



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

Comuni, Province e Città metropolitane

ESERCIZI 2020-2022

DELIBERAZIONE N. 12/SEZAUT/2023/FRG



CORTE DEI CONTI



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**RELAZIONE SULLA GESTIONE
FINANZIARIA
DEGLI ENTI LOCALI**

Comuni, Province e Città metropolitane

ESERCIZI 2020-2022

DELIBERAZIONE N. 12/SEZAUT/2023/FRG



Estensori: Presidente Francesco Petronio
Cons. Rinieri Ferone
Cons. Paolo Peluffo
Cons. Marcello Degni
Cons. Stefano Glinianski
Cons. Francesco Belsanti
Cons. Luigi Di Marco
Cons. Amedeo Bianchi

Si ringrazia il prof. Francesco Delfino per il contributo offerto alla redazione

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): Sara SALUSTRI; *Igepa Data mart* (Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni): Valeria TAGLIAFERRI

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

Editing: Patrizia BOTTONI, Felice DELL'ARMI, Alessandro DI BENEDETTO, Alessandro LOMBARDO

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

INDICE

Deliberazione n. 12/SEZAUT/2023/FRG.....I

Sintesi.....1

PARTE I - La finanza locale nell'esercizio 2022

1	Il contesto di riferimento e le manovre di finanza pubblica	13
1.1	Lo scenario macroeconomico e dati di finanza pubblica tendenziali.....	13
1.2	La manovra di finanza pubblica 2022 e l'uscita dalla fase emergenziale	20
2	I risultati di cassa dei Comuni dell'esercizio 2022.....	26
2.1	Premessa	26
2.1.1	Le dinamiche di cassa nel 2022	27
2.2	Le entrate	29
2.2.1	Le entrate correnti.....	29
2.2.2	Le entrate di parte capitale	32
2.3	Le spese	35
2.3.1	Le spese correnti	36
2.3.2	Spesa per gli investimenti.....	38
2.4	I saldi di cassa.....	42
2.5	Il rispetto dei tempi di pagamento e la riduzione del debito residuo.....	44
2.6	Conclusioni.....	53
3	La realizzazione della spesa per investimenti	55
3.1	Le iniziative di investimento nel periodo 2019-2022	57
3.2	La distribuzione delle iniziative di investimento nel territorio	59
3.3	La realizzazione delle opere per classi di finanziamento	62
3.4	La realizzazione delle opere per fasce di popolazione.....	72
3.5	Iniziative associate al PNRR.....	73
3.6	Conclusioni.....	79
4	Gli interventi a sostegno dei Comuni e la chiusura della fase emergenziale	82
4.1	Premessa	82
4.2	Gli interventi a sostegno della perdita di gettito e i ristori per il 2022.....	83

4.3	La certificazione della perdita di gettito per l'esercizio 2022	89
4.4	Il saldo finale fra le risorse erogate e l'effettiva perdita di gettito	92
4.5	Conclusioni	93
5	Le fusioni e le Unioni di Comuni	95
5.1	Le fusioni	95
5.2	Le Unioni di Comuni	99
6	Dissesti e procedure di riequilibrio	106
6.1	Le recenti innovazioni normative	106
6.2	La criticità finanziaria dei Comuni: il flusso del 2022 e un'analisi dello <i>stock</i>	109
6.3	Il difficile percorso di risanamento di un Comune capoluogo	120
6.4	Conclusioni	121
PARTE II - La finanza locale nel 2021		
7	Inquadramento generale	125
7.1	Premessa metodologica	127
Sezione I - I Comuni		
8	La gestione di bilancio	135
8.1	La gestione delle entrate	135
8.1.1	Le entrate correnti	138
8.1.2	Le entrate di parte capitale	148
8.2	La gestione delle spese	150
8.2.1	La spesa corrente	155
8.2.2	La spesa in conto capitale	163
9	I risultati	169
9.1	Gli equilibri di bilancio	169
9.1.1	I risultati aggregati nel biennio 2020-2021	170
9.1.2	L'andamento degli equilibri nel triennio 2019-2021 per gli enti con saldo negativo	175
9.1.3	Il quadro generale riassuntivo	182
9.1.4	La relazione fra l'equilibrio di bilancio e il risultato di amministrazione	186
9.2	Il risultato di amministrazione	190
9.2.1	I risultati aggregati nel biennio 2020-2021	191
9.2.2	La distribuzione territoriale e per fasce di popolazione	194
9.2.3	Le risorse accantonate e le risorse destinate agli investimenti	202
9.2.4	Le risorse vincolate	206
9.2.5	La dotazione del FCDE	208

9.3	Conclusioni.....	210
10	I debiti fuori bilancio	213
10.1	Premessa	213
10.2	Analisi dei risultati	215
10.3	Gli accantonamenti per oneri da contenzioso.....	221
10.3.1	Premessa	221
10.3.2	Analisi dei risultati	221
10.4	Conclusioni.....	226
11	Il patrimonio	228
11.1	Premessa	228
11.2	Gli enti oggetto di indagine.....	230
11.3	Immobilizzazioni.....	231
11.3.1	Inquadramento normativo	231
11.3.2	Il patrimonio e gli inventari	233
11.3.3	L'avvio della contabilità economico patrimoniale: andamento e variazioni delle immobilizzazioni negli esercizi 2020 - 2021	236
11.4	Indebitamento	243
11.4.1	Il tema della gestione attiva del debito finanziario degli Enti territoriali.....	243
11.4.2	La situazione debitoria complessiva dei Comuni oggetto di indagine negli esercizi 2020 e 2021	247
11.5	Conclusioni.....	255
Sezione II - Le Province		
12	La gestione di bilancio.....	261
12.1	Introduzione	261
12.2	La gestione delle entrate	264
12.2.1	Le entrate di parte corrente	267
12.2.2	Le entrate di parte capitale	275
12.3	La gestione delle spese.....	278
12.3.1	La spesa corrente.....	281
12.3.2	La spesa in conto capitale	284
13	I risultati	289
13.1	Gli equilibri di bilancio	289
13.2	Il risultato di amministrazione.....	296
14	Debiti fuori bilancio	300

14.1	Premessa	300	
14.2	Analisi dei risultati	300	
14.3	Gli accantonamenti per oneri da contenzioso.....	303	
14.3.1	Premessa	303	
14.3.2	Analisi dei risultati	303	
15	Il patrimonio	308	
15.1	Andamento e variazioni dell'attivo e delle immobilizzazioni negli esercizi 2020-2021	308	
15.2	La situazione debitoria delle Province oggetto di indagine negli esercizi 2020-2021	312	
16	Conclusioni	317	
Sezione III - Le Città metropolitane			
17	La gestione di bilancio.....	321	
17.1	Introduzione	321	
17.2	La gestione delle entrate	321	
17.2.1	Le entrate di parte corrente	322	
17.2.2	Le entrate di parte capitale	326	
17.3	La gestione delle spese	328	
17.3.1	La spesa corrente.....	329	
17.3.2	La spesa in conto capitale	331	
18	I risultati	333	
18.1	Gli equilibri di bilancio	333	
18.2	Il risultato di amministrazione.....	339	
19	Debiti fuori bilancio	342	
19.1	Risultati 2021	342	
19.2	Gli accantonamenti per oneri da contenzioso.....	344	
20	Il patrimonio	348	
20.1	Andamento e variazioni dell'attivo e delle immobilizzazioni negli esercizi 2020-2021	348	
20.2	La situazione debitoria delle Città metropolitane negli esercizi 2020-2021.....	351	
21	Conclusioni	353	
APPENDICE			355
Tabelle del capitolo 10 - I debiti fuori bilancio dei Comuni			357
Tabelle del capitolo 11 - Il patrimonio dei Comuni			365
Tabelle del capitolo 14 - I debiti fuori bilancio delle Province			368
Tabelle del capitolo 19 - I debiti fuori bilancio delle Città metropolitane			373



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 12/SEZAUT/2023/FRG

Adunanza del 24 luglio 2023

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Francesco PETRONIO, Fabio VIOLA, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio CONTU, Roberto BENEDETTI, Salvatore PILATO, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA, Rossella SCERBO, Claudio CHIARENZA, Maria Elisabetta LOCCI, Marcovalerio POZZATO, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Irene THOMASETH, Giuseppe TAGLIAMONTE;
Consiglieri	Paolo PELUFFO, Stefania FUSARO, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Francesco BELSANTI, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Sara BORDET;
Primi Referendari	Alessandra CUCUZZA, Emanuele SCATOLA;
Referendari	Nunzio Mario TRITTO, Fabio CAMPOFILONI, Francesco LIGUORI, Ruben D'ADDIO.

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. 1/SEZAUT/2023/INPR, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione delle autonomie per l'anno 2023;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 585 del 14 luglio 2023 di convocazione dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Vista la nota del Presidente preposto alla funzione di Coordinamento della Sezione delle autonomie n. 586 del 14 luglio 2023, 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 Luigi Di Marco;

DELIBERA

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti locali per gli esercizi 2020-2022.

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 24 luglio 2023.

I Relatori

Francesco PETRONIO

(Firmato digitalmente)

Luigi DI MARCO

(Firmato digitalmente)

Il Presidente

Guido CARLINO

(Firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 5 agosto 2023

Il Dirigente

Gino GALLI

(Firmato digitalmente)

Sintesi

Premessa

Gli andamenti tendenziali della finanza locale vengono scrutinati con riferimento ai principali indicatori della tenuta finanziaria, economica e patrimoniale, nonché con riguardo alla tenuta degli equilibri di bilancio. Le valutazioni si estendono a una pluralità di fonti che vanno oltre il profilo contabile e forniscono anche indicazioni sui temi della gestione e della distribuzione dell'intervento pubblico sul territorio.

Il contesto che ha caratterizzato gli ultimi anni ha risentito di un difficile quadro economico e geopolitico determinato dalla pandemia mondiale del 2020 e dall'attuale conflitto russo-ucraino. L'effettiva possibilità di riassorbire gli effetti della pandemia e l'impatto dell'aumento dei prezzi di materie prime ed energia non appariva agevole per i profondi cambiamenti che ne erano derivati nella composizione delle entrate degli enti e anche per l'emergere di diffuse criticità sociali con ricadute sulle competenze, sulla capacità gestionale e finanziaria degli enti locali. Le misure di sostegno adottate dal Governo hanno avuto ricadute sulla finanza pubblica generale che ha riportato risultati non in linea con il percorso tracciato dai documenti di programmazione.

Nel 2022 il progressivo superamento della crisi sanitaria ha prodotto effetti positivi in termini di risultati finanza pubblica anche se le tensioni sui prezzi dei beni energetici e le conseguenti spinte inflazionistiche hanno richiesto ancora rilevanti interventi a sostegno di famiglie di imprese.

L'aggregato degli enti territoriali è tornato nel 2022 a fornire un contributo positivo alla riduzione del disavanzo delle pubbliche amministrazioni e la componente rappresentata da Comuni, Province e Città metropolitane ha contribuito riportando un avanzo di 1,4 md in miglioramento rispetto al precedente esercizio.

Migliorano sia le entrate correnti che la componente in conto capitale che si avvale del contributo positivo degli investimenti finanziati da PNRR e PNC. Tra i tributi propri sono in netta ripresa l'addizionale comunale all'Irpef, la Tari e l'imposta di soggiorno. Sul fronte della spesa la componente del personale ha un andamento piuttosto stazionario nonostante gli effetti del rinnovo contrattuale e la ripresa di straordinari e degli altri compensi accessori dopo la pausa pandemica.

La spesa corrente nel complesso dimostra comportamenti complessivamente prudenti. All'interno di essa si nota un aumento dei pagamenti per l'acquisto di beni e servizi, per lo più imputabile agli oneri per utenze e forniture di servizi energetici. Per quanto concerne la spesa sociale, sulla base di dati Istat e Rgs si nota una crescita spinta della componente per povertà, disagio e senza dimora. La distribuzione

della spesa sociale nel territorio appare piuttosto sperequata e nell'ambito delle aree territoriali si rilevano ampi divari. Anche in assenza della definizione per legge dei livelli essenziali delle prestazioni è da considerare che la spesa per i servizi pubblici connessi con diritti sociali costituzionalmente tutelati deve almeno mostrare una tendenza alla convergenza territoriale. Tuttavia, ciò non si registra con riferimento alla spesa sociale, né per l'offerta di trasporto pubblico locale. Diversamente per il ciclo dei rifiuti e gli interventi in materia ambientale si notano minori sperequazioni. Un tema di grande rilevanza che è stato oggetto di nuove iniziative è quello della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Si tratta di una questione strategica e cruciale per assicurare l'equità dello sviluppo dell'intervento pubblico nel territorio ed è prodromica a qualsiasi forma di federalismo fiscale.

La possibilità di recuperare tassi di sviluppo più elevati è connessa all'effettiva attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Nel 2022 si assiste a un aumento dell'aggregato della spesa in conto capitale e della componente degli investimenti che prosegue la tendenza in crescita registrata nel precedente esercizio. In tale contesto, è di rilievo il ruolo assunto dagli enti locali nello sviluppo delle iniziative del PNRR che punta ad accrescere il potenziale di sviluppo dell'economia rimuovendo gli ostacoli degli ultimi decenni, con effetti favorevoli che ricadono sui territori. La compiuta attuazione delle riforme e la programmazione finanziaria dell'intero periodo possono contribuire al successo delle iniziative portando ad innalzare i livelli di crescita. Tale sviluppo, oltre a incidere sul piano macroeconomico, genera effetti positivi sulla finanza pubblica. I progetti di investimento puntano ad affrontare in particolare, il divario infrastrutturale che riguarda alcune aree del paese. L'effettiva capacità di spesa delle amministrazioni comunali potrebbe costituire un ostacolo, in quanto in alcuni casi, in anni trascorsi, sono stati realizzati bassi livelli di investimento sia per difficoltà gestionali che per carenza di competenze e di risorse.

L'emergenza sanitaria ha generato la necessità di adottare una serie di provvedimenti volti sia a tutelare i settori dell'economia più esposti che a dare sostegno alle pubbliche amministrazioni per favorire gli interventi resi necessari sia sul piano sanitario che su quello sociale nel periodo fino al 2021.

La produzione normativa è stata caratterizzata, quindi, da un intento espansivo, specialmente perché sono venuti meno i vincoli imposti a livello comunitario e di conseguenza, anche i vincoli di coordinamento finanziario nazionali. Cioè al fine di rendere fluida l'erogazione della spesa nel momento dell'emergenza.

Già dal 2021 sono emersi i segnali di ripresa, ma poi il quadro è stato ulteriormente complicato dal conflitto in Ucraina che ha prodotto un surriscaldamento dei prezzi delle materie prime e dell'energia, innescando una spirale inflazionistica i cui effetti sono ancora in essere.

All'epoca della pandemia si è assistito a una gestione straordinaria da parte degli enti locali che ha provocato una ricomposizione delle entrate essendo indebolito l'apporto della leva fiscale e aumentate

la necessità di sostegno finanziario proveniente dallo Stato. Successivamente si è assistito a una progressiva uscita dalla gestione straordinaria e un ripristino delle condizioni di normalità sotto diversi profili inerenti alla gestione della finanza locale.

La legge di bilancio per il 2022 ha sostanzialmente proseguito nella direttrice tracciata dalle norme precedenti anche nella considerazione che si è ancora in attesa di una nuova versione del Patto di stabilità e crescita e non sono stati introdotti interventi per ripristinare più stringenti vincoli di bilancio. Le misure adottate sono ancora orientate ad assicurare il soccorso agli enti e al rilancio dell'economia. Infatti, ancora vengono offerti sostegni alla spesa di investimento nei settori nei quali l'intervento pubblico locale dovrebbe portare risultati più significativi anche per colmare le ampie differenze che si osservano sul territorio.

Gli interventi di sostegno agli enti da parte dello Stato, abbandonata la fase dell'emergenza sanitaria, si sono focalizzati sulle misure per i rincari energetici. Resta sempre di rilievo la prospettiva di un effettivo rilancio delle iniziative di investimento che, in parte, erano già state avviate dalla normativa emergenziale e anche da norme anteriori e che hanno trovato ulteriore e determinante spinta nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

I risultati dei Comuni nel 2022

Per i Comuni nel triennio di osservazione 2019-2022, si rileva un andamento oscillante della composizione della liquidità. Nell'ambito delle entrate correnti il dato dei trasferimenti, dopo la forte crescita nel primo periodo, diminuisce nel 2022. Tuttavia, l'ammontare di tali entrate rimane elevato in confronto al periodo pre pandemico. Sul fronte della spesa si nota un incremento ridotto nonostante le consistenti risorse messe a disposizione dal Governo nazionale per sostenere gli enti nel periodo emergenziale. La crescita riguarda maggiormente la spesa per i consumi intermedi a causa dei rincari energetici di gas e elettricità. Le dinamiche di cassa, sia delle entrate che delle spese correnti, nel 2022 ancora non segnano un pieno ritorno a un andamento ordinario, in quanto restano numerosi e rilevanti gli interventi dell'amministrazione centrale a sostegno di alcuni settori economici che hanno risentito prima della crisi pandemica e poi di quella energetica. Nel periodo di osservazione la spesa per investimenti delle amministrazioni comunali ha registrato una significativa ripresa grazie agli interventi normativi che hanno creato spazi di spesa e semplificato le procedure per accelerare la realizzazione delle opere pubbliche. I dati dell'ultimo periodo descrivono una crescita incoraggiante della spesa per investimenti, sostenuta principalmente dalle piccole e medie opere, grazie alle semplificazioni introdotte per le opere sottosoglia. Sul piano delle entrate in conto capitale si nota un incremento significativo dei tributi in conto capitale e dei contributi agli investimenti. La componente

degli investimenti fissi lordi conferma il *trend* di crescita della spesa per investimenti registrato negli esercizi precedenti, nonostante il contesto critico di riferimento.

Con riferimento ai tempi di pagamento si riscontra l'effetto positivo delle normative intervenute negli ultimi anni per contrastare i ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali degli enti locali e per ridurre lo *stock* di debito commerciale pregresso. Resta da valutare se potrà essere pienamente raggiunto l'obiettivo del PNRR che impone di cancellare entro il 31 dicembre del 2023 i ritardi nelle procedure di pagamento.

I dati finanziari sulla spesa per investimenti offrono un quadro parziale, in quanto, attraverso i dati di cassa, viene intercettata solo la fase di effettiva esecuzione. Un approfondimento riguardante i tempi di esecuzione degli investimenti da parte degli enti locali è stato condotto attraverso la banca dati MOP. Sono stati rilevati i tempi di esecuzione delle opere, a partire dal dall'avvio dell'iniziativa fino alla fase conclusiva del collaudo. È emerso che le opere con una ridotta quantificazione del quadro economico hanno tempi di realizzazione più contenuti, anche per la semplificazione delle procedure. In coerenza con la rilevanza dell'investimento per le opere minori si riescono a comprimere i tempi degli adempimenti amministrativi prodromici all'attuazione delle diverse fasi e viene facilitata la tempestiva realizzazione. La semplificazione delle procedure può rappresentare un fattore rilevante per ridurre i tempi necessari al completamento delle opere.

Per mitigare le conseguenze determinate dall'emergenza sanitaria ed assicurare le risorse necessarie agli enti locali è stato istituito un fondo nello stato di previsione del ministero dell'Interno e sono stati erogati ristori, sia di entrata, che di spesa. Nel triennio 2020-2022, attraverso i dati delle apposite certificazioni, la perdita di gettito del comparto Comuni è stata stimata in 4,27 miliardi di euro, mentre le risorse erogate dal Fondo sono state superiori. Quindi, dai riscontri effettuati, permane un'eccedenza di risorse erogate agli enti derivante dall'aggregazione delle situazioni di *surplus* e di perdita rispetto alle risorse ricevute. Una chiusura finale di queste partite si potrà avere quando verrà adottato un apposito decreto del Ministero dell'interno che dovrà rimodulare l'importo assegnato a ciascun ente e stabilire l'eventuale compensazione dei rapporti finanziari.

Il fenomeno delle fusioni tra Comuni segna una battuta d'arresto nel 2022, anno nel quale non si è verificata alcuna fusione. Questa forma aggregativa è maggiormente diffusa tra i piccoli Comuni in quanto risponde all'esigenza di recuperare inevitabili diseconomie di scala, mentre un processo di efficientamento per approssimarsi alla dimensione congrua per la gestione dei servizi può essere perseguito anche attraverso la gestione associata di servizi. La forma più diffusa di gestione associata è quella delle Unioni dei Comuni che costituisce un modello utile per la gestione di molte funzioni comunali. Le Unioni di Comuni registrate nella banca dati del Ministero dell'interno sono 553; si tratta di un fenomeno che non ha una distribuzione omogenea nel territorio e in molte Regioni si rilevano dati al di sopra della media. Attraverso il conferimento di funzioni alla Unione è possibile raggiungere un sufficiente livello dimensionale e, specie se si mira alla

coincidenza con l'ambito ottimale o il distretto sanitario, ciò può stabilizzare nel sistema multilivello un ambito di governo in grado di potenziare l'azione dei Comuni senza incidere sulla vocazione identitaria. Inoltre, la programmazione regionale potrebbe acquisire maggiore efficienza e la perimetrazione delle funzioni provinciali potrebbe essere maggiormente definita.

Il fenomeno della criticità finanziaria si manifesta attraverso il ricorso alle procedure del piano di riequilibrio finanziario e a quella estrema del dissesto. Anche nel 2022 si registra una forte dinamica di questi fenomeni; nel corso dell'anno hanno deliberato la dichiarazione di dissesto o attivato una nuova procedura di equilibrio finanziario pluriennale 70 Comuni. Nel dettaglio, 44 nuovi riequilibri e 26 dissesti. La procedura di dissesto risalente ed oggetto di molteplici interventi di manutenzione, mostra i suoi limiti. Essa si svolge attraverso un procedimento non agile che presenta vari aspetti critici come il dualismo tra Osl e decisore che resta in carica per gestire il bilancio riequilibrato, l'opacità dei confini tra Osl e amministrazione ordinaria, la precarietà della massa attiva e la rilevanza di partite passive trasferite al Comune in *bonis*, che spesso lo fanno ripiombare nella criticità. L'intero Titolo VIII del testo unico enti locali è antecedente all'introduzione della contabilità armonizzata, che non è stata priva di effetti nel far emergere situazioni di criticità. Attualmente il disavanzo è composto in prevalenza da accantonamenti e fondi rischi, mentre le norme sul dissesto sono state pensate per debiti effettivi e quindi per criticità che si manifestavano sul versante della casa. Ciò comporta che gli organismi di liquidazione impostano il risanamento in termini di cassa, mentre il disavanzo da accantonamenti opera sul piano della competenza. L'attuazione della contabilità armonizzata ha fatto emergere nuove situazioni che vanno oltre il deficit di cassa che è presupposto per il dissesto in quanto la previsione di fondi prudenziali se da un lato ha messo in sicurezza il bilancio, dall'altro ha creato maggiori esigenze di accantonamento, mettendo in crisi l'erogazione di spesa di competenza.

I risultati della gestione 2021

La gestione dell'esercizio 2021 è stata ancora caratterizzata da un contesto straordinario riferibile all'emergenza sanitaria e da un trascinarsi degli interventi espansivi in favore della finanza locale sostenuti dall'intervento dello Stato che ha inciso sull'andamento generale di finanza pubblica, anche in presenza di un quadro macroeconomico in miglioramento. Il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo è aumentato di 21 punti percentuali e l'indebitamento è cresciuto dall'1,5% del 2019 al 9,6% del 2020 per attestarsi a fine 2021 al 7,2%.

L'emergenza epidemiologica ha comportato l'esigenza di una serie di interventi straordinari a sostegno della finanza degli enti territoriali, principalmente indirizzati alla compensazione della perdita di gettito delle entrate proprie connessa all'emergenza sanitaria, al fine di garantire il finanziamento delle

funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni ed evitare il deterioramento degli equilibri di bilancio degli enti locali. Successivamente è stato consentito agli enti di impiegare le risorse assegnate anche per coprire i maggiori costi sostenuti a causa della crisi energetica.

I risultati dei Comuni

Nell'esercizio 2021 il complesso delle entrate comunali resta sostanzialmente stabile, rilevandosi in leggera flessione. Ciò è dovuto in particolare al calo delle entrate trasferite conseguente alla riduzione delle risorse assegnate attraverso il Fondo di cui all'articolo 106 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla l. 17 luglio 2020, n. 77. Per altro verso, si assiste a una decisa ripresa delle entrate proprie che nel 2021 aumentano del 6,3% venendo meno, quindi, la tendenza in calo connessa agli esiti della pandemia. Le entrate in conto capitale sono in aumento del 2,3%, tuttavia si tratta di un incremento con un tasso inferiore rispetto a quello conseguito nel precedente biennio.

Le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa segnano un buon incremento, in quanto riprendono vigore gli accertamenti di imposte, tasse e proventi assimilati. Le entrate extratributarie, dopo la notevole contrazione dell'anno della pandemia, registrano un incremento di ben 15 punti percentuali. Tra le entrate in conto capitale si nota un notevole sviluppo di quelle a carattere tributario. Segna invece una forte decelerazione il comparto delle entrate da accensioni prestiti al cui interno la componente dei prestiti a breve termine viene notevolmente ridimensionata.

Il risultato contabile d'amministrazione del complesso dei Comuni, al termine dell'esercizio 2021, risulta positivo per oltre 52 mld, in miglioramento rispetto al corrispondente saldo della gestione precedente, con un differenziale positivo di circa 5 mld, riconducibile principalmente all'incremento del fondo di cassa finale (+12,1%).

A seguito della detrazione della parte accantonata, vincolata e destinata agli investimenti il saldo si riduce sensibilmente e il risultato di amministrazione "effettivo", rappresentato dalla "Parte disponibile", diventa negativo per circa 3,56 mld, registrando comunque un miglioramento di 2 mld rispetto al pregresso esercizio, con una riduzione del disavanzo del 36,4%.

Nell'ambito della quota accantonata, gli importi di maggior peso, che concorrono a determinare il disavanzo, riguardano il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e il Fondo anticipazione di liquidità (FAL). Il FCDE risulta in aumento del 5,2%, il FAL, invece, si riduce del 2,5%, invertendo la tendenza rispetto al precedente biennio.

Nell'esercizio 2021 i Comuni esaminati hanno ridotto l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti, anche se un maggiore numero di essi ha fatto ricorso a tale procedura straordinaria. Nella composizione dei debiti riconosciuti la maggior quota, pari a quasi il 70% riguarda le sentenze esecutive seguita dal

27,5% degli acquisti di beni e servizi. La quota residua riguarda maggiormente gli espropri. Il fenomeno non ha una distribuzione territoriale omogenea e i Comuni della Regione Campania e Sicilia incrementano in modo rilevante i debiti fuori bilancio riconosciuti, in particolare con riguardo alla categoria dei debiti da sentenza.

L'accantonamento al fondo per oneri da contenzioso, che dovrebbe costituire la principale fonte di copertura dei debiti extra bilancio, mostra un buon incremento nel periodo osservazione. Infatti, l'importo complessivo delle risorse stanziata aumenta quasi di 500 milioni a fine 2021.

Nell'ambito del sistema di contabilità integrata, resta centrale la contabilità finanziaria «autorizzatoria», che costituisce il presupposto e la «misurazione» delle correlate manifestazioni nel conto economico e nello stato patrimoniale. Le rilevazioni di carattere economico-patrimoniale rivestono un ruolo complementare rispetto alle esigenze di controllo e consolidamento della spesa pubblica.

Sul fronte dell'attivo viene confermata la tendenza dei Comuni a mantenere la patrimonializzazione sugli *asset* immobilizzati (finanziari, immateriali e materiali) e la consistenza patrimoniale riguarda prevalentemente le immobilizzazioni materiali. Tale voce incide sull'attivo nel 2021 per oltre il 70%.

Nell'ambito delle analisi sul patrimonio è stata posta attenzione al livello d'indebitamento per verificarne consistenze e parametri comuni sia sotto il profilo geografico sia dimensionale. Emerge un limitato peggioramento della situazione debitoria degli enti che raggiunge un valore complessivo di 71,8 mld (+1,24%) con una maggiore esposizione dei Comuni più piccoli (sotto i 1000 abitanti) e di quelli più grandi (sopra i 250 mila abitanti). Nonostante, l'incremento dei valori complessivi del debito, resta positiva la tendenza in discesa dello stock di debito finanziario, con ricadute favorevoli per le casse degli enti nell'ipotesi di un ritorno alla normalità dei tassi sul debito e di una migliore gestione della liquidità nell'ambito del comparto pubblico.

I risultati delle Province e delle Città metropolitane

Dopo il periodo di incertezza determinato dall'applicazione della legge n. 56 del 2014, che intendeva rivedere in riduzione del ruolo istituzionale delle Province, si sono aperte nuove prospettive per il loro graduale rilancio e lo sviluppo delle funzioni fondamentali.

I risultati di bilancio negli esercizi 2019 e 2020 hanno dimostrato un miglioramento dovuto particolarmente agli interventi statali a compensazione della perdita di gettito e per il sostegno della spesa emergenziale; tuttavia, in tale periodo si è osservato un calo strutturale delle entrate proprie che avrebbe potuto determinare effetti critici al venir meno dei finanziamenti straordinari erogati dallo Stato. La dinamica dei due principali tributi provinciali, imposta RCA e IPT legati all'andamento del settore dell'auto, infatti, dimostrava un andamento in flessione con rischi di stabilizzazione.

Nel 2021 il totale delle entrate accertate dalle Province ha dimostrato un incremento in valore assoluto del 3,6%. Si assiste quindi a una prosecuzione della dinamica complessiva e dopo gli esiti degli esercizi precedenti, condizionati dagli effetti dell'emergenza sanitaria, a una modifica della composizione delle entrate. Infatti, nell'ambito di questo andamento complessivo, è da segnalare che le entrate correnti registrano una contrazione dovuta all'esaurimento dei trasferimenti emergenziali. Le entrate di natura tributaria, invece, vedono una crescita degli accertamenti di oltre quattro punti percentuali. Anche le entrate extratributarie riportano un andamento positivo nel biennio con un incremento di quasi, 11 punti percentuali. In sostanza ciò dimostra l'avvio del ripristino di una condizione di normalità nella composizione delle entrate.

Sul fronte della spesa complessiva si nota una crescita di quasi il 7%, influenzata dalla spesa corrente che aumenta del 4,2% e si riporta verso i valori anteriori alla crisi pandemica. Le spese in conto capitale proseguono la crescita degli esercizi precedenti avvalendosi anche dei finanziamenti introdotti per le funzioni fondamentali degli enti di area vasta e dei trasferimenti straordinari che assicurano entrate stabili. Il rimborso prestiti si riduce di circa la metà.

Al termine della gestione dell'esercizio 2021, il complesso delle Province riporta un risultato contabile di amministrazione positivo di circa 2,72 mld, con un aumento del 11,1% 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 361,77 mln (+22,9%). Nel biennio 2020-2021, la quota vincolata del risultato di amministrazione aumenta del 13% in netto miglioramento rispetto allo scorso biennio. Tale tendenza trova conferma anche dall'andamento del Fondo pluriennale vincolato per la spesa in conto capitale, solo in parte influenzato dall'attivazione dei progetti del PNRR e del PNC per i quali siano state concesse anticipazioni dall'Amministrazione centrale.

Nell'esercizio 2021 si evidenzia una forte diminuzione in valore assoluto dell'importo di debiti fuori bilancio riconosciuto da parte delle Province (-35 milioni). In particolare, tale riduzione è dovuta al calo della componente relativa all'acquisizione di beni e servizi. Invece, i debiti dovuti a sentenze esecutive crescono del 6,6%. Per tale tipologia di debito, l'apposito fondo di copertura stanziato dalle Province aumenta del 31% e costituisce una valida fonte di copertura.

Nelle analisi sul patrimonio è dedicata attenzione, in particolare, all'incidenza delle immobilizzazioni sul totale delle voci dell'attivo a livello nazionale, che supera il 75% nel 2021, 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, a fine 2021, registra un andamento positivo. Si evidenzia una variazione in aumento in termini complessivi della patrimonializzazione delle Province esaminate (3,3%) con andamenti diversificati su scala locale.

In applicazione della legge n. 56 del 2014 sono state istituite 14 Città metropolitane quali enti di area vasta che nei territori di riferimento hanno sostituito le Province. Anche le Città metropolitane hanno beneficiato di interventi aggiuntivi introdotti dalla legge di bilancio del 2022, nonché dell'assegnazione di ulteriori risorse per la messa in sicurezza dei ponti e dei viadotti e la realizzazione di nuove opere.

Il complesso delle entrate accertate dalle Città metropolitane nell'esercizio 2021 aumenta del 3,6%, dimostrando un andamento meno vivace rispetto all'esercizio precedente. Il comparto delle entrate correnti riporta un calo di 5,3 punti nonostante la crescita dei Titoli che rappresentano le entrate proprie degli enti. Anche in questo caso si assiste a una diminuzione dei trasferimenti correnti che si eleva al 24%. Gli accertamenti delle entrate in conto capitale crescono per una percentuale del 44% con il dato più elevato registrato dalla Città di Roma Capitale.

La spesa complessiva delle Città metropolitane è in aumento del 4,1%. Tale risultato è influenzato dall'andamento delle spese correnti che incidono per oltre 2/3 sul totale. Le spese in conto capitale impegnate aumentano del 17%. I tassi di crescita più elevati si registrano nelle Città metropolitane nei territori delle Regioni a statuto speciale.

Nell'esercizio 2021 il complesso delle Città metropolitane consegue un risultato di amministrazione positivo di circa 2,76 mld, con un aumento del 9,8% rispetto al 2020 e anche il risultato disponibile resta positivo di 507,14 mln (+17%). La quota vincolata del risultato di amministrazione aumenta del 7,3% per le Città metropolitane: ciò mette in evidenza un rallentamento nell'impiego di risorse vincolate, in prevalenza destinate alla spesa di investimento.



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

PARTE I - La finanza locale nell'esercizio 2022



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

1 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO E LE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA

1.1 Lo scenario macroeconomico e dati di finanza pubblica tendenziali

La presente relazione espone gli andamenti complessivi della finanza degli enti locali con riferimento ai principali indicatori della salute finanziaria, economica e patrimoniale degli enti, nonché con riguardo alla tenuta degli equilibri di bilancio. Le analisi riguardano il triennio 2019-2021 sulla base dei dati del bilancio estratti dalla Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (Bdap)¹, con aggiornamento al 2022 considerando i flussi di cassa esposti dal Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)².

Si tratta di dati utili per valutare l'impatto della doppia, imprevista, occorrenza della crisi pandemica e dell'aumento dei prezzi di materie prima ed energia, accentuato dal conflitto tra Russia e Ucraina, tuttora in corso. L'effettiva possibilità di riassorbire effetti così macroscopici della pandemia appariva ardua per via dei cambiamenti profondi impressi sia nella composizione delle entrate degli enti locali, sia nella possibilità stessa di erogare servizi, con diffuse criticità sociali, ricadute direttamente sulle competenze e la capacità gestionale e finanziaria degli enti locali.

I provvedimenti adottati per affrontare l'emergenza hanno prodotto restrizioni alla libertà dei movimenti delle persone e comportato la sospensione delle attività economiche e produttive. Per porre rimedio a tali situazioni sono state adottate da parte del Governo misure di sostegno che non hanno mancato di produrre effetti sulla finanza pubblica generale che ha riportato risultati che si sono discostati dal percorso tracciato dai documenti di programmazione, anche a fronte della interruzione dell'applicazione dei vincoli europei e della sospensione delle sanzioni per i disavanzi eccessivi³.

Infatti, nell'esercizio 2020, il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo (a prezzi correnti) è aumentato di oltre 20 punti percentuali, collocandosi a un livello (154,9% del Pil) mai raggiunto dal dopoguerra⁴.

¹ Condivisa con la Ragioneria generale dello Stato.

² Questo sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche è stato avviato nel 2003 in attuazione dall'art. 28 della l. n. 289/2002. Dal 2010, a seguito dell'emanazione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 dicembre 2009, è diventato la principale fonte informativa anche per l'elaborazione dei conti di cassa delle Amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato. La rilevazione SIOPE è disciplinata dall'art. 14, cc. 6-11, della l. n. 196/2009.

³ La Commissione e il Consiglio dell'Unione europea hanno dichiarato il 20 marzo 2020 la "general escape clause" ai sensi dell'art. 5, par. 1 del Regolamento CE n. 1466/1997 per "evento eccezionale ed inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro da cui derivano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del medesimo" e, di conseguenza, sono state sospese le sanzioni per la violazione dei parametri di finanza pubblica in materia di disavanzi eccessivi. Il Parlamento italiano, nel corso del 2020, ha applicato per cinque volte l'art. 6 della l. n. 243/2012 di attuazione dell'art. 81 della Costituzione per autorizzare lo scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica. L'insieme degli scostamenti autorizzati è stato pari a 225 miliardi in termini di maggiori spese e minori entrate, e di 113 miliardi in termini di indebitamento netto (cfr. deliberazione n. 6/SEZAUT/2022/FRG, Corte dei conti).

⁴ L'indebitamento netto è cresciuto dall'1,5% del 2019 al 9,7% del 2020, con un disavanzo primario del 6,2% del Pil, dopo oltre trent'anni di avanzo primario (con la sola eccezione del 2009).

Nel 2022 il progressivo superamento della crisi sanitaria ha prodotto effetti positivi sui risultati della finanza pubblica e tuttavia le tensioni sui prezzi dei beni energetici e le conseguenti spinte inflazionistiche hanno richiesto rilevanti interventi a sostegno di famiglie ed imprese.

L'indebitamento netto si è ridotto di un punto rispetto al precedente esercizio attestandosi all'8% (risultato peggiore rispetto ai documenti di programmazione per via della riclassificazione crediti d'imposta e dei *bonus* edilizi). Si è ridotto il disavanzo primario, effetto che è stato in parte compensato dall'aumento della spesa per interessi che prosegue tuttora. Le entrate hanno dimostrato un andamento dinamico, sostenuto dal gettito tributario. Sul fronte della spesa crescono gli oneri di parte corrente connessi al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, alle misure di sostegno per i costi energetici e ai trattamenti pensionistici.

I dati pubblicati nel Documento di Economia e Finanza, approvato dal Consiglio dei ministri l'11 aprile 2023, segnalano che, nel suo insieme, l'aggregato degli enti territoriali torna nel 2022 a dare un contributo positivo di riduzione del disavanzo delle pubbliche amministrazioni⁵. Il conto consolidato delle Amministrazioni locali nel 2022 ha registrato un saldo pari a +337 milioni, dato in miglioramento di 3.568 milioni rispetto al 2021. Tutto ciò a fronte di una riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato (che erano cresciuti fortemente per la pandemia) di oltre 6 miliardi di euro; la riduzione nei confronti gli enti locali (Comuni, Province e altri) ammonta a poco meno di 1,8 miliardi. Prosegue nel 2022 l'aumento dei trasferimenti per gli enti sanitari, anche in considerazione dell'incremento del personale sanitario che si è reso necessario durante la pandemia.

All'interno di questo insieme, la componente rappresentata da Comuni, Province, Città metropolitane e altri enti locali ha fornito, nel 2022, un contributo ancor più positivo, con un saldo in avanzo di 1.433 milioni, in miglioramento di 454 rispetto al 2021. Anche in termini di saldo primario, si registra un avanzo che cresce da 2.774 a 3.161 milioni.

Il miglioramento delle entrate coinvolge sia la componente in conto capitale, che registra un contributo positivo dagli investimenti finanziati da PNRR e PNC, sia le componenti dei tributi propri, nettamente in ripresa, l'addizionale comunale IRPEF, la TARI, l'imposta di soggiorno che segue la ripartenza del settore turistico. Sono, altresì aumentati i proventi da vendita di beni e servizi, come gli incassi da Trasporto Pubblico Locale, i proventi da contravvenzioni al codice della strada (quasi 500 milioni in più) e quelli da servizi a domanda individuale.

Sul fronte dei pagamenti, si segnala un andamento quasi stazionario della spesa per il personale, il cui modesto incremento è quasi interamente attribuibile agli arretrati corrisposti al personale a tempo

⁵ DEF 2023, aprile 2023, II Sezione - "Analisi e tendenze della finanza pubblica", pag. 56 e seguenti.

indeterminato, per il rinnovo contrattuale, per straordinari e altri accessori conseguenti alla ripresa post-pandemica.

Nell'ambito dell'andamento di spesa corrente gli enti hanno dimostrato comportamenti gestionali complessivamente prudenti; tuttavia, va segnalato il sensibile aumento, del 6,7%, dei pagamenti per l'acquisto di beni e servizi, che è quasi interamente imputabile all'aumento degli oneri per le utenze e le forniture di servizi energetici. Basti ricordare che per i soli Comuni, le bollette elettriche passano da 1,7 miliardi del 2019 a 2,348 miliardi del 2022; quelle del gas da 542 milioni nel 2019 a 700 milioni del 2022. Anche la spesa per l'illuminazione pubblica è cresciuta dai 426 milioni del 2019 agli oltre 639,5 del 2022.

Una delle voci più dinamiche dei pagamenti è quella per "altre prestazioni professionali e specialistiche" che cresce da 301 milioni nel 2019 a 415,6 nel 2022; si tratta di un fenomeno maggiormente connesso con le esigenze gestionali del PNRR. Gli aspetti relativi all'attuazione del PNRR hanno formato oggetto di analisi da parte della Corte dei conti, da ultimo nel "Rapporto 2023 di coordinamento delle finanze pubbliche" (di seguito RCFP 2023)⁶.

Va segnalato che le principali componenti della spesa corrente degli enti locali, e dei Comuni in particolare, crescono in modo piuttosto contenuto. Per esempio, l'insieme di tutti i Comuni italiani vede crescere i pagamenti per "contratti di servizio di trasporto pubblico" dai 2,113 miliardi del 2019 a 2,242 nel 2022. La voce di spesa relativa ai "contratti di servizio per la raccolta rifiuti" (che rappresenta una delle più rilevanti) passa, in termini di pagamenti, dagli 8 miliardi del 2019 agli 8,4 del 2022, con un balzo sensibile nel 2020, per poi mostrare un andamento piatto nel triennio successivo.

La pandemia, con il confinamento e il blocco di gran parte delle attività economiche, ha acuito fenomeni di marginalità sociale mettendo sotto pressione i servizi sociali dei Comuni. Se ne intravede traccia nel dato (SIOPE) dei pagamenti per "assegni e sussidi assistenziali" che passano da 748,7 milioni nel 2019 a oltre un miliardo nel 2022.

Le Sezioni riunite nel RCFP hanno posto attenzione al tema della spesa sociale dei Comuni⁷ basandosi sui dati pubblicati da Istat e Rgs nel rapporto del 6 aprile 2023⁸ con una analisi approfondita sui dati stabilizzati del 2020, anno in cui si è creata una rottura nella serie storica, con un balzo a 7,8 miliardi di spesa complessiva. All'interno di questo aggregato, la componente che più è cresciuta è quella relativa a interventi per "povertà, disagio adulti e senza dimora" passata da 554 a 958,7 milioni in un solo anno con una variazione dal 2019 al 2020 del 72,9%⁹.

⁶ Cfr. delibere delle Sezioni riunite in sede di controllo nn. 15/ SSRRCO/REF/2023 e 22/SSRRCO/RCFP/2023.

⁷ È stato dedicato al tema uno specifico paragrafo del RCFP 2023, pp. 223-228.

⁸ ISTAT, "La spesa sociale dei comuni per i servizi sociali, anno 2020", 6 aprile 2023.

⁹ RCFP 2023, p. 225, tavola 21.

I valori della spesa sociale *pro capite* si dimostrano estremamente sperequati¹⁰; infatti, vanno dai 584 euro di Trento, ai 244 euro del Veneto, fino a scendere agli 83 euro della Campania, ai 54,1 della Calabria, ai 66 euro dei Comuni della Puglia. Dalla relazione Istat si rileva che quasi il 30% dei Comuni del Mezzogiorno non offre agli anziani in condizione di fragilità il servizio di assistenza domiciliare, come forma di supporto per la cura della persona e dell'abitazione. Al Centro i Comuni che non offrono questo tipo di assistenza sono invece meno del 15% e sono meno del 10% al Nord, dove, per altro vengono erogati *voucher*, assegni di cura e buoni socio-sanitari agli anziani non autosufficienti da più del 70% dei Comuni, contro il 33% dei Comuni al Centro, il 12% al Sud e il 13% nelle Isole. I Comuni fanno fronte a queste spese¹¹ in gran parte con risorse proprie.

Con una struttura finanziaria stabile e non venendo potenziate le risorse umane, l'attenuazione dei divari territoriali potrebbe trovare riposta nella integrale attuazione dei programmi di spesa del PNRR e del PNC.

Va altresì considerato che i servizi pubblici connessi con diritti sociali costituzionalmente tutelati, anche in assenza della definizione per legge degli specifici Livelli essenziali delle prestazioni, devono almeno mostrare una tendenza alla convergenza territoriale. Ciò non accade per la spesa sociale, né per l'offerta di trasporto pubblico locale. Mentre è invece avvenuto un generale processo di convergenza sul ciclo dei rifiuti e anche in materia di tutela ambientale. In questo senso assumono un rilievo primario, per la valutazione della adeguatezza ed efficacia dell'impiego effettivo di risorse finanziarie, il continuo monitoraggio dei due grandi sistemi di indicatori presenti nell'ordinamento. Il Primo, è quello nazionale dei 152 indicatori, suddivisi in 12 domini, di Benessere Equo e Sostenibile prodotti dall'Istat sulla base di una elaborazione Istat-Cnel¹², e incardinati nel procedimento di formazione del bilancio pubblico con la legge 163/2016. Il secondo è il sistema di indicatori derivanti dalla deliberazione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite del 25 settembre 2015 e che si è tradotto nella Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile¹³, adottata dal CIPE il 22 dicembre 2017 e definita con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 marzo 2018. L'Istat elabora un Rapporto SDG's denominato "Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia" che indica il livello di progresso in direzione dei 169 *target* suddivisi in 17 *GOAL* dell'Agenda 2030, cui corrispondono 371 misure specifiche e 138 indicatori¹⁴.

¹⁰ Al tema delle divergenze territoriali, su base provinciale è stato dedicato un approfondimento, nel Rapporto del CNEL n. 401 del 20/07/2022 - CNEL, "RAPPORTO I SERVIZI SOCIALI TERRITORIALI - Un'analisi per territorio provinciale - Rapporto ONSST 1.2022".

¹¹ ISTAT, 6 aprile 2023.

¹² L'ultimo rapporto è il "Rapporto BES 2022. Il benessere equo e sostenibile in Italia", pubblicato da ISTAT il 20 aprile 2023, Bes-2022.pdf (istat.it).

¹³ Sulla base dell'articolo 3, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2015 n. 221 integrata dall'articolo 4 comma 1-*bis* del d.l. 1 marzo 2021, n. 22, convertito con modificazioni dalla legge del 22 aprile 2021 n. 55.

¹⁴ L'ultimo rapporto è stato pubblicato da ISTAT il 20 giugno 2023. Rapporto-SDGs-2023.pdf (istat.it).

Quello che rileva in questa sede è che la metodologia definita per l'attuazione del PNRR nella decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE n. 10161/21 del 6 luglio 2021 prevede un procedimento di verifica dei "target" che assorbe indicatori tratti dai due sistemi di cui sopra. Appare dunque auspicabile tenere conto di tali indicazioni, nella loro specifica evoluzione territoriale, laddove possono far luce sull'impiego di risorse all'interno di missioni e programmi di spesa di competenza degli enti locali. Sulla base della proposta legislativa della Commissione europea per il nuovo patto di stabilità e di crescita¹⁵ il meccanismo di monitoraggio e verifica su "milestone" e "target" sembra destinato a diventare permanente nel rapporto tra UE e Stati membri, soprattutto per quelli che presentano squilibri macroeconomici.

La possibilità di recuperare tassi di sviluppo stabilmente più elevati è connessa anche alla effettiva attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), infatti, l'esigenza di accrescere durevolmente il tasso di sviluppo è cruciale anche per garantire la sostenibilità prospettica del debito pubblico.

In questo contesto la Sezione delle autonomie, in linea con quanto deliberato dalle Sezioni riunite in sede di controllo, dedica particolare attenzione alla spesa in conto capitale degli enti locali, e all'interno di essa alla spesa per investimenti fissi lordi (IFL).

Nel 2022 si assiste a un aumento dell'aggregato della spesa in conto capitale e della componente degli investimenti che prosegue la tendenza in crescita registrata nel precedente esercizio; ciò si connette anche all'impatto delle iniziative del PNRR che tuttavia è rimasto al di sotto delle stime contenute nella nota di aggiornamento al DEF 2022.

In tale contesto è di rilievo il ruolo assunto dagli enti locali nello sviluppo del PNRR che punta ad accrescere il potenziale di sviluppo dell'economia rimuovendo gli ostacoli degli ultimi decenni, con effetti favorevoli che ricadono sui territori.

La spesa complessiva per gli Enti locali che allo stato attuale hanno ricevuto un'assegnazione di fondi PNRR è pari 34,8 miliardi e che prevederanno una erogazione annuale in base al raggiungimento dei *milestone* e *target* previsti entro il 2026 (fonte ReGiS).

La prospettiva aperta dal PNRR per il rilancio della crescita economica del Paese produce effetti favorevoli anche per la finanza locale, derivandone un nuovo impulso alla spesa per investimenti in un contesto di allentamento dei vincoli di finanza pubblica.

La dimensione, la qualità e il tempo di attuazione degli interventi condizioneranno la realizzazione degli effetti economici del PNRR. A tale fine concorre anche la compiuta attuazione delle riforme e la programmazione finanziaria dell'intero periodo. Il successo delle iniziative realizzate e la maggiore crescita, oltre ad incidere sul piano macroeconomico, genereranno effetti sulla finanza pubblica,

¹⁵ Commissione UE, 26 aprile 2023.

rendendo meno gravoso il percorso di rientro dal debito che non si presenta agevole in un contesto di ripresa dei tassi di interesse. Resta comunque evidente che il calo del debito pubblico insieme a un innalzamento del potenziale di crescita dell'economia richiederà in prospettiva il mantenimento di adeguati avanzi primari. A questo potrà contribuire l'efficace realizzazione dei programmi di riforma e di investimento previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza¹⁶. Peraltro, le stesse riforme prefigurate nel Piano potrebbero a loro volta avere un impatto positivo aggiuntivo sull'attività economica stimato tra 3 e 6 punti percentuali nell'arco di dieci anni¹⁷.

Le regole di contabilizzazione dei fondi legati al *Next Generation-EU* recentemente sviluppate da *Eurostat*, hanno affermato il principio di neutralità sui saldi di finanza pubblica delle somme erogate a fondo perduto (*grants*) a fronte dell'incidenza sul *deficit* delle spese finanziate dai *loans*, di conseguenza l'effetto della spesa del PNRR sull'indebitamento netto si attesta allo 0,3 in percentuale di Pil nel 2022 e raggiunge 1 punto nel 2023.

Per il rilancio del settore gli investimenti locali costituiscono indubbiamente fattori di impatto decisivo le modifiche al sistema delle regole, la ripresa della contribuzione erariale e lo sviluppo del PNRR. Inoltre, recenti interventi normativi hanno favorito la messa a gara delle opere, attraverso l'inserimento delle spese di progettazione nel quadro economico degli investimenti. Va comunque considerato che i trasferimenti in conto capitale concessi agli enti locali sono contributi soggetti a rendicontazione, necessitando di apporto di liquidità propria nel corso del completamento delle opere.

Permangono, quindi alcuni aspetti critici per cui il comparto degli enti locali stenta ad assolvere in pieno un ruolo trainante nel rilancio degli investimenti pubblici. Necessita l'apporto di nuove figure professionali qualificate e un importante sostegno finanziario per le politiche di rilancio degli investimenti. I progetti di investimento che puntano ad affrontare soprattutto il *gap* infrastrutturale che affligge alcune aree del Paese potrebbero trovare ostacolo nell'effettiva capacità di spesa delle Amministrazioni comunali che negli anni hanno realizzato livelli bassi di investimento per difficoltà gestionali e per carenza di competenze tecniche oltre che per carenza di risorse.

Anche nella finanza locale si avverte l'esigenza del ripristino di condizioni di normalità superando l'impatto della crisi sanitaria e quindi degli effetti prodotti dalla ripresa dell'inflazione sui costi energetici; ciò impone una costante sorveglianza sull'evoluzione della spesa corrente.

Come si vedrà in prosieguo, i dati dei pagamenti SIOPE per investimenti fissi lordi nel biennio 2021-2022 appaiono positivi; nel complesso i Comuni hanno realizzato una spesa media annua di 11,4 miliardi contro i circa 9 del periodo 2017-2020. In tutte le classi demografiche si registra una crescita del

¹⁶ In fase di presentazione del Piano è stato stimato che i progetti di investimento attivati dal PNRR sarebbero in grado di innalzare il PIL di oltre 2 punti percentuali nell'arco di un quinquennio, grazie allo stimolo diretto e agli effetti di attivazione della domanda aggregata, e di oltre 3 punti tenendo conto delle complementarità tra investimenti pubblici e privati (https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2022/rel_2022.pdf).

¹⁷ Cfr. il riquadro: Il Piano nazionale di ripresa e resilienza del capitolo 4 nella Relazione annuale sul 2020.

livello annuale dei pagamenti; l'immissione di nuove risorse e l'avvio di un'ampia programmazione ha sospinto tale andamento positivo.

Storicamente, gli investimenti fissi lordi degli enti locali hanno rappresentato una quota significativa del totale, quasi sempre superiore o prossima al 50%. Quando le crisi del 2008-2009 e del 2011-2012 hanno spinto a politiche di austerità che hanno compresso anche la spesa per gli investimenti, la componente degli enti locali si è a sua volta ristretta. Con il biennio pandemico ha perso ulteriormente terreno¹⁸ scendendo all'attuale 45%. In termini assoluti, l'andamento è positivo in quanto si passa dagli 8,336 miliardi di pagamenti per IFL nel 2018 agli 11,642 miliardi del 2022. Si registra tuttavia una crescita modesta (+4,1%), rispetto al dato programmatico che puntava a una crescita più elevata. I dati dei Comuni di maggiori dimensioni (oltre 250 mila abitanti), riportano un calo tendenziale dell'8,3%, mentre si nota una buona dinamica nei Comuni piccolissimi (+13,3% nei Comuni inferiori a 2000 abitanti)¹⁹: i micro-comuni si dimostrano efficienti e con validi dati di crescita nella spesa per investimenti soprattutto nelle ripartizioni geografiche Nord-ovest (+27,9%), Centro (+21,7%) e Sud (+24,8%)²⁰. I dati delle anticipazioni di cassa fanno prevedere un rapido recupero da parte dei Comuni di maggiori dimensioni che, evidentemente, hanno dovuto eseguire procedure di affidamento più complesse. Per le principali voci di spesa²¹ si segnalano i 2,8 miliardi di infrastrutture stradali (dato 2022), con una crescita del 21,5% della ripartizione Sud; una netta diminuzione degli investimenti in fabbricati a uso scolastico, soprattutto a Nord-ovest (-9,9%); l'investimento in infrastrutture idrauliche (391 milioni) ha un andamento dinamico nelle isole (+39,4%) a Nord-ovest e nel Centro. Le opere di sistemazione del suolo crescono nel 2022 del 24,4% soprattutto al Sud, Centro e Nord-ovest (per un totale di 640 milioni). Significativa come consistenza, ma meno dinamica, la spesa per beni immobili (1,761 miliardi). Stagnante la spesa in fabbricati a uso abitativo popolare; in riduzione quella per uso strumentale.

L'attenzione particolare rivolta alla spesa per investimenti, soprattutto degli enti locali, è motivata dalla considerazione che ad essa è affidata la speranza per uno sviluppo del tasso di crescita potenziale in una fase storica che – con l'imminente definizione di nuove regole di bilancio Ue – tornerà ad essere tendenzialmente restrittiva, con l'esigenza di generare avanzi primari duraturi nel tempo. In questo contesto è indispensabile preservare una quota crescente di investimenti pubblici in rapporto al PIL, come il PNRR favorisce, ma che dovrà proseguire anche successivamente.

¹⁸ Le Sezioni riunite hanno espresso, nel rapporto di coordinamento, una valutazione in questi termini.

¹⁹ RCFP 2023, pp. 300-301.

²⁰ RCFP 2023, pag. 302 tavola 9.

²¹ RCFP 2023, pp. 304-305 tavola 11.

1.2 La manovra di finanza pubblica 2022 e l'uscita dalla fase emergenziale

A seguito dell'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da Covid-19 si è posta la necessità di adottare una serie di provvedimenti volti, da un lato, a tutelare i settori dell'economia del Paese più esposti e dall'altro, a dare sostegno alle pubbliche amministrazioni. Molti interventi hanno riguardato specificamente le pubbliche amministrazioni territoriali maggiormente coinvolte dalle esigenze operative, in modo da perseguire l'intento di intervenire tempestivamente per le esigenze della popolazione di riferimento. Quindi, nel periodo sino al 2021 si è assistito alla produzione di una normativa caratterizzata da un intento espansivo, specialmente perché sono venuti meno vincoli imposti a livello comunitario e parallelamente anche i vincoli di coordinamento finanziario nazionali sono stati allentati al fine di consentire una pronta erogazione della spesa.

Dal 2021 in poi sono emersi segnali di ripresa e, tuttavia, il quadro è stato ulteriormente complicato dal conflitto in Ucraina che ha prodotto l'effetto di un surriscaldamento dei prezzi delle materie prime e dell'energia. Ciò ha innescato una spirale inflazionistica della quale si vedono ancora gli effetti che hanno provocato le azioni introdotte sul piano monetario dalla Banca Centrale europea.

Nel biennio precedente si è assistito a una gestione straordinaria da parte degli enti locali sulla base di interventi emergenziali che hanno provocato una ricomposizione delle entrate, essendo indebolito l'apporto della leva fiscale ed aumentate le necessità di sostegno finanziario proveniente dallo Stato. Nel periodo recente si sta assistendo progressivamente a una uscita da questa gestione straordinaria e a un ripristino delle condizioni di normalità sotto i diversi profili che riguardano la gestione della finanza locale.

La legge di bilancio per il 2022 ha sostanzialmente proseguito nella direttrice tracciata dalle norme precedenti e, anche nella considerazione che ancora si è in attesa di una nuova versione del Patto di stabilità e crescita, non sono stati introdotti interventi che tendono a ripristinare più stringenti vincoli di bilancio a carico della finanza locale. Gli interventi sono ancora ben orientati nella direttrice del soccorso agli enti e del rilancio all'economia. Infatti, gran parte delle misure adottate continua nella linea di offrire sostegni alla spesa per investimento nei settori nei quali l'intervento pubblico locale dovrebbe portare risultati significativi in ambiti che, per ora, hanno segnato il passo e per i quali si sono osservate ampie diversità sul territorio.

Tra le diverse misure che vanno in questa direzione va ricordata l'assegnazione ai Comuni di risorse correnti per i servizi educativi per l'infanzia e in materia di trasporto scolastico per gli studenti disabili nonché i contributi alle scuole per l'infanzia paritarie. Altri interventi riguardano la dotazione del fondo disabilità e il fondo per l'assistenza. Viene stabilito un contributo per la valorizzazione dei piccoli borghi e delle aree interne e riceve ulteriore dotazione il fondo unico nazionale per il turismo.

È prevista, inoltre, l'istituzione di un fondo per la strategia di mobilità sostenibile, per la lotta al cambiamento climatico e la riduzione di emissioni e interventi per le metropolitane nelle grandi aree urbane.

Per offrire sostegno agli investimenti in corso è stato previsto l'incremento del fondo per la revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici. Anche l'aumento delle risorse assegnate per la spesa di progettazione e il rifinanziamento della progettazione definitiva ed esecutiva è nella direzione di offrire un sostegno a favore degli enti locali per le opere in corso. È previsto un fondo salva opere da destinare alla spesa per investimenti pubblici e il rifinanziamento del fondo per la demolizione opere abusive.

Altri fondi sono destinati alle infrastrutture statali stradali sostenibili e alla messa in sicurezza delle strade, alla manutenzione delle scuole e a interventi di rigenerazione urbana per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti. Solo a Province e Città metropolitane vengono destinati fondi perequativi per il finanziamento e lo sviluppo delle funzioni fondamentali e assunzioni a tempo determinato per l'attuazione di progetti PNRR delle Città metropolitane. Viene ancora prorogata l'esenzione del canone per occupazioni di suolo pubblico da parte degli esercizi commerciali.

Con riferimento alle criticità finanziarie è previsto un sostegno per il ripiano del disavanzo nei Comuni sede di capoluogo di Città metropolitane e l'incremento delle risorse correnti per i Comuni fino a 5000 abitanti che si trovano in difficoltà economiche. È stata confermata la facoltà degli enti territoriali di rinegoziazione dell'anticipazione di liquidità. Per gli enti che hanno disposto la procedura di riequilibrio finanziario entro il secondo semestre 2021, è previsto che possano deliberare il piano di riequilibrio entro il 31 gennaio 2022. Gli enti che hanno approvato il piano di riequilibrio prima della dichiarazione dello Stato di emergenza da Covid hanno la facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

In tema di personale vengono poste disposizioni sul trattamento accessorio e misure per l'applicazione dei rinnovi contrattuali. Viene consentita la proroga dei contratti di consulenza e collaborazione con soggetti esterni alla pubblica amministrazione e rivalutate le indennità dei sindaci metropolitani, dei sindaci e degli amministratori locali.

Altre misure sono state adottate in corso d'esercizio attraverso la decretazione d'urgenza; si tratta di un contributo straordinario agli enti locali per garantire la continuità dei servizi erogati in relazione alla spesa per utenze di energia elettrica e gas, del fondo per il ristoro ai Comuni per la mancata riscossione dell'imposta di soggiorno o del contributo di sbarco, del rifinanziamento del fondo di sostegno agli enti in deficit strutturale e di altri ristori minori.

Per l'anno 2022 è stato ripartito il fondo di 50 milioni di euro a favore dei Comuni fino a 5.000 abitanti. Altre risorse sono state destinate a coprire il maggior onere sostenuto dai Comuni per la corresponsione del ricordato incremento delle indennità di funzione da corrispondere ai Sindaci ed agli amministratori locali²².

Sono stati previsti contributi per gli enti che hanno fatto ricorso ad anticipazioni di liquidità anche per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 14 febbraio 2019²³.

Anche nella gestione delle società a controllo pubblico e degli organismi partecipati si sono manifestati gli effetti della crisi a causa dell'emergenza sanitaria e, in quel periodo, è stato consentito un ricorso alle forme di soccorso finanziario, purché contenute entro un quadro temporaneo della disciplina degli aiuti di Stato. Infatti, tra le misure volte a contrastare gli effetti della crisi, alcuni interventi normativi riguardano la gestione degli organismi partecipati, sostanzialmente caratterizzati dal comune denominatore delle deroghe al principio del divieto di soccorso finanziario.

Così, per effetto del co. 5-ter dell'art. 24 del Tusp (inserito dall'art. 16, co. 3-bis, d.l. 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 luglio 2021, n. 106), la facoltà, prevista dal co. 5-bis, di evitare l'alienazione delle quote nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione, è stata prorogata al 31 dicembre 2022 nei casi in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio 2017-2019.

Allo stesso modo il co. 6-bis dell'art. 10 del d.l. n. 77/2021, ha previsto 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 (divieto di soccorso finanziario), né ai fini dell'applicazione dell'art. 21 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al d.lgs. n. 175/2016.

Inoltre, in caso di partecipazioni in società che hanno registrato una perdita negli esercizi 2020, 2021 e 2022, sono state introdotte²⁴ una serie di deroghe all'applicazione gli articoli 2446, secondo e terzo comma, 2447, 2482-bis, quarto, quinto e sesto comma, e 2482-ter del codice civile; non opera inoltre la causa di scioglimento della società per riduzione o perdita del capitale sociale.

Infine, in caso di partecipazioni, anche indirette, in società che, nei tre esercizi precedenti, hanno conseguito un risultato economico negativo, l'art. 10, co. 6-bis, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, ha previsto 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 degli accantonamenti di cui all'art. 21 Tusp.

²² Cfr. art. 1, cc. 583-587, l. n. 234/2021 "Legge di Bilancio 2022", Decreto 30 maggio 2022 MINT di concerto con MEF (indennità di funzioni).

²³ Con decreto Interministeriale Ministero Interno e MEF del 15 giugno 2022 è stato ripartito un contributo di 22,6 milioni per Comuni in anticipazione di liquidità anche interessati dalla sentenza 18 Corte cost. Cfr. anche: art. 27, co. 3, d.l. n. 17/2022 "decreto cessioni" (conv.in legge n. 34/2022); decreto Ministero Interno 28 ottobre 2022 e art. 3, co. 1-ter, d.l. 30 dicembre 2021, n. 228 (convertito in legge 15/2022).

²⁴ Cfr.: art. 6 del d.l. n. 23/2020 (come sostituito dall'art. 1, co. 266, l. 30 dicembre 2020, n. 178, a decorrere dal 1° gennaio 2021, poi modificato, con modificazioni, dalla l. 25 febbraio 2022, n. 15, e, successivamente, dall'art. 3, co. 9, d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 febbraio 2023, n. 14).

Sempre in tema di società partecipate occorre ricordare che successivamente è intervenuta la novella, introdotta dalla legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021²⁵, dell'articolo 5 del Tusp, che ha introdotto una nuova forma di controllo che si colloca nel momento in cui un ente adotta la decisione di creare una sua società o di acquistare una partecipazione. Questo controllo, diversamente da quelli già in essere, avviene *ex ante* e offrendo la possibilità di fornire indicazioni agli enti non solo sulla legittimità dell'operazione, ma anche sulla sua sostenibilità, in un momento in cui è ancora possibile meglio calibrare ed eventualmente ripensare le scelte adottate.

Alcune delle misure introdotte nella fase emergenziale che hanno rimosso diversi vincoli posti a presidio dell'equilibrio di bilancio restano tuttora vigenti. Quindi negli esercizi successivi, in particolare dal 2022, è necessario attivare cautele affinché l'equilibrio degli enti si fondi su fondamenta più stabili e strutturali, venendo via via a mancare l'apporto prodotto dai fondi emergenziali. Si rende necessario, in particolare, verificare gli effetti connessi all'emergenza sanitaria, al fine di neutralizzare e/o evidenziare per tempo gli effetti negativi del trascinarsi di componenti finanziarie positive "non ordinarie" annidate nei resti di amministrazione, e del conseguente effetto di "mascheramento" di potenziali criticità strutturali di bilancio. Si ricordano in proposito le previsioni del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (applicazione degli avanzi liberi, in parziale deroga alle priorità delle finalità previste dal d.lgs. n. 267/2000 - Tuel e utilizzo integrale dei proventi da concessioni e sanzioni in materia edilizia per spesa corrente emergenziale) e del decreto milleproroghe che ha esteso la facoltà, prevista dall'art. 109, co. 1-ter, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, di liberare quote di avanzo vincolate, individuate dall'ente, da destinare a spesa necessaria per attenuare gli effetti della crisi del sistema economico causata dalla pandemia.

Altra misura di flessibilizzazione del bilancio confermata nel 2022 è quella relativa all'utilizzo dei proventi delle concessioni e delle sanzioni del T.U. dell'Edilizia (*ex art. 109, co. 2, ultimo capoverso, d.l. n. 18/2020*).

Occorre poi rammentare che la gestione del cosiddetto "Fondone", istituito all'epoca della crisi sanitaria, le cui risorse sono sottoposte a vincoli in sede di rendicontazione, in molti casi ha generato degli avanzi. Si tratta di disponibilità che sono rimaste nella gestione degli enti e via via dovrebbero essere smaltite o costituire economie di bilancio. Nel ritorno a canoni di gestione finanziaria ordinaria è anche importante che la liquidità, anticipata nel corso dello stato di emergenza, venga via via restituita attraverso una copertura da cercare nelle risorse correnti. Al riguardo, è altrettanto necessario richiamare il previsto conguaglio finale a seguito delle certificazioni dei ristori Covid. Nella programmazione, gli Enti dovranno considerare che, a seguito dell'emanazione di un decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il MEF, da adottare entro il 31 ottobre 2023, previa Intesa in

²⁵ Cfr. art. 11, legge 5 agosto 2022, n. 118.

Conferenza Stato Città e Autonomie locali, saranno indicati i criteri e le modalità per la verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese correlate alla crisi pandemica, tenendo conto delle risorse assegnate, a vario titolo dallo Stato, a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese correlate. Lo stesso provvedimento definirà l'eventuale regolazione dei rapporti finanziari tra Comuni e tra Province e Città metropolitane, ovvero tra i due predetti comparti, mediante apposita rimodulazione dell'importo assegnato nel biennio 2020-2021 e, nel caso di risorse ricevute in eccesso da parte dei sopracitati comparti, è previsto il versamento all'entrata del bilancio dello Stato.

Un punto di grande rilievo nella prospettiva che si apre dopo l'emergenza è quello di dare effettivo seguito alle iniziative di rilancio degli investimenti che già provenivano dalla normativa emergenziale e anche da norme anteriori e che hanno trovato una ulteriore spinta nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Da questo punto di vista è molto importante che vengano sviluppati gli obiettivi di questo programma sia a livello normativo, ma per quanto riguarda gli enti territoriali a livello esecutivo, secondo i tempi stabiliti e con una gestione improntata a criteri di efficienza, economicità ed efficacia.

Un tema, grande rilevanza per il quale sono state adottate nuove iniziative è quello della definizione dei Lep, cioè dei livelli essenziali delle prestazioni. È un tema strategico ed importante per assicurare l'equità dello sviluppo dell'intervento pubblico nel territorio ed è prodromico a qualsiasi forma di federalismo fiscale.

Un tassello significativo nel progressivo percorso per assicurare maggiori livelli di autonomia finanziaria è rappresentato dalla progressione perequativa del Fondo di Solidarietà Comunale che negli ultimi anni ha fatto registrare un andamento crescente.

L'art. 57 del d.l. n. 124/2019, in quest'ottica, ne ha previsto una rimodulazione con un aumento del 5% della quota da distribuire ai Comuni sulla base della differenza tra le capacità fiscali ed i fabbisogni *standard*. Al termine della transizione, nel 2030, la componente perequativa del FSC sarà integralmente commisurata alla differenza fra fabbisogni *standard* e capacità fiscale *standard*.

Nel 2022 l'ammontare del Fondo di Solidarietà Comunale è stato determinato, in applicazione del comma 448 dell'articolo 1 della legge 232 del 2016 come da ultimo modificato dal comma 794 dell'articolo 11 della legge 178 del 2020, in 6.855,5 milioni di euro contro i 6.616,5 milioni del 2021. Conseguentemente, al netto della quota ristorativa pari a 3.817 milioni, la quota tradizionale pari a 1.885,6 milioni è stata la ripartita per il 40% e quindi per un importo pari a 752, milioni secondo il criterio della compensazione delle risorse storiche, mentre per il 60% e quindi per 1.128 milioni, secondo

il criterio perequativo in base alla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni *standard* approvati dalla commissione tecnica sul Federalismo Fiscale nelle sedute del 30 settembre e del 11 ottobre 2021²⁶.

Nell'ottica di un rafforzamento della componente verticale del Fondo, e al fine di rendere più evidente la tutela statale dei diritti sociali e di cittadinanza e di ridurre le resistenze verso la perequazione di quei Comuni che, a causa della sperequazione delle basi imponibili, sono chiamati a cedere parte della propria capacità fiscale per il finanziamento dei Comuni meno dotati, è stata confermata la linea del finanziamento con risorse aggiuntive dal bilancio dello Stato per assicurare la convergenza nei livelli dei servizi, accompagnato da meccanismi di monitoraggio; è stato infatti prorogato all'anno 2022²⁷ il correttivo previsto della lettera d)-*bis* del co. 449 dell'art. 1 della l. n. 232/2016 nel limite massimo di 25 milioni di euro, a favore dei Comuni che presentano una variazione negativa della dotazione del FSC per effetto della perequazione.

