronte di un valore nazionale per abitante pari a 271 euro nel 2022, si registrano valori molto al di sopra della media per gli enti della Provincia autonoma di Bolzano, della Regione Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Trento (rispettivamente 950, 761 e 562 euro per abitante), mentre risultano appena al di sotto della media nazionale gli importi degli enti delle Regioni Lazio e Umbria (rispettivamente 182 e 200 euro per abitante).

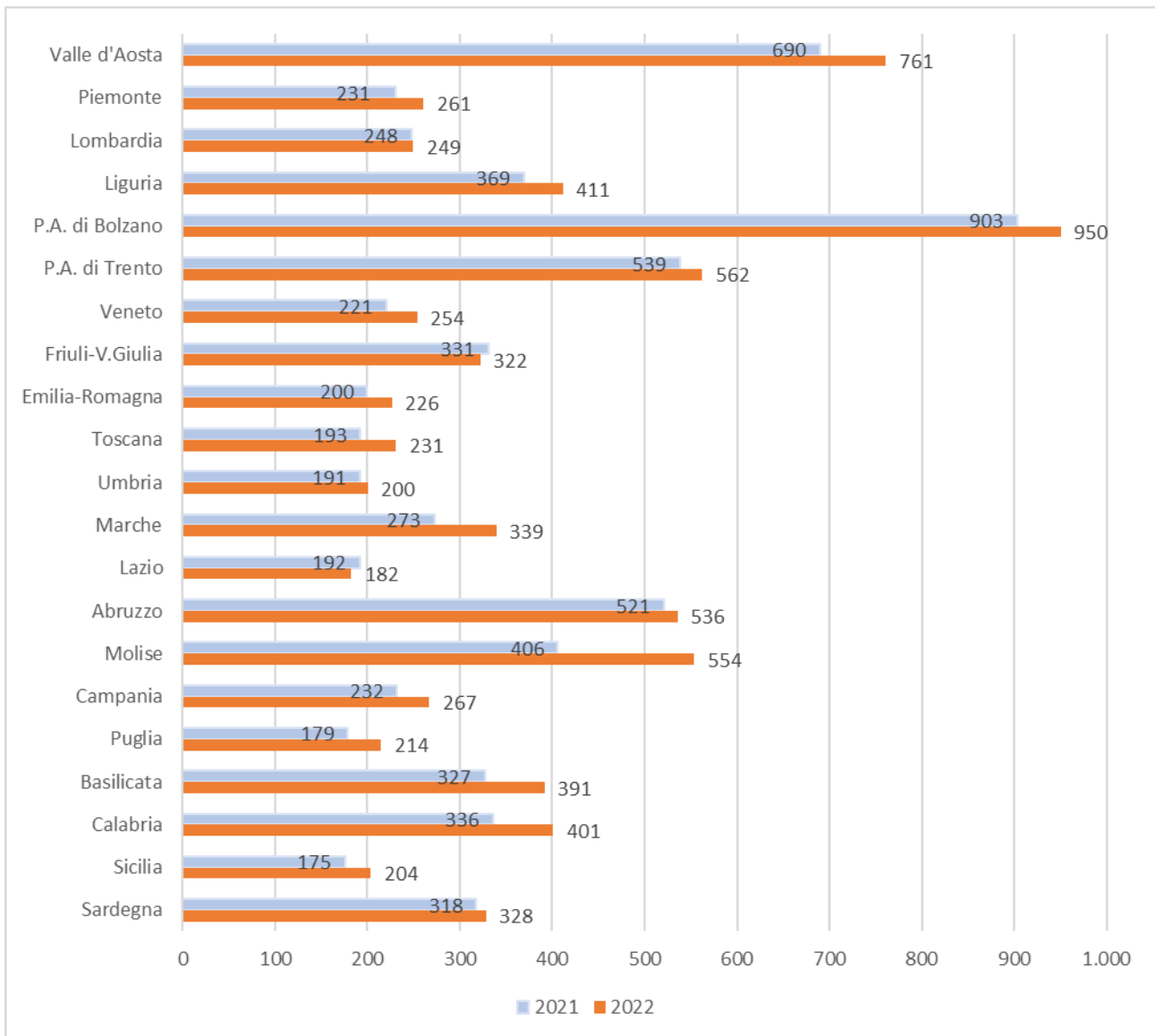
Grafico 8/SP/COM - Spese in conto capitale - Pro capite Impegni 2022 e Scostamento dal valore medio nazionale - Analisi per Regioni e Province autonome



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Prendendo in esame le variazioni del *pro-capite* impegni nel biennio, in tutte le Regioni si assiste ad un generale incremento, ad eccezione degli enti delle Regioni Lazio e Friuli-Venezia Giulia (rispettivamente -5,1% e -2,8%).

Grafico 9/SP/COM - Spese in conto capitale - Pro capite Impegni 2021 - 2022 - Analisi per Regioni e Province autonome



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

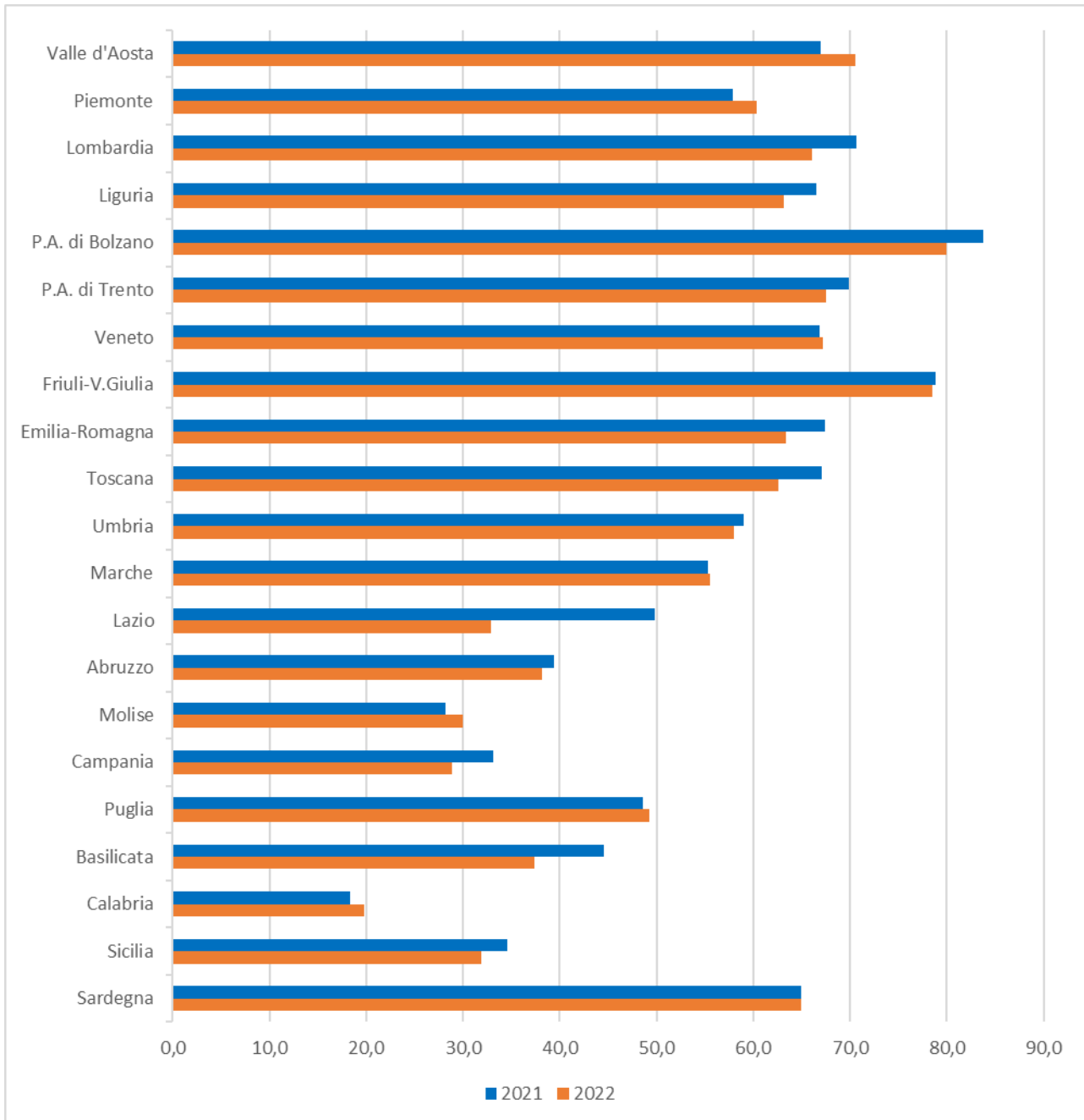
Nell'analisi dei dati relativi alla velocità di gestione - che esprime la capacità degli enti di pagare nell'esercizio gli impegni assunti - si rileva un calo di oltre 3 punti percentuali (dal 56,6% al 53,1%).

Al riguardo si deve tener conto del fatto che, nel caso di lavori pubblici, la liquidazione delle somme spettanti all'esecutore per le lavorazioni effettivamente realizzate avviene solamente a seguito della verifica dello stato avanzamento lavori da parte del direttore dei lavori e tale circostanza potrebbe far slittare all'esercizio successivo il pagamento di opere o parti di esse per le quali il SAL viene emesso a fine anno.

Inoltre, occorre tener conto dell'impatto del PNRR. Nel paragrafo 3.5.1. si è osservato come il vero "balzo" dei pagamenti sia avvenuto nel 2023, quando gli investimenti PNRR abbandonano la fase preparatoria e progettuale - e quindi la fase del mero impegno - e passano alla fase attuativa, in cui si

hanno i flussi di cassa per i primi pagamenti a SAL. È quindi possibile che nel 2022 l'aumento degli impegni di parte capitale riscontrato dai dati di bilancio sia già collegato a investimenti PNRR, che hanno visto poi il loro concretizzarsi dal punto di vista finanziario (quindi del flusso di cassa) nel 2023.

Grafico 10/SP/COM - Spese in conto capitale - Velocità di gestione % 2021 - 2022 - Analisi per Regioni e Province autonome



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Esaminando le fasce di popolazione (tab. 27/SP/COM) l'aumento più consistente degli impegni per spese in conto capitale si registra nei 30 enti appartenenti alla fascia 7 (sopra i 250.000 abitanti), con un

aumento del 31,3% nel 2022 rispetto all'esercizio precedente; l'aumento più contenuto (+3,7%) si registra nei 1.080 Comuni appartenenti alla fascia 3 mentre i valori restano pressoché inalterati negli 11 enti più grandi, appartenenti all'ottava fascia.

Risulta rilevante l'aumento degli accantonamenti al Fondo pluriennale vincolato che crescono decisamente nel complesso (+19%) e dimostrano la proiezione nel tempo di iniziative avviate. Per l'FPV sono i Comuni della fascia 7 che registrano l'aumento più contenuto (+6,8%).

Sul fronte dei pagamenti, che crescono in media del 2,5% nel biennio, spicca il dato negativo degli enti più grandi appartenenti alla fascia 8 (-15,4%).

Tabella 27/SP/COM - Spese in conto capitale - Impegni - Fondo pluriennale vincolato - Pagamenti in conto competenza - Analisi per fasce di popolazione

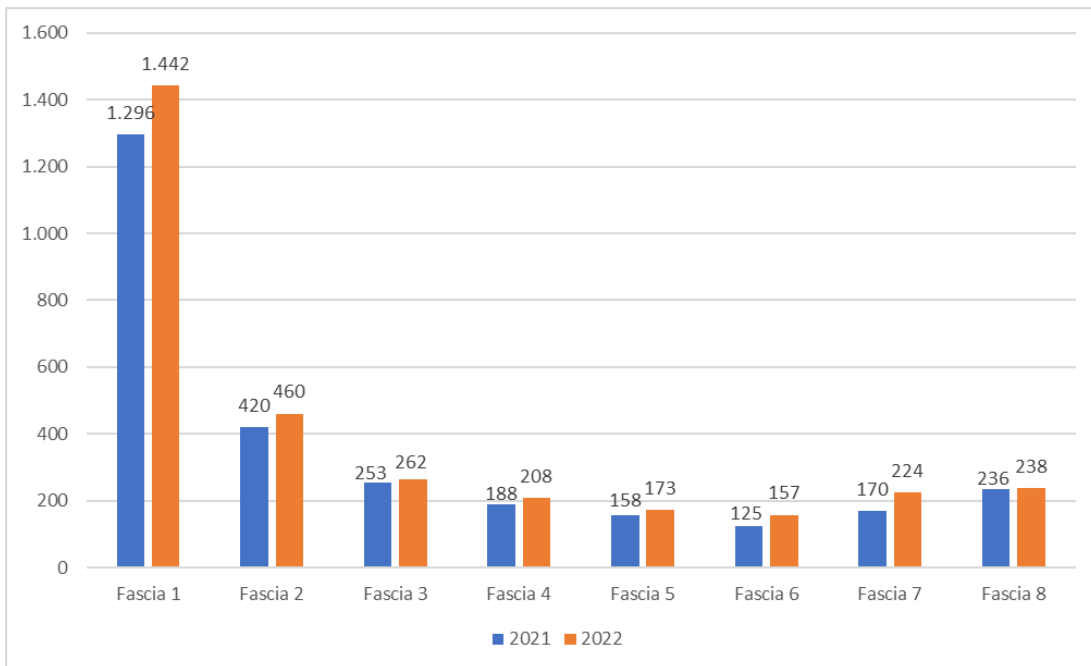
Fascia	Spese in conto capitale Impegni			Spese in conto capitale FPV			Spese in conto capitale Pagamenti			Velocità di gestione % (Pagamenti/Impegni)	
	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022
Fascia 1	1.315.606	1.466.132	11,4	657.029	798.329	21,5	538.082	589.409	9,5	40,9	40,2
Fascia 2	3.413.075	3.725.209	9,1	2.587.695	3.010.831	16,4	1.658.883	1.733.017	4,5	48,6	46,5
Fascia 3	1.931.085	2.003.154	3,7	1.689.091	2.020.449	19,6	1.048.751	1.040.927	-0,7	54,3	52,0
Fascia 4	1.681.824	1.857.451	10,4	1.675.634	2.035.153	21,5	990.063	1.026.925	3,7	58,9	55,3
Fascia 5	1.921.284	2.122.769	10,5	2.231.653	2.845.137	27,5	1.106.745	1.221.412	10,4	57,6	57,5
Fascia 6	489.860	594.559	21,4	790.198	972.238	23,0	302.960	327.365	8,1	61,8	55,1
Fascia 7	751.489	986.555	31,3	1.267.344	1.353.908	6,8	514.782	642.571	24,8	68,5	65,1
Fascia 8	2.036.451	2.036.158	0,0	3.562.088	4.169.434	17,1	1.510.309	1.277.409	-15,4	74,2	62,7
Totale	13.540.674	14.791.986	9,2	14.460.731	17.205.479	19,0	7.670.575	7.859.034	2,5	56,6	53,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni. Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

L'analisi della spesa in conto capitale *pro-capite*, come già osservato nei precedenti Referti, evidenzia valori decisamente superiori alla media nei 1.883 enti di minori dimensioni (fascia 1), dove per ciascun abitante vengono impegnati nei due esercizi 1.296 e 1.442 euro (rispetto ai 247 e 271 nazionali).

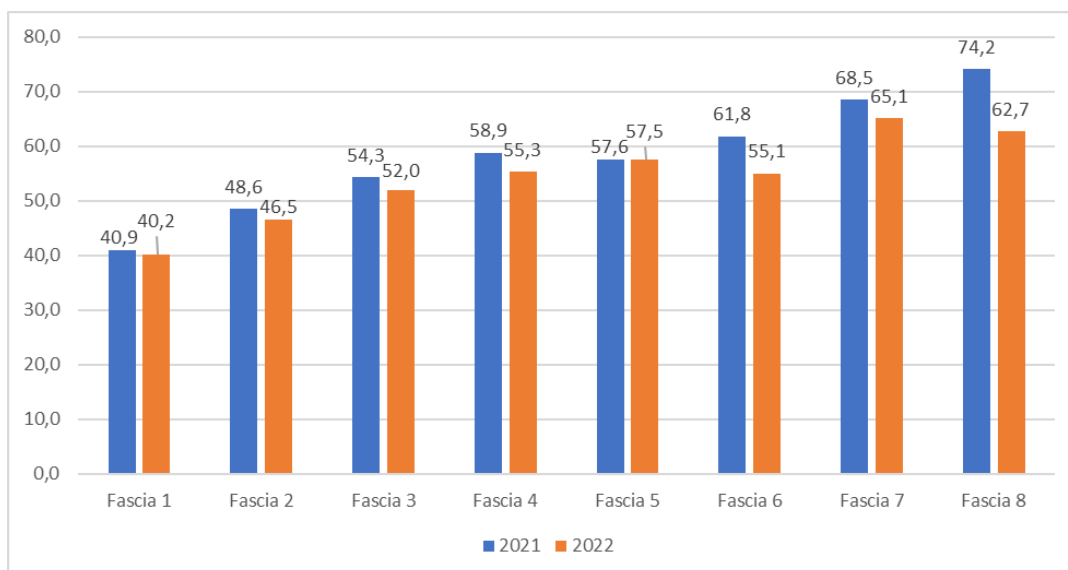
Grafico 11/SP/COM - Spese in conto capitale - Pro capite Impegni 2021 - 2022 - Analisi per Fasce di popolazione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

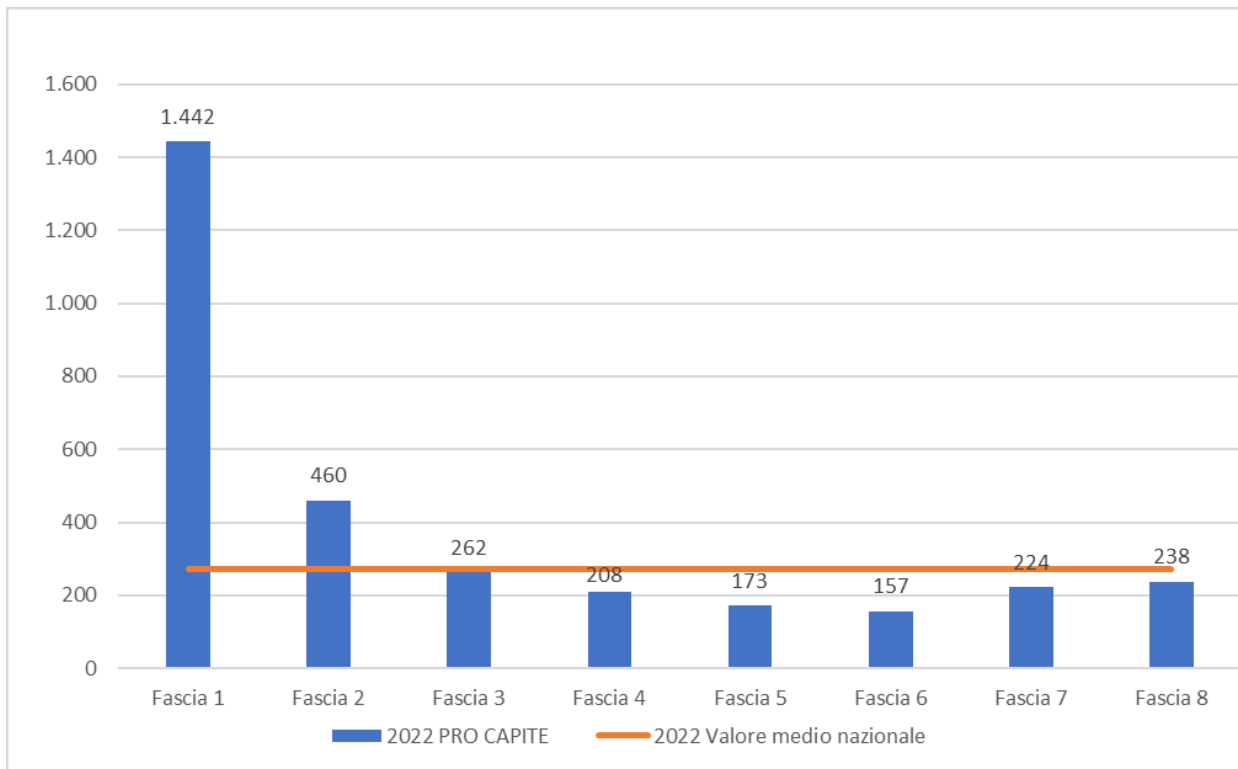
Nell'analisi dei dati relativi alla velocità di gestione - che esprime la capacità degli enti di pagare nell'esercizio gli impegni assunti - a fronte del calo di oltre 3 punti percentuali del biennio (dal 56,6% al 53,1%), gli enti appartenenti all'ottava fascia vedono una contrazione della velocità di gestione di oltre 11 punti percentuali.

Grafico 12/SP/COM - Spese in conto capitale - Velocità di gestione % 2021 - 2022 - Analisi per Fasce di popolazione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Grafico 13/SP/COM - Spese in conto capitale - Pro capite Impegni 2022 e Scostamento dal valore medio nazionale - Analisi per Fasce di popolazione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Attraverso una lettura della spesa in conto capitale (Titolo 2) sostenuta dalle Amministrazioni comunali nel biennio 2021-2022, suddivisa per Missioni, è possibile rilevare il riferimento alle funzioni istituzionali e degli obiettivi strategici perseguiti. A seguire, le Missioni più significative (in relazione alla maggiore incidenza sul totale del titolo) sono state suddivise in Programmi, analizzando la variazione nel biennio delle attività realizzate dagli enti per il perseguimento degli obiettivi prefissati.

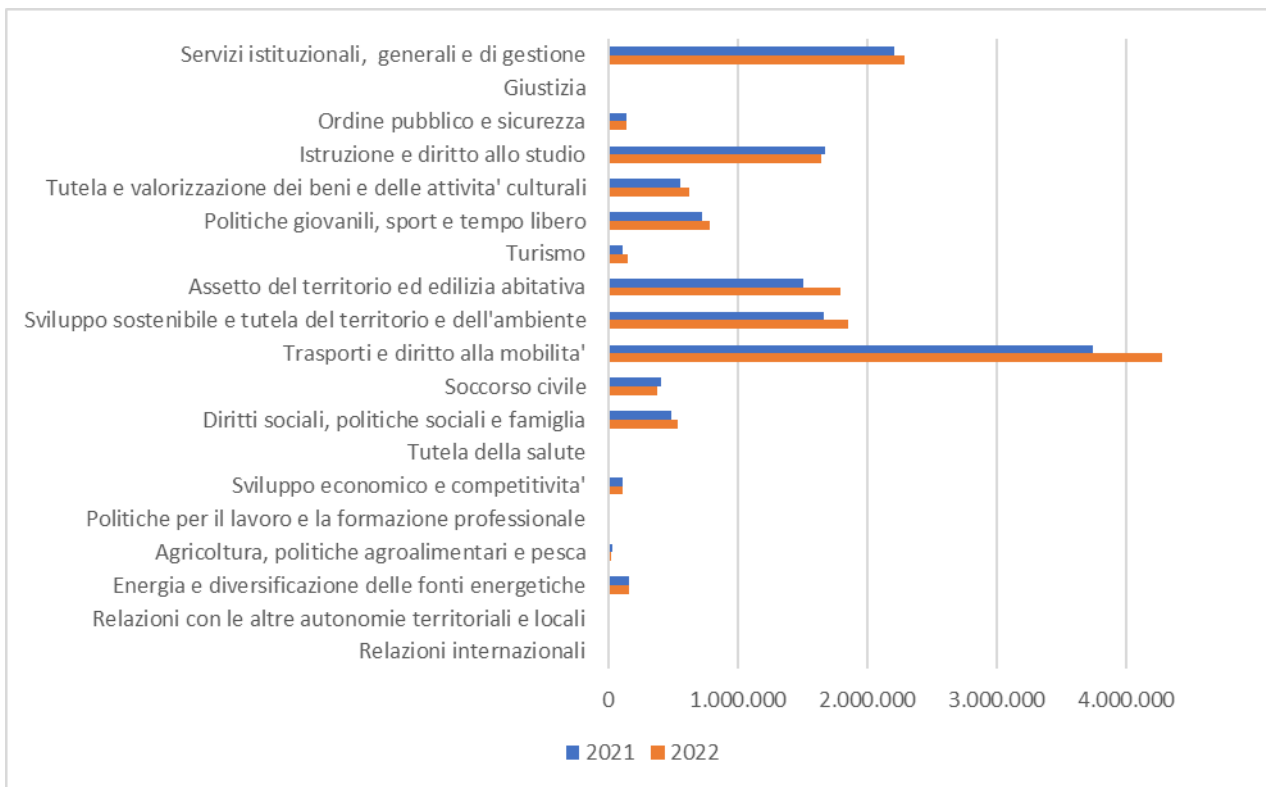
Tabella28 /SP/COM - Spese in conto capitale - Impegni - Suddivisione per Missioni

Descrizione Missione	Spese in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2021	2022		2021	2022
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	2.203.804	2.289.102	3,9	16,3	15,5
Missione 02: Giustizia	10.809	12.939	19,7	0,1	0,1
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	136.057	141.101	3,7	1,0	1,0
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	1.671.368	1.642.065	-1,8	12,3	11,1
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	560.451	626.635	11,8	4,1	4,2
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	720.090	783.582	8,8	5,3	5,3
Missione 07: Turismo	110.835	146.344	32,0	0,8	1,0
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	1.505.203	1.794.182	19,2	11,1	12,1
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.663.723	1.852.284	11,3	12,3	12,5
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	3.743.837	4.273.529	14,1	27,6	28,9
Missione 11: Soccorso civile	411.881	375.678	-8,8	3,0	2,5
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	489.531	536.657	9,6	3,6	3,6
Missione 13: Tutela della salute	7.820	7.495	-4,2	0,1	0,1
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	110.498	108.878	-1,5	0,8	0,7
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	4.227	5.653	33,7	0,0	0,0
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	27.354	26.581	-2,8	0,2	0,2
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	156.088	162.837	4,3	1,2	1,1
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	5.912	5.707	-3,5	0,0	0,0
Missione 19: Relazioni internazionali	1.098	566	-48,5	0,0	0,0
Missione 20: Fondi e accantonamenti	88	110	24,0	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	0	60	0,0	0,0	0,0
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spesa in conto capitale	13.540.674	14.791.986	9,2	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Il grafico sotto riportato mostra l'entità delle risorse assegnate alle singole Missioni, evidenziandone la rilevanza e l'evoluzione nei due esercizi considerati.

Grafico 14/SP/COM - Spese in conto capitale - Missioni - Impegni 2021- 2022



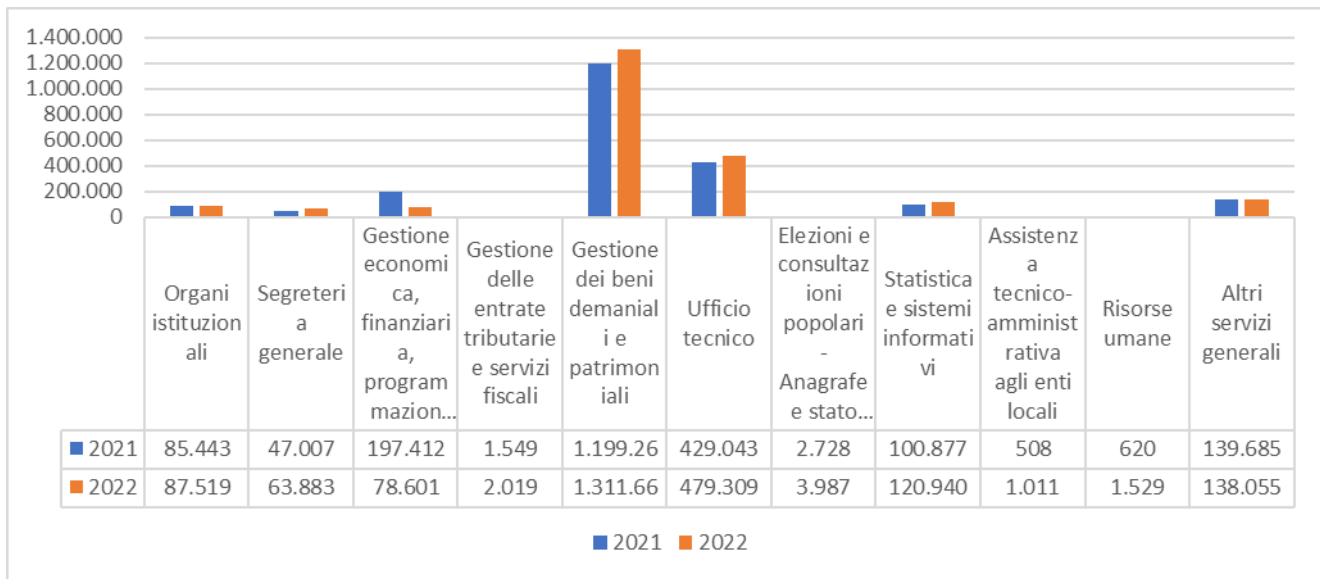
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Nel rapporto di composizione percentuale, i settori dei trasporti, dell'amministrazione generale, del territorio e ambiente e dell'istruzione assorbono la gran parte della spesa in conto capitale (nel complesso l'80% del titolo) e si rileva una generale tendenza alla crescita, confermata nel 2023 dai dati SIOPE (cfr. paragrafo 3.5.1)

Su un totale impegnato di parte capitale di 14,8 mld di euro nell'anno 2022, le spese iscritte alla Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" incidono per il 15,5% e i relativi impegni (2,3 mld di euro) registrano, nel complesso, un aumento pari al 3,9% rispetto all'anno precedente.

Il grafico 15/SP/COM mostra l'articolazione in programmi delle spese destinate al funzionamento complessivo dell'Ente e la loro variazione nel biennio: tra questi, il servizio di gestione del patrimonio dell'Ente assorbe oltre la metà della missione.

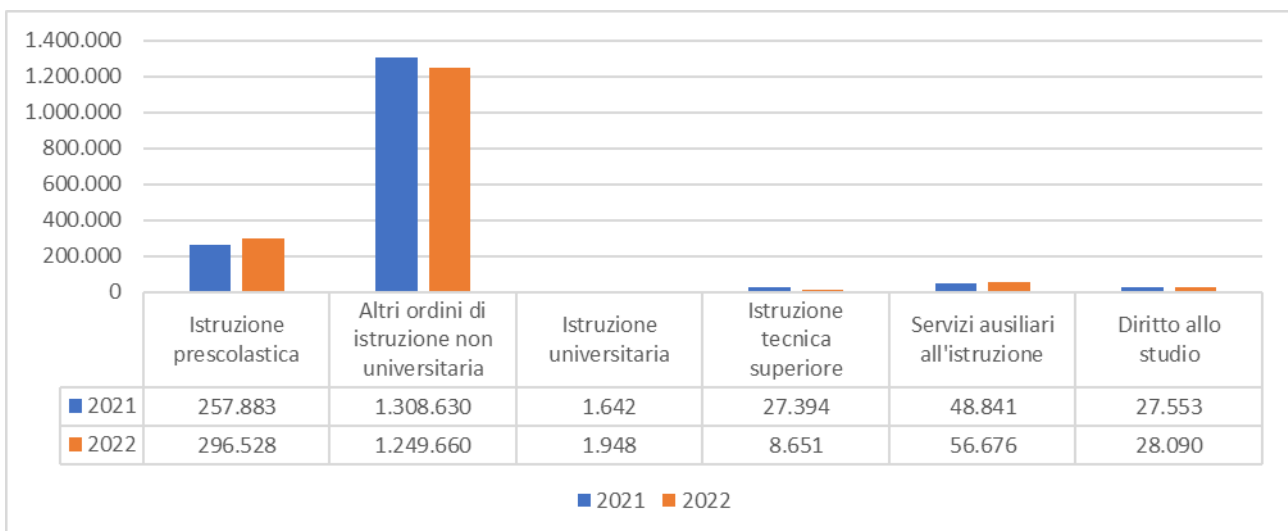
Grafico 15 /SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 1 “Servizi istituzionali, generali e di gestione” - Suddivisione in Programmi



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Le spese imputate alla Missione 4 relativa all’istruzione e al diritto allo studio ammontano a 1,6 mld di euro (l’11% della spesa in conto capitale) e mostrano minori impegni nel biennio pari a 29 mln di euro.

Grafico 16 /SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 4 “Istruzione e diritto allo studio” - Suddivisione in Programmi



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

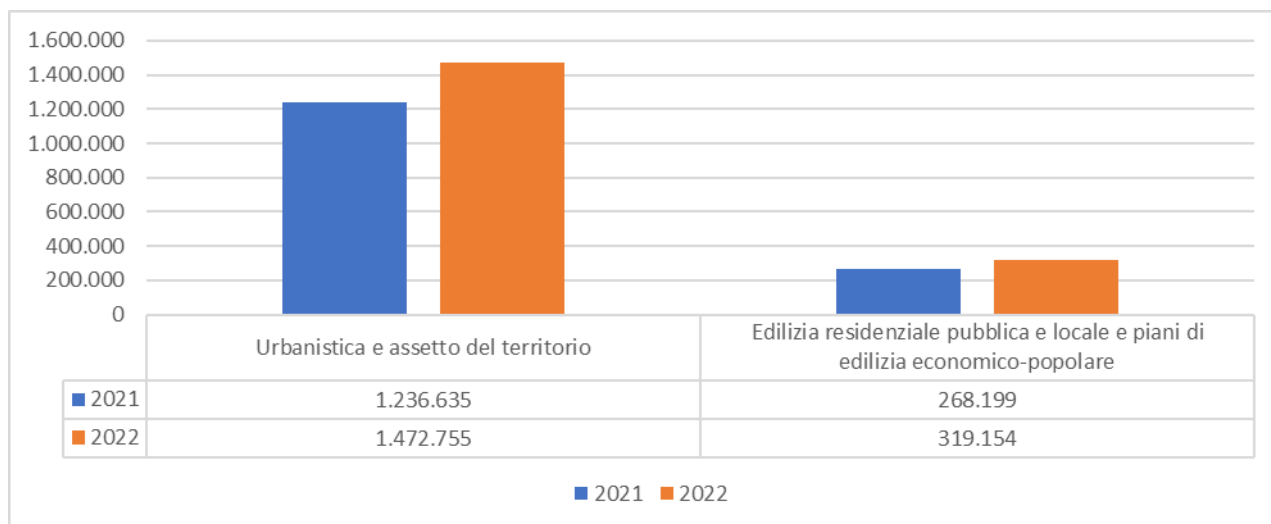
Le risorse assegnate al Programma 2 della quarta missione (riferite all’amministrazione, gestione e funzionamento delle attività a sostegno delle scuole primarie e secondarie situate sul territorio

dell'Ente) sono pari a 1,2 mld di euro ma evidenziano minori somme impegnate nell'anno pari al 4,5%. Le spese relative alle scuole dell'infanzia, invece, mostrano una modesta ripresa (+15%) sebbene il valore dei relativi impegni non raggiunga i 300 mln di euro.

A seguire, le Missioni 8 e 9 relative alla gestione del territorio e alla tutela dell'ambiente incidono, entrambe, sul totale dell'impegnato per una percentuale pari al 12% e beneficiano, nel loro complesso, di maggiori risorse assegnate rispetto al precedente esercizio per un totale di 478 mln di euro.

Nell'ambito della Missione 8 il grafico 17/SP/COM pone in evidenza la maggiore concentrazione degli impegni relativi all'urbanistica e all'assetto territoriale: nel 2022, l'aumento percentuale di tale tipologia di spese si avvicina al 20%.

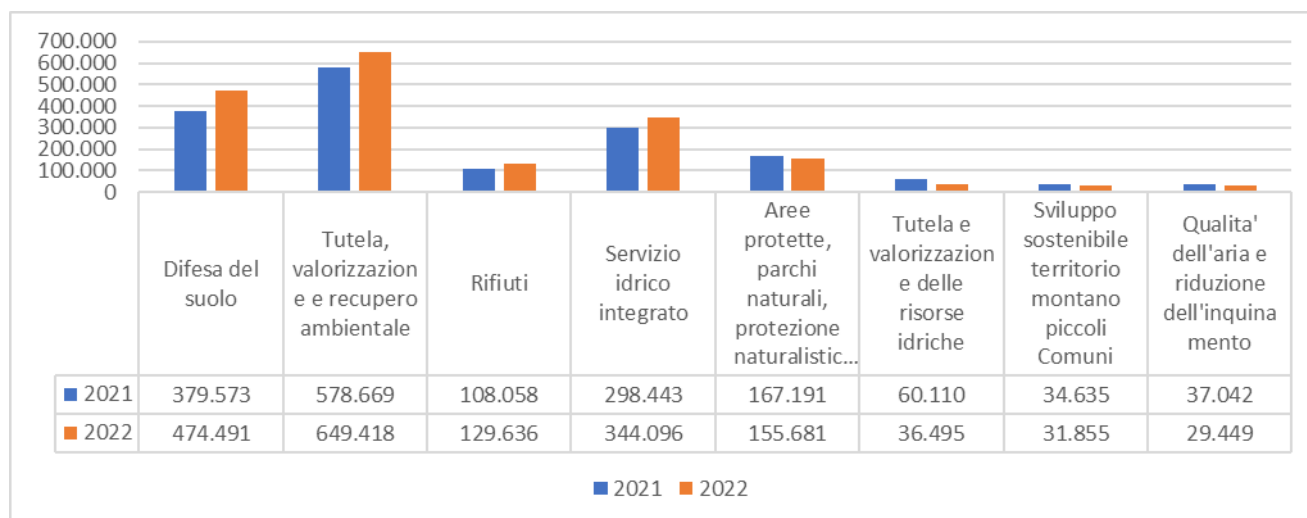
Grafico 17/SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 8 "Assetto del territorio ed edilizia abitativa" - Suddivisione in Programmi



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relativamente alla Missione 9, le risorse assegnate all'amministrazione e al funzionamento delle attività collegate alla tutela, valorizzazione e recupero dell'ambiente naturale raggiungono i 650 mln di euro, con un incremento nell'anno pari al 12,2%. Anche le spese per la tutela e la salvaguardia del territorio imputate al programma "Difesa del suolo" evidenziano una decisa espansione (+25%). Resta da considerare, tuttavia, la riduzione delle risorse assegnate nell'anno ai programmi relativi alla salvaguardia delle risorse idriche (-39,3%) e alla tutela dell'aria e del clima (-20,5%).

Grafico 18 /SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" - Suddivisione in Programmi

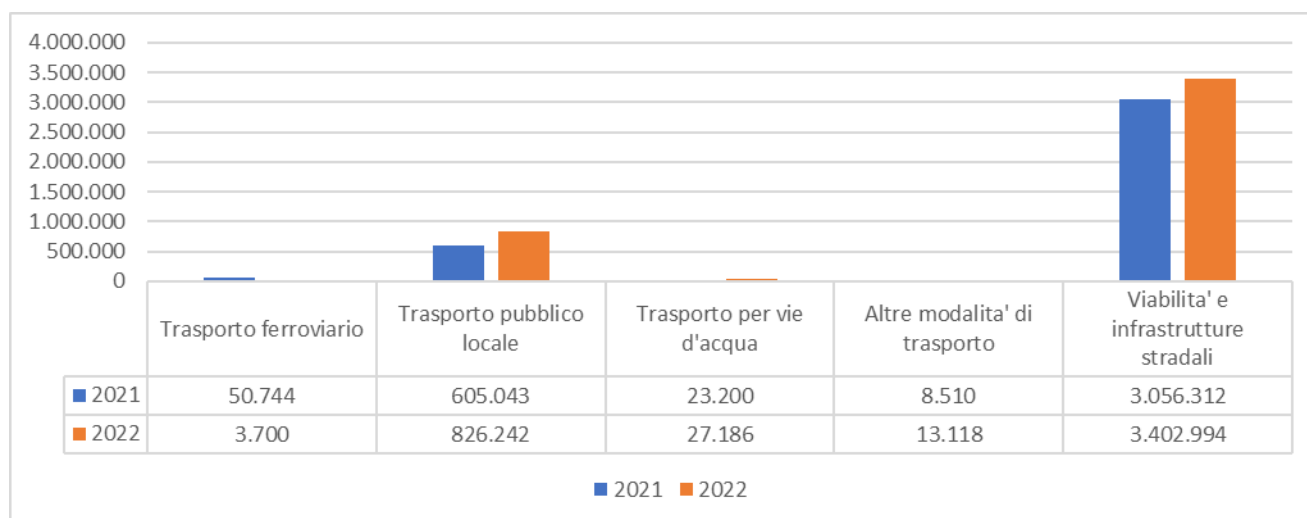


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Infine, relativamente alla Missione 10, le somme impegnate connesse ai trasporti e al diritto alla mobilità (4,3 mld di euro), assorbono circa un terzo della spesa in conto capitale, registrando un aumento nel biennio pari al 14%.

La successiva ripartizione in Programmi mostra l'evidente prevalenza degli impegni per l'amministrazione e il funzionamento delle attività relative alla viabilità e alla circolazione stradale, che ammontano, nell'anno, a 3,4 mld di euro: buona è la percentuale in aumento delle risorse assegnate a tale funzione (+11,3%).

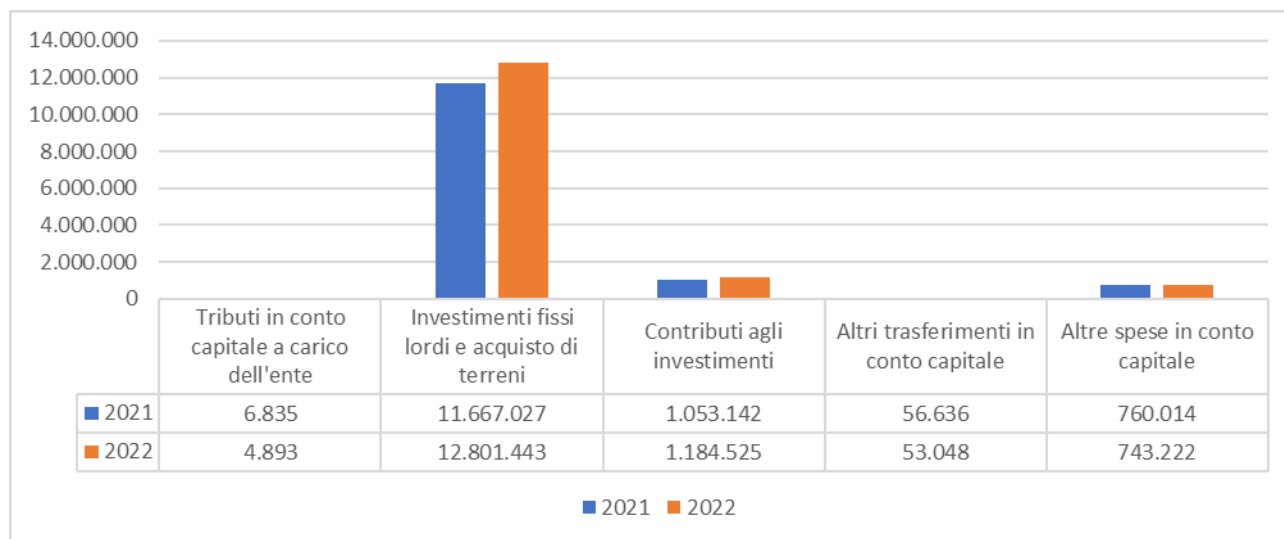
Grafico 19/SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" Suddivisione in Programmi



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

L'analisi prosegue con l'articolazione in Macro-aggregati degli impegni di spesa in conto capitale sulla base della loro natura economica, come riportata nel grafico che segue.

Grafico 20/SP/COM - Spese in conto capitale - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Entrando nel dettaglio delle componenti di spesa, gli "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" rappresentano la voce più consistente all'interno del Titolo (l'86% del totale in entrambi gli esercizi) e aumentano nel biennio del 9,7%. Gli altri Macro-aggregati seguono andamenti non uniformi: i "Contributi agli investimenti", che includono i trasferimenti concessi ad altri soggetti per finanziare operazioni di investimento, pesano sul totale per l'8% e registrano un aumento superiore ai 12 punti percentuali, mentre le "Altre spese in conto capitale" assorbono il 5% del titolo ed evidenziano, nel biennio, una diminuzione del 2,2%.

3.6 La realizzazione delle opere pubbliche non incluse nel PNRR

Nel sistema economico del Paese la spesa per investimenti è da sempre considerata motore trainante per gli altri settori e attività produttive, tanto che, nei momenti di maggior crisi economica, il legislatore è sempre intervenuto con normative *ad hoc* per fornire, da un lato, il necessario sostegno finanziario e, dall'altro, prevenire il verificarsi di possibili rischi corruttivi⁶². Nel comparto degli enti locali, fin dal 2018, si registrano azioni a sostegno⁶³ degli investimenti in conto capitale per contrastare il

⁶² Cfr. Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) e d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 in materia di trasparenza.

⁶³ Cfr. leggi di bilancio nn. 145/2018, 160/2019, 178/2020, 234/2021.

rallentamento determinato anche dalle misure di revisione della spesa e dalle rigorose regole di contabilizzazione.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, adottato⁶⁴ per superare la grave instabilità economica e politica in essere, ha fortemente incentivato gli enti locali, identificati come soggetti attuatori di numerosi progetti, che hanno accolto la sfida dell'Europa per il raggiungimento in tempi stringenti di obiettivi precisi e prefissati, pena la perdita dei finanziamenti.

Ulteriori interventi di rilancio dei lavori pubblici sono stati approntati puntando sull'erogazione di maggiori finanziamenti in alcuni settori nevralgici dell'economia e su misure di semplificazione delle procedure⁶⁵ tese a ridurre i tempi di realizzazione. Da ultimo, il nuovo codice dei contratti pubblici⁶⁶, orientato al principio del risultato, attraverso la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, mediante il ricorso a piattaforme certificate per la gestione delle fasi di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione degli appalti, intende semplificare e velocizzare definitivamente l'intera gestione degli investimenti.

In tale prospettiva, si rende necessario valutare prioritariamente se, e in che modo, gli enti locali siano adeguatamente capaci di programmare e gestire le risorse destinate alla manutenzione straordinaria. Solamente una corretta e realistica pianificazione delle opere da realizzare, infatti, consente il raggiungimento degli obiettivi prefissati nei cronoprogrammi e permette un costante monitoraggio delle azioni intraprese nell'ambito di un determinato procedimento. La costante verifica, interna ed esterna, degli step procedurali, peraltro, induce l'ente ad agire sempre secondo canoni di trasparenza e leale concorrenza, garantendo che il risultato finale sia aderente ai principi fondamentali dell'azione amministrativa che è, sì discrezionale, ma deve, anche e necessariamente, essere indirizzata al conseguimento dell'interesse pubblico.

Al fine di consentire la verifica delle opere in corso, della consistenza di ciascuna opera e del suo stato di avanzamento, è stata istituita la banca dati per il Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP)⁶⁷, in cui ogni investimento pubblico viene identificato a mezzo di un Codice Unico di Progetto (CUP), rilasciato dal Dipartimento Programmazione Economica (DiPe)⁶⁸.

⁶⁴ Cfr. d.l. 31 maggio 2021, n. 77.

⁶⁵ Cfr. ad esempio il c.d. Decreto "Semplificazione" (d.l. 14 dicembre 2018, n. 135) e il c.d. Decreto "Sblocca cantieri" (d.l. 18 aprile 2019, n. 32).

⁶⁶ Decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36, pienamente efficace dal 1° gennaio 2024.

⁶⁷ Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229.

⁶⁸ Il CUP riferito agli investimenti pubblici di lavori è obbligatorio ai sensi dell'art. 11, della legge n. 3 del 2003. Con il d.l. 29 dicembre 2011, n. 229, recante "disposizioni in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti" si è posto l'obbligo di alimentare la banca dati per il Monitoraggio delle Opere pubbliche, che raccoglie le informazioni relative a tutto il ciclo di vita dell'opera pubblica, dalla programmazione e progettazione, agli stati di avanzamento fino alla conclusione e al collaudo.

Il presente *focus* è stato realizzato analizzando i dati estratti dalla Bdap-MOP alla data del 11 aprile 2024, e relativi ai CUP -attivi e chiusi- richiesti dai Comuni nel periodo 2019-2023, che dopo la necessaria “bonifica”⁶⁹ restituiscono un aggregato di n. 162.321 codici univoci di progetto.

Bisogna precisare che, nell’analisi che segue, dal panel dei CUP sono stati stralciati n. 28.976 codici⁷⁰ che si rinvergono sia nella MOP che negli *open data* ReGiS⁷¹. Tali codici di progetto sono stati inseriti nella piattaforma ReGiS in quanto si tratta di iniziative migrate al Piano di Ripresa e Resilienza, in virtù della facoltà di “riconvertire” interventi preesistenti alle Missioni e Componenti del Piano prevista all’atto dell’approvazione del PNRR. È necessario aggiungere che la maggior parte di questi progetti (n. 27.286), però, attiene all’Investimento M.2C.4I.2.2 “Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l’efficienza energetica dei Comuni”⁷², coinvolto nel processo di revisione del PNRR che ha comportato il defianziamento dei 6 miliardi di euro precedentemente assegnati per progetti già in essere⁷³ e lo stralcio della misura dal Piano, ma non l’eliminazione del ReGiS⁷⁴. Il numero dei progetti qui esaminati è dunque al netto di quelli finanziati con risorse PNRR.

3.6.1 Le iniziative di investimento nel periodo 2019-2023

Nell’analisi dei risultati derivanti dall’elaborazione dei dati provenienti dalla Bdap-MOP bisogna tener conto del fatto che in tale piattaforma non vengono tracciati gli investimenti finanziati – anche solo in parte - con fondi PNRR, che, invece, sono inseriti, monitorati e rendicontati nella banca dati ReGiS⁷⁵; pertanto, fatta eccezione per alcuni progetti preesistenti e riconvertiti al Piano, nella banca dati MOP non sono presenti tutte le iniziative attivate con i finanziamenti del Piano; ciò ha comportato, inevitabilmente, una riduzione nel numero dei progetti presenti nella banca dati utilizzata per le analisi di questo *focus*. Tale premessa è essenziale per dare il giusto peso e valore alla consistente riduzione in MOP del numero delle iniziative nell’anno 2023 che, in ragione dell’implementarsi della nuova piattaforma ReGiS, non implica il verificarsi di un’inversione di tendenza nella ripresa delle opere pubbliche diversamente finanziate; a tal proposito, giova sottolineare, altresì, che gli interventi previsti

⁶⁹ Nonostante l’interoperabilità tra sistemi e l’obbligo di compilazione posto in capo ai soggetti titolari dei CUP, la presenza di molti “campi aperti” nella Bdap MOP, produce ancora un notevole numero di record con informazioni discordanti o mancanti, comportandone la loro esclusione dal campione nel quale sono stati considerati solamente le iniziative contenenti le necessarie informazioni.

⁷⁰ I dati MOP sono stati confrontati con dati open estratti dalla banca ReGiS alla data del 17 maggio 2024.

⁷¹ Per l’attività di controllo e monitoraggio delle fasi dei progetti PNRR, il Ministero dell’Economia e Finanza ha sviluppato tale piattaforma informatica nazionale, in cui le Amministrazioni centrali e territoriali coinvolte nell’attuazione debbono rendicontare le attività relative agli investimenti finanziati dal Piano.

⁷² L’intervento è parte della Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, Componente 4 “Tutela del territorio e della risorsa idrica”.

⁷³ Cfr. allegato 1 del decreto del MEF del 6 agosto 2021.

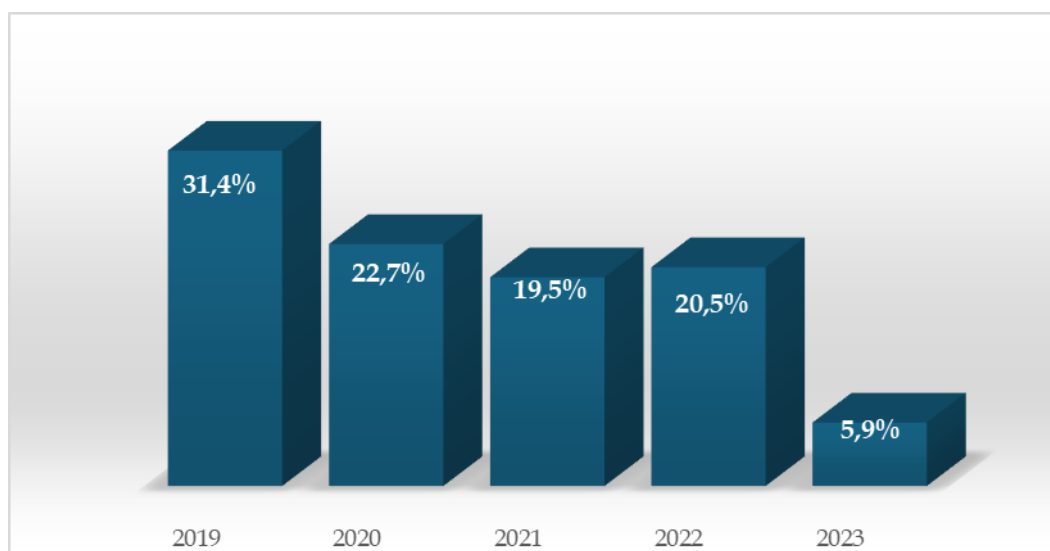
⁷⁴ Cfr. Deliberazione 6 febbraio 2024, n. 19/2024/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato.

⁷⁵ Cfr. d.PCM del 15 settembre 2021, articolo 4, comma 1.

dal PNRR, riguardano proprio quei settori⁷⁶ nei quali gli enti locali hanno, negli ultimi anni, fatto registrare il maggior impegno di risorse e il più sostanzioso numero di investimenti.

L'analisi sull'aggregato esaminato si svolge partendo dal numero dei codici prenotati quale elemento utile a quantificare l'andamento numerico dei progetti. Quanto all'arco temporale dell'analisi si è ritenuto di far riferimento a un periodo sufficientemente ampio da coprire il naturale ciclo di vita degli appalti di lavori pubblici, che dispiegano il loro effetto nel medio e lungo termine. L'anno di partenza è il 2019 - in modo da includere nell'analisi anche il periodo della pandemia - e l'aggregato esaminato al netto delle iniziative confluite nel PNRR consta di un totale di n. 133.345 codici di cui n. 17.538 risultano "chiusi" e n. 115.807 "aperti".

Grafico 1/SPINV/COM - Numero di CUP: incidenza annua su totale



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap – MOP; aggiornamento al 11 aprile 2024

Appare naturale che non ci si può fermare alla mera constatazione del numero di iniziative attivate, che va, necessariamente, valutato di concerto con l'importanza economica e la difficoltà realizzativa delle opere; quanto più complesso e costoso è un progetto, tanto più complicata sarà la sua realizzazione⁷⁷ che dovrà sottostare a una serie di regole tecniche e di limiti giuridico-amministrativo che, logicamente, ne comprometteranno il rapido compimento. Già in altre occasioni si è avuto modo

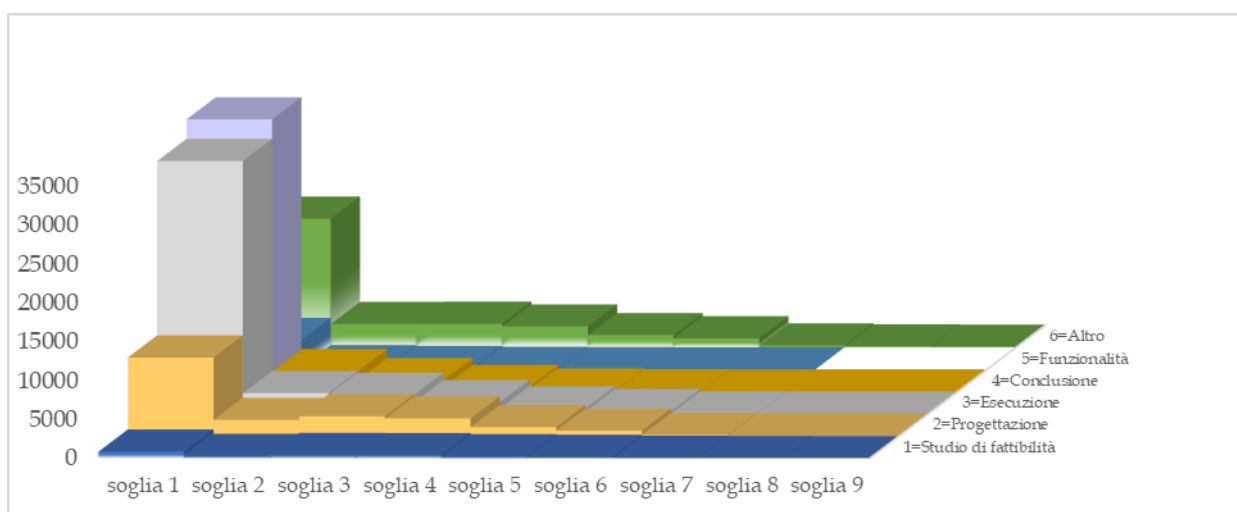
⁷⁶ Si pensi ad esempio agli investimenti che i Comuni stanno portando avanti nelle seguenti missioni del PNRR: M2C4 "Tutela del territorio e della risorsa idrica", M5C2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", M4C1 "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università"; missioni che, come si vedrà infra, sono riconducibili ai settori in cui nel quinquennio considerato sono stati attivati il maggior numero di CUP.

⁷⁷ In tal senso nell'ambito del PNRR è stata istituita, presso la presidenza del Consiglio dei Ministri, una Cabina di regia e sono state disciplinate misure eccezionali di reclutamento di figure tecniche e specialistiche; per i contratti pubblici, il nuovo codice (artt. 62 e 63 d.lgs. n. 36/2023 e Allegato II.4), disciplina ulteriormente la materia della qualificazione delle stazioni appaltanti, rendendola obbligatoria per gli affidamenti di contratti di lavori di importo superiore a 500mila euro e di servizi e forniture d'importo superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti.

di sottolineare, infatti, come il costo di un'opera incida sia sui suoi tempi di realizzazione che sull'effettiva capacità di *achievement* degli obiettivi prefissati.

Per meglio esprimere il rapporto di proporzionalità diretta tra il costo di un investimento e i tempi di realizzazione dello stesso si è pensato di raggruppare gli interventi in 9 soglie⁷⁸ distinte in base all'importo del finanziamento⁷⁹. Il maggior numero di investimenti si concentra nelle soglie più basse, segnatamente in quella per appalti sotto i 150.000 (soglia per la quale il Codice consente l'affidamento diretto) che risultano essere circa il 74% del totale (n. 98.449 codici su n. 133.345). Alla stessa regola di proporzionalità diretta soggiace il raggiungimento delle fasi di realizzazione⁸⁰ dei progetti.

Grafico 2/SPINV/ COM - Numero di CUP per soglia e fase procedurale



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap – MOP; aggiornamento al 11 aprile 2024

Soglia 1: importo del finanziamento fino a euro 150.000; soglia 2: importo del finanziamento tra euro 150.000 e 250.000; soglia 3: importo del finanziamento tra euro 250.000 e 500.000; soglia 4: importo del finanziamento tra euro 500.000 e 1.000.000; soglia 5: importo del finanziamento tra euro 1.000.000 e 2.000.000; soglia 6: importo del finanziamento tra euro 2.000.000 e 5.385.000; soglia 7: importo del finanziamento tra euro 5.382.000 e 10.000.000; soglia 8: importo del finanziamento tra euro 10.000.000 e 20.000.000; soglia 9: importo del finanziamento superiore a euro 20.000.000.

Generalmente, i tempi di realizzazioni si riducono quando la portata economica dell'opera è minore, le caratteristiche tecniche degli interventi ne rendono più agevole la realizzazione e sono esperibili procedure semplificate. Ne consegue che su 98.449 interventi classificati in "soglia 1", solamente 10.064

⁷⁸ Soglia 1: importo del finanziamento fino a euro 150.000; soglia 2: importo del finanziamento tra euro 150.000 e 250.000; soglia 3: importo del finanziamento tra euro 250.000 e 500.000; soglia 4: importo del finanziamento tra euro 500.000 e 1.000.000; soglia 5: importo del finanziamento tra euro 1.000.000 e 2.000.000; soglia 6: importo del finanziamento tra euro 2.000.000 e 5.385.000; soglia 7: importo del finanziamento tra euro 5.382.000 e 10.000.000; soglia 8: importo del finanziamento tra euro 10.000.000 e 20.000.000; soglia 9: importo del finanziamento superiore a euro 20.000.000.

⁷⁹ Tale importo è indicato - in un campo non obbligatorio - dagli enti al momento di prenotazione del CUP e che il CUP una volta "staccato" dal sistema si consolida non consentendo la modifica dei dati inseriti da parte dell'utente, che se volesse cambiare qualche dato dovrebbe chiedere formalmente l'intervento dell'assistenza tecnica del Dipe. Questo è il motivo per cui in taluni casi potrebbe differire dai costi reali indicati nel quadro economico dell'opera.

⁸⁰ Le fasi sono state aggregate laddove possibile e semplificate per renderne più agevole la lettura in: 1=Studio di fattibilità, 2=Progettazione, 3=Esecuzione, 4=Conclusione, 5=Funzionalità, 6=Altro. La fase denominata "altro" desta notevole perplessità in ordine alla valutazione dello stato di avanzamento del progetto, ma si è ritenuto di lasciarle per mantenere i dati relativi al 21% dei progetti che si trova ancora in tale fase.

si trovano in una fase iniziale di progettazione (per 849 di questi è ancora in corso lo “studio di fattibilità”), mentre n. 38.661 si possono considerare ultimati (n. 34.902 sono in “Conclusione⁸¹” e n. 3.759 in “Funzionalità”) e 32.409 si trovano in una fase di “Esecuzione lavori”; per n. 16.466 interventi è stata indicata la generica fase “altro”. Da segnalare che, nell’analisi dei progetti con finanziamento appartenente alla sola “soglia 1”, l’anno in cui si registra un maggior grado di realizzazione, con riferimento ai codici presi nello stesso periodo, è il 2023 con circa il 64% dei progetti in “esecuzione” (in tale fase si contano n. 4.618 progetti su un totale di codici presi nell’anno pari a 7.236).

Tabella 1/SPINV/ COM - Numero di CUP in soglia 1: incidenza annua fase

Fase	CUP del 2019	CUP del 2020	CUP del 2021	CUP del 2022	CUP del 2023
1=Studio di fattibilità	0,7%	0,8%	0,8%	1,4%	0,6%
2=Progettazione	7,8%	12,1%	11,3%	11,0%	10,5%
3=Esecuzione	32,8%	20,1%	29,3%	39,2%	63,8%
4=Conclusione	41,3%	47,7%	36,1%	22,2%	7,0%
5=Funzionalità	5,1%	4,5%	3,7%	2,4%	0,7%
6=Altro	12,4%	14,7%	18,8%	23,9%	17,4%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap – MOP; aggiornamento al 11 aprile 2024

Il *trend* degli investimenti può essere rappresentato attraverso l’andamento dello stato di avanzamento dei progetti desunto dal confronto tra i valori riportati nei campi “Importo del finanziamento” e “Importo realizzato”⁸².

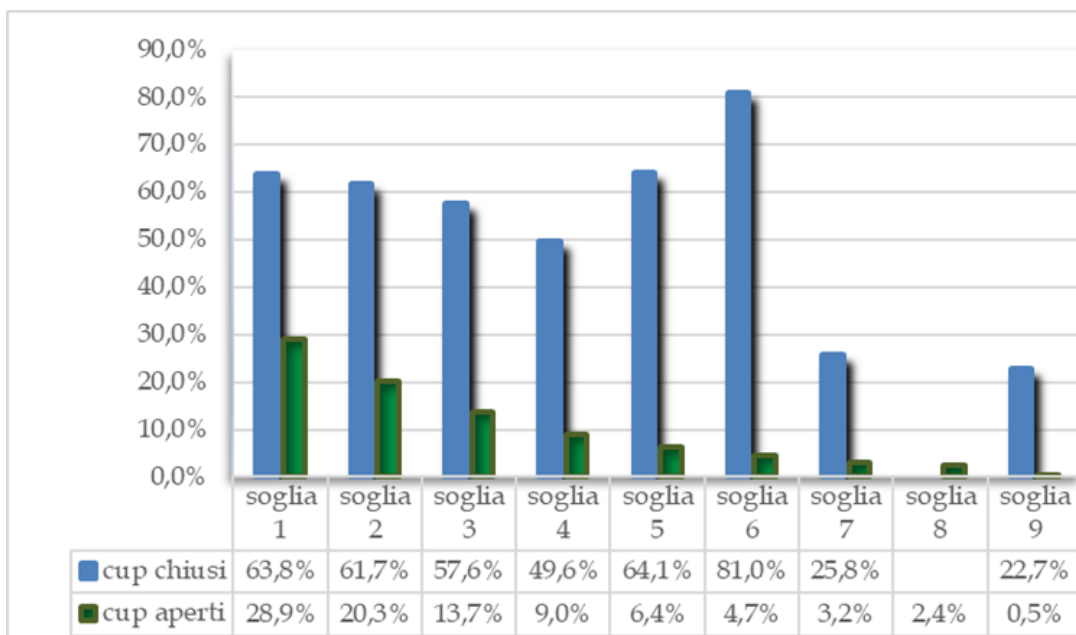
In linea generale si conferma quanto più volte sottolineato sul rapporto di proporzionalità inversa tra i costi delle opere e i tempi di effettiva messa a disposizione delle lavorazioni; alla data della rilevazione, infatti, per interventi al di sotto dei 150 mila euro, risultano compiuti, per il periodo 2019-2023 lavori per complessivi 1.723.466.798 euro, a fronte di un importo finanziato di 5.080.560.245 euro. Al riguardo si precisa che l’osservazione dei codici di progetto “aperti e chiusi” restituisce gradi di realizzazione elevati per i progetti chiusi anche per soglie di finanziamento elevate, in particolare con riferimento ai codici risalenti agli anni 2019 e 2020. Si segnala, ad esempio, che in “fascia 6” sono presenti 8 codici (6 risalenti all’anno 2019 e n. 2 al 2020) le cui lavorazioni sono tutte concluse e l’importo totale dei pagamenti da piano dei costi corrisponde a circa il 97,4% di quello del finanziamento (euro 21.244.361 pagati su euro 21.812.875)⁸³.

⁸¹ Nella “Conclusione” sono ricompresi i progetti classificati in “Chiusura intervento” e “Collaudo”.

⁸² Si precisa che si tratta di importi non validati e che la precisione del dato risente della non completa interoperabilità con il sistema SIOPE.

⁸³ Si tratta di n. 4 CUP presi per lavorazioni nel Settore infrastrutture sociali, n. 3 per infrastrutture di trasporto e n. 1 per infrastrutture ambientali e risorse idriche.

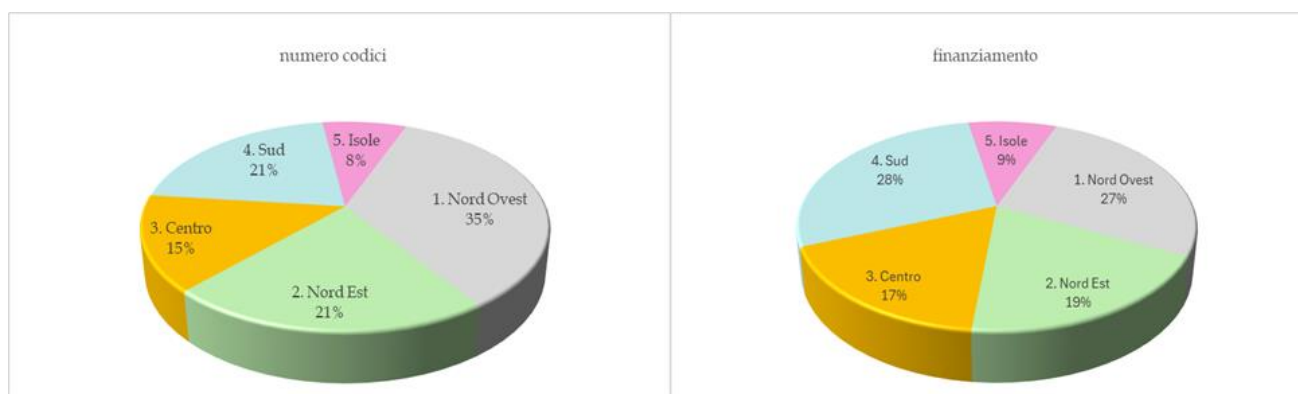
Grafico 3/SPINV/ COM - grado di realizzazione per soglie



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap – MOP; aggiornamento al 11 aprile 2024

L’analisi per area geografica conferma la numerosità degli interventi per lavori di importo fino a 150 mila euro, mentre il numero si riduce fortemente per le soglie di livello superiore a un milione di euro. In particolare, i Comuni del Nord-Ovest prenotano codici di progetto nel 35% dei casi rispetto al totale, che, per la “soglia 1”, si attestano intorno al 37,8%. Si conferma il *gap* tra le Regioni del Nord del Paese e quelle del centro-sud, sia pure rilevando posizionamenti elevati per Emilia-Romagna e Toscana al Centro e Campania per il sud. Tuttavia, non sempre a fronte del gran numero di progetti attivati corrispondono adeguati livelli di realizzazione; le percentuali più significative possono ricondursi, ad esempio per la soglia 1 e 2, ai Comuni del Trentino Alto-Adige (62,6 e 56,8%), del Friuli (circa 60,5% e 54,9%), della Valle d’Aosta (60 e 46,8%).

Grafico 4/SPINV/ COM - numero iniziative e finanziamento per aree geografiche

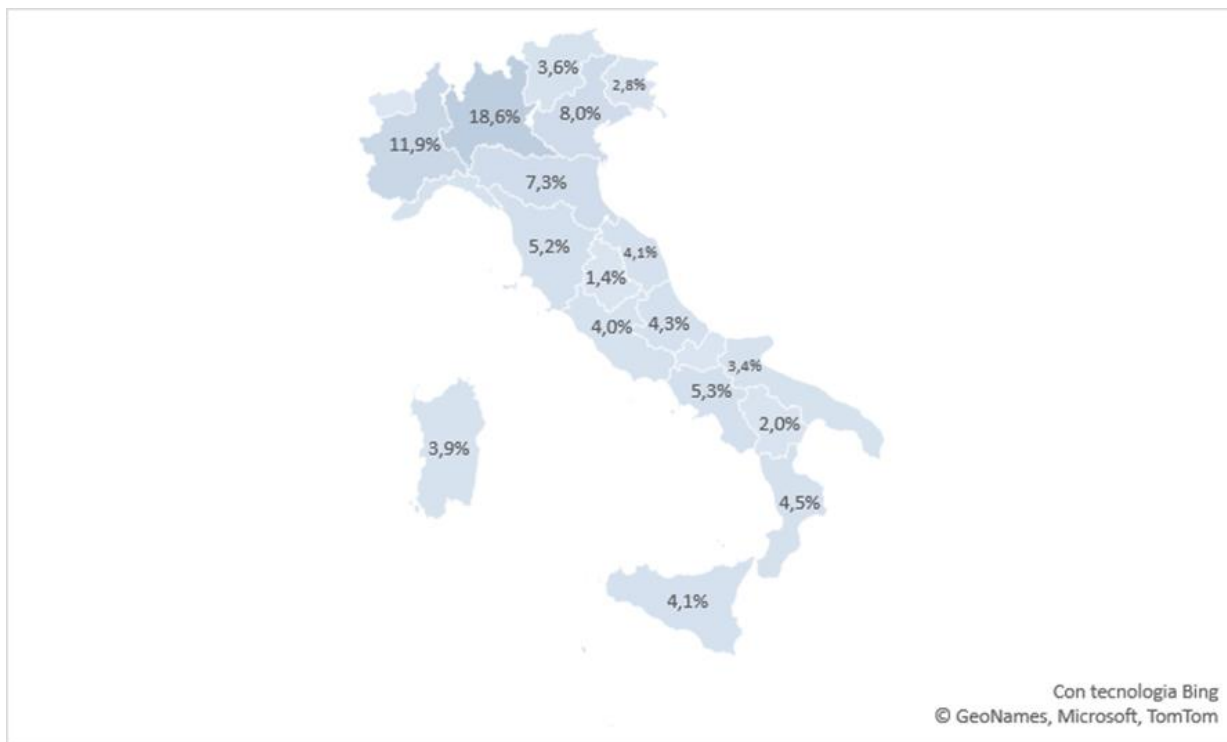


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap – MOP; aggiornamento al 11 aprile 2024

3.6.2 La distribuzione delle iniziative di investimento nel territorio

L'aggregazione per Regione, riferita al complesso dei lavori identificati dai singoli codici di progetto⁸⁴, consente di esaminare come il numero delle iniziative si distribuisca sul territorio, concentrandosi tra Lombardia e Piemonte.

Grafico 5/SPINV/ COM - distribuzione delle iniziative per Regioni

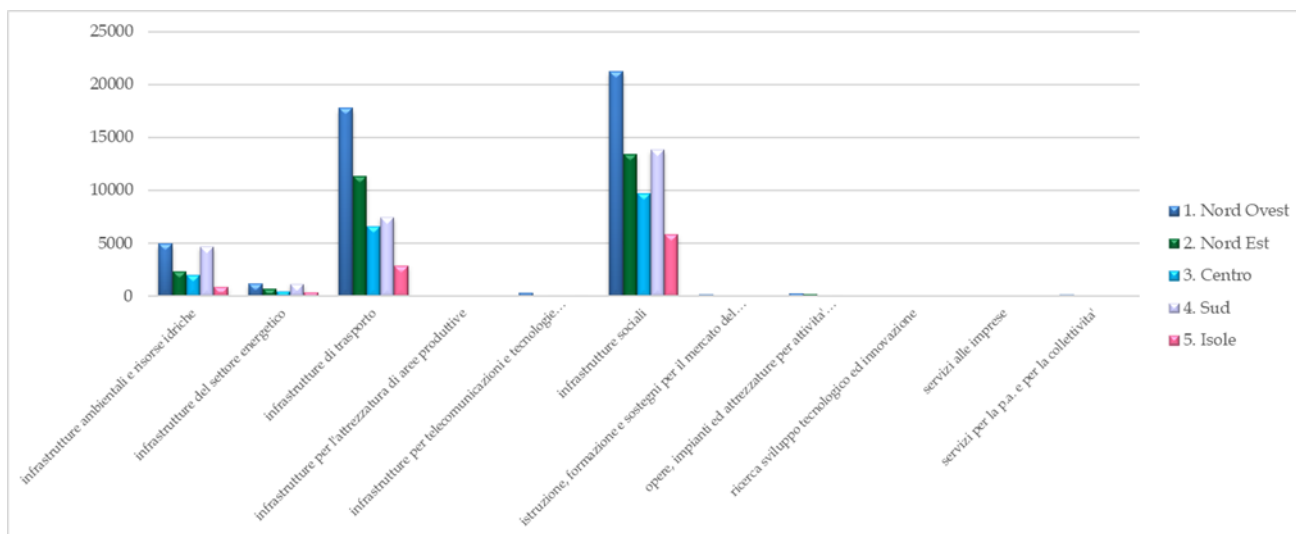


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap – MOP; aggiornamento al 11 aprile 2024

Da un'analisi di maggior dettaglio in ordine ai settori di attività è evidente l'impatto delle misure di sostegno definite dal legislatore volte a finanziare gli interventi di messa in sicurezza del territorio e tesi ad arginare il rischio di dissesto idrogeologico, nonché di potenziamento delle strutture educative e sociali e della rete dei trasporti pubblici.

⁸⁴ L'analisi si rivolge a tutti gli importi dei lavori, indipendentemente dalle soglie di finanziamento individuate.

Grafico 6/SPINV/ COM - distribuzione delle iniziative per area geografica e per settore

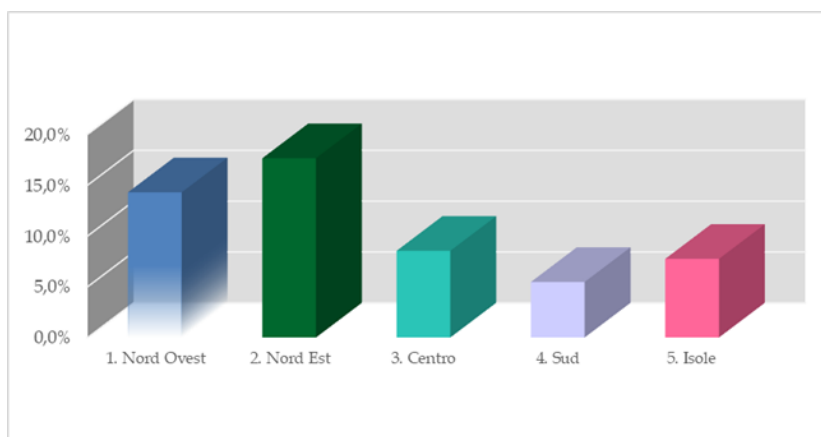


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap – MOP; aggiornamento al 11 aprile 2024

Più della metà dei finanziamenti (circa il 53,4%) risulta destinata agli investimenti in infrastrutture sociali; valutando la distribuzione territoriale, emerge che le dotazioni oscillano tra circa il 5,6% circa delle isole e il 36% del sud. Le risorse per infrastrutture ambientali e idriche si concentrano tra il Centro (27,8%) e il Sud (34%) del Paese seguiti dal Nord-Ovest (21,4%) al quale, invece, vanno circa il 54% delle risorse assegnate per le infrastrutture di trasporto.

Osservando il rapporto tra i pagamenti effettuati e gli importi finanziati si può desumere il grado di realizzazione degli interventi; al riguardo si rileva che le Regioni della Valle d’Aosta e del Trentino-Alto Adige, a fronte di un numero contenuto di codici di progetto acquisiti, mostrano percentuali di realizzazione più elevate, rispettivamente pari al 36,6% e al 35,6%⁸⁵.

Grafico7/SPINV/ COM - grado di realizzazione (pagato su risorse assegnate)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap – MOP; aggiornamento al 11 aprile 2024

⁸⁵ Sempre riferita al totale dei finanziamenti e dei lavori, indipendentemente dalla soglia di riferimento.

3.6.3 L'analisi delle opere per le principali classi di finanziamento

L'osservazione del grado di realizzazione riferito alle singole soglie, su base annua, consente di evidenziare che più il codice di progetto è risalente nel tempo più il grado di realizzazione aumenta, anche per importi rilevanti. La minore complessità procedurale ed esecutiva dei progetti che richiedono un minor impegno finanziario consente di conseguire tempi di realizzazione più celeri, tant'è che il divario tra le soglie è confermato anche per gli interventi avviati recentemente.

Tabella 2/SPINV/ COM - grado di realizzazione per soglia e per anno

soglie	2019	2020	2021	2022	2023
soglia1	63,4%	59,4%	49,9%	29,3%	5,4%
soglia 2	52,5%	50,3%	36,2%	14,6%	3,1%
soglia 3	41,0%	36,5%	19,3%	6,0%	1,1%
soglia 4	29,1%	16,4%	13,9%	2,8%	0,1%
soglia 5	20,8%	15,9%	6,8%	1,4%	0,1%
soglia 6	14,5%	11,7%	4,5%	0,9%	0,8%
soglia 7	14,6%	5,7%	2,0%	0,5%	0,0%
soglia 8	1,9%	1,8%	3,9%	0,2%	0,0%
soglia 9	0,9%	0,4%	0,3%	0,1%	0,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap – MOP; aggiornamento al 11 aprile 2024

Soglia 1: importo del finanziamento fino a euro 150.000; soglia 2: importo del finanziamento tra euro 150.000 e 250.000; soglia 3: importo del finanziamento tra euro 250.000 e 500.000; soglia 4: importo del finanziamento tra euro 500.000 e 1.000.000; soglia 5: importo del finanziamento tra euro 1.000.000 e 2.000.000; soglia 6: importo del finanziamento tra euro 2.000.000 e 5.385.000; soglia 7: importo del finanziamento tra euro 5.382.000 e 10.000.000; soglia 8: importo del finanziamento tra euro 10.000.000 e 20.000.000; soglia 9: importo del finanziamento superiore a euro 20.000.000.

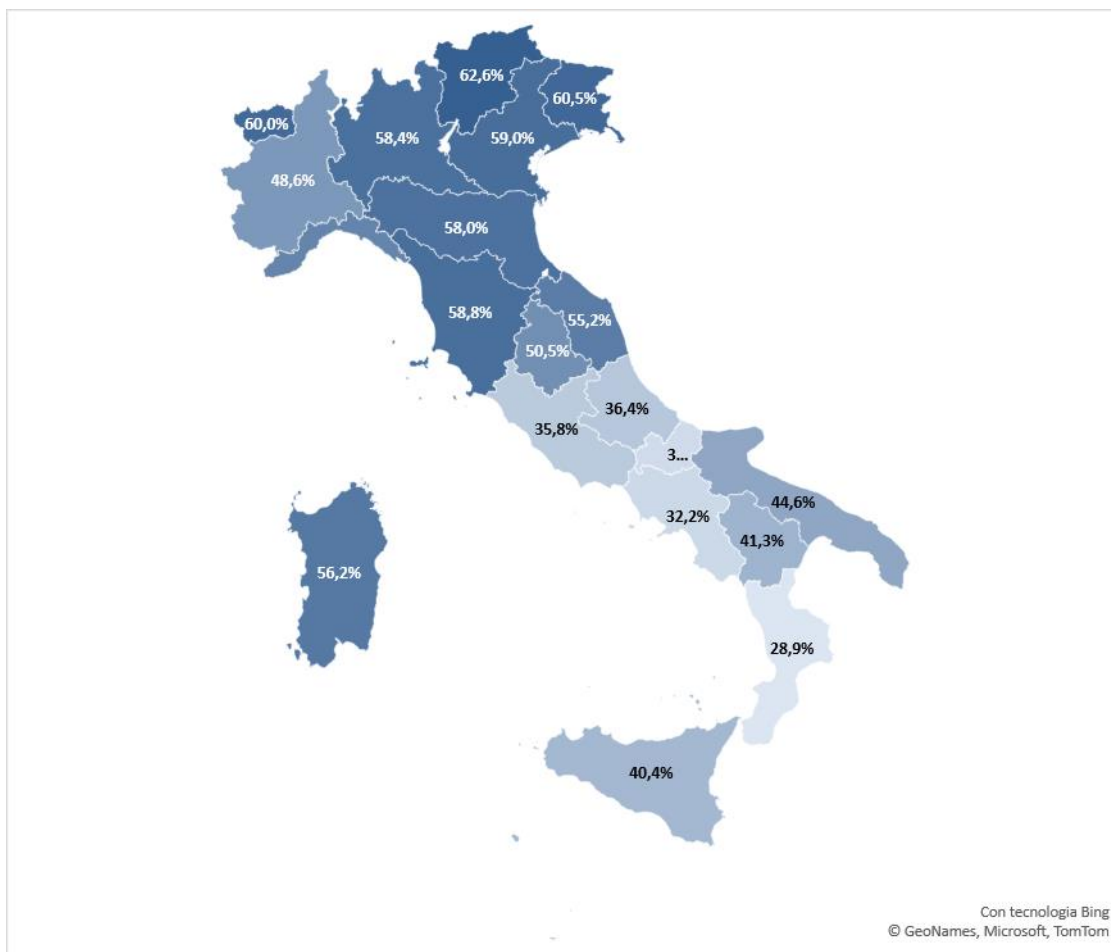
L'andamento riscontrato a livello nazionale viene confermato anche dall'analisi dei dati medi del quinquennio disaggregati per Regione. In tale ambito la maggior parte degli interventi si riscontra nel settore delle infrastrutture sociali, di trasporto e per il risanamento ambientale e del territorio, sebbene, in alcuni Comuni del Sud, si segnala la presenza di alcuni significativi investimenti anche nel settore delle infrastrutture tecnologiche che innalzano il livello dei pagamenti nelle soglie superiori.

Nell'insieme oggetto della presente analisi le opere d'importo inferiore ai 150 mila euro ("soglia 1") sono identificate da circa il 74% dei codici, con un grado medio di realizzazione di quasi il 51%.

Il livello di realizzazione degli interventi risulta più elevato nelle Regioni del Centro-Nord e in Sardegna (cfr. Grafico 8/SPINV/ COMUNI).

Un maggior numero di progetti è stato avviato per il settore delle infrastrutture sociali e dei trasporti che pesano sui pagamenti complessivi rispettivamente per il 46,4% e il 36,3%.

**Grafico 8/SPINV/ COM - grado di realizzazione (pagato su risorse assegnate)
Importo del finanziamento fino a euro 150.000**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap – MOP; aggiornamento al 11 aprile 2024

L'incidenza percentuale in termini di quanto pagato sul finanziato si attesta, invece, al 39% per gli interventi compresi tra i 150 mila e i 250 mila euro ("soglia 2"), che sommano 10.806 codici unici di progetto. L'andamento del grado di realizzazione su base regionale mostra uno scenario sostanzialmente simile a quello osservato per interventi di importo inferiore ai 150 mila euro, anche se, nel campione oggetto di analisi, sono presenti pagamenti superiori al 50% degli importi finanziati solamente per i Comuni del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia (rispettivamente 56,8% e 54,9%; cfr. Grafico 9/SPINV/ COMUNI).

La numerosità e l'incidenza dei finanziamenti diminuiscono per le opere ricomprese nella "soglia 3, che contano 9.956 codici prenotati e pesano sul totale per circa il 6%; ciò a riprova che la maggior parte degli investimenti dei Comuni è destinata a interventi di dimensioni contenute (Grafico n. 10/SPINV/ COMUNI).

I settori delle infrastrutture sociali e del trasporto pubblico sono quelli più "prolifici", sia se rapportati alla quantità dei codici di progetto prenotati e degli importi di finanziamento, sia con riferimento al

livello di realizzazione, che si attesta intorno al 44,6% per gli interventi in infrastrutture sociali e al 33,5% per quelli per il servizio di trasporto. Un'analisi di maggior dettaglio sugli investimenti in infrastrutture sociali mostra come gli interventi sulle strutture scolastiche, in particolare sugli edifici per le scuole elementari e medie (i c.d. istituti comprensivi), e sugli impianti sportivi siano quelli che impegnano il maggior numero di risorse del settore. Oltre il 70%, degli interventi e degli importi finanziati per i trasporti, è investita nella manutenzione della rete stradale, con una percentuale di realizzazione che sfiora il 35%. Da segnalare la presenza di interventi in piste ciclabili che, hanno beneficiato di risorse stanziare con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁸⁶, raggiungendo in alcuni casi livelli di attuazione intorno al 28%.

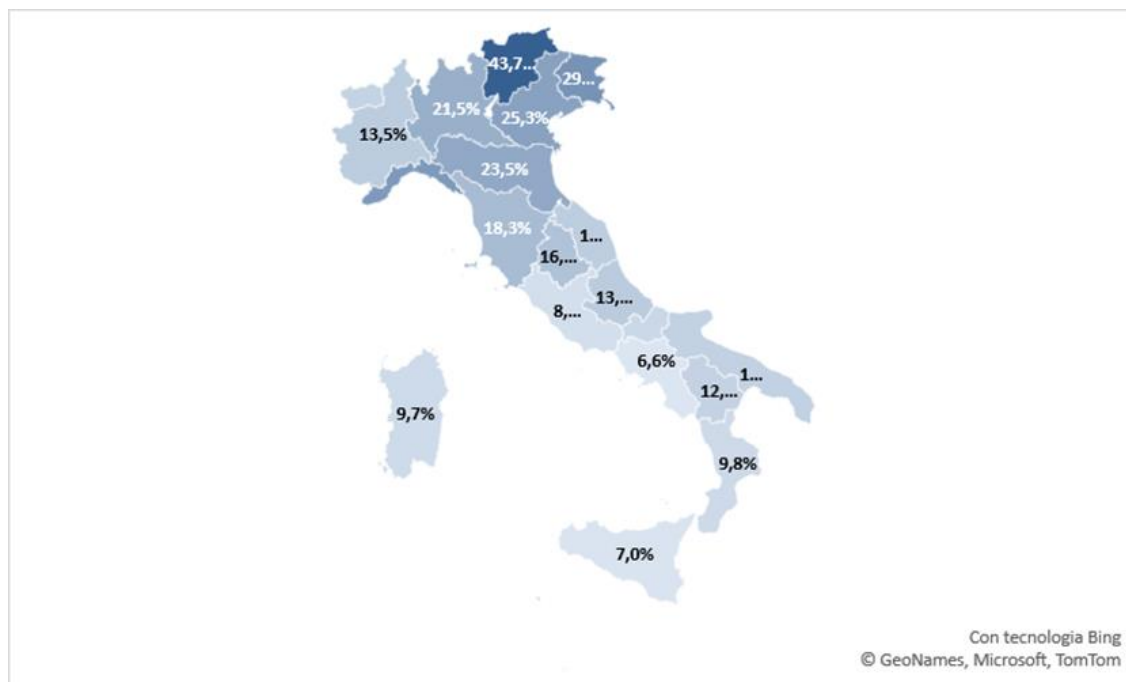
**Grafico 9/SPINV/ COM - grado di realizzazione (pagato su risorse assegnate)
Importo del finanziamento tra euro 150.000 e 250.000**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap – MOP; aggiornamento al 11 aprile 2024

⁸⁶ Nel PNRR previsto il progetto di rafforzamento della mobilità ciclistica che prevede 565 km di nuove piste ciclabili urbane e metropolitane e altri 746 km di piste ciclabili turistiche.

**Grafico 10/SPINV/ COM - grado di realizzazione (pagato su risorse assegnate)
Importo del finanziamento tra euro 250.000 e 500.000**



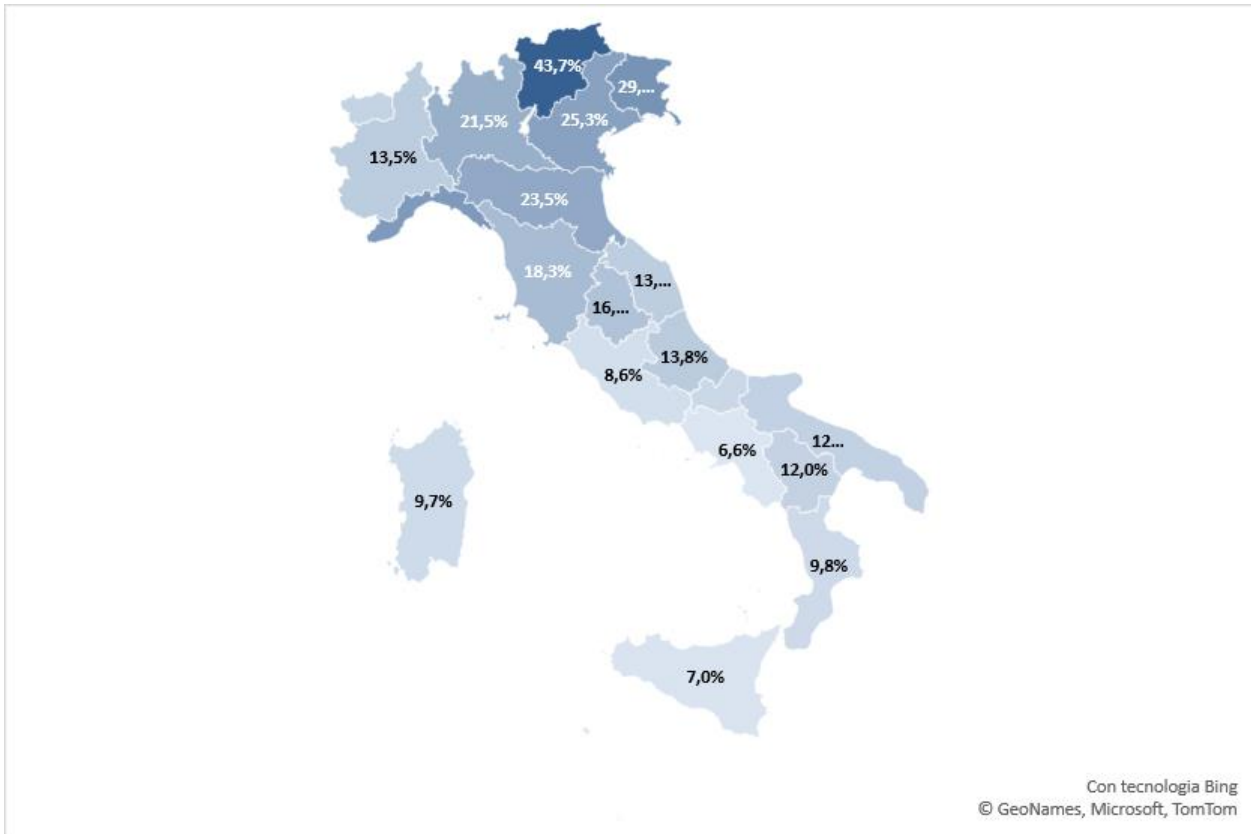
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap – MOP; aggiornamento al 11 aprile 2024

Infine, l'osservazione degli investimenti finanziati tra euro 500.000 e 1.000.000, conferma quanto sopra esposto in ordine alla prevalenza degli interventi per le infrastrutture sociali e di trasporto, nonché in quelli per infrastrutture ambientali e risorse idriche, settore in cui si è assistito ad una sostanziosa assegnazione ai Comuni di fondi per la messa in sicurezza del territorio⁸⁷. Spostando l'attenzione sulla distribuzione nel territorio, si segnala che la maggior parte degli interventi è stata attivata in Lombardia e in Veneto. Dal punto di vista dello stato di avanzamento delle lavorazioni, gli sforzi sembrano concentrarsi nei settori delle infrastrutture per le telecomunicazioni, per la formazione e il mercato del lavoro, per il trasporto, con gradi di realizzazione che, relativamente alla soglia indagata, si attestano rispettivamente al 31,9%, 22,7% e 22,6%.

A livello regionale, nel campione oggetto di analisi, si conferma la buona *performance* nel rapporto tra gli importi finanziati e le lavorazioni liquidate per i Comuni del Trentino-Alto Adige.

⁸⁷ Cfr. legge n. 145/2018, commi 107-114, 122-123 e 126, 134-148, 171, 832-843, 1028-1030; legge n. 160/2019, commi 44-46; legge n. 178/2020, commi da 701 a 704; legge n. 234/2021, commi 415-416.

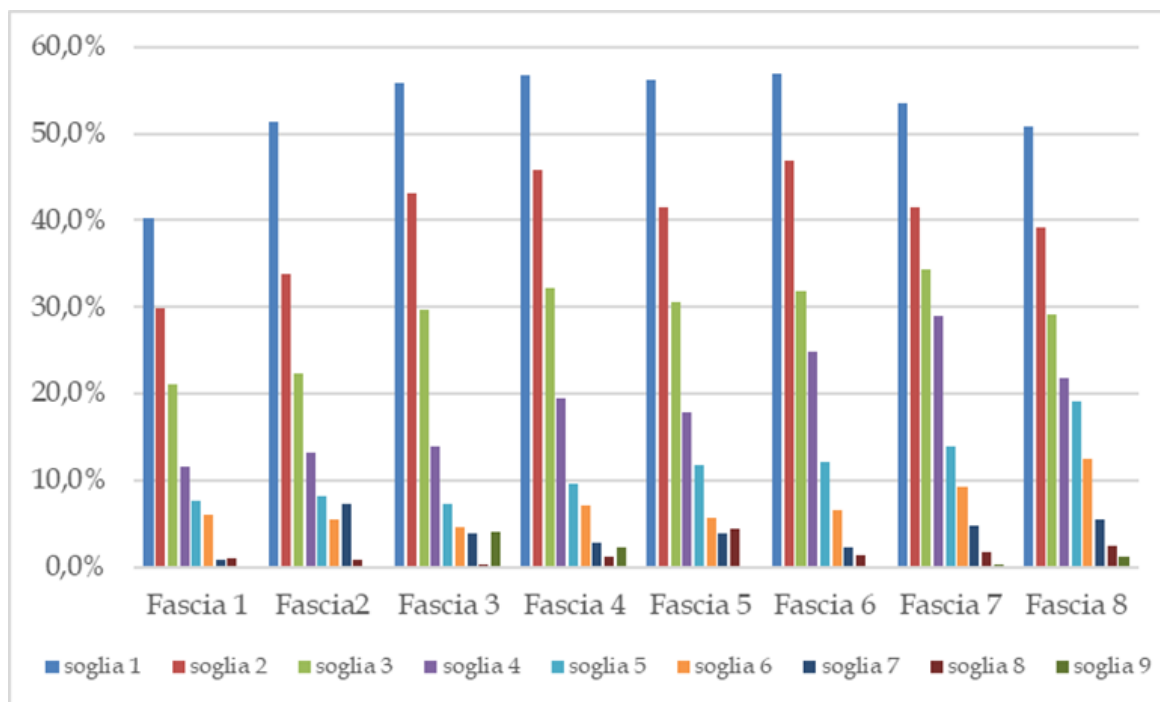
**Grafico 11/SPINV/ COM- grado di realizzazione (pagato su risorse assegnate)
Importo del finanziamento tra euro 500.000 e 1.000.000**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap – MOP; aggiornamento al 11 aprile 2024

3.6.4 L'analisi delle opere per fasce demografiche

L'osservazione degli investimenti parametrata alle fasce di popolazione fornisce ulteriori spunti di analisi, in quanto una serie di concause influenzano il rapporto tra le opere pubbliche e il numero di abitanti. Volendo parametrare gli investimenti pubblici ai "soggetti beneficiari", la densità di popolazione (in sinergia con l'età media dei residenti) è uno dei fattori determinanti nella programmazione degli interventi che dovranno essere calibrati, sia per consistenza che per tipologia, alle necessità oggettive dei cittadini. Tuttavia, altre variabili vengono in gioco e determinano orientamenti diversi da quelli attesi: la struttura organizzativa dell'ente, le caratteristiche geografiche, geologiche, ambientali, storiche e turistiche del territorio. La coesistenza di tali fattori, talvolta, giustifica investimenti significativi in aree con bassa densità di popolazione; si pensi ai progetti di riqualificazione dei borghi (M1C3 – Investimento 2.1 "Attrattività dei borghi").

Grafico 12/SPINV/ COM - grado di realizzazione per fascia di popolazione e soglie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap – MOP; aggiornamento al 11 aprile 2024

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Soglia 1: importo del finanziamento fino a euro 150.000; soglia 2: importo del finanziamento tra euro 150.000 e 250.000; soglia 3: importo del finanziamento tra euro 250.000 e 500.000; soglia 4: importo del finanziamento tra euro 500.000 e 1.000.000; soglia 5: importo del finanziamento tra euro 1.000.000 e 2.000.000; soglia 6: importo del finanziamento tra euro 2.000.000 e 5.385.000; soglia 7: importo del finanziamento tra euro 5.382.000 e 10.000.000; soglia 8: importo del finanziamento tra euro 10.000.000 e 20.000.000; soglia 9: importo del finanziamento superiore a euro 20.000.000.

Il più alto numero di codici prenotati appartiene ai Comuni ricadenti nella seconda fascia (33,8% del totale), distribuito soprattutto nelle prime cinque soglie. Poco più del 21% delle iniziative è stato attivato dai Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti, che avviano, prevalentemente, progetti di valore inferiore ai 150 mila euro. I Comuni di terza fascia assumono il 15,6% degli interventi complessivi.

Quanto all'anno, il picco di codici si registra nel 2019, esercizio in cui il legislatore è intervenuto per ampliare spazi finanziari e stanziare contributi per interventi di efficientamento energetico, sviluppo territoriale sostenibile e per investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale⁸⁸.

I Comuni in "fascia 8" investono proporzionalmente di più nelle ultime tre soglie. Si tratta di pochi enti di grandi dimensioni che hanno popolazioni al di sopra dei 250 mila abitanti e sono perciò chiamati a garantire servizi in misura crescente e a realizzare infrastrutture adeguate in numero e per dimensione;

⁸⁸ Cfr. legge di bilancio 30 dicembre 2018, n. 145 (cc. 107-114); art. 30, decreto-legge n. 34 del 30 aprile 2019 ("d.l. Crescita"), come modificato dall'art. 51, co. 1, lettera a); decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104.

ragion per cui sono dotati di una struttura organizzativa più completa e complessa con diversi gradi di professionalità.

3.7 Il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV)

La gestione della spesa per investimenti avviene attraverso il corretto uso del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV). Come è noto, il FPV è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive già impegnate ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Tale saldo, che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

L'articolo 183, co. 3 del Tuel definisce le condizioni per iscrivere le spese degli esercizi successivi come poste del FPV, con alcune eccezioni (all. 4/1, p. 5.4, d.lgs. n. 118/2011). L'entrata accertata confluisce nel risultato di amministrazione, sottraendosi al finanziamento del quadro economico di spesa programmato (deliberazioni n. 23/SEZAUT/2015 e n. 32/SEZAUT/2015).

La corretta contabilizzazione degli investimenti può influenzare l'esatta determinazione dei saldi complessivi; infatti, un'imputazione errata delle entrate e uscite negli esercizi di competenza può creare sovrapposizioni non consentite tra movimentazione a residui e fondo pluriennale vincolato, con effetti negativi sui saldi.

In talune fattispecie, di portata circoscritta, il FPV può dare copertura anche a spese correnti esigibili in esercizi diversi rispetto all'entrata: è il caso, ad esempio, delle spese correnti finanziate da entrate derivanti da trasferimenti correnti vincolati. Può essere inoltre attivato anche a fronte di alcune spese correnti non vincolate (es. impegni di spesa relativi agli incarichi affidati ai legali esterni; salario accessorio riferito alla produttività dei dipendenti).

L'andamento del FPV dei Comuni negli esercizi 2021 e 2022 (cfr. tabelle n. 1/FPV/COM e 2/FPV/COM) mette in evidenza - pur con i limiti di una indagine per dati aggregati - taluni profili che suscitano dubbi sulla corretta alimentazione del Fondo.

Tabella 1/FPV/COM - Fondo Pluriennale vincolato - Anno 2021 - Suddivisione per Missioni

Descrizione Missione	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2020	Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2021 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2021 (c.d. economie di impegno)	Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2021 (c.d. economie di impegno) su impegni pluriennali finanziati dal FPV e imputati agli esercizi successivi a 2021	Quota del fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2020 rinviata all'esercizio 2022 e successivi	Spese impegnate nell'esercizio 2021 con imputazione all'esercizio 2022 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Spese impegnate nell'esercizio 2021 con imputazione all'esercizio 2023 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Spese impegnate nell'esercizio 2021 con imputazione a esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2021
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	2.497.539	1.231.031	150.905	11.497	1.104.106	1.584.410	38.505	33.413	2.760.434
Missione 02: Giustizia	11.496	3.055	311	1	8.129	6.999	0	36	15.165
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	149.324	93.864	6.748	261	48.452	114.149	232	1.387	164.220
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	1.912.474	733.077	128.797	15.238	1.035.363	920.355	35.484	19.536	2.010.737
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	704.670	247.457	27.951	5.034	424.227	334.049	4.694	8.732	771.702
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	856.862	379.894	35.953	7.389	433.625	468.988	7.843	4.388	914.844
Missione 07: Turismo	104.006	40.079	11.105	1.309	51.512	63.325	50	161	115.049
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	1.323.730	443.230	60.580	3.799	816.121	687.217	14.586	18.144	1.536.068
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.566.380	609.501	116.775	11.620	828.483	1.122.575	16.952	18.473	1.986.483
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	4.238.325	1.720.047	192.686	95.677	2.229.915	2.167.491	48.239	101.539	4.547.185
Missione 11: Soccorso civile	132.383	71.173	6.210	14	54.986	122.946	3.869	12	181.813
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.045.620	567.951	64.950	3.062	409.656	802.034	22.520	10.682	1.244.892
Missione 13: Tutela della salute	8.574	4.767	696	1	3.110	6.722	-	8	9.841
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	160.339	58.100	14.520	870	86.850	61.671	592	478	149.590
Missione 15: Politiche per il lavoro e formazione professionale	6.196	3.531	673	14	1.979	4.576	-	-	6.555
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	17.822	10.674	604	427	6.116	13.059	333	128	19.636
Missione 17: Energia e diversificazione fonti energetiche	78.461	32.439	5.131	841	40.050	37.141	45	86	77.322
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	3.505	411	0	-	3.094	998	-	-	4.092
Missione 19: Relazioni internazionali	1.833	847	372	-	614	6.738	-	-	7.352
Totale Fondo pluriennale vincolato	14.819.538	6.251.126	824.968	157.054	7.586.389	8.525.445	193.945	217.202	16.522.981

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Tabella 2/FPV/COM - Fondo Pluriennale vincolato - Anno 2022 - Suddivisione per Missioni

Descrizione Missione	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2021	Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2022 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2022 (c.d. economie di impegno)	Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2022 (c.d. economie di impegno) su impegni pluriennali finanziati dal FPV e imputati agli esercizi successivi a 2022	Quota del fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2021 rinviata all'esercizio 2023 e successivi	Spese impegnate nell'esercizio 2022 con imputazione all'esercizio 2023 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Spese impegnate nell'esercizio 2022 con imputazione all'esercizio 2024 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Spese impegnate nell'esercizio 2022 con imputazione a esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2022
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	2.752.971	1.388.047	140.607	10.760	1.213.556	1.854.740	48.028	42.626	3.158.950
Missione 02: Giustizia	15.158	3.934	594	0	10.629	8.137	2	8	18.776
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	163.767	110.609	11.099	289	41.769	122.253	4.794	955	169.772
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	2.007.168	790.160	137.792	17.675	1.061.541	1.193.730	46.045	23.919	2.325.235
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	770.584	294.704	35.437	6.401	434.043	532.834	15.525	18.241	1.000.643
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	913.700	380.663	46.954	3.914	482.169	677.208	21.040	3.891	1.184.309
Missione 07: Turismo	114.515	51.669	5.728	307	56.811	92.223	692	949	150.676
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	1.529.058	555.608	86.351	4.864	882.234	995.822	23.117	22.156	1.923.329
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.978.149	828.381	99.365	21.323	1.029.080	1.080.335	31.651	24.884	2.165.949
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	4.535.610	1.741.162	212.219	92.563	2.489.666	2.655.382	59.080	53.170	5.257.297
Missione 11: Soccorso civile	180.510	89.724	8.554	427	81.805	116.318	42	827	198.993
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.244.441	663.944	79.662	3.137	497.697	885.312	23.441	12.208	1.418.659
Missione 13: Tutela della salute	9.946	5.057	1.443	-	3.446	7.114	-	41	10.602
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	148.751	55.936	8.486	209	84.120	77.573	2.900	561	165.154
Missione 15: Politiche per il lavoro e formazione professionale	6.555	4.163	646	0	1.746	4.665	39	-	6.450
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	19.636	11.032	843	535	7.226	17.123	-	-	24.350
Missione 17: Energia e diversificazione fonti energetiche	76.823	34.612	5.490	84	36.638	58.427	910	5	95.981
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	4.092	1.545	20	-	2.526	966	16	-	3.508
Missione 19: Relazioni internazionali	7.352	2.909	47	-	4.396	4.987	41	-	9.424
Totale Fondo pluriennale vincolato	16.478.786	7.013.859	881.336	162.489	8.421.103	10.385.152	277.361	204.440	19.288.056

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Analizzando i dati del 2021, si osserva che dell'aggregato di inizio esercizio, pari a circa 14,8 miliardi di euro, circa la metà (7,5 miliardi) è destinata alla copertura di spese future per l'esercizio 2022 e successivi. Gli impegni formati nell'esercizio e coperti dal Fondo Pluriennale Vincolato (FPV), in totale di circa 8,9 miliardi, per la maggior parte (8,5 miliardi, circa il 95%) vengono imputati all'esercizio 2022, ossia all'annualità immediatamente successiva.

Nel 2022 i dati mostrano un andamento simile al 2021: dei 16,5 miliardi di FPV formati a fine 2021, la metà è destinata all'esercizio 2023 e successivi. Le spese impegnate nel 2022 (circa 10,3 miliardi) sono quasi tutte re-imputate al primo esercizio utile (2023).

L'analisi dimostra che le risorse del FPV, iscritte in entrata nell'esercizio successivo, sono per lo più imputate a quest'ultimo e solo minimamente agli anni successivi. Questo rende immediatamente disponibili le risorse, ma limita la capacità del FPV di dare informazioni sui tempi effettivi di realizzazione degli investimenti. Inoltre, incrociando i dati di spesa di alcune Missioni principali del Fondo, si nota che una parte significativa degli impegni è di parte corrente. Questi impegni vengono quasi tutti re-imputati all'anno successivo, usando il FPV come un collegamento tra competenza e cassa probabilmente - stante la consistenza degli impegni di parte corrente re-imputati - anche oltre i limiti circoscritti consentiti dalla normativa in merito all'alimentazione del FPV di parte corrente.

Altro elemento peculiare è rappresentato dalla crescita su base annuale del saldo: come già osservato al paragrafo 3.5.2. del presente referto, mentre gli impegni di parte capitale crescono, nel 2022, del 9% su base annuale, il FPV cresce del 19%. Questa crescita del Fondo più che proporzionale rispetto alla crescita degli impegni potrebbe essere indicativa del fatto che nell'FPV sono confluite spese che non dovevano trovare tale collocazione.

A tale proposito, potrebbe aver inciso una non corretta contabilizzazione delle spese connesse al PNRR, che potrebbero essere confluite nel Fondo anche quando non richiesto dalla normativa.

Va a questo proposito rammentato che l'uso del FPV per gli investimenti collegati al PNRR presenta alcune peculiarità.

Nel caso in cui tali investimenti seguano la contabilizzazione propria dei contributi a rendicontazione (come avviene, per esempio, per la digitalizzazione) non occorre la costituzione del Fondo, in quanto gli accertamenti e gli impegni sono imputati allo stesso esercizio per pari importo e, nell'ipotesi di re-imputazione degli impegni, deve essere effettuata una contestuale re-imputazione degli accertamenti. Per quanto attiene alle spese per gli investimenti di lavori pubblici, qualora vi siano stati acconti in entrata, per la corrispondente parte di spesa va attivato il FPV nel caso in cui sussistano le condizioni

di cui al principio contabile applicato punto 5.4.9⁸⁹; la restante parte del finanziamento viene gestita come contributo a rendicontazione (quindi con la contestuale re-imputazione di entrate e spese secondo il relativo cronoprogramma). La conservazione nel Fondo delle spese non ancora impegnate può avvenire sempre nel rispetto delle condizioni di cui al citato principio contabile applicato 5.4.9.

Per i fondi PNRR, dunque, l'attivazione del FPV avviene per importi e circostanze marginali.

In ogni caso, come già detto in pregresso, i dati di bilancio relativi al 2022 non sono ancora nettamente influenzati dalla spesa per il PNRR, il cui impatto (come è evidente dall'andamento degli incassi SIOPE) si avrà nel bilancio dei Comuni soprattutto nell'esercizio 2023. Una più approfondita analisi della movimentazione del FPV – e del corretto impatto della spesa PNRR sul saldo – potrà essere effettuata alla luce dei dati di bilancio per il 2023 ancora non disponibili.

⁸⁹ Il predetto principio prevede che: «Alla fine dell'esercizio, le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato per il finanziamento di spese non ancora impegnate per appalti pubblici di lavori di cui all'art. 3 comma 1 lettera ll), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, di importo pari o superiore a quello previsto ordinariamente dall'articolo 36, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 50 del 2016, in materia di affidamento diretto dei contratti sotto soglia, sono interamente conservate nel fondo pluriennale vincolato determinato in sede di rendiconto a condizione che siano verificate le seguenti prime due condizioni, e una delle successive:

a) sono state interamente accertate le entrate che costituiscono la copertura dell'intera spesa di investimento;

b) l'intervento cui il fondo pluriennale si riferisce risulti inserito nell'ultimo programma triennale dei lavori pubblici. Tale condizione non riguarda gli appalti pubblici di lavori di valore compreso tra 40.000 e 100.000 euro;

c) le spese previste nel quadro economico di un intervento inserito nel programma triennale di cui all'articolo 21 del d.lgs. n. 50 del 2016, sono state impegnate, anche parzialmente, sulla base di obbligazioni giuridicamente perfezionate, imputate secondo esigibilità per l'acquisizione di terreni, espropri e occupazioni di urgenza, per la bonifica aree, per l'abbattimento delle strutture preesistenti, per la viabilità riguardante l'accesso al cantiere, per l'allacciamento ai pubblici servizi, e per analoghe spese indispensabili per l'assolvimento delle attività necessarie per l'esecuzione dell'intervento da parte della controparte contrattuale.

d) in assenza di impegni di cui alla lettera c), sono state formalmente attivate le procedure di affidamento dei livelli di progettazione successivi al minimo. In assenza di aggiudicazione definitiva, entro l'esercizio successivo, le risorse accertate ma non ancora impegnate, cui il fondo pluriennale si riferisce, confluiscono nel risultato di amministrazione disponibile, destinato o vincolato in relazione alla fonte di finanziamento per la riprogrammazione dell'intervento in c/capitale ed il fondo pluriennale deve essere ridotto di pari importo.

Negli esercizi successivi all'aggiudicazione, la conservazione del fondo pluriennale vincolato è condizionata alla prosecuzione, senza soluzione di continuità, delle attività di progettazione riguardanti la realizzazione dell'opera. Pertanto, dopo l'aggiudicazione delle procedure di affidamento del livello di progettazione successivo al minimo, le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato riguardanti l'intero stanziamento continuano ad essere interamente conservate:

- nel corso degli esercizi in cui gli impegni registrati a seguito della stipula dei contratti riguardanti i livelli di progettazione successivi al minimo sono liquidati o liquidabili nei tempi previsti contrattualmente. In caso di contenzioso innanzi agli organi giurisdizionali e arbitrali, il fondo pluriennale è conservato;

- nell'esercizio in cui è stato verificato il progetto destinato ad essere posto a base della gara concernente il livello di progettazione successivo o l'esecuzione dell'intervento;

- nell'esercizio in cui sono state formalmente attivate le procedure di affidamento dei livelli di progettazione successivi;

- nell'esercizio in cui la procedura di affidamento dei livelli di progettazione successivi è aggiudicata, ecc.

Nel rendiconto dell'esercizio in cui non risulta realizzata l'attività attesa nell'esercizio concluso secondo lo sviluppo procedimentale previsto, in conformità ai criteri di continuità sopra indicati, le risorse accertate ma non ancora impegnate cui il fondo pluriennale si riferisce confluiscono nel risultato di amministrazione disponibile, destinato o vincolato in relazione alla fonte di finanziamento per la riprogrammazione dell'intervento in c/capitale ed il fondo pluriennale deve essere ridotto di pari importo.

e) entro l'esercizio successivo alla validazione del progetto destinato ad essere posto a base della gara concernente l'esecuzione dell'intervento, sono state formalmente attivate le procedure di affidamento, comprese quelle previste dall'articolo 59, commi 1 e 1-bis del codice. In assenza di aggiudicazione definitiva delle procedure di cui al periodo precedente entro l'esercizio successivo, le risorse accertate ma non ancora impegnate, cui il fondo pluriennale si riferisce, confluiscono nell'avanzo di amministrazione disponibile, destinato o vincolato in relazione alla fonte di finanziamento per la riprogrammazione dell'intervento in c/capitale ed il fondo pluriennale deve essere ridotto di pari importo».

3.8 La situazione di liquidità dei Comuni (dati SIOPE)

3.8.1 La gestione di cassa

Al termine dell'analisi delle entrate e delle spese dei Comuni nel periodo 2021-2023, è opportuno esaminare il punto di incontro fra incassi e pagamenti, ossia la consistenza del fondo cassa. L'equilibrio di cassa è riconosciuto come condizione necessaria alla salute finanziaria degli enti locali dall'art. 162, comma 6, d.lgs. n. 267 del 2000 (Tuel)⁹⁰; inoltre, l'art. 183, comma 8 Tuel, pur non prevedendo un "bilancio di cassa", impone che, al momento dell'assunzione di un impegno di spesa, sia accertata la compatibilità dei conseguenti pagamenti con gli stanziamenti di bilancio, a pena di responsabilità amministrativo-contabile e disciplinare.

L'emersione di un *deficit*⁹¹ di cassa è uno dei principali indicatori di squilibrio finanziario che richiede un'analisi delle cause e dei rimedi per ripristinare regolari flussi che consentano all'ente di far fronte agli obblighi di pagamento con tempestività e nel rispetto della normativa.

Le linee guida di questa Sezione trasfuse nei "questionari" sui rendiconti finanziari, a partire dal 2016, prevedono la verifica degli equilibri di cassa, l'analisi della composizione quali-quantitativa della cassa. Viene anche in rilievo l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità e delle entrate vincolate; questi dati vengono osservati in base al loro *trend* evolutivo in un orizzonte triennale (cfr. deliberazioni n. 6/2017/INPR e 16/2018/INPR).

La cassa riflette le risorse che l'Ente può immediatamente utilizzare, per dare corso ai pagamenti dovuti. È composta da fondi liberi e fondi vincolati, questi ultimi alimentati da entrate che hanno un vincolo specifico ad una determinata spesa stabilito per legge, per trasferimenti o per prestiti (indebitamento). L'effettiva disponibilità di cassa che esprime il surplus di risorse discrezionalmente utilizzabili è data dai fondi liberi⁹².

Gli enti locali possono sopperire ad una temporanea crisi di liquidità anche mediante il ricorso all'utilizzo di entrate vincolate una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria ricorso, oppure ad anticipazioni di tesoreria nei limiti di cui all'art. 222 Tuel⁹³.

⁹⁰ "Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo"

⁹¹ Come evidenziato dalla Corte costituzionale, «I saldi attivi di cassa... non sono di per sé sintomatici di sana e virtuosa amministrazione in quanto legati ad una serie di variabili negative, tra le quali spicca la possibile esistenza di debiti sommersi in grado di dissimulare la reale situazione economico-finanziaria» (sentenza n. 101 del 2018).

⁹² I fondi vincolati possono essere utilizzati, in termini di cassa, per affrontare spese correnti per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222 Tuel (pari, ai sensi dell'art. 1, co. 43, l. 232/2016, a cinque dodicesimi delle entrate correnti accertate nel rendiconto del penultimo anno precedente). I fondi vincolati così utilizzati, poiché sopperiscono ad una temporanea difficoltà nei pagamenti venendo impiegati per finalità di pagamento non corrispondenti al vincolo che grava sulla medesima, devono essere tempestivamente ricostituiti, con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione (art. 195, comma 3, Tuel).

⁹³ Il limite fissato dall'art. 222 Tuel è complessivo e, pertanto, se l'ente sta utilizzando anticipazione di tesoreria nei limiti massimi previsti dall'articolo 222 del Tuel non potrà contemporaneamente utilizzare entrate a destinazione vincolata per finanziare la spesa corrente e viceversa.

Come già detto, tanto il ricorso a fondi vincolati per sostenere spese correnti quanto l'utilizzo di anticipazioni di tesoreria deve essere limitato ad esigenze di liquidità temporanee, tese a «porre rimedio ad eccessi diacronici tra i flussi di entrata e quelli di spesa» (C. Cost. n. 188/2014). L'utilizzo continuativo di tali istituti, oltre a essere sintomo di una crisi di liquidità strutturale che può celare uno squilibrio finanziario, finisce per costituire una forma di indebitamento di fatto, come tale contraria all'art. 119, ultimo comma, Costituzione.

Questa Sezione ha inoltre recentemente precisato che «il riconoscimento del vincolo di cassa si rend[e] funzionale a corroborare la effettiva attuazione delle finalità perseguite dalle norme e fatte proprie dagli enti locali, in quanto assicura la disponibilità delle necessarie risorse per far fronte prontamente agli interventi programmati. Il libero utilizzo per cassa di risorse che andrebbero vincolate, negli enti in crisi di liquidità, determinerebbe di contro la concreta probabilità di pretermissione o, nei casi più critici, di impossibilità a dar corso a pagamenti di spese vincolate e scadute con evidente frustrazione della voluntas legis» (cfr. deliberazione n. 17/2023/QMIG).

Il vincolo di cassa, oltre che alle entrate da trasferimenti e finanziamenti, si estende a tutte le entrate derivanti da sanzioni per violazione del Codice della strada di cui agli artt. 208 e 142 del d.lgs. n. 285/1992; proventi dei parcheggi a pagamento di cui all'art. 7, comma 7, del d.lgs. n. 285/1992; proventi da imposta di soggiorno e contributo di sbarco di cui al d.lgs. n. 23/2011; proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal d.P.R. n. 380/2001; contributi da attività estrattive previsti e disciplinati dalle singole leggi regionali; quota parte del 10% dei proventi da alienazioni immobiliari destinate all'estinzione anticipata di mutui ai sensi dell'art. 56-bis, comma 11 del decreto legge n. 69/2013; proventi da alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

3.8.2 La consistenza di cassa, le anticipazioni di tesoreria e l'utilizzo delle giacenze vincolate

La tabella 4/LIQ/COM compendia la situazione della liquidità del comparto comunale nel triennio di riferimento del presente referto; sono stati estratti i dati presenti in SIOPE anche per gli esercizi 2019-2020, apparendo utile un raffronto con il periodo pre-pandemico.

Tabella 4/LIQ/COM - Comuni - consistenze di cassa

GESTIONE CASSA E ANTICIPAZIONI DI TESORERIA							
Descrizione SIOPE	2019	2020	2021	2022	2023	Var.% 2023/2022	Var.% 2023/2019
Disponibilità liquide - Conto corrente di Tesoreria							
Fondo di cassa dell'ente all'inizio dell'anno (1)	21.034.006	22.118.791	28.867.618	32.191.191	37.389.421	16,10	77,80
Riscossioni effettuate dall'ente a tutto il mese (2)	95.337.967	98.710.726	98.156.889	98.500.730	102.261.237	3,80	7,30
Pagamenti effettuati dall'ente a tutto il mese (3)	94.142.907	92.170.530	94.740.795	93.361.704	101.644.561	8,90	8,00
Fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo di riferimento 31/12 (4) (1+2-3)	22.229.066	28.658.987	32.283.713	37.330.217	38.006.097	1,80	71,00
Fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo di riferimento 31/12 - Quota vincolata (5)	594.129	671.811	696.551	601.029	692.034	15,10	16,50
Fondo cassa finale al netto della quota vincolata (6) (4-5)	21.634.938	27.987.177	31.587.162	36.729.188	37.314.063	1,60	72,50
Incidenza cassa vincolata su fondo di cassa finale	2,70%	2,30%	2,20%	1,60%	1,80%		
Gestione anticipazioni di tesoreria							
Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	7.615.381	6.864.098	4.446.506	2.864.939	2.438.979	-14,90	-68,00
Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	7.570.165	7.477.464	4.591.048	3.032.899	2.382.168	-21,50	-68,50
Saldo Anticipazioni	-45.215	613.366	144.542	167.960	-56.812		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

A fine 2019 il fondo cassa del complesso dei Comuni ammontava a circa 22,2 mld di euro; a fine 2023, tale fondo ammonta a circa 38 mld, con una crescita di circa il 71%. L'aumento più evidente si ha fra il 2019 e il 2020, quando il fondo cassa a fine esercizio si è elevato a circa 28,6 mld (+28%); la crescita negli anni successivi è proporzionalmente meno evidente (su base annuale, +12,7% nel 2021; +15,6% nel 2022; +1,8% nel 2023).

Nel periodo 2019-2023 l'andamento complessivo delle riscossioni e dei pagamenti è stato il seguente (cfr. tabelle nn. 5/LIQ/COM e 6/LIQ/COM⁹⁴).

⁹⁴ Le tabelle riportano i flussi di entrata e di spesa ad eccezione delle poste da regolarizzare.

Tabella 5/LIQ/COM - Entrate - Titoli

Entrate - Titoli	2019	2020	2021	2022	2023
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	36.852.172	34.665.081	36.382.947	38.729.222	38.863.121
Trasferimenti correnti	9.743.897	17.418.706	15.123.387	13.756.687	13.442.313
Entrate extratributarie	11.601.233	9.479.498	10.938.245	12.720.779	13.666.567
Entrate in conto capitale	8.567.742	8.744.190	10.587.041	12.588.567	14.510.968
Entrate da riduzione di attività finanziarie	793.794	494.201	679.805	618.446	770.533
Accensione Prestiti	1.940.769	3.449.544	1.841.566	1.366.520	1.509.510
Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	7.615.381	6.864.098	4.446.506	2.864.939	2.438.979
Entrate per conto terzi e partite di giro	19.248.055	18.751.771	18.928.265	16.691.672	17.730.053
Totale	96.410.039	99.924.614	98.927.762	99.336.832	102.932.045

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

La tabella riporta i flussi di entrata e di spesa ad eccezione delle poste da regolarizzare

Tabella 6/LIQ/COM - Spese - Titoli

Spese - Titoli	2019	2020	2021	2022	2023
Spese correnti	53.511.018	53.147.298	55.519.174	57.792.412	60.197.653
Spese in conto capitale	10.730.352	11.023.135	12.754.342	13.202.804	18.641.433
Spese per incremento attività finanziarie	681.095	743.809	1.100.857	773.637	893.273
Rimborso Prestiti	3.507.335	2.029.496	2.764.224	2.662.819	2.546.114
Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	7.570.165	7.477.464	4.591.048	3.032.899	2.382.168
Uscite per conto terzi e partite di giro	19.183.220	18.785.335	18.797.082	16.765.269	17.654.804
Totale	95.266.267	93.244.390	95.559.568	94.260.608	102.441.186

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

La tabella riporta i flussi di entrata e di spesa ad eccezione delle poste da regolarizzare

Come si può osservare dai flussi di riscossioni e di pagamento, l'aumento delle consistenze liquide è dovuta al fatto che i pagamenti crescono meno rispetto alle riscossioni, le quali aumentano nel 2020 per effetto del sostegno concesso ai Comuni in periodo pandemico (la voce in entrata che cresce maggiormente, infatti, è quella dei "trasferimenti correnti"). In particolare, mentre nel periodo 2020-2022 i pagamenti totali sono costanti e tendenzialmente inferiori all'esercizio 2019, le riscossioni nel 2020 ascendono a circa 99,9 mld (+3,6% su base annuale) e su tale livello permangono anche negli esercizi 2021 e 2022. Si è già visto (cfr. paragrafi 3.5. e ss. del presente referto) che nel periodo 2021-2022 l'erogazione della spesa in conto capitale è meno fluida.

Nel 2023, si assiste invece ad un aumento generalizzato delle riscossioni e dei pagamenti totali, per effetto soprattutto dei fondi PNRR e la crescita del fondo cassa a fine anno è piuttosto contenuta (+1,8%).

Nel 2023 la spesa in conto capitale è molto sostenuta (circa 18,6 mld, + 46,2% su base annuale), mentre le correlate entrate presentano una crescita proporzionalmente molto inferiore (sono pari a circa 14,5

mld, in aumento del 15,3% su base annuale). Questo fenomeno, che può provocare squilibri nella liquidità deputata agli investimenti, verrà meglio analizzato nel prossimo paragrafo.

Alla crescita del fondo cassa cui si assiste nell'ultimo quinquennio si accompagna una diminuzione del ricorso alle anticipazioni di tesoreria (cfr. tabella 4/LIQ/COM), nonostante il legislatore abbia consentito nel triennio, con vari provvedimenti (art. 1, co. 555, l. n. 160/2019; art. 1, co. 782, l. n. 197/2022) di aumentare fino a cinque dodicesimi la soglia dei tre dodicesimi degli accertamenti per entrate correnti di cui all'art. 222 Tuel.

In particolare, nel periodo pre-pandemico le anticipazioni concesse dal Tesoriere erano state di circa 7,6 mld; l'apporto dei fondi di tesoreria si è progressivamente ridotto, fino ad arrivare a 2,4 mld nel 2023 (- 68% rispetto al 2019). Anche le restituzioni dei fondi aumentano, tanto è vero che mentre nel 2019 il saldo di tesoreria era stato negativo per circa 45,2 mln (somma che quindi non era stata restituita a fine esercizio), a partire dal 2020 il saldo in parola si fa positivo, a riprova del fatto che i debiti con il Tesoriere vengono estinti. Come si è visto in precedenza, dall'esame dei bilanci emerge una diminuzione dei residui passivi connessi alla mancata restituzione delle anticipazioni di Tesoreria (cfr. paragrafo 3.3.1. del presente referto). L'utilizzo delle anticipazioni di Tesoreria è comunque molto disomogeneo sul territorio. La seguente tabella evidenzia i movimenti di Tesoreria avvenuti nel 2023, dividendo i Comuni in base alla loro Regione di appartenenza.

Tabella 7/LIQ/COM - Utilizzo anticipazioni di Tesoreria nel 2023 da parte dei Comuni

Area territoriale	Anticipazione Tesoreria	Chiusura anticipazione	saldo
Valle d'Aosta	32.793	32.793	0
Piemonte	120.343	109.542	10.801
Liguria	69.644	64.360	5.284
Lombardia	94.335	101.038	-6.703
Emilia-Romagna	36.152	33.648	2.504
Friuli-Venezia Giulia	1.200	84	1.116
Trentino-Alto Adige	3.643	3.510	133
Veneto	35.061	34.591	470
Lazio	329.837	327.954	1.883
Marche	20.923	20.883	40
Toscana	96.287	90.540	5.747
Umbria	31.654	31.634	20
Sardegna	12.813	12.307	506
Sicilia	866.656	841.172	25.484
Abruzzo	50.415	55.585	-5.170
Basilicata	18.982	18.890	92
Calabria	276.892	270.005	6.887
Campania	290.170	286.475	3.695
Molise	2.833	2.775	58
Puglia	83.232	81.186	2.046

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

Gli enti della Sicilia, da soli, hanno utilizzato più di un terzo delle anticipazioni totali (circa 866 mln di euro), mancando di restituirle a fine anno per circa 25 mln di euro. Un altro terzo della liquidità totale proveniente dai Tesorieri nel 2023 è stato utilizzato dai Comuni calabresi (277 mln circa), campani (290 mln circa) e laziali (330 mln circa); nelle restanti zone del Paese le anticipazioni sono poi state abbondantemente usate dai Comuni piemontesi (circa 120 mln), lombardi (circa 94 mln) e toscani (circa 96 mln). Potrebbe esserci un legame fra l'uso della liquidità del Tesoriere e i copiosi pagamenti per investimenti fissi lordi fatti da alcuni Comuni, giacché in alcune zone, come il Piemonte, la Sicilia, la Calabria e la Campania, gli enti locali hanno massicciamente sostenuto la spesa per investimenti (cfr., sul punto, paragrafo 3.5.1 nonché *infra*).

In tutte le zone del Paese - con l'eccezione della Lombardia e dell'Abruzzo - si assiste al formarsi di debiti da mancata restituzione integrale dei fondi di Tesoreria.

Per quanto attiene ai fondi vincolati, i dati relativi al periodo 2019-2023 (tabella 8/LIQ/COM) evidenziano che, a partire dal 2020, il reintegro degli incassi vincolati è sempre maggiore del loro utilizzo.

Tabella 8/LIQ/COM - gestione cassa vincolata 2019-2023

GESTIONE CASSA VINCOLATA							
Descrizione SIOPE	2019	2020	2021	2022	2023	Variazione % 2023/2022	Variazione % 2023/2019
Incassi da regolarizzare derivanti dalla destinazione di incassi vincolati a spese correnti (riscossioni codificate dal tesoriere solo per gli enti locali)	1.285	7.117	10.959	1.673	10.121	505,00	687,80
Pagamenti da regolarizzare per utilizzo di incassi vincolati pagamenti codificati dal tesoriere)	3.317	9.144	12.297	9.093	24.790	172,60	647,30
Utilizzo incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del Tuel	4.965.429	4.613.855	4.772.101	3.666.044	3.514.587	-4,10	-29,20
Destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del Tuel	4.944.042	4.864.653	4.717.760	3.611.281	3.435.726	-4,90	-30,50
Destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del Tuel	4.803.204	5.247.966	4.872.224	3.718.442	3.779.099	1,60	-21,30
Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del Tuel	4.917.452	4.929.141	4.893.864	3.729.994	3.786.306	1,50	-23,00
Prelievi da depositi bancari	388.048	360.060	576.383	473.223	591.535	25,00	52,40
Versamenti a depositi bancari	538.281	416.154	898.941	644.657	691.296	7,20	28,40
Saldo utilizzo/reintegro fondi vincolati	47.977	-315.286	-121.763	-63.950	-271.719		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento al 6 giugno 2024; importi in migliaia di euro

Questo fenomeno sottende alla presenza, nel comparto comunale, di pregressi fondi vincolati non reintegrati a fine esercizio che, come tali, si trasformano in un debito sostanziale e non segnalato dalle scritture contabili.

In ogni caso, come già notato per il ricorso alla liquidità da Tesoriere, l'utilizzo dei fondi vincolati per sostenere la spesa corrente diminuisce nel 2022 e nel 2023 rispetto al triennio precedente; nel 2023, in particolare, ammonta a circa 3,5 mld totali, -29,2% rispetto al 2021 (ove l'utilizzo totale dei fondi vincolati era stato di 4,7 mld).

4 GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

4.1 Premessa

La condizione di equilibrio per gli enti territoriali, in base alle disposizioni della legge di bilancio 2019 (art. 1, cc. 819 e ss., l. n. 145/2018) emanate a seguito delle pronunce della Corte costituzionale in tema di equilibrio/pareggio di bilancio (cfr. sentenze nn. 247/2017 e 101/2018), si realizza in presenza di un risultato di competenza non negativo, desumibile dal prospetto di verifica degli equilibri, allegato al rendiconto di gestione secondo le disposizioni del d.lgs. n. 118/2011⁹⁵.

Nella costruzione e dimostrazione degli equilibri, a partire dal 2019, gli enti locali pertanto hanno potuto includere, pienamente e senza limitazioni, tra le entrate finali rilevanti nel saldo, oltre all'avanzo di amministrazione e al Fondo pluriennale vincolato, anche le entrate da indebitamento, sia per il rispetto delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 118/2011, che ai fini del concorso alla manovra di finanza pubblica.

Con la legge di bilancio 2021 (art. 1, cc. 850 e 853, l. n. 178/2020) è stata introdotta un'ulteriore misura di concorso alla finanza pubblica per le Regioni, le Province autonome e gli enti locali, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nelle more della definizione delle nuove regole della *governance* economica europea. Le misure per il concorso alla finanza pubblica da parte degli enti locali, al pari delle Regioni, erano previste con decorrenza dal 2023 e in seguito sono state rinviate al 2024⁹⁶, in misura pari a 100 milioni di euro, per i Comuni e a 50 milioni di euro, per le Province e le Città metropolitane, per ciascuno degli anni 2024 e 2025, secondo un riparto da definire con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze⁹⁷, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Il riparto è calcolato in proporzione agli impegni di spesa corrente, considerati al netto della spesa relativa alla missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", come risultanti dal rendiconto di gestione 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato, trasmesso alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (Bdap) alla data del 30 novembre 2023.

Con la legge di bilancio 2024 (comma 533⁹⁸) è stato introdotto un ulteriore contributo del comparto alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028, pari a 200 milioni di euro annui a carico dei Comuni e 50 milioni di euro annui a carico delle Province e delle Città metropolitane, ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa per i diritti sociali come risultanti dal rendiconto di

⁹⁵ Art. 1, co. 821 della legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018).

⁹⁶ Il comma 850, infatti è stato prima modificato dall'art. 1, co. 556, lett. a), legge 30 dicembre 2021, n. 234, a decorrere dal 1° gennaio 2022, e, successivamente, così sostituito dall'art. 6-ter, co. 2, d.l. 29 settembre 2023, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2023, n. 170.

⁹⁷ Il decreto che doveva essere emanato, inizialmente, entro il 31 gennaio 2024, è stato poi adottato il 29/04/2024.

⁹⁸ Sono esclusi dal concorso di cui al periodo precedente gli enti locali in dissesto finanziario, ai sensi dell'articolo 244 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in procedura di riequilibrio finanziario, ai sensi dell'articolo 243-bis del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alla data del 1° gennaio 2024 o che abbiano sottoscritto gli accordi di cui all'art. 1, co. 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e di cui all'art. 43, co. 2, del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91.

gestione 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato. A differenza del concorso previsto dalla legge di bilancio 2021, l'importo della spesa in questo caso è considerato tenendo conto delle risorse del PNRR, assegnate a ciascun ente alla data del 31 dicembre 2023, nonché delle risorse ricevute in termini di contributi per investimenti destinati ad opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile⁹⁹.

Ai vincoli sopra ricordati si affianca poi la disciplina dettata dalla "legge rinforzata"¹⁰⁰, per cui gli enti locali sono tenuti al rispetto, oltre che dell'equilibrio individuale, anche del vincolo di cui all'art. 10 della l. 24 dicembre 2012, n. 243 che, rivestendo valenza sistemica, trascende la situazione del singolo ente rappresentando un'aggregazione macroeconomica riferita all'ambito territoriale dell'intera Regione¹⁰¹.

Il rispetto di tale ultimo saldo complessivo costituisce il presupposto per le procedure individuali di accensione di nuovi prestiti¹⁰².

L'analisi dei risultati conseguiti nell'esercizio 2022 dall'insieme dei Comuni, viene condotta avvalendosi dei seguenti prospetti del rendiconto: "verifica equilibri", "quadro generale riassuntivo" e "allegato a) risultato di amministrazione".

4.2 I risultati aggregati nel biennio 2021-2022

Come anticipato in premessa, la verifica della presenza della situazione di equilibrio prevista dall'art. 1, co. 821, della l. n. 145/2018 viene effettuata basandosi sui dati contenuti nel prospetto della verifica degli equilibri, allegato al rendiconto della gestione e previsto dall'allegato 10 del d.lgs. n. 118/2011.

In attuazione di tale norma, il d.m. 1° agosto 2019 ha individuato tre saldi della gestione (Risultato di competenza - Equilibrio di bilancio - Equilibrio complessivo).

Il Risultato di competenza e l'Equilibrio di bilancio sono indicatori della gestione del bilancio, mentre l'Equilibrio complessivo tiene conto anche degli accantonamenti effettuati in sede di rendiconto, rappresentando gli effetti completi della gestione anche in relazione con il risultato di amministrazione.

I tre saldi della gestione consentono di monitorare l'effettiva capacità dell'ente di garantire, a

⁹⁹ Art. 1, cc. 29 e 29-bis, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

¹⁰⁰ Cfr. deliberazione n. 20/SSRRCO/QMIG del 17 dicembre 2019 con cui le Sezioni riunite in sede di controllo hanno affermato il principio dell'affiancamento delle disposizioni contenute nella l. n. 243/2012 alle norme aventi fonte nell'ordinamento giuridico-contabile degli enti territoriali tese a garantire il complessivo equilibrio finanziario degli stessi, nonché il principio in base al quale il rispetto del saldo di cui all'art. 9 della legge rinforzata costituisce presupposto per il finanziamento in deficit degli investimenti.

Tale impostazione di fondo è stata poi richiamata e confermata, dalle stesse Sezioni riunite in occasione del Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica di cui alla deliberazione n. 6/2020/RCFP.

¹⁰¹ Tale disciplina si pone in attuazione del principio fissato a livello costituzionale dall'art. 119 e poi confermato dalla l. n. 243/2012, viene così assicurata una sorta di "garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutuamente si prestano", affinché possa essere rispettato l'obiettivo complessivo di finanza pubblica. Sul punto si vedano anche le Circolari MEF-RGS nn. 5/2020, 8/2021, 15/2022, 5/2023 e, da ultimo, la recente Circolare n. 5 del 9 febbraio 2024 avente ad oggetto "Regole di finanza pubblica per gli enti territoriali: verifiche del rispetto degli equilibri di bilancio *ex ante* ed *ex post* ai sensi degli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, biennio 2024-2025".

¹⁰² Cfr. Sezioni riunite n. 6/2020/RCFP - Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica.

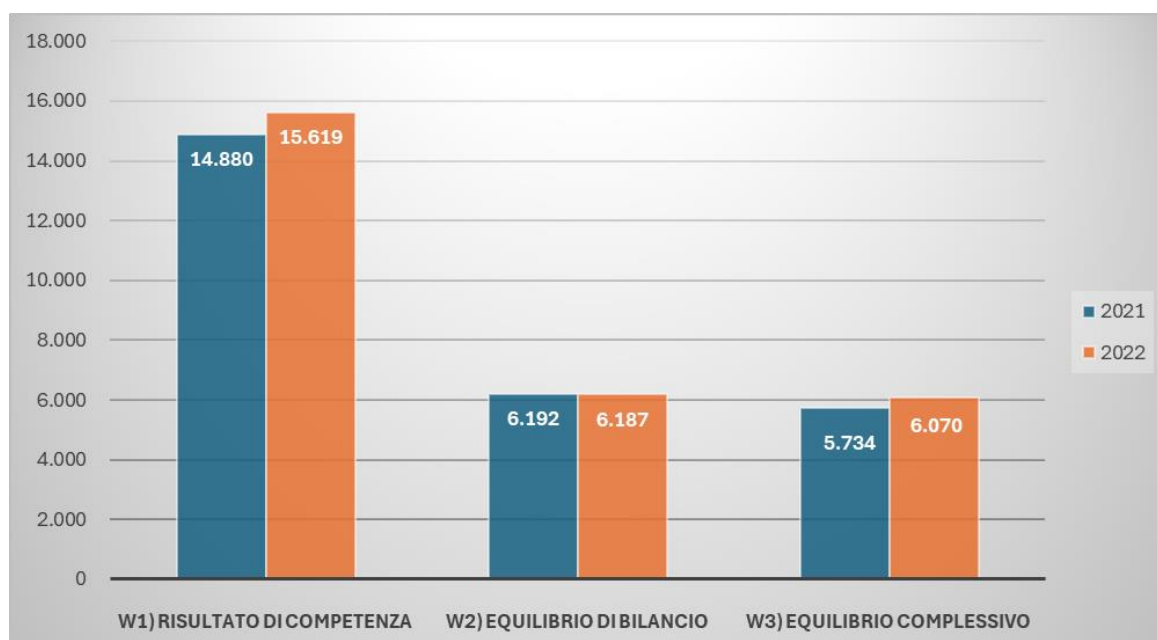
consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio¹⁰³.

Il nuovo prospetto “Verifica degli equilibri di bilancio” permette di valutare a rendiconto la realizzazione degli equilibri previsti nel bilancio di previsione, nonché la capacità dell’ente di garantire la copertura integrale di tutti gli accantonamenti, compresi quelli effettuati in sede di rendiconto¹⁰⁴.

L’analisi dei risultati prende le mosse dagli aggregati delle singole poste contabili che concorrono alla realizzazione degli equilibri di bilancio per l’insieme dei Comuni oggetto di indagine¹⁰⁵.

Nel grafico che segue emerge un miglioramento per il comparto dei tre principali saldi nel 2022 rispetto all’esercizio 2021, soprattutto con riferimento al risultato di competenza (ascrivibile, peraltro, alla parte capitale) e all’equilibrio complessivo.

Grafico 1/EQ/COM - Risultati aggregati - Esercizi 2021-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in milioni di euro

La tabella n. “1/EQ/COM - Equilibrio di bilancio di parte corrente - Risultati aggregati 2021-2022”, riporta i risultati dell’insieme dei Comuni considerati, mettendo a confronto gli esercizi 2021 e 2022, evidenziando tutte le componenti dell’equilibrio di parte corrente. Si tratta del saldo fra entrate e spese

¹⁰³ «Pertanto, fermo restando l’obbligo di conseguire un Risultato di competenza non negativo, ai fini della verifica del rispetto degli equilibri di cui al comma 821 dell’articolo 1 della legge n. 145 del 2018, gli enti devono tendere al rispetto dell’equilibrio di bilancio...» Commissione Arconet – riunione 11 dicembre 2019.

¹⁰⁴ L’equilibrio di bilancio è pari al risultato di competenza (avanzo/disavanzo) al netto delle risorse accantonate nel bilancio dell’esercizio cui il rendiconto si riferisce (stanziamenti definitivi al netto del Fondo anticipazione di liquidità, già considerato nell’equilibrio di competenza) e delle risorse vincolate non ancora impegnate al 31 dicembre dell’esercizio di riferimento. L’equilibrio complessivo, infine, è calcolato tenendo conto degli effetti derivanti dalle variazioni degli accantonamenti effettuati in sede di rendiconto, nel rispetto del principio della prudenza e a seguito di eventi successivi alla chiusura dell’esercizio.

¹⁰⁵ (Cfr. Premessa metodologica 1.3) Vengono esaminati esclusivamente i dati dei 7.343 enti che hanno inviato il rendiconto in Bdap negli esercizi 2021 e 2022 e, per i quali sono stati effettuati i controlli di quadratura e coerenza fra i singoli quadri contabili.

correnti di competenza, tenuto conto degli utilizzi dell'avanzo di amministrazione, del recupero dell'eventuale disavanzo e del Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, oltre che di altre poste di parte capitale incluse nella determinazione del saldo.

Il risultato di competenza di parte corrente risulta pressoché stabile, registrando una lieve riduzione (- 0,7%) rispetto al 2021, attestandosi intorno ai 10,64 mld, a fronte dei 10,72 mld dell'esercizio precedente.

Aumentano le entrate correnti (+2,5%) e il fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata (+12,8%), nonché i contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (Entrate Titolo 4.02.06). Diversamente dal precedente biennio di osservazione (2021-2020), si riduce il recupero del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente (-45,4%), come anche l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per spese correnti e per rimborso prestiti (-9,3%). Fra le poste passive, aumentano la spesa corrente del 5,8% e il fondo pluriennale vincolato di parte corrente di spesa dell'1%. Sostanzialmente stabile il rimborso delle quote di capitale di ammortamento dei mutui e prestiti obbligazionari, la cui quota per estinzione anticipata di prestiti, tuttavia, si riduce del 19,6%; mentre drastica è la riduzione del Fondo anticipazioni di liquidità (FAL) rispetto all'esercizio precedente (-90,5%).

Tale riduzione di rilievo può in parte essere ricondotta all'introduzione della nuova modalità di contabilizzazione del fondo, in applicazione dell'art. 52, del d.l. 25 maggio 2021, n. 73, in base alla quale, a decorrere dall'esercizio 2021, gli enti locali non possono più ridurre il FAL in bilancio, applicandolo in entrata per l'importo accantonato nel risultato di amministrazione dell'esercizio precedente ed iscrivendolo in spesa per un importo pari a quello stanziato in entrata ridotto della quota capitale rimborsata nell'esercizio, ma riducono il FAL solo "in sede di rendiconto", nell'allegato a) e a/1), ed applicano la quota liberata al bilancio di previsione dell'esercizio successivo¹⁰⁶.

Conseguentemente, in base alla nuova modalità di contabilizzazione che non prevede più l'iscrizione del fondo in entrata ed in spesa, ma solo della quota da rimborsare nell'esercizio, il fondo assume nel 2022 importi decisamente più limitati rispetto al 2020¹⁰⁷ e anche al 2021, primo esercizio di applicazione della nuova disciplina.

Anche le entrate da prestiti destinate alla estinzione anticipata degli stessi registrano una fase di arresto, e si attestano intorno ai 15,2 mln, con una riduzione del 23,2%, in inversione di tendenza rispetto alla fase pre-pandemica.

¹⁰⁶ L'art. 52, co. 1-ter, del d.l. n. 73/2021 prevede, infatti, che «A decorrere dall'esercizio 2021, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione il rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità nel Titolo 4 della spesa, riguardante il rimborso dei prestiti. A decorrere dal medesimo anno 2021, in sede di rendiconto, gli enti locali riducono, per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente, il fondo anticipazione di liquidità accantonato ai sensi del comma 1. La quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come "Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità", in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Nella nota integrativa allegata al bilancio di previsione e nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto è data evidenza della copertura delle spese riguardanti le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, che non possono essere finanziate dall'utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità stesso».

¹⁰⁷ Cfr. delibera Sezione delle autonomie n. 12/2023 "Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali esercizi 2020-2022".

L'equilibrio di bilancio, per effetto delle risorse accantonate e vincolate, risulta ridimensionato rispetto al risultato di competenza di parte corrente (Voce O2 della tab. 1/EQ/COM). Per effetto delle minori risorse accantonate (-2,7%) e delle minori risorse vincolate di parte corrente (-2,2%) rispetto al 2021, il saldo nel 2022 aumenta di 81,83 mln (+1,8%).

Anche l'equilibrio complessivo, costituito dall'equilibrio di bilancio di parte corrente al netto delle variazioni degli accantonamenti, presenta un saldo che aumenta del 9,4% rispetto all'esercizio precedente, per un importo positivo di 4,49 mld, con una variazione in aumento di oltre 387 mln.

Tabella 1/EQ/COM - Equilibrio di bilancio di parte corrente - Risultati aggregati 2021-2022

Equilibrio di Bilancio di parte corrente	Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
	2021	2022		
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	1.828.773	2.063.575	234.802	12,8
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	1.367.445	747.075	-620.370	-45,4
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00	64.084.990	65.704.168	1.619.178	2,5
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	7.238	3.838	-3.401	-47,0
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	68.324	84.468	16.144	23,6
D) Spese Titolo 1.00 - Spese correnti	53.318.056	56.435.037	3.116.980	5,8
<i>di cui spese correnti non ricorrenti finanziate con utilizzo del risultato di amministrazione</i>	474.269	507.583	33.315	7,0
D1) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	2.062.250	2.082.577	20.327	1,0
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	55.511	51.676	-3.835	-6,9
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - Titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	19.926	16.324	-3.602	-18,1
F1) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	2.502.980	2.511.777	8.796	0,4
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	65.247	52.487	-12.760	-19,6
F2) Fondo anticipazioni di liquidità	1.112.635	105.187	-1.007.448	-90,5
G) Somma finale (G = A-AA+B+C-D-D1-D2-E-E1-F1-F2)	5.543.282	5.902.557	359.275	6,5
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti e per rimborso prestiti	5.095.091	4.623.263	-471.828	-9,3
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	67.147	50.212	-16.935	-25,2
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	513.691	524.882	11.191	2,2
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	0	0	0	
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	456.122	421.517	-34.606	-7,6
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	19.797	15.200	-4.597	-23,2
O1) Risultato di competenza di parte corrente (O1 = G+H+I-L+M)	10.715.739	10.644.385	-71.354	-0,7
Risorse accantonate di parte corrente stanziare nel bilancio dell'esercizio N	3.875.989	3.771.999	-103.990	-2,7
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	2.229.351	2.180.160	-49.191	-2,2
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	4.610.399	4.692.226	81.827	1,8
Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	511.789	206.419	-305.370	-59,7
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	4.098.610	4.485.807	387.197	9,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Il risultato di competenza di parte capitale risulta in aumento rispetto al 2021 del 16,6% (complessivamente pari a 4,87 mld), per effetto dell'aumento dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (+7%), del fondo pluriennale iscritto in entrata (+10,8%) e soprattutto delle entrate di parte capitale (19,1%), con un incremento complessivo di risorse per oltre 2,9 mld (vedi tab. n. 2/EQ/COM) e, parallelamente, della crescita degli impegni in c/capitale del 9,2% e del Fondo pluriennale vincolato di spesa del 19%, per un totale di circa 4 mld di spesa per investimenti.

L'equilibrio di bilancio di parte capitale per l'esercizio 2022, considerato al netto delle risorse vincolate e degli accantonamenti stanziati in bilancio (circa 910 mln in totale), risulta complessivamente in avanzo per 1,46 mld, seppur in riduzione rispetto allo scorso esercizio del 12,9%. Anche l'equilibrio complessivo di parte capitale chiude nel 2022 in avanzo per circa 1,54 mld, ed anche in questo caso in diminuzione rispetto al 2021 del 10,7%, mostrando quindi un'inversione di tendenza¹⁰⁸, rispetto agli esercizi osservati prima della pandemia, per la spesa di investimento, in netta ripresa, in quanto trainata dagli obiettivi di risultato dettati dal PNRR.

Tabella 2/EQ/COM - Equilibrio di bilancio di parte capitale - Risultati aggregati 2021-2022

Equilibrio di Bilancio di parte capitale	Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
	2021	2022		
P) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	5.070.365	5.427.096	356.732	7,0
Q) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	13.051.897	14.463.709	1.411.812	10,8
R) Entrate Titoli 4.00-5.00-6.00	15.151.770	18.049.764	2.897.994	19,1
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	68.324	84.468	16.144	23,6
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	513.691	524.882	11.191	2,2
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	0	0	0	
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	49.019	118.424	69.406	141,6
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	41.785	26.900	-14.884	-35,6
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	855.790	699.374	-156.416	-18,3
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	456.122	421.517	-34.606	-7,6
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	19.797	15.200	-4.597	-23,2
U) Spese Titolo 2.00 - Spese in conto capitale	13.540.674	14.791.986	1.251.312	9,2
U1) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	14.460.731	17.205.479	2.744.748	19,0
V) Spese Titolo 3.01 per Acquisizioni di attività finanziarie	78.594	92.940	14.345	18,3
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	55.511	51.676	-3.835	-6,9
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	19.926	16.324	-3.602	-18,1
Z1) Risultato di competenza in c/capitale (Z1=P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-V+E+ E1)	4.177.186	4.870.433	693.246	16,6
Risorse accantonate in c/capitale stanziati nel bilancio dell'esercizio N	201.352	158.094	-43.258	-21,5
Risorse vincolate in c/capitale nel bilancio	2.297.230	3.250.961	953.731	41,5
Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale	1.678.604	1.461.378	-217.227	-12,9
Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	-46.505	-79.960	-33.455	71,9
Z3) Equilibrio complessivo in capitale	1.725.109	1.541.338	-183.772	-10,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

¹⁰⁸ Vedi delibera Sez.Aut. n. 11/2022 "Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali esercizi 2019-2021".

Il risultato di competenza (W1), che somma i risultati di parte corrente e di parte capitale, tenendo conto anche della gestione delle attività finanziarie, aumenta del 5% rispetto al 2021, per un importo di circa 15,62 mld (cfr. tab. n. 3/EQ/COM).

Come anticipato tuttavia, nel valutare la *performance* del comparto nel 2022 rispetto al passato esercizio, occorre tener conto del fatto che il risultato positivo in commento risulta interamente ascrivibile al maggior incremento del saldo attivo di parte capitale (pari a quasi 700 mln) a fronte di una leggera flessione di quello di parte corrente (-71 mln), peraltro sterilizzato dalla riduzione delle risorse accantonate e vincolate (sempre di parte corrente).

Tale elevato saldo positivo consente di offrire una maggiore copertura agli accantonamenti stanziati in bilancio pari a 9,43 mld e di ottenere un equilibrio di bilancio (W2) positivo di 6,19 mld; infine, considerando anche le variazioni degli accantonamenti in sede di rendiconto, il comparto registra, come nel 2021, per l'equilibrio complessivo, un risultato positivo di 6,07 mld, per effetto anche di una minore incisività delle variazioni intervenute in sede di rendiconto.

Tabella 3/EQ/COM - Equilibrio di bilancio complessivo - Risultati aggregati 2021-2022

Equilibrio di Bilancio complessivo	Importo di competenza		Scostamenti 2022-2021	Variazione %
	2021	2022		
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	49.019	118.424	69.406	141,6
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	41.785	26.900	-14.884	-35,6
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzioni di attività finanziarie	855.790	699.374	-156.416	-18,3
X1) Spese Titolo 3.02 per Concessione crediti di breve termine	48.973	8.390	-40.583	-82,9
X2) Spese Titolo 3.03 per Concessione crediti di medio-lungo termine	13.306	20.553	7.246	54,5
Y) Spese Titolo 3.04 per Altre spese per incremento di attività finanziarie	897.147	711.222	-185.925	-20,7
W1) Risultato di competenza (W1 = O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y)	14.880.093	15.619.353	739.260	5,0
Risorse accantonate stanziati nel bilancio dell'esercizio N	4.130.184	3.951.144	-179.040	-4,3
Risorse vincolate nel bilancio	4.557.495	5.481.164	923.669	20,3
W2) Equilibrio di bilancio	6.192.414	6.187.045	-5.369	-0,1
Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	458.504	117.350	-341.154	-74,4
W3) Equilibrio complessivo	5.733.910	6.069.695	335.785	5,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

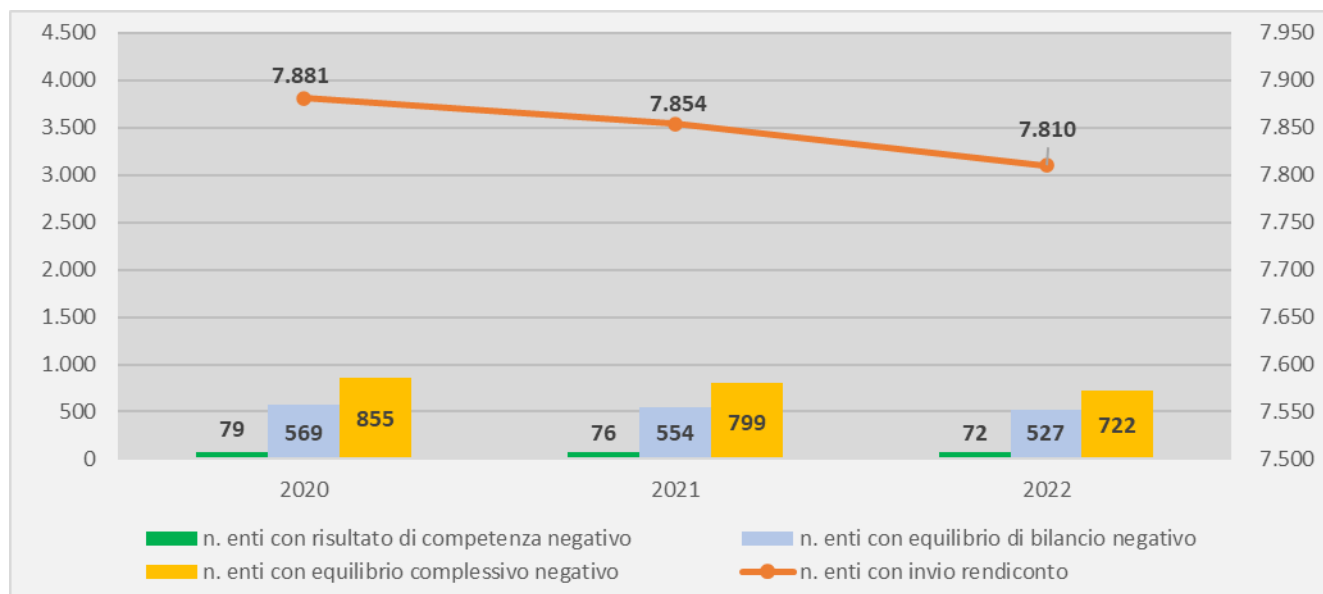
Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

4.3 L'andamento degli equilibri nel triennio 2020-2022 per gli enti con saldo negativo

Volgendo lo sguardo ai valori registrati dai soli Comuni che, nel triennio 2020-2022, hanno fatto registrare saldi negativi, la situazione complessiva mostra un lieve ma costante miglioramento. Su 7.810 Comuni che hanno inviato il rendiconto in Bdap, 72 enti hanno registrato un risultato di competenza

negativo. Si tratta di un risultato sovrapponibile a quello dell'esercizio 2021, quando ne risultavano 76 su 7.854, mentre, nell'esercizio 2020, risultavano inadempienti 79 Comuni su 7.881. Anche con riguardo all'equilibrio di bilancio (W2) e all'equilibrio complessivo (W3), il numero di enti con saldo negativo diminuisce, migliorando la *performance* del comparto nel triennio di interesse. (vedi grafico n. 2/EQ/COM).

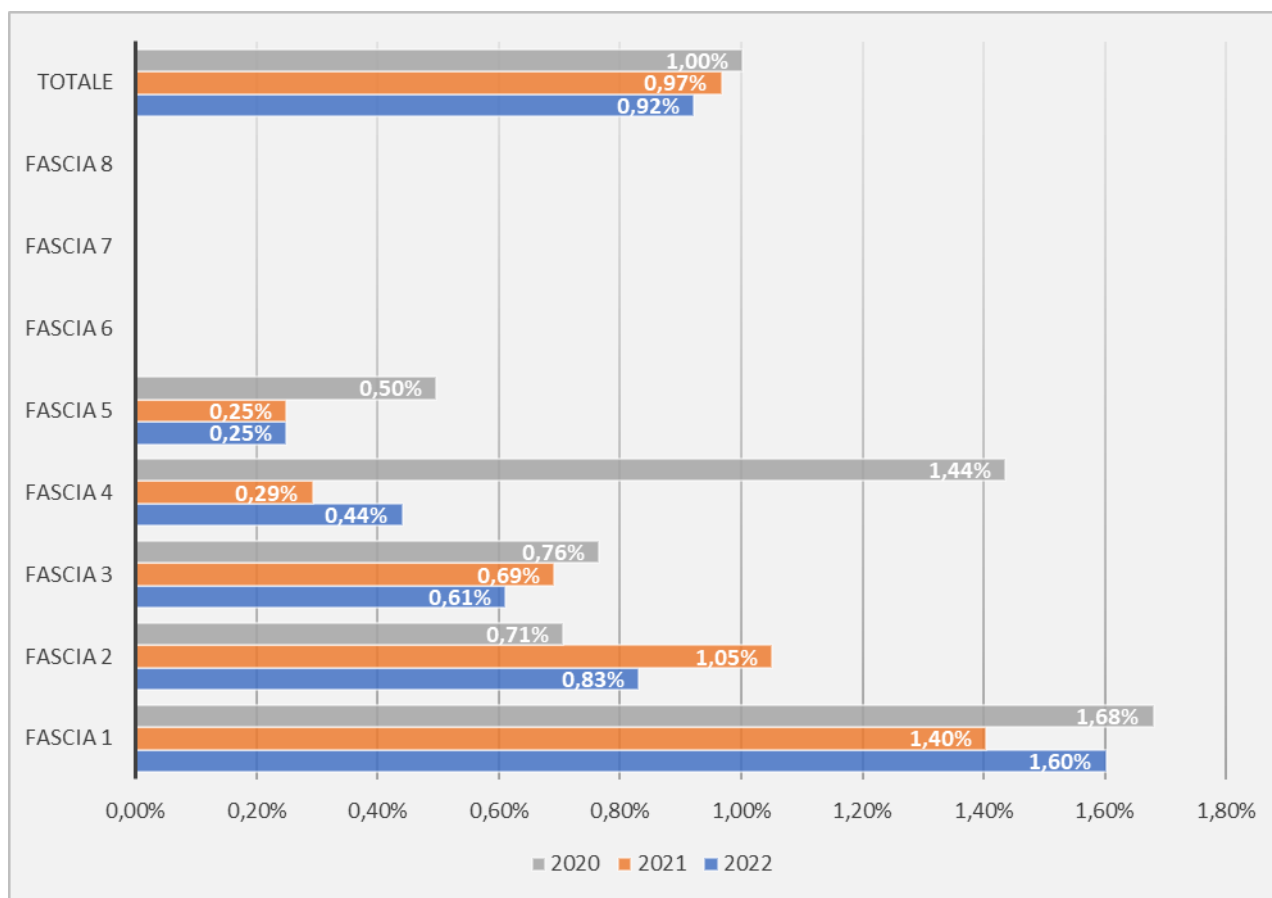
Grafico 2/EQ/COM - Equilibri - Andamento nel triennio 2020-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Restringendo il campo al risultato di competenza, le maggiori inadempienze si concentrano nella prima fascia, per i Comuni aventi popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, sia nel 2020 che negli esercizi 2021-2022, mentre nessun Comune con più di 60.000 abitanti (fasce demografiche da 6 a 8) ha riportato un risultato di competenza negativo nel triennio.

Grafico 3/EQ/COM - Incidenza percentuale di Comuni con risultato di competenza negativo - 2020-2022 - distribuzione per fasce



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Nel 2020, i Comuni con saldo negativo del risultato di competenza W1 riportano a livello territoriale le maggiori incidenze (circa il 3%) nelle Regioni Calabria, Campania, Lazio e Sicilia; mentre, nell'esercizio successivo, incidenze comprese fra il 3% e il 4% si riscontrano per i Comuni di Abruzzo, Campania e Molise. Nel 2022, invece, il massimo valore percentuale (4%) si registra in Calabria. Diversamente, con riferimento invece all'equilibrio di bilancio W2, si registrano incidenze superiori o pari al 20% nei territori delle Regioni Calabria, Campania e Lazio, mentre, con riferimento al saldo W3, agli enti di queste Regioni si aggiungono anche quelli della Basilicata, Molise, Puglia e Sicilia. (vedi tabelle nn. 4/EQ/COM e 5/EQ/COM).

In termini aggregati, tuttavia, sempre per il saldo W3, che fornisce maggiori indicazioni sulla salute finanziaria dell'ente poiché tiene conto degli accantonamenti e vincoli, nonché delle variazioni a rendiconto, se nel 2019 si registrava un disavanzo a livello di comparto¹⁰⁹, nel triennio successivo il

¹⁰⁹ Cfr. Deliberazione n. 12/SEZAUT/2023/FRG.

saldo torna positivo sia a livello nazionale che per singola Regione. Sempre con riferimento all'equilibrio complessivo W3, il grafico n. 4/EQ/COM evidenzia una situazione piuttosto critica nel 2020 di alcune Regioni del Centro-Sud e il miglioramento per alcune di queste già nell'esercizio 2021, grazie anche alle misure di ristoro erogate in corrispondenza della crisi pandemica, prima, e di quella energetica poi.

**Tabella 4/EQ/COM - Numerosità dei Comuni con risultato di competenza, equilibrio di bilancio ed equilibrio complessivo negativo
- triennio 2020-2022 - per Regione**

Regione	Rendiconto 2020				Rendiconto 2021				Rendiconto 2022			
	N. enti	di cui	di cui	di cui	N. enti	di cui	di cui	di cui	N. enti	di cui	di cui	di cui
		N. enti con W1	N. enti con W2	N. enti con W3		N. enti con W1	N. enti con W2	N. enti con W3		N. enti con W1	N. enti con W2	N. enti con W3
		negativo	negativo	negativo		negativo	negativo	negativo		negativo		
Valle d'Aosta	74	0	0	0	74	0	0	0	74	0	0	0
Piemonte	1.181	10	54	65	1.181	7	37	53	1.180	8	44	50
Lombardia	1.505	3	54	68	1.505	5	43	60	1.502	10	50	62
Liguria	234	4	15	25	234	3	16	27	234	2	15	22
Provincia autonoma di Bolzano	116	0	0	0	116	0	0	0	115	0	0	0
Provincia autonoma di Trento	166	0	2	2	166	0	2	1	165	0	2	1
Veneto	563	0	12	25	563	3	15	18	563	2	7	10
Friuli-Venezia Giulia	215	0	2	6	214	0	1	2	213	0	2	2
Emilia-Romagna	328	0	12	16	330	0	13	10	330	0	6	8
Toscana	273	0	13	21	273	0	10	16	273	1	16	12
Umbria	92	0	7	9	92	0	2	3	91	0	2	6
Marche	227	1	8	11	225	1	8	17	225	4	10	9
Lazio	378	10	72	96	378	6	64	79	377	5	65	81
Abruzzo	305	5	30	37	305	8	31	31	303	5	25	29
Molise	136	2	11	22	136	6	21	23	136	3	20	29
Campania	549	16	83	142	548	17	110	165	544	11	92	146
Puglia	257	1	25	60	257	1	19	40	257	0	13	29
Basilicata	131	0	10	25	131	1	13	27	130	0	5	19
Calabria	403	13	79	112	401	9	77	116	398	14	89	118
Sicilia	372	13	64	88	349	8	55	87	326	6	50	69
Sardegna	376	1	16	25	376	1	17	24	374	1	14	20
Totale complessivo	7.881	79	569	855	7.854	76	554	799	7.810	72	527	722
<i>peso % sul totale</i>		1,0%	7,2%	10,8%		1,0%	7,0%	10,1%		0,9%	6,7%	9,2%

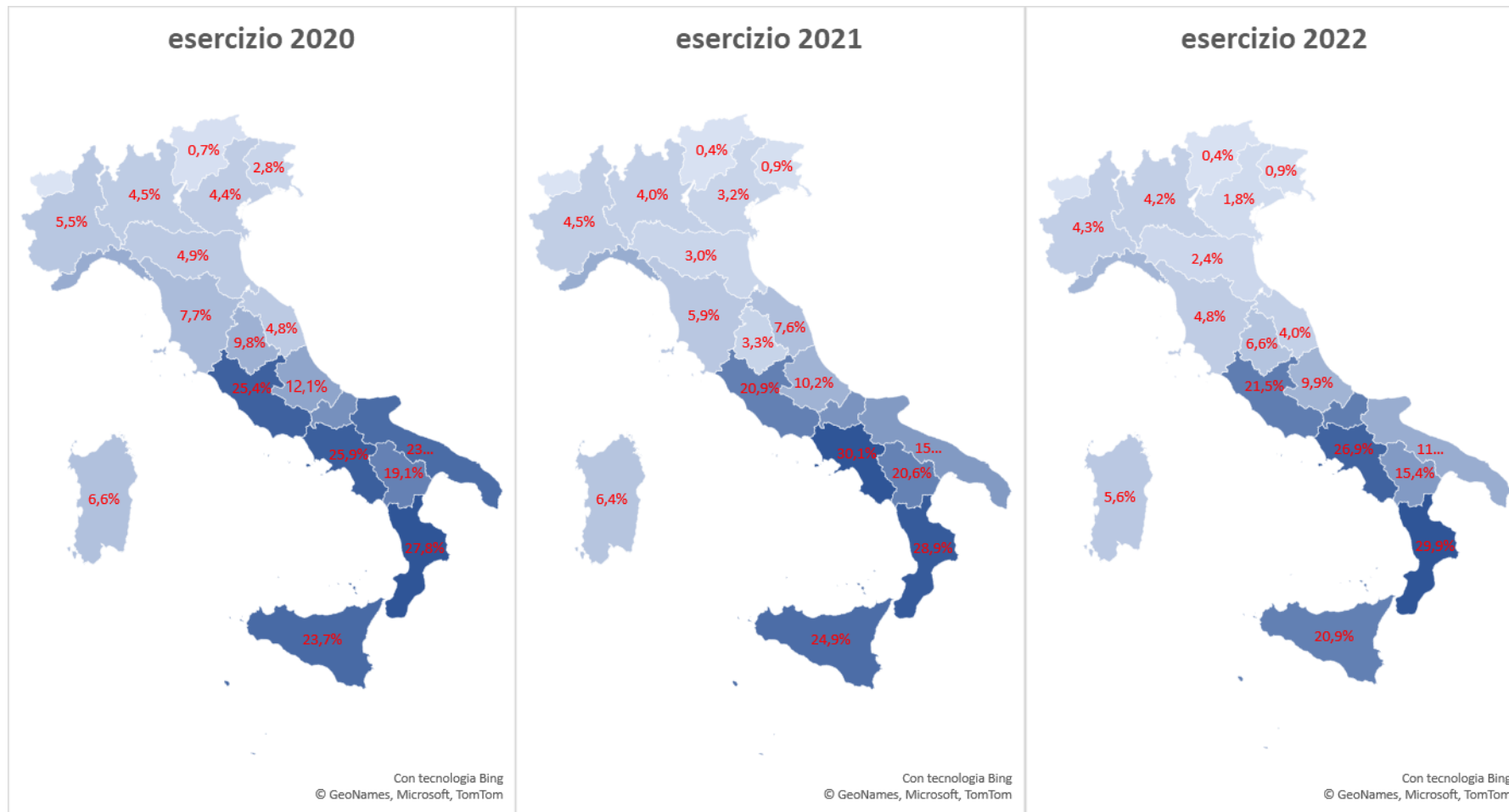
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Tabella 5/EQ/COM - Comuni: risultato di competenza, equilibrio di bilancio ed equilibrio complessivo - triennio 2020-2022 - per Regione

Regione	Rendiconto 2020				Rendiconto 2021				Rendiconto 2022			
	N. enti	W1) Risultato di competenza	W2) Equilibrio di bilancio	W3) Equilibrio complessivo	N. enti	W1) Risultato di competenza	W2) Equilibrio di bilancio	W3) Equilibrio complessivo	N. enti	W1) Risultato di competenza	W2) Equilibrio di bilancio	W3) Equilibrio complessivo
Valle d'Aosta	74	83.588	57.958	59.203	74	84.552	67.878	70.470	74	95.294	64.048	67.482
Piemonte	1.181	759.213	334.069	515.574	1.181	757.758	452.194	517.389	1.180	851.745	486.308	474.145
Lombardia	1.505	2.331.133	1.247.219	1.236.759	1.505	2.396.499	1.330.230	1.320.883	1.502	2.542.373	1.425.714	1.562.917
Liguria	234	340.229	131.767	106.765	234	414.392	159.529	114.214	234	448.947	235.805	179.192
Provincia autonoma di Bolzano	116	285.663	217.326	217.591	116	342.278	265.081	254.263	115	357.399	232.104	224.598
Provincia autonoma di Trento	166	171.006	116.554	116.405	166	160.375	130.596	134.813	165	189.089	157.325	158.013
Veneto	563	1.035.441	453.791	461.862	563	1.055.296	543.746	471.035	563	1.007.863	494.717	487.908
Friuli-Venezia Giulia	215	377.395	136.116	124.136	214	346.997	156.147	167.484	213	399.521	148.523	147.005
Emilia-Romagna	328	973.162	406.467	375.132	330	897.063	431.515	460.973	330	934.922	438.410	468.016
Toscana	273	948.765	371.057	441.730	273	921.353	378.231	471.580	273	1.079.507	506.347	484.107
Umbria	92	173.916	50.173	47.060	92	180.421	62.304	56.585	91	186.711	59.399	124.107
Marche	227	327.755	123.718	106.254	225	350.082	144.610	154.330	225	365.256	138.758	143.370
Lazio	378	2.126.192	547.711	345.097	378	2.238.102	530.702	604.314	377	2.230.052	329.500	215.186
Abruzzo	305	200.514	63.481	52.415	305	197.995	91.154	115.538	303	245.326	107.322	103.292
Molise	136	63.045	20.248	11.597	136	85.104	30.815	36.409	136	80.788	49.064	43.527
Campania	549	1.814.870	666.136	514.263	548	1.640.938	349.535	71.786	544	1.589.987	340.982	213.942
Puglia	257	893.173	308.132	214.063	257	965.807	337.141	240.671	257	1.137.893	439.520	395.026
Basilicata	131	125.220	52.461	36.129	131	98.066	39.079	26.007	130	127.835	41.471	26.667
Calabria	403	655.466	299.139	301.785	401	535.504	158.749	123.068	398	492.394	102.392	60.418
Sicilia	372	1.473.858	664.421	542.886	349	1.427.856	711.474	432.205	326	1.366.922	543.504	592.963
Sardegna	376	720.627	229.864	225.782	376	747.512	275.834	251.179	374	831.138	258.667	266.703
Totale complessivo	7.881	15.880.231	6.497.810	6.052.488	7.854	15.843.950	6.646.544	6.095.194	7.810	16.560.960	6.599.880	6.438.583

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Grafico 4/EQ/COM - Incidenza % dei Comuni con Equilibrio complessivo (W3) negativo - triennio 2020-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

4.4 Il quadro generale riassuntivo 2021-2022

Nel prospetto del “quadro generale riassuntivo” vengono esposte nel dettaglio le singole poste di bilancio che negli equilibri vengono considerate in forma aggregata, come ad esempio le entrate correnti riferite ai primi tre Titoli. Anche nel quadro generale riassuntivo, per la determinazione dell’avanzo/disavanzo di competenza rilevano le entrate dell’esercizio, in termini di accertamenti per Titoli, alle quali vengono aggiunti l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione e dei fondi pluriennali vincolati di entrata; per le spese rilevano gli impegni per Titoli, comprensivi dell’eventuale disavanzo e dei fondi pluriennali vincolati di spesa. A differenza degli equilibri, sono presenti anche i dati di cassa riguardanti gli incassi e i pagamenti totali, nonché il Fondo di cassa iniziale e finale.

I risultati aggregati di competenza e di cassa del biennio 2021-2022 dei Comuni esaminati sono esposti nella tab. n. 6/EQ/COM.

Nel 2022, tra le risorse in entrata risulta in lieve diminuzione l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione (-1,1%), in parte rappresentato dal Fondo anticipazione di liquidità che si riduce in modo significativo (-84,7%) secondo la nuova contabilizzazione prevista a partire dall’esercizio 2021¹¹⁰, aumentano il Fondo Pluriennale vincolato di parte corrente (+12,8%) e quello di parte capitale (+10,8%) iscritti in entrata; tra le entrate tornano a crescere, dopo la pandemia, quelle tributarie del 3,7% e le extratributarie del 14,9%, mentre si riducono i trasferimenti correnti del 10,3%. Il saldo fra la variazione in diminuzione del Titolo 2 (circa -1,55 mld) e la variazione in aumento dei Titoli 1 e 3 (+3,16 mld) rimane positivo, comportando un aumento delle entrate correnti di circa 1,62 mld, come già evidenziato per l’equilibrio di parte corrente. Si rileva anche l’incremento delle entrate in conto capitale del 25,2%, mentre si registra una lieve flessione del Titolo 5 delle Entrate da riduzione di attività finanziarie (-8,2%).

Sono da segnalare, inoltre, la riduzione delle entrate per accensione di prestiti (-12,3%) e da anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere (-38,3%).

Le stesse variazioni sono riscontrate anche dal lato della cassa, a cui si aggiunge l’incremento del Fondo di cassa iniziale del 12,1%. Complessivamente, sia dal lato della competenza che dal lato della cassa, si assiste a una sostanziale stabilità delle entrate dell’esercizio.

Dal lato degli impieghi, la spesa per investimenti realizzata nell’esercizio 2022 è stata caratterizzata, in continuità con lo scorso biennio di osservazione, dall’aumento degli impegni di spesa in conto capitale di circa 1,25 mld rispetto al 2021 (+9,2%) e del Fondo pluriennale vincolato di 2,74 mld (+19%). La crescita dei pagamenti per le spese in conto capitale si registra anche per cassa (+3,4%) di circa 400 mln, attestandosi intorno ai 12,17 mld complessivi.

¹¹⁰ Vedi paragrafo n. 4.2.

Anche il Titolo 1 sale a 56,44 mld, con un incremento di circa 3,12 mld (+5,8%), così come i pagamenti totali della spesa corrente crescono del 4,2%, ovvero 2,18 mld in più rispetto allo scorso anno.

La spesa per rimborso dei prestiti si incrementa lievemente (+0,4%) in termini di competenza, mentre si riduce del 3,2% in termini di cassa. Il totale complessivo delle spese aumenta per la competenza (1,4%), mentre la consistenza di cassa a fine anno si eleva del 16,1%, per effetto della riduzione dei pagamenti delle spese di esercizio di circa il 1,3% (-1,14 mld).

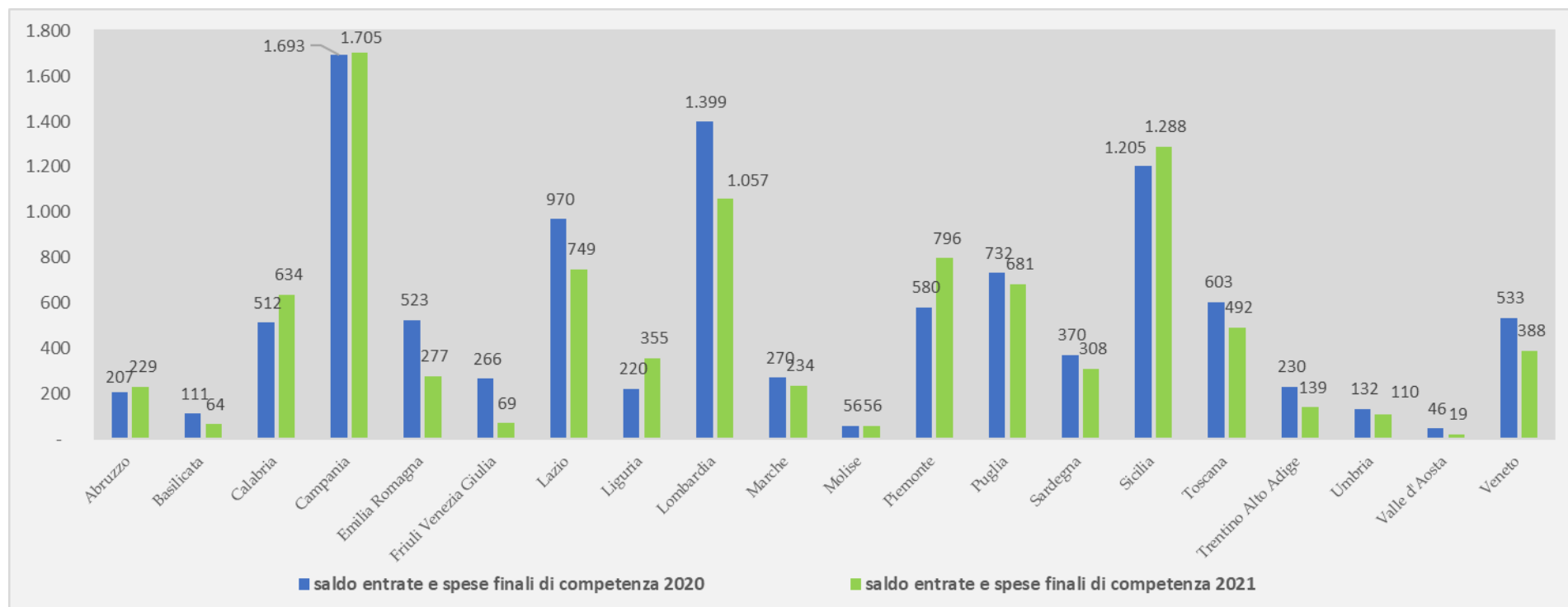
I Comuni in avanzo di competenza nel 2022 conseguono un saldo attivo per 15,63 mld, in aumento del 4,8% rispetto al 2021, come anche il valore complessivo del disavanzo di competenza, registrato in forma aggregata dagli enti, che si attesta a 13,72 mln (-58%). L'avanzo di competenza finale, dato dalla somma algebrica dei due importi, coincide con il risultato di competenza rilevato in sede di equilibri (vedi tab. n. 3/EQ/COM) ed è pari a 15,62 mld (+5% rispetto al 2021).

Tabella 6/EQ/COM - Risultati aggregati del quadro generale riassuntivo - Esercizi 2021-2022

Entrate	Accertamenti		Incassi		Scost. % Accert.	Scost. % incassi	Spese	Impegni		Pagamenti		Scost. % imp.	Scost. % pag.
	2021	2022	2021	2022	2022/ 2021	2022/ 2021		2021	2022	2021	2022	2022/ 2021	2022/ 2021
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio			26.689.249	29.913.531		12,1							
Utilizzo avanzo di amministrazione	10.167.844	10.051.959			-1,1		Disavanzo di amministrazione	1.367.445	748.608			-45,3	
di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità	985.936	150.636			-84,7								
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	1.828.773	2.063.575			12,8								
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	13.051.897	14.463.709			10,8		Titolo 1 - Spese correnti	53.318.056	56.435.037	51.756.647	53.935.636	5,8	4,2
di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	651.929	523.809			-19,7		Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	2.062.250	2.082.577			1,0	
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	40	0			-100,0		Titolo 2 - Spese in conto capitale	13.540.674	14.791.986	11.769.775	12.170.207	9,2	3,4
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	37.219.024	38.608.540	34.024.835	36.223.218	3,7	6,5	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	14.460.731	17.205.479			19,0	
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	14.953.934	13.408.687	14.108.887	12.759.668	-10,3	-9,6	di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	735.511	534.408			-27,3	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	11.912.031	13.686.941	10.241.490	11.921.385	14,9	16,4	Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	1.038.021	833.104	1.050.496	737.524	-19,7	-29,8
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	12.584.607	15.757.294	9.639.787	11.574.537	25,2	20,1	Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	0,00	0,00				
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	994.006	912.399	651.876	593.141	-8,2	-9,0	Totale spese finali	84.419.732	91.348.183	64.576.919	66.843.367	8,2	3,5
Totale entrate finali	77.663.603	82.373.861	68.666.875	73.071.950	6,1	6,4	Titolo 4 - Rimborso di prestiti	2.502.980	2.511.777	2.550.203	2.468.472	0,4	-3,2
Titolo 6 - Accensione di prestiti	1.573.157	1.380.071	1.689.909	1.298.567	-12,3	-23,2	Fondo anticipazioni di liquidità	1.115.063	105.187			-90,6	
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	3.944.153	2.434.453	3.925.918	2.402.453	-38,3	-38,8	Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	3.944.153	2.434.453	4.079.987	2.549.063	-38,3	-37,5
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	17.863.642	15.605.487	17.445.848	15.419.993	-12,6	-11,6	Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	17.863.642	15.605.554	17.295.072	15.499.758	-12,6	-10,4
Totale entrate dell'esercizio	101.044.555	101.793.872	91.728.550	92.192.963	0,7	0,5	Totale spese dell'esercizio	109.845.570	112.005.154	88.502.180	87.360.660	2,0	-1,3
Totale complessivo entrate	126.093.108	128.373.114	118.417.800	122.106.494	1,8	3,1	Totale complessivo spese	111.213.015	112.753.762	88.502.180	87.360.660	1,4	-1,3
disavanzo di competenza	32.679	13.716			-58,0		avanzo di competenza/fondo di cassa	14.912.772	15.633.069	29.915.619	34.745.834	4,8	16,1
Totale a pareggio	126.125.787	128.386.831	118.417.800	122.106.494	1,8	3,1	Totale a pareggio	126.125.787	128.386.831	118.417.800	122.106.494	1,8	3,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Grafico 5/EQ/COM - Saldo di competenza fra entrate e spese finali del campione Comuni - 2021-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in milioni di euro

4.5 La relazione fra l'equilibrio di bilancio e il risultato di amministrazione

Come accennato in premessa, il Risultato di competenza e l'Equilibrio di bilancio sono indicatori della gestione del bilancio, mentre l'Equilibrio complessivo tiene conto anche degli accantonamenti effettuati in sede di rendiconto, rappresentando gli effetti completi della gestione anche in relazione al risultato di amministrazione.

Il risultato di competenza (saldo W1), come visto, ha registrato un saldo attivo di 15,62 mld di euro. Il comparto, pertanto, ha ampiamente contribuito alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, secondo quanto prescritto dai commi 819 e ss. della l. n. 145/2018.

Come è noto, i Comuni devono tendere anche al rispetto dell'Equilibrio di bilancio (W2), che rappresenta l'effettiva capacità di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio¹¹¹.

Gli equilibri di bilancio nell'attuale strutturazione consentono, infatti, di valutare i risultati conseguiti con la gestione di competenza, tenendo conto anche delle poste contabili provenienti dall'esercizio precedente, come l'utilizzo dell'avanzo e del Fondo pluriennale vincolato, nonché degli accantonamenti prudenziali e delle risorse vincolate nei loro impieghi.

Un ente in equilibrio, avendo coperto con le risorse di esercizio tutte le uscite previste anche in termini di vincoli e accantonamenti ai fondi, mette in sicurezza il risultato di amministrazione, mentre un ente in squilibrio di bilancio, trasferisce il disavanzo d'esercizio nel risultato di amministrazione, generando un deficit (di amministrazione) da recuperare negli esercizi successivi.

Per meglio valutare la relazione tra la gestione di bilancio ed il risultato di amministrazione, è opportuno considerare l'equilibrio complessivo (W3) che tiene conto anche delle variazioni intervenute in sede di rendiconto.

Nelle tabelle seguenti sono stati isolati i Comuni che hanno registrato un Equilibrio complessivo (W3) negativo nei due esercizi, per un totale di n. 699 Comuni nel 2021 e di n. 637 nel 2022, in forte riduzione rispetto ai primi anni di applicazione dei nuovi equilibri di bilancio.

Malgrado la riduzione del numero di inadempienze, il saldo negativo registrato dagli enti non rispettosi dell'equilibrio aumenta da -684,4 a -687,6 mln di euro, per effetto del maggiore valore medio del saldo negativo per singolo ente (si passa dai -979 mila euro a circa -1 mln per Comune).

Nella tabella n. 8/EQ/COM, partendo dal numero di Comuni con saldo W3 negativo, si evidenziano quali fra questi registrano anche un risultato di amministrazione negativo (lettera A) e quanti

¹¹¹ In tale senso la Circolare MEF-RGS n. 5 del 09/03/2020 che «...fermo restando, ai fini della verifica del rispetto degli equilibri di cui al comma 821 dell'articolo 1 della legge n.145 del 2018...», raccomanda anche di tendere al rispetto dell'equilibrio complessivo.

presentano una parte disponibile negativa del risultato di amministrazione [lettera e) del relativo prospetto]. Per diversi enti, infatti, il risultato di amministrazione risulta incapiente per la copertura dei vincoli e degli accantonamenti, causando la chiusura dell'esercizio in disavanzo. Nel 2021, dei n. 699 Comuni con saldo negativo, n. 11 registrano un risultato di amministrazione negativo e n. 346 chiudono in disavanzo (lettera E negativa); diversamente nel 2022 fra i n. 637 enti con saldo negativo, n. 12 hanno un risultato di amministrazione negativo, mentre circa la metà (n. 311) sono in disavanzo, per un valore complessivo di -3,87 mld.

Nel paragrafo seguente vengono analizzati nel dettaglio i risultati aggregati ottenuti dal comparto dei Comuni con riferimento al risultato di amministrazione e alla sua composizione.

Tabella 7/EQ/COM - Comuni del campione non rispettosi dei saldi negli esercizi 2021-2022

Fasce di popolazione	Parte corrente						Parte capitale						Finale					
	Comuni con O1) Risultato di competenza negativo		Comuni con O2) equilibrio di bilancio negativo		Comuni con O3) equilibrio complessivo negativo		Comuni con Z1) Risultato di competenza negativo		Comuni con Z2) equilibrio di bilancio negativo		Comuni con Z3) equilibrio complessivo negativo		Comuni con W1) Risultato di competenza negativo		Comuni con equilibrio W2) negativo		Comuni con equilibrio W3) negativo	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Fascia 1	54	56	184	183	214	218	147	120	210	217	212	218	25	28	117	127	156	160
Fascia 2	62	69	312	295	426	371	278	249	438	453	453	466	31	23	219	199	327	275
Fascia 3	13	17	103	79	134	106	60	53	122	134	129	140	7	7	71	59	100	79
Fascia 4	8	4	64	55	81	73	34	30	96	82	98	92	2	3	43	39	63	62
Fascia 5	1	1	44	37	61	55	22	9	50	52	52	57	1	-	31	26	44	46
Fascia 6	-	1	6	3	6	8	-	-	7	6	8	5	-	-	6	3	6	6
Fascia 7	1	-	5	5	4	7	-	1	1	4	2	4	-	-	1	3	1	7
Fascia 8	-	-	1	2	2	2	-	-	2	-	3	-	-	-	1	1	2	2
Totale	139	148	719	659	928	840	541	462	926	948	957	982	66	61	489	457	699	637

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Tabella 8/EQ/COM - Comuni con saldo W3) negativo che hanno registrato un disavanzo (lettera E negativa)

Fasce di popolazione	2021					2022				
	N. Comuni con W3 negativo	di cui:	di cui:	di cui:	di cui:	N. Comuni con W3 negativo	di cui:	di cui:	di cui:	di cui:
		equilibrio W3	n. enti con Ris. Amm. (lett. A) negativo	n. Comuni in disavanzo (lett. E negativa)	Disavanzo (lett. E negativa)		equilibrio W3	n. enti con Ris. Amm. (lett. A) negativo	n. Comuni in disavanzo (lett. E negativa)	disavanzo (lett. E negativa)
Fascia 1	156	-13.541	2	54	-20.150	160	-11.903	4	54	-19.530
Fascia 2	327	-80.278	8	156	-210.772	275	-67.679	7	139	-179.762
Fascia 3	100	-69.825	1	64	-191.579	79	-67.542		48	-150.597
Fascia 4	63	-71.048		35	-213.073	62	-102.403	1	33	-305.868
Fascia 5	44	-165.850		30	-487.592	46	-160.071		28	-509.746
Fascia 6	6	-31.499		4	-265.304	6	-22.813		4	-124.052
Fascia 7	1	-3.272		1	-267.389	7	-90.654		3	-139.699
Fascia 8	2	-249.098		2	-2.295.148	2	-164.502		2	-2.439.101
Totale	699	-684.412	11	346	-3.951.005	637	-687.567	12	311	-3.868.356

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.