²⁶ Il fondo è suddiviso (in base al co. 449 dell'art. 1 della l. n. 232/2016 e s.m.i.) in una componente ristorativa del minor gettito per le esenzioni e agevolazioni IMU e TASI, in una componente tradizionale destinata al riequilibrio delle risorse storiche, una parte della quale viene ripartita tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario anche secondo criteri di tipo perequativi e in una terza componente destinata allo sviluppo dei servizi sociali comunali e al potenziamento degli asili nido.

²⁷ Per effetto dell'art. 3 co. 5 del d.l. n. 228/2021 (milleproroghe), convertito con modificazioni nella legge 25 febbraio 2022 n. 15.

2 I RISULTATI DI CASSA DEI COMUNI DELL'ESERCIZIO 2022

2.1 Premessa

L'analisi dei risultati finanziari dell'esercizio 2022 effettuata sui dati di cassa dimostra andamenti che segnano una discontinuità rispetto al biennio appena trascorso (anni 2020-2021), ma che si collocano in linea con il 2019 e migliorano in molti casi i rapporti tra totale delle entrate e delle spese.

Come già osservato dalla Corte stessa²⁸, il trend "non ordinario" è stato determinato da due fattori specifici: da un lato, vi sono state erogazioni di risorse provenienti da fondi istituiti dalla legislazione emergenziale per garantire le funzioni fondamentali degli Enti locali e compensare le perdite di gettito o le spese impreviste; dall'altro lato, sono state adottate (nel 2021) misure di sospensione dei termini di pagamento delle imposte e di alcuni tributi comunali, inclusa la sospensione delle procedure di riscossione coattiva dei debiti fiscali definitivi.

In questo capitolo, l'osservazione degli andamenti di cassa di entrata e di spesa dei Comuni è estesa all'intero quadriennio 2019-2022²⁹; ciò al fine di valutare - attraverso un confronto più attento con i valori di cassa "pre-pandemici" del 2019 - l'impatto delle misure emergenziali e il livello di ritorno "alla normalità" già nel 2022.

In coerenza con l'indagine svolta, occorre evidenziare che, per il 2022, le somme ancora da regolarizzare, in attesa di esatta imputazione, ammontano a oltre 81,3 milioni di euro; valore sensibilmente ridotto (-17,7%) rispetto al dato rilevato nella relazione per il 2021³⁰.

Infine, si sottolinea che sebbene sotto il profilo delle operazioni d'utilizzo e reintegro delle entrate vincolate non emergano particolari questioni, il livello degli incassi da regolarizzare per le spese correnti non vincolate risulta ancora elevato³¹. Si tratta di operazioni compiute a fine anno per le quali non è stato possibile stabilire contestualmente l'esatta imputazione e che afferiscono a nuovi ristori o al reintegro di minori entrate³². Un'esposizione di maggiore dettaglio di tale vicenda è contenuta nel Capitolo 4³³.

²⁸ Deliberazione n. 11/SEZAUT/2022/FRG.

²⁹ Le analisi sui flussi di cassa sono state effettuate sui dati Siope aggiornati al 15 giugno 2023.

³⁰ Tuttavia, tale dato risulta quasi raddoppiato se si prende in considerazione il valore delle somme ancora da regolarizzare a oggi per il biennio (2021/2022).

³¹ Tale importo si elevava a oltre 76 mln nel 2021, mentre ad oggi è stata stabilita la esatta registrazione per oltre il 75% di tali somme.

³² Le operazioni in attesa di regolarizzazione riguardano i nuovi ristori erogati a fine anno per consentire agli enti di far fronte al caro energia, alle maggiori spese dovute all'incremento delle indennità di funzione da corrispondere ai Sindaci ed agli amministratori locali, nonché al reintegro delle minori entrate derivanti dalla sospensione fino al 30 giugno della riscossione del canone unico patrimoniale e della tassa di soggiorno, incluso il contributo straordinario assicurato dallo Stato per Province e Città metropolitane che hanno subito una riduzione percentuale del gettito dell'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e dell'imposta RC auto.

³³ Le assegnazioni sono state oggetto di intesa da parte della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nel corso delle sedute dell'anno 2022 (<https://www.statocitta.it>).

Tabella 1/CASSA/2022 - Comuni - Entrate da regolarizzare

Entrate da regolarizzare	2019	2020	2021	2022	Variazioni %			
					2021/ 2020	2021/ 2019	2022/ 2019	2022/ 2021
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	9.248	53,98	752,84	619,69	-15,61
Incassi da regolarizzare derivanti dal reintegro di incassi vincolati (riscossioni codificate dal tesoriere solo per gli enti locali)	12.478	3.137	7.351	10.043	134,33	-41,09	-19,51	36,62
Incassi da regolarizzare derivanti dalle anticipazioni di cassa (riscossioni codificate dal tesoriere)	1.321	3.084	5.025	7.162	62,94	280,39	442,17	42,53
Altri incassi da regolarizzare (riscossioni codificate dal tesoriere)	31.910	44.442	19.235	55.380	-56,72	-39,72	73,55	187,91
Totale entrate da regolarizzare	46.994	57.780	42.570	81.833	-26,32	-9,41	74,13	92,23

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

Tabella 2/CASSA/2022 - Comuni - Spese da regolarizzare

Spese da regolarizzare	2019	2020	2021	2022	Variazioni %			
					2021/ 2020	2021/ 2019	2022/ 2019	2022/ 2021
Altri pagamenti da regolarizzare (pagamenti codificati dal tesoriere)	3.317	9.144	12.297	19.061	34,50	270,70	474,60	55,00
Pagamenti da regolarizzare derivanti dal rimborso delle anticipazioni di cassa (pagamenti codificati dal tesoriere)	9.329	1.189	6.836	10.224	475,10	-26,70	9,60	49,60
Pagamenti da regolarizzare per destinazione di incassi liberi al reintegro di incassi vincolati (pagamenti codificati dal tesoriere)	1.421	925	424	2.732	-54,20	-70,20	92,30	544,80
Pagamenti da regolarizzare per pignoramenti (pagamenti codificati dal tesoriere)	8.205	9.111	7.941	10.024	-12,80	-3,20	22,20	26,20
Pagamenti da regolarizzare per utilizzo di incassi vincolati (pagamenti codificati dal tesoriere)	60.807	17.483	5.569	11.340	-68,10	-90,80	-81,40	103,60
Totale spese da regolarizzare	83.079	37.852	33.068	53.382	-12,60	-60,20	-35,70	61,40

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

2.1.1 Le dinamiche di cassa nel 2022

L'andamento dei flussi di cassa del 2022, disaggregati per Titoli, e confrontati con il 2021 risentono, sebbene in misura fortemente ridotta, di alcuni trasferimenti collegati ai ristori dovuti all'emergenza pandemica del biennio trascorso. A queste somme si aggiungono le ulteriori risorse a favore delle famiglie fragili che si trovano a dover affrontare i rincari energetici, manifestatisi già a fine 2021, unitamente alle nuove misure 2022 di sostegno al comparto delle autonomie locali, tese a garantire il regolare svolgimento delle funzioni istituzionali degli enti. La dimensione del fenomeno "caro-bollette" non ha inciso in modo particolare sul valore complessivo dei trasferimenti che risultano ridotti rispetto al periodo della pandemia di circa il 9%, ma che restano comunque elevati rispetto al 2019 (+41,1%). Nel contempo, si evidenzia un aumento delle entrate tributarie e di quelle extratributarie, ma soprattutto di quelle in conto capitale che sfiorano il 47% e

che aumentano anche nell'ultimo biennio (per poco meno del 19%). La ripresa delle entrate complessive si attesta intorno al 3%.

Tabella 3/CASSA/2022 - Comuni - Entrate - Titoli

Entrate - Titoli	2019	2020	2021	2022	Variazioni %			
					2021/ 2020	2021/ 2019	2022/ 2019	2022/ 2021
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	36.852.172	34.665.004	36.381.419	38.718.340	5,0	-1,3	5,1	6,4
Trasferimenti correnti	9.743.897	17.418.706	15.123.337	13.746.894	-13,2	55,2	41,1	-9,1
Entrate extratributarie	11.601.234	9.479.460	10.938.221	12.713.806	15,4	-5,7	9,6	16,2
Entrate in conto capitale	8.567.743	8.744.148	10.587.013	12.575.139	21,1	23,6	46,8	18,8
Entrate da riduzione di attività finanziarie	793.794	494.202	679.805	617.956	37,6	-14,4	-22,2	-9,1
Accensione Prestiti	1.940.769	3.449.545	1.841.566	1.366.548	-46,6	-5,1	-29,6	-25,8
Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	7.615.381	6.864.098	4.446.506	2.862.639	-35,2	-41,6	-62,4	-35,6
Entrate per conto terzi e partite di giro	19.248.056	18.751.673	18.928.201	16.670.016	0,9	-1,7	-13,4	-11,9
Totale	96.363.046	99.866.835	98.926.068	99.271.338	-0,9	2,7	3,0	0,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

Sul versante delle spese, aumentano nel quadriennio e tengono nell'ultimo biennio le spese correnti e quelle in conto capitale. Le prime registrano un incremento dell'8% tra il 2019 e il 2022, che si dimezzano nell'ultimo biennio. Le seconde crescono del 23% nel quadriennio e del 3,5% nel 2022 rispetto all'esercizio precedente.

Tabella 4/CASSA/2022 - Comuni - Spese - Titoli

Spese - Titoli	2019	2020	2021	2022	Variazioni %			
					2021/ 2020	2021/ 2019	2022/ 2019	2022/ 2021
Spese correnti	53.511.018	53.147.299	55.519.070	57.787.490	4,5	3,8	8,0	4,1
Spese in conto capitale	10.730.353	11.023.135	12.754.342	13.201.603	15,7	18,9	23,0	3,5
Spese per incremento attività finanziarie	681.095	743.809	1.100.857	771.751	48,0	61,6	13,3	-29,9
Rimborso Prestiti	3.507.336	2.029.496	2.764.186	2.661.987	36,2	-21,2	-24,1	-3,7
Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	7.570.165	7.477.464	4.591.048	3.030.291	-38,6	-39,4	-60,0	-34,0
Uscite per conto terzi e partite di giro	19.183.221	18.785.335	18.796.994	16.738.594	0,1	-2,0	-12,7	-11,0
Totale	95.183.188	93.206.539	95.526.496	94.191.717	2,5	0,4	-1,0	-1,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

2.2 Le entrate

2.2.1 Le entrate correnti

Le numerose iniziative di riforma fiscale, intraprese in questi ultimi anni, guardano con attenzione ai flussi di entrata degli enti a cui agganciare una fiscalizzazione dei trasferimenti - visto il percorso di riduzione intrapreso a seguito dello sblocco della "leva fiscale" avvenuta con la legge di bilancio del 2019 (l. n. 145/2018) - e mirano a dare nuovo impulso al "federalismo fiscale"³⁴ avviato con la legge delega del 2009, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, ancora in divenire. Il percorso autonomistico - da ultimo rallentato anche dalla congiuntura economica negativa innescata dalla pandemia e poi dalla crisi energetica³⁵ - è stato sviluppato lungo tre direttrici principali: la revisione dei fabbisogni *standard*, con l'obiettivo di uniformare i livelli di servizio su tutto il territorio nazionale; la revisione dell'imposizione locale immobiliare, unificando l'IMU e la TASI e introducendo il Canone Unico Patrimoniale; il superamento della spesa storica³⁶ come criterio di ripartizione delle risorse comunali³⁷. Oggi, la riforma è stata inserita anche tra gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che prevede, entro il 2026, l'adozione di un sistema fiscale autonomo per gli enti territoriali. Il progetto si collega al disegno di legge di "delega fiscale"³⁸ (A.C. 1038) attualmente in esame presso la VI Commissione Finanze in sede referente³⁹. In particolare, l'art. 7 del disegno di legge delega prevede la riforma della fiscalità locale, sia nella componente personale che in quella immobiliare,

³⁴ Come noto, il federalismo fiscale mira a garantire autonomia finanziaria agli enti territoriali sul presupposto di un'autonomia impositiva sostenibile in un generale contesto di equilibrio delle politiche tributarie fra tutti i livelli di governo. In sostanza - come ricorda il MEF-Dipartimento Finanze, in occasione dell'ultima audizione - per valutare l'evoluzione del federalismo fiscale nell'ultimo decennio è importante ricordare che la crisi economico finanziaria ha compresso gli spazi di autonomia degli enti territoriali, imponendo "tagli" di trasferimenti necessari per raggiungere gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica, mentre la *stance* di politica economica espansiva adottata per rispondere all'emergenza pandemica ha contribuito a canalizzare nell'ultimo biennio risorse significative nel sistema di finanziamento degli Enti territoriali, in maniera più evidente nel comparto dei Comuni.

³⁵ Resta inteso che le scelte da intraprendere per ridisegnare il sistema di finanziamento delle autonomie territoriali necessita di un quadro economico stabile. L'incertezza provocata dalla crisi economica e dall'instabilità dei mercati delle materie prime di questi ultimi anni, inclusa la ripresa delle dinamiche inflazionistiche rappresentano fattori di criticità troppo elevati per essere risolti attraverso politiche fiscali territoriali. Tutti questi fattori, infatti, rendono complicata l'assunzione di decisioni a lungo termine.

³⁶ In particolare, sono due le principali novità: la prima riguarda il graduale aumento della quota destinata alla perequazione (basata sulla differenza fra i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali), che a decorrere dal 2020, aumenterà del 5% annuo, dal 45% del 2019, sino a raggiungere il valore del 100% a decorrere dall'anno 2030; la seconda riguarda l'incremento del cosiddetto *target* perequativo che aumenta del 5% annuo sino a raggiungere il valore del 100% a decorrere dall'anno 2029.

³⁷ Rispetto a quest'ultimo aspetto occorre osservare che la legge di bilancio del 2020 ha ridefinito il percorso di transizione del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) eliminando i limiti all'ammontare complessivo della capacità fiscale destinata alla perequazione.

³⁸ Nella legge delega per la riforma fiscale, l'intervento è a 360 gradi. Oltre alla revisione della tassazione diretta e indiretta, sono previsti interventi sull'accertamento, sulla riscossione, sulle sanzioni e sul contenzioso tributario. Partendo dalla revisione dello Statuto dei contribuenti, si interviene sul rapporto Fisco-contribuente, nell'ottica di una maggiore e più semplice compliance.

³⁹ Misure di tutela sono previste per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico o artistico mentre è stata indicata la destinazione alla riduzione del carico fiscale di una quota parte dell'eventuale maggiore gettito derivante dalle attività di nuova rilevazione catastale con riferimento ai territori in cui tali immobili siano stati rilevati. Si è infine delegato il Governo a prevedere procedimenti amministrativi semplificati e modalità di collaborazione tra i Comuni e l'Agenzia delle entrate, affidando a quest'ultima anche i compiti di indirizzo e coordinamento.

mediante l'attuazione di revisioni aggiuntive a livello comunale e regionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), da sostituire con nuove sovrainposte, ancora da definire⁴⁰.

Rinviando l'analisi dell'impatto che tali riforme potranno avere sul sistema delle autonomie locali, occorre osservare attentamente la dinamica di cassa di questo ultimo biennio per comprendere quale sarà l'effettiva capacità di manovra dell'esecutivo per realizzare una fiscalità autonoma a beneficio di Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane.

Sotto il profilo finanziario si evidenzia che l'incremento nominale delle entrate correnti (+4,4%), registrato nel 2022, rispetto all'anno precedente, è ancora significativamente determinato dai trasferimenti. Le entrate derivate, infatti, pesano sul totale di parte corrente per poco più del 21%, anche se registrano un calo (-9,1%) rispetto al 2021, quando la variazione percentuale dei trasferimenti rispetto all'anno base 2019 superava il 55%. Le entrate tributarie, contributive e perequative incidono sulla composizione delle entrate correnti per poco più del 59%, in miglioramento rispetto al 2021 registrando, in valore assoluto, nel biennio in esame, una crescita del 6,4%.

Tabella 1/CASSA/2022/ENT - Comuni - Entrate correnti - Titoli

Entrate correnti - Titoli 1, 2 e 3	2019	2020	2021	2022	Variazioni %			
					2021/ 2020	2021/ 2019	2022/ 2019	2022/ 2021
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	36.852.172	34.665.004	36.381.419	38.718.340	5,0	-1,3	5,1	6,4
Trasferimenti correnti	9.743.897	17.418.706	15.123.337	13.746.894	-13,2	55,2	41,1	-9,1
Entrate extratributarie	11.601.234	9.479.460	10.938.221	12.713.806	15,4	-5,7	9,6	16,2
Totale	58.197.303	61.563.170	62.442.977	65.179.039	1,4	7,3	12,0	4,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

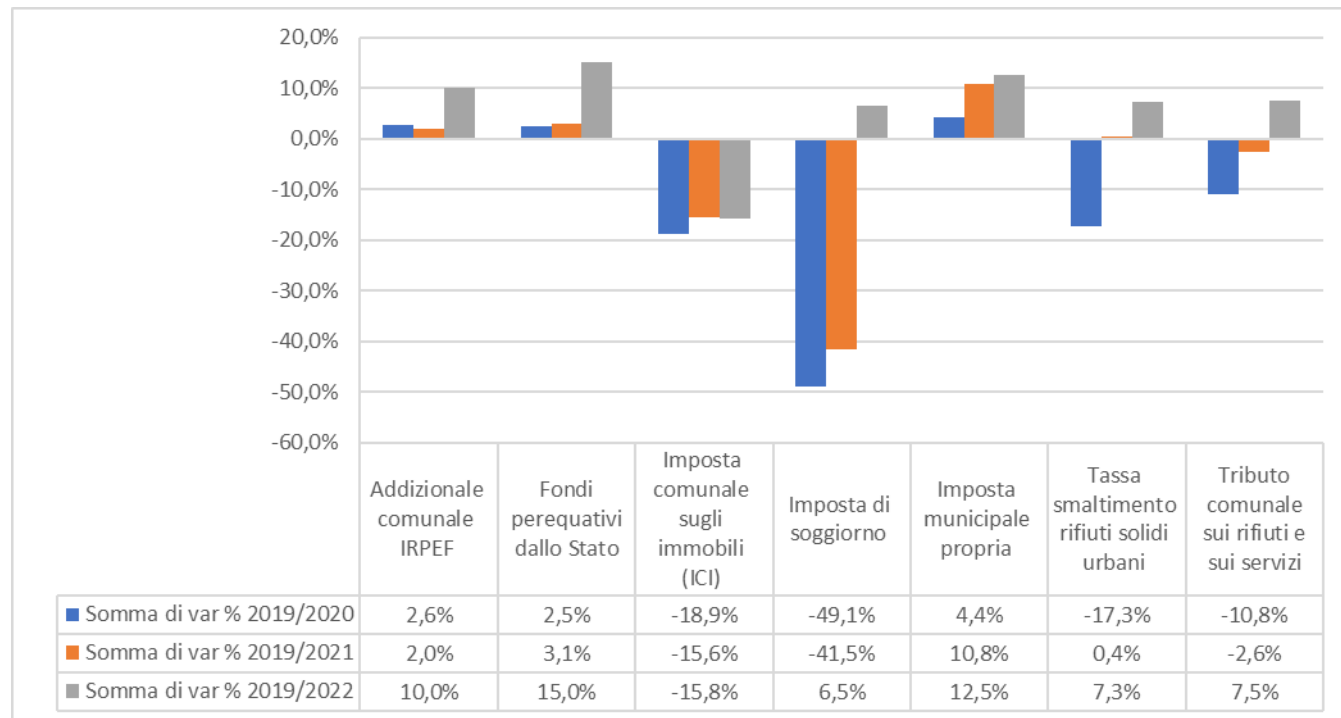
Se si osservano i principali flussi di entrata nel triennio, mantenendo come anno di confronto il 2019, annualità non interessata da misure emergenziali di sostegno o supporto di qualsiasi forma, si rileva che a fronte di un calo molto significativo delle entrate nel 2020 (a causa della pandemia) per tributi come TARI, TASI (non più in vigore)⁴¹ e tassa di soggiorno, altre forme di imposte come IMU e addizionali applicate sul reddito delle persone fisiche non hanno avuto effetti negativi. I contributi perequativi dello Stato nel 2022 riportano un incremento di oltre il 15% rispetto al 2019. Il tributo

⁴⁰ Inoltre, per quanto riguarda l'individuazione delle basi imponibili, ottenute attraverso stime basate su valori catastali o tariffe d'estimo, il disegno di legge delega impegna il Governo, a scopo informativo, ad aggiornare tali rendite catastali avvicinandole al valore di mercato degli immobili stessi, mantenendo però intatto il sistema di imposizione attualmente in vigore.

⁴¹ La Tassa sui Servizi Indivisibili (TASI) è un'imposta comunale istituita dalla legge di stabilità 2014: la TASI è stata soppressa a partire dall'anno 2020 (art. 1, co. 738 della l. n. 160/2019) e oggi viene ricompresa nella nuova IMU, l'Imposta Municipale Unica. La legge di bilancio per il 2020 ha infatti abolito, a decorrere dall'anno 2020, la IUC e - tra i tributi che ne facevano parte - la TASI. Sono, invece, rimasti in vigore gli altri due tributi che componevano la IUC, vale a dire la TARI e l'IMU, quest'ultima come ridisciplinata dalla stessa l. n. 160/2019.

immobiliare IMU⁴², che ha sostituito l'ICI⁴³ sin dal 2012, è caratterizzato da un'esenzione importante per coloro che adibiscono l'immobile posseduto ad abitazione principale.

Grafico 1/CASSA/2022/ENT - Andamento delle maggiori imposte locali - Triennio 2020-2022 (Anno base: 2019)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023

Un altro elemento che ha contribuito a sostenere l'andamento incrementale delle entrate comunali nel 2022 è stato l'aumento delle entrate extratributarie del 16,2% rispetto al 2021, in controtendenza rispetto alla diminuzione di oltre il 5,7% registrata nel biennio 2019-2020. È, dunque, confermata la ripresa, già emersa lo scorso anno, delle entrate extratributarie che hanno scontato nel periodo pandemico gli effetti delle chiusure generalizzate (*lock-down*) e delle differenti modalità di gestione dell'emergenza⁴⁴.

⁴² L'IMU è stata introdotta, a partire dall'anno 2012, dall'art. 13 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, in sostituzione dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI). L'imposta municipale propria (IMU) è l'imposta dovuta per il possesso di fabbricati, escluse le abitazioni principali classificate nelle categorie catastali diverse da A/1, A/8 e A/9, di aree fabbricabili e di terreni agricoli ed è dovuta dal proprietario o dal titolare di altro diritto reale (usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie), dal concessionario nel caso di concessione di aree demaniali e dal locatario in caso di *leasing*.

⁴³ Nonostante sia stata abolita nel 2012, l'ICI continua a essere tracciata in SIOPE come tale, sebbene sia da considerare rientrante pienamente nella sfera di competenza dell'IMU. Nel 2012 l'imposta è stata abolita e sostituita con l'IMU. Il presupposto dell'ICI era il possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli, siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa. I soggetti passivi dell'imposta erano individuati nel proprietario, nel titolare di altro diritto reale di godimento, nel locatario in caso di locazione finanziaria, nel concessionario su bene demaniale. Anche nel metodo di calcolo l'ICI coincideva in tutto e per tutto con l'attuale IMU: ovvero la base imponibile era data dalla rendita catastale dell'immobile rivalutata del 5%, associata poi al moltiplicatore di riferimento e infine all'aliquota deliberata dal Comune.

⁴⁴ Come anticipato in premessa, occorre anche considerare il ruolo che alcuni trasferimenti hanno avuto nel biennio 2021-2022 con destinazioni specifiche, inclusi mirati ristori per le esenzioni (iniziali) e sospensioni (poi) previste i tributi propri dell'ente come la Tassa Concessioni Patrimoniali, la Tosap e la Cosap.

Tabella 2/CASSA/2022/ENT - Comuni - Entrate Titolo 1 - Categorie

Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa - Categorie	2019	2020	2021	2022	Variazioni %			
					2021/2020	2021/2019	2022/2019	2022/2021
Imposte, tasse e proventi assimilati	30.747.228	28.416.765	30.110.268	31.745.748	6,0	-2,1	3,2	5,4
Compartecipazioni di tributi	84.590	74.577	72.050	52.105	-3,4	-14,8	-38,4	-27,7
Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali	5.993.304	6.143.781	6.178.600	6.895.265	0,6	3,1	15,0	11,6
Fondi perequativi da Regione o Prov. autonoma	27.050	29.881	20.501	25.222	-31,4	-24,2	-6,8	23,0
Totale	36.852.172	34.665.004	36.381.419	38.718.340	5,0	-1,3	5,1	6,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

Tabella 3/CASSA/2022/ENT - Comuni - Entrate extratributarie - Titolo 3 - Tipologie

Entrate extratributarie - Tipologie	2019	2020	2021	2022	Variazioni %			
					2021/2020	2021/2019	2022/2019	2022/2021
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	7.035.287	5.468.125	6.671.526	7.632.639	22,0	-5,2	8,5	14,4
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	1.766.079	1.417.056	1.535.455	2.059.327	8,4	-13,1	16,6	34,1
Interessi attivi	68.177	57.902	63.482	75.078	9,6	-6,9	10,1	18,3
Altre entrate da redditi da capitale	659.917	659.007	672.922	730.195	2,1	2,0	10,6	8,5
Rimborsi e altre entrate correnti	2.071.773	1.877.369	1.994.836	2.216.567	6,3	-3,7	7,0	11,1
Totale	11.601.234	9.479.460	10.938.221	12.713.806	15,4	-5,7	9,6	16,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

2.2.2 Le entrate di parte capitale

Come posto in maggior dettaglio nel successivo capitolo sulla "Realizzazione della spesa per Investimenti", la spinta alla realizzazione della spesa in conto capitale, per gli enti locali, deriva soprattutto dagli interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che per le sole autonomie locali sfiora i 40 miliardi di euro di investimenti⁴⁵. Tali interventi rappresentano una leva di spesa che dovrebbe consentire, soprattutto ai settori economici di prossimità, di beneficiare della ricaduta delle piccole e medie opere da realizzare sul territorio. I conseguenti impulsi economici dovrebbero sommarsi agli effetti derivanti dai progetti finanziati dallo Stato per la realizzazione delle cosiddette opere indifferibili, per quelli di riqualificazione dei centri urbani, per l'efficientamento energetico degli edifici scolastici e per le opere di messa in sicurezza del territorio. Si tratta di misure preesistenti all'approvazione del PNRR (nel quale vengono inclusi progetti avviati dai primi mesi del 2020) che sono in seguito assorbite nel piano e che presumibilmente potranno produrre effetti positivi in termini di opere realizzate e progetti conclusi, già da quest'anno.

⁴⁵ Le risorse assegnate agli Enti territoriali all'interno del PNRR superano un terzo dell'intero finanziamento del Fondo *Next Generation* dell'Unione europea (191,5 miliardi di euro).

Lo stanziamento di risorse statali (prima) e comunitarie (dopo) interessa, in una fase successiva, il profilo della cassa: infatti, il finanziamento PNRR è erogato sotto forma di rimborso delle spese sostenute, sulla base degli accordi o convenzioni sottoscritti con i Ministeri titolari degli interventi.

Le stesse anticipazioni, previste nell'ambito del dispositivo per la resilienza, non sono sufficienti a coprire gli impegni di spesa in corso di liquidazione; pertanto, diventa essenziale un'attenta gestione della cassa per disporre della liquidità necessaria ad anticipare le spese per le opere in corso di realizzazione. Ciò in quanto il relativo rimborso si potrà ottenere solo dopo aver conseguito e rendicontato il raggiungimento dei *milestone* e *target* previsti dal Piano⁴⁶.

Dai dati di cassa oggetto di osservazione emerge con chiarezza, dal 2019, il progressivo aumento dei contributi agli investimenti che supera il 30% nel biennio 2021-2022 e approssima l'80% nel quadriennio 2019-2022. Tutto ciò indica una dinamica più che positiva degli investimenti, sostenuta da interventi finanziari significativi nelle politiche settoriali, come ad esempio l'istruzione, l'ambiente, il recupero delle periferie e le iniziative per affrontare il dissesto idrogeologico.

Tabella 4/CASSA/2022/ENT - Comuni - Entrate in conto capitale - Titolo 4 - Tipologie

Entrate in conto capitale - Tipologie	2019	2020	2021	2022	Variazioni %			
					2021/ 2020	2021/ 2019	2022/ 2019	2022/ 2021
Tributi in conto capitale	66.396	50.753	73.532	74.763	44,9	10,7	12,6	1,7
Contributi agli investimenti	4.986.426	5.572.952	6.886.274	8.964.300	23,6	38,1	79,8	30,2
Altri trasferimenti in conto capitale	689.290	717.532	868.763	825.497	21,1	26,0	19,8	-5,0
Entrate alienazione beni materiali e immateriali	772.444	747.762	605.587	575.456	-19,0	-21,6	-25,5	-5,0
Altre entrate in conto capitale	2.053.187	1.655.150	2.152.857	2.135.123	30,1	4,9	4,0	-0,8
Totale	8.567.743	8.744.148	10.587.013	12.575.139	21,1	23,6	46,8	18,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

Più contenuto l'incremento dei tributi, che, a fronte di un significativo calo nel biennio 2019-2020 (circa il 23,6%), in concomitanza con la prima ondata pandemica, recupera nel biennio successivo (44,9%), fino ad attestarsi intorno al 12,6% nel quadriennio. Al contempo, riprendono anche le riscossioni delle altre entrate in conto capitale che, dopo una riduzione di un quinto tra il 2019 e 2020⁴⁷ hanno ripreso vigore nel 2021 e sono in leggera flessione nel 2022 (-0,8%), presumibilmente scontando l'effetto rimbalzo dovuto all'incasso di tributi per i quali era stata prevista solo la sospensione temporanea e divenuti esigibili solamente al termine delle misure emergenziali.

⁴⁶ Il PNRR, ed in generale tutti i programmi di rilancio e ripresa degli stati membri dell'Unione, è finanziato con risorse Comunitarie attraverso il fondo *Next-Generation EU* che richiede un meccanismo di rendicontazione basato sull'effettiva *performance* del Piano e quindi del raggiungimento dei relativi *target* (obiettivi) e *milestone* (traguardi) concordati a livello europeo attraverso l'approvazione del Piano nazionale da parte dell'ECOFIN avvenuta (per l'Italia) a luglio 2021.

⁴⁷ Tra le possibili ragioni della differenza così evidente nel biennio vi è la possibilità che sia ascrivibile al rinvio delle riscossioni degli oneri in materia urbanistica ed edilizia, a ragione della proroga di validità dei provvedimenti i cui termini venivano a scadenza nel 2020 e che il d.l. n. 18/2020, ha prorogato oltre l'esercizio 2020 (art. 103, co. 2-*sexies*).

Tabella 5/CASSA/2022/ENT - Comuni - Entrate da accensione prestiti - Titolo 6 -Tipologie

Entrate da accensione prestiti - Tipologie	2019	2020	2021	2022	Variazioni %			
					2021/ 2020	2021/ 2019	2022/ 2019	2022/ 2021
Emissione di titoli obbligazionari	1.880	716	9	6	-98,8	-99,5	-99,7	-31,5
Accensione prestiti a breve termine	601.774	359.425	64.027	24.549	-82,2	-89,4	-95,9	-61,7
Accensione mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	1.333.550	3.085.590	1.777.138	1.341.551	-42,4	33,3	0,6	-24,5
Altre forme di indebitamento	3.566	3.813	392	442	-89,7	-89,0	-87,6	12,7
Totale	1.940.769	3.449.545	1.841.566	1.366.548	-46,6	-5,1	-29,6	-25,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

Nel quadriennio osservato (2019-2022) si rileva una riduzione significativa degli incassi (-29,6%) per le entrate del Titolo 6 - accensione di prestiti concernenti i finanziamenti a medio-lungo termine. Si evidenzia l'andamento ondivago degli incassi derivanti da mutui e finanziamenti a medio e lungo termine, che dapprima crescono del 131% nel biennio 2019-2020, per effetto delle anticipazioni di liquidità erogate nel periodo della pandemia⁴⁸, per poi decrescere, in ragione del venir meno della fase emergenziale, nei bienni successivi (-42,4% tra il 2020 e il 2021; -24,5% tra il 2020 e il 2021), riportando gli incassi, al termine del quadriennio, al livello *pre*-pandemico (+0,6%).

Nell'ambito di tali tendenze rilevano anche le possibili variazioni conseguenti alle operazioni di rinegoziazione e di accensione di mutui con Cassa Depositi e Prestiti e ulteriori iniziative direttamente ad appannaggio dello Stato; si veda per maggiore dettaglio il capitolo sull'indebitamento (Capitolo 11).

Tabella 6/CASSA/2022/ENT - Comuni - Entrate da accensione prestiti - Titolo 6 -Categorie

Entrate da accensione prestiti - Categorie	2019	2020	2021	2022	Variazioni %			
					2021/ 2020	2021/ 2019	2022/ 2019	2022/ 2021
Emissioni titoli obbligazionari a medio-lungo termine	1.880	716	9	6	-98,8	-99,5	-99,7	-31,5
Finanziamenti a breve termine	19.452	8.773	9.855	10.782	12,3	-49,3	-44,6	9,4
Anticipazioni	582.322	350.652	54.172	13.767	-84,6	-90,7	-97,6	-74,6
Finanziamenti a medio lungo termine	1.328.143	3.081.949	1.775.433	1.335.025	-42,4	33,7	0,5	-24,8
Accensione prestiti da attualizzazione Contributi Pluriennali	539	248	35	1.116	-86,0	-93,6	107,2	3.123, 7
Accensione prestiti a seguito escussione garanzie	4.868	3.393	1.670	5.410	-50,8	-65,7	11,1	223,9
Accensione Prestiti - <i>Leasing</i> finanziario	2.763	3.269	162	302	-95,0	-94,1	-89,1	86,4
Accensione Prestiti - Operazioni cartolarizzazione	627	23	230	140	917,7	-63,3	-77,7	-39,3
Accensione Prestiti - Derivati	176	522	0	0	-100,0	-100,0	-100,0	0
Totale	1.940.769	3.449.545	1.841.566	1.366.548	-46,6	-5,1	-29,6	-25,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

⁴⁸ Cfr. art. 115, d.l. n. 34/2020, "Fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali" e art. 116 "Pagamento dei debiti degli enti locali e delle regioni e province autonome".

2.3 Le spese

Nel 2022, si registra un aumento limitato (+2,5%) delle spese complessive dei Comuni rispetto al 2021, e le fluttuazioni dei pagamenti sono coerenti con la diversa composizione delle voci di spesa. In particolare, continua la crescita costante delle spese in conto capitale, che hanno invertito la tendenza già evidente dal 2017 e ancora più dal 2018 in poi, con l'obiettivo di liberare risorse per investimenti che non possono più essere procrastinati dagli enti locali. Queste misure includono la messa in sicurezza delle scuole, degli edifici pubblici, delle strade e delle aree a rischio idrogeologico, supportate anche dal governo.

Le altre componenti di spesa sono in linea con l'andamento delle fasi emergenziali nel biennio considerato (2019-2020) e del progressivo rientro a valori *pre*-pandemici nel biennio successivo (2021-2022). Le amministrazioni locali hanno ricevuto risorse adeguate a contenere il rischio pandemico e, superata tale fase, è necessario riorientare gli interventi per assicurare servizi alle fasce più svantaggiate della popolazione, anche grazie alle risorse statali e comunitarie messe a disposizione fino alla fine del triennio) e dare impulso diretto agli investimenti. È importante considerare che il sostegno finanziario, iniziato a metà del 2020 e proseguito in modo più contenuto nel 2021, ha alleviato le pressioni sulla cassa durante il biennio considerato, registrando un minore ricorso alle anticipazioni di tesoreria nel 2021, una tendenza che si è mantenuta anche nel 2022.

Le diverse risorse confluite all'ente nel periodo emergenziale, pur presentando vincoli di destinazione, hanno rappresentato e continuano a costituire una fonte di approvvigionamento temporaneo per fare fronte alle esigenze di cassa dell'ente.

Dal punto di vista gestionale, il fabbisogno di spesa ordinario, che nel 2020 aveva registrato una diminuzione, è tornato ai valori *pre*-crisi già nel 2021 sebbene sia stato rilevato che dal secondo semestre di quell'anno sia iniziata la rapida salita dei prezzi delle materie prime energetiche⁴⁹.

Tra le variazioni più significative nelle voci di spesa del 2022, si nota un aumento rilevante dei rimborsi di trasferimenti dell'Unione europea, si passa da un valore del 2019 di euro 109 mln a un valore nel 2022 di 561 mln; ciò dimostra la difficoltà di molti enti a chiudere i propri programmi di spesa, finanziati con fondi comunitari, ovvero assicurare il rispetto dei vincoli previsti in fase di rendicontazione delle risorse impegnate⁵⁰.

⁴⁹ Il mercato ha risentito degli effetti del conflitto bellico a seguito dell'invasione della Russia in territorio ucraino e la reazione della comunità internazionale, in particolare dell'Unione europea che attraverso diversi pacchetti di sanzioni ha limitato gli approvvigionamenti di gas e petrolio (e non solo) dalla Russia, determinando l'esigenza di ottenere le risorse energetiche necessarie da altri paesi.

⁵⁰ Una delle motivazioni di tale fenomeno potrebbe ricondursi alla crisi pandemica che non ha certamente contribuito ad aumentare la capacità di spesa. Si tratta di spese sostenute per restituire all'Unione europea i trasferimenti erogati in eccesso, non utilizzati o a seguito di spese non riconosciute. La spesa è registrata anche nei casi in cui i rimborsi non sono effettivamente versati all'Unione europea, ma sono destinati a finanziare altri investimenti dell'Ente. In tale caso il mandato emesso a fronte dell'impegno di spesa è versato in entrata del bilancio dell'Ente, con imputazione alla voce di entrata riguardante i trasferimenti dell'Unione europea.

Aumentano le spese per l'acquisto di beni e servizi dal 2019 al 2022 rispettivamente del 15% per l'acquisto di beni e dell'11,9% per servizi. Tale andamento è influenzato dall'aumento dei prezzi, in correlazione alle misure di sostegno alle famiglie ed imprese adottate prima per far fronte alla crisi pandemica e successivamente a quella energetica. Restano infatti elevati i contributi alle famiglie di oltre 2 mld con un incremento del 36,1% e di oltre 1 mld per le imprese con un incremento del 53,1% nel quadriennio osservato (2019-2022). Inoltre, si registra una forte crescita della spesa per gli investimenti, con un aumento significativo tra il 2019 e 2022 pari al 23%. Una crescita tendenziale influenzata positivamente anche dalle normative volte a eliminare i vincoli di spesa imposti in particolare sull'utilizzo dell'avanzo di amministrazione negli anni passati e alle misure di sostegno varate dal 2017 in poi a favore degli enti locali⁵¹. Nel 2022 si riscontra un'ulteriore contrazione delle anticipazioni di tesoreria (-35,6%) e di conseguenza una riduzione delle chiusure per anticipazioni ricevute nell'anno (-34% rispetto al 2021), presumibilmente tale fenomeno è stato agevolato dalla presenza di contributi statali ricevuti in conseguenza delle misure di sostegno eccezionali, che nel complesso sono risultati in eccedenza e utilizzati a titolo di ristoro (cfr. Cap 4).

2.3.1 Le spese correnti

Come anticipato nel paragrafo precedente, l'andamento delle spese correnti è risultato contenuto rispetto alle altre voci, sono cresciute del 4,1% dal 2021 al 2022 a causa delle pressioni inflazionistiche registrate nell'ultimo biennio, tanto da portare l'incremento delle spese correnti all'8% se raffrontato all'intero quadriennio (2019-2022). Si riscontrano, da un lato, in lieve aumento le spese di funzionamento, dall'altro, un incremento dei pagamenti riconducibili alla maggiore spesa emergenziale alimentata, per l'ultimo biennio, dai trasferimenti alle famiglie e alle imprese e dal rincaro delle materie prime e dei costi energetici, per i quali gli enti hanno ricevuto specifici ristori⁵².

Dall'analisi dei macro-aggregati al III livello della spesa nel quadriennio 2019-2022 emergono incrementi: per i rimborsi fiscali (+44,8%) e per i trasferimenti a imprese (+53,1%) e famiglie (+36,1%); per le spese per trasferimenti ad altre amministrazioni (+3,5%); per la quota relativa all'acquisto dei servizi (11,9%). Come rilevato nel precedente referto, i rimborsi fiscali possono essere ricondotti alle

⁵¹ Attraverso l'analisi dei dati SIOPE del decennio trascorso si osserva che a fronte del cambio di passo nelle regole finanziarie e nella ripresa dei contributi agli investimenti locali, avvenuta a partire dal 2016, non si è registrato un riscontro immediato in termini di spesa pubblica effettiva, vale a dire una ripresa della spesa di cassa in ragione dei pagamenti connessi agli stati avanzamento lavori (SAL). Mentre dal 2018, invece, sembra avviarsi con slancio crescente una stagione di rilancio degli investimenti locali (si veda per maggiori dettagli il rapporto IFEL "La finanza comunale in sintesi" Rapporto 2021).

⁵² I ristori per gli enti locali sono stati previsti all'interno del d.l. n. 17/2022 recante "Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'Energia elettrica e del Gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle Politiche industriali" che prevede all'art. 25 il finanziamento del "Fondo per l'adeguamento dei prezzi e disposizioni in materia di revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici" e all'art. 27 il finanziamento del "Fondo per le esigenze indifferibili", risorse integrate successivamente con ulteriori disposizioni emergenziali dal d.l. n. 50/2022 al d.l. n. 115/2022.

misure di esenzione adottate dagli enti per i tributi propri comunali (TOSAP e COSAP) e che hanno dato luogo a interventi di ristori per maggiori spese impreviste legate agli effetti della pandemia⁵³.

Tabella 1/CASSA/2022/SP - Comuni - Spese correnti - Macroaggregati III livello

Spese correnti- Macroaggregati III livello	2019	2020	2021	2022	Variazioni %				
					2020/ 2019	2021/ 2020	2021/ 2019	2022/ 2019	2022/ 2021
Ritribuzioni lorde	10.495.028	10.057.334	10.054.651	10.366.715	-4,2	-0,0	-4,2	-1,2	3,1
Contributi sociali a carico dell'ente	2.955.163	2.835.675	2.839.953	2.861.710	-4,0	0,2	-3,9	-3,1	0,8
Imposte, tasse e proventi assimilati a carico dell'ente	1.004.171	957.731	975.169	984.670	-4,6	1,8	-2,9	-1,9	1,0
Acquisto di beni	1.027.846	1.181.425	1.200.534	1.182.353	14,9	1,6	16,8	15,0	-1,5
Acquisto di servizi	28.561.127	28.226.291	29.764.925	31.956.242	-1,2	5,5	4,2	11,9	7,4
Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche	3.117.356	3.047.499	3.310.800	3.227.307	-2,2	8,6	6,2	3,5	-2,5
Trasferimenti correnti a Famiglie	1.520.899	1.988.085	2.175.037	2.071.194	30,7	9,4	43,0	36,1	-4,8
Trasferimenti correnti a Imprese	705.082	1.011.363	1.189.171	1.079.737	43,4	17,6	68,7	53,1	-9,2
Trasferimenti correnti a Istituzioni Sociali Private	849.567	839.000	867.179	982.875	-1,2	3,4	2,1	15,7	13,3
Trasferimenti correnti versati all'Unione Europea e al Resto del Mondo	32.832	25.621	27.975	26.253	-22,0	9,2	-14,8	-20,0	-6,1
Interessi passivi su titoli obbligazionari a medio-lungo termine	147.808	141.401	135.791	130.094	-4,3	-4,0	-8,1	-12,0	-4,2
Interessi su finanziamenti a breve termine	25.301	22.031	19.104	20.341	-12,9	-13,3	-24,5	-19,2	7,0
Interessi su Mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	1.201.523	1.105.168	1.092.782	1.040.406	-8,0	-1,1	-9,1	-13,3	-4,6
Altri interessi passivi	129.981	113.694	115.770	106.972	-12,5	1,8	-10,9	-17,5	-7,4
Diritti reali di godimento e servitù onerose	1.739	1.505	1.805	2.090	-13,5	19,9	3,8	20,2	15,8
Altre spese per redditi da capitale n.a.c.	3.518	2.217	3.540	2.412	-37,0	59,7	0,6	-31,4	-31,9
Rimborsi per spese di personale (comando, distacco, fuori ruolo, convenzioni, ecc.)	59.126	56.400	63.601	60.189	-4,6	12,8	7,6	1,8	-5,4
Rimborsi di imposte in uscita	88.899	85.962	131.258	128.677	-3,3	52,7	47,6	44,8	-2,0
Rimborsi di trasferimenti all'Unione Europea	109	36	40	561	-66,6	9,0	-63,5	417,4	1.319,0
Altri Rimborsi di parte corrente di somme non dovute o incassate in eccesso	234.503	112.047	150.916	153.473	-52,2	34,7	-35,6	-34,6	1,7
Versamenti IVA a debito	280.942	248.760	291.716	309.431	-11,5	17,3	3,8	10,2	6,1
Premi di assicurazione	327.369	320.883	321.060	318.551	-2,0	0,1	-1,9	-2,7	-0,8
Spese dovute a sanzioni, risarcimenti e indennizzi	376.592	380.739	389.331	345.592	1,1	2,4	3,5	-8,2	-11,3
Altre spese correnti n.a.c.	364.540	386.431	396.550	423.847	6,0	2,6	8,8	16,3	6,9
Totale	53.511.018	53.147.299	55.518.659	57.781.691	-0,7	4,5	3,8	8,0	4,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

Le amministrazioni comunali hanno riorganizzato le loro spese in seguito all'emergenza, comprese quelle specifiche legate alla pandemia da Covid-19. Il fabbisogno finanziario è stato ridefinito, anche utilizzando le economie derivanti dalle misure di contenimento sanitario e dalle iniziative di intervento introdotte a livello nazionale. È importante sottolineare che, nel triennio 2020-2022, gli interventi delle

⁵³ In sostanza, il presunto maggior fabbisogno connesso alla spesa corrente emergenziale, non sembra abbia avuto le attese manifestazioni contabili sul lato spesa, mentre i dati appena commentati provano che, in buona misura, le esigenze imposte dalla crisi sanitaria hanno trovato soluzione in una ricomposizione della spesa. In merito occorre precisare che gli ultimi provvedimenti collegati al superamento dell'emergenza sanitaria sono stati attratti nelle dinamiche delle spese legate al rincaro delle materie prime, incluse quelle energetiche, prevedendo un utilizzo più flessibile dei contributi erogati a favore degli enti e soggetti alla aggiornata procedura di certificazione dei fondi Covid di cui all'articolo 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e s.m.i., come disciplinato dal decreto ministeriale n. 242764 del 18 ottobre 2022.

amministrazioni, soprattutto quelle di dimensioni medio-piccole, si sono concentrati principalmente su servizi complementari come la sanificazione e la profilassi ambientale, nonché sull'assistenza sociale, anche sotto forma di trasferimenti per aiutare le famiglie a fronteggiare ai rincari delle bollette, fenomeno che ha assunto particolare importanza in aree con elevati tassi di vulnerabilità sociale (per un'analisi dettagliata si rinvia al Capitolo 4 inerente le certificazioni Covid).

2.3.2 Spesa per gli investimenti

Nell'ultimo quadriennio la spesa per investimenti delle amministrazioni locali ha registrato una significativa ripresa, grazie a interventi normativi che hanno creato spazi di spesa e semplificato le procedure per accelerare la realizzazione delle opere pubbliche, considerate uno strumento per la ripresa economica del paese. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede importanti misure di investimento per stimolare la crescita economica, con un ruolo di primo piano attribuito agli enti locali. Tuttavia, bisogna considerare che i dati finanziari sulla spesa per investimenti offrono un quadro parziale delle effettive misure intraprese dagli enti, in quanto la spesa viene erogata nelle diverse fasi di avanzamento dell'opera e i dati di cassa registrano solo il momento dell'effettiva esecuzione. Nonostante ciò, tra il 2021 e il 2022 sono state aggiunte risorse agli stanziamenti precedenti e il perimetro degli interventi finanziati è stato sensibilmente ampliato (cfr. Capitolo 3).

La legislazione emergenziale ha introdotto misure di semplificazione per i contratti pubblici e l'edilizia, che si combinano con la flessibilizzazione delle procedure di utilizzo dei contributi agli investimenti degli enti territoriali. Inoltre, sono state semplificate le fasi di programmazione e attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) e da altre misure del settore. Dal 2021, è stata prevista una disciplina derogatoria⁵⁴ per la gestione in conto capitale al fine di garantire uno sviluppo tempestivo delle previsioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁵⁵.

⁵⁴ Per la gestione in conto capitale è prevista una disciplina derogatoria in relazione alle esigenze di sviluppo tempestivo delle previsioni del PNRR. In particolare, va considerata la possibilità, fino al 2026, d'iscrivere in bilancio i finanziamenti di derivazione statale ed europea anche in esercizio provvisorio o nella gestione provvisoria; la possibilità di accertamento delle entrate da risorse PNRR e fondi complementari sulla base della delibera di riparto senza attendere l'impegno dell'Amministrazione erogante (art. 15, d.l. n. 77/2021); la possibilità di ottenere anticipazioni di cassa dal MEF in qualità di soggetto attuatore (art. 15, co. 4-bis, d.l. n. 77/2021); la possibilità di affidare la progettazione, richiesta per la partecipazione agli avvisi e ai bandi del PNRR, senza dover inserire la relativa opera nei documenti di programmazione ex art. 21 del Codice dei contratti pubblici; la possibilità di utilizzazione delle quote vincolate non impegnate, confluite in avanzo di amministrazione, anche per gli enti in disavanzo in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, cc. 897 e 898, della l. n. 145/2018 (art. 15, co. 3, d.l. n. 77/2021). Inoltre, occorre ricordare la recente novità in termini di semplificazione delle procedure ad evidenza pubblica per la realizzazione delle opere pubbliche avvalendosi di fondi PNRR, PNC e fondi comunitari ad opera dell'art 48-bis del d.l. n. 77/2021, in cui viene sancita la facoltà per le stazioni appaltanti di procedere all'affidamento della progettazione ed esecuzione dei relativi lavori anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica di cui all'art. 23, co. 5, del d.lgs. n. 50/2016, a condizione che detto progetto sia redatto secondo le modalità e le indicazioni di cui all'art. 48, co. 7, quarto periodo del Codice degli appalti.

⁵⁵ Con l'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il legislatore governativo ha previsto una serie di misure di semplificazione utili al tempestivo conseguimento degli obiettivi (*target*) e traguardi (*milestone*) fissati nel piano, di particolare rilievo i due decreti semplificazioni che hanno accompagnato la realizzazione dei programmi di spesa per la ripresa e resilienza (d.l. n. 76/2020 e d.l. n. 77/2021).

I dati riportati nella tabella 2/CASSA/2022/SP descrivono dettagliatamente la crescita incoraggiante della spesa per investimenti⁵⁶, che è sostenuta principalmente dalle piccole-medie opere grazie alle semplificazioni introdotte per le opere sottosoglia. Si evidenzia un notevole incremento dei tributi in conto capitale (+53,6% nel quadriennio) e dei contributi agli investimenti (+55,5%), che consistono in erogazioni concesse ad altri soggetti senza corrispettivo al fine di finanziare operazioni di investimento.

Tabella 2/CASSA/2022/SP - Comuni - Spese in conto capitale - Macroaggregati

Spese in conto capitale - Macroaggregati III livello	2019	2020	2021	2022	Variazioni %				
					2020/2019	2021/2020	2021/2019	2022/2019	2022/2021
Tributi in conto capitale a carico dell'ente	2.085	2.333	3.304	3.203	11,9	41,6	58,4	53,6	-3,1
Investimenti fissi lordi e acquisto terreni	9.593.553	9.823.219	11.188.172	11.641.695	2,4	13,9	16,6	21,3	4,1
Contributi agli investimenti	588.693	659.947	899.116	915.600	12,1	36,2	52,7	55,5	1,8
Altri trasferimenti in conto capitale	119.136	97.821	81.348	60.495	-17,9	-16,8	-31,7	-49,2	-25,6
Altre spese in conto capitale	426.886	439.816	582.403	580.609	3,0	32,4	36,4	36,0	-0,3
Totale	10.730.353	11.023.135	12.754.342	13.201.603	2,7	15,7	18,9	23,0	3,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

2.3.2.1 Gli investimenti fissi lordi

Per completare l'analisi dei pagamenti per gli investimenti fissi lordi⁵⁷ effettuati dai Comuni nel quadriennio 2019-2022, gli andamenti vengono analizzati con il dettaglio di alcune voci dei macroaggregati più significativi. L'osservazione conferma il *trend* di crescita della spesa per gli investimenti registrato negli esercizi precedenti, a partire dal 2017, nonostante il contesto critico di riferimento, aggravato dalla pandemia e dal conflitto Russia-Ucraina⁵⁸, grazie anche al sostegno dei numerosi interventi normativi volti a sostenere il settore.

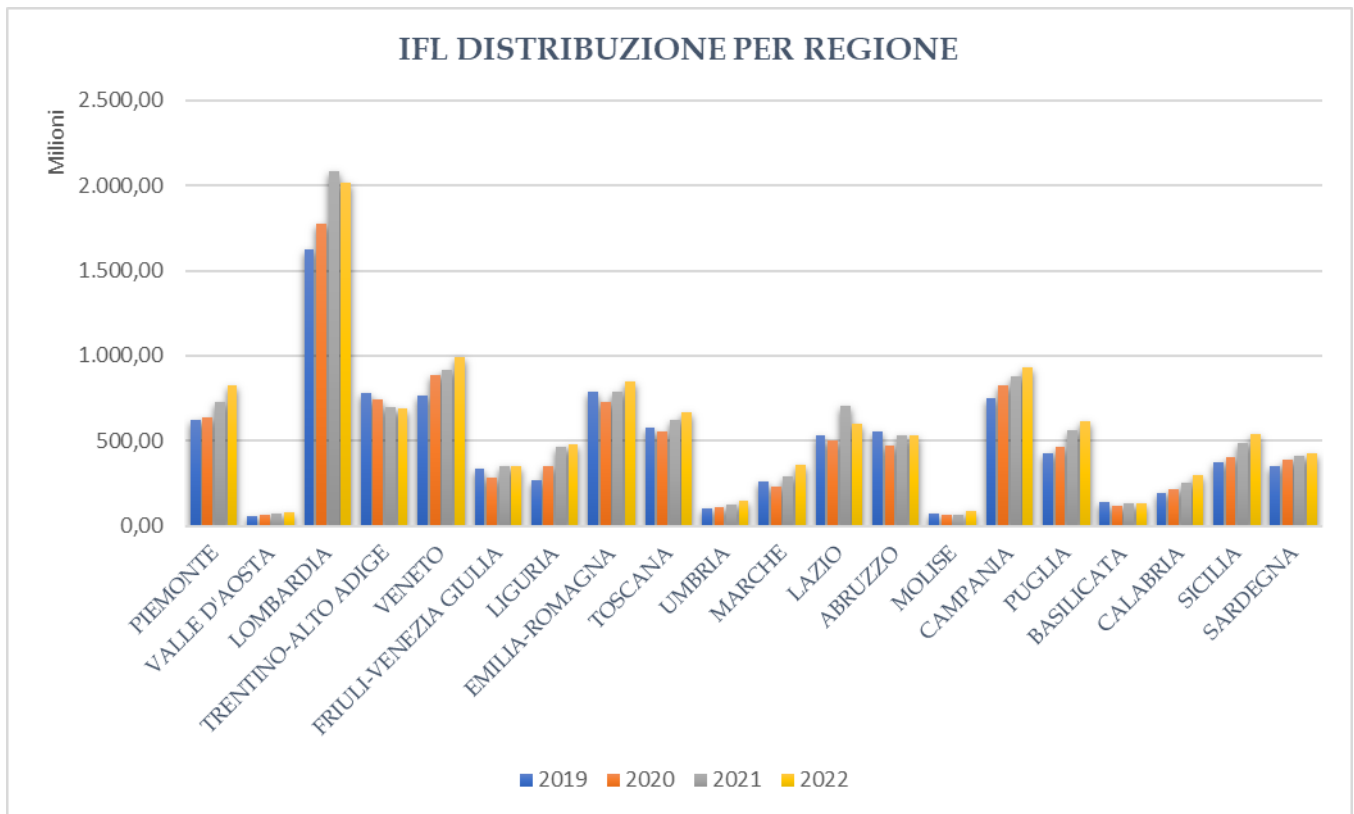
Nel quadriennio gli effetti della crisi pandemica (2019-2020) sono stati attenuati attraverso l'impatto dei finanziamenti della normativa emergenziale e di quelli collegati al PNRR (2020-2022) che incidono su specifiche voci.

⁵⁶ Le misure introdotte negli ultimi esercizi hanno puntato sulla ripresa della spesa per investimenti attraverso stanziamenti per particolari settori di intervento, sia per finanziare iniziative immediate, sia per finanziare pianificazioni pluriennali, riferite ad esercizi anche successivi a quelli inclusi nella programmazione triennale.

⁵⁷ Per un'analisi completa della spesa per gli investimenti pubblici locali cfr. il "Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica" - Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 22/2023/RCFP.

⁵⁸ Cfr.: deliberazione n. 11/SEZAUT/2022/FRG.

Grafico 1/CASSA/2022/SP - Investimenti fissi lordi - Pagamenti nel quadriennio 2019-2022 per Regione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in milioni di euro

Tabella 3/CASSA/2022/SP - Investimenti fissi lordi - Beni materiali - Andamento quadriennio 2019-2022

IFL - Beni materiali	2019	2020	2021	2022	Variazioni %					
					2020/2019	2021/2019	2022/2019	2021/2020	2022/2021	2022/2020
Apparati di telecomunicazione	6.702	14.759	10.078	11.540	120,21	50,36	72,18	-31,72	14,52	-21,81
Fabbricati ad uso scolastico	1.089.735	1.230.034	1.396.750	1.331.822	12,87	28,17	22,22	13,55	-4,65	8,28
Fabbricati destinati ad asili nido	26.623	31.257	23.913	28.394	17,41	-10,18	6,65	-23,5	18,74	-9,16
Hardware n.a.c.	27.185	30.648	40.548	35.383	12,74	49,15	30,15	32,3	-12,74	15,45
Infrastrutture idrauliche	286.188	296.379	340.404	391.060	3,56	18,94	36,64	14,85	14,88	31,95
Infrastrutture stradali	2.323.390	2.173.794	2.657.217	2.833.680	-6,44	14,37	21,96	22,24	6,64	30,36
Infrastrutture telematiche	33.466	26.895	26.472	22.013	-19,64	-20,9	-34,22	-1,57	-16,84	-18,15
Macchine per ufficio	7.621	11.392	10.392	17.751	49,48	36,35	132,92	-8,78	70,82	55,82
Periferiche	2.784	2.894	3.826	3.590	3,97	37,44	28,97	32,19	-6,16	24,05
Postazioni di lavoro	15.256	15.260	21.462	19.028	0,02	40,68	24,72	40,65	-11,34	24,69
Server	6.975	7.859	6.349	6.464	12,68	-8,98	-7,33	-19,22	1,81	-17,76
Tablet e dispositivi telefonia fissa mobile	847	1.341	1.959	1.277	58,41	131,31	50,82	46,02	-34,8	-4,79
Totale	3.826.773	3.842.512	4.539.368	4.702.001	0,41	18,62	22,87	18,14	3,58	22,37

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

r_emi... Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

Tabella 4/CASSA/2022/SP - Investimenti fissi lordi - Beni immateriali - Andamento quadriennio 2019-2022

IFL - Beni immateriali	2019	2020	2021	2022	Variazioni %					
					2020/ 2019	2021/ 2019	2022/ 2019	2021/ 2020	2022/ 2021	2022/ 2020
Acquisto <i>software</i>	13.968	15.640	13.052	21.277	11,97	-6,56	52,32	-16,55	63,02	36,04
Brevetti	66	63	122	8	-5,11	85,87	-87,87	95,88	-93,47	-87,21
Incarichi professionali per la realizzazione di investimenti	174.589	160.806	207.841	254.528	-7,89	19,05	45,79	29,25	22,46	58,28
Manutenzione straordinaria su altri beni di terzi	8.833	13.020	18.914	23.087	47,41	114,13	161,38	45,26	22,07	77,32
Manutenzione straordinaria su beni demaniali di terzi	8.316	12.606	15.563	17.037	51,58	87,14	104,86	23,46	9,47	35,15
Opere dell'ingegno e diritti d'autore	2.034	3.195	4.761	5.561	57,06	134,06	173,42	49,02	16,81	74,08
Spese di investimento per beni immateriali n.a.c.	55.681	60.472	62.083	73.557	8,60	11,50	32,10	2,67	18,48	21,64
Sviluppo <i>software</i> e manutenzione evolutiva	34.157	54.371	54.767	51.053	59,18	60,34	49,47	0,73	-6,78	-6,10
Totale	297.861	320.174	377.127	446.210	7,49	26,61	49,80	17,79	18,32	39,36

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

L'acquisto di beni materiali, che rappresenta la voce più significativa negli investimenti fissi lordi, presenta un andamento di crescita costante; inoltre risulta evidente un incremento nel periodo di crisi emergenziale degli investimenti per apparati di telecomunicazione, macchine per ufficio, *tablet* e dispositivi di telefonia.

Le risorse stanziare (art. 1, co. 140, l. n. 145/2018) a sostegno dei Comuni per interventi di messa in sicurezza dei territori a rischio idrogeologico, riproposte nei finanziamenti del Piano, sembrano aver avuto un impatto positivo soprattutto sulla spesa per le infrastrutture idriche e stradali che aumentano nel 2022 rispetto al 2020 di circa il 31%.

Si evidenzia nel 2022 un aumento della spesa per fabbricati destinati ad asilo nido e si conferma quella destinata alle infrastrutture idriche.

Osservando i pagamenti effettuati per i beni immateriali, invece, risulta evidente l'incidenza della spesa per incarichi professionali per la realizzazione degli investimenti. Si tratta di spesa destinata al reperimento di risorse qualificate per il supporto alla realizzazione degli investimenti complessi che aumenta nel quadriennio di circa il 46%. Negli esercizi oggetto di analisi (in particolare nel 2020), si rileva un incremento della spesa destinata alla manutenzione straordinaria e di quella per le opere di ingegno e diritti d'autore. Nel 2022 si registra una crescita dei pagamenti diretti all'acquisto di *software* (63% rispetto al 2021) presumibilmente ascrivibile alla realizzazione degli interventi riguardanti la digitalizzazione previsti dal Piano.

2.4 I saldi di cassa

Le dinamiche finanziarie descritte, sia in termini di entrate che di spese, possono essere valutate prospetticamente e confrontate nel tempo attraverso l'elaborazione dei saldi della gestione di cassa. In sostanza, gli equilibri di cassa (cfr. Tabella 2/CASSA/2022/SALDI) mostrano un saldo più che positivo per il 2022 (circa 5,08 miliardi di euro), sebbene inferiore al saldo del 2020 (6,66 miliardi di euro), ma comunque superiore a quello registrato negli esercizi 2021 (3,40 miliardi di euro) e 2019 (1,18 miliardi di euro).

Analizzando i dati dettagliati nella tabella seguente, che riguardano i saldi finali tra entrate (Titoli 1, 2, 3, 4 e 5) e spese (Titoli 1, 2 e 3), si conferma un saldo positivo nella parte corrente, in cui hanno ancora svolto un ruolo determinante gli incassi derivanti dai trasferimenti correnti. Queste somme hanno continuato a registrare importi significativi, evidenziando una discontinuità rispetto alle tendenze degli anni precedenti all'emergenza sanitaria.

Il saldo resta positivo se osservato rispetto al 2019 (annualità priva di trasferimenti emergenziali) e indica un'attenzione particolare dell'amministrazione centrale nel far fronte tempestivamente alle esigenze di liquidità dei Comuni, garantendo risorse aggiuntive rispetto a quelle utilizzabili nell'esercizio corrente. Allo stesso tempo, ciò favorisce il mercato privato, consentendo il pagamento dei debiti commerciali attraverso anticipazioni. Sono previste anche forme semplificate per la registrazione delle entrate, l'impegno delle spese e la rendicontazione, soprattutto per quanto riguarda i fondi per la resilienza e i fondi complementari. In aggiunta a queste misure, sono state adottate iniziative per la crescita e la resilienza, che mirano a supportare gli enti locali dal punto di vista tecnico-amministrativo attraverso il coinvolgimento diretto di propri organismi partecipati - che possono assumere competenze specifiche nell'ambito della realizzazione dei programmi di spesa per la ripresa e resilienza - ovvero usufruire del supporto di società partecipate dallo Stato come Consip, Invitalia e CDP. Tali società sono state incaricate per legge di fornire supporto adeguato contabile e amministrativo agli enti locali per la rendicontazione delle spese e la preparazione dei relativi progetti⁵⁹.

Tabella 1/CASSA/2022/SALDI - Comuni - Composizione saldo entrate finali/spese finali di cassa

Saldo entrate finali - spese finali	2019	2020	2021	2022	Variazioni %				
					2020/19	2021/20	2021/19	2022/19	2022/21
Saldo corrente	4.686.285	8.415.871	6.923.907	7.391.549	79,6	-17,7	47,7	57,7	6,8
Saldo in conto capitale	-2.162.610	-2.278.987	-2.167.330	-626.464	5,4	-4,9	0,2	-71,0	-71,1
Saldo attività finanziarie	112.699	-249.607	-421.051	-153.795	-321,5	68,7	-473,6	-236,5	-63,5
Saldo finale	2.636.374	5.887.277	4.335.526	6.611.290	123,3	-26,4	64,5	150,8	52,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

⁵⁹ Sono state previste, nell'ambito dei fondi PNRR e PNC, con il d.l. n. 77/2021, forme di accelerazione degli investimenti. Inoltre, sono state stanziare risorse (ex art. 1 co. 1079, l. n. 205/2017) per consentire agli enti attuatori di avvalersi del fondo per la progettazione, necessario per poter finanziare il livello di progettazione minimo per l'avvio delle procedure di gara. Successivamente all'aggiudicazione, sarà compito degli appaltatori redigere gli ulteriori livelli di progettazione.

Il saldo tra l'importo totale degli incassi e dei pagamenti in conto capitale, evidenzia un differenziale negativo nel 2021, sebbene con una diminuzione contenuta in termini assoluti. Questo andamento indica una buona dinamica dei pagamenti, che può essere attribuita anche allo smaltimento dei residui e al sostegno delle risorse correnti. Osservando i dati relativi al rimborso dei prestiti e al saldo corrispondente, si notano valori in aumento rispetto al 2019.

Nel 2021 e 2022 si osserva un ritorno a una dinamica più tradizionale, in cui i prestiti vengono chiusi o riaperti cercando di controllare l'esposizione complessiva. Nel 2020, invece, i pagamenti per il rimborso dei prestiti (Titolo 4 delle spese) erano diminuiti del 42,1% rispetto al 2019.

Tra le cause di questa riduzione hanno sicuramente influito le disposizioni per la sospensione delle rate dei mutui in scadenza nel 2020 a partire da marzo (art. 112, d.l. n. 18/2020), ma anche le misure per la ristrutturazione del debito e la rinegoziazione dei mutui, come previsto dalla legge di bilancio per il 2020 (art. 1, co. 557, l. n. 160/2019). Tuttavia, questa tendenza si è invertita nel 2021, con un saldo negativo tra l'acquisizione e il rimborso dei prestiti pari a circa 922,6 milioni di euro, ben inferiore ai -1,57 miliardi di euro del 2019. Ciò dimostra l'intenzione delle amministrazioni di ridurre gli oneri del debito, liberando spazio e risorse in un bilancio spesso limitato rispetto alle esigenze di spesa⁶⁰.

Tabella 2/CASSA/2022/SALDI - Composizione Saldo Totale - Differenza Entrate/spese per Titoli

Differenza entrate/spese	2019	2020	2021	2022	Variazioni %				
					2020/19	2021/20	2021/19	2022/19	2022/21
Entrate correnti	58.197.303	61.563.170	62.442.977	65.179.039	5,8	1,4	7,3	12	4,4
Spese correnti	53.511.018	53.147.299	55.519.070	57.787.490	-0,7	4,5	3,8	8	4,1
SALDO	4.686.285	8.415.871	6.923.907	7.391.549	79,6	-17,7	47,7	57,7	6,8
Entrate in conto capitale	8.567.743	8.744.148	10.587.013	12.575.139	2,1	21,1	23,6	46,8	18,8
Spese in conto capitale	10.730.353	11.023.135	12.754.342	13.201.603	2,7	15,7	18,9	23	3,5
SALDO	-2.162.610	-2.278.987	-2.167.330	-626.464	5,4	-4,9	0,2	-71	-71,1
Entrate riduzione di attività finanziarie	793.794	494.202	679.805	617.956	-37,7	37,6	-14,4	-22,2	-9,1
Spese incremento attività finanziarie	681.095	743.809	1.100.857	771.751	9,2	48	61,6	13,3	-29,9
SALDO	112.699	-249.607	-421.051	-153.795	-321,5	68,7	-473,6	-236,5	-63,5
Accensione Prestiti	1.940.769	3.449.545	1.841.566	1.366.548	77,7	-46,6	-5,1	-29,6	-25,8
Rimborso Prestiti	3.507.336	2.029.496	2.764.186	2.661.987	-42,1	36,2	-21,2	-24,1	-3,7
SALDO	-1.566.566	1.420.048	-922.620	-1.295.439	-190,6	-165	-41,1	-17,3	40,4
Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	7.615.381	6.864.098	4.446.506	2.862.639	-9,9	-35,2	-41,6	-62,4	-35,6
Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	7.570.165	7.477.464	4.591.048	3.030.291	-1,2	-38,6	-39,4	-60	-34
SALDO	45.215	-613.366	-144.542	-167.652	-1.456,50	-76,4	-419,7	-470,8	16
Entrate conto terzi e partite di giro	19.248.056	18.751.673	18.928.201	16.670.016	-2,6	0,9	-1,7	-13,4	-11,9
Uscite conto terzi e partite di giro	19.183.221	18.785.335	18.796.994	16.738.594	-2,1	0,1	-2	-12,7	-11
SALDO	64.835	-33.662	131.207	-68.578	-151,9	-489,8	102,4	-205,8	-152,3
Totale Entrate	96.363.046	99.866.835	98.926.068	99.271.338	3,6	-0,9	2,7	3	0,3
Totale Uscite	95.183.188	93.206.539	95.526.496	94.191.717	-2,1	2,5	0,4	-1	-1,4
SALDO	1.179.857	6.660.297	3.399.572	5.079.621	464,5	-49	188,1	330,5	49,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento al 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

⁶⁰ Con il decreto "Rilancio Italia" è stata prevista la rinegoziazione/sospensione dei mutui degli enti locali anche in esercizio provvisorio, anche con deliberazione di Giunta Comunale, con possibili deroghe all'art 204 del Tuel. Inoltre, è prevista la possibilità di prevedere una destinazione di tali somme con variazione di bilancio e relativo parere dell'organo di revisione con la destinazione dei risparmi a spesa corrente per gli anni 2022 e 2023 (art. 7, co. 2, d.l. n. 78/2015).

Il saldo di parte corrente, positivo sia nel 2021 che nel 2022, va considerato alla luce della situazione economica e sociale del Paese visto l'impegno del governo a dare supporto al tessuto produttivo incentivando famiglie e imprese per gli effetti della crisi pandemica ed energetica con un armamentario di misure e risorse coerenti con le sfide in atto. Una conferma proviene dall'incremento del saldo corrente sostenuto nel biennio considerato dalla liquidità esterna proveniente dalle erogazioni previste dalla legislazione emergenziale per le funzioni fondamentali e per compensare perdite di gettito o sostenere maggiori spese (ristori specifici). Inoltre, le esenzioni e la sospensione dei versamenti hanno ridotto gli incassi. Si osserva un graduale ritorno a una situazione strutturale attraverso una riduzione progressiva del saldo corrente dal 2020 al 2022, auspicabilmente depurato delle componenti legate alle misure emergenziali. Il *surplus* di incassi registrato nel 2020 ha coperto i nuovi fabbisogni emergenziali causati dalla nuova ondata pandemica nel 2020 e nel 2021. La componente residuale, calcolata provvisoriamente dai Comuni alla fine del 2021, è stata inclusa nel d.l. 25 febbraio 2022, n. 14 convertito con l. n. 28 del 2022 (*decreto Ucraina*) come possibile fonte di copertura per i maggiori costi energetici. Il "decreto-sostegni *bis* e *ter*" e le relative norme si concentrano invece sul caro prezzi delle materie prime nel settore delle costruzioni e in altri settori merceologici con aumenti significativi dei prezzi⁶¹.

2.5 Il rispetto dei tempi di pagamento e la riduzione del debito residuo

L'analisi sugli andamenti della cassa, si conclude con un *focus* sul rispetto dei tempi di pagamento delle Pubbliche Amministrazioni e, nello specifico, sui tempi di pagamento dei Comuni.

Le difficoltà degli enti di onorare, nei tempi concordati, le obbligazioni assunte, con riguardo in specie al debito commerciale, rappresenta una criticità di rilievo, per la quale è ancora aperta la fase di interlocuzione con la Commissione europea, che richiede all'Italia un monitoraggio con cadenza semestrale dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni.

Le risultanze di tale monitoraggio rappresentano elemento essenziale ai fini di una positiva conclusione della procedura d'infrazione⁶², ovvero possono costituire - qualora permangano situazioni di mancato rispetto dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni - elemento critico⁶³.

⁶¹ Per far fronte alla crisi del settore delle costruzioni, legato sia al caro carburante che all'incremento dei costi delle materie prime, il legislatore è intervenuto con un primo intervento normativo il decreto Sostegni-*bis*, e in particolare con l'art. 1-*septies* «Disposizioni urgenti in materia di revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici» del d.l. n. 73/2021, in cui il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (Mims) viene incaricato di definire le variazioni percentuali in aumento o in diminuzione delle principali materie prime da costruzione (d.m. 11 novembre 2021).

⁶² Procedura d'infrazione UE n. 2014/2143 - Attuazione della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali - a seguito della sentenza di condanna pronunciata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, in data 28 gennaio 2020, per la violazione da parte dell'Italia della direttiva.

⁶³ Determinando un possibile nuovo deferimento dell'Italia dinanzi la Corte di Giustizia europea e la comminazione di rilevanti sanzioni pecuniarie.

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.

In tale direzione è stata istituita la piattaforma dei crediti commerciali (PCC) che, nella fase iniziale, rappresentava lo strumento attraverso il quale le imprese potevano ottenere la certificazione dei crediti commerciali vantati nei confronti degli enti pubblici, per poi assumere la funzione di strumento di vero e proprio monitoraggio dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni (art. 7-bis, d.l. n. 35/2013), obbligate a registrare tutte le fatture ricevute e a tracciare, per ognuna, le diverse fasi contabili.

Inoltre, in linea con le raccomandazioni della Commissione europea, tra le riforme abilitanti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che l'Italia si è impegnata a realizzare, è prevista la Riforma n. 1.11 relativa alla "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie" che individua, nell'ambito del cronoprogramma d'attuazione, specifici obiettivi di *performance* (*milestone* e *target*), quali il raggiungimento del rispetto dei tempi di pagamento fissati dalla normativa nazionale ed europea entro il quarto trimestre 2023, con conferma nel 2024.

Ai fini della verifica dei predetti obiettivi, sono stati definiti precisi criteri operativi di misurazione (*operational arrangements*) basati sugli indicatori di tempo medio di pagamento - che non deve superare i termini massimi consentiti (30 o 60 giorni) - e del tempo medio di ritardo (che non deve risultare maggiore di zero)⁶⁴.

L'ultimo intervento legislativo, finalizzato all'accelerazione dei tempi di pagamento e a dare un supporto alla realizzazione della riforma 1.11, è rappresentato dalla conversione in legge del decreto PNRR-ter (articolo 4-bis del d.l. n. 13/2023), che impone alle amministrazioni, nell'ambito dei sistemi di valutazione della *performance* previsti dai rispettivi ordinamenti, di assegnare ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali, nonché ai dirigenti apicali, specifici obiettivi annuali per il rispetto dei tempi di pagamento, individuati con riferimento all'indicatore di ritardo annuale e valutati ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30%. I revisori dei conti sono chiamati alla verifica sul raggiungimento dell'obiettivo.

Tale vincolo - da ritenersi esteso anche agli enti privi di dirigenti - è da considerarsi come immediatamente operativo e interessa le valutazioni del 2023 e, di conseguenza, l'erogazione della indennità di risultato per tale anno. Le amministrazioni nell'assegnare l'obiettivo, attribuiscono a tale traguardo un peso non inferiore al 30% nella valutazione complessiva, ovvero dispongono che l'erogazione dell'indennità di risultato sia subordinata al rispetto dei tempi di pagamento delle

⁶⁴ Gli indicatori sono elaborati sui dati della piattaforma dei crediti commerciali (PCC), e utilizzano la media, ponderata con gli importi delle fatture pagate, dei tempi di pagamento e di ritardo delle pubbliche amministrazioni purché gli all'indicatore degli stessi non risultino inferiori alla media semplice di oltre 20 giorni (30 giorni per gli enti del settore sanitario), nel 2023, e 15 giorni (20 giorni per gli enti del settore sanitario) nel 2024. In caso contrario, per monitorare il conseguimento del *target* prefissato verrebbe utilizzata la media semplice.

Pubbliche Amministrazioni, con una decurtazione della stessa del 30% nel caso in cui questo vincolo non sia effettivamente rispettato.

In ogni caso, la l. n. 145/2018 (Legge di bilancio 2019), come successivamente modificata dall'articolo 9, comma 2 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, garantisce l'applicazione di strumenti di salvaguardia del rispetto dei tempi di pagamento. Le amministrazioni in contabilità finanziaria che registrino tempi di pagamento o percentuali di riduzione del debito pregresso difformi rispetto agli indicatori previsti dall'art. 1, co. 859, lettere a) e b), della citata l. n. 145/2018 (indicatore di riduzione del debito pregresso e indicatore di ritardo annuale dei pagamenti)⁶⁵ hanno, infatti, l'obbligo di stanziare, nella parte corrente del Bilancio, un accantonamento denominato Fondo di Garanzia Debiti Commerciali (FGDC), sul quale non è possibile disporre impegni e pagamenti.

L'importo è determinato, in ragione della tipologia dello scostamento rispetto all'obiettivo di riferimento, applicando le percentuali previste⁶⁶. Sono esclusi dal calcolo dell'accantonamento gli stanziamenti di spesa finanziati da risorse vincolate e l'accantonamento va adeguato in occasione delle variazioni di bilancio degli stanziamenti di spesa per acquisto di beni e servizi. Al termine dell'esercizio, lo stanziamento definitivo del fondo confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione e il suo importo, in sede di rendiconto, è costituito dalla sommatoria dell'ammontare definitivo degli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione degli esercizi precedenti e in quello dell'esercizio a cui il rendiconto si riferisce. L'importo accantonato nel corso degli anni nel risultato d'amministrazione è liberato nell'esercizio successivo a quello in cui risultano rispettate le condizioni di cui alle lett. a) e b), co. 859 della richiamata l. n. 145/2018⁶⁷.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ L. n. 145/2018, art. 1, co. 862: «Entro il 28 febbraio dell'esercizio in cui sono state rilevate le condizioni di cui al comma 859 riferite all'esercizio precedente, le amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato che adottano la contabilità finanziaria, anche nel corso della gestione provvisoria o esercizio provvisorio, con delibera di giunta o del consiglio di amministrazione, stanziando nella parte corrente del proprio bilancio un accantonamento denominato Fondo di garanzia debiti commerciali, sul quale non è possibile disporre impegni e pagamenti, che a fine esercizio confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione, per un importo pari: a) al 5 % degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, in caso di mancata riduzione del 10 % del debito commerciale residuo oppure per ritardi superiori a sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente; b) al 3 % degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra trentuno e sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente; c) al 2 % degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra undici e trenta giorni, registrati nell'esercizio precedente; d) all'1% degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra uno e dieci giorni, registrati nell'esercizio precedente».

⁶⁷ Nel caso in cui le violazioni delle prescrizioni siano in capo ad Amministrazioni che adottano solo la contabilità economico-patrimoniale (eccetto per gli enti del servizio sanitario), sono, invece, previste percentuali di riduzioni dei costi di competenza per consumi intermedi dell'anno in corso, calcolate sul valore corrispondente al costo registrato a consuntivo nell'anno precedente. Tali riduzioni, calcolate sulla base del costo per consumi intermedi e, a seconda dell'entità del ritardo rilevato o della mancata riduzione del debito, devono essere adottate tempestivamente con provvedimento di variazione del budget dell'esercizio in corso.

Il mancato rispetto dei tempi di pagamento per gli enti del Servizio sanitario nazionale sottopone a condizione la quota dell'indennità di risultato dei direttori generali e dei direttori amministrativi. Il legislatore, infatti, ha statuito l'inserimento dell'obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento nei relativi contratti e la verifica degli esiti al Tavolo tecnico. In questa sede le Regioni e le Province autonome trasmettono

La verifica dell'osservanza delle disposizioni legislative vigenti in tema di rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali rientra tra i compiti di vigilanza dei revisori dei conti e dei collegi sindacali (art. 20 del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123), che devono effettuare i necessari accertamenti attraverso specifici controlli o in occasione della periodica verifica di cassa. In tale sede i mandati di pagamento possono essere esaminati a campione e va effettuato il riscontro del rispetto delle scadenze di pagamento prescritte e della relativa comunicazione al sistema PCC.

Il controllo sulla corretta attuazione degli adempimenti è previsto anche con riguardo alle misure di garanzie disciplinate dalla l. n. 145/2018, al fine di assicurare l'ottemperanza degli adempimenti discendenti dall'applicazione degli interventi correttivi prescritti.

Nelle presenti analisi non è ancora possibile effettuare una concreta disamina della consistenza del FGDC dei Comuni poiché solo a decorrere dall'esercizio 2022, al fine di favorire il monitoraggio e le verifiche dell'applicazione delle predette misure, nel modulo finanziario del piano dei conti integrato è stata inserita un'apposita codifica (U.1.10.01.06.001) "Fondo di garanzia debiti commerciali" da attribuire allo stanziamento relativo al FGDC. Al momento, l'eterogeneità delle nomenclature utilizzate dagli enti non ne consente una effettiva individuazione.

Per le medesime finalità, a decorrere dal bilancio di previsione 2023-2025 e dal rendiconto 2022 degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria, nell'allegato a/1, concernente l'elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione, è stata inserita un'apposita voce dedicata al FGDC, che riporta l'andamento di tale accantonamento dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'esercizio.

Al fine di dare una prima valutazione sugli effetti riscontrabili a seguito dell'applicazione dei nuovi strumenti di accelerazione sulle tempistiche di pagamento dei Comuni, sono stati estratti i dati presenti nei *report*, pubblicati dal MEF, sui "Tempi medi di pagamento e di ritardo" per gli anni 2019 -2022 relativi ai Comuni presenti in tutti gli esercizi considerati per un totale di n. 7.828 Comuni.

Si precisa che per le fatture emesse nel 2022, viene stimato l'importo della quota residuale dei pagamenti che si presume potranno realizzarsi fra aprile dell'anno successivo a quello di fatturazione e marzo di due anni dopo⁶⁸.

Nella Tabella che segue è rappresentato l'andamento degli indicatori stabiliti dalla Commissione europea in sede di monitoraggio della riforma ed espressi in termini di media ponderata⁶⁹.

specifica relazione, che costituisce adempimento anche ai fini dell'accesso alla quota premiale del finanziamento sanitario a carico del bilancio dello Stato per gli effetti dell'art. 2, co. 68, lett. c), della l. 23 dicembre 2009, n. 191.

⁶⁸ La stima è elaborata assumendo che l'incidenza della predetta quota di pagamenti, calcolata in termini di importo dovuto, sia costante rispetto a quella osservata per le fatture emesse nel 2021. Una delle ragioni principali che concorrono alla "creazione" della quota residuale è costituita dalla mancata attivazione da parte dell'ente debitore della sospensione dei termini di scadenza nella PCC, nei casi in cui non sussistono le condizioni previste dalla normativa vigente per procedere al pagamento della fattura

⁶⁹ I *target* sono espressi in termini di media ponderata qualora la stessa non risulti inferiore alla media semplice di oltre 20 giorni (30 giorni per gli enti del settore sanitario) nel 2023 e di 15 giorni (20 giorni per gli enti del settore sanitario) nel 2024. In caso contrario, per monitorare il conseguimento del *target* prefissato verrebbe utilizzata la media semplice.

L'osservazione si rivolge all'arco temporale 2019-2022 ed evidenzia anche il dato riferito al numero di fatture ricevute, al relativo importo complessivo, nonché a quello pagato. In tal modo sono individuati i valori degli indicatori su base annua e la percentuale di pagato sul fatturato.

Tabella 1/CASSA/2022/DEBCOM - Tempi medi di pagamento e tempi medi di ritardo ponderati - Esercizi 2019-2022

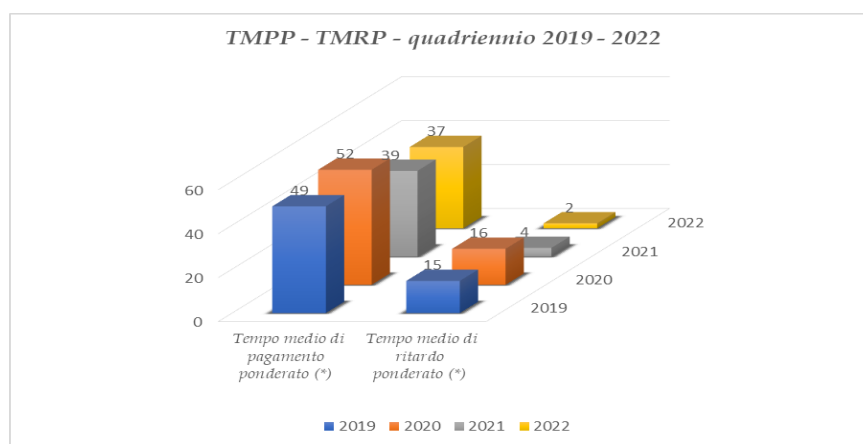
Anno	N. Fatture	Importo totale fatture (al netto note di credito e inclusa quota IVA)	Importo pagato	Tempo medio di pagamento ponderato (*)	Tempo medio di ritardo ponderato (*)	Percentuale Importo pagato su totale fatture
2019	9.826.095	35.645.992.048,69	29.730.465.686,02	49	15	83,40
2020	9.294.365	36.099.287.012,78	30.378.708.231,96	52	16	84,15
2021	9.689.711	40.170.526.237,92	33.240.444.661,59	39	4	82,75
2022	9.639.378	42.992.853.550,21	35.518.134.705,83	37	2	82,61

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, importi in euro

Quel che emerge è sicuramente un miglioramento nei tempi di pagamento che raggiungono la media di 37 giorni nel 2022, proseguendo la tendenza alla riduzione iniziata nel 2021 (rispetto ai 49 giorni di media del 2019).

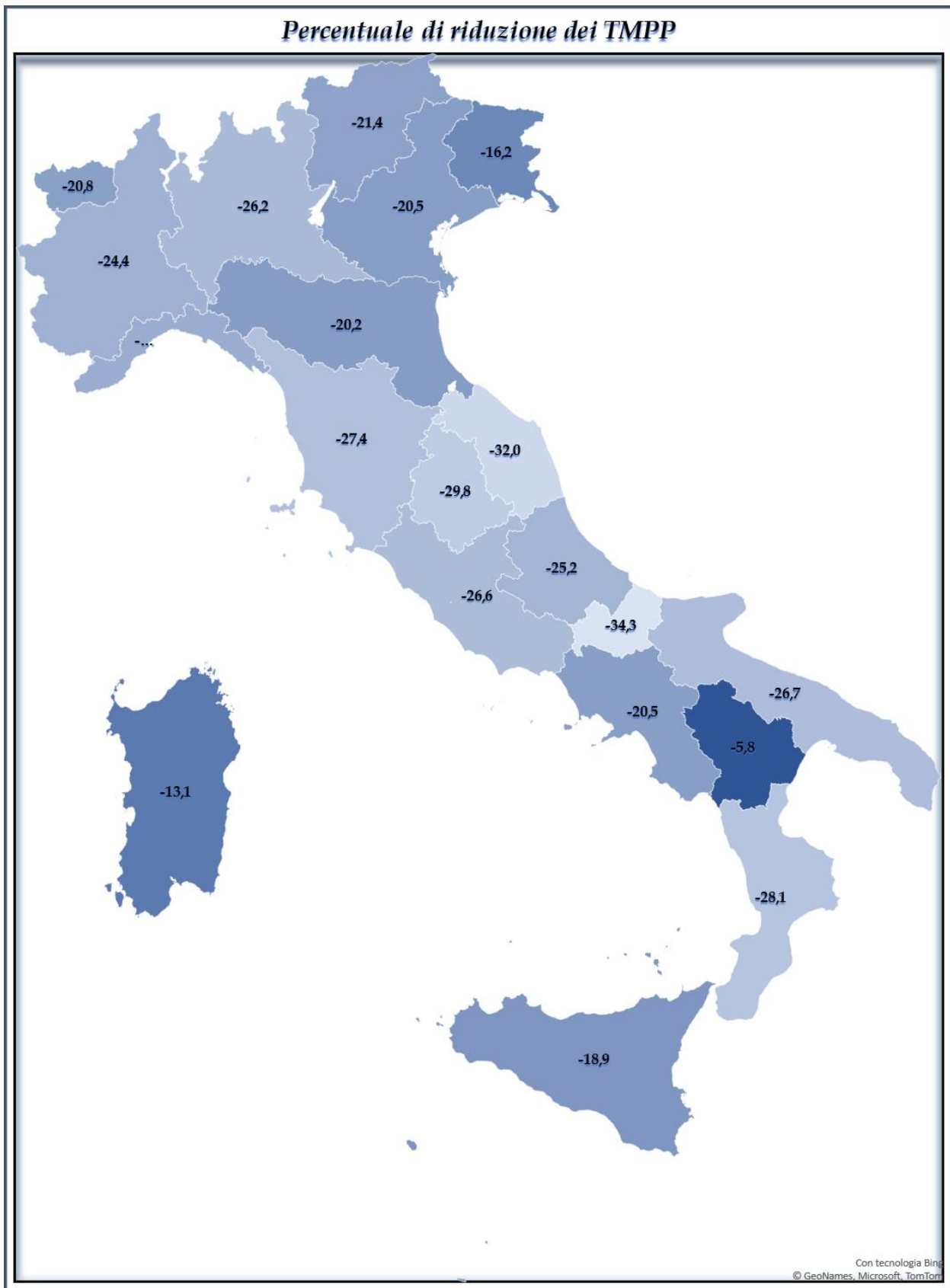
Decresce, altresì, il tempo medio di ritardo che si attesta su due giorni nel 2022 rispetto ai quattro del 2021, confermando l'efficacia delle misure adottate nell'ultimo biennio (tra le quali si ricorda l'ampio ricorso alle anticipazioni di liquidità) dove risulta evidente l'inversione di tendenza rispetto al biennio precedente penalizzato anche dagli effetti della recente crisi emergenziale.

Grafico 1/CASSA/2022/DEBCOM - Tempi medi di pagamento e tempi medi di ritardo ponderati - Esercizi 2019-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Grafico 2/CASSA/2022/DEBCOM - Tempi medi di pagamento ponderato - Variazione 2022-2019 - Distribuzione area regionale



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

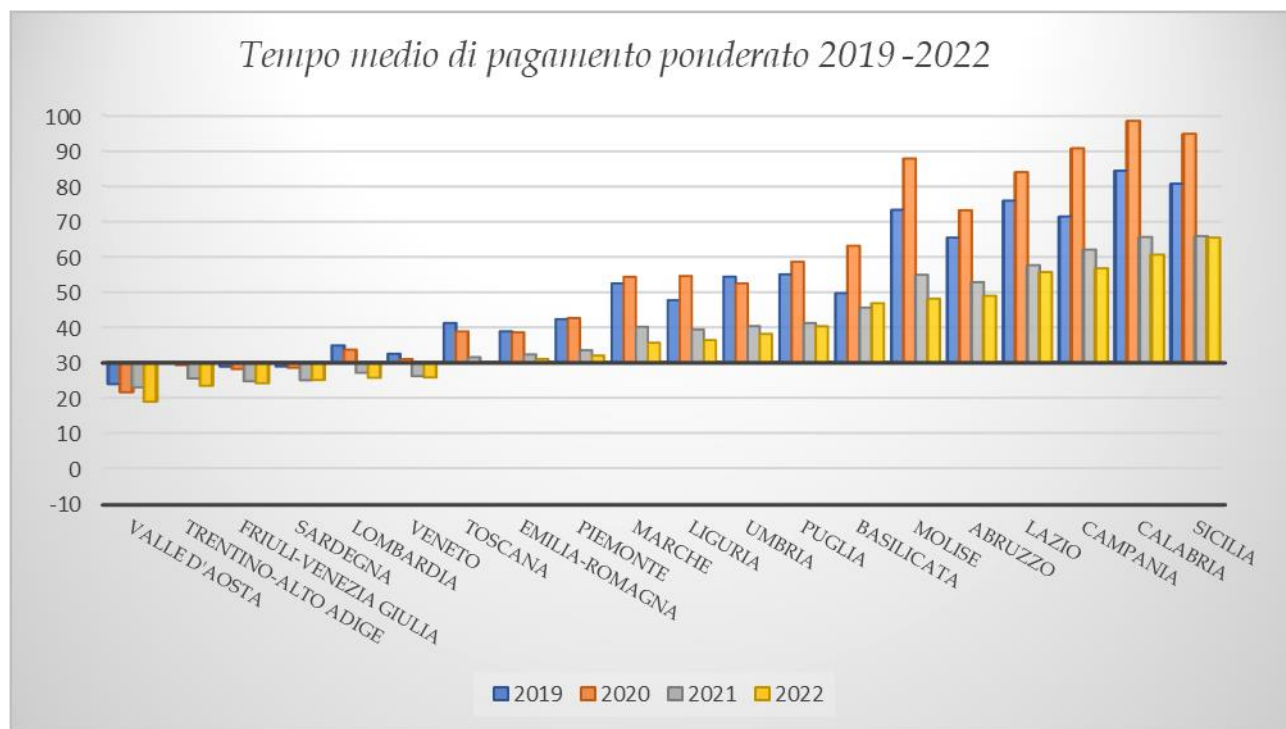
r_emiro_Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

A livello di distribuzione territoriale, confrontando i dati nel quadriennio considerato, si nota un miglioramento della media dei giorni di pagamento, soprattutto per i Comuni appartenenti alle Regioni del Centro Italia, con particolare riguardo per il Molise (circa 34%), le Marche (circa 32%), l'Umbria (circa 30%) e la Toscana (circa 27%). Seguono gli enti localizzati nel Nord-ovest che riducono complessivamente la media del 25% (Lombardia 26%, Piemonte e Liguria con circa il 24%).

La riduzione dei valori medi dei tempi di pagamento dei Comuni calabresi risalta rispetto al dato medio delle aree meridionali. In Calabria, infatti, tali tempi diminuiscono di circa il 28%, passando da una media di 84 giorni nel 2019 a 61 giorni nel 2022. In Basilicata, invece, il decremento è piuttosto contenuto e pari a circa il 6% (passando da 50 a 47 giorni di media). Le Isole dimostrano tempi di reazione inferiori rispetto alle altre aree considerate, riducendo i tempi di circa il 17%.

Il grafico che segue espone l'andamento del tempo medio di pagamento ponderato, distribuito sul territorio regionale e comparato al termine legale di 30 giorni dal momento del ricevimento della fattura.

Grafico 3/CASSA/2022/DEBCOM - Tempo medio di pagamento ponderato - 2019-2022 - Distribuzione area regionale

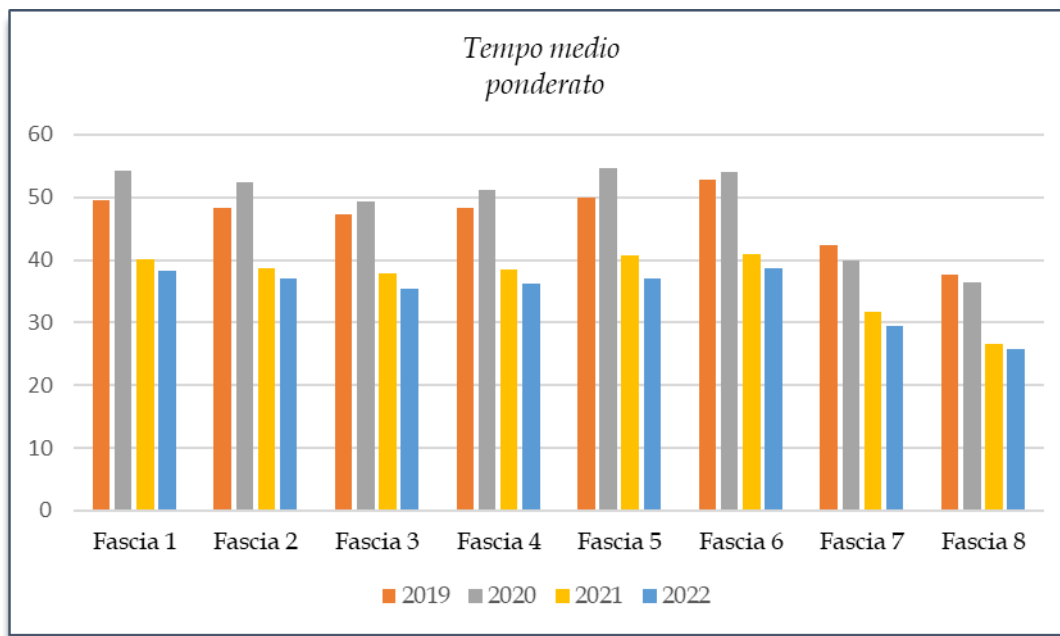


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Nel 2022 sono sette le aree regionali che risultano pagare entro il termine prescritto, sei non superano i 40 giorni, mentre due Regioni superano i 60 giorni. È da rilevare che, nonostante un miglioramento riscontrabile in ogni altra Regione nel secondo biennio considerato, i Comuni della Basilicata fanno registrare un lieve peggioramento della media che da 46 giorni nel 2021 sale a 47 nel 2022.

Analizzando la distribuzione per fascia di popolazione, i Comuni appartenenti alle fasce più alte, che applicano la media ponderata su importi complessivamente più elevati, fanno registrare un tempo medio di pagamento inferiore. Si riscontra, comunque, un *trend* costante di riduzione per tutte le fasce considerate.

Grafico 4/CASSA/2022/DEBCOM - Tempi medi di pagamento ponderato - Variazione 2022-2019 - Distribuzione fascia di popolazione



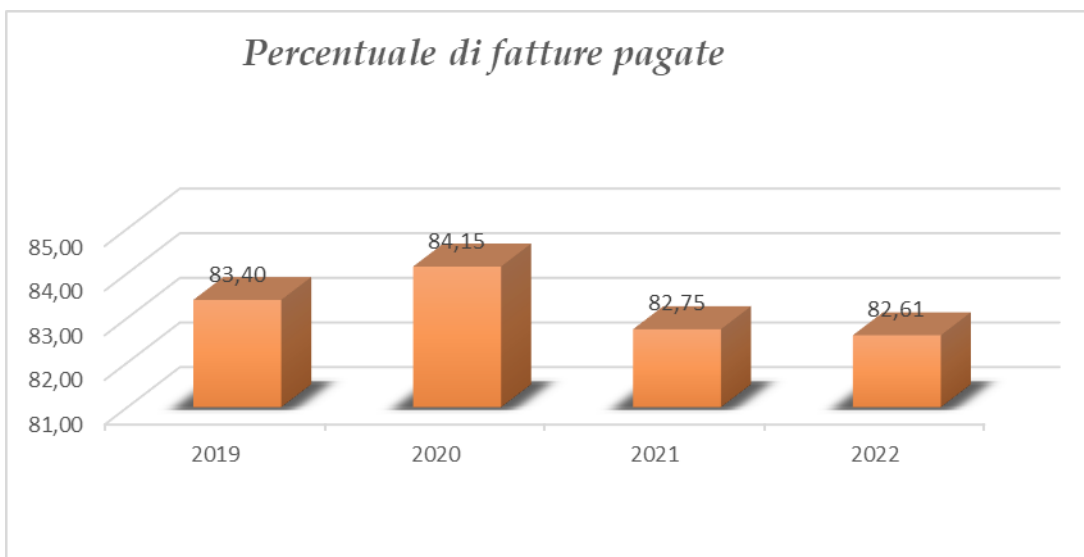
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

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 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Nel Grafico n. 5/CASSA/2022/DEBCOM si dà una rappresentazione grafica dell'incidenza della quota pagata rispetto all'importo totale in fattura. Nel quadriennio il rapporto supera l'80% con una lieve flessione nel 2022 rispetto agli anni precedenti.

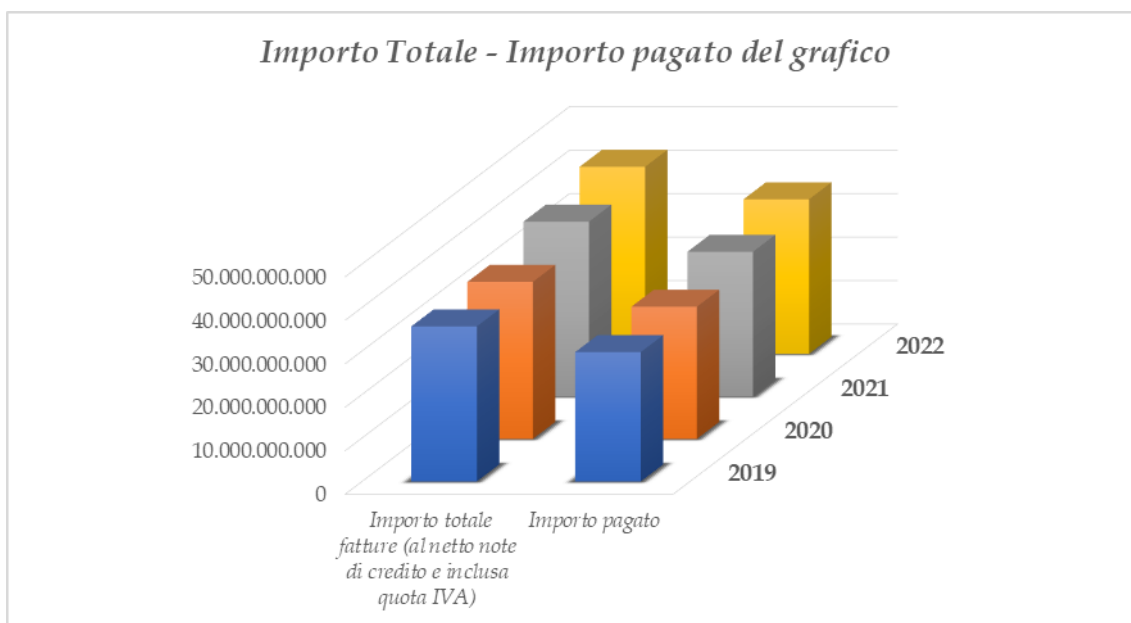
r_emiro: Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

Grafico 5/CASSA/2022/DEBCOM - Percentuale fatture pagate su importo totale fatture - 2019-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Grafico 6/CASSA/2022/DEBCOM - Importo totale in fattura - Importo pagato - 2019-2022



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

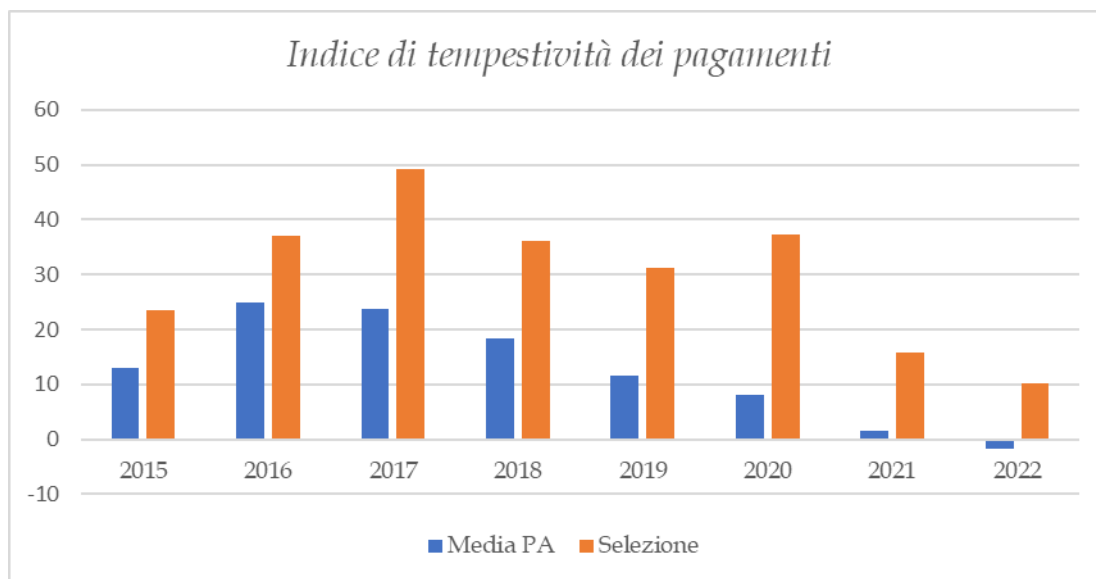
Nel seguente grafico si rappresenta l'andamento dell'Indice di tempestività dei pagamenti utilizzando i dati estratti dal Cruscotto presente in Bdap in cui transitano i dati elaborati nella PCC.

Nel *report* considerato sono inclusi, oltre ai Comuni, le associazioni e i Consorzi. I dati sono rapportati alla media totale di tutte le Amministrazioni Pubbliche.

r_emiro_Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

Seppur si evince un netto miglioramento dall'esercizio 2021, i Comuni sono ancora indietro rispetto alla media totale.

Grafico 7/CASSA/2022/DEBCOM - Indice di tempestività dei pagamenti (ITP) - 2019-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Cruscotto BDAP- PCC, aggiornamento al 13 giugno 2023

In conclusione, non può che riscontrarsi l'effetto positivo delle azioni legislative intervenute negli ultimi anni⁷⁰ per contrastare i ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali degli Enti locali e ridurre lo *stock* di debito commerciale pregresso. Rimane da valutare se sarà sufficiente a cancellare entro il 31 dicembre 2023 i ritardi nel dato medio.

2.6 Conclusioni

L'analisi dei dati di cassa pone immediatamente in evidenza un andamento oscillante della composizione della liquidità, soprattutto se si osservano le entrate correnti e, in particolare, l'andamento dei trasferimenti riferito al quadriennio. Nel 2022, si osserva una chiara diminuzione rispetto al precedente esercizio, ma l'ammontare delle entrate da trasferimenti rimane comunque elevato se confrontato con il 2019. L'incremento delle spese totali resta molto ridotto nonostante le consistenti risorse messe a disposizione dal Governo nazionale per sostenere gli enti nel biennio appena trascorso (2020-2021).

⁷⁰ Tra le quali si ricordano le misure emergenziali come il co. 866, art. 1 della l. 27 dicembre 2017, n. 205 che consente agli Enti locali di avvalersi della possibilità di utilizzo dei proventi derivanti dalle alienazioni patrimoniali, anche derivanti da azioni o piani di razionalizzazione, per finanziare le quote capitali dei mutui o dei prestiti obbligazionari in ammortamento nell'anno o in anticipo rispetto all'originario piano di ammortamento (portata a regime dall'art.11-bis del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135 convertito in legge 11 febbraio 2019, n. 12 che ha eliminato ogni riferimento temporale di applicazione della deroga) nonché l'art. 7, co. 2 del d.l. n. 78/2015 che, per gli anni dal 2015 al 2025, ha attribuito libera destinazione all'eventuale *surplus* derivante delle operazioni di rinegoziazione di mutui, nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi.

Le voci di spesa che hanno riportato una crescita riguardano in particolare i consumi intermedi per via dei rincari energetici di gas ed elettricità che hanno messo in grave difficoltà gli enti e la loro capacità di poter assicurare l'erogazione dei servizi essenziali alla cittadinanza. Tuttavia, nelle erogazioni di spesa corrente effettuate dai Comuni emerge un incremento contenuto (+4,1%), rispetto al 2021. Sono in aumento le retribuzioni e i contributi collegati alla ripresa delle attività lavorative a pieno regime; rimangono sostenute le spese per l'acquisto di beni e servizi sebbene in misura più contenuta rispetto al biennio dell'emergenza pandemica. È da considerare che tale valore incorpora anche il rilevante incremento dei costi energetici, che trattengono la soglia di spesa per il 2022 oltre i valori precrisi (+7,4% rispetto al 2021), mentre si riducono sensibilmente tutte le altre voci di spesa, in particolare quelle per trasferimenti a famiglie e imprese e per interessi. Per il contenimento di tale ultima voce di spesa può avere avuto un ruolo la presenza di liquidità vincolata (legata ai contributi e ristori) che ha limitato il ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Di rilievo l'incremento tendenziale delle spese per trasferimenti a istituzioni sociali private che nel corso degli anni sono aumentate del 15,7% rispetto al 2019 a dimostrazione della costante crescita delle esigenze di supporto alle famiglie per le quali occorre una attenta pianificazione da parte delle istituzioni pubbliche. Un incremento prospettico delle necessità di intervento è connesso a due fattori critici rappresentati dal calo demografico e dall'invecchiamento della popolazione.

In sintesi, le dinamiche di cassa sia delle entrate che delle spese correnti anche per il 2022 non segnano un pieno ritorno a un andamento ordinario, in quanto sono ancora presenti numerosi interventi dell'amministrazione centrale a sostegno di alcuni settori economici segnati prima dalla crisi pandemica e successivamente da quella energetica, che ha contribuito significativamente all'avvio di una spirale inflazionistica di dimensioni sovranazionali, tuttora presenti. Inoltre, non va trascurata la funzione di stimolo alla crescita del PNRR che attraverso le proprie misure di riforma e investimento rappresenta un'opportunità per dare una spinta decisiva al rilancio degli investimenti e sostenere la ripresa economica del nostro Paese.

3 LA REALIZZAZIONE DELLA SPESA PER INVESTIMENTI

La spesa per investimenti assume un ruolo fondamentale nel sostegno del tessuto economico del Paese, in particolare, con riguardo all'ambito locale; ciò spiega i ripetuti interventi normativi volti a incentivare il settore e a scongiurare il rischio di battute di arresto che possano avere ripercussione sulle attività produttive a esso connesse.

Il solco prospettico dal quale muove la presente indagine è quello di osservare il superamento della fase di contrazione degli impieghi in conto capitale, che si è riscontrata a seguito delle misure di contenimento della spesa e alla stringente regolamentazione contabile, oggi in parte rivisitata da interventi legislativi mirati.

Per quanto concerne il comparto degli Enti locali, la normativa recente si è concentrata sulle due principali direttrici: una generale semplificazione amministrativa e un progressivo aumento delle risorse da destinare alla spesa per investimenti.

In tal senso l'introduzione - con il d.l. 18 aprile 2019, n. 32 (il c.d. Decreto "Sblocca cantieri") e con il d.l. 14 dicembre 2018, n. 135 (il c.d. Decreto "Semplificazione") - di procedure amministrative semplificate e le misure della legge di bilancio 2019 (l. n. 145/2018), che hanno previsto per gli Enti locali l'apertura degli spazi finanziari e numerosi stanziamenti, riproposti e ampliati anche negli anni successivi.

Semplificazione delle procedure amministrative che, come si dirà in seguito, è tra i principi ispiratori del nuovo Codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78. Infatti, ai sensi dell'articolo 4 del richiamato Codice, è previsto che tutte le disposizioni dello stesso mirano al perseguimento del *risultato* dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la *massima tempestività* e il miglior rapporto qualità/prezzo. Tale disposizione è inserita tra i principi generali, vincolanti per il profilo ermeneutico, oltre che applicativo.

La ripresa degli investimenti sul territorio ha dovuto confrontarsi anche con gli effetti causati dalla pandemia da Covid-19, che sono stati in parte attutiti dalla legislazione emergenziale attraverso discipline derogatorie semplificate - di cui talune ancora oggi vigenti o cristallizzate in norme ordinarie - da adottare nel periodo di crisi sanitaria per la gestione degli appalti⁷¹ e il riconoscimento della facoltà di rinegoziazione dei mutui gestiti da Cassa depositi e prestiti⁷².

Di notevole impatto, infine, l'approvazione, nel 2021, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che coinvolge, come soggetti attuatori, numerosi Enti locali - ai quali le risorse destinate vengono erogate previo raggiungimento di *target* e *milestone* concordati in sede europea - e che rappresenta un'occasione irrinunciabile di rilancio del ciclo degli investimenti locali.

⁷¹ Decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76.

⁷² In tal senso, il decreto "Cura Italia" (art. 112, d.l. n. 18/2020).

A tali premesse consegue, quale logico corollario nella sua articolazione prospettica, una forte attenzione verso un settore che vede nell'ampliamento delle risorse finanziarie a esso destinate, congiuntamente a un processo di forte semplificazione amministrativa delle procedure di affidamento degli appalti pubblici, un avviato processo di sviluppo.

Il quadro prospettico così delineato impone una prima riflessione di carattere generale che rappresenta la chiave di lettura della presente analisi: un'efficace e ordinata gestione delle risorse e dei progetti d'investimento non può prescindere da una programmazione corretta e puntuale che si lega al ciclo di bilancio e alle risorse umane disponibili.

Un'adeguata pianificazione, infatti, consente di mantenere l'iter procedurale degli investimenti pubblici lungo i binari predefiniti in modo da permettere un costante monitoraggio, interno ed esterno, delle attività poste in essere secondo i canoni della trasparenza e della tutela della concorrenza, determinando, conseguentemente, un esercizio della discrezionalità amministrativa delle scelte adottate - oggi particolarmente valorizzata dal nuovo Codice dei contratti pubblici nell'ottica del risultato finale - coerente con l'interesse pubblico da conseguire.

L'interesse pubblico viene perseguito, in modo chiaro e univoco, attraverso un processo di programmazione prodromico a una verifica preliminare della concreta realizzabilità dell'investimento. In tale contesto si inseriscono gli obblighi di comunicazione imposti agli enti dall'art. 1, d.l. 29 dicembre 2011, n. 229 che prevedono, tra l'altro, di garantire la tracciabilità di ciascuna opera identificata tramite un codice che, a norma dell'art. 11 della l. 16 gennaio 2003, n. 3, deve obbligatoriamente essere richiesto in caso di realizzazione di un investimento pubblico.

Tale Codice Unico di Progetto (CUP), viene rilasciato dal Dipartimento Programmazione Economica (DiPe) e i suoi sviluppi possono essere monitorati nella "Banca Dati Amministrazioni Pubbliche" (Bdap) - Monitoraggio delle Opere Pubbliche (Mop), che, laddove correttamente alimentata, consente di seguire il ciclo di vita di ciascun investimento.

L'analisi che segue è stata realizzata partendo dai dati estratti dalla Bdap-Mop alla data del 19 aprile 2023, prendendo in esame i CUP richiesti dai Comuni nel periodo 2019-2022⁷³.

Nonostante la cura perseguita dagli enti nell'alimentazione della banca dati, sussistono ancora dei "buchi" informativi, per cui, al fine di fornire un quadro coerente ed esaustivo dell'andamento degli investimenti nel periodo considerato, l'analisi è stata condotta esclusivamente sulle iniziative per le quali erano disponibili necessarie informazioni.

⁷³ Si precisa che, nonostante sussista in capo agli enti l'obbligo di corretta e costante alimentazione di tale banca dati, alcuni record risultano solo parzialmente compilati, sebbene, negli ultimi anni, l'aver condizionato il trasferimento di alcune risorse alla corretta alimentazione della Mop, ha fatto sì che gli enti ponessero maggior attenzione nell'aggiornamento dei dati. Cfr.: paragrafo 3.4 "La realizzazione delle opere per fasce di popolazione".

In base a tale scrematura dei dati è stato considerato un aggregato di 109.163 Codici univoci di progetto di cui n. 29.520 riconducibili al PNRR e di seguito analizzati separatamente⁷⁴.

3.1 Le iniziative di investimento nel periodo 2019-2022

I progetti dell'aggregato esaminato non afferenti al PNRR (n. 79.643) sono stati analizzati con riferimento a un arco temporale più esteso, in quanto gli investimenti pubblici, per loro natura, si realizzano nel medio-lungo termine.

Come si è rilevato in precedenti occasioni, i tempi di realizzazione degli interventi, aumentano, naturalmente, in relazione alla complessità dell'opera e all'incrementarsi del costo; ai differenti livelli di finanziamento si legano articolazioni diverse delle regole procedurali che spesso, non solo incidono sui tempi, ma anche sulla capacità di raggiungimento degli obiettivi. La mutevolezza e complessità delle fonti normative, nonché la loro sovrapposizione con quelle secondarie (*soft law*) hanno influito negativamente sulla capacità di assumere decisioni operative nel sistema pubblico, che ha perso l'attitudine a spendere proficuamente gli stanziamenti, anche in ragione dei numerosi vincoli di finanza pubblica e dell'impoverimento delle capacità professionali⁷⁵.

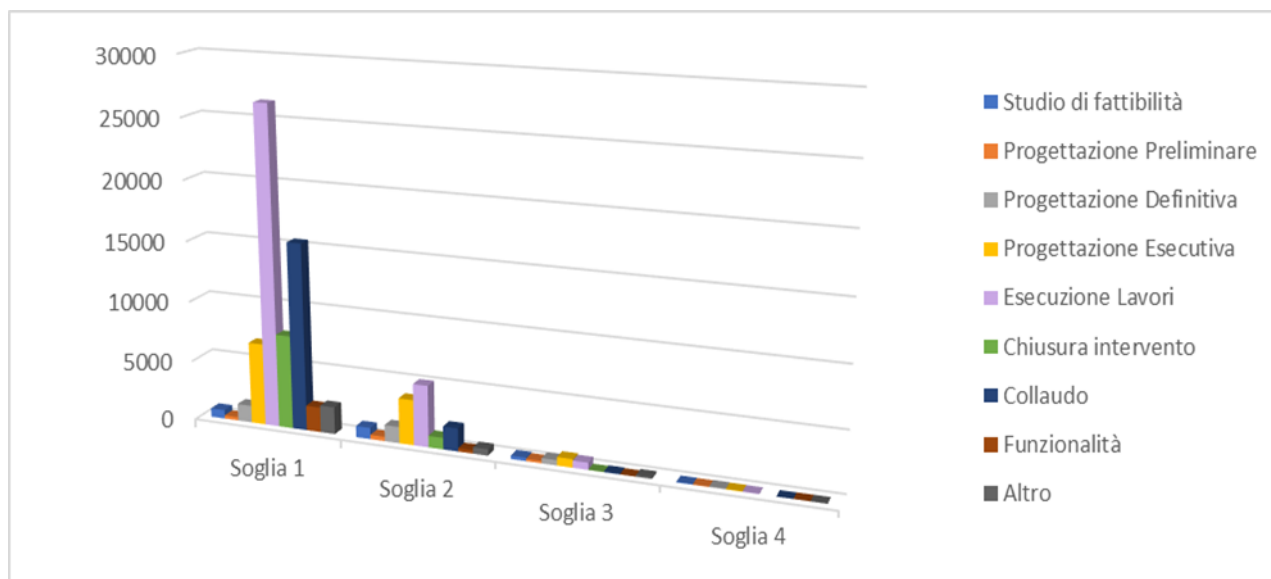
In ragione di tale rapporto di proporzionalità diretta tra il valore di un investimento e il tempo necessario a completarlo, si è ritenuto di aggregare le iniziative in 4 soglie⁷⁶ in base all'importo del finanziamento (che viene indicato - non obbligatoriamente - all'atto della prenotazione del codice). Come prevedibile, il maggior numero di interventi si registra nelle opere il cui importo di finanziamento si attesta nella soglia 1 (n. 60.618 CUP pari al 76% del totale), per andare sensibilmente a ridursi, a mano a mano che il valore dell'investimento aumenta.

⁷⁴ Cfr.: il paragrafo 3.5 "Iniziativa associate al PNRR".

⁷⁵ Si ricordano le regole stringenti del patto di stabilità e le conseguenti politiche di contenimento della spesa pubblica per la riduzione del debito pubblico; a ciò si aggiungano i limiti assunzionali e il progressivo trasferimento delle attività gestorie e di consulenza a organismi partecipati.

⁷⁶ Soglia 1: importo del finanziamento fino a euro 150.000; soglia 2: importo del finanziamento tra 150.000 e 1.000.000 euro, soglia 3: importo del finanziamento da 1.000.000 e 5.382.000 euro; soglia 4: importo del finanziamento superiore a 5.382.000 euro (cfr. d.lgs. 31 marzo 2023, n.36-Nuovo Codice dei contratti pubblici).

Grafico 1/SPINV/ COMUNI - Numero di CUP per soglia e fase procedurale



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

Soglia 1: importo del finanziamento fino a euro 150.000; soglia 2: importo del finanziamento tra 150.000 e 1.000.000 euro, soglia 3: importo del finanziamento da 1.000.000 e 5.382.000 euro; soglia 4: importo del finanziamento superiore a 5.382.000 euro.

La previsione di procedure di appalto semplificate e, soprattutto, la tipologia e le caratteristiche delle lavorazioni eseguibili con finanziamenti ridotti, favorisce una più rapida esecuzione dei lavori. L'analisi della banca dati evidenzia che dei 60.618 interventi ricadenti in "soglia 1" solamente 2.610 si trovano in una fase iniziale di progettazione, mentre n. 23.958 si possono considerare ultimati (7.159 sono in "Chiusura intervento", 14.865 in Collaudo e 1.934 in Funzionalità) e 33.198 si trovano in una fase avanzata di "Progettazione esecutiva" (6.792) e di "Esecuzione lavori" (24.044); per 3.214 progetti, infine, non viene indicata alcuna fase.

Per quanto attiene allo stato di avanzamento dei lavori, sono stati considerati gli importi inseriti nella voce "Importo realizzato"⁷⁷, che messi in relazione con l'importo del finanziamento, possono fornire una rappresentazione dell'andamento tendenziale degli investimenti. Ne risulta confermato il nesso esistente tra importo del finanziamento e tempi di realizzazione; infatti, alla data della rilevazione, per interventi al di sotto dei 150 mila euro, risultano compiuti, per il periodo 2019-2022, lavori per complessivi 1,658 miliardi di euro, a fronte di un importo finanziato di 3,217 miliardi di euro.

Emergono tempi lunghi d'attuazione anche con riferimento alla fase progettuale, il che evidenzia difficoltà gestionali in sede di preparazione e di selezione dei progetti. Le iniziative che sono collocate in una fase progettuale avanzata, infatti, sono complessivamente il 14,4% e, di queste, quasi il 60% afferisce a opere con importo del finanziamento sotto ai 150 mila euro (soglia 1), il 34% a interventi di

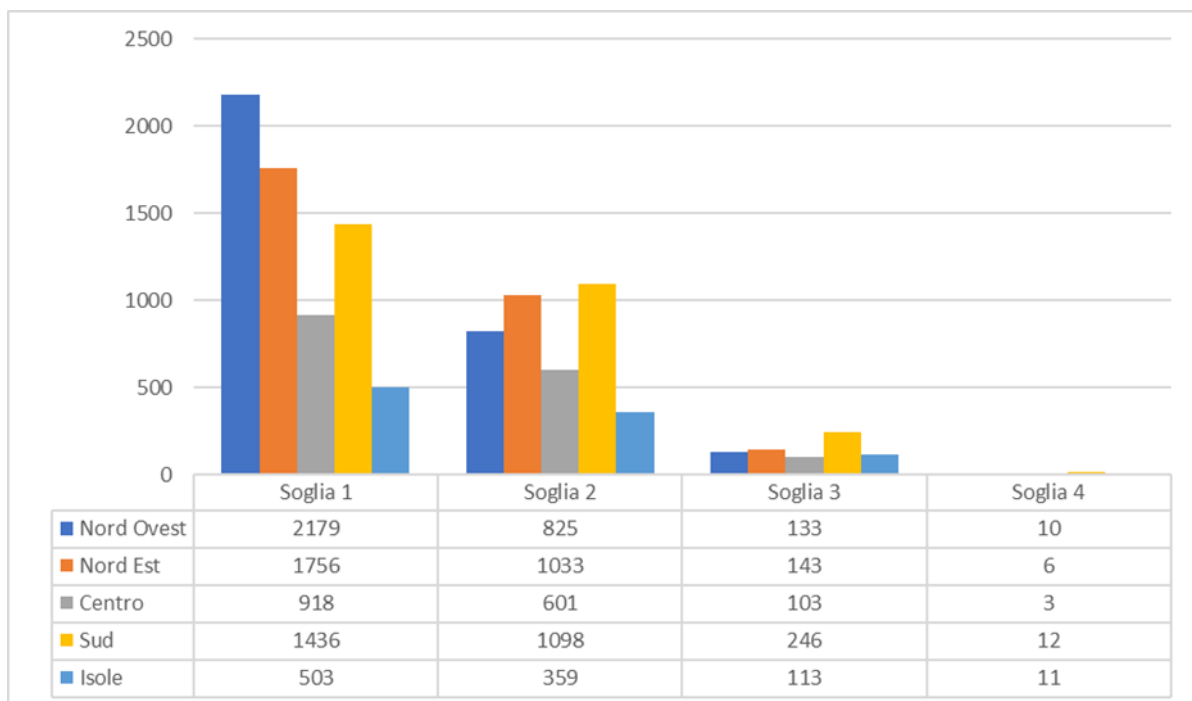
⁷⁷ La voce "Importo realizzato" in alcuni casi è stata ricalcolata, dopo attenta verifica, riportando nella voce alcuni valori, che per errore materiale erano inseriti solamente nella voce "Importo del pagamento".

importo compreso tra i 150 mila euro ed il milione. Marginale la percentuale (6,42%), che ricade in soglia 3, con valore compreso tra un milione e 5,382 milioni di euro. Solamente lo 0,4% delle iniziative di valore superiore alla soglia comunitaria è in progettazione esecutiva.

Il rapporto tra il numero delle iniziative giunte in fase progettuale avanzata e l'anno di prenotazione mostra come, nel 2021, la fase di progettazione esecutiva, relativa a investimenti d'importo compreso tra il milione e i 5,382 milioni di euro, sia compiuta per ben 329 opere su 738 totali (per circa il 45% delle iniziative).

L'analisi per area geografica mostra una certa omogeneità degli andamenti nell'arco temporale 2019-2022, condizione che lascia intravedere l'impegno⁷⁸ profuso sul territorio, anche se in alcune aree resta elevato il *gap*, consolidato nel tempo, nel settore delle infrastrutture e delle opere pubbliche.

Grafico 2/SPINV/ COMUNI - Distribuzione numero iniziative per soglie e aree geografiche



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

3.2 La distribuzione delle iniziative di investimento nel territorio

Per quanto riguarda la distribuzione delle iniziative d'investimento sul territorio, è necessario considerare che molta normativa statale è stata ispirata dalla necessità di colmare lo storico divario tra le aree del Paese, tanto da prevedere finanziamenti *ad hoc* destinati a favorire lo sviluppo delle aree interne e più disagiate⁷⁹.

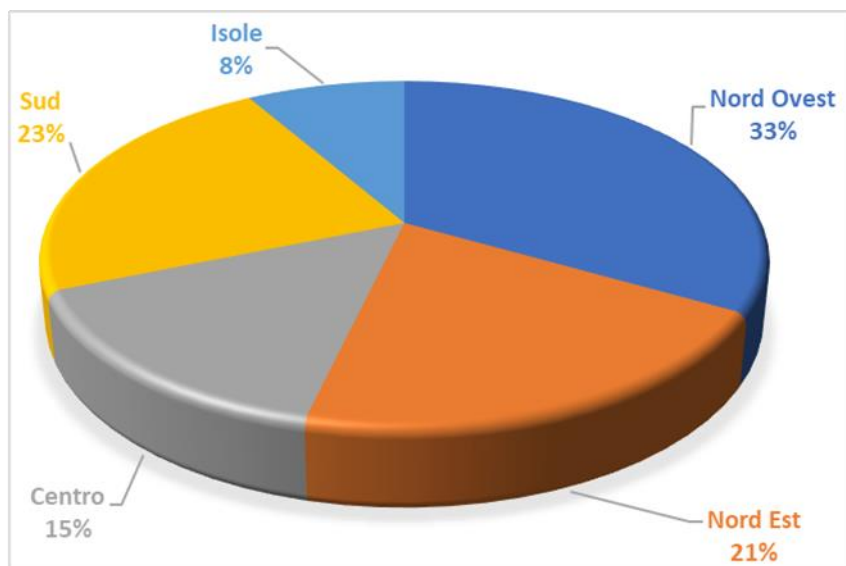
⁷⁸ Spesso sostenuto, in alcune aree geografiche, da interventi normativi mirati.

⁷⁹ Fondo per i Comuni marginali art. 1, co. 196, della l. 30 dicembre 2020, n. 178.

Tuttavia, nonostante la previsione di risorse destinate a sostenere le iniziative d'investimento, nelle Regioni del Sud, nel periodo oggetto di osservazione, si registra ancora qualche difficoltà a realizzare compiutamente il percorso, tanto che lo stesso PNRR se ne dà carico, destinando 82 miliardi su 206 al Mezzogiorno.

La recente normativa offre la possibilità di effettuare assunzioni a tempo determinato per professionalità specifiche di ausilio all'attuazione del PNRR, allo scopo di facilitare il raggiungimento degli obiettivi del Piano, colmando così l'eventuale carenza di profili tecnici. Tale facoltà impone una più generale riflessione su come un mirato potenziamento delle strutture tecniche delle amministrazioni locali con profili specializzati - accompagnato da una formazione specifica del personale già in organico - possa costituire un valido sostegno per quegli enti sprovvisti di adeguate competenze per il conseguimento degli obiettivi di investimento programmati.

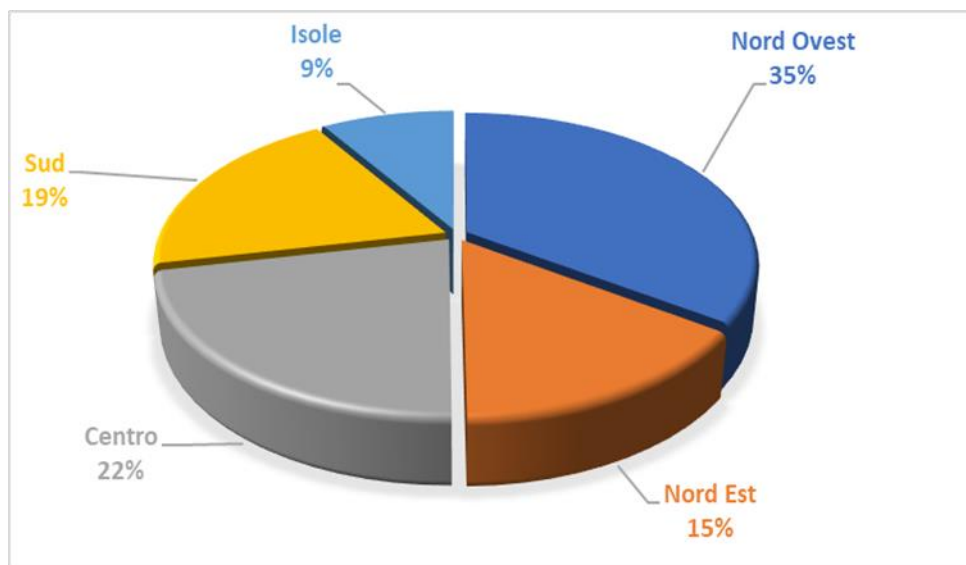
Grafico 3/SPINV/ COMUNI - Numero di iniziative - distribuzione per Area geografica



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

Dall'analisi della banca dati Mop, emerge, nel periodo oggetto d'osservazione, una buona propensione agli investimenti da parte dei Comuni del Sud e del Nord-est, sebbene il maggior numero delle iniziative sia stato attivato dai Comuni del Nord-ovest. Quanto agli importi dei finanziamenti si conferma il ruolo preminente del Nord-ovest (35% del totale).

r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

Grafico 4/SPINV/ COMUNI - Finanziamento: distribuzione per Area geografica

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

Un'analisi di maggior dettaglio, in ordine alle iniziative attivate dai Comuni delle Regioni del Nord-ovest, mostra che gli interventi si concentrano essenzialmente nel settore "Infrastrutture di trasporto", con n. 10.369 codici di progetto attivati e un finanziamento totale di 6,5 milioni di euro e nel settore "Infrastrutture sociali"⁸⁰, per il quale s'impiegano risorse per poco più di 2 milioni di euro a fronte di n. 12.089 iniziative.

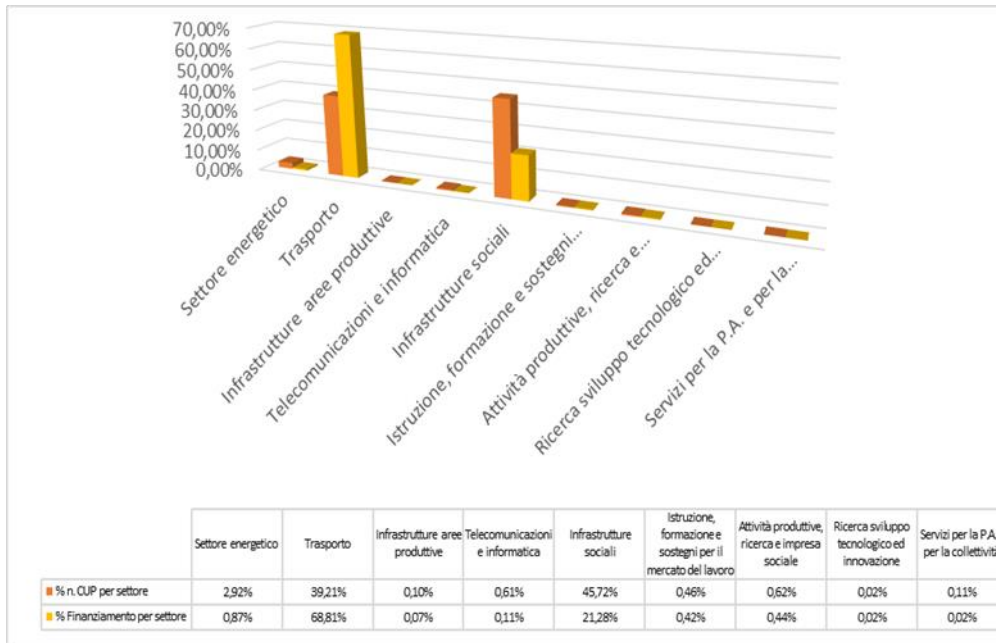
L'importo finanziato nel settore delle infrastrutture di trasporto è fortemente determinato dal valore dei lavori per la realizzazione della linea 2 della metropolitana di Torino, pari a 4,9 milioni di euro, che costituisce il 75% del totale finanziato.

La maggior parte delle iniziative in infrastrutture sociali, nel periodo di osservazione, attiene a investimenti con finanziamento sotto ai 150 mila euro (82,92%), che registrano un grado di realizzazione totale di circa il 60% e con avanzamento che conferma come gli interventi di modesto valore si concludano in tempi ragionevolmente brevi⁸¹, presumibilmente a causa della minore complessità di realizzazione e procedurale, mentre i tempi tendano a dilatarsi in modo proporzionale all'aumento del valore delle opere.

⁸⁰ Sono ricompresi nel settore anche gli interventi sugli edifici scolastici.

⁸¹ 72,04% nel caso ci si riferisca ai CUP richiesti nel 2019, del 63,56% per quelli del 2020 e del 49,49% per i CUP attivati nel 2021 ed infine del 19,26% per i codici del 2022.

Grafico 5/SPINV/ COMUNI - Area Nord-ovest : distribuzione per settore (CUP e Importi)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

3.3 La realizzazione delle opere per classi di finanziamento

In linea generale i tempi di realizzazione degli investimenti sono strettamente correlati al valore delle opere da realizzare; un investimento con un quadro economico contenuto fa presagire una minore complessità nella fase di progettazione ed esecuzione e consente di ricorrere a procedure di gara semplificate, con adempimenti amministrativi meno impegnativi, sia dal punto di vista dei procedimenti che per la maggiore complessità nella redazione dei capitolati e dei bandi di gara. Le opere di grande impatto sono spesso precedute da conferenze di servizi, relazioni sull'impatto ambientale, valutazioni geologiche, gare ad evidenza europea etc.⁸².

Al ridotto importo economico delle opere, generalmente, consegue dal punto di vista realizzativo una maggiore facilità di esecuzione.

⁸² Il quadro di riferimento si rinviene nel nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), con il quale sono state portate a regime le semplificazioni emergenziali introdotte con d.l. 16 luglio 2020, n. 76, d.l. 31 maggio 2021, n. 77 e d.l. 24 febbraio 2023, n. 13. Il Codice (art. 50) prevede procedure semplificate al di sotto della soglia comunitaria. In forza di tale legislazione, per i contratti di lavori, si procede con affidamento diretto fino a 150 mila euro; si ricorre alla procedura negoziata, previa consultazione di almeno dieci operatori economici, ove esistenti, individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro e fino alla soglia europea di 5,3 milioni, a partire dalla quale la procedura ordinaria di gara assume una dimensione comunitaria. Sulle procedure di scelta del contraente cfr. artt. 70- 76 del Codice.

Strumento di semplificazione e di accelerazione dei tempi di decisione è rappresentato dall'istituto della conferenza di servizi, disciplinata dagli artt. 14-14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241. Si ricorda che il co. 8, dell'art. 14 del d.l. n. 13/2023, ha prorogato al 30 giugno 2024 l'obbligo di procedura semplificata per l'accelerazione del procedimento in conferenza di servizi decisoria introdotto dall'art. 13 del d.l. n. 76/2020.

La legge n. 349 dell'8 luglio 1986 e s.m.i, in attuazione della Direttiva Comunitaria 85/337/CEE, ha introdotto la valutazione di impatto ambientale (VIA), procedura amministrativa di supporto per l'autorità competente (come Ministero dell'Ambiente o Regione) finalizzata a individuare, descrivere e valutare gli impatti ambientali di un'opera, il cui progetto è sottoposto ad approvazione o autorizzazione. Per la progettazione e la realizzazione di opere che possono influire sull'equilibrio idrogeologico del territorio il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", prescrive l'obbligo della relazione geologica.

Tabella 1/SPINV/ COMUNI - Percentuale di realizzazione per soglia e per anno

Soglie	2019	2020	2021	2022
Soglia 1	65,11	55,96	47,20	24,11
Soglia 2	38,48	32,42	17,36	6,03
Soglia 3	18,63	14,62	5,27	0,72
Soglia 4	3,40	0,68	4,30	0,03
Totale	30,97	12,30	15,01	2,96

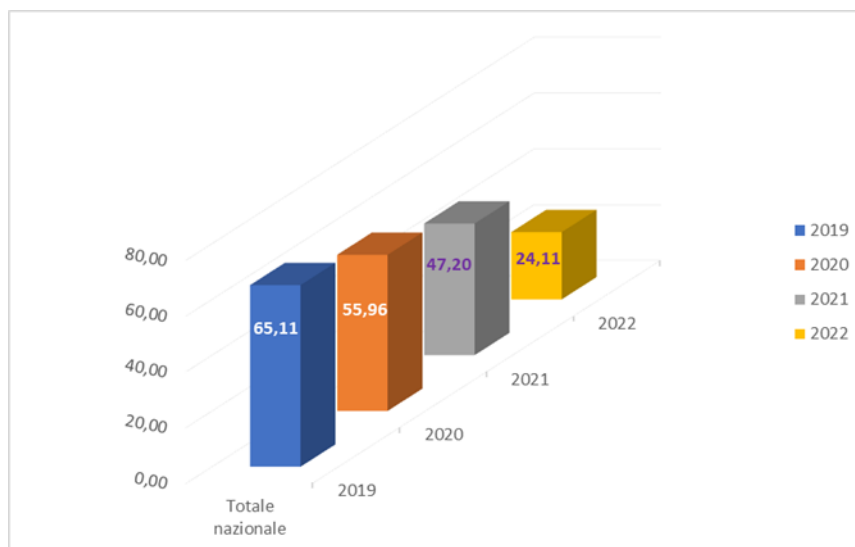
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

Soglia 1: importo del finanziamento fino a euro 150.000; soglia 2: importo del finanziamento tra 150.000 e 1.000.000 euro, soglia 3: importo del finanziamento da 1.000.000 e 5.382.000 euro; soglia 4: importo del finanziamento superiore a 5.382.000 euro.

L'andamento riscontrato a livello nazionale viene confermato anche nell'analisi dei dati disaggregati per Regione, con una lieve fisiologica flessione nel caso di iniziative avviate nell'anno 2022, che per lo più si trovano ancora in uno dei livelli di progettazione o in fase di affidamento.

Si è, altresì, riscontrato un calo delle iniziative avviate nelle Regioni del Sud, ma tale riduzione potrebbe essere compensata dal grande numero di opere PNRR previste nel Mezzogiorno.

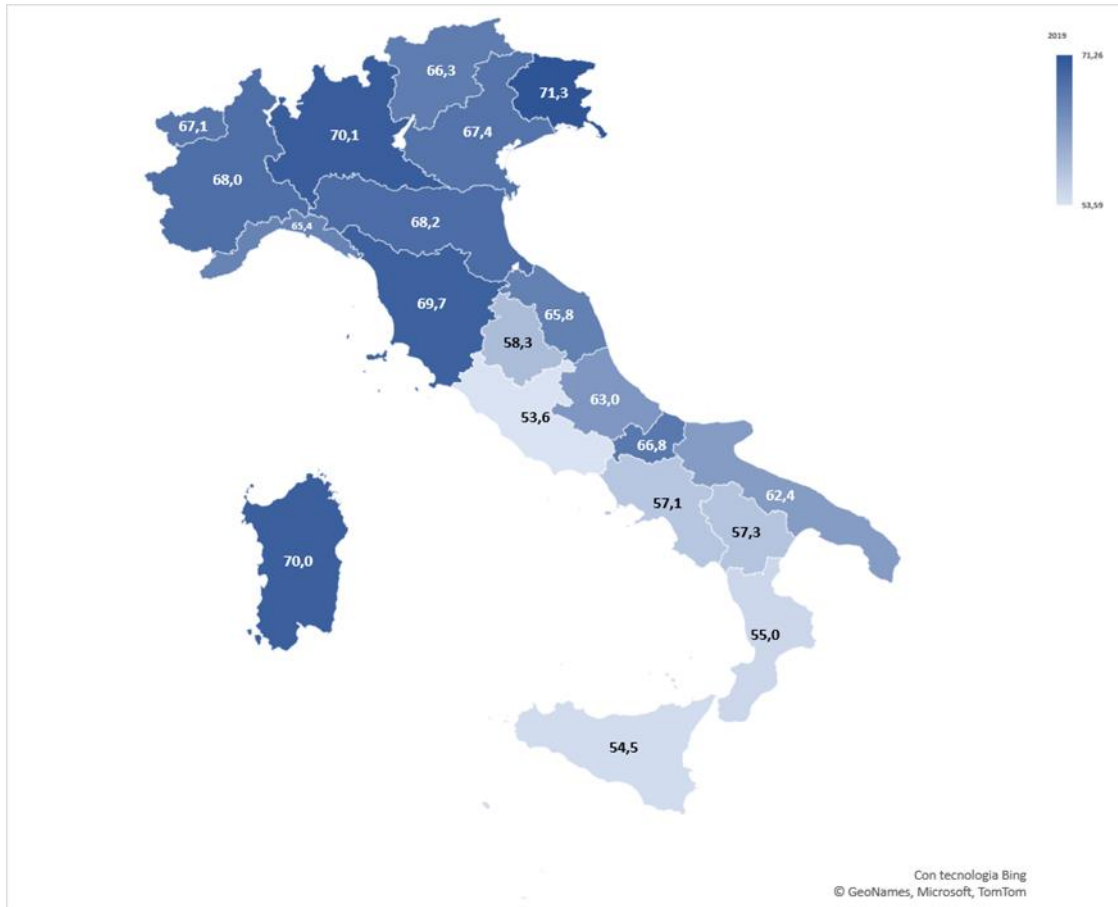
Nell'insieme oggetto della presente analisi le opere d'importo inferiore ai 150 mila euro ("soglia 1") costituiscono il 76,11% del totale e registrano buone percentuali di realizzazione, non solo con riferimento alle iniziative più risalenti nel tempo, ma anche a quelle attivate nel 2021 e, in parte, nel 2022. Come mostra il grafico che segue, la percentuale di realizzazione riferita al dato nazionale raggiunge il 65% nel 2019 e oscilla intorno a valori prossimi nei due anni successivi. Il grado di compimento delle opere avviate nel 2022, si riduce, fisiologicamente, del 24%.