4.6 Riconciliazione crediti/debiti con gli organismi partecipati

4.6.1 L'esigenza della riconciliazione

La verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde all'esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di dell'attività di *corporate governance*¹¹². La corretta rilevazione delle reciproche posizioni mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio, attenuando il rischio di emersione di passività latenti suscettibili di tradursi in un esborso finanziario (come avviene nel caso di un debito sottostimato nella contabilità dell'ente e sovraesposto in quello della società partecipata (Deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG). Ne consegue, quindi, che *«il regime dei crediti-debiti tra l'Ente e le sue partecipate è soggetto alla regola della "doppia asseverazione" che ove risultino carenti possono mettere in dubbio l'attendibilità delle relative previsioni»* di bilancio (Corte dei conti Sez. Riun. in s.c. n. 19/2018/EL).

Si impone quindi *«all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio»* (Corte cost. sent. n. 250/2013) oltre che la necessità di una tendenziale simmetria tra le reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate (del. n. 2/2016/QMIG), al fine di *«verificare l'effettiva ricaduta delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti proprietari»* (Corte dei conti, Sez. aut., 24 febbraio 2015, n. 4/2015/INPR).

Il principio di simmetria delle poste contabili si riflette sui contenuti degli obblighi facenti capo all'ente locale: l'art. 11 co. 6 lett. j) del d.lgs. n. 118/2011 impone, infatti, espressamente in caso di discordanze di assumere "senza indugio", e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

In caso di mancata riconciliazione, l'ente locale dovrebbe effettuare un apposito accantonamento a fondo rischi, allo scopo di riportare la consistenza del risultato di amministrazione al valore che avrebbe assunto, se il maggiore debito o minore credito fosse stato correttamente contabilizzato, mentre dovrebbe procedere agli opportuni accantonamenti al fondo svalutazione crediti, qualora avesse registrato residui attivi superiori ai crediti risultati dalle scritture contabili della società.

Il Principio di vigilanza e controllo degli Organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (Documento n. 10) prevede in caso di discordanze, *«L'Organo di revisione, da parte sua, verifica le cause alla base delle suddette discordanze e se accerta che le suddette siano dovute a sfasature temporali derivanti*

¹¹² Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 394/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 260/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 156/PAR/2014.

dall'applicazione di principi contabili differenti, monitora, nel corso dei mesi successivi, la situazione sino a che le stesse non saranno risolte; se accerta che le suddette siano dovute a un mancato impegno di risorse da parte dell'ente, in termini di residui passivi, a fronte di maggiori crediti dell'organismo o della società partecipati, controlla la reale ed effettiva esistenza di tali crediti ed eventualmente, in caso tale controllo dia esito positivo, verifica che l'ente attivi, entro l'approvazione del rendiconto, la procedura di cui all'art. 194 del TUEL relativa al riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio».

Ciò è funzionale al consolidamento dei bilanci del gruppo amministrazione locale, per le operazioni di allineamento (eventuale) e di elisione dei rapporti infragruppo, secondo il principio contabile applicato n. 4/4.

L'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, contempla tra i soggetti destinatari dell'attività di riconciliazione le società controllate e partecipate, nonché gli enti strumentali del Comune¹¹³.

In assenza di una espressa esclusione, l'obbligo di riconciliazione dovrebbe sussistere anche nei confronti delle società quotate su mercati finanziari. (Corte dei conti, Sezione controllo Lombardia n. 355/2013/PRSP).

L'Unione dei Comuni, non ricadendo nelle categorie previste, non dovrebbe soggiacere agli obblighi formali di asseverazione; tuttavia, l'esigenza di garantire la necessaria corrispondenza tra le poste iscritte a bilancio dell'Ente con quelle dell'Unione può assumere una sua autonoma rilevanza¹¹⁴.

4.6.2 La diffusione e gli esiti dell'adempimento

Nei questionari annessi alle linee guida sulle risultanze del rendiconto 2022¹¹⁵ sono stati posti alcuni quesiti in merito all'obbligo di riconciliazione delle posizioni debitorie e creditorie dei Comuni con i propri organismi partecipati.

Dalle risposte fornite dagli enti, in sede di compilazione del questionario¹¹⁶ emerge che per il 67,2% dei Comuni l'organo di revisione ha affermato che l'informativa per la rilevazione dei debiti e crediti

¹¹³ Per "società controllate" tenute all'adempimento, si intendono le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo di cui all'art. 2359 c.c. ovvero dispongono della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria, o di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria oppure hanno un'influenza dominante in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo.

Per "società partecipate" si intendono quelle in cui locale detiene la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi.

La nozione di ente strumentale si rinviene, invece, nell'art. 21 del d.P.C.M. 28 dicembre 2011, il quale ne individua i requisiti nella sostanziale identificazione con un'articolazione dell'ente locale alla stregua delle società partecipate o controllate.

¹¹⁴ La mancata riconciliazione dei crediti e debiti realizza anche in questo caso un vulnus agli equilibri di bilancio, o quanto meno potrebbe incidere sulla loro parziale inattendibilità, qualora le poste iscritte non trovino la necessaria conferma, in termini di richiesta oggettività, della loro iscrizione (Corte cost., sent. n. 6/2019). Del resto, in ossequio ai principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico, secondo cui gli assetti dell'equilibrio e della copertura devono essere ipotizzati secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, la Corte costituzionale ha più volte sottolineato che «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (Corte cost., sent. n. 197 del 2019).

¹¹⁵ Cfr. delibera SEZAUT/8/2023/INPR: Linee guida per la Relazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, sul rendiconto 2022, per l'attuazione dell'art. 1, comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266.

¹¹⁶ In tutto sono pervenute le risposte di n. 7.571 Comuni distribuite a livello territoriale come esposto nella tabella n. 1/RIC/COM.

reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati di cui all'art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011 ha riguardato la totalità degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate (quesito n. 18). In pochissimi casi si sono verificate risposte negative (8,3%), mentre nei restanti l'organo di revisione ha dichiarato che per l'ente non ricorre tale fattispecie.

Per gli enti che hanno dato risposta negativa, è stato richiesto di chiarire le motivazioni: nella maggior parte dei casi la riconciliazione non è stata possibile, poiché gli organismi partecipati non hanno fornito le informazioni richieste, corredate dalla asseverazione dell'Organo di revisione; in altri casi perché l'ente ha dichiarato di aver adempiuto solo per le partecipazioni dirette, sebbene secondo un indirizzo giurisprudenziale, l'adempimento dovrebbe avere maggiore estensione¹¹⁷.

Per i Comuni con risposta affermativa, invece, il 76,2% dichiara di aver corredato l'informativa con la doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo (cfr. deliberazione SEZAUT/2/2016/QMIG), mentre il restante 23,8% degli enti ha negato di aver provveduto. Le incidenze percentuali degli enti che hanno riportato una risposta negativa superiore al 40% si riferiscono, secondo un ordine decrescente, alle Regioni Sardegna, Abruzzo, Umbria, Basilicata, Toscana, Campania, Calabria e Sicilia. Al quesito successivo viene richiesto se si siano verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e i propri organismi partecipati (quesito n. 19): per il 64,2% degli enti tale la riconciliazione è avvenuta in modo regolare, mentre per il 12,9% la conciliazione non è stata possibile. Infine, è stato chiesto se siano stati assunti i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie: dei n. 973 Comuni con mancata riconciliazione, n. 711 dichiarano di essersi attivati per tale finalità entro il termine dell'esercizio finanziario.

In conclusione, emerge come gli esiti dei diversi adempimenti siano in larga misura rispettati a dimostrazione di una sempre maggiore attenzione da parte delle amministrazioni al tema della gestione e del controllo dei propri organismi partecipati.

Ciò anche in considerazione degli orientamenti della Corte dei conti che - nell'ottica di una completa responsabilizzazione tanto degli enti soci, che degli organismi partecipati - ha imposto gli obblighi di asseverazione anche in capo agli organi di revisione delle società¹¹⁸, oltre che un dovere di segnalazione dell'inadempimento da parte del revisore dell'amministrazione all'organo esecutivo dell'ente territoriale, in caso di inerzia degli organi di della società, perché adottati tempestivamente e comunque entro l'esercizio finanziario in corso la riconciliazione.

¹¹⁷ Per la verifica dei rapporti di debiti/crediti, è da segnalare che (seppure prima dell'avvento del d.lgs. n. 175/2016), la Corte dei conti sez. controllo Lombardia (delibera n. 479/2013/PAR) ha ritenuto che il perimetro dell'adempimento debba essere esteso anche alle partecipazioni indirette e non solo a quelle di primo grado. In tale sede è stato argomentato, che la norma attiene all'attendibilità della situazione finanziaria dell'ente nei confronti dell'organismo partecipato, non rilevando la natura della partecipazione (diretta o indiretta) quanto l'entità di quest'ultima.

¹¹⁸ Corte dei conti, Sez. aut., 20 gennaio 2016, n. 2/2016/QMIG.

Tabella 1/RIC/COM - COMUNI: risposte ai questionari LLGG rendiconto 2022

Regioni	n. Comuni	18. L'informativa per la rilevazione dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati di cui all'art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011 ha riguardato la totalità degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate?			18.2 In caso di risposta positiva, l'informativa allegata al rendiconto risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo così come rimarcato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione SEZAUT/2/2016/QMIG?		19. Si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati?			19.1. Nel caso si siano rilevate mancate conciliazioni l'Ente ha assunto, comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie?	
		Sì	No	Non ricorre la fattispecie	Sì	No	Sì	No	Non ricorre la fattispecie	Sì	No
Abruzzo	301	197	45	59	100	97	67	178	56	46	21
Basilicata	129	41	20	68	23	18	20	47	62	10	10
Calabria	390	46	23	321	27	19	14	112	264	4	10
Campania	522	158	61	303	91	67	76	188	258	39	37
Emilia-Romagna	330	296	18	16	247	49	75	236	19	69	6
Friuli-Venezia Giulia	209	188	18	3	117	71	29	166	14	23	6
Lazio	373	158	32	183	115	43	53	168	152	33	20
Liguria	231	126	14	91	90	36	35	112	84	28	7
Lombardia	1496	1218	117	161	949	269	157	1163	176	133	24
Marche	224	193	11	20	168	25	22	181	21	19	3
Molise	136	22	8	106	15	7	2	35	99		2
Piemonte	1164	983	40	141	848	135	73	958	133	66	7
Prov. Aut. Bolzano	113	105	3	5	99	6	2	104	7	2	
Prov. Aut. Trento	165	140	13	12	125	15	4	145	16	3	1
Puglia	228	99	19	110	77	22	26	97	105	16	10
Sardegna	329	134	43	152	44	90	46	129	154	30	16
Sicilia	244	104	78	62	62	42	80	99	65	34	46
Toscana	273	223	38	12	128	95	94	167	12	73	21
Umbria	92	88	1	3	46	42	36	52	4	28	8
Valle D'Aosta	74	67	1	6	49	18	4	60	10	4	
Veneto	548	504	23	21	458	46	58	461	29	51	7
Totale	7.571	5.090	626	1.855	3.878	1.212	973	4.858	1.740	711	262
Incidenza percentuale		67,2	8,3	24,5	76,2	23,8	12,9	64,2	23,0	73,1	26,9

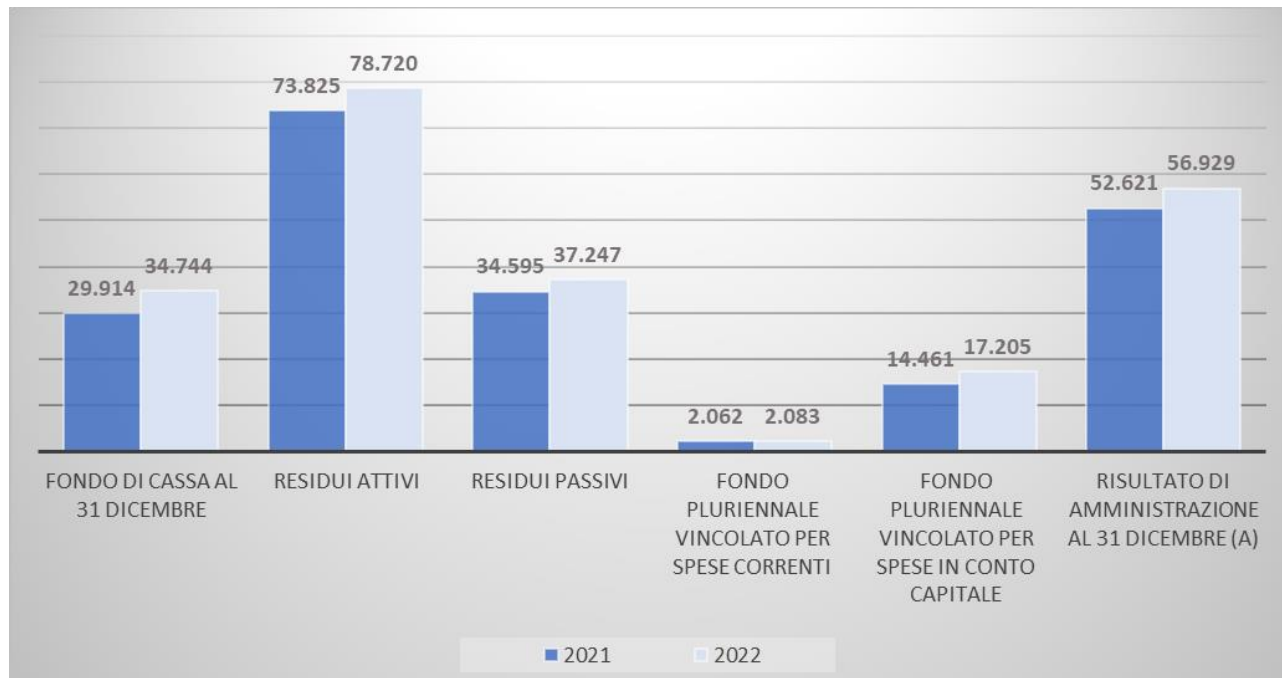
Fonte: elaborazione Corte dei conti; questionario Linee guida rendiconto 2022 (Del. n. 8/SEZAUT/2023/INPR); aggiornamento al 13 giugno 2024

5 IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

5.1 I risultati aggregati nel biennio 2021-2022

Passando all'analisi dei risultati aggregati, per l'insieme di Comuni oggetto di indagine, si riscontra nel 2022 un risultato di amministrazione positivo in aumento dell'8,2% (+4,3 mld). L'incremento è da attribuire principalmente all'aumento del Fondo cassa iniziale per 3,22 mld e alla riduzione dei pagamenti totali per 1,14 mld; si rileva quindi una crescita del Fondo cassa finale al 31/12 per 4,83 mld, risultando pari complessivamente a 34,74 mld. Per la gestione residui, si rileva un aumento sia dei residui attivi per 4,9 mld che dei residui passivi (+2,65 mld); ne deriva comunque un saldo positivo che aumenta di circa 2,24 mld rispetto allo scorso anno. Alla variazione positiva del saldo di cassa e del saldo della gestione residui, bisogna detrarre gli importi del fondo pluriennale che si incrementa per la spesa in conto capitale per 2,74 mld e per le spese correnti di 20,3 mln. Nonostante l'aumento delle componenti negative, il risultato di amministrazione finale risulta positivo e, in termini aggregati per il comparto, è pari a 56,93 mld per il 2022 (vedi grafico n. 1/RIS/COM e tab. n. 1/RIS/COM).

Grafico 1/RIS/COM - Risultato di amministrazione - dati aggregati 2021-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in milioni di euro

Tabella 1/RIS/COM - Risultato di amministrazione (lett. A) - dati aggregati 2021-2022

Comuni	2021			2022			Scost. %
	Residui	Competenza	Totale	Residui	Competenza	Totale	
Fondo cassa al 1° gennaio			26.689.249			29.913.531	12,1
Riscossioni	15.430.643	76.297.908	91.728.550	16.360.588	75.832.375	92.192.963	0,5
Pagamenti	16.711.115	71.791.065	88.502.180	16.385.579	70.975.081	87.360.660	-1,3
Saldo di cassa al 31 dicembre			29.915.619			34.745.834	16,1
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			1.721			2.082	21,0
Fondo di cassa al 31 dicembre			29.913.898			34.743.752	16,1
Residui attivi	49.078.822	24.746.647	73.825.470	52.758.707	25.961.497	78.720.204	6,6
<i>- di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>			123.957			114.664	-7,5
Residui passivi	14.178.581	20.416.461	34.595.042	15.609.942	21.636.830	37.246.773	7,7
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti			2.062.250			2.082.577	1,0
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			14.460.731			17.205.479	19,0
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie			0			0	
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)			52.621.345			56.929.128	8,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Il risultato di amministrazione 2022 è stato destinato alla parte accantonata per 45,56 mld (in aumento rispetto al 2021 per complessivi 1,92 mld); circa il 74% (32,9 mld) di quest'ultima è stato destinato al Fondo crediti di dubbia esigibilità e il 12,3% (5,62 mld) al Fondo anticipazioni di liquidità. Il Fondo anticipazioni di liquidità presenta un saldo negativo tra nuove attivazioni e restituzioni che determina una riduzione del 3,7% nel 2022 (vedi grafico n. 2/RIS/COM e tab. n. 2/RIS/COM).

L'aumento della consistenza del Fondo crediti di dubbia esigibilità, che passa da 31,54 mld nel 2021 a 32,95 mld nel 2022 (+4,5%), è invece un indicatore della maggiore difficoltà degli enti a riscuotere le poste di entrata accertate ed esigibili. Tali difficoltà potrebbero avere l'effetto di accrescere il rischio di uno scostamento tra l'equilibrio di competenza e l'equilibrio di cassa.

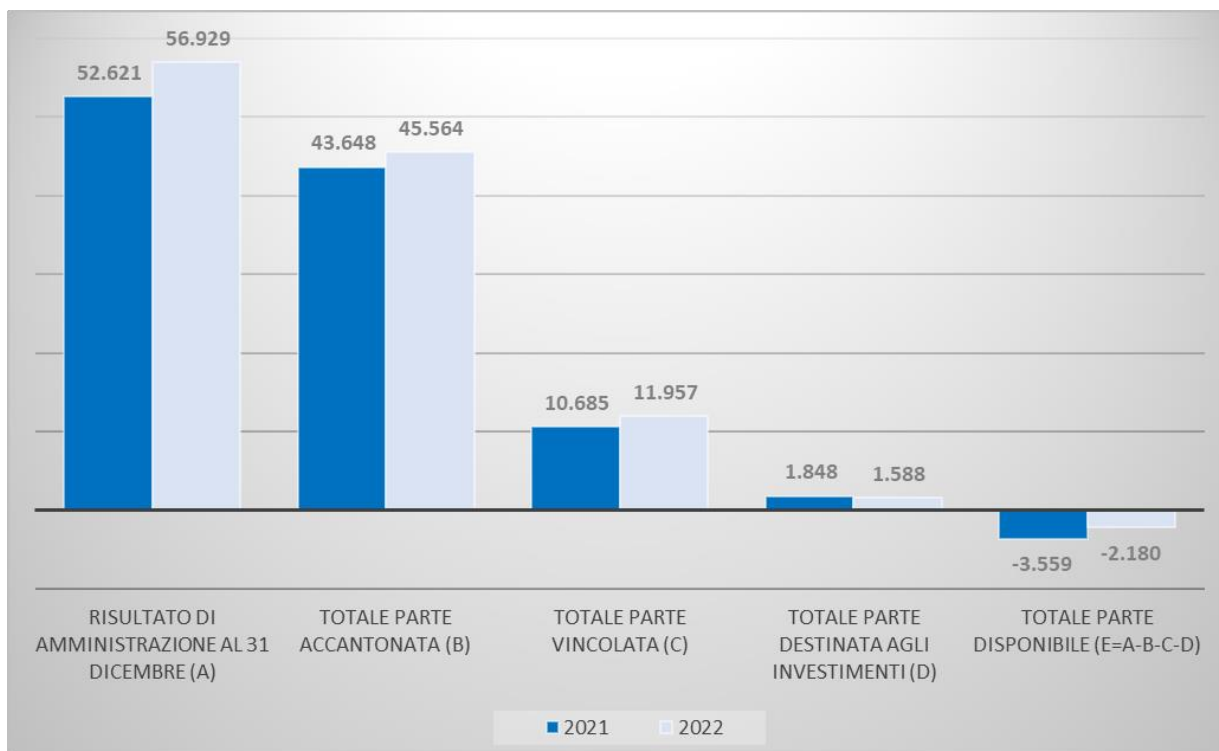
Da valutare positivamente l'incremento del Fondo contenzioso (+9,9%), segno di una maggiore prudenza e accuratezza da parte degli enti nella quantificazione della giacenza, in modo da prevenire situazioni di squilibrio in caso di esiti non favorevoli in sede giudiziale.

La quota vincolata del risultato di amministrazione nel 2022 è aumentata di circa del 11,9%, attestandosi sui 11,96 mld, con una variazione positiva di circa 1,27 mld, da ricondurre principalmente ai vincoli derivanti da trasferimenti (+29,1%). Torna a ridursi, invece, la quota destinata agli investimenti (-14,1%), attestandosi su 1,59 mld. Per un ulteriore dettaglio sulle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione si rimanda ai paragrafi 5.3 e 5.4.

Sottraendo dal risultato di amministrazione la parte accantonata, vincolata e destinata agli investimenti, la parte disponibile realizzata dal comparto dei Comuni risulta negativa per circa 2,18 mld.

La buona *performance* del comparto è tuttavia evidenziata dalla considerevole contrazione del disavanzo rispetto all'esercizio precedente che si riduce di circa 1,38 mld (-38,8%), nonostante il segnalato incremento dei vincoli e degli accantonamenti.

Grafico 2/RIS/COM - Composizione del risultato di amministrazione - 2021-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in milioni di euro

Tabella 2/RIS/COM - Risultati aggregati del campione Comuni - Composizione del risultato di amministrazione 2021-2022

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre:	2021	2022	Scostamento %
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)	52.621.345	56.929.128	8,2
Parte accantonata			
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	31.536.053	32.953.756	4,5
Fondo anticipazioni liquidità	5.841.566	5.622.684	-3,7
Fondo perdite società partecipate	230.718	252.597	9,5
Fondo contenzioso	2.785.090	3.061.547	9,9
Altri accantonamenti	3.254.507	3.673.685	12,9
Totale parte accantonata (B)	43.647.933	45.564.269	4,4
Parte vincolata			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	3.619.028	3.381.990	-6,5
Vincoli derivanti da trasferimenti	4.695.878	6.062.812	29,1
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	800.287	930.329	16,2
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	1.179.418	1.233.900	4,6
Altri vincoli	389.966	347.739	-10,8
Totale parte vincolata (C)	10.684.577	11.956.769	11,9
Parte destinata agli investimenti			
Totale parte destinata agli investimenti (D)	1.848.134	1.587.886	-14,1
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-3.559.300	-2.179.797	-38,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

5.2 La distribuzione territoriale e per fasce di popolazione

Analizzando i risultati per singolo ente e tenendo conto della distribuzione dei Comuni per fasce di popolazione, gli enti che hanno riscontrato un risultato di amministrazione negativo (lettera A negativa) risultano sostanzialmente stabili nel biennio (25 Comuni). Continua, quindi, il *trend* positivo di miglioramento dei saldi, che vede quasi azzerate le situazioni più critiche (v. tab. n. 3/RIS/COM). Con riferimento, invece, alla parte disponibile (lettera E) del risultato di amministrazione, gli enti in disavanzo nel 2022 sono in tutto 1.037, in riduzione rispetto allo scorso esercizio dell'8,2% (erano 1.130 nel 2021, vedi tab. n. 6/RIS/COM).

Prima di passare al dettaglio dei singoli aggregati, si riporta una rappresentazione grafica sul territorio della distribuzione dei Comuni in disavanzo con riferimento agli esercizi 2021 e 2022. Risulta evidente che il miglioramento delle *performance* ha coinvolto tutte le Regioni, soprattutto alcune Regioni del Sud e del Centro.

Passando all'analisi delle singole componenti del risultato di amministrazione, si riscontra un incremento del Fondo di cassa per gli enti di tutte le fasce di popolazione, con variazioni che vanno dal 28,4% dei Comuni più popolosi all'11,1% dei Comuni con popolazione sotto i 1.000 abitanti.

Si rileva una crescita dei residui attivi secondo percentuali variamente distribuite, più incisive per gli enti più piccoli, con popolazione sotto i 5.000 abitanti, come anche per i residui passivi; una lieve

riduzione per entrambi gli aggregati è stata registrata per la sesta fascia, ma complessivamente si registra un incremento dell'ammontare complessivo nel biennio (+6,6% per i residui attivi, +7,7 per i residui passivi).

Di rilievo, invece, è la crescita del Fondo pluriennale vincolato per tutte le fasce dimensionali, sia di parte corrente (unica eccezione le fasce 4, 6 e 7) che di parte capitale, quest'ultimo con variazioni importanti soprattutto per i Comuni più piccoli fino a 5.000 abitanti.

Ne deriva un incremento del risultato di amministrazione per tutto il comparto del 10,4%, con variazioni sopra la media in particolare per i Comuni sotto i 1.000 abitanti e per quelli con popolazione compresa fra i 10.000 e i 100.000 abitanti.

Tabella 3/RIS/COM - Risultati aggregati del Risultato di amministrazione (lett. A) - 2021-2022 - Per fasce demografiche

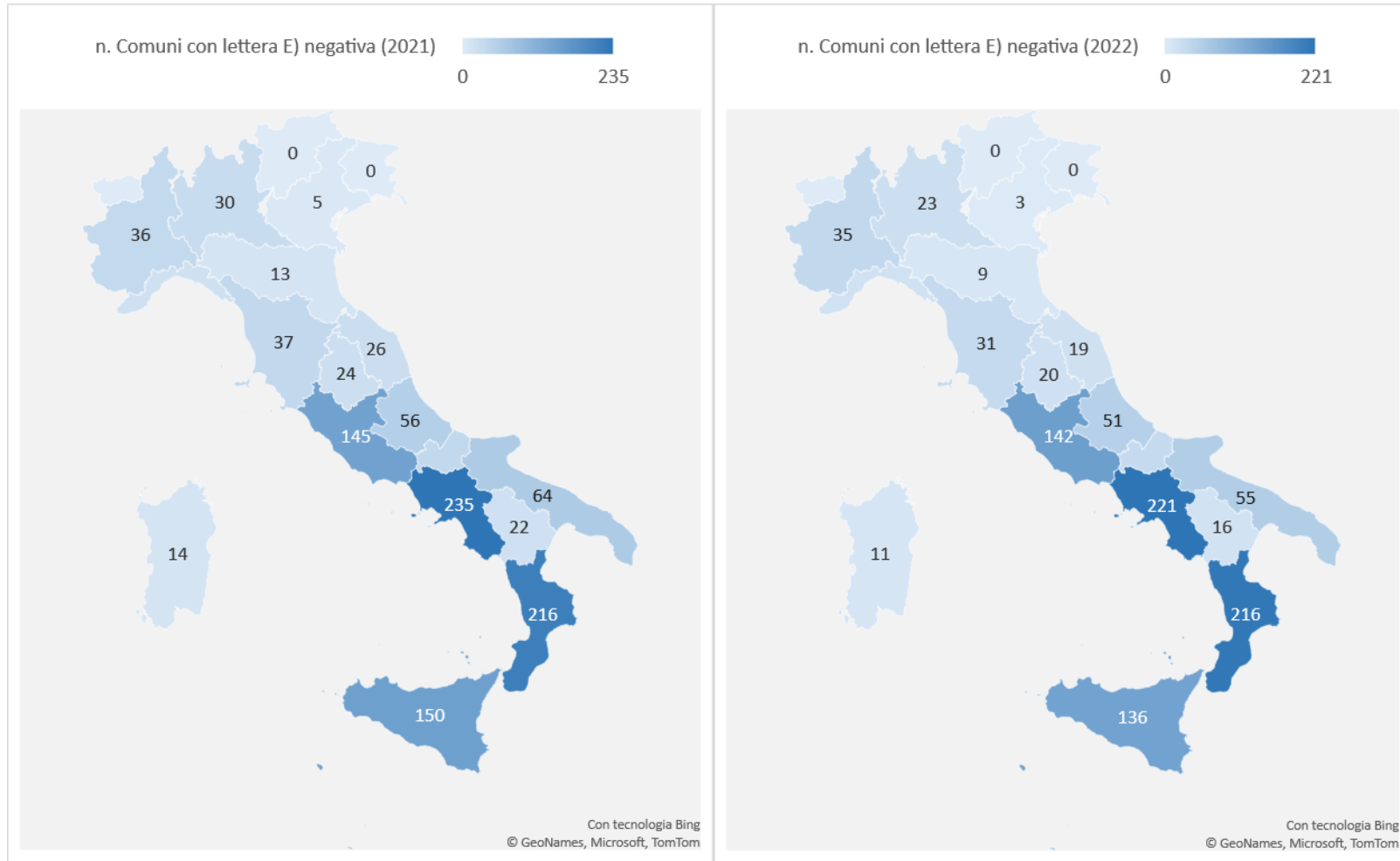
Fasce	Fondo di cassa al 31 dicembre			Residui attivi			Residui passivi			Fondo pluriennale vincolato per spese correnti			Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)			Enti con lett. A negativa	
	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022
Fascia 1	1.487.160	1.651.994	11,1	2.202.963	2.707.335	22,9	1.922.034	2.282.195	18,7	33.951	35.689	5,1	657.029	798.329	21,5	1.077.109	1.243.116	15,4	9	10
Fascia 2	5.297.390	5.841.604	10,3	9.458.866	10.537.596	11,4	6.579.717	7.172.372	9,0	205.494	221.731	7,9	2.587.695	3.010.831	16,4	5.383.349	5.974.265	11,0	15	13
Fascia 3	3.703.164	4.029.059	8,8	6.831.996	7.568.562	10,8	4.100.677	4.427.599	8,0	185.788	192.031	3,4	1.689.091	2.020.449	19,6	4.559.604	4.957.543	8,7	1	0
Fascia 4	4.074.762	4.525.407	11,1	7.871.165	8.550.282	8,6	4.010.260	4.352.167	8,5	261.323	250.686	-4,1	1.675.634	2.035.153	21,5	5.998.710	6.437.683	7,3	1	2
Fascia 5	5.312.311	6.328.489	19,1	13.216.195	14.363.083	8,7	5.888.337	6.176.516	4,9	435.266	459.440	5,6	2.231.653	2.845.137	27,5	9.973.250	11.210.478	12,4	0	0
Fascia 6	1.947.400	2.218.639	13,9	5.107.418	5.083.742	-0,5	2.250.090	2.201.410	-2,2	200.849	180.127	-10,3	790.198	972.238	23,0	3.813.681	3.948.606	3,5	0	0
Fascia 7	2.691.632	3.214.907	19,4	5.842.891	6.073.357	3,9	2.325.895	2.438.286	4,8	248.673	243.536	-2,1	1.267.344	1.353.908	6,8	4.692.611	5.252.535	11,9	0	0
Fascia 8	5.400.080	6.933.652	28,4	23.293.976	23.836.249	2,3	7.518.031	8.196.227	9,0	490.906	499.338	1,7	3.562.088	4.169.434	17,1	17.123.031	17.904.902	4,6	0	0
Totale	29.913.898	34.743.752	16,1	73.825.470	78.720.204	6,6	34.595.042	37.246.773	7,7	2.062.250	2.082.577	1,0	14.460.731	17.205.479	19,0	52.621.345	56.929.128	8,2	26	25

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Grafico 3/RIS/COM - Enti in disavanzo del campione Comuni - Distribuzione per Regione - esercizi 2021-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Con riferimento alla composizione del risultato di amministrazione, nell'ambito della parte accantonata, si nota la crescita del FCDE del 4,5% che coinvolge gli enti di tutte le fasce dimensionali, ad eccezione dei Comuni tra i 60.000 e i 100.000 abitanti (cfr. tab. n. 5/RIS/COM). Per le altre componenti della quota accantonata, di rilievo la diminuzione del Fondo di anticipazione di liquidità (-3,7%) che riguarda gli enti di tutte dimensioni, ad eccezione dei Comuni della prima e settima fascia di popolazione per i quali ha fatto invece registrare un incremento.

Gli accantonamenti per il Fondo perdite società partecipate registrano complessivamente un aumento del 9,5%, che ha interessato tutti i Comuni, tranne quelli della terza fascia; parallelamente il Fondo contenzioso è aumentato del 9,9%, con incrementi anche del 31% per gli enti con meno di 5.000 abitanti (fascia 2).

Per la parte vincolata del risultato di amministrazione, si registra un incremento per tutti i Comuni; tale incremento è più evidente in quelli con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti. Nella parte destinata agli investimenti l'andamento è disomogeneo, con aumenti per i piccoli Comuni, mentre si registrano riduzioni per Comuni a partire dalla quarta fascia di popolazione (cfr. tab. n. 4/RIS/COM).

La parte disponibile, il cosiddetto avanzo libero, risulta complessivamente negativa per oltre 2,18 mld: osservando la distribuzione del disavanzo per fasce, si nota che i Comuni delle prime quattro fasce, ovvero con popolazione fino a 20.000 abitanti, a livello aggregato chiudono in avanzo; mentre i Comuni più popolosi accumulano disavanzi tali da far chiudere il comparto con un saldo negativo. Tuttavia, l'importo del deficit complessivo è in riduzione, poiché tutti gli enti migliorano la loro situazione di partenza: infatti, mentre i Comuni delle prime tre fasce aumentano il loro avanzo disponibile, i Comuni più grandi riducono notevolmente il loro disavanzo.

Tabella 4/RIS/COM - Risultati aggregati della composizione del risultato di amministrazione 2021-2022 - Per fasce demografiche

Fasce	Risultato di amministrazione al 31 dicembre			Totale parte accantonata			Totale parte vincolata			Totale parte destinata agli investimenti			Totale parte disponibile	
	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022
Fascia 1	1.077.109	1.243.116	15,4	365.537	392.370	7,3	240.280	333.695	38,9	97.828	102.821	5,1	373.464	414.230
Fascia 2	5.383.349	5.974.265	11,0	3.041.632	3.229.838	6,2	1.171.215	1.400.579	19,6	331.008	335.134	1,2	839.494	1.008.714
Fascia 3	4.559.604	4.957.543	8,7	3.148.803	3.348.664	6,3	819.059	913.498	11,5	199.003	203.257	2,1	392.739	492.123
Fascia 4	5.998.710	6.437.683	7,3	4.586.386	4.828.954	5,3	1.100.059	1.211.957	10,2	247.750	231.028	-6,7	64.515	165.744
Fascia 5	9.973.250	11.210.478	12,4	8.441.943	9.054.733	7,3	1.917.482	2.258.484	17,8	307.944	293.472	-4,7	-694.119	-396.211
Fascia 6	3.813.681	3.948.606	3,5	3.571.466	3.507.038	-1,8	728.112	778.307	6,9	93.340	86.954	-6,8	-579.237	-423.692
Fascia 7	4.692.611	5.252.535	11,9	3.916.679	4.192.942	7,1	1.089.273	1.293.065	18,7	90.312	72.446	-19,8	-403.652	-305.918
Fascia 8	17.123.031	17.904.902	4,6	16.575.487	17.009.730	2,6	3.619.098	3.767.184	4,1	480.948	262.774	-45,4	-3.552.503	-3.134.787
Totale	52.621.345	56.929.128	8,2	43.647.933	45.564.269	4,4	10.684.577	11.956.769	11,9	1.848.134	1.587.886	-14,1	-3.559.300	-2.179.797

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Tabella 5/RIS/COM - Composizione del risultato di amministrazione: parte accantonata - 2021-2022 - Per fasce demografiche

Fasce	Risultato di amministrazione al 31 dicembre			Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12			Fondo anticipazioni liquidità			Fondo perdite società partecipate			Fondo contenzioso			Totale parte accantonata		
	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%
Fascia 1	1.077.109	1.243.116	15,4	212.584	220.338	3,6	82.184	82.436	0,3	2.462	2.904	17,9	28.112	30.319	7,9	365.537	392.370	7,3
Fascia 2	5.383.349	5.974.265	11,0	1.985.682	2.076.912	4,6	574.002	551.672	-3,9	21.068	24.254	15,1	205.853	269.662	31,0	3.041.632	3.229.838	6,2
Fascia 3	4.559.604	4.957.543	8,7	2.261.242	2.403.992	6,3	453.189	435.363	-3,9	17.379	17.021	-2,1	201.333	243.043	20,7	3.148.803	3.348.664	6,3
Fascia 4	5.998.710	6.437.683	7,3	3.364.296	3.559.328	5,8	645.080	633.563	-1,8	16.486	16.538	0,3	283.612	309.167	9,0	4.586.386	4.828.954	5,3
Fascia 5	9.973.250	11.210.478	12,4	6.285.400	6.677.565	6,2	1.061.961	1.007.814	-5,1	34.124	41.133	20,5	518.196	660.384	27,4	8.441.943	9.054.733	7,3
Fascia 6	3.813.681	3.948.606	3,5	2.624.997	2.571.911	-2,0	476.974	414.662	-13,1	16.428	18.318	11,5	278.820	294.121	5,5	3.571.466	3.507.038	-1,8
Fascia 7	4.692.611	5.252.535	11,9	2.799.727	2.946.946	5,3	484.722	497.151	2,6	23.750	23.873	0,5	268.622	325.388	21,1	3.916.679	4.192.942	7,1
Fascia 8	17.123.031	17.904.902	4,6	12.002.123	12.496.764	4,1	2.063.453	2.000.023	-3,1	99.020	108.556	9,6	1.000.543	929.463	-7,1	16.575.487	17.009.730	2,6
Totale	52.621.345	56.929.128	8,2	31.536.053	32.953.756	4,5	5.841.566	5.622.684	-3,7	230.718	252.597	9,5	2.785.090	3.061.547	9,9	43.647.933	45.564.269	4,4
peso % su totale				59,9	57,9		11,1	9,9		0,4	0,4		5,3	5,4		82,9	80,0	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni.

Come già accennato, i Comuni che hanno registrato un disavanzo nel 2022 sono in tutto 1.037. Gli enti in disavanzo (vedi tab. n. 6/RIS/COM), si addensano nelle fasce più basse, ma il fenomeno assume toni più rilevanti nei Comuni di maggiori dimensioni; infatti, su 11 enti con oltre 250.000 abitanti esaminati, 6 sono in disavanzo¹¹⁹.

Nel 2022 il disavanzo degli enti con parte disponibile negativa si riduce del 10,8%, per circa 952 mln rispetto allo scorso esercizio; il miglioramento si registra per tutte le fasce, ad eccezione della prima, e in termini assoluti la riduzione maggiore si verifica per l'ultima fascia per 435 mln.

I Comuni in disavanzo realizzano uno squilibrio di 7,84 mld che assorbe completamente l'avanzo realizzato da tutti gli altri (circa 5,66 mld) e il comparto risulta in disavanzo per 2,18 mld.

In base alla rilevanza della situazione di disavanzo (parte disponibile negativa) si distinguono gli enti in disavanzo "moderato" che presentano il risultato di amministrazione complessivo positivo e capiente rispetto alla somma delle risorse accantonate in FCDE e FAL, rispetto a quelli in disavanzo "elevato" che, invece non riescono a coprire tali accantonamenti.

I Comuni in disavanzo "moderato" sono in totale 436, in aumento rispetto al 2021 (tab. 7/RIS/COM) con uno squilibrio complessivo di 2 mld: per tali enti il valore del risultato di amministrazione considerato al netto del Fondo crediti di dubbia esigibilità e del Fondo anticipazioni di liquidità è pari a circa +2,98 mld.

Risultano, invece, in disavanzo "elevato" 601 Comuni, con uno squilibrio complessivo di 5,84 mld. Per tali enti, il risultato di amministrazione rispetto al FCDE e del FAL risulta incapiente per 2,83 mld.

Il numero dei Comuni in disavanzo "elevato" si riduce sensibilmente rispetto al 2021 (-18,2%, in totale sono 134 enti in meno) e, di conseguenza, si registra una riduzione del disavanzo totale del 20,3%.

¹¹⁹ Fra i Comuni oggetto di indagine, risultano in disavanzo i Comuni di: Catania, Firenze, Napoli, Palermo, Roma Capitale e Torino.

Il comma 567, dell'art. 1 della legge di bilancio n. 234/2021 ha previsto un contributo complessivo di euro 2.670 milioni, da destinare ai Comuni (sede di capoluogo di Città metropolitana) con disavanzo *pro capite* superiore a 700 euro. Il contributo è erogato annualmente a partire dal 2022 fino al 2042, ed è ripartito in proporzione all'onere connesso al ripiano annuale del disavanzo e alle quote di ammortamento dei debiti finanziari al 31 dicembre 2021, al netto della quota capitale delle anticipazioni di liquidità e di cassa.

I Comuni (sede di capoluogo di Città metropolitana) con disavanzo *pro capite* superiore a euro 700 sono stati individuati con decreto interministeriale del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Economia e Finanze del 6 aprile 2022 e sono i Comuni di Napoli, Torino, Palermo e Reggio Calabria.

Tabella 6/RIS/COM – Risultati aggregati del risultato di amministrazione: Comuni con lett. E) negativa – 2021-2022 – Per fasce demografiche

Fasce	N. enti con lettera E) negativa			Risultato di amministrazione al 31 dicembre			Totale parte accantonata			Totale parte vincolata			Totale parte destinata agli investimenti			Totale parte disponibile	
	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022
Fascia 1	168	165	-1,8	83.759	86.614	3,4	117.936	121.050	2,6	18.837	21.450	13,9	1.847	2.050	11,0	-54.861	-57.936
Fascia 2	482	443	-8,1	859.674	973.235	13,2	1.277.171	1.269.406	-0,6	116.214	148.525	27,8	21.091	27.588	30,8	-554.802	-472.283
Fascia 3	189	174	-7,9	1.085.538	1.128.036	3,9	1.389.753	1.391.424	0,1	135.388	132.664	-2,0	26.858	27.894	3,9	-466.461	-423.946
Fascia 4	139	119	-14,4	1.761.464	1.691.636	-4,0	2.201.493	2.133.677	-3,1	259.038	241.257	-6,9	52.587	42.341	-19,5	-751.654	-725.639
Fascia 5	115	102	-11,3	4.293.795	4.114.688	-4,2	4.905.807	4.627.589	-5,7	740.494	671.144	-9,4	117.651	85.126	-27,6	-1.470.156	-1.269.171
Fascia 6	20	19	-5,0	1.728.510	1.695.739	-1,9	2.224.366	2.096.729	-5,7	255.238	233.544	-8,5	43.902	38.558	-12,2	-794.995	-673.091
Fascia 7	10	9	-10,0	1.989.630	2.011.287	1,1	2.212.377	2.250.421	1,7	406.069	345.224	-15,0	21.246	19.755	-7,0	-650.062	-604.113
Fascia 8	7	6	-14,3	12.084.220	12.483.207	3,3	13.373.431	13.521.449	1,1	2.469.519	2.458.049	-0,5	293.461	120.660	-58,9	-4.052.190	-3.616.950
Totale	1.130	1.037	-8,2	23.886.590	24.184.444	1,2	27.702.333	27.411.744	-1,0	4.400.797	4.251.857	-3,4	578.642	363.972	-37,1	-8.795.182	-7.843.129

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Tabella 7/RIS/COM – Comuni in disavanzo “moderato” e in disavanzo “elevato” – 2021-2022 – Per fasce demografiche

Fasce	Enti in disavanzo moderato									Enti in disavanzo elevato								
	n. enti			Totale parte disponibile			RA al netto di FCDE e FAL			n. enti			Totale parte disponibile			RA al netto di FCDE e FAL		
	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%	2021	2022	%
Fascia 1	53	61	15,1	-7.171	-9.489	32,3	9.393	12.179	29,7	115	104	-9,6	-47.691	-48.448	1,6	-33.508	-31.458	-6,1
Fascia 2	147	171	16,3	-56.861	-81.533	43,4	64.169	113.048	76,2	335	272	-18,8	-497.941	-390.750	-21,5	-364.442	-266.135	-27,0
Fascia 3	65	71	9,2	-69.527	-68.139	-2,0	73.232	87.677	19,7	124	103	-16,9	-396.933	-355.807	-10,4	-269.749	-219.243	-18,7
Fascia 4	55	51	-7,3	-117.978	-111.218	-5,7	159.749	164.840	3,2	84	68	-19,0	-633.676	-614.420	-3,0	-422.641	-401.174	-5,1
Fascia 5	58	62	6,9	-353.322	-412.059	16,6	545.486	537.079	-1,5	57	40	-29,8	-1.116.834	-857.111	-23,3	-576.441	-434.552	-24,6
Fascia 6	9	10	11,1	-204.674	-197.104	-3,7	152.093	160.863	5,8	11	9	-18,2	-590.322	-475.987	-19,4	-407.506	-313.242	-23,1
Fascia 7	5	6	20,0	-123.196	-176.197	43,0	283.221	249.963	-11,7	5	3	-40,0	-526.866	-427.917	-18,8	-287.230	-209.339	-27,1
Fascia 8	3	4	33,3	-537.304	-946.623	76,2	2.087.512	1.653.446	-20,8	4	2	-50,0	-3.514.886	-2.670.328	-24,0	-1.422.350	-958.097	-32,6
Totale	395	436	10,4	-1.470.033	-2.002.361	36,2	3.374.856	2.979.094	-11,7	735	601	-18,2	-7.325.149	-5.840.768	-20,3	-3.783.865	-2.833.239	-25,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Dati riferiti a n. 7.343 Comuni



5.2.1 Focus: Comuni in disavanzo

Di seguito viene approfondita la situazione degli enti che presentano un disavanzo al 31 dicembre 2022, utilizzando informazioni dettagliate contenute nella banca dati alimentata dai questionari sui Rendiconti degli enti locali¹²⁰.

In questa sede è stato possibile verificare la composizione del disavanzo al fine di comprendere quali siano i fattori determinanti di maggiore impatto.

La prima tipologia di disavanzo esaminata è quella prevista dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011, riguarda il disavanzo emerso in sede di riaccertamento straordinario dei residui¹²¹ in sede di prima attuazione della competenza finanziaria potenziata. In tale occasione oltre che un disavanzo effettivo poteva anche emergere il cosiddetto "disavanzo tecnico", previsto dall'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118/2011, nel caso in cui i residui passivi reimputati a un esercizio superassero la somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati al medesimo esercizio.

Secondo i dati rilevati, su 1.149 Comuni che hanno dichiarato di essere in disavanzo, per 738 enti una parte di tale disavanzo proviene ancora dal riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1° gennaio 2015; tale quota rappresenta il 43,9% del totale ovvero la quota più consistente, proprio in virtù dell'arco temporale esteso entro cui è stato consentito effettuare il ripiano.

L'ordinamento contabile prevede anche il disavanzo inerente alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, alla quale possono ricorrere gli enti per i quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario.

La disciplina è contemplata dal co. 5 dell'art. 243-bis del Tuel, il quale prevede un piano di riequilibrio finanziario pluriennale, deliberato dal Consiglio dell'ente locale¹²², di durata massima determinata sulla base del rapporto tra le passività da ripianare e l'ammontare degli impegni di cui al Titolo 1 della spesa del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio o dell'ultimo rendiconto approvato. Si è rilevato che n. 162 Comuni presentano tale tipologia, il disavanzo (*ex art. 243-bis Tuel*), con un importo complessivo pari a 1,16 del totale al 31/12/2022, in riduzione dell'8% rispetto allo scorso esercizio.

¹²⁰ Si tratta dai questionari annessi alle linee guida previsti dall'art. 1 comma 166 della l. n. 266/2005 e successive modifiche (Delibera n. 8/SEZAUT/2023/INPR) elaborati attraverso la piattaforma *Limefit*. Rispetto ai dati rinvenuti dalla Bdap, che si riferiscono ad un insieme di n. 7.343 Comuni, secondo cui gli enti con lettera E) negativa sono stati nel 2022 pari a 1.037 enti, dalla banca dati Questionari Rendiconto 2022 risultano in disavanzo n. 1.149 Comuni. Ed a fronte di un disavanzo complessivo pari ad € - 7,84 mld risultante da Bdap, con una riduzione del 10,8% rispetto al 31/12/2021 (8,8 mld), il valore complessivo del disavanzo esposto dall'aggregazione dei dati provenienti dai questionari è pari ad € - 7,96 mld, con una riduzione dell'8,6% rispetto al 31/12/2021 (8,71 mld) (cfr. tabella n. 1/DIS/COM).

¹²¹ La sentenza della Corte costituzionale n. 6/2017 circoscrive alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell'ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno determinato il mutamento del paradigma contabile.

¹²² Entro il termine perentorio di 90 giorni dalla data di esecutività della delibera consiliare che promuove la decisione di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Il d.l. 23 ottobre 2018, n. 119 (c.d. decreto fiscale 2019), convertito con modificazioni dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12 prevede il disavanzo conseguente allo stralcio delle mini-cartelle, (art. 4, co. 1), e l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro¹²³. Il disavanzo che ne emerge non dovrebbe essere superiore alla sommatoria dei residui attivi cancellati per effetto dell'operazione di stralcio, al netto dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione-, viene riassorbito in un numero massimo di cinque annualità in quote costanti ai sensi dell'art. 11-bis, co. 6 del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136.

Dai dati rinvenibili dalla tabella, solo 15 Comuni hanno dichiarato di dover ripianare questa tipologia di disavanzo, con un peso irrisorio sulla determinazione di quello complessivo.

In seguito, l'art. 4, del d.l. n. 41/2021, convertito dalla legge n. 69/2021, ha previsto un ulteriore stralcio che ha generato un disavanzo di circa 7,5 mln nel 2022 per ulteriori n. 26 enti.¹²⁴

L'art. 1 comma 229 legge 197/2022 (legge di bilancio 2023) ha previsto per gli enti locali la possibilità di rinuncia, da esercitarsi entro e non oltre il 31 gennaio, ai debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore della presente legge, fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015.

Un'ulteriore tipologia di disavanzo, introdotta dall'art. 39-*quater* del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8, deriva dalla variazione della metodologia di calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità nel 2019.¹²⁵

A partire dal rendiconto per l'esercizio 2019, il FCDE va, infatti, calcolato esclusivamente con il metodo ordinario, come disciplinato dall'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, ma i cui effetti per via della variazione della tipologia di calcolo, possono condurre all'emersione di un disavanzo, da riassorbire, ai sensi dell'art. 39-*quater* citato, in non più di quindici annualità, a decorrere dall'esercizio finanziario 2021. Tale

¹²³ L'importo è comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010.

¹²⁴ Un'altra tipologia di disavanzo, il cui ripiano *ad hoc* è stato oggetto di un intervento normativo all'interno della l. 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), è quello derivante da mancati trasferimenti di risorse per sentenze. L'art. 1, co. 876, della legge in esame, ha infatti previsto che il disavanzo di amministrazione di Regioni ed enti locali, applicato al bilancio dell'esercizio precedente e non ripianato a causa del mancato trasferimento di somme dovute da altri livelli di governo a seguito di sentenze della Corte costituzionale o di sentenze esecutive di altre giurisdizioni, possa essere ripianato nei tre esercizi successivi, in quote costanti, con altre risorse dell'ente ovvero, sempre nei medesimi tre esercizi, in quote determinate in ragione dell'esigibilità dei suddetti trasferimenti secondo il piano di erogazione delle somme comunicato formalmente dall'ente erogatore, anche mediante sottoscrizione di apposita intesa con l'ente beneficiario.

¹²⁵ Fino al 2018 gli enti avevano infatti la facoltà di utilizzare il metodo semplificato per la determinazione del FCDE. Questa modalità di calcolo era prevista dal d.m. 20 maggio 2015, il quale stabiliva che in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2015 e agli esercizi successivi, fino al 2018, la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità poteva essere determinata per un importo non inferiore al seguente:

+ Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce;

- gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti

+ l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce.

disavanzo rappresenta il 13,7% del totale ed è pari a circa 1,09 mld nel 2022, in riduzione del 12,2% rispetto al 2021.

Il disavanzo derivante dal fondo anticipazioni di liquidità assume dimensioni più rilevanti e risulta nel 2022 pari a 1,73 mld rappresentando 21,7% del totale.

Va ricordato, al riguardo, che le risorse liberate a seguito della riduzione del FAL devono essere accantonate in un'apposita voce denominata "Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità" nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 52 del d.l. n. 73/2021 e della FAQ n. 47 della Commissione Arconet del 3 dicembre 2021 in merito alla contabilizzazione della riduzione e dell'utilizzo del Fondo anticipazioni di liquidità.

L'art. 52, co. 1-ter, del d.l. n. 73/2021 prevede infatti che *«A decorrere dall'esercizio 2021, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione il rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità nel titolo 4 della spesa, riguardante il rimborso dei prestiti. A decorrere dal medesimo anno 2021, in sede di rendiconto, gli enti locali riducono, per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente, il fondo anticipazione di liquidità accantonato ai sensi del comma 1. La quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come "Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità", in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Nella nota integrativa allegata al bilancio di previsione e nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto è data evidenza della copertura delle spese riguardanti le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, che non possono essere finanziate dall'utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità stesso».*

In applicazione di tale norma, a decorrere dall'esercizio 2021, gli enti locali non possono più operare la riduzione del FAL in bilancio, applicandolo in entrata per l'importo accantonato nel risultato di amministrazione dell'esercizio precedente ed iscrivendolo in spesa per un importo pari a quello stanziato in entrata ridotto della quota capitale rimborsata nell'esercizio, ma devono ridurre il FAL solo "in sede di rendiconto", nell'allegato a) e a/1), e devono applicare la quota liberata al bilancio di previsione dell'esercizio successivo. Al fine di consentirne l'applicazione nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo, sempre in sede di rendiconto, la quota del FAL liberata è accantonata in un fondo specifico denominato "Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità". Pertanto, a decorrere dal rendiconto 2021:

- nell'allegato a) deve essere iscritto il FAL per un importo pari a quello dell'esercizio precedente ridotto della quota capitale rimborsata nell'esercizio e, tra "gli altri accantonamenti" è accantonata la quota liberata come "Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità";
- nell'allegato a/1, nella colonna d) "Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto", devono essere registrati sia la riduzione del FAL nell'apposita voce, sia l'accantonamento della quota liberata tra gli "altri accantonamenti".

Tabella n. 1/DIS/COM: Tipologia del disavanzo al 31/12/2022

Tipologia del disavanzo	Esercizio	n. Comuni	DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE al 31/12/2021	DISAVANZO 2022	Incidenza sul totale %
DISAVANZO derivante dal riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1° gennaio 2015	2015	738	3.932.107.056	3.492.198.596	43,9
DISAVANZO da ripianare secondo la procedura di cui all'art. 243-bis Tuel		162	1.262.670.660	1.161.242.456	14,6
DISAVANZO derivante da stralcio mini-cartelle ex art. 11-bis, co. 6, del d.l. n. 135/2018	2018	15	1.470.180	972.780	0,0
DISAVANZO da stralcio mini-cartelle ai sensi dell'art. 4, del d.l. n. 41/2021, convertito dalla legge n. 69/2021- d.m. 14 luglio 2021	2021	26	9.023.286	7.532.995	0,1
DISAVANZO 2019 derivante dal passaggio dal metodo semplificato al metodo ordinario di calcolo del FCDE	2019	348	1.240.171.908	1.088.611.862	13,7
DISAVANZO da costituzione del FAL da ripianare ai sensi dell'art. 52, co. 1-bis, d.l. n. 73/2021 e dall'art. 39-ter d.l. n. 162/2019	2019	300	1.821.843.458	1.727.107.927	21,7
DISAVANZO derivante dalla gestione dell'Esercizio da ripianare con piano di rientro deliberato		330	343.485.865	183.504.835	2,3
DISAVANZO derivante dalla gestione dell'Esercizio 2022	2022	171	97.298.338	294.135.196	3,7
Totale DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE		1.149	8.708.070.752	7.955.306.647	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti - questionario Linee guida rendiconto 2022 (Deliberazione n. 8/SEZAUT/2023/INPR); aggiornamento al 27 maggio 2024; importi in euro

5.3 Le risorse accantonate e le risorse destinate agli investimenti

Secondo il principio contabile applicato alla programmazione (all. 4/1 del d.lgs. 118/2011)¹²⁶, per una corretta quantificazione dell'avanzo libero è necessaria una esatta definizione delle quote che lo compongono.

Nella tabella seguente (tab. n. 8/RIS/COM), sono riportati i risultati aggregati dei Comuni nel biennio 2021-2022, riguardanti le poste contabili presenti nell'elenco Allegato a1) al rendiconto relativo all'elenco delle risorse accantonate.

Seguendo l'impostazione dello schema di bilancio, si può osservare l'evoluzione degli importi accantonati nei due esercizi a partire dalle risorse presenti al 1° gennaio, ovvero quelle provenienti dalla quota

¹²⁶ «Come la corretta determinazione delle poste algebriche che lo individuano è la condizione necessaria per rendere certo e veritiero il risultato di amministrazione (lettera A), la precisa definizione delle quote che lo compongono, individuate nel rispetto del presente decreto, è la condizione necessaria per definire l'ammontare certo e veritiero dell'avanzo libero di parte corrente applicabile al bilancio o dell'eventuale disavanzo di amministrazione da ripianare (lettera E). Gli allegati a/1, a/2 e a/3 al rendiconto riportano l'elenco analitico delle quote del risultato di amministrazione accantonate, vincolate e destinate agli investimenti e consentono di analizzarne e verificarne la corretta determinazione».

accantonata del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente. Queste ultime, che nel 2021 assommavano a circa 40,97 mld, hanno subito un incremento del 6,3% nel 2022, attestandosi sui 43,6 mld. Alle risorse iniziali vengono sottratte le risorse applicate al bilancio, pari a circa 2,8 mld nel 2021 e a 2,09 mld nel 2022, derivanti dall'utilizzo dei fondi. Gli utilizzi più consistenti nel 2021 riguardavano il FAL per 988,7 mln, mentre nel 2022, oltre al FCDE, risulta incrementato l'utilizzo del fondo contenzioso di circa il 28% (in totale 400 mln).

Le nuove risorse stanziare in bilancio assommano complessivamente a 5 mld nel 2021 e a circa 4 mld nel 2022; una quota consistente di esse, in entrambi gli esercizi, è costituita dall'accantonamento del FCDE (per 3,16 mld nel 2021 e 3 mld nel 2022).

In sede di rendiconto sono state poi operate le variazioni agli accantonamenti. In particolare, si evidenziano variazioni negative per il FCDE, sia nel 2021 di circa 771,8 mln, sia nel 2022 di circa 901,9 mln.

Al fine di consentirne l'applicazione nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo, sempre in sede di rendiconto, la quota del FAL liberata è accantonata in un fondo specifico denominato "Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità"¹²⁷.

Sulla base di tale nuova contabilizzazione del fondo, la riduzione del FAL è effettuata sempre nella colonna d) "Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto", mentre l'accantonamento della quota liberata viene registrata tra gli "altri accantonamenti". Per tale motivo, l'importo degli "altri accantonamenti" della colonna d) risulta incrementata nel biennio 2021-2022, con una variazione in aumento del 10% nel 2022 (in totale 652,7 mln).

Complessivamente al 31/12 sono state accantonate risorse nel risultato di amministrazione per circa 43,65 mld nel 2021 e 45,56 mld nel 2022 con una crescita del 4,4%.

Con riferimento all'allegato a/3 riguardante l'elenco delle risorse destinate agli investimenti, nella tab. 9/RIS/COM si rileva una riduzione del 12,4% (-14,1% se considerate al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti), per effetto di minori nuove entrate accertate nell'esercizio da destinare alla spesa in conto capitale (-4,8%) e un contestuale minore impiego in termini di impegni, mentre si incrementa il FPV (+28,3%) rispetto all'esercizio precedente, secondo un'inversione di tendenza rispetto al *trend* degli ultimi anni.

¹²⁷ La contabilizzazione prevedeva che a decorrere dal 2020 venisse iscritto in bilancio, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al Fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 e il medesimo importo fosse iscritto come Fondo anticipazione di liquidità nel Titolo 4 della Missione 20 - Programma 03 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio.

La variazione così significativa degli importi registrati per il FAL è riconducibile all'aggiornamento della normativa di riferimento, in recepimento delle diverse sentenze della Corte costituzionale. Infatti, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020, il fondo era già stato ricostituito nel rendiconto 2019 (variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto) secondo le modalità di contabilizzazione previste dall'art. 39-bis del d.l. n. 162/2019, prima che la Corte costituzionale, con sentenza n. 80/2021, dichiarasse le modalità di contabilizzazione del Fondo ivi previste incompatibili con l'attuale assetto costituzionale. Per tale motivo è intervenuto successivamente il d.l. n. 73/2021, in base al quale secondo l'art. 52, co. 1-ter, a decorrere dall'esercizio 2021, gli enti locali non possono più ridurre il FAL in bilancio, applicandolo in entrata per l'importo accantonato nel risultato di amministrazione dell'esercizio precedente ed iscriverlo in spesa per un importo pari a quello stanziato in entrata ridotto della quota capitale rimborsata nell'esercizio, ma riducono il FAL solo "in sede di rendiconto", nell'allegato a) e a/1), e applicano la quota liberata al bilancio di previsione dell'esercizio successivo.

Tabella 8/RIS/COM - Comuni: Allegato a/1) Elenco risorse accantonate - 2021-2022

Voce classificata	2021					2022					2022/ 2021
	Risorse accantonate all'1/1/2021	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2021	Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio 2021	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto	Risorse accantonate nel risultato di amm.ne al 31/12/2021	Risorse accantonate all'1/1/2022	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2022	Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio 2022	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto	Risorse accantonate nel risultato di amm.ne al 31/12/2022	Scost. % risorse finali
		(con segno -)		(con segno +/-)			(con segno -)	(con segno +/-)			
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(a)+(b)+(c)+(d)	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(a)+(b)+(c)+(d)	
Fondo anticipazioni liquidità	5.987.842	-988.714	917.723	-75.280	5.841.566	5.840.528	-168.141	99.783	-149.487	5.622.684	-3,7
Fondo contenzioso	2.177.460	-358.034	261.271	704.393	2.785.090	2.780.123	-400.173	295.509	386.088	3.061.547	9,9
Fondo crediti di dubbia esigibilità	29.943.511	-794.521	3.159.489	-771.798	31.536.053	31.475.912	-622.007	3.001.776	-901.924	32.953.756	4,5
Fondo perdite società partecipate	248.719	-16.254	11.362	-13.109	230.718	226.657	-24.066	12.154	37.853	252.597	9,5
Fondo di garanzia debiti commerciali						37.430	-1.396	74.613	20.804	131.451	
Altri accantonamenti	2.612.441	-647.940	698.061	591.945	3.254.507	3.192.995	-870.568	567.093	652.714	3.542.234	8,8
Totale	40.969.974	-2.805.463	5.047.906	436.151	43.647.933	43.553.646	-2.086.350	4.050.926	46.048	45.564.269	4,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Tabella 9/RIS/COM - a/3 Elenco risorse destinate agli investimenti 2021-2022

Voce classificata	Risorse destinate agli investimenti all'1/1		Entrate destinate agli investimenti accertate nell'esercizio		Impegni finanziati da entrate destinate accertate nell'esercizio o da quote destinate del risultato di amm.ne		Fpv al 31/12 finanziato da entrate destinate accertate nell'esercizio o da quote destinate del risultato di amm.ne		Cancellazione di residui attivi costituiti da risorse destinate agli investimenti o eliminazione della destinazione su quote del risultato di amm.ne (+) e cancellazione di residui passivi finanziati da risorse destinate agli investimenti (-) (gestione dei residui)		Risorse destinate agli investimenti al 31/12		Totale quote accantonate nel risultato di amministrazione riguardanti le risorse destinate agli investimenti (g)		Totale risorse destinate nel risultato di amm.ne al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti (h)	
	(a)		(b)		(c)		(d)		(e)		(f)=(a) +(b) - (c)-(d)-(e)		(g)		(h=Totale f-g)	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Totale risorse destinate agli investimenti	1.695.106	1.852.009	2.331.396	2.218.494	1.342.279	1.340.385	883.251	1.133.099	-64.869	-37.636	1.865.840	1.634.655	17.706	46.769	1.848.134	1.587.886
Scostamento %		9,3		-4,8		-0,1		28,3		-42,0		-12,4		164,1		-14,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

5.3.1 I Fondi accantonati

Nel precedente paragrafo sono state esaminate le risorse accantonate nel risultato d'amministrazione riferite ai principali fondi che lo compongono. A completamento dell'analisi svolta vengono approfonditi gli aspetti salienti, osservando più in dettaglio l'evoluzione nel biennio 2021-2022 della dotazione dei diversi fondi. Risulta rilevante la valutazione complessiva di questi andamenti anche in correlazione con altre grandezze di bilancio, potendo trarne indicazioni sulla capacità di gestione della spesa e l'attitudine a rispettare i tempi di pagamento.

Fondo anticipazioni di liquidità

Il fondo anticipazioni di liquidità ha la funzione di riallineare la situazione di cassa degli enti strutturalmente deficitari con quella di competenza, fornendo risorse per pagare debiti pregressi certi, liquidi ed esigibili¹²⁸. Queste risorse devono essere utilizzate esclusivamente per il pagamento di passività pregresse, evitando che ne possa risultare accresciuta la capacità di spesa dell'ente. In questo modo, i debiti verso i creditori originari vengono convertiti in un debito pluriennale verso la Cassa Depositi e Prestiti, rendendo la restituzione delle somme più sostenibile e consentendo nel tempo un progressivo riallineamento tra la cassa e la competenza.

Le anticipazioni devono essere iscritte nel bilancio in modo da evitare conseguenze espansive della capacità di spesa per assicurare che gli effetti dell'anticipazione sul bilancio di competenza vengano integralmente "sterilizzati"¹²⁹ per il tempo necessario alla completa restituzione delle somme riscosse. Le anticipazioni devono essere rimborsate allocando in bilancio poste rettificative per impedire l'uso delle risorse per altri scopi¹³⁰; l'obiettivo di fondo è quello di ridurre i debiti e aumentare la velocità di pagamento, contenendo la crescita dei residui passivi.

L'iniezione di liquidità ha lo scopo di fornire all'ente risorse utili a consentire il pagamento dei debiti scaduti, riducendo i tempi di attesa per i creditori; il corretto impiego di questo meccanismo produce un ciclo virtuoso: riducendo i debiti esistenti, si evita l'accumulo di nuovi residui passivi e migliora la stabilità finanziaria complessiva dell'ente che, tuttavia, deve impegnarsi alla restituzione delle somme anticipate.

¹²⁸ Cfr. Corte costituzionale sentenze nn. 4/2020 e 181/2015, che sulla funzione della anticipazione: «consiste nel riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza» immettendo risorse disponibili nella cassa dell'ente, per provvedere al pagamento di debiti pregressi risultanti dal bilancio di competenza certi, liquidi ed esigibili con «un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporale e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione.»

¹²⁹ Affinché da strumento di «flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto [oggi settimo] comma, Cost.» (Sentenza n. 181 del 2015).

¹³⁰ Corte costituzionale sentenza n. 274 del 2017: «La sterilizzazione deve avvenire per il tempo necessario alla completa restituzione delle somme riscosse, provvedendo a iscrivere nel Titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti una posta rettificativa avente natura meramente finanziaria, corrispondente all'importo della coeva anticipazione riscossa in entrata».

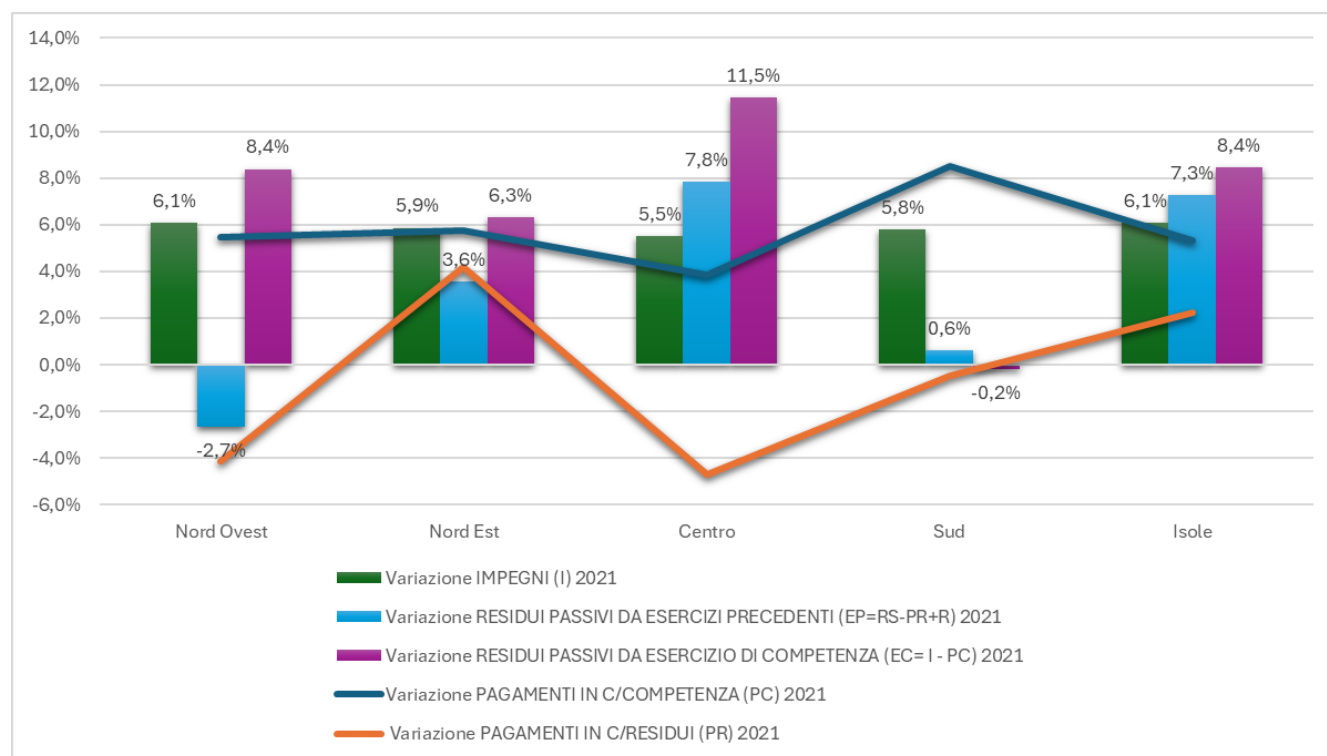
Obiettivo principale è dunque la riduzione dei residui passivi che, se presenti in misura elevata, sono il sintomo di una gestione finanziaria inefficiente, con ritardi nei pagamenti che possono compromettere la credibilità dell'ente e aumentare i costi per interessi moratori. È di rilievo verificare che le erogazioni di liquidità siano effettivamente utilizzate per saldare debiti pregressi: in tal modo si assicura che queste risorse contribuiscano a una gestione più efficiente e trasparente del bilancio.

A fronte di quanto sinora rappresentato, si illustrano i risultati dell'osservazione, effettuata sulla base dei dati Bdap, della dotazione complessiva del fondo per il biennio 2021-2022, nonché degli andamenti di significative grandezze correlate, quali quella dei residui passivi e dei pagamenti.

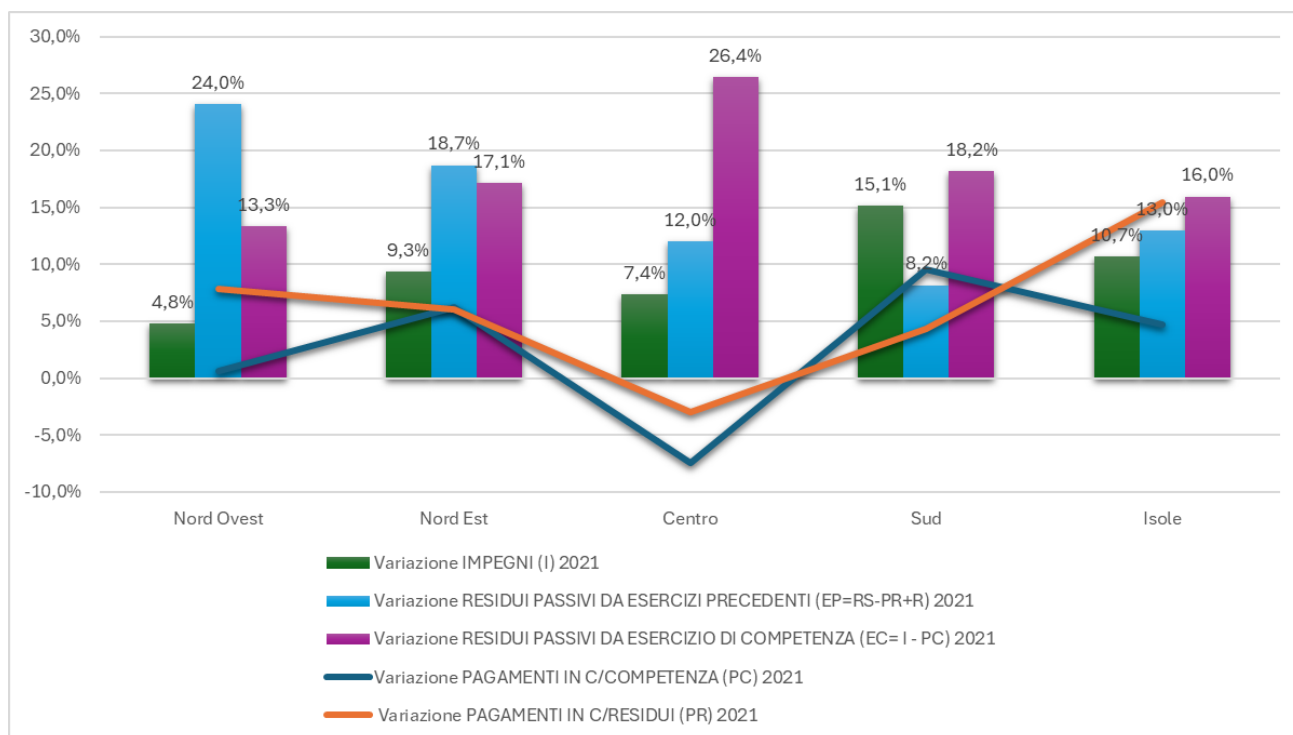
Emerge un calo delle risorse accantonate, soprattutto nel Sud Italia, dove si riscontra, per il Titolo 1, un calo significativo dei residui passivi di competenza, mentre quelli provenienti da esercizi precedenti aumentano meno dell'1%; di segno contrario l'andamento dei residui in conto capitale che aumentano rispettivamente del 18,2% (in conto competenza) e dell'8,2% (pregressi).

Solo nel Nord-Ovest si evidenziano riduzioni nei residui provenienti da esercizi precedenti nella misura -2,7%.

Grafico 1/FONDI/COM - Andamento dei pagamenti e dei residui della spesa corrente nel biennio 2021-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Grafico 2/FONDI/COM - Andamento dei pagamenti e dei residui della spesa in €/capitale nel biennio 2021-2022

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Tali andamenti dimostrano una maggiore fluidità dei pagamenti con riferimento alla componente di parte corrente, mentre non si riscontra analoga tendenza per le spese in conto capitale, per le quali sono molti i fattori che influenzano la realizzazione della spesa. Nel precedente capitolo¹³¹ è stato evidenziato come il tasso di smaltimento dei residui passivi denoti una maggior velocità della spesa corrente (pari a circa il 60%) rispetto a quella in conto capitale, per la quale la velocità di smaltimento è meno elevata (circa il 40%) e come lo *stock* dei residui dei Comuni sia piuttosto stabilizzato.

Resta rilevante la corretta sterilizzazione contabile dell'anticipazione per evitare improprie coperture di nuove spese e riduzioni del disavanzo dell'equilibrio dei bilanci pubblici, salvaguardando l'equilibrio di bilancio.

Si rileva una diminuzione della consistenza delle risorse accantonate nel biennio di circa il 3,7%, che potrebbe essere indice di una gestione finanziaria più equilibrata e del positivo effetto delle iniezioni di liquidità, soprattutto nel Sud del Paese. È anche da considerare che potrebbero avere interagito ulteriori elementi quali il minor ricorso all'anticipazione o un minore accantonamento.

¹³¹ Cfr. Capitolo 3 "Le spese dei Comuni".

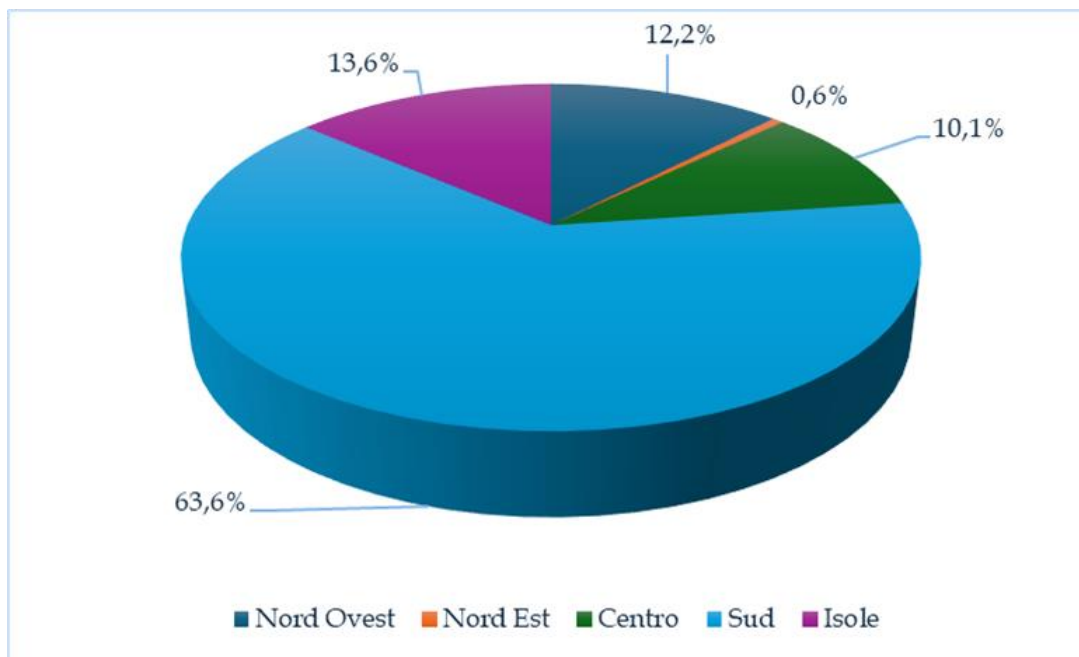
La diminuzione della consistenza del fondo, risente oltre che della restituzione delle rate annuali dell'anticipazione ricevuta, anche della differente modalità di contabilizzazione introdotta nel 2021 (art. 52, d.l. n. 73/2021)¹³².

Tabella 1/FONDI/COM - Fondo anticipazioni di liquidità biennio 2021-2022

Area geografica	n. enti	Risorse accantonate al 1/1 (a)		Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio (con segno -) (b)		Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio (c)		Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)		Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12 (e) = (a) + (b) + (c) + (d)	
		2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Nord-Ovest	142	722.301	706.580	-6.717	-3.608	6.495	4.547	-13.875	-22.601	708.204	684.918
Nord-Est	30	31.187	33.526	-12.081	-1.105	5.083	824	9.337	-298	33.526	32.947
Centro	318	625.911	604.669	-175.552	-46.402	164.680	14.751	-8.959	-7.565	606.074	565.453
Sud	893	3.831.158	3.718.029	-750.562	-69.423	693.821	49.125	-50.551	-124.382	3.723.866	3.573.348
Isole	192	777.285	777.725	-43.801	-47.601	47.644	30.535	-11.233	5.359	769.895	766.018
Totale	1575	5.987.842	5.840.528	-988.714	-168.141	917.723	99.783	-75.280	-149.487	5.841.566	5.622.684

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Grafico 3/FONDI/COM - Fondo anticipazioni di liquidità biennio 2021-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

¹³² Cfr. Par.4.2 - I risultati aggregati nel biennio 2021-2022.

Fondo rischi da contenzioso

Per coprire passività potenziali l'art. 167 del d.lgs. n. 267/2000, prevede che possono venire stanziare risorse nella missione "Fondi e accantonamenti" del programma "Altri fondi", senza impegnarle o pagarle; tali somme confluiscono nel risultato di amministrazione.

La costituzione del Fondo rischi da contenzioso¹³³ è essenziale per mantenere l'equilibrio del bilancio e presuppone la presenza di controversie giudiziali con alte probabilità di soccombenza o sentenze non definitive di condanna. Questo fondo garantisce che gli enti, accantonando risorse per eventuali oneri, coprano il rischio derivante da un esito sfavorevole del contenzioso¹³⁴ andando a incrementare il risultato di amministrazione come quota vincolata al 31 dicembre.

Nel caso in cui sia stata già impegnata l'obbligazione oggetto di controversia, l'accantonamento coprirà il rischio delle maggiori spese legate al contenzioso. La coerenza degli accantonamenti è verificata dall'Organo di revisione, che attesta la congruità per proteggere il risultato di amministrazione¹³⁵. Questa verifica richiede una valutazione dettagliata del contenzioso, basata su specifiche situazioni ed esperienze passate¹³⁶.

Gli enti devono annualmente classificare le passività potenziali distinguendole tra debiti certi, passività probabili, possibili e da evento remoto, con indici di rischio variabili. Un debito certo ha un rischio del 100%, mentre una passività probabile ha un rischio del 51%, e una possibile tra il 10% e il 49%¹³⁷. Non è previsto accantonamento per passività da evento remoto. Il rispetto di questi principi è utile per preservare l'equilibrio di bilancio.

Analizzando la dotazione complessiva del Fondo rischi dei Comuni, si è osservato, nel biennio, un incremento del 10% delle risorse accantonate, con variazioni geografiche significative: aumento del 30,6% nel Nord-Ovest, del 20,4% nelle Isole, e una riduzione del 6% nei Comuni del Centro. Il Sud ha contribuito maggiormente al volume complessivo, accantonando risorse per circa 1,2 mld di euro, che pesano sul dato nazionale per circa il 42%, mentre il rischio di controversie giudiziarie sembra più basso nel Nord-Est, dove per 1.022 enti, si registra un'incidenza, rispetto al valore complessivo delle risorse accantonate nel Paese, al di sotto del 10%.

¹³³ La costituzione e la quantificazione del Fondo rischi da contenzioso, come fondo spese e rischi, che accoglie accantonamenti per passività potenziali rappresenta, nell'ambito delle verifiche sul risultato di amministrazione, «parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci» (Corte cost. sent. n. 18/2019).

¹³⁴ Sul punto si rinvia al capitolo 15 - I debiti fuori bilancio.

¹³⁵ Cfr. lett. h) del par. 5.2. dell'all. 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011.

¹³⁶ Cfr. Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol-Sede di Trento, deliberazione n. 57/2019/PRS: «La valutazione della passività potenziale deve, pertanto, essere sorretta dalle conoscenze delle specifiche situazioni, dall'esperienza del passato e da ogni altro elemento utile e deve essere effettuata nel rispetto dei postulati del bilancio ed in modo particolare quelli di imparzialità e verificabilità».

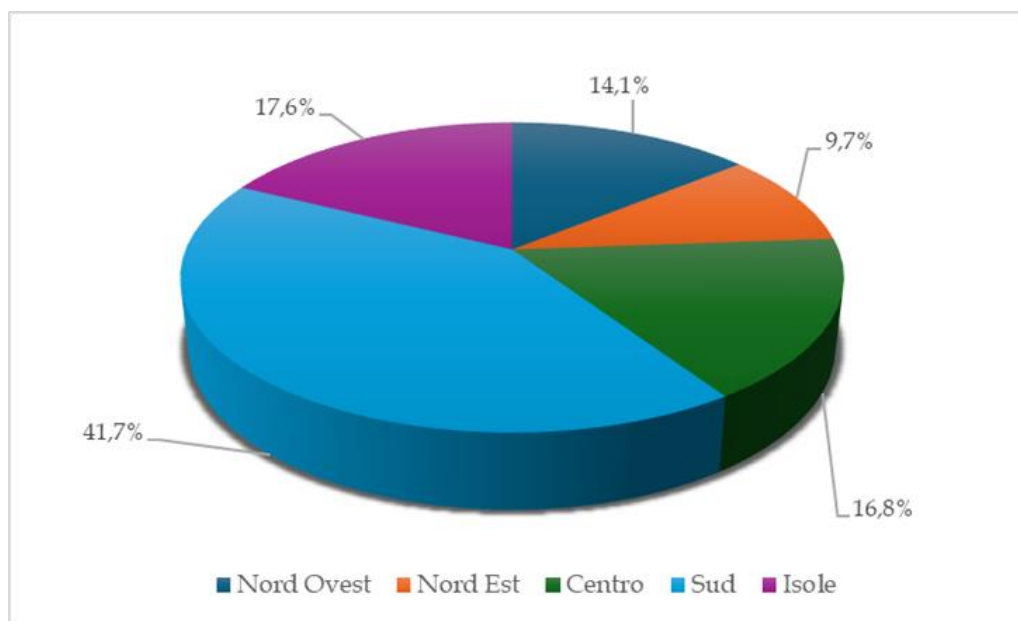
¹³⁷ Cfr. al riguardo, documento OIC n. 31 e la definizione dello IAS 37, in base al quale «l'evento è probabile quando si ritiene sia più verosimile che il fatto si verifichi piuttosto che il contrario» e documento OIC n. 31 e la definizione dello IAS 37.

**Tabella 2/FONDI/COM - Analisi per aree geografiche del Fondo rischi contenzioso
Andamento 2021-2022**

Area geografica	n. enti	Risorse accantonate al 1/1 (a)		Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio (con segno -) (b)		Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio (c)		Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)		Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12 (e) = (a) + (b) + (c) + (d)	
		2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Nord-Ovest	1446	264.115	334.729	-15.869	-28.033	13.903	13.412	68.688	111.914	330.837	432.021
Nord-Est	1022	231.751	294.234	-13.729	-24.521	12.799	13.456	40.190	14.323	271.011	297.492
Centro	770	435.094	509.385	-185.111	-177.517	129.993	190.159	166.622	-7.475	546.599	514.552
Sud	1539	902.227	1.192.151	-124.119	-138.287	82.959	60.110	326.833	163.369	1.187.901	1.277.344
Isole	529	344.272	449.624	-19.206	-31.815	21.617	18.371	102.059	103.958	448.742	540.138
Totale	5306	2.177.460	2.780.123	-358.034	-400.173	261.271	295.509	704.393	386.088	2.785.090	3.061.547

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Grafico 4/FONDI/COM - Analisi per aree geografiche del Fondo rischi contenzioso - Andamento 2021-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Fondo crediti di dubbia esigibilità

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) è posto a presidio agli equilibri di bilancio e la sua dotazione contribuisce alla salvaguardia della sana gestione finanziaria dell'ente¹³⁸ e ne denota la capacità di riscossione, in ragione della correlazione inversa con le difficoltà di incassare le entrate accertate ed esigibili.

¹³⁸ Cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione del 30 novembre 2015, n. 32/2015/INPR.

La dotazione del fondo, determinata attraverso l'accantonamento di quote di entrate accertate di dubbia esigibilità che potrebbero, altrimenti, alimentare spese esigibili, deve essere stanziata in sede di bilancio di previsione¹³⁹ e nel corso della gestione, ove il livello degli stanziamenti e degli accertamenti individua la rimodulazione degli accantonamenti attesi, mediante variazione di bilancio (almeno in sede di assestamento).

Nel progetto di rendiconto viene verificata la congruità della parte accantonata nel risultato di amministrazione, facendo riferimento all'importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza, sia degli esercizi precedenti.

La corretta determinazione dei relativi accantonamenti¹⁴⁰ consente di ridurre il rischio di sottostima del fondo stesso che renderebbe "disponibile" un risultato di amministrazione maggiore rispetto a quello corrispondente all'effettiva situazione finanziaria dell'ente.

Alla luce di tali premesse, per completare l'esame già effettuato in sede di analisi del risultato d'amministrazione¹⁴¹, circa l'incidenza del fondo rispetto al totale delle risorse accantonate, viene esaminato l'ammontare degli accantonamenti e dei residui attivi iscritti in bilancio nel biennio 2021-2022.

La loro consistenza trova riscontro nei dati compendati nell'allegato C al rendiconto e il confronto con i dati desumibili dalla Missione 20 - Programma 02, come attestati nel prospetto Gestione delle spese (nel quale trova evidenza contabile l'accantonamento effettuato in occasione della predisposizione del bilancio di previsione), consente ulteriori spunti d'analisi.

L'esame dei dati a livello aggregato (cfr. tab. 3 e 4/FONDI/COM) evidenzia una tendenziale congruenza tra il valore del Fondo crediti e l'importo minimo previsto, con accantonamenti complessivamente superiori di circa il 2,4%, rispetto alla soglia minima prevista sulla base dei residui conservati a fine anno. La percentuale più elevata di scostamento tra le due grandezze si registra nei Comuni dell'Umbria i cui accantonamenti superano il limite di riferimento per circa il 14,5% nel 2021 e per il 13% nel 2022.

Il rapporto tra la quota accantonata a livello nazionale e il totale dei residui iscritti nell'allegato C si attesta intorno al 45%, riducendosi complessivamente di circa un punto percentuale nel biennio. Superano il dato medio, in entrambi gli esercizi osservati, i Comuni del Lazio, Toscana, Sicilia, Campania e Sardegna.

In valori assoluti la consistenza del fondo risulta più elevata nel Lazio (poco meno di 7 mld di euro nel 2021; circa 7,7 mld nel 2022), seguita da Campania (circa 5,3 mld di euro, nel 2021; 5,5, mld nel 2022), Sicilia (3,7 mld nel 2021; circa 3,8 mld nel 2022) e Lombardia (3,5 mld nel 2021; 3,2 mld nel 2022). I valori

¹³⁹ Ai sensi dell'art. 167 del d.lgs. n. 267/2000 che ne rinvia la determinazione alle modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione.

¹⁴⁰ Cfr. da ultimo Sezione regionale di controllo per la Lombardia del 12 marzo 2024, n. 65/2024/PRSE.

¹⁴¹ Cfr. Paragrafo 5.3 - Le risorse accantonate e le risorse destinate agli investimenti.

degli accantonamenti sono in relazione diretta con gli importi più elevati di residui attivi conservati al 31 dicembre di ciascun anno.

Tabella 3/FONDI/COM - Analisi per aree geografiche del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) al 31 dicembre 2021

Regione/P.A.	Residui attivi di competenza	Residui attivi da esercizi precedenti	Totale residui attivi	Importo minimo FCDE	FCDE	Missione 20 Programma 2	Acc.to al FCDE %
	(a)	(b)	(c)=(a)+(b)	(d)	(e)		(f)=(e)/(c)%
Valle d'Aosta	55.628	55.716	111.344	34.431	34.836	7.431	31,3
Piemonte	1.294.003	1.758.940	3.052.943	1.367.026	1.392.570	256.231	45,6
Lombardia	2.940.615	4.251.779	7.192.394	3.290.156	3.528.150	623.696	49,1
Liguria	764.365	1.005.643	1.770.008	667.709	690.190	135.252	39,0
P.A di Trento	305.047	157.428	462.476	36.201	36.772	7.011	8,0
P.A. di Bolzano	406.020	336.501	742.520	54.013	57.802	13.204	7,8
Veneto	1.212.007	1.279.678	2.491.684	793.752	847.472	173.001	34,0
Friuli-Venezia Giulia	196.736	247.943	444.679	183.440	190.410	42.890	42,8
Emilia-Romagna	1.132.183	1.314.074	2.446.257	882.829	969.812	201.898	39,6
Toscana	1.163.804	2.097.825	3.261.628	1.649.424	1.720.380	320.024	52,7
Umbria	295.287	642.688	937.975	380.749	436.104	70.248	46,5
Marche	615.450	767.504	1.382.955	425.241	445.515	97.091	32,2
Lazio	3.159.381	9.985.260	13.144.641	6.930.785	6.992.979	722.738	53,2
Abruzzo	628.702	941.184	1.569.886	391.734	398.093	91.181	25,4
Molise	164.376	236.932	401.309	119.011	129.208	27.606	32,2
Campania	2.911.991	8.739.308	11.651.300	5.320.153	5.323.731	869.624	45,7
Puglia	1.360.402	2.897.382	4.257.784	1.848.127	1.880.430	345.503	44,2
Basilicata	206.493	360.812	567.305	135.449	151.350	28.028	26,7
Calabria	1.210.040	3.008.720	4.218.760	1.703.582	1.701.607	294.275	40,3
Sicilia	2.499.422	4.670.302	7.169.724	3.676.062	3.686.422	649.140	51,4
Sardegna	591.168	1.292.885	1.884.053	898.221	922.219	162.588	48,9
Totale	23.113.119	46.048.505	69.161.624	30.788.095	31.536.053	5.138.655	45,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Tabella 4/FONDI/COM - Analisi per aree geografiche del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) al 31 dicembre 2022

Regione/P.A.	Residui attivi di competenza	Residui attivi da esercizi precedenti	Totale residui attivi	Importo minimo FCDE	FCDE	Missione 20 Programma 2	Acc.to al FCDE %
	(a)	(b)	(c)=(a)+(b)	(d)	(e)		(f)=(e)/(c)%
Valle d'Aosta	80.436	51.040	131.477	34.035	34.475	8.791	26,2
Piemonte	1.384.576	1.857.417	3.241.993	1.254.136	1.394.633	268.842	43,0
Lombardia	3.198.138	4.230.218	7.428.356	3.170.981	3.383.866	709.792	45,6
Liguria	677.640	1.181.395	1.859.035	682.038	698.498	152.766	37,6
P.A di Trento	335.424	186.033	521.456	35.427	36.011	7.078	6,9
P.A. di Bolzano	398.971	399.420	798.391	59.235	62.604	13.984	7,8
Veneto	1.333.123	1.465.191	2.798.314	869.200	938.180	194.115	33,5
Friuli-Venezia Giulia	208.331	256.017	464.348	184.818	198.151	45.726	42,7
Emilia-Romagna	1.151.094	1.424.087	2.575.182	935.868	1.007.746	211.387	39,1
Toscana	1.371.149	2.222.244	3.593.393	1.831.233	1.895.919	367.613	52,8
Umbria	329.478	629.007	958.485	347.903	400.194	74.800	41,8
Marche	707.792	876.127	1.583.919	425.263	439.497	104.195	27,7
Lazio	3.113.918	10.870.497	13.984.415	7.716.398	7.743.123	854.116	55,4
Abruzzo	701.335	1.073.588	1.774.924	395.875	399.126	100.590	22,5
Molise	180.003	287.309	467.311	125.295	134.513	29.204	28,8
Campania	3.011.057	8.973.233	11.984.290	5.544.769	5.499.598	835.114	45,9
Puglia	1.587.578	3.065.471	4.653.049	1.923.033	1.963.950	365.078	42,2
Basilicata	251.366	411.796	663.162	163.596	171.649	31.065	25,9
Calabria	1.344.494	3.364.056	4.708.550	1.820.179	1.834.989	322.916	39,0
Sicilia	2.722.411	4.961.300	7.683.711	3.764.276	3.780.981	802.826	49,2
Sardegna	664.780	1.374.295	2.039.075	912.323	936.051	161.388	45,9
Totale	24.753.096	49.159.740	73.912.836	32.195.879	32.953.756	5.661.386	44,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Nel biennio, il dato complessivo mostra un *trend* in crescita dei residui attivi totali, pari a circa il 6,9%¹⁴², mentre risultano più dinamici alcuni andamenti su base regionale, che oscillano tra il 3% dei Comuni dell'Umbria, Campania e Lombardia e il 18% della Valle d'Aosta, nei quali il livello complessivo dei residui conservati non è di particolare rilievo, incidendo in misura ridotta sul volume complessivo dei residui.

L'incremento tendenziale, in parte riconducibile ai residui attivi in conto capitale¹⁴³ si spiega con la connaturata minore capacità di riscossione delle entrate per investimenti rispetto a quelle correnti e sembra coerente con l'attuale contesto di riferimento.

Non molto distante dal volume dei crediti non riscossi, sia nel 2021, che nel 2022¹⁴⁴, la consistenza delle entrate di dubbia e difficile esazione inserite a base dal calcolo del FCDE. Al riguardo, si ricorda che, al

¹⁴² Per una disamina del quadro dell'evoluzione dei residui attivi e della loro composizione si rinvia al paragrafo 2.3.1 *I residui attivi di parte corrente* e 2.5.1 *I residui attivi di parte capitale*.

¹⁴³ Si rinvia al paragrafo 2.5.1 "I residui attivi di parte capitale".

¹⁴⁴ Si rinvia ai paragrafi 2.3.1. e 2.5.1

di là delle entrate escluse per legge, l'ente può motivatamente decidere di tenere fuori quelle entrate ritenute non a rischio.

L'incremento degli stanziamenti di bilancio (Missione 20, Programma 2) si attesta a livello nazionale intorno al 10%, con andamenti diversi e incrementi molto più rilevanti in Sicilia (+23,7%), in Valle d'Aosta (+18,3%) e nel Lazio (+18,2%).

Ulteriori considerazioni, circa le variabili che influiscono sulla determinazione delle somme accantonate al fondo, riguardano il grado di riscossione degli accertamenti e la capacità di riscossione dei residui. La massa complessiva dei residui attivi determina la consistenza del fondo; tuttavia, alcune tipologie di entrata sono per loro natura più esposte al rischio di mancata esazione.

Nel capitolo delle entrate, a cui si rinvia, è stato evidenziato come per il Titolo 1, nel biennio 2021-2022, gli incassi coprono mediamente il 75% dell'accertato di competenza, mentre i relativi residui, sono mediamente riscossi in circa quattro anni. Le percentuali di riscossione risultano più basse per le entrate del Titolo 3, con un valore medio di circa il 65% dell'accertato e un tasso medio di smaltimento dei residui di circa il 16% annuo.

Assumono rilievo significativo le grandezze riferite alle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa e a quelle extratributarie. Per ogni territorio regionale è illustrato il peso dei residui del Titolo 1 e 3 sul complesso dei residui di riferimento, che oscilla tra il 24% della Provincia autonoma di Trento e il 79% del Friuli-Venezia Giulia nel 2021 e tra il 23% della Provincia autonoma di Bolzano e il 79% sempre del Friuli-Venezia Giulia, nel 2022. La diminuzione del Fondo dovrebbe collegarsi a un miglioramento della velocità di riscossione e a una riduzione dei residui; tuttavia, l'analisi riferita alle entrate del Titolo 1 e 3 non sempre restituisce tale condizione, che trova conferma per gli enti delle Regioni Lombardia, Umbria e Marche. In questi si osserva un incremento della velocità di riscossione, accompagnato da una riduzione dei residui attivi che comportano la riduzione della consistenza del fondo.

Tabella 5/FONDI/COM - Analisi per aree geografiche dell'andamento di indicatori di incidenza e variazione velocità di riscossione, variazioni residui e FCDE, Titolo 1 e 3 - biennio 2021-2022

Regioni	Incidenza residui Titolo 1 e 3 su totale residui 2021 %	Incidenza residui Titolo 1 e 3 su totale residui 2022 %	Variazione velocità di riscossione Titolo 1 e 3 %	Variazione Residui attivi Titoli 1 e 3 %	Variazione FCDE %
Valle d'Aosta	64	56	-2,7	3,7	-1,0
Piemonte	68	64	0,3	0,3	0,1
Lombardia	71	67	0,4	-2,9	-4,1
Liguria	57	54	1,9	-0,5	1,2
Provincia autonoma di Trento	24	35	-0,5	3,3	8,3
Provincia autonoma di Bolzano	36	23	-0,7	9,0	-2,1
Veneto	62	58	0,5	6,3	10,7
Friuli-Venezia Giulia	79	79	-1,5	3,9	4,1
Emilia-Romagna	63	60	2,9	1,0	3,9
Toscana	76	73	-1,3	5,1	10,2
Umbria	65	59	0,6	-6,5	-8,2
Marche	51	44	2,8	-2,5	-1,4
Lazio	78	76	3,5	4,6	10,7
Abruzzo	44	39	1,3	0,1	0,3
Molise	49	43	-3,9	3,5	4,1
Campania	64	63	6,8	0,7	3,3
Puglia	62	57	2,7	-0,3	4,4
Basilicata	47	42	1,9	4,2	13,4
Calabria	64	60	8,4	4,6	7,8
Sicilia	71	68	7,0	1,5	2,6
Sardegna	66	61	4,7	-0,5	1,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Fondo perdite società partecipate

L'art. 21 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Tusp) introduce¹⁴⁵ un meccanismo per evitare che le perdite delle società partecipate non immediatamente ripianate influenzino negativamente l'equilibrio di bilancio dell'ente partecipante. Gli enti devono accantonare in un "fondo vincolato" un importo pari al risultato negativo non ripianato, proporzionalmente alla loro quota di partecipazione¹⁴⁶. L'accantonamento è basato sul risultato negativo dell'ultimo esercizio della società e sulle perdite pregresse non ancora ripianate.

Questo meccanismo¹⁴⁷ ha una funzione prudenziale¹⁴⁸ e obbligatoria, collegando le perdite delle società partecipate alla riduzione della capacità di spesa delle amministrazioni controllanti. L'obiettivo è proteggere gli equilibri finanziari degli enti locali e garantire la gestione sana delle partecipate.

¹⁴⁵ Previsione in realtà originariamente contemplata dall' art. 1, co. 551, della l. 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014).

¹⁴⁶ Cfr. Corte dei conti, Sez. reg. contr. Liguria, 21 dicembre 2020, n. 114/2020/PRSP e 12 ottobre 2018, n. 127/2018/PAR).

¹⁴⁷ Sul tema si rinvia alla deliberazione n. 10/SEZAUT/2024/FRG, par. 4.5.2 - L'accantonamento al fondo perdite società partecipate.

¹⁴⁸ L'istituto che assume una funzione prudenziale (C. conti, Sez. reg. contr. Basilicata, 29 aprile 2021, n. 31/2021/PRSP) è di carattere "obbligatorio" (C. conti, Sez. reg. contr. Basilicata, 16 giugno 2021, n. 53/2021/PRSP) perché prevede l'obbligo di costituzione di uno specifico fondo.

L'obbligo di accantonamento è esteso a tutte le società partecipate, indipendentemente dall'inclusione nell'elenco Istat. Lo svincolo dell'accantonamento avviene solo se l'ente ripiana le perdite, dismette la partecipazione o la società entra in liquidazione.

Durante il periodo emergenziale causato dalla pandemia COVID-19¹⁴⁹, l'esercizio 2020 non è stato considerato per il calcolo dell'obbligo di accantonamento, ma le perdite del 2020 non ripianate entro il 2021, dovevano essere accantonate nel bilancio 2022 per garantire una rappresentazione corretta e trasparente della situazione finanziaria dell'ente.

Nel biennio analizzato, si è registrato un incremento del 9,5% negli accantonamenti per perdite delle società partecipate, con variazioni regionali significative. L'incremento maggiore si è verificato al Sud (29,4%), seguito dal Centro (11,9%), mentre le Isole hanno registrato una diminuzione (-7,3%). Gli enti del Centro-Italia hanno accantonato il 47% delle risorse totali.

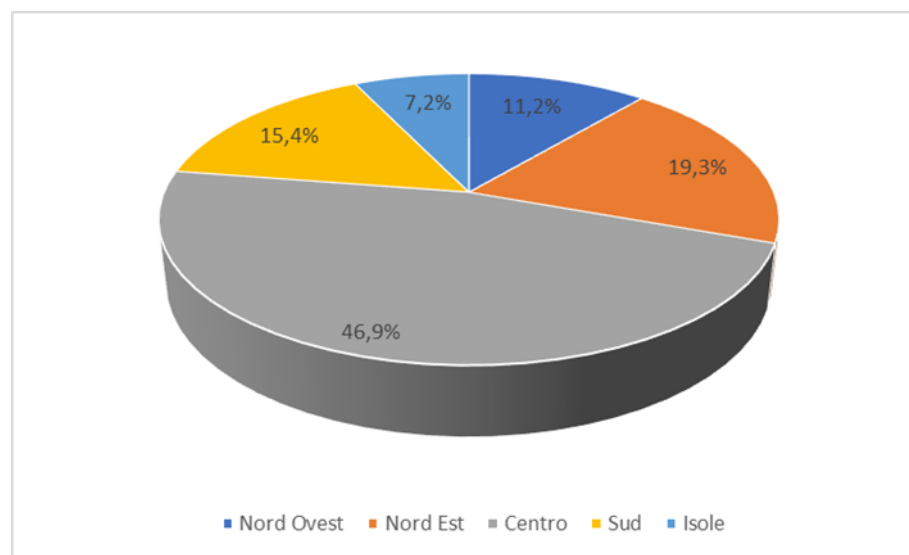
¹⁴⁹ Nel periodo emergenziale, le previsioni dell'art. 10 ("Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici") della l. 29 luglio 2021, n. 108, di conversione del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 ("Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" - c.d. Decreto Semplificazioni bis), hanno contemplato una norma di favore volta a far sì che "In considerazione degli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, l'esercizio 2020 non si computa nel calcolo del triennio ai fini dell'applicazione dell'art. 14, co. 5, né ai fini dell'applicazione dell'articolo 21 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175" (co. 6-bis). La giurisprudenza contabile ha ritenuto che «Il mancato accantonamento nel bilancio finanziario dell'ente non esclude l'evidenziazione della perdita 2020 nel bilancio consolidato, redatto in contabilità economico-patrimoniale ai sensi dell'art. 11-bis e dell'allegato 4/4 del d.lgs. 118/2011, disposizioni non espressamente derogate dal citato art. 10, comma 6-bis, in modo da rappresentare in maniera corretta, trasparente e armonica la situazione patrimoniale tanto dell'ente partecipante che dell'ente partecipato»; le perdite relative all'esercizio 2020, «se non ancora ripianate al termine dell'esercizio 2021, dovranno comunque concorrere alla costituzione del relativo accantonamento, nel bilancio dell'ente locale, in sede di rendicontazione dell'esercizio 2022. Ciò in quanto la norma di cui al d.l. n. 77/2021, in ragione degli eccezionali eventi pandemici, comportanti ab externo effetti depressivi della gestione delle partecipate e conseguenti perdite di esercizio, ha chiara portata derogatoria di una regola generale - quella del T.U.SP. - la cui ratio va rinvenuta nell'esigenza di una corretta e veritiera rappresentazione della situazione finanziaria dell'ente (come sintetizzabile dal risultato di amministrazione) la cui esposizione nei confronti del soggetto partecipato può manifestarsi, in caso di mancato ripiano, attraverso la necessità della ricapitalizzazione o comunque della razionalizzazione della società partecipata, non escludendo la sua dismissione (art. 20 T.U.S.P.). Diversamente opinando, verrebbe obliterato l'effetto di trascinarsi del 2020 sugli esercizi successivi, venendosi a determinare un non consentito effetto "manipolativo" del risultato di amministrazione dell'ente partecipante per gli anni successivi al 2021» (deliberazione Sezione Emilia - Romagna n. 112/2022/PRSE del 15 settembre 2022).

Tabella 6/FONDI/COM - Analisi per aree geografiche del Fondo perdite società partecipate - Andamento 2021-2022

Area geografica	n. enti	Risorse accantonate al 1/1 (a)		Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio (con segno -) (b)		Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio (c)		Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)		Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12 (e) = (a) + (b) + (c) + (d)	
		2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Nord-Ovest	541	27.524	27.330	-3.427	-605	3.148	2.416	97	-888	27.342	28.253
Nord-Est	345	51.986	47.905	-1.884	-1.002	2.602	2.006	-4.805	-45	47.898	48.865
Centro	313	87.185	103.251	-5.145	-21.066	1.789	2.533	22.071	33.799	105.900	118.517
Sud	464	34.409	27.905	-5.531	-1.012	3.212	4.287	-2.062	7.661	30.028	38.841
Isole	159	47.615	20.266	-267	-381	611	912	-28.410	-2.675	19.549	18.122
Totale complessivo	1822	248.719	226.657	-16.254	-24.066	11.362	12.154	-13.109	37.853	230.718	252.597

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Grafico 5/FONDI/COM - Incidenza risorse accantonate nel risultato di amministrazione 2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Fondo di garanzia dei debiti commerciali

L'analisi dei fondi di cui all'allegato A1) al Risultato di Amministrazione si conclude con un focus sul Fondo di garanzia dei debiti commerciali (FGDC) e sulla tempestività dei pagamenti dei Comuni.

Ai fini dell'applicazione delle misure di garanzia introdotte con la l. 145/2018, art. 1, cc. 862 e 864, che prevedono l'obbligo di accantonamento al Fondo di garanzia per i debiti commerciali (FGDC), devono essere considerati gli indicatori di ritardo annuale dei pagamenti (IRT)¹⁵⁰ e di riduzione del debito pregresso¹⁵¹ (art. 1, co. 859 e ss.), entrambi calcolati tramite la piattaforma per il pagamento dei crediti commerciali (PCC).

Il comma 2 dell'articolo 9 del d.l. n. 152/2021 ha reso più incisiva la disciplina delle misure per il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni. In particolare, limitatamente agli esercizi 2022 e 2023 l'indicatore di riduzione del debito pregresso può essere calcolato sulla base dei dati contabili, previa duplice comunicazione alla piattaforma dei crediti commerciali (PCC) dell'ammontare dello *stock* dei debiti residui scaduti e non pagati relativamente ai due esercizi precedenti¹⁵².

A decorrere dal bilancio di previsione 2023-2025 e dal rendiconto 2022, per gli enti territoriali e loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria, è stata inserita un'apposita voce dedicata al FGDC nell'elenco delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione (allegato a/1)¹⁵³.

Dall'analisi dei dati di rendiconto per l'esercizio 2022 è possibile trarne alcune considerazioni.

Dai riscontri effettuati sull'insieme di Comuni considerato, risulta che solamente 1.281 hanno accantonato risorse nel risultato di amministrazione per il FGDC, per un importo totale a fine esercizio di circa 131 mln; dei quali il 65% si concentra nelle Aree del Sud, il 16% nelle aree del Centro e il 13% nelle Isole.

¹⁵⁰ L'IRT è un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti, calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente, non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, come fissati dall'art. 4 del d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231. È calcolato come la media dei ritardi di pagamento ponderata in base all'importo delle fatture e considera le fatture scadute nell'anno e le fatture non scadute e pagate nell'anno.

¹⁵¹ Indicatore di riduzione del debito pregresso: si applicano le misure se il debito commerciale residuo scaduto alla fine dell'esercizio precedente non si sia ridotto almeno del 10% rispetto a quello del secondo esercizio precedente. Le misure non si applicano se il debito commerciale residuo scaduto, rilevato alla fine dell'esercizio precedente, non è superiore al 5% del totale delle fatture ricevute nel medesimo esercizio; indicatore di ritardo annuale dei pagamenti: si applicano le misure se l'amministrazione rispetta la condizione di cui alla lett. a), ma presenta un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, come fissati dal d.lgs. n. 231/2002.

¹⁵² Nel 2022 i Comuni che hanno rilevato uno scostamento fra i valori desunti dalla PCC e quelli risultanti dalla propria contabilità, hanno potuto scegliere se recepire il valore dell'indicatore restituito dalla PCC o se calcolare l'indicatore sulla base dei valori di *stock* rilevati localmente.

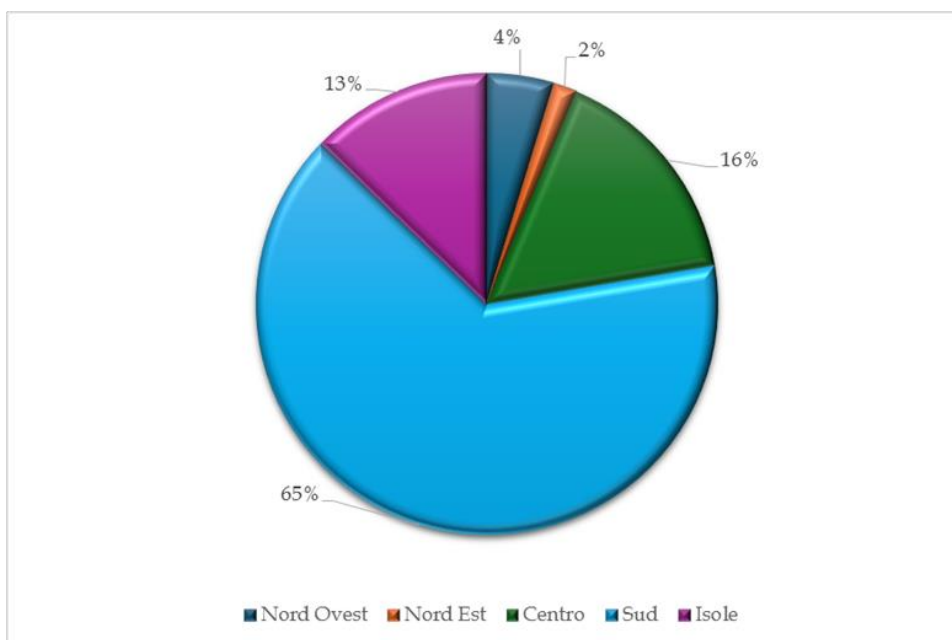
¹⁵³ In essa viene riportato l'andamento di tale accantonamento dal 1° gennaio e al 31 dicembre dell'esercizio.

Tabella 7/FONDI/COM - Fondo garanzia per i debiti commerciali (FGDC) - Esercizio 2023

Area geografica	N. enti	Risorse accantonate al 1/1/2022 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2022 (con segno -) (b)	Risorse accantonate stanziante nella spesa del bilancio dell'esercizio 2022 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2022 (e) = (a) + (b) + (c) + (d)
Nord-Ovest	309	2.326	-120	4.046	-143	6.108
Nord-Est	75	1.164	-4	1.358	-309	2.208
Centro	173	6.835	-179	12.523	1.830	21.009
Sud	598	23.035	-626	47.511	15.435	85.356
Isole	126	4.072	-467	9.174	3.991	16.770
Totale	1.281	37.430	-1.396	74.613	20.804	131.451

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Grafico 6/FONDI/COM - Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Il Fondo di garanzia debiti commerciali accantonato nel risultato di amministrazione è liberato nell'esercizio successivo a quello in cui sono rispettate le condizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 859 della legge 145 del 2018. Pertanto, la quota confluita nel risultato di amministrazione 2022 avrebbe potuto essere liberata, nel corso del 2023, previo rispetto dei tempi di pagamento e della riduzione dello stock del debito commerciale¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Sezione regionale di controllo dell'Abruzzo - Deliberazione n. 44/2023: tale previsione «è motivata dalla circostanza che solo a fine anno, con la chiusura dell'esercizio, l'ente dispone di dati certi e definitivi per il calcolo dell'indicatore di ritardo annuale di pagamento relativo alle fatture scadute nell'anno».

Sarà, quindi, possibile, solo nel successivo esercizio, verificare la capacità degli enti di ridurre i tempi di pagamento dei debiti commerciali attraverso il confronto dei dati risultanti dai Rendiconti 2023 dove è attesa una riduzione della consistenza del relativo accantonamento.

La corretta alimentazione della PCC¹⁵⁵, rappresenta lo strumento di monitoraggio e la fonte informativa per l'applicazione delle norme sulla riduzione dei tempi di pagamento e, se previste, delle sanzioni correlate. Il monitoraggio periodico dei tempi di pagamento costituisce la base informativa delle comunicazioni che l'Italia fornisce alla Commissione europea nell'ambito della procedura d'infrazione UE n. 2014/2143¹⁵⁶, nonché, per asseverare il conseguimento degli obiettivi di *performance* (*milestones* e *target*) della Riforma 1.11 - "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie" che l'Italia si è impegnata a realizzare nell'ambito del PNRR.

La corretta alimentazione della PCC impone l'ottimizzazione delle procedure d'integrazione dei sistemi informatici locali con la piattaforma SIOPE+ e la comunicazione tempestiva dei pagamenti e degli importi di fatture da considerare sospesi o non liquidabili, nonché la corretta definizione della scadenza delle fatture. L'esecuzione puntuale delle suddette prescrizioni è condizione imprescindibile per l'elaborazione di indicatori attendibili per la valutazione delle dinamiche dei tempi di pagamento e dello *stock* di debito commerciale pregresso.

Ai fini del monitoraggio e della verifica del raggiungimento degli obiettivi della Riforma 1.11, anche al livello dei singoli comparti, rilevano l'indicatore del tempo medio di pagamento (TMP) congiuntamente a quello del tempo medio di ritardo (TMR).

Il primo indicatore considera le fatture emesse nel periodo di riferimento e fino ai pagamenti effettuati nella data di osservazione del fenomeno. Consente, pertanto, di rilevare la situazione corrente dei tempi di pagamento dell'ente, non essendo influenzato dal pagamento di fatture ricevute in periodi antecedenti a quelli oggetto dell'analisi, ed è utilizzato per le analisi statistiche sull'andamento dei tempi medi di pagamento¹⁵⁷.

Va considerato, altresì, che il calcolo tiene conto della media ponderata con gli importi delle fatture pagate e dei tempi di ritardo, purché essi non risultino inferiori, per il 2023, alla media semplice di oltre 20 giorni e, di 15 giorni per il 2024¹⁵⁸. In caso contrario, per monitorare il conseguimento del *target*

¹⁵⁵ Come ampiamente esposto nel corso della precedente Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali (Deliberazione n. 12/SEZAUT/2023/FRG, Par. 2.5) negli ultimi anni il legislatore è intervenuto, ripetutamente, per favorire l'abbattimento dello *stock* di debito pregresso e accelerare il processo di riduzione dei tempi di pagamento, anche attraverso il rafforzamento delle procedure di monitoraggio e l'introduzione di misure di garanzia.

¹⁵⁶ Attuazione della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

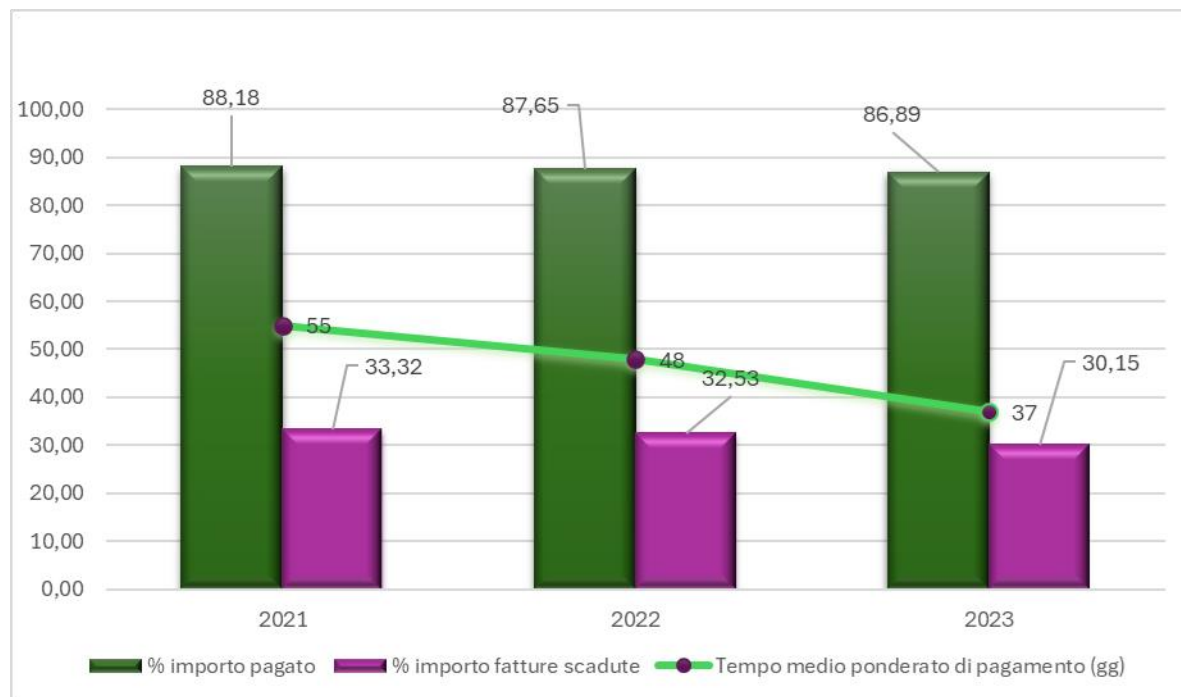
¹⁵⁷ Ad es. il tempo medio di pagamento dell'anno 2024 sarà calcolato a valere di tutti i pagamenti effettuati delle fatture ricevute nell'anno 2024, scadute e non scadute, considerando, i pagamenti effettuati entro il 31 marzo 2025. (I Quaderni dell'Anci - RISPETTO DEI TEMPI DI PAGAMENTO: INTERVENTI ORGANIZZATIVI E MODALITÀ DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE.)

¹⁵⁸ La soglia si eleva per gli enti del servizio sanitario nazionale a 30 e 20 giorni, rispettivamente per il 2023 e 2024.

prefissato viene utilizzata la media semplice¹⁵⁹. Le descritte modalità di calcolo possono indurre a dare priorità al pagamento delle fatture di importo più elevato.

Analizzando i dati presenti nel cruscotto “Fatture e pagamenti della PA” è possibile constatare una riduzione, costante, dell’indicatore del tempo medio ponderato di pagamento (TMP), che passa da 55 a 37 giorni, nel triennio osservato.

Grafico 7/FONDI/COM - Indicatore tempo medio ponderato di pagamento (TMP) - Andamento nel triennio 2021-2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Cruscotto Bdap - PCC

Nel 2023, la percentuale di fatture pagate (86,9%) si riduce rispetto a quella degli esercizi precedenti (88,2% nel 2021 e 87,7% nel 2022). Analogamente decresce la percentuale di fatture scadute nel 2023 rispetto al totale dei pagamenti, a fronte, però, di un aumento del loro ammontare in valore assoluto.

¹⁵⁹ Cfr. Circolare RGS n. 1/2024.

Tabella 8/FONDI/COM - Indicatore tempo medio ponderato di pagamento (TMP) - Andamento nel triennio 2021-2023

Indicatori	2021	2022	2023
N. fatture	10.203.670	10.161.497	10.180.931
Importo in fattura	37.412.200.038	40.157.485.654	45.766.225.924
Importo pagato	33.023.634.582	35.235.012.835	39.768.057.995
% importo pagato	88,18	87,65	86,89
Tempo medio ponderato di pagamento (gg)	55	48	37
N. fatture scadute	3.526.013	3.492.799	3.186.645
Importo fatture scadute	12.464.686.759	13.061.933.821	13.796.796.771
% importo fatture scadute	33,32	32,53	30,15

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Cruscotto Bdap - PCC; importi in euro

I *target* della Riforma 1.11 da raggiungere¹⁶⁰, sono fissati dagli *Operational arrangements* in 60 giorni, per l'indicatore del tempo medio di pagamento degli enti del Servizio sanitario nazionale e in 30 giorni per l'indicatore del tempo medio di pagamento dei restanti comparti; mentre il *target* è sempre pari a zero per l'indicatore del tempo medio di ritardo. Gli indicatori devono essere calcolati su un volume di pagamenti pari almeno all'80% dell'ammontare dell'importo dovuto delle fatture ricevute dal complesso delle pubbliche amministrazioni nell'anno 2024, e almeno pari al 95% dell'ammontare dell'importo dovuto delle fatture ricevute nel 2025.

In caso di mancato raggiungimento dei prefissati obiettivi ex art. 4-bis, co. 2, non sarà possibile procedere al pagamento della parte di retribuzione di risultato *ex lege* in misura non inferiore al 30% correlata alla realizzazione degli stessi.

Al riguardo l'analisi dei dati restituisce, per l'esercizio 2023, tempi medi di pagamento, che seppur in miglioramento, si attestano ancora sui 37 giorni, a fronte dei previsti 30 giorni da raggiungere entro il prossimo esercizio. Il volume dei pagamenti, finalizzato, quasi interamente, a estinguere debiti per l'acquisto di servizi (96%), supera, invece, la percentuale minima di quasi sette punti attestandosi sul'87% circa dei pagamenti effettuati.

5.4 Le risorse vincolate

L'analisi dei risultati esposti nel secondo allegato al risultato di amministrazione (Allegato a/2) riguarda l'elenco delle risorse vincolate (vedi tab. n. 10/RIS/COM), che consente di disporre di informazioni dettagliate sui vincoli apposti alle singole poste in entrata. I vincoli, come noto, possono derivare dalla legge, da trasferimenti, da finanziamenti o essere stabiliti dagli enti stessi.

¹⁶⁰ L'art. 4-bis, co. 3, d.l. 24 febbraio 2023 n. 13 prevede che ai fini del monitoraggio e della rendicontazione degli obiettivi della Riforma 1.11, "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie", della Missione 1, componente 1, del PNRR, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze definisce, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, la base di calcolo e le modalità di rappresentazione degli indicatori ivi previsti.

Al 1° gennaio 2022, si rileva che le risorse provenienti dall'esercizio precedente risultavano 10,95 mld (erano 10,7 mld nel 2021); sono poi state applicate al bilancio risorse per 3,98 mld (stabili rispetto al 2021), mentre 11,77 mld sono le entrate vincolate provenienti dalla gestione di competenza, circa il 10% in più rispetto allo scorso esercizio.

Di queste risorse, 7,84 mld sono state impegnati nell'esercizio (-3,3% rispetto allo scorso anno), mentre 2,6 mld sono confluite nel Fondo pluriennale vincolato. Sono stati, altresì, cancellati residui attivi vincolati e residui passivi finanziati da risorse vincolate per un saldo di 329,7 mln, mentre sono stati eliminati 293 mln di impegni finanziati da FPV provenienti dall'esercizio precedente, perché non reimpegnati nell'esercizio in corso. Complessivamente, le risorse vincolate al 31/12 derivanti dalla gestione si incrementano del 20,5% rispetto al 2021, attestandosi sui 5,58 mld, per effetto dell'aumento delle risorse per vincoli derivanti da trasferimenti (+52%).

Nel complesso le risorse vincolate nel risultato di amministrazione crescono dell'8,2% e risultano pari a 12,22 mld, poiché comprensive anche delle risorse iniziali.

Per evitare un peggioramento dell'importo della lettera E), le risorse vincolate finali devono essere considerate al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti; pertanto, operando questa sterilizzazione, la parte vincolata del risultato di amministrazione si attesta complessivamente a 11,96 mld.

Tabella 10/RIS/COM - a/2 Elenco risorse vincolate allegato al Risultato di amministrazione - 2021-2022

Voce classificata	Risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 1/1		Risorse vincolate applicate al bilancio dell'esercizio		Entrate vincolate accertate nell'esercizio		Impegni finanziati da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione		Fpv al 31/12 finanziato da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione		Cancellazione di residui attivi vincolati o eliminazione del vincolo su quote del risultato di amministrazione (+) e cancellazione di residui passivi finanziati da risorse vincolate (-) (gestione dei residui)		Cancellazione nell'esercizio di impegni finanziati dal Fpv dopo l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente non reimpegnati nell'esercizio		Risorse vincolate nel bilancio al 31/12		Risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 31/12		Sc. %
	(a)		(b)		(c)		(d)		(e)		(f)		(g)		(h)=(b)+(c)-(d)-(e)+(g)		(i)=(a)+(c)-(d)-(e)-(f)+(g)		
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	
Totale vincoli derivanti dalla legge (l/1)	3.992.609	3.835.650	1.714.346	1.512.662	2.863.748	2.637.937	2.516.060	2.224.410	423.887	559.960	98.167	110.802	36.033	55.717	1.674.210	1.421.947	3.854.280	3.634.133	-5,7
Totale vincoli derivanti da trasferimenti (l/2)	4.318.212	4.750.663	1.700.590	1.891.574	5.832.124	7.449.557	4.122.935	4.590.926	1.309.513	1.521.908	130.329	144.440	111.750	125.344	2.212.040	3.353.641	4.699.219	6.068.290	29,1
Totale vincoli derivanti da finanziamenti (l/3)	843.651	797.811	344.299	166.663	701.618	611.881	338.210	176.431	465.281	432.444	-6.889	-45.768	51.680	83.942	294.106	253.611	800.347	930.527	16,3
Totale vincoli formalmente attribuiti dall'ente (l/4)	1.159.854	1.180.994	285.520	335.924	684.693	633.150	545.672	425.836	83.995	97.012	50.605	72.740	17.855	19.285	358.401	465.512	1.182.130	1.237.842	4,7
Totale altri vincoli (l/5)	386.668	384.446	74.997	73.329	610.194	433.755	581.141	418.611	18.394	12.926	11.380	47.476	4.925	9.003	90.582	84.550	390.873	348.191	-10,9
Totale risorse vincolate (l=1+1/2+1/3+1/4+1/5)	10.700.995	10.949.565	4.119.751	3.980.152	10.692.377	11.766.280	8.104.018	7.836.213	2.301.069	2.624.250	283.591	329.691	222.243	293.290	4.629.284	5.579.260	10.926.848	12.218.982	11,8
Totale quote accantonate riguardanti le risorse vincolate									(m=m/1+m/2+m/3+m/4+m/5)						71.160	98.096	242.271	262.212	8,2
Totale risorse vincolate al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti									(n=l-m)						4.558.178	5.481.164	10.684.577	11.956.769	11,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

6 IL PATRIMONIO DEI COMUNI

6.1 Premessa

Nell'ambito delle riforme abilitanti previste dal PNRR volte a garantire l'eliminazione delle barriere agli investimenti pubblici e privati, sono rientrate due specifiche misure: la realizzazione di un programma di semplificazione normativa e burocratica e un piano per la promozione della concorrenza, attraverso l'adozione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza.

Di rilievo, per i risvolti che determinerà sulla gestione amministrativa contabile di tutte le pubbliche amministrazioni italiane, è uno dei sotto-interventi derubricato al punto 1.15 (del PNRR) denominato *“Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale Accrual”* che, come riportato nel documento approvato, si pone quale obiettivo, quello di implementare un sistema di contabilità, in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, basato sul principio *Accrual*, in linea con il percorso già delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione di principi e standard contabili nelle pubbliche amministrazioni (IPSAS/EPAS).

Per attuare una riforma così complessa, articolata e diffusa, è stato assegnato¹⁶¹, alla già costituita struttura di *governance* all'interno del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato¹⁶², un ruolo essenziale per la buona riuscita della riforma avente come fine specifico quello di realizzare, indirizzare, monitorare ed eventualmente fornire prassi di dettaglio utili per una corretta adozione delle normative contabili in corso d'introduzione.

Ci si riferisce, in particolare, alla Commissione *“Standard Setter Board”* (SSB) che rappresenta la struttura principale di riferimento del Ministero dell'Economia, per sua natura indipendente, e chiamata a definire il nuovo sistema unico di contabilità economico-patrimoniale per le Pubbliche Amministrazioni.

Il primo documento definitivo approvato dalla *Standard Setter Board* (SSB) della nuova contabilità *“Accrual”*, è stato il *“Quadro Concettuale”* nel quale sono stati definiti i principi da applicare alla statuizione degli standard contabili, nonché gli orientamenti per le altre fonti tecniche (manuali operativi, eventuali linee-guida e simili), riguardanti il sistema contabile economico-patrimoniale o la redazione e la pubblicazione dei documenti finanziari per finalità informative generali delle amministrazioni pubbliche.

¹⁶¹ Comma 14 dell'articolo 9 del d.l. n. 152/2021.

¹⁶² Determina del Ragioniere generale dello Stato n. 35518 del 5 marzo 2020.

Rileva che il documento esprime la sua attenzione esclusivamente alla fase di rendicontazione, definendone i principi in un'ottica economica, patrimoniale e finanziaria per finalità informative generali delle amministrazioni pubbliche, sulla base di un unico corpus di standard contabili nazionali, ispirato agli EPSAS in corso di elaborazione e, in assenza di indicazioni provenienti dagli EPSAS, agli IPSAS.

Considerato che il percorso di riforma non è ancora concluso¹⁶³, per arrivare, entro il 30 giugno 2026, all'adozione della contabilità *Accrual* da parte di almeno il 90% della pubblica amministrazione, sarà indispensabile che oltre la metà degli enti inizino ad utilizzare tale sistema contabile dall'esercizio 2025. L'adozione della nuova contabilità economico patrimoniale avrà quale obiettivo primario il controllo di gestione e la valutazione della *performance* economica in termini di incremento del patrimonio pubblico.

In tale scenario permane la preoccupazione della Corte sul ruolo svolto dalla contabilità finanziaria sotto il profilo autorizzatorio della spesa ed esigibilità delle entrate, due aspetti essenziali per assicurare un pieno presidio degli equilibri degli enti. Se da un lato, infatti, l'adozione di un sistema economico-patrimoniale di tipo "Accrual" produce benefici in termini di rilevazioni puntuali dello *stock* patrimoniale attivo e passivo, dall'altro preoccupa l'adozione di un sistema contabile unico che deve considerare il processo di armonizzazione portato avanti nel corso di questi anni da parte di tutte le amministrazioni territoriali e locali¹⁶⁴.

Si consideri, inoltre, che l'esperienza decennale della contabilità armonizzata, ha imposto agli enti l'adozione di prospetti di Stato Patrimoniale¹⁶⁵ specifici, orientati ad una visione tipica del bilancio

¹⁶³ La *Milestone* M1C1-108 della Riforma 1.15 del PNRR prevede che entro il secondo semestre del 2024 vengano adottati con normativa secondaria e pubblicati sul sito web istituzionale dedicato alla contabilità *Accrual*:

- il quadro concettuale;
- il set di standard contabili (ITAS) conformi alle indicazioni Eurostat/EPSAS;
- il Piano dei conti multidimensionale.

In tale cornice il Comitato Direttivo della Struttura di *Governance* istituito nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato nella seduta del 30 novembre 2023 ha approvato il Piano dei conti per la dimensione (economico-patrimoniale) necessaria alle scritture contabili in partita doppia.

Tale Piano dei conti è unico per tutte le pubbliche amministrazioni destinatarie della Riforma 1.15 del PNRR e andrà in vigore a partire dal 1° gennaio 2025.

Le voci del Piano dei conti unico sono ordinate in una gerarchia e divise in due distinti "segmenti":

- a) Segmento A (ITAS), che accoglie le voci necessarie a produrre gli schemi di bilancio ITAS1 (Conto Economico e Stato Patrimoniale), in coerenza con il Quadro Concettuale e con i principi contabili ITAS;
- b) Segmento B (conoscitivo/statistico), nel quale sono inserite articolazioni di dettaglio delle voci del Segmento A che si ritiene necessario, alla data, mantenere ai fini del monitoraggio e del consolidamento dei dati di finanza pubblica.

Il Piano dei conti unico potrà essere completato con voci di ulteriore dettaglio, ovvero con i c.d. "conti foglia" (che verranno utilizzati per le scritture contabili in partita doppia), definite in base alle esigenze delle amministrazioni appartenenti ai diversi comparti (enti territoriali, sanità, previdenza, amministrazioni centrali dello Stato, enti di ricerca, università, ecc...) e comunque in coerenza con le voci di livello superiore, comune a tutte le amministrazioni pubbliche (rientranti nel perimetro della Riforma 1.15).

Nel tempo, con il completamento del processo di statuizione degli *standard* contabili ITAS previsto per la prima metà del 2024 (ed anche a seguito della prima applicazione del nuovo impianto contabile), il Piano dei conti unico potrà essere oggetto di successivi interventi tesi a migliorarne la struttura e la funzionalità.

¹⁶⁴ Un percorso durato oltre un decennio che ha consentito di valorizzare al meglio i benefici legati a rilevazioni contabili uniche capaci di intercettare sia le esigenze di esigibilità di entrate e spese sia quelle economico-patrimoniali orientate a percepire eventuali tensioni in merito alla sostenibilità degli enti.

¹⁶⁵ Tali prospetti sono semplificati per i Comuni più piccoli.

civilistico, ma (nonostante tali innovazioni) non ha ancora raggiunto un livello informativo adeguato per rappresentare le dinamiche gestionali e patrimoniali degli enti¹⁶⁶.

La necessità di riclassificare i beni, l'adozione di nuovi schemi contabili e le resistenze degli enti di adottare la contabilità economico-patrimoniale hanno causato, nel corso degli anni, alcune carenze qualitative e quantitative nella compilazione e nella trasmissione alla Bdap degli allegati relativi allo stato patrimoniale. Nonostante ciò, l'analisi dei rendiconti degli enti locali, in particolare delle dinamiche contabili e gestionali relative allo stato patrimoniale di Comuni, Province e Città metropolitane, ha rivelato l'importanza di controlli selettivi sulla gestione del patrimonio e di verifiche sulle gestioni degli organismi partecipati.

Come noto, lo stato patrimoniale, introdotto con la riforma contabile, è quello tipico delle imprese in contabilità civilistica: è uno schema composto di due sezioni, una per l'attivo e una per il passivo, in cui le attività dell'ente devono essere rappresentate in base al quadro di liquidità o di smobilizzo delle sue componenti, mentre le passività devono trovare la propria definizione in base alla fonte di finanziamento¹⁶⁷.

I dati contenuti nella Bdap per gli esercizi finanziari 2021 e 2022, in particolare per le immobilizzazioni materiali e il debito, consentono di delineare uno scenario completo sullo stato di salute degli enti.

Si ritiene, infatti, che le analisi proposte sugli elementi patrimoniali possano essere utili per le successive attività di controllo delle Sezioni regionali, stimolando ulteriori controlli di natura selettiva sulla gestione del patrimonio degli enti locali.

6.2 Gli enti oggetto di indagine

I dati esposti riguardano n. 7.278 Comuni che hanno inviato correttamente in Bdap gli schemi di stato patrimoniale dell'esercizio 2022, contenenti anche quelli del 2021. Sono stati inclusi nel campione oggetto di osservazione solo gli enti per i quali gli schemi riportano un valore totale dell'attivo uguale al valore totale del passivo.

La distribuzione per fasce demografiche dei Comuni oggetto di indagine, confrontata con la corrispondente distribuzione dei Comuni totali è evidenziata nella tabella 1/IMM-DEB/COM. Si conferma il positivo andamento del grado di familiarizzazione degli enti alle procedure di rendicontazione in chiave armonizzata, essendosi mantenuta e lievemente incrementata la percentuale di adesione degli enti che hanno trasmesso i propri rendiconti alla Bdap.

¹⁶⁶ La nuova riclassificazione delle voci patrimoniali è operata secondo *standard* più simili al bilancio civilistico, a differenza del passato in cui tali voci contabili venivano valorizzate all'interno del "conto del patrimonio".

¹⁶⁷ La parte dell'attivo si compone di: a) i crediti verso lo stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione; b) le immobilizzazioni suddivise in immateriali, materiali e finanziarie; c) l'attivo circolante distinto in rimanenze, crediti, attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi e disponibilità liquide; d) ratei e risconti. Il passivo dello stato patrimoniale comprende: a) il patrimonio netto; b) i fondi per rischi e oneri; c) il fondo per il trattamento di fine rapporto; d) i debiti; e) i ratei e risconti e contributi agli investimenti; f) i conti d'ordine.

Da una rapida lettura emerge, chiaramente, che oramai le misure di semplificazione introdotte per i Comuni più piccoli e la progressiva familiarizzazione degli enti alle procedure di rendicontazione in chiave armonizzata sono patrimonio comune e registrano una adesione di oltre il 90% di tutti gli enti che hanno trasmesso i propri rendiconti alla Bdap.

Tabella 1/IMM-DEB/COM - Comuni oggetto di indagine per fascia demografica - Confronto con Comuni totali - Esercizio 2022

Fasce di popolazione	Comuni oggetto di indagine	Popolazione Comuni oggetto di indagine	Comuni con rendiconto acquisito in Bdap	Popolazione Comuni con rendiconto acquisito in Bdap	% numerosità enti	% popolazione
Fascia 1	1.854	1.002.066	1.997	1.077.393	93	93
Fascia 2	3.241	8.013.622	3.489	8.602.765	93	93
Fascia 3	1.078	7.624.829	1.145	8.102.596	94	94
Fascia 4	645	8.915.871	681	9.412.615	95	95
Fascia 5	370	12.263.414	401	13.277.271	92	92
Fascia 6	49	3.777.686	53	4.119.383	92	92
Fascia 7	30	4.407.748	32	4.719.519	94	93
Fascia 8	11	8.552.093	12	8.939.935	92	96
Totale	7.278	54.557.329	7.810	58.251.477	93	94

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; aggiornamento al 16 maggio 2024

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Ai fini dell'indagine in oggetto, si manterrà l'indicazione di fornire indicazioni di natura tendenziale dei diversi comparti amministrativi intercettati rispetto alla gestione del patrimonio attivo, nello specifico solamente di quello immobilizzato dell'ente (finanziario e non), e del patrimonio passivo di natura finanziaria, unicamente originato da debiti verso terze parti.

Per il campione oggetto di osservazione si intende fornire indicazioni di natura tendenziale dei diversi comparti amministrativi intercettati rispetto alla gestione del patrimonio attivo, nello specifico solamente di quello immobilizzato dell'ente (finanziario e non), e del patrimonio passivo di natura finanziaria, unicamente originato da debiti verso terze parti.

6.3 Immobilizzazioni

6.3.1 Inquadramento normativo

L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale negli enti in contabilità finanziaria mira a garantire un'omogeneità nei bilanci e nei rendiconti, migliorando la qualità complessiva delle finanze pubbliche e contribuendo al percorso di risanamento della finanza territoriale. L'adozione di regole e

principi contabili comuni tra gli enti del settore pubblico dei paesi membri dell'Unione Europea è parte integrante del processo di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici.

Ai fini della corretta rappresentazione delle consistenze patrimoniali, il quadro normativo di riferimento, pur raffigurando una realtà complessa, è costituito da alcuni importanti riferimenti tra questi: la Circolare Ministero dell'Interno n. 15200.2 del 20 luglio 1904, tuttora vigente, contenente i prospetti di inventario classificati per lettera; gli articoli 822 e seguenti del codice civile, contenenti la definizione di beni demaniali e di beni patrimoniali; gli articoli 229 e 230 del d.lgs. n. 267/2000 Tuel¹⁶⁸.

Ad oggi il principale riferimento per le operazioni di valorizzazione del patrimonio degli enti locali è costituito dall'Allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011 (Principio contabile applicato concernente la contabilità economico patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria).

La presente sezione rileva e analizza le movimentazioni patrimoniali dei Comuni tra il 2021 ed il 2022. Non viene, altresì, data enfasi ai conti economici le cui risultanze sono per loro natura rappresentate attraverso le variazioni delle voci patrimoniali indicate nelle tabelle di seguito riportate.

L'analisi è volta a verificare il grado di adempimento delle amministrazioni locali sulla corretta rappresentazione dei dati contabili secondo l'approccio economico-patrimoniale. Si analizza, pertanto un campione di enti per osservare le dinamiche patrimoniali, in particolare negli anni 2021 e 2022, concentrandosi sull'aggregato delle immobilizzazioni per gli attivi patrimoniali.

Successivamente si analizza anche il livello di indebitamento degli enti e le relative dinamiche tra il 2021 e il 2022, con particolare attenzione all'indebitamento commerciale e alla tempestività dei pagamenti, che si inseriscono nell'ambito della Riforma 1.11, "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie", della Missione 1, componente 1, del PNRR¹⁶⁹ di cui all'art. 4-bis del d.l. n. 13/2023.

La scelta di indagare alcune voci del patrimonio risulta particolarmente interessante al fine di disporre di informazioni utili sugli *asset* disponibili e sul contributo che ciascuno di essi fornisce nella costruzione degli equilibri complessivi degli enti e anche sotto il profilo delle garanzie patrimoniali a vantaggio delle eventuali operazioni di finanziamento.

¹⁶⁸ Modificati dalle originarie formulazioni del d.lgs. n. 77/1995 poi confluito nel Tuel.

¹⁶⁹ In particolare, si evidenzia che le amministrazioni centrali adottano specifiche misure, anche di carattere organizzativo, finalizzate all'efficientamento dei rispettivi processi di spesa, dandone conto nell'ambito della nota integrativa al rendiconto secondo gli schemi indicati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'ambito della circolare annuale sul Rendiconto generale dello Stato.

6.3.2 Il patrimonio e gli inventari

L'art. 230, co. 2, del d.lgs. n. 267/2000 - Tuel prevede che «Il patrimonio degli enti locali è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente. Attraverso la rappresentazione contabile del patrimonio è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale».

La gestione patrimoniale dell'ente locale è evidenziata nello Stato Patrimoniale che, ai sensi del primo comma dell'art. 230 del Tuel, «rappresenta i risultati della gestione patrimoniale e la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio ed è predisposto nel rispetto del principio contabile generale n. 17 e dei principi applicati alla contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato 1 e n. 4/3 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni».

Il patrimonio dell'ente locale è quindi l'insieme dei beni, quali immobili, mobili, attrezzature, denaro, crediti, che vengono utilizzati, consumati e trasformati, per l'erogazione dei servizi e per il soddisfacimento dei bisogni della collettività. Nel considerare il patrimonio, si deve tener conto anche degli impegni assunti verso terzi, quali debiti, mutui ecc. che gravano il patrimonio dell'ente locale.

«Per gli enti pubblici in contabilità economico-patrimoniale (art. 2424 c.c.), il patrimonio netto rappresenta un saldo in grado di fornire informazioni simili a quelle rese dal risultato di amministrazione per gli enti territoriali diversi dallo Stato in contabilità finanziaria: così come il risultato di esercizio (utile/perdita) esprime l'equilibrio nel ciclo di reddito in una singola unità temporale (esercizio) alla stregua di quanto fa, in contabilità finanziaria, il risultato di gestione (avanzo/disavanzo di gestione), il patrimonio netto, come il risultato di amministrazione, mostra se, nella continuità degli esercizi, l'ente è ghermito da una situazione debitoria, derivante dagli esercizi precedenti, che gli impedisce di impiegare le risorse che si rendono disponibili, primariamente, a scopi produttivi di nuovi beni e servizi, a causa della pressione che deriva dal debito pregresso»¹⁷⁰.

In continuità con il precedente referto, si evidenziano le modifiche apportate al principio contabile 4/3 dal d.m. 1° settembre 2021, che ha rivisto le voci che compongono il patrimonio netto, al fine di eliminare alcune "deviazioni" rilevate in precedenza, tra le quali, la possibilità che il fondo di dotazione potesse assumere un valore negativo, chiarendo allo stesso tempo le attività necessarie all'adeguamento della voce relativa al patrimonio netto e alla nuova classificazione in sede di rendiconto 2021¹⁷¹.

¹⁷⁰ Si veda delibera Sezione Regionale per il controllo della Campania n. 148/2019/PRSP, pag.6.

¹⁷¹ Si riporta il testo del paragrafo "6.3 Patrimonio netto" del principio contabile 4/3 come aggiornato dal Decreto 1° settembre 2021.

"6.3 Patrimonio netto. Per la definizione e la classificazione del capitale o fondo di dotazione dell'ente e delle riserve si applicano i criteri indicati nel documento OIC n. 28 "Il patrimonio netto", nei limiti in cui siano compatibili con i presenti principi.

Il patrimonio netto, pari alla differenza tra le attività e le passività dello stato patrimoniale, è articolato nelle seguenti poste:

- a) fondo di dotazione;
- b) riserve;
- c) risultato economico dell'esercizio;
- d) risultati economici di esercizi precedenti
- e) riserve negative per beni indisponibili.

In base al Principio generale o postulato n. 15, previsto dall'art. 3, co. 1, del d.lgs. n. 118/2011 «L'equilibrio di bilancio infatti comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione». Qualora il patrimonio netto (escluso il fondo di dotazione) non dovesse essere capiente rispetto alla perdita d'esercizio, la parte eccedente è rinviata agli esercizi successivi (perdita portata a nuovo) al fine di assicurarne la copertura con i ricavi futuri.

Le disposizioni contenute nel postulato generale n. 15 di cui al d.lgs. n. 118/2011 evidenziano la stretta connessione in ordine alla natura anche economico e patrimoniale dell'equilibrio che l'ente territoriale deve perseguire nell'ambito della più ampia accezione di equilibrio di bilancio. È necessario, pertanto, che gli enti adottino tutte le strategie gestionali necessarie alla ricostituzione del fondo di dotazione, promuovendo una gestione prospettica volta al raggiungimento di risultati economici positivi.

La presenza di un patrimonio netto positivo ed un fondo di dotazione che presenta un importo insignificante o negativo, è indice di una situazione di squilibrio patrimoniale, che sarà necessario fronteggiare in occasione dell'approvazione del rendiconto, in primo luogo, attraverso l'utilizzo delle riserve disponibili¹⁷².

Il fondo di dotazione rappresenta dunque la garanzia a presidio delle obbligazioni dell'ente.

Nell'ambito della ricognizione degli attivi patrimoniali immobilizzati degli enti territoriali si rilevano una pluralità di beni (demaniali, culturali, indisponibili) che per loro natura assumono una valenza storico artistica e culturale il cui valore resta indeterminato; pertanto, il fenomeno dei fondi di dotazione negativi, pur non rappresentando una criticità finanziaria, non può essere arginato utilizzando tali beni a garanzia della struttura patrimoniale dagli enti. Ciò che rileva, altresì, è l'eventuale valorizzazione attraverso procedure di concessione.

Infatti, a tal fine, in sede di revisione del principio contabile, si è introdotta la specifica voce del patrimonio netto «(...) e riserve negative per beni indisponibili», le quali, sono state espressamente qualificate come «(...) la parte del patrimonio netto posta a garanzia dei beni demaniali e culturali o delle altre voci dell'attivo patrimoniale non destinabili alla copertura di perdite (...)».

Le riserve disponibili assumono dunque un ruolo del tutto coerente con quanto avviene nella disciplina civilistica, tant'è che il principio contabile ne declina la funzione nei termini a seguire «(...) Le riserve disponibili sono utilizzate anche per dare copertura alle voci negative del patrimonio netto, prioritariamente alle "riserve negative per beni indisponibili" di cui alla lettera e), salvo quanto previsto per le riserve da permessi di costruire»¹⁷³.

¹⁷² Si veda deliberazione n. 140/2023/PRSE pag. 9.

¹⁷³ Le riserve disponibili sono costituite dall'accantonamento a riserva di risultati economici positivi e possono essere utilizzate per la copertura di risultati economici negativi, per la costituzione o l'incremento di riserve indisponibili, per alimentare il fondo di dotazione.

Per quanto concerne l'aggiornamento annuale degli inventari, tale processo è disciplinato dall'art. 230 co. 7 del Tuel, in quanto prodromico alla corretta rappresentazione dei valori riepilogati nello stato patrimoniale, la cui valutazione segue i criteri previsti dal d.lgs. n. 118/2011, all. 4/3, par. 6.1.2.

L'assenza di un inventario aggiornato costituisce pertanto grave irregolarità¹⁷⁴ e rende inattendibili le risultanze del rendiconto, non consentendo la piena applicazione dell'art. 58 del d.l. n. 112/2008 convertito dalla legge n. 133/2008 (Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione), e la corretta rilevazione per il censimento dei beni immobili pubblici (art. 2 comma 222 legge 23 dicembre 2009, n. 191).¹⁷⁵

¹⁷⁴ Cfr. Corte dei conti Sezione delle autonomie nella recente Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali di cui alla deliberazione n. 7/SEZAUT/2020/FRG del 5 maggio 2021, in particolare nella sezione 6.3.2 dedicata al Patrimonio e agli Inventari: «Il patrimonio degli enti locali è definito nel Tuel come "complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente", inoltre, la sua rappresentazione contabile diventa un elemento cardine nella nuova disciplina, poiché la consistenza netta della dotazione patrimoniale dell'ente diventa un elemento essenziale per garantirne gli equilibri attuali e prospettici. Tale concetto si unisce fortemente al processo di adozione della contabilità economico-patrimoniale negli enti; infatti, la nuova disciplina impone ai Comuni l'obbligo di avere necessariamente un inventario sempre aggiornato e integrato con le codifiche del Piano di conti Integrato (all. 6 del d.lgs. n. 118/2011). In particolare, le operazioni relative all'inventario riguardano la riclassificazione delle voci secondo il piano dei conti e l'articolazione dello stato patrimoniale, la valutazione dei beni nel rispetto dei principi contabili all. 4/3 del d.lgs. n. 118/2011 e l'applicazione dei relativi coefficienti di ammortamento».

¹⁷⁵ A decorrere dal 1° gennaio 2010, le amministrazioni dello Stato di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, incluse la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le agenzie, anche fiscali, comunicano annualmente all'Agenzia del demanio, entro il 31 gennaio, la previsione triennale:

- a) del loro fabbisogno di spazio allocativo;
- b) delle superfici da esse occupate non più necessarie. Le predette amministrazioni comunicano altresì all'Agenzia del demanio, entro il 30 settembre di ogni anno, le istruttorie da avviare nell'anno seguente per reperire immobili in locazione. L'Agenzia del demanio, verificata la corrispondenza dei fabbisogni comunicati con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica di cui all'art. 1, cc. 204 e ss., della l. 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nonché 74 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. sc6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni:
 - a) accerta l'esistenza di immobili da assegnare in uso fra quelli di proprietà dello Stato ovvero trasferiti ai fondi comuni d'investimento immobiliare di cui all'art. 4 del d.l. 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 novembre 2001, n. 410, e successive modificazioni;
 - b) verifica la congruità del canone degli immobili di proprietà di terzi, ai sensi dell'art. 1, co. 479, della l. 23 dicembre 2005, n. 266, individuati dalle predette amministrazioni tramite indagini di mercato che devono essere effettuate prioritariamente tra gli immobili di proprietà pubblica presenti sull'applicativo informatico messo a disposizione dall'Agenzia del demanio; con la predetta consultazione si considerano assolti i relativi obblighi di legge in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni; (lettera così modificata dall'art. 24, co. 1, l. n. 89 del 2014)
 - c) rilascia alle predette amministrazioni il nulla osta alla stipula dei contratti di locazione ovvero al rinnovo di quelli in scadenza, ancorché sottoscritti dall'Agenzia del demanio.

È nullo ogni contratto di locazione stipulato dalle predette amministrazioni senza il preventivo nulla osta alla stipula dell'Agenzia del demanio, fatta eccezione per quelli stipulati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dichiarati indispensabili per la protezione degli interessi della sicurezza dello Stato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Le predette amministrazioni adempiono i contratti sottoscritti, effettuano il pagamento dei canoni di locazione ed assumono ogni responsabilità e onere per l'uso e la custodia degli immobili assunti in locazione. Le medesime amministrazioni hanno l'obbligo di comunicare all'Agenzia del demanio, entro 30 giorni dalla data di stipula, l'avvenuta sottoscrizione del contratto di locazione e di trasmettere alla stessa Agenzia copia del contratto annotato degli estremi di registrazione presso il competente Ufficio dell'Agenzia delle Entrate. Ai fini del contenimento della spesa pubblica, le predette amministrazioni dello Stato, nell'espletamento delle indagini di mercato di cui alla lettera b) del terzo periodo del presente comma, finalizzate all'individuazione degli immobili da assumere in locazione passiva, hanno l'obbligo di scegliere soluzioni allocative economicamente più vantaggiose per l'Erario sulla base di quanto previsto dal co. 222 bis, valutando anche la possibilità di decentrare gli uffici. Per le finalità di cui al citato art. 1, co. 204 e ss., della l. n. 296 del 2006, e successive modificazioni, le predette amministrazioni comunicano all'Agenzia del demanio entro il 30 giugno 2010 l'elenco dei beni immobili di proprietà di terzi utilizzati a qualsiasi titolo. Sulla base delle attività effettuate e dei dati acquisiti ai sensi del presente comma e del comma 222-bis, l'Agenzia del demanio definisce il piano di razionalizzazione degli spazi. Il piano di razionalizzazione viene inviato, previa valutazione del Ministro dell'economia e delle finanze in ordine alla sua compatibilità con gli obiettivi di riduzione del costo d'uso e della spesa corrente, ai Ministri interessati per le valutazioni di competenza ed è pubblicato nel sito internet dell'Agenzia del demanio. A decorrere dal 1° gennaio 2010, fermo restando quanto previsto dall'art. 2, co. 618 e 619, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, le amministrazioni interessate comunicano semestralmente all'Agenzia del demanio gli interventi manutentivi effettuati sia sugli immobili di proprietà dello Stato, alle medesime in uso governativo, sia su quelli di proprietà di terzi utilizzati a qualsiasi titolo, nonché l'ammontare dei relativi oneri. Gli stanziamenti alle singole amministrazioni per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, a decorrere dall'esercizio finanziario 2011, non potranno eccedere gli importi spesi e comunicati all'Agenzia del demanio, fermi restando i limiti stabiliti dall'art. 2, co. 618, della l. 24 dicembre 2007, n. 244. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tutte le amministrazioni pubbliche di cui al citato art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, e successive modificazioni, che utilizzano o detengono, a qualunque titolo, immobili di proprietà dello Stato o di proprietà dei medesimi soggetti pubblici, trasmettono al Ministero

L'analisi sui cespiti patrimoniali (*asset*) dei Comuni per il biennio 2021-2022 mira a fornire una rappresentazione del processo intrapreso dagli enti locali nell'adozione della contabilità economico-patrimoniale e la conseguente ricognizione straordinaria del patrimonio effettuata in sede di prima applicazione dei relativi principi contabili disciplinati dal d.lgs. n. 118/2011.

Alla luce di quanto evidenziato, come già proposto nei precedenti referti, si offrirà un quadro di riferimento delle voci dell'attivo incluse nell'aggregato patrimoniale delle immobilizzazioni, ovvero immobilizzazioni immateriali, materiali e finanziarie, al fine di verificarne composizione e variazioni rilevanti.

Le immobilizzazioni immateriali

Partendo dalle immobilizzazioni immateriali, tali partite sono riconducibili ai costi pluriennali capitalizzati che, attraverso la nuova classificazione più articolata, mantengono la stessa nomenclatura prevista dal codice civile all'art. 2424.

Nello specifico le immobilizzazioni immateriali comprendono:

- i costi capitalizzati: costi di impianto e di ampliamento, costi di ricerca, di sviluppo e di pubblicità, altre immobilizzazioni immateriali;
- i beni immateriali: i diritti di brevetto industriale (anche se acquisiti in forza di contratto di licenza), i diritti di utilizzazione delle opere dell'ingegno, le concessioni, le licenze, i marchi e diritti simili¹⁷⁶ che devono comunque essere iscritti e valutati (al costo) in base a quanto indicato dal OIC n. 24 (ammortamento e svalutazione straordinaria per perdite durevoli di valore). In tutti gli altri casi la valutazione viene fatta al valore normale (corrispondente al Fair Value dei documenti sui principi contabili internazionali per il settore pubblico IPSAS);
- l'avviamento, che va iscritto separatamente solo se relativo all'acquisizione, a titolo oneroso, di un'azienda o di un complesso aziendale. Per i criteri di valutazione, ammortamento e svalutazione straordinaria si fa riferimento al OIC n. 24, già richiamato;

dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro l'elenco identificativo dei predetti beni ai fini della redazione del rendiconto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche a valori di mercato. Entro il 31 luglio di ciascun anno successivo a quello di trasmissione del primo elenco, le amministrazioni di cui al citato art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, e successive modificazioni, comunicano le eventuali variazioni intervenute. Qualora emerga l'esistenza di immobili di proprietà dello Stato non in gestione dell'Agenzia del demanio, gli stessi rientrano nella gestione dell'Agenzia. Con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze l'obbligo di comunicazione può essere esteso ad altre forme di attivo ai fini della redazione dei predetti conti patrimoniali. In caso di inadempimento dei predetti obblighi di comunicazione e di trasmissione, l'Agenzia del demanio e il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro ne effettuano la segnalazione alla Corte dei conti per gli atti di rispettiva competenza. Gli enti di previdenza inclusi tra le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, effettuano entro il 31 dicembre 2010 un censimento degli immobili di loro proprietà, con specifica indicazione degli immobili strumentali e di quelli in godimento a terzi. La ricognizione è effettuata con le modalità previste con decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia del demanio sono stabilite le modalità delle comunicazioni e delle trasmissioni previste dal presente comma.

¹⁷⁶ La Deliberazione n. 32/2022/PAR Sezione Regionale di Controllo Marche, nella valutazione circa la qualificazione dei crediti CO2 come beni immateriali (benché privi delle caratteristiche, non essenziali, di originalità e riproducibilità, tipiche invece delle opere dell'ingegno o della proprietà intellettuale) richiama l'attenzione sull'utilizzo pluriennale (c.d. a fecondità ripetuta) del bene immateriale per quanto concerne la relativa contabilizzazione dei proventi da esso derivante.

- diritti reali di godimento e rendite perpetue o temporanee: vengono iscritte a patrimonio nell'ipotesi in cui vengano acquisite a titolo oneroso ed il valore sia costituito dal costo aumentato degli oneri accessori. Analogo trattamento avviene anche in presenza di beni acquisiti a titolo gratuito (es. donazioni); in questo caso sono utilizzabili diverse procedure di valutazione a seconda della specifica fattispecie in oggetto (rendite, usufrutto e nuda proprietà, uso e abitazione, superficie, enfiteusi);
- immobilizzazioni in corso: costituiscono parte del patrimonio e sono rappresentate da quei cespiti di proprietà e in piena disponibilità dell'ente, ma non ancora utilizzabili perché in fase di realizzazione. La valutazione di tali beni avviene al costo di produzione che comprende sia i costi interni sia quelli esterni sostenuti per beni immateriali in corso di produzione o di acquisto, compresi i relativi acconti;
- occorre rilevare che nel caso dell'ordinario aggiornamento dell'inventario, tendenzialmente non si registrano rivalutazioni o svalutazioni dei beni iscritti, al contrario resta comunque necessario accertarsi che la riclassificazione delle voci sia effettuata al VII livello dello stato patrimoniale affinché sia "coerente" con le codifiche presenti nella contabilità finanziaria¹⁷⁷.

Le immobilizzazioni materiali

Le immobilizzazioni materiali sono distinte in beni demaniali e beni patrimoniali disponibili e indisponibili. Alla fine dell'esercizio, le immobilizzazioni materiali devono essere fisicamente esistenti presso l'amministrazione pubblica o essere assegnate ad altri soggetti sulla base di formali provvedimenti assunti dall'ente. Le immobilizzazioni sono iscritte nello stato patrimoniale al costo di acquisizione dei beni o di produzione, se realizzato in economia (inclusivo di eventuali oneri accessori d'acquisto, quali le spese notarili, le tasse di registrazione dell'atto, gli onorari per la progettazione, ecc.), al netto delle quote di ammortamento. Qualora, alla data di chiusura dell'esercizio, il valore sia durevolmente inferiore al costo iscritto, tale costo è rettificato, nell'ambito delle scritture di assestamento, mediante apposita svalutazione. Le rivalutazioni sono ammesse solo in presenza di specifiche normative che le prevedano e con le modalità ed i limiti in esse indicati. Per quanto non previsto nei presenti principi contabili, i criteri relativi all'iscrizione nello stato patrimoniale, alla valutazione, all'ammortamento ed al calcolo di eventuali svalutazioni per perdite durevoli di valore si fa riferimento al documento OIC n. 16 "Le immobilizzazioni materiali". Per i beni mobili ricevuti a titolo gratuito, il valore da iscrivere in bilancio è il valore normale, determinato, come per le

¹⁷⁷ Se l'inventario non è integrato con il software gestionale della contabilità finanziaria, è necessario «sospendere» le scritture generate dalla contabilità integrata relative alle immobilizzazioni o, in ogni caso, intervenire con rettifiche manuali per garantire la correttezza delle scritture contabili. L'integrazione dell'inventario con la CEP consente anche di generare le scritture relative agli ammortamenti e, eventualmente, anche le scritture di rettifica e integrazione (insussistenze, plusvalenze e minusvalenze, ecc.). Occorre però fare attenzione alle diverse incongruenze del piano dei conti che possono generare scritture errate.

immobilizzazioni immateriali, a seguito di apposita relazione di stima a cura dell'Ufficio Tecnico dell'ente, salva la facoltà dell'ente di ricorrere ad una valutazione peritale di un esperto indipendente designato dal Presidente del Tribunale nel cui circondario ha sede l'ente, su istanza del rappresentante legale dell'ente medesimo. La stima non è eseguita ove si tratti di valore non rilevante o di beni di frequente negoziazione, per i quali il valore normale possa essere desunto da pubblicazioni specializzate che rilevino periodicamente i valori di mercato (ad es. autovetture, motoveicoli, autocarri, ecc.). Per le copie gratuite di libri, riviste ed altre pubblicazioni da conservare in raccolte, il valore è pari al prezzo di copertina. Tutti i beni, mobili e immobili, qualificati come "beni culturali", ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 42/2004 – Codice dei beni culturali e del paesaggio, o "beni soggetti a tutela", ai sensi dell'art. 139 del medesimo decreto, non vengono assoggettati ad ammortamento. Per gli immobili acquisiti dall'ente a titolo gratuito, è necessario far ricorso a una relazione di stima a cura dell'Ufficio Tecnico dell'ente, salva la facoltà dell'ente di ricorrere ad una valutazione peritale di un esperto indipendente designato dal Presidente del Tribunale nel cui circondario ha sede l'ente, su istanza del Presidente/Sindaco dell'ente medesimo.

Le immobilizzazioni materiali sono distinte in beni demaniali e beni patrimoniali; questi ultimi a loro volta sono suddivisi in patrimonio disponibile e indisponibile. La caratteristica principale di tali beni è che devono essere fisicamente esistenti presso l'amministrazione pubblica o essere assegnati ad altri soggetti sulla base di formali provvedimenti assunti dall'ente; devono essere iscritti nello stato patrimoniale al costo di acquisizione o di produzione, nel caso sia stato realizzato in economia (incrementato dei costi accessori), al netto delle quote di ammortamento¹⁷⁸.

Le immobilizzazioni finanziarie

Le immobilizzazioni finanziarie (partecipazioni, titoli, crediti concessi, ecc.) trovano nella nuova classificazione una suddivisione più articolata rispetto alla tipologia di partecipazione e crediti vantati in maniera stabile nei confronti delle società partecipate/controllate ovvero verso altri soggetti.

In merito alla suddetta classificazione, si distinguono:

- a) Azioni. Per le partecipazioni azionarie immobilizzate, il criterio di valutazione è quello del costo, ridotto delle perdite durevoli di valore (art. 2426 n. 1 e n. 3 codice civile). Le partecipazioni in imprese controllate e partecipate sono valutate in base al "metodo del patrimonio netto" di cui all'art. 2426 n. 4 codice civile. Gli eventuali utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto devono determinare l'iscrizione di una specifica riserva del patrimonio netto

¹⁷⁸ La riclassificazione non può avvenire in modo massivo vista l'analiticità del piano dei conti patrimoniale, ma deve avvenire singolarmente per ogni voce dell'inventario. Le immobilizzazioni materiali sono esposte secondo il criterio del "valore netto residuo", ovvero al netto del fondo ammortamento. Nel caso in cui non risulti possibile acquisire il bilancio di esercizio o il rendiconto (o i relativi schemi predisposti ai fini dell'approvazione) la partecipazione è iscritta nello stato patrimoniale al costo di acquisto.

vincolata all'utilizzo del metodo del patrimonio. Per le modalità di iscrizione e valutazione, occorre far riferimento ai documenti OIC n. 20, "Il patrimonio netto" e n. 21, "Titoli e partecipazioni". In ogni caso, per le azioni quotate vanno tenuti presenti anche i costi di borsa, nei limiti e con le modalità precisati dai principi contabili. In ipotesi di acquisizione di azioni a titolo gratuito (ad es. donazione) il valore da iscrivere in bilancio è il valore normale determinato con apposita valutazione peritale. Se si tratta di azioni quotate, che costituiscono una partecipazione di minoranza non qualificata, non è necessario far ricorso all'esperto esterno.

- b) Partecipazioni non azionarie. I criteri di iscrizione e valutazione sono analoghi a quelli valevoli per le azioni.
- c) Titoli. A seconda che si tratti di titoli immobilizzati o destinati allo scambio, si applicano i criteri previsti dall'art. 2426 codice civile. Per i titoli quotati non è necessario far ricorso ad un esperto esterno.
- d) I crediti concessi dall'ente. Il valore è determinato dallo *stock* di crediti concessi, risultante alla fine dell'esercizio precedente, più gli accertamenti per riscossione crediti imputati all'esercizio in corso e agli esercizi successivi a fronte di impegni assunti nell'esercizio per concessioni di credito, al netto degli incassi realizzati per riscossioni di crediti.

Non costituiscono immobilizzazioni finanziarie le concessioni di credito per far fronte a temporanee esigenze di liquidità. Nello stato patrimoniale tali crediti sono rappresentati al netto del fondo svalutazione crediti riguardante i crediti di finanziamento.

Occorre ribadire che per le partecipazioni azionarie immobilizzate il criterio di valutazione è quello del costo, ridotto delle perdite durevoli di valore (art. 2426 n. 1 e n. 3 codice civile).

Le partecipazioni in imprese controllate e partecipate sono valutate in base al "metodo del patrimonio netto" (di cui all'art. 2426, n. 4, codice civile)¹⁷⁹. A tutela degli equilibri di bilancio, inoltre, il principio contabile applicato, concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria, stabilisce che gli eventuali utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto devono determinare l'iscrizione di una riserva del patrimonio netto vincolata all'utilizzo del metodo del patrimonio, mentre le eventuali perdite sono portate a conto economico.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Il legislatore, per altro, consapevole che l'applicazione del metodo del patrimonio netto prevede una forte volontà dell'ente partecipante a richiedere tutte le informazioni necessarie per la valutazione, esercita tutte le possibili iniziative e pressioni nei confronti delle proprie società controllate al fine di acquisire lo schema di bilancio di esercizio o di rendiconto predisposto ai fini dell'approvazione, necessario per l'adozione del metodo del patrimonio netto. Infine, viene sancito che tale obbligo debba essere esteso anche nei confronti di enti o società partecipate anche da altre amministrazioni pubbliche; è necessario esercitare le medesime iniziative e pressioni unitamente alle altre amministrazioni pubbliche partecipanti.

¹⁸⁰ Le società partecipate con rilevanti problemi economico-patrimoniali vedranno, sullo stato patrimoniale dell'ente partecipante, una svalutazione della rispettiva quota di partecipazione inserita tra immobilizzazioni finanziarie. Inoltre, lo stesso paragrafo 6.1.3 precisa come gli eventuali utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto determinino l'iscrizione di una specifica riserva del patrimonio

Tra le immobilizzazioni finanziarie sono presenti, pertanto, anche le quote nelle società partecipate degli enti per i quali la valutazione, ai sensi del paragrafo 6.1.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale, è avvenuta in base al metodo del patrimonio netto di cui all'art. 2426 n. 4 del codice civile.¹⁸¹

6.3.3 L'avvio della contabilità economico patrimoniale: andamento e variazioni delle immobilizzazioni negli esercizi 2021-2022

Ritornando ai prospetti di stato patrimoniale e d'inventario, richiamati in precedenza rispetto al campione dei Comuni esaminati nella presente sezione del referto¹⁸² si è voluto indagare, nell'ambito del complesso degli attivi immobilizzati, alcune specifiche dinamiche afferenti la composizione di tale aggregato e le variazioni intervenute tra il 2021 e 2022; indagine che, rapportata a quella del referto dell'anno scorso, rappresenta una occasione di confronto per valutare l'entrata a regime della contabilità economico patrimoniale per le autonomie territoriali.

Gli enti presi a riferimento per le indagini sul patrimonio, come anticipato nel paragrafo 6.2, sono ben n. 7.278 Comuni. Rispetto a tale campione oggetto di indagine sono stati elaborati alcuni indicatori patrimoniali per comprendere più nel dettaglio, rispetto alle due annualità osservate, quale sia l'andamento delle dinamiche patrimoniali dei Comuni e se, attraverso una adeguata riclassificazione, sia possibile individuare correlazioni tra i diversi enti per area geografica e per fasce di popolazione. Nella tabella 1/IMM/COM, se consideriamo i Comuni più piccoli, è intuibile prevedere che siano gli stessi schemi semplificati a portare in alto il numero di enti adempienti che potevano optare per l'adozione della contabilità economico patrimoniale.

Sono le immobilizzazioni finanziarie a mostrare le variazioni in aumento più significative, sia a livello complessivo, attestandosi su un valore medio di 3,75%, sia nelle singole fasce demografiche. Osservando la movimentazione delle immobilizzazioni immateriali nei Comuni distinti per fascia demografica l'oscillazione delle stesse parte da un confermato valore in forte contrazione tra il 2021 ed il 2022 (-7%) dei Comuni in fascia 4 a un valore fortemente incrementale (+26,20%) nei Comuni in fascia 8. Tali andamenti percentuali appaiono tuttavia trascurabili, rappresentando le immobilizzazioni finanziarie il 7,2% dell'intero valore del patrimonio attivo degli enti registrato nel 2022 e quelle immateriali lo 0,3%.

netto dell'ente locale vincolata all'utilizzo del metodo stesso; d'altra parte, eventuali perdite derivanti da tale applicazione devono essere registrate nel conto economico dell'ente locale.

¹⁸¹ Per una valutazione del fenomeno si rinvia alla "Relazione 2024 sugli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari" (deliberazione n.10/SEZAUT/2024/FRG).

¹⁸² Cfr. par. 1.3 "Premessa metodologica".

Per i piccolissimi Comuni (fascia 1) l'andamento delle immobilizzazioni finanziarie ha subito un profondo arresto tra un biennio e l'altro, passando da valori superiori al 64% (2020/2021) a scostamenti molto contenuti e lievi, pari a circa l'1% (2021/2022).

Ulteriore ambito d'indagine su tali andamenti, è rappresentato dall'analisi della composizione dell'attivo immobilizzato rispetto al complessivo dato patrimoniale, riclassificando i Comuni anche per localizzazione geografica.

Tabella 1/IMM/COM - Immobilizzazioni dei Comuni aggregati per fascia di popolazione - Consistenza e variazione percentuale sul biennio 2021-2022

Comuni suddivisi per fascia	Immobilizzazioni	2021	2022	2021/2022 %
Comuni n. 1.854 di Fascia 1	Immobilizzazioni Finanziarie	276.316	278.735	0,90
	Immobilizzazioni immateriali	65.772	62.618	-4,80
	Immobilizzazioni materiali	11.701.012	12.338.594	5,40
	Totale immobilizzazioni	12.043.100	12.679.947	5,29
Comuni n. 3.241 di Fascia 2	Immobilizzazioni Finanziarie	1.671.621	1.766.442	5,70
	Immobilizzazioni immateriali	207.508	215.170	3,70
	Immobilizzazioni materiali	44.460.514	45.655.457	2,70
	Totale immobilizzazioni	46.339.643	47.637.069	2,80
Comuni n. 1.078 di Fascia 3	Immobilizzazioni Finanziarie	1.782.628	1.860.059	4,30
	Immobilizzazioni immateriali	153.088	150.843	-1,50
	Immobilizzazioni materiali	29.830.694	30.663.215	2,80
	Totale immobilizzazioni	31.766.410	32.674.117	2,86
Comuni n. 645 di Fascia 4	Immobilizzazioni Finanziarie	2.307.363	2.433.790	5,50
	Immobilizzazioni immateriali	122.699	114.127	-7,00
	Immobilizzazioni materiali	30.012.488	30.686.935	2,20
	Totale immobilizzazioni	32.442.550	33.234.852	2,44
Comuni n. 370 di Fascia 5	Immobilizzazioni Finanziarie	4.212.178	4.355.811	3,40
	Immobilizzazioni immateriali	174.465	177.868	2,00
	Immobilizzazioni materiali	41.888.234	42.698.701	1,90
	Totale immobilizzazioni	46.274.877	47.232.380	2,07
Comuni n. 49 di Fascia 6	Immobilizzazioni Finanziarie	1.827.367	1.890.956	3,50
	Immobilizzazioni immateriali	67.038	71.607	6,80
	Immobilizzazioni materiali	14.743.156	15.072.237	2,20
	Totale immobilizzazioni	16.637.561	17.034.800	2,39
Comuni n. 30 di Fascia 7	Immobilizzazioni Finanziarie	4.116.579	4.161.986	1,10
	Immobilizzazioni immateriali	247.358	252.253	2,00
	Immobilizzazioni materiali	22.232.322	22.545.555	1,40
	Totale immobilizzazioni	26.596.259	26.959.794	1,37
Comuni n. 11 di Fascia 8	Immobilizzazioni Finanziarie	9.059.864	9.564.381	5,60
	Immobilizzazioni immateriali	115.605	145.872	26,20
	Immobilizzazioni materiali	55.098.898	55.436.988	0,60
	Totale immobilizzazioni	64.274.367	65.147.241	1,36
Totale Comuni n. 7.278		25.253.917	26.312.160	4,20

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; aggiornamento al 16 maggio 2024; importi in migliaia di euro

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Per la particolare importanza che le immobilizzazioni rivestono in termini di incidenza sull'attivo, si è voluto scomporre ulteriormente l'aggregato immobilizzazioni andando ad analizzare nello specifico i diversi sottoinsiemi (finanziari, immateriali e materiali), e l'andamento degli stessi nel biennio 2021-2022. Con riferimento a quest'ultimo aspetto la tabella 2/IMM/COM offre uno spaccato interessante a livello di macroaree geografiche delle diverse consistenze patrimoniali degli enti.

A riprova di quanto affermato, dall'analisi della composizione delle immobilizzazioni, è emersa con chiarezza l'importanza della voce relativa alle immobilizzazioni totali che, in tutte le zone geografiche,

presenta valori molto elevati di incidenza sul totale dell'attivo, pari al 77,6% complessivo nel 2022. Inoltre, risulta evidente come gli enti oggetto di indagine detengano prevalentemente il loro patrimonio in immobilizzazioni materiali: infatti sempre nel 2022, tale voce incide sull'attivo per il 70,1% a livello nazionale, per il 69,9% nel Nord-Ovest (2.823 enti), per il 72,7% nel Nord-Est (1.318), per il 70% nel Centro (902), per il 68,6% nel Sud (1.602) e infine per il 67,7% nelle Isole (634).

Proseguendo nell'analisi, in particolare nell'attività di rilevazione dei maggiori scostamenti delle voci considerate nel biennio preso in esame, soccorre la tabella 3/IMM/COM, dalla cui lettura spicca il considerevole incremento di oltre 952 mln di attivo immobilizzato dei Comuni della Regione Lombardia (di cui 759 mln per immobilizzazioni materiali) e di oltre 670 mln dei Comuni del Veneto, seguiti da quelli del Lazio (622 mln), dell'Emilia-Romagna (462 mln) e della Campania (412 mln). Giova rilevare comunque che tutti i Comuni rientranti nelle aree geografiche considerate registrano, seppur lievi, incrementi nel valore percentuale delle proprie immobilizzazioni complessive con una media che si attesta su 2,3 punti percentuali per il biennio osservato.

Dall'analisi della tabella 3/IMM/COM, si conferma anche per il biennio considerato, una tendenza positiva dell'incremento dell'attivo immobilizzato dei Comuni, con una media che si attesta nei 2,3 punti percentuali, per tutti i Comuni rientranti nelle aree geografiche considerate.

Nei Comuni delle Regioni della Valle d'Aosta, della Provincia autonoma di Trento, della Liguria, del Molise e della Puglia, l'incremento del valore dell'attivo subisce un rallentamento per la minore valorizzazione di immobilizzazioni immateriali¹⁸³, che risulta invece incrementata nei Comuni della Basilicata, della Calabria e delle Isole.

¹⁸³ Ai fini della comprensione del dato, il principio contabile, rimandando al documento OIC 24 per «l'iscrizione e la valutazione», considera per ammortamento e svalutazione per perdite durevoli di valore l'indicazione del codice civile (articolo 2426, comma 5) prevedendo un ammortamento quinquennale solo per i costi d'impianto e ampliamento, mentre la formulazione del principio pare estenderlo a tutti i costi capitalizzati esaminati. Sarà utile ricordare che il comma 5 specifica anche che questi costi possono essere iscritti solo con il consenso del Collegio sindacale e che, per la parte ammortizzata di tali costi, deve essere vincolato un pari importo di utile che non può essere distribuito se non nella misura della quota di costo ammortizzata (questa parte non pare essere richiamata dal principio).

Solo a fini comparativi richiamiamo i criteri di ammortamento indicati dal documento OIC 24, che confermano l'indicazione codicistica (5 anni) per i costi di impianto e di ampliamento, mentre per quelli di sviluppo il criterio principe è la vita utile e solo ove non sia possibile stimarne attendibilmente la vita utile, si ammortizzano in 5 anni (l'OIC 24 conferma il vincolo sulle riserve per la parte non ammortizzata) (paragrafo 65).

L'ammortamento del diritto di usufrutto di azioni segue la durata del diritto stesso (paragrafo 73), mentre quello per il software non tutelato è definito nel prevedibile periodo di utilizzo (paragrafo 74). In linea con il documento OIC 24 le modalità per ammortizzare i costi per migliorie dei beni di terzi (paragrafo 76).

Tabella 2/IMM/COM - Comuni esaminati. Composizione percentuale delle immobilizzazioni per tipologia e incidenza sul totale attivo (consistenze finali) - anni 2021-2022

Comuni esaminati 2823	2021			2022		
	Nord-Ovest	Composizione %	Immob/attivo %	Nord-Ovest	Composizione %	Immob/attivo %
Immobilizzazioni finanziarie	9.901.652	12,8	10,5	10.128.063	12,9	10,3
Immobilizzazioni immateriali	272.936	0,4	0,3	256.069	0,3	0,3
Immobilizzazioni materiali	66.994.882	86,8	70,9	68.419.287	86,8	69,9
Totale immobilizzazioni	77.169.470	100,0	81,7	78.803.418	100,0	80,5
TOTALE ATTIVO	94.458.611		100,0	97.873.693		100,0
Comuni esaminati 1318	Nord-Est	Composizione %	Immob/attivo %	Nord-Est	Composizione %	Immob/attivo %
Immobilizzazioni finanziarie	8.383.522	12,8	10,9	8.650.299	12,9	10,8
Immobilizzazioni immateriali	457.927	0,7	0,6	467.349	0,7	0,6
Immobilizzazioni materiali	56.685.088	86,5	73,4	58.012.204	86,4	72,7
Totale immobilizzazioni	65.526.537	100,0	84,9	67.129.851	100,0	84,2
TOTALE ATTIVO	77.208.923		100,0	79.751.674		100,0
Comuni esaminati 902	Centro	Composizione %	Immob/attivo %	Centro	Composizione %	Immob/attivo %
Immobilizzazioni finanziarie	4.660.571	8,6	6,8	5.111.103	9,2	7,1
Immobilizzazioni immateriali	164.593	0,3	0,2	184.866	0,3	0,3
Immobilizzazioni materiali	49.400.558	91,1	71,8	50.205.784	90,5	70,0
Totale immobilizzazioni	54.225.722	100,0	78,8	55.501.753	100,0	77,4
TOTALE ATTIVO	68.810.518		100,0	71.693.220		100,0
Comuni esaminati 1602	Sud	Composizione %	Immob/attivo %	Sud	Composizione %	Immob/attivo %
Immobilizzazioni finanziarie	1.413.283	2,5	1,8	1.456.078	2,5	1,8
Immobilizzazioni immateriali	148.012	0,3	0,2	154.050	0,3	0,2
Immobilizzazioni materiali	54.338.263	97,2	70,5	55.617.710	97,2	68,6
Totale immobilizzazioni	55.899.558	100,0	72,5	57.227.838	100,0	70,6
TOTALE ATTIVO	77.108.698		100,0	81.016.332		100,0
Comuni esaminati 634	Isole	Composizione %	Immob/attivo %	Isole	Composizione %	Immob/attivo %
Immobilizzazioni finanziarie	894.889	3,8	2,8	966.618	4,0	2,9
Immobilizzazioni immateriali	110.065	0,5	0,3	128.026	0,5	0,4
Immobilizzazioni materiali	22.548.528	95,7	69,6	22.842.697	95,4	67,7
Totale immobilizzazioni	23.553.482	100,0	72,7	23.937.341	100,0	71,0
TOTALE ATTIVO	32.376.621		100,0	33.732.837		100,0
Comuni esaminati 7.278	Totale	Composizione %	Immob/attivo %	Totale	Composizione %	Immob/attivo %
Immobilizzazioni finanziarie	25.253.917	9,1	7,2	26.312.160	9,3	7,2
Immobilizzazioni immateriali	1.153.533	0,4	0,3	1.190.358	0,4	0,3
Immobilizzazioni materiali	249.967.319	90,	71,4	255.097.682	90,3	70,1
Totale immobilizzazioni	276.374.770	100,0%	79,0	282.600.200	100,0	77,6
TOTALE ATTIVO	349.963.371		100,0	364.067.756		100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; aggiornamento al 16 maggio 2024; importi in migliaia di euro

Tabella 3/IMM/COM - Comuni oggetto di indagine - Immobilizzazioni per tipologia - Consistenze finali - Variazioni percentuali - anni 2021-2022

Zona	Regione	Immobilizzazioni	2021	2022	2021/2022 %
Nord-Ovest	Valle d'Aosta n. Comuni 73	Immobilizzazioni finanziarie	72.707	65.950	-9,3
		Immobilizzazioni immateriali	7.017	5.476	-22,0
		Immobilizzazioni materiali	1.537.517	1.572.654	2,3
		Totale immobilizzazioni	1.617.241	1.644.080	1,7
	Piemonte n. Comuni 1.132	Immobilizzazioni finanziarie	2.343.376	2.369.484	1,1
		Immobilizzazioni immateriali	76.029	76.619	0,8
		Immobilizzazioni materiali	20.180.820	20.479.912	1,5
		Totale immobilizzazioni	22.600.225	22.926.015	1,4
	Lombardia n. Comuni 1.409	Immobilizzazioni finanziarie	6.659.410	6.857.624	3,0
		Immobilizzazioni immateriali	140.789	136.092	-3,3
		Immobilizzazioni materiali	37.949.546	38.708.687	2,0
		Totale immobilizzazioni	44.749.746	45.702.403	2,1
	Liguria n. Comuni 208	Immobilizzazioni finanziarie	826.159	835.006	1,
		Immobilizzazioni immateriali	49.100	37.882	-22,8
		Immobilizzazioni materiali	7.326.999	7.658.033	4,5
		Totale immobilizzazioni	8.202.258	8.530.920	4,0
	Totale Nord-Ovest	n. Comuni 2.822	77.169.470	78.803.418	2,1
Nord-Est	Provincia autonoma di Trento n. Comuni 164	Immobilizzazioni finanziarie	532.889	558.025	4,7
		Immobilizzazioni immateriali	28.470	24.734	-13,1
		Immobilizzazioni materiali	5.806.526	5.897.303	1,6
		Totale immobilizzazioni	6.367.884	6.480.062	1,8
	Provincia autonoma di Bolzano n. Comuni 105	Immobilizzazioni finanziarie	757.418	775.542	2,4
		Immobilizzazioni immateriali	37.871	40.750	7,6
		Immobilizzazioni materiali	5.662.959	5.865.278	3,6
		Totale immobilizzazioni	6.458.247	6.681.571	3,5
	Veneto n. Comuni 551	Immobilizzazioni finanziarie	3.120.356	3.314.139	6,2
		Immobilizzazioni immateriali	83.600	89.167	6,7
		Immobilizzazioni materiali	19.740.431	20.211.354	2,4
		Totale immobilizzazioni	22.944.387	23.614.661	2,9
	Friuli-Venezia Giulia n. Comuni 189	Immobilizzazioni finanziarie	533.276	516.893	-3,1
		Immobilizzazioni immateriali	56.710	54.214	-4,4
		Immobilizzazioni materiali	7.479.941	7.634.372	2,1
		Totale immobilizzazioni	8.069.926	8.205.479	1,7
	Emilia-Romagna n. Comuni 309	Immobilizzazioni finanziarie	3.439.583	3.485.699	1,3
		Immobilizzazioni immateriali	251.277	258.484	2,9
		Immobilizzazioni materiali	17.995.232	18.403.896	2,3
		Totale immobilizzazioni	21.686.092	22.148.079	2,1
Totale Nord-Est	n. Comuni 1.318	65.526.536	67.129.852	2,4	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; aggiornamento al 16 maggio 2024; importi in migliaia di euro

➔ segue

Tabella 3/IMM/COM - Comuni oggetto di indagine - Immobilizzazioni per tipologia - Consistenze finali - Variazioni percentuali - anni 2021-2022 (segue)

Zona	Regione	Immobilizzazioni	2021	2022	2021/2022 %
Centro	Toscana n. Comuni 247	Immobilizzazioni finanziarie	1.517.754	1.619.894	6,7
		Immobilizzazioni immateriali	43.859	46.293	5,6
		Immobilizzazioni materiali	16.205.224	16.496.048	1,8
		Totale immobilizzazioni	17.766.837	18.162.236	2,2
	Umbria n. Comuni 87	Immobilizzazioni finanziarie	178.825	186.308	4,2
		Immobilizzazioni immateriali	11.173	11.127	-0,4
		Immobilizzazioni materiali	3.831.623	3.830.375	0,0
	Marche n. Comuni 220	Totale immobilizzazioni	4.021.621	4.027.809	0,2
		Immobilizzazioni finanziarie	837.455	878.276	4,9
		Immobilizzazioni immateriali	34.986	41.539	18,7
	Lazio n. Comuni 348	Immobilizzazioni materiali	6.416.699	6.620.971	3,2
		Totale immobilizzazioni	7.289.140	7.540.786	3,5
		Immobilizzazioni finanziarie	2.126.536	2.426.624	14,1
		Immobilizzazioni immateriali	74.574	85.906	15,2
	Totale Centro	n. Comuni 902	54.225.721	55.501.752	2,4
	Sud	Abruzzo n. Comuni 287	Immobilizzazioni finanziarie	224.279	242.657
Immobilizzazioni immateriali			22.228	20.239	-8,9
Immobilizzazioni materiali			5.850.974	6.086.617	4,0
Totale immobilizzazioni			6.097.481	6.349.514	4,1
Molise n. Comuni 117		Immobilizzazioni finanziarie	8.794	10.872	23,6
		Immobilizzazioni immateriali	4.059	2.553	-37,1
		Immobilizzazioni materiali	1.512.565	1.546.995	2,3
Campania n. Comuni 490		Totale immobilizzazioni	1.525.417	1.560.420	2,3
		Immobilizzazioni finanziarie	732.705	767.274	4,7
		Immobilizzazioni immateriali	45.522	52.105	14,5
Puglia n. Comuni 246		Immobilizzazioni materiali	24.317.411	24.688.948	1,5
		Totale immobilizzazioni	25.095.638	25.508.326	1,6
		Immobilizzazioni finanziarie	380.822	373.748	-1,9
Basilicata n. Comuni 121		Immobilizzazioni immateriali	43.530	39.574	-9,1
		Immobilizzazioni materiali	12.612.861	13.001.282	3,1
		Totale immobilizzazioni	13.037.213	13.414.603	2,9
Calabria n. Comuni 341		Immobilizzazioni finanziarie	19.340	19.467	0,7
		Immobilizzazioni immateriali	8.380	9.831	17,3
		Immobilizzazioni materiali	3.092.402	3.168.579	2,5
		Totale immobilizzazioni	3.120.123	3.197.876	2,5
Totale Sud		Immobilizzazioni finanziarie	47.343	42.060	-11,2
		Immobilizzazioni immateriali	24.292	29.748	22,5
		Immobilizzazioni materiali	6.952.050	7.125.290	2,5
		Totale immobilizzazioni	7.023.685	7.197.099	2,5
Isole	Sicilia n. Comuni 293	n. Comuni 1.602	55.899.557	57.227.838	2,4
		Immobilizzazioni finanziarie	656.431	719.365	9,6
		Immobilizzazioni immateriali	38.140	48.645	27,5
		Immobilizzazioni materiali	13.374.751	13.542.934	1,3
	Sardegna n. Comuni 341	Totale immobilizzazioni	14.069.322	14.310.944	1,7
		Immobilizzazioni finanziarie	238.458	247.253	3,7
		Immobilizzazioni immateriali	71.925	79.380	10,4
	Totale Isole	Immobilizzazioni materiali	9.173.777	9.299.763	1,4
		Totale immobilizzazioni	9.484.160	9.626.396	1,5
	Totale	n. Comuni 7.278	276.374.766	282.600.200	2,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; aggiornamento al 16 maggio 2024; importi in migliaia di euro

6.4 Indebitamento

6.4.1 La gestione attiva del debito finanziario degli enti territoriali

Le regole che disciplinano il ricorso all'indebitamento degli enti locali non hanno subito modifiche nel biennio in questione. Tuttavia, sono state introdotte alcune misure specifiche per aiutare gli enti a far fronte alle difficoltà finanziarie causate dalla pandemia di Covid-19. In particolare, sono state allentate le scadenze per il pagamento delle rate dei mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti e trasferiti al MEF per l'anno 2020.