Grafico 6/SPINV/ COMUNI - Grado annuale di realizzazione opere ricadenti in soglia 1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

L'osservazione sul territorio mostra che, per le iniziative avviate nel solo anno 2019, la percentuale di realizzazione oscilla tra il valore minimo dei Comuni laziali (53,6%) e quello massimo degli Enti del Friuli-Venezia Giulia (71,3%). A tal proposito va ricordato che il dato è ricavato dal rapporto percentuale tra l'importo realizzato e quello finanziato; se si considera che quest'ultimo viene inserito al momento della richiesta del CUP, sulla base di una stima che ricomprende eventuali spese accessorie ed economie, ne deriva che tale risultato mostra una buona capacità di realizzazione di tali opere.

Grafico 7/SPINV/ COMUNI - Grado di realizzazione opere 2019 in soglia 1

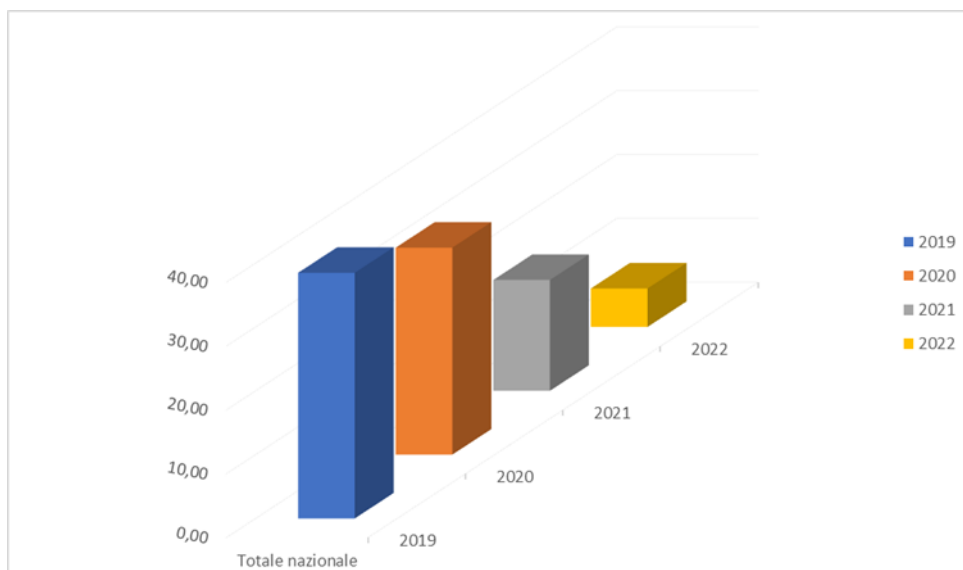


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

Gli investimenti d'importo compreso tra i 150 mila euro e 1 milione, popolano la seconda soglia, all'interno della quale si collocano 15.920 interventi, pari a circa il 20% del totale di quelli esaminati. La maggioranza (n. 6.438) riguarda investimenti tra 150 e 250 mila euro, n. 5.699 con valore compreso tra 250 e 500 mila euro e n. 3.783 a progetti con importo compreso tra i 500 mila euro ed il milione. Anche per tale soglia si conferma, in linea generale, che il grado di realizzazione delle opere aumenta quanto più si allontana la data di avvio dell'iniziativa ma in questo insieme i valori di realizzazione restano più bassi rispetto a quelli registrati nella "soglia 1". È da considerare che per gli interventi che ricadono in tale livello dimensionale, nel periodo di

osservazione, trovano applicazione le deroghe di cui all'art. 1 co. 2 lett. b), d.l. n. 76/2020 e che le stazioni appaltanti possono procedere ad affidamenti tramite procedura negoziata⁸³.

Grafico 8/SPINV/ COMUNI - Grado annuale di realizzazione opere ricadenti in soglia 2



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

Considerando le iniziative del solo anno 2019, la percentuale di realizzazione varia da un minimo di 14,8% del territorio molisano a un massimo di 54,1% dei Comuni liguri; si tratta di valori più bassi di quelli riscontrati nella precedente soglia, dovuti al più elevato grado di complessità della progettazione e realizzazione lavori.

Nel periodo di osservazione il 45% delle opere attivate è nel settore delle infrastrutture sociali⁸⁴, mentre in quello relativo alle infrastrutture di trasporto sono stati richiesti il 33% dei codici, con una netta preponderanza nel sotto-settore delle infrastrutture stradali (con n. 5.220 CUP su n. 5.357).

⁸³ Viene concessa la possibilità di affidamento tramite la procedura negoziata di cui all'art. 63 del d.lgs. n. 50/2016, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, e nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti e della massima pubblicità e trasparenza degli atti.

⁸⁴ Sono ricompresi nel settore anche gli interventi sugli edifici scolastici.

Grafico 9/SPINV/ COMUNI - Grado di realizzazione opere ricadenti in soglia 2 - CUP del 2019



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

Gli investimenti compresi tra 1 milione e i 5,3 milioni di euro (soglia 3) coprono il 3,57% delle iniziative e, di questi, quasi la metà è destinato a interventi nel settore delle infrastrutture sociali. Si tratta di lavori che necessitano di tempi di attuazione più lunghi, ma che spesso si accompagnano a difficoltà di progettazione e di esecuzione che procrastinano patologicamente il momento della consegna dell'opera. Lo conferma il grado di realizzazione dei progetti avviati nel 2019 che si assesta attorno al 18,63% a livello nazionale. I Comuni del Trentino-Alto Adige e della Liguria mostrano una capacità realizzativa più elevata, pari rispettivamente al valore medio del 46,5% e 47,8%. Nel territorio ligure, nel 2019, sono stati avviati 36 progetti⁸⁵, finanziati per circa 68 milioni di euro e per i quali sono stati effettuati pagamenti per circa 30 milioni di euro, la maggior parte dei quali avvenuta nel 2022 (circa 20,7 milioni di euro). Sempre in Liguria, per le 30 iniziative⁸⁶ avviate nel 2020 con finanziamento totale di circa 61 milioni, si registrano, nel 2022, pagamenti per poco più di 23 milioni di euro. Nelle restanti Regioni il livello di realizzazione scende significativamente. In Emilia-Romagna si supera di poco il 30%, mentre nel Centro-sud solo

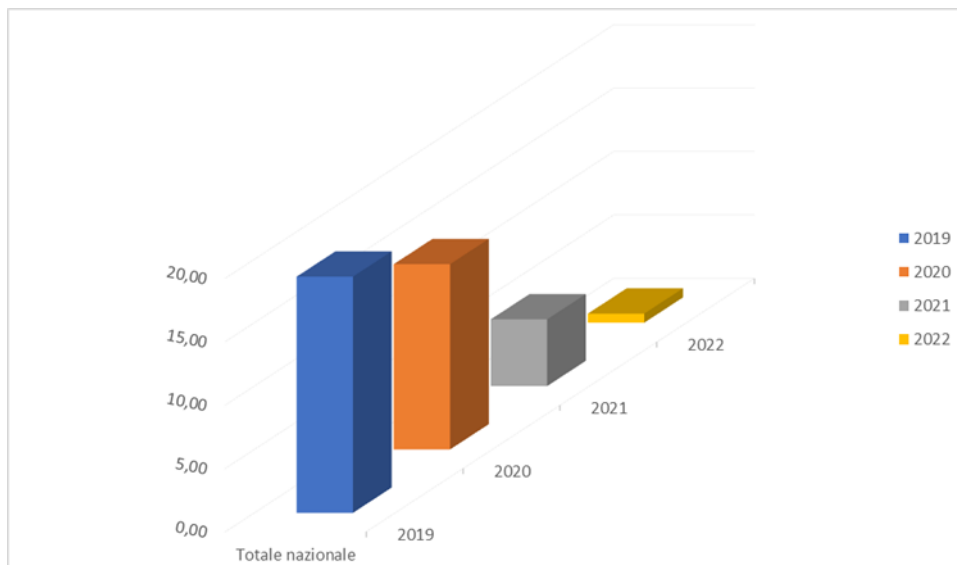
⁸⁵ I CUP afferiscono ad interventi nel settore delle infrastrutture sociali, di trasporto, ambientali e risorse idriche.

⁸⁶ Anche questi CUP sono per opere da realizzare nel settore delle infrastrutture sociali, di trasporto, ambientali e risorse idriche.

L'Abruzzo raggiunge il 22%; per il Molise e la Valle d'Aosta il livello particolarmente basso dell'indice osservato evidenzia elevate difficoltà nell'esecuzione degli interventi classificati in soglia 3.

L'auspicio è che la facoltà di avvalersi della procedura negoziata con invito a 10 operatori⁸⁷ - introdotta a regime, dopo le misure derogatorie post-pandemiche⁸⁸ - in luogo della procedura aperta⁸⁹, determini un'accelerazione nei tempi di esecuzione dei lavori e delle opere pubbliche di valore superiore al milione di euro e al di sotto della soglia europea.

Grafico 10/SPINV/ COMUNI - Grado annuale di realizzazione opere ricadenti in soglia 3



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

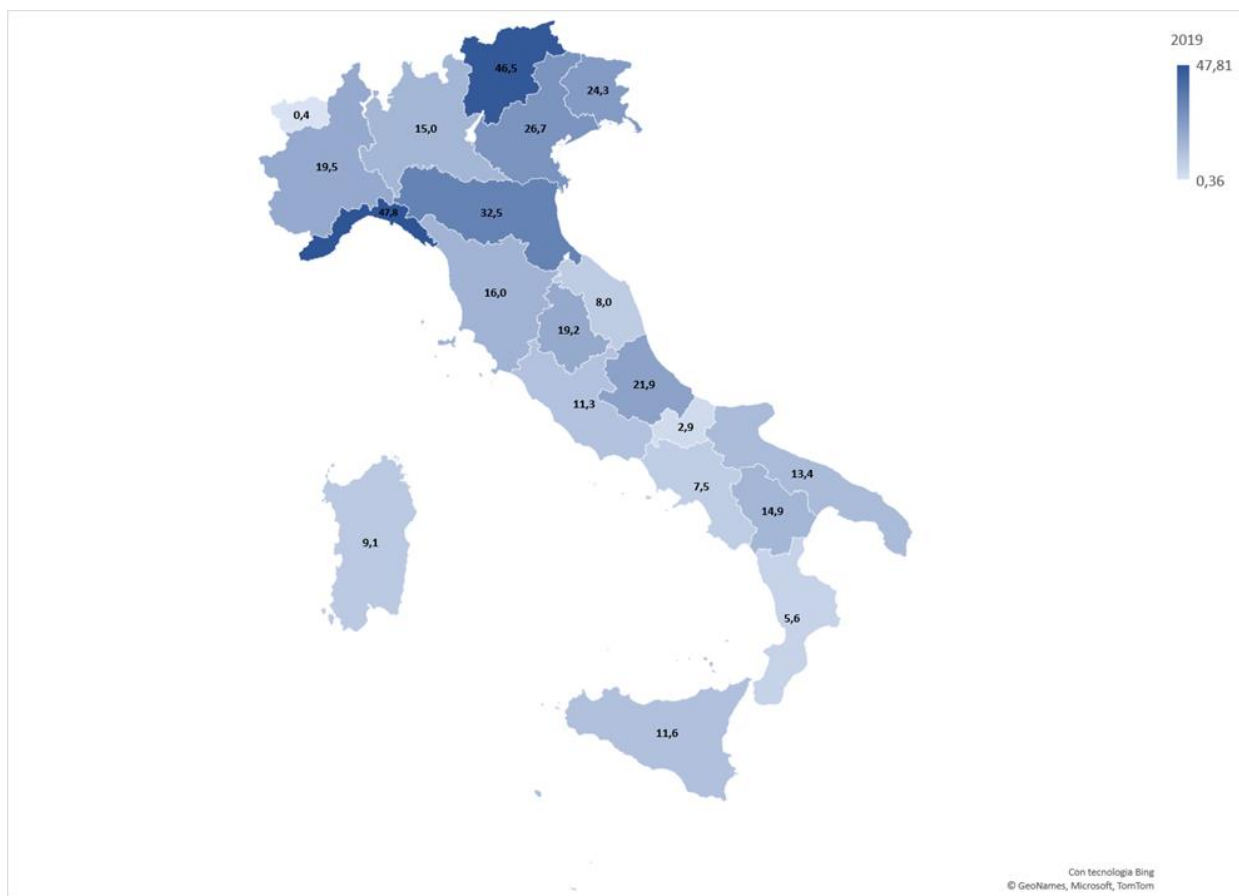
Nella fascia più elevata con importo del finanziamento superiore ai 5,3 milioni di euro ("soglia 4") sono presenti n. 265 CUP (corrispondenti ad appena lo 0,33% del totale) e più della metà sono destinati a interventi nel settore delle infrastrutture sociali (52%); seguono quelli per il trasporto (21%) e quelli per il dissesto idrogeologico (17%).

⁸⁷ Art. 50, lett. d), d.lgs. n. 36/2023.

⁸⁸ Decreti-legge n. 76/2020, n. 77/2021 e n. 13/2023.

⁸⁹ Art. 36, lett. d) del vecchio Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 50/2016 (in vigore fino al 30 giugno 2023).

Grafico 11/SPINV/ COMUNI - Grado di realizzazione opere ricadenti in soglia 3 - CUP del 2019



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

Tabella 2/SPINV/ COMUNI - Interventi in "soglia 4"

Settore	n. CUP	Finanziato (a)	Realizzato (b)	Grado di realizzazione (c) = (b)/(a)
Ambiente e risorse idriche	45	499.435	54.295	10,87%
Settore energetico	5	41.935	2.910	6,94%
Trasporto	57	6.209.577	30.669	0,49%
Telecomunicazioni e informatica	1	15.000	2.560	17,06%
Infrastrutture sociali	140	4.551.649	20.828	0,46%
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	3	570.914	0	0,00%
Attività produttive, ricerca e impresa sociale	13	178.507	6.524	3,65%
Servizi per la P.A. e per la collettività	1	125.270	0	0,00%
Totale	265	12.192.286	117.786	0,97%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023; importi in migliaia di euro

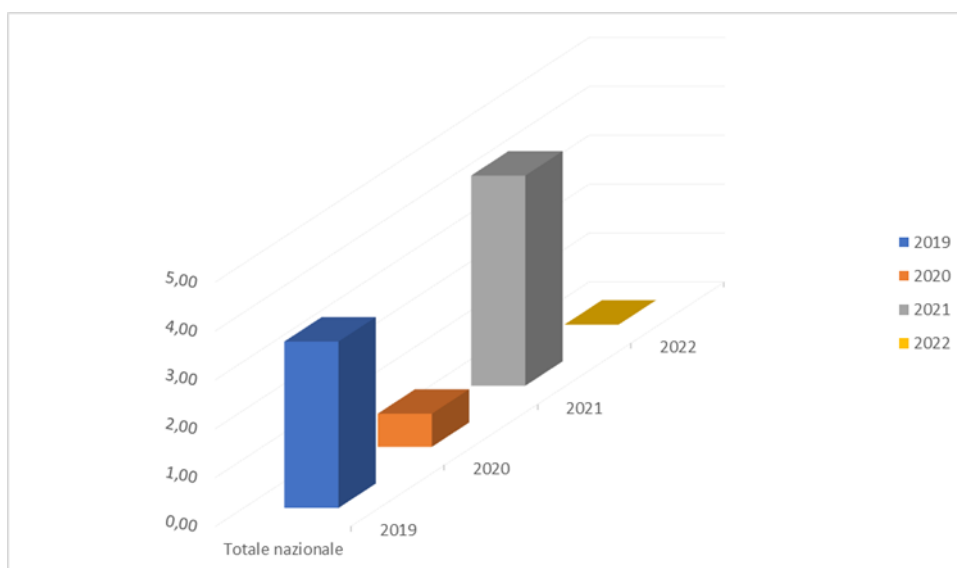
Le iniziative d'importo elevato, in numero contenuto, sono distribuite in maniera piuttosto uniforme sul territorio, con l'eccezione della Campania, che con n. 53 codici (pari al 20% del totale), è la Regione

r_emiro: Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

più attiva, quanto meno dal punto di vista delle “intenzioni”. La sola Valle d’Aosta non ha attivato interventi in questa soglia.

L’esecuzione degli interventi progredisce lentamente e si conferma il basso grado di realizzazione medio generale (1%), tuttavia bisogna considerare la natura e la complessità dei lavori, nonché la connessa necessità di progettazione e analisi tecnica, che potrebbe trascendere le competenze del personale interno, determinando la necessità di appaltare la progettazione e l’eventuale rilascio di specifiche perizie e/o indagini tecniche.

Grafico 12/SPINV/ COMUNI - Grado annuale di realizzazione opere ricadenti in soglia 4



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

I tempi protratti di esecuzione, che si rilevano dai dati aggregati, hanno sollecitato osservazioni di dettaglio rivolte ai territori aggregati per livelli dimensionali.

Nell’ambito delle aree di dimensioni più modeste è emerso che in Basilicata il Comune di Matera, nel 2020, ha attivato una iniziativa con costo stimato di 15 milioni, relativamente al settore delle “*Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche*”, avente ad oggetto la realizzazione di “*La casa delle tecnologie emergenti di Matera*” finanziata con il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione relativo alla programmazione 2014-2020. Per tale iniziativa sono registrati pagamenti per 2,5 milioni. In questo caso, si osserva un avvio di realizzazione tempestivo, che potrebbe connettersi alla tipologia dell’intervento e all’esigenza di stringente rendicontazione delle realizzazioni in caso di utilizzo di fondi europei. L’unica iniziativa in Umbria, invece, attiene a lavori da parte del Comune di Orvieto, concernenti la realizzazione di infrastrutture stradali, relativi alla “*Integrazione di un tratto di complanare alla A1 nel Comune di Orvieto, con completamento delle connessioni con la rete stradale regionale*”, finanziati (per 8 milioni di euro) con il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione relativo alla programmazione

2014-2020. L'intervento, ancora in una fase embrionale, è comunque presente nello schema di programma triennale dei lavori pubblici 2023-2025 e, per quanto concerne la progettazione esecutiva, nel piano biennale per l'acquisizione delle forniture e dei servizi approvati con delibera della Giunta comunale di Orvieto n. 2 del 23 gennaio 2023. Nel Molise, per due iniziative del 2019, si registra uno stato di realizzazione molto basso: uno richiesto dal Comune di Isernia per *"Il Completamento dell'Auditorium Unità d'Italia"*, dell'importo di 10,5 milioni di euro finanziato con il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione relativo alla programmazione 2014-2020 e per il quale non sono ancora registrati pagamenti e uno del Comune di Gualdalfiera per il *"Ripristino funzionale della percorribilità circumlacuale e valorizzazione delle risorse naturalistiche"* finanziato per 6,45 milioni di euro, per il quale si registra un pagamento di 4 mila euro e una percentuale di realizzazione prossima allo zero. In Trentino, vengono analizzate due iniziative avviate nel 2019, dal Comune di Moso in Passiria e dal Comune di Sluderno. La prima attiene alla *"Costruzione nell'ex area Caserme a Moso di un centro multifunzionale"*, finanziato per 7 milioni di euro e per il quale si registra una percentuale di realizzazione pari all'83%; la seconda afferisce alla *"Costruzione nuova casa di riposo Sluderno"*, per un importo pari a 14,4 milioni di euro, con una percentuale di realizzazione del 3%.

Spostando l'attenzione sulle Regioni di medie dimensioni, in Abruzzo si osserva che per un CUP del Comune di Montesilvano, relativo alla *"Riqualificazione ed implementazione del centro sportivo Trisi, Via San Gottardo"*, di importo complessivo (costo dell'opera stimato) di 15 milioni, sono stati finanziati solo 500 mila euro con il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, non sono registrati pagamenti e l'opera è identificata nella fase procedurale dello Studio di fattibilità. Non vi sono pagamenti anche per il progetto del Comune di Gagliano Aterno, relativo ai *"Lavori di ristrutturazione e messa in sicurezza Chiesa ed ex convento di Santa Chiara di Gagliano Aterno danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009, riparazione e miglioramento sismico"*, per il quale è previsto un finanziamento di 6 milioni di euro, da ricondursi nel novero di quelli di cui all'art. 14 co. 1 del d.l. 28 aprile 2009, n. 39 e alla Delibera CIPE 35/2009⁹⁰.

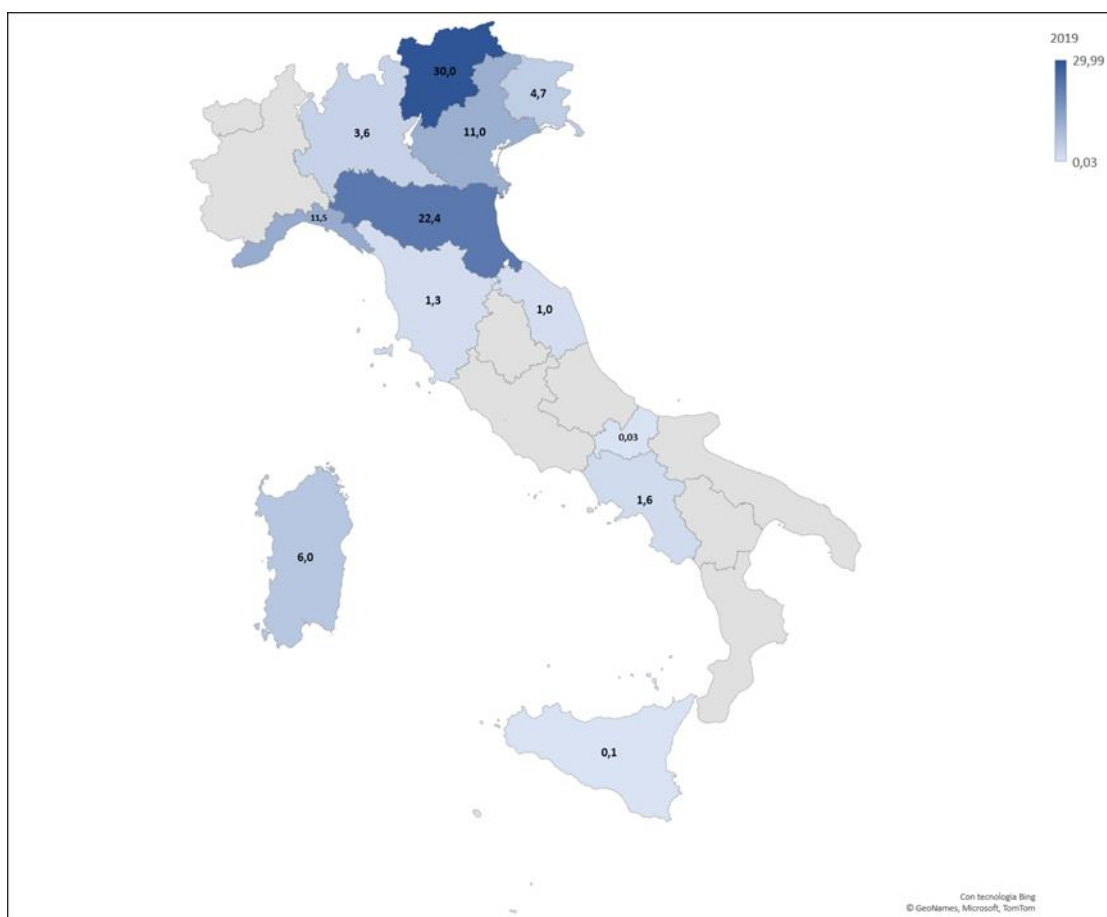
Si osservano, poi, casi in cui il grado di realizzazione è elevato, come, ad esempio, in Emilia-Romagna. Nel Comune di Rimini gli interventi di realizzazione del *"Parco del Mare Lungomare Sud e di riqualificazione e rigenerazione urbana. Completamento Tratto 1, Tratto 2 e Tratto 3"*, finanziati per 10 milioni di euro con il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione relativo alla programmazione 2014-2020, risultano pagati per 5,9 milioni di euro (che corrispondono a circa il 53% di realizzazione). Nel Comune di Cesenatico, relativamente alla realizzazione di una *"Nuova scuola primaria, con palestra annessa in Viale Torino"*, di importo pari a 6 milioni di euro, risultano pagamenti per 2,4 milioni di euro (che corrispondono a circa il 40% di realizzazione).

⁹⁰ Per le esigenze connesse alla ricostruzione e al rilancio socioeconomico della Città di L'Aquila e dei Comuni del Cratere e delle altre aree della Regione Abruzzo interessate dal Sisma del 6 aprile 2009 è prevista l'assegnazione dell'importo complessivo di 2.245 milioni di euro.

Il Comune di Genova per un intervento di recupero nel settore infrastrutture ambientali e risorse idriche "Waterfront Di Levante: Recupero - Intervento N. 29: Demolizione Padiglione C, Padiglione M E Edifici Via Dei Pescatori" ha effettuato pagamenti per circa 6,8 milioni di euro; il finanziamento del progetto ammonta a 9,7 milioni di euro⁹¹ e relativamente allo stato di avanzamento dei lavori è indicato il collaudo, ultima fase dell'iter procedurale.

Tra le peculiarità rilevate, nell'ambito degli interventi attivati nel Mezzogiorno, si segnala che il piccolo Comune di Ginestra degli Schiavoni (BN) ha attivato tre iniziative in "soglia 4" finanziati per un totale di circa 19,5 milioni di euro per interventi nel settore "Infrastrutture ambientali e risorse idriche" sottosettore "Difesa del suolo"⁹².

Grafico 13/SPINV/ COMUNI - Grado di realizzazione opere ricadenti in soglia 4 - CUP del 2019



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

⁹¹ Si rammenta che l'importo del finanziamento corrisponde a quello indicato al momento della richiesta del CUP ed è perciò quello iniziale che rappresenta un importo stimato che sarà sottoposto a ribassi di gara e revisioni.

⁹² Legge n. 145/2018, articolo 1, co. 139: Al fine di favorire gli investimenti sono assegnati ai Comuni contributi per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 350 milioni di euro per l'anno 2021, di 450 milioni di euro per l'anno 2022, di 550 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, di 700 milioni di euro per l'anno 2026 e di 750 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2027 al 2030. I contributi non sono assegnati per la realizzazione di opere integralmente finanziate da altri soggetti. A decorrere dall'anno 2022, in sede di definizione delle procedure di assegnazione dei contributi, almeno il 40% delle risorse allocabili è destinato agli Enti locali del Mezzogiorno.

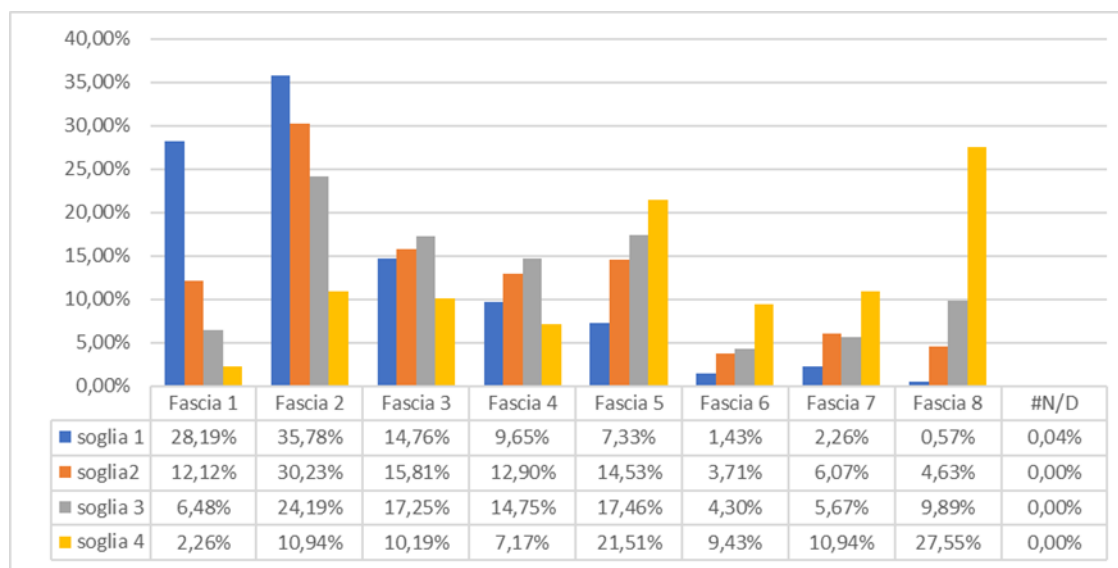
Replicando l'analisi fatta per il solo 2019 sulle opere in "soglia 4", emergono risultati sensibilmente differenti giacché il grado di realizzazione si colloca in intervalli di valori molto bassi.

Nell'anno 2019 l'oggetto dell'indagine riguarda un totale di n. 69 CUP nell'intero territorio nazionale, ma bisogna tenere conto che le Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Lazio, Basilicata e Calabria non hanno attivato alcun codice.

3.4 La realizzazione delle opere per fasce di popolazione

La densità abitativa di un territorio influenza certamente il numero e la tipologia degli investimenti da realizzare, sia per la necessità di proporzionare le strutture e i servizi al numero degli utenti, sia per la difficoltà di reperire fonti di finanziamento proprie, sia per le possibili criticità in cui possono imbattersi gli uffici tecnici e amministrativi dei piccoli Comuni nel gestire *iter* amministrativi di una certa complessità. In considerazione di tali aspetti, il legislatore è più volte intervenuto con misure di sostegno, incentivando la propensione all'investimento, come confermato dalla distribuzione delle iniziative per fascia di popolazione e soglia di finanziamento.

Grafico 14/SPINV/ COMUNI - Distribuzione CUP per soglia e per fascia di popolazione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

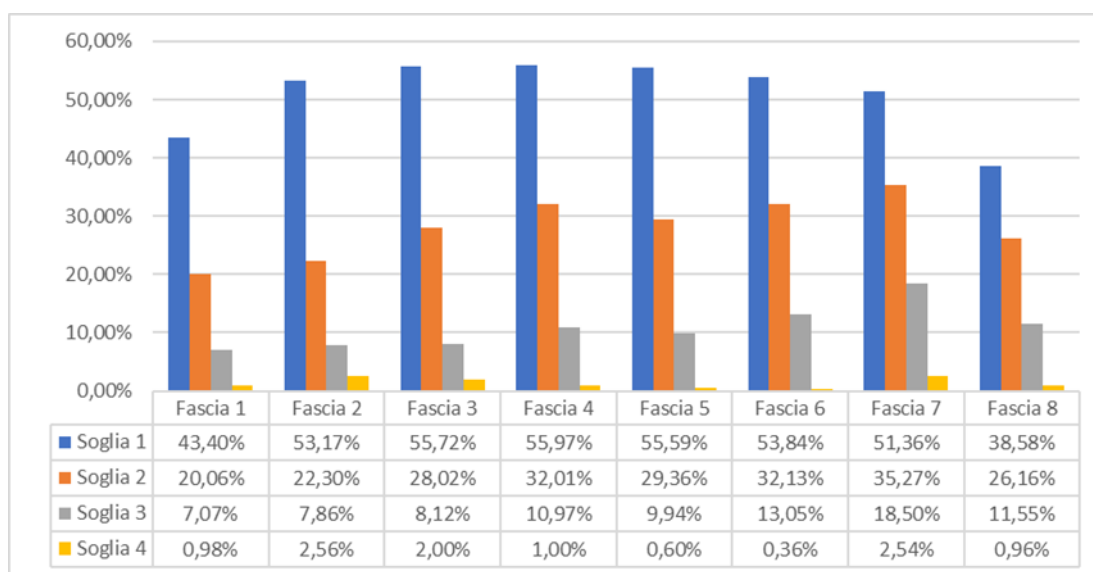
Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Soglia 1: importo del finanziamento fino a euro 150.000; soglia 2: importo del finanziamento tra 150.000 e 1.000.000 euro, soglia 3: importo del finanziamento da 1.000.000 e 5.382.000 euro; soglia 4: importo del finanziamento superiore a 5.382.000 euro.

Nell'analisi sono ricompresi 22 CUP richiesti da Comuni che sono cessati o confluiti in Unioni, identificati in tabella con la locuzione #N/D

L'elevato numero di iniziative avviate dai Comuni appartenenti alle Fasce 1 e 2, è sostenuto dagli interventi previsti all'art. 30 del d.l. n. 34/2019 ("d.l. Crescita"), come modificato dall'art. 51, co. 1, lett.a), del d.l. n. 104/2020, che assegna ai Comuni, tra l'altro, contributi per interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile. A tali risorse si aggiungono i contributi agli investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale di cui all'art. 1, co. 107 della l. n. 145/2018. Ulteriori risorse, nel limite massimo di 5 milioni di euro, sono state previste dall'art. 1, co. 535 della l. 30 dicembre 2021, n. 234, per Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti che, in forma associata, presentino una popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Grafico 15/SPINV/ COMUNI - Grado di realizzazione per soglia e per fascia di popolazione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 17 aprile 2023

Per quanto attiene alla relazione tra il numero degli abitanti di un Comune e la sua capacità di realizzazione degli investimenti, i dati restituiti dall'analisi sono abbastanza omogenei, facendo emergere addirittura una maggior efficienza dei Comuni appartenenti alle prime fasce rispetto a quelli più popolosi. In realtà, tale dato va letto considerando che i benefici erogati *ex art. 30 cc. 14-bis e 14-ter* del d.l. n. 34/2019 e dall'art. 1, co. 535 della l. n. 234/2021, erano condizionati, tra l'altro alla corretta alimentazione della Banca Dati Mop, monitorata dal Ministero infrastrutture e mobilità sostenibile.

3.5 Iniziative associate al PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, è senz'altro uno degli interventi normativi più significativi e impattanti per il rilancio degli investimenti degli ultimi anni e s'inserisce

nel contesto *post*-pandemico per trainare il Paese fuori dalla possibile fase di stallo conseguente ai provvedimenti restrittivi adottati per arginare il dilagare del *virus*. La previsione d'ingenti risorse, da utilizzare in un breve arco temporale, rappresenta una sfida e un banco di prova per il Paese, anche in ragione della peculiarità del Piano. Il PNRR, infatti, è articolato in termini di *performance*, cioè impone il raggiungimento - secondo un prestabilito calendario d'attuazione - di *milestone* e *target* associati a riforme e investimenti. La rendicontazione, presupposto necessario per l'erogazione del contributo finanziario o del prestito, deve essere effettuata secondo modalità prefissate, così come il controllo e il monitoraggio dello stato di attuazione, che sono gestiti in un'unica piattaforma, sviluppata dal Ministero dell'economia e delle finanze e interoperabile con le principali banche dati nazionali. Si tratta del sistema ReGiS, previsto dalla legge di Bilancio 2021⁹³ e dal d.P.C.M. 15 settembre 2021, come unica modalità attraverso cui le Amministrazioni centrali e territoriali coinvolte nell'attuazione possono adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal Piano. Ciononostante, la possibilità di "riconvertire" alle Missioni e Componenti del Piano alcuni interventi attivati in precedenza ha determinato la sopravvivenza nella banca dati Mop di alcuni CUP originariamente richiesti, talvolta non identificabili quali interventi PNRR per l'assenza nell'oggetto di specifico riferimento⁹⁴. Sono stati effettuati confronti per verificare la presenza di interventi riconducibili al Piano, ma comunque presenti all'interno della Mop. In tal modo sono stati individuati 29.520 interventi sicuramente riconducibili al PNRR in quanto presenti nel sistema ReGiS.

⁹³ Art. 1, co. 1043, della l. 30 dicembre 2020, n. 178.

⁹⁴ Si è operato il confronto tra la "banca dati campione" utilizzata per il presente *focus* con uno scarico massivo di CUP, alla data del 1° giugno 2023, dalla piattaforma di monitoraggio ReGiS. È da precisare che il ReGiS è un sistema informativo in costante evoluzione e aggiornamento, che sconta le difficoltà operative di avvio di un nuovo gestionale, amplificate dalla portata dei progetti e dalla molteplicità dei soggetti coinvolti. Le sue evidenze, fisiologicamente, non consentono sempre di avere una visione completa e corrente dell'effettivo stato di avanzamento del Piano e perciò le informazioni vanno analizzate con opportuna prudenza.

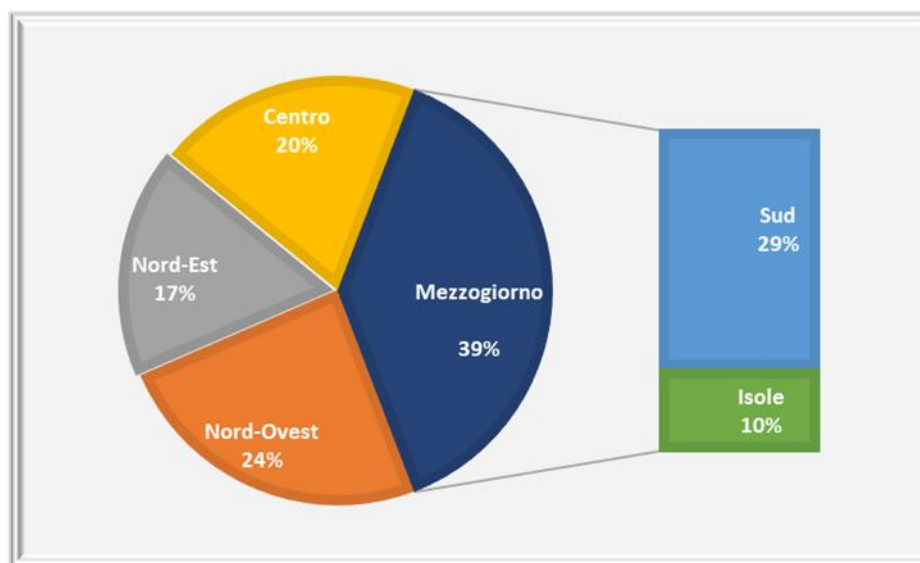
Tabella 3/SPINV/ COMUNI - CUP associati a PNRR - dati finanziari - distribuzione per Regione

Regione	n. CUP	Finanziamento totale	Finanziamento PNRR	Costo ammesso progetti	Impegni progetti	Pagamenti progetti	Impegnato/ Costo ammesso PNRR %	Pagamenti/ Impegnato %	Costo ammesso a PNRR/ Finanziamento totale %
Valle d' Aosta	207	22.254	17.089	17.089	9.707	5.872	56,8	60,49	76,79
Piemonte	4.416	1.080.202	887.425	961.385	248.998	82.845	25,9	33,27	82,15
Lombardia	5.259	1.432.844	968.499	1.172.826	390.336	127.446	33,28	32,65	67,59
Liguria	1.013	526.087	460.553	460.553	113.309	23.528	24,6	20,76	87,54
Trentino-Alto Adige	769	173.816	111.430	118.599	57.540	25.205	48,52	43,81	64,11
Veneto	2.100	834.312	499.496	695.095	187.234	62.826	26,94	33,55	59,87
Friuli-Venezia Giulia	632	211.353	131.933	188.366	50.352	14.627	26,73	29,05	62,42
Emilia-Romagna	1.526	1.513.904	929.389	1.000.216	561.921	54.558	56,18	9,71	61,39
Toscana	1.128	765.612	535.734	550.654	150.601	44.280	27,35	29,4	69,97
Umbria	420	142.014	120.848	130.698	54.095	10.655	41,39	19,7	85,1
Marche	1.012	495.741	428.067	435.815	98.657	31.131	22,64	31,56	86,35
Lazio	1.697	1.748.395	824.473	827.723	151.335	30.699	18,28	20,29	47,16
Abruzzo	1.212	443.139	387.649	417.418	118.960	30.506	28,5	25,64	87,48
Molise	515	154.689	130.555	130.555	46.666	12.045	35,74	25,81	84,4
Campania	2.141	1.095.734	1.027.200	1.034.525	195.096	46.357	18,86	23,76	93,75
Puglia	981	638.931	582.184	605.274	94.776	19.291	15,66	20,35	91,12
Basilicata	437	114.657	110.362	110.362	44.365	15.126	40,2	34,1	96,25
Calabria	1.594	513.895	499.909	499.909	125.880	29.741	25,18	23,63	97,28
Sicilia	1.415	672.445	607.451	640.198	94.098	23.211	14,7	24,67	90,33
Sardegna	1.046	365.544	341.966	344.847	49.257	15.256	14,28	30,97	93,55
Totale Nazionale	29.520	12.945.569	9.602.210	10.342.107	2.843.183	705.206	27,49	24,8	74,17

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS, aggiornamento al 1° giugno 2023; importi in migliaia di euro

La ripartizione sul territorio dei CUP mostra una prevalenza nelle Regioni del Nord-ovest (n. 10.895), e in particolare della Lombardia (n. 5.259) e del Piemonte (n. 4.416). Una distribuzione più uniforme si registra nelle restanti aree del Paese (n. 5.027 nel Nord-est, n. 4.257 nel Centro, n. 6.880 nel Sud e n. 2.461 nelle Isole). L'analisi sull'assegnazione delle risorse ("Costo ammesso a PNRR") mostra, invece, che una buona parte dei finanziamenti ammessi al Piano si riferisce a interventi da realizzare nelle Regioni del Sud del Paese, anche per rispettare l'obiettivo trasversale del riequilibrio territoriale e dello sviluppo del Mezzogiorno, che destina a quel territorio almeno il 40% delle risorse⁹⁵.

Grafico 16/SPINV/ COMUNI - CUP associati a PNRR - dati finanziari - incidenza Area geografica



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS, aggiornamento al 1° giugno 2023

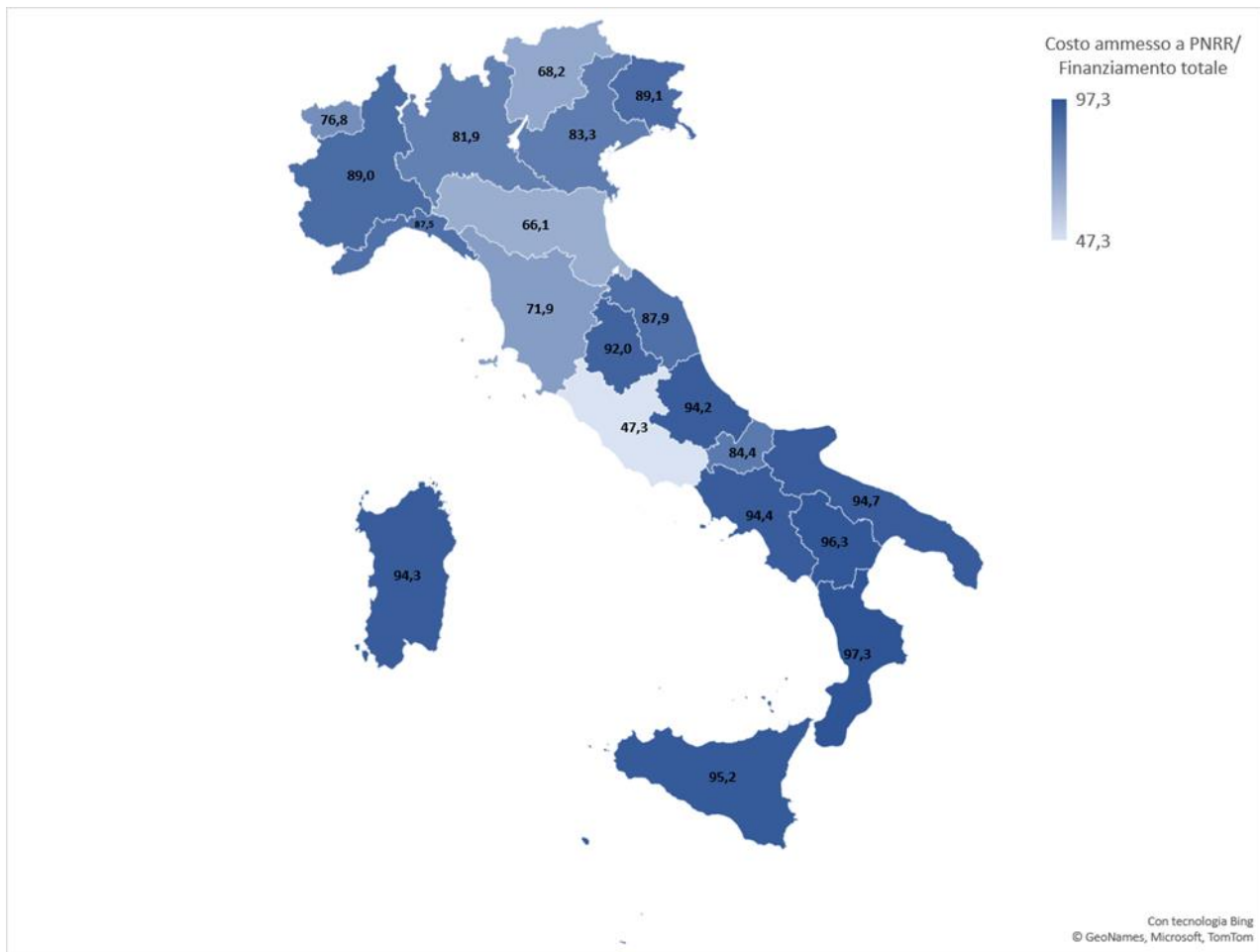
In particolare, comparando gli importi del finanziamento totale con la quota effettivamente ammessa al PNRR, emerge che i progetti attivati nelle Regioni del Sud del Paese sono quasi totalmente finanziati con fondi del Piano.

La quota degli impegni assunti rispetto al costo ammesso al PNRR (tabella 3/SPINV/Comuni) evidenzia un dato nazionale che si approssima al 27%, mentre in cinque Regioni è stato impegnato oltre il 40% del costo ammesso e i Comuni dell'Emilia-Romagna e della Valle d'Aosta superano il 56%. Più contenute le percentuali di pagamento rispetto all'impegnato: al valore medio di poco meno del 25% si contrappongono il picco dei Comuni valdostani, che hanno una quota di realizzazione pari al 60,5%, e la percentuale del 9,7% del pagato in Emilia-Romagna.

L'incidenza tra l'impegnato e il pagato dei Comuni esaminati mostra un apprezzabile sforzo degli enti in questa fase di attuazione dei progetti.

⁹⁵ Art. 2, co 6-bis, d.l. del 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108.

Grafico 17/SPINV/ COMUNI - Incidenza costo ammesso a PNRR su Finanziamento totale richiesto



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS, aggiornamento al 1° giugno 2023

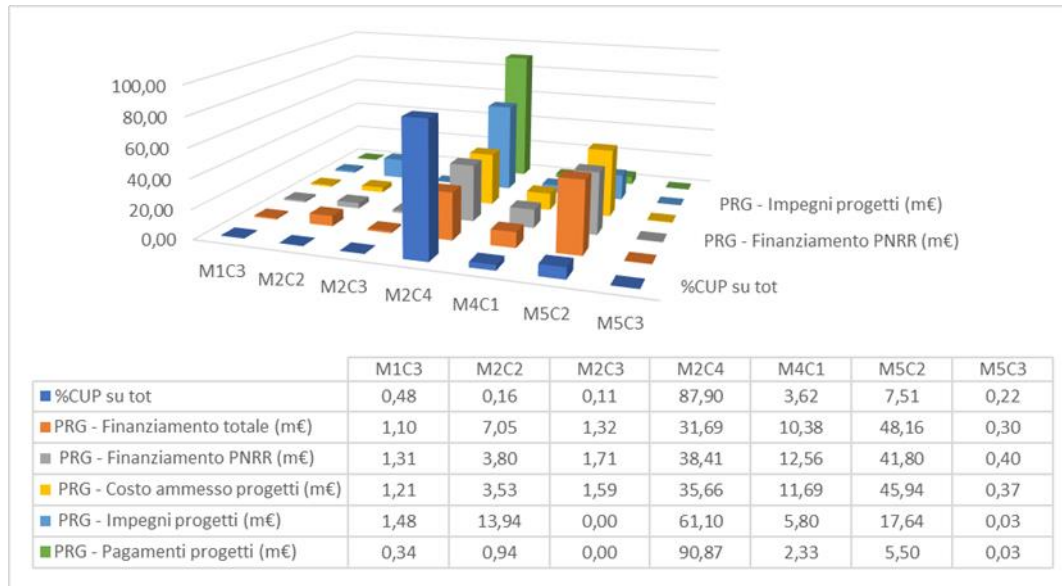
Considerando i settori di intervento, preminente è il numero di iniziative (n. 26.028, pari all'88% del totale) riferibili alla Missione 2 Componente 4 *"Tutela del territorio e della risorsa idrica"* che sono per la maggior parte (21.078) ricadenti in soglia 1, con una percentuale di finanziamento sul totale di poco più del 31%, a cui corrisponde una percentuale di pagamenti sul totale decisamente importante (il 61% dell'intero importo pagato si riferisce a interventi ricadenti nella Missione 2 Componente 4). Inoltre, è da considerare che molti degli interventi associati alla M2C4 erano stati attivati con riferimento alle leggi di bilancio 2019 e 2020 al fine di utilizzare i contributi concessi ai Comuni per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio⁹⁶.

Per quanto riguarda i progetti relativi alla Missione 5 Componente 2 *"Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore"*, al contenuto numero di iniziative corrispondono importi finanziati superiori rispetto a quelli riscontrati nella M2C4; il dettaglio mostra, infatti, che il maggior numero di

⁹⁶ Cfr.: art. 1, co. 139, l. n. 145/2018; art. 1, cc. 29 e 30, l. n. 160/2019.

investimenti si registra per interventi ricadenti in soglia 3 (n. 1.016 codici⁹⁷ sui 2.217⁹⁸ totali) e in soglia 2 (n. 907 CUP⁹⁹), e attiene principalmente a lavori di realizzazione di opere e impiantistica nell'ambito dei progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale.

Grafico 18/SPINV/ COMUNI - distribuzione per Missione Componente - percentuali/totale



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS, aggiornamento al 1° giugno 2023

Legenda: M1C3: Turismo e Cultura 4.0; M2C2: Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; M2C3: Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica; M4C1: potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università; M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; M5C3: Interventi speciali per la coesione territoriale

L'analisi dettagliata sulla "descrizione natura del CUP", che individua la tipologia di intervento da realizzare, ha evidenziato una prevalenza di codici (n. 29.471) richiesti per "Realizzazione di lavori pubblici (opere ed impiantistica)", la maggior parte riferiti alla Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (n. 26.012) e alla Missione 5 "Inclusione e Coesione" (n. 2.251). Con riguardo a queste due missioni e all'anno di avvio dell'iniziativa, il dato più interessante è che per quelli riferiti alla "Inclusione e Coesione", un notevole numero di CUP è stato rilasciato nell'anno 2021 (il 76,4% del totale della missione).

Si precisa che le analisi effettuate sono il risultato del monitoraggio condotto sui dati disponibili nella piattaforma ReGiS che, alla luce del *working in progress* in atto, possono fornire informazioni parziali e non completamente aggiornate. In proposito si è già ricordato¹⁰⁰ che le notizie tratte da tale analisi devono essere valutate con prudenza. A tale riguardo, si segnala che tra i progetti analizzati e afferenti alla Componente 2 della Missione 5 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", sono presenti quattro interventi

⁹⁷ Tra questi si segnala che sono presenti: 212 interventi di recupero, 200 nuove realizzazioni e 190 manutenzioni straordinarie.

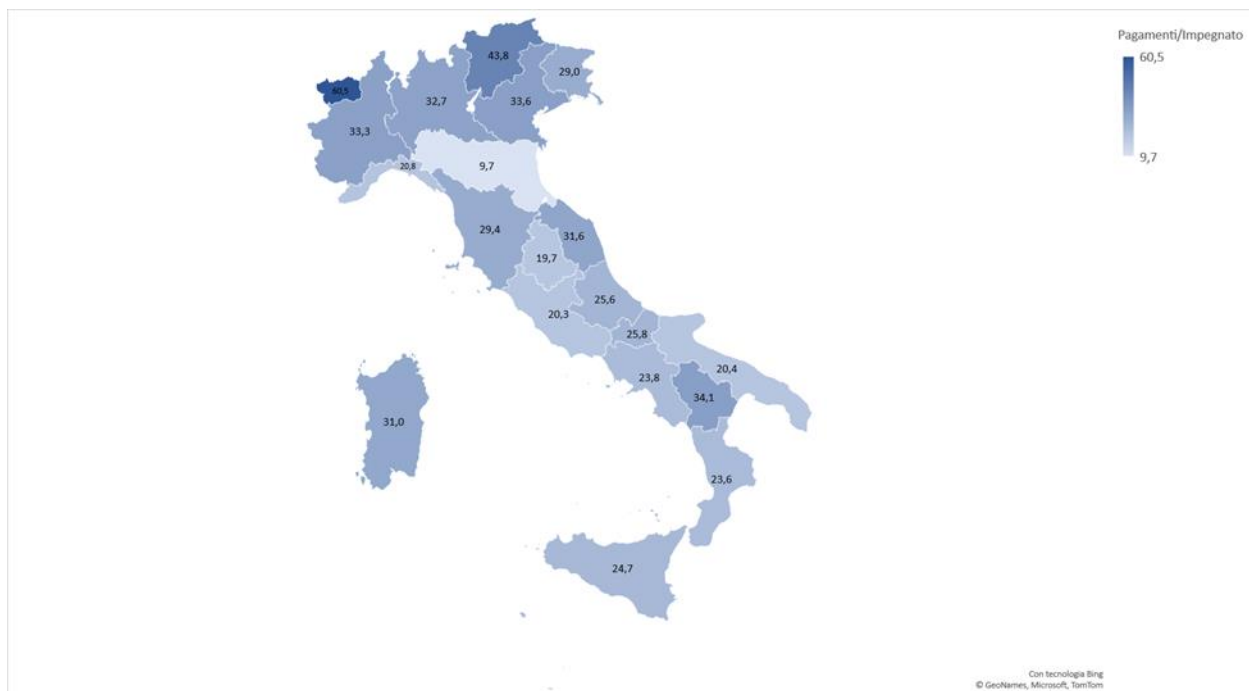
⁹⁸ Tra questi: 516 manutenzioni straordinarie, 426 interventi di recupero e 420 nuove realizzazioni.

⁹⁹ Tra questi: 281 manutenzioni straordinarie, 160 interventi di recupero e 144 nuove realizzazioni.

¹⁰⁰ Cfr. nota 94.

dapprima ammessi al finanziamento PNRR (con decreto 22 aprile 2022) e di recente de-finanziati con decreto 28 aprile 2023. Si tratta di tre investimenti intestati al Comune di Venezia aventi ad oggetto la realizzazione del “Bosco dello Sport” in località Favaro Veneto¹⁰¹ e di un intervento da realizzare nel Comune di Firenze¹⁰² per la realizzazione di lavori di “Riqualficazione dello stadio Artemio Franchi”¹⁰³.

Grafico 19/SPINV/ COMUNI - Incidenza dei pagamenti sugli impegni - distribuzione per Regione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS, aggiornamento al 1° giugno 2023

3.6 Conclusioni

L’analisi condotta si fonda su dati estratti dalla Bdap - Mop e, ove riconducibili al PNRR, dal sistema ReGiS; le valutazioni espresse tengono conto della rilevanza delle iniziative, stabilendo quattro soglie per l’importo del finanziamento, oltre che la fascia di popolazione dell’ente promotore.

Uno degli aspetti posti sotto osservazione riguarda i tempi di esecuzione delle opere a partire dall’avvio dell’iniziativa sino alla fase conclusiva del collaudo, rilevando i tempi di realizzazione dell’opera.

Al riguardo, viene chiaramente in evidenza come il valore dell’opera sia strettamente correlato ai tempi di esecuzione.

Le opere con una ridotta quantificazione del quadro economico, anche per la semplificazione delle procedure, in coerenza con la rilevanza dell’investimento, si giovano di una compressione degli

¹⁰¹ CUP n. F72H22000020002 con un importo totale di 42,8 milioni di euro e un finanziamento PNRR di circa 4 milioni di euro; CUP n. F72H22000010002 per un importo totale di 580 mila euro, con finanziamento PNRR per circa 534 mila euro e di circa 45 mila euro; CUP n. F75B22000020002).

¹⁰² Cup n. H15F21000630001, per un importo di circa 46 milioni di euro, con finanziamento PNRR di 42,4 milioni e PNC di circa 3,6 milioni di euro.

¹⁰³ Importo totale di quasi 180 milioni di euro, un finanziamento PNRR di circa 55 milioni di euro PNC per 95 milioni.

adempimenti amministrativi prodromici alla attuazione delle diverse fasi; ciò facilita, in percentuale particolarmente significativa, la tempestiva realizzazione.

Infatti, per le opere con importo del finanziamento fino a 150.000 euro, e fino a 1.000.000 (soglia 1 e 2) emerge che, nel periodo di osservazione, la percentuale di realizzazione a livello nazionale si attesta rispettivamente attorno al 51,5% e al 26,6%¹⁰⁴.

Dall'esame delle opere di maggiore importo, con finanziamento sino a 5.382.000 euro (soglia 3), si avverte una battuta di arresto nella percentuale di realizzazione degli interventi, anche se per i lavori appartenenti a tale soglia le procedure negoziali non risultano particolarmente gravose, essendo consentito il ricorso alla procedura negoziata con invito a 10 operatori.

La percentuale di realizzazione degli interventi tende ancor più ad abbassarsi, ove gli stessi ricadano nella quarta soglia di importo del finanziamento superiore a 5.382.000 euro.

Emerge che a maggiori livelli di complessità dell'opera, si accompagnano difficoltà che non riguardano la sola fase di avvio e di negoziazione, ma che possono investire l'intero *iter* procedurale.

La semplificazione delle procedure può rappresentare un fattore rilevante per comprendere quanto la riduzione dei tempi necessari al completamento di un investimento pubblico sia collegata alla minore o maggiore complessità delle regole procedurali che lo governano.

Oltre a ciò, è da considerare che in assenza di adeguate professionalità tecniche, anche la semplificazione dei processi amministrativi non riesce a risolvere tutte le difficoltà del percorso, essendo carenti negli organici delle amministrazioni locali i professionisti con competenze specialistiche, in particolare con riferimento alla fase progettuale e alle eventuali successive indagini peritali e tecniche.

Prova ne è, altresì, la recente possibilità offerta dal legislatore di assumere a tempo determinato competenti professionalità di ausilio all'attuazione del PNRR, in una logica di sostegno funzionale al conseguimento degli obiettivi di investimento programmati.

Un'acquisita consapevolezza degli effetti frenanti delle misure restrittive sul *turn over* perseguite sino a tempi recenti ha, infatti, portato a un ripensamento delle politiche per la provvista del personale e a una conseguente linea di condotta nell'ottica di un rafforzamento tecnico al quale accompagnare specifica formazione per il personale già in servizio.

Altro spunto di riflessione riguarda il ruolo delle banche dati, per una corretta alimentazione delle stesse, per un loro maggior dialogo e per un rafforzamento del controllo tecnico.

¹⁰⁴ Bisogna sottolineare che quanto più è risalente nel tempo l'attivazione del codice, tanto più la percentuale di realizzazione è alta: per interventi in soglia 1, ad esempio, si rileva una percentuale di realizzazione pari al 65,11% per i CUP del 2019, del 56% per quelli del 2020, del 47% per quelli del 2021 e del 24% per quelli del 2022; per interventi sotto a 1 milione di euro, invece, si registra una percentuale realizzativa del 38,5% in caso di codici attivati nel 2019, del 32,4% per quelli del 2020, del 17,4% per quelli del 2021 e del 6% per quelli del 2022.

Ove, infatti, i benefici economici sono stati condizionati, tra l'altro, alla corretta alimentazione della Banca Dati Mop del Ministero infrastrutture e mobilità sostenibile, il monitoraggio ha fatto emergere una maggiore efficienza nell'inserimento dei dati da parte dei Comuni di piccola dimensione rispetto a quelli demograficamente più ampi.

Ne consegue, dunque, la necessità di una maggiore attenzione nella gestione delle banche dati e alle modalità di inserimento delle informazioni da parte delle stazioni appaltanti.

Un'ulteriore riflessione potrebbe indurre a considerare la corretta alimentazione delle banche dati quale condizione per l'erogazione del finanziamento. Resta sempre necessaria una razionalizzazione dei numerosi portali esistenti e un maggior dialogo tra gli stessi.

Anche in questo caso, sono richieste al personale addetto alla loro gestione adeguata formazione e competenze, tanto per le amministrazioni preposte all'inserimento del dato, quanto per coloro che curano gli aspetti del monitoraggio, controllo e risoluzione dei problemi tecnico-informatici.

In questa direzione, tra l'altro, si è mosso il legislatore nella formulazione del nuovo Codice degli appalti approvato con d.lgs. n. 36/2023.

Nel solco prospettico di una semplificazione amministrativa delle procedure e di una maggiore auto applicazione delle sue disposizioni, il Codice – tanto nei suoi principi generali, quanto con disposizioni specifiche che si interpretano e si applicano – ha posto alla base i principi di risultato, fiducia e accesso al mercato. Tra l'altro, la semplificazione prodromica all'accelerazione delle procedure e connessa a una più ampia discrezionalità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, è stata elevata a regola primaria. La parte II del Codice è dedicata alla digitalizzazione del ciclo della vita del contratto, secondo il principio del *"once only"*, ossia dell'unicità dell'invio di dati, documenti e informazioni alle stazioni appaltanti anche funzionale a una maggiore trasparenza del ciclo dell'opera pubblica. Infine, vengono dedicate disposizioni specifiche al rafforzamento dei piani di formazione per il personale.

Anche per queste ragioni, la presente analisi è stata condotta sulla base di una aggregazione dei progetti in quattro soglie dimensionali che riproducono gli importi di cui all'art. 50 del nuovo Codice e implicano diverse regolamentazioni sul piano procedurale.

Tale ripartizione potrà risultare funzionale a una futura valutazione circa gli impatti delle nuove disposizioni normative sulla realizzazione della spesa per investimenti, per comprendere se gli effetti primari di semplificazione produrranno ulteriori auspicabili sviluppi in un settore strategico per l'economia del Paese.

4 GLI INTERVENTI A SOSTEGNO DEI COMUNI E LA CHIUSURA DELLA FASE EMERGENZIALE

4.1 Premessa

Come noto, l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha comportato la necessità di una serie di interventi straordinari a sostegno della finanza degli enti territoriali, principalmente indirizzati alla compensazione della perdita di gettito delle entrate proprie connessa all'emergenza sanitaria, al fine di garantire il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni ed evitare il deterioramento degli equilibri di bilancio degli enti locali.

Oltre che per l'emergenza Covid-19, è stato consentito agli enti di impiegare le risorse assegnate anche per coprire i maggiori costi sostenuti a causa della crisi energetica.

L'anno 2023 dovrebbe segnare la chiusura della politica di intervento a sostegno della fase emergenziale; alla fine di quest'anno, infatti, se non saranno predisposti ulteriori rinvii normativi, verrà fissata la disciplina per la determinazione del conguaglio finale fra le risorse erogate in termini di ristori e fondo per l'espletamento delle funzioni fondamentali e l'effettiva perdita di gettito sofferta dagli enti locali.

Al netto di tali operazioni, si procederà poi con la compensazione fra gli enti che hanno registrato una perdita durante il periodo emergenziale e quelli che invece hanno ricevuto un *surplus* di risorse. Tale compensazione opererà sia fra gli enti dello stesso comparto (es. Comuni) che nel confronto con gli altri comparti (Comuni, Province e Città metropolitane). Infine, le eventuali risorse ricevute in eccesso dagli enti verranno restituite e versate all'entrata del bilancio dello Stato.

Nel presente capitolo, oltre a riepilogare gli interventi che si sono succeduti nell'ultimo triennio 2020-2022, sono riportati i risultati della certificazione della perdita di gettito per l'esercizio 2022, da poco trasmessi alla Ragioneria generale dello Stato¹⁰⁵, fornendo una prima stima del conguaglio finale, anche al fine di fornire un dato di sintesi degli effetti finanziari dell'emergenza sanitaria, al netto delle politiche fiscali intraprese.

¹⁰⁵ Il termine perentorio di invio è stato il 31 maggio 2023; la data di aggiornamento della banca dati Igepa-RGS, da cui sono stati estratti i dati di certificazione della perdita di gettito, è il 15 giugno 2023.

4.2 Gli interventi a sostegno della perdita di gettito e i ristori per il 2022

A seguito delle conseguenze finanziarie determinate dall'emergenza Covid-19, con il d.l. n. 34/2020 (c.d. rilancio) è stato previsto uno stanziamento nello stato di previsione del Ministero dell'interno (cd. "fondone"), per dare copertura alla possibile perdita dovuta alle minori entrate locali¹⁰⁶.

Il fondo è stato ulteriormente incrementato dall'articolo 1, comma 822, della l. 30 dicembre 2020, n. 178, così come modificato dall'articolo 23, comma 1, lettere a) e b) del d.l. 4 maggio 2022, n. 41¹⁰⁷, convertito dalla l. 30 giugno 2022, n. 84.

Mentre i trasferimenti a carico del fondo sono vincolati ai sensi del co. 823 dell'art. 1 della l. n. 178/2020 alla finalità di ristorare, nel biennio 2020-2021, la perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, le risorse assegnate a titolo di ristori specifici di spesa che rientrano nelle certificazioni, di cui al successivo co. 827 e all'articolo 39, comma 2, del d.l. n. 14 agosto 2020, n. 104, convertito dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126, sono vincolate per le finalità cui sono state assegnate, tant'è che le risorse non utilizzate nel biennio 2020-2021 confluiscono alla fine di ciascun esercizio nella quota vincolata del risultato di amministrazione¹⁰⁸; in virtù di tale vincolo, infatti, le eventuali risorse ricevute in eccesso dovranno essere versate all'entrata del bilancio dello Stato.

Agli enti locali beneficiari delle risorse del Fondo è stato prescritto l'obbligo di periodiche certificazioni - da presentare per via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze (RGS) - volte ad attestare che la perdita di gettito nei singoli esercizi fosse riconducibile esclusivamente all'emergenza Covid-19, e non anche a fattori diversi o a scelte autonome dell'ente. Tali certificazioni - alla cui mancata presentazione sono collegate sanzioni di ordine finanziario - sono tenute in conto ai fini della successiva verifica a consuntivo prevista dall'art. 106, co. 1, del d.l. 34/2020, con conseguente regolazione dei rapporti finanziari tra gli enti e tra i comparti.

In base alla normativa vigente, la verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese degli enti locali - più volte differita nel tempo in ragione dei successivi rifinanziamenti del Fondo¹⁰⁹- è prevista al 31 ottobre 2023, ai sensi dell'articolo 13 del d.l. 27 gennaio 2022 n. 4, convertito dalla l. 28 marzo 2022, n. 25 (c.d. sostegni-ter), ai fini dell'eventuale conseguente regolazione dei

¹⁰⁶ La dotazione iniziale del fondo era di 3 miliardi di euro in favore dei Comuni e di 0,5 mld in favore di Province e Città metropolitane, poi successivamente integrata di ulteriori 1,67 mld per l'anno 2020, di cui 1,22 mld in favore dei Comuni e 450 milioni di euro in favore di Province e Città metropolitane, dall'art. 39, co. 1, d.l. n. 104/2020.

¹⁰⁷ In particolare, per l'anno 2021, 1.350 milioni di euro sono stati erogati in favore dei Comuni e 150 milioni di euro in favore di Province e Città metropolitane, sulla base della ripartizione individuata con decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e previa intesa in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Per il dettaglio sulla ripartizione del Fondo, vedi deliberazione n. 11/SEZAUT/2022/FRG, capitolo n. 3.

¹⁰⁸ Tali risorse non possono essere svincolate ai sensi dell'art. 109, co. 1-ter, del d.l. n. 18/2020 e non sono soggette ai limiti previsti dall'art. 1, cc. 897 e 898, della l. n. 145/2018.

¹⁰⁹ La verifica a consuntivo - originariamente fissata al 30 giugno 2021 dal d.l. n.34/2020 - è stata più volte rinviata, in ragione dei successivi rifinanziamenti del Fondo, al 30 giugno 2022 dall'art. 1, co. 831, della l. n. 178/2020 (legge di bilancio 2021), poi al 31 ottobre 2022, dall'art. 1, co. 591, della l. n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022), infine, al 31 ottobre 2023, dall'art. 13 del d.l. n. 4/2022.

rapporti finanziari tra il comparto dei Comuni e quello delle Province e Città metropolitane, mediante apposita rimodulazione dell'importo già assegnato agli enti nel biennio 2020 e 2021.

La norma in esame, intervenendo sull'art. 106, co. 1, del d.l. n. 34/2020, istitutivo del Fondo, prevede che entro la data del 31 ottobre 2023¹¹⁰, vengano stabilite le modalità per la verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese correlate alla crisi pandemica, tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese, sempre correlate alla crisi; nonché alla regolazione dei rapporti finanziari tra Comuni e tra Province e Città metropolitane e all'eventuale rimodulazione dell'importo assegnato.

Sulla base della deroga prevista dall'art. 13 del d.l. n. 4/2022, le risorse assegnate agli enti locali negli anni 2020 e 2021 a titolo di Fondo e di ristori specifici di spesa, che rientrano nelle certificazioni previste per il 2020 e 2021, possano essere utilizzate anche nell'anno 2022 per le medesime finalità per cui sono state assegnate; le risorse non utilizzate alla fine dell'esercizio 2022 confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e non possono essere svincolate.

Con il sopraggiungere della crisi energetica, inoltre, l'articolo 37-ter del d.l. n. 21/2022 ha integrato la disposizione di cui sopra, prevedendo la possibilità di impiegare le risorse del Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali nell'anno 2022, anche per fronteggiare i maggiori oneri derivanti dall'incremento della spesa degli enti locali per energia elettrica non coperti da specifiche assegnazioni statali; facoltà poi estesa, dall'art. 40, co. 3-bis, del d.l. n. 50/2022, anche alle maggiori spese per il gas e, secondo il co. 5-ter, per fronteggiare gli effetti dell'inflazione sulla Tari e finanziare riduzioni delle tariffe, per alcune categorie di utenti.

Per gli enti locali che utilizzano nell'anno 2022 le risorse del Fondo confluite in avanzo vincolato al 31 dicembre 2021, è previsto l'obbligo di inviare per via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze una ulteriore certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse alla predetta emergenza, ivi incluse quelle connesse ai maggiori oneri per incremento energia elettrica e gas, entro il termine perentorio del 31 maggio 2023 (cfr. il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 242764 del 18 ottobre 2022¹¹¹).

¹¹⁰ Attraverso l'adozione di un decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Stato Città ed autonomie locali, che individui i criteri di verifica a consuntivo della perdita di gettito.