Per facilitare la gestione del debito degli enti locali, negli ultimi anni sono state introdotte diverse nuove norme che permettono agli enti di utilizzare con più semplicità le proprie risorse interne (avanzi di bilancio, entrate correnti destinate per legge agli investimenti, entrate da alienazioni, riscossioni crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni) e di sfruttare al meglio i finanziamenti esterni (trasferimenti in conto capitale dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni). Inoltre, hanno assunto un ruolo sempre più strategico gli strumenti di finanziamento e investimento resi disponibili dagli intermediari finanziari pubblici e privati che possono proporre alle stesse amministrazioni l'emissione di obbligazioni ovvero reperire denaro direttamente sul mercato finanziario¹⁸⁴.

Si rammenta, sul punto, che l'art. 62, del d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008, ha sancito il divieto per Regioni ed enti locali di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati nonché di ricorrere all'indebitamento attraverso contratti che non prevedano modalità di rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale e interessi. Permane, invece, per gli enti locali la possibilità di procedere alla rinegoziazione delle passività esistenti, in presenza di condizioni di rifinanziamento che ne consentano una riduzione del valore finanziario. Inoltre, l'art. 3 della l. n. 203/2008, ha disposto che la durata di una singola operazione, anche di rinegoziazione, non possa essere superiore a trenta anni né inferiore a cinque. In particolare, come rilevato dal MEF nell'ambito della recente "Indagine sui mutui contratti dagli enti territoriali per il finanziamento degli investimenti" di maggio 2024¹⁸⁵, viene rilevato che il contributo erariale per il sostegno degli investimenti degli enti locali per l'anno 2022 è stato suddiviso nei seguenti interventi:

¹⁸⁴ La legge 23 dicembre 1994, n. 724 consente alle Regioni e agli enti locali di deliberare, nel rispetto di certi vincoli, l'emissione di prestiti obbligazionari destinati esclusivamente al finanziamento degli investimenti, con l'espresso divieto di ricorrere a tale strumento per finanziare spese di parte corrente.

¹⁸⁵ Si veda il Programma statistico nazionale, in particolare: "Indagine sui mutui contratti dagli enti territoriali per il finanziamento degli investimenti - Anno 2023 (pubblicazione maggio 2024) realizzata dal MEF-RGS -Ispettorato Generale per la Contabilità e la Finanza Pubblica.

- 4.92 milioni di euro di contributo per gli investimenti delle Comunità montane e 368 milioni di euro di contributo ai Comuni per gli investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale;
- 500 milioni di euro di contributo ai Comuni per gli investimenti in opere pubbliche in materia di efficientamento energetico, sviluppo territoriale sostenibile, messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e abbattimento delle barriere architettoniche;
- 279,95 milioni di euro di contributo ai Comuni per le spese di progettazione definitiva ed esecutiva per gli interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, di messa in sicurezza ed efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio comunale, nonché per investimenti di messa in sicurezza di strade;
- 590 milioni di euro di contributo ai Comuni per gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana per la riduzione dei fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale e per il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale;
- 80 milioni di euro per il Programma nazionale degli investimenti – piani urbani integrati.

Infine, spingendosi sul terreno dei Comuni in criticità finanziaria - per i quali si rimanda alla lettura del capitolo 6 - si segnala che, il d.l. n. 162/2019 (c.d. "Proroga termini") ha disposto per gli enti in procedura di riequilibrio (c.d. enti in predissesto) la facoltà di contrarre mutui per spese di investimento. A tal fine sono stati integrati gli articoli 243-*bis* e 249 del Tuel, i quali disciplinano, fissando specifici limiti e condizioni, la possibilità per gli enti locali in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, di contrarre nuovi mutui. In particolare, si prevede che tali enti possano contrarre mutui anche per la copertura, anche a titolo di anticipazione, di spese di investimento strettamente funzionali allo svolgimento di progetti e interventi finanziati in prevalenza con risorse provenienti dall'Unione europea o da amministrazioni ed enti nazionali pubblici o privati.

Si ricorda in tale sede, che un ulteriore stimolo agli enti in disavanzo è giunta dalla legge di bilancio per l'anno 2019 (l. n. 145/2018), che ha previsto che a decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018, le Regioni a Statuto speciale, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Città metropolitane, le Province e i Comuni, nonché le Regioni a statuto ordinario, dall'anno 2021, potessero utilizzare quale fonte di finanziamento dei propri programmi di investimento, anche il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal d.lgs. n. 118/2011. Tra le disposizioni che hanno influito sul profilo di indebitamento degli enti territoriali vi sono i contributi assegnati alle Regioni per il finanziamento delle quote capitale dei debiti finanziari in

scadenza nel 2020, i cui risparmi erano a loro volta devoluti alle categorie produttive soggette alle restrizioni adottate per far fronte all'emergenza Covid-19 (art. 32-*quater*, co. 1 del d.l. n. 137/2020). Successivamente, con la legge di bilancio per l'anno 2021 (l. n. 178/2020), è stato specificato che non costituiscono indebitamento le operazioni di revisione, ristrutturazione o rinegoziazione dei contratti di approvvigionamento finanziario che determinano una riduzione del valore finanziario delle passività totali.

Sono oggetto di analisi anche i debiti commerciali registrati dagli enti all'interno dei propri bilanci e oggetto di osservazione nel presente referto, si rammentano le misure messe in campo per velocizzare i pagamenti degli enti territoriali. In particolare, l'art. 21 del d.l. n. 73/2021 ha rifinanziato il Fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali di cui all'art. 115 del d.l. n. 34/2020, con 1 miliardo di euro per il 2021 da destinare alla "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali e delle Regioni e Province autonome per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari". Il successivo art. 56, co. 2, del medesimo d.l. n. 73/2021 prevede che, in considerazione del protrarsi dell'emergenza Covid-19, per l'anno 2021 le Regioni e le Province autonome in disavanzo di amministrazione utilizzino le quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione secondo le modalità previste dall'art. 1, cc. 897 e 898, della l. n. 145/2018, senza operare la nettizzazione del fondo anticipazione liquidità.

Infine, anche la legge di bilancio per il 2022 ha previsto per le Regioni e gli enti locali la possibilità di poter rinegoziare le anticipazioni di liquidità concesse dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, che abbiano un tasso di interesse pari o superiore al 3%. Per ulteriori dettagli si rinvia alla lettura della Sezione indebitamento del precedente referto (Capitolo 8), in cui sono state diffusamente descritte le misure adottate in tale specifico contesto di analisi.

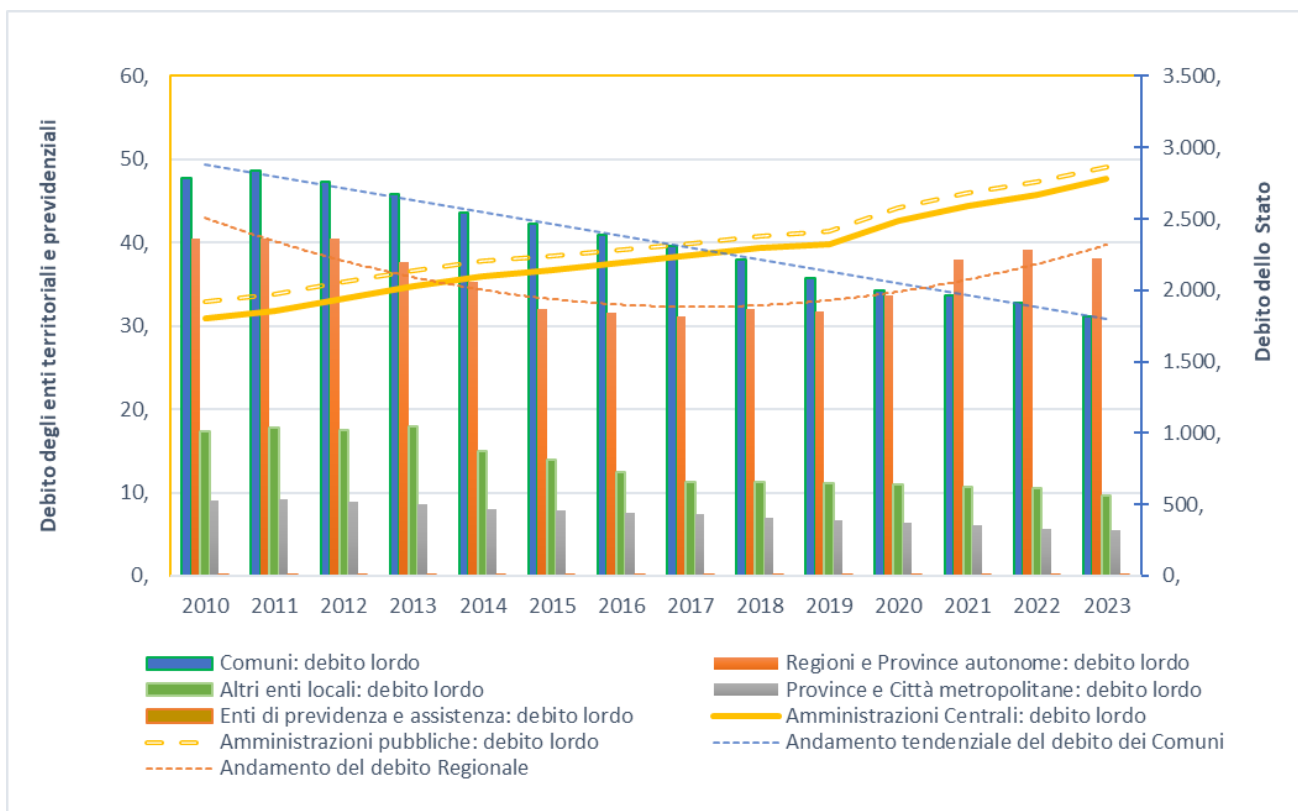
In base alle considerazioni suesposte, emerge, da un lato il ruolo conservativo dei Comuni che prediligono un'attenta e oculata gestione del proprio indebitamento, reso possibile anche dalle recenti disposizioni normative agevolative messe in campo nel periodo contrassegnato dall'emergenza sanitaria e dalla successiva fase di stimolo introdotta con i fondi PNRR, dall'altro quanto sia cresciuto il fabbisogno delle amministrazioni centrali che, anche a causa di fattori esogeni (crisi sanitaria, energetica poi e inflazionistica a seguire), non riescono in nessun modo a contenere la crescita dello *stock* di debito, come evidenziato nella tabella n. 1/DEB/AC-COM di seguito riportata.

Tabella n. 1/DEB/AC-COM - Andamento del debito lordo finanziario delle Amministrazioni centrali e comunali

Anno	Amministrazioni Centrali: debito lordo	Regioni e Province autonome: debito lordo	Province e Città metropolitane: debito lordo	Comuni: debito lordo	Altri enti locali: debito lordo	Enti di previdenza e assistenza: debito lordo	Amministrazioni pubbliche: debito lordo
2010	1.805,9	40,5	9,1	47,7	17,4	0,11	1.920,8
2011	1.857,3	40,5	9,2	48,7	17,8	0,13	1.973,7
2012	1.940,6	40,4	8,9	47,4	17,5	0,15	2.055,0
2013	2.026,4	37,7	8,5	45,8	17,9	0,16	2.136,5
2014	2.101,2	35,2	8,1	43,6	14,9	0,21	2.203,3
2015	2.143,5	32,0	7,8	42,3	14,0	0,11	2.239,7
2016	2.193,3	31,6	7,6	41,0	12,4	0,15	2.286,0
2017	2.240,7	31,1	7,4	39,6	11,3	0,13	2.330,2
2018	2.293,7	32,0	6,9	38,0	11,2	0,13	2.382,0
2019	2.325,7	31,7	6,6	35,8	11,1	0,10	2.410,9
2020	2.488,8	33,7	6,4	34,2	11,0	0,14	2.574,2
2021	2.592,1	38,0	6,1	33,7	10,6	0,09	2.680,6
2022	2.670,0	39,1	5,7	32,8	10,5	0,10	2.758,2
2023	2.779,0	38,1	5,5	31,1	9,6	0,13	2.863,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia 30 giugno 2024; importi in miliardi di euro

Figura n. 1/DEB/AC-COM - Andamento del debito finanziario cumulato dalle Amministrazioni centrali e Comuni



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia, estrazione del 30 giugno 2024; importi in miliardi di euro

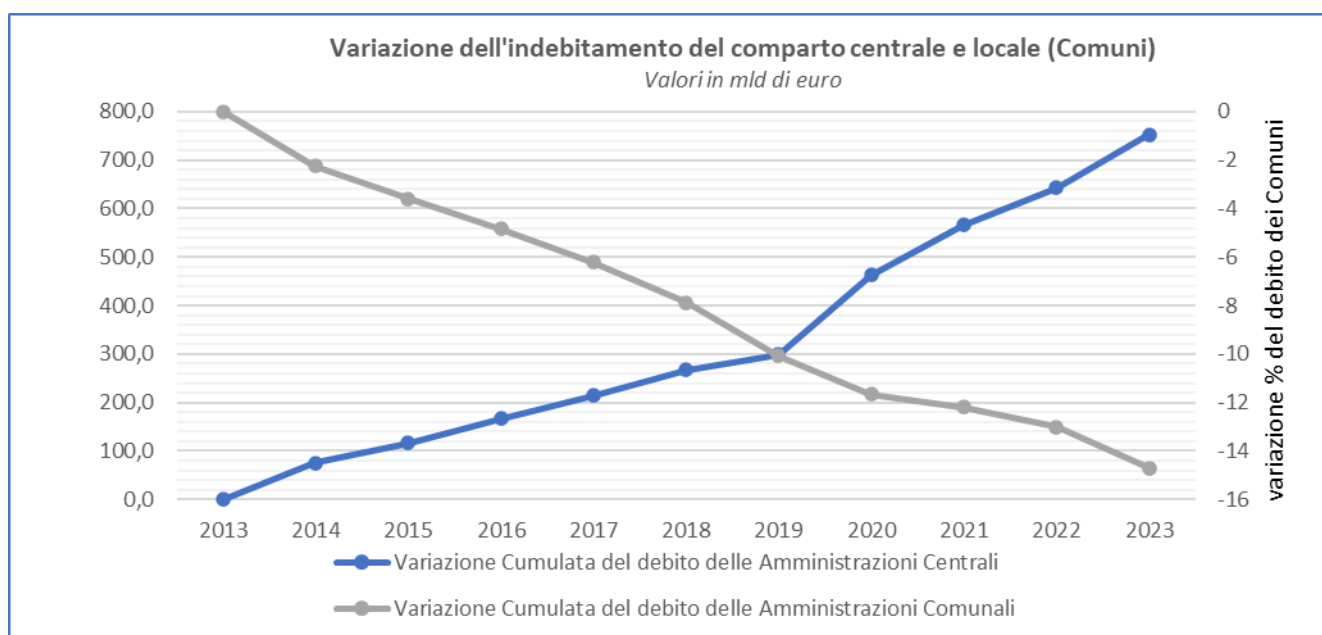
Volendo analizzare l'incremento percentuale nell'ultimo decennio, appare evidente che il divario tra Amministrazioni centrali dello Stato ed enti locali, in particolare quello riferibile al comparto Comunale, diventa sempre più ampio in una congiuntura economica dove le amministrazioni locali, quelle più prossime ai cittadini, dispongono di risorse sempre più esigue, anche (e soprattutto) per poter assicurare un livello di investimento infrastrutturale adeguato (si veda par 3.6).

Tabella n. 2/DEB/AC-COM - Andamento del debito lordo finanziario delle Amministrazioni centrali e comunali

Anno di riferimento	Debito lordo delle Amministrazioni Centrali	Debito lordo dei Comuni	Variazione Cumulata del debito delle Amministrazioni Centrali	Variazione Cumulata del debito delle Amministrazioni Comunali
2013	2.026,4	45,8	-	-
2014	2.101,2	43,6	74,8	-2,2
2015	2.143,5	42,3	117,2	-3,6
2016	2.193,3	41,0	167,0	-4,9
2017	2.240,7	39,6	214,3	-6,2
2018	2.293,7	38,0	267,3	-7,8
2019	2.325,7	35,8	299,3	-10,1
2020	2.488,8	34,2	462,4	-11,7
2021	2.592,1	33,7	565,7	-12,2
2022	2.670,0	32,8	643,6	-13,0
2023	2.779,0	31,1	752,6	-14,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia 30 giugno 2024; in miliardi di euro

Figura n. 2/DEB/AC-COM - Andamento del debito finanziario cumulato dalle Amministrazioni centrali e Comuni



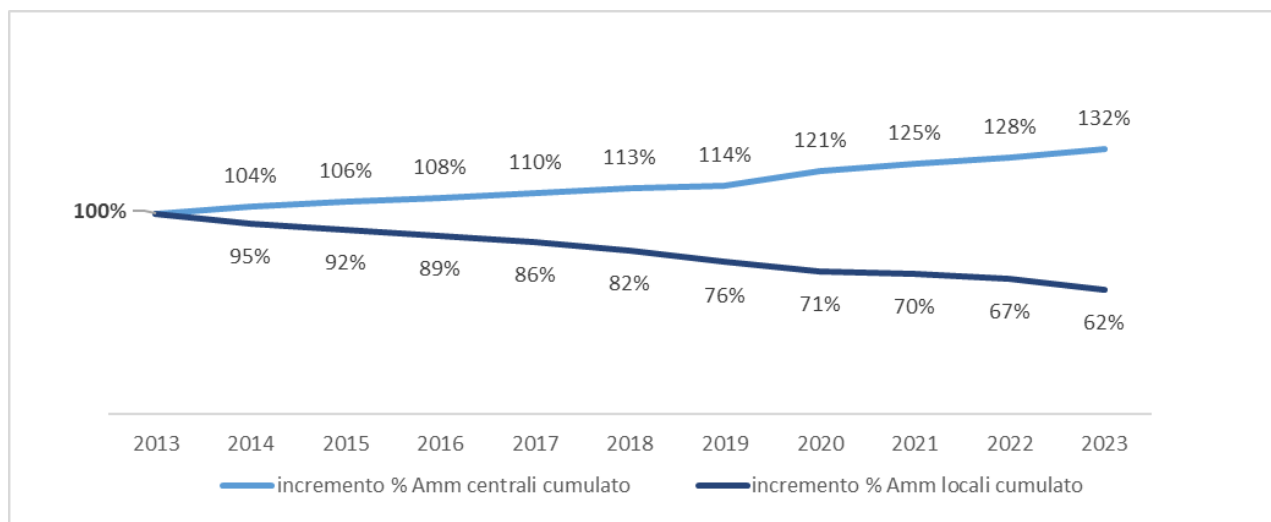
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia; estrazione del 30 giugno 2024; importi in miliardi di euro

Il comparto delle Regioni e Province autonome, a differenza del comparto degli enti locali, ha registrato un incremento del debito finanziario, dal 2091 (anno *pre-pandemico*) al 2023 del 20%, attestandosi su un valore complessivo pari a 38,1 miliardi.

Osservando i Comuni, avvalendosi dei dati dei bollettini statistici della Banca d'Italia, il debito complessivo ammonta a 31,1 miliardi in diminuzione del 2,5% nell'ultimo triennio (2021-2023).

Viceversa, l'indebitamento rilevato per il comparto dell'amministrazione centrale ha registrato nell'ultimo biennio un sensibile incremento, quale diretta conseguenza dei progressivi scostamenti di bilancio approvati dal Parlamento per far fronte all'esigenza di ulteriori risorse a copertura degli effetti della crisi economica causata dalla pandemia (v. figura n. 2/DEB/AC-COM).

Figura n. 3/DEB/AC-COM - Andamento incrementale del debito lordo finanziario delle Amministrazioni Centrali ed enti Territoriali (variazioni % su indice 2013=100)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia del 30 giugno 2024 (valori percentuali)

Dalla figura emerge con chiarezza quanto il debito dei Comuni sia molto contenuto rispetto a quello delle Amministrazioni Centrali, attestandosi intorno a 33,1 mld di euro. Inoltre, va evidenziato, come il debito nell'ultimo decennio sia costantemente diminuito di oltre 14,7 miliardi. Tuttavia, il peso degli oneri del debito sul complesso delle spese comunali risulta comunque importante, sia in funzione dei ridotti margini di flessibilità nei bilanci sia della diminuzione delle risorse correnti disponibili, che a seguito delle misure di politica monetarie messe in campo dalla Banca Centrale Europea per contenere l'inflazione nell'area Euro, ha dovuto innalzare i tassi ufficiali di sconto, provocando un innalzamento degli oneri di finanziamento per gli enti locali. Pertanto, il virtuoso rientro del debito dei Comuni accompagnato da una attenta gestione del passivo finanziario, prevedendo ove necessario anche operazioni di ristrutturazione del debito, rappresentano azioni utili ad assicurare gli equilibri di bilancio anche prospettici.

6.4.2 La situazione debitoria complessiva dei Comuni oggetto di indagine negli esercizi 2021 e 2022

Le considerazioni fin qui svolte per quanto concerne l'andamento del debito finanziario e delle relative tensioni inflazionistiche sull'onere del debito preso a prestito, deve ancora trovare plastica rappresentazione nei documenti contabili degli enti di cui al momento possono essere solamente colte le variazioni delle voci di *stock* di debito finanziario, che complessivamente, come si è detto nel paragrafo precedente, sono in costante flessione.

Inoltre, nella presente analisi non è possibile cogliere gli aspetti più delicati della gestione dei programmi di spesa finanziati nell'ambito del PNRR, in quanto gran parte delle iniziative di investimento degli enti sono da poco tempo entrate in una fase realizzativa avanzata, dove i relativi SAL di progetto richiedono agli enti una disponibilità finanziaria adeguata per far fronte alla progressiva realizzazione dei progetti finanziati, in cui è la stessa rendicontazione dei relativi traguardi e obiettivi del Piano a consentire il rimborso delle spese effettuate, che chiaramente devono essere state liquidate e pagate precedentemente. Tenuto conto di quanto detto e avvalendosi dei dati provenienti dalla Bdap, integrati, dove necessario, con alcuni dati provenienti dai *dataset* messi a disposizione dalla Banca d'Italia e dall'Istat, si intende procedere esaminando innanzitutto il dato di un insieme significativo di Comuni (n. 7.278), al fine di raccogliere elementi più specifici, rispetto ai dati resi disponibili dalle istituzioni di ricerca e vigilanza poc'anzi richiamati e che si pongono l'obiettivo di analizzare il fenomeno dell'indebitamento su scala nazionale, intercettando le linee tendenziali di natura macroeconomica.

Procedendo con l'analisi, si rileva che i Comuni osservati presentano (tabella n. 1/DEB/COM) complessivamente un indebitamento pari, nel 2022, a 74,62 miliardi di euro e nel 2021, a 72,96 mld, con un incremento pari all'2,3%. Il debito che ci si accinge ad analizzare è costituito da più voci del passivo dei Comuni, in particolare, oltre al debito finanziario (che interessa operatori e istituzioni finanziarie), è inclusa anche la porzione di debito verso i fornitori degli enti, degli acconti riconosciuti e dei trasferimenti e contributi dovuti, inclusa una parte residuale di debito diversamente classificata.

Preso atto di quanto detto, la presente indagine parte proprio dall'analisi del debito complessivo degli enti, classificati per fascia demografica, e delle relative variazioni tra il 2021 e il 2022, di cui se ne evidenziano di seguito i risultati.

I Comuni più grandi, in fascia 8 (n. 11 Comuni oltre i 250.000 abitanti), hanno registrato tra il 2021 e il 2022 una variazione incrementale del proprio debito pari a 501,04 milioni di euro (pari a 2,3%), in linea con la variazione complessiva del totale dei Comuni osservati. Nel 2021 i piccoli Comuni che, dalla fascia 5 alla fascia 7 sul 2020 avevano ridotto in media il proprio debito, presentano rispetto al

2022 un *trend* in aumento dell'indebitamento per complessivi 171,66 milioni di euro, per tutti gli altri Comuni delle fasce inferiori – dalla fascia 1 alla fascia 4 (n. enti 6.818 di cui 5.095 con popolazione fino a 5.000 abitanti) – continua a manifestarsi un incremento sensibilmente elevato dell'indebitamento (pari a 982,92 milioni).

Tabella n. 1/DEB/COM - Debiti totali dei Comuni osservati per fascia demografica - Composizione percentuale e variazione annua - Esercizi 2021-2022

Fascia popolazione	N. Comuni osservati			Debiti 2021		Debiti 2022		Scostamento 2022-2021	Variazione % 2022/2021
	N.	Inc. % sul totale	Popolazione degli enti di competenza 2022	Totale debito 2021	Incidenza debito fascia sul totale %	Totale debito 2022	Incidenza debito fascia sul totale %		
Fascia 1	1.854	25,5	1.002.066	2.607.571	3,6	2.870.609	3,8	263.038	10,1
Fascia 2	3.241	44,5	8.013.622	10.911.770	15,0	11.351.060	15,2	439.290	4,0
Fascia 3	1.078	14,8	7.624.829	7.562.509	10,4	7.652.460	10,3	89.951	1,2
Fascia 4	645	8,9	8.915.871	8.009.343	11,0	8.199.988	11,0	190.645	2,4
Fascia 5	370	5,1	12.263.414	11.904.878	16,3	11.997.383	16,1	92.506	0,8
Fascia 6	49	0,7	3.777.686	4.534.092	6,2	4.583.265	6,1	49.172	1,1
Fascia 7	30	0,4	4.407.748	5.168.990	7,1	5.198.967	7,0	29.978	0,6
Fascia 8	11	0,2	8.552.093	22.264.901	30,5	22.765.938	30,5	501.037	2,3
Totale	7.278	100,0	54.557.329	72.964.053	100,0	74.619.670	100,0	1.655.617	2,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; aggiornamento al 16 maggio 2024; importi in migliaia di euro

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Se i Comuni dalla fascia 1 alla 4 risultano ancora essere tra quelli con dati sul debito totale più elevati in termini di variazioni nel biennio, si ritiene utile proseguire l'indagine e capire quali siano le aree territoriali interessate. Segue nella pagina successiva la tabella di dettaglio tabella 2/DEB/COM.

Tabella n. 2/DEB/COM - Debiti totali dei Comuni osservati - Composizione percentuale e variazione annua per Regione - Esercizi 2021-2022

Fascia popolazione	N. Comuni osservati			Debiti 2021		Debiti 2022		Scostamento 2021-2020	Variazione 2021/2020 %
	n. enti	Inc. Regione sul totale %	Popolazione degli enti di competenza 2022	Totale debito 2021	Inc. Regione sul totale %	Totale debito 2022	Inc. Regione sul totale %		
Valle d'Aosta	73	1,0	122.928	154.289	0,2	156.093	0,2	1.804	1,2
Piemonte	1.132	15,6	4.067.735	6.020.682	8,3	5.960.672	8,0	-60.010	-1,0
Lombardia	1.409	19,4	9.415.502	10.610.322	14,5	10.786.169	14,5	175.847	1,7
Liguria	208	2,9	1.388.291	2.364.592	3,2	2.357.189	3,2	-7.403	-0,3
Provincia autonoma di Trento	164	2,3	538.633	523.916	0,7	527.599	0,7	3.683	0,7
Provincia autonoma di Bolzano	105	1,4	493.755	600.323	0,8	585.737	0,8	-14.586	-2,4
Veneto	551	7,6	4.818.092	3.690.507	5,1	3.771.773	5,1	81.266	2,2
Friuli-Venezia Giulia	189	2,6	1.094.193	1.117.298	1,5	1.081.952	1,4	-35.346	-3,2
Emilia-Romagna	309	4,2	3.761.652	3.035.075	4,2	3.089.810	4,1	54.735	1,8
Toscana	247	3,4	3.221.126	3.438.807	4,7	3.551.820	4,8	113.013	3,3
Umbria	87	1,2	832.467	1.012.847	1,4	1.053.341	1,4	40.494	4,0
Marche	220	3,0	1.467.892	1.860.800	2,6	1.976.974	2,6	116.174	6,2
Lazio	348	4,8	5.451.722	8.254.542	11,3	8.966.846	12,0	712.303	8,6
Abruzzo	287	3,9	1.181.847	2.272.122	3,1	2.361.765	3,2	89.642	3,9
Molise	117	1,6	266.073	360.948	0,5	413.190	0,6	52.242	14,5
Campania	490	6,7	5.078.717	11.914.904	16,3	11.885.282	15,9	-29.622	-0,2
Puglia	246	3,4	3.818.986	3.786.309	5,2	3.882.435	5,2	96.126	2,5
Basilicata	121	1,7	507.047	741.495	1,0	799.524	1,1	58.029	7,8
Calabria	341	4,7	1.645.549	4.219.376	5,8	4.393.539	5,9	174.163	4,1
Sicilia	293	4,0	3.943.228	5.625.103	7,7	5.661.372	7,6	36.269	0,6
Sardegna	341	4,7	1.441.894	1.359.796	1,9	1.356.589	1,8	-3.207	-0,2
Totale	7.278	100,0	54.557.329	72.964.053	100,0	74.619.670	100,0	1.655.617	2,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; aggiornamento al 16 maggio 2024; importi in migliaia di euro

Rinviando per una migliore comprensione del fenomeno alla lettura dettagliata dei dati delle tabelle che seguono, appare utile evidenziare alcuni aspetti su cui prestare particolare attenzione in sede di valutazione sulla corretta e adeguata gestione degli enti demandata alle Sezioni regionali di controllo di questa Corte.

Si osservano, nello specifico, significative variazioni in aumento sull'indebitamento complessivo tra il 2021 e 2022 (v. tabella n. 2/DEB/COM) per i Comuni del Molise (52,2 mln +14,5%), del Lazio (712,3 milioni +8,6%), della Basilicata (58,03 milioni +7,8%) e delle Marche (116,17 milioni +6,2%), nonché, a seguire, nel *range* tra il 4,1% e il 2,5%, i Comuni della Calabria, dell'Umbria, dell'Abruzzo, della Toscana e della Puglia.

Di contro rispetto all'andamento appena rilevato, alcuni enti hanno ridotto il proprio indebitamento complessivo, anche con percentuali importanti, come nel caso dei Comuni del Friuli-Venezia Giulia, che presentano una variazione in diminuzione del 3,2%, per un ammontare complessivo di 35,34 milioni di euro e i Comuni della Provincia autonoma di Bolzano -2,4%, pari a un ammontare complessivo di 14,59 mln, seguiti dai Comuni del Piemonte, con oltre 60 mln, pari a una riduzione percentuale del 1% e dai Comuni della Sardegna che presentano una lieve riduzione di 3 mln (-0,2%).

Complessivamente i 7.278 Comuni osservati, presentano un valore medio di indebitamento per abitante in lieve aumento tra il 2021 e 2022, passando da un valore di 1,33 a 1,37 migliaia di euro (v. tabella n. 3/DEB/COM).

Tabella n. 3/DEB/COM - Debiti totali e per abitante dei Comuni osservati per Regione - Esercizi 2021-2022

Regione	N. enti	Popolazione degli enti di competenza 2021	Totale debito 2021	Popolazione degli enti di competenza 2022	Totale debito 2022	Debito per abitante 2021 (in euro)	Debito per abitante 2022 (in euro)	Variazione % debito <i>pro capite</i> (2021/2022)
Valle d'Aosta	73	123.643	154.289	122.928	156.093	1.247,86	1.269,80	1,8
Piemonte	1.132	4.085.724	6.020.682	4.067.735	5.960.672	1.473,59	1.465,35	-0,6
Lombardia	1.409	9.453.472	10.610.322	9.415.502	10.786.169	1.122,37	1.145,58	2,1
Liguria	208	1.397.436	2.364.592	1.388.291	2.357.189	1.692,09	1.697,91	0,3
Provincia autonoma di Trento	164	539.823	523.916	538.633	527.599	970,53	979,51	0,9
Provincia autonoma di Bolzano	105	495.828	600.323	493.755	585.737	1.210,75	1.186,29	-2,0
Veneto	551	4.840.090	3.690.507	4.818.092	3.771.773	762,49	782,84	2,7
Friuli-Venezia Giulia	189	1.100.549	1.117.298	1.094.193	1.081.952	1.015,22	988,81	-2,6
Emilia-Romagna	309	3.772.749	3.035.075	3.761.652	3.089.810	804,47	821,40	2,1
Toscana	247	3.243.359	3.438.807	3.221.126	3.551.820	1.060,26	1.102,66	4,0
Umbria	87	838.948	1.012.847	832.467	1.053.341	1.207,28	1.265,32	4,8
Marche	220	1.476.254	1.860.800	1.467.892	1.976.974	1.260,49	1.346,81	6,8
Lazio	348	5.467.246	8.254.542	5.451.722	8.966.846	1.509,82	1.644,77	8,9
Abruzzo	287	1.186.651	2.272.122	1.181.847	2.361.765	1.914,74	1.998,37	4,4
Molise	117	268.053	360.948	266.073	413.190	1.346,56	1.552,92	15,3
Campania	490	5.078.792	11.914.904	5.078.717	11.885.282	2.346,01	2.340,21	-0,2
Puglia	246	3.829.666	3.786.309	3.818.986	3.882.435	988,68	1.016,61	2,8
Basilicata	121	510.722	741.495	507.047	799.524	1.451,86	1.576,82	8,6
Calabria	341	1.650.540	4.219.376	1.645.549	4.393.539	2.556,36	2.669,95	4,4
Sicilia	293	3.952.131	5.625.103	3.943.228	5.661.372	1.423,31	1.435,72	0,9
Sardegna	341	1.444.496	1.359.796	1.441.894	1.356.589	941,36	940,84	-0,1
Totale	7.278	54.756.172	72.964.053	54.557.329	74.619.670	1.332,53	1.367,73	2,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; aggiornamento al 16 maggio 2024; importi in migliaia di euro; valori *pro capite* in euro

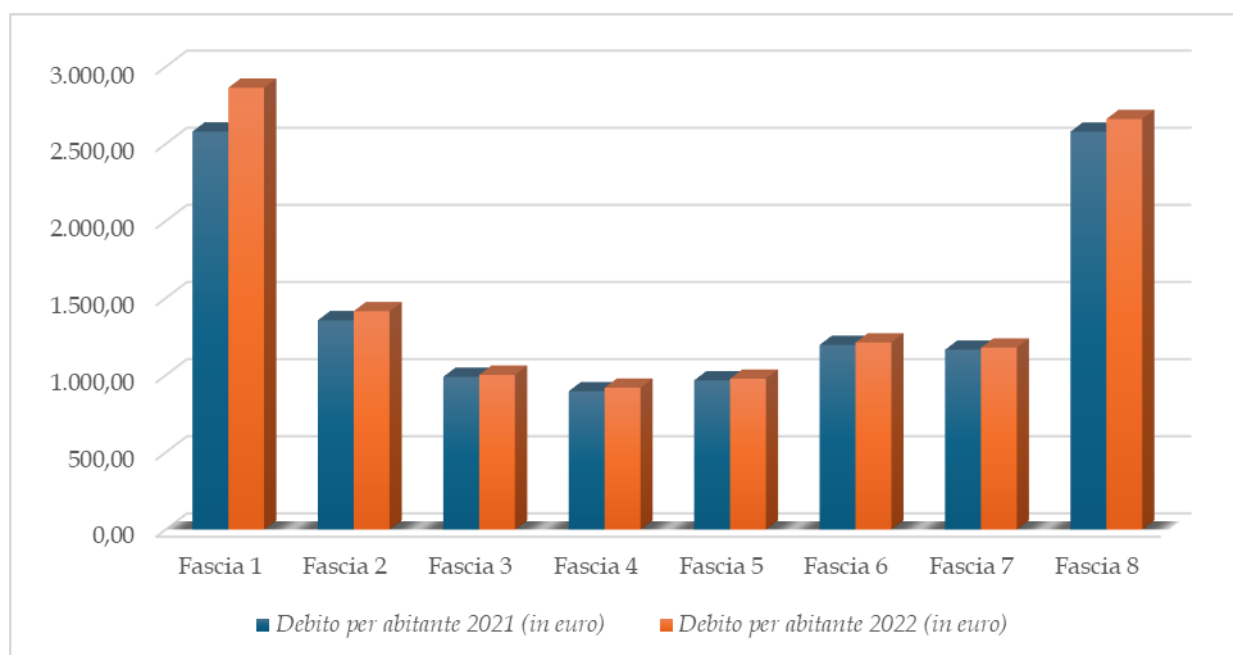
Preso atto degli incrementi per il debito complessivo dei Comuni del Molise e del Lazio - per i quali il debito *pro-capite* per abitante subisce una variazione in aumento rispettivamente del 15,30% e del 8,90% - occorre sottolineare che tali incrementi sono comunque più ampi, se misurati utilizzando il valore medio per abitante, anche nei Comuni della Basilicata (+8,60% incremento *pro-capite*) e delle Marche (+6,80% incremento *pro-capite*).

Aumenta con una variazione media del 4,4% anche l'incidenza *pro-capite* del debito dei Comuni della Calabria, dell'Umbria, dell'Abruzzo e della Toscana, mentre nelle altre aree regionali il debito *pro-capite* dei Comuni subisce incrementi al di sotto della media, il valore *pro-capite* cresce del 2,6%; fanno eccezione i Comuni della Puglia e del Veneto che rilevano rispettivamente una variazione del debito *pro-capite* pari a +2,80% e +2,70%.

Rilevano invece una consistente variazione in diminuzione del debito *pro-capite* i Comuni della Provincia autonoma di Bolzano (-2%) e del Friuli-Venezia Giulia (-2,6%).

I risultati dell'osservazione congiunta dei valori assunti dall'indebitamento dei Comuni distinti per fasce demografiche sono riportati nella Figura n. 1/DEB/COM e nella tabella n. 4/DEB/COM.

Figura n. 1/DEB/COM - Debito *pro capite* per fascia di popolazione dei Comuni 2021-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; aggiornamento al 16 maggio 2024; importi in euro

Tabella 4/DEB/COM - Debito *pro-capite* per fascia di popolazione dei Comuni 2021-2022

Fascia popolazione	N. enti	Totale debito 2021	Totale debito 2022	Popolazione degli enti di competenza 2021	Popolazione degli enti di competenza 2022	Debito per abitante 2021	Debito per abitante 2022
Fascia 1	1.854	2.607.571	2.870.609	1.010.430	1.002.066	2.580,66	2.864,69
Fascia 2	3.241	10.911.770	11.351.060	8.039.031	8.013.622	1.357,35	1.416,47
Fascia 3	1.078	7.562.509	7.652.460	7.633.992	7.624.829	990,64	1.003,62
Fascia 4	645	8.009.343	8.199.988	8.924.469	8.915.871	897,46	919,71
Fascia 5	370	11.904.878	11.997.383	12.299.607	12.263.414	967,91	978,31
Fascia 6	49	4.534.092	4.583.265	3.786.550	3.777.686	1.197,42	1.213,25
Fascia 7	30	5.168.990	5.198.967	4.432.597	4.407.748	1.166,13	1.179,51
Fascia 8	11	22.264.901	22.765.938	8.629.496	8.552.093	2.580,09	2.662,03
Totale	7.278	72.964.053	74.619.670	54.756.172	54.557.329	1.332,53	1.367,73

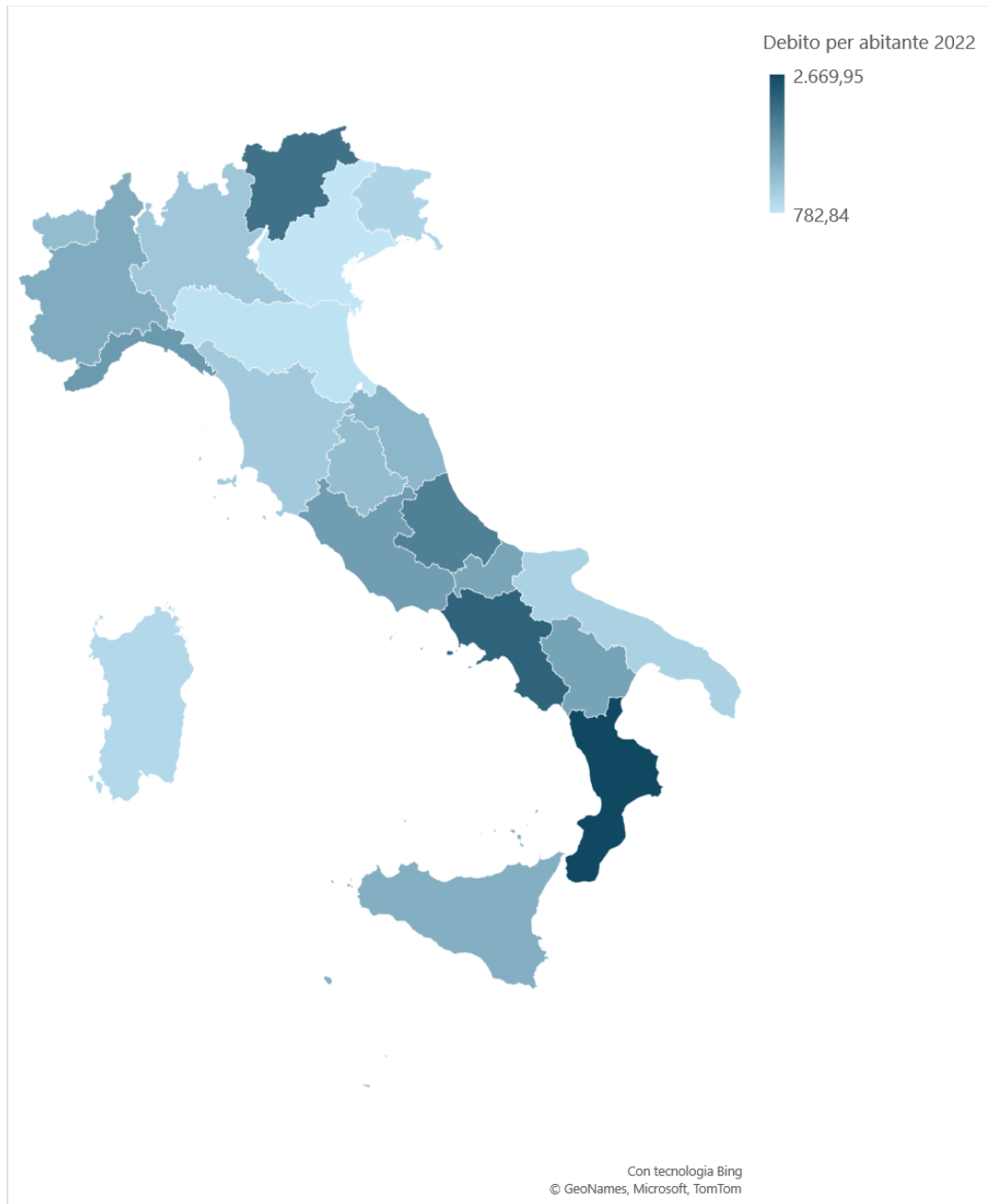
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; aggiornamento al 16 maggio 2024; importi in migliaia di euro; valori *pro capite* in euro

Come esposto in figura n. 1/DEB/COM, dall'analisi per fasce emerge, anche per l'esercizio 2022, che i valori di indebitamento *pro-capite*, risultano piuttosto superiori alla media nei Comuni concentrati nella fascia 1 (fino a 1.000 abitanti) e in quelli in fascia 8 (oltre i 250 mila abitanti).

Si conferma il *trend* del debito complessivo, contenuto nelle fasce dimensionali più ridotte - ad esclusione di quanto si è detto per i Comuni in prima fascia, che registrano valori di indebitamento *pro-capite* ancora molto elevati, in termini di incidenza media sulla singola fascia, in realtà, si evidenzia, in maniera ancora più plastica lo stato di sofferenza di molti Comuni dell'area del Sud del Paese, come la Calabria e la Campania, che registrano valori di indebitamento *pro-capite* oltre 2,3 migliaia di euro.

Per i Comuni posizionati nelle fasce demografiche centrali, il valore del debito *pro-capite* è comunque sempre sotto la media nazionale; in particolare, dalla fascia 3 alla fascia 5 i valori sono compresi tra poco meno di 900 e quasi mille euro. Si conferma, la presenza di un valore *pro-capite* alto nelle grandi Città e nei Comuni molto piccoli, che richiede un'ulteriore valutazione della sostenibilità prospettica dei piccoli Comuni (tipicamente privi di risorse e scarsamente popolati) e delle grandi Città, nelle quali si concentra la popolazione e quindi anche al fabbisogno di servizi per la comunità locale che si deve fare carico di una serie di oneri legati in particolare ai servizi scolastici e sociali, senza trascurare i servizi di trasporto e igiene urbana.

Figura n. 2/DEB/COM - Incidenza *pro-capite* dei debiti totali dei Comuni (anno 2022)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

PARTE III - Le Province

7 LE ENTRATE DELLE PROVINCE

7.1 Premessa

Il processo di riqualificazione del ruolo delle Province¹⁸⁶, avviato nei precedenti esercizi, continua a consolidarsi con l'ampliamento delle risorse e la valorizzazione delle funzioni riconosciute alle Province anche nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Come già ampiamente illustrato in occasione dei precedenti referti, dopo la soppressione dei trasferimenti disposta nell'ambito del federalismo fiscale a favore del potenziamento delle entrate proprie, fra le quali hanno assunto un peso preponderante quelle legate al settore automobilistico¹⁸⁷, le Province avevano subito una progressiva erosione del loro ruolo, tanto che se ne preannunciava l'abrogazione nel quadro di una riforma costituzionale che poi non ha trovato realizzazione. Parallelamente si è assistito ad un continuo ridimensionamento delle relative risorse, derivante, in particolare, dai ritardi connessi all'attivazione degli strumenti perequativi e dagli oneri imposti per il contributo alla finanza pubblica¹⁸⁸.

Tale tendenza appare essersi invertita negli ultimi esercizi e, nell'ottica di una stabilizzazione del quadro finanziario e della ripresa della capacità sia operativa che programmatica, sono intervenute le leggi di bilancio degli esercizi 2020 e 2021, che hanno disciplinato l'operatività di due fondi unici perequativi, uno per le Province ed uno per le Città metropolitane, nei quali far confluire i fondi ed i contributi di parte corrente, e hanno previsto un contributo per il finanziamento e lo sviluppo delle funzioni fondamentali. In entrambi i casi le risorse vengono attribuite sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali dei vari territori¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Per la ricostruzione delle vicende che hanno riguardato gli enti provinciali sin dall'avvio nel 2014 del processo di riforma costituzionale, poi non realizzati, si rinvia ai precedenti referti e, in particolare, al Referto sulla gestione finanziaria degli enti locali, esercizi 2020-2022 adottato con deliberazione n. 12/2023/FRG.

¹⁸⁷ Si tratta, in particolare, dell'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile auto (Rc auto).

¹⁸⁸ Anche la Corte costituzionale ha in più occasioni sottolineato che il ridimensionamento delle risorse a disposizione delle autonomie territoriali incontra dei limiti, in quanto, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, «*possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione [nel caso in esame della Provincia], purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento [che dovrebbe essere] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall'altro*» (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012) (Corte cost. n. 188/2015).

¹⁸⁹ Ai sensi dell'art. 1 comma 783 della legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio per il 2021), così come modificato dalla successiva legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio per il 2022), «*a decorrere dall'anno 2022, i contributi e i fondi di parte corrente attribuiti alle Province e alle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario confluiscono in due specifici fondi da ripartire tenendo progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard di cui all'articolo 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208*». Il successivo comma 784 ha, inoltre, previsto un contributo per il finanziamento e lo sviluppo delle funzioni fondamentali, sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali, il cui importo iniziale di 80 milioni di euro per l'anno 2022 si incrementa successivamente fino a raggiungere la cifra stabile di 600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2031.

Le ricadute finanziarie del nuovo quadro ordinamentale hanno determinato, nell'ultimo esercizio esaminato, un consistente incremento delle entrate, sia di parte corrente che di parte capitale. Su queste ultime incidono anche le risorse del Piano Nazionale di ripresa e resilienza, che, per quanto riguarda Province e Città metropolitane, si concentrano sugli interventi nell'ambito dell'edilizia scolastica e, in misura minore, di trasporti e viabilità.

7.2 Le entrate complessive: analisi dei dati di rendiconto 2021-2022

Le entrate accertate nell'esercizio 2022 dalle Amministrazioni provinciali, pari complessivamente a più di 8,5 mld di euro, registrano un aumento in valore assoluto di quasi 1,5 mld di euro rispetto all'esercizio precedente, con un incremento in termini percentuali pari al 20,8%¹⁹⁰.

Il risultato è determinato sia dalle entrate correnti, che pesano, nel 2022, sul volume delle entrate totali per circa il 60% e aumentano, nel biennio, del 15,4%, sia dalle entrate di parte capitale, che incidono, invece, per un quarto del totale delle entrate ed evidenziano un incremento del 27%. Nell'anno precedente le entrate correnti facevano, invece, registrare un calo del 5%, dovuto agli effetti dell'emergenza sanitaria da Covid-19, mentre le entrate di parte capitale erano cresciute di quasi il 40%. Anche le entrate per conto terzi e partite di giro (Titolo 9) aumentano considerevolmente nell'esercizio in esame per una percentuale pari al 49,7%, mentre le anticipazioni di tesoreria (Titolo 7), in controtendenza rispetto al dato dell'anno precedente, subiscono una contrazione pari al 28,8%.

L'ammontare delle riscossioni in conto competenza dell'esercizio 2022 registra un sostenuto incremento, sia per quanto riguarda le entrate correnti, cresciute del 17,6% rispetto all'esercizio precedente, con una capacità di riscossione che si attesta all'85,3%, sia per quanto riguarda le entrate di parte capitale, cresciute del 35,3% rispetto alle riscossioni del 2021, con una capacità di riscossione pari al 63,9%, che si incrementa di quasi 4 punti percentuali rispetto al dato dell'esercizio precedente.

L'andamento positivo degli accertamenti e delle riscossioni di parte corrente è sostanzialmente da ricondurre al consistente incremento dei trasferimenti, in conseguenza degli interventi legislativi introdotti con le ultime leggi di bilancio e volti ad assicurare il finanziamento delle funzioni fondamentali.

Le entrate di parte capitale sono parimenti cresciute in concomitanza con la previsione di trasferimenti per l'edilizia scolastica ed i trasporti ed in connessione con l'avvio dei progetti finanziati dal PNRR.

¹⁹⁰ Nello scorso biennio, tuttavia, il campione esaminato nel Referto ricomprendeva 78 Province a fronte delle 84 di questo Referto. In ogni caso, anche nel precedente periodo analizzato il dato era cresciuto, ma nella misura, nettamente inferiore, del 3,6%.

**Tabella 1/ENT/PROV - Totale Entrate - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza -
Suddivisione per Titoli**

Titolo	Totale Entrate Accertamenti			Totale Entrate Riscossioni			Incidenza % Risc/Acc.	
	2021	2022	Variaz. %	2021	2022	Variaz. %	2021	2022
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	2.618.557	2.370.544	-9,5	2.284.146	2.137.908	-6,4	87,2	90,2
Titolo 2: Trasferimenti correnti	1.361.804	2.254.807	65,6	1.117.349	1.886.221	68,8	82,0	83,7
Titolo 3: Entrate extratributarie	415.697	445.739	7,2	276.200	299.038	8,3	66,4	67,1
Totale entrate correnti	4.396.059	5.071.090	15,4	3.677.695	4.323.168	17,6	83,7	85,3
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.614.427	2.046.653	26,8	960.022	1.310.753	36,5	59,5	64,0
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	12.702	43.222	240,3	8.193	36.677	347,7	64,5	84,9
Titolo 6 - Accensione di prestiti	48.232	38.672	-19,8	36.368	11.653	-68,0	75,4	30,1
Totale entrate di parte capitale	1.675.362	2.128.546	27,0	1.004.583	1.359.083	35,3	60,0	63,9
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	204.259	145.412	-28,8	204.259	145.412	-28,8	100,0	100,0
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	812.096	1.215.414	49,7	793.118	1.130.612	42,6	97,7	93,0
TOTALE ENTRATE	7.087.776	8.560.462	20,8	5.679.656	6.958.275	22,5	80,1	81,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 84 Province

Appare utile anche un accenno al dato dei residui attivi, che mostrano (tabella n. 2/ENT/PROV) un aumento nel biennio pari al 7,4%, passando da 4 mld di euro nel 2021 a 4,3 mld di euro nel 2022. In particolare, le entrate di parte capitale non riscosse, che nel 2021 pesano sul totale per circa la metà, crescono nel biennio di oltre 12 punti percentuali¹⁹¹.

¹⁹¹ Le anticipazioni da istituto del tesoriere presentano residui attivi pari a 2 mln di euro, pur non avendo registrato variazioni nell'ultimo esercizio. Il dato è stato rilevato nel Bilancio dell'Amministrazione provinciale di Cosenza.

Tabella 2/ENT/PROV - Totale residui attivi 2021-2022

Entrate	Totale residui attivi da riportare al 31/12/2021	Totale residui attivi da riportare al 31/12/2022	Variazioni %
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	615.794	464.728	-24,5
Titolo 2: Trasferimenti correnti	565.931	660.222	16,7
Titolo 3: Entrate extratributarie	599.762	613.703	2,3
Totale entrate correnti	1.781.486	1.738.652	-2,4
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.964.479	2.243.444	14,2
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	71.566	57.212	-20,1
Titolo 6 - Accensione di prestiti	158.342	163.715	3,4
Totale entrate di parte capitale	2.194.387	2.464.371	12,3
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	2.099	2.099	0,0
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	60.371	130.763	116,6
TOTALE ENTRATE	4.038.344	4.335.886	7,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 84 Province

L'andamento complessivo della gestione dei residui, come evidenziato dalla tabella seguente, rileva come, sulla consistenza complessiva dei residui attivi, incidano in modo consistente i residui in conto residui, provenienti dalle gestioni precedenti, per i quali la capacità di riscossione si attesta al 25,7% ed il tasso di smaltimento al 27,5%, con limitati interventi in sede di riaccertamento.

Su un totale di poco più di 4,3 mld di residui al 31 dicembre 2022, infatti, più di 2,7 mld provengono dalla gestione dei residui, con una netta incidenza dei residui di parte capitale, e 1,6 mld dalla gestione di competenza 2022.

Tabella 3/ENT/PROV - Composizione residui attivi 2022

Entrate	Residui attivi al 01/01/2022	Riscossioni in c/residui	Riaccertamento residui	Tasso di smaltimento %	Residui attivi da esercizi precedenti	Residui attivi di competenza	Totale residui attivi da riportare
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	614.331	377.934	-4.305	62,0	232.092	232.635	464.728
Titolo 2: Trasferimenti correnti	567.393	214.574	-61.183	42,4	291.636	368.586	660.222
Titolo 3: Entrate extratributarie	599.762	100.594	-32.166	17,7	467.002	146.701	613.703
Totale entrate correnti	1.781.486	693.102	-97.654	41,2	990.730	747.922	1.738.652
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.964.905	318.152	-139.209	17,4	1.507.544	735.900	2.243.444
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	71.566	5.057	-15.843	9,1	50.667	6.545	57.212
Titolo 6 - Accensione di prestiti	158.342	15.483	-6.162	10,2	136.697	27.019	163.715
Totale entrate di parte capitale	2.194.813	338.692	-161.214	16,7	1.694.908	769.463	2.464.371
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	2.099	0	0	0,0	2.099	0	2.099
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	60.371	4.313	-10.097	8,6	45.962	84.802	130.763
TOTALE ENTRATE	4.038.770	1.036.107	-268.965	27,5	2.733.699	1.602.187	4.335.886

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 84 Province

7.2.1 Le entrate correnti

La tabella che segue (tabella 4/ENT/PROV) evidenzia l'andamento delle entrate correnti nel biennio considerato. Gli accertamenti dei primi tre Titoli delle Entrate raggiungono nel 2022 un valore assoluto di 5 mld di euro (+15,4%) e le riscossioni di competenza, cresciute di quasi 18 punti percentuali, ammontano in valore assoluto, nel 2022, a 4,3 mld di euro.

Nel biennio si modifica, tuttavia, il rapporto di composizione percentuale sia per gli accertamenti che per gli incassi. Nell'esercizio 2022, con riferimento agli accertamenti, infatti, il Titolo 1, che rappresenta le entrate per imposte e tasse, registra un calo in valori assoluti di 248 mln di euro ed il relativo peso, sul totale del comparto, passa dal 59,6% al 46,7%. Al contrario le entrate extratributarie registrano una variazione positiva sia sul fronte dell'accertato che su quello del riscosso con incrementi,

rispettivamente, del 7,2% e dell'8,3% rispetto all'esercizio precedente. Nel rapporto con il totale delle entrate correnti, le entrate proprie, pari alla somma delle Entrate tributarie e di quelle extra-tributarie, nel biennio in esame, realizzano una consistente flessione a favore dei trasferimenti.

Nel 2022 gli accertamenti riconducibili ai trasferimenti crescono, infatti, per quasi 66 punti percentuali, passando, in valori assoluti, da 1.362 a 2.255 mln di euro e le riscossioni di competenza aumentano parimenti di circa 69 punti, passando da 1.117 a 1.886 mln di euro.

Si inverte, pertanto, la tendenza riscontrata nel referto precedente, nel quale era stato, invece, registrato, nel quadro di un generale calo delle entrate, un incremento del peso delle entrate proprie rispetto a quello dei trasferimenti.

Tabella 4/ENT/PROV - Entrate correnti - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione per Titoli

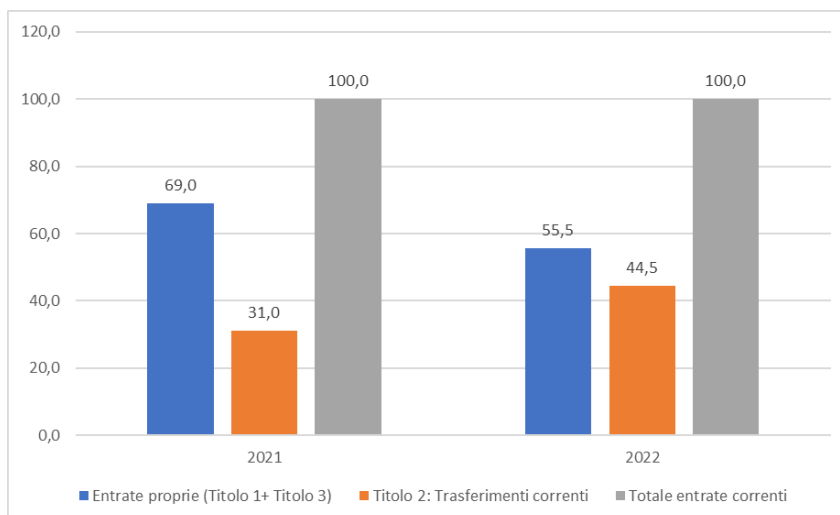
Titolo	Accertamenti		Var. % Acc.ti 2021- 2022	Composizione % Accertamenti		Riscossioni		Var. % Risc.ni 2021- 2022	Composizione % Riscossioni	
	2021	2022		2021	2022	2021	2022		2021	2022
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	2.618.557	2.370.544	-9,5	59,6	46,7	2.284.146	2.137.908	-6,4	62,1	49,5
Titolo 2: Trasferimenti correnti	1.361.804	2.254.807	65,6	31,0	44,5	1.117.349	1.886.221	68,8	30,4	43,6
Titolo 3: Entrate extratributarie	415.697	445.739	7,2	9,5	8,8	276.200	299.038	8,3	7,5	6,9
TOTALE ENTRATE CORRENTI	4.396.059	5.071.090	15,4	100,0	100,0	3.677.695	4.323.168	17,6	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 84 Province

Il grafico che segue illustra l'andamento, nel biennio in esame, del peso percentuale delle entrate proprie (Titoli 1 e 3) e dei trasferimenti (Titolo 2) rispetto al totale delle entrate correnti, evidenziando una riduzione dell'autonomia di entrata dell'intero comparto in favore dei trasferimenti.

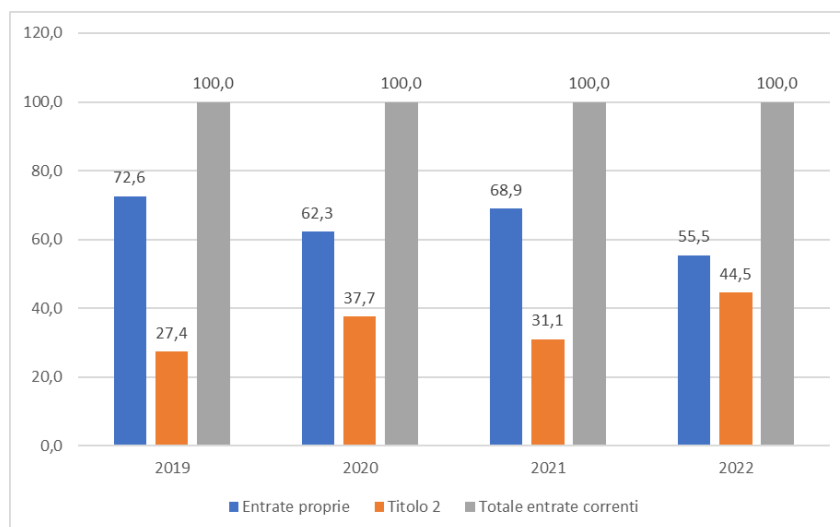
Grafico 1/ENT/PROV - Entrate proprie 2021-2022 - Composizione %



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

La tendenza riscontrata nell'ultimo biennio, seppure influenzata dalle ricadute finanziarie dell'emergenza pandemica degli anni precedenti, appare inserirsi in un processo di più ampio respiro, caratterizzato da una contrazione della finanza propria in favore della finanza derivata. Nel grafico che segue vengono prese in considerazione le entrate proprie e i trasferimenti del quadriennio 2019-2022 (su un totale di 86 Province) ed è possibile evidenziare, nell'ultimo esercizio, un consistente incremento dei trasferimenti correnti rispetto al dato dell'esercizio 2019, anteriore alla crisi sanitaria. Contemporaneamente appaiono in costante calo le entrate proprie, rispetto alle quali pesa, come si approfondirà nel prosieguo, la contrazione delle principali entrate tributarie, legate al settore automobilistico.

Grafico 2/ENT/PROV - Entrate proprie 2019-2022 - Composizione %



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

L'analisi delle diverse realtà territoriali, rappresentata dalla tabella che segue (tabella 5/ENT/PROV) e dal Grafico 3/ENT/PROV, evidenzia un quadro abbastanza omogeneo: in tutte le Regioni l'andamento è in linea con quello nazionale con un incremento complessivo sia degli accertamenti di parte corrente¹⁹², con l'unica eccezione della Sicilia (-2,7%), che delle riscossioni correnti, con eccezione delle Province della Basilicata e della Sicilia (-9% e -1,2%).

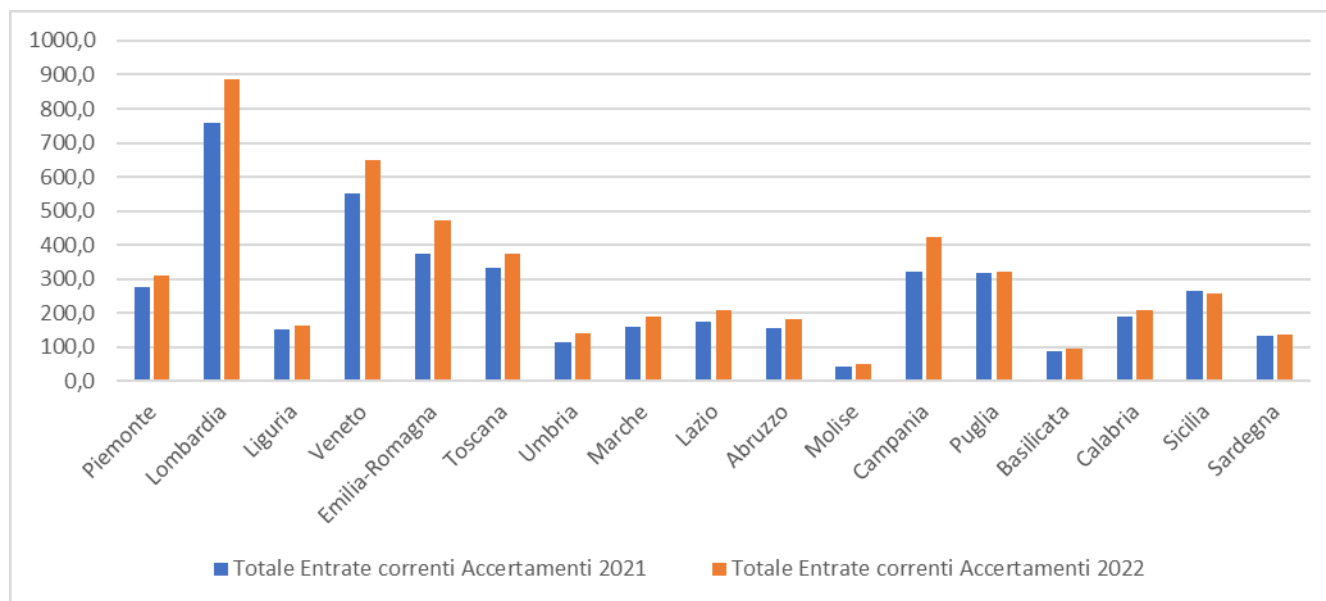
Tabella 5/ENT/PROV - Entrate correnti - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione per Regione

Regione	N. enti	Totale Entrate correnti			Totale Entrate correnti		
		Accertamenti			Riscossioni		
		2021	2022	Variazioni %	2021	2022	Variazioni %
Piemonte	7	274.779	310.503	13,0	230.008	263.851	14,7
Lombardia	11	757.260	886.225	17,0	646.940	758.697	17,3
Liguria	3	151.493	163.144	7,7	124.819	132.220	5,9
Veneto	6	551.194	649.271	17,8	514.646	604.791	17,5
Emilia-Romagna	8	376.072	471.456	25,4	340.922	438.510	28,6
Toscana	8	331.418	374.453	13,0	277.302	307.986	11,1
Umbria	2	113.436	140.694	24,0	74.771	95.919	28,3
Marche	5	159.212	188.513	18,4	139.323	167.833	20,5
Lazio	4	174.557	208.786	19,6	126.836	180.952	42,7
Abruzzo	4	155.068	183.254	18,2	134.792	159.259	18,2
Molise	2	42.897	50.368	17,4	37.894	42.425	12,0
Campania	4	319.925	424.473	32,7	219.049	312.564	42,7
Puglia	5	316.360	320.874	1,4	260.345	283.844	9,0
Basilicata	2	86.608	96.353	11,3	73.981	67.359	-9,0
Calabria	4	188.242	209.005	11,0	134.306	152.596	13,6
Sicilia	6	264.207	256.988	-2,7	240.493	237.580	-1,2
Sardegna	3	133.329	136.729	2,5	101.268	116.783	15,3
TOTALE NAZIONALE	84	4.396.059	5.071.090	15,4	3.677.695	4.323.168	17,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 84 Province

¹⁹² In tale quadro, si rileva la consistente variazione positiva delle Province della Regione Campania (+32,7%) e dell'Emilia-Romagna (+25,4%).

Grafico 3/ENT/PROV - Entrate correnti per Regioni - Accertamenti

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La tabella che segue (tabella 6/ENT/PROV), invece, illustra l'andamento delle diverse tipologie che compongono i tre Titoli delle entrate correnti.

Con riferimento al Titolo 1, sia le entrate da "imposte, tasse e proventi assimilati", che da "compartecipazioni di tributi", che rappresentano quasi il 95% del totale del titolo, fanno registrare, per quanto riguarda gli accertamenti, un calo nel 2022, rispettivamente del 6% e del 9,9%. Molto più elevata è la riduzione delle entrate da Fondi perequativi di Amministrazioni centrali, che crollano sia negli accertamenti (-77,5%), che nelle riscossioni (-82,2%), cosicché il peso percentuale sul totale del Titolo, già limitato, si riduce sensibilmente. Nel complesso, il Titolo 1 registra un calo sia degli accertamenti (- 9,5%) sia delle riscossioni (-6,4%).

Al contrario, come già rappresentato, i trasferimenti correnti (Titolo 2) crescono nel biennio di circa 66 punti percentuali per l'accertato e di circa 69 punti per il riscosso. Tale andamento è sostanzialmente determinato, data l'irrelevanza delle altre voci, dai trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche, previsti dalle nuove previsioni legislative in tema di finanziamento delle funzioni provinciali.

Il Titolo 3, Entrate extratributarie, registra un incremento sia degli accertamenti (+7,2%), sia delle riscossioni di competenza (+8,3%): entrambe le tipologie "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni" e "Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti", che rivestono il peso maggiore sul totale del Titolo, crescono nell'esercizio in esame rispettivamente del 5,8% e del 14,2% per gli accertamenti e del 7,6% e del 15,9% per quanto riguarda le riscossioni.

Complessivamente il tasso di realizzazione delle entrate correnti, che calcola la quota riscossa rispetto alla quota accertata, è pari all'85,3% e cresce, rispetto all'esercizio precedente, di circa 2 punti percentuali, con un andamento positivo di tutti e tre i Titoli.

Tabella 6/ENT/PROV- Titolo 1 - Entrate correnti - Accertamenti - Riscossioni - Suddivisione in tipologie

Tipologia	Accertamenti		Variaz. % 2021- 2022	Riscossioni		Variaz. % 2021- 2022	% Riscosso/ Accertato	
	2021	2022		2021	2022		2021	2022
Imposte tasse e proventi assimilati	2.439.559	2.293.830	-6,0	2.152.800	2.078.610	-3,4	88,2	90,6
Compartecipazioni di tributi	53.810	48.493	-9,9	49.741	44.797	-9,9	92,4	92,4
Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali	125.188	28.221	-77,5	81.605	14.501	-82,2	65,2	51,4
Fondi perequativi dalla Regione o Provincia autonoma	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale Titolo 1	2.618.557	2.370.544	-9,5	2.284.146	2.137.908	-6,4	87,2	90,2
Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	1.351.917	2.246.570	66,2	1.113.746	1.883.202	69,1	82,4	83,8
Trasferimenti correnti da Famiglie	0	1	7.589,6	0	1	7.589,6	100,0	100,0
Trasferimenti correnti da Imprese	5.236	3.739	-28,6	2.178	1.798	-17,4	41,6	48,1
Trasferimenti correnti da Istituzioni Sociali Private	816	428	-47,5	317	136	-57,1	38,8	31,8
Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal Resto del Mondo	3.835	4.069	6,1	1.108	1.084	-2,1	28,9	26,6
Totale Titolo 2	1.361.804	2.254.807	65,6	1.117.349	1.886.221	68,8	82,0	83,7
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	145.787	154.291	5,8	117.976	126.994	7,6	80,9	82,3
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	140.629	160.574	14,2	72.270	83.748	15,9	51,4	52,2
Interessi attivi	1.020	16.731	1.540,3	939	16.616	1.670,0	92,0	99,3
Altre entrate da redditi da capitale	7.038	9.628	36,8	7.007	8.552	22,1	99,6	88,8
Rimborsi e altre entrate correnti	121.223	104.514	-13,8	78.009	63.128	-19,1	64,4	60,4
Totale Titolo 3	415.697	445.739	7,2	276.200	299.038	8,3	66,4	67,1
TOTALE ENTRATE CORRENTI	4.396.059	5.071.090	15,4	3.677.695	4.323.168	17,6	83,7	85,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 84 Province

Le tabelle che seguono (tabelle 7-8-9/ENT/PROV), analizzano l'andamento dei tre Titoli che compongono le Entrate correnti nelle diverse Regioni.

A fronte di un valore medio nazionale di -9,5% per il Titolo 1, in tutte le Regioni, ad eccezione del Lazio (+1,8%), gli accertamenti registrano cali più o meno consistenti, su cui spiccano i valori ampiamente negativi delle Province dell'Abruzzo (-25,5%) e della Campania (-17%).

Tabella 7/ENT/PROV - Entrate Titolo 1 - "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" - Accertamenti - Suddivisione per Regione

Regione	Titolo 1 Accertamenti		Variazioni % 2021-2022
	2021	2022	
Piemonte	159.761	141.662	-11,3
Lombardia	469.342	439.174	-6,4
Liguria	56.070	52.923	-5,6
Veneto	307.081	275.175	-10,4
Emilia-Romagna	271.170	264.179	-2,6
Toscana	206.399	188.637	-8,6
Umbria	73.556	63.693	-13,4
Marche	113.331	104.666	-7,6
Lazio	101.267	103.120	1,8
Abruzzo	110.997	82.660	-25,5
Molise	30.933	27.906	-9,8
Campania	209.308	173.663	-17,0
Puglia	178.829	153.537	-14,1
Basilicata	46.840	41.370	-11,7
Calabria	94.082	79.749	-15,2
Sicilia	120.755	115.815	-4,1
Sardegna	68.837	62.614	-9,0
TOTALE TITOLO 1	2.618.557	2.370.544	-9,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 84 Province

Analizzando la situazione territoriale del Titolo 2, che cresce a livello nazionale del 65,6%, in tutte le Regioni si registrano valori in forte crescita, con rialzi particolarmente elevati per le Province delle due Regioni che avevano registrato consistenti riduzioni per le entrate del Titolo 1 e cioè l'Abruzzo, che evidenzia nel 2022 un valore quasi triplicato rispetto al 2021 (+198%), e la Campania, che evidenzia un incremento di oltre 154 punti percentuali.

In controtendenza rispetto alla crescita generalizzata dei trasferimenti, fanno eccezione solo le Province della Sicilia, che nel complesso registrano una contrazione dei trasferimenti di due punti percentuali.

**Tabella 8/ENT/PROV - Entrate Titolo 2 - "Trasferimenti correnti" - Accertamenti
Suddivisione per Regione**

Regione	Titolo 2 Accertamenti		Variazioni % 2021-2022
	2021	2022	
Piemonte	85.031	135.232	59,0
Lombardia	165.715	320.996	93,7
Liguria	83.760	96.531	15,2
Veneto	201.117	317.385	57,8
Emilia-Romagna	77.391	173.768	124,5
Toscana	81.848	138.157	68,8
Umbria	35.531	72.049	102,8
Marche	30.130	69.873	131,9
Lazio	55.975	92.723	65,7
Abruzzo	29.447	87.736	197,9
Molise	10.693	20.841	94,9
Campania	90.753	230.962	154,5
Puglia	112.041	144.532	29,0
Basilicata	36.246	49.683	37,1
Calabria	70.747	102.725	45,2
Sicilia	134.893	132.316	-1,9
Sardegna	60.485	69.298	14,6
TOTALE TITOLO 2	1.361.804	2.254.807	65,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 84 Province

Il Titolo 3 riporta, come già visto, un incremento degli accertamenti in valori assoluti pari a 30 mln di euro (+7,2%). A livello di distribuzione territoriale, quasi tutte le Regioni registrano valori in rialzo, con particolare riguardo per le Province della Basilicata (+50,5%) e del Veneto (+31,9%). In controtendenza è da segnalare il calo verificatosi per le Province del Lazio (-25,3%).

**Tabella 9/ENT/PROV - Entrate Titolo 3 - "Entrate extratributarie"- Accertamenti
Suddivisione per Regione**

Regione	Titolo 3 Accertamenti		Variazioni % 2021-2022
	2021	2022	
Piemonte	29.987	33.609	12,1
Lombardia	122.203	126.056	3,2
Liguria	11.663	13.690	17,4
Veneto	42.996	56.711	31,9
Emilia-Romagna	27.512	33.509	21,8
Toscana	43.171	47.658	10,4
Umbria	4.349	4.952	13,9
Marche	15.751	13.974	-11,3
Lazio	17.315	12.942	-25,3
Abruzzo	14.624	12.858	-12,1
Molise	1.271	1.621	27,5
Campania	19.864	19.849	-0,1
Puglia	25.490	22.805	-10,5
Basilicata	3.522	5.300	50,5
Calabria	23.413	26.531	13,3
Sicilia	8.560	8.858	3,5
Sardegna	4.007	4.816	20,2
TOTALE TITOLO 3	415.697	445.739	7,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 84 Province

Le due Tabelle che seguono illustrano l'andamento a livello regionale delle due categorie di entrata di maggior rilevanza in termini di gettito per le Province: l'imposta sulle assicurazioni RC auto (tabella n. 10/ENT/PROV) e l'imposta provinciale di trascrizione al Pubblico registro automobilistico - IPT (tabella n. 11/ENT/PROV). Per ciascuna categoria di entrata sono stati presi in considerazione gli enti che, nello schema di bilancio "Allegato d) al rendiconto - Entrate per categorie", hanno valorizzato un importo maggiore o uguale a zero in entrambi gli esercizi.

Per la prima categoria di entrata (RC auto), che registra una diminuzione pari a 4,6 punti percentuali, tutte le Regioni recano valori in discesa, con un picco negativo per le Province della Puglia (-15%), del Piemonte (-9,5%) e dell'Abruzzo (-8,2%); fanno eccezione le Province di due Regioni a statuto speciale, la Sicilia e la Sardegna, che crescono rispettivamente, di circa 5 e 2 punti percentuali.

**Tabella 10/ENT/PROV - Imposta sulle Assicurazioni RC auto - Accertamenti
Suddivisione per Regione**

Regione	N. enti	Accertamenti		Variazioni % 2021-2022
		2021	2022	
Piemonte	7	69.498	62.910	-9,5
Lombardia	10	180.749	171.842	-4,9
Liguria	3	25.102	23.814	-5,1
Veneto	6	143.152	138.548	-3,2
Emilia-Romagna	8	128.625	124.367	-3,3
Toscana	8	100.468	96.734	-3,7
Umbria	2	32.132	31.813	-1,0
Marche	5	56.320	55.712	-1,1
Lazio	4	42.438	41.929	-1,2
Abruzzo	4	44.548	40.907	-8,2
Molise	2	10.050	9.778	-2,7
Campania	4	92.447	86.295	-6,7
Puglia	5	80.631	68.516	-15,0
Basilicata	2	15.977	15.919	-0,4
Calabria	4	40.513	38.381	-5,3
Sicilia	6	51.006	53.514	4,9
Sardegna	3	27.532	28.126	2,2
TOTALE NAZIONALE	83	1.141.188	1.089.105	-4,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 84 Province (manca la Provincia di Brescia che non ha valorizzato la categoria)

La tendenza negativa risulta peggiore per l'altra categoria di entrata (IPT), che registra un calo nei valori degli accertamenti pari al 10,7%. In tutte le Regioni l'andamento è in calo e in linea con il valore medio nazionale: la contrazione più elevata è quella registratasi nelle Province della Sardegna (-16,7%).

Tabella 11/ENT/PROV - Imposta di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico (IPT) - Accertamenti - Suddivisione per Regione

Regione	N. enti	Accertamenti		Variazioni % 2021-2022
		2021	2022	
Piemonte	6	65.540	57.856	-11,7
Lombardia	11	201.446	183.152	-9,1
Liguria	3	19.759	17.617	-10,8
Veneto	6	128.932	111.940	-13,2
Emilia-Romagna	8	112.595	105.665	-6,2
Toscana	8	74.382	66.511	-10,6
Umbria	2	26.543	23.323	-12,1
Marche	5	42.229	37.104	-12,1
Lazio	4	43.762	38.706	-11,6
Abruzzo	4	37.117	32.340	-12,9
Molise	2	9.267	8.633	-6,8
Campania	4	65.296	58.314	-10,7
Puglia	5	73.158	64.375	-12,0
Basilicata	2	16.160	14.144	-12,5
Calabria	4	35.967	31.521	-12,4
Sicilia	6	53.866	49.407	-8,3
Sardegna	3	30.162	25.140	-16,7
TOTALE NAZIONALE	83	1.036.183	925.748	-10,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 84 Province (manca la Provincia di Verbanò Cusio Ossola che non ha valorizzato la categoria)

7.2.2 Le entrate di parte capitale

La tabella che segue (12/ENT/PROV) descrive l'andamento delle entrate di parte capitale, riconducibili ai Titoli 4, 5 e 6.

Gli accertamenti di parte capitale evidenziano un sensibile aumento, pari in percentuale a 27 punti, passando da oltre 1.675 mln di euro nel 2021 a circa 2.128 mln di euro nel 2022.

All'interno del comparto, il Titolo 4 "Entrate in conto capitale" incide in maniera prevalente (oltre il 96% del totale 2022) e segna un incremento in linea con quello del comparto (+26,8%): tale aumento è determinato essenzialmente dall'aumento della tipologia 200 "Contributi agli investimenti" che cresce del 31,2%; anche le "Altre entrate in conto capitale" crescono (oltre 75 punti percentuali), ma il loro peso sul totale del Titolo è ininfluenza. Le altre tipologie del Titolo subiscono una frenata.

Il Titolo 5, comprendente le alienazioni di attività finanziarie e le riscossioni di crediti, nel complesso registra un incremento notevole (oltre 240 punti percentuali in più nel 2022), ma all'interno del Titolo l'andamento non è uniforme: cresce in maniera esponenziale la tipologia 100 "Alienazione di attività finanziarie", che in valori assoluti passa da 4 a 34 mln di euro nel biennio; cresce anche l'accertato della tipologia 400 (+62%), mentre le rimanenti tipologie (Riscossione di crediti a breve termine e a medio-lungo termine) vedono scendere il volume degli accertamenti in maniera sostanziosa (rispettivamente -95,5% e -65,4%).

Le accensioni di prestiti (Titolo 6), che incidono sul comparto per una piccolissima parte (nemmeno due punti percentuali nel 2022), registrano una diminuzione di circa il 20%: è possibile notare un azzeramento dei valori della tipologia 200 (Accensione di prestiti a breve termine) e una brusca frenata per la tipologia 300 (Accensione mutui e altri finanziamenti a medio-lungo termine), in linea con il calo del Titolo (-19,7%).

Gli incassi delle entrate di parte capitale registrano volumi tendenzialmente ridotti rispetto agli accertamenti. Il complesso delle entrate incassate aumenta nel biennio di oltre 35 punti percentuali, con oscillazioni all'interno dei Titoli, che vanno dal +36,5% delle Entrate in conto capitale al +348% delle Entrate da riduzione di attività finanziarie, fino al crollo degli incassi di competenza delle Accensioni di prestiti (-68%).

Il tasso di realizzazione delle entrate di parte capitale, che evidenzia la quota incassata rispetto alla quota accertata, è pari al 63,9% e cresce, rispetto all'esercizio precedente, di circa 4 punti percentuali. Crescono gli indicatori del Titolo 4 (+4,5%) e del Titolo 5 (oltre 20 punti percentuali); scende, invece, in maniera consistente la percentuale di realizzazione del Titolo 6 relativo alle Accensioni di prestiti (30,1% nel 2022 rispetto al 75,4% del precedente esercizio).

Tabella 12/ENT/PROV - Entrate di parte capitale - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione in tipologie/titoli

Tipologia/Titolo	Accertamenti		Var. % Acc.ti 2021- 2022	Riscossioni		Var. % Risc.ni 2021- 2022	% Riscosso/ Accertato	
	2021	2022		2021	2022		2021	2022
Tipologia 100: Tributi in conto capitale	5	0	-100,0	5	0	-100,0	100,0	0,0
Tipologia 200: Contributi agli investimenti	1.470.766	1.929.051	31,2	861.941	1.248.679	44,9	58,6	64,7
Tipologia 300: Altri trasferimenti in conto capitale	106.683	90.996	-14,7	68.024	44.414	-34,7	63,8	48,8
Tipologia 400: Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	30.393	15.054	-50,5	27.327	9.370	-65,7	89,9	62,2
Tipologia 500: Altre entrate in conto capitale	6.581	11.552	75,5	2.726	8.290	204,1	41,4	71,8
Totale Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.614.427	2.046.653	26,8	960.022	1.310.753	36,5	59,5	64,0
Tipologia 100: Alienazione di attività finanziarie	3.782	34.001	799,0	3.762	33.987	803,5	99,5	100,0
Tipologia 200: Riscossione di crediti di breve termine	1.049	48	-95,5	49	48	-2,7	4,7	100,0
Tipologia 300: Riscossione crediti di medio-lungo termine	2.808	972	-65,4	2.808	972	-65,4	100,0	100,0
Tipologia 400: Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	5.063	8.201	62,0	1.574	1.670	6,1	31,1	20,4
Totale Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	12.702	43.222	240,3	8.193	36.677	347,7	64,5	84,9
Tipologia 100: Emissione di titoli obbligazionari	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tipologia 200: Accensione Prestiti a breve termine	280	0	-100,0	0	0	pnc	0,0	0,0
Tipologia 300: Accensione Mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	47.770	38.375	-19,7	36.233	11.385	-68,6	75,8	29,7
Tipologia 400: Altre forme di indebitamento	182	296	63,1	136	268	97,7	74,7	90,5
Totale Titolo 6 - Accensione prestiti	48.232	38.672	-19,8	36.368	11.653	-68,0	75,4	30,1
TOTALE ENTRATE DI PARTE CAPITALE	1.675.362	2.128.546	27,0	1.004.583	1.359.083	35,3	60,0	63,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 84 Province

8 LE SPESE DELLE PROVINCE

8.1 Premessa

La spesa totale delle Province ammonta, nell'anno 2022, a 7,8 mld, in forte crescita rispetto all'anno precedente (+24,3%) e con un incremento in valore assoluto di 1,5 mld.

I dati disaggregati per Titoli mostrano aumenti generalizzati nelle principali voci di spesa. La spesa corrente, pari a 4,6 mld, registra un incremento del 24% rispetto al 2021, assestandosi su valori decisamente superiori a quelli di pre-pandemia.

Prosegue costante il *trend* in crescita della spesa in conto capitale che raggiunge 1,5 mld e registra un incremento percentuale del 21,2% rispetto al precedente esercizio: la spinta all'espansione delle spese di investimento si connette anche all'impatto degli interventi previsti dal PNRR.

Le altre componenti di spesa registrano un'inversione di tendenza rispetto allo scorso periodo di osservazione. Le spese per incremento di attività finanziarie imputate al Titolo 3° risultano più che quadruplicate nel 2022 (al contrario, negli anni della crisi sanitaria, risultavano in forte calo) mentre le spese per rimborso di prestiti (Titolo 4°), venuti meno gli effetti della normativa emergenziale, tornano ad assestarsi su valori in linea con quelli registrati prima della pandemia.

Anche le ulteriori poste contabili (Titolo 5° e 7°) registrano variazioni percentuali inverse rispetto a quelle del precedente periodo di osservazione (in particolare, le spese per partite di giro che nel 2021 erano in calo, aumentano del 50%): entrambe i titoli di spesa, tuttavia, risultano in linea con i corrispondenti accertamenti in entrata.

Le somme registrate nel Fondo pluriennale vincolato evidenziano un decremento del 13,7% riferito alle spese correnti; al contrario, quelle in conto capitale aumentano del 25,3% raggiungendo i 3 mld di euro in termini assoluti, segno, questo, di rallentamenti nella realizzazione delle opere.

Il totale dei pagamenti di competenza sostenuti dalle Amministrazioni provinciali nel 2022 è pari a 5,6 mld (1,2 mld in più rispetto all'anno precedente) e risulta in crescita del 28%. Gli andamenti risultano sostanzialmente in linea con quanto già osservato relativamente agli impegni. È da considerare, tuttavia, l'aumento più sostenuto, a livello di pagamenti, delle spese correnti (+37,4%) mentre risulta fisiologicamente più contenuto (+8,8%) l'incremento dei pagamenti di competenza delle spese in conto capitale.

Un lieve miglioramento si registra anche in relazione alla velocità di gestione: nel 2022, l'indice che misura il rapporto tra i pagamenti e gli impegni di tutti i titoli di spesa raggiunge una percentuale pari al 71%. D'altro canto, è da considerare che, mentre per le spese correnti il suddetto indicatore aumenta di quasi 7 punti percentuali (nel 2022 è pari al 69% rispetto al 62,3% dell'anno precedente), per quanto

riguarda le spese in conto capitale, scende dal 64,3% registrato nel 2021 al 57,7%, a dimostrazione della già citata difficoltà nell'esecuzione delle opere.

Tabella 1/SP/PROV - Totale Spese - Impegni - Fondo pluriennale vincolato - Pagamenti in conto competenza - Suddivisione in Titoli

Titolo	Totale Spese			Totale Spese			Totale Spese			Velocità di gestione % (Pag./Imp.)	
	Impegni			Fondo pluriennale vincolato			Pagamenti			2021	2022
	2021	2022	Var %	2021	2022	Var %	2021	2022	Var %		
Titolo 1 - Spese correnti	3.731.395	4.623.776	23,9	226.662	195.587	-13,7	2.323.121	3.191.264	37,4	62,3	69
Titolo 2 - Spese in conto capitale	1.246.065	1.510.624	21,2	2.370.003	2.969.907	25,3	800.807	871.356	8,8	64,3	57,7
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	12.012	52.590	337,8	0	0	0	11.989	52.319	336,4	99,8	99,5
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	289.910	279.703	-3,5	0	0	0	285.721	271.293	-5,1	98,6	97
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	204.259	145.412	-28,8	0	0	0	175.548	130.518	-25,7	85,9	89,8
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	812.096	1.215.414	49,7	0	0	0	748.688	1.044.341	39,5	92,2	85,9
Totale Titoli	6.295.737	7.827.518	24,3	2.596.665	3.165.494	21,9	4.345.874	5.561.090	28	69	71

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Le tabelle che seguono analizzano gli andamenti dei residui passivi nel biennio di riferimento.

Lo *stock* finale dei residui passivi (tabella 2/SP/PROV) supera i 3,6 mld nel 2022 e mostra un aumento complessivo pari a 237 mln (+7% rispetto al 2021): la percentuale in aumento risulta sostanzialmente in linea con l'omologo dato registrato nella parte entrate (+7,4%). Nel dettaglio, i residui da riportare di parte corrente rappresentano i due terzi del totale e mostrano, nel biennio, un tasso di variazione negativo pari al 3,9%. Al contrario quelli di parte capitale aumentano decisamente, passando da 844 a 1.073 mln (+27,1%).

I restanti titoli, pur nell'esiguità degli importi, evidenziano percentuali di variazione oscillanti a fine esercizio, tuttavia, è da sottolineare il forte aumento dei residui finali relativi alle uscite per conto terzi e partite di giro (+80,9%).

Tabella 2/SP/PROV - Totale residui passivi 2021-2022

Spese	Totale residui passivi da riportare al 31/12/2021	Totale residui passivi da riportare al 31/12/2022	Variazioni %
Titolo 1 - Spese correnti	2.375.820	2.282.890	-3,9
Titolo 2 - Spese in conto capitale	844.356	1.073.221	27,1
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	655	523	-20,1
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	4.766	8.819	85,0
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	28.711	14.894	-48,1
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	137.193	248.173	80,9
Totale Titoli	3.391.501	3.628.521	7,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La successiva tabella 3/SP/PROV consente di analizzare l'intera gestione dei residui passivi e, dunque, l'evoluzione dei residui stessi nel corso dell'anno a seguito delle operazioni di riaccertamento e di pagamento, sia in conto residui che in conto competenza.

Relativamente al complesso dei residui provenienti dagli esercizi precedenti (3,4 mld) e a seguito delle operazioni di riaccertamento, risultano pagati, nel corso del 2022, 1,8 mld, corrispondenti a un tasso di smaltimento che supera il 57%, sostanzialmente in linea con il valore registrato nello scorso esercizio.

Il suddetto indice riferito ai residui passivi di parte corrente è pari al 62,6% mentre si ferma al 44,7% per quelli in conto capitale che, di conseguenza, generano un maggior volume di vecchi residui da reimputare al nuovo anno. Modesto, inoltre, è il tasso di smaltimento dei residui relativi alle uscite per conto terzi e partite di giro che, nel 2022, non raggiunge il 35%.

Sempre in relazione alla velocità di pagamento dei residui passivi è da porre in evidenza il disequilibrio con il corrispettivo indice di parte entrata (27,5%), che dimostra quanto le tempistiche di riscossione risultino molto più lunghe rispetto a quelle di pagamento.

I residui passivi provenienti dalla gestione di competenza sono complessivamente pari a 2,3 mld (in deciso aumento rispetto a quelli rilevati nello scorso referto), la maggioranza dei quali è da attribuire alla parte corrente.

Le somme di parte capitale impegnate e non pagate nel corso dell'anno, insieme al limitato tasso di smaltimento dei vecchi residui, generano a fine anno un volume di residui passivi da riportare pari a 3,6 mld, importo, questo, decisamente superiore a quello registrato nel precedente periodo di osservazione.

Tabella 3/SP/PROV - Composizione residui passivi 2022

Spese	Residui passivi al 01/01/2021	Pagamenti in conto residui	Riaccertamento residui	Tasso di smaltimento %	Residui passivi da esercizi precedenti	Residui passivi di competenza	Totale residui passivi da riportare
Titolo 1 - Spese correnti	2.375.820	1.423.007	-102.435	62,6	850.378	1.432.512	2.282.890
Titolo 2 - Spese in conto capitale	844.348	351.056	-59.339	44,7	433.953	639.268	1.073.221
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	655	23	-380	8,2	252	271	523
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	4.766	3.872	-485	90,4	409	8.410	8.819
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	28.711	28.711	0	100,0	0	14.894	14.894
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	137.193	41.370	-18.723	34,9	77.100	171.073	248.173
Totale Titoli	3.391.493	1.848.039	-181.362	57,6	1.362.092	2.266.428	3.628.521

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

8.2 Le spese correnti

8.2.1 Analisi dei dati di rendiconto 2021-2022

La spesa corrente, che costituisce all'incirca i due terzi della spesa totale sostenuta dalle Province nel biennio considerato, risulta pari a 4,6 mld ed evidenzia, nel 2022, un aumento degli impegni pari a 892 mln, segnando un incremento in termini percentuali del 23,9%.

L'andamento risulta piuttosto differenziato fra le diverse realtà territoriali (tabella 4/SP/PROV): rispetto all'aumento medio nazionale (+23,9%), le Province del Centro, assieme a Emilia-Romagna e Campania registrano gli incrementi maggiori (mediamente, dal 32 al 37%). Al contrario, le Province della Basilicata e della Sardegna segnano una crescita più lenta della spesa corrente (l'aumento si ferma al 10%), mentre le Province della Sicilia rappresentano l'unica realtà con una variazione negativa nel biennio (-2,3%).

Anche sul versante dei pagamenti si riscontrano differenze significative fra i valori registrati a livello di aggregazione regionale. Rispetto al dato nazionale (+37,4), le Province dell'Emilia-Romagna e della Campania evidenziano un aumento dei pagamenti correnti che quasi raddoppia il valore medio. Decisamente superiori al 2021 sono anche i pagamenti sostenuti dalle Province del Centro, con percentuali di incremento che vanno dal 40 al 58%.

Per tutte, infine, (con la sola eccezione di Basilicata e Sardegna) è da porre in evidenza il miglioramento dell'indice della velocità di gestione, segno, questo, di una buona efficienza nella realizzazione dei pagamenti rispetto a quanto impegnato.

A livello nazionale, il rapporto percentuale tra pagamenti e impegni correnti sale al 69% (quasi 7 punti percentuali in più rispetto all'esercizio precedente) rimanendo, tuttavia, al di sotto del corrispondente indice relativo alle entrate.