¹¹¹ Il d.m. Mef 18 ottobre 2022 chiarisce che sono attestata nella stessa certificazione Covid-19/2022 anche l'utilizzo nell'anno 2022 delle risorse del Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali usate a copertura dei maggiori oneri derivanti dall'incremento della spesa per energia elettrica e gas, ai sensi dell'art. 13, co. 6, del d.l. n. 4/2022, come modificato dall'art. 37-ter, co. 1, lett. a), del d.l. n. 21/2022, e, successivamente, dall'art. 40, co. 3-bis, lettera a), del d.l. n. 50/2022, nonché l'utilizzo nell'anno 2022 del contributo straordinario di cui all'art. 27, co. 2, del d.l. n. 17/2022, e successivi incrementi, assegnato per garantire la continuità dei servizi erogati e ripartito fra gli enti interessati in relazione alla spesa per utenze di energia elettrica e gas.

Nella tabella seguente sono riepilogati gli importi ricevuti nel 2022 dai Comuni a titolo di ristoro per le minori entrate¹¹² e per le maggiori spese sostenute per fronteggiare l'emergenza.

In particolare, nei "Ristori specifici di spesa" sono confluite sia le risorse assegnate agli enti per l'anno 2022, sia i ristori specifici di spesa confluiti in avanzo vincolato al 31/12/2020 e non utilizzati nel 2021 e i ristori specifici di spesa 2021, non ancora utilizzati a fine esercizio.

In termini di ristori specifici di entrata sono stati complessivamente erogati 312,06 milioni di euro, mentre con riferimento ai ristori specifici di spesa, le risorse non spese nel 2020 e nel 2021, confluite nell'avanzo vincolato ammontano a 298,72 mln; a quest'ultime vanno aggiunte le ulteriori risorse erogate nel 2022 pari a 1,1 miliardi di euro per ottenere complessivamente un importo per ristori specifici di spesa da utilizzare nell'esercizio 2022 di 1,4 mld.

Nei primi mesi di quest'anno sono stati resi noti dal Dipartimento delle Finanze i dati definitivi relativi alle voci di entrata che nel Modello Covid-19/2022 sono rappresentate con fonte F24 (Comuni) e fonte ACI (Province e Città metropolitane). Nello specifico, la perdita di gettito nel 2022 rispetto al 2019, con riferimento all'Imposta municipale propria (IMU), Tributo per i servizi indivisibili (TASI) - IMI e IMIS, è stata complessivamente di circa 58 mln, in netta riduzione rispetto all'esercizio 2021.

Con riferimento all'addizionale comunale IRPEF, i dati pubblicati dal Mef, relativi a un insieme di 6.708 Comuni¹¹³ riportano una variazione in aumento del gettito 2022 rispetto al 2020 di circa 394 mln.

¹¹² Fra gli altri, la legge di bilancio per il 2022 (art. 1, co. 707, l. n. 234/2021) ha disposto l'istituzione di un fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'interno destinato a ristorare i Comuni delle minori entrate derivanti dall'esonero dal pagamento del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria e del canone di concessione per l'occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile destinati a mercati, con una dotazione di 82,5 milioni di euro per l'anno 2022.

¹¹³ Non sono stati presi in considerazione gli enti che registrano una perdita a seguito dell'aumento delle aliquote e/o tariffe 2022 rispetto al 2019.

Tabella 3/ COVID19 - Ristori specifici di entrata e spesa per i Comuni per l'anno 2022

Regioni	N. Comuni	Ristori specifici di entrata 2022	Ristori specifici di spesa 2020 e 2021 non utilizzati*	Ristori specifici di spesa 2022	Totale ristori specifici di spesa
			a	b	c=a+b
Valle d'Aosta	74	1.064	666	3.667	4.332
Piemonte	1.181	12.824	15.503	91.057	106.560
Lombardia	1.506	112.157	50.648	207.363	258.011
Liguria	234	6.831	3.206	27.853	31.059
Trentino-Alto Adige	282	1.382	7.387	27.199	34.585
Veneto	563	24.711	13.551	89.247	102.798
Friuli-Venezia Giulia	215	1.968	4.769	25.847	30.617
Emilia-Romagna	330	13.730	9.633	84.068	93.701
Toscana	273	29.921	10.219	57.027	67.246
Umbria	92	1.426	5.853	14.483	20.337
Marche	225	2.273	4.233	28.798	33.031
Lazio	378	66.332	23.422	86.796	110.219
Abruzzo	305	2.015	6.235	27.933	34.168
Molise	136	314	2.065	7.530	9.595
Campania	550	13.551	38.777	89.092	127.869
Puglia	257	5.353	19.960	60.675	80.636
Basilicata	131	998	2.793	12.022	14.815
Calabria	404	2.220	20.920	42.798	63.719
Sicilia	390	8.781	44.039	85.522	129.560
Sardegna	377	4.203	14.839	30.499	45.338
Totale	7.903	312.055	298.719	1.099.476	1.398.195

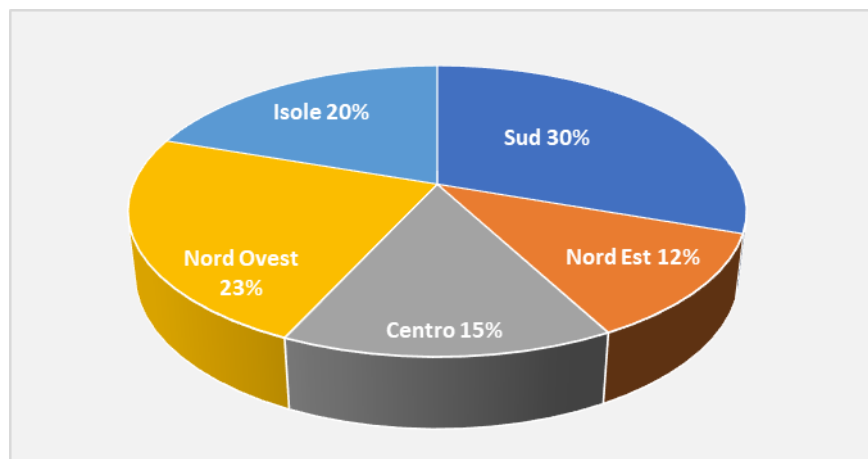
Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati Igepa-RGS, aggiornamento 15 giugno 2023

* Non è presente il Comune di Misiliscemi (di nuova istituzione nel 2021); **Ristori specifici di spesa confluiti in Avanzo vincolato al 31/12/2020 e non utilizzati nel 2021 e Ristori specifici di spesa 2021 non utilizzati.

Il grafico seguente mette in evidenza la distribuzione per aree dei ristori non utilizzati negli esercizi 2020 e 2021, confluiti nell'avanzo di amministrazione al 31/12/2021, rilevati dal Mef, sulla base dell'ultimo modello CERTIF-COVID-19/2021 inviato da ciascun ente.

Il mancato utilizzo è più evidente per i Comuni del Sud, del Nord-ovest e delle Isole.

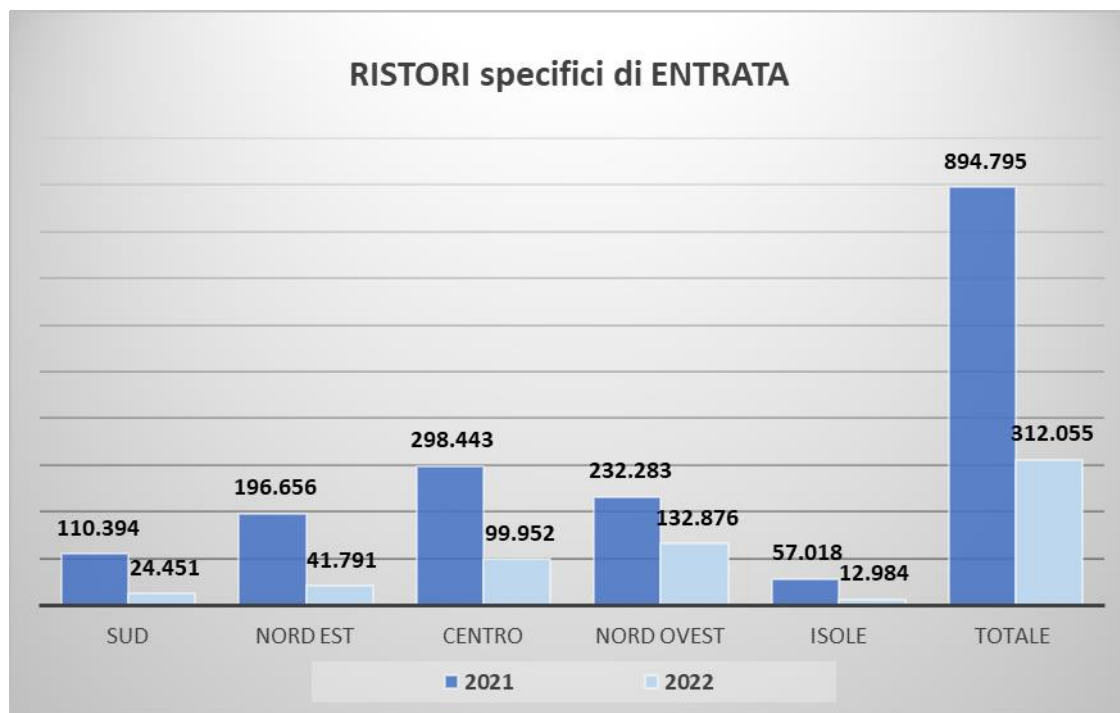
Grafico 2/COVID19 - Comuni - Ristori specifici di spesa 2020 e 2021 - Non utilizzati



Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati Igepa-RGS, aggiornamento 15 giugno 2023

Nel confronto con il 2021, i ristori di entrata erogati nel 2022 si sono più che dimezzati, oltre che per il rientro della situazione di emergenza, anche per effetto dei mancati utilizzi nei precedenti esercizi e per le eccedenze delle risorse erogate a sostegno rispetto alle perdite certificate.

Grafico 3/COVID19 - Comuni - Ristori specifici di entrata 2021-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati Igepa-RGS, aggiornamento 15 giugno 2023

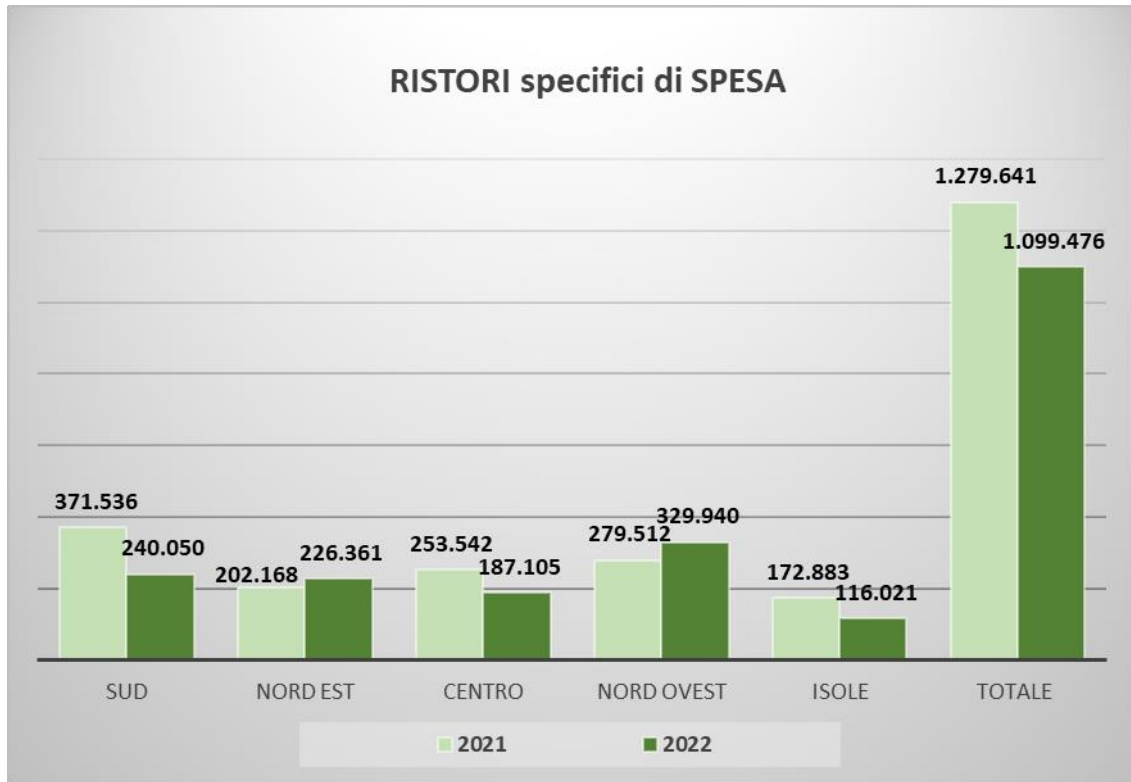
Il discorso è diverso per i ristori di spesa che hanno riguardato, tra gli altri, il contributo straordinario per garantire la continuità dei servizi erogati in relazione alla spesa per utenze di energia elettrica e gas¹¹⁴, il finanziamento incrementativo del fondo per il trasporto pubblico locale e l'istituzione del fondo per favorire il benessere dei minorenni e per il contrasto alla povertà educativa¹¹⁵.

Rispetto ai ristori di entrata, nel 2022 si registra una riduzione meno evidente e per alcune aree geografiche si rileva anche un incremento rispetto all'esercizio 2021, come per il Nord-ovest e Nord-est.

¹¹⁴ Di cui all'art. 27, co. 2, d.l. n. 17/2022, all'art. 40, co. 3, d.l. n. 50/2022, all'art. 16, co. 1, d.l. n. 115/2022, all'art. 5, co. 1, d.l. n. 144/2022.

¹¹⁵ Di cui all'art. 39, d.l. n. 73/2022.

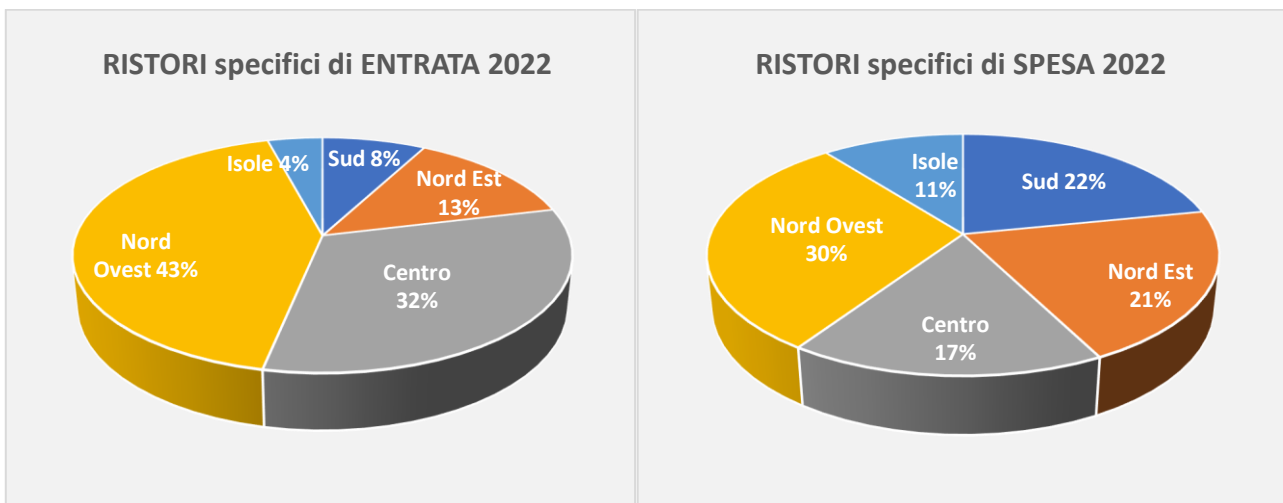
Grafico 4/COVID19 - Comuni - Ristori specifici di spesa 2021-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati Igepa-RGS, aggiornamento 15 giugno 2023

I seguenti grafici rappresentano la distribuzione per aree dei ristori: in particolare si nota che i maggiori ristori di entrata sono andati ai Comuni del Centro Italia e del Nord-ovest, mentre i ristori di spesa nel 2022 sono stati maggiormente destinati ai Comuni del Nord-ovest, del Nord-est e del Sud Italia.

Grafico 5/COVID19 - Comuni - Ristori specifici di entrata e di spesa 2022 - Distribuzione per area geografica



Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati Igepa-RGS, aggiornamento 15 giugno 2023

r_emi.ro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

4.3 La certificazione della perdita di gettito per l'esercizio 2022

Come premesso, gli enti locali¹¹⁶ dovevano trasmettere entro il termine perentorio del 31 maggio 2023¹¹⁷ al MEF (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) una certificazione relativa alla perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato (ristori specifici), ivi incluse quelle connesse ai maggiori oneri per incremento energia elettrica e gas, secondo quanto disposto dal d.m. del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero dell'interno del 18 ottobre 2022.

Sulla base dei dati trasmessi da 7.830 Comuni, è stato possibile quantificare l'eventuale perdita di gettito certificata dagli enti per l'esercizio 2022: dalla tabella seguente si rileva come la situazione emergenziale in realtà risulti rientrata, dal momento che si registrano, a differenza dei due anni precedenti, maggiori (e non minori) entrate per circa 625,8 milioni di euro¹¹⁸ e un saldo complessivo positivo pari a 107,8 mln totali, dimostrando quindi che la perdita di gettito nel 2022 non si è verificata.

Gli stessi enti hanno dichiarato di aver sostenuto minori spese a causa dell'emergenza per 159,8 mln, mentre le maggiori spese, al netto dei ristori specifici, sono state di circa 677,9 mln.

Scendendo nel dettaglio, al livello regionale, solo in alcuni casi il saldo aggregato riguardante la perdita di gettito risulta negativo (spiccano Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna e Basilicata), mentre al livello di singolo ente, i Comuni con saldo in perdita e quelli con saldo positivo sostanzialmente si equiparano, mentre solo 22 risultano in pareggio.

Infine, nella tabella 5/COVID19 sono messi in evidenza i ristori specifici non utilizzati al 31/12/2022 confluiti nell'avanzo vincolato, comprensivi dei ristori ricevuti nel 2020 e nel 2021 e non ancora utilizzati nel 2022. Complessivamente risultano non utilizzati dai Comuni 253,5 mln ricevuti per sostenere le maggiori spese legate all'emergenza, poi confluiti nell'avanzo vincolato. Riguardo le risorse erogate per il ripiano delle perdite sofferte dagli organismi partecipati nel 2022, solo in alcune Regioni si sono registrate perdite per somme comunque modeste, complessivamente pari a 2,5 mln.

¹¹⁶ Le Città metropolitane, le Province, i Comuni, le Unioni di Comuni e le Comunità montane, ivi inclusi gli enti locali delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

¹¹⁷ Art. 2 d.m. 18 ottobre 2022: "Gli enti locali di cui all'articolo 1 che trasmettono, oltre il termine perentorio del 31 maggio 2023, ma entro il 30 giugno 2023, la certificazione di cui al medesimo articolo 1, commi da 1 a 3, con le modalità precedentemente indicate, sono assoggettati a una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, dei trasferimenti compensativi o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'80% dell'importo delle risorse attribuite, ai sensi del primo periodo del comma 4 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 4 del 2022, da applicare in tre annualità a decorrere dall'anno 2024. Nel caso in cui la predetta certificazione è trasmessa nel periodo dal 1° luglio 2023 al 31 luglio 2023, la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, dei trasferimenti compensativi o del fondo di solidarietà comunale di cui al primo periodo è comminata in misura pari al 90% dell'importo delle risorse attribuite, da applicare in tre annualità a decorrere dall'anno 2024. La riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, dei trasferimenti compensativi o del fondo di solidarietà comunale è applicata in misura pari al 100% dell'importo delle risorse attribuite, da applicare in tre annualità a decorrere dall'anno 2024, qualora gli enti locali non trasmettano la certificazione di cui al medesimo articolo 1, commi da 1 a 3, entro la data del 31 luglio 2023. A seguito dell'invio tardivo della certificazione, le riduzioni di risorse non sono soggette a restituzione. In caso di incapienza delle risorse, si applicano le procedure di cui all'articolo 1, commi 128 e 129, della legge 24 dicembre 2012, n. 228".

¹¹⁸ Tali andamenti sono stati rilevati e confermati anche in termini di cassa: a tal proposito vedi anche cap. 2 "I risultati di cassa dei Comuni dell'esercizio 2022".

Tabella 4/ COVID19 - Comuni - Certificazione della perdita di gettito 2022 - Distribuzione per Regione

Regione	N. Comuni	Totale maggiori/minori entrate derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (C)	Totale minori spese derivanti da Covid-19 (D)	Totale maggiori spese derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (F)	Saldo complessivo (C+D-F)	Enti con saldo negativo	Enti con saldo positivo	Enti con saldo a zero
Valle d' Aosta	74	2.227	160	-36	2.423	23	51	0
Piemonte	1.179	34.972	8.833	51.227	-7.423	496	681	2
Lombardia	1.502	-28.318	53.297	123.335	-98.356	767	733	2
Liguria	231	19.101	3.384	16.505	5.980	95	135	1
Trentino-Alto Adige	282	72.439	4.013	14.506	61.947	79	203	0
Veneto	563	60.640	14.685	54.461	20.863	312	250	1
Friuli-Venezia Giulia	215	-2.333	3.239	9.205	-8.298	116	99	0
Emilia-Romagna	319	50.460	10.905	78.542	-17.177	218	101	0
Toscana	271	54.084	9.445	51.435	12.094	162	107	2
Umbria	91	9.459	785	8.371	1.873	46	45	0
Marche	225	21.543	2.455	24.603	-605	118	107	0
Lazio	371	11.662	13.334	64.097	-39.102	218	153	0
Abruzzo	303	35.195	2.575	29.549	8.221	182	120	1
Molise	135	1.021	88	1.273	-163	66	69	0
Campania	538	99.958	11.373	32.822	78.508	267	264	7
Puglia	255	72.774	3.561	53.447	22.888	123	132	0
Basilicata	128	-7.032	359	5.531	-12.204	84	43	1
Calabria	394	5.993	3.388	15.918	-6.536	201	190	3
Sicilia	380	95.418	6.218	33.494	68.141	198	182	0
Sardegna	374	16.554	7.746	9.600	14.700	143	229	2
Totale	7.830	625.817	159.843	677.885	107.775	3.914	3.894	22

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati Igepa-RGS, aggiornamento 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

Tabella 5/ COVID19 - Comuni - Ristori specifici di spesa non utilizzati al 31/12/2022 e ripiano disavanzi - Distribuzione per Regione

Regione	N. Comuni	Ristori specifici di spesa confluiti in Avanzo vincolato al 31/12/2021 e non utilizzati nel 2022	Ristori specifici di spesa 2022 non utilizzati	Totale ristori specifici di spesa non utilizzati al 31/12/2022 confluiti nell'avanzo vincolato	% incidenza su totale ristori	Ripiano disavanzi (perdite) riferiti all'anno 2022 organismi partecipati, derivanti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19	% incidenza su totale ripiano disavanzi
Valle d' Aosta	74	527	1.289	1.816	0,7	-	0,0
Piemonte	1.179	9.823	8.249	18.072	7,1	-	0,0
Lombardia	1.502	23.984	13.927	37.911	15,0	114	4,5
Liguria	231	1.899	2.233	4.131	1,6	-	0,0
Trentino-Alto Adige	282	6.259	3.750	10.009	3,9	111	4,4
Veneto	563	6.714	5.903	12.618	5,0	199	7,9
Friuli-Venezia Giulia	215	2.905	3.623	6.527	2,6	-	0,0
Emilia-Romagna	319	4.848	4.312	9.160	3,6	552	21,9
Toscana	271	4.537	2.815	7.353	2,9	364	14,5
Umbria	91	3.789	1.915	5.704	2,3	9	0,4
Marche	225	1.845	1.933	3.778	1,5	-	0,0
Lazio	371	13.468	6.691	20.159	8,0	817	32,4
Abruzzo	303	2.992	1.611	4.603	1,8	30	1,2
Molise	135	925	1.236	2.161	0,9	-	0,0
Campania	538	17.374	8.148	25.522	10,1	-	0,0
Puglia	255	8.138	5.557	13.695	5,4	213	8,5
Basilicata	128	1.615	637	2.252	0,9	-	0,0
Calabria	394	10.788	4.086	14.873	5,9	1	0,1
Sicilia	380	25.202	12.075	37.277	14,7	-	0,0
Sardegna	374	8.874	6.995	15.868	6,3	110	4,4
Totale	7.830	156.505	96.983	253.488	100,0	2.522	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati Igepa-RGS, aggiornamento 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

4.4 Il saldo finale fra le risorse erogate e l'effettiva perdita di gettito

A conclusione del ciclo di interventi a sostegno dei Comuni per l'emergenza Covid-19, è possibile provare a determinare un primo saldo fra le risorse erogate e l'effettiva perdita di gettito sofferta nel triennio 2020-2022, anche al fine dell'accertamento di eventuali restituzioni e/o compensazioni, così come previsto dall'art. 13 del d.l. n. 4/2022.

Come noto, nel primo anno di pandemia, la perdita di gettito è stata rilevante: secondo le certificazioni inviate alla banca dati Mef¹¹⁹, infatti, le minori entrate registrate dagli enti al netto dei ristori ricevuti, per 7.901 Comuni, sono state di 3,79 miliardi di euro, mentre nel 2021 il minore gettito, al netto dei ristori, per i 7.895 Comuni che hanno inviato la certificazione risultava di 1,32 mld, con una riduzione percentuale del 65%. (vedi tab. n. 6/COVID19) Un'inversione di tendenza si registra, invece, come visto, nel 2022, dove il saldo maggiori/minori entrate diventa positivo (625,8 milioni di euro con riferimento alle certificazioni inviate da 7.830 Comuni), segnale questo del ritorno alla normalità delle attività amministrative, dopo il periodo emergenziale.

Anche per quanto riguarda i risparmi di spesa (riguardanti principalmente le voci della spesa per retribuzioni, utenze e canoni, manutenzione ordinaria, contratti di servizio pubblico), si registra per il 2022 un risparmio complessivo di 159,8 mln, in netto calo rispetto ai due esercizi precedenti.

Le maggiori spese connesse alla pandemia (principalmente trasferimenti a imprese e famiglie, nonché beni materiali) al netto dei ristori specifici di spesa, risultano complessivamente pari a 677,9 mln, mostrando un valore medio in riduzione rispetto al 2021 e addirittura in aumento rispetto al 2020, primo anno di pandemia.

Il saldo complessivo della perdita di gettito 2022, al netto dei ristori ricevuti, riporta un valore positivo di 107,8 mln, registrando, quindi, un'eccedenza di risorse ricevute rispetto alle maggiori spese, considerate al netto dei risparmi, diversamente da quanto certificato negli esercizi precedenti. Sommando i saldi accertati nel triennio, si rileva una perdita di gettito totale per i Comuni di 4,27 mld, mentre per lo stesso periodo le risorse assegnate attraverso il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali sono state pari a 5,48 mld. Pertanto, ai fini del conguaglio finale, risultano risorse erogate in eccedenza per circa 1,21 mld.

Con l'adozione entro la data del 31 ottobre 2023 di un decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, verranno stabiliti i criteri e le modalità per la verifica a consuntivo degli avanzi/disavanzi registrati dai singoli enti, per consentire la regolazione dei rapporti finanziari tra Comuni e tra Province

¹¹⁹ Banca dati pareggio di bilancio - Igepa-RGS

e Città metropolitane e l'eventuale rimodulazione dell'importo assegnato. Ciò consentirà di redistribuire correttamente l'eccedenza rilevata a livello aggregato e, nel caso, di stabilire l'entità delle somme da restituire allo Stato.

Tabella 6/ COVID19 - Comuni - Perdita di gettito registrata nel biennio 2020-2022

Certificazione perdita di gettito - esercizio	N. Comuni che hanno inviato la certificazione	Minori/maggiori entrate derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (C)	Minori spese derivanti da Covid-19 (D)	Maggiori spese derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (F)	Saldo complessivo (C+D-F)	Fondo Covid-19	Differenza fondo rispetto alla perdita di gettito
2020	7.901	-3.789.007	1.564.353	626.148	-2.850.802	4.154.598	1.303.796
2021	7.895	-1.322.325	638.454	846.174	-1.530.044	1.326.819	-203.225
2022	7.830	625.817	159.843	677.885	107.775		107.775
Saldo finale		-4.485.515	2.362.650	2.150.207	-4.273.072	5.481.417	1.208.345

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati Igepa-RGS, aggiornamento 15 giugno 2023; importi in migliaia di euro

4.5 Conclusioni

Al fine di mitigare l'impatto delle conseguenze finanziarie determinate dall'emergenza Covid-19, per assicurare agli enti locali le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, è stato istituito il cd. "fondone" stanziato nello stato di previsione del Ministero dell'interno e, parallelamente, sono stati erogati ristori specifici di entrata e di spesa.

Il fondo ha concorso ad assicurare la copertura per la possibile perdita di entrate locali dovute all'emergenza, con una dotazione iniziale in favore dei Comuni di 3 mld, successivamente integrata di ulteriori 1,22 mld per l'anno 2020 e, per l'anno 2021, incrementata con l'art. 1, co. 822, della l. n. 178/2020 di altri 1,35 mld.

Analizzando la distribuzione del fondo, a livello di area geografica, si evidenzia una netta prevalenza di risorse destinate ai Comuni del Nord-ovest (35%), del Nord-est (19%) e del Centro (21%) a fronte dei Comuni appartenenti al Sud (15%) e alle Isole (10%).

Le risorse erogate in termini di "Ristori specifici di spesa" sono state integrate per l'anno 2022, con 1,1 mld, e si aggiungono a quelle non ancora utilizzate alla fine esercizio 2020 e 2021, confluite nell'avanzo vincolato, pari a 298,7 mln. Le erogazioni dei ristori specifici di entrata nel 2022, invece, assommano a 312 mln.

La distribuzione per aree evidenzia che i maggiori ristori di entrata sono andati ai Comuni del Centro Italia e del Nord-ovest, mentre i ristori di spesa nel 2022 sono stati maggiormente destinati ai Comuni del Nord-ovest, Nord-est e Sud Italia.

Sulla base dei dati trasmessi da 7.830 Comuni alla banca dati del Mef, è stato possibile quantificare la perdita di gettito certificata dagli enti per l'esercizio 2022. A differenza degli esercizi precedenti, in cui gli enti hanno accertato "minori entrate", nel 2022 sono state registrate "maggiori entrate" al netto dei

ristori specifici per 1,32 mld, mentre le maggiori spese, sempre al netto dei relativi ristori, sono state di circa 677,9 mln, decisamente in calo rispetto allo scorso esercizio. Gli stessi enti, inoltre, hanno dichiarato di aver sostenuto minori spese a causa dell'emergenza per 159,8 mln, valore questo giustificato dal rientro a pieno regime delle attività amministrative. In sintesi, per i Comuni non è stata accertata una perdita di gettito per il 2022, dal momento che dai dati aggregati della certificazione pervenuta al Mef risulta un saldo netto a favore degli enti per 107,8 mln.

Nel triennio 2020-2022, sulla base dei saldi provenienti dalle certificazioni, è stato possibile fare una prima stima sulla perdita di gettito del comparto Comuni, pari a 4,27 mld, a fronte di 5,48 mld, in termini di risorse ricevute attraverso il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali. Ai fini del conguaglio finale, permane un'eccedenza di risorse erogate per circa 1,21 mld, dato di sintesi derivante dall'aggregazione delle situazioni di *surplus* e di perdita, rispetto alle risorse ricevute, registrate da ogni Comune.

I criteri e le modalità per la verifica a consuntivo degli avanzi/ disavanzi dei singoli enti verranno stabiliti in modo definitivo, attraverso l'adozione prevista entro il 31 ottobre 2023 di un decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Stato-Città e autonomie locali, che dovrà rimodulare l'importo assegnato a ciascun ente e stabilire l'eventuale compensazione dei rapporti finanziari tra Comuni e tra Province e Città metropolitane.

Ciò consentirà di redistribuire correttamente l'eccedenza rilevata a livello aggregato e, nel caso, di stabilire l'entità delle somme da restituire allo Stato.

5 LE FUSIONI E LE UNIONI DI COMUNI

5.1 Le fusioni

Dopo la crescita che ha caratterizzato gli ultimi anni il processo di aggregazione dei Comuni mediante fusione segna il passo. Dal 2009 sono state approvate 139 fusioni di Comuni, di cui 138 già operative. Complessivamente, considerando le operazioni concluse, si contano 323 Comuni soppressi, mentre il numero dei Comuni è diminuito di 199 unità (tabella 1).

Nel 2021 è stato istituito il nuovo Comune di Misiliscemi in Sicilia, per scorporo dal Comune di Trapani, mentre non ci sono state fusioni e il numero complessivo di Comuni è di 7.904.

Nel 2022 non vi è stata nessuna fusione, mentre nel 2023 mediante processi di fusione sono stati soppressi 5 Comuni e istituiti 2 nuovi Comuni, per cui il numero complessivo si è ridotto a 7.901. Le fusioni del 2023 (dal 1° gennaio) sono avvenute in Lombardia e Piemonte e hanno riguardato Comuni di minime dimensioni ben al disotto dei 5.000 abitanti.

Di altro rilievo è la fusione programmata per il 1° gennaio 2027, che prevede l'estensione della Città di Pescara con l'incorporazione dei Comuni di Montesilvano e Spoltore, che hanno una popolazione rispettivamente pari a 53.402 e 18.935 abitanti. La popolazione di Pescara raggiungerà quindi i 191.329 abitanti. Si tratta di una iniziativa che si discosta dal consueto modello di accorpamento che riguarda piccoli Comuni ed apre una prospettiva più ampia di impegno dell'istituto. Ipotesi di fusione di Comuni di rilevanti dimensioni sono in discussione anche in Calabria (il riferimento è al progetto di unire Cosenza, Rende e Castrolibero). Tuttavia, è da considerare al riguardo che oltre una certa soglia dimensionale la complessità dei processi può rendere meno agevole la gestione, soprattutto se la dimensione non corrisponde a un processo identitario consolidato, ma è dettata da logiche contingenti. Per tali ragioni la fusione di Comuni di dimensioni più ampie va maggiormente ponderata sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza in quanto deve essere effettivamente dimostrato il vantaggio operativo. La fusione, fino a una certa soglia dimensionale, arreca indiscutibili vantaggi, anche sul piano organizzativo come, ad esempio, seguire meglio l'evoluzione normativa e cogliere le occasioni d'investimento. Una dimensione più consistente rende più agevole affrontare le questioni che si pongono nel confronto con le aziende erogatrici di servizi pubblici locali. Per interloquire con questi soggetti (e con le strutture del sistema sanitario, come i distretti, o ancora, con gli ambiti territoriali sociali) è necessario, in ogni caso, sviluppare la gestione associata.

Una scala più grande rende possibile governare un contesto più ampio e complesso. Ma queste condizioni sono verificabili fino a un certo livello di crescita. Sotto il profilo economico si realizzano efficaci economie di scala al superamento di una certa soglia (tra i 20 e i 30 mila abitanti, mentre

significative diseconomie si rilevano quando si resta sotto i 5.000 per la polverizzazione; infine superando i 60.000 abitanti potrebbero invece ottenersi effetti opposti per l'aumento della complessità.

La fusione di piccoli Comuni (i cosiddetti Comuni polvere) è più diffusa in quanto risponde sempre all'esigenza di recuperare inevitabili diseconomie di scala, mentre un processo di efficientamento per approssimarsi a una dimensione congrua per la gestione dei servizi può essere perseguito, anche attraverso la gestione associata di servizi nell'ambito ottimale.

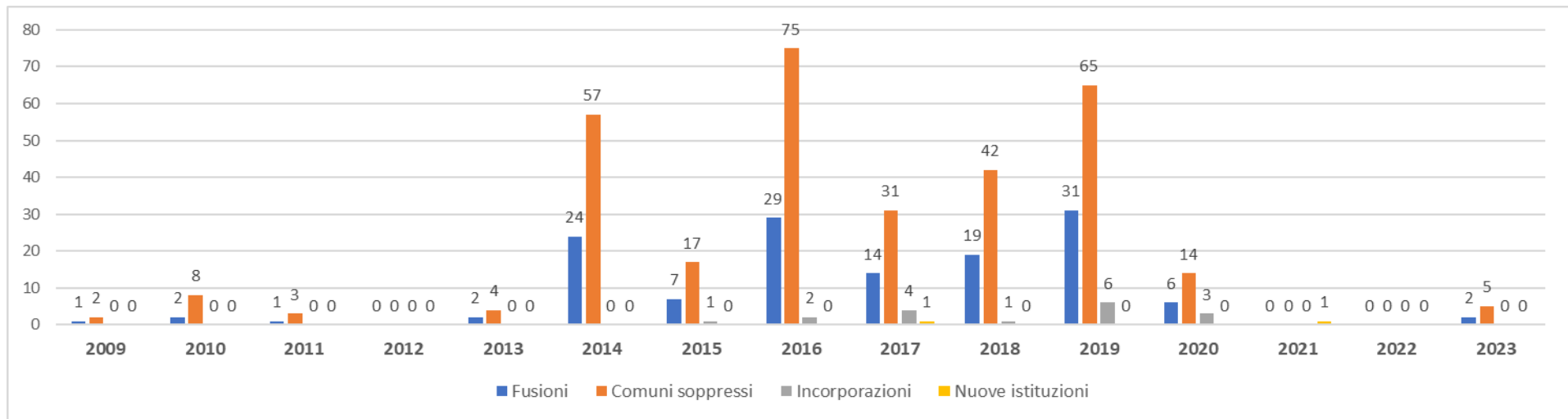
Il grafico 1 mostra uno sviluppo del ricorso alla fusione negli ultimi anni, che tuttavia risulta in netta flessione dal 2020; ciò conferma l'esaurimento della spinta propulsiva che, nel recente passato, aveva dimostrato una buona dinamica. Peraltro, gli incentivi destinati alle fusioni di Comuni non avrebbero potuto sostenere un processo significativamente più ampio di quello registrato.

Tabella 1/FUS/COM - Fusioni nei Comuni italiani

Regioni	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTALE
Piemonte								3	1	5	11				1	21
Valle d' Aosta																0
Lombardia			1			9	2	2	3	4	8	1			1	31
Trentino-Alto Adige		2						3	18	1	1	4				29
Veneto					1	1		2	1	2	5					12
Friuli-Venezia Giulia	1					1	1			2						5
Liguria										1						1
Emilia-Romagna						4		4	1	1	3					13
Toscana						7	1		3	2	1					14
Umbria																0
Marche						2			4		1	1				8
Lazio																0
Abruzzo																0
Molise																0
Campania					1											1
Puglia											1					1
Basilicata																0
Calabria									1	1						2
Sicilia																0
Sardegna																0
Totale fusioni	1	2	1	0	2	24	7	29	14	19	31	6	0	0	2	138
Comuni soppressi	2	8	3	0	4	57	17	75	31	42	65	14			5	323
Incorporazioni							1	2	4	1	6	3				17
Nuove istituzioni/scorporazioni)									1				1			2
Totale Comuni	8.100	8.094	8.092	8.092	8.090	8.057	8.046	7.998	7.978	7.954	7.914	7.903	7.904	7.904	7.901	

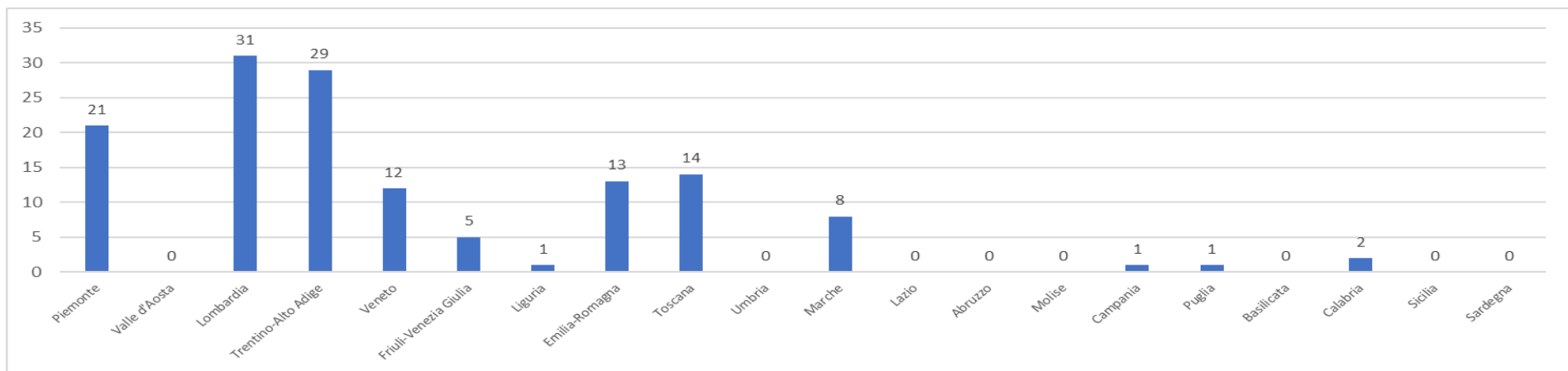
Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati MINT, aggiornamento 26 maggio 2023

Grafico 1/FUS/COM - Dinamica delle fusioni di Comuni



Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati MINT, aggiornamento 26 maggio 2023

Grafico 2/FUS/COM - Fusioni di Comuni - Ripartizione regionale



Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati MINT, aggiornamento 26 maggio 2023

La dislocazione territoriale delle fusioni è molto diversificata (grafico 2); il fenomeno ha una maggiore diffusione nel settentrione, giustificata, soprattutto in Piemonte e in Lombardia, dalla presenza di molti piccolissimi Comuni. Intere aree del Paese non hanno colto l'opportunità di far ricorso all'istituto, nonostante le significative risorse messe a disposizione. Il processo della fusione è complesso poiché tocca aspetti identitari profondi delle comunità amministrative, che tendono a prevalere su quelli connessi al conseguimento di maggiore efficacia ed efficienza. Lo stimolo alla fusione può avvalersi di incentivi economici, che non rappresentano l'aspetto essenziale e, in ogni caso, vanno evitate pressioni dirigiste. L'integrazione delle comunità può essere favorita anche attraverso lo stimolo della gestione associata. Quando la fusione di piccoli Comuni è il risultato di un processo *bottom up*, ciò deve essere sempre apprezzato e stimolato.

Per migliorare il sistema multilivello (economie di scala, dimensione ottimale, maggiore capacità propulsiva nella gestione dei servizi e nella programmazione degli investimenti) è necessario quindi sviluppare un processo dal basso per favorire la fusione di Comuni molto piccoli e sviluppare la gestione associata di funzioni e servizi.

5.2 Le Unioni di Comuni

La forma più diffusa di gestione associata è quella dell'Unione di Comuni, che, come si è visto nel paragrafo precedente, costituisce un modello utile per la gestione di molte funzioni comunali.

Le criticità si riferiscono alla possibile sovrapposizione tra funzioni delegate e funzioni svolte dai singoli enti. Inoltre, il disaccordo tra i Comuni appartenenti all'Unione può produrre un rallentamento nelle decisioni (complessità della *governance*). L'Unione, inoltre, ha natura contrattuale (quindi può rivelarsi non stabile) e non consente un adeguato controllo democratico. Vi sono poi delle potenziali disfunzioni organizzative, come il disallineamento dei sistemi informativi o l'intreccio delle fonti normative regolamentari. Questi problemi possono essere risolti, con un'azione adeguata, potenziando e stabilizzando il ruolo delle Unioni che, attualmente, è disciplinato dagli art. 32 e 33 del Tuel e dai cc. 110, 111 e 112 dell'art. 1 della l. n. 56/2014.

Le Unioni di Comuni registrate nella banca dati del Ministero dell'interno sono 553 e raggruppano 3.181 enti (su 7.901)¹²⁰. Molto estesa è l'articolazione regionale, come si evince dalla tabella 2 e dal grafico 3.

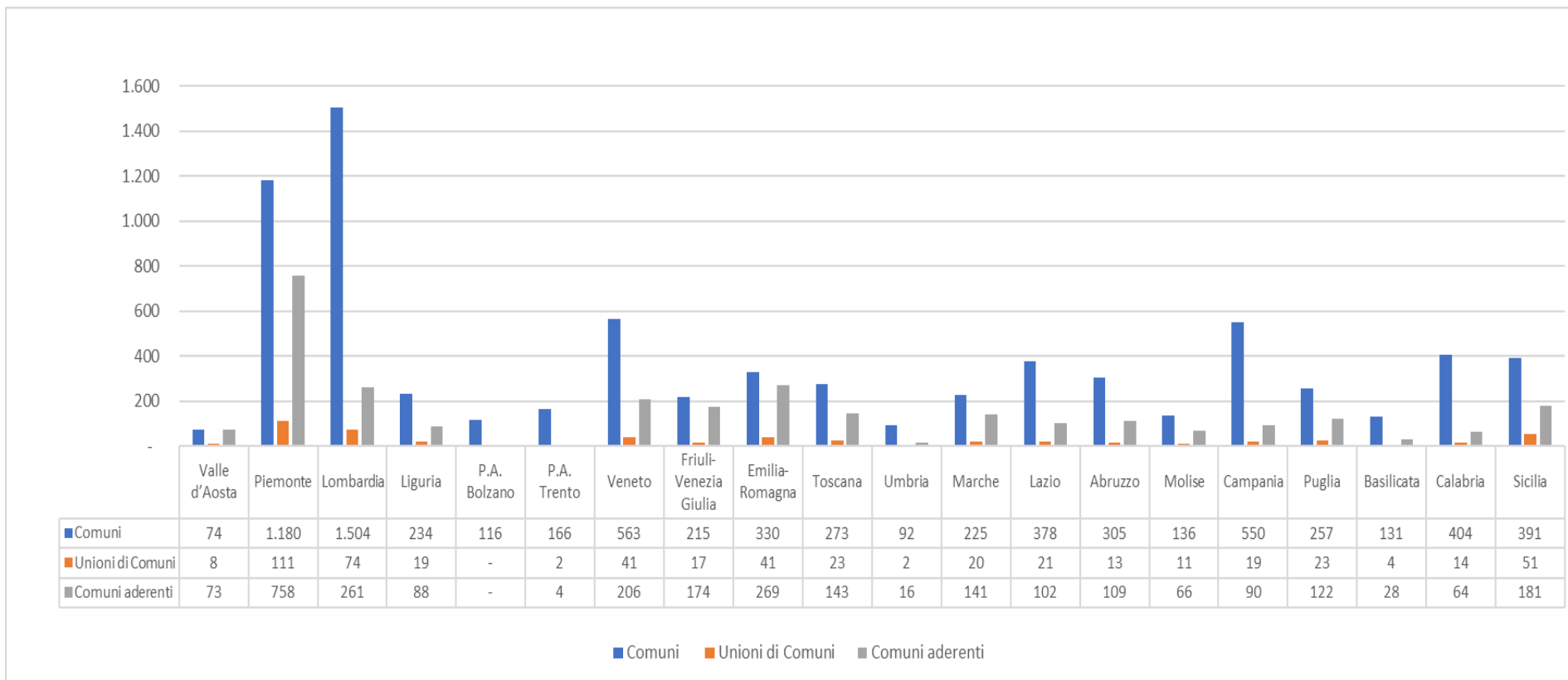
¹²⁰ Dati tratti dal sito del ministero dell'interno:
(https://dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/sut/elenco_unioni_comuni_comp.php).

Tabella 2/UC - Unioni di Comuni italiani - Anagrafica 2023

Regione	Comuni (2023)	Unioni di Comuni (Mint)	Comuni aderenti	Numero medio di Comuni per Unione	Percentuale dei Comuni della Regione aderenti alle Unioni	Popolazione Unione
Valle d'Aosta	74	8	73	9,1	98,6	92.704
Piemonte	1.180	111	758	6,8	64,2	1.312.156
Lombardia	1.504	74	261	3,5	17,4	657.696
Liguria	234	19	88	4,6	37,6	123.089
Prov. Aut. Bolzano	116	-	-	-	-	-
Prov. Aut. Trento	166	2	4	2	2,4	2.985
Veneto	563	41	206	5	36,6	1.110.552
Friuli-Venezia Giulia	215	17	174	10,2	80,9	992.168
Emilia-Romagna	330	41	269	6,6	81,5	2.338.491
Toscana	273	23	143	6,2	52,4	902.903
Umbria	92	2	16	8	17,4	96.736
Marche	225	20	141	7,1	62,7	618.087
Lazio	378	21	102	4,9	27	226.748
Abruzzo	305	13	109	8,4	35,7	406.910
Molise	136	11	66	6	48,5	113.788
Campania	550	19	90	4,7	16,4	612.360
Puglia	257	23	122	5,3	47,5	986.424
Basilicata	131	4	28	7	21,4	82.148
Calabria	404	14	64	4,6	15,8	190.298
Sicilia	391	51	181	3,5	46,3	839.330
Sardegna	377	39	286	7,3	75,9	889.016
Totale	7.901	553	3.181	5,8	40,3	12.594.589

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati MINT, aggiornamento 26 maggio 2023

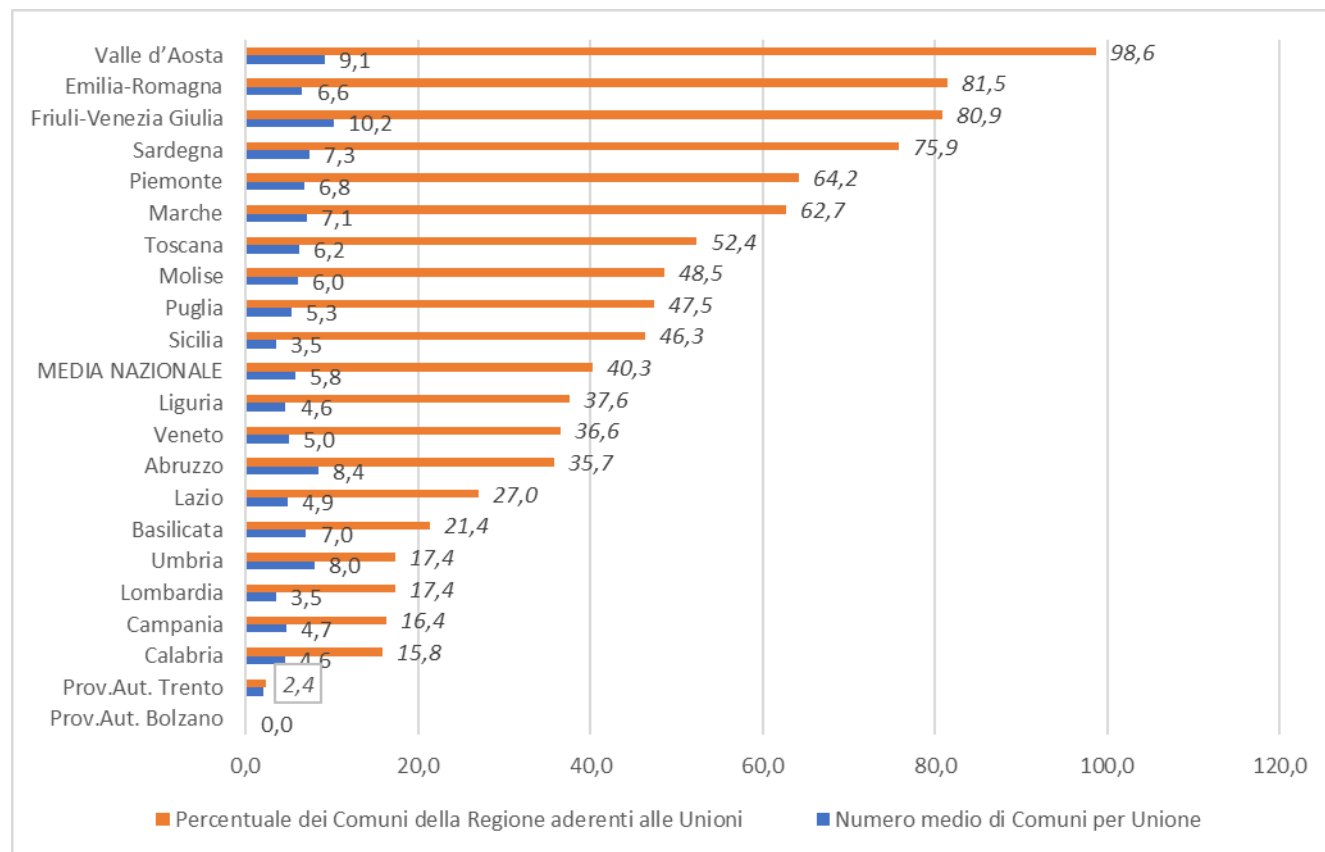
Grafico 3/UC - Unioni di Comuni - Ripartizione regionale



Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati MINT, aggiornamento 26 maggio 2023

Le ultime due colonne della tabella indicano rispettivamente il numero medio di Comuni che compongono l'Unione in ciascuna Regione e la percentuale di Comuni della Regione che aderiscono a una Unione. Quest'ultima variabile è molto rilevante poiché fornisce il livello della adesione al fenomeno associativo nell'ambito delle diverse Regioni e rappresenta il criterio di ordinamento del grafico 4¹²¹.

Grafico 4/UC - Struttura delle Unioni di Comuni nelle Regioni



Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati MINT, aggiornamento 26 maggio 2023

La media nazionale di adesione dei Comuni alle Unioni è del 40,3%. In molte Regioni si rilevano dati al di sopra della media. Tra queste spicca (a parte la piccola Valle d'Aosta) l'Emilia-Romagna, con l'81,5% dei Comuni aderenti (269 su 330 complessivi, incluse le Città capoluogo). La Sardegna e il Friuli-Venezia Giulia¹²² hanno una percentuale superiore al 70%. A seguire, sopra la media, il Piemonte e le Marche, con la maggioranza dei Comuni aderenti, e Toscana, Molise, Sicilia e Puglia, con un livello superiore al 40%. Sotto la media si collocano, in ordine decrescente, Liguria, Veneto, Abruzzo, Lazio e Basilicata. Con percentuali irrisorie (inferiori al 20%) l'Umbria, la Lombardia (dove solo 261 Comuni su 1.504

¹²¹ Nella tabella 2/UC "Unioni di Comuni italiani - Anagrafica 2023" risultano indicate per il Friuli-Venezia Giulia n. 17 Unioni di Comuni; il dato, tratto da fonti del Ministero dell'Interno, parrebbe far riferimento alle Unioni territoriali intercomunali (UTI), sciolte dal 1° gennaio 2021, ai sensi dell'art. 27 della l.r. n. 21/2019. La stessa legge regionale ha, peraltro, previsto altre forme collaborative tra Comuni, tra le quali le Comunità e le Comunità di montagna.

¹²² Per il Friuli-Venezia Giulia valgono le precisazioni indicate nella nota precedente.

aderiscono ad Unioni), la Campania e la Calabria. Chiude la Provincia di Trento, dove solo 4 Comuni su 166 aderiscono alle 2 Unioni esistenti.

Questi dati dimostrano che in alcune grandi Regioni italiane il fenomeno, anche considerando il solo dato della numerosità, è ancora marginale, non essendo state colte le opportunità che possono derivare dalla gestione in forma aggregata.

Il tema di fondo è la ricerca di modalità per svolgere efficacemente le funzioni, sempre più onerose e complesse, che i Comuni sono chiamati ad esercitare, secondo modi idonei per l'esercizio in forma aggregata quando non è possibile o economica una gestione individuale. I Comuni, anche quelli più piccoli, rappresentano il luogo di incontro tra governo e cittadini, il luogo dove le comunità si strutturano e dove molti bisogni da individuali diventano collettivi. Non è dunque possibile determinare a priori una soglia minima per svolgere le funzioni e vanno considerate diverse variabili come la storia e le caratteristiche geografiche dei diversi territori.

La complessità del presente sta assegnando (pensiamo al PNRR) funzioni che richiedono organizzazione, competenze e strutture presenti solo in Comuni almeno di media dimensione.

Oltre alle fusioni, di cui si è detto, è necessario ipotizzare un processo di riforma che veda la sintesi tra *ruolo e funzioni* in forme aggregative capaci di svolgere servizi e di pianificarne l'attuazione, accollandosi compiti che risultano troppo onerosi o che richiedono competenze non disponibili in comunità di piccole dimensioni.

Nel funzionamento delle Unioni sono emerse criticità sotto il profilo del livello adeguato allo svolgimento delle funzioni. Il problema di fondo in questa costellazione di forme aggregative è lo spazio per la *governance* territoriale. Se questo è lo strumento fondamentale di governo del territorio, avere nelle Regioni una molteplicità di organismi con geometrie variabili (ambiti, distretti sanitari e distretti industriali, accordi tra Comuni e convenzioni, etc.) per la pianificazione, non è di aiuto.

Sarebbe utile, come avviene nelle esperienze più avanzate (in cui l'Unione di Comuni coincide con il distretto sanitario e l'ambito territoriale ottimale), realizzare un livello di sovrapposizione più elevata, per garantire una migliore gestione delle funzioni condivise.

I processi di cooperazione devono tener conto della partecipazione delle comunità, attraverso la strutturazione di adeguati modelli per il coinvolgimento diretto e di idonee forme di rappresentanza. La realizzazione di un livello ottimale di aggregazione che favorisca una buona interlocuzione con altre funzioni pubbliche permette di realizzare forme di cooperazione attiva e funzionale, rendendo possibile l'interazione con altre funzioni pubbliche che operano su una scala più vasta, ad esempio nell'ambito del distretto sanitario che, in alcuni casi, coincide con l'Unione dei Comuni e rende possibile un dialogo, in posizione di parità, con l'azienda sanitaria rispetto all'ordinaria gestione dei servizi socio sanitari. Lo stesso discorso si può fare per le reti di trasporto a medio raggio e per la gestione delle risorse idriche.

Si avverte, inoltre, un dualismo tra le aree urbane, le Città e il restante territorio che si riflette da un lato sulle forme di partecipazione, in quanto il tessuto urbano tende a decostruire la comunità e dall'altro lato sul grado di complessità dei processi che si registra quando si supera una certa soglia.

Quindi la differenziazione degli ordinamenti locali si configura come un tema di carattere generale nel progetto di riorganizzazione del sistema multilivello, per aderire meglio all'articolazione dei territori e alle diverse curve di preferenza delle comunità. Costruire un sistema che favorisca il modello delle Unioni dei Comuni è possibile agendo sulla legislazione ordinaria, nazionale e regionale. Se ben strutturate, per dimensione e numero delle funzioni trasferite, la legislazione regionale potrebbe assegnare alle Unioni funzioni nell'ambito della programmazione territoriale.

Ciò sarebbe utile per far esprimere al Comune quella potenzialità che lo rende il motore di un profondo cambiamento, per cogliere la modificazione dei paradigmi che si stanno sviluppando a livello più generale. Il riferimento va alla realizzazione del programma *Next Generation UE*, e alla ridefinizione, ormai imminente, delle regole del Patto di Stabilità e Crescita, con lo scopo di superare le logiche del passato, caratterizzate da politiche pro-cicliche. L'obiettivo è il rilancio della capacità operativa nella gestione in conto capitale e il potenziamento dell'efficienza nella spesa corrente, attraverso una maggiore aggregazione e integrazione del sistema.

Se il Comune è la forza motrice, il *front office* dello Stato, l'integrazione della gestione associata delle funzioni può fornire all'ente di prossimità, presidio sul territorio e rappresentante della comunità, quelle potenzialità per poter interagire nei processi di riorganizzazione della società, fornire servizi avanzati ai cittadini e svolgere un ruolo di regista della meta governance che, attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale, può coinvolgere una molteplicità di soggetti nella gestione del bene pubblico bilancio.

Un aspetto interessante¹²³ è costituito dalla indicazione delle funzioni svolte dalle Unioni (grafici 5/UC e 6/UC). Il primo grafico riporta le macro-funzioni maggiormente condivise. Una Unione su cinque (19,5%) condivide la macrofunzione relativa a "lavori pubblici, gare, appalti, patrimonio, manutenzioni, viabilità ambiente". Seguono "Vigilanza e presidio del territorio" (14,7%) ed "edilizia privata e urbanistica" (11,8%). Il grafico 6/UC riporta le funzioni con maggiore dettaglio: protezione civile, polizia locale, centrale unica di committenza, SUAP, e servizi socio-sanitari locali sono le cinque più condivise e potrebbero essere quelle su cui strutturare, sotto il profilo qualitativo, il rafforzamento delle Unioni di Comuni.

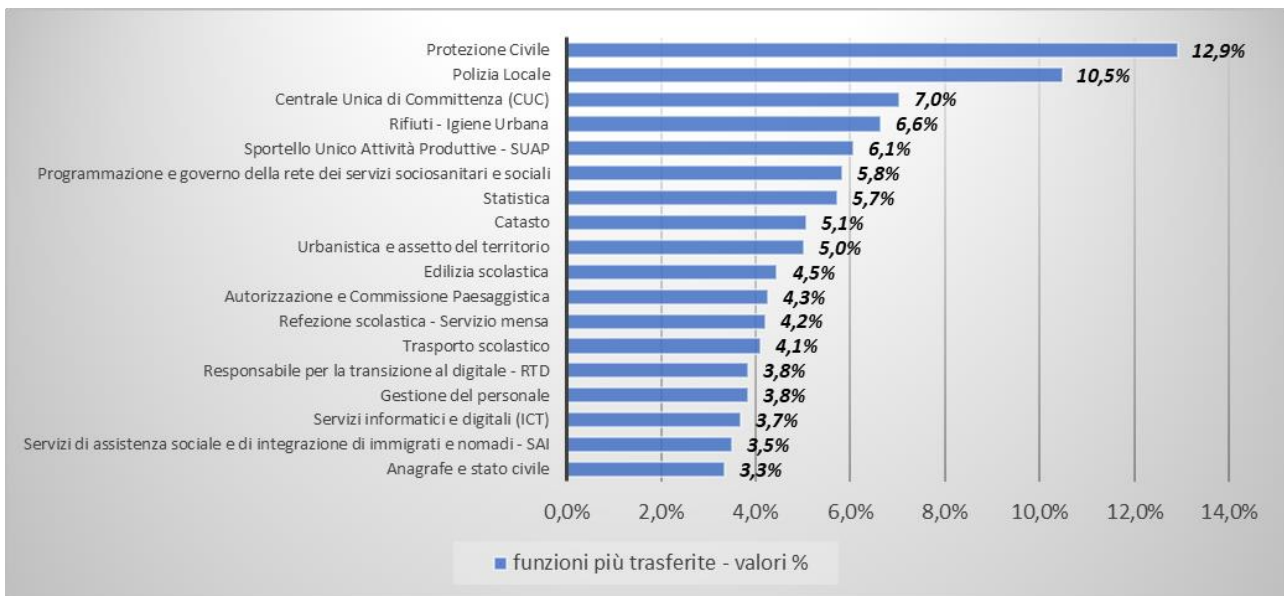
¹²³ Le informazioni sono tratte dalla banca dati del progetto *Open Italiae* un'utile base informativa sulle Unioni dei Comuni. (<https://openitaliae.it/>).

Grafico 5/UC - Suddivisione per macro-funzioni conferite alle Unioni di Comuni



Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati *Open Italiae*, aggiornamento 26 maggio 2023

Grafico 6/UC - Funzioni trasferite alle Unioni di Comuni



Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati *Open Italiae*, aggiornamento 26 maggio 2023

Il conferimento di un certo numero di funzioni di dettaglio e il raggiungimento di un sufficiente livello dimensionale (per esempio la coincidenza con l'ambito ottimale o il distretto sanitario) potrebbe produrre la stabilizzazione nel sistema multilivello di un ambito di governo in grado di potenziare l'azione dei Comuni senza mortificarne la vocazione identitaria. Nello stesso tempo, la programmazione regionale sarebbe più consistente e la perimetrazione delle funzioni delle Province potrebbe essere più chiaramente definita.

6 DISSESTI E PROCEDURE DI RIEQUILIBRIO

6.1 Le recenti innovazioni normative

Nel corso del 2022 (e dei primi mesi del 2023) le innovazioni normative che hanno interessato specificamente la criticità finanziaria dei Comuni sono limitate, soprattutto se rapportate agli interventi dell'anno precedente, nel quale una serie di disposizioni sono state destinate al fenomeno e tra queste risulta di maggiore interesse il supporto assegnato alle grandi Città e Comuni capoluogo in crisi finanziaria. Le disposizioni più recenti si ritrovano nel d.l. del 24 febbraio 2023, n.13, convertito nella l. del 21 aprile 2023, n. 41, sulla *governance* del PNRR e nel d.l del 29 dicembre 2022 n. 198 (milleproroghe 2023).

Il primo provvedimento sospende fino al 31 dicembre 2026 l'obbligo per il Comune in dissesto o strutturalmente deficitario di risolvere i contratti stipulati ai sensi dell'art. 110 del Tuel (art. 8, co. 2 del d.l. n.13/2023). Ciò per garantire la continuità dell'azione amministrativa e facilitare la realizzazione degli investimenti finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ovvero con le risorse dei programmi cofinanziati dall'Unione europea e dei programmi operativi complementari alla programmazione comunitaria 2014-2020 e 2021-2027. Nel corso dell'esame parlamentare è stata estesa la possibilità per le pubbliche amministrazioni di adottare le modalità assunzionali previste per il PNRR, anche ai contratti di somministrazione di lavoro (art. 8, co. 1-*bis* del d.l. n.13/2023). Questa disposizione ed altre nella stessa direzione segnano una discontinuità rispetto ai limiti all'acquisizione di risorse umane, che hanno caratterizzato per molto tempo la disciplina degli enti locali. Per esigenze di risanamento dei conti pubblici, gli enti locali sono stati oggetto per molti anni del blocco del *turnover*, solo recentemente rimosso. L'effetto nel tempo di tali misure ha prodotto la riduzione del personale in valore assoluto (di una quota significativa, intorno al venti per cento), ha depauperato le amministrazioni delle competenze necessarie, in particolare per l'attivazione di piani di investimento, ha prodotto un aumento dell'età media (intorno ai 60 anni), che non facilita la realizzazione di processi innovativi come la digitalizzazione. Inoltre, le difficoltà finanziarie possono essere determinate dallo scarso presidio di servizi strategici (bilancio, entrate, lavori pubblici) e la vigente legislazione, in primo luogo, inibisce la possibilità di acquisire personale, la cui provvista potrebbe rappresentare la chiave per uscire dalla criticità

Nella stessa direzione si muove l'art. 1, co. 22-*bis*, del richiamato d.l. n. 198/2022, che prevede la proroga del perfezionamento delle assunzioni di personale a tempo indeterminato e a tempo determinato programmate dagli enti in dissesto finanziario, in riequilibrio finanziario pluriennale o strutturalmente deficitari, sottoposte all'approvazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 155 del Tuel (COSFEL), e già autorizzate per l'anno 2022, fra le quali sono

ricomprese anche quelle necessarie a garantire l'attuazione dei progetti del PNRR, fino al 30 giugno 2023, anche in condizione di esercizio provvisorio.

Anche nella legge di bilancio per il 2023 (l. 29 dicembre 2022, n. 197) si riscontrano alcune norme specifiche relative ai Comuni in criticità finanziaria, anche se di minore impatto rispetto a quelle dell'anno precedente¹²⁴. La legge di bilancio per il 2022 conteneva, infatti, unitamente al decreto fiscale e al milleproroghe 2022, importanti disposizioni di cui si è dato conto nel precedente referto¹²⁵ e che, nel corso del 2022, hanno avuto attuazione. È utile, quindi, un sintetico richiamo.

Particolare rilevanza riveste il tema del ripiano dei disavanzi dei Comuni sede di capoluogo di Città metropolitana. Il tema è stato affrontato con interventi specifici dalla legge di bilancio per il 2022, che 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 di entrata e di spesa. 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 COSFEL vigila sull'attuazione dell'Accordo e il 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.

Tale approccio è stato esteso con il d.l. n. 50/2022 (cd "aiuti-ter") ad altri enti.

Il d.l. n. 50/2022, convertito nella l. n. 91/2022, contiene misure in favore degli enti territoriali, con particolare riferimento a quelli in criticità finanziaria. In particolare, si richiamano le misure per il

¹²⁴ Si tratta di alcuni commi dell'art. 1: il comma 781, che prevede la disapplicazione della sanzione prevista per gli enti locali in situazione di criticità finanziaria che, per l'anno 2022, non riescano a garantire la copertura minima dei servizi a domanda individuale; del comma 782, che estende al periodo 2023 - 2025 la misura dell'aumento del limite massimo di ricorso alle anticipazioni di tesoreria, da parte degli enti locali, da 3 a 5 dodicesimi delle entrate correnti (la disposizione vale per tutti gli enti locali, ma riveste un ruolo particolare per quelli in criticità finanziaria); del comma 783, che dispone la proroga del termine (al 31 gennaio 2023) per la sottoscrizione dell'accordo per il ripiano del disavanzo tra il presidente del Consiglio e i sindaci dei Comuni capoluoghi di Città metropolitana che presentano un disavanzo *pro-capite* superiore a 700 euro e la proroga del termine per la prima verifica (al 31 dicembre 2023) dell'attuazione dell'accordo; del comma 789, che attribuisce 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; e del comma 790, che incrementa di 2 milioni di euro per l'anno 2023, il Fondo per il sostegno ai Comuni in *deficit* strutturale, da destinare ai Comuni con popolazione fino a 35.000 abitanti il cui Piano di riequilibrio finanziario sia stato approvato dalla Corte dei conti per l'anno 2014 e con durata fino all'anno 2023

¹²⁵ Le più rilevanti innovazioni normative sono state introdotte dalla legge di bilancio per il 2022 (l. n. 234/2021) e dal decreto milleproroghe (d.l. n. 228/2021). Anche il cd decreto fiscale (d.l. n. 146/2021, recante "Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili"), contiene alcune importanti disposizioni specifiche per gli enti in criticità finanziaria.

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 dell'art.1, co. 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, co. 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.¹²⁶ La disposizione si muove nella stessa direzione di altre precedenti, che prevedevano 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.¹²⁷

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 attraverso, 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

¹²⁶ Limitatamente ai casi di dissesto, per un periodo di due anni sono sospese le norme in materia di responsabilità politica di cui all'art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 149/2011.

¹²⁷ I cc. 572 e 573 dell'art.1, della legge di bilancio per 2022 si muovono nella direzione di un profondo ripensamento della strategia per contrastare la criticità finanziaria degli enti locali, in sintonia con alcune proposte, più sistematiche, all'esame del Parlamento sia nella precedente sia nella corrente legislatura.

Il comma 572 subordina l'erogazione del contributo statale (comma 567) alla sottoscrizione, entro il 15 febbraio 2022, di un accordo per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti tra il Presidente del Consiglio dei ministri o un suo delegato e il sindaco, in cui il Comune si impegna per tutto il periodo in cui risulta beneficiario del contributo ad assicurare, per ciascun anno o con altra cadenza da individuare nel predetto accordo, risorse proprie pari ad almeno un quarto del contributo annuo, da destinare al ripiano del disavanzo e al rimborso dei debiti finanziari, attraverso parte o tutte le seguenti misure, da individuare per ciascun Comune e nell'ambito dell'accordo.

Si tratta di un articolato elenco che prevede:

- a) la istituzione, con apposite delibere del Consiglio comunale, di un incremento dell'addizionale comunale all'IRPEF, oltre i limiti previsti, e di un'addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale per passeggero;
- b) la valorizzazione delle entrate, attraverso la ricognizione del patrimonio, l'incremento dei canoni di concessione e di locazione e ulteriori utilizzi produttivi da realizzare attraverso appositi piani di valorizzazione e alienazione, anche avvalendosi del contributo di enti ed istituti pubblici e privati;
- c) l'incremento della riscossione delle proprie entrate, prevedendo, specifiche modalità;
- d) riduzioni strutturali del 2% annuo degli impegni di spesa di parte corrente della missione 1 «Servizi istituzionali, generali e di gestione», ad esclusione dei programmi 04, 05 e 06, rispetto a quelli risultanti dal consuntivo 2019;
- e) completa attuazione delle misure di razionalizzazione previste nel piano delle partecipazioni societarie.

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 572. 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*¹²⁸.

6.2 La criticità finanziaria dei Comuni: il flusso del 2022 e un'analisi dello stock

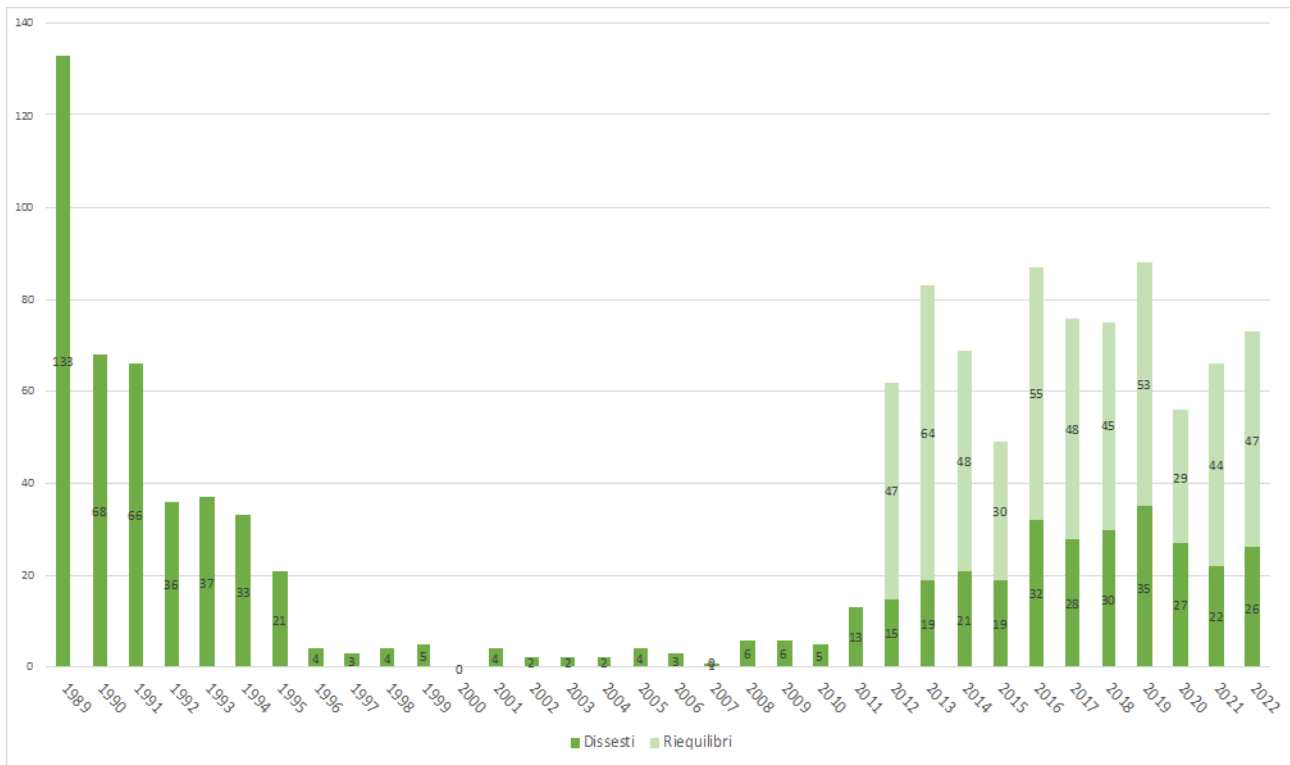
Anche il 2022 registra una forte dinamica del fenomeno. Dal 1° gennaio al 31 dicembre hanno deliberato la dichiarazione di dissesto o attivato una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale 70 Comuni (44 nuovi riequilibri e 26 nuovi dissesti). In tre casi si è trattato di una "falsa partenza": tre Comuni siciliani¹²⁹, che, nel corso dell'anno avevano intrapreso la strada del riequilibrio finanziario non sono riusciti ad approvare il Piano, passando al dissesto. In un caso, in Emilia-Romagna, un Comune¹³⁰ ha revocato in autotutela la procedura entro i novanta giorni in cui, dalla data di esecutività della delibera di attivazione, avrebbe dovuto approvare il Piano.

¹²⁸ Nella stessa direzione è da considerare l'ampliamento della facoltà di adottare un piano di risanamento (art. 43, co. 8). La procedura per il riequilibrio finanziario prevista nei cc. da 2 a 7 dell'art. 243 può essere attivata anche dai Comuni sede di Città metropolitana diversi da quelli di cui al co. 567 della l. n. 234/2021, nonché dai Comuni capoluogo di Provincia che non abbiano attivato le procedure dei citati cc. 2-7, con un debito pro capite superiore a 1.000 euro sulla base del disavanzo risultante dal rendiconto 2020 definitivamente approvato e trasmesso alla Bdap entro il 30 aprile 2022, che intendano avviare un percorso di riequilibrio strutturale.

¹²⁹ Si tratta dei Comuni di Graniti, Pedara e Caltagirone, che nel grafico n.1 sono considerati nell'istogramma in entrambe le procedure.

¹³⁰ Si tratta del Comune di Agazzano. Un'altra revoca delle procedure di riequilibrio attivate nel 2022 è quella del Comune di Balestrate, in Sicilia, avvenuta all'inizio del 2023. La revoca in autotutela della procedura di riequilibrio, che il Comune può esercitare entro il termine previsto per l'approvazione del Piano (in questo caso ampliato dalla celebrazione delle elezioni per il rinnovo degli organi amministrativi), va considerata come un significativo segnale predittivo di criticità finanziaria. Il Comune andrebbe attentamente monitorato per evitare il possibile peggioramento del quadro strutturale.

Grafico n. 1 - Distribuzione delle 1.242 procedure di dissesto e di riequilibrio - attivate per anno (1989-2022)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero dell'interno, DC Finanza locale; dati aggiornati al 31 dicembre 2022

I dati relativi al 2022 sono rappresentati nella ultima colonna dell'istogramma del grafico n. 1. Si registra una crescita nell'ultimo triennio, che non ha ancora raggiunto i livelli del 2019, anno precedente la pandemia. La tendenza alla crescita della criticità finanziaria potrebbe indicare, con l'esaurimento di questi effetti, un ritorno alla "normalità". È cessata infatti (e si sono esaurite le code) l'erogazione straordinaria agli enti di prossimità per contrastare il fenomeno pandemico che, soprattutto nei Comuni con maggiori difficoltà, hanno svolto anche una funzione di ausilio al conseguimento degli equilibri di bilancio.

La dinamica del fenomeno è diventata più 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. 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, richiedendo una serie di accantonamenti, ha messo in tensione i bilanci degli enti.

La criticità finanziaria, come è stato più volte rilevato nei precedenti referti, ha una forte connotazione territoriale. Si può affermare che in tre Regioni italiane, Sicilia, Calabria e Campania (la prima a statuto

r_emiro:Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

speciale e le altre due a statuto ordinario), il fenomeno presenta caratteristiche strutturali, che investono la tenuta stessa del sistema multilivello. In altre Regioni del Centro-sud rileva soprattutto perché coinvolge molte Città e centri di grandi dimensioni. Nel resto del paese è un fenomeno marginale.

La figura n.1 fornisce una ripartizione territoriale delle procedure. Le procedure attivate dal 1989 (anno di istituzione del dissesto finanziario) e dal 2012, (anno di introduzione della procedura di riequilibrio) sono, al 31 dicembre 2022, 1.243 (732 dissesti e 511 riequilibri), di cui 931 riguardano Comuni. La significativa differenza è dovuta alla reiterazione dei dissesti e soprattutto alla forte intersezione tra le due procedure (per vari motivi, come è noto, una quota rilevante delle procedure di riequilibrio degenera nel dissesto).

Figura n. 1 - Procedure di dissesto e di riequilibrio attivate per Regione (1989 - 2022)



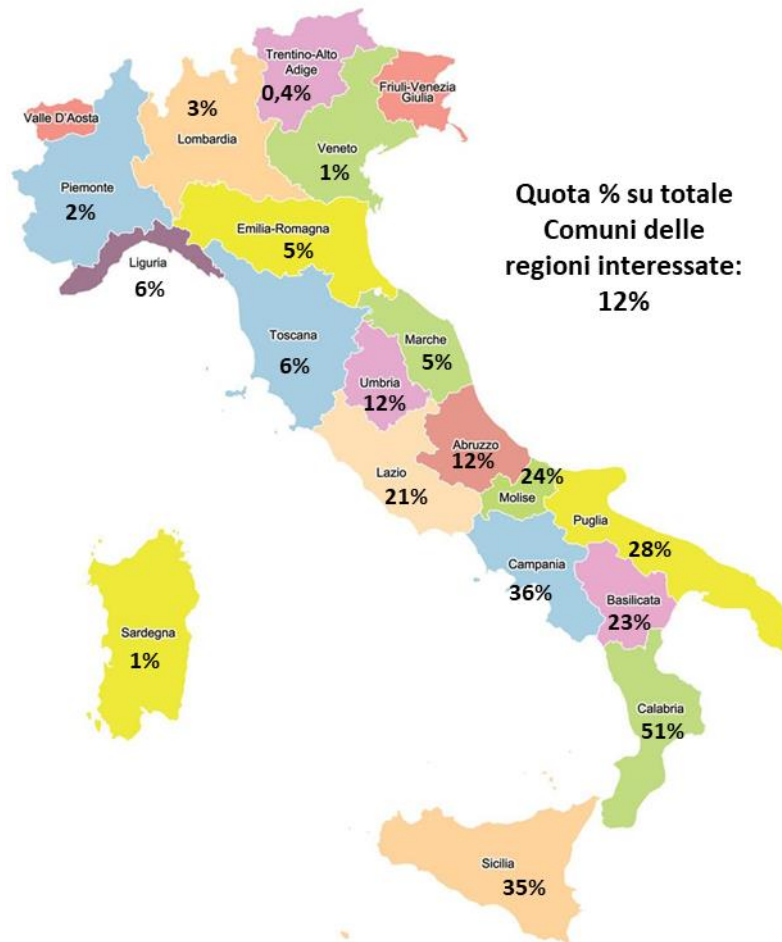
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero dell'interno, DC Finanza locale; dati aggiornati al 31 dicembre 2022

La figura n. 2, che fornisce la stessa informazione in termini percentuali, dimostra con immediatezza la considerazione sulla incisività differenziata del fenomeno a livello territoriale. Il valore medio nazionale

r. emiro. Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D. Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

è del 12%. Nelle tre Regioni prima richiamate la strutturalità emerge con evidenza: in Calabria il 51% dei Comuni ha attivato una delle due procedure contro lo squilibrio finanziario, in Campania il 36% e in Sicilia il 35%. Le altre quattro Regioni, in cui il fenomeno ha assunto un certo rilievo, sono la Puglia (28%), il Molise (24%), la Basilicata (23%) e il Lazio (21%), con una forte accelerazione dei casi di criticità finanziaria in quest'ultima Regione. Nel resto dei territori è un problema marginale.

Figura n. 2 - Quota dei Comuni che hanno attivato almeno una volta tra il 1989 e il 2022 la procedura di dissesto o quella di riequilibrio finanziario pluriennale per Regione

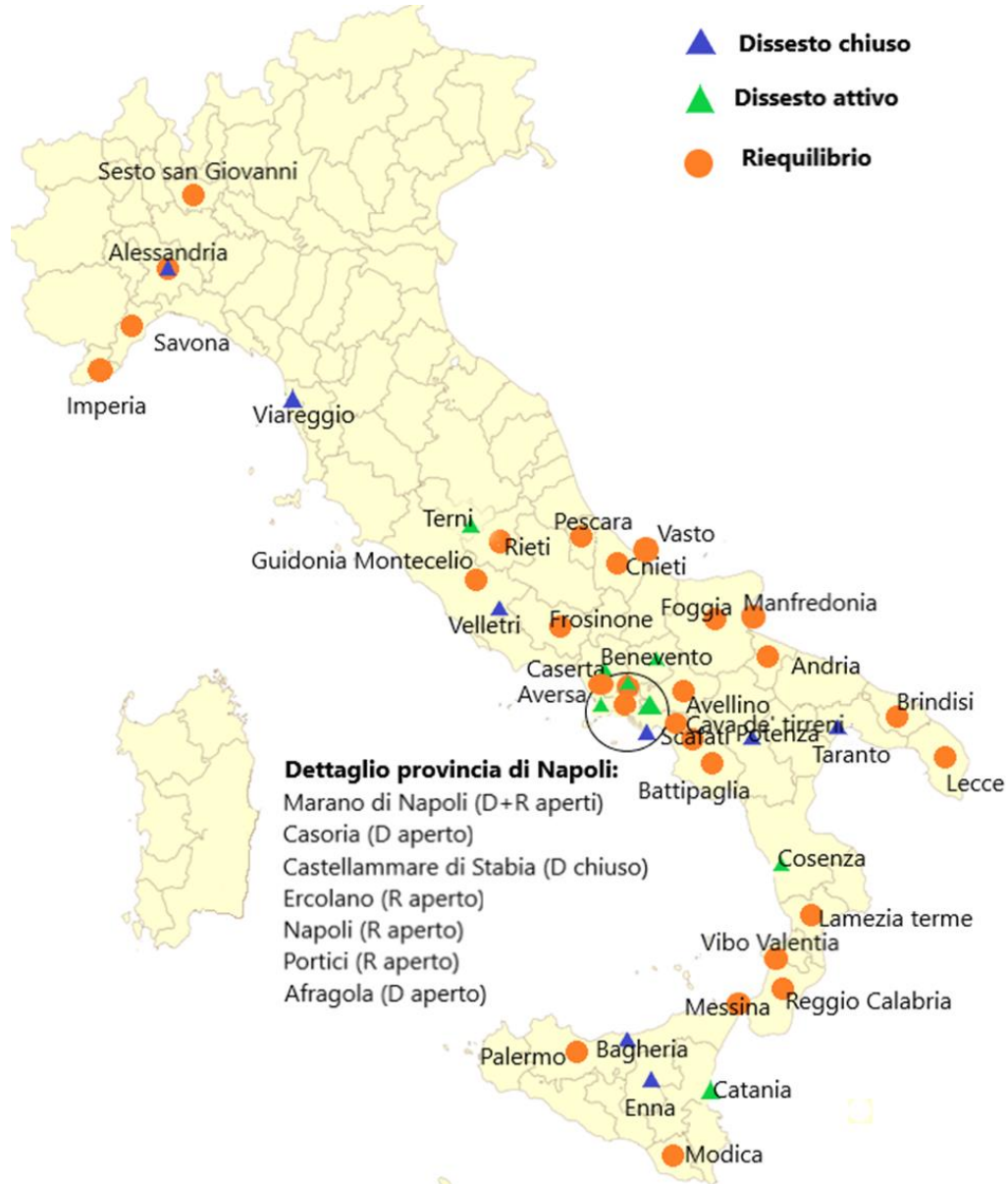


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero dell'Interno, DC Finanza locale; dati aggiornati al 31 dicembre 2022

La figura n. 3 mostra l'elevato numero di Città del meridione interessate da procedure di criticità finanziaria. Nel 2022 all'elenco già lungo si sono aggiunte: Potenza, in Basilicata che, da poco uscita da un lungo dissesto, proprio per il peso che la gestione liquidatoria ha trasferito sul Comune *in bonis*, è stata costretta ad attivare una procedura di riequilibrio (delibera n. 11 del 28/02/2022); Cosenza in Calabria che, in presenza di un dissesto ancora aperto ha attivato una procedura di riequilibrio (delibera n. 30 del 18/10/2022); Afragola in Campania, ha dichiarato il dissesto (delibera n. 62 del 14/06/2022); Cava dei

Tirreni, in Campania, ha attivato la procedura di riequilibrio (delibera n. 11 del 21/04/2022); Aversa, in Campania, che ha attivato la procedura di riequilibrio (delibera n. 72 del 19/12/2022); e infine Vasto, in Abruzzo, che ha attivato una procedura di riequilibrio (delibera n. 11 del 28/02/2022).

Figura n. 3 - Dissesti e riequilibri nei grandi centri urbani

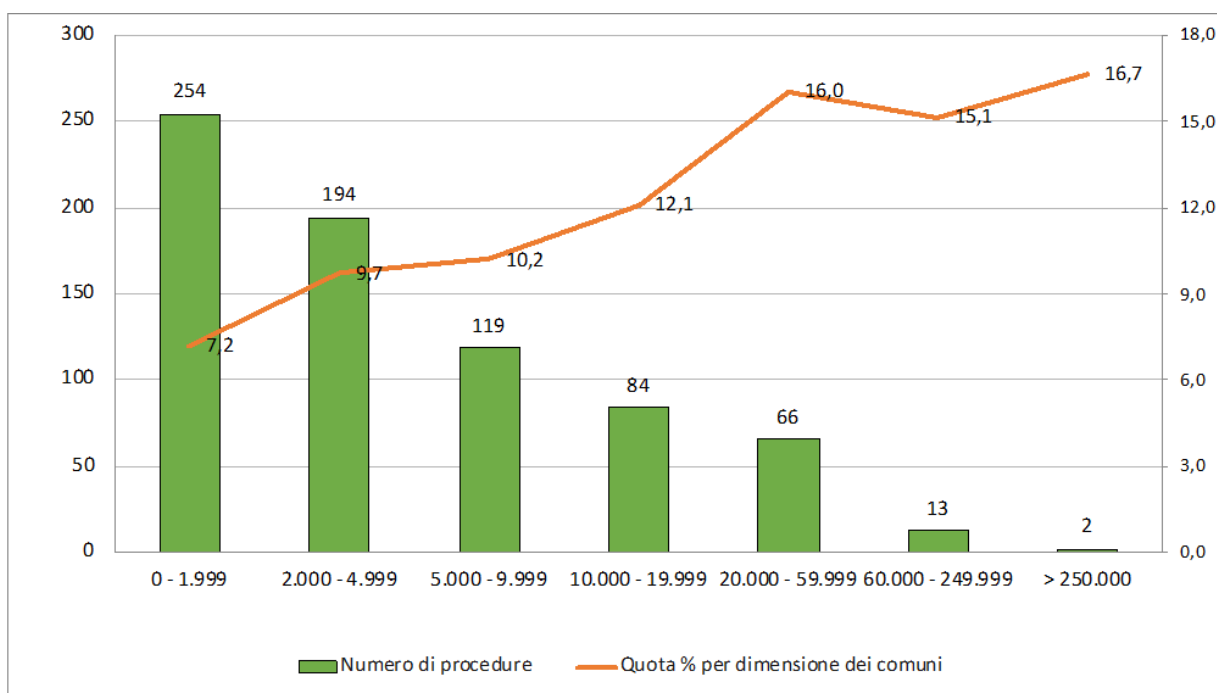


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero dell'interno, DC Finanza locale; dati aggiornati al 31 dicembre 2022

Permane il rapporto diretto tra criticità finanziaria e dimensione del Comune. Il numero dei piccoli Comuni coinvolti prevale in valore assoluto ma, se si rapporta il dato alla classe di popolazione di appartenenza, si può notare la maggiore incidenza della criticità finanziaria in quelli più grandi.

Si va dal 7% per i Comuni al disotto dei 2 mila abitanti al 10-12% per quelli al disotto dei 20 mila, sino ad arrivare al 15-17% per le classi di popolazione superiore (dai 20 mila abitanti in su). Pesa, sicuramente, la crescente complessità amministrativa e questo aspetto è molto rilevante, perché nella riorganizzazione dello strumentario normativo, le attenzioni maggiori vanno indirizzate proprio verso questa dimensione, mentre le criticità dei piccoli Comuni possono essere risolte con limitate risorse finanziarie e una tempestiva azione di affiancamento.

Grafico n. 2 - Distribuzione delle 732 procedure di dissesto attivate per classi di ampiezza dei Comuni (1989 - 2022)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero dell'interno, DC Finanza locale; dati aggiornati al 31 dicembre 2022

Valori assoluti (barre - scala di sinistra) e percentuali sul totale dei Comuni della classe (linea - scala di destra).

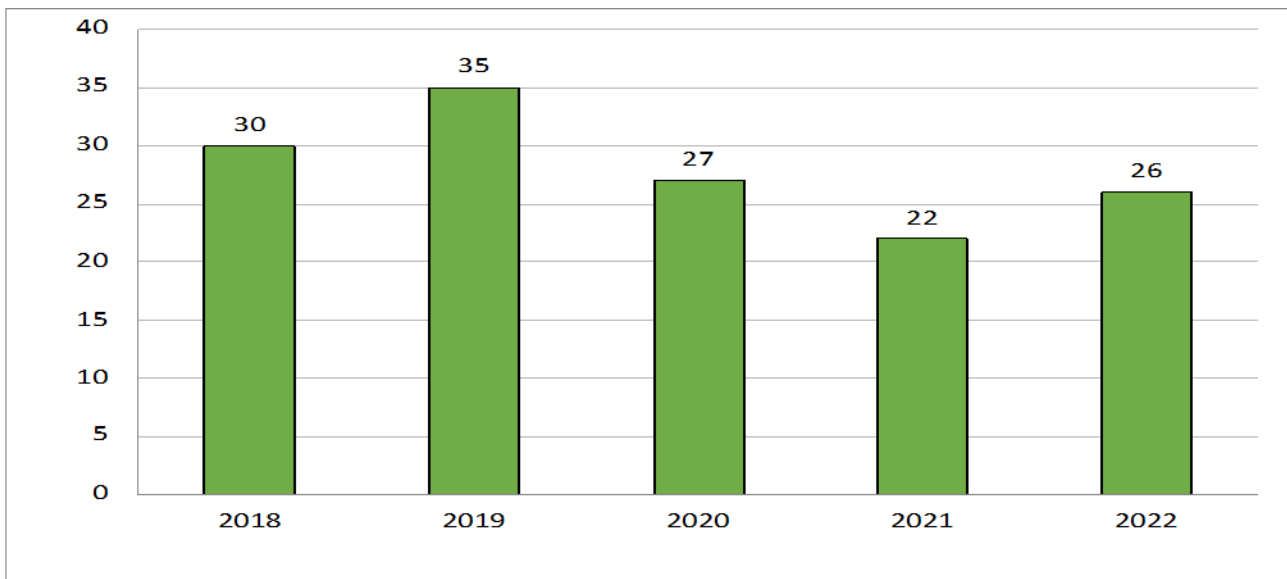
I dissesti attivati negli ultimi 5 anni (grafico n. 3), che hanno sotto controllo il bilancio stabilmente riequilibrato, mostrano una dinamica sostenuta, anche se inferiore al picco (35 casi) raggiunto prima della pandemia (2019). I casi sono nel complesso 140¹³¹, corrispondenti a 139 procedure attive¹³².

¹³¹ A questi si aggiungono 65 procedure di dissesto dichiarate negli anni precedenti, in cui gli OSL non hanno ancora approvato il rendiconto di gestione. Di queste 8 sono state chiuse nel corso del 2023 (Bagnara Calabria, Bellegra, Castel Campagnano, Castellino del Biferno, Civitaluparella, Pacentro, Palagonia, Turrivalignani).

Le procedure di dissesto attive al 31 dicembre 2022 sono, pertanto, 204 (139 + 65), relative a 200 Comuni (Cancello e Arnone e Paolisi in Campania; Tortorici in Sicilia, hanno due procedure di dissesto attive). Palagonia, sempre in Sicilia, che aveva due dissesti attivi, ha chiuso il primo nel 2023. Le barre dell'istogramma del grafico n. 3 coincidono con quelle corrispondenti del grafico n. 1.

¹³² Il Comune di Monreale, che aveva attivato il dissesto nel 2018, lo ha chiuso nel 2022 (delibera OSL di approvazione del rendiconto di gestione n. 21 del 21 giugno 2022).

Grafico n. 3 - Enti in dissesto per anno di dichiarazione (2018-2022)

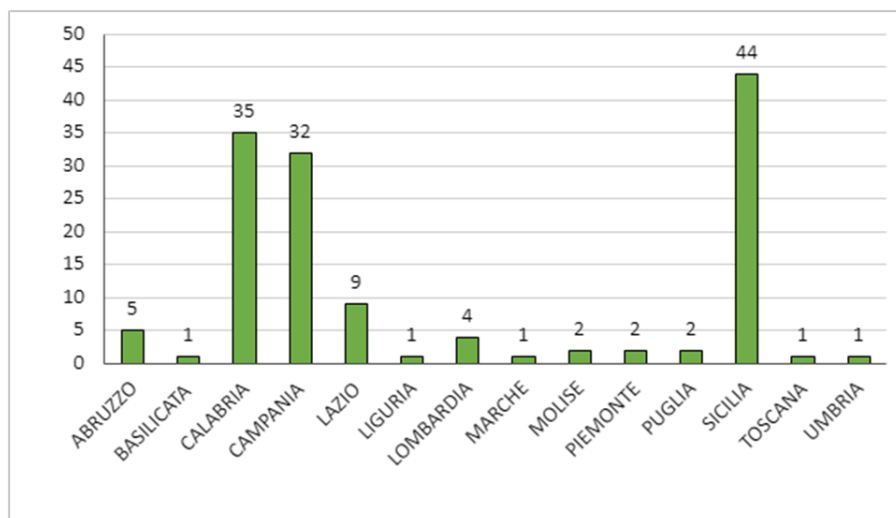


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero dell'interno, DC Finanza locale; dati aggiornati al 31 dicembre 2022

La ripartizione territoriale dei dissesti attivati nel quinquennio 2018 – 2022 conferma la prevalenza delle tre Regioni meridionali. Il primato spetta alla Sicilia, con 44 casi, distribuiti in modo uniforme negli anni (9 casi nel 2018, 8 nel 2019, 9 nel 2020, 8 nel 2021 e 10 nel 2022).

In seconda posizione, la Regione Calabria, con 35 casi (8 casi nel 2018, 9 nel 2019, 7 nel 2020, 8 nel 2021 e solo 3 nel 2022). La Campania, con 32 dissesti, si colloca al terzo posto (6 casi nel 2018, ben 11 nel 2019, 5 casi nel 2020, 4 casi nel 2021 e 6 casi nel 2022). Queste tre Regioni assorbono poco meno dell'80% dei dissesti attivati tra il 2018 e il 2022

Grafico n. 4 - Enti che hanno dichiarato il dissesto per Regione (2018-2022)



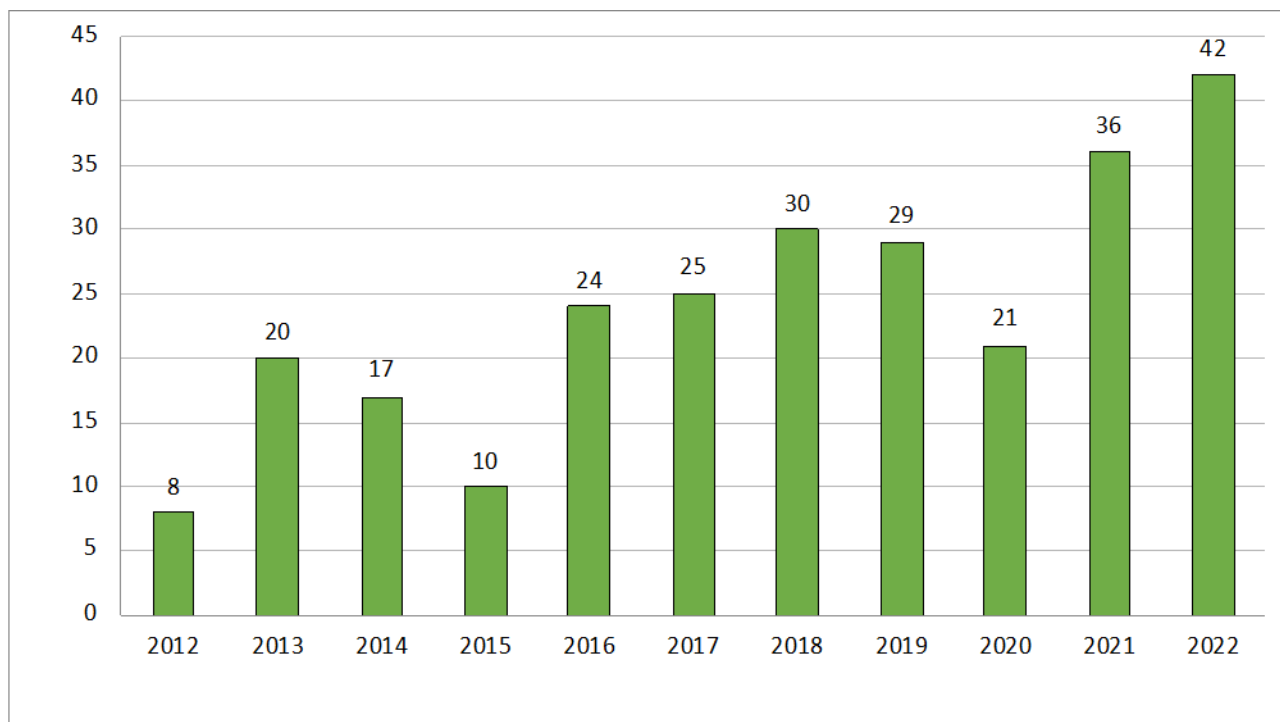
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero dell'interno, DC Finanza locale; dati aggiornati al 31 dicembre 2022

Anche per le procedure di riequilibrio, attivate nel 2012, è interessante evidenziare gli andamenti temporali, territoriali e dimensionali.

La dinamica temporale mostra come il riequilibrio finanziario abbia trovato sin dall'inizio un riscontro importante tra i Comuni. Come mostra il grafico n. 1 (nelle parti più chiare dell'istogramma), sin dall'avvio (e con la sola eccezione del 2020, influenzata probabilmente dalla normativa emergenziale di sostegno) sono state attivate più di 40 procedure all'anno.

Se si concentra l'attenzione sulle procedure ancora attive al 31 dicembre 2022, ne risultano 262¹³³ di cui 42 avviate nel 2022¹³⁴. I Piani approvati (e in molti casi rimodulati e riformulati) dalle Sezioni regionali sono 126 e sono in corso di svolgimento. Gli altri 136 sono ancora in istruttoria, in molti casi da molti anni.

Grafico n. 5 - Distribuzione delle 262 procedure di riequilibrio attive per anno di ricorso alla procedura (2012-2022)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero dell'interno, DC Finanza locale; dati aggiornati al 31 dicembre 2022

¹³³ 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).

¹³⁴ Oltre ai 3 Comuni che hanno deliberato il dissesto nello stesso anno e ai 2 che lo hanno revocato, in autotutela (Agazzone in Emilia-Romagna e Balestrate in Sicilia).

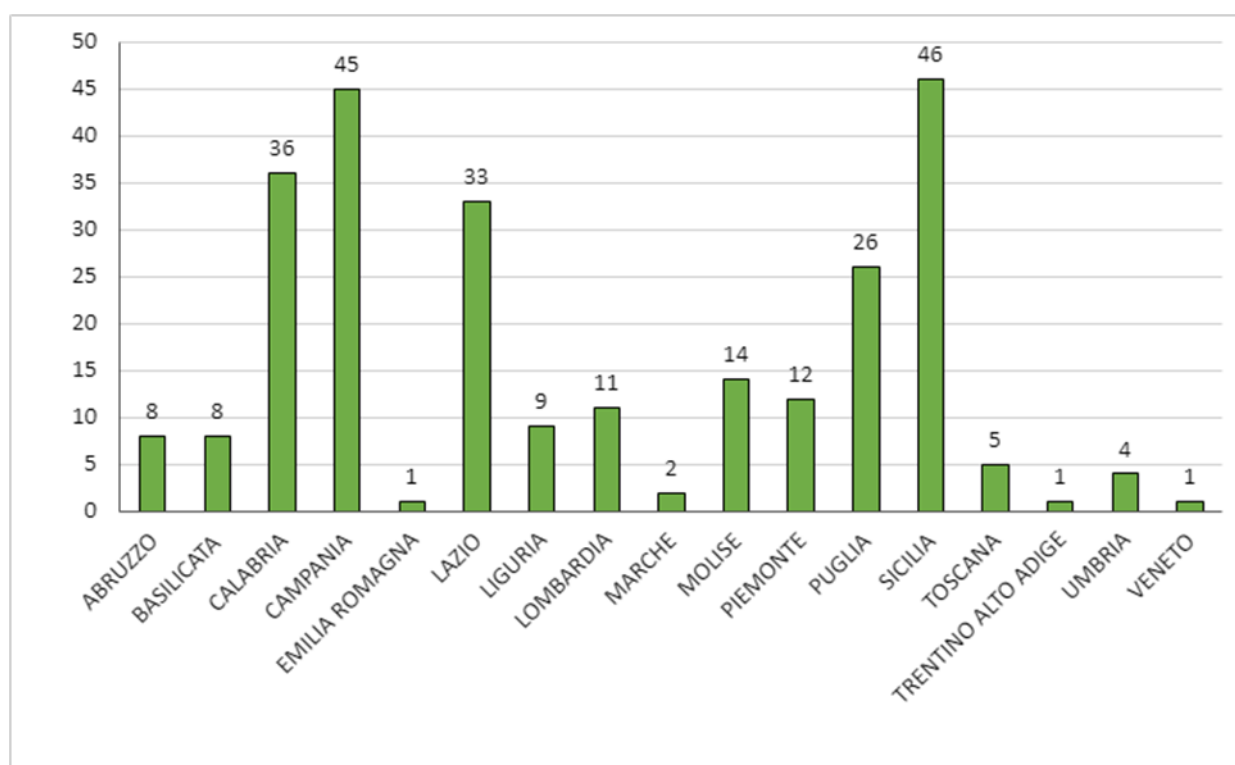
Nel corso del 2023 la dinamica della criticità finanziaria si preannuncia particolarmente attiva:

- sono state chiuse (anticipatamente): la procedura di riequilibrio del Comune di Mozzate (Lombardia); la procedura del Comune di Carpegna (Marche);
- sono stati bocciati dalle Sezioni regionali i Piani: del Comune di Ustica (Sicilia) e del Comune di Gioia Sannitica (Campania);
- sono stati approvati dalle Sezioni regionali i Piani di: Andria (Puglia), di Ercolano (Campania), di Taurasi (Campania) e di Nissoria (Sicilia);
- hanno dichiarato il dissesto: il Comune di Niscemi (Sicilia), con delibera n. 27 del 3/4/2023; il Comune di Oliveri (Sicilia), con delibera n. 21 del 6/5/2023; il Comune di Petrosino (Sicilia), con deliberazione n. 13 del 11/4/2023.

Dal punto di vista territoriale, come nel caso del dissesto, si assiste a una forte concentrazione del fenomeno in alcune Regioni meridionali. La prima posizione della graduatoria regionale è della Sicilia (47 casi), seguita dalla Campania (45) e dalla Calabria (36). In quarta posizione, la Regione Lazio, con 33 Comuni coinvolti, di cui 15 registrati nell'ultimo biennio.

Da evidenziare, rispetto al dissesto, una minore concentrazione del fenomeno. Presentano numeri significativi (anche perché riferiti a molti grandi centri, come mostra la figura n. 3), alcune Regioni del Sud: Puglia (26), Molise (16), Abruzzo (8) e Basilicata (8). Scarso è il rilievo, rispetto al numero dei Comuni di quelle Regioni, dei casi registrati in Lombardia (11), Piemonte (12) e Liguria (9).

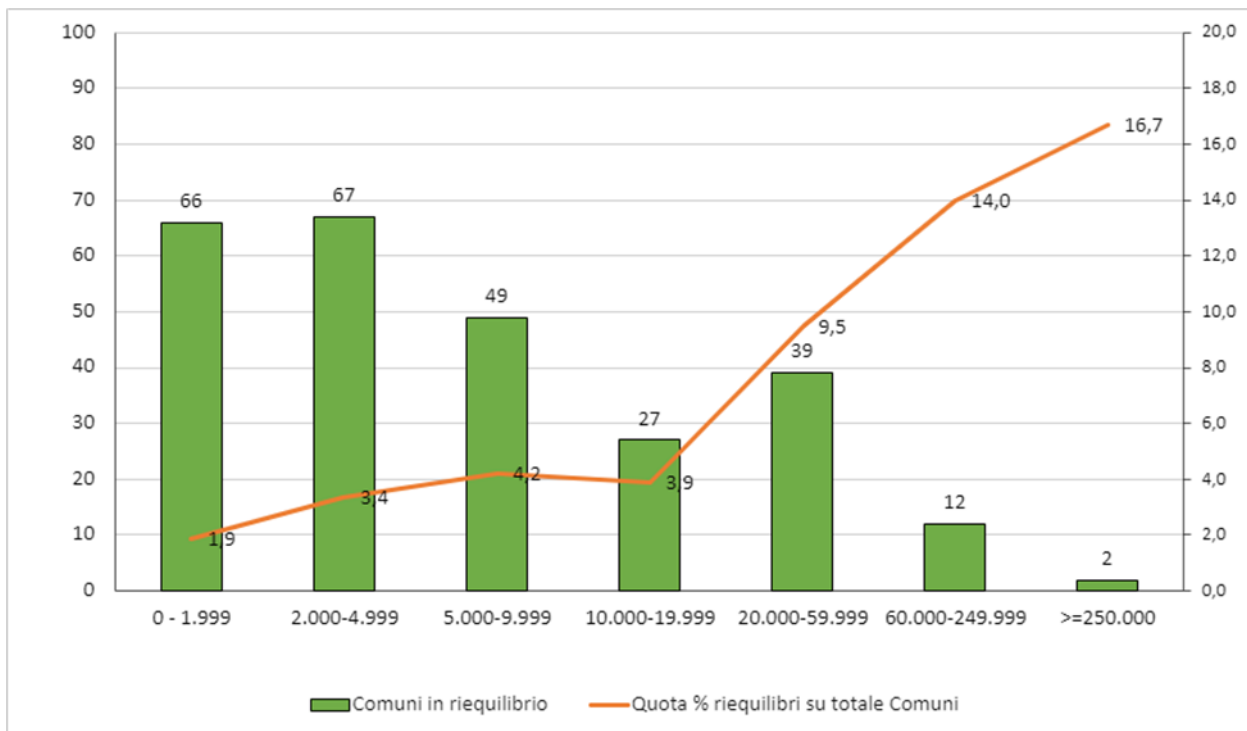
Grafico n. 6 - Distribuzione delle 262 procedure di riequilibrio attive per Regione (2012-2022)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero dell'interno, DC Finanza locale; dati aggiornati al 31 dicembre 2022

L'analisi dimensionale mostra, come per il dissesto, una relazione diretta tra la grandezza del Comune e il ricorso al riequilibrio finanziario: tra i riequilibri attivi a fine 2022, nei Comuni con popolazione fino a 2 mila abitanti si riscontra un'incidenza del 2%, valore che sale al 3-4% per le classi di popolazione sino ai 20 mila abitanti, e cresce poi notevolmente, sino al 14-16%, nei Comuni con oltre i 60 mila abitanti.

Grafico n. 7 - Distribuzione delle 262 procedure di riequilibrio attive (al 31/12/2022) per classi di ampiezza dei Comuni



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero dell'interno, DC Finanza locale; dati aggiornati al 31 dicembre 2022

Valori assoluti (barre - scala di sinistra) e percentuali sul totale dei Comuni della classe (linea - scala di destra).

Al 31 dicembre 2022, ben 160 delle 510 procedure di riequilibrio attivate negli anni, pari al 31,3%, 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.

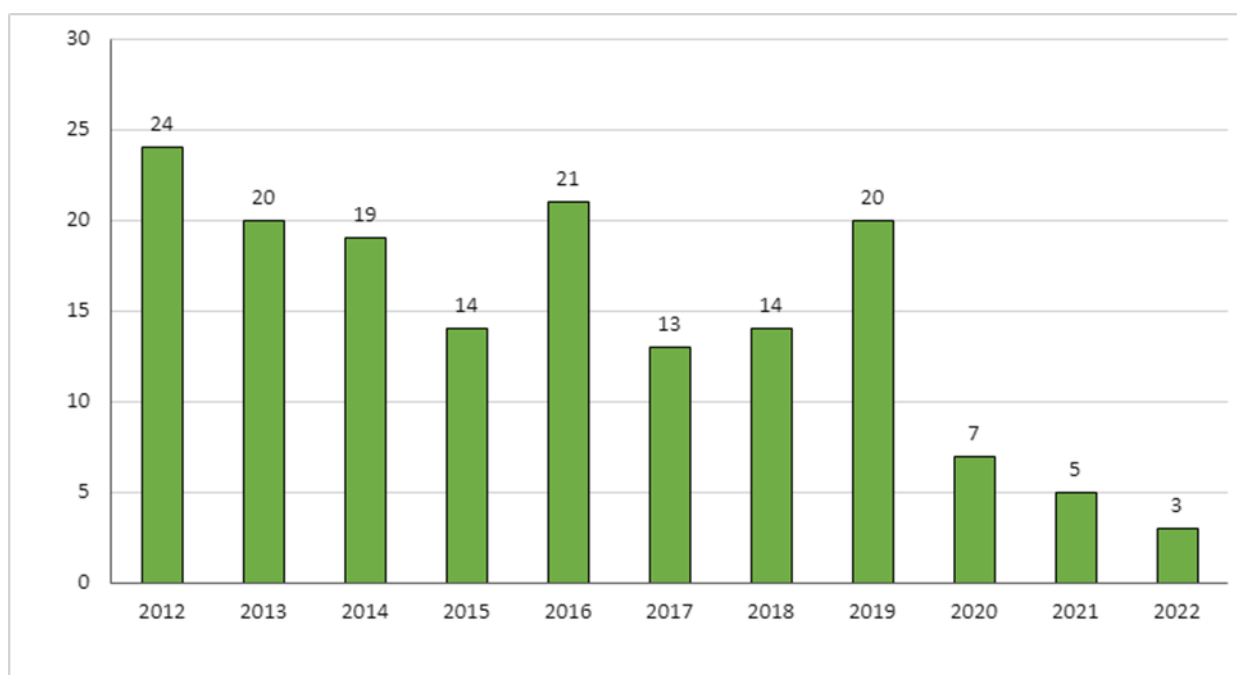
Un antidoto alla distorsione applicativa delle disposizioni che fissano l'orizzonte temporale dell'istruttoria ministeriale, che si protrae spesso in modo abnorme, superando ampiamente i 1.000 giorni dall'approvazione del Piano, è dato dalla possibilità, ribadita anche dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2023/QMIG, di attuare immediatamente l'esecuzione del Piano. In questo contesto, le Sezioni regionali, nell'esercizio del controllo sui bilanci degli enti con procedure in fase istruttoria, possono comunque controllare l'andamento dei conti del Comune e segnalare l'eventuale evoluzione della situazione, disponendo i relativi rimedi.

Il grafico n. 8 mostra la scansione annuale che ha avuto questo processo. Un ritmo sostenuto che vede ogni anno fallire tra le 15 e le 20 procedure fino al 2019. I due anni successivi risentono dell'effetto dei sostegni straordinari e delle proroghe nel processo accordate ai Comuni. I tre casi del 2022 sono le false

partenze dei 3 Comuni siciliani, di cui si è detto. Le procedure attivate negli ultimi tre anni, destinate a sfociare nel dissesto, in base all'andamento degli anni precedenti, tenderanno probabilmente ad aumentare (nei primi mesi del 2023, ad esempio, hanno già dichiarato il dissesto sei Comuni che avevano attivato la procedura di riequilibrio).

La localizzazione territoriale dei fallimenti è quasi tutta nel meridione: solo 22 procedure sulle 160 indicate sono state attivate in Regioni del Centro e del Nord (il 13,7%). Si registrano 47 fallimenti in Sicilia, 30 in Campania e 44 in Calabria.

Grafico n. 8 - Procedure di riequilibrio finite in dissesto per anno di attivazione (2012-2022)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero dell'interno, DC Finanza locale; dati aggiornati al 31 dicembre 2022

Le procedure concluse sono 47, corrispondenti ad altrettanti Comuni. Di queste 26 hanno chiuso in anticipo rispetto alla scadenza originaria del piano e 18 alla scadenza naturale. In 3 casi la chiusura è stata determinata dalla fusione del Comune in riequilibrio con enti più grandi, con conseguente assorbimento della criticità finanziaria¹³⁵. È rilevante osservare che 22 di queste procedure (il 46,8%) riguardano Comuni del Nord e 9 (il 19,1%) i Comuni del Centro. Solo 16 Comuni del Sud (il 34,0%) hanno chiuso la procedura di riequilibrio (in molti casi senza conseguire, peraltro, un effettivo ritorno *in bonis*).

In altre parole, nelle Regioni dove il fenomeno ha caratteristiche strutturali, solo pochissimi Comuni riescono a trovare nella procedura di riequilibrio lo strumento per riacquisire l'equilibrio del bilancio,

¹³⁵ Si tratta dei Comuni di Cutigliano (Toscana), Cavallasca e San Fedele Intelvi (Lombardia).

mentre in quelle in cui è marginale le procedure si chiudono in molti casi anticipatamente. Un altro chiaro segnale del fallimento dell'attuale impianto normativo e della necessità di riformarlo.

6.3 Il difficile percorso di risanamento di un Comune capoluogo

Come si è visto nella parte introduttiva, una serie di misure sono state adottate per risolvere le criticità di grandi Città che presentano situazioni di squilibrio strutturale; un caso emblematico, in cui queste disposizioni potrebbero essere messe "a sistema" nell'ambito di una riformata disciplina del Titolo VIII del Tuel, si è verificato nella prassi recente, per il Comune di Vibo Valentia.

Il grande Comune capoluogo del meridione ha attraversato tutti i passaggi della crisi strutturale e sta cercando, faticosamente, la via del risanamento. Nel lontano 2013 il Comune, dopo il tentativo di attivare una procedura di riequilibrio (rivelatasi la classica falsa partenza), ha dichiarato il dissesto (nel giugno 2013), che si è chiuso solo nell'agosto 2021. Prima della chiusura l'ente ha attivato una nuova procedura di riequilibrio (aprile 2019), utilizzando formalmente la possibilità concessa dal co. 12 dell'art. 256 del Tuel, ma in realtà, come è accaduto anche per altri Comuni, nel tentativo di sostenere il bilancio riequilibrato, ha ricevuto dal dissesto, quella che si è rivelata in seguito una forte passività da smaltire. La deliberazione dell'Organo straordinario di liquidazione (OSL) di approvazione del rendiconto della gestione, che sancisce la chiusura del dissesto e il ritorno del Comune *in bonis*, ha infatti trasferito al Comune una massa di residui attivi inesigibili, che l'ente ha dovuto cancellare per intero.

Il Piano di riequilibrio respinto dalla Sezione regionale di controllo e il ricorso del Comune presso le Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione si è trascinato per molto tempo, anche per interventi normativi che hanno concesso la dilazione dei termini e la possibilità di rimodulazioni e riformulazioni dei Piani in istruttoria. L'iter della procedura si è concluso solo con la sentenza n. 4/2023/EL delle SS.RR. in speciale composizione che ha dichiarato il Piano, approvato nell'agosto del 2019, inammissibile.

Nel frattempo, l'amministrazione comunale ha attuato le misure del Piano, attualizzandone il contenuto all'evoluzione degli eventi esogeni (tra questi il carico negativo ricevuto dalla chiusura del dissesto e le innovazioni normative introdotte dal legislatore). Tra queste rileva in particolare la sottoscrizione del Patto con il Governo (avvenuta alla fine del 2022) che assegna al Comune risorse straordinarie a fronte dello sforzo fiscale e organizzativo indicato nelle norme sopra richiamate.

Il Comune di Vibo Valentia, tornato *in bonis* per la chiusura del dissesto e la dichiarazione di inammissibilità del Piano, ha attivato, con deliberazione n. 46 del 7 giugno 2023, una nuova procedura di riequilibrio cui seguirà un nuovo Piano, che necessariamente dovrà tenere conto delle azioni svolte in questo lungo periodo istruttorio. In primo luogo, dell'attuazione delle misure di risanamento, che non è stato mai interrotto, (in sintonia con quanto indicato, da ultimo, dalla Sezione delle autonomie

con la deliberazione n. 9/SEZAUT/2023/QMIG) e che hanno prodotto un miglioramento sostanziale dei conti del Comune. In secondo luogo, l'assunzione del Patto con il Governo, che fissa impegni stringenti (tra cui l'aumento dei tributi locali oltre le soglie massime) e scandisce gli obiettivi intermedi del percorso di risanamento. Infine, la rappresentazione contabile attualizzata del processo in atto, superando le discrasie tra l'originario Piano del 2019, le sopravvenute esigenze istruttorie, il ricalcolo dei saldi di bilancio alla luce degli errori individuati e delle novità intervenute.

L'approccio formale al percorso di risanamento vede emergere, nel caso di Vibo Valentia, tutte le sue inadeguatezze. Il dissesto non riporta il Comune *in bonis*, ma traferisce passività (ovvero residui attivi inesigibili, non a caso svalutati del 100% e residui passivi che si ricompattano in una ingente massa debitoria) che trascinano il Comune in un nuovo squilibrio. Il riequilibrio tende a perdersi in un'istruttoria senza fine, conclusa, nel caso di Vibo Valentia, con la dichiarazione di inammissibilità, nel 2023, del Piano approvato cinque anni prima, nel 2019. Dall'analisi della sequenza procedurale si evince uno scarso interesse per lo sforzo attivato dal Comune nel ripristino dell'equilibrio strutturale e la preminenza di aspetti formali, di scarso rilievo per la tutela degli interessi adespota della comunità amministrata.

Sotto il profilo sostanziale l'attivazione della nuova procedura di riequilibrio, legittimata dal ritorno del Comune *in bonis*, è in pratica una sorta di "involucro" all'interno del quale è collocato il Patto con il Governo siglato nel gennaio 2023, che darà sostanza al Piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Gli elementi positivi che emergono dal caso richiamato sono la resilienza del Comune, che è andato avanti nel percorso di risanamento fin dall'avvio del mandato, e l'intervento di sostegno e affiancamento del sistema multilivello, concretizzato nel Patto con il Governo¹³⁶.

6.4 Conclusioni

Le considerazioni sviluppate e i dati forniti mostrano con evidenza la necessità di mettere a sistema le recenti innovazioni normative in una procedura di risanamento unificata, che preveda affiancamento e supporto, capace anche di condizionare le scelte dell'ente in difficoltà che riceve aiuto, per tutelare l'interesse della comunità amministrata. Il ruolo del controllo esterno può incidere sulle condizioni di ingresso nel meccanismo di risanamento (indicando il Comune in difficoltà) e sulla garanzia del processo, attraverso l'analisi dei documenti di bilancio.

La procedura del dissesto, risalente ed oggetto di molteplici interventi di manutenzione, mostra i suoi limiti comportando un procedimento farraginoso e presentando vari aspetti critici quali: il dualismo tra OSL e decisore che resta in carica per gestire il bilancio riequilibrato, l'opacità dei confini tra OSL e

¹³⁶ Hanno siglato analoghi Patti, utilizzando la richiamata disposizione, i Comuni di Salerno, Alessandria e Lecce. Sono nella fase di conclusione dei lavori istruttori i Comuni di Potenza, Brindisi e Avellino. Altri sette capoluoghi che avrebbero potuto attivare la procedura hanno scelto di non farlo. A questi casi si aggiungono i capoluoghi di Regione (Napoli, Palermo, Reggio Calabria e Torino, che hanno attivato procedure analoghe ai sensi dell'art. 1, cc .567 e seguenti, della legge bilancio per il 2022.

amministrazione ordinaria (rispetto al tempo e alla ripartizione), l'aleatorietà della massa attiva (residui attivi inconsistenti), la rilevanza delle partite passive trasferite al Comune *in bonis*, che spesso lo fanno ripiombare nella criticità (il rendiconto di gestione rende il Comune nuovamente aggredibile).

Altre incongruenze derivano dal fatto che la procedura mutuata sul fallimento viene applicata ad enti che non possono fallire, trascinando il percorso di risanamento in un periodo di durata eccessiva.

Tutte queste vicende dimostrano l'esigenza di uno studio approfondito per rivedere e razionalizzare l'intera disciplina del Titolo VIII del Tuel, nell'intento di semplificare la complessa normativa oggetto di stratificazioni successive e di risolvere il tema di fondo della inefficacia delle procedure a fronte di situazioni di conclamata fragilità strutturale dell'ente.

Le norme di cui all'art. 268-bis del Tuel non hanno mai trovato applicazione nella prassi. Si tratta di norme di chiusura con un forte grado di indeterminatezza. Tant'è che si riscontrano, sebbene non numerosi, sia casi di doppio dissesto, sia casi di procedure di riequilibrio attivate in presenza di dissesto.

È anche da considerare che l'intero Titolo VIII è antecedente alla introduzione della contabilità armonizzata (2015) che non è stata priva di effetti nel fare emergere situazioni di criticità. Oggi il disavanzo (lettera E dell'allegato a) risultato di amministrazione) è dovuto in prevalenza ad accantonamenti e Fondi rischi, mentre le norme sul dissesto sono state pensate per debiti effettivi. Ciò comporta che gli OSL impostano il risanamento in termini di cassa, mentre il disavanzo da accantonamenti opera sul piano della competenza. Il risultato è, spesso, il rilascio di un avanzo calcolato con criteri di cassa, che corrisponde a un disavanzo in termini di contabilità armonizzata. L'attuazione della contabilità armonizzata ha fatto emergere nuove situazioni che vanno oltre il *deficit* di cassa che è presupposto del dissesto, in quanto la previsione di fondi prudenziali se da un lato ha messo in sicurezza i bilanci dall'altro ha creato maggiori esigenze di accantonamento, mettendo in crisi l'erogazione di spesa di competenza. Tutto questo comporta, pertanto, la necessità di trovare un punto di equilibrio tra l'attuazione degli istituti dell'armonizzazione e le disposizioni che presidiano la criticità finanziaria. In questo modo si potrà spezzare l'attuale corto circuito e tutelare davvero il bene pubblico "bilancio".



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

PARTE II - La finanza locale nel 2021



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

7 INQUADRAMENTO GENERALE

Anche l'esercizio 2021, come il 2020, è stato caratterizzato da un contesto straordinario, riferibile all'emergenza sanitaria, che si è concretizzato in un sostanziale trascinamento degli interventi espansivi in favore della finanza locale adottati dallo Stato, pur in presenza di un quadro macroeconomico in miglioramento.

Nell'esercizio 2020 il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo è aumentato di oltre 21,2 punti percentuali, superando il 155,8%; l'indebitamento netto è cresciuto dall'1,5% del 2019 al 9,6% del 2020, con un disavanzo primario del 6,1% del Pil, dopo oltre trent'anni di avanzo primario (con la sola eccezione del 2009).

Tuttavia, già a partire dal secondo semestre del 2020, l'economia italiana ha manifestato importanti capacità di reazione, confermate nel 2021, esercizio in cui la crescita del Pil è risultata maggiore rispetto alle stime preliminari (+6,6%, a fronte del 4,1% previsto nel Documento di economia e finanza e del 6% indicato nella relativa Nota di aggiornamento).

D'altra parte, per quanto concerne le entrate, terminata la fase dell'emergenza, caratterizzata da considerevoli aumenti dei trasferimenti dello Stato, legati alla perdita di gettito di alcuni tributi locali, nel 2021 si è manifestata un'inversione di tendenza da mettere in relazione alla minore incidenza dei trasferimenti sulle entrate proprie in fisiologica riespansione.

La possibilità di recuperare tassi di sviluppo stabilmente più elevati è peraltro connessa alla effettiva attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) attraverso un radicale mutamento di politica economica dell'Unione europea, puntando a conseguire una riduzione del debito pubblico attraverso un accrescimento strutturale del tasso di crescita potenziale, elevando la percentuale degli investimenti pubblici.

Sotto questo profilo è utile rilevare che, nei primi due anni dall'introduzione, il PNRR è stato oggetto di revisione finanziaria, con particolare riguardo alla programmazione delle risorse nell'arco temporale di attuazione, ferma restando la sua dimensione complessiva. Il cronoprogramma di utilizzo delle risorse, in particolare, è variato rispetto alla versione iniziale già in sede di pianificazione aggiornata dal Governo nella NaDEF 2022 che ha comportato una traslazione in avanti delle spese originariamente assegnate al triennio 2020-2022, per oltre 20 miliardi di euro complessivi (-49,7%), in sostanza riferibili alle risorse del 2021 (oltre 8 mld) e 2022 (quasi 12 mld)¹³⁷.

Volgendo lo sguardo al cronoprogramma aggiornato (al 5 maggio 2023) estratto da REGIS, si apprezza tuttavia un'intensificazione della spesa proprio nel biennio 2021 e 2022 rispettivamente per 1,6 e 2,7

¹³⁷ Cfr. SS.RR. delibera n. 22/SSRRCO/RCFP/2023 (Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica).

mld, dovuta sostanzialmente al maggiore tiraggio dell'Ecobonus e Sismabonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici e dei crediti d'imposta del piano Transizione 4.0, in particolare per beni strumentali.

Nel dettaglio, si rileva che nel 2020 il livello della spesa sostenuta si è attestata a poco meno di 1,6 mld. Essa riguarda principalmente gli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (600 milioni di euro) e quelli di rafforzamento delle infrastrutture ferroviarie e dei collegamenti ad alta velocità (oltre 930 mln).

Nel 2021, il livello di spesa sostenuta ha raggiunto il valore di 5,7 mld, con un incremento annuale di 4,1 mld; tale aumento è dovuto al raddoppio di quella per investimenti ferroviari (passata a poco meno di 1,6 mld), nonché all'attivazione dei crediti d'imposta legati all'Ecobonus-Sismabonus (1,7 mld) e al piano Transizione 4.0 (1,1 mld), oltre agli investimenti in digitalizzazione e messa in sicurezza degli edifici scolastici (circa 0,4 mld).

Nel 2022, la spesa dichiarata come sostenuta ha registrato un'ulteriore e consistente espansione, raggiungendo i 17,3 mld annui (+11,6 mld sul 2021). La variazione trova sostanziale spiegazione in 3 misure: il 45% dell'incremento è dovuto all'Ecobonus-Sismabonus (con una spesa annua salita a 7 mld), un'ulteriore quota del 37% ai crediti d'imposta Transizione 4.0 (passati ad oltre 5,3 mld) e, infine, il 5% deriva dagli interventi di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese attraverso il Fondo 394/1981 gestito da Simest S.p.A. (circa 534 milioni)¹³⁸.

L'auspicata crescita potenziale, connessa al sensibile incremento della percentuale degli investimenti pubblici, dipende in larga misura dalla effettiva sostenibilità finanziaria degli interventi, una volta realizzati ed ancor prima dalla capacità di spesa degli enti di prossimità (in primo luogo Comuni, Province e Città metropolitane e Regioni).

Si rende, quindi, sempre più evidente il necessario rafforzamento delle capacità tecniche ed operative degli Enti territoriali, con particolare riguardo alle attività di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi.

La risposta del Legislatore agli indicati fabbisogni organizzativi è sicuramente rappresentata dalle misure derogatorie alla disciplina di settore in materia di spesa per il personale. Tra queste vanno ricordate le deroghe previste dal d.l. 6 novembre 2021, n. 152 ai limiti di spesa, di cui all'art. 33 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34.

Vanno inoltre segnalate le misure che consentono, fino al 2026, di iscrivere in bilancio i finanziamenti di derivazione statale ed europea anche in esercizio provvisorio o in gestione provvisoria; la possibilità di accertamento delle entrate da risorse PNRR e PNC sulla base della delibera di riparto, senza

¹³⁸ Cfr. SS.RR. delibera n. 22/SSRRCO/RCFP/2023 (Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica).

attendere l'impegno dell'Amministrazione erogante (art. 15, d.l. n. 77/2021); la possibilità di ottenere anticipazioni di cassa dal MEF in qualità di soggetto attuatore (art. 15, co. 4-bis, d.l. n. 77/2021); la possibilità di utilizzazione delle risorse ricevute per l'attuazione del PNRR e del PNC che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione, anche per gli enti in disavanzo, in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, dalla l. n. 145/2018 (art. 15, co. 3, d.l. n. 77/2021).

Nell'ottica di garantire maggiore flessibilità alla gestione del bilancio, vanno poi ricordate le misure che hanno consentito l'utilizzo integrale, ai fini dell'emergenza, dei proventi da concessione (art. 109, co. 2, d.l. n. 18/2020 come successivamente modificato dall'art. 1 co. 786, lett. b) della l. n. 178/2020) e dell'avanzo libero (art. 109, co. 2, d.l. n. 18/2020 come successivamente modificato dall'art. 30 co. 2-bis del d.l. 22 marzo 2021, n. 41), l'eliminazione degli anni 2020 e 2021 dalle annualità di riferimento per il calcolo del FCDE e la neutralizzazione degli effetti per perdite realizzate dalle società partecipate nel 2020.

Sul piano dei saldi dell'intero comparto si apprezza un deciso miglioramento rispetto al precedente esercizio.

In particolare, con riferimento al risultato contabile di amministrazione del complesso dei Comuni, al termine dell'esercizio 2021 il saldo risulta positivo per oltre 52,09 mld, in miglioramento rispetto al corrispondente saldo della gestione precedente (47,19 mld), con un differenziale positivo di 4,9 mld (v. tab. 1/RIS/COM), riconducibile principalmente all'incremento del Fondo di cassa finale di circa 3,2 mld (+12,1%).

Ed anche la "Parte disponibile", seppur negativa per circa 3,56 mld (v. tab. 2/RIS/COM), registra un sensibile miglioramento di circa 2 mld rispetto al pregresso esercizio, con una riduzione del disavanzo del 36,4%.

Si rilevano tuttavia crescenti accantonamenti relativi al FCDE che, se da una parte mirano in parte a neutralizzare i rischi legati alla effettiva acquisizione delle entrate, dall'altra dimostrano la perdurante e patologica resistenza alla cancellazione di tali poste attive, ancorché sostanzialmente inesigibili.

7.1 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), 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 i controlli di "coerenza" (già presenti in Bdap ma non bloccanti), volti a verificare la congruenza di importi presenti in quadri di riferimento diversi nell'ambito dello stesso documento contabile.

In particolare, ai fini della determinazione del gruppo di enti oggetto di indagine, sono stati applicati tutti i controlli di "coerenza" previsti in Bdap, con l'esclusione dei controlli sui prospetti del conto economico e dello stato patrimoniale nel biennio di riferimento 2020-2021.

Gli enti, che hanno superato tutti i controlli per entrambi gli esercizi considerati, costituiscono la platea di enti oggetto di analisi nella presente relazione.

Tutte le estrazioni sono state effettuate alla data del 2 maggio 2023 per un totale complessivo di 7.336 enti, così suddivisi: n. 7.244 Comuni; n. 78 Province; n. 14 Città metropolitane.

Il gruppo di enti oggetto di indagine, così determinato, è efficacemente rappresentativo del totale nazionale degli enti esistenti negli esercizi di competenza.

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 popolazione¹³⁹).

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

¹³⁹ 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 Istat al 31/12/2020, ad eccezione degli enti di nuova istituzione per i quali è stata considerata la popolazione al 31/12/2021.

Tabella 1/EELL/COM - Comuni presenti nel biennio 2020-2021 - 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	74	124.089	74	124.089	100,0	100,0
Piemonte	1.116	4.028.444	1.181	4.274.945	94,5	94,2
Lombardia	1.405	9.457.030	1.504	9.979.228	93,4	94,8
Liguria	209	1.387.200	234	1.518.495	89,3	91,4
Provincia autonoma di Trento	161	534.373	165	541.898	97,6	98,6
Provincia autonoma di Bolzano	102	487.167	116	534.912	87,9	91,1
Veneto	539	4.757.058	563	4.869.830	95,7	97,7
Friuli-Venezia Giulia	186	1.057.097	214	1.200.653	86,9	88,0
Emilia-Romagna	306	3.750.390	330	4.441.353	92,7	84,4
Toscana	251	3.218.011	273	3.692.865	91,9	87,1
Umbria	86	745.531	92	865.452	93,5	86,1
Marche	219	1.443.344	224	1.494.938	97,8	96,5
Lazio	345	5.384.572	378	5.730.399	91,3	94,0
Abruzzo	283	1.174.652	303	1.271.933	93,4	92,4
Molise	118	238.588	136	294.294	86,8	81,1
Campania	489	4.989.084	546	5.601.210	89,6	89,1
Puglia	246	3.843.526	255	3.922.168	96,5	98,0
Basilicata	123	518.204	131	545.130	93,9	95,1
Calabria	347	1.662.068	393	1.819.049	88,3	91,4
Sicilia	291	3.910.363	321	4.064.018	90,7	96,2
Sardegna	348	1.498.169	376	1.589.027	92,6	94,3
Totale	7.244	54.208.960	7.809	58.375.886	92,8	92,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento al 2 maggio 2023

Tabella 2/EELL/COM - Comuni presenti nel biennio 2020-2021 - 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	1.843	995.100	1.983	1.073.278	92,9	92,7
Fascia 2	3.231	7.999.316	3.502	8.626.201	92,3	92,7
Fascia 3	1.081	7.638.334	1.148	8.124.395	94,2	94,0
Fascia 4	636	8.741.185	678	9.383.252	93,8	93,2
Fascia 5	363	12.034.053	400	13.206.695	90,8	91,1
Fascia 6	50	3.846.861	54	4.189.469	92,6	91,8
Fascia 7	29	4.324.615	32	4.751.414	90,6	91,0
Fascia 8	11	8.629.496	12	9.021.182	91,7	95,7
Totale	7.244	54.208.960	7.809	58.375.886	92,8	92,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento al 2 maggio 2023

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.

I Comuni oggetto di indagine rappresentano il 92,8% del totale degli enti che hanno inviato il rendiconto in Bdap alla data di osservazione¹⁴⁰ e il 91,65% del totale nazionale dei Comuni esistenti (n. 7.244 su 7.904 enti).

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, 78 Province che rappresentano il 90,7% di quelle che hanno inviato il rendiconto in Bdap e del Totale Italia¹⁴¹ (n. 86 enti).

Tabella 3/EELL/PROV - Province presenti nel biennio 2020-2021 - 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	6	1.900.813	7	2.055.739	85,7	92,5
Lombardia	11	6.739.741	11	6.739.741	100,0	100,0
Liguria	2	478.996	3	694.883	66,7	68,9
Veneto	6	4.026.285	6	4.026.285	100,0	100,0
Emilia-Romagna	8	3.425.745	8	3.425.745	100,0	100,0
Toscana	8	2.365.438	9	2.694.434	88,9	87,8
Umbria	1	645.506	2	865.452	50,0	74,6
Marche	5	1.495.820	5	1.495.820	100,0	100,0
Lazio	4	1.498.948	4	1.498.948	100,0	100,0
Abruzzo	4	1.281.012	4	1.281.012	100,0	100,0
Molise	2	294.294	2	294.294	100,0	100,0
Campania	3	1.735.612	4	2.637.515	75,0	65,8
Puglia	5	2.703.619	5	2.703.619	100,0	100,0
Basilicata	2	545.130	2	545.130	100,0	100,0
Calabria	3	1.172.751	4	1.336.810	75,0	87,7
Sicilia	6	1.955.232	6	1.955.232	100,0	100,0
Sardegna	2	490.682	4	1.168.556	50,0	42,0
Totale	78	32.755.624	86	35.419.215	90,7	92,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento al 2 maggio 2023

Sono state escluse dall'insieme esaminato, per la presenza di errori di coerenza, le Province di: Caserta, Crotone, La Spezia, Livorno, Nuoro, Sassari, Terni e Verbano-Cusio-Ossola.

Le 14 Città metropolitane esistenti nel biennio considerato risultano acquisite correttamente in Bdap e hanno, altresì, superato tutti i successivi controlli previsti, compresi quelli di "coerenza".

¹⁴⁰I dati sono stati estratti alla data del 2 maggio 2023 e tutte le informazioni fanno riferimento a tale data.

¹⁴¹ Nel Totale Italia sono comprese 80 Province e 6 Liberi consorzi comunali.

Tabella 4/EELL/CM - Città metropolitane - Biennio 2020-2021

Denominazione Ente	N. enti	Popolazione
Città metropolitana di Bari	1	1.230.158
Città metropolitana di Bologna	1	1.015.608
Città metropolitana di Cagliari	1	421.488
Città metropolitana di Catania	1	1.074.089
Città metropolitana di Firenze	1	998.431
Città metropolitana di Genova	1	823.612
Città metropolitana di Messina	1	603.980
Città metropolitana di Milano	1	3.241.813
Città metropolitana di Napoli	1	2.986.745
Città metropolitana di Palermo	1	1.208.819
Città metropolitana di Reggio Calabria	1	523.791
Città metropolitana di Roma Capitale	1	4.231.451
Città metropolitana di Torino	1	2.219.206
Città metropolitana di Venezia	1	843.545
Totale	14	21.422.736

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento al 2 maggio 2023

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)¹⁴². Utilizzando tale criterio, sono risultati coerenti un numero complessivo di n. 7.282 enti (di cui n. 7.191 Comuni, n. 77 Province, n. 14 Città metropolitane).

Per le analisi sulle entrate e le spese, relativamente ai prospetti riguardanti le "Entrate per categorie" di cui all'allegato d) e i "Macroaggregati" di cui all'allegato e) al rendiconto (per i quali in Bdap sono presenti solo controlli di quadratura), si è reso necessario integrare le verifiche, all'esito delle quali si è ritenuto opportuno svolgere analisi differenziate sul numero di enti che ha, effettivamente, valorizzato la singola categoria o Macroaggregato.

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 *LimeSurvey*¹⁴³, che ha consentito l'acquisizione delle informazioni relative agli esercizi 2020 e 2021. A seguito della procedura di allineamento, risultano presenti in entrambi gli esercizi i dati relativi a un insieme di 6.833 enti, comprensivo di 6.737 Comuni, 83 Province e 13 Città metropolitane¹⁴⁴.

¹⁴² Per ricomprendere il maggior numero di enti possibile, gli importi relativi al 2020, qualora mancanti nei prospetti SP rendiconto 2021, sono stati integrati con i dati provenienti dal rendiconto 2020.

¹⁴³ Interfaccia di amministrazione *LimeSurvey* Corte dei conti.

¹⁴⁴ Alla data di osservazione del 7 giugno 2023 risultavano acquisiti per il 2021 n. 7.341 questionari e, per il 2020, n. 7.403 questionari.



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

Sezione I - I Comuni



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

8 LA GESTIONE DI BILANCIO

8.1 La gestione delle entrate

L'analisi dei dati di competenza relativi all'esercizio 2021 evidenzia una leggera flessione delle entrate comunali rispetto all'esercizio precedente. Il totale degli accertamenti raggiunge i 100 mld di euro, lo 0,4% in meno rispetto al 2020, anno caratterizzato da un andamento straordinario dei flussi di entrata a causa dell'emergenza epidemiologica.

I dati disaggregati per Titoli mostrano, da un lato, il decremento nell'ultimo esercizio (-10,6%) delle entrate da trasferimento conseguente alla riduzione delle risorse assegnate agli Enti dal fondo *ex art.* 106 d.l. n. 34/2020; dall'altro, la decisa ripresa delle entrate proprie comunali che nel 2021 aumentano del 6,3%, a fronte della contrazione registrata per la stessa tipologia di introiti nel biennio precedente (-8,6%). In particolare, le entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa aumentano di 1,3 mld di euro, con un tasso di variazione percentuale pari a +3,8% (nel 2020 la perdita registrata rispetto al 2019 si avvicinava al 5%) e superano in valore assoluto i livelli *pre-pandemia*. Le entrate extratributarie - che nel biennio precedente avevano maggiormente risentito gli effetti dell'emergenza sanitaria scendendo di quasi venti punti percentuali - segnano una decisa inversione di tendenza e raggiungono gli 11,8 mld di euro con un aumento, in termini percentuali, pari al 15%.

Il comparto delle entrate di parte capitale segna un aumento del 2,3% (+335 mln), decisamente inferiore al biennio 2019-2020 quando, a seguito degli ingenti interventi finanziari per le specifiche politiche comunali e delle consistenti anticipazioni di liquidità erogate nel periodo emergenziale, l'aumento aveva superato gli 8 punti percentuali.