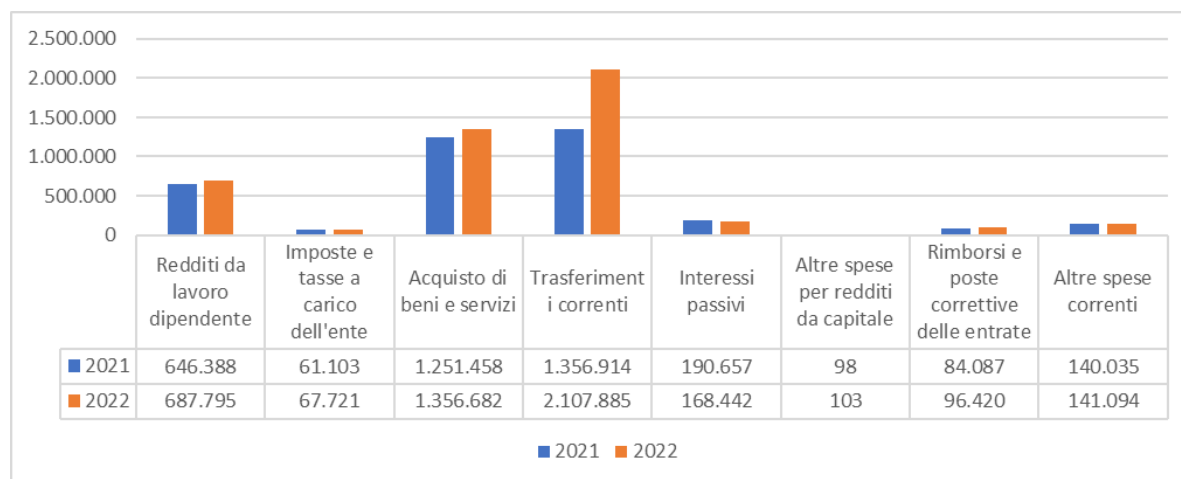
Tabella 4/SP/PROV - Titolo 1 - Spese correnti - Impegni - Pagamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

Regione	Totale Spese correnti - Impegni			Totale Spese correnti - Pagamenti			Velocità di gestione % (Pag./Imp.)	
	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022
Piemonte	233.208	274.734	17,8	144.271	206.378	43,0	61,9	75,1
Lombardia	632.797	807.734	27,6	366.491	522.545	42,6	57,9	64,7
Liguria	135.397	153.944	13,7	90.578	102.742	13,4	66,9	66,7
Veneto	474.544	569.504	20,0	339.515	429.779	26,6	71,5	75,5
Emilia-Romagna	317.857	421.488	32,6	176.096	287.643	63,3	55,4	68,2
Toscana	268.676	346.735	29,1	146.452	205.526	40,3	54,5	59,3
Umbria	97.267	130.912	34,6	51.797	82.114	58,5	53,3	62,7
Marche	134.421	180.866	34,6	73.997	116.780	57,8	55,0	64,6
Lazio	158.828	213.524	34,4	104.401	155.594	49,0	65,7	72,9
Abruzzo	117.617	161.111	37,0	71.900	114.381	59,1	61,1	71,0
Molise	39.914	44.411	11,3	19.070	28.947	51,8	47,8	65,2
Campania	292.903	400.501	36,7	165.200	266.673	61,4	56,4	66,6
Puglia	271.972	321.381	18,2	172.179	237.616	38,0	63,3	73,9
Basilicata	81.402	89.799	10,3	62.625	52.949	-15,5	76,9	59,0
Calabria	133.346	158.369	18,8	100.614	129.045	28,3	75,5	81,5
Sicilia	221.129	216.092	-2,3	173.707	183.295	5,5	78,6	84,8
Sardegna	120.116	132.673	10,5	64.228	69.257	7,8	53,5	52,2
Totale nazionale	3.731.395	4.623.776	23,9	2.323.121	3.191.264	37,4	62,3	69,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

L'analisi della spesa corrente prosegue con l'articolazione in Macro-aggregati degli impegni secondo la loro natura economica, come riportato nel grafico che segue.

Grafico 1/SP/PROV - Spese correnti - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

I redditi da lavoro dipendente ammontano a 688 mln nel 2022 e registrano un incremento del 6,4% rispetto al precedente esercizio, con un'incidenza percentuale sul totale del Titolo pari al 14,9%.

Le spese relative all'acquisto di beni e servizi ammontano a 1,4 mld: l'incremento di 105 mln (l'8,4% in più rispetto al precedente esercizio) è sostanzialmente imputabile al rincaro dei prezzi e all'aumento degli oneri per le forniture di servizi energetici.

Gli impegni relativi ai trasferimenti correnti superano i 2 mld nel 2022 e segnano il maggior incremento nell'orizzonte temporale esaminato (+55,3%).

Infine, gli interessi passivi diminuiscono dell'11,7% (anche a causa della significativa diminuzione delle anticipazioni di Tesoreria) e il loro peso sul totale del Titolo scende al 3,6%.

La spesa corrente sostenuta dalle Amministrazioni provinciali nel biennio 2021-2022 è stata ulteriormente suddivisa in Missioni, sulla base delle funzioni istituzionali e degli obiettivi perseguiti.

A seguire, le Missioni più significative sono state suddivise in Programmi, analizzando la variazione nel biennio delle attività realizzate dagli enti per il perseguimento delle finalità prefissate.

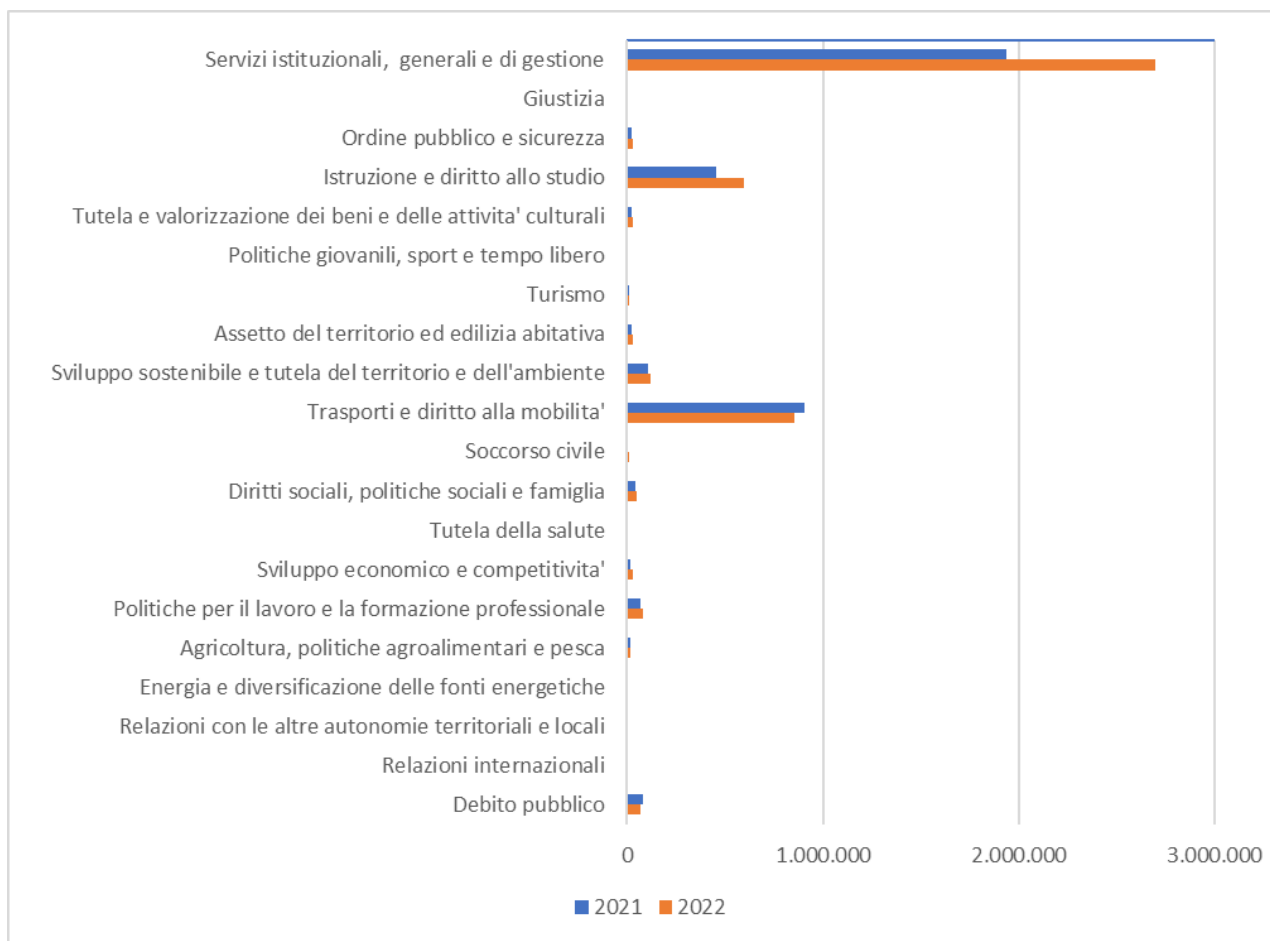
Tabella 5/SP/PROV - Titolo 1 - Spese correnti - Impegni - Suddivisione per Missioni

Missione	Spese correnti Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2021	2022		2021	2022
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	1.934.320	2.696.531	39,4	51,8	58,3
Missione 02: Giustizia	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	26.003	28.062	7,9	0,7	0,6
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	456.113	593.973	30,2	12,2	12,8
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	25.843	26.727	3,4	0,7	0,6
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	4.965	4.949	-0,3	0,1	0,1
Missione 07: Turismo	8.096	8.696	7,4	0,2	0,2
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	24.434	27.450	12,3	0,7	0,6
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	110.426	122.316	10,8	3,0	2,6
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	903.052	856.452	-5,2	24,2	18,5
Missione 11: Soccorso civile	7.009	7.754	10,6	0,2	0,2
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	43.998	46.925	6,7	1,2	1,0
Missione 13: Tutela della salute	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	17.909	30.853	72,3	0,5	0,7
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	69.616	83.707	20,2	1,9	1,8
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	15.100	15.052	-0,3	0,4	0,3
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3.317	3.064	-7,6	0,1	0,1
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	68	8	-89,0	0,0	0,0
Missione 19: Relazioni internazionali	1.331	5.166	288,0	0,0	0,1
Missione 20: Fondi e accantonamenti	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	79.795	66.093	0,0	2,1	1,4
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	3.731.395	4.623.776	23,9	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Il grafico sotto riportato mostra schematicamente l'entità delle risorse assegnate alle singole Missioni, evidenziandone la rilevanza e l'evoluzione nei due esercizi considerati.

Grafico 2/SP/COM - Spese correnti - Missioni - Impegni 2021- 2022



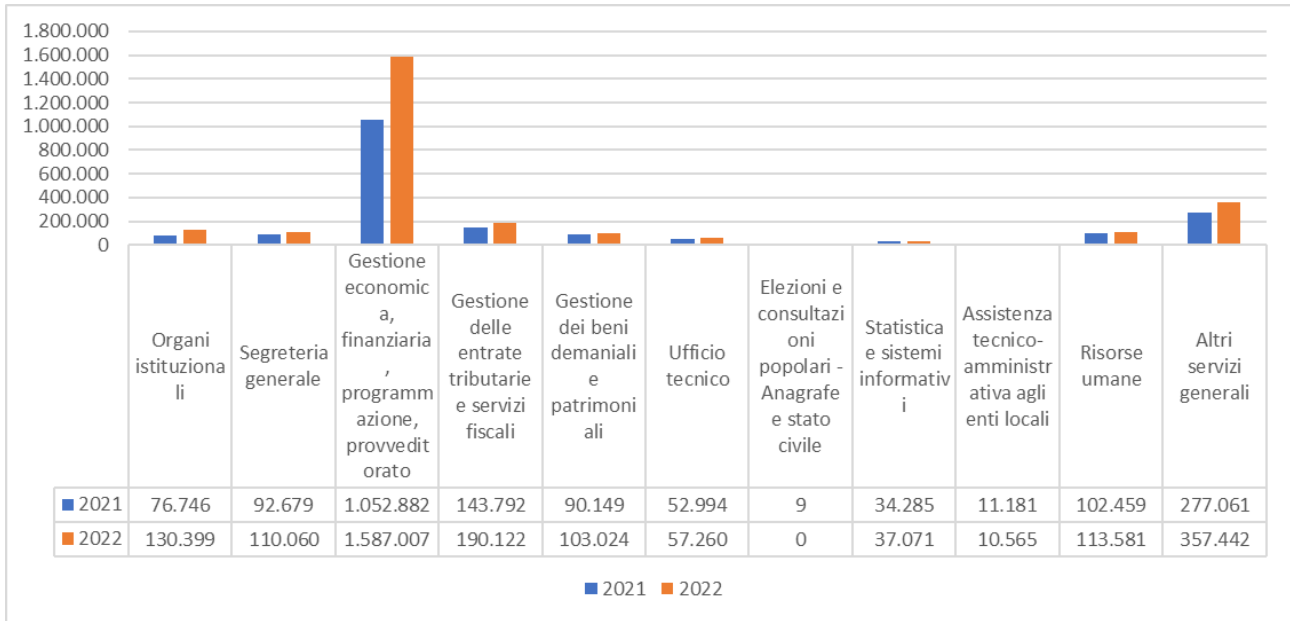
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Le spese di carattere generale assieme a quelle relative all’istruzione e ai trasporti rappresentano, nel loro complesso, il 90% della spesa corrente.

La Missione “Servizi istituzionali, generali e di gestione” comprende le spese di carattere generale destinate al funzionamento complessivo dell’ente e registra gli importi più consistenti all’interno del titolo in entrambi gli esercizi: nell’anno 2022, su un totale impegnato di parte corrente di 4,6 mld, la Missione 1 ne assorbe oltre la metà (58,3%) evidenziando, tra l’altro, un deciso aumento (+39,4%) rispetto al precedente esercizio.

La successiva ripartizione in programmi mostra la netta prevalenza delle risorse impiegate nel Programma 3 “Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato”: nel 2022, tali somme ammontano a 1,6 mld, registrando un consistente aumento nell’esercizio di riferimento (+50,7%).

Grafico 3/SP/PROV - Spese correnti - Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" - Suddivisione in Programmi

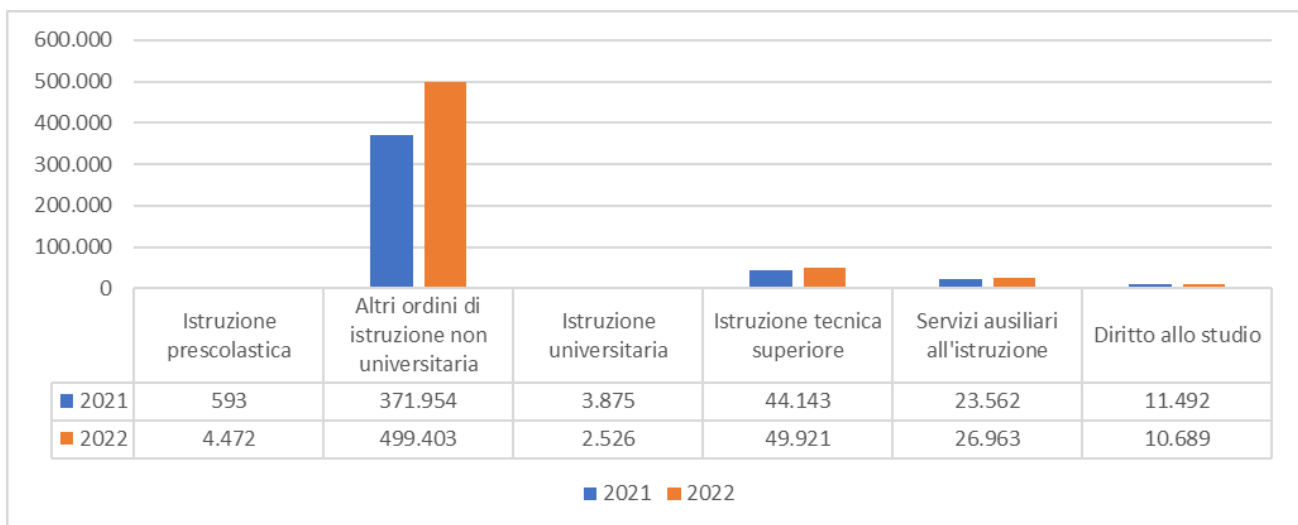


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La Missione 4 relativa all'istruzione e al diritto allo studio (594 mln) rappresenta il 12,8% della spesa corrente, con un incremento nel biennio superiore al 30%.

Le spese di parte corrente assegnate al programma "Altri ordini di istruzione non universitaria" e dunque le spese relative alle scuole primarie e secondarie situate nel territorio dell'Ente, assorbono la quasi totalità della missione e mostrano maggiori impegni per 127 mln.

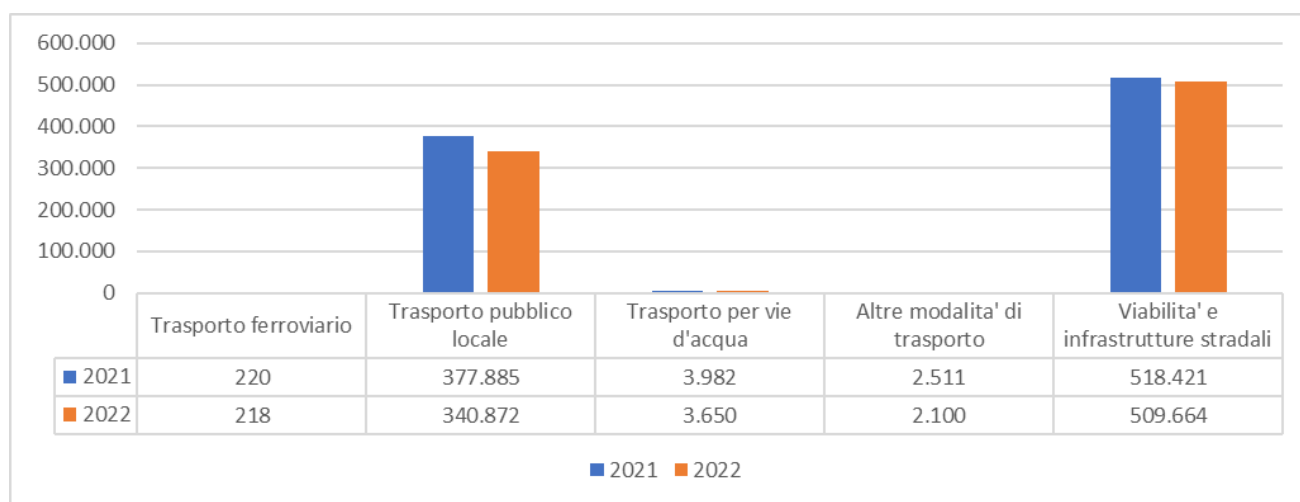
Grafico 4/SP/PROV - Spese correnti - Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio" Suddivisione in Programmi



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Infine, la Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" (857 mln) incide sul totale del titolo 1 per il 18,5%. Gli impegni relativi a tale tipologia di spesa diminuiscono, nel 2022, del 5,2% e le minori risorse impiegate, come si evince dal sotto riportato grafico, sono da riferire essenzialmente ai programmi relativi al trasporto pubblico locale e alla viabilità.

**Grafico 5/SP/PROV - Spese correnti - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità"
Suddivisione in programmi**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

8.3 Le spese in conto capitale

8.3.1 Analisi dei dati di rendiconto 2021-2022

Gli impegni relativi alla spesa in conto capitale sostenuta dalle Province nel 2022 risultano pari a 1,5 mld, 265 mln in più rispetto all'esercizio 2021, con un aumento in termini percentuali del 21,2%, ancora più deciso rispetto alla crescita registrata nel precedente biennio di osservazione (+15,7%).

La distribuzione delle spese per Regione di appartenenza (tabella 6/SP/PROV) presenta andamenti molto differenziati tra le diverse aree geografiche. Valori significativamente più elevati rispetto all'incremento medio nazionale si registrano nelle Province di Calabria, Molise, Sicilia e Abruzzo che hanno impegnato nel 2022 somme in deciso aumento rispetto agli impegni 2021 (spicca, tra tutti, il dato della Regione Calabria che vede un incremento percentuale superiore al 500%).¹⁹³ Un buon livello di crescita della spesa per investimento si rileva anche nelle Province dell'Emilia-Romagna e della Sardegna.

¹⁹³ La Provincia di Cosenza registra impegni in conto capitale pari a 166.426.585,89 euro nel 2022 e 8.452.520,07 euro nel 2021.

Di contro, valori negativi si registrano prevalentemente in Liguria (-45,4%) ma anche nel Lazio, Lombardia, Campania (e, in minor misura, in Puglia): per le Province di tali aree geografiche le variazioni negative oscillano dal 12 al 17%.

Rallenta di circa 4 punti percentuali la crescita, nel biennio, dei pagamenti in conto competenza del Titolo 2: nel 2022, l'aumento si ferma all'8,8% rispetto al precedente periodo di osservazione che vedeva un incremento di spesa superiore al 13%. È da rilevare, tuttavia, la forte variabilità tra i valori calcolati su base regionale. Si passa dai decisi aumenti registrati nelle Province appartenenti a Calabria e Sicilia, seguite da Lazio, Abruzzo e Sardegna, ai minori pagamenti per spese di investimento di Liguria (-40,2%), Campania (-27,5%) e Lombardia (-14,3%).

La flessione della crescita dei pagamenti riflette anche sull'indice relativo alla velocità di gestione: nel 2022 il dato medio nazionale si ferma al 57,7% contro il 64,3% registrato nel 2021. Anche a questo riguardo, si registrano valori molto disomogenei nelle diverse aggregazioni regionali: gli enti di Sicilia, Umbria, Emilia-Romagna, Sardegna (così come Lombardia e Puglia) raggiungono nel 2022 una buona velocità di gestione superiore al 70%, mentre gli enti di Calabria e Molise mostrano maggiori difficoltà nella realizzazione degli investimenti, registrando un'incidenza percentuale dei pagamenti rispetto agli impegni di molto inferiore al dato medio nazionale.

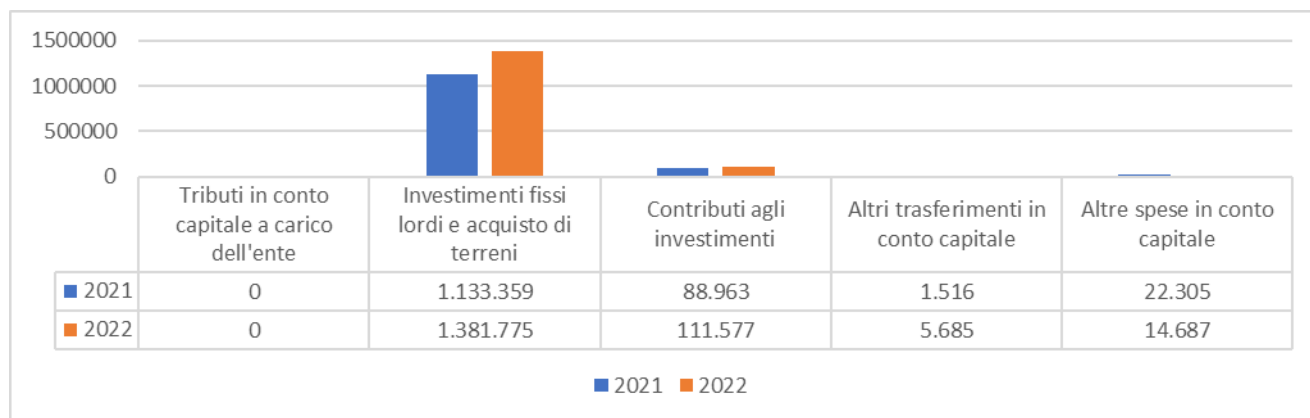
**Tabella 6/SP/PROV - Titolo 2 - Spese in conto capitale - Impegni - Pagamenti in conto competenza
Suddivisione per Regione**

Regione	Totale Spese in conto capitale Impegni			Totale Spese in conto capitale Pagamenti			Velocità di gestione % (Pag./Imp.)	
	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022
Piemonte	88.289	97.374	10,3	60.447	66.569	10,1	68,5	68,4
Lombardia	255.813	212.383	-17,0	175.301	150.173	-14,3	68,5	70,7
Liguria	33.816	18.471	-45,4	20.907	12.508	-40,2	61,8	67,7
Veneto	131.072	150.206	14,6	86.641	104.640	20,8	66,1	69,7
Emilia-Romagna	109.230	142.060	30,1	84.172	102.047	21,2	77,1	71,8
Toscana	73.551	82.209	11,8	38.472	44.054	14,5	52,3	53,6
Umbria	28.999	34.341	18,4	20.565	25.700	25,0	70,9	74,8
Marche	47.440	58.522	23,4	33.394	37.004	10,8	70,4	63,2
Lazio	52.771	43.772	-17,1	14.286	18.635	30,4	27,1	42,6
Abruzzo	72.284	103.477	43,2	39.022	49.666	27,3	54,0	48,0
Molise	13.246	32.859	148,1	9.271	10.038	8,3	70,0	30,6
Campania	125.565	109.518	-12,8	76.987	55.811	-27,5	61,3	51,0
Puglia	67.828	66.638	-1,8	44.005	46.934	6,7	64,9	70,4
Basilicata	28.430	36.175	27,2	16.601	17.876	7,7	58,4	49,4
Calabria	29.991	194.330	548,0	10.456	29.965	186,6	34,9	15,4
Sicilia	54.865	85.486	55,8	46.105	69.307	50,3	84,0	81,1
Sardegna	32.877	42.806	30,2	24.175	30.431	25,9	73,5	71,1
Totale nazionale	1.246.065	1.510.624	21,2	800.807	871.356	8,8	64,3	57,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

L'analisi della spesa in conto capitale prosegue con l'articolazione in Macro-aggregati degli impegni sulla base della loro natura economica, come riportato nel grafico che segue.

Grafico 6/SP/PROV - Spese in conto capitale - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Gli “Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni” rappresentano la voce più consistente all’interno del Titolo (oltre il 90% del totale in entrambi gli esercizi) e crescono nel biennio del 22%. I “Contributi agli investimenti”, che includono i trasferimenti concessi ad altri soggetti per finanziare operazioni di investimento, pesano sul totale per il 7% e registrano un aumento del 25% rispetto all’anno precedente. Le “Altre spese in conto capitale”, infine, evidenziano, nel biennio, una diminuzione del 34% ma i rispettivi impegni hanno un’incidenza del tutto relativa sul totale.

La spesa in conto capitale sostenuta dalle Amministrazioni provinciali nel biennio 2021-2022 è stata ulteriormente suddivisa in Missioni, sulla base delle funzioni istituzionali e degli obiettivi perseguiti. A seguire, le Missioni più significative sono state suddivise in Programmi, analizzando la variazione nel biennio delle attività realizzate dagli enti per il perseguimento delle finalità prefissate.

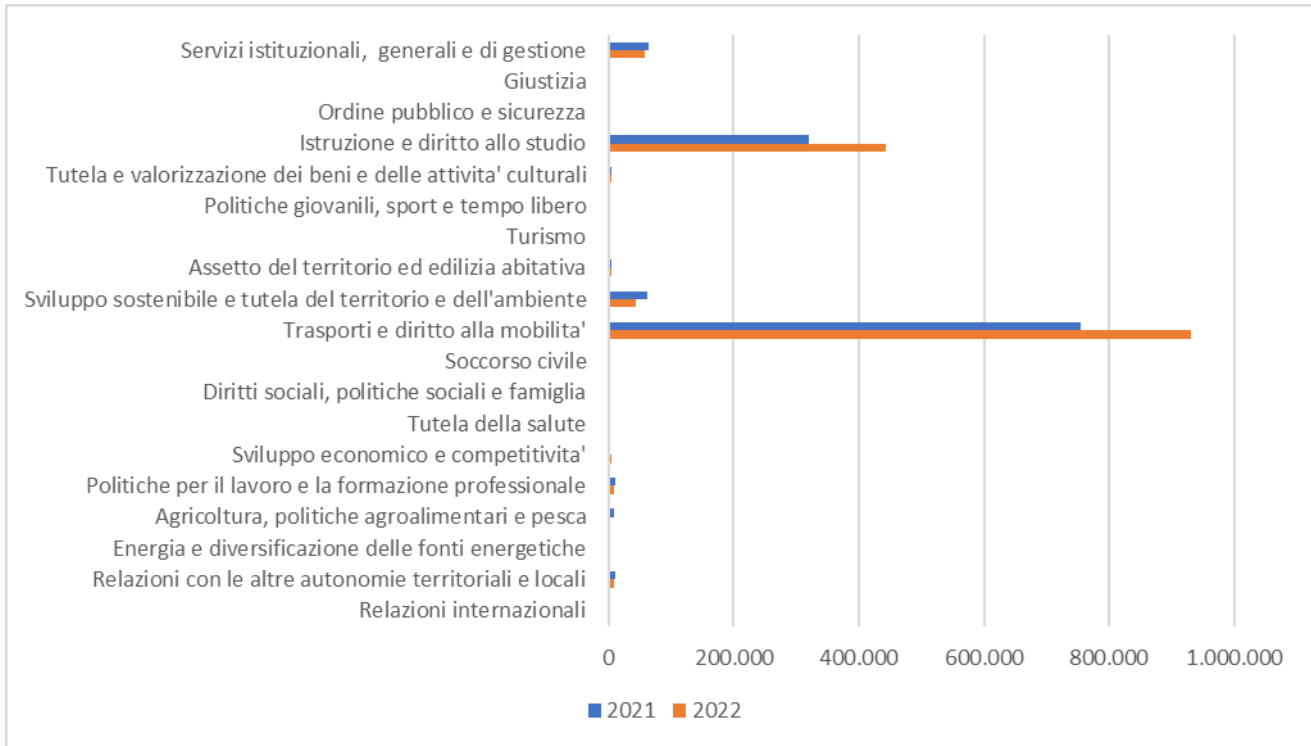
Tabella 7/SP/PROV - Titolo 2 - Spese in conto capitale - Impegni - Suddivisione per Missioni

Missione	Spese in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2021	2022		2021	2022
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	64.178	58.064	-9,5	5,2	3,8
Missione 02: Giustizia	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	727	574	-21,1	0,1	0,0
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	320.260	442.373	38,1	25,7	29,3
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	4.213	3.706	-12,0	0,3	0,2
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	1.348	836	-38,0	0,1	0,1
Missione 07: Turismo	2.276	1.249	-45,1	0,2	0,1
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	3.827	3.608	-5,7	0,3	0,2
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	61.602	42.463	-31,1	4,9	2,8
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	754.587	929.956	23,2	60,6	61,6
Missione 11: Soccorso civile	2.315	2.482	7,2	0,2	0,2
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	280	698	149,2	0,0	0,0
Missione 13: Tutela della salute	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	1.521	3.896	156,2	0,1	0,3
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	9.791	7.906	-19,3	0,8	0,5
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	8.678	2.724	-68,6	0,7	0,2
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	218	431	97,6	0,0	0,0
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	10.178	9.584	-5,8	0,8	0,6
Missione 19: Relazioni internazionali	66	74	12,2	0,0	0,0
Missione 20: Fondi e accantonamenti	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spese in conto capitale	1.246.065	1.510.624	21,2	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Il grafico sotto riportato illustra schematicamente l'entità delle risorse assegnate alle singole Missioni, evidenziandone la rilevanza e l'evoluzione nei due esercizi considerati.

Grafico 7/SP/COM - Spese in conto capitale - Missioni - Impegni 2021- 2022



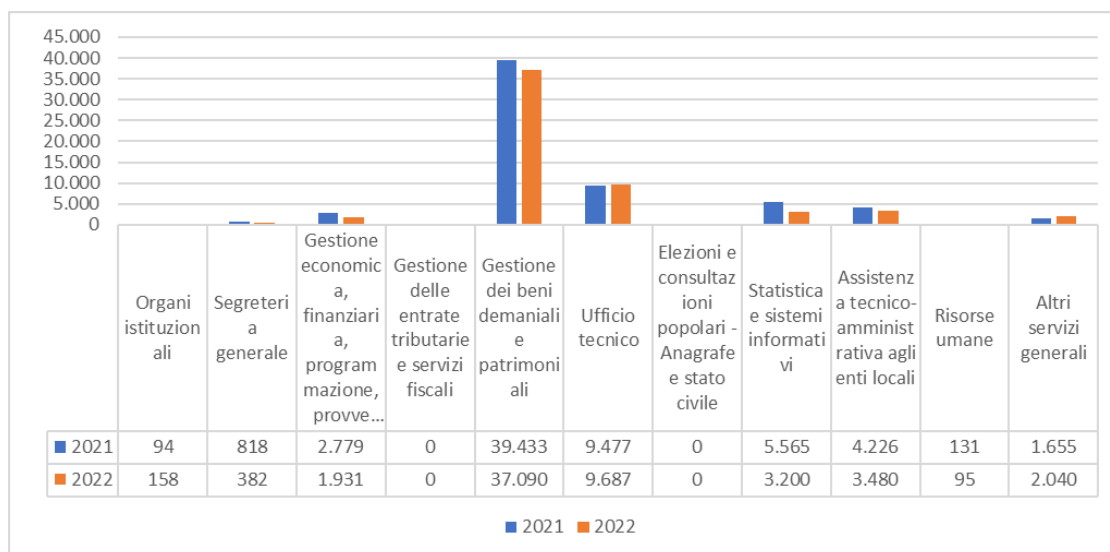
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Nel rapporto di composizione percentuale, il settore dei trasporti e dell'istruzione, assieme a quello dell'amministrazione generale e del territorio, assorbe la gran parte della spesa in conto capitale (nel complesso il 97,5% del titolo).

Su un totale impegnato di parte capitale di 1,5 mld nell'anno 2022, le spese iscritte alla Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" (58 mln), incidono in maniera limitata sul complesso della spesa e mostrano una flessione pari al 9,5% rispetto all'anno precedente.

Il grafico 8/SP/COM mostra l'articolazione in programmi delle spese destinate al funzionamento complessivo dell'Ente e la loro variazione nel biennio: tra questi, il servizio di gestione del patrimonio dell'ente assorbe oltre il 60% della missione.

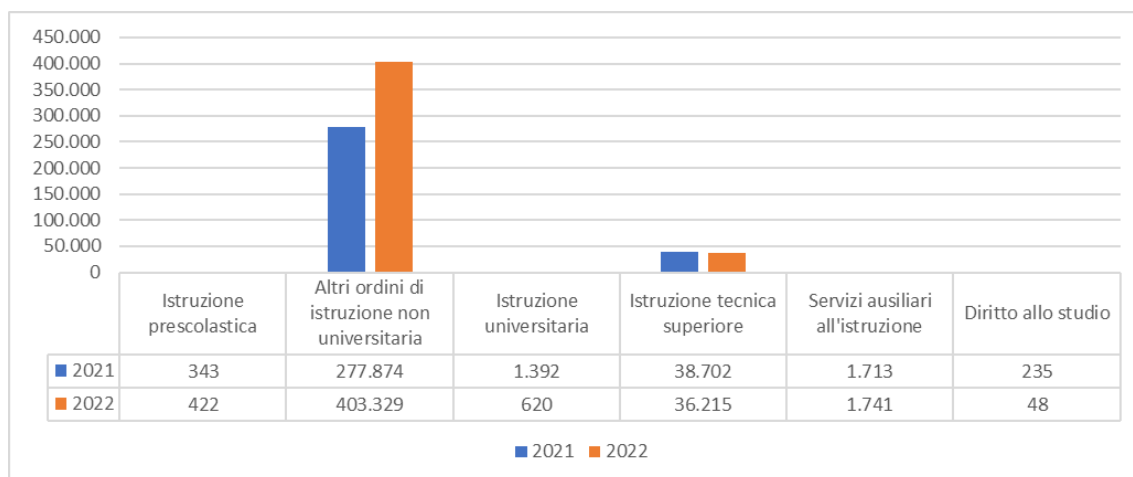
Grafico 8/SP/PROV - Spese in conto capitale - Missione 1 “Servizi istituzionali, generali e di gestione” - Suddivisione in Programmi



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Le spese imputate alla Missione 4 “Istruzione e diritto allo studio” ammontano a 442 mln (quasi un terzo della spesa in conto capitale) e mostrano un deciso incremento: i relativi impegni registrano, nel biennio, una variazione positiva pari al 38%. La successiva articolazione in programmi (grafico 9/SP/PROV) mostra l’evidente prevalenza delle spese per investimento intestate al programma 2, riferito all’amministrazione, gestione e funzionamento delle attività a sostegno delle scuole primarie e secondarie. A seguire, in ordine di incidenza sul totale della missione, le risorse assegnate al programma “Istruzione tecnica superiore” (dove sono allocate le spese per i corsi di formazione orientati all’inserimento nel mondo del lavoro), registrano una lieve flessione.

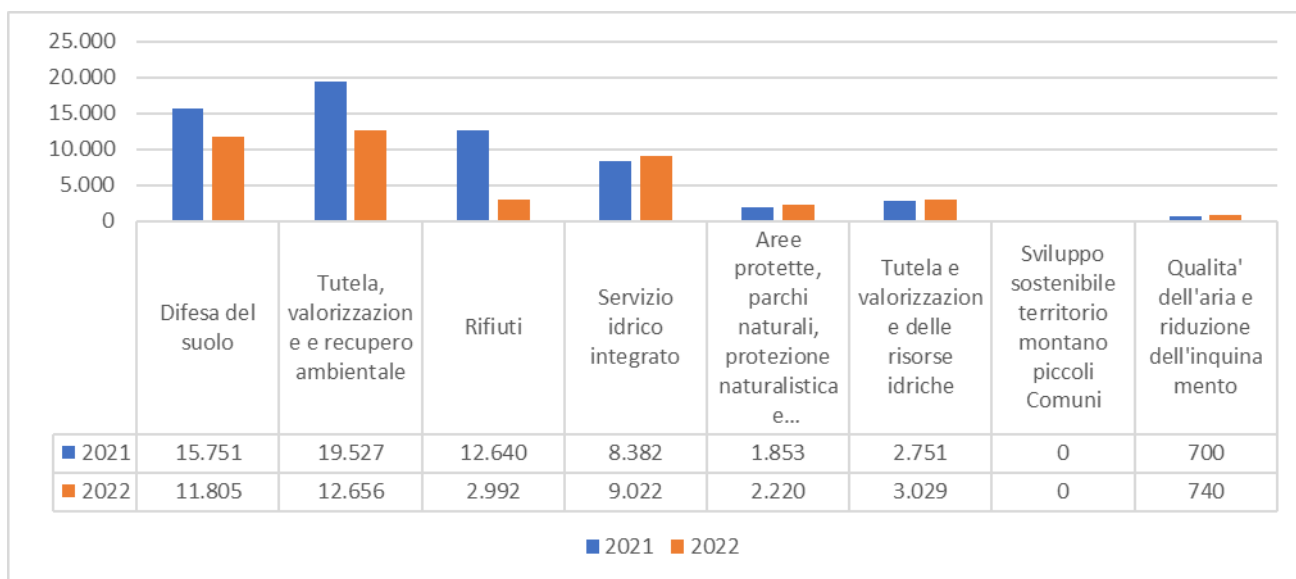
Grafico 9/SP/PROV - Spese in conto capitale - Missione 4 “Istruzione e diritto allo studio” - Suddivisione in Programmi



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La Missione 9, che comprende le spese per l'amministrazione e il funzionamento delle attività connesse alla tutela dell'ambiente e del territorio, subisce una forte frenata (si passa da 62 mln impegnati nel 2021 a 42 mln nell'esercizio di riferimento), con un decremento pari al 31%. Nella suddivisione per programmi esposta nel grafico che segue, si evidenzia la riduzione delle risorse assegnate ai programmi 1 e 2 relativi alla salvaguardia del territorio e alla valorizzazione e recupero dell'ambiente naturale che diminuiscono, rispettivamente, del 25 e del 35%.

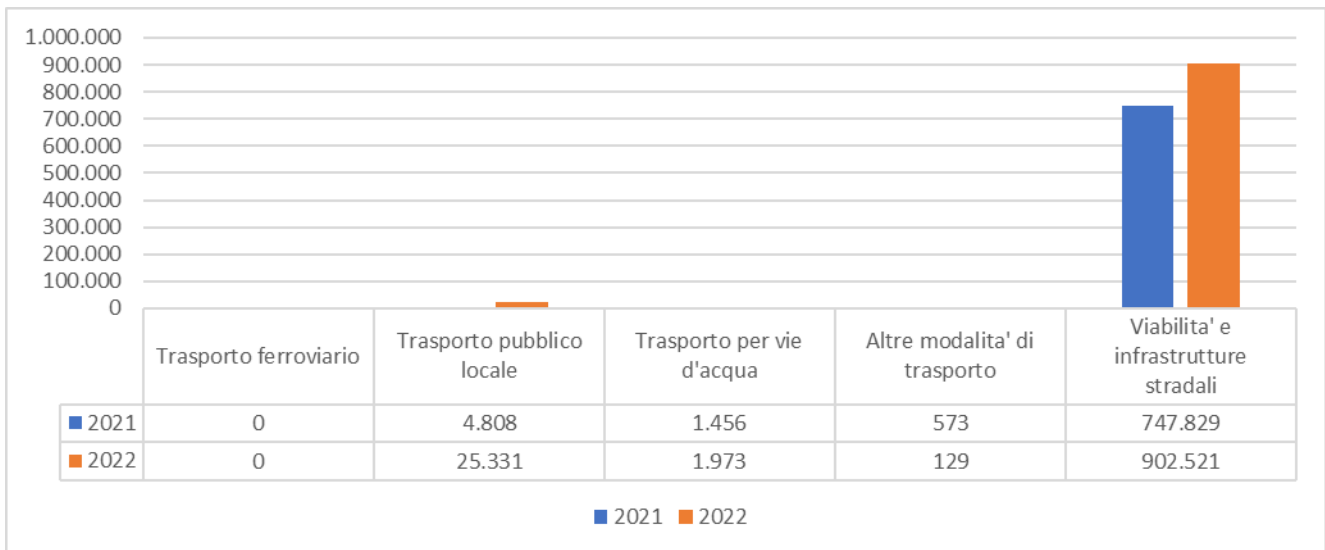
Grafico 10/SP/PROV - Spese in conto capitale - Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" - Suddivisione in Programmi



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Infine, la Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" (930 mln) registra gli impegni più consistenti all'interno del titolo (quasi due terzi della spesa in conto capitale), con un incremento nel biennio pari al 23%. La ripartizione in programmi sotto riportata mostra la netta prevalenza delle risorse assegnate al programma di spesa riferito alla viabilità e alla circolazione stradale.

**Grafico 11/SP/PROV - Spese in conto capitale - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" -
Suddivisione in Programmi**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

9 I RISULTATI DELLE PROVINCE

9.1 Gli equilibri di bilancio

Anche per le Province i vincoli di finanza pubblica coincidono sostanzialmente con gli equilibri disciplinati dall'armonizzazione contabile e dal Tuel. La situazione di equilibrio si riscontra in presenza di un risultato non negativo "desunto dal prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto", all. 10 al d.lgs. n. 118/2011 (co. 821 della legge di bilancio 2019)¹⁹⁴.

Nell'osservazione dei risultati raggiunti per il 2022, messi a confronto con l'esercizio 2021, (tab. 1/EQ/PROV), dall'insieme di Province oggetto di indagine (in totale 84 enti¹⁹⁵), si rileva un risultato di competenza di parte corrente positivo, anche se in diminuzione rispetto allo scorso anno (-22,8%). Tale risultato, prima della "sterilizzazione" degli accantonamenti di bilancio e delle risorse vincolate, deriva principalmente dall'aumento delle entrate correnti (+15,4%) e da quello contestuale delle spese correnti (+23,9%), mentre il Fondo pluriennale vincolato di parte corrente di spesa registra una flessione (-13,7%); nonostante il maggiore utilizzo dell'avanzo di amministrazione che passa dai 357,4 mln ai 410,6 mln (+14,9%), il risultato di competenza, come anticipato, diminuisce rispetto allo scorso esercizio di circa 146,6 mln.

Come per i Comuni, anche per le Province si riduce il fondo per le anticipazioni di liquidità per effetto della nuova modalità di contabilizzazione previste a partire dall'esercizio 2021, attestandosi solamente a 54 mila euro.

¹⁹⁴ Per una disamina più approfondita del quadro normativo di riferimento in materia si rinvia al paragrafo 4.1 relativo agli Equilibri di bilancio dei Comuni.

¹⁹⁵ Vedi Premessa metodologica paragrafo n. 1.3.

Tabella 1/EQ/PROV - Equilibrio di bilancio di parte corrente - Risultati aggregati - 2021-2022

Equilibrio di Bilancio di parte corrente	Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
	2021	2022		
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	214.901	226.662	11.761	5,5
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	26.536	34.631	8.095	30,5
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00	4.396.059	5.071.090	675.032	15,4
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	0	0	0	
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	0	0	0	
D) Spese Titolo 1.00 - Spese correnti	3.731.395	4.623.776	892.381	23,9
<i>di cui spese correnti non ricorrenti finanziate con utilizzo del risultato di amministrazione</i>	19.357	34.275	14.918	77,1
D1) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	226.662	195.587	-31.075	-13,7
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	1.516	5.685	4.169	275,0
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - Titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	532	332	-200	-37,7
F1) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	289.910	279.703	-10.207	-3,5
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	9.353	5.308	-4.044	-43,2
F2) Fondo anticipazioni di liquidità	15.212	54	-15.158	-99,6
G) Somma finale (G = A-AA+B+C-D-D1-D2-E-E1-F1-F2)	319.197	157.984	-161.214	-50,5
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti e per rimborso prestiti	357.429	410.683	53.254	14,9
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	34.404	3.327	-31.077	-90,3
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	7.548	2.972	-4.576	-60,6
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	0	0	0	
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	69.263	77.410	8.147	11,8
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	29.453	3.493	-25.960	-88,1
O1) Risultato di competenza di parte corrente (O1 = G+H+I-L+M)	644.364	497.722	-146.642	-22,8
Risorse accantonate di parte corrente stanziato nel bilancio dell'esercizio N	125.940	86.071	-39.868	-31,7
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	179.379	120.274	-59.106	-32,9
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	339.045	291.377	-47.668	-14,1
Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	56.437	-26.773	-83.210	-147,4
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	282.608	318.150	35.541	12,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Il risultato di competenza di parte corrente di 497,7 mln viene quasi dimezzato nel passaggio all'equilibrio di bilancio, per effetto degli accantonamenti (pari a 86 mln) e soprattutto delle risorse vincolate (pari a 120,3 mln), attestandosi sui 291,4 mln. L'equilibrio di bilancio, al netto delle variazioni degli accantonamenti effettuate in sede di rendiconto (-26,8 mln), rappresenta l'equilibrio complessivo di parte corrente, pari a 318,15 mln, in aumento rispetto allo scorso anno del 12,6%.

Il risultato di competenza di parte capitale (lettera Z1) - pari a 763 mln - registra un incremento di rilievo (+25,3%), per effetto soprattutto dell'aumento dell'avanzo di amministrazione utilizzato per la spesa di investimento (+33,5%) e delle entrate di parte capitale (Titoli 4, 5 e 6) del 27%. Nell'esercizio 2022, la

spesa per investimenti del Titolo 2 è aumentata del 21,2%. Tale tendenza positiva è accompagnata anche dall'incremento del Fondo pluriennale di parte capitale d'entrata del 19,1% e da quello contestuale del Fondo pluriennale di spesa del 25,3%, indicativo di una proiezione pluriennale in aumento della spesa di investimento.

L'equilibrio di bilancio in conto capitale (Z2), dopo la decurtazione delle risorse accantonate e soprattutto di quelle vincolate, si attesta sui 170,7 mln, in aumento del 12,1%. Anche l'equilibrio complessivo in conto capitale risulta in crescita rispetto allo scorso anno (+6,3%), pari a 161,7 mln di euro.

Tabella 2/EQ/PROV - Equilibrio di bilancio di parte capitale - Risultati aggregati - 2021-2022

Equilibrio di Bilancio di parte capitale	Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
	2021	2022		
P) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	539.517	720.231	180.714	33,5
Q) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	1.989.698	2.370.003	380.305	19,1
R) Entrate Titoli 4.00-5.00-6.00	1.675.362	2.128.546	453.185	27,0
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	0	0	0	
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	7.548	2.972	-4.576	-60,6
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	0	0	0	
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	1.049	48	-1.001	-95,5
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	2.808	972	-1.836	-65,4
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	5.063	8.201	3.138	62,0
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	69.263	77.410	8.147	11,8
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	29.453	3.493	-25.960	-88,1
U) Spese Titolo 2.00 - Spese in conto capitale	1.246.065	1.510.624	264.558	21,2
U1) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	2.370.003	2.969.907	599.903	25,3
V) Spese Titolo 3.01 per Acquisizioni di attività finanziarie	5.173	42.991	37.818	731,1
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	1.516	5.685	4.169	275,0
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	532	332	-200	-37,7
Z1) Risultato di competenza in c/capitale (Z1=P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-V+E+ E1)	608.725	763.001	154.275	25,3
Risorse accantonate in c/capitale stanziare nel bilancio dell'esercizio N	124	203	79	63,6
Risorse vincolate in c/capitale nel bilancio	456.255	592.059	135.804	29,8
Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale	152.346	170.738	18.392	12,1
Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	212	9.031	8.819	4.152,0
Z3) Equilibrio complessivo in capitale	152.133	161.707	9.573	6,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Passando all'osservazione complessiva degli equilibri di bilancio (cfr. tab. 3/EQ/PROV), nel biennio, si rileva una stabilità del risultato di competenza (W1), che risulta pari a 1,26 mld; ciò per l'effetto

combinato dei saldi rilevati per l'equilibrio di parte corrente (in diminuzione) e per quello di parte capitale (in crescita).

Anche l'equilibrio di bilancio W2 è positivo (422,6 mln), dopo aver sottratto le risorse accantonate stanziato nel bilancio dell'esercizio per 87,9 mln e le risorse vincolate per 749,8 mln.

Considerando, infine, le variazioni operate a rendiconto, si osserva che il comparto delle Province realizza un equilibrio complessivo di bilancio in attivo pari a 432,3 mln (+7,9% rispetto al 2021).

Tabella 3/EQ/PROV - Equilibrio di bilancio complessivo - Risultati aggregati - 2021-2022

Equilibrio di Bilancio complessivo	Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
	2021	2022		
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	1.049	48	-1.001	-95,5
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	2.808	972	-1.836	-65,4
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzioni di attività finanziarie	5.063	8.201	3.138	62,0
X1) Spese Titolo 3.02 per Concessione crediti di breve termine	1.000	0	-1.000	-100,0
X2) Spese Titolo 3.03 per Concessione crediti di medio-lungo termine	0	0	0	
Y) Spese Titolo 3.04 per Altre spese per incremento di attività finanziarie	5.839	9.599	3.760	64,4
W1) Risultato di competenza (W1 = O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y)	1.255.171	1.260.343	5.173	0,4
Risorse accantonate stanziato nel bilancio dell'esercizio N	130.182	87.941	-42.241	-32,4
Risorse vincolate nel bilancio	669.943	749.762	79.819	11,9
W2) Equilibrio di bilancio	455.046	422.641	-32.405	-7,1
Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	54.479	-9.646	-64.125	-117,7
W3) Equilibrio complessivo	400.568	432.288	31.720	7,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La tabella che segue (tab. n. 4/EQ/PROV) mette a confronto i risultati delle Province nel biennio secondo una distribuzione per Regione. Complessivamente, nessuna Provincia riporta un risultato finale W1 negativo nel 2022, mentre nel 2021 risultava in squilibrio una sola Provincia¹⁹⁶.

Dopo aver sottratto le risorse accantonate e vincolate stanziato in bilancio, gli enti non in equilibrio (non rispettosi del saldo W2) sono 2 nel 2021 e 7 nel 2022¹⁹⁷

Passando all'equilibrio complessivo W3, risultano con saldo negativo, nel 2022, n. 11 Province sulle n. 84 osservate, in aumento rispetto al 2021 quando erano solo 8¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Si tratta della Provincia di Ascoli Piceno.

¹⁹⁷ Si tratta delle Province di Ascoli Piceno e Cosenza nel 2021, mentre per il 2022 sono le Province di Alessandria, Arezzo, Catanzaro, Crotone, La Spezia, di Livorno e di Pesaro e Urbino.

¹⁹⁸ Nel 2021 erano le Province di Ascoli Piceno, Biella, Catanzaro, Cosenza, Frosinone, Perugia, Salerno e Terni, nel 2022 si tratta delle Province di Alessandria, Arezzo, Biella, Campobasso, Crotone, La Spezia, Livorno, Salerno, Sud Sardegna, Taranto e Terni.

Tabella 4/EQ/PROV - I risultati degli equilibri di bilancio 2021-2022 - Suddivisione per Regione

Regioni	N. enti	Risultato di competenza W1			Province con risultato di competenza W1 negativo		Equilibrio di bilancio W2			Province con equilibrio di bilancio W2 negativo		Equilibrio complessivo W3			Province con equilibrio complessivo W3 negativo	
		2021	2022	% scost.	2021	2022	2021	2022	% scost.	2021	2022	2021	2022	% scost.	2021	2022
Piemonte	7	50.722	45.257	-10,8	0	0	22.601	22.968	1,6	0	0	51.111	16.497	-67,7	1	0
Lombardia	11	214.025	34.504	-83,9	0	0	40.392	14.205	-64,8	0	0	49.116	11.805	-76,0	0	0
Liguria	3	54.839	24.760	-54,8	0	0	35.189	12.697	-63,9	0	2	5.648	28.497	404,6	0	1
Veneto	6	127.566	67.061	-47,4	0	0	85.713	21.148	-75,3	0	0	81.972	4.471	-94,5	0	1
Emilia-Romagna	8	92.943	103.873	11,8	0	0	28.237	31.849	12,8	0	0	32.148	31.388	-2,4	0	0
Toscana	8	108.114	24.513	-77,3	0	0	34.192	15.478	-54,7	0	0	33.139	19.329	-41,7	0	0
Umbria	2	45.736	22.347	-51,1	0	0	4.915	9.087	84,9	0	1	-1.199	10.218	-952,3	2	1
Marche	5	33.829	248.056	633,3	1	0	11.292	73.079	547,2	1	0	6.582	73.205	1012,2	1	0
Lazio	4	29.709	46.295	55,8	0	0	19.387	20.774	7,2	0	1	16.324	19.022	16,5	1	0
Abruzzo	4	50.193	17.058	-66,0	0	0	25.653	6.142	-76,1	0	0	22.670	162	-99,3	0	1
Molise	2	8.627	38.829	350,1	0	0	3.158	7.184	127,5	0	1	2.512	3.173	26,3	0	2
Campania	4	74.653	86.377	15,7	0	0	25.236	33.619	33,2	0	0	8.421	23.986	184,8	1	1
Puglia	5	88.934	103.761	16,7	0	0	40.003	12.931	-67,7	0	0	32.490	8.674	-73,3	0	1
Basilicata	2	38.170	165.446	333,4	0	0	24.639	50.864	106,4	0	0	23.502	58.609	149,4	0	0
Calabria	4	26.431	106.359	302,4	0	0	5.095	37.497	636,0	1	2	-8.354	37.481	-548,7	2	2
Sicilia	6	122.042	35.994	-70,5	0	0	41.422	2.163	-94,8	0	0	33.956	26.486	-22,0	0	1
Sardegna	3	88.637	89.854	1,4	0	0	7.922	50.957	543,2	0	0	10.532	59.284	462,9	0	0
Totale	84	1.255.171	1.260.343	0,4	1	0	455.046	422.641	-7,1	2	7	400.568	432.288	7,9	8	11

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La tabella n. 5/EQ/PROV riporta i risultati di competenza e di cassa del biennio 2021-2022, presenti nel quadro generale riassuntivo: ai fini della determinazione dell'avanzo/disavanzo di competenza sono esposte le entrate dell'esercizio, in termini di accertamenti per Titoli, alle quali vengono aggiunti l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e i fondi pluriennali vincolati di entrata; dal lato delle spese gli impegni per Titoli, comprensive dell'eventuale disavanzo e dei fondi pluriennali vincolati di spesa. Nel 2022, tra le risorse in entrata risultano in aumento l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (+26,1%) e il Fondo Pluriennale vincolato sia di parte corrente che di parte capitale (rispettivamente +5,5% e 19,1%); fra le entrate, si rileva una flessione delle entrate tributarie (-9,5%), dovuto principalmente al calo delle entrate proprie tributarie legate al mercato dei veicoli (IPT e RCauto), e un lieve aumento di quelle extratributarie (+7,2%). Tornano ad aumentare in modo significativo i trasferimenti correnti (+65,6%), con una variazione di circa un miliardo, grazie alla riforma del sistema di finanziamento delle Province e Città metropolitane¹⁹⁹ che prevede un nuovo contributo per il finanziamento delle funzioni fondamentali, proprio a decorrere dal 2022. La ripartizione del contributo è stata disciplinata con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il 26 aprile 2022, per il triennio 2022-2024, anche con riguardo ai fondi e al concorso alla finanza pubblica. Si evidenzia anche l'incremento delle entrate in conto capitale del 26,8%.

Simili variazioni sono riscontrate anche dal lato della cassa; complessivamente sia gli accertamenti che le riscossioni per entrate finali aumentano rispettivamente del 18,9% e del 20,3%.

Dal lato degli impieghi, la spesa corrente registra un aumento, sia per la competenza (23,9%) che per la cassa (21,8%), mentre il fondo pluriennale vincolato di parte corrente diminuisce del 13,7%.

Nell'esercizio 2022 per la spesa di investimento si rileva un aumento ancor più evidente rispetto al biennio precedente degli impegni in conto capitale del 21,2% e del Fondo pluriennale vincolato del 25,3%. Si registra anche dal lato della cassa una crescita dei pagamenti per le spese in conto capitale del 7,5%, come anche i pagamenti per le spese per incremento di attività finanziarie.

Per una valutazione complessiva, a fronte dell'aumento della consistenza di cassa ad inizio anno (+9%), a fine anno si registra un ulteriore incremento dell'11,8%, per effetto della crescita delle riscossioni totali (+15,9%) e dei pagamenti totali dell'esercizio (+19,1%).

Rispetto al 2021, l'avanzo di competenza nel 2022 cresce dello 0,4%, attestandosi a 1,26 mld, e l'intero comparto registra un Fondo cassa a fine esercizio di 5,53 mld.

¹⁹⁹ Previsto dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, cc. 783-785, della l. n. 178/2020), la quale ha introdotto disposizioni volte a garantire un assetto finanziario definitivo per il comparto.

Tabella 5/EQ/PROV - Quadro generale riassuntivo - Risultati aggregati - 2021-2022

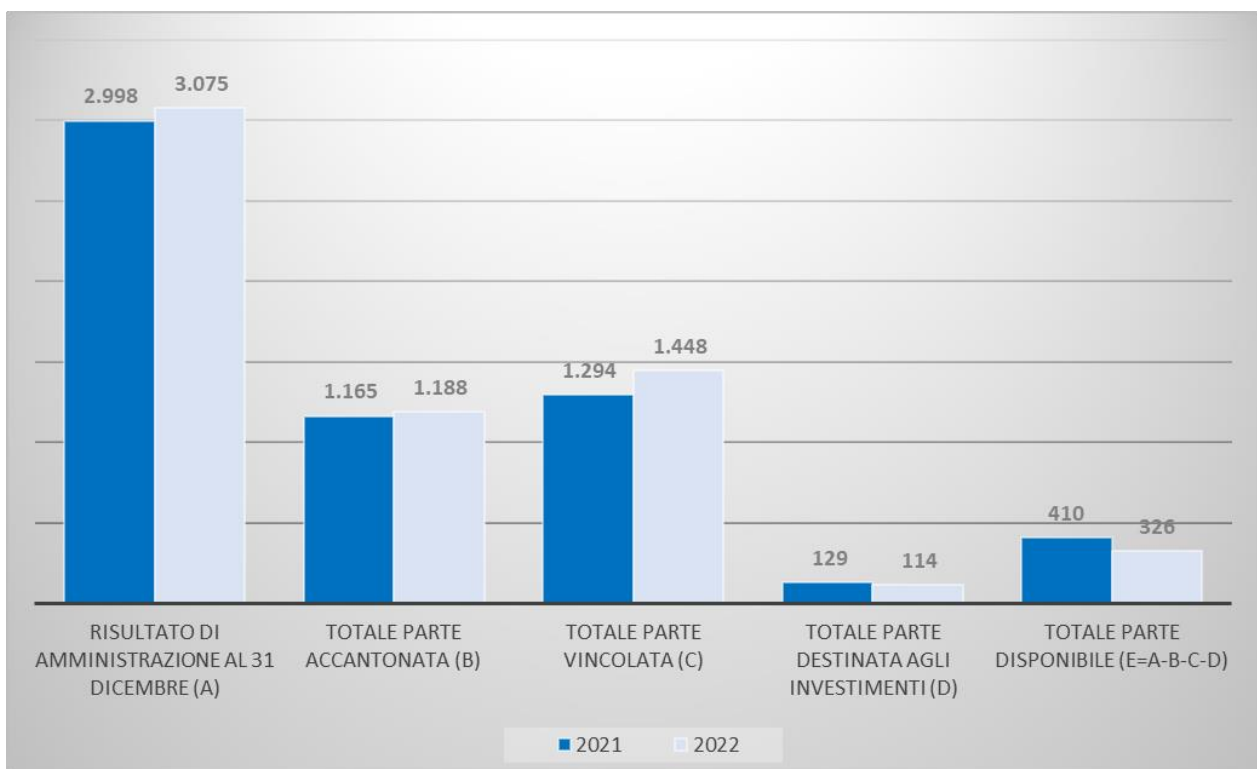
Entrate	Accertamenti		Incassi		Scost. % accert.	Scost. % incassi	Spese	Impegni		Pagamenti		Scost. % imp.	Scost. % pag.
	2021	2022	2021	2022	2022/2021	2022/2021		2021	2022	2021	2022	2022/2021	2022/2021
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio			4.541.387	4.948.024		9,0							
Utilizzo avanzo di amministrazione	896.945	1.130.913			26,1		Disavanzo di amministrazione	26.536	34.631			30,5	
di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità	11.323	1.614			-85,8								
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	214.901	226.662			5,5								
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	1.989.698	2.370.003			19,1		Titolo 1 - Spese correnti	3.731.395	4.623.776	3.789.798	4.614.272	23,9	21,8
di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	24.891	16.549			-33,5		Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	226.662	195.587			-13,7	
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	0	0			0		Titolo 2 - Spese in conto capitale	1.246.065	1.510.624	1.137.328	1.222.412	21,2	7,5
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	2.618.557	2.370.544	2.658.600	2.515.842	-9,5	-5,4	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	2.370.003	2.969.907			25,3	
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.361.804	2.254.807	1.282.365	2.100.796	65,6	63,8	di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	18.782	26.055			38,7	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	415.697	445.739	344.421	399.632	7,2	16,0	Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	12.012	52.590	12.036	52.341	337,8	334,9
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.614.427	2.046.653	1.256.564	1.628.905	26,8	29,6	Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	0,00	0,00				
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	12.702	43.222	14.491	41.734	240,3	188,0	Totale spese finali	7.586.137	9.352.484	4.939.161	5.889.025	23,3	19,2
Totale entrate finali	6.023.188	7.160.965	5.556.441	6.686.909	18,9	20,3	Titolo 4 - Rimborso di prestiti	289.910	279.703	289.128	275.164	-3,5	-4,8
Titolo 6 - Accensione di prestiti	48.232	38.672	51.906	27.136	-19,8	-47,7	Fondo anticipazioni di liquidità	15.212	54			-99,6	
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	204.259	145.412	204.259	145.412	-28,8	-28,8	Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	204.259	145.412	190.763	159.229	-28,8	-16,5
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	812.096	1.215.414	814.858	1.134.925	49,7	39,3	Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	812.096	1.215.414	801.776	1.085.711	49,7	35,4
Totale entrate dell'esercizio	7.087.776	8.560.462	6.627.465	7.994.382	20,8	20,6	Totale spese dell'esercizio	8.907.614	10.993.067	6.220.828	7.409.129	23,4	19,1
Totale complessivo entrate	10.189.320	12.288.041	11.168.852	12.942.406	20,6	15,9	Totale complessivo spese	8.934.150	11.027.698	6.220.828	7.409.129	23,4	19,1
disavanzo di competenza	102	0			-100,0		avanzo di competenza/fondo di cassa	1.255.273	1.260.343	4.948.024	5.533.277	0,4	11,8
Totale a pareggio	10.189.423	12.288.041	11.168.852	12.942.406	20,6	15,9	Totale a pareggio	10.189.423	12.288.041	11.168.852	12.942.406	20,6	15,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

9.2 Il risultato di amministrazione

Per l'insieme delle Province oggetto di indagine (v. tab. 1/RIS/PROV), si riscontra un aumento del risultato di amministrazione (lettera A) dell'2,6% (circa 77 mln in più rispetto allo scorso anno). L'incremento è da attribuire principalmente all'aumento del Fondo cassa finale (+11,8%), per effetto dell'aumento delle riscossioni totali per il 20,6% che ha compensato l'incremento dei pagamenti del 19,1%. I residui attivi aumentano del 7,4%, come anche i residui passivi (+7%), ottenendo quindi un saldo positivo per circa 707 mln; si incrementa anche il Fondo pluriennale vincolato in conto capitale (+25,3%), mentre quello di parte corrente si riduce del 13,7%.

Grafico 1/RIS/PROV - Risultato di amministrazione - dati aggregati 2021-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in milioni di euro

Tabella 1/RIS/PROV - Risultati aggregati del risultato di amministrazione (lett. A) - 2021-2022

Comuni	2021			2022			Scost. %
	Residui	Competenza	Totale	Residui	Competenza	Totale	
Fondo cassa al 1° gennaio			4.541.387			4.948.024	9,0
Riscossioni	947.809	5.679.656	6.627.465	1.036.107	6.958.275	7.994.382	20,6
Pagamenti	1.874.954	4.345.874	6.220.828	1.848.039	5.561.090	7.409.129	19,1
Saldo di cassa al 31 dicembre			4.948.024			5.533.277	11,8
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0			0	
Fondo di cassa al 31 dicembre			4.948.024			5.533.277	11,8
Residui attivi	2.630.224	1.408.120	4.038.344	2.733.699	1.602.187	4.335.886	7,4
<i>- di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>			0			0	
Residui passivi	1.441.639	1.949.863	3.391.501	1.362.092	2.266.428	3.628.521	7,0
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti			226.662			195.587	-13,7
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			2.370.003			2.969.907	25,3
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie			0			0	
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)			2.998.201			3.075.148	2,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Il risultato di amministrazione 2022, pari a 3,075 mld, è stato destinato alla parte accantonata per 1,19 mld, in costante aumento già negli esercizi precedenti. Rispetto al 2021 gli accantonamenti crescono del 2%; circa 561,6 mln (ovvero il 37,7% del totale) sono stati destinati al Fondo crediti e 127 mln al Fondo anticipazioni di liquidità (ovvero il 10,7% del totale).

La consistenza del FCDE finale è sostanzialmente stabile rispetto allo scorso esercizio (+1,6%), mentre il Fondo anticipazioni di liquidità si incrementa del 13,2%.

La quota vincolata del risultato di amministrazione, come per il precedente biennio, cresce del 11,9%, come riflesso dell'aumento degli incassi di risorse principalmente vincolate non del tutto utilizzate; mentre si riduce quella destinata agli investimenti del 11,9%.

L'effetto combinato degli accantonamenti, dei vincoli e della parte destinata agli investimenti determina una parte disponibile positiva di 325,9 mln con una diminuzione di risorse finanziarie a fine esercizio del 20,6% rispetto al precedente.

**Tabella 2/RIS/PROV - Composizione del risultato di amministrazione -
Risultati aggregati 2021-2022**

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre:	2021	2022	Scostamento %
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)	2.998.201	3.075.148	2,6
Parte accantonata			
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	552.950	561.643	1,6
Fondo anticipazioni liquidità	112.201	126.958	13,2
Fondo perdite società partecipate	24.302	30.048	23,6
Fondo contenzioso	229.332	225.224	-1,8
Altri accantonamenti	246.050	243.992	-0,8
Totale parte accantonata (B)	1.164.835	1.187.865	2,0
Parte vincolata			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	225.409	240.648	6,8
Vincoli derivanti da trasferimenti	864.414	1.011.202	17,0
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	100.088	85.359	-14,7
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	86.513	98.198	13,5
Altri vincoli	17.482	12.271	-29,8
Totale parte vincolata (C)	1.293.906	1.447.679	11,9
Parte destinata agli investimenti			
Totale parte destinata agli investimenti (D)	129.124	113.729	-11,9
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	410.336	325.875	-20,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

L'analisi dei dati aggregati del risultato di amministrazione (lettera A), a lordo dei vincoli e degli accantonamenti, restituisce saldi positivi per tutte le Regioni. (vedi tab. 3/RIS/PROV).

L'esame della parte disponibile (al netto dei suddetti accantonamenti e vincoli) evidenzia, invece, valori in disavanzo per alcune Regioni: è il caso delle Province della Regione Piemonte, Marche e Calabria nel biennio di riferimento, mentre per le Province della Regione Basilicata si passa da una situazione di avanzo nel 2021 a un saldo negativo in termini aggregati nel 2022. (vedi tab. 4/RIS/PROV).

Tabella 3/RIS/PROV - Risultati aggregati del Risultato di amministrazione (lett. A) - 2021-2022 - per Regione

Regione	Fondo di cassa al 31 dicembre			Residui attivi			Residui passivi			Fondo pluriennale vincolato per spese correnti			Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			Risultato di amministrazione al 31 dicembre		
	2021	2022	sc. %	2021	2022	sc. %	2021	2022	sc. %	2021	2022	sc. %	2021	2022	sc. %	2021	2022	sc. %
Piemonte	174.862	177.892	1,7	233.775	285.014	21,9	180.346	168.455	-6,6	10.297	11.041	7,2	120.883	180.597	49,4	97.112	102.814	5,9
Lombardia	935.290	1.012.382	8,2	630.834	760.354	20,5	499.444	514.017	2,9	47.543	54.391	14,4	443.269	599.330	35,2	575.868	604.997	5,1
Liguria	106.099	130.936	23,4	113.202	113.068	-0,1	106.507	108.496	1,9	2.893	2.986	3,2	16.076	36.603	127,7	93.825	95.919	2,2
Veneto	679.060	731.227	7,7	162.853	204.065	25,3	241.422	278.690	15,4	17.002	17.904	5,3	285.339	366.963	28,6	298.151	271.735	-8,9
Emilia-Romagna	412.472	435.316	5,5	134.121	150.872	12,5	241.468	242.939	0,6	9.755	9.868	1,2	108.562	164.437	51,5	186.808	168.945	-9,6
Toscana	463.273	519.896	12,2	257.075	291.963	13,6	291.714	325.367	11,5	14.622	11.644	-20,4	141.868	195.617	37,9	272.144	279.232	2,6
Umbria	110.484	125.486	13,6	170.071	200.648	18,0	98.280	100.542	2,3	3.269	3.245	-0,7	46.749	99.174	112,1	132.257	123.173	-6,9
Marche	140.676	165.647	17,8	115.902	110.554	-4,6	120.144	130.507	8,6	5.649	4.896	-13,3	66.855	72.031	7,7	63.930	68.766	7,6
Lazio	142.495	161.578	13,4	264.216	232.648	-11,9	250.409	223.242	-10,8	19.225	9.720	-49,4	49.957	80.964	62,1	87.120	80.300	-7,8
Abruzzo	279.922	314.799	12,5	164.006	186.932	14,0	128.167	170.932	33,4	7.408	8.277	11,7	106.074	134.480	26,8	202.279	188.043	-7,0
Molise	79.777	93.191	16,8	27.364	32.972	20,5	56.713	65.872	16,1	3.855	2.255	-41,5	16.594	14.758	-11,1	29.979	43.279	44,4
Campania	296.534	357.927	20,7	590.989	623.332	5,5	339.793	366.500	7,9	11.035	8.705	-21,1	329.861	401.079	21,6	206.834	204.975	-0,9
Puglia	383.226	416.817	8,8	362.209	325.082	-10,3	254.200	211.490	-16,8	49.927	26.291	-47,3	144.810	208.608	44,1	296.498	295.510	-0,3
Basilicata	26.725	48.371	81,0	137.624	117.169	-14,9	68.131	70.722	3,8	2.003	1.983	-1,0	61.685	61.664	0,0	32.530	31.171	-4,2
Calabria	27.462	45.502	65,7	478.733	483.113	0,9	206.377	337.814	63,7	2.771	1.740	-37,2	254.527	141.058	-44,6	42.520	48.003	12,9
Sicilia	339.596	379.604	11,8	108.670	137.090	26,2	152.795	117.858	-22,9	9.524	12.778	34,2	96.556	137.616	42,5	189.392	248.442	31,2
Sardegna	350.071	416.707	19,0	86.699	81.010	-6,6	155.593	195.078	25,4	9.884	7.865	-20,4	80.338	74.929	-6,7	190.956	219.844	15,1
Totale	4.948.024	5.533.277	11,8	4.038.344	4.335.886	7,4	3.391.501	3.628.521	7,0	226.662	195.587	-13,7	2.370.003	2.969.907	25,3	2.998.201	3.075.148	2,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Tabella 4/RIS/PROV - Composizione del risultato di amministrazione - 2021-2022 - Suddivisione per Regione

Regione	Risultato di amministrazione al 31 dicembre			Totale parte accantonata			Totale parte vincolata			Totale parte destinata agli investimenti			Totale parte disponibile		Ente con lettera E) negativa	
	2021	2022	scost. %	2021	2022	scost. %	2021	2022	scost. %	2021	2022	scost. %	2021	2022	2021	2022
Piemonte	97.112	102.814	5,9	48.724	58.888	20,9	51.949	45.977	-11,5	5.133	3.136	-38,9	-8.694	-5.187	2	1
Lombardia	575.868	604.997	5,1	234.132	251.385	7,4	242.595	264.903	9,2	18.117	14.328	-20,9	81.024	74.380	0	0
Liguria	93.825	95.919	2,2	51.457	52.673	2,4	41.162	36.154	-12,2	965	940	-2,6	240	6.153	1	1
Veneto	298.151	271.735	-8,9	61.614	53.351	-13,4	51.327	66.654	29,9	45.068	32.299	-28,3	140.141	119.430	0	0
Emilia-Romagna	186.808	168.945	-9,6	22.730	24.179	6,4	96.294	88.440	-8,2	8.598	5.375	-37,5	59.185	50.950	0	0
Toscana	272.144	279.232	2,6	97.152	103.969	7,0	134.638	150.750	12,0	7.403	5.217	-29,5	32.951	19.295	1	0
Umbria	132.257	123.173	-6,9	77.262	59.676	-22,8	50.235	43.133	-14,1	77	137	78,2	4.683	20.227	0	0
Marche	63.930	68.766	7,6	42.703	37.592	-12,0	28.677	37.655	31,3	661	701	6,1	-8.111	-7.182	1	1
Lazio	87.120	80.300	-7,8	36.216	30.031	-17,1	37.655	37.883	0,6	5.717	8.752	53,1	7.532	3.633	0	0
Abruzzo	202.279	188.043	-7,0	67.615	64.154	-5,1	69.264	67.590	-2,4	2.003	3.607	80,1	63.396	52.691	0	0
Molise	29.979	43.279	44,4	12.440	18.514	48,8	13.750	21.231	54,4	40	108	169,1	3.748	3.427	0	0
Campania	206.834	204.975	-0,9	88.760	86.756	-2,3	95.344	101.378	6,3	1.652	7.322	343,3	21.077	9.520	1	1
Puglia	296.498	295.510	-0,3	103.832	109.797	5,7	128.937	126.755	-1,7	13.618	17.658	29,7	50.111	41.301	1	1
Basilicata	32.530	31.171	-4,2	10.641	12.916	21,4	18.937	26.333	39,1	65	65	0,0	2.887	-8.143	0	1
Calabria	42.520	48.003	12,9	101.571	107.286	5,6	21.876	36.517	66,9	421	945	124,2	-81.349	-96.745	4	4
Sicilia	189.392	248.442	31,2	71.254	78.999	10,9	89.656	141.840	58,2	11.880	8.375	-29,5	16.602	19.228	1	1
Sardegna	190.956	219.844	15,1	36.731	37.698	2,6	121.609	154.485	27,0	7.706	4.765	-38,2	24.910	22.896	0	0
Totale	2.998.201	3.075.148	2,6	1.164.835	1.187.865	2,0	1.293.906	1.447.679	11,9	129.124	113.729	-11,9	410.336	325.875	12	11

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

10 IL PATRIMONIO DELLE PROVINCE

10.1 Premessa

Nel composito assetto territoriale amministrativo del Paese le Province, quali enti di area vasta, assumono sovente moduli organizzativi differenziati nelle Regioni a Statuto Speciale rispetto a quelle delle Regioni a Statuto Ordinario. A fondamento di tale differenziazione le specifiche forme e condizioni di autonomia attribuite alle Regioni a Statuto speciale, che consentono loro di istituire o modificare l'assetto amministrativo del proprio territorio. Dalla presente indagine, pertanto, è escluso il territorio del Friuli-Venezia Giulia, dove gli "Enti di Decentramento Regionale" (EDR) hanno sostituito le quattro Province (Trieste, Udine, Gorizia, Pordenone) e l'area provinciale di Aosta, che coincide con quella regionale.

Non rientra nella presente analisi il territorio della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, che si caratterizza per la duplice autonomia intestata alla Regione e alle due Province autonome di Trento e Bolzano²⁰⁰, enti che esercitano la propria potestà legislativa e amministrativa nelle materie loro attribuite come competenze primarie, secondarie oppure integrative, assumendo valenza assimilabile a quella delle Regioni.

L'osservazione è condotta, analogamente al lavoro svolto per i Comuni²⁰¹ su oltre il 97% del *Totale Italia*²⁰² (n. 86 enti) esistenti nel biennio preso in considerazione²⁰³.

10.2 Le immobilizzazioni

L'analisi delle voci patrimoniali attive delle Province, come svolto per il comparto dei Comuni, interessa, in particolare, la consistenza e la distribuzione delle immobilizzazioni materiali, immateriali e finanziarie rapportate al totale delle attività rilevate dai dati di rendiconto, inviati alla Bdap, per il 2021-2022. Come anticipato in premessa, l'insieme osservato è in realtà rappresentativo dell'intero comparto provinciale, sebbene non siano presenti 2 amministrazioni, che in termini di popolazione incidono meno dell'1% su quella complessiva. I risultati della presente indagine sono illustrati sinteticamente nelle tabelle 1/IMM/PROV e 2/IMM/PROV, che mostrano, rispettivamente, le consistenze complessive e le incidenze sul totale delle immobilizzazioni e dell'attivo, nonché le

²⁰⁰ Per l'analisi sul patrimonio della Regione e delle Province autonome si rinvia al cap. 9 della Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome approvata con deliberazione n. 14/SEZAUT/2024/FRG.

²⁰¹ Cfr. capitolo 6.

²⁰² Nel totale Italia sono comprese n. 80 Province e n. 6 Liberi consorzi comunali afferenti alla Regione Sicilia.

²⁰³ Non hanno inviato il rendiconto del 2022 (al momento dell'estrazione da Bdap, 3 luglio 2024) le Province di: Siena e Nuoro. Il numero complessivo degli enti utilizzato per la sezione patrimoniale attiva e quella passiva (finanziaria) è di n. 84.

variazioni più significative nel biennio. La composizione delle singole classi di immobilizzazioni, per area geografica e su base nazionale, è esaminata nella tabella 3/IMM/PROV ed è correlata, sia al totale delle immobilizzazioni, che all'attivo patrimoniale complessivo. Nella tabella 4/IMM/PROV, invece, sono riportati, per area geografica e per regione di appartenenza, i singoli valori e le variazioni percentuali nel biennio. L'esito delle analisi sui dati così riclassificati riporta dinamiche coerenti con quelle rilevate per i Comuni. Ci si riferisce, in particolare, all'incidenza delle immobilizzazioni sul totale delle voci dell'attivo a livello nazionale, che tocca il 68,7% nel 2022, a fronte di una maggiore dotazione di cespiti attivi, e la prevalenza delle immobilizzazioni materiali rispetto al dato complessivo delle immobilizzazioni totali iscritte a bilancio che si attesta al 93% a fine 2022, registrando un valore pressoché invariato tra un anno e l'altro, tanto da registrare uno scarto minimale nel biennio osservato (2021-2022). Si evidenzia una variazione in aumento in termini complessivi della patrimonializzazione delle Province esaminate (4,3%) con andamenti diversificati su scala locale.

Al riguardo, si evidenzia che il considerevole impegno delle amministrazioni provinciali nell'attuazione degli interventi PNRR e PNC legati all'edilizia scolastica e al miglioramento dell'accessibilità delle aree interne (attraverso la messa in sicurezza e la manutenzione straordinaria della rete viaria, di ponti e viadotti), ha sostenuto la variazione incrementativa delle immobilizzazioni materiali rilevata nell'ultimo quadriennio; ciò anche in relazione alla progressiva assegnazione di importanti finanziamenti.

Analogamente l'incremento dell'incidenza delle immobilizzazioni immateriali può collegarsi al processo di trasformazione digitale in atto nelle Province, in attuazione degli obiettivi della Missione 1 del PNRR. Alla luce di tale processo, molte Province hanno promosso progetti di trasformazione digitale nelle proprie strutture e centri di servizio per l'innovazione a supporto dei Comuni del territorio, realizzando piani di investimento tesi alla realizzazione di una struttura digitale territoriale.

Tabella 1/IMM/PROV - Incidenza patrimoniale Province

Attivo patrimoniale delle n. 77 Province	2020	2021	Variazioni %
Immobilizzazioni materiali	23.721.947	24.292.386	2,4
Totale immobilizzazioni	25.449.082	26.109.983	2,6
Totale attivo	33.905.373	35.357.065	4,3
Incidenza % Immobilizzazioni materiali/Attivo	70,0	68,7	-1,8
Incidenza % Immobilizzazioni materiali/Totale immobilizzazioni	93,2	93,0	-0,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

I dati rappresentati nella tabella 2/IMM/PROV confermano tale tendenza in alcune regioni quali la Sardegna (+22%), l'Emilia-Romagna (+33,9%) e, soprattutto, la Calabria (45,4%). Le province calabresi

in particolare invertono il *trend*, in diminuzione nel biennio 2020-2021²⁰⁴, quando avevano registrato una diminuzione del -68,8%.

Tabella 2/IMM/PROV - Variazioni patrimoniali significative - rendiconti 2021-2022

Area regionale delle Province osservate	Dati dell'attivo patrimoniale	Variazione 2021-2022	Variazione %
Lombardia	Immobilizzazioni immateriali	-2.065	-39,2
Liguria	Immobilizzazioni finanziarie	-611	-18,6
Emilia-Romagna	Immobilizzazioni immateriali	5.967	33,9
Abruzzo	Immobilizzazioni immateriali	-1.948	-17,6
Campania	Immobilizzazioni immateriali	60	17,7
Calabria	Immobilizzazioni immateriali	2.318	45,4
Sardegna	Immobilizzazioni immateriali	3.097	22,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Le variazioni in diminuzione degli attivi hanno interessato prevalentemente le Province della Lombardia (-39,2%), in continuità con il biennio precedente, le Province della Liguria (-18,6%) e le Province dell'Abruzzo (-17,6%), che nel 2021 avevano registrato un considerevole aumento dei loro patrimoni in immobilizzazioni immateriali, rispetto al 2020. Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla lettura delle tabelle seguenti (tab. 3/IMM/PROV e tab. 4/IMM/PROV).

²⁰⁴ Cfr. Par. 16.1 "Andamento e variazioni dell'attivo e delle immobilizzazioni negli esercizi 2020-2021" (deliberazione n. 12/SEZAUT/2023/FRG).

Tabella 3/IMM/PROV - Province esaminate. Composizione percentuale delle immobilizzazioni per tipologia e incidenza sul totale attivo (consistenze finali) - anni 2021-2022

Province esaminate 21	2021			2022		
	Nord-Ovest	Composizione %	Immobilizzazioni/ attivo %	Nord-Ovest	Composizione %	Immobilizzazioni/ attivo %
Immobilizzazioni finanziarie	422.999	6,7%	5,1%	467.616	7,3%	5,4%
Immobilizzazioni immateriali	96.793	1,5%	1,2%	101.990	1,6%	1,2%
Immobilizzazioni materiali	5.759.529	91,7%	69,9%	5.857.099	91,1%	67,8%
Totale immobilizzazioni	6.279.322	100,0%	76,2%	6.426.705	100,0%	74,4%
TOTALE ATTIVO	8.242.363		100,0%	8.642.551		100,0%
Province esaminate 14	Nord-Est	Composizione %	Immobilizzazioni/ attivo %	Nord-Est	Composizione %	Immobilizzazioni/ attivo %
Immobilizzazioni Finanziarie	438.324	9,1%	7,1%	464.583	9,5%	7,3%
Immobilizzazioni immateriali	201.078	4,2%	3,3%	205.075	4,2%	3,2%
Immobilizzazioni materiali	4.161.244	86,7%	67,4%	4.215.789	86,3%	66,0%
Totale immobilizzazioni	4.800.646	100,0%	77,8%	4.885.446	100,0%	76,4%
TOTALE ATTIVO	6.174.288		100,0%	6.390.388		100,0%
Province esaminate 19	Centro	Composizione %	Immobilizzazioni/ attivo %	Centro	Composizione %	Immobilizzazioni/ attivo %
Immobilizzazioni Finanziarie	86.932	2,1%	1,5%	88.181	2,1%	1,5%
Immobilizzazioni immateriali	283.790	6,8%	5,0%	286.465	6,8%	4,9%
Immobilizzazioni materiali	3.773.290	91,1%	66,8%	3.831.337	91,1%	65,2%
Totale immobilizzazioni	4.144.011	100,0%	73,3%	4.205.983	100,0%	71,6%
TOTALE ATTIVO	5.650.950		100,0%	5.878.079		100,0%
Province esaminate 21	Sud	Composizione %	Immobilizzazioni/ attivo %	Sud	Composizione %	Immobilizzazioni/ attivo %
Immobilizzazioni Finanziarie	74.753	1,0%	0,7%	69.170	0,9%	0,6%
Immobilizzazioni immateriali	107.310	1,4%	1,0%	115.896	1,4%	1,1%
Immobilizzazioni materiali	7.591.616	97,7%	72,2%	7.901.139	97,7%	72,2%
Totale immobilizzazioni	7.773.680	100,0%	73,9%	8.086.205	100,0%	73,9%
TOTALE ATTIVO	10.517.394		100,0%	10.943.108		100,0%
Province esaminate 9	Isole	Composizione %	Immobilizzazioni/ attivo %	Isole	Composizione %	Immobilizzazioni/ attivo %
Immobilizzazioni Finanziarie	4.562	0,2%	0,1%	4.505	0,2%	0,1%
Immobilizzazioni immateriali	10.594	0,4%	0,3%	14.117	0,6%	0,4%
Immobilizzazioni materiali	2.436.267	99,4%	73,4%	2.487.022	99,3%	71,0%
Totale immobilizzazioni	2.451.423	100,0%	73,8%	2.505.644	100,0%	71,5%
TOTALE ATTIVO	3.320.378		100,0%	3.502.940		100,0%
Province esaminate 84	Totale	Composizione %	Immobilizzazioni/ attivo %	Totale	Composizione %	Immobilizzazioni/ attivo %
Immobilizzazioni Finanziarie	1.027.569	4,0%	3,0%	1.094.054	4,2%	3,1%
Immobilizzazioni immateriali	699.566	2,7%	2,1%	723.543	2,8%	2,0%
Immobilizzazioni materiali	23.721.947	93,2%	70,0%	24.292.386	93,0%	68,7%
Totale immobilizzazioni	25.449.082	100,0%	75,1%	26.109.983	100,0%	73,8%
TOTALE ATTIVO	33.905.373		100,0%	35.357.065		100,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Tabella 4/IMM/PROV - Immobilizzazioni delle Province osservate - Consistenza e variazione percentuale sul biennio 2021-2022

Zona	Regione	Immobilizzazioni	2021	2022	2021/2022 %
Nord-Ovest	Piemonte n. Province 7	Immobilizzazioni finanziarie	51.444	52.730	2,50
		Immobilizzazioni immateriali	43.413	46.114	6,22
		Immobilizzazioni materiali	1.220.727	1.270.499	4,08
		Totale immobilizzazioni	1.315.584	1.369.343	4,09
	Lombardia n. Province 11	Immobilizzazioni finanziarie	364.128	409.776	12,54
		Immobilizzazioni immateriali	36.205	41.798	15,45
		Immobilizzazioni materiali	3.983.024	4.032.884	1,25
		Totale immobilizzazioni	4.383.357	4.484.457	2,31
	Liguria n. Province 3	Immobilizzazioni finanziarie	7.428	5.110	-31,21
		Immobilizzazioni immateriali	17.175	14.078	-18,03
		Immobilizzazioni materiali	555.777	553.717	-0,37
		Totale immobilizzazioni	580.380	572.905	-1,29
	Totale Nord-Ovest	n. Province 21	6.279.321	6.426.705	2,35
Nord-Est	Veneto n. Province 6	Immobilizzazioni finanziarie	252.574	269.526	6,71
		Immobilizzazioni immateriali	46.094	48.590	5,42
		Immobilizzazioni materiali	2.069.044	2.076.348	0,35
		Totale immobilizzazioni	2.367.712	2.394.463	1,13
	Emilia-Romagna n. Province 8	Immobilizzazioni finanziarie	185.750	195.057	5,01
		Immobilizzazioni immateriali	154.984	156.485	0,97
		Immobilizzazioni materiali	2.092.200	2.139.441	2,26
		Totale immobilizzazioni	2.432.934	2.490.983	2,39
	Totale Nord-Est	n. Province 14	4.800.646	4.885.446	1,77
	Centro	Toscana n. Province 8	Immobilizzazioni finanziarie	31.748	31.452
Immobilizzazioni immateriali			222.986	219.354	-1,63
Immobilizzazioni materiali			1.359.051	1.359.184	0,01
Totale immobilizzazioni			1.613.785	1.609.990	-0,24
Umbria n. Province 2		Immobilizzazioni finanziarie	9.131	9.553	4,62
		Immobilizzazioni immateriali	43.401	49.309	13,61
		Immobilizzazioni materiali	603.594	619.150	2,58
		Totale immobilizzazioni	656.126	678.013	3,34
Marche n. Province 5		Immobilizzazioni finanziarie	36.958	36.132	-2,23
		Immobilizzazioni immateriali	17.004	17.462	2,69
		Immobilizzazioni materiali	841.471	861.088	2,33
		Totale immobilizzazioni	895.432	914.682	2,15
Lazio n. Province 4		Immobilizzazioni finanziarie	9.096	11.044	21,42
		Immobilizzazioni immateriali	399	339	-15,04
		Immobilizzazioni materiali	969.174	991.915	2,35
		Totale immobilizzazioni	978.669	1.003.298	2,52
Totale Centro	n. Province 19	4.144.012	4.205.983	1,50	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

➔ segue

Tabella 4/IMM/PROV - Immobilizzazioni delle Province osservate - Consistenza e variazione percentuale sul biennio 2021-2022 (segue)

Zona	Regione	Immobilizzazioni	2020	2021	2020/2021 %
Sud	Abruzzo n. Province 4	Immobilizzazioni finanziarie	3.436	3.402	-1,0
		Immobilizzazioni immateriali	1.371	3.204	133,7
		Immobilizzazioni materiali	1.093.337	1.137.666	4,1
		Totale immobilizzazioni	1.098.143	1.144.272	4,2
	Molise n. Province 2	Immobilizzazioni finanziarie	483	490	1,5
		Immobilizzazioni immateriali	1.993	1.970	-1,1
		Immobilizzazioni materiali	615.547	623.878	1,4
		Totale immobilizzazioni	618.023	626.338	1,3
	Campania n. Province 4	Immobilizzazioni finanziarie	21.153	21.553	1,9
		Immobilizzazioni immateriali	3.315	5.320	60,5
		Immobilizzazioni materiali	1.495.963	1.549.011	3,5
		Totale immobilizzazioni	1.520.431	1.575.884	3,6
	Puglia n. Province 5	Immobilizzazioni finanziarie	21.536	21.368	-0,8
		Immobilizzazioni immateriali	35.380	33.659	-4,9
		Immobilizzazioni materiali	1.530.345	1.554.594	1,6
		Totale immobilizzazioni	1.587.262	1.609.621	1,4
	Basilicata n. Province 2	Immobilizzazioni finanziarie	2.518	2.530	0,5
		Immobilizzazioni immateriali	141	173	22,9
		Immobilizzazioni materiali	878.901	893.913	1,7
		Totale immobilizzazioni	881.560	896.616	1,7
	Calabria n. Province 4	Immobilizzazioni finanziarie	23.007	23.007	0,0
Immobilizzazioni immateriali		7.522	2.365	-68,6	
Immobilizzazioni materiali		1.429.128	1.404.833	-1,7	
Totale immobilizzazioni		1.459.656	1.430.204	-2,0	
Totale Sud	n. Province 21	7.165.074	7.282.935	1,6	
Isole	Sicilia n. Province 6	Immobilizzazioni finanziarie	2.440	2.398	-1,7
		Immobilizzazioni immateriali	3.843	3.495	-9,1
		Immobilizzazioni materiali	1.654.072	1.643.117	-0,7
		Totale immobilizzazioni	1.660.356	1.649.010	-0,7
	Sardegna n. Province 3	Immobilizzazioni finanziarie	1.040	991	-4,7
		Immobilizzazioni immateriali	2.930	6.614	125,7
		Immobilizzazioni materiali	329.898	325.395	-1,4
		Totale immobilizzazioni	333.869	333.000	-0,3
	Totale Isole	n. Province 9	1.994.224	1.982.010	-0,6
	Totale	n. Province 84	23.159.148	23.528.562	1,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

10.3 L'indebitamento

Nel biennio 2021-2022, anche le Province, come i Comuni²⁰⁵ sono state destinatarie di misure tese ad ampliare gli spazi finanziari e a sostenere gli investimenti pubblici al fine di preservare il tessuto economico e sociale del Paese provato dalle conseguenze della Pandemia e dalla crisi energetica²⁰⁶ amplificata dal conflitto bellico Russo-Ucraino. Si tratta di misure che, come è noto, hanno fortemente accelerato il percorso avviato dalla legge di bilancio 2019 (l. n. 145/2018)²⁰⁷ e che si calano in un contesto

²⁰⁵ Cfr. capitolo 3 "La spesa dei Comuni", par. 3.5, 3.6 e capitolo 6 "Il patrimonio dei Comuni", par.6.1 e 6.4 della presente relazione.

²⁰⁶ Cfr. par. 3.2.1 "Gli interventi per contrastare l'aumento dei costi delle utenze di energia e gas".

²⁰⁷ Cfr. deliberazione n. 12/SEZAUT/2023/FRG.

caratterizzato dalla sospensione²⁰⁸ delle regole del Patto di stabilità, dall'adozione dei c.d. *Temporary Framework*²⁰⁹, nonché dall'avvio dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del connesso Piano complementare. In tal modo è stato consentito allo Stato di poter ricorrere alla leva dell'indebitamento, con conseguente accrescimento del debito nazionale per supportare sia il settore privato, sia quello pubblico e in particolare il comparto delle autonomie locali, al fine di compensare le perdite di gettito di entrata derivate dalle misure di contenimento della pandemia e di sostegno alle famiglie e imprese²¹⁰.

Con riferimento alle 84 Province di cui sono stati già osservati i dati patrimoniali, si evidenzia un definitivo rallentamento del percorso di riduzione del debito, a cui si è assistito nelle precedenti annualità, il cui valore si stabilizza ora su un ammontare complessivo di circa 8,2 miliardi di euro (nel 2021 superava 8,21 mld) registrando una variazione in diminuzione di appena 0,40%. Il dato sembra ulteriormente consolidarsi, visto l'incremento nel biennio 2021-2022, della numerosità degli enti oggetto d'indagine che passa da n. 77 a n. 84 Province. Nonostante la congiuntura economica scarsamente favorevole per il Paese, pertanto, le amministrazioni provinciali, continuano a ridurre, sia pure lievemente, il proprio indebitamento, con effetti positivi in termini di tenuta degli equilibri e capacità di spesa. È possibile, pertanto, ipotizzare che gli enti locali ancora si giovino degli effetti positivi, in termini di riduzioni dello *stock* di debito, derivanti dalle numerose iniziative introdotte, negli ultimi anni, dal legislatore nazionale per rendere meno gravoso l'indebitamento del comparto locale²¹¹ e consentire agli enti di poter accedere a contributi dedicati alla realizzazione di investimenti in settori ritenuti critici.

Tra le amministrazioni provinciali che presentano un miglioramento dell'incidenza debitoria vi sono quelle localizzate nell'area regionale della Sicilia, con una riduzione che, nel biennio, si attesta intorno a 30 mln. di euro, pari a circa il -11,1% e dell'Emilia-Romagna, con un decremento di circa 37 mln., pari al -5,9%; esse rappresentano circa il 29,68% dell'importo totale delle variazioni migliorative del debito

²⁰⁸ In applicazione della clausola di salvaguardia, introdotta nel 2011 nell'ambito della riforma del patto di stabilità e crescita (il cosiddetto "six-pack"), che ha tratto insegnamento dalla crisi economica e finanziaria del 2008. In particolare, prevedendo la necessità di «*disposizioni specifiche, nell'ambito delle norme di bilancio dell'UE, volte a consentire uno scostamento temporaneo coordinato e ordinato dai normali requisiti per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso*». Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, 20 marzo 2020.

²⁰⁹ Per sostenere il tessuto imprenditoriale duramente colpito dalle conseguenze derivanti dall'epidemia da COVID-19 e, successivamente, dalla crisi energetica acuitasi con il conflitto russo ucraino, la Commissione europea ha adottato dei quadri di riferimento temporanei, cd. *Temporary Framework*, volti ad individuare specifiche condizioni e tipologie di aiuti ammissibili previa notifica finalizzati a supportare settori particolarmente pregiudicati (ad es., le imprese energivore, durante la crisi russo ucraina) o di particolare rilevanza pubblica (ad esempio, durante la pandemia, gli aiuti per la ricerca in materia di antivirali o, durante l'attuale contesto di crisi energetica, gli aiuti allo sviluppo delle fonti rinnovabili e alternative). Parallelamente, in sede europea, è proseguita la riforma della disciplina non emergenziale sugli aiuti di Stato.

²¹⁰ Nel corso degli ultimi anni, per assicurare le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane, si è proceduto mediante l'assegnazione di specifici contributi destinati, sostanzialmente, ad assorbire il concorso alla finanza pubblica nonché a sostenere gli investimenti.

²¹¹ La legge n. 178 del 2020 (Legge di bilancio per l'anno 2021), al comma 789, ha previsto una modifica dell'articolo 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003 con cui è stato specificato che non costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119 della Costituzione, le operazioni di revisione, ristrutturazione o rinegoziazione dei contratti di approvvigionamento finanziario che determinano una riduzione del valore finanziario delle passività totali.

complessivo registrato a fine 2022. L'ulteriore 70,32%, presenta una frammentazione tra 9 aree regionali, le percentuali di maggior interesse sono quelle della Puglia (-5,40%), della Campania (-4,90%) e del Lazio (-4,60%).

Riscontrano un peggioramento dell'incidenza debitoria le Province della Regione Sardegna e della Calabria, che da sole rappresentano il 67,39% delle variazioni incrementative registrate; seguono con percentuali incrementative elevate, le Province del Molise (+9,10%) e dell'Abruzzo (+7,50%) per maggiori dettagli si rimanda alla tabella seguente (tabella 1/DEB/PROV).

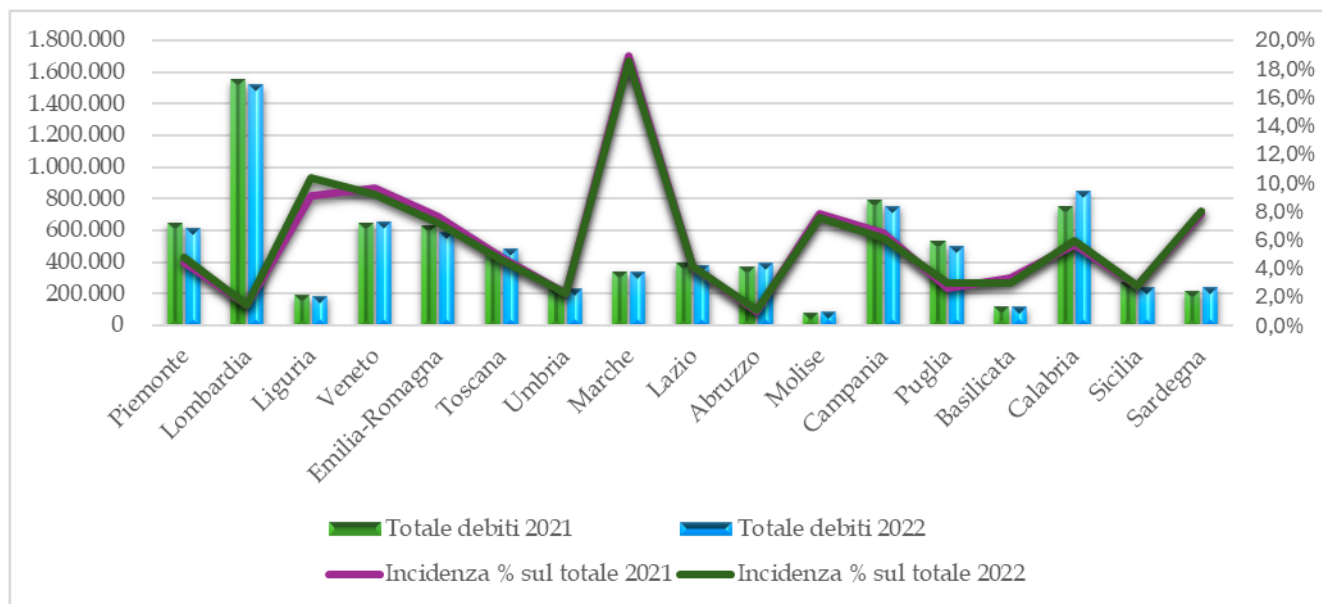
Tabella 1/DEB/PROV - Debiti totali delle Province osservate - composizione percentuale e variazione annua per Regione - Esercizi 2021-2022

Regione	N. Province osservate	Totale debiti 2021	Incidenza % sul totale	Totale debiti 2022	Incidenza % sul totale	Scostamento 2021-2022	Variazione % 2021-2022
Piemonte	4	647.296	4,5	616.311	4,8	-30.985	-4,8
Lombardia	2	1.551.166	1,4	1.516.464	1,4	-34.703	-2,2
Liguria	4	188.735	9,1	184.937	10,3	-3.798	-2,0
Veneto	4	644.880	9,6	656.078	9,2	11.199	1,7
Emilia-Romagna	8	627.564	7,6	590.564	7,2	-36.999	-5,9
Toscana	4	468.346	4,8	484.693	4,6	16.347	3,5
Umbria	3	233.353	2,3	231.888	2,3	-1.465	-0,6
Marche	11	339.244	18,9	338.288	18,5	-956	-0,3
Lazio	5	396.393	4,1	377.995	4,1	-18.399	-4,6
Abruzzo	2	365.906	1,0	393.487	1,1	27.581	7,5
Molise	7	81.253	7,9	88.609	7,5	7.356	9,1
Campania	5	790.100	6,5	751.776	6,1	-38.323	-4,9
Puglia	3	531.427	2,6	502.505	3,0	-28.922	-5,4
Basilicata	6	117.747	3,3	116.268	2,9	-1.480	-1,3
Calabria	8	746.604	5,7	846.711	5,9	100.107	13,4
Sicilia	2	271.225	2,8	241.089	2,8	-30.135	-11,1
Sardegna	6	214.208	7,8	243.210	8,0	29.002	13,5
Totale	84	8.215.446	100,0	8.180.874	100,0	-34.572	-0,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Segue il grafico n. 1/DEB/PROV che dettaglia nello specifico gli andamenti riferiti al biennio oggetto di indagine e il relativo rapporto percentuale in termini di incidenza dei debiti totali delle Province aggregate per area geografica sul debito complessivo riferito alle 84 Province osservate.

Grafico 1/DEB/PROV - Andamento dei debiti totali 2021-22 delle Province ripartite per area regionale e incidenza del debito aggregato a livello regionale rispetto al debito totale



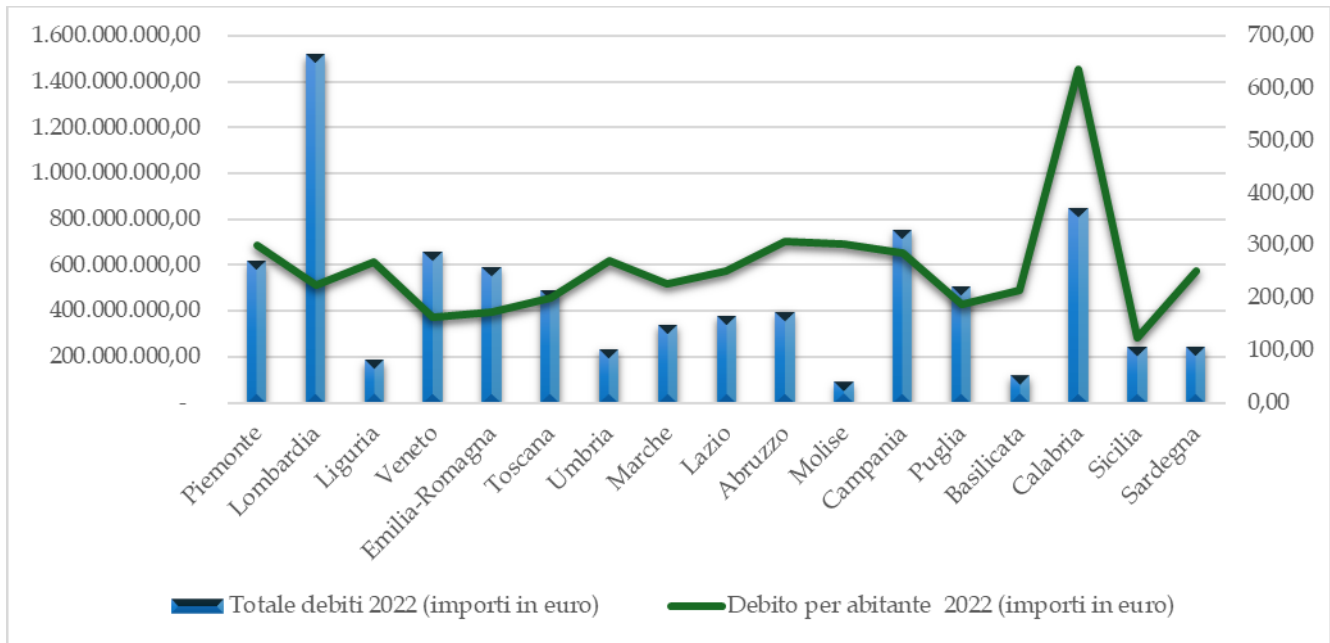
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Bdap; valori in percentuale e in milioni di euro

L'analisi proposta nella tabella 2/DEB/PROV conferma che, anche alla fine del 2022, le Province del Piemonte, della Lombardia, del Veneto, dell'Emilia-Romagna, della Campania, del Puglia e della Calabria presentano un debito complessivo, iscritto in bilancio, superiore alla media nazionale, la posizione debitoria complessiva delle amministrazioni provinciali appartenenti alle citate aree risulta pari a circa 6 miliardi rappresenta il 61% del debito totale delle Amministrazioni Provinciali indagate (8,2 mld).

Rileva, nella percentuale indicata, il significativo incremento del debito iscritto nello stato patrimoniale nel biennio di riferimento delle Province calabresi che supera 100 mln. (+13,40%), una variazione che è perfino superiore al dato incrementale registrato per il debito delle Province della Sardegna, Sicilia, Molise, Abruzzo, Toscana e Veneto del medesimo anno.

Quanto rilevato in termini relativi rispetto all'insieme osservato, viene confermato anche utilizzando i dati del debito complessivo delle Province normalizzato rispetto alla popolazione residente nel 2022. In particolare, osservando il grafico seguente n. 2/DEB/PROV emerge nettamente l'esposizione delle Province delle Regioni del meridione (Calabria e Campania) e quelle del Nord, in particolare le Province della Lombardia, rispetto alla media nazionale, con l'eccezione delle Province del Piemonte, Liguria, Abruzzo, Molise, Umbria, Lazio, Sardegna che risultano più indebitate rispetto alle altre se rapportate al valore *pro-capite* che supera 300 euro.

Grafico 2/DEB/PROV - Totale debito delle Province e *pro capite* - Anno 2022



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Bdap; valori in milioni di euro per il debito e in euro per il valore *pro capite*

In conclusione, fatte salve eventuali considerazioni da formulare rispetto ai dati che hanno registrato variazioni incrementative significative da un anno all'altro, si considera molto positivo il progressivo ridimensionamento dei passivi patrimoniali delle Province, anche se il dato nazionale mostra un decremento medio di appena lo 0,4% nel biennio 2021-2022.

Il sentiero di stabilizzazione intrapreso, accompagnato da efficaci azioni gestionali, può certamente migliorare la capacità delle Province di alleggerire le tensioni finanziarie e dare maggiore autonomia di programmazione e di spesa alle amministrazioni stesse.

PARTE IV - Le Città metropolitane

11 LE ENTRATE DELLE CITTÀ METROPOLITANE

11.1 Premessa

Come noto, le Città metropolitane sono state istituite dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, nell'ambito di un progetto di riforma degli enti locali che prevedeva, in prospettiva, la soppressione delle Province. A seguito del superamento di tale prospettiva, anche per le Città metropolitane, come per le Province, si è posto il problema di delinearne il nuovo assetto finanziario nell'ottica di una rivalutazione del relativo ruolo nel quadro degli enti territoriali. Dal punto di vista dell'autonomia finanziaria di entrata, tali enti mutuano, di fatto, il sistema di fiscalità ereditato dalle Province e fondato principalmente sulla imposta provinciale sulla RC Auto e sull'imposta provinciale di trascrizione (IPT): ne consegue una limitata autonomia finanziaria che si risolve, principalmente, nella facoltà di manovrare le aliquote e le addizionali dei tributi definiti dallo Stato ovvero di disporre particolari agevolazioni entro i limiti stabiliti dalla legge statale per i singoli tributi provinciali. L'ultimo esercizio analizzato, peraltro, evidenzia, anche per le Città metropolitane, un incremento delle entrate, sia di parte corrente che di parte capitale, e la medesima tendenza, rilevata anche per le Province, al rafforzamento, nella parte corrente, dei trasferimenti, e ad una riduzione delle entrate proprie.

11.2 Le entrate complessive: analisi dei dati di rendiconto 2021 2022

Il complesso delle entrate accertate nell'esercizio 2022 dalle 14 Città metropolitane, come riportato nella tabella che segue (tabella 1/ENT/CM), fa registrare, così come già osservato per le entrate delle Amministrazioni provinciali, un aumento in valore assoluto di oltre 225 mln di euro rispetto all'esercizio precedente, con un incremento in termini percentuali del 5,7%.

Il risultato risente sia dell'andamento delle entrate correnti, che pesano sul volume delle entrate totali per circa il 70% e aumentano, nel biennio, del 2,2%, sia delle entrate di parte capitale, che incidono solo per un quinto del totale ma crescono di oltre 12 punti percentuali. Anche le entrate per conto terzi e partite di giro aumentano per una percentuale pari a circa il 20%, mentre non sono presenti anticipazioni di tesoreria.

Sul fronte delle riscossioni, l'esercizio 2022 registra notevoli incrementi per le entrate di parte capitale, che vedono crescere i valori del riscosso di circa 41 punti percentuali (in valore assoluto circa 148 mln di euro). Crescono anche le riscossioni delle entrate per conto terzi e partite di giro (+20,5%).

Le riscossioni delle entrate correnti hanno, invece, un andamento contrario in quanto realizzano una lieve contrazione pari all'1,2%. Il tasso di realizzazione nel complesso dei Titoli resta pressoché immutato.

**Tabella 1/ENT/CM - Totale Entrate - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza -
Suddivisione per Titoli**

Titolo	Totale Entrate Accertamenti			Totale Entrate Riscossioni			Incidenza % Risc/Acc.	
	2021	2022	Variaz. %	2021	2022	Variaz. %	2021	2022
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.562.272	1.464.042	-6,3	1.421.071	1.349.886	-5,0	91,0	92,2
Titolo 2: Trasferimenti correnti	981.446	1.168.413	19,1	776.961	819.529	5,5	79,2	70,1
Titolo 3: Entrate extratributarie	259.499	233.015	-10,2	121.168	122.571	1,2	46,7	52,6
Totale Entrate correnti	2.803.217	2.865.470	2,2	2.319.199	2.291.986	-1,2	82,7	80,0
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	777.235	864.578	11,2	356.243	493.272	38,5	45,8	57,1
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	12.707	14.278	12,4	7.863	14.078	79,0	61,9	98,6
Titolo 6 - Accensione di prestiti	0	9.510	pnc	0	4.560	pnc	0,0	47,9
Totale Entrate di parte capitale	789.942	888.365	12,5	364.106	511.910	40,6	46,1	57,6
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	324.637	388.882	19,8	306.037	368.771	20,5	94,3	94,8
TOTALE ENTRATE	3.917.797	4.142.718	5,7	2.989.342	3.172.668	6,1	76,3	76,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

11.2.1 Le entrate correnti

La tabella che segue (tabella 2/ENT/CM) evidenzia l'andamento delle entrate correnti nel biennio considerato.

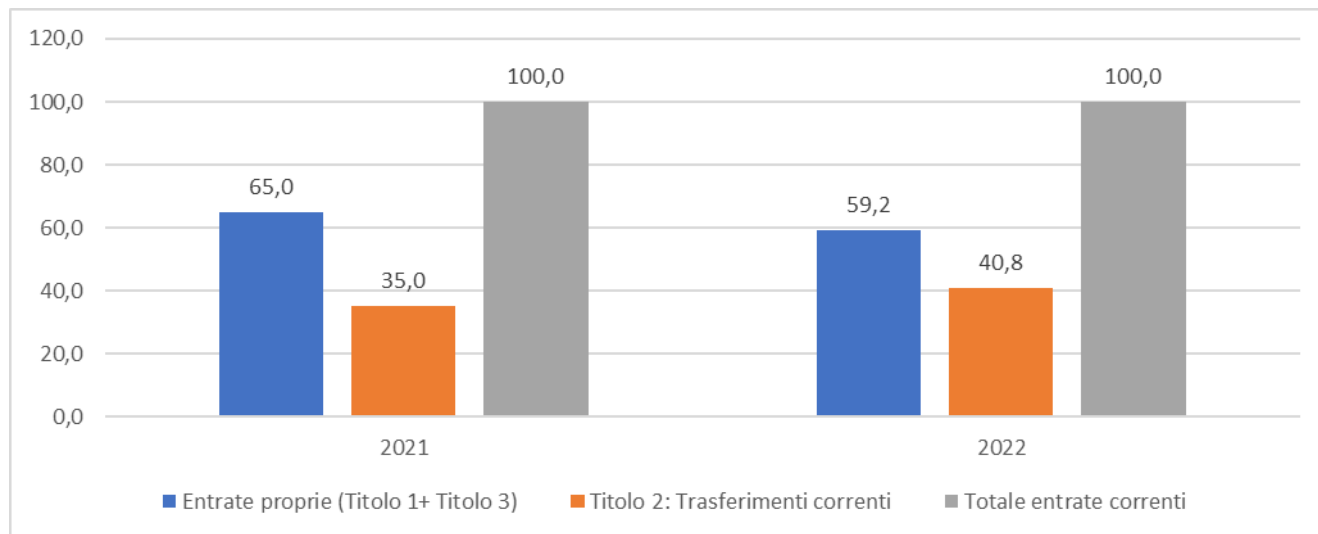
L'incremento registrato negli accertamenti dei primi 3 Titoli delle entrate raggiunge in valore assoluto 62 mln di euro (2,2%), mentre, come visto, le riscossioni di competenza segnano una diminuzione di 27 mln. di euro in valore assoluto (-1,2%).

L'incidenza percentuale delle diverse entrate si modifica molto nel biennio, sia sul fronte degli accertamenti che degli incassi. Per quanto riguarda gli accertamenti, il Titolo 1 registra un calo in valori assoluti di 98 mln di euro, con la conseguenza che il suo peso sul totale del comparto passa dal 56% al 51%. Al contrario le entrate da trasferimenti fanno registrare una variazione positiva sia sul fronte dell'accertato che su quello del riscosso, rispettivamente +19,1% e +5,5%. Le entrate extratributarie

fanno registrare nel 2022 un consistente calo degli accertamenti (-10,2%) mentre le riscossioni crescono, anche se in misura marginale (+1,2).

Il grafico che segue illustra l'andamento, nel biennio in esame, del peso percentuale delle entrate proprie, pari alla somma delle Entrate tributarie e di quelle Extratributarie (titoli 1 e 3), e dei trasferimenti (titolo 2) rispetto al totale delle entrate correnti: le entrate proprie realizzano una flessione a favore dei trasferimenti (circa sei punti percentuali).

Grafico 1/ENT/CM - Entrate proprie 2021-2022 - Composizione %



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

**Tabella 2/ENT/CM - Entrate correnti - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza -
Suddivisione per Tipologie/Titoli**

Tipologie/Titoli	Accertamenti			Riscossioni			Incidenza % Riscosso/Accertato	
	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022
Imposte tasse e proventi assimilati	1.532.840	1.458.888	-4,8	1.399.678	1.344.732	-3,9	91,3	92,2
Compartecipazioni di tributi	4.430	5.154	16,3	4.430	5.154	16,3	100,0	100,0
Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali	25.002	0	-100,0	16.963	0	-100,0	67,8	0,0
Fondi perequativi dalla Regione o Provincia autonoma	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale Titolo 1	1.562.272	1.464.042	-6,3	1.421.071	1.349.886	-5,0	91,0	92,2
Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	974.130	1.160.342	19,1	773.743	814.895	5,3	79,4	70,2
Trasferimenti correnti da Famiglie	3	2	-14,1	3	2	-14,1	100,0	100,0
Trasferimenti correnti da Imprese	2.702	2.558	-5,3	939	786	-16,3	34,7	30,7
Trasferimenti correnti da Istituzioni Sociali Private	341	267	-21,5	227	254	11,9	66,7	95,1
Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal Resto del Mondo	4.271	5.243	22,8	2.050	3.592	75,2	48,0	68,5
Totale Titolo 2	981.446	1.168.413	19,1	776.961	819.529	5,5	79,2	70,1
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	53.424	59.313	11,0	44.737	48.946	9,4	83,7	82,5
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	157.902	120.819	-23,5	42.591	38.600	-9,4	27,0	31,9
Interessi attivi	6.356	4.018	-36,8	5.816	3.589	-38,3	91,5	89,3
Altre entrate da redditi da capitale	59	5.624	9.355,9	59	5.153	8.564,6	100,0	91,6
Rimborsi e altre entrate correnti	41.758	43.242	3,6	27.964	26.283	-6,0	67,0	60,8
Totale Titolo 3	259.499	233.015	-10,2	121.168	122.571	1,2	46,7	52,6
TOTALE ENTRATE CORRENTI	2.803.217	2.865.470	2,2	2.319.199	2.291.986	-1,2	82,7	80,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

Analizzando i singoli enti (tabella 3/ENT/CM), si rileva che l'andamento degli accertamenti di parte corrente non è uniforme su tutto il territorio nazionale: a fronte dell'aumento medio del 2,2%, le Città metropolitane di Venezia e Reggio Calabria registrano un incremento pari a più di 15 punti percentuali, mentre evidenziano un calo le Città metropolitane di Milano (-7%) e Torino (-6%).

Tabella 3/ENT/CM - Entrate correnti - Accertamenti - Suddivisione per Regione ed ente

Regione	Ente	Totale Entrate correnti Accertamenti		Var. %
		2021	2022	
Piemonte	Città metropolitana di Torino	269.162	252.952	-6,0
Lombardia	Città metropolitana di Milano	413.590	384.839	-7,0
Liguria	Città metropolitana di Genova	227.878	225.158	-1,2
Veneto	Città metropolitana di Venezia	131.462	152.180	15,8
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	119.613	119.114	-0,4
Toscana	Città metropolitana di Firenze	166.294	160.624	-3,4
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	481.882	542.179	12,5
Campania	Città metropolitana di Napoli	358.459	377.350	5,3
Puglia	Città metropolitana di Bari	137.246	138.977	1,3
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	75.471	87.015	15,3
Sicilia	Città metropolitana di Catania	132.334	137.452	3,9
Sicilia	Città metropolitana di Messina	84.327	81.420	-3,4
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	145.006	143.808	-0,8
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	60.493	62.403	3,2
TOTALE NAZIONALE		2.803.217	2.865.470	2,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

Le due tabelle che seguono espongono un quadro analitico, per ente, delle due categorie di entrata maggiormente rappresentative nel bilancio delle Città metropolitane: l'Imposta sulle assicurazioni RC auto (tabella 4/ENT/CM) e l'Imposta provinciale di trascrizione al Pubblico Registro automobilistico - IPT (tabella 5/ENT/CM).

Entrambe le categorie di entrata, come già illustrato per le Province, registrano cali negli accertamenti, sostanzialmente riconducibili alla crisi del settore e alla conseguente flessione delle immatricolazioni. Quasi tutte le Città metropolitane mostrano, per la prima categoria di entrata (RC auto) andamenti in negativo: fanno eccezione soltanto le Città metropolitane di Genova (+2,4%) e Venezia (+1,7%) mentre il valore medio nazionale si attesta sul -5%.

Tabella 4/ENT/CM - Imposta sulle Assicurazioni RC auto - Accertamenti - Suddivisione per Regione ed ente

Regione	Ente	Imposta sulle Ass. Rc auto - Accertamenti		
		2021	2022	Var. %
Piemonte	Città metropolitana di Torino	80.452	77.215	-4,0
Lombardia	Città metropolitana di Milano	102.651	100.819	-1,8
Liguria	Città metropolitana di Genova	28.082	28.761	2,4
Veneto	Città metropolitana di Venezia	27.033	27.481	1,7
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	38.856	34.084	-12,3
Toscana	Città metropolitana di Firenze	47.273	46.034	-2,6
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	157.851	153.870	-2,5
Campania	Città metropolitana di Napoli	107.311	96.643	-9,9
Puglia	Città metropolitana di Bari	40.719	38.191	-6,2
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	18.011	14.220	-21,0
Sicilia	Città metropolitana di Catania	34.589	33.630	-2,8
Sicilia	Città metropolitana di Messina	20.257	19.820	-2,2
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	36.249	32.788	-9,5
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	15.721	13.797	-12,2
TOTALE NAZIONALE		755.054	717.352	-5,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

L'altra categoria di entrata (IPT) mostra un andamento ancor peggiore: a livello aggregato le 14 Città metropolitane registrano un calo di 8 punti percentuali (oltre 49 mln di euro in valore assoluto). Tutti gli enti seguono lo stesso andamento: il calo più consistente è quello registrato dalla Città metropolitana di Messina, con un calo nel biennio pari a quasi 19 punti percentuali.

Tabella 5/ENT/CM - Imposta di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico (IPT) - Accertamenti - Suddivisione per Regione ed ente

Regione	Ente	Imposta di trascrizione al Pra (IPT) - Accertamenti		
		2021	2022	Var. %
Piemonte	Città metropolitana di Torino	84.254	80.654	-4,3
Lombardia	Città metropolitana di Milano	93.060	87.288	-6,2
Liguria	Città metropolitana di Genova	20.002	17.344	-13,3
Veneto	Città metropolitana di Venezia	22.798	20.624	-9,5
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	31.227	28.258	-9,5
Toscana	Città metropolitana di Firenze	49.595	45.028	-9,2
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	121.493	115.161	-5,2
Campania	Città metropolitana di Napoli	60.654	53.652	-11,5
Puglia	Città metropolitana di Bari	32.748	28.337	-13,5
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	12.730	11.525	-9,5
Sicilia	Città metropolitana di Catania	31.902	28.629	-10,3
Sicilia	Città metropolitana di Messina	15.595	12.642	-18,9
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	27.838	25.786	-7,4
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	12.272	12.115	-1,3
TOTALE NAZIONALE		616.167	567.044	-8,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

11.2.2 Le entrate di parte capitale

La tabella che segue (tabella 6/ENT/CM) descrive la gestione di parte capitale, data dalla somma dei Titoli 4, 5 e 6.

Anche per le Città metropolitane, pur se in misura minore rispetto alle Province, gli accertamenti crescono, dal 2021 al 2022, per una percentuale del 12,5%, pari a oltre 98 mln di euro in valore assoluto. All'interno del comparto, il Titolo 4 "Entrate in conto capitale", che cresce dell'11,2%, continua a rappresentare il peso prevalente (il 97% del totale degli accertamenti 2022); l'andamento delle tipologie non è uniforme: quella più rilevante, i "Contributi agli investimenti", registra un incremento del 18,2% mentre, a seguire, gli "Altri trasferimenti in conto capitale" vedono scendere il valore nel 2022 di oltre un quarto (-27,7%).

Il Titolo 5, le "Entrate da riduzione di attività finanziarie", così come già rilevato nelle Province, evidenzia una crescita di oltre 12 punti percentuali, da attribuire all'incremento della tipologia "Alienazione di attività finanziarie" (+24%). La "Riscossione di crediti a medio-lungo termine" cresce di quasi 4 punti percentuali, mentre gli accertamenti delle "Altre entrate per riduzione di attività finanziarie" si azzerano.

Le Accensioni di prestiti (Titolo 6), che occupano un peso ridotto all'interno del comparto nei due esercizi in esame, registrano un valore solo nella tipologia "Accensione mutui e altri finanziamenti a medio-lungo termine".

Gli incassi di competenza crescono, nel complesso dei tre Titoli, di 148 mln di euro, pari al 40,6%. Si incrementano sia il Titolo 4 sia il Titolo 5: gli incassi del Titolo 4, che a livello di composizione percentuale rappresenta quasi la totalità delle entrate di parte capitale del 2022, aumentano del 38,5%, mentre quelli del Titolo 5, "Entrate da riduzione di attività finanziarie", realizzano un aumento del 79%. Gli incassi del Titolo 6, come già visto per gli accertamenti, registrano un valore solo nella tipologia "Accensione mutui e altri finanziamenti a medio-lungo termine".

Il tasso di realizzazione delle entrate di parte capitale, che rappresenta la percentuale del riscosso rispetto all'accertato, sale di più di 11 punti percentuali, passando dal 46,1% nel 2021 al 57,6% nel 2022. La crescita più evidente è quella riferita al Titolo 5 (il tasso di realizzazione passa da un anno all'altro dal 61,9 al 98,6%). In crescita anche il tasso di realizzazione degli altri due Titoli: per il Titolo 4 c'è un miglioramento di oltre 11 punti percentuali (dal 45,8 al 57,1%), mentre il Titolo 6, che non presentava valori nel 2021, registra un tasso di realizzo pari al 47,9% nel 2022.

Tabella 6/ENT/CM - Entrate di parte capitale - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione in Tipologie/Titoli

Tipologia/Titolo	Accertamenti		Var. % Acc.ti 2021-2022	Riscossioni		Var. % Risc.ni 2021-2022	% Riscosso/ Accertato	
	2021	2022		2021	2022		2021	2022
Tipologia 100: Tributi in conto capitale	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tipologia 200: Contributi agli investimenti	643.898	761.126	18,2	292.279	434.159	48,5	45,4	57,0
Tipologia 300: Altri trasferimenti in conto capitale	110.104	79.596	-27,7	40.847	35.647	-12,7	37,1	44,8
Tipologia 400: Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	22.804	23.014	0,9	22.735	22.717	-0,1	99,7	98,7
Tipologia 500: Altre entrate in conto capitale	429	841	96,0	383	749	95,6	89,2	89,0
Totale Titolo 4 - Entrate in conto capitale	777.235	864.578	11,2	356.243	493.272	38,5	45,8	57,1
Tipologia 100: Alienazione di attività finanziarie	9.642	11.951	24,0	4.997	11.951	139,2	51,8	100,0
Tipologia 200: Riscossione di crediti di breve termine	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tipologia 300: Riscossione crediti di medio-lungo termine	2.239	2.326	3,9	2.049	2.126	3,8	91,5	91,4
Tipologia 400: Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	825	0	-100,0	817	0	-100,0	98,9	0,0
Totale Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	12.707	14.278	12,4	7.863	14.078	79,0	61,9	98,6
Tipologia 100: Emissione di titoli obbligazionari	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tipologia 200: Accensione Prestiti a breve termine	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tipologia 300: Accensione Mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	0	9.510	pnc	0	4.560	pnc	0,0	47,9
Tipologia 400: Altre forme di indebitamento	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale Titolo 6 - Accensione prestiti	0	9.510	pnc	0	4.560	pnc	0,0	47,9
TOTALE ENTRATE DI PARTE CAPITALE	789.942	888.365	12,5	364.106	511.910	40,6	46,1	57,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

Quanto alla ripartizione in base alle diverse realtà territoriali (tabella 7/ENT/CM), quasi tutte le Città metropolitane registrano valori in crescita: si segnalano, in particolare, gli andamenti registrati dalla Città metropolitana di Bari, che nel 2022 ha quasi triplicato gli accertamenti di parte capitale (+165,1%) e dalla Città metropolitana di Napoli, che nel 2022 ha più che raddoppiato gli accertamenti rispetto al 2021 (+119%).

In controtendenza rispetto alla crescita generalizzata, si segnalano le Città metropolitane di Roma Capitale, Messina e Cagliari (rispettivamente -39,9%, -11,7% e -6,1%).

Tabella 7/ENT/CM - Entrate di parte capitale - Accertamenti - Suddivisione per Regione ed ente

Regione	Ente	Totale Entrate di parte capitale Accertamenti		
		2021	2022	Var. %
Piemonte	Città metropolitana di Torino	51.981	55.611	7,0
Lombardia	Città metropolitana di Milano	99.882	103.416	3,5
Liguria	Città metropolitana di Genova	31.254	34.640	10,8
Veneto	Città metropolitana di Venezia	27.953	42.253	51,2
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	34.589	46.649	34,9
Toscana	Città metropolitana di Firenze	32.133	56.951	77,2
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	196.286	118.051	-39,9
Campania	Città metropolitana di Napoli	20.881	45.721	119,0
Puglia	Città metropolitana di Bari	13.482	35.737	165,1
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	58.404	75.684	29,6
Sicilia	Città metropolitana di Catania	82.948	107.756	29,9
Sicilia	Città metropolitana di Messina	88.470	78.097	-11,7
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	33.403	70.633	111,5
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	18.275	17.167	-6,1
TOTALE NAZIONALE		789.942	888.365	12,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

12 LE SPESE DELLE CITTÀ METROPOLITANE

12.1 Premessa

La spesa totale sostenuta dalle Città metropolitane nel 2022 segna un incremento degli impegni pari all'8,1% (273 mln di euro in più rispetto al 2021), in deciso miglioramento rispetto al precedente periodo di osservazione che vedeva un aumento percentuale fermo al 4,1%.

I dati disaggregati per Titoli mostrano aumenti generalizzati nelle principali voci di spesa. La spesa corrente, che incide per il 70% sul totale, è pari a 2,5 mld di euro e registra un incremento in valore assoluto pari a 100 mln di euro (+4,2%), in moderata accelerazione rispetto al precedente biennio.

Rallenta di oltre 3 punti percentuali, invece, la crescita della spesa in conto capitale: nell'esercizio esaminato gli impegni del titolo 2° (pari a 579 mln di euro) aumentano del 13,6% rispetto al 2021, a fronte di un incremento più sostenuto (oltre il 17%) rilevato nello scorso biennio. È da sottolineare, tuttavia, che, nonostante gli aumenti registrati negli ultimi due esercizi, il valore assoluto degli impegni relativi alla spesa per investimenti non raggiunge ancora quello antecedente la pandemia.

I restanti titoli di spesa registrano decise variazioni in aumento: in particolar modo il titolo 4° "Rimborso di prestiti" cresce del 35,2%.

Le somme imputate agli esercizi futuri registrate nel Fondo pluriennale vincolato evidenziano un lieve incremento (+3,4%) riferito alle spese correnti e un incremento più sostenuto (+19,4%) per quelle in conto capitale. Anche per l'anno 2022 il volume delle spese per investimento registrate nel Fondo pluriennale vincolato supera ampiamente quello delle spese impegnate nell'esercizio (1,8 mld di euro contro 579 mln), segno evidente di rallentamenti nell'esecuzione delle opere.

L'andamento dei pagamenti in conto competenza risulta non del tutto in linea con quanto già osservato relativamente agli impegni: mentre l'entità dei pagamenti correnti aumenta in maniera piuttosto significativa (+10,6%), quella relativa alla spesa in conto capitale si ferma al +5,7%, in frenata rispetto all'incremento registrato nel precedente biennio.

Un miglioramento si registra nell'indice relativo alla velocità di gestione che, a livello di totale, passa dal 66 al 68,7%. La variazione positiva è influenzata dai pagamenti correnti (nel 2022 il rapporto percentuale rispetto all'impegnato si avvicina al 66%). È da evidenziare, tuttavia, il calo di oltre 4 punti dell'incidenza dei pagamenti in conto capitale rispetto agli impegni: nel 2022 si ferma al 59%, indice, questo, di difficoltà nella realizzazione delle spese.

Tabella 1/SP/CM - Totale Spese - Impegni - Fondo pluriennale vincolato - Pagamenti in conto competenza - Suddivisione per Titoli

Titolo	Totale spese Impegni			Totale spese FPV			Totale spese Pagamenti			Velocità di gestione %	
	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022
Titolo 1 - Spese correnti	2.415.338	2.515.990	4,2	134.519	139.118	3,4	1.499.150	1.658.234	10,6	62,1	65,9
Titolo 2 - Spese in conto capitale	509.879	579.068	13,6	1.479.450	1.766.592	19,4	323.242	341.719	5,7	63,4	59,0
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	5.580	6.963	24,8	0	0	0,0	5.580	6.942	24,4	100,0	99,7
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	106.620	144.183	35,2	0	0	0,0	106.620	140.833	32,1	100,0	97,7
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	324.637	388.882	19,8	0	0	0,0	284.031	351.164	23,6	87,5	90,3
Totale Titoli	3.362.054	3.635.085	8,1	1.613.969	1.905.711	18,1	2.218.622	2.498.892	12,6	66,0	68,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

12.2 Le spese correnti

12.2.1 Analisi dei dati di rendiconto 2021-2022

Le tabelle che seguono analizzano le spese correnti degli enti di vasta area sia nella distribuzione territoriale sia nel dettaglio delle Missioni.

L'andamento nelle diverse aree risulta piuttosto omogeneo e quasi tutti gli enti registrano maggiori impegni di parte corrente nel 2022. Gli incrementi più evidenti sono quelli delle Città metropolitane di Napoli e Reggio Calabria (rispettivamente +17,1% e +16,2%); anche la Città metropolitana di Palermo registra un significativo aumento percentuale rispetto al precedente esercizio (+9,4%). In controtendenza rispetto a quanto descritto risulta la Città metropolitana di Messina che segna un lieve calo dell'impegnato di parte corrente, ma è soprattutto la Città metropolitana di Torino a mostrare la più alta percentuale di decremento: come nello scorso periodo di osservazione, anche nel 2022 la variazione negativa si attesta attorno al 10%.

Tabella 2/SP/CM - Spese correnti - Impegni - Suddivisione per Regione ed ente

Regione	Ente	Totale Spese correnti - Impegni		Variazioni %
		2021	2022	
Piemonte	Città metropolitana di Torino	242.556	216.458	-10,8
Lombardia	Città metropolitana di Milano	298.369	307.223	3,0
Liguria	Città metropolitana di Genova	207.748	219.061	5,4
Veneto	Città metropolitana di Venezia	124.146	129.453	4,3
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	104.370	109.405	4,8
Toscana	Città metropolitana di Firenze	130.248	131.856	1,2
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	446.382	455.143	2,0
Campania	Città metropolitana di Napoli	304.624	356.693	17,1
Puglia	Città metropolitana di Bari	119.815	127.507	6,4
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	69.077	80.301	16,2
Sicilia	Città metropolitana di Catania	116.929	119.094	1,9
Sicilia	Città metropolitana di Messina	79.150	78.237	-1,2
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	120.815	132.136	9,4
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	51.109	53.423	4,5
Totale nazionale		2.335.277	2.415.338	4,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

La successiva tabella 3/SP/CM analizza le spese correnti delle Città metropolitane articolate in base alle principali funzioni istituzionali da queste esercitate. Le spese di carattere generale destinate al funzionamento complessivo dell'ente (imputate alla prima Missione "Servizi istituzionali, generali e di gestione") rappresentano quasi la metà del Titolo e si mantengono pressoché stabili nel biennio.

Seguono, nel rapporto di composizione del titolo, le spese per i trasporti e il diritto alla mobilità (Missione 10) e quelle relative all'istruzione (Missione 4): queste ultime, pur nella limitata entità degli importi, registrano un buon incremento percentuale nell'esercizio di riferimento (+12%); al contrario, per i trasporti, le Città metropolitane impegnano circa 30 mln di euro in meno rispetto al 2021, registrando una variazione negativa che si avvicina al 6%.

Crescono di oltre il 40% (+58 mln di euro in valore assoluto) i trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione imputati alla Missione 18 "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali".

Tabella 3/SP/CM - Titolo 1 - Spese correnti - Impegni - Suddivisione per Missioni

Missione	Spese correnti Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2021	2022		2021	2022
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	1.155.973	1.166.114	0,9	47,9	46,3
Missione 02: Giustizia	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	10.026	10.324	3,0	0,4	0,4
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	294.985	330.355	12,0	12,2	13,1
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	23.526	36.852	56,6	1,0	1,5
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	6.799	7.924	16,5	0,3	0,3
Missione 07: Turismo	4.982	11.273	126,3	0,2	0,4
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	15.103	16.947	12,2	0,6	0,7
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	66.122	81.971	24,0	2,7	3,3
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	474.436	446.239	-5,9	19,6	17,7
Missione 11: Soccorso civile	3.154	4.782	51,6	0,1	0,2
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	37.318	44.220	18,5	1,5	1,8
Missione 13: Tutela della salute	1.832	1.801	-1,6	0,1	0,1
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	18.232	14.780	-18,9	0,8	0,6
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	106.525	99.645	-6,5	4,4	4,0
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	12.599	5.432	-56,9	0,5	0,2
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	570	590	3,5	0,0	0,0
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	137.355	195.682	42,5	5,7	7,8
Missione 19: Relazioni internazionali	1.351	1.701	25,9	0,1	0,1
Missione 20: Fondi e accantonamenti	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	44.451	39.356	-11,5	1,8	1,6
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	2.415.338	2.515.990	4,2	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

12.3 Le spese in conto capitale

12.3.1 Analisi dei dati di rendiconto 2021-2022

Le spese in conto capitale impegnate dalle Città metropolitane nel 2022, al netto del Fondo pluriennale vincolato, risultano pari a 579 mln di euro, 69 mln in più rispetto all'esercizio precedente, con un incremento percentuale pari al 13,6%.

L'analisi riferita alla distribuzione territoriale rappresentata nella tabella 4/SP/CM, denota il sostenuto incremento delle spese sostenute dalla Città metropolitana di Palermo (+68,7%) e di Catania (+55,7%). Le Città metropolitane di Roma e Napoli che, insieme, assorbono oltre un quinto delle spese per investimenti degli enti di vasta area, segnano incrementi superiori al 50% nel biennio esaminato. Anche le Città metropolitane di Bologna e Bari mostrano decisi incrementi nelle spese in conto capitale impegnate nel 2022 (superiori al 30%). In controtendenza rispetto al dato medio nazionale, Messina e Cagliari, che vedono una riduzione significativa dei corrispondenti impegni (-32 e -31%).

Tabella 4/SP/CM - Spese in conto capitale - Impegni - Suddivisione per Regione ed ente

Regione	Ente	Totale Spese in conto capitale Impegni		Variazioni %
		2021	2022	
Piemonte	Città metropolitana di Torino	49.485	56.258	13,7
Lombardia	Città metropolitana di Milano	71.550	68.379	-4,4
Liguria	Città metropolitana di Genova	25.216	24.631	-2,3
Veneto	Città metropolitana di Venezia	41.538	45.655	9,9
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	28.741	37.861	31,7
Toscana	Città metropolitana di Firenze	44.294	55.441	25,2
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	32.495	49.055	51,0
Campania	Città metropolitana di Napoli	52.290	78.837	50,8
Puglia	Città metropolitana di Bari	18.916	24.844	31,3
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	35.817	31.712	-11,5
Sicilia	Città metropolitana di Catania	16.505	25.706	55,7
Sicilia	Città metropolitana di Messina	55.586	37.810	-32,0
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	17.095	28.837	68,7
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	20.350	14.041	-31,0
Totale nazionale		509.879	579.068	13,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

Analizzando nel dettaglio la spesa in conto capitale ripartita per Missioni e, dunque, la spesa ripartita sulla base delle funzioni svolte dagli enti in oggetto (tabella 5/SP/CM) è da evidenziare l'incremento, nel biennio, delle spese impegnate nei settori dei trasporti (Missione 10) e dell'istruzione (Missione 4): le due tipologie di spesa assorbono, nel complesso, l'80% del titolo e mostrano una generale tendenza di crescita che appare più sostenuta nel campo dell'istruzione (nel 2022 l'aumento si attesta sul 26%). Sicuramente meno incisivo l'incremento delle spese impegnate nel settore dei trasporti: per tale funzione (che rappresenta oltre il 50% del titolo) il tasso di variazione in aumento si ferma al 5%. Le spese per il funzionamento e l'organizzazione generale degli enti iscritte alla Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" incidono per il 5,3% sul totale del titolo e i relativi impegni (31 mln di euro) registrano, nel complesso, un calo dell'8,6% rispetto all'anno precedente.

Infine, le spese relative alla gestione del territorio (Missione 8) rappresentano oltre il 7% delle spese di competenza impegnate nel 2022 dalle Città metropolitane e mostrano un'ottima ripresa, registrando impegni quasi triplicati rispetto a quelli del precedente anno.

Tabella 5/SP/CM - Titolo 2 - Spese in conto capitale - Impegni - Suddivisione per Missioni

Missione	Spese in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2021	2022		2021	2022
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	33.801	30.890	-8,6	6,6	5,3
Missione 02: Giustizia	170	505	0,0	0,0	0,1
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	3.410	2.289	-32,9	0,7	0,4
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	131.515	165.620	25,9	25,8	28,6
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	2.101	2.775	32,1	0,4	0,5
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	4.974	11.439	130,0	1,0	2,0
Missione 07: Turismo	0	37	pnc	0,0	0,0
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	15.594	43.812	181,0	3,1	7,6
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	20.528	17.546	-14,5	4,0	3,0
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	284.930	299.524	5,1	55,9	51,7
Missione 11: Soccorso civile	835	881	5,5	0,2	0,2
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	113	2	-98,2	0,0	0,0
Missione 13: Tutela della salute	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	11.856	3.575	-69,8	2,3	0,6
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	1	137	18.202,9	0,0	0,0
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	51	36	-30,0	0,0	0,0
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 19: Relazioni internazionali	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 20: Fondi e accantonamenti	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spese in conto capitale	509.879	579.068	13,6	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

13 I RISULTATI DELLE CITTÀ METROPOLITANE

13.1 Gli equilibri di bilancio

Le Città metropolitane riportano un saldo positivo della gestione di competenza pari a 471,7 mln di parte corrente, in riduzione del 12,6% rispetto allo scorso esercizio, mentre per la gestione di parte capitale, il saldo cresce del 65%, risultando pari a circa 567,9 mln. (v. tabelle 1-2/EQ/CM).

Tali variazioni sono state determinate, per la parte corrente, da una certa stabilità delle entrate correnti (+2,2%), dall'aumento delle spese correnti (+4,2%) e dalla riduzione del recupero del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente (-42,5%). Di rilievo anche l'andamento del Titolo 4 della spesa relativamente alle quote di capitale dei mutui e prestiti obbligazionari rimborsate (+35,2% rispetto allo scorso anno).

Le risorse accantonate e vincolate di parte corrente rappresentano circa il 45% del risultato di competenza; ne deriva che l'equilibrio di bilancio è pari a 261,4 mln, mentre l'equilibrio complessivo, considerato al netto delle variazioni degli accantonamenti, risulta di 285,3 mln, in aumento per effetto della riduzione degli accantonamenti in sede di rendiconto.

Il risultato di competenza della gestione in conto capitale, come anticipato, subisce un forte incremento per effetto dell'aumento dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (+57,6%), delle risorse provenienti dal FPV d'entrata (+24,9%), ma soprattutto delle entrate dei Titoli 4-5-6 (+12,5%), derivanti principalmente dalla crescita delle entrate in conto capitale; mentre dal lato della spesa si rileva una crescita della spesa in conto capitale con riferimento agli impegni (+13,6%) e del Fondo pluriennale del 19,4% (v. tab. 2/EQ/CM).

L'equilibrio di bilancio in conto capitale si riduce rispetto all'esercizio precedente, passando da 77,9 mln nel 2021 a 69 mln nel 2022, mentre l'equilibrio complessivo di parte capitale risulta pari a 61,5 mln, per effetto delle maggiori variazioni degli accantonamenti in sede di rendiconto.

Tabella 1/EQ/CM - Equilibrio di bilancio di parte corrente - Risultati aggregati - 2021-2022

Equilibrio di Bilancio di parte corrente	Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
	2021	2022		
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	127.046	134.519	7.474	5,9
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	13.524	7.778	-5.746	-42,5
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00	2.803.217	2.865.470	62.253	2,2
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	731	0	-731	-100,0
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	0	0	0	
D) Spese Titolo 1.00 - Spese correnti	2.415.338	2.515.990	100.652	4,2
<i>di cui spese correnti non ricorrenti finanziate con utilizzo del risultato di amministrazione</i>	15.134	4.427	-10.707	-70,7
D1) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	134.519	139.118	4.599	3,4
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	177	0	-177	-100,0
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - Titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	1.445	432	-1.013	-70,1
F1) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	106.620	144.183	37.563	35,2
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	3.643	4.333	690	18,9
F2) Fondo anticipazioni di liquidità	0	0	0	
G) Somma finale (G = A-AA+B+C-D-D1-D2-E-E1-F1-F2)	258.640	192.488	-66.151	-25,6
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti e per rimborso prestiti	298.435	288.562	-9.873	-3,3
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	2.583	28.565	25.982	1005,9
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	1.033	154	-879	-85,1
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	0	0	0	
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	18.232	9.470	-8.762	-48,1
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	0	0	0	
O1) Risultato di competenza di parte corrente (O1 = G+H+I-L+M)	539.876	471.734	-68.141	-12,6
Risorse accantonate di parte corrente stanziato nel bilancio dell'esercizio N	119.521	85.770	-33.751	-28,2
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	232.558	124.532	-108.027	-46,5
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	187.796	261.433	73.637	39,2
Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	28.110	-23.817	-51.927	-184,7
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	159.686	285.250	125.563	78,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Tabella 2/EQ/CM - Equilibrio di bilancio di parte capitale - Risultati aggregati - 2021-2022

Equilibrio di Bilancio di parte capitale	Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
	2021	2022		
P) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	343.097	540.575	197.478	57,6
Q) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	1.184.769	1.479.450	294.681	24,9
R) Entrate Titoli 4.00-5.00-6.00	789.942	888.365	98.423	12,5
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	0	0	0	
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	1.033	154	-879	-85,1
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	0	0	0	
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	0	0	0	
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	2.239	2.326	87	3,9
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	825	0	-825	-100,0
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	18.232	9.470	-8.762	-48,1
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	0	0	0	
U) Spese Titolo 2.00 - Spese in conto capitale	509.879	579.068	69.189	13,6
U1) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	1.479.450	1.766.592	287.142	19,4
V) Spese Titolo 3.01 per Acquisizioni di attività finanziarie	97	2.296	2.199	2.279,2
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	177	0	-177	-100,0
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	1.445	432	-1.013	-70,1
Z1) Risultato di competenza in c/capitale (Z1=P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-V+E+ E1)	344.139	567.855	223.716	65,0
Risorse accantonate in c/capitale stanziare nel bilancio dell'esercizio N	288	203	-86	-29,7
Risorse vincolate in c/capitale nel bilancio	265.958	498.615	232.657	87,5
Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale	77.892	69.037	-8.855	-11,4
Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	-2.441	7.500	9.942	-407,2
Z3) Equilibrio complessivo in capitale	80.333	61.536	-18.797	-23,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Infine, a livello di comparto (v. tab. 3/EQ/CM), le Città metropolitane, per il 2022, realizzano un avanzo di competenza finale (W1) di 1,04 mld, in aumento rispetto allo scorso esercizio, del 17,7%.

Le 14 Città metropolitane hanno accantonato risorse per circa 85,97 mln, mentre le risorse vincolate sono complessivamente circa 623 mln, provenienti sia dalla gestione corrente che dalla gestione in conto capitale. Se considerato al netto delle risorse accantonate e vincolate, nonché delle variazioni effettuate in sede di rendiconto, l'equilibrio complessivo W3 del comparto passa da 237,6 mln di euro a 344,4 mln, in aumento di circa 106,8 mln (+45%).

Tabella 3/EQ/CM - Equilibrio di bilancio complessivo - Risultati aggregati - 2021-2022

Equilibrio di Bilancio complessivo	Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Var. %
	2021	2022		
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	0	0	0	
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	2.239	2.326	87	3,9
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzioni di attività finanziarie	825	0	-825	-100,0
X1) Spese Titolo 3.02 per Concessione crediti di breve termine	0	0	0	
X2) Spese Titolo 3.03 per Concessione crediti di medio-lungo termine	200	0	-200	-100,0
Y) Spese Titolo 3.04 per Altre spese per incremento di attività finanziarie	5.283	4.667	-617	-11,7
W1) Risultato di competenza (W1 = O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y)	881.596	1.037.249	155.653	17,7
Risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio N	119.810	85.973	-33.837	-28,2
Risorse vincolate nel bilancio	498.517	623.147	124.630	25,0
W2) Equilibrio di bilancio	263.269	328.129	64.860	24,6
Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	25.668	-16.317	-41.985	-163,6
W3) Equilibrio complessivo	237.601	344.446	106.845	45,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Nessuna Città metropolitana riporta un risultato di competenza (W1) negativo nel 2022 (tab. 4/EQ/CM). Per un maggior livello di dettaglio sulle voci che popolano gli equilibri si rimanda alla tab. 5/EQ/CM - Quadro generale riassuntivo - 2021-2022.

Riguardo all'equilibrio di bilancio (W2), nel 2021 solo una Città metropolitana riportava un segno negativo, mentre nel 2022 nessun ente è in disavanzo. Per l'equilibrio complessivo (W3) le Città in disavanzo erano due nel 2021, mentre nell'esercizio 2022 tutti gli enti hanno chiuso con un saldo positivo.

Tabella 4/EQ/CM - I risultati degli equilibri di bilancio 2021-2022 - Suddivisione per ente

Città metropolitana	Risultato di competenza W1			Città metropolitane con risultato di competenza W1 negativo		Equilibrio di bilancio W2			Città metropolitane con equilibrio di bilancio W2 negativo		Equilibrio complessivo W3			Città metropolitane con equilibrio complessivo W3 negativo	
	2021	2022	% scost.	2021	2022	2021	2022	% scost.	2021	2022	2021	2022	% scost.	2021	2022
Bari	36.686	50.417	37,4	0	0	16.657	14.347	-13,9	0	0	28.301	36.250	28,1	0	0
Bologna	35.740	35.918	0,5	0	0	5.270	8.702	65,1	0	0	11.421	9.254	-19,0	0	0
Cagliari	23.033	24.682	7,2	0	0	9.067	9.616	6,1	0	0	8.792	11.676	32,8	0	0
Catania	25.681	60.922	137,2	0	0	683	21.170	3001,4	0	0	11.954	8.296	-30,6	0	0
Firenze	46.669	59.147	26,7	0	0	18.892	20.530	8,7	0	0	19.992	22.403	12,1	0	0
Genova	22.192	14.454	-34,9	0	0	2.506	2.431	-3,0	0	0	2.296	2.660	15,8	0	0
Messina	73.699	140.022	90,0	0	0	-226	6.383	-2926,5	1	0	-1.865	7.388	-496,1	1	0
Milano	217.665	198.749	-8,7	0	0	6.093	79.944	1212,0	0	0	-11.028	69.134	-726,9	1	0
Napoli	140.403	149.326	6,4	0	0	90.316	87.444	-3,2	0	0	89.759	117.743	31,2	0	0
Palermo	61.265	102.622	67,5	0	0	18.632	18.945	1,7	0	0	12.731	4.045	-68,2	0	0
Reggio Calabria	44.594	54.354	21,9	0	0	14.544	4.794	-67,0	0	0	11.762	12.647	7,5	0	0
Roma Capitale	57.979	48.929	-15,6	0	0	27.057	11.172	-58,7	0	0	13.838	7.660	-44,6	0	0
Torino	82.662	79.726	-3,6	0	0	42.712	31.586	-26,0	0	0	26.430	28.180	6,6	0	0
Venezia	13.327	17.983	34,9	0	0	11.066	11.066	0,0	0	0	13.218	7.110	-46,2	0	0
Totale	881.596	1.037.249	17,7	0	0	263.269	328.129	24,6	1	0	237.601	344.446	45,0	2	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Tabella 5/EQ/CM - Quadro generale riassuntivo - Risultati aggregati - 2021-2022

Entrate	Accertamenti		Incassi		Scost. % accert.	Scost. % incassi	Spese	Impegni		Pagamenti		Scost. % imp.	Scost. % pag.
	2021	2022	2021	2022	2022/2021	2022/2021		2021	2022	2021	2022	2022/2021	2022/2021
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio			3.730.432	3.968.840		6,4							
Utilizzo avanzo di amministrazione	641.532	829.137			29,2		Disavanzo di amministrazione	13.524	7.778			-42,5	
<i>di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità</i>	0	0											
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	127.046	134.519			5,9								
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	1.184.769	1.479.450			24,9		Titolo 1 - Spese correnti	2.415.338	2.515.990	2.282.654	2.405.921	4,2	5,4
<i>di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito</i>	113.654	114.961			1,2		Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	134.519	139.118			3,4	
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	0	0					Titolo 2 - Spese in conto capitale	509.879	579.068	473.192	518.860	13,6	9,7
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.562.272	1.464.042	1.588.011	1.513.002	-6,3	-4,7	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	1.479.450	1.766.592			19,4	
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	981.446	1.168.413	878.114	965.094	19,1	9,9	<i>di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito</i>	102.875	103.346			0,5	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	259.499	233.015	159.295	170.829	-10,2	7,2	Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	5.580	6.963	6.661	7.892	24,8	18,5
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	777.235	864.578	463.065	614.159	11,2	32,6	Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	0,00	0,00				
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	12.707	14.278	13.413	21.823	12,4	62,7	Totale spese finali	4.544.766	5.007.732	2.762.506	2.932.674	10,2	6,2
Totale entrate finali	3.593.159	3.744.326	3.101.897	3.284.907	4,2	5,9	Titolo 4 - Rimborso di prestiti	106.620	144.183	108.386	140.833	35,2	29,9
Titolo 6 - Accensione di prestiti	0	9.510	8.684	10.438		20,2	<i>Fondo anticipazioni di liquidità</i>	0	0				
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0	0	0	0			Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0	0	0	0		
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	324.637	388.882	308.683	379.888	19,8	23,1	Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	324.637	388.882	309.965	381.964	19,8	23,2
Totale entrate dell'esercizio	3.917.797	4.142.718	3.419.265	3.675.233	5,7	7,5	Totale spese dell'esercizio	4.976.023	5.540.796	3.180.856	3.455.471	11,3	8,6
Totale complessivo entrate	5.871.143	6.585.824	7.149.697	7.644.074	12,2	6,9	Totale complessivo spese	4.989.547	5.548.575	3.180.856	3.455.471	11,2	8,6
disavanzo di competenza	0	0					avanzo di competenza/fondo di cassa	881.596	1.037.249	3.968.840	4.188.603	17,7	5,5
Totale a pareggio	5.871.143	6.585.824	7.149.697	7.644.074	12,2	6,9	Totale a pareggio	5.871.143	6.585.824	7.149.697	7.644.074	12,2	6,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

13.2 Il risultato di amministrazione

Le Città metropolitane realizzano complessivamente un risultato di amministrazione positivo di 2,94 mld, in aumento del 6,5% nel 2022 (cfr. tab. 1/RIS/CM).

Nel 2022, la parte disponibile del comparto è diminuita del 6,2% rispetto all'esercizio precedente, chiudendo in avanzo per 475,8 mln (cfr. tab. 2/RIS/CM).

Tutte le Città metropolitane risultano in avanzo di amministrazione (lettera A), mentre, se si considera la parte disponibile (lettera E) del prospetto), solo un ente chiude l'esercizio in disavanzo.

Con riferimento alla composizione del risultato di amministrazione, risultano in aumento la parte accantonata e quella vincolata, diversamente dalla parte destinata agli investimenti.

La parte accantonata, che cresce del 3%, assorbe complessivamente il 39,6% del risultato di amministrazione, con un'incidenza inferiore rispetto all'esercizio precedente; la parte vincolata risulta in crescita del 19,2%, mentre la parte destinata agli investimenti si riduce del 13,2%. Quasi tutte le città riducono la spesa da destinare agli investimenti, ad eccezione delle città di Milano e di Cagliari.

Con riferimento alla parte disponibile, le Città che rilevano un aumento del loro avanzo sono le Città di Bari, Cagliari, Roma capitale e Venezia; mentre la Città di Catania, pur chiudendo in disavanzo, nel 2022 riduce in modo consistente lo squilibrio dell'89%, passando da -18,7 mln a -2,06 mln.

La Città metropolitana di Genova, invece, riesce ad azzerare il proprio disavanzo del 2021 (-2,7), facendo registrare un avanzo disponibile nel 2022 di 1,88 mln.

Tabella 1/RIS/CM - Composizione risultato di amministrazione - 2021-2022 - Suddivisione per ente

Città metropolitana	Fondo di cassa al 31 dicembre			Residui attivi			Residui passivi			Fondo pluriennale vincolato per spese correnti			Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			Risultato di amministrazione al 31 dicembre		
	2021	2022	Sc. %	2021	2022	Sc. %	2021	2022	Sc. %	2021	2022	sc. %	2021	2022	Sc. %	2021	2022	Sc. %
Bari	346.638	373.710	7,8	335.079	315.800	-5,8	170.666	135.608	-20,5	21.996	23.556	7,1	251.538	275.404	9,5	237.517	254.942	7,3
Bologna	212.301	220.324	3,8	70.972	101.859	43,5	114.417	143.628	25,5	1.640	2.951	80,0	29.799	53.165	78,4	137.417	122.439	-10,9
Cagliari	212.241	228.162	7,5	16.474	18.229	10,7	84.167	89.446	6,3	6.889	8.063	17,0	64.971	70.982	9,3	72.688	77.899	7,2
Catania	110.091	111.931	1,7	159.574	231.083	44,8	111.966	87.307	-22,0	2.986	3.507	17,5	65.132	115.550	77,4	89.580	136.651	52,5
Firenze	216.631	256.010	18,2	62.898	63.252	0,6	33.582	45.753	36,2	853	2.522	195,8	91.525	126.445	38,2	153.569	144.543	-5,9
Genova	53.756	44.420	-17,4	100.297	93.438	-6,8	84.354	58.329	-30,9	3.167	2.260	-28,6	27.421	32.805	19,6	39.111	44.465	13,7
Messina	97.930	134.059	36,9	138.651	134.375	-3,1	103.013	94.299	-8,5	3.064	3.851	25,7	10.448	17.887	71,2	120.055	152.398	26,9
Milano	680.984	751.576	10,4	395.058	462.734	17,1	366.608	416.858	13,7	29.109	30.953	6,3	89.285	97.876	9,6	591.039	668.622	13,1
Napoli	887.624	882.253	-0,6	381.175	270.029	-29,2	476.784	393.852	-17,4	19.386	6.429	-66,8	234.694	238.325	1,5	537.936	513.676	-4,5
Palermo	169.546	194.278	14,6	61.425	99.574	62,1	24.480	38.153	55,9	13.377	8.886	-33,6	25.000	36.006	44,0	168.115	210.808	25,4
Reggio Calabria	139.720	136.537	-2,3	281.975	331.837	17,7	85.499	98.780	15,5	5.101	5.517	8,2	178.619	202.129	13,2	152.476	161.948	6,2
Roma Capitale	362.478	378.610	4,5	639.454	724.753	13,3	573.649	589.583	2,8	14.895	30.455	104,5	262.982	346.118	31,6	150.406	137.206	-8,8
Torino	352.816	352.375	-0,1	116.752	127.390	9,1	104.749	128.452	22,6	8.665	8.234	-5,0	123.550	124.987	1,2	232.603	218.091	-6,2
Venezia	126.085	124.357	-1,4	26.374	39.659	50,4	48.010	38.711	-19,4	3.394	1.933	-43,0	24.484	28.913	18,1	76.571	94.458	23,4
Totale	3.968.840	4.188.603	5,5	2.786.157	3.014.011	8,2	2.381.946	2.358.759	-1,0	134.519	139.118	3,4	1.479.450	1.766.592	19,4	2.759.083	2.938.145	6,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Tabella 2/RIS/CM - Composizione del risultato di amministrazione - 2021-2022 - Suddivisione per ente

Città metropolitana	Risultato di amministrazione al 31 dicembre (lett. A)			Totale parte accantonata			Totale parte vincolata			Totale parte destinata agli investimenti			Totale parte disponibile			Enti con lettera E) negativa		
	2021	2022	scost. %	2021	2022	scost. %	2021	2022	scost. %	2021	2022	scost. %	2021	2022	scost. %	2021	2022	scost. %
Bari	237.517	254.942	7,3	53.067	32.673	-38,4	63.771	93.497	46,6	8.150	5.934	-27,2	112.529	122.838	9,2	0	0	-10,9
Bologna	137.417	122.439	-10,9	46.436	51.687	11,3	46.328	50.249	8,5	4.055	2.502	-38,3	40.598	18.000	-55,7	0	0	-4,2
Cagliari	72.688	77.899	7,2	21.765	19.303	-11,3	37.926	39.504	4,2	346	472	36,4	12.652	18.620	47,2	0	0	0,7
Catania	89.580	136.651	52,5	44.657	59.680	33,6	60.705	76.345	25,8	2.932	2.687	-8,4	-18.714	-2.061	-89,0	1	1	-17,6
Firenze	153.569	144.543	-5,9	37.868	38.840	2,6	44.778	58.870	31,5	21.553	1.570	-92,7	49.370	45.263	-8,3	0	0	28,3
Genova	39.111	44.465	13,7	26.492	29.142	10,0	14.823	13.005	-12,3	509	440	-13,4	-2.713	1.877	-169,2	1	0	156,5
Messina	120.055	152.398	26,9	15.507	16.332	5,3	99.817	132.757	33,0	1.458	688	-52,8	3.272	2.621	-19,9	0	0	19,1
Milano	591.039	668.622	13,1	259.157	306.151	18,1	254.739	262.834	3,2	39.086	65.280	67,0	38.057	34.357	-9,7	0	0	24,6
Napoli	537.936	513.676	-4,5	350.127	326.044	-6,9	61.168	95.438	56,0	0	0		126.641	92.193	-27,2	0	0	8,7
Palermo	168.115	210.808	25,4	71.864	84.863	18,1	43.801	86.721	98,0	21.917	9.791	-55,3	30.533	29.433	-3,6	0	0	8,0
Reggio Calabria	152.476	161.948	6,2	55.658	49.986	-10,2	89.234	108.646	21,8	2.703	2.654	-1,8	4.881	662	-86,4	0	0	5,5
Roma Capitale	150.406	137.206	-8,8	52.357	68.000	29,9	75.330	49.824	-33,9	10.806	7.326	-32,2	11.912	12.057	1,2	0	0	8,8
Torino	232.603	218.091	-6,2	90.556	72.375	-20,1	100.532	112.357	11,8	4.893	4.256	-13,0	36.622	29.103	-20,5	0	0	0,5
Venezia	76.571	94.458	23,4	5.204	9.264	78,0	8.961	14.333	59,9	903	0	-100,0	61.503	70.861	15,2	0	0	-25,8
Totale	2.759.083	2.938.145	6,5	1.130.715	1.164.341	3,0	1.001.915	1.194.380	19,2	119.310	103.600	-13,2	507.142	475.824	-6,2	2	1	9,6
Peso % su totale lett. A				41,0	39,6		36,3	40,7		4,3	3,5		18,4	16,2				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

14 IL PATRIMONIO DELLE CITTÀ METROPOLITANE

14.1 Premessa

Le funzioni amministrative tipiche degli enti locali sono assegnate ai diversi livelli di governo del territorio sulla base del principio di prossimità ai cittadini da contemperare con quello dell'esercizio unitario delle stesse da graduare sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza previsti dal nostro ordinamento. Ad oggi, le Città metropolitane²¹² sono considerati enti territoriali di area vasta e rivestono un ruolo preminente ai sensi dell'art. 1, co 2, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio)²¹³ per la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano²¹⁴; la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione; la cura delle relazioni istituzionali, comprese quelle con altre aree metropolitane europee. Sebbene l'iniziativa di riforma, di cui si è fatto cenno, non sia mai realmente partita sino ad oggi, le Città metropolitane, come le Province, devono confrontarsi con un quadro normativo incerto e con una "governance" che, in molti casi, vede le stesse amministrazioni provinciali dover rinunciare ad iniziative di prossimità territoriale in quanto di competenza delle Regioni, benché precedentemente di loro ambito.

L'analisi, che si propone in linea con quanto fatto per le Province, tende a valorizzare gli attivi patrimoniali e quelli passivi, in particolare sull'indebitamento, al fine di restituire un quadro omogeneo dello stato di salute del comparto degli enti locali nella loro interezza, con particolare attenzione alle Città metropolitane, quali soggetti istituzionali in grado di produrre sinergie e assicurare una unitarietà della gestione a beneficio degli enti dell'area metropolitana²¹⁵.

²¹² Attualmente le Città metropolitane sono n. 14, che in ordine di grandezza di popolazione sono le seguenti: Roma Capitale, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Bari, Catania, Firenze, Bologna, Venezia, Genova, Messina, Cagliari, Reggio Calabria.

²¹³ In particolare, alla Città metropolitana sono attribuite dall'art. 1, co. 44, della legge n. 56/2014, nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province, le seguenti funzioni fondamentali:

- adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale per il territorio metropolitano quale atto di indirizzo per l'ente stesso e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni presenti in tale territorio;
- strutturazione di sistemi coordinati per la gestione dei servizi pubblici e dell'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale nell'ambito metropolitano;
- mobilità e viabilità, con la funzione di garanzia affinché sia preservata la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca;
- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Oltre a tali funzioni, lo Stato e le Regioni possono assegnare - in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - ulteriori compiti alle Città metropolitane, ciascuno secondo le proprie competenze. Si veda per maggiori dettagli quanto riportato al primo comma dell'art. 118 della Costituzione.

²¹⁴ Il territorio della Città metropolitana coincide con quello della ex Provincia omonima; tuttavia, altri Comuni limitrofi hanno iniziativa di adesione.

²¹⁵ La legge n. 56/2014 prevede che le Città metropolitane possono, anche d'intesa con gli altri enti presenti nel proprio ambito metropolitano di appartenenza, svolgere funzioni trasversali a più enti, come la preparazione dei documenti di gara, l'attività di stazione appaltante, il monitoraggio dei contratti di servizio e l'organizzazione di concorsi e procedure di selezione.

14.2 Le immobilizzazioni

Alla luce di quanto detto in premessa, si prosegue l'analisi del comparto degli enti territoriali c.d. di area vasta. Dopo aver parlato delle Province, si ritiene opportuno svolgere un'analisi mirata sulle Città metropolitane, disponendo, tra l'altro, dell'intero campione degli enti (n. 14). A differenza delle Province l'analisi condotta è esaustiva in quanto tutte le amministrazioni metropolitane hanno provveduto ad inserire correttamente i prospetti di stato patrimoniale nella Bdap per il biennio preso in considerazione per la presente indagine.

Sulla base dei dati inviati è stato possibile riclassificare le voci delle immobilizzazioni per tipologia, al fine di rilevarne la relativa composizione (finanziaria, immateriale e materiale) rispetto al valore complessivo, come rappresentato sinteticamente nella tab. 1/IMM/CM.

Tabella 1/IMM/CM - Immobilizzazioni delle Città metropolitane - Consistenza e variazione percentuale sul biennio 2021-2022

Città metropolitana	Immobilizzazioni	2021	2022	2021/2022%
Bari	Immobilizzazioni finanziarie	4.655	4.655	0,0
	Immobilizzazioni immateriali	20.178	19.153	-5,1
	Immobilizzazioni materiali	445.854	436.623	-2,1
	Totale immobilizzazioni	470.687	460.431	-2,2
Bologna	Immobilizzazioni finanziarie	37.281	38.840	4,2
	Immobilizzazioni immateriali	21.454	24.562	14,5
	Immobilizzazioni materiali	567.331	477.040	-15,9
	Totale immobilizzazioni	626.065	540.442	-13,7
Cagliari	Immobilizzazioni finanziarie	36.431	36.921	1,3
	Immobilizzazioni immateriali	254	764	200,4
	Immobilizzazioni materiali	185.434	187.367	1,0
	Totale immobilizzazioni	222.119	225.052	1,3
Catania	Immobilizzazioni finanziarie	51.544	50.549	-1,9
	Immobilizzazioni immateriali	1	1	0,0
	Immobilizzazioni materiali	822.725	848.431	3,1
	Totale immobilizzazioni	874.269	898.981	2,8
Firenze	Immobilizzazioni finanziarie	8.170	8.460	3,6
	Immobilizzazioni immateriali	69.479	77.404	11,4
	Immobilizzazioni materiali	473.268	491.053	3,8
	Totale immobilizzazioni	550.917	576.917	4,7
Genova	Immobilizzazioni finanziarie	15.713	14.003	-10,9
	Immobilizzazioni immateriali	36.709	36.973	0,7
	Immobilizzazioni materiali	310.215	316.627	2,1
	Totale immobilizzazioni	362.637	367.603	1,4
Messina	Immobilizzazioni finanziarie	955	781	-18,2
	Immobilizzazioni immateriali	0	0	-
	Immobilizzazioni materiali	463.538	431.005	-7,0
	Totale immobilizzazioni	464.493	431.786	-7,0
Milano	Immobilizzazioni finanziarie	188.054	185.305	-1,5
	Immobilizzazioni immateriali	6.685	5.108	-23,6
	Immobilizzazioni materiali	2.013.920	1.984.921	-1,4
	Totale immobilizzazioni	2.208.659	2.175.334	-1,5

➔ segue

Tabella 1/IMM/CM - Immobilizzazioni delle Città metropolitane - Consistenza e variazione percentuale sul biennio 2021-2022 (segue)

Città metropolitana	Immobilizzazioni	2021	2022	2021/2022%
Napoli	Immobilizzazioni finanziarie	29.415	26.312	-10,5
	Immobilizzazioni immateriali	14.895	22.553	51,4
	Immobilizzazioni materiali	654.969	675.353	3,1
	Totale immobilizzazioni	699.278	724.217	3,6
Palermo	Immobilizzazioni finanziarie	28.977	33.462	15,5
	Immobilizzazioni immateriali	535	522	-2,4
	Immobilizzazioni materiali	743.109	764.385	2,9
	Totale immobilizzazioni	772.621	798.369	3,3
Reggio Calabria	Immobilizzazioni finanziarie	604	1.554	157,3
	Immobilizzazioni immateriali	236	5.281	2138,8
	Immobilizzazioni materiali	514.084	537.999	4,7
	Totale immobilizzazioni	514.924	544.835	5,8
Roma	Immobilizzazioni finanziarie	142.234	141.164	-0,8
	Immobilizzazioni immateriali	7.883	6.258	-20,6
	Immobilizzazioni materiali	973.307	967.653	-0,6
	Totale immobilizzazioni	1.123.423	1.115.074	-0,7
Torino	Immobilizzazioni finanziarie	175.108	172.213	-1,7
	Immobilizzazioni immateriali	37.644	42.932	14,0
	Immobilizzazioni materiali	826.863	838.594	1,4
	Totale immobilizzazioni	1.039.615	1.053.738	1,4
Venezia	Immobilizzazioni finanziarie	33.957	34.994	3,1
	Immobilizzazioni immateriali	12.574	16.936	34,7
	Immobilizzazioni materiali	489.929	489.967	0,0
	Totale immobilizzazioni	536.460	541.898	1,0
Totale Città metropolitane	Totale immobilizzazioni	10.466.168	10.454.676	-0,10%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

In breve, anche per le Città metropolitane esaminate le immobilizzazioni materiali hanno una incidenza prevalente (54,90%) sulla voce complessiva dell'attivo patrimoniale. Inoltre, considerando solo il complesso delle immobilizzazioni, il rapporto tende ad aumentare: tale dato porta la media delle 14 Città metropolitane a superare il 90% del complessivo valore dei cespiti immobilizzati, come riportato nella tabella 2/IMM/CM.

Tabella 2/IMM/CM - Incidenza patrimoniale CM

Attivo patrimoniale delle n. 14 Città metropolitane	2020	2021
Immobilizzazioni finanziarie	753.097	749.213
Immobilizzazioni immateriali	228.526	258.446
Immobilizzazioni materiali	9.484.544	9.447.017
Totale immobilizzazioni	10.466.168	10.454.676
Totale Attivo Città metropolitane	16.853.495	17.205.670
Incidenza % Immobilizzazioni materiali/ Attivo	56,3%	54,9%
Incidenza % Immobilizzazioni materiali/Totale immobilizzazioni	90,6%	90,4%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

In sintesi, dalla lettura delle tabelle proposte emerge con chiarezza che permangono ancora alcune incertezze per alcune amministrazioni metropolitane in merito alla corretta valorizzazione del proprio patrimonio in Bdap. In alcuni casi vi sono Città metropolitane che riportano valori esigui o nulli su alcune voci di patrimonio, come nel caso di Catania, di Messina o di Reggio Calabria, in cui gli incrementi registrano valori ampiamente raddoppiati, e Venezia che non registra variazioni. Al di là di tali anomalie, che dovranno essere opportunamente indagate in sede istruttoria da parte delle Sezioni regionali, tali dati – a differenza degli anni passati – cominciano ad assumere una funzione informativa utile per analizzare l'evoluzione delle vicende economico-patrimoniali connesse al patrimonio immobilizzato degli enti, in particolare si rileva che in molti casi le variazioni intervenute sono da ritenersi coerenti con il quadro economico-patrimoniale d'insieme in quanto dettate da quel tradizionale adeguamento fisiologico dei valori patrimoniali che interessa i beni immobilizzati materiali e immateriali.

Parallelamente al processo di introduzione del nuovo sistema di contabilità economico-patrimoniale su base "Accrual" (di cui si è avuto modo di parlare diffusamente al par. 6.1). Si ritiene, infatti, che il supporto offerto dalla Commissione ARCONET²¹⁶ insediata presso il MEF, a cui la Corte partecipa attivamente con una propria rappresentanza magistratuale, stia opportunamente adeguando i principi contabili armonizzati. Un'azione che vede la Commissione impegnata non solo per accogliere ed anticipare alcune norme previste all'interno degli istituendi ITAS, ma anche per stimolare l'adozione di prassi contabili volte a rilevare adeguatamente i fenomeni economico-patrimoniale che trovano poi soddisfazione in una idonea valorizzazione dei cespiti e, più in generale, degli attivi patrimoniali. Un processo che dovrebbe avanzare di pari passo con le misure di sostegno per le amministrazioni in crisi che possono trovare nel proprio patrimonio, correttamente valorizzato, un elemento di sostegno alle misure adottate per riportare in equilibrio la gestione.

14.3 L'indebitamento

La rappresentazione dello stato di salute patrimoniale degli enti di area vasta non può limitarsi alle sole n. 84 Province, ma deve necessariamente includere anche le n. 14 Città metropolitane che, in continuità con il precedente referto, sono proposte ed esaminate nella loro interezza, ovvero sono stati raccolti i dati patrimoniali depositati in Bdap e riferibili, in particolare, all'indebitamento di tutte le Città metropolitane (CM): Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia.

Nella tabella 1/DEB/CM sono esposti i debiti totali delle Città metropolitane osservate, con la variazione (assoluta e percentuale) per gli esercizi 2021 e 2022. La tabella evidenzia, per il biennio

²¹⁶ Si veda sul sito www.rgs.mef.gov.it Sezione Resoconti della Commissione Arconet.

considerato, che il debito complessivo delle Città metropolitane di Roma, Milano, Torino e Napoli, a livello aggregato, rappresenta il 71,26% del debito totale rilevato, pari a quasi 3,8 mld. In particolare, la prima con un debito superiore al miliardo di euro pari a 1,058 mld nel 2022 in lieve riduzione del 2,2% rispetto al 2021; rileva l'aumento del debito della Città metropolitana di Milano che ha portato il livello del proprio indebitamento da 882,31,1 mln di euro a 907,86 mln (+2,90%); segue poi la CM di Napoli che diminuisce il debito in maniera consistente del 17,4% portando il proprio debito da 476,7 a 393,7 mln di euro; Torino, infine, che con valori simili a quelli della città di Napoli, ha portato il proprio indebitamento complessivo da oltre 418,1 mln di euro a circa 393 mln (-6,00%). Seguono poi le altre Città metropolitane di: Genova (-22,95 mln, pari al -22,50% sul 2021), Catania (-24,66 mln, pari al -22,00% rispetto al 2021), Bari (-48,02 mln, pari al 20,90% sul 2021). Tra le Città che incrementano il proprio debito, vi sono le Città di Firenze, Palermo, Bologna e Reggio Calabria che rispettivamente registrano incrementi del 30,4% (+11,9 mln), del 18,3% (+10,35 mln), dell'11,30% (+22,70 mln) e del 10,5% (+15,7 mln) dal 2021 al 2022. Ben diverse sono le dimensioni dell'indebitamento delle restanti tre CM, il cui debito assieme si attesta a circa 255,2 mln di euro, ovvero a poco più del 6,6% del debito complessivo delle 14 CM osservate.

Tabella 1/DEB/CM - Debiti delle Città metropolitane - Composizione e variazione 2021-2022

Città metropolitana	2021		2022		Variazione annua 2021-2022	
	Debito totale	Composizione %	Debito totale	Composizione %	Scostamenti	%
Bari	229.388	5,7%	181.367	4,7%	-48.021	-20,9%
Bologna	201.597	5,0%	224.303	5,8%	22.705	11,3%
Cagliari	84.172	2,1%	89.446	2,3%	5.274	6,3%
Catania	111.976	2,8%	87.311	2,3%	-24.664	-22,0%
Firenze	39.149	1,0%	51.057	1,3%	11.908	30,4%
Genova	101.916	2,5%	78.965	2,0%	-22.951	-22,5%
Messina	132.732	3,3%	122.718	3,2%	-10.015	-7,5%
Milano	882.310	22,0%	907.864	23,5%	25.554	2,9%
Napoli	476.710	11,9%	393.778	10,2%	-82.932	-17,4%
Palermo	56.620	1,4%	66.976	1,7%	10.356	18,3%
Reggio Calabria	149.058	3,7%	164.768	4,3%	15.710	10,5%
Roma	1.082.113	27,0%	1.057.837	27,4%	-24.276	-2,2%
Torino	418.113	10,4%	393.018	10,2%	-25.095	-6,0%
Venezia	48.010	1,2%	42.993	1,1%	-5.017	-10,4%
Totale	4.013.865	100,0%	3.862.401	100,0%	-151.464	-3,8%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Sotto il fronte dell'indebitamento complessivo espongono la quota più bassa di debito tra le Città metropolitane quelle di Venezia, Firenze, Palermo e Genova che nel 2022 (rappresentano assieme il 6,1% del totale) si attestano tra le Città con esposizioni debitorie assai contenute.

PARTE V - Equilibri di bilancio ed eventuali aspetti critici

15 I DEBITI FUORI BILANCIO

15.1 Premessa

I Debiti Fuori Bilancio (DFB) rappresentano un fattore di deviazione rispetto alla normale sequenza stabilita per il trattamento della spesa che prevede il previo stanziamento (nel bilancio di previsione), sul quale si aggancia la sequenza amministrativa (impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento). Possono emergere esigenze di spesa imprevedute non indicate nelle previsioni iniziali la cui attivazione può produrre dei debiti, per l'appunto fuori bilancio²¹⁷. L'art. 194 del Tuel ne individua le fattispecie²¹⁸ e ne disciplina il meccanismo di riconoscimento (deliberazione del Consiglio comunale previo riconoscimento, dichiarazione dell'utilità e dell'effettivo arricchimento dell'ente²¹⁹ per gli acquisti effettuati in carenza di stanziamento).

I debiti fuori bilancio non necessariamente rappresentano di per sé un aspetto patologico nell'ambito della gestione finanziaria e non sempre conseguono a un comportamento negligente dell'Ente locale (eventi imprevedibili, spese di somma urgenza), tuttavia, la presenza di un elevato ammontare di DFB può rappresentare indice di criticità finanziaria e difficoltà di programmazione che si può riflettere negativamente sugli equilibri di bilancio. A riprova di questo assunto quasi sempre gli enti in riequilibrio o dissesto hanno ingenti DFB da riconoscere.

Il Tuel prevede (art. 166) un fondo di riserva (con una dotazione tra lo 0,30 e il 2% delle spese correnti) per finanziare esigenze straordinarie di bilancio o nel caso in cui le dotazioni degli interventi di spesa corrente si rivelino insufficienti. Un'altra disposizione (art. 167) prevede il fondo per le passività

²¹⁷ La giurisprudenza contabile ha individuato anche una fattispecie ulteriore, le passività pregresse, che «derivano da impegni contabili assunti regolarmente ma che non risultano sufficienti a far fronte alla spesa in modo integrale, quando essa viene ad evidenza. Esse si verificano allorché, all'esito dell'assunzione del formale impegno, taluni fatti imprevedibili, talvolta (ma non necessariamente) legati alla natura della prestazione, sfuggono sia alla voluntas che all'auctoritas del soggetto che ha assunto l'obbligazione per conto dell'ente, incidendo, appunto, sulla misura del costo» (Sardegna 33/2021/PAR). Mentre «I debiti fuori bilancio hanno ... la loro genesi in obbligazioni assunte in assenza di un regolare impegno di spesa» le passività pregresse si riferiscono «a spese comunque sorte nel rispetto delle regole contabili, presentando l'impegno originariamente assunto unicamente caratteristiche di incapienza». La sezione Lombardia aggiunge che in «materia di passività pregresse vanno utilmente richiamate le ... maggiori spese, rispetto a quelle impegnate, derivanti dall'utilizzo di utenze elettriche per gli edifici comunali» (Lombardia 175/2023/PAR). Delle passività pregresse non è disponibile una quantificazione aggregata e, con riferimento ai consumi elettrici va rilevato che nella prassi il sottodimensionamento dello stanziamento nelle previsioni iniziali va spesso ascritto al comportamento elusivo dell'ente che in questo modo riesce a conseguire un fittizio equilibrio di bilancio (e non a "fatti imprevedibili"). Questi casi sono sintomo di grave criticità finanziaria ed espongono l'ente ad oneri significativi (scivolamento nel meccanismo di salvaguardia e cessione massiva delle fatture, che sono in pratica autoliquidate, da parte degli operatori). Ricadono nella fattispecie dei DFB «nel caso in cui, invece, al pervenimento della fattura non sia seguito nello stesso anno regolare impegno e correlativa formazione di residui per gli anni successivi»; in tal caso «costituirà debito fuori bilancio, riconoscibile nei termini e alle condizioni di cui all'art. 194 TUEL».

²¹⁸ Sentenze esecutive, copertura di disavanzi di società e altre entità pubbliche, ricapitalizzazione di società e altre entità pubbliche, procedure espropriative e acquisizione di beni e servizi senza il preventivo stanziamento. Le fattispecie principali sotto il profilo quantitativo sono la prima (sentenze) e l'ultima (acquisto senza stanziamento).

²¹⁹ Questo aspetto può determinare difficoltà nel riconoscimento del debito, soprattutto se risalente. È necessaria, infatti, la dichiarazione di utilità ed effettivo arricchimento dell'ente da parte del dirigente del settore cui afferisce il DFB che, in caso di riscontri documentali carenti, può trovarsi in una condizione di incertezza (i DFB sono inviati alla procura della Corte). Ci sono casi in cui il consiglio comunale effettua un riconoscimento di massima dei DFB riservandosi di attivare in un momento successivo la procedura analitica prevista dall'art. 194 del Tuel.

potenziali, da costruire sulla base della stima del grado di soccombenza che l'Ente deve calcolare sulla base delle cause in corso. L'elevato numero di contenziosi e la indeterminatezza che spesso li caratterizza (numero, ammontare, grado di soccombenza, spese legali connesse) sono un altro indicatore di criticità finanziaria rilevante.

Il pagamento dei DFB può essere rateizzato in accordo con i creditori. L'originario orizzonte triennale (compreso l'anno in corso) è stato dilatato dall'art. 53 co. 6 del d.l. n. 104 del 2020, che ha modificato l'art. 194 del Tuel contemplando la possibilità di una *“durata diversa”* purché possa *“garantire la copertura finanziaria delle quote annuali previste negli accordi con i creditori in ciascuna annualità dei corrispondenti bilanci, in termini di competenza e di cassa”*.

15.2 I Comuni: analisi dei risultati

L'introduzione della contabilità finanziaria armonizzata dovrebbe avere avuto effetti sul processo di formazione dei debiti fuori bilancio nei Comuni²²⁰ comportandone una riduzione. I DFB possono essere distinti in tre gruppi: quelli riconosciuti e impegnati nell'anno di riferimento, nel nostro caso il 2022, che possiamo indicare come anno t; quelli riconosciuti prima dell'anno t ma non ancora impegnati; e quelli individuati, ma ancora da riconoscere. Ad un decennio dalla sua introduzione (2015) si rileva nel complesso, un effetto significativo del nuovo sistema contabile per i DFB riconosciuti prima dell'anno di riferimento, ma ancora da impegnare al 31 dicembre dell'anno t-1 (colonna 8 della tabella n. 1) e per i DFB di cui si è avuta cognizione ma che, al 31 dicembre dell'anno t, ancora non risultano riconosciuti dal Comune (colonna 11 della tabella n. 1/DFB/COM). Il primo gruppo si è ridotto dell'82%, dai 177,8 mln di euro del 2016 (primo anno di applicazione del nuovo regime contabile) ai 32,5 mln del 2022 (ultimo anno disponibile). Il secondo gruppo, più esplicito come indicatore di criticità dell'Ente, si è ridotto del 55%, passando dai 772,7 mln di euro del 2016 ai 349,7 mln del 2022. I DFB riconosciuti e impegnati dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'anno t, (che rappresentano il dato maggiormente stabilizzato, colonna 5 della tabella) registrano invece una riduzione più contenuta, pari al 12%, passando dai 587 mln di euro del 2016 ai 517,1 mln del 2022.

La tabella mostra, tra il 2016 e il 2022, una sostanziale stabilità del fenomeno a livello aggregato: gli enti che hanno registrato DFB nel questionario oscillano tra il 23,6 e il 28,7% del totale; quelli con DFB riconosciuti da impegnare tra l'1 e il 2% circa; quelli con DFB ancora da riconoscere tra il 4,7 e il 5,5%. Nel complesso i DFB hanno registrato tra il 2016 e il 2022 una flessione di 41,5 punti percentuali, passando da 1,5 a 0,9 mld di euro (come si vede più avanti, in gran parte coperti).

²²⁰ Gli aggregati relativi ai due anni differiscono leggermente: nel primo (2016) sono raggruppati 7.660 enti, mentre nel secondo (2022) 7.390. I dati sono tratti dai questionari compilati dagli enti.

Tabella n. 1/DFB/COM - Debiti fuori bilancio 2016 e 2022

Esercizio	N. enti che hanno inviato il questionario	N. enti con DFB riconosciuti	Percentuale enti con DFB riconosciuti e impegnati	DFB riconosciuti dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'anno t	N. enti con DFB riconosciuti prima dell'anno t ancora da impegnare al 31 dicembre dell'anno t-1	Percentuale degli enti con DFB riconosciuti da impegnare	DFB riconosciuti prima dell'anno t ancora da impegnare al 31 dicembre dell'anno t-1	N. enti con DFB ancora da riconoscere al 31 dicembre dell'anno t	Percentuale degli enti con DFB ancora da riconoscere	Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 dicembre dell'anno t	TOTALE DFB
2016	7.660	1.804	23,6	587.096.434	66	0,9	177.831.994	363	4,7	772.737.099	1.537.665.527
2022	7.390	2.117	28,6	517.170.506	114	1,5	32.503.363	405	5,5	349.743.177	899.417.046
Differenza				-69.925.928			-145.328.631			-422.993.922	-638.248.481
Variazione percentuale				-11,9			-81,7			-54,7	-41,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Limesurvey*; importi in euro

I DFB rappresentano, nel complesso, l'indice di un disagio amministrativo, che va affrontato con interventi puntuali connessi alla riorganizzazione del ciclo di bilancio e, in particolare, della sua fase ascendente. Ciò rileva soprattutto per la quota dei DFB ascrivibile all'acquisizione di beni e servizi per espletare funzioni pubbliche e servizi di competenza (lettera e) dell'art. 194 del Tuel). Le sentenze esecutive, l'altra fattispecie rilevante sotto il profilo quantitativo, rappresentano la classica "tegola" che si abbatte sull'Ente, spesso al termine di un lungo contenzioso risalente, di cui non era stata stimata adeguatamente la possibilità di soccombenza.

La tabella n. 2/DFB/COM mostra la ripartizione dei DFB riconosciuti e impegnati (colonna 5 della tabella n. 1/DFB/COM) tra le varie fattispecie previste dall'art. 194 del Tuel. Come si vede gli importi si concentrano tra i DFB recati da sentenze esecutive (lettera a) e quelli connessi ad acquisizione di beni e servizi senza impegno (lettera e), mentre le altre fattispecie incidono nel complesso in misura minore.