Le anticipazioni di tesoreria destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità diminuiscono del 35,7%, mentre il Titolo 9, relativo alle entrate per conto terzi e partite di giro, aumenta del 2%: entrambe le poste di entrata appaiono in linea con i corrispondenti Titoli di spesa.

Le riscossioni di competenza riflettono in maniera ancora più evidente gli andamenti sopradescritti e mostrano un calo generalizzato in tutti i comparti di cui si compone l'entrata. Il totale delle riscossioni nell'esercizio 2021 (75,5 mld di euro) flette di 3 punti percentuali rispetto al 2020 (-2,3 mld di euro). Il decremento è determinato dalle riscossioni di parte corrente (-0,2%), ma ancor più da quelle di parte capitale, che registrano un calo più deciso (-4,7%).

All'interno dei comparti, come rilevato in relazione agli accertamenti, i trasferimenti correnti evidenziano incassi inferiori del 15,5% rispetto a quelli dell'esercizio precedente compensati, tuttavia, dalle maggiori riscossioni delle entrate proprie (+6,4%).

Ancora più evidente la tendenza già evidenziata per gli accertamenti di parte capitale: se nel biennio 2019/2020 le riscossioni segnavano un aumento di oltre 9 punti percentuali, nell'esercizio 2021 scendono del 4,7% (calo determinato in massima parte dalla diminuzione del Titolo 6 - "Accensione di prestiti" - al cui interno sono contabilizzate le anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali scaduti - che segna una contrazione pari al 59%).

Il tasso di incidenza delle riscossioni sugli accertamenti scende - relativamente al totale dei Titoli - dal 77,7% al 75,6%, segno di una maggiore difficoltà nella realizzazione e nell'incasso delle entrate. Rispetto al 2020, il suddetto indice risulta invariato nelle entrate tributarie, mentre è da segnalare positivamente il lieve aumento della realizzazione delle entrate extratributarie che, tuttavia, si ferma a una percentuale che supera di poco il 60%.

Tabella 1/ENT/COM - Totale Entrate - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione per Titoli

Titolo	Entrate - Accertamenti			Entrate - Riscossioni			Incidenza % Riscossioni/ Accertamenti	
	2020	2021	Variazioni %	2020	2021	Variazioni %	2020	2021
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	35.542.147	36.894.109	3,8	26.835.793	27.717.737	3,3	75,5	75,1
Titolo 2: Trasferimenti correnti	16.614.751	14.858.117	-10,6	14.290.486	12.069.345	-15,5	86,0	81,2
Titolo 3: Entrate extratributarie	10.262.636	11.800.316	15,0	6.262.106	7.489.881	19,6	61,0	63,5
Totale Entrate correnti	62.419.535	63.552.541	1,8	47.388.385	47.276.963	-0,2	75,9	74,4
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	10.886.828	12.384.839	13,8	5.291.347	6.314.136	19,3	48,6	51,0
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	554.382	982.945	77,3	148.040	282.658	90,9	26,7	28,8
Titolo 6 - Accensione di prestiti	3.119.623	1.527.808	-51,0	2.593.272	1.062.063	-59,0	83,1	69,5
Totale Entrate di parte capitale	14.560.834	14.895.592	2,3	8.032.659	7.658.858	-4,7	55,2	51,4
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	6.077.448	3.907.651	-35,7	6.031.715	3.888.078	-35,5	99,2	99,5
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	17.258.736	17.607.322	2,0	16.459.653	16.705.572	1,5	95,4	94,9
Totale Entrate	100.316.553	99.963.106	-0,4	77.912.411	75.529.471	-3,1	77,7	75,6

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

Nelle tabelle che seguono sono analizzati gli andamenti dei residui attivi nel biennio 2020-2021 con riferimento alla loro consistenza finale mentre - specificamente per l'esercizio 2021 - vengono prospettati il volume e la composizione dei residui attivi all'inizio e alla fine dell'anno, le modificazioni subite a seguito del processo di riaccertamento, le riscossioni e i nuovi residui formati nell'anno per effetto della gestione finanziaria.

Il dato aggregato presente nella tabella 1/RA/COM pone a confronto la massa dei residui attivi provenienti dagli esercizi precedenti con quelli risultanti alla fine dell'esercizio 2021 e mostra un incremento complessivo dei residui attivi da riportare al nuovo anno pari a 4,7 mld di euro (+6,8%).

Il tasso di variazione è pari a +4,8% per i residui da riportare di parte corrente, mentre raggiunge il 12,2% nella parte capitale.

Nel Titolo 7 relativo alle Anticipazioni di Tesoreria risultano residui attivi per 47 mln di euro (in diminuzione rispetto all'anno precedente) nonostante la natura stessa di tale posta contabile non prevederebbe il mantenimento in bilancio di somme accertate ma non ancora riscosse.

Tabella 1/RA/COM - Totale residui attivi 2020-2021

Entrate	Totale Residui attivi da riportare al 31/12/2020	Totale Residui attivi da riportare al 31/12/2021	Variazione %
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	26.148.301	27.438.644	4,9
Titolo 2: Trasferimenti correnti	4.671.634	5.221.282	11,8
Titolo 3: Entrate extratributarie	18.003.994	18.527.163	2,9
Totale Entrate correnti	48.823.930	51.187.089	4,8
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	14.054.029	16.160.818	15,0
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.343.449	1.580.345	17,6
Titolo 6 - Accensione di prestiti	2.019.208	1.801.488	-10,8
Totale Entrate di parte capitale	17.416.686	19.542.652	12,2
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	65.761	47.022	-28,5
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	2.090.867	2.281.091	9,1
Totale Entrate	68.397.244	73.057.853	6,8

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

Nella successiva tabella sono esposti i dati della gestione dei residui attivi, divisi per Titoli e per comparti riferiti all'esercizio 2021. Dallo *stock* iniziale pari a 68 mld di euro e a seguito delle operazioni di riaccertamento finalizzate a verificare le ragioni del mantenimento dei crediti, sono stati riscossi 15 mld di euro, corrispondenti a un tasso di smaltimento che si ferma al 24% (pur se in leggero aumento rispetto al dato del 2020 che vede, per lo stesso insieme di enti, un indice di smaltimento pari al 22,9%). Ciò evidenzia, comunque, una limitata capacità di riscossione dei residui attivi e la conseguente necessità di attivare politiche di riscossione che consentano il recupero dei crediti vantati.

I due terzi dei nuovi residui formati nell'anno sono costituiti da entrate correnti accertate e non riscosse e sono pari a 16 mld di euro. Tra questi, 9 mld provengono dal Titolo 1. I residui di competenza provenienti dalla gestione di parte capitale ammontano a 7 mld di euro.

Tabella 2/RA/COM - Composizione residui attivi 2021

Entrate	Residui attivi al 01/01/21	Riscossioni in conto 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	26.153.396	6.001.531	-1.889.593	24,7	18.262.272	9.176.372	27.438.644
Titolo 2: Trasferimenti correnti	4.666.504	1.964.497	-269.497	44,7	2.432.510	2.788.772	5.221.282
Titolo 3: Entrate extratributarie	17.986.991	2.653.448	-1.116.815	15,7	14.216.729	4.310.434	18.527.163
Totale Entrate correnti	48.806.891	10.619.476	-3.275.905	23,3	34.911.510	16.275.578	51.187.089
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	14.051.377	3.228.888	-732.373	24,2	10.090.116	6.070.703	16.160.818
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.343.921	361.630	-102.233	29,1	880.058	700.287	1.580.345
Titolo 6 - Accensione di prestiti	2.018.766	588.306	-94.716	30,6	1.335.744	465.744	1.801.488
Totale Entrate di parte capitale	17.414.064	4.178.824	-929.322	25,3	12.305.918	7.236.734	19.542.652
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	64.425	3.810	-33.166	12,2	27.450	19.572	47.022
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	2.091.812	491.352	-221.120	26,3	1.379.340	901.751	2.281.091
Totale Entrate	68.377.193	15.293.461	-4.459.513	23,9	48.624.218	24.433.635	73.057.853

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

8.1.1 Le entrate correnti

La tabella 2/ENT/COM evidenzia l'andamento delle entrate correnti nel biennio considerato.

Gli accertamenti di parte corrente nel 2021 ammontano a 63,6 mld di euro; il relativo incremento è pari all'1,8 in valore percentuale. Tale dato è influenzato dalla crescita delle entrate proprie: le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, che pesano, nel 2021, sul totale del comparto per oltre 58 punti percentuali, crescono nel biennio del 3,8% mentre le entrate extratributarie crescono di ben 15 punti percentuali. Di contro, i trasferimenti correnti, ammontanti a quasi 15 mld di euro nel 2021, registrano un decremento di 10,6 punti percentuali nel biennio in esame. È da evidenziare che tali andamenti risultano in controtendenza rispetto a quelli registrati nello scorso Referto: a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19, infatti, le entrate proprie avevano registrato nel biennio 2019-2020 un forte decremento a favore dei trasferimenti correnti.

Sul fronte delle riscossioni di competenza, invece, si registra un calo in valori assoluti pari a 111 milioni di euro, anche se in valore percentuale la variazione biennale è minima (-0,2%).

Il rapporto di composizione percentuale si modifica nel biennio, sia negli accertamenti, sia nelle riscossioni, rafforzando nel 2021 il peso delle entrate proprie sul totale del comparto (il 77% rispetto ai trasferimenti, che assorbono il restante 23%).

**Tabella 2/ENT/COM - Entrate correnti - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza -
Suddivisione per Titoli**

Titolo	Entrate correnti – Accertamenti			Comp. % Accertamenti		Entrate correnti - Riscossioni			Comp. % Riscossioni	
	2020	2021	Var. %	2020	2021	2020	2021	Var. %	2020	2021
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	35.542.147	36.894.109	3,8	56,9	58,1	26.835.793	27.717.737	3,3	56,6	58,6
Titolo 2: Trasferimenti correnti	16.614.751	14.858.117	-10,6	26,6	23,4	14.290.486	12.069.345	-15,5	30,2	25,5
Titolo 3: Entrate extratributarie	10.262.636	11.800.316	15,0	16,4	18,6	6.262.106	7.489.881	19,6	13,2	15,8
Totale Entrate correnti	62.419.535	63.552.541	1,8	100,0	100,0	47.388.385	47.276.963	-0,2	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

Nell'esame delle entrate correnti accertate suddivise per aree territoriali (tabella 3/ENT/COM), non si notano grosse differenze a livello regionale: al di sopra della media nazionale (+1,8% nel biennio) spiccano le variazioni positive registrate nei Comuni appartenenti alle Regioni Piemonte (+5,1%), Liguria (+4,3%), Provincia autonoma di Bolzano (+5,6%), Lazio (+2,3%), Calabria (+3%), Sicilia (+4,4%).

La Regione che registra la variazione percentuale positiva più alta è la Campania, che vede crescere nel biennio in esame gli accertamenti di parte corrente di quasi sette punti percentuali.

In controtendenza risultano, in particolare, gli Enti della Valle d'Aosta e del Molise (rispettivamente -3,3 e -2,5%).

Sul fronte delle riscossioni correnti nel biennio di riferimento gli andamenti sono simili a quelli già esposti per gli accertamenti: è da evidenziare, però, che i Comuni della Provincia autonoma di Trento vedono crescere le riscossioni di oltre 5 punti percentuali (gli accertamenti invece scendevano dell'1,4%); di contro, i Comuni della Sicilia registrano una diminuzione delle riscossioni di ben sette punti percentuali mentre gli accertamenti crescono del 4,4%.

Nell'esercizio 2021, così come nei Referti precedenti, il livello più elevato di accertamenti pro capite si registra (nonostante il decremento nel biennio) nei 74 enti della Valle d'Aosta con 2.347 euro per abitante (oltre il doppio del dato medio nazionale pari a 1.169 euro); Anche gli Enti delle altre Regioni a statuto speciale e delle Province autonome hanno valori *pro capite* superiori al valore *pro capite* medio mentre nell'ambito delle Regioni a statuto ordinario spiccano i valori della Liguria e del Lazio (rispettivamente 1.477 e 1.462 euro per abitante). I valori accertati *pro capite* più bassi per il 2021, invece, sono da annoverare tra gli Enti delle Regioni Veneto, Puglia e Basilicata, tutti sotto la soglia dei 1.000 euro.

Tabella 3/ENT/COM - Entrate correnti - Pro capite - Accertamenti e riscossioni in conto competenza - Suddivisione per Regione

Regione	Entrate correnti Accertamenti			Pro capite Accertamenti			Entrate correnti Riscossioni			Pro capite Riscossioni		
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %
Valle d'Aosta	301.125	291.234	-3,3	2.408	2.347	-2,5	258.348	248.683	-3,7	2.066	2.004	-3,0
Piemonte	4.194.228	4.407.842	5,1	1.026	1.087	6,0	3.380.880	3.509.493	3,8	827	866	4,7
Lombardia	10.552.144	10.425.932	-1,2	1.106	1.098	-0,7	8.355.983	8.361.782	0,1	876	881	0,6
Liguria	1.964.879	2.049.877	4,3	1.409	1.477	4,8	1.613.001	1.637.826	1,5	1.157	1.180	2,0
P.A. di Bolzano	831.115	877.795	5,6	1.713	1.802	5,2	628.941	664.403	5,6	1.296	1.364	5,2
P.A. di Trento	793.281	781.918	-1,4	1.474	1.460	-0,9	534.047	563.418	5,5	993	1.052	6,0
Veneto	4.433.346	4.490.292	1,3	922	936	1,5	3.727.462	3.711.544	-0,4	776	774	-0,2
Friuli-V. Giulia	1.534.118	1.539.492	0,4	1.419	1.429	0,7	1.327.068	1.323.956	-0,2	1.228	1.229	0,1
Emilia-Romagna	3.964.316	3.948.485	-0,4	1.051	1.053	0,1	3.263.277	3.156.268	-3,3	865	842	-2,8
Toscana	3.971.128	4.006.076	0,9	1.231	1.245	1,1	3.096.394	3.091.942	-0,1	960	961	0,1
Umbria	804.641	796.562	-1,0	1.076	1.068	-0,7	611.075	596.181	-2,4	817	800	-2,1
Marche	1.624.046	1.610.366	-0,8	1.115	1.116	0,0	1.296.054	1.255.177	-3,2	890	870	-2,3
Lazio	7.709.812	7.887.129	2,3	1.422	1.462	2,8	5.430.071	5.348.570	-1,5	1.002	991	-1,0
Abruzzo	1.216.567	1.235.752	1,6	1.026	1.052	2,6	952.879	943.366	-1,0	803	803	0,0
Molise	270.834	263.966	-2,5	1.111	1.106	-0,4	204.130	193.093	-5,4	838	809	-3,4
Campania	5.317.487	5.686.633	6,9	1.049	1.140	8,7	3.484.113	3.709.829	6,5	687	744	8,2
Puglia	3.639.682	3.671.907	0,9	942	955	1,4	2.705.052	2.688.937	-0,6	700	700	-0,1
Basilicata	516.881	507.427	-1,8	984	979	-0,4	389.707	379.723	-2,6	742	733	-1,2
Calabria	1.934.333	1.991.507	3,0	1.143	1.198	4,8	1.237.479	1.209.519	-2,3	731	728	-0,5
Sicilia	4.612.439	4.813.206	4,4	1.169	1.231	5,3	3.068.986	2.850.524	-7,1	778	729	-6,3
Sardegna	2.233.133	2.269.143	1,6	1.470	1.515	3,0	1.823.438	1.832.728	0,5	1.201	1.223	1,9
Totale Nazionale	62.419.535	63.552.541	1,8	1.141	1.169	2,5	47.388.385	47.276.963	-0,2	866	870	0,5

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

La successiva tabella 4/ENT/COM analizza la distribuzione delle entrate correnti per classi demografiche. Gli 11 enti più grandi, a differenza di quanto evidenziato nello scorso Referto, registrano le variazioni positive più consistenti (rispettivamente +7,6 gli accertamenti e +6,4% le riscossioni).

I Comuni delle altre sette fasce demografiche registrano andamenti non omogenei: da evidenziare per i Comuni della seconda, terza, quarta e settima fascia una diminuzione nel biennio sia negli accertamenti, sia nelle riscossioni. Solo gli Enti più piccoli, rientranti nella prima fascia demografica, registrano piccole variazioni incrementali sia nell'accertato che nel riscosso (+2,1 e +1,4%).

Tabella 4/ENT/COM - Entrate correnti - Pro capite - Accertamenti e riscossioni in conto competenza - Analisi per fasce di popolazione

Fascia	Entrate correnti - Accertamenti			Pro capite - Accertamenti			Entrate correnti - Riscossioni		
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %
Fascia 1	1.513.340	1.544.380	2,1	1.548	1.552	0,3	1.223.936	1.241.596	1,4
Fascia 2	8.464.944	8.448.080	-0,2	1.056	1.055	0,0	6.737.584	6.609.464	-1,9
Fascia 3	7.104.917	6.963.418	-2,0	914	910	-0,4	5.578.459	5.356.426	-4,0
Fascia 4	8.002.177	7.949.430	-0,7	904	907	0,4	6.166.141	5.964.446	-3,3
Fascia 5	11.860.385	12.134.848	2,3	991	1.000	0,9	8.847.615	8.821.772	-0,3
Fascia 6	4.307.142	4.324.490	0,4	1.091	1.124	3,0	3.204.762	3.150.236	-1,7
Fascia 7	5.947.134	5.807.628	-2,3	1.334	1.343	0,7	4.537.068	4.333.740	-4,5
Fascia 8	15.219.496	16.380.266	7,6	1.743	1.898	8,9	11.092.822	11.799.283	6,4
Totale Nazionale	62.419.535	63.552.541	1,8	1.141	1.169	2,5	47.388.385	47.276.963	-0,2

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

Dati riferiti a n. 7.244 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.

8.1.1.1 Le entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa

Le "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" rappresentano le principali fonti di entrata a disposizione dei Comuni in virtù della potestà di imposizione loro assegnata e vengono di seguito analizzate in riferimento alla natura stessa delle risorse.

È da evidenziare la ripresa degli accertamenti delle "Imposte, tasse e proventi assimilati" che segnano un aumento del 3,5%, in decisa contrapposizione con il calo registrato nel biennio 2019/2020 (-5,8%) causato dalla situazione straordinaria di emergenza sanitaria.

Anche le altre tipologie di entrata mostrano percentuali in miglioramento rispetto al precedente biennio (la stessa tipologia 104 "Compartecipazioni di tributi", che quest'anno diminuisce del 4,9%, lo scorso biennio registrava un calo superiore al 20%). Solo i "Fondi perequativi dalla Regione o Provincia autonoma" evidenziano una importante diminuzione ma la loro incidenza sul totale del Titolo è del tutto irrilevante.

Tabella 5/ENT/COM - Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" - Accertamenti - Suddivisione in Tipologie

Descrizione Tipologia	Titolo 1 - Accertamenti		
	2020	2021	Variazioni %
Tipologia 101: Imposte tasse e proventi assimilati	29.724.985	30.750.585	3,5
Tipologia 104: Compartecipazioni di tributi	60.562	57.597	-4,9
Tipologia 301: Fondi perequativi da Amministrazioni centrali	5.726.403	6.066.237	5,9
Tipologia 302: Fondi perequativi dalla Regione o Provincia autonoma	30.198	19.690	-34,8
Totale Titolo 1	35.542.147	36.894.109	3,8

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

L'analisi dei risultati prosegue con riferimento agli aggregati a livello regionale (tabella 6/ENT/COM).

Gli accertamenti del Titolo 1 mostrano una ripresa generalizzata nell'esercizio di riferimento: il tasso di variazione a livello nazionale è positivo ed è pari a +3,8%. Gli Enti della Provincia autonoma di Bolzano e quelli della Sardegna superano di molto la media (rispettivamente +8,8 e +8,5%). Di contro, gli accertamenti dei Comuni siciliani rimangono pressoché invariati e registrano un aumento che non raggiunge un punto percentuale.

Il valore medio *pro capite* degli accertamenti del Titolo 1 si attesta, nel 2021, a 679 euro e aumenta, rispetto all'esercizio precedente, del 4,5%. Ripartendo il dato tra le diverse realtà territoriali, è da evidenziare la Liguria, che accerta una media di 982 euro ad abitante. Seguono gli enti della Valle d'Aosta (899 euro) e del Lazio (855). Viceversa, i Comuni delle due Province autonome e quelli del Friuli-Venezia Giulia mostrano valori *pro capite* ampiamente inferiori alla media in entrambi gli esercizi.

Tabella 6/ENT/COM - Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" - Accertamenti - Pro capite - Suddivisione per Regione

Regione	Titolo 1 - Accertamenti			Pro capite - Accertamenti		
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %
Valle d'Aosta	108.050	111.576	3,3	864	899	4,1
Piemonte	2.707.028	2.750.575	1,6	662	678	2,4
Lombardia	5.803.927	5.960.976	2,7	608	628	3,2
Liguria	1.304.358	1.362.555	4,5	936	982	4,9
Provincia autonoma di Bolzano	211.134	229.639	8,8	435	471	8,3
Provincia autonoma di Trento	228.020	242.565	6,4	424	453	6,9
Veneto	2.591.946	2.747.689	6,0	539	573	6,2
Friuli-Venezia Giulia	493.303	510.222	3,4	456	474	3,8
Emilia-Romagna	2.533.738	2.599.729	2,6	672	693	3,2
Toscana	2.407.126	2.545.878	5,8	746	791	6,0
Umbria	515.954	524.052	1,6	690	703	1,9
Marche	902.232	934.696	3,6	620	648	4,5
Lazio	4.418.371	4.613.810	4,4	815	855	4,9
Abruzzo	721.647	754.701	4,6	608	642	5,6
Molise	137.754	148.313	7,7	565	622	10,0
Campania	3.377.040	3.540.009	4,8	666	710	6,5
Puglia	2.357.514	2.453.054	4,1	610	638	4,6
Basilicata	293.956	297.196	1,1	559	574	2,5
Calabria	1.024.264	1.074.445	4,9	605	646	6,8
Sicilia	2.573.268	2.590.264	0,7	652	662	1,6
Sardegna	831.518	902.166	8,5	548	602	10,0
Totale nazionale	35.542.147	36.894.109	3,8	650	679	4,5

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

8.1.1.2 I trasferimenti correnti

L'analisi dei dati relativi al Titolo 2, suddiviso in base alla natura delle corrispondenti entrate (tabella 7/ENT/COM), evidenzia una diminuzione delle risorse complessivamente assegnate ai Comuni pari

a 1,8 mld di euro (-10,6%), in assoluta contrapposizione con l'andamento dello scorso biennio segnato dall'emergenza sanitaria, che vedeva i trasferimenti correnti aumentati quasi dell'80%. I trasferimenti da Amministrazioni pubbliche, di cui alla prima tipologia, continuano a essere determinanti e raggiungono i 14,6 mld di euro, con un calo percentuale del 10,4% rispetto all'anno 2020.

Le altre tipologie di trasferimenti registrano variazioni eterogenee da un anno all'altro, ma la loro incidenza percentuale all'interno del Titolo è minima.

Tabella 7/ENT/COM - Titolo 2 "Trasferimenti correnti" - Accertamenti - Suddivisione in Tipologie

Descrizione Tipologia	Titolo 2 - Accertamenti		
	2020	2021	Variazioni %
Tipologia 101: Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	16.308.424	14.618.867	-10,4
Tipologia 102: Trasferimenti correnti da Famiglie	30.386	14.603	-51,9
Tipologia 103: Trasferimenti correnti da Imprese	175.055	121.713	-30,5
Tipologia 104: Trasferimenti correnti da Istituzioni sociali private	27.437	27.047	-1,4
Tipologia 105: Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal resto del mondo	73.450	75.886	3,3
Totale Titolo 2	16.614.751	14.858.117	-10,6

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

Nella distribuzione del Titolo 2 per fasce di popolazione emergono sensibili differenze legate alla dimensione demografica degli enti (tabella 8/ENT/COM). Tutte le fasce evidenziano un *trend* in discesa, tuttavia, mentre i Comuni di media dimensione (di terza e quarta fascia, da 5.000 a 20.000 abitanti) vedono ridursi le risorse loro assegnate per una percentuale più che doppia rispetto al dato nazionale, i Comuni più piccoli (fino a 1.000 abitanti) registrano un calo più limitato rispetto all'esercizio precedente (-7,6%). L'unica variazione positiva nel biennio (+10,9%) è quella registrata nei Comuni di ottava fascia (oltre i 250.000 abitanti), che hanno potuto beneficiare di maggiori trasferimenti ordinari e straordinari, nel complesso pari a 4,7 mld di euro, 466 mln di euro in più rispetto all'anno 2020.

Tabella 8/ENT/COM - Entrate Titolo 2 "trasferimenti correnti" - Accertamenti - Pro capite - Analisi per fasce di popolazione

Fascia	Titolo 2 - Accertamenti			Pro capite - Accertamenti		
	2020	2021	Variazioni %	2020	2021	Variazioni %
Fascia 1	494.855	457.484	-7,6	506	460	-9,2
Fascia 2	2.423.116	2.013.947	-16,9	302	252	-16,8
Fascia 3	1.810.881	1.364.912	-24,6	233	178	-23,4
Fascia 4	1.848.918	1.423.724	-23,0	209	162	-22,2
Fascia 5	2.975.036	2.535.591	-14,8	249	209	-15,9
Fascia 6	1.015.301	906.019	-10,8	257	236	-8,5
Fascia 7	1.766.692	1.410.104	-20,2	396	326	-17,7
Fascia 8	4.279.952	4.746.334	10,9	490	550	12,2
Totale Nazionale	16.614.751	14.858.117	-10,6	304	273	-10,0

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

Dati riferiti a n. 7.244 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 dei risultati prosegue con riferimento agli aggregati per Regione (tabella 9/ENT/COM). Gli andamenti risultano poco omogenei tra le diverse realtà territoriali. Rispetto alla contrazione del 10,6% a livello nazionale, i Comuni dell'Emilia-Romagna e della Toscana registrano minori trasferimenti rispettivamente pari al 28,7 e 28,2%. Decrementi superiori al 20% rispetto all'anno 2020 si registrano anche nei Comuni di Lombardia, Liguria e Veneto nel Nord, Umbria e Marche nel Centro e solo Molise al Sud. I Comuni dell'area Sud e Isole risultano, peraltro, i maggiori beneficiari di risorse trasferite (il 40% del totale) e la media dei trasferimenti correnti loro assegnati si mantiene sostanzialmente stabile nel biennio (Campania e Sicilia registrano un aumento rispettivamente pari al 17,2% e 10,7%, a differenza dei valori negativi di tutte le altre Regioni).

Anche i valori *pro capite* presentano, nell'esercizio 2021, una forte variabilità tra le diverse articolazioni territoriali. Rispetto al *pro capite* nazionale (273 euro di trasferimenti per ciascun abitante), importi significativamente più elevati, si registrano nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome. Di contro, gli enti dell'Emilia-Romagna ricevono mediamente 149 euro per ciascun abitante.

Tabella 9/ENT/COM - Entrate Titolo 2 "Trasferimenti correnti" - Accertamenti - Pro capite - Suddivisione per Regione

Regione	Titolo 2 Accertamenti			Pro capite Accertamenti		
	2020	2021	Variazioni %	2020	2021	Variazioni %
Valle d'Aosta	149.457	133.715	-10,5	1.195	1.078	-9,9
Piemonte	797.596	758.963	-4,8	195	187	-4,1
Lombardia	2.484.195	1.900.405	-23,5	260	200	-23,1
Liguria	345.145	268.058	-22,3	248	193	-22,0
Provincia autonoma di Bolzano	343.669	341.770	-0,6	708	702	-0,9
Provincia autonoma di Trento	327.617	290.236	-11,4	609	542	-11,0
Veneto	1.097.643	859.421	-21,7	228	179	-21,6
Friuli-Venezia Giulia	810.685	777.255	-4,1	750	722	-3,8
Emilia-Romagna	786.494	560.484	-28,7	209	149	-28,4
Toscana	744.327	534.755	-28,2	231	166	-28,0
Umbria	172.250	129.455	-24,8	230	174	-24,6
Marche	450.846	359.848	-20,2	310	249	-19,5
Lazio	2.152.768	1.930.675	-10,3	397	358	-9,9
Abruzzo	282.266	237.162	-16,0	238	202	-15,1
Molise	83.095	61.315	-26,2	341	257	-24,6
Campania	1.193.694	1.398.932	17,2	235	280	19,1
Puglia	954.862	812.564	-14,9	247	211	-14,5
Basilicata	150.361	139.525	-7,2	286	269	-5,9
Calabria	540.605	527.988	-2,3	320	318	-0,6
Sicilia	1.537.196	1.701.659	10,7	390	435	11,7
Sardegna	1.209.980	1.133.931	-6,3	797	757	-5,0
Totale Nazionale	16.614.751	14.858.117	-10,6	304	273	-10,0

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

8.1.1.3 Le entrate extratributarie

La tabella che segue (tabella 10/ENT/COM) compendia i dati relativi alle tipologie delle Entrate extratributarie: dopo la contrazione che si era registrata nell'anno della pandemia (-19,9%), nel 2021 si registra un incremento di ben 15 punti percentuali (in valore assoluto oltre 1,5 mld di euro) dell'accertato del Titolo, dovuto alla ripresa di tutte le attività economiche ricomprese nel Titolo 3. Tutte le tipologie di entrata (ad eccezione delle altre entrate da redditi da capitale) risultano in aumento nel biennio: la tipologia 100, che incide in larga misura sul totale del Titolo e che ricomprende gli introiti derivanti dalla vendita di beni e servizi e dalla gestione dei beni, cresce di ben 20 punti percentuali (in valore assoluto oltre 1,1 mld di euro); anche la tipologia 200, che ricomprende i proventi derivanti essenzialmente da multe e sanzioni, ha un incremento nel biennio di oltre il 19%. Le tipologie residuali restano sostanzialmente immutate.

Tabella 10/ENT/COM - Titolo 3 "Entrate extratributarie" - Accertamenti - Suddivisione in Tipologie

Descrizione Tipologia	Titolo 3 Accertamenti		
	2020	2021	Var. %
Tipologia 100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	5.579.406	6.696.320	20,0
Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	2.005.973	2.395.540	19,4
Tipologia 300: Interessi attivi	62.979	63.263	0,5
Tipologia 400: Altre entrate da redditi da capitale	648.536	632.593	-2,5
Tipologia 500: Rimborsi e altre entrate correnti	1.965.742	2.012.599	2,4
Totale Titolo 3	10.262.636	11.800.316	15,0

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

Prendendo in esame la dimensione demografica (tabella 11/ENT/COM), la distribuzione delle entrate extratributarie, pur evidenziando un aumento generalizzato in tutte le fasce di popolazione nel biennio in esame, non si presenta omogenea: i Comuni rientranti nelle fasce 3 e 4 e i Comuni più grandi (fascia 8) seguono l'andamento nazionale (+15% nel biennio); gli enti più piccoli, di prima e seconda fascia, registrano una variazione nel biennio pari al 10% mentre i Comuni delle fasce intermedie (quinta e sesta) registrano gli incrementi più sostanziosi (rispettivamente +18,6 e +17,2%).

I valori *pro capite* a livello nazionale si attestano sui 188 euro nel 2020 e 217 euro nel 2021: per i Comuni della fascia più grande (sopra i 250.000 abitanti) e quelli della fascia meno popolosa (sotto ai 1.000 abitanti) i valori *pro capite* per i due anni in esame sono notevolmente superiori rispetto al valore medio.

Tabella 11/ENT/COM - Titolo 3 "Entrate extratributarie" - Accertamenti - Pro capite - Analisi per fasce di popolazione

Fascia	Titolo 3 Accertamenti			Pro capite Accertamenti		
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %
Fascia 1	303.276	333.690	10,0	310	335	8,1
Fascia 2	1.520.458	1.674.644	10,1	190	209	10,3
Fascia 3	1.098.990	1.270.968	15,6	141	166	17,5
Fascia 4	1.257.665	1.455.010	15,7	142	166	16,9
Fascia 5	1.715.436	2.034.909	18,6	143	168	17,0
Fascia 6	674.358	790.446	17,2	171	205	20,3
Fascia 7	935.140	1.055.110	12,8	210	244	16,3
Fascia 8	2.757.314	3.185.540	15,5	316	369	16,9
Totale Nazionale	10.262.636	11.800.316	15,0	188	217	15,8

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

Dati riferiti a n. 7.244 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 tabella che segue (tabella 12/ENT/COM) analizza la distribuzione delle entrate extratributarie a livello regionale e in termini di *pro capite*. L'incremento del Titolo non si presenta omogeneo nelle diverse aree geografiche: al di sopra della media nazionale, pari al 15%, sono collocati i Comuni del Piemonte e della Liguria (incrementi superiori al 30%), i Comuni dell'Emilia-Romagna, dell'Umbria, della Puglia e della Sardegna (incrementi tra il 20% e il 30%) e i Comuni del Veneto, delle Marche e del Lazio, con incrementi in linea con la media nazionale.

Solo i Comuni della Regione Basilicata registrano un lieve calo degli accertamenti nel biennio (-2,6%) anche se l'importo in valori assoluti ha una minima incidenza sul totale del Titolo.

I Comuni delle Province autonome di Bolzano e di Trento presentano valori *pro capite* notevolmente superiori alla media nazionale, pari a 217 euro per abitante nel 2021, con un valore quasi triplo quelli della Provincia di Bolzano (629 euro per abitante) e con un valore più che doppio quelli di Trento (465 euro per abitante). Il valore più basso *pro capite* si registra per i Comuni della Regione Puglia (soltanto 106 euro per abitante, meno della metà del valore medio).

Tabella 12/ENT/COM - Titolo 3 "Entrate extratributarie" - Accertamenti - Pro capite - Suddivisione per Regione

Regione	Titolo 3 Accertamenti			Pro capite Accertamenti		
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %
Valle d'Aosta	43.618	45.943	5,3	349	370	6,1
Piemonte	689.604	898.304	30,3	169	222	31,3
Lombardia	2.264.021	2.564.550	13,3	237	270	13,8
Liguria	315.376	419.264	32,9	226	302	33,5
Provincia autonoma di Bolzano	276.312	306.386	10,9	569	629	10,5
Provincia autonoma di Trento	237.644	249.117	4,8	442	465	5,3
Veneto	743.757	883.183	18,7	155	184	19,0
Friuli-Venezia Giulia	230.131	252.015	9,5	213	234	9,9
Emilia-Romagna	644.084	788.273	22,4	171	210	23,0
Toscana	819.675	925.442	12,9	254	287	13,1
Umbria	116.437	143.055	22,9	156	192	23,3
Marche	270.968	315.823	16,6	186	219	17,6
Lazio	1.138.672	1.342.644	17,9	210	249	18,5
Abruzzo	212.654	243.890	14,7	179	208	15,8
Molise	49.985	54.338	8,7	205	228	11,1
Campania	746.753	747.693	0,1	147	150	1,7
Puglia	327.306	406.289	24,1	85	106	24,7
Basilicata	72.563	70.706	-2,6	138	136	-1,2
Calabria	369.464	389.075	5,3	218	234	7,2
Sicilia	501.976	521.282	3,8	127	133	4,8
Sardegna	191.636	233.045	21,6	126	156	23,3
Totale Nazionale	10.262.636	11.800.316	15,0	188	217	15,8

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

8.1.2 Le entrate di parte capitale

La tabella che segue (tabella 13/ENT/COM) espone i dati relativi alla gestione in conto capitale (rappresentata dalla somma dei Titoli 4, 5 e 6): gli accertamenti evidenziano nel biennio un aumento, seppur contenuto, del 2,3%, pari a circa 335 milioni di euro in valore assoluto, anche se inferiore a quello registrato nel biennio 2019-2020 (+8,2%).

All'interno del comparto, il Titolo 4 - "Entrate in conto capitale" incide in maniera prevalente (83,1%) e segna un incremento di quasi 14 punti percentuali (1,5 mld di euro), determinato, essenzialmente, dall'aumento dei trasferimenti volti a finanziare le spese per investimento (+12,5%). Sempre nell'ambito del Titolo 4, le alienazioni di beni diminuiscono per un valore pari a circa 108 milioni di euro (-15,3%).

Il Titolo 5 comprende le alienazioni di attività finanziarie e le riscossioni di crediti e fa registrare nel biennio un consistente aumento (+77,3%), anche se nell'esercizio di riferimento il peso di tale posta (983 mln di euro) sul totale del Titolo è di poco superiore al 6%.

Le accensioni di prestiti (Titolo 6) incidono per il restante 10,3% sul totale del comparto e segnano valori dimezzati rispetto all'esercizio precedente. Diminuisce in maniera considerevole, infatti, il volume delle entrate derivanti dall'assunzione di mutui a medio-lungo termine (-47,7%), in netta controtendenza rispetto a quanto evidenziato nel precedente biennio di osservazione che segnava, invece, un incremento di oltre il 100% in tale posta di entrata. Ancora più evidente il calo delle assunzioni di prestiti a breve termine (-81,6%), anche se tale tipologia di entrata ha un peso irrilevante sul totale del Titolo.

Le riscossioni delle entrate per investimenti registrano volumi tendenzialmente più ridotti rispetto agli accertamenti: a fronte del contenuto aumento di questi ultimi nel biennio in esame, le riscossioni di competenza diminuiscono del 4,7% anche se l'andamento all'interno del comparto non è omogeneo: crescono, infatti, le riscossioni dei Titoli 4 e 5 (rispettivamente del 19,3 e del 90,9%) mentre le Accensioni di prestiti registrano una contrazione ancor più evidente (-59%) rispetto ai corrispondenti accertamenti. Il tasso di realizzazione delle entrate di parte capitale è pari al 51,4% e scende, rispetto all'esercizio precedente, di quasi 4 punti percentuali. È il Titolo 6 che mostra la riduzione più evidente e vede, nell'esercizio di riferimento, un tasso di riscossione fermo al 69,5% (rispetto all'83,1% rilevato nel 2020). Sale, invece, la percentuale di realizzazione sia del Titolo 4, relativo alle entrate in conto capitale (51% nel 2021 rispetto al 48,6% del precedente esercizio) sia del Titolo 5 (28,8% nel 2021 rispetto al 26,7% del 2020).

Tabella 13/ENT/COM - Entrate di parte capitale - Accertamenti e riscossioni in conto competenza - Suddivisione in Titoli e Tipologie

Tipologia/Titolo	Entrate di parte capitale Accertamenti			Entrate di parte capitale Riscossioni			Tasso di realizzazione %	
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021
Tip. 100: Tributi in conto capitale	49.344	69.964	41,8	44.273	64.457	45,6	89,7	92,1
Tip. 200: Contributi agli investimenti	7.626.950	8.581.262	12,5	2.855.715	3.391.088	18,7	37,4	39,5
Tip. 300: Altri trasferimenti in conto capitale	900.294	1.038.272	15,3	358.667	495.790	38,2	39,8	47,8
Tip. 400: Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	705.716	598.091	-15,3	610.707	498.236	-18,4	86,5	83,3
Tip. 500: Altre entrate in conto capitale	1.604.524	2.097.250	30,7	1.421.984	1.864.566	31,1	88,6	88,9
Totale Titolo IV: Entrate in conto capitale	10.886.828	12.384.839	13,8	5.291.347	6.314.136	19,3	48,6	51,0
Tip. 100: Alienazione di attività finanziarie	56.443	47.357	-16,1	50.821	43.792	-13,8	90,0	92,5
Tip. 200: Riscossione di crediti di breve termine	13.585	49.069	261,2	7.856	7.809	-0,6	57,8	15,9
Tip. 300: Riscossione crediti di medio-lungo termine	33.181	41.352	24,6	15.412	8.155	-47,1	46,4	19,7
Tip. 400: Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	451.174	845.168	87,3	73.951	222.903	201,4	16,4	26,4
Totale Titolo V: Entrate da riduzione di attività finanziarie	554.382	982.945	77,3	148.040	282.658	90,9	26,7	28,8
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	304.106	55.986	-81,6	292.426	43.677	-85,1	96,2	78,0
Tip. 300: Accensione mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	2.812.050	1.471.422	-47,7	2.297.608	1.018.149	-55,7	81,7	69,2
Tip. 400: Altre forme di indebitamento	3.467	400	-88,5	3.238	237	-92,7	93,4	59,4
Totale Titolo VI: Accensione prestiti	3.119.623	1.527.808	-51,0	2.593.272	1.062.063	-59,0	83,1	69,5
Totale Entrate di parte capitale	14.560.834	14.895.592	2,3	8.032.659	7.658.858	-4,7	55,2	51,4

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

Dati riferiti a n. 7244 Comuni.

A livello regionale (tabella 14/ENT/COM) gli accertamenti e i relativi valori *pro capite* del comparto di parte capitale, rappresentato, come già esposto in precedenza, dalla sommatoria dei Titoli 4, 5 e 6, mostrano una forte differenziazione rispetto alla media nazionale (+2,3% nel biennio in esame).

Le variazioni maggiormente significative si registrano nei Comuni delle Regioni Marche, Lazio e Liguria, che mostrano nel 2021 incrementi superiori al 40%; i Comuni della Regione Campania, invece, mostrano la variazione negativa più sostenuta (-39,3%).

I valori *pro capite* a livello nazionale si attestano sui 266 e 274 euro rispettivamente per il 2020 e il 2021, con una variazione incrementale nel biennio pari al 3%. Per quest'ultima annualità presentano valori più che doppi al valore medio i Comuni appartenenti alla Provincia autonoma di Bolzano (793 euro) e

alla Regione Abruzzo (580 euro); anche gli Enti rientranti nelle Regioni Molise, Provincia autonoma di Trento, Liguria, Valle d'Aosta e Calabria presentano valori significativi e di gran lunga superiori alla media nazionale (rispettivamente 504, 495, 466, 434 e 424 euro per abitante).

I Comuni appartenenti alle Regioni Puglia, Veneto, Umbria ed Emilia-Romagna presentano, invece, i valori *pro capite* più bassi e notevolmente inferiori alla media nazionale (per il 2021 rispettivamente 200, 206, 208 e 209 euro per abitante).

Tabella 14/ENT/COM - Entrate di parte capitale - Accertamenti - Pro capite - Suddivisione per Regione

Regione	Titoli 4-5-6 Accertamenti			Pro capite Accertamenti		
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %
Valle d'Aosta	53.566	53.911	0,6	428	434	1,4
Piemonte	1.094.111	1.044.466	-4,5	268	258	-3,8
Lombardia	2.108.820	2.481.605	17,7	221	261	18,2
Liguria	450.644	646.592	43,5	323	466	44,1
Provincia autonoma di Bolzano	447.922	386.157	-13,8	923	793	-14,1
Provincia autonoma di Trento	255.712	264.828	3,6	475	495	4,1
Veneto	766.490	987.995	28,9	159	206	29,1
Friuli-Venezia Giulia	312.985	257.152	-17,8	290	239	-17,6
Emilia-Romagna	703.280	783.269	11,4	187	209	12,0
Toscana	581.522	684.596	17,7	180	213	18,0
Umbria	169.980	154.970	-8,8	227	208	-8,5
Marche	361.598	537.050	48,5	248	372	49,8
Lazio	951.666	1.407.244	47,9	176	261	48,6
Abruzzo	605.980	680.971	12,4	511	580	13,5
Molise	99.476	120.148	20,8	408	504	23,4
Campania	2.550.418	1.548.332	-39,3	503	310	-38,3
Puglia	736.369	770.147	4,6	191	200	5,1
Basilicata	170.933	169.494	-0,8	325	327	0,6
Calabria	737.899	704.677	-4,5	436	424	-2,8
Sicilia	1.007.002	835.991	-17,0	255	214	-16,2
Sardegna	394.460	375.996	-4,7	260	251	-3,4
Totale Nazionale	14.560.834	14.895.592	2,3	266	274	3,0

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

8.2 La gestione delle spese

Dopo la contrazione subita durante il periodo di emergenza sanitaria, nel corso del 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: il totale degli impegni è così passato da 88,4 a 91,2 mld di euro (2,7 mld in più rispetto al 2020) e risulta in crescita del 3,1%, riportando un valore superiore a quello registrato prima della pandemia.

I dati disaggregati per Titoli mostrano aumenti generalizzati nelle diverse voci di spesa. La spesa corrente vede un incremento di 2 mld di euro (+4% rispetto all'esercizio precedente), mentre l'incremento registrato nel comparto delle spese per investimento è pari a 1,7 mld di euro con un tasso di variazione positivo che supera il 15%.

Le acquisizioni di attività finanziarie, le concessioni di crediti e le altre spese per incremento di attività finanziarie imputate al Titolo 3 crescono del 38% nel 2021. Gli impegni del Titolo 4 relativo al rimborso dei prestiti salgono a 2,4 mld di euro e aumentano del 26% nel biennio in esame, anche a causa del differimento all'anno successivo, del pagamento delle quote capitale dei mutui in scadenza nel 2020, previsto dall'art. 112 del d.l. n. 18/2020.

Gli impegni relativi al rimborso delle anticipazioni di Tesoreria (Titolo 5) diminuiscono del 35,7% nell'esercizio 2021 e risultano in linea - al pari degli impegni per i servizi in conto terzi e partite di giro (Titolo 7) - con i corrispondenti valori in entrata.

Le somme accertate nell'esercizio 2021 ma registrate nel Fondo pluriennale vincolato perché esigibili negli esercizi futuri, evidenziano un incremento del 13,4% riferito alle spese correnti e del 10,7% riferito alle spese in conto capitale.

Il totale dei pagamenti di competenza sostenuti dai Comuni nel 2021 è pari a 71 mld di euro (2,3 mld in più rispetto all'anno precedente) e risulta in crescita del 3,5%. Gli andamenti sono in linea con quanto già osservato relativamente agli impegni, con incrementi più consistenti in ciascuno dei Titoli di cui è composta la spesa.

Un lieve miglioramento si registra anche in relazione alla velocità di gestione (misurata dal rapporto tra pagamenti e impegni) che, a livello di totale, raggiunge nel 2021 una percentuale prossima al 78%. Nel biennio, il suddetto indicatore aumenta di un punto percentuale sia relativamente alle spese correnti che a quelle in conto capitale: per queste ultime il rapporto tra i pagamenti e i rispettivi impegni, pur migliorando nel 2021, si ferma al 56,9%, indice, questo, di difficoltà nella realizzazione delle spese.

Tabella 1/SP/COM - Totale spese - Impegni - Fondo pluriennale vincolato - Pagamenti in conto competenza - Suddivisione in Titoli

Titolo	Impegni			FPV			Pagamenti			Velocità di gestione % (Pagamenti/ Impegni)	
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021
Titolo 1 - Spese correnti	50.864.998	52.884.848	4,0	1.805.742	2.048.101	13,4	38.492.280	40.693.992	5,7	75,7	76,9
Titolo 2 - Spese in conto capitale	11.594.961	13.359.349	15,2	12.998.361	14.389.606	10,7	6.386.625	7.603.942	19,1	55,1	56,9
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	743.792	1.026.907	38,1	40	2	0,0	672.905	972.419	44,5	90,5	94,7
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	1.945.416	2.453.386	26,1	-	-	0,0	1.803.078	2.385.742	32,3	92,7	97,2
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	6.078.002	3.907.651	-35,7	-	-	0,0	5.626.333	3.607.668	-35,9	92,6	92,3
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	17.258.724	17.607.322	2,0	-	-	0,0	15.724.218	15.818.448	0,6	91,1	89,8
Totale Spese	88.485.894	91.239.463	3,1	14.804.144	16.437.709	11,0	68.705.439	71.082.211	3,5	77,6	77,9

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

L'analisi per dimensione demografica (tab. 2/SP/COM) mostra come l'aumento più consistente di tutte le voci di spesa sia da riferire ai Comuni della fascia 1 (fino a 1.000 abitanti) anche se, nella composizione degli impegni e dei pagamenti, i piccoli Comuni pesano sul totale per non più del 3%.

Nelle restanti fasce di popolazione l'aumento degli impegni totali oscilla tra 0,7% e 4,6% attestandosi in un valore medio nazionale di +3,1%.

Analoghi andamenti si registrano nella ripartizione del fondo pluriennale vincolato per classi demografiche che, tuttavia, mostra tassi di variazione più eterogenei. Relativamente al totale dei pagamenti di competenza, oltre alla significativa variazione registrata nella prima fascia (+11,7%), si osservano incrementi superiori alla media negli enti di seconda, sesta e ottava fascia.

Tabella 2/SP/COM - Totale spese - Impegni - Fondo pluriennale vincolato - Pagamenti in conto competenza - Analisi per fasce di popolazione

Fascia	N. enti	Totale spese Impegni			Totale spese FPV			Totale spese Pagamenti		
		2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %
Fascia 1	1.810	2.682.204	3.084.494	15,0	479.400	683.579	42,6	1.784.178	1.993.591	11,7
Fascia 2	3.240	12.727.718	13.308.112	4,6	2.301.684	2.746.824	19,3	9.359.511	9.743.076	4,1
Fascia 3	1.099	9.905.852	10.177.675	2,7	1.742.693	1.883.136	8,1	7.491.267	7.706.961	2,9
Fascia 4	638	10.699.517	10.979.167	2,6	1.744.199	1.925.327	10,4	8.301.217	8.530.012	2,8
Fascia 5	364	15.818.396	16.160.821	2,2	2.328.715	2.680.870	15,1	12.326.916	12.592.812	2,2
Fascia 6	52	5.752.518	5.893.915	2,5	863.577	968.482	12,1	4.472.898	4.666.969	4,3
Fascia 7	30	7.415.462	7.464.814	0,7	1.442.490	1.496.497	3,7	5.886.471	6.003.054	2,0
Fascia 8	11	23.484.226	24.170.466	2,9	3.901.386	4.052.993	3,9	19.082.981	19.845.737	4,0
Totale	7.244	88.485.894	91.239.463	3,1	14.804.144	16.437.709	11,0	68.705.439	71.082.211	3,5

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

Dati riferiti a n. 7.244 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.

Le tabelle che seguono analizzano l'evoluzione dei residui passivi nel biennio 2020-2021: oltre alla consistenza finale esposta nella prima tabella, vengono prospettati il volume e la composizione dei residui passivi all'inizio del 2021, le modificazioni subite a seguito del processo di riaccertamento, i pagamenti e i nuovi residui formati nell'anno per effetto della gestione finanziaria.

Osservando il dato complessivo dei residui passivi da riportare al 31 dicembre (tabella 1/RP/COM), si nota un incremento di 4 punti percentuali da un anno all'altro. Nel dettaglio dei Titoli emerge un significativo aumento dei residui relativi a spese in conto capitale non pagate a fine anno e da riportare al nuovo esercizio (+9,5%), mentre l'aumento dei residui di parte corrente è più circoscritto. I residui relativi al Titolo 7, "Uscite per conto terzi e partite di giro", crescono dell'11,4%: al contrario, tra le variazioni negative, spicca quella relativa del Titolo 5, "Chiusura delle anticipazioni di Tesoreria" i cui residui finali diminuiscono del 31%.

Tabella 1/RP/COM - Totale residui passivi 2020-2021

Spese	Totale residui passivi da riportare al 31/12/2020	Totale residui passivi da riportare al 31/12/2021	Variazioni %
Titolo 1 - Spese correnti	18.490.649	18.711.923	1,2
Titolo 2 - Spese in conto capitale	10.645.369	11.652.954	9,5
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	151.313	133.201	-12,0
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	223.638	163.866	-26,7
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	508.342	349.702	-31,2
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	2.852.138	3.177.503	11,4
Totale Titoli	32.871.449	34.189.150	4,0

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

La tabella 2/RP/COM analizza l'andamento dei residui passivi e le modificazioni che hanno subito per effetto della gestione nel corso del 2021.

Dal complesso dei residui provenienti dall'esercizio precedente, e a seguito delle operazioni di riaccertamento, risultano pagati nel corso dell'esercizio 16,5 mld di euro, corrispondenti a un tasso di smaltimento del 54%. I vecchi residui rimasti da pagare (14 mld) sommati a quelli generati dalla gestione di competenza (20 mld), producono un volume finale di residui pari a 34 mld di euro: 1,3 mld in più rispetto a quelli esistenti a inizio d'anno.

Il tasso di smaltimento dei residui passivi provenienti dai vecchi bilanci e pagati nel 2021, è pari al 62% per le spese correnti mentre si ferma al 40,7% per quelle in conto capitale.

Tabella 2/RP/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
Titolo 1 - Spese correnti	18.487.583	10.651.675	-1.314.841	62,0	6.521.068	12.190.856	18.711.923
Titolo 2 - Spese in conto capitale	10.643.855	4.050.872	-695.437	40,7	5.897.546	5.755.408	11.652.954
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	151.324	65.749	-6.861	45,5	78.714	54.488	133.201
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	223.901	100.900	-26.779	51,2	96.222	67.644	163.866
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	508.187	437.174	-21.293	89,8	49.720	299.983	349.702
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	2.855.843	1.238.462	-228.752	47,1	1.388.629	1.788.874	3.177.503
Totale Titoli	32.870.694	16.544.832	-2.293.963	54,1	14.031.898	20.157.252	34.189.150

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

8.2.1 La spesa corrente

La spesa corrente rappresenta mediamente il 60% della spesa totale sostenuta dai Comuni nel biennio in esame ed evidenzia, relativamente al 2021, un ammontare degli impegni pari a 53 mld di euro (2 mld in più rispetto all'esercizio precedente), con un incremento in termini percentuali del 4% (tab. 3/SP/COM). Dopo la frenata evidenziata nei precedenti periodi di osservazione, la spesa corrente riprende, dunque, a crescere in tutte le realtà territoriali: i Comuni del Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna registrano gli incrementi più alti rispetto al dato medio nazionale (+7,2% per i Comuni di entrambe le Regioni), seguiti da quelli del Veneto e della Provincia autonoma di Bolzano.

I Comuni di Campania, Sicilia, Umbria e Puglia evidenziano aumenti più moderati rispetto alla media, tutti al di sotto dei 2 punti percentuali. Solo i Comuni molisani, infine, registrano nel 2021 minori impegni correnti rispetto all'anno 2020, con una diminuzione percentuale pari al 2,6%.

Relativamente agli impegni pro-capite (che nel 2021 risultano pari, in media, a 973 euro) sono i Comuni della Valle d'Aosta a registrare i valori più alti per abitante, seguiti, poi, da quelli delle altre Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (ad eccezione della Sicilia). Tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, quelli del Lazio e della Liguria impegnano, per ciascun abitante, importi mediamente superiori del 30% alla media nazionale.

I pagamenti di competenza raggiungono i 40 mld di euro nel 2021, con un balzo in avanti pari al 5,7%. Gli andamenti su base regionale confermano quanto già evidenziato relativamente agli impegni. Le variazioni positive più alte si registrano nella Provincia autonoma di Bolzano seguita da Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna.

I Comuni della Campania sono gli unici a registrare minori pagamenti nel 2021 rispetto all'esercizio precedente segnando, tra l'altro, il più basso indice di velocità di gestione. Se il rapporto tra pagamenti e impegni su base nazionale è pari al 77% (in lieve salita rispetto al 2020) quello degli Enti campani si ferma al 63,7%. Al contrario, i Comuni della Provincia autonoma di Bolzano presentano un indice di velocità pari al 90%, segno, questo, di un'ottima efficienza nella realizzazione dei pagamenti rispetto a quanto impegnato. Tra le Regioni a statuto ordinario, infine, quelle con un miglior rapporto pagamenti/impegni correnti (superiore all'80%), risultano essere Liguria e Veneto.

Tabella 3/SP/COM - Spese correnti - Impegni - Pro capite - Pagamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

Regione	Spese correnti Impegni			Pro capite Impegni			Spese correnti Pagamenti			Velocità di gestione %	
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021
Valle d'Aosta	232.062	240.270	3,5	1.856	1.936	4,3	190.202	198.171	4,2	82,0	82,5
Piemonte	3.438.633	3.571.981	3,9	841	881	4,7	2.629.760	2.833.612	7,8	76,5	79,3
Lombardia	8.735.949	9.135.411	4,6	916	962	5,1	6.797.349	7.288.103	7,2	77,8	79,8
Liguria	1.661.159	1.751.793	5,5	1.191	1.262	5,9	1.308.764	1.409.334	7,7	78,8	80,5
P.A. di Bolzano	672.090	713.687	6,2	1.385	1.465	5,8	582.903	643.520	10,4	86,7	90,2
P.A. di Trento	667.128	702.118	5,2	1.240	1.311	5,8	502.301	531.428	5,8	75,3	75,7
Veneto	3.603.221	3.827.606	6,2	750	798	6,4	2.866.269	3.075.264	7,3	79,5	80,3
Friuli-Venezia Giulia	1.260.988	1.351.808	7,2	1.167	1.255	7,6	1.017.646	1.099.203	8,0	80,7	81,3
Emilia-Romagna	3.282.605	3.517.815	7,2	871	938	7,7	2.527.700	2.751.647	8,9	77,0	78,2
Toscana	3.220.062	3.403.732	5,7	998	1.057	5,9	2.505.052	2.692.176	7,5	77,8	79,1
Umbria	664.449	676.091	1,8	888	907	2,1	509.191	532.300	4,5	76,6	78,7
Marche	1.347.888	1.418.003	5,2	926	982	6,1	1.048.439	1.108.827	5,8	77,8	78,2
Lazio	6.595.070	6.847.073	3,8	1.217	1.269	4,3	5.014.732	5.345.129	6,6	76,0	78,1
Abruzzo	1.011.750	1.038.557	2,6	853	884	3,7	752.595	783.887	4,2	74,4	75,5
Molise	224.524	218.714	-2,6	921	917	-0,5	154.645	164.472	6,4	68,9	75,2
Campania	4.081.458	4.096.943	0,4	805	821	2,0	2.623.082	2.609.290	-0,5	64,3	63,7
Puglia	2.950.164	3.006.681	1,9	764	782	2,4	2.173.537	2.223.813	2,3	73,7	74,0
Basilicata	417.539	433.354	3,8	795	836	5,2	299.473	315.182	5,2	71,7	72,7
Calabria	1.456.503	1.493.723	2,6	861	899	4,4	970.081	992.249	2,3	66,6	66,4
Sicilia	3.548.956	3.599.796	1,4	900	921	2,3	2.612.256	2.665.033	2,0	73,6	74,0
Sardegna	1.792.799	1.839.691	2,6	1.180	1.228	4,0	1.406.301	1.431.354	1,8	78,4	77,8
Totale Nazionale	50.864.998	52.884.848	4,0	930	973	4,7	38.492.280	40.693.992	5,7	75,7	76,9

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

La tabella 4/SP/COM evidenzia gli impegni, il fondo pluriennale vincolato e i pagamenti di competenza relativi alla spesa corrente, con riferimento alla dimensione demografica degli enti: si nota una tendenza incrementale in tutte le fasce di popolazione nel biennio considerato, con la variazione positiva più evidente in entrambe le voci di bilancio (+6,5 e +8,4%) nei Comuni di quinta fascia (da 20.000 a 60.000 abitanti), i cui impegni e pagamenti incidono intorno al 20% del totale.

I valori della spesa corrente pro capite a livello nazionale si attestano sui 930 euro nel 2020 e sui 973 euro nel 2021: per gli enti meno popolosi della prima fascia e per quelli più grandi di ottava, i valori *pro capite*, per i due anni in esame, sono decisamente superiori al valore medio.

La ripartizione del fondo pluriennale vincolato per classi demografiche mostra tassi di variazione molto più eterogenei: si va da una diminuzione delle somme imputate agli esercizi futuri per gli enti di settima fascia a un aumento superiore al 30% per quelli di ottava. Infine, relativamente ai pagamenti di competenza, oltre agli enti di fascia 5, si osservano incrementi superiori alla media anche nei Comuni di prima e ottava fascia.

Tabella 4/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		
	2020	2021	Variazioni %	2020	2021	Variazioni %	2020	2021	Variazioni %	2020	2021	Variazioni %
Fascia 1	1.229.603	1.293.293	5,2	1.258	1.300	3,3	28.468	33.996	19,4	937.280	994.084	6,1
Fascia 2	6.865.985	7.117.994	3,7	856	889	3,8	187.796	204.306	8,8	5.220.504	5.466.466	4,7
Fascia 3	5.844.450	5.974.430	2,2	752	781	3,8	176.725	189.829	7,4	4.388.246	4.547.279	3,6
Fascia 4	6.495.371	6.758.973	4,1	734	771	5,1	216.989	258.263	19,0	4.928.010	5.197.941	5,5
Fascia 5	9.481.445	10.098.936	6,5	792	832	5,1	403.208	434.687	7,8	7.039.010	7.628.129	8,4
Fascia 6	3.458.463	3.547.557	2,6	876	922	5,2	164.337	192.588	17,2	2.547.139	2.675.696	5,0
Fascia 7	4.803.800	4.910.292	2,2	1.078	1.135	5,4	255.883	243.525	-4,8	3.708.949	3.821.614	3,0
Fascia 8	12.685.882	13.183.372	3,9	1.453	1.528	5,1	372.336	490.906	31,8	9.723.141	10.362.783	6,6
Totale Nazionale	50.864.998	52.884.848	4,0	930	973	4,7	1.805.742	2.048.101	13,4	38.492.280	40.693.992	5,7

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

Le successive tabelle prendono in esame le Missioni della spesa corrente. Vengono analizzate, in particolare, le 5 funzioni più significative assegnate ai Comuni, suddividendole in Macro-aggregati sulla base della loro natura economica.

**Tabella 5/SP/COM - Spese correnti - Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione"
Suddivisione in macroaggregati - Impegni**

Macro-aggregato	Spesa corrente Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	6.331.487	6.341.753	0,2	46,3	44,7
Imposte e tasse a carico dell'ente	566.283	567.849	0,3	4,1	4,0
Acquisto di beni e servizi	4.197.822	4.384.360	4,4	30,7	30,9
Trasferimenti correnti	1.088.189	1.305.595	20,0	8,0	9,2
Interessi passivi	240.602	240.740	0,1	1,8	1,7
Altre spese per redditi da capitale	1.834	2.203	20,1	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	239.451	292.194	22,0	1,8	2,1
Altre spese correnti	996.049	1.043.751	4,8	7,3	7,4
Totale Missione 1	13.661.717	14.178.446	3,8	100,0	100,0

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

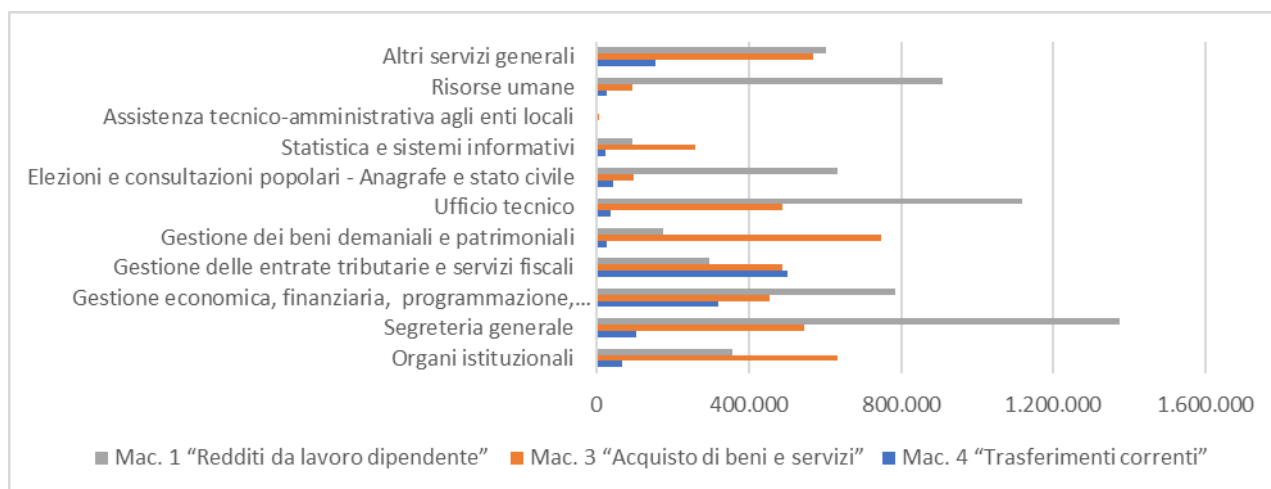
Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

La Missione 1 (tab. 5/SP/COM) comprende le spese di carattere generale destinate al funzionamento complessivo dell'Ente. È la Missione che registra gli importi più consistenti all'interno del Titolo (il 27% del totale), con un aumento in termini percentuali pari al 3,8% rispetto all'anno 2020.

Nel rapporto di composizione percentuale, i "Redditi da lavoro dipendente" - che rappresentano oltre la metà della spesa corrente imputata alla prima Missione - rimangono sostanzialmente stabili nel biennio. L'"Acquisto di beni e servizi" incide per circa un terzo sul totale e mostra un aumento pari al 4,4%, mentre l'incremento dei "Trasferimenti correnti" è pari al 20%.

Il grafico che segue mostra la ripartizione in Programmi dei tre Macro-aggregati sopra descritti, classificati in base alle attività realizzate dall'ente, finalizzate al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito della Missione.

**Grafico 1/SP/COM - Spese correnti - Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione"
Macroaggregati 1, 3 e 4 - Suddivisione in programmi - Anno 2021**



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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

**Tabella 6/SP/COM - Spese correnti - Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio"
Suddivisione in macroaggregati - Impegni**

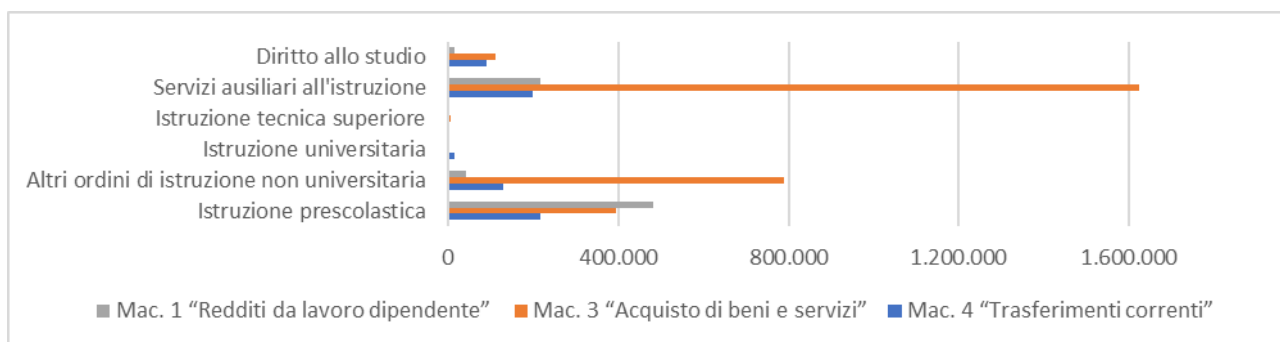
Macro-aggregato	Spesa corrente Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	765.542	757.002	-1,1	19,7	16,9
Imposte e tasse a carico dell'ente	41.729	42.162	1,0	1,1	0,9
Acquisto di beni e servizi	2.285.514	2.927.389	28,1	58,9	65,4
Trasferimenti correnti	684.999	651.287	-4,9	17,6	14,6
Interessi passivi	78.915	74.707	-5,3	2,0	1,7
Altre spese per redditi da capitale	77	55	-28,6	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	9.423	4.385	-53,5	0,2	0,1
Altre spese correnti	15.703	16.668	6,1	0,4	0,4
Totale Missione 4	3.881.903	4.473.656	15,2	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

La Missione 4 (tab. 6/SP/COM) comprende le spese relative all'istruzione e al diritto allo studio e rappresenta, in entrambi gli esercizi, l'8% delle spese correnti comunali. Nel 2021 tale tipologia di spesa cresce del 15,2% e il maggior incremento, tra i Macro-aggregati, si registra nella voce economica "Acquisto di beni e servizi" (+28%): è da considerare che la tendenza in aumento dei costi energetici ha iniziato a manifestarsi dal precedente esercizio. Al contrario, la spesa per il personale e i trasferimenti correnti riferiti alla Missione 4, presentano variazioni negative (-1,1% e -4,9%). Di seguito il grafico relativo ai Programmi di spesa relativi all'istruzione.

Grafico 2/SP/COM - Spese correnti - Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio" Macroaggregati 1, 3 e 4 - Suddivisione in programmi - Anno 2021



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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

Tabella 7/SP/COM - Spese correnti - Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

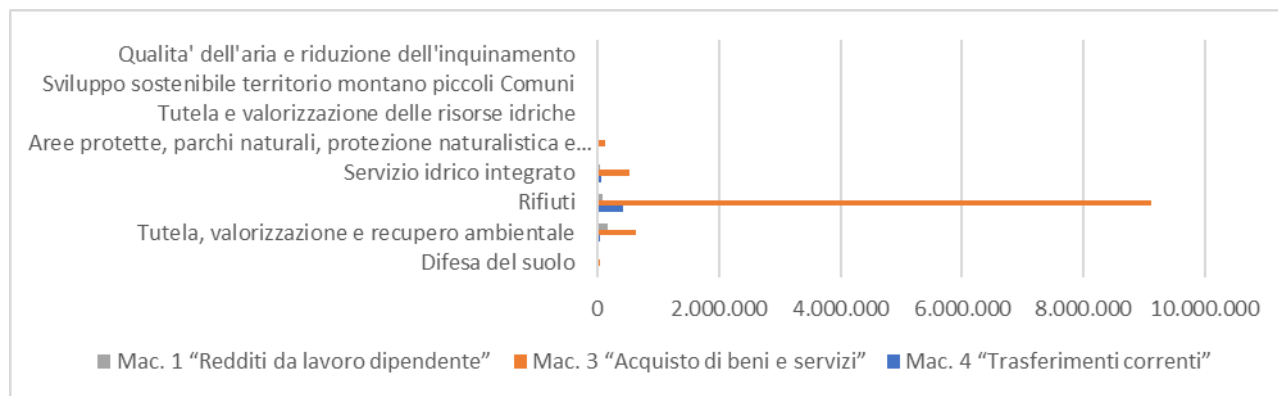
Macro-aggregato	Spesa corrente Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	362.825	346.630	-4,5	3,2	3,0
Imposte e tasse a carico dell'ente	46.260	47.695	3,1	0,4	0,4
Acquisto di beni e servizi	10.147.665	10.457.903	3,1	90,5	90,3
Trasferimenti correnti	488.788	560.568	14,7	4,4	4,8
Interessi passivi	66.802	65.133	-2,5	0,6	0,6
Altre spese per redditi da capitale	133	178	33,8	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	13.444	27.899	107,5	0,1	0,2
Altre spese correnti	84.492	76.229	-9,8	0,8	0,7
Totale Missione 9	11.210.409	11.582.235	3,3	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

La Missione 9 (tab. 7/SP/COM) comprende le spese relative all'amministrazione e al funzionamento delle attività e dei servizi connessi alla tutela dell'ambiente e del territorio. Incide per una percentuale significativa, pari al 22% sul totale delle spese correnti e aumenta, nell'esercizio 2021, del 3,3%. 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. La spesa per il personale assegnato a tale funzione diminuisce di 4,5 punti percentuali. L'acquisto di beni e servizi è pari al 90% della Missione - cresce del 3%, mentre l'incremento dei trasferimenti correnti si avvicina al 15%. Il grafico seguente mostra i Programmi di spesa relativi al territorio e all'ambiente.