Tabella n. 2/DFB/COM - DFB riconosciuti e impegnati per tipologia (2016 - 2022)

Esercizio	N. enti che hanno inviato il questionario	N. enti con DFB riconosciuti	Percentuale enti con DFB riconosciuti che hanno inviato il questionario	Sentenze esecutive (lettera a)	Percentuale	Copertura disavanzi (lettera b)	Percentuale	Ricapitalizzazione (lettera c)	Percentuale	Espropri (lettera d)	Percentuale	Acquisizione beni e servizi (lettera e)	Percentuale	TOTALE
2016	7.660	1.804	23,6	350.011.980	59,6	2.617.136	0,4	2.642.901	0,5	15.398.821	2,6	216.425.596	36,9	587.096.434
2017	6.460	1.591	24,6	580.639.208	76,8	1.134.954	0,2	4.835.624	0,6	12.403.890	1,6	156.615.003	20,7	755.628.680
2018	7.323	1.874	25,6	488.033.660	73,1	1.748.981	0,3	2.894.501	0,4	9.176.413	1,4	165.772.779	24,8	667.626.335
2019	7.293	2.079	28,5	345.366.881	62,8	233.400	0,0	1.560.624	0,3	17.194.080	3,1	185.426.411	33,7	549.781.396
2020	7.268	1.969	27,1	281.739.810	54,9	921.289	0,2	4.602.478	0,9	13.899.152	2,7	212.390.163	41,4	513.552.892
2021	7.547	2.142	28,4	349.280.317	70,3	3.194.426	0,6	2.929.502	0,6	9.412.767	1,9	132.066.874	26,6	496.883.886
2022	7.390	2.117	28,6	336.323.874	65,0	888.569	0,2	2.586.289	0,5	9.608.281	1,9	167.763.492	32,4	517.170.506
Valori medi				390.199.390		1.534.108		3.150.274		12.441.915		176.637.188		583.962.876
				66,8		0,3		0,5		2,1		30,2		

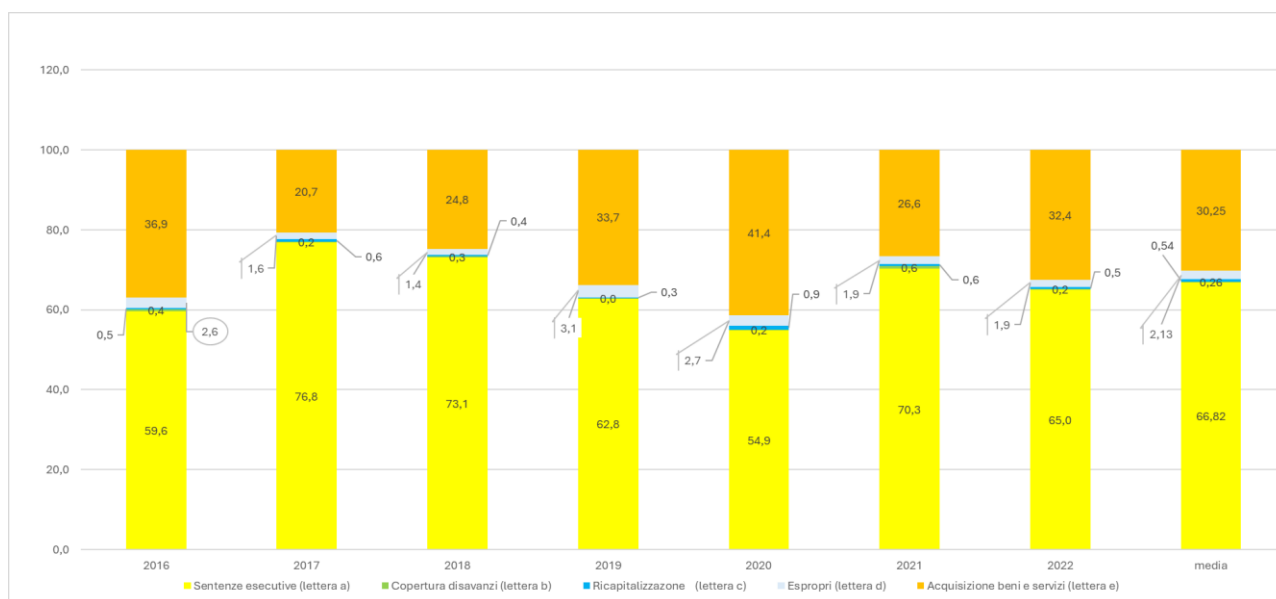
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Limesurvey*; importi in euro



I dati presentano un profilo abbastanza stabile nel tempo. I DFB da sentenze assorbono in media il 66,8% del totale e quelli per acquisizioni senza impegno il 30,2%. Alle altre voci resta molto poco (sotto l'1% le lettere *b*) e *c*) e poco superiore al 2% la lettera *d*). L'unica oscillazione rilevante rispetto al valore medio si rileva nei DFB da acquisizioni senza impegni che vanno dal minimo del 20,7% nel 2017 al massimo del 41,3% del 2020, mostrando una più marcata erraticità.

L'evoluzione dell'andamento nel tempo delle diverse tipologie di DFB si può apprezzare anche dal grafico n. 1/DFB/COM.

Grafico 1/DFB/COM - DFB riconosciuti e impegnati per tipologia (2016 - 2022)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Limesurvey*; valori in percentuale

La formazione dei DFB, che è risultata abbastanza stabile nel tempo, non determina particolari problemi di copertura finanziaria in quanto sono rinvenibili nel bilancio dell'Ente molteplici strumenti rivolti allo scopo di accantonare risorse per eventi non programmabili. I debiti riconducibili a sentenze esecutive, nonostante siano i più numerosi, sono potenzialmente quelli meno rischiosi per gli equilibri di bilancio, in quanto, pur rappresentando una passività sopravvenuta, dovrebbero trovare adeguata copertura nel fondo rischi da contenzioso la cui costituzione è obbligatoriamente prevista in presenza di significative probabilità di soccombenza. Al riguardo il punto 5.2, lett. *h*) del principio contabile applicato, Allegato 4.2 al d.lgs. n. 118/2011, ha imposto l'esigenza di accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri che possono conseguire a contenziosi, in cui l'Ente abbia significative possibilità di soccombere o sentenze non definitive e non esecutive sfavorevoli²²¹.

²²¹ L'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza stanziando nell'esercizio le relative risorse che, se non impiegate, andranno ad incrementare il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle

Nell'atto con cui il debito viene formalmente riconosciuto l'ente indica lo strumento di copertura che deve prioritariamente essere ricercato nelle disponibilità di parte corrente, ovvero facendo ricorso ad avanzi liberi. Solamente nei casi in cui non si riesca a far fronte all'obbligazione si può fare ricorso a piani di rateizzazione del debito. La possibilità di utilizzo di tutte le entrate disponibili, con la sola eccezione di quelle da indebitamento, riservate agli interventi per investimenti, rende possibile una verifica dello stato finanziario dell'ente e delle sue capacità di mantenere gli equilibri di bilancio.

Gli strumenti di copertura più utilizzati dal punto di vista quantitativo sono: gli stanziamenti previsti in bilancio (24,5% nel 2022); le disponibilità di bilancio, di parte corrente (17,8% nel 2022); e l'avanzo di amministrazione (43,6% nel 2022). Ci sono poi altre fonti di minore impatto rappresentate nella tabella n. 3/DFB/COM.

eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. Dal 2020 sono state inserite, in un'apposita sezione del questionario DFB, alcune domande volte a verificare l'avvenuta ricognizione da parte degli enti dei possibili debiti da contenzioso e la stima dei relativi oneri, tenuto conto dell'alea di soccombenza. Dall'analisi delle risposte fornite è emersa una diffusa attenzione alle indicazioni normative, anche se la lettura dei dati presenta ancora alcune incongruenze (vedi infra).

Tabella 3/DFB/COM - Fonti di copertura dei DFB riconosciuti e impegnati

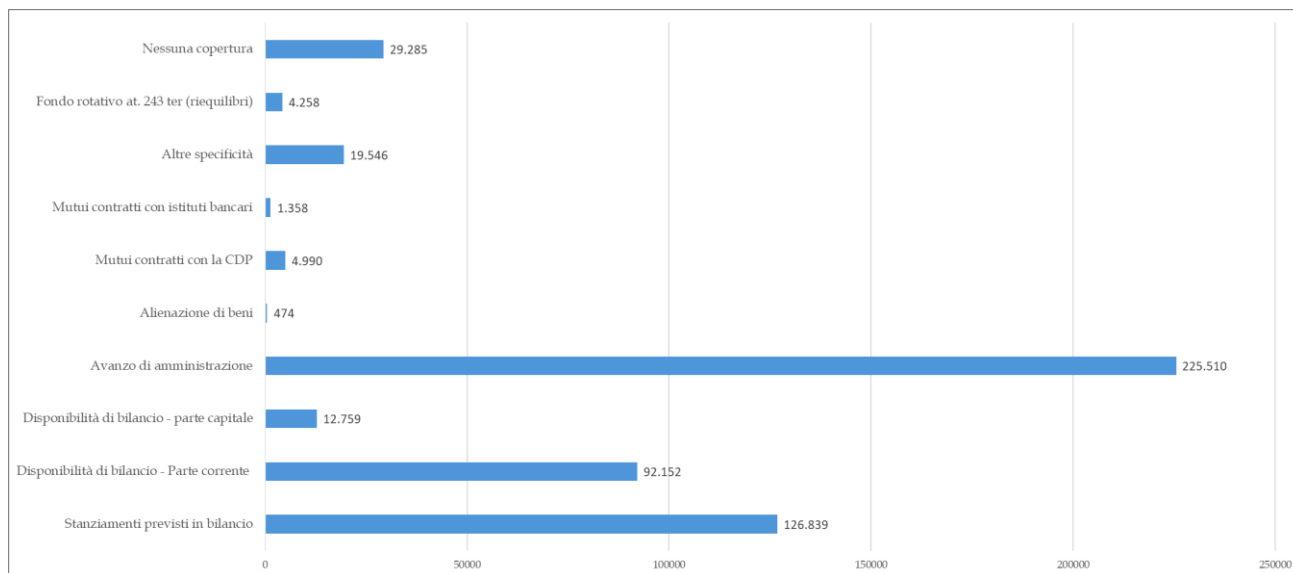
Esercizio	N. enti che hanno inviato il questionario	N. enti con DFB riconosciuti	Percentuale enti con DFB riconosciuti che hanno inviato il questionario	Stanziamanti previsti in bilancio	Disponibilità di bilancio - Parte corrente	Disponibilità di bilancio - parte capitale	Avanzo di amm.ne	Alienazione di beni	Mutui contratti con la CDP	Mutui contratti con istituti bancari	Altre specificità	Risorse previste da art. 115 DL 34/2020 (nuove anticipazioni di liquidità)	Fondo rotativo art. 243 <i>ter</i> (riequilibri)	Nessuna copertura	TOTALE DFB riconosciuti
2016	7.660	1.804	23,2	119.581.620	148.407.596	29.246.874	204.813.552	10.734.933	7.366.609	1.769.838	30.681.514	5.059.338	2.862.912	26.571.648	587.096.434
2017	6.460	1.591	24,6	386.674.421	146.902.625	32.772.971	120.957.853	5.212.941	9.622.897	416.875	26.779.525	2.049.573	13.121.597	11.117.402	755.628.680
2018	7.323	1.874	25,6	302.722.953	136.828.695	24.280.155	155.417.289	2.485.931	9.984.540	1.101.796	25.178.898	0	4.164.088	5.461.989	667.626.335
2019	7.293	2.079	28,5	185.077.903	118.144.018	30.697.648	120.074.138	2.418.806	19.916.158	16.593.863	25.769.794	0	2.207.766	28.881.302	549.781.396
2020	7.268	1.969	27,1	104.679.997	103.293.801	40.525.562	209.422.710	4.439.303	13.681.060	855.460	21.089.844	1.603.653	7.354.107	6.607.394	513.552.892
2021	7.547	2.142	28,4	165.563.930	95.154.652	29.836.951	137.700.146	772.035	5.243.439	1.280.192	27.041.000	718.344	13.927.726	19.645.471	496.883.886
2022	7.390	2.117	28,6	126.838.621	92.151.732	12.758.811	225.509.754	473.695	4.990.491	1.357.877	19.545.791	0	4.258.334	29.285.400	517.170.506
Valore medio percentuale				34,0	20,6	4,9	28,7	0,6	1,7	0,6	4,3	0,2	1,2	3,1	583.962.876

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati *Limesurvey*; importi in euro

Le fonti di copertura dei DFB mostrano una discreta erraticità negli anni. Ad esempio, la voce più rilevante, l'avanzo di amministrazione, copre il 16% dei DFB nel 2017 e il 43,6% nel 2022 (il valore medio è del 28,7%). Ciò è dovuto al maggiore grado di libertà che il legislatore ha concesso in merito all'utilizzo dell'avanzo libero. Un maggiore uso dell'avanzo si riflette sulla riduzione percentuale della seconda voce di copertura (gli stanziamenti dedicati) che nel 2017 copre il 51,2 % dei DFB e nel 2022 il 24,5%.

Il grafico n. 2/DFB/COM riporta la ripartizione delle fonti di copertura relativa al 2022. Come si vede, in sintonia con la serie storica indicata nella tabella n. 3, resta senza copertura solo una piccola quota di DFB, intorno al 5% (e in valore assoluto pari a 29,3 mln di euro). Si può quindi affermare che i DFB non costituiscono nel loro insieme una criticità rilevante sotto il profilo finanziario per il comparto dei Comuni, in quanto dall'analisi risulta che a seguito del riconoscimento vengono rinvenute le risorse per la loro copertura. Resta tuttavia da considerare che alcuni aspetti sotto il profilo gestionale potrebbero essere suscettibili di miglioramento, onde ridurre il ricorso all'istituto nei casi in cui sia effettivamente imprevedibile l'esigenza di spesa e non sia possibile farvi fronte con i mezzi ordinari. In questo senso è da rilevare come la previsione degli accantonamenti in fondi prudenziali, introdotta dalla normativa, costituisca una misura efficace per mitigare le conseguenze delle sopravvenienze di spesa ed evitare che si pongano difficoltà per la loro copertura.

Grafico 2/DFB/COM - Fonti di copertura dei DFB 2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Limesurvey*; valori in migliaia di euro

L'istituzione del fondo contenzioso ha visto nell'ultimo triennio accantonamenti annuali tra i 2 e i 3 mln di euro. Le risorse accantonate nel bilancio di previsione (lettera a) hanno visto ridurre (in modo non eccessivo) gli stanziamenti nel corso dell'anno per utilizzi (lettera b) e aumentare (in misura più o meno corrispondente) per le ricostituzioni (lettera c). Infine, ulteriori variazioni si registrano in sede di

rendiconto, come mostra la tabella n. 4/DFB/COM. Nel complesso l'ammontare complessivo non mostra oscillazioni rilevanti. Infatti, le risorse accantonate al 31 dicembre registrano, da quando il fenomeno viene rilevato (2020) un incremento da 2,2 a 3,1 milioni di euro.

Tabella 4/DFB/COM - Consistenza del fondo contenzioso al 31 dicembre

Esercizio	N. enti coinvolti	Risorse accantonate al 1° gennaio (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio (b)	Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31 dicembre (e=a+b+c+d)
2020	7.268	2.092.872.607	-345.920.552	175.158.464	308.608.545	2.230.719.064
2021	7.547	2.266.443.912	-367.373.195	265.918.467	701.483.558	2.866.472.742
2022	7.390	2.866.300.108	-415.110.968	299.711.972	371.907.176	3.122.808.288

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *LimeSurvey*; importi in euro

Tuttavia, nonostante la capienza degli accantonamenti rispetto ai debiti fuori bilancio di cui alla lett. a) dell'art. 194 del Tuel, non sempre i Comuni vi ricorrono per finanziare le relative spese. Nel 2022, ad esempio, a fronte di sentenze esecutive per oltre 336,3 mln di euro, la spesa viene finanziata mediante applicazione della quota accantonata per 140,3 mln, pari al 37,3%, come si evince dalla tabella n. 5/DFB/COM.

Tabella n. 5/DFB/COM - Finanziamento dei DFB da sentenze esecutive mediante utilizzo della quota accantonata

Esercizio	N. enti	DFB ex art. 194 lett. A) (Sentenze esecutive) (a)	Importo finanziato mediante applicazione della quota accantonata nel risultato di amministrazione (b)	% di utilizzo della quota accantonata per la copertura delle sentenze esecutive (c=b/a)
2020	7.268	281.739.810	102.871.802	37,3
2021	7.547	349.280.317	130.279.260	36,5
2022	7.390	336.323.874	140.300.441	37,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *LimeSurvey*; importi in euro

La parte residua è finanziata con altre modalità, come mostra la tabella n. 6/DFB/COM, dove sono riepilogate le varie forme di finanziamento dei debiti fuori bilancio per sentenze esecutive. La quota finanziata con risorse correnti è dello stesso ordine di grandezza di quella coperta con lo specifico accantonamento mentre l'importo rinviato ai successivi esercizi oscilla tra l'8,4 e l'11,6%.

Tabella n. 6/DFB/COM - Forme di finanziamento dei DFB da sentenze esecutive

Esercizio	N. enti	Importo finanziato mediante applicazione della quota accantonata nel risultato di amministrazione (a)	Importo finanziato con risorse dell'esercizio corrente (b)	Importo da finanziare negli esercizi successivi (c)	TOTALE Sentenze esecutive (lettera a)
2020	7.268	102.871.802	155.164.339	23.703.669	281.739.810
2021	7.547	130.279.260	177.569.264	41.431.793	349.280.317
2022	7.390	140.300.441	156.950.250	39.073.183	336.323.874

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *LimeSurvey*; importi in euro

I debiti da sentenze sono la voce più importante (e in parte prevedibile stimando il contenzioso). Esiste un apposito accantonamento che viene solo in parte utilizzato. Si potrebbe ipotizzare che, non avendo tutti gli enti effettuato l'accantonamento previsto, quelli sprovvisti abbiano impiegato altre risorse. L'eccesso di accantonamento potrebbe inoltre suggerire una stima prudenziale. Infine, si potrebbe sostenere che, se il contenzioso fosse noto e correttamente stimato, non dovrebbe neppure essere considerato un DFB.

A questo punto è utile un breve confronto territoriale per verificare il grado di uniformità della formazione dei DFB nelle varie Regioni. Per questo confronto si considereranno i dati relativi al 2022 (ultimo anno disponibile) e dell'anno precedente, il 2021.

La prima operazione utile è la verifica della localizzazione dei questionari rimasti senza risposta. La tabella n. 7/DFB/COM mostra che la distribuzione non è uniforme, ma si concentra nel meridione e, in particolare nelle Regioni Calabria, Campania e Sicilia, che sono fortemente interessate al fenomeno della criticità finanziaria che spesso porta con sé una notevole massa di DFB.

Tabella n. 7/DFB/COM - Ripartizione regionale dei questionari dei Comuni (2021-2022)

Area/Regioni e Province autonome	2021			2022		
	Comuni tenuti all'invio	Comuni adempienti	Differenza	Comuni tenuti all'invio	Comuni adempienti	Differenza
Valle d'Aosta	74	74	0	74	74	0
Piemonte	1.181	1.149	32	1.182	1.137	45
Lombardia	1.506	1.485	21	1.507	1.470	37
Liguria	234	232	2	234	225	9
Provincia autonoma di Bolzano	116	116	0	116	116	0
Provincia autonoma di Trento	166	162	4	166	162	4
Veneto	563	556	7	563	552	11
Friuli-Venezia Giulia	215	205	10	215	208	7
Emilia-Romagna	330	327	3	330	328	2
AREA NORD	4.385	4.306	79	4.387	4.272	115
Toscana	273	268	5	273	255	18
Umbria	92	88	4	92	86	6
Marche	225	224	1	225	215	10
Lazio	378	363	15	378	353	25
AREA CENTRO	968	943	25	968	909	59
Abruzzo	305	285	20	305	280	25
Molise	136	127	9	136	129	7
Campania	550	503	47	550	473	77
Puglia	257	247	10	257	243	14
Basilicata	131	122	9	131	118	13
Calabria	404	330	74	404	294	110
Sicilia	391	329	62	391	317	74
Sardegna	377	355	22	377	355	22
AREA SUD E ISOLE	2.551	2.298	253	2.551	2.209	342
TOTALE NAZIONALE	7.904	7.547	357	7.906	7.390	516

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati LimeSurvey

La differenza dei Comuni tenuti all'invio tra il 2021 e il 2022 è minima (si aggiungono solo 2 enti, uno in Lombardia e uno in Piemonte). La differenza dei questionari non consegnati è più marcata nel 2022 (516 contro i 357 del 2021) e si concentra nel Sud (66,3%), rispetto al Centro (11,4%) e al Nord (22,3%). Particolarmente alto il numero dei questionari non consegnati (nel 2022) in Calabria (110), Campania (77) e Sicilia (74). Il dato è molto rilevante perché sbilancia il campione e induce una sottostima del fenomeno dei DFB. In altre parole, proprio nei territori dove il fenomeno di formazione dei DFB è più consistente, la risposta significativamente più bassa occulta una componente consistente del fenomeno, che dovrebbe essere indagato con appositi approfondimenti (intersezione con la criticità finanziaria). Il confronto tra i territori regionali, molto diversi per dimensione e per caratteristiche socio-economiche può essere facilitato calcolando il DFB *pro-capite* che, come mostra la tabella n. 8/DFB/COM, è molto diversificato.

Tabella n. 8/DFB/COM - Ripartizione regionale dei DFB dei Comuni - valori complessivi e *pro capite* (anni 2021 e 2022)

Area/Regioni e Province autonome	2021				2022			
	N. enti che hanno DFB riconosciuti	Totale DFB riconosciuti al 31 dicembre	Popolazione degli enti che hanno DFB riconosciuti	DFB <i>pro capite</i>	N. enti che hanno DFB riconosciuti	Totale DFB riconosciuti al 31 dicembre	Popolazione degli enti che hanno DFB riconosciuti	DFB <i>pro capite</i>
Valle d'Aosta	8	137.184	47.488	2,9	12	186.763	55.619	3,4
Piemonte	65	9.724.418	1.596.080	6,1	49	7.102.444	1.604.674	4,4
Lombardia	252	27.223.369	4.584.503	5,9	245	28.053.435	4.706.252	6,0
Liguria	84	30.018.090	1.157.418	25,9	63	7.381.177	1.184.400	6,2
Provincia aut. di Bolzano	17	2.988.979	220.194	13,6	18	566.334	245.814	2,3
Provincia aut. di Trento	29	846.654	100.395	8,4	22	456.519	86.976	5,2
Veneto	113	9.281.783	2.280.255	4,1	113	10.304.900	2.236.012	4,6
Friuli-Venezia Giulia	42	3.238.315	564.021	5,7	42	1.116.386	572.493	2,0
Emilia-Romagna	81	9.531.980	2.401.115	4,0	89	7.242.492	2.259.646	3,2
AREA NORD	691	92.990.773	12.951.469	7,2	653	62.410.450	12.951.886	4,8
Toscana	131	16.789.497	2.883.727	5,8	120	20.058.986	2.828.696	7,1
Umbria	27	2.288.892	586.159	3,9	33	4.735.016	613.270	7,7
Marche	46	4.560.136	902.182	5,1	65	20.210.704	970.106	20,8
Lazio	128	25.939.453	4.821.369	5,4	135	84.454.897	4.845.030	17,4
AREA CENTRO	332	49.577.978	9.193.437	5,4	353	129.459.603	9.257.102	14,0
Abruzzo	78	11.330.216	912.319	12,4	80	8.763.382	931.068	9,4
Molise	38	9.074.632	185.233	49,0	41	6.274.727	197.512	31,8
Campania	286	135.548.087	4.482.067	30,2	302	120.009.651	4.741.441	25,3
Puglia	194	50.517.710	3.581.050	14,1	187	73.332.045	3.686.572	19,9
Basilicata	44	7.798.731	330.739	23,6	42	3.725.347	319.295	11,7
Calabria	123	25.675.072	1.165.044	22,0	118	27.544.531	1.089.522	25,3
Sicilia	236	99.141.924	4.079.143	24,3	220	73.091.110	4.036.404	18,1
Sardegna	120	15.228.762	1.129.772	13,5	121	12.559.660	1.112.479	11,3
AREA SUD E ISOLE	1.119	354.315.135	15.865.367	22,3	1.111	325.300.453	16.114.293	20,2
TOTALE NAZIONALE	2.142	496.883.886	38.010.273	13,1	2.117	517.170.506	38.323.281	13,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *LimeSurvey*; importi in euro

L'osservazione dei dati (totale dei debiti riconosciuti al 31 dicembre) mostra alcune variazioni molto marcate tra il 2021 e il 2022 sia in aumento (Marche, Lazio, Toscana, Umbria, Puglia e Calabria) sia in diminuzione (Liguria, Basilicata, Campania e Sicilia), segno di un certo grado di erraticità del fenomeno. L'altro dato rilevante è la forte variabilità del dato *pro-capite* tra le diverse Regioni che è molto basso nel Nord (in media intorno ai 7 euro nel 2021 e intorno ai 5 euro nel 2022), e al Centro (in media intorno ai 5 euro nel 2021 ma cresciuto a 14 euro nel 2022) e sensibilmente più elevato al Sud e Isole (in media intorno ai 22 euro nel 2021 e ai 20 euro nel 2022). La media nazionale si attesta sui 13 euro *pro-capite* in entrambi gli esercizi in esame. Se si considera la sottostima dei DFB nelle Regioni meridionali, dovuta al numero elevato di questionari non consegnati (66,3% nel 2022) e si ipotizza un flusso di DFB analogo a quello dei Comuni che hanno risposto, emergerebbe una massa debitoria non censita superiore ai 200 mln di euro.

Il fenomeno dei DFB nei Comuni italiani è strettamente connesso alla programmazione di bilancio. Emerge quando questa sia carente. Le norme a presidio di questa criticità hanno inciso solo parzialmente sulla dimensione del fenomeno, che continua ad avere una significativa consistenza (tra

i 500 e i 600 mln di euro annui). L'azione della contabilità armonizzata ha esplicato i suoi effetti positivi sulla riduzione delle quote di DFB riconosciute ma non impegnate e su quelle individuate ma non riconosciute. Entrambe queste tipologie si sono ridotte tra il 2016 e il 2022. Ma soprattutto lo strumentario normativo vigente ha inciso sulla copertura della passività, assicurata con vari strumenti (accantonamenti). La quota non coperta dei DFB risulta molto ridotta. Infine, la concentrazione territoriale è molto marcata nel mezzogiorno (con un valore *pro-capite* doppio rispetto alla media nazionale). Questo elemento, unito alla concentrazione in queste Regioni delle mancate consegne delle informazioni necessarie alla quantificazione del fenomeno, evidenzia la necessità di approfondire l'analisi ed individuare opportuni correttivi per ridurre lo squilibrio territoriale.

15.3 Le Province e le Città metropolitane: analisi dei risultati

Per completare l'analisi dei DFB negli altri enti locali si riportano le Tabelle n. 9/DFB/PROV e n. 10/DFB/PROV, riferite alle Province e le Tabelle n. 11/DFB/CM e n. 12/DFB/CM, riferite alle Città metropolitane. La struttura è analoga a quella delle rispettive Tabelle elaborate per i Comuni (n. 7/DFB/COM e n. 8/DFB/COM).

Tabella n. 9/DFB/PROV - Ripartizione regionale dei questionari delle Province (2021-2022)

Area/Regioni	2021			2022		
	Province tenute all'invio	Province adempienti	Differenza	Province tenute all'invio	Province adempienti	Differenza
Piemonte	7	7	0	7	7	0
Lombardia	11	11	0	11	11	0
Liguria	3	3	0	3	3	0
Veneto	6	6	0	6	6	0
Emilia-Romagna	8	8	0	8	8	0
AREA NORD	35	35	0	35	35	0
Toscana	9	9	0	9	9	0
Umbria	2	2	0	2	2	0
Marche	5	5	0	5	5	0
Lazio	4	4	0	4	4	0
AREA CENTRO	20	20	0	20	20	0
Abruzzo	4	4	0	4	4	0
Molise	2	2	0	2	2	0
Campania	4	4	0	4	4	0
Puglia	5	5	0	5	5	0
Basilicata	2	2	0	2	2	0
Calabria	4	4	0	4	4	0
Sicilia	6	6	0	6	5	1
Sardegna	4	4	0	4	4	0
AREA SUD E ISOLE	31	31	0	31	30	1
TOTALE NAZIONALE	86	86	0	86	85	1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *LimeSurvey*

Tabella n. 10/DFB/PROV - Ripartizione regionale dei debiti fuori bilancio delle Province - Valori complessivi e *pro capite* (anni 2021 e 2022)

Area/Regioni	2021				2022			
	N. enti che hanno DFB riconosciuti	Totale DFB riconosciuti al 31 dicembre	Popolazione degli enti che hanno DFB riconosciuti	DFB <i>pro capite</i>	N. enti che hanno DFB riconosciuti	Totale DFB riconosciuti al 31 dicembre	Popolazione degli enti che hanno DFB riconosciuti	DFB <i>pro capite</i>
Piemonte	3	847.644	787.330	1,1	3	336.938	787.653	0,4
Lombardia	8	1.166.741	4.969.548	0,2	7	3.524.102	4.095.942	0,9
Liguria	3	70.055	691.164	0,1	3	97.854	691.164	0,1
Veneto	4	3.091.934	2.910.458	1,1	3	1.652.125	1.286.921	1,3
Emilia-Romagna	8	1.957.805	3.434.027	0,6	7	420.317	3.083.245	0,1
AREA NORD	26	7.134.179	12.792.527	0,6	23	6.031.336	9.944.925	0,6
Toscana	5	5.479.448	1.416.241	3,9	8	1.593.218	2.271.679	0,7
Umbria	0	0	0	0,0	1	14.389	645.506	0,0
Marche	3	194.867	1.023.737	0,2	4	8.072.395	1.325.708	6,1
Lazio	4	340.461	1.528.005	0,2	4	3.515.325	1.528.005	2,3
AREA CENTRO	12	6.014.776	3.967.983	1,5	17	13.195.327	5.770.898	2,3
Abruzzo	4	2.233.553	1.285.256	1,7	4	3.538.289	1.285.256	2,8
Molise	2	364.106	298.849	1,2	2	520.923	298.849	1,7
Campania	4	6.825.478	2.677.574	2,5	4	7.739.591	2.674.252	2,9
Puglia	5	3.766.184	2.715.692	1,4	5	4.924.273	2.711.133	1,8
Basilicata	2	1.620.184	547.579	3,0	2	631.757	547.579	1,2
Calabria	3	1.106.015	672.824	1,6	4	1.121.476	1.363.327	0,8
Sicilia	5	2.961.841	1.581.104	1,9	5	2.353.839	1.571.690	1,5
Sardegna	4	1.322.913	1.181.847	1,1	4	748.551	1.176.076	0,6
AREA SUD E ISOLE	29	20.200.274	10.960.725	1,8	30	21.578.699	11.628.162	1,9
TOTALE NAZIONALE	67	33.349.228	27.721.235	1,2	70	40.805.363	27.343.985	1,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *LimeSurvey*; importi in euro

Nel complesso i DFB riconosciuti al 31 dicembre delle Province passano da 33,3 mln di euro del 2021 ai 40,8 mln del 2022. Il peso *pro-capite* è molto basso nel Nord (metà della media nazionale) e più alto nel Centro, nel Sud e Isole.

Tabella n. 11/DFB/CM - Ripartizione regionale dei questionari delle Città metropolitane (2021-2022)

Regione	Ente	2021			2022		
		Città metropolitane tenute all'invio	Città metropolitane adempienti	Differenza	Città metropolitane tenute all'invio	Città metropolitane adempienti	Differenza
Piemonte	Città metropolitana di Torino	1	1	0	1	1	0
Lombardia	Città metropolitana di Milano	1	1	0	1	1	0
Liguria	Città metropolitana di Genova	1	1	0	1	1	0
Veneto	Città metropolitana di Venezia	1	1	0	1	1	0
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	1	1	0	1	1	0
Toscana	Città metropolitana di Firenze	1	1	0	1	1	0
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	1	1	0	1	1	0
Campania	Città metropolitana di Napoli	1	1	0	1	1	0
Puglia	Città metropolitana di Bari	1	1	0	1	1	0
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	1	1	0	1	1	0
Sicilia	Città metropolitana di Catania	1	1	0	1	1	0
Sicilia	Città metropolitana di Messina	1	1	0	1	1	0
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	1	1	0	1	1	0
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	1	1	0	1	1	0
TOTALE NAZIONALE		14	14	0	14	14	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati LimeSurvey

Tabella n. 12/DFB/CM - Ripartizione regionale dei debiti fuori bilancio delle Città metropolitane - Valori complessivi e *pro capite* (anni 2021-2022)

Regione	Ente	2021				2022			
		N. enti che hanno DFB riconosciuti	Totale DFB riconosciuti al 31 dicembre	Popolazione degli enti che hanno DFB riconosciuti	DFB <i>pro capite</i>	N. enti che hanno DFB riconosciuti	Totale DFB riconosciuti al 31 dicembre	Popolazione degli enti che hanno DFB riconosciuti	DFB <i>pro capite</i>
Piemonte	Città metropolitana di Torino	1	79.762	2.230.946	0,0	1	100.768	2.230.946	0,0
Lombardia	Città metropolitana di Milano	1	1.139.698	3.241.813	0,4	1	167.579	3.214.630	0,1
Liguria	Città metropolitana di Genova	1	1.615.042	835.829	1,9	1	121.667	835.829	0,1
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	1	26.366	1.015.701	0,0	1	19.339	1.011.659	0,0
Toscana	Città metropolitana di Firenze	1	257.215	988.889	0,3	1	993.351	988.889	1,0
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	1	1.210.522	4.342.212	0,3	1	11.003.832	4.342.212	2,5
Campania	Città metropolitana di Napoli	1	465.743	3.017.658	0,2	1	8.645.393	3.017.658	2,9
Puglia	Città metropolitana di Bari	1	856.695	1.230.205	0,7	1	982.924	1.230.205	0,8
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	1	3.747.324	526.586	7,1	1	2.588.107	526.586	4,9
Sicilia	Città metropolitana di Catania	1	1.217.716	1.104.974	1,1	1	1.116.280	1.104.974	1,0
Sicilia	Città metropolitana di Messina	1	1.274.263	631.297	2,0	1	5.263.272	631.297	8,3
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	1	4.702.845	1.208.819	3,9	1	4.134.003	1.208.819	3,4
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	1	175.748	420.117	0,4	1	95.563	420.117	0,2
TOTALE NAZIONALE		13	16.768.938	20.795.046	0,8	13	35.232.077	20.763.821	1,7

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati *Limesurvey*; importi in euro

Anche i DFB riconosciuti al 31 dicembre delle Città metropolitane sono aumentati dal 2021 (16,7 mln di euro) al 2022 (35,2 mln). La Città metropolitana di Venezia non ha contratto DFB.

PARTE VI - Le situazioni di crisi finanziaria

16 DISSESTI E PROCEDURE DI RIEQUILIBRIO

16.1 Premessa

Come di consueto, il tema della criticità finanziaria dei Comuni italiani viene affrontato partendo dalla ricognizione delle più recenti innovazioni normative. Nel 2023 le disposizioni specifiche per i Comuni in dissesto e riequilibrio sono state contenute rispetto al biennio precedente in cui il legislatore ha delineato, anche se in modo non sistematico, una nuova fattispecie di trattazione delle crisi (i Patti ex art. 268 Tuel), che si affianca alle altre previste nel titolo VIII²²² del Tuel. Come ha indicato da ultimo la Corte costituzionale nella sentenza n. 219 del 2022, che si conclude con un invito al legislatore a mettere mano allo strumentario normativo della crisi finanziaria degli enti locali, il tempo è ormai maturo per una rivisitazione organica delle disposizioni sul tema, al fine di risolvere le numerose criticità del modello vigente, caratterizzato da una forte stratificazione normativa.

²²² Particolare rilevanza riveste il tema del ripiano dei disavanzi dei Comuni sede di capoluogo di Città metropolitana che è stato affrontato con interventi specifici dalla legge di bilancio per il 2022 (commi 572 e 573), dove si subordina la concessione di un contributo alla sottoscrizione di un Accordo tra il Sindaco del Comune beneficiario e il Presidente del Consiglio riguardante incrementi del prelievo ed efficientamento della gestione delle entrate e delle spese. Si prevede: di incrementare l'addizionale all'IRPEF; istituire un'addizionale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale; valorizzare ed efficientare la gestione delle entrate proprie; ridurre le spese generali e di amministrazione; effettuare interventi di razionalizzazione delle società partecipate; realizzare interventi di riorganizzazione e di incremento degli investimenti anche connessi al PNRR. L'Accordo prevede, inoltre, il censimento dei debiti commerciali pregressi e la loro definizione transattiva con percentuali di riconoscimento e liquidazione commisurate alla vetustà di ciascuna posizione.

La Commissione per la stabilità finanziaria (COSFEL) vigila sull'attuazione dell'Accordo, il cui mancato rispetto delle condizioni può portare al dissesto dell'ente ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 149/2011 (dissesto guidato). È stata così introdotta una nuova fattispecie di risanamento finanziario, circoscritta ad alcune grandi Città, che segue un percorso assimilabile a quello per il risanamento dei Servizi sanitari regionali, basato su un contributo statale supplementare in cambio di uno sforzo fiscale dell'ente destinatario, che viene affiancato e monitorato. È la logica del braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita, adeguata al sistema multilivello.

Tale approccio è stato esteso con il d.l. n. 50/2022, convertito nella l. n. 91/2022 (c.d. "aiuti-ter"), ad altri enti. Il citato decreto contiene misure in favore degli enti territoriali, con particolare riferimento a quelli in criticità finanziaria. In particolare, si richiamano le misure per il riequilibrio finanziario dei Comuni capoluogo di Provincia (art. 43, cc. 2-7), con la stessa modalità già introdotta per le grandi città. Al fine di favorire il riequilibrio finanziario, i Comuni capoluogo di Provincia che hanno registrato un disavanzo di amministrazione *pro capite* superiore a 500 euro sulla base del disavanzo risultante dal rendiconto 2020, ridotto del contributo eventualmente assegnato ai sensi del comma 568 della l. n. 234/2021, gli enti interessati, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto, possono sottoscrivere un Accordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri con cui si impegnano, per il periodo nel quale è previsto il ripiano del disavanzo, a realizzare le misure di cui all'art. 1, comma 572 della l. n. 234/2021, necessarie al riequilibrio di bilancio.

La stipula dell'Accordo è subordinata alla verifica delle proposte dei comuni, entro i successivi 30 giorni, da parte di uno specifico tavolo tecnico. La disposizione si muove nella stessa direzione di altre precedenti che prevedono un affiancamento e sostegno finanziario nel percorso di risanamento e potrebbe costituire un modello per una riforma sistematica dell'impianto normativo posto a presidio del superamento della criticità finanziaria degli enti locali.

Inoltre, sono previste misure volte alla riorganizzazione e allo snellimento della struttura amministrativa, con una riduzione significativa degli uffici di livello dirigenziale e delle dotazioni organiche, escludendo gli uffici coinvolti nell'utilizzo dei fondi del PNRR e del Fondo complementare e nell'attività di accertamento e riscossione delle entrate.

Altre misure sono dirette al rafforzamento della gestione unitaria dei servizi strumentali, al contenimento della spesa per il personale e all'incremento della qualità, della quantità e della diffusione su tutto il territorio comunale dei servizi erogati alla cittadinanza.

L'amministrazione è tenuta alla razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi al fine di conseguire una riduzione della spesa per locazioni passive e ad incrementare gli investimenti anche attraverso l'utilizzo dei fondi del PNRR, del Fondo complementare e degli altri Fondi nazionali ed europei, garantendo un incremento dei pagamenti per investimenti nel periodo 2022-2026. Ulteriori interventi riguardanti la riduzione del disavanzo, il contenimento e riqualificazione della spesa vengono individuati in piena autonomia dall'ente. L'Accordo è corredato del cronoprogramma delle fasi intermedie, con cadenza semestrale, di attuazione degli obiettivi di cui al medesimo comma. In altre parole, la logica del PNRR, basata su *milestone* e *target*, viene assunta come metodo per conseguire il risanamento, attraverso una procedura *place-based*.

16.2 Le recenti innovazioni normative

Nel corso del 2023 le disposizioni specifiche per gli enti in crisi finanziaria si rinvergono nel c.d. milleproroghe 2024 (decreto-legge 30 dicembre 2023 n.215 “Disposizioni urgenti in materia di termini normativi”, convertito nella legge 23 febbraio 2024, n. 18) e nella legge di bilancio per il 2024 (legge n. 213/2023).

Il primo provvedimento²²³ (art. 2, co. 6) ha prorogato al 2025 l’iscrizione del FAL per gli enti in dissesto. La questione è correlata ad una disposizione della fine del 2022²²⁴ che, nell’asserito intento di dare attuazione alla deliberazione n. 8 del 2022 della Sezione delle autonomie, rimetteva inaspettatamente a carico del bilancio dell’ente in difficoltà non solo l’onere delle rate semestrali di restituzione, ma anche l’obbligo di accantonamento della parte non ancora pagata a titolo di Fondo anticipazioni liquidità (FAL). Tale obbligo costituisce un peso non indifferente per molti degli enti in dissesto che hanno acquisito, in tempi ormai lontani, quote significative di liquidità finalizzata al pagamento di debiti commerciali pregressi. In effetti, la deliberazione richiamata indicava una strada diversa²²⁵. La questione è controversa e sarà probabilmente oggetto di ulteriori interventi.

La legge di bilancio per il 2024 si occupa del sostegno finanziario per alcune tipologie di enti al termine della procedura di dissesto finanziario (art. 1, co. 480-483) disponendo l’assegnazione, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2038, di un contributo di 10 milioni di euro ai Comuni capoluogo di Città metropolitana che, alla data del 31 dicembre 2023, terminano il periodo di risanamento quinquennale decorrente dalla redazione dell’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Sulla base dei dati disponibili, la norma in questione coinvolge il solo Comune di Catania, che viene così di fatto ricompreso nel percorso di risanamento di cui ai commi 567 e seguenti della legge di bilancio per il 2022, che ha coinvolto 4 grandi città. La disposizione coglie, seppure in modo asistemico, una questione importante, rappresentata dall’eredità negativa che la chiusura del dissesto trasferisce sul

²²³ Oltre a una disposizione relativa Gestione commissariale per il debito pregresso di Roma Capitale (Art. 3, comma 2).

²²⁴ Si tratta dell’art. 16 del d.l. n. 115/2022 dove al comma 6-ter si afferma: «Al fine di dare attuazione alla delibera della Corte dei conti-Sezione delle autonomie n. 8 dell’8 luglio 2022, gli enti locali in stato di dissesto finanziario ai sensi dell’articolo 244 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e che hanno eliminato il fondo anticipazioni di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione, in sede di approvazione del rendiconto 2024 provvedono ad accantonare un apposito fondo, per un importo pari all’ammontare complessivo delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, e delle anticipazioni di cui al decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, e successivi rifinanziamenti, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2022». Al comma seguente si afferma: «6-quater. Il fondo ricostituito nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2023 ai sensi del comma 6-ter è utilizzato secondo le modalità previste dall’articolo 52, commi 1-ter e 1-quater, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106».

²²⁵ Il dispositivo della deliberazione è il seguente: «La gestione delle anticipazioni di liquidità erogate dalla Cassa Depositi e Prestiti per l’estinzione di debito pregresso, ai sensi dell’art. 1 del d.l. n. 35/2013 e di successivi interventi normativi, e contratte dall’ente prima del 31 dicembre dell’anno antecedente la dichiarazione di dissesto, ricade nella competenza dell’Organo Straordinario di Liquidazione, in quanto relative ad atti o fatti verificatisi antecedentemente alla dichiarazione di dissesto; non ricorre nella fattispecie la deroga alla competenza dell’OSL di cui all’art. 255 del Tuel, in quanto le stesse, oltre a non costituire indebitamento ai sensi dell’art. 119 della Cost., non sono assistite da delegazione di pagamento ex art. 206 Tuel, ma da altre forme di garanzia stabilite nei modelli di contratto tipo». La legge di bilancio per il 2023 (197 del 2022) con il co. 789 dell’art. 1 ha integrato il disposto di cui all’art. 255, co. 10, del Tuel, attribuendo alla gestione ordinaria degli enti locali in dissesto la competenza a rimborsare le anticipazioni di liquidità ricevute da Cassa Depositi e Prestiti per il pagamento dei debiti commerciali.

Comune tornato *in bonis* e potrebbe fornire un utile spunto per le ipotesi di innovazione dello strumentario normativo vigente.

Il disallineamento si verifica, in verità, al momento della chiusura della gestione straordinaria, che spesso supera il quinquennio in cui avviene il controllo ministeriale del bilancio stabilmente riequilibrato. Inoltre, il termine perentorio previsto per l'approvazione dell'ipotesi (novanta giorni) dilatato in alcuni casi dalla legislazione vigente, registra spesso nella prassi ritardi non indifferenti. Nonostante ciò, considerando l'idea originaria del legislatore, tendente a identificare come processi paralleli (di durata quinquennale) l'amministrazione straordinaria e la gestione del bilancio stabilmente riequilibrato (che il Comune riapprova dopo il decreto ministeriale), il trasferimento di passività sul Comune al termine del dissesto è un problema reale (i casi di Vibo Valentia e Alessandria sono emblematici). Si verifica spesso il trasferimento di residui attivi non più esigibili, che il Comune è costretto ad azzerare e passività prodotte dai debiti non transatti (o addirittura dalla richiesta da parte del creditore di interessi sospesi), che l'ente deve fronteggiare. Appare quindi opportuno, nell'attuale contesto normativo, prevedere un sostegno finanziario al Comune uscito dalla crisi, per evitare che, nonostante gli sforzi effettuati, sia di nuovo trascinato nell'instabilità finanziaria.

L'altra disposizione rilevante è la protezione degli enti in crisi finanziaria conclamata (dissesto e predissesto) e quelli che hanno sottoscritto gli accordi per il ripiano dei disavanzi, di cui al comma 567 e seguenti della legge di bilancio per il 2022 e all'articolo 43, co. 2, del d.l. n. 50/2022, dalla manovra restrittiva disposta con i commi 553 – 555 della legge di bilancio. È un principio importante, utilizzato anche in altri contesti, per cui un ente impegnato in una azione di risanamento non può essere chiamato a contribuire a manovre restrittive che potrebbero comprometterne lo sforzo.

16.3 La crisi finanziaria dei Comuni: il flusso del 2023 e un'analisi dello *stock*

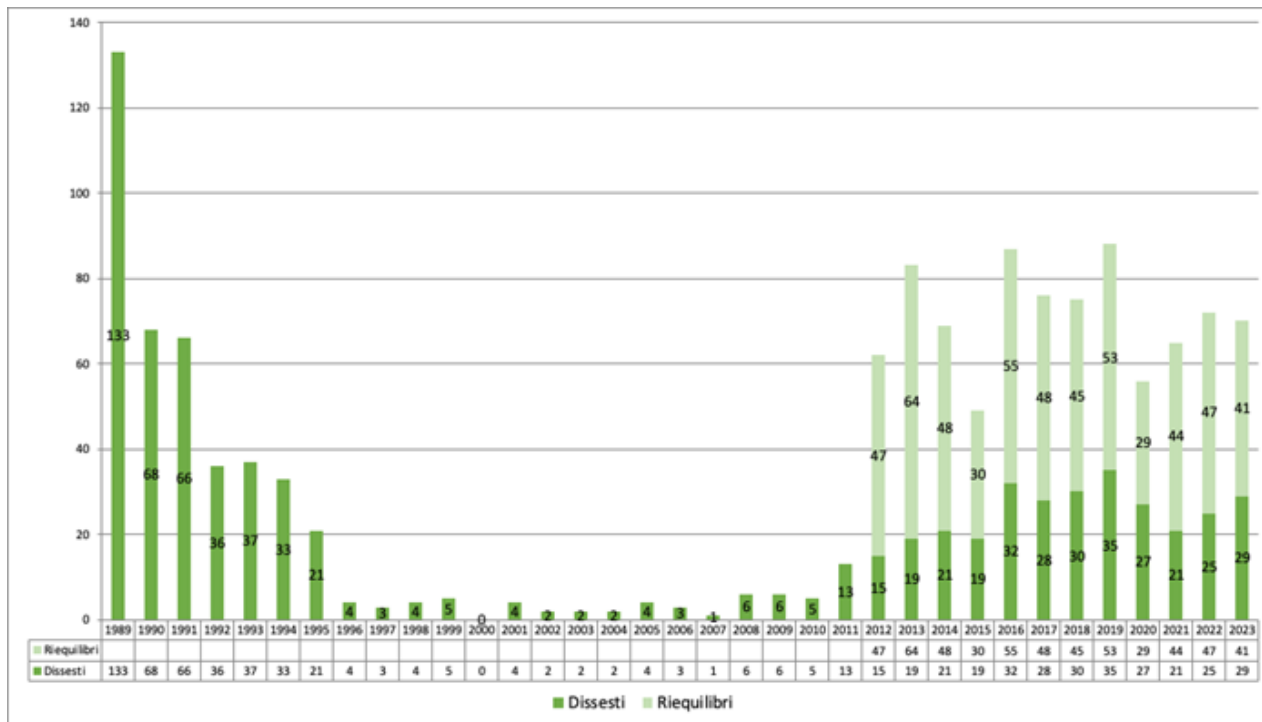
Il 2023 si mantiene in linea con gli anni precedenti, registrando ancora una forte dinamica del fenomeno della crisi finanziaria. Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2023 hanno dichiarato il dissesto 29 enti e 41 hanno attivato una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. In quattro casi, si è trattato di una "falsa partenza": tre Comuni siciliani e un Comune laziale²²⁶, infatti, non sono riusciti ad approvare il Piano dopo l'attivazione della procedura e sono finiti in dissesto. In un caso, in Calabria, il Comune²²⁷ ha

²²⁶ Si tratta dei Comuni di Capizzi, Chiaromonte Gulfi e Gela, in Sicilia, e del Comune di Bassiano, nel Lazio.

²²⁷ Si tratta del Comune di Vibo Valentia, che aveva attivato il Piano dopo essere tornato *in bonis* per la dichiarazione di inammissibilità da parte delle Sezioni riunite in speciale composizione, al termine di una complessa e lunga vicenda, del Piano di riequilibrio approvato in presenza di dissesto. La chiusura della procedura, nel lungo intertempo trascorso, aveva consentito al Comune di veicolare in un nuovo riequilibrio finanziario pluriennale lo smaltimento delle passività trasmesse dal dissesto e aggredite, mentre si svolgevano le lunghe attività istruttorie, da una incisiva azione amministrativa culminata nel Patto con il governo, stipulato ai sensi dell'art. 268, comma 2 del Tuel. Il

revocato in autotutela la procedura prima dei novanta giorni entro cui, dalla data di esecutività della delibera di attivazione, avrebbe dovuto approvare il Piano.

Grafico n. 1 - Distribuzione delle 1.309 procedure di dissesto e di riequilibrio attivate per anno (1989-2023)



Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2023

I dati relativi al 2023 sono rappresentati nella ultima colonna dell'istogramma del grafico n. 1. Come è evidente, nell'ultimo triennio si è avuta un'accelerazione dei casi di ricorso ad una delle due procedure previste dall'ordinamento per i casi di squilibrio finanziario, con valori che si sono avvicinati a quelli che si riscontravano prima dell'evento pandemico del 2020.

La dinamica del fenomeno si conferma pertanto sostenuta, a partire dal 2012, anno di introduzione della procedura di riequilibrio nell'ordinamento, fattispecie individuata dal legislatore per limitare la ripresa dei dissesti finanziari di molti Comuni, alimentati dalla grande crisi finanziaria e dalle conseguenti manovre restrittive sul comparto che hanno caratterizzato la politica fiscale fino al 2017. Un altro elemento che ha scoperto disequilibri finanziari è stata l'entrata a regime, nel 2015, della nuova contabilità armonizzata che, con i nuovi accantonamenti obbligatori, ha inciso significativamente le possibilità elusive del decisore locale e ha messo in tensione i bilanci degli enti. La contabilità armonizzata ha, inoltre, accentuato il divario tra l'azione dell'OSL e l'amministrazione preposta alla

consolidamento di questo nuovo strumento ha consentito all'ente di revocare la nuova procedura di riequilibrio, nel frattempo attivata, che avrebbe rappresentato nel caso di specie solo un ridondante involucro normativo.

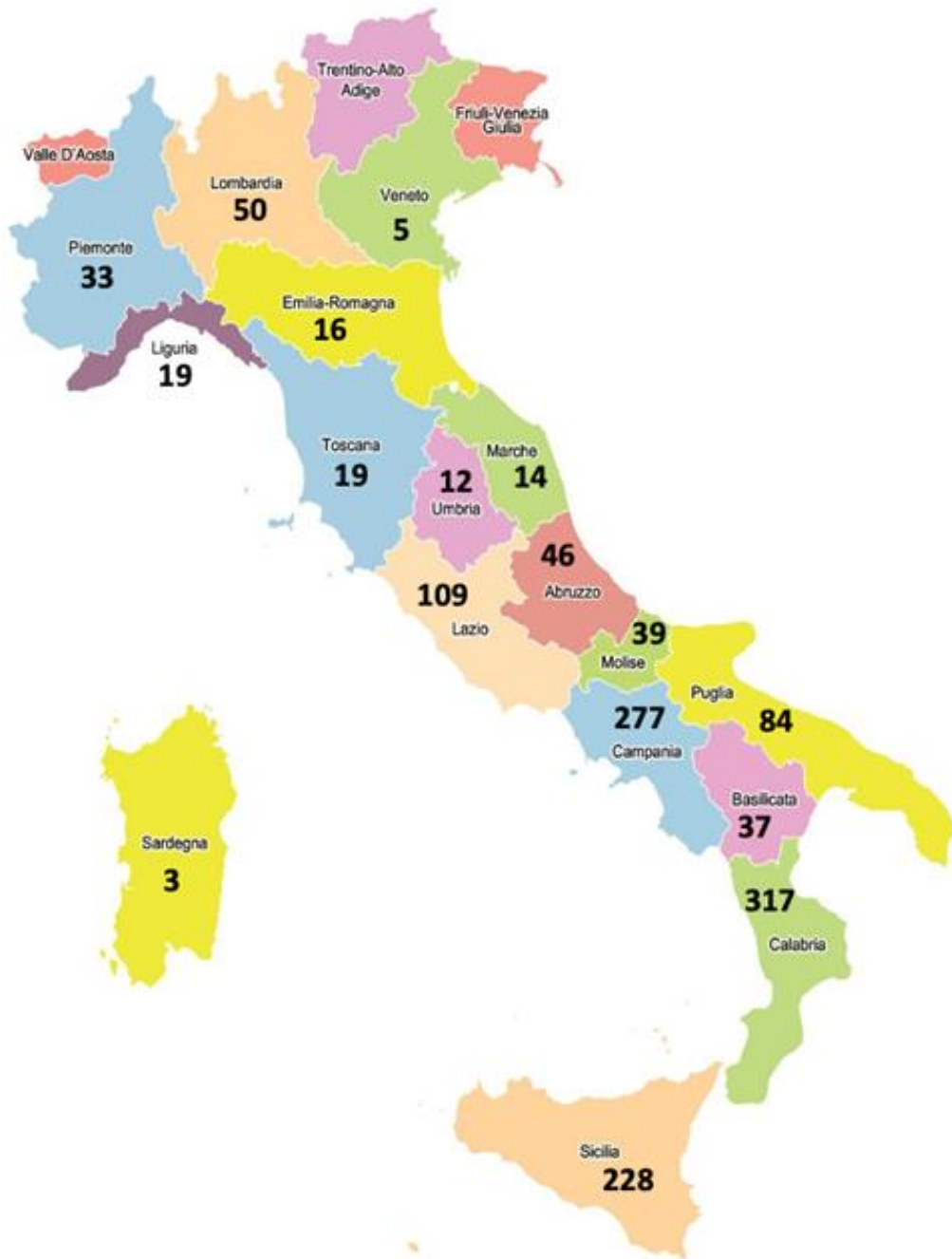
gestione del bilancio stabilmente riequilibrato. La filosofia del dissesto contrasta con lo spirito della contabilità armonizzata: la logica del liquidatore è formale, non considera la necessità di conseguire un equilibrio strutturale destinato a durare nel tempo; è ristretto in un orizzonte temporale circoscritto, anche se spesso molto lungo, con l'intento di chiudere delle partite debitorie, senza lo strumento della segregazione delle risorse disponibili. Infatti, il creditore può decidere liberamente di non transigere e, aspettando, pretendere il dovuto (con le rivalutazioni solo sospese) dal Comune tornato *in bonis*, senza nessuna limitazione. La massa attiva è spesso fittizia, composta da crediti inesigibili che, quando vengono restituiti al Comune, devono essere completamente azzerati, provocando nuovi squilibri (il caso di Potenza è emblematico, e somiglia moltissimo a quello di Alessandria o di Vibo Valentia).

La criticità finanziaria, come è stato più volte rilevato dalla Sezione delle autonomie, è fortemente concentrata in alcune aree del territorio italiano: basti pensare che in sole tre Regioni italiane, di cui una a Statuto speciale (Sicilia, Calabria e Campania), si concentrano circa i due terzi del fenomeno, con evidenze di carattere strutturale che permeano la tenuta stessa della capacità amministrativa del sistema multilivello, alla base del governo amministrativo dei territori.

Per quanto riguarda gli altri territori del centro-sud, da evidenziare la crescente diffusione del ricorso ad una delle due procedure da parte dei Comuni del Lazio, con 20 attivazioni nel solo ultimo biennio (2022-2023). Nel resto del Centro-Nord, infine, il fenomeno assume un peso marginale, avendo coinvolto in passato e anche negli ultimi anni un numero contenuto di enti.

La figura n. 1 fornisce una ripartizione regionale di entrambe le procedure, dissesto e riequilibrio, rispettivamente attivate dal 1989 (anno di istituzione del dissesto finanziario) e dal 2012 (anno di introduzione della procedura di riequilibrio) che al 31/12/2023 risultano n. 1.309 (n. 762 dissesti e n. 547 riequilibri), corrispondenti a n. 973 Comuni. La significativa differenza tra procedure attivate ed enti coinvolti è dovuta sia alla reiterazione dei dissesti, con decine di casi (oltre 60) di ricorso alla procedura per almeno due volte nell'arco del tempo, sia alla forte intersezione tra le due procedure (per vari motivi, come è noto, una quota rilevante delle procedure di riequilibrio finisce nel dissesto).

Figura n. 1 - Procedure di dissesto e di riequilibrio attivate per Regione (1989-2023)



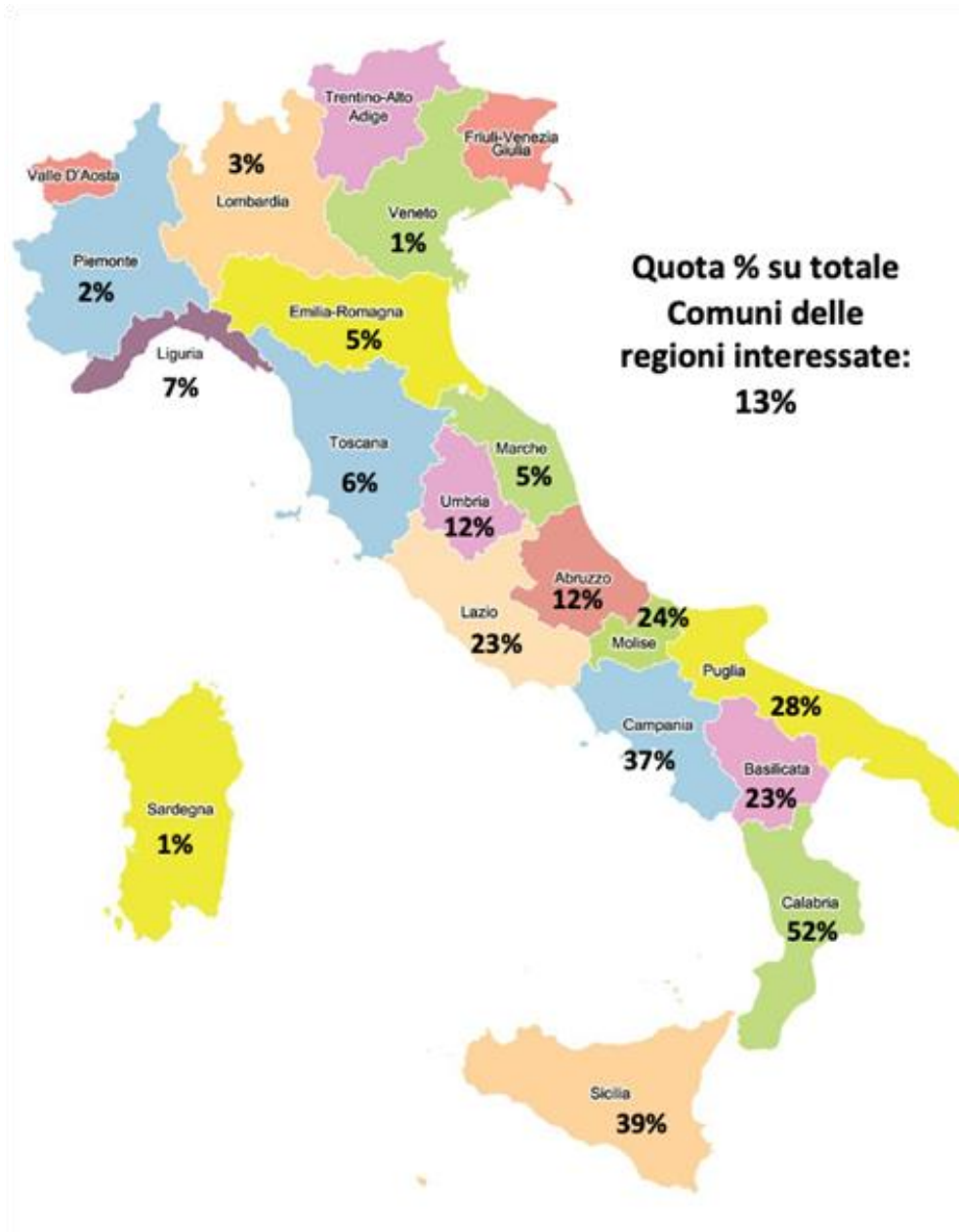
Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2023

La figura n. 2 fornisce il livello percentuale di impatto sul territorio delle procedure attivate, mettendo in relazione il numero delle procedure con il numero dei Comuni. Si può vedere, con immediatezza, l'estrema differenziazione territoriale dello squilibrio finanziario. Partendo da un valore medio nazionale pari al 13%, si sale al 23% di Basilicata e Lazio, al 24% del Molise e al 28% della Puglia e si

giunge alle tre Regioni italiane già prima richiamate in quanto a concentrazione del fenomeno: la Campania, che nel tempo ha visto il 37% dei Comuni coinvolti in riequilibri o dissesti; la Sicilia, la cui quota di enti interessati da almeno una delle due procedure è pari al 39%; la Calabria, che ha addirittura superato la quota del 50%.

Nel resto dei territori l'incidenza del fenomeno è molto contenuta con percentuali che oscillano tra il 12% di Umbria e Abruzzo e un valore nullo o quasi per Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta.

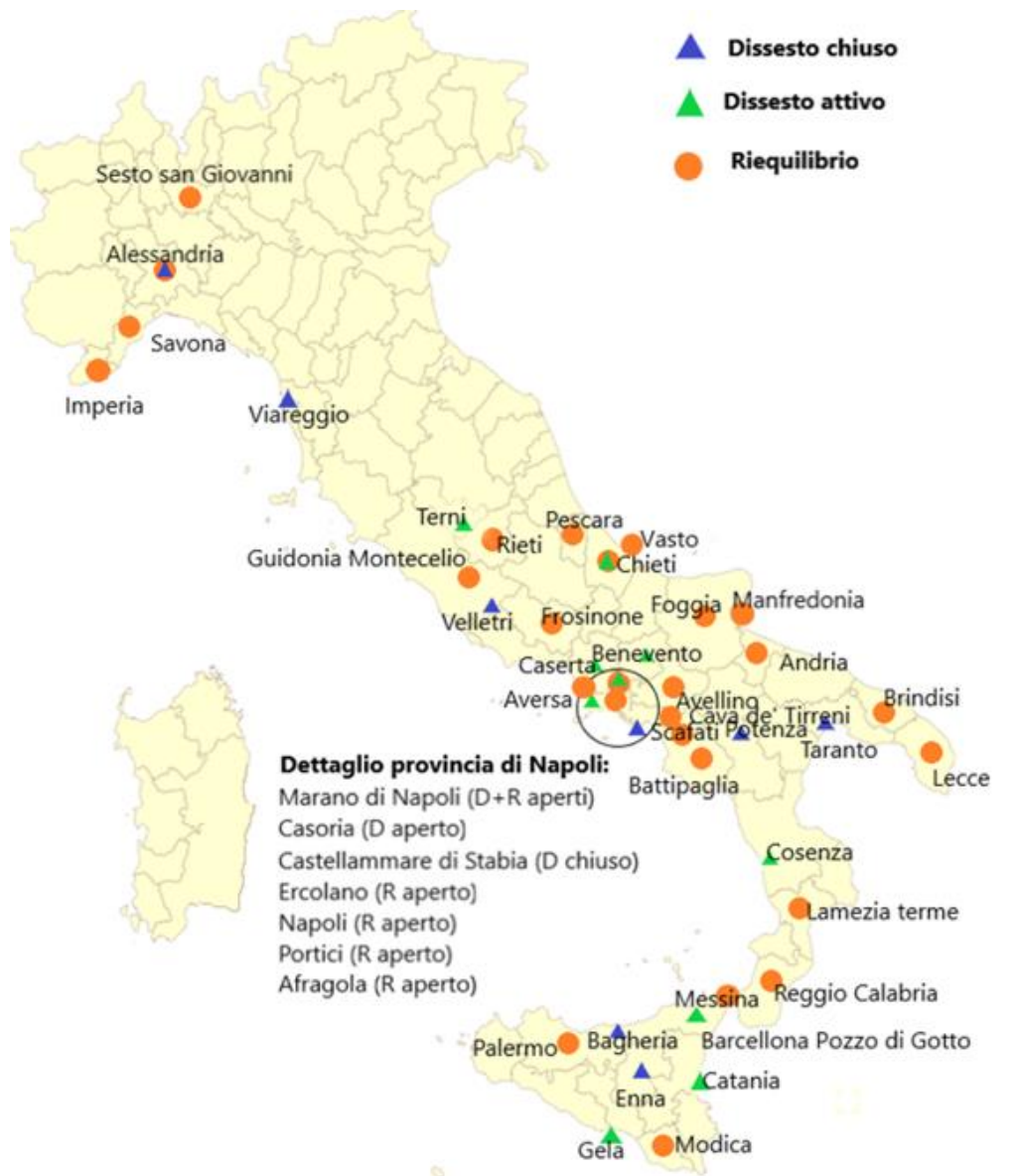
Figura n. 2 - Quota dei Comuni che hanno attivato almeno una volta tra il 1989 e il 2023 la procedura di dissesto o quella di riequilibrio finanziario pluriennale per Regione



Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2023

La figura n. 3 mostra l'elevato numero di città del meridione interessate da procedure di criticità finanziaria. Nel 2023, all'elenco già corposo si sono aggiunti il Comune di Chieti in Abruzzo (dichiarazione di dissesto approvata il 22 giugno) e, nella Regione siciliana i Comuni di Gela (che ha attivato il riequilibrio con delibera del 21 luglio, ma poi è stata costretta a dichiarare dissesto il 13 novembre) e di Barcellona Pozzo di Gotto (delibera di dissesto del 27 novembre).

Figura n. 3 - Dissesti e riequilibri nei grandi centri urbani

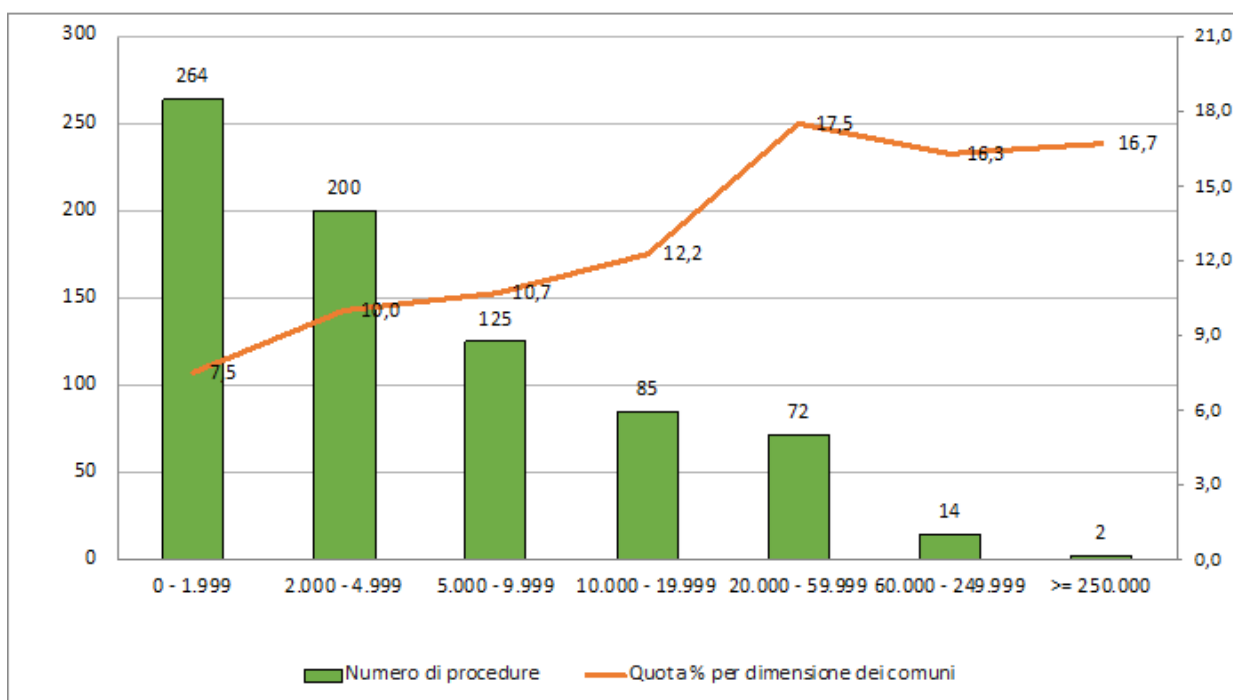


Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2023

Nonostante il numero dei piccoli Comuni interessati nel tempo dall'attivazione della procedura di dissesto sia, in valore assoluto, molto rilevante; in termini relativi, come mostrato dal grafico 2, la quota degli enti coinvolti cresce al crescere della popolazione.

Dal 7,5% dei Comuni sotto i 2 mila abitanti, si sale al 10% di quelli con popolazione tra 2 e 5 mila abitanti, al 10,7% di quelli tra 5 e 10 mila abitanti e al 12% di quelli tra 10 e 20 mila abitanti. Il vero balzo in avanti avviene nella fascia successiva, tra 20 e 60 mila abitanti, che registra il 17,5% degli enti che sono stati coinvolti almeno una volta nella procedura di dissesto finanziario; percentuale che scende di poco, intorno al 16,5%, quando si analizza l'incidenza tra i Comuni con popolazione oltre i 60 mila abitanti.

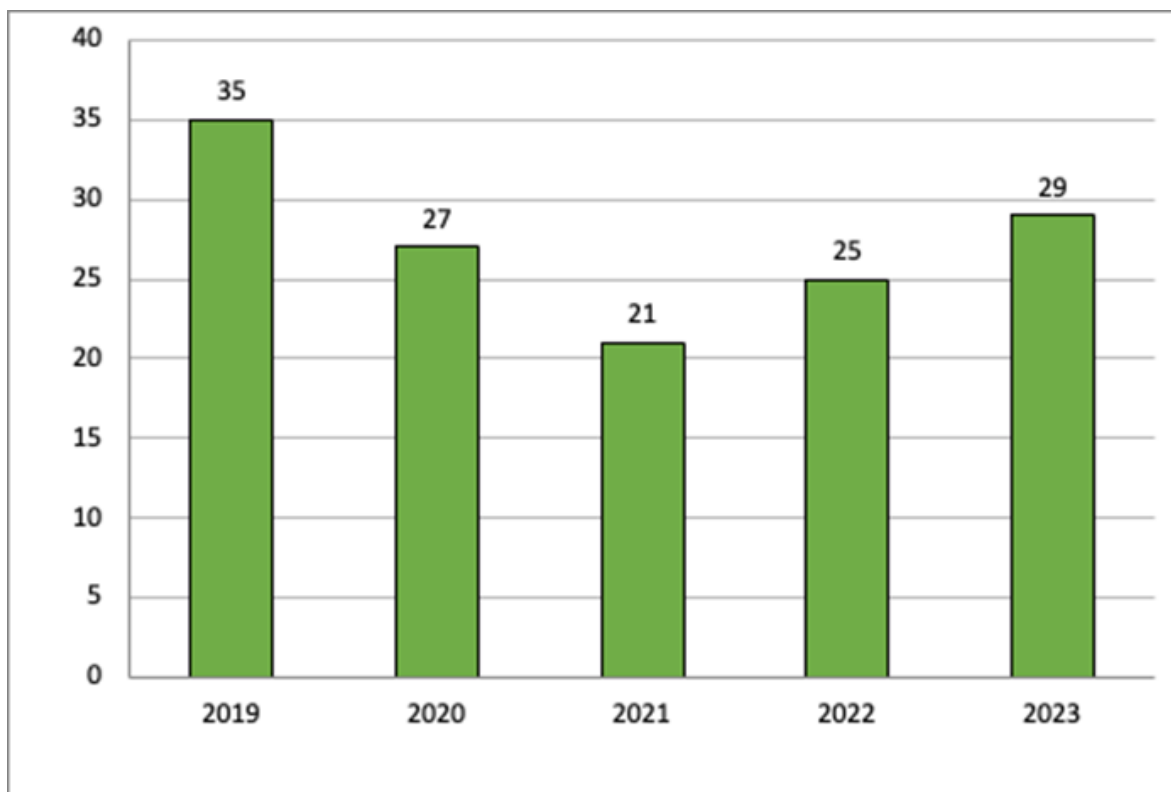
Grafico n. 2 - Distribuzione delle 762 procedure di dissesto attivate e incidenze % per fasce di popolazione (1989-2023)



Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2023

Limitando lo sguardo retrospettivo all'ultimo quinquennio, i dissesti attivati risultano pari a 137²²⁸ (grafico n. 3), con una dinamica che, dopo il minimo del 2021 (21 casi), ha ripreso a salire sia nel 2022 (25 casi) che nel 2023 (29 casi).

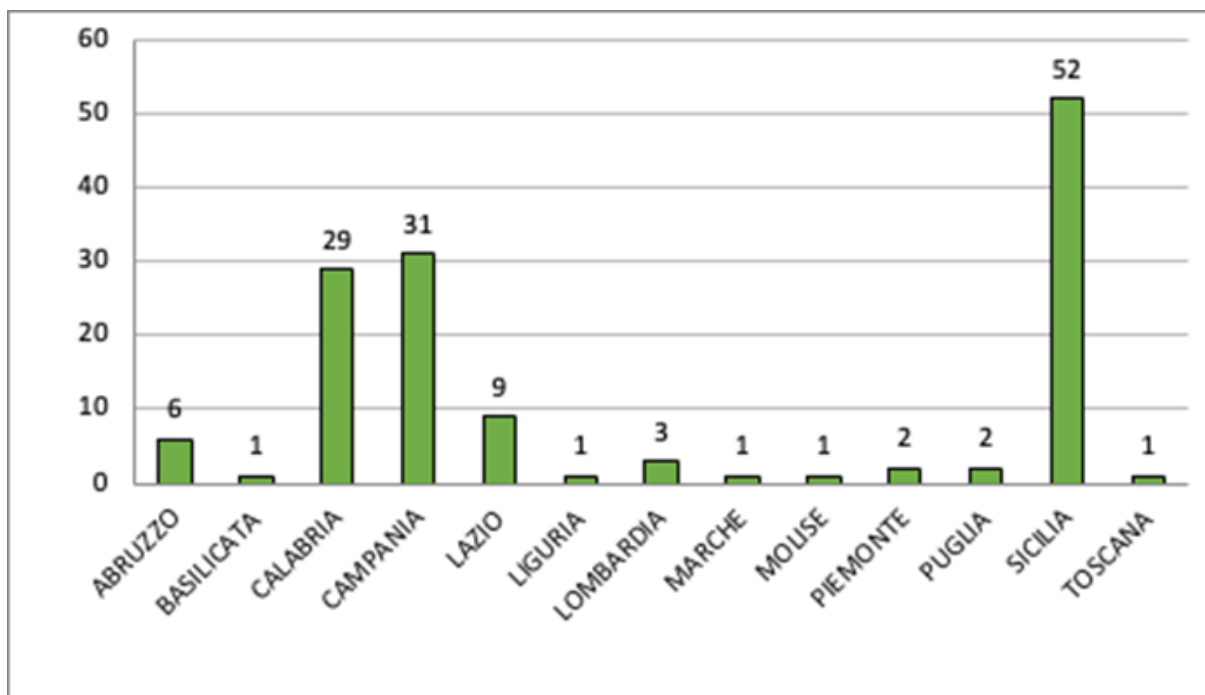
²²⁸ A questi si aggiungono 72 procedure di dissesto dichiarate negli anni precedenti in cui gli OSL non hanno ancora approvato il rendiconto di gestione. Da segnalare, a tale proposito, che nel corso del 2023 sono state chiuse 17 procedure (Bagnara Calabria, Botricello, Bovalino, Riace, Castel Campagnano, Orta di Atella, Bolognetta, Cerda, Lentini, Palagonia, Castellino del Biferno, Civitaluparella, Lagonegro, Pacentro, Portocannone, Turrivalignani e Bellegra). Le procedure di dissesto attive al 31 dicembre 2023 sono, pertanto, 209 (139 + 72), relative a 207 Comuni (Cancello e Arnone e Paolisi in Campania hanno due procedure di dissesto attive). Le barre dell'istogramma del grafico n. 3 coincidono con quelle corrispondenti del grafico n. 1.

Grafico n. 3 - Enti in dissesto per anno di dichiarazione (2019-2023)

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2023

La ripartizione territoriale dei dissesti attivati nel quinquennio 2019-2023 (grafico n. 4) conferma chiaramente il peso molto rilevante delle tre Regioni meridionali già richiamate in precedenza: nel dettaglio, spiccano i 52 casi della Sicilia, distribuiti in modo uniforme nei primi quattro anni del periodo considerato (8 nel 2019, 9 nel 2020, 8 nel 2021, 10 nel 2022), a cui, tuttavia, è seguita un'impennata nell'ultimo anno (17 nel 2023), segnale evidente di un veloce deterioramento del quadro della finanza degli enti locali dell'isola.

In seconda posizione, la Regione Campania, con 31 casi (ben 11 nel 2019, 5 casi nel 2020, 4 casi nel 2021, 6 casi nel 2022 e 5 nel 2023). Al terzo posto la Regione Calabria (9 nel 2019, 7 nel 2020, 8 nel 2021, 3 nel 2022 e 2 nel 2023). Queste tre Regioni assorbono da sole poco più dell'80% dei dissesti attivati tra il 2019 e il 2023.

Grafico n. 4 - Enti che hanno dichiarato il dissesto per Regione (2019-2023)

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2023

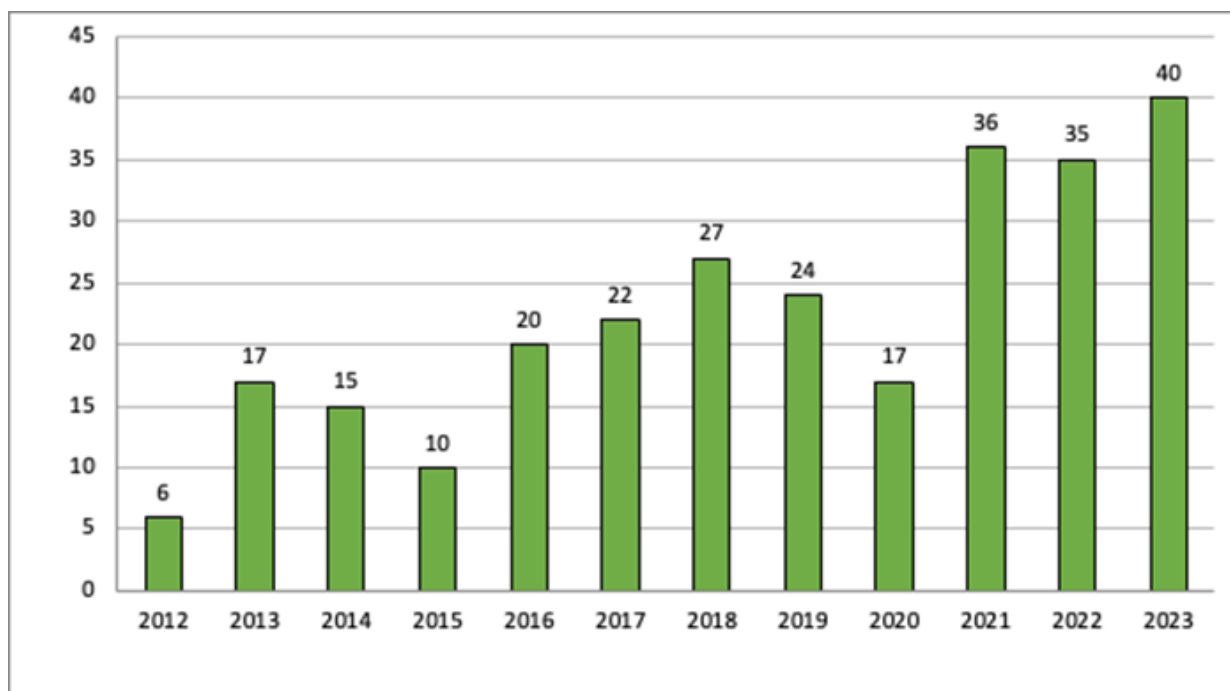
Passando alle procedure di riequilibrio, anche per questa fattispecie, introdotta nel 2012, è interessante evidenziare gli andamenti temporali, territoriali e dimensionali.

La dinamica temporale evidenzia un costante e rilevante utilizzo della procedura, con un numero di Comuni coinvolti che, come è stato mostrato nel grafico n. 1 (nelle parti più chiare dell'istogramma), è stato quasi sempre superiore ai 40 casi annui.

Se si concentra l'attenzione sulle procedure ancora attive al 31 dicembre 2023 (grafico n.5), ne risultano 269²²⁹, di cui 40 avviate nel 2023²³⁰. I Piani approvati (e in molti casi rimodulati e riformulati) dalle Sezioni regionali sono 119 e sono in corso di svolgimento. Gli altri 150 sono ancora in istruttoria, in molti casi da molti anni. Pochissimi sono i casi delle procedure chiuse e non sempre la chiusura coincide con un ritorno *in bonis* del Comune. Le chiusure si concentrano nel Nord del Paese e sono spesso anticipate rispetto al percorso originariamente stabilito.

²²⁹ Oltre ai 4 Comuni (Bassiano, Capizzi, Chiaromonte Gulfi e Gela) che hanno deliberato il dissesto nello stesso anno e al Comune di Vibo Valentia, in Calabria, che ha revocato il riequilibrio, hanno attivato la procedura di riequilibrio in presenza di un dissesto attivo sei Comuni: Ari (Abruzzo); Orta di Atella e Marano di Napoli (Campania); Amantea, Cosenza e Caulonia (Calabria).

²³⁰ Nel corso del 2023 la dinamica della criticità finanziaria si preannuncia particolarmente attiva: - sono stati bocciati dalle Sezioni regionali i Piani dei Comuni di: Menfi (Sicilia), Militello in val di Catania (Sicilia) e Roccella Valdemone (Sicilia); - sono stati approvati dalle Sezioni regionali i Piani di: Albisola Superiore (Liguria), Andria (Puglia), Balestrino (Liguria), Bovino (Puglia), Carovigno (Puglia), Casape (Lazio), Contigliano (Lazio), Corleone (Sicilia), Ercolano (Campania), Garaguso (Basilicata), Guardavalle (Calabria), Lavena Ponte Tresa (Lombardia), Messina (Sicilia), Nissoria (Sicilia), Noepoli (Basilicata), Orvinio (Lazio), Palazzo San Gervasio (Basilicata), Pescopennataro (Molise), Pescosolido (Lazio), Pinarolo Po (Lombardia), Pontelatone (Campania), Premosello-Chiovena (Piemonte), Rignano Flamini (Lazio), San Marco Dei Cavoti (Campania), Santa Croce Di Magliano (Molise), Sessa Aurunca (Campania), Solarino (Sicilia), Spadafora (Sicilia), Sperlonga (Lazio), Tagliolo Monferrato (Piemonte), Taurasi (Campania), Valle (Lombardia), Valle (Lombardia), Vasto (Abruzzo) e Vezza D'alba (Piemonte).

Grafico n. 5 - Distribuzione delle 269 procedure di riequilibrio attive per anno di ricorso alla procedura (2012-2023)

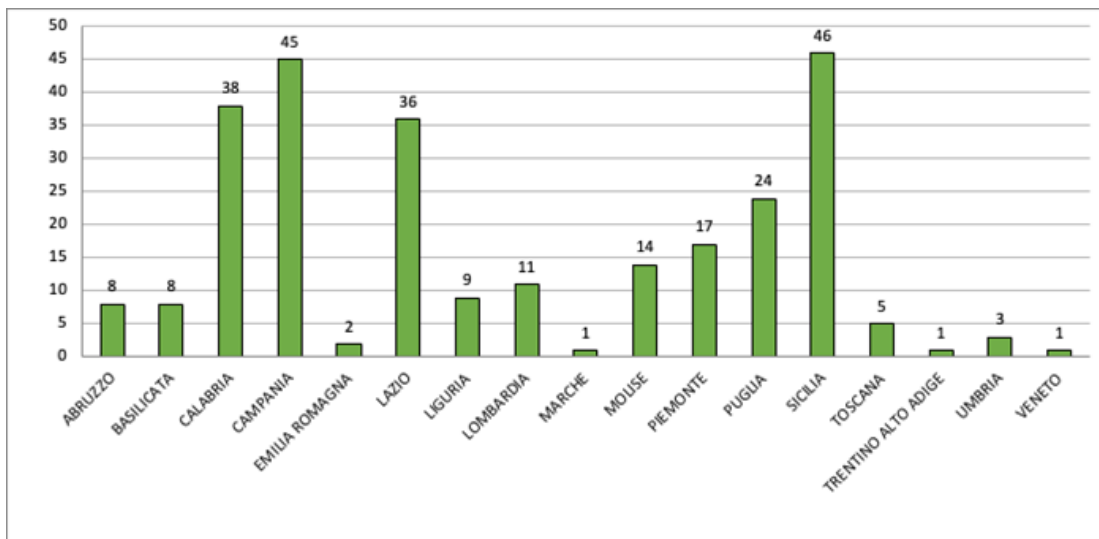
Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2023

Dal punto di vista territoriale, come nel caso del dissesto, si assiste ad una forte concentrazione del fenomeno in alcune Regioni meridionali. La prima posizione nella graduatoria regionale è della Sicilia (46 casi), seguita dalla Campania (45) e dalla Calabria (38). In quarta posizione, la Regione Lazio, con 36 Comuni coinvolti, di cui 18 registrati nell'ultimo biennio (grafico n. 6).

Da evidenziare, tuttavia, rispetto al dissesto, una concentrazione del fenomeno meno marcata: le tre Regioni del sud, Sicilia, Calabria e Campania rappresentano, infatti, poco meno del 50% dei riequilibri attivi, percentuale che sale al 60% con l'inclusione della Regione Lazio. La maggiore diffusione territoriale di questa procedura rispetto al dissesto è influenzata anche dalla connotazione negativa, di "stigma sociale" che questo rappresenta per le comunità amministrative, come si evince dall'analisi delle discussioni svolte dai Consigli comunali che lo dichiarano.

Presentano numeri significativi (anche perché riferiti a molti grandi centri, come mostra la figura n. 3) altre Regioni del sud, come la Puglia (24) e il Molise (14). Scarso è il rilievo, rispetto al numero dei Comuni di quelle Regioni, dei casi registrati in Lombardia (11), Piemonte (17) e Liguria (9).

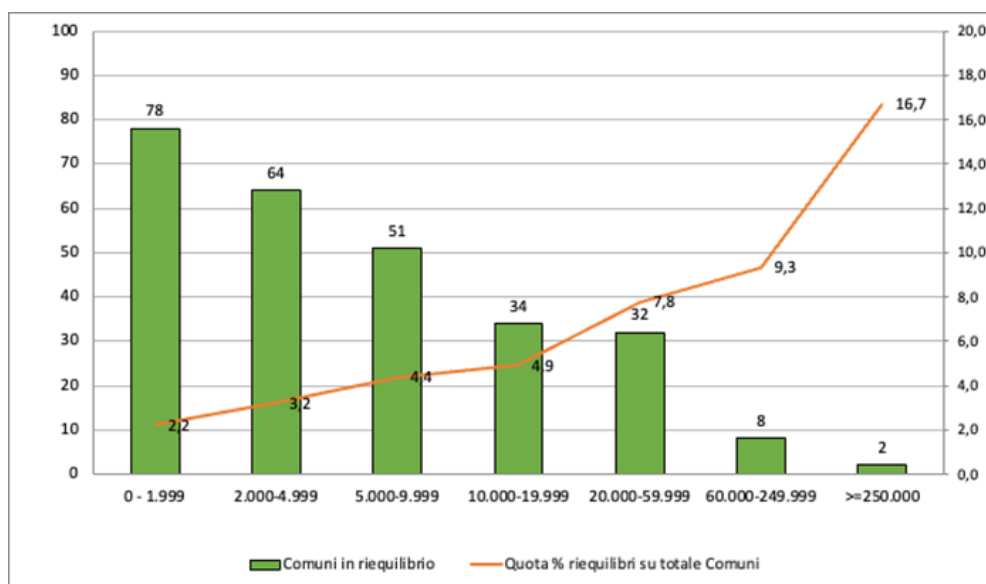
Grafico n. 6 - Distribuzione delle 269 procedure di riequilibrio attive per Regione (2012-2023)



Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2023

L'analisi dimensionale mostra, come per il dissesto e, anzi, in modo più evidente, una relazione diretta tra la grandezza del Comune e il ricorso al riequilibrio finanziario: tra i riequilibri attivi a fine 2023, nei Comuni con popolazione fino a 2 mila abitanti si riscontra un'incidenza del 2%, valore che sale al 3-5% per le classi di popolazione sino ai 20 mila abitanti, e cresce poi notevolmente sino a toccare il 9,3% nei Comuni con una popolazione oltre i 60 mila abitanti e circa il 17% per quelli oltre i 250.000 (grafico n. 7).

Grafico n. 7 - Distribuzione delle 269 procedure di riequilibrio attive (al 31/12/2023) e incidenze % - per fasce di popolazione



Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2023

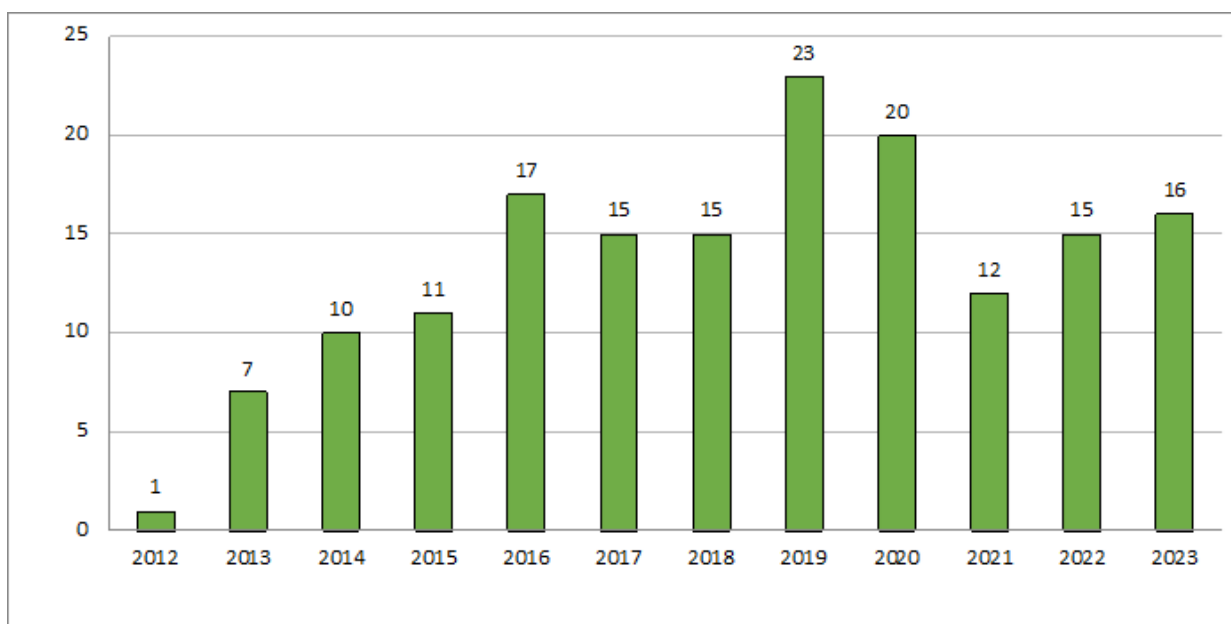
Al 31 dicembre 2023, ben 162 delle 550 procedure di riequilibrio attivate negli anni, pari al 29,5%, sono fallite ed è stato deliberato il dissesto. Le ragioni previste dalla normativa vigente sono molteplici: mancata presentazione del Piano, bocciatura della Sezione regionale, mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi. Ma nella prassi molte dichiarazioni di dissesto sono avvenute in fase istruttoria che, con la sua lunghezza, contribuisce ad aggravare lo squilibrio dell'ente.

Il grafico n. 8 mostra l'andamento annuale che ha avuto questo passaggio, con un ritmo sostenuto dal 2016 in avanti (oltre 15 passaggi annui), intramezzato dai picchi del 2019 (23 passaggi) e del 2020 (20 passaggi) e dal rallentamento del 2021 (12 passaggi), a cui ha fatto seguito una ripresa del fenomeno.

In termini percentuali, nel grafico n. 9, l'aggravamento della condizione dell'Ente con il passaggio da riequilibrio a dissesto, quasi sempre nel corso della fase istruttoria del primo, ha interessato nel tempo una quota consistente di Comuni, con valori che spesso hanno superato i 30 punti percentuali o addirittura i 40 punti nel biennio 2014-2015. Il calo degli ultimi tre anni del passaggio da riequilibrio a dissesto non riflette una reale contrazione del fenomeno, quanto piuttosto il prolungarsi dell'arco temporale dentro il quale si dispiega la fase istruttoria del riequilibrio.

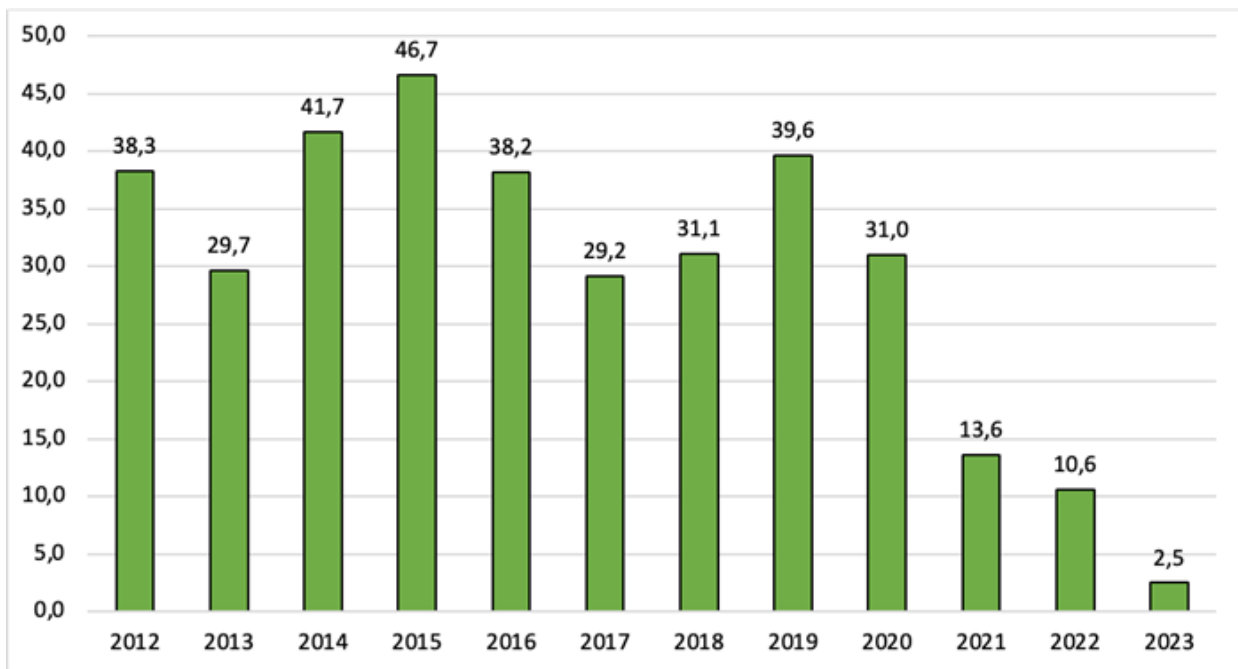
La localizzazione territoriale dei fallimenti è quasi tutta nel meridione e, in particolare, nelle tre Regioni più volte menzionate, dove si registrano 49 passaggi da riequilibrio a dissesto in Sicilia, 26 in Campania e 45 in Calabria.

Grafico n. 8 - Procedure di riequilibrio finite in dissesto per anno di passaggio (2012-2023)



Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2023

Grafico n. 9 - Quota % degli enti passati da riequilibrio a dissesto (2012-2023)



Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2023

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