Grafico 3/SP/COM - Spese correnti - Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" - Macro-aggregati 1-3- 4 - Suddivisione in Programmi - Anno 2021



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

Tabella 8/SP/COM - Spese correnti - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

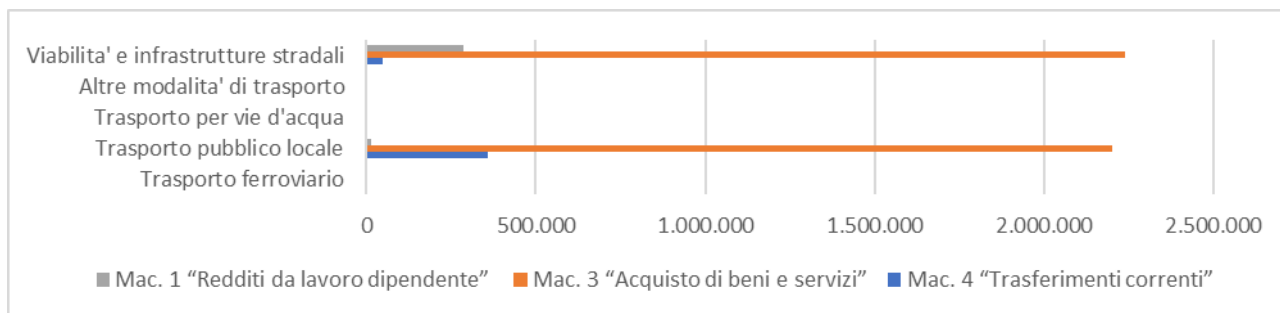
Macro-aggregato	Spesa corrente Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	304.142	299.781	-1,4	5,7	5,5
Imposte e tasse a carico dell'ente	19.536	19.359	-0,9	0,4	0,4
Acquisto di beni e servizi	4.350.198	4.445.613	2,2	81,3	81,5
Trasferimenti correnti	398.839	407.497	2,2	7,5	7,5
Interessi passivi	233.240	231.646	-0,7	4,4	4,2
Altre spese per redditi da capitale	165	106	-35,8	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	1.866	1.901	1,9	0,0	0,0
Altre spese correnti	43.699	47.811	9,4	0,8	0,9
Totale Missione 10	5.351.684	5.453.712	1,9	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

La Missione 10 (tab. 8/SP/COM) relativa ai trasporti (che include le spese trasporto pubblico locale - TPL) assorbe il 10% delle spese correnti comunali: l'aumento da un esercizio all'altro non raggiunge il 2%. Tra le diverse categorie, l'"Acquisto di beni e servizi" e i "Trasferimenti correnti" crescono, del 2,2%: al contrario, i "Redditi da lavoro dipendente" diminuiscono dell'1,4%. Il grafico successivo mostra i Programmi di spesa relativi ai trasporti.

Grafico 4/SP/COM - Spese correnti - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" - Macro-aggregati 1-3- 4 - Suddivisione in Programmi - Anno 2021



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

Tabella 9/SP/COM - Spese correnti - Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

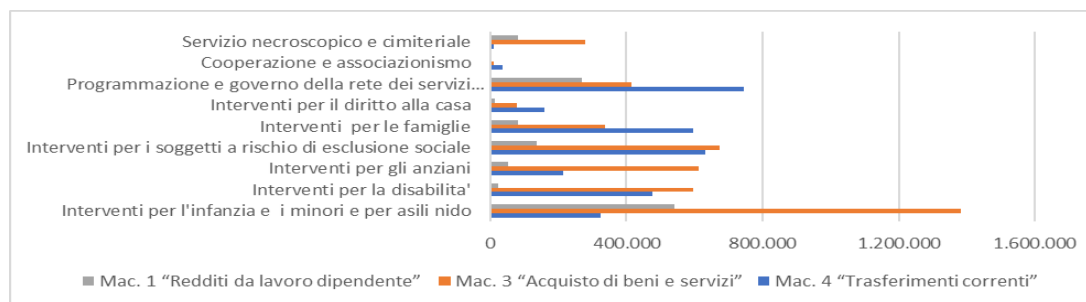
Macro-aggregato	Spesa corrente Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	1.219.365	1.206.538	-1,1	13,9	13,5
Imposte e tasse a carico dell'ente	43.773	43.466	-0,7	0,5	0,5
Acquisto di beni e servizi	4.100.443	4.389.020	7,0	46,8	49,1
Trasferimenti correnti	3.305.161	3.196.520	-3,3	37,7	35,8
Interessi passivi	32.030	30.456	-4,9	0,4	0,3
Altre spese per redditi da capitale	68	51	-25,0	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	14.298	19.212	34,4	0,2	0,2
Altre spese correnti	45.298	50.375	11,2	0,5	0,6
Totale Missione 10	8.760.437	8.935.638	2,0	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

La Missione 12 (tab. 9/SP/COM) comprende le spese in materia di protezione sociale a tutela dei diritti della famiglia, dei minori, degli anziani, dei disabili, dei soggetti a rischio di esclusione sociale. Costituisce il 17% della spesa corrente e registra un aumento, nel biennio, che si attesta al 2%. Anche per questa funzione la spesa per il personale diminuisce nel 2021, così come diminuisce la spesa per i trasferimenti. Il Macro-aggregato relativo all'acquisto di beni e servizi aumenta, invece, del 7%.

Grafico 5/SP/COM - Spese correnti - Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" Macro-aggregati 1-3- 4 - Suddivisione in Programmi - Anno 2021



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

8.2.2 La spesa in conto capitale

La spesa in conto capitale sostenuta dai Comuni nel 2021 risulta pari a 13,3 mld di euro e mostra un aumento, rispetto all'anno precedente, pari a 1,7 mld di euro. L'incremento rilevato è pari al 15,2%, (nell'anno della pandemia si fermava al 2%).

La distribuzione delle spese per Regioni di appartenenza (tabella 10/SP/COM) presenta andamenti non omogenei tra le diverse realtà territoriali. Un valore significativamente più elevato rispetto all'aumento medio nazionale si registra negli Enti delle Regioni Marche, Lazio e Basilicata che mostrano percentuali positive dal 30 al 40%. Al contrario, i Comuni della Provincia autonoma di Bolzano e i Comuni campani impegnano minori spese per investimento nel 2021 pur con variazioni negative minime (-2,8% e -0,4%).

La disomogeneità degli andamenti è confermata dai dati pro capite: a fronte di un dato medio nazionale pari a 246 euro nel 2021 (valore che cresce, rispetto al 2020, di 16 punti percentuali), si evidenziano elevati importi pro capite nei Comuni delle Regioni a statuto speciale del Nord e in Abruzzo e Molise. Valori al di sotto della media nazionale si registrano, soprattutto, negli enti della Sicilia e Puglia (rispettivamente 173 e 180 euro per abitante).

Come gli impegni, anche i pagamenti delle spese in conto capitale registrano un importante incremento attestandosi sui 7,6 mld di euro (1,2 mld in più rispetto al 2020), con un aumento percentuale pari al 19% (nel biennio precedente l'aumento non andava oltre all'1%). I Comuni di Molise, Marche e Sicilia evidenziano percentuali positive più che doppie rispetto alla media, ma sono i Comuni del Lazio a evidenziare l'incremento maggiore (+76,4% rispetto al 2020) mantenendo, tuttavia, un limitato indice di velocità di gestione: quest'ultimo, pur se in miglioramento di oltre 10 punti percentuali) risulta ancora inferiore al dato medio nazionale che, nel 2021, si attesta al 56,9%. Oltre alle Regioni a Statuto speciale, i Comuni lombardi evidenziano un buon rapporto pagamenti/impegni (70,6%). Per contro, i Comuni del Sud e della Sicilia mostrano una scarsa percentuale di pagamenti rispetto agli impegni. Indicativo l'indice dei Comuni della Calabria i cui pagamenti non arrivano al 20% delle spese impegnate.

Tabella 10/SP/COM - Spese in conto capitale - Impegni - Pro capite - Pagamenti in conto competenza - Suddivisione per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Spese correnti Impegni			Pro capite Impegni			Spese correnti Pagamenti			Velocità di gestione %	
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021
Valle d' Aosta	74.935	85.664	14,3	599	690	15,2	51.717	57.261	10,7	69,0	66,8
Piemonte	778.425	929.306	19,4	190	229	20,4	482.011	540.019	12,0	61,9	58,1
Lombardia	1.961.529	2.346.835	19,6	206	247	20,2	1.366.414	1.657.244	21,3	69,7	70,6
Liguria	427.828	511.255	19,5	307	368	20,0	260.364	342.010	31,4	60,9	66,9
Provincia autonoma di Bolzano	452.286	439.800	-2,8	932	903	-3,1	383.470	368.656	-3,9	84,8	83,8
Provincia autonoma di Trento	286.885	287.562	0,2	533	537	0,7	209.079	201.448	-3,6	72,9	70,1
Veneto	936.294	1.056.710	12,9	195	220	13,1	645.643	709.260	9,9	69,0	67,1
Friuli-Venezia Giulia	286.135	354.429	23,9	265	329	24,3	213.057	280.398	31,6	74,5	79,1
Emilia-Romagna	689.201	747.169	8,4	183	199	9,0	451.037	501.180	11,1	65,4	67,1
Toscana	590.425	626.685	6,1	183	195	6,4	362.139	420.299	16,1	61,3	67,1
Umbria	131.959	138.852	5,2	176	186	5,6	73.043	78.444	7,4	55,4	56,5
Marche	282.108	398.307	41,2	194	276	42,4	153.349	218.931	42,8	54,4	55,0
Lazio	774.749	1.025.273	32,3	143	190	33,0	293.574	511.909	74,4	37,9	49,9
Abruzzo	520.029	602.153	15,8	438	513	16,9	203.817	241.513	18,5	39,2	40,1
Molise	77.355	104.411	35,0	317	438	37,9	22.404	32.037	43,0	29,0	30,7
Campania	1.164.092	1.159.347	-0,4	230	232	1,2	363.482	388.397	6,9	31,2	33,5
Puglia	595.537	692.547	16,3	154	180	16,9	256.659	330.599	28,8	43,1	47,7
Basilicata	134.348	174.652	30,0	256	337	31,8	60.147	76.282	26,8	44,8	43,7
Calabria	420.535	525.132	24,9	249	316	27,1	81.908	102.954	25,7	19,5	19,6
Sicilia	568.023	677.782	19,3	144	173	20,4	170.420	236.755	38,9	30,0	34,9
Sardegna	442.282	475.476	7,5	291	317	9,0	282.891	308.345	9,0	64,0	64,8
Totale Nazionale	11.594.961	13.359.349	15,2	212	246	16,0	6.386.625	7.603.942	19,1	55,1	56,9

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

I dati articolati per fasce demografiche (tab. 11/SP/COM) mostrano le variazioni positive più consistenti negli Enti della prima fascia. I piccoli Comuni, infatti, registrano un miglioramento negli impegni e nei pagamenti rispetto al 2020 (+33% in entrambe le voci di bilancio) e un aumento ancora più marcato degli accantonamenti al Fondo pluriennale vincolato, segno di una proiezione nel tempo di spese già avviate. Risulta ancora più indicativa la spesa pro capite: rispetto al valore medio nazionale (246 euro), i Comuni della prima fascia impegnano, nel 2021, 1.289 euro per ciascun abitante.

Variazioni più basse della media, infine, si registrano negli impegni e nei pagamenti degli enti appartenenti alle tre classi più popolose (oltre 60.000 abitanti).

Tabella 11/SP/COM - Spese in conto capitale - Impegni - Pro capite - Fondo pluriennale vincolato - Pagamenti in conto competenza - Analisi per fasce di popolazione

Fascia	Spese in conto capitale Impegni			Pro capite Impegni			Spese in conto capitale FPV			Spese in conto capitale Pagamenti		
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %
Fascia 1	963.275	1.282.393	33,1	985	1.289	30,8	450.932	649.583	44,1	398.932	533.554	33,7
Fascia 2	2.841.790	3.340.361	17,5	354	417	17,7	2.113.848	2.542.519	20,3	1.363.015	1.634.304	19,9
Fascia 3	1.642.705	1.924.735	17,2	211	252	19,0	1.565.967	1.693.305	8,1	850.690	1.046.894	23,1
Fascia 4	1.384.615	1.652.318	19,3	156	189	20,6	1.527.209	1.667.064	9,2	784.759	983.508	25,3
Fascia 5	1.613.560	1.906.596	18,2	135	157	16,5	1.925.507	2.246.182	16,7	890.156	1.096.812	23,2
Fascia 6	463.591	486.885	5,0	117	127	7,7	699.240	775.894	11,0	258.913	300.762	16,2
Fascia 7	759.966	729.610	-4,0	170	169	-1,0	1.186.607	1.252.972	5,6	481.313	497.798	3,4
Fascia 8	1.925.461	2.036.451	5,8	221	236	7,0	3.529.050	3.562.088	0,9	1.358.848	1.510.309	11,1
Totale	11.594.961	13.359.349	15,2	212	246	16,0	12.998.361	14.389.606	10,7	6.386.625	7.603.942	19,1

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

Dati riferiti a n. 7.244 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.

Le tabelle che seguono prendono in esame le Missioni della spesa in conto capitale analizzando, in particolare, le 4 principali funzioni assegnate alle Amministrazioni comunali suddivise in Macro-aggregati, in base alla natura economica della spesa.

Tabella 12/SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spesa in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2020
Tributi in conto capitale a carico dell'ente	186	795	327,4	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	1.549.474	1.802.516	16,3	89,0	82,4
Contributi agli investimenti	60.768	233.786	284,7	3,5	10,7
Altri trasferimenti in conto capitale	15.551	15.157	-2,5	0,9	0,7
Altre spese in conto capitale	114.318	135.072	18,2	6,6	6,2
Totale Missione 1	1.740.297	2.187.327	25,7	100,0	100,0

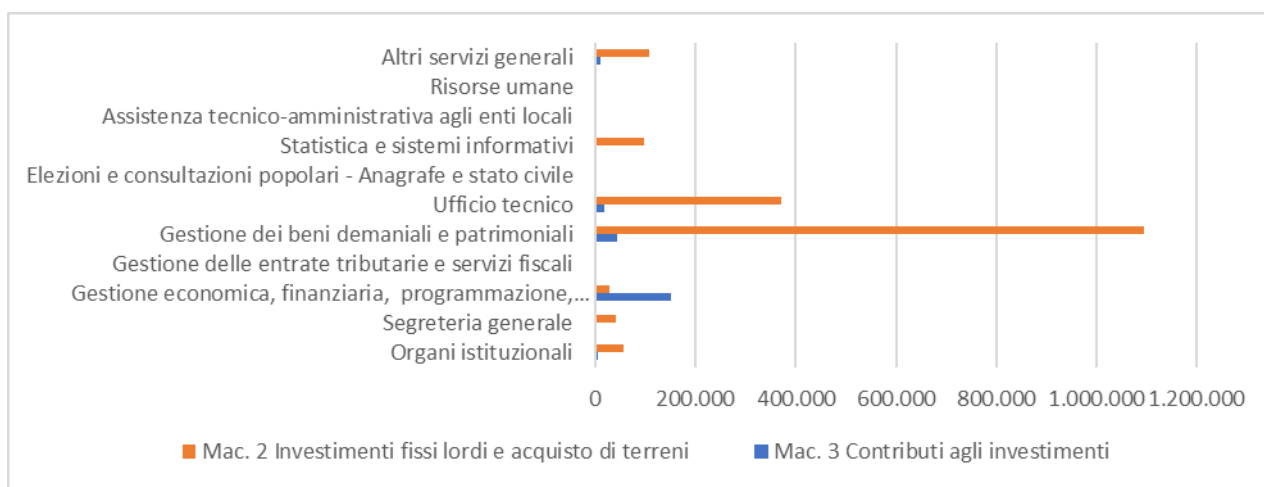
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

Nella ripartizione del Titolo 2 in Missioni, gli impegni relativi ai “Servizi istituzionali, generali e di gestione” (tabella 12/SP/COM) incidono per il 16,4% sulla spesa in conto capitale dei Comuni e l’aumento, nel biennio, risulta elevato (+25,7%). Tra i Macro-aggregati, gli “Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni” assorbono la quasi totalità della Missione 1 e registrano una variazione in aumento pari al 16,3%. I “Contributi agli investimenti” (consistenti in erogazioni concesse per finanziare operazioni di investimento) risultano quasi quadruplicati nel biennio.

Il grafico che segue mostra la ripartizione in Programmi dei due Macro-aggregati sopra descritti, classificati in base alle attività realizzate dall’Ente nell’ambito della Missione.

Grafico 6/SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 1 “Servizi istituzionali, generali e di gestione” - Macro-aggregati 2-3 - Suddivisione in Programmi - Anno 2021



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

Tabella 13/SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 4 “Istruzione e diritto allo studio” Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spesa in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2020
Tributi in conto capitale a carico dell'ente	491	865	76,2	0,0	0,1
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	1.502.328	1.539.558	2,5	94,1	93,2
Contributi agli investimenti	42.643	37.854	-11,2	2,7	2,3
Altri trasferimenti in conto capitale	2.541	1.469	-42,2	0,2	0,1
Altre spese in conto capitale	48.883	72.015	47,3	3,1	4,4
Totale Missione 4	1.596.886	1.651.761	3,4	100,0	100,0

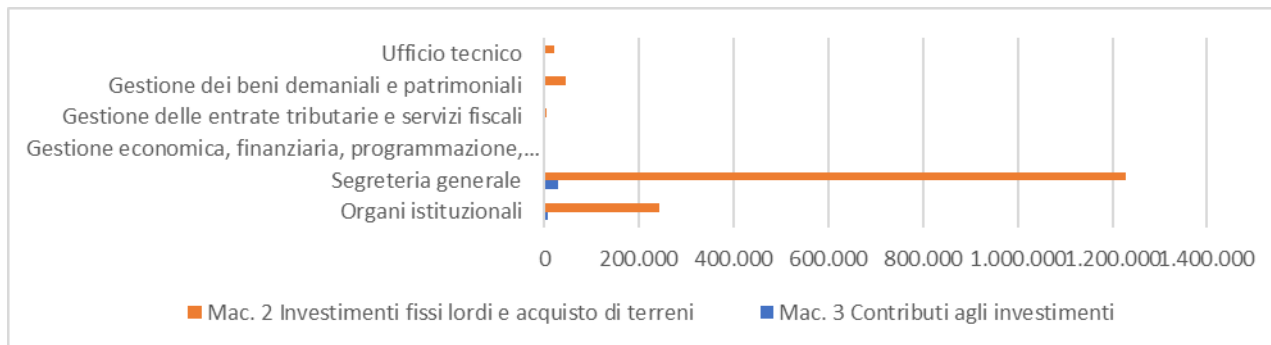
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

Gli impegni relativi alla Missione “Istruzione e diritto allo studio” (tabella 13/SP/COM) rappresentano il 12% della spesa in conto capitale dei Comuni e crescono, nel biennio del 3,4%. La categoria più significativa riferita agli investimenti nel campo dell’istruzione (Macro-aggregato 2) registra un lieve

aumento (+2,5%), mentre i “Contributi agli investimenti” scendono dell’11,2%. Di seguito il grafico relativo ai Programmi di spesa.

**Grafico 7/SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 4 “Istruzione e diritto allo studio”
Macroaggregati 2-3 - Suddivisione in Programmi - Anno 2021**



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

Tabella 14/SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 9 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente” - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

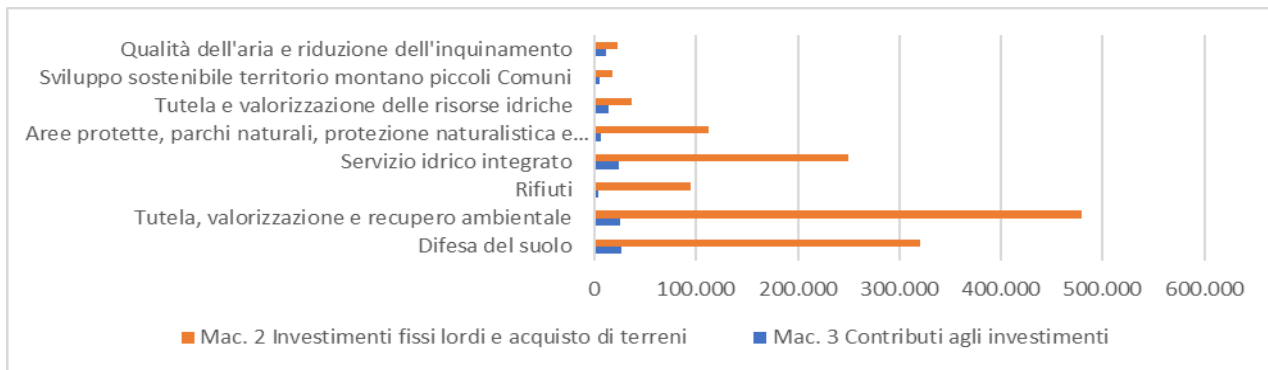
Macro-aggregato	Spesa in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2020
Tributi in conto capitale a carico dell'ente	378	142	-62,4	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	1.103.007	1.333.560	20,9	86,0	82,1
Contributi agli investimenti	95.822	115.839	20,9	7,5	7,1
Altri trasferimenti in conto capitale	4.974	8.582	72,5	0,4	0,5
Altre spese in conto capitale	78.534	166.257	111,7	6,1	10,2
Totale Missione 9	1.282.716	1.624.380	26,6	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

Al pari delle spese per l’istruzione, anche quelle relative al territorio e all’ambiente (tabella 14/SP/COM) rappresentano il 12% della spesa in conto capitale dei Comuni, ma la variazione positiva, in questo caso, è decisamente maggiore (+26,6%). Gli “Investimenti fissi lordi” e i “Contributi agli investimenti” crescono, entrambi, del 21%. L’aumento più consistente è quello da imputare alla voce generica “Altre spese in conto capitale” che, tuttavia, incide limitatamente sul totale della Missione.

Grafico 8/SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" - Macro-aggregati 2-3 - Suddivisione in Programmi - Anno 2021



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

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

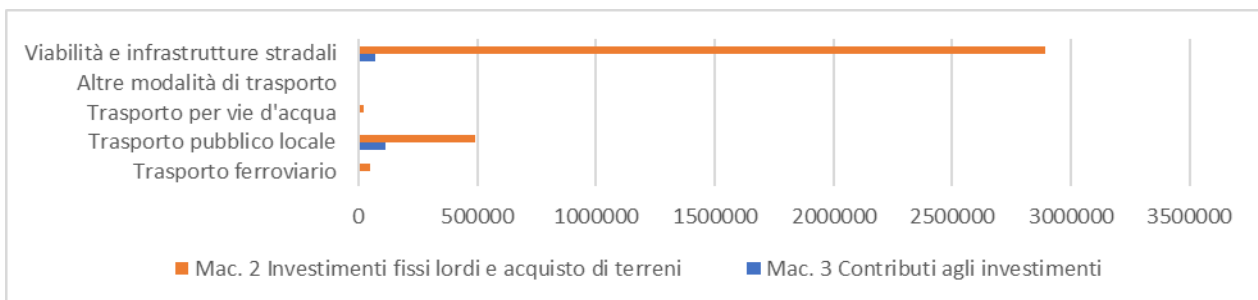
Macro-aggregato	Spesa in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2020	2021	2021/2020	2020	2021
Tributi in conto capitale a carico dell'ente	729	3.809	422,5	0,0	0,2
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	3.142.706	3.461.469	10,1	94,1	93,2
Contributi agli investimenti	132.594	182.212	37,4	4,0	4,9
Altri trasferimenti in conto capitale	3.988	3.753	-5,9	0,1	0,1
Altre spese in conto capitale	58.400	62.591	7,2	1,7	1,7
Totale Missione 10	3.338.417	3.713.834	11,2	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

Gli impegni che maggiormente incidono sul totale delle spese in conto capitale dei Comuni sono quelli relativi ai trasporti (tabella 15/SP/COM): rappresentano il 27,8% del Titolo e crescono, nel biennio, dell'11,2%. I Macro-aggregati 2 e 3, i più consistenti all'interno della Missione, mostrano buone variazioni positive (+10% e +37%). Tra le spese relative ai trasporti, il grafico che segue evidenzia la prevalenza del Programma relativo alla viabilità.

Grafico 9/SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" Macro-aggregati 2-3 - Suddivisione in Programmi - Anno 2021



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

9 I RISULTATI

9.1 Gli equilibri di bilancio

La situazione di equilibrio per gli enti territoriali si realizza, in base alle disposizioni della legge di bilancio 2019 (art. 1, cc. 819 e ss., l. n. 145/2018), poste in attuazione delle pronunce della Corte costituzionale in tema di equilibrio/pareggio di bilancio (cfr. sentenze nn. 247/2017 e 101/2018), 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. 118/2011¹⁴⁵.

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.

Tali innovazioni sono state introdotte anche in vista dell'esigenza di indurre una decisa semplificazione dei vincoli come prerequisito per un'auspicata ripresa della spesa per investimenti.

Ai vincoli sopra ricordati si affianca la disciplina dettata dalla "legge rinforzata"¹⁴⁶, per cui gli enti locali sono tenuti al rispetto, oltre che dell'equilibrio individuale, anche del vincolo di cui all'art. 10 della l. del 24 dicembre 2012, n. 243 che, rivestendo una valenza sistemica, trascende la situazione del singolo ente rappresentando un'aggregazione macroeconomica riferita all'ambito territoriale dell'intera Regione¹⁴⁷.

Il rispetto di tale ultimo saldo complessivo costituisce il presupposto per le procedure individuali di accensione di nuovi prestiti¹⁴⁸.

L'analisi dei risultati conseguiti nell'esercizio 2021 dall'insieme dei Comuni, viene condotta avvalendosi dei seguenti prospetti del rendiconto: "verifica equilibri", "quadro generale riassuntivo" e "allegato a) risultato di amministrazione".

¹⁴⁵ Art. 1, co. 821 della legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018).

¹⁴⁶ 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/RCCFP.

¹⁴⁷ 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 e, da ultimo, la recente Circolare n. 5 del 27 gennaio 2023. In particolare, i risultati riportati nell'ultima circolare Mef sono esposti nel Resoconto riunione Commissione ARCONET del 15 marzo 2023.

¹⁴⁸ Cfr. Sezioni riunite n. 6/2020/RCCFP - Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica.

9.1.1 I risultati aggregati nel biennio 2020-2021

Come anticipato, 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. del 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.

Infatti, l'Equilibrio di bilancio rappresenta l'effettiva capacità dell'ente di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio¹⁴⁹.

Il nuovo prospetto "Verifica degli equilibri di bilancio" consente così di monitorare 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 rendiconto¹⁵⁰.

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 indagine¹⁵¹.

Nel grafico che segue emerge un lieve miglioramento per il comparto dei tre principali saldi nel 2021 rispetto all'esercizio 2020, meno netto rispetto al 2019, primo anno di applicazione della nuova disciplina degli equilibri di bilancio¹⁵².

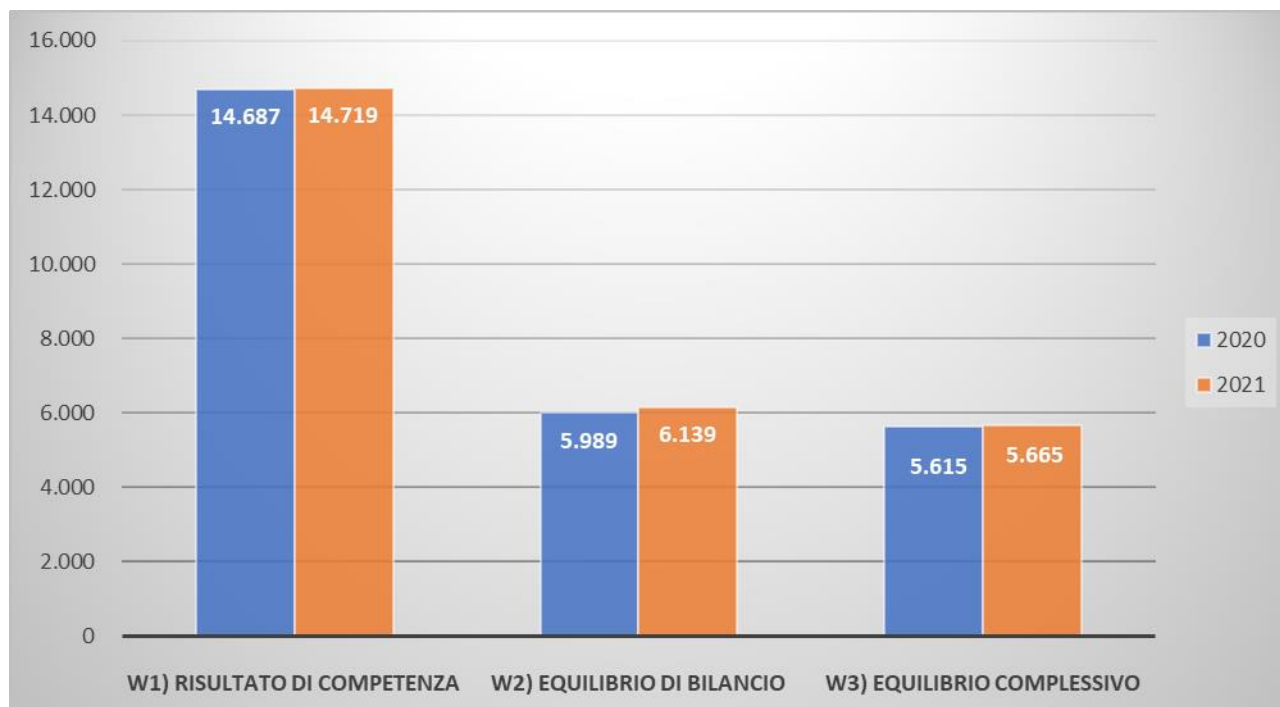
¹⁴⁹ "Pertanto, fermo restando l'obbligo di conseguire un Risultato di competenza non negativo, ai fini della verifica del rispetto degli equilibri di cui al comma 821 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018, gli enti devono tendere al rispetto dell'equilibrio di bilancio..." Commissione Arconet - riunione 11 dicembre 2019.

¹⁵⁰ 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.

¹⁵¹ (Cfr. Premessa metodologica 7.1). Vengono esaminati esclusivamente i dati dei 7.244 enti che hanno inviato il rendiconto in Bdap negli esercizi 2020 e 2021 e, per i quali sono stati effettuati i controlli di quadratura e coerenza fra i singoli quadri contabili.

¹⁵² Vedi delibera Sez.Aut. n. 11/2022 "Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali esercizi 2019-2021".

Grafico 1/EQ/COM - Risultati aggregati - Esercizi 2020-2021



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

La tabella n. 1/EQ/COM riporta i risultati dell'insieme dei Comuni considerati, mettendo a confronto gli esercizi 2020 e 2021, evidenziando tutte le componenti dell'equilibrio di parte corrente. Si tratta del saldo fra entrate e spese 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 (+0,5%) rispetto al 2020, attestandosi intorno ai 10,61 mld, a fronte dei 10,56 mld dell'esercizio precedente.

Aumentano le entrate correnti (+1,8%) e il fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata (+33,1%), mentre tutte le altre voci di entrata sono in riduzione. Aumenta in maniera consistente il recupero del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente (+107,1%), mentre si riduce l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per spese correnti e per rimborso prestiti (-13,4%). Fra le poste passive, aumentano la spesa corrente del 4% e il fondo pluriennale vincolato di parte corrente di spesa del 13,4%. Aumenta anche il rimborso delle quote di capitale di ammortamento dei mutui e prestiti obbligazionari di circa il 26,1%, mentre si riduce il Fondo anticipazioni di liquidità (FAL) per 3,42 mld, rispetto all'esercizio precedente.

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. del 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 successivo¹⁵³

In effetti l'accantonamento passa da poco più di 4,5 mld del 2020 a poco più di 1,1 mld del 2021, a fronte di una sostanziale stabilità dell'importo del risultato dell'esercizio precedente applicato all'esercizio di competenza.

Emergono piuttosto perplessità in ordine alla rilevanza quantitativa dell'accantonamento nel 2021 il quale, in base alla nuova modalità di contabilizzazione che, giova ribadirlo, non prevede più l'iscrizione del fondo in entrata ed in spesa, ma solo della quota da rimborsare nell'esercizio, avrebbe dovuto portare ad importi decisamente più limitati.

Anche le entrate da accensione di prestiti, destinate alla estinzione anticipata degli stessi, registrano una fase di arresto, e si attestano intorno ai 20 mln, con una riduzione del 96,6%, dopo aver seguito un *trend* di crescita negli esercizi precedenti.

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). Nonostante i maggiori accantonamenti previsti in termini di risorse accantonate dell'1,8%, tale risultato nel 2021 aumenta di 736 mln (+19,2%), anche per effetto della consistente riduzione delle risorse vincolate di parte corrente stanziata in bilancio di circa 750 mln (-25,4%).

L'equilibrio complessivo, costituito dall'equilibrio di bilancio di parte corrente al netto delle variazioni degli accantonamenti, presenta un saldo che aumenta del 17% rispetto all'esercizio precedente, per un importo positivo di 4,05 mld, con una variazione in aumento di oltre 589 mln.

¹⁵³ L'articolo 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".

Tabella 1/EQ/COM - Equilibrio di bilancio di parte corrente - Risultati aggregati 2020-2021

Equilibrio di Bilancio di parte corrente	Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
	2020	2021		
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	1.360.241	1.809.974	449.734	33,1
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	659.972	1.366.754	706.782	107,1
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00	62.421.317	63.554.310	1.132.993	1,8
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	9.071	7.071	-2.000	-22,0
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	67.215	66.599	-616	-0,9
D) Spese Titolo 1.00 - Spese correnti	50.866.684	52.886.481	2.019.798	4,0
<i>di cui spese correnti non ricorrenti finanziate con utilizzo del risultato di amministrazione</i>		473.699		
D1) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	1.805.744	2.048.103	242.359	13,4
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	66.571	48.384	-18.187	-27,3
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - Titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	14.003	19.899	5.896	42,1
F1) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	1.945.500	2.453.473	507.973	26,1
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	256.405	62.639	-193.766	-75,6
F2) Fondo anticipazioni di liquidità	4.548.137	1.128.339	-3.419.798	-75,2
G) Somma finale (G = A-AA+B+C-D-D1-D2-E-E1-F1-F2)	3.942.162	5.479.450	1.537.288	39,0
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti e per rimborso prestiti	5.865.853	5.077.042	-788.811	-13,4
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	65.823	65.213	-610	-0,9
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	659.239	491.466	-167.773	-25,4
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>		-	-	
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	498.753	453.214	-45.539	-9,1
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	590.753	20.218	-570.535	-96,6
O1) Risultato di competenza di parte corrente (O1 = G+H+I-L+M)	10.559.253	10.614.961	55.708	0,5
Risorse accantonate di parte corrente stanziare nel bilancio dell'esercizio N	3.776.201	3.845.930	69.730	1,8
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	2.954.527	2.204.430	-750.097	-25,4
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	3.828.526	4.564.601	736.075	19,2
Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	370.065	516.803	146.737	39,7
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	3.458.461	4.047.798	589.337	17,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

Anche il risultato di competenza di parte capitale rimane pressoché costante (pari a 4,12 mld di euro), per effetto dell'aumento dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (+25%), del fondo pluriennale iscritto in entrata (+12%) e delle entrate di parte capitale (2,3%), con un incremento complessivo di risorse per oltre 2,7 mld di euro rispetto al 2020 (vedi tab. n. 2/EQ/COM) e, parallelamente, della crescita degli impegni in c/capitale del 15,2% e del Fondo pluriennale vincolato di spesa del 10,7%, per un totale di circa 3,16 mld di spesa per investimenti.

L'equilibrio di bilancio di parte capitale per l'esercizio 2021, considerato al netto delle risorse vincolate e degli accantonamenti stanziati in bilancio (circa 2,46 mld in totale), risulta complessivamente in avanzo per 1,66 mld, in riduzione rispetto allo scorso esercizio del 25,2%. Anche l'equilibrio complessivo di parte capitale chiude nel 2021 in avanzo per circa 1,7 mld, in diminuzione rispetto al 2020 del 23,5%, mostrando quindi un'inversione di tendenza¹⁵⁴ rispetto agli esercizi precedenti per la spesa di investimento, in netta ripresa, probabilmente perché trainata dagli obiettivi di risultato dettati dal PNRR.

Tabella 2/EQ/COM - Equilibrio di bilancio di parte capitale - Risultati aggregati 2020-2021

Equilibrio di Bilancio di parte capitale	Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
	2020	2021		
P) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	4.036.308	5.043.572	1.007.264	25,0
Q) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	11.606.000	12.997.781	1.391.781	12,0
R) Entrate Titoli 4.00-5.00-6.00	14.561.501	14.896.214	334.714	2,3
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	67.215	66.599	-616	-0,9
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	659.239	491.466	-167.773	-25,4
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	-	-	-	
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	13.585	49.069	35.484	261,2
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	33.181	41.352	8.171	24,6
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	451.174	845.168	393.995	87,3
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	498.753	453.214	-45.539	-9,1
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	590.753	20.218	-570.535	-96,6
U) Spese Titolo 2.00 - Spese in conto capitale	11.595.571	13.359.569	1.763.997	15,2
U1) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	12.998.441	14.390.257	1.391.816	10,7
V) Spese Titolo 3.01 per Acquisizioni di attività finanziarie	249.430	78.471	-170.959	-68,5
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	66.571	48.384	-18.187	-27,3
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	14.003	19.899	5.896	42,1
Z1) Risultato di competenza in c/capitale (Z1=P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-U2-V+E+ E1)	4.124.547	4.116.897	-7.651	-0,2
Risorse accantonate in c/capitale stanziati nel bilancio dell'esercizio N	131.687	202.513	70.825	53,8
Risorse vincolate in c/capitale nel bilancio	1.778.329	2.257.040	478.711	26,9
Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale	2.214.531	1.657.345	-557.187	-25,2
Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	-3.751	-39.298	-35.547	947,7
Z3) Equilibrio complessivo in capitale	2.218.282	1.696.642	-521.640	-23,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

¹⁵⁴ 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, si mantiene stabile rispetto al 2020, per un importo di circa 14,72 mld. Tale elevato saldo positivo consente di offrire una maggiore copertura agli accantonamenti stanziati in bilancio pari a 8,58 mld e di ottenere un equilibrio di bilancio (W2) positivo di 6,14 mld; infine, considerando anche le variazioni degli accantonamenti in sede di rendiconto, il comparto registra, come nel 2020, per l'equilibrio complessivo, un risultato positivo di 5,67 mld, per effetto anche di una minore incisività delle variazioni intervenute in sede di rendiconto (cfr. tab. n. 3/EQ/COM).

Tabella 3/EQ/COM - Equilibrio di bilancio complessivo - Risultati aggregati 2020-2021

Equilibrio di Bilancio complessivo	Importo di competenza		Scostamenti 2021-2020	Variazione % 2021/2020
	2020	2021		
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	13.585	49.069	35.484	261,2
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	33.181	41.352	8.171	24,6
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzioni di attività finanziarie	451.174	845.168	393.995	87,3
X1) Spese Titolo 3.02 per Concessione crediti di breve termine	13.056	48.977	35.921	275,1
X2) Spese Titolo 3.03 per Concessione crediti di medio-lungo termine	18.783	12.876	-5.907	-31,4
Y) Spese Titolo 3.04 per Altre spese per incremento di attività finanziarie	462.523	886.585	424.062	91,7
W1) Risultato di competenza (W1 = O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y)	14.687.378	14.719.008	31.630	0,2
Risorse accantonate stanziati nel bilancio dell'esercizio N	3.918.947	4.088.073	169.125	4,3
Risorse vincolate nel bilancio	4.778.979	4.491.894	-287.085	-6,0
W2) Equilibrio di bilancio	5.989.451	6.139.041	149.590	2,5
Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	374.927	473.984	99.056	26,4
W3) Equilibrio complessivo	5.614.524	5.665.057	50.533	0,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

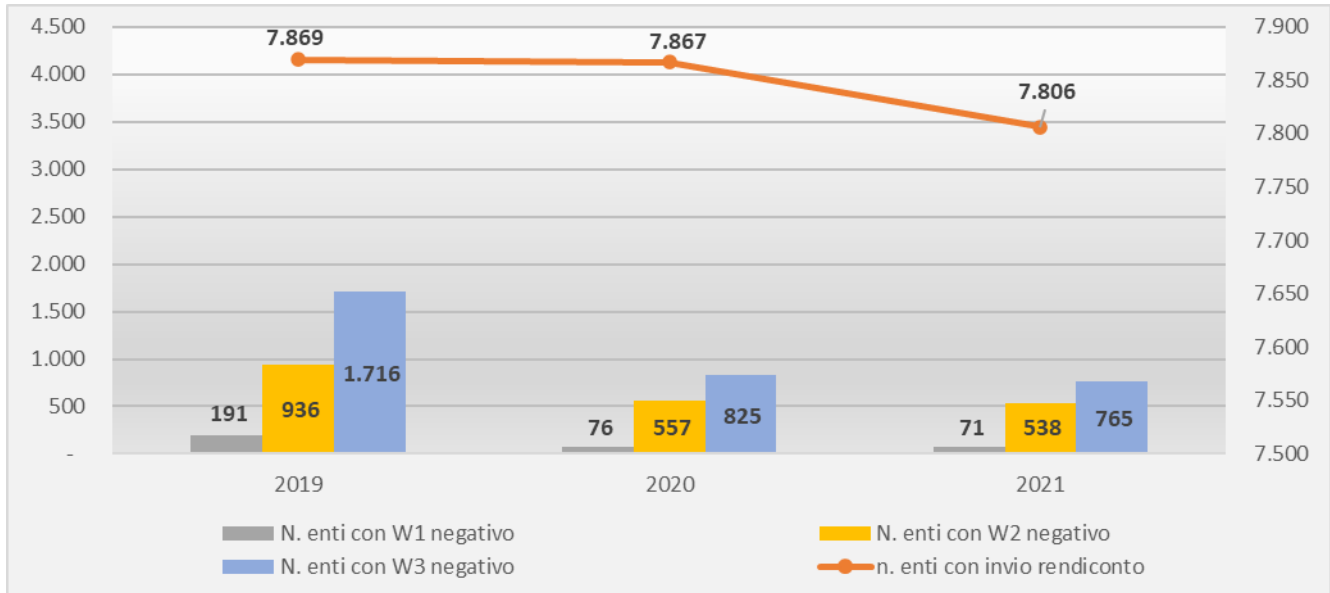
9.1.2 L'andamento degli equilibri nel triennio 2019-2021 per gli enti con saldo negativo

Per meglio valutare l'andamento dei risultati raggiunti dal comparto dei Comuni nel primo triennio di applicazione dell'attuale disciplina, sono stati messi a confronto i valori registrati da tutti i Comuni che, nel triennio 2019-2021, hanno riscontrato un risultato di competenza (W1) negativo.

Viene in rilievo, al riguardo, un deciso miglioramento della situazione complessiva: nel 2021 il numero di Comuni con risultato negativo si riduce sensibilmente. Su 7.809 Comuni che hanno inviato il rendiconto in Bdap, 7.806 hanno valorizzato le poste presenti nel prospetto degli equilibri di bilancio e, tra questi, 71 enti hanno registrato un risultato di competenza negativo. Si tratta di un risultato sovrapponibile a quello dell'esercizio 2020, quando ne risultavano 76 su 7.867, mentre, nell'esercizio 2019, risultavano inadempienti 191 Comuni su 7.869. 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). Nel confronto con l'esercizio 2019, infatti, il numero di enti con W2 e W3 negativo si dimezza negli esercizi 2020 e 2021.

Grafico 2/EQ/COM - Andamento nel triennio 2019-2021

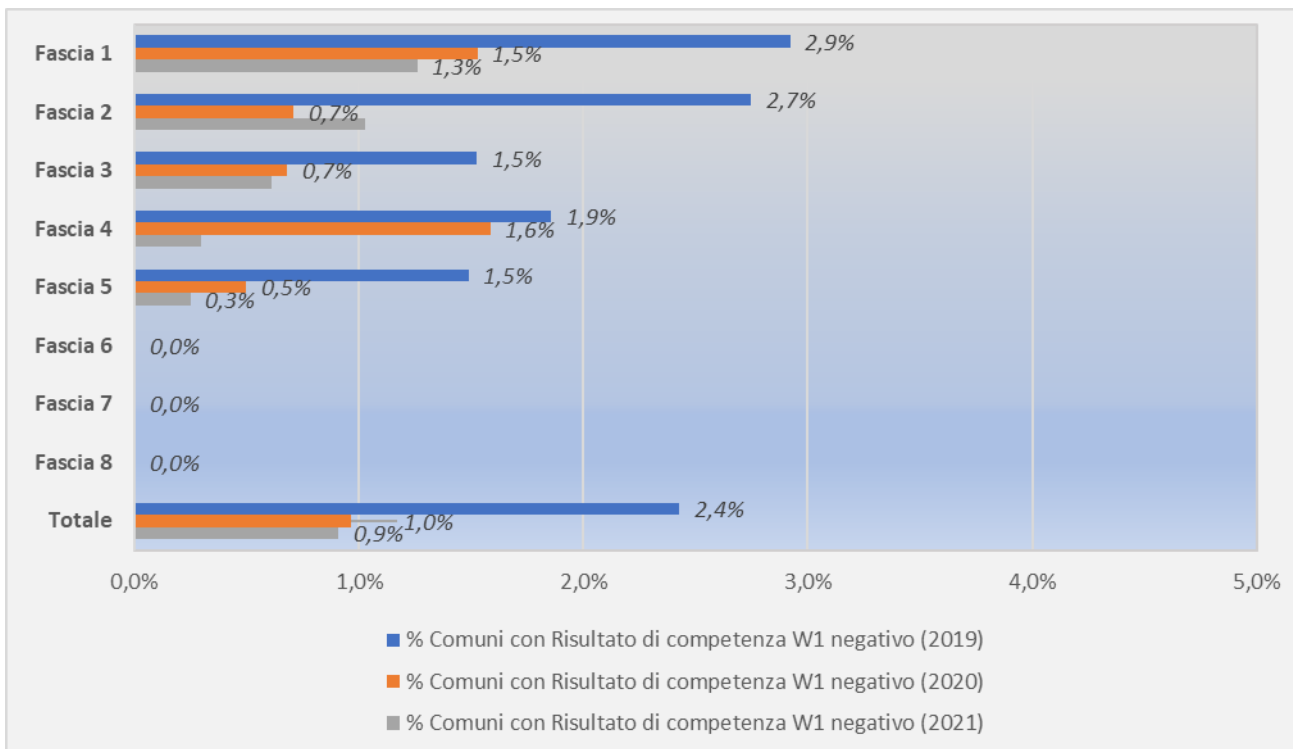


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

In termini percentuali, si passa da un'incidenza sul totale degli enti esaminati del 2,4% nel 2019 allo 0,9% nel 2021 (grafico n. 3/EQ/COM); le maggiori inadempienze si concentrano nella prima fascia, per i Comuni aventi popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, sia nel 2019 che negli esercizi 2020-2021, mentre nessun Comune con più di 60.000 abitanti (fasce demografiche da 6 a 8) ha riportato un risultato di competenza negativo nel triennio.

r_emiro:Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

Grafico 3/EQ/COM - Andamento nel triennio 2019-2021 - 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.

Con riferimento ai saldi W2 e W3, l'incidenza dei Comuni con equilibrio di bilancio negativo passa dall'11,9% del 2019 al 7,1% del 2020 e al 6,9% del 2021; mentre con riferimento all'ultimo saldo che tiene conto anche delle variazioni intervenute in sede di rendiconto, l'incidenza dei Comuni in disavanzo scende dal 21,8% del 2019 rispettivamente al 10,5% del 2020 e al 9,8 del 2021 (vedi tabelle nn. 4/EQ/COM e 5/EQ/COM).

A livello territoriale, le maggiori incidenze che si registravano nel 2019 per gli enti di alcune Regioni, in particolare Lazio, Abruzzo, Campania, Calabria e Sicilia, si riducono sensibilmente negli esercizi successivi per tutti e tre i saldi osservati.

In termini aggregati, inoltre, per l'equilibrio complessivo W3, ovvero il saldo che fornisce maggiori indicazioni sulla salute finanziaria dell'ente anche con riguardo alle poste contabili che limitano la sua capacità di spesa (accantonamenti, vincoli, variazioni a rendiconto), se nel 2019 si registrava un disavanzo a livello di comparto, nel 2020 e nel 2021 il saldo torna positivo sia a livello nazionale che per singola Regione. Dall'osservazione per Regione, sempre con riferimento all'equilibrio complessivo W3, il grafico n. 4/EQ/COM mette ben in evidenza la situazione piuttosto critica nel 2019 di alcune Regioni del Centro-sud e il netto miglioramento già nell'esercizio 2020, grazie anche alle misure di ristoro erogate in corrispondenza della crisi pandemica, prima, e di quella energetica poi. Come si evince dal grafico, infatti,

per le Regioni del Centro-sud, in difficoltà nell'esercizio 2019, si riduce sensibilmente la percentuale di enti con equilibrio complessivo negativo, in alcuni casi fino alla metà del valore iniziale¹⁵⁵.

r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

¹⁵⁵ Le percentuali di incidenza di enti con equilibrio negativo del Lazio, Campania, Calabria e Sicilia passano, infatti, rispettivamente dal 50%, 55%, 64% e 54% nel 2019 a valori più contenuti del 20%, 29%, 29% e 23% nel 2021.

Tabella 4/EQ/COM - Numerosità dei Comuni con risultato di competenza, equilibrio di bilancio ed equilibrio complessivo negativo - triennio 2019-2021 - per Regione

Regione	Rendiconto 2019				Rendiconto 2020				Rendiconto 2021			
	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	negativo	negativo
Valle d'Aosta	74	-	1	1	74	-	-	-	74	-	-	-
Piemonte	1.173	20	60	95	1.181	9	53	63	1.181	7	36	51
Lombardia	1.499	18	77	130	1.505	3	52	65	1.502	6	43	60
Liguria	234	3	19	35	234	4	15	25	234	3	16	27
Provincia aut. di Bolzano	116	-	1	-	116	-	-	-	116	-	-	-
Provincia aut. di Trento	163	-	-	3	166	-	2	2	165	-	1	1
Veneto	563	3	12	28	563	-	12	26	563	3	16	18
Friuli-Venezia Giulia	215	-	2	2	215	-	2	6	214	-	1	2
Emilia-Romagna	325	-	18	27	328	-	12	16	330	-	13	10
Toscana	272	1	16	35	273	-	12	18	272	-	9	15
Umbria	92	-	7	30	92	-	7	9	92	-	2	3
Marche	227	4	14	30	227	1	8	11	224	-	7	16
Lazio	378	18	104	189	378	10	69	93	378	6	64	77
Abruzzo	305	13	56	104	305	5	30	36	303	8	31	30
Molise	136	3	18	55	136	2	11	22	136	6	21	22
Campania	550	30	178	301	549	16	83	136	546	16	108	157
Puglia	257	4	40	94	257	1	23	58	255	1	18	40
Basilicata	131	5	22	55	131	-	10	24	131	1	13	25
Calabria	404	45	162	259	400	11	78	107	393	8	74	114
Sicilia	379	23	111	206	361	13	62	84	321	5	49	74
Sardegna	376	1	18	37	376	1	16	24	376	1	16	23
Totale complessivo	7.869	191	936	1.716	7.867	76	557	825	7.806	71	538	765
<i>peso % sul totale</i>		2,4	11,9	21,8		1,0	7,1	10,5		0,9	6,9	9,8

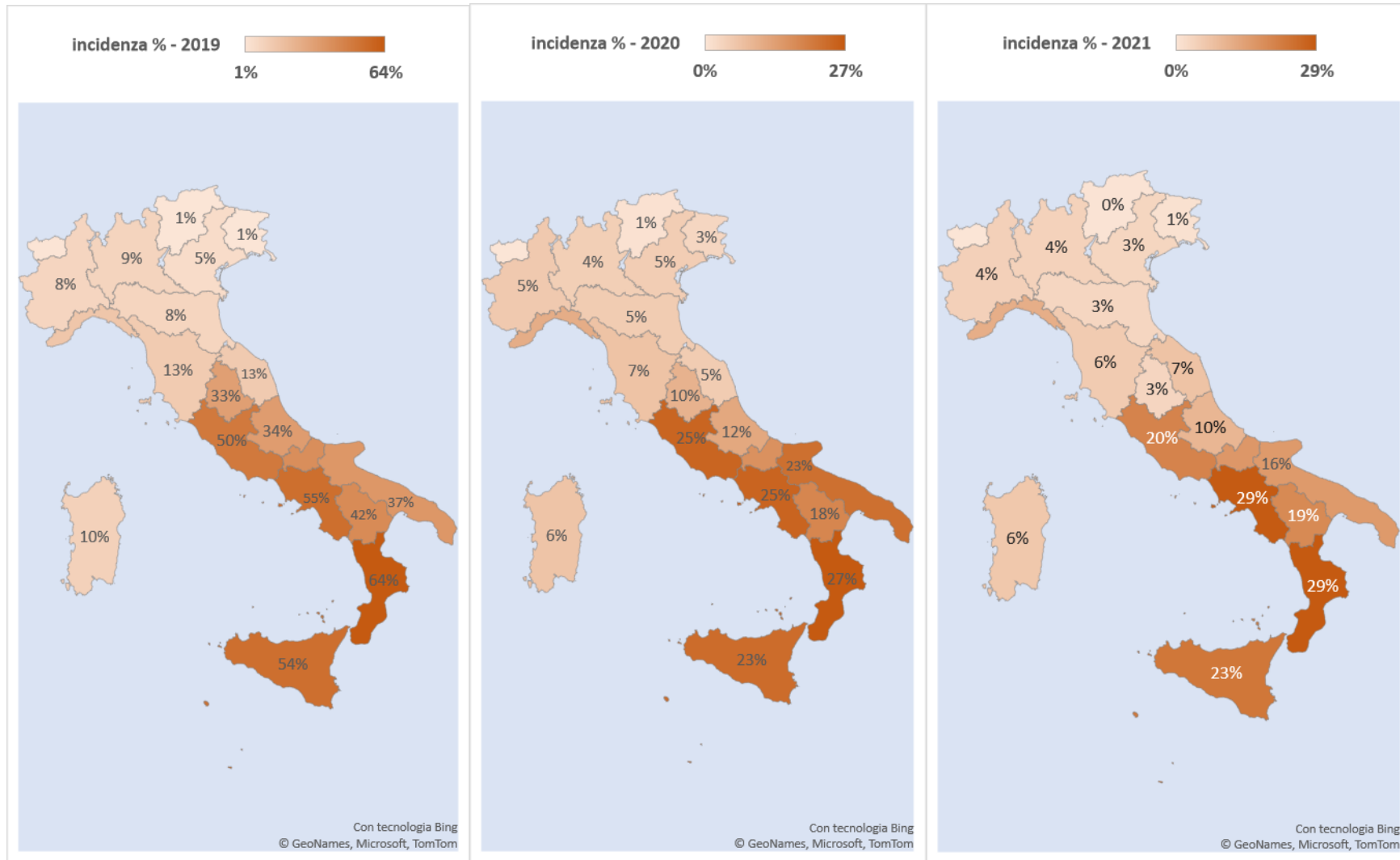
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Tabella 5/EQ/COM - Comuni: risultato di competenza, equilibrio di bilancio ed equilibrio complessivo - triennio 2019-2021 - per Regione

Regione	Rendiconto 2019				Rendiconto 2020				Rendiconto 2021			
	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	50.496	42.002	37.661	74	83.588	57.958	59.203	74	84.552	67.878	70.470
Piemonte	1173	517.617	256.808	-345.452	1181	759.549	334.466	516.005	1181	757.767	452.590	518.868
Lombardia	1499	1.691.767	988.951	930.528	1505	2.331.133	1.246.539	1.236.078	1502	2.392.735	1.328.062	1.318.455
Liguria	234	263.054	126.244	94.243	234	340.229	131.767	106.765	234	414.392	159.685	114.397
Provincia aut. di Bolzano	116	252.008	211.508	208.102	116	285.663	217.326	217.591	116	342.278	265.081	254.263
Provincia aut. di Trento	163	104.850	87.336	82.596	166	171.006	116.554	116.405	165	159.866	130.127	134.544
Veneto	563	791.402	422.328	428.361	563	1.035.441	453.707	461.772	563	1.055.296	543.555	470.906
Friuli-Venezia Giulia	215	258.942	121.301	115.019	215	377.395	136.116	124.136	214	346.997	156.162	167.499
Emilia-Romagna	325	715.042	309.815	376.829	328	973.162	406.467	375.132	330	897.063	431.515	460.973
Toscana	272	703.429	272.768	249.325	273	949.387	371.391	441.414	272	921.482	380.566	472.059
Umbria	92	110.121	34.745	4.263	92	173.916	50.173	47.060	92	180.421	62.304	56.585
Marche	227	219.929	87.674	49.605	227	327.755	123.718	106.254	224	350.147	144.699	154.425
Lazio	378	1.593.791	394.603	-167.806	378	2.126.192	547.775	345.161	378	2.238.102	530.755	604.367
Abruzzo	305	149.339	48.421	25.571	305	200.514	63.481	52.415	303	196.370	89.641	112.612
Molise	136	42.342	19.321	-2.990	136	63.045	20.326	11.896	136	85.104	30.818	36.398
Campania	550	979.803	-39.594	-2.081.262	549	1.814.834	666.100	514.228	546	1.638.958	349.420	72.535
Puglia	257	642.790	273.173	-41.332	257	893.173	308.222	214.153	255	964.026	336.424	240.210
Basilicata	131	79.423	37.548	20.126	131	125.220	52.528	36.196	131	98.066	39.079	26.007
Calabria	404	212.087	-45.929	-659.850	400	648.998	293.039	293.555	393	508.146	134.780	97.760
Sicilia	379	1.026.947	235.671	-829.037	361	1.447.229	651.200	536.333	321	1.317.088	663.822	497.632
Sardegna	376	550.181	247.320	188.946	376	720.627	229.864	225.782	376	747.512	275.874	251.219
Totale complessivo	7.869	10.955.361	4.132.013	-1.316.555	7.867	15.848.058	6.478.720	6.037.534	7.806	15.696.369	6.572.836	6.132.184

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 2019-2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP

r_emi.ro.Giunta - Prot. 08/08/2023. 0796998. E Si attesta che la presente copia digitale è con
 Forme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrisponde
 nte documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna
 181

9.1.3 Il quadro generale riassuntivo

Nel prospetto del “quadro generale riassuntivo” vengono espone 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 delle entrate. 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 2020-2021 dei Comuni esaminati sono esposti nella tab. n. 6/EQ/COM.

Nel 2021, tra le risorse in entrata risulta in aumento l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione (+2,2%), in parte rappresentato dal Fondo anticipazione di liquidità che si riduce in modo significativo, ma non sufficiente, secondo la nuova contabilizzazione prevista proprio a partire dall’esercizio 2021¹⁵⁶; aumentano il Fondo Pluriennale vincolato di parte corrente (+33,1%) e quello di parte capitale (+12%) iscritti in entrata; tra le entrate tornano a crescere, dopo la pandemia, le entrate tributarie del 3,8% e le entrate extratributarie del 15%, mentre si riducono i trasferimenti correnti del 10,6%. Il saldo fra la variazione in diminuzione del Titolo 2 (circa -1,76 mld) e la variazione in aumento dei Titoli 1 e 3 (+2,89 mld) rimane positivo, comportando un aumento dell’entrate correnti di circa 1,13 mld, come già evidenziato per l’equilibrio di parte corrente. Si evidenzia anche l’incremento delle entrate in conto capitale del 13,8% e risulta di rilievo l’aumento del Titolo 5 delle Entrate da riduzione di attività finanziarie di 429 mln (+77,3%).

Sono da segnalare, inoltre, la riduzione delle entrate per accensione di prestiti (-51%) e da anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere (-35,7%).

Le stesse variazioni sono riscontrate anche dal lato della cassa, a cui si aggiunge l’incremento del Fondo di cassa iniziale del 29,1%. Complessivamente, sia dal lato della competenza che dal lato della cassa, si assiste a una lieve riduzione delle entrate dell’esercizio.

Dal lato degli impieghi, la spesa per investimenti realizzata nell’esercizio 2021 è stata caratterizzata, a differenza dello scorso biennio di osservazione, dall’importante aumento degli impegni di spesa in conto capitale dell’esercizio di circa 1,76 mld rispetto al 2020 (+15,2%) e del Fondo pluriennale vincolato di 1,39 mld (+10,7%). La crescita dei pagamenti per le spese in conto capitale si registra anche per cassa (+16,2%) di circa 1,62 mld, attestandosi intorno ai 11,66 mld complessivi.

¹⁵⁶ Vedi paragrafo n. 9.1.1.

Anche il Titolo 1 sale a 52,89 mld, con un incremento di circa 2 mld (+4%), così come i pagamenti totali crescono del 4,6%, ovvero 2,26 mld in più rispetto allo scorso anno.

La spesa per rimborso dei prestiti incrementa di circa 500 mln in termini di competenza e per 638 mln in termini di cassa. La consistenza di cassa a fine anno si eleva del 12,1%, nonostante l'incremento dei pagamenti totali di circa il 2,5% (+2,17 mld).

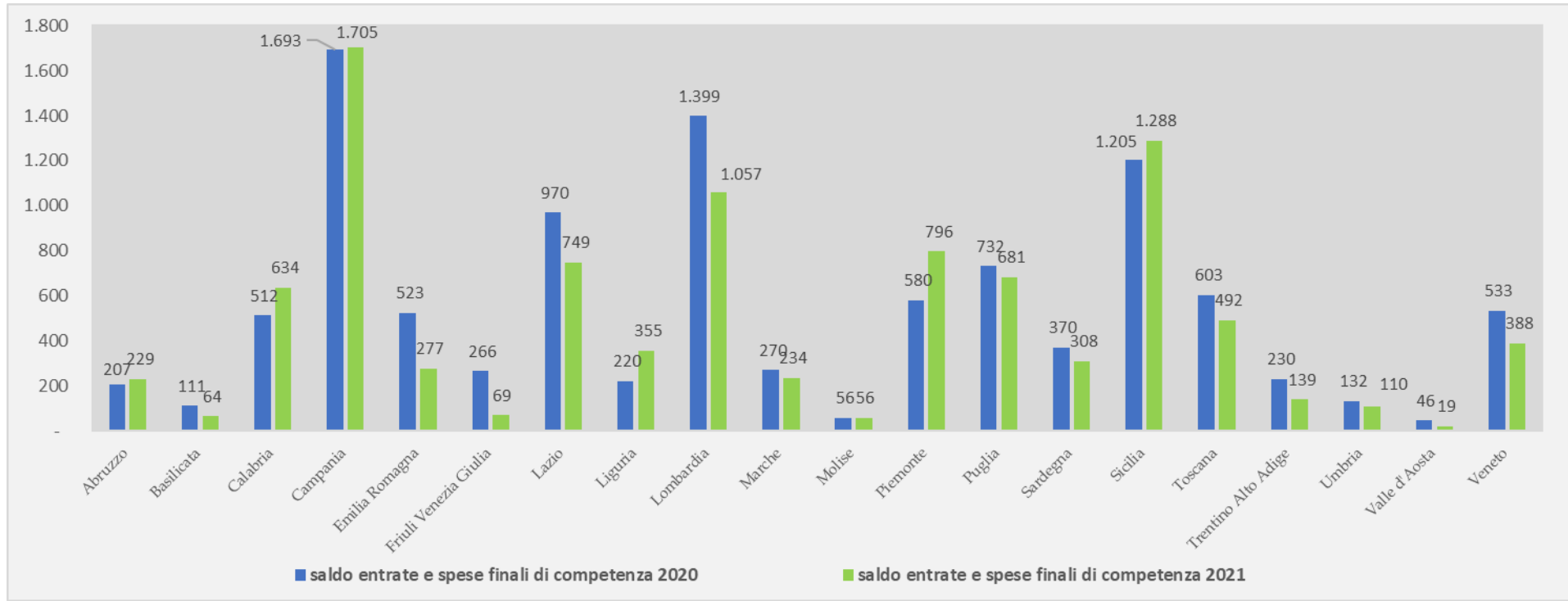
I Comuni in avanzo di competenza nel 2021 conseguono un saldo attivo per 14,75 mld, sostanzialmente stabile rispetto al 2020, mentre il valore complessivo del disavanzo di competenza, registrato in forma aggregata dagli enti, risulta in aumento e si attesta a 33,42 mln (+52,7%). L'avanzo di competenza 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 14,72 mld (+0,2% rispetto al 2020).

Tabella 6/EQ/COM - Risultati aggregati del quadro generale riassuntivo - Esercizi 2020-2021

Entrate	Accertamenti		Incassi		Scost. % Accert.	Scost. % incassi	Spese	Impegni		Pagamenti		Scost. % imp.	Scost. % pag.
	2020	2021	2020	2021	2021/2020	2021/2020		2020	2021	2020	2021	2021/2020	2021/2020
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio			20.499.372	26.470.613		29,1							
Utilizzo avanzo di amministrazione	9.902.810	10.123.001			2,2		Disavanzo di amministrazione	660.136	1.366.754			107,0	
di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità	2.439.594	1.022.690			-58,1								
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	1.360.241	1.809.974			33,1								
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	11.606.000	12.997.781			12,0		Titolo 1 - Spese correnti	50.866.684	52.886.481	49.090.431	51.347.382	4,0	4,6
di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	486.305	642.989			32,2		Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	1.805.744	2.048.103			13,4	
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	-	40					Titolo 2 - Spese in conto capitale	11.595.571	13.359.569	10.033.317	11.655.050	15,2	16,2
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	35.543.528	36.895.588	32.033.119	33.720.783	3,8	5,3	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	12.998.441	14.390.257			10,7	
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	16.615.140	14.858.396	16.075.377	14.034.121	-10,6	-12,7	di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	577.540	728.634			26,2	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	10.262.649	11.800.326	8.788.694	10.143.340	15,0	15,4	Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	743.792	1.026.907	724.694	1.038.169	38,1	43,3
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	10.887.495	12.385.462	7.908.553	9.543.343	13,8	20,7	Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	40	2				
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	554.382	982.945	441.596	644.289	77,3	45,9	Totale spese finali	78.010.272	83.711.319	59.848.442	64.040.601	7,3	7,0
Totale entrate finali	73.863.195	76.922.717	65.247.339	68.085.875	4,1	4,4	Titolo 4 - Rimborso di prestiti	1.945.500	2.453.473	1.849.102	2.486.729	26,1	34,5
Titolo 6 - Accensione di prestiti	3.119.623	1.527.808	3.028.231	1.650.369	-51,0	-45,5	Fondo anticipazioni di liquidità	4.548.040	1.130.767			-75,1	
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	6.077.448	3.907.651	6.039.118	3.891.888	-35,7	-35,6	Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	6.078.002	3.907.651	6.601.692	4.044.842	-35,7	-38,7
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	17.259.164	17.607.769	17.114.133	17.197.370	2,0	0,5	Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	17.259.153	17.607.768	17.158.984	17.057.347	2,0	-0,6
Totale entrate dell'esercizio	100.319.430	99.965.943	91.428.822	90.825.503	-0,4	-0,7	Totale spese dell'esercizio	107.840.967	108.810.977	85.458.220	87.629.519	0,9	2,5
Totale complessivo entrate	123.188.480	124.896.740	111.928.194	117.296.116	1,4	4,8	Totale complessivo spese	108.501.102	110.177.732	85.458.220	87.629.519	1,5	2,5
disavanzo di competenza	21.885	33.422			52,7		avanzo di competenza/fondo di cassa	14.709.262	14.752.430	26.469.974	29.666.598	0,3	12,1
Totale a pareggio	123.210.365	124.930.162	111.928.194	117.296.116	1,4	4,8	Totale a pareggio	123.210.365	124.930.162	111.928.194	117.296.116	1,4	4,8

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 - 2020-2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in milioni di euro

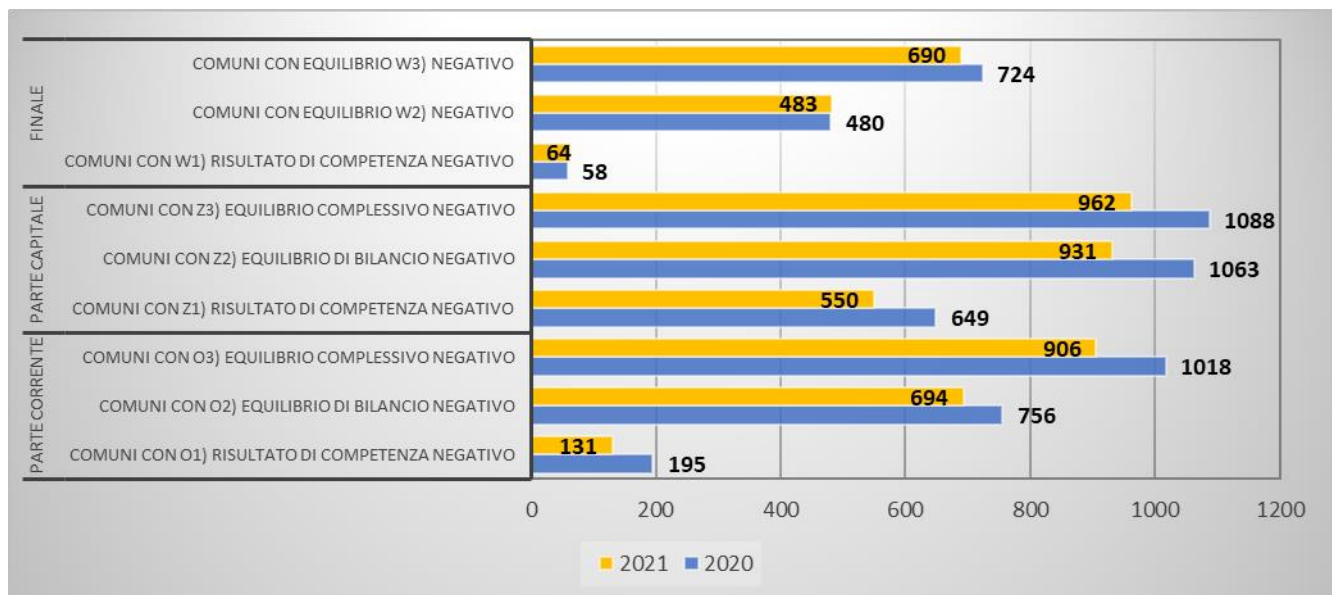
Nel grafico 5/EQ/COM sono riportati i saldi fra entrate e spese finali registrati dai Comuni del campione, in termini aggregati per Regione: come si può notare, il saldo 2021 rispetto al 2020 si è incrementato solo per alcune Regioni, in particolare per Abruzzo, Calabria, Campania, Liguria, Piemonte e Sicilia, mentre per le restanti Regioni il saldo si è ridotto, per alcune anche in misura consistente.

9.1.4 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 con il risultato di amministrazione.

Per individuare le situazioni critiche in termini di equilibrio complessivo, è necessario soffermarsi ad esaminare i risultati degli equilibri, distinguendo fra la parte corrente e la parte in conto capitale: i Comuni, che registrano un risultato di competenza negativo di parte corrente, passano da 195 enti nel 2020 a 131 nel 2021. (cfr. grafico n. 6/EQ/COM). Diminuiscono anche i Comuni con un risultato di competenza di parte capitale negativo rispetto al precedente esercizio, passando da 649 enti a 550 in totale; mentre gli enti ricompresi nel campione con un risultato di competenza finale W1 negativo aumentano lievemente (64 Comuni, rispetto ai 58 del 2020).

Grafico 6/EQ/COM - Comuni con saldi negativi nel biennio 2020-2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP

Nella distribuzione per fasce demografiche gli enti che peggiorano la loro *performance* in termini di risultato di competenza ricadono nella seconda fascia, ovvero i Comuni con meno di 5.000 abitanti, passando da 22 enti con risultato negativo nel 2020 a 33 nel 2021 (cfr. tab. n. 7/EQ/COM).

Il risultato di competenza (saldo W1), come visto, ha registrato un saldo attivo di 14,72 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.

Pur prendendo atto del rispetto dell'obbligo di conseguire, a livello di singolo ente, un Risultato di competenza (W1) non negativo, è da considerare che 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 bilancio¹⁵⁷.

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 avere maggiore contezza degli effetti di uno squilibrio di bilancio sul risultato di amministrazione, si ritiene 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 724 Comuni nel 2020 e di 690 nel 2021, in forte riduzione rispetto al 2019, primo anno di applicazione dei nuovi equilibri di bilancio. Malgrado tale riduzione nel numero delle inadempienze, il saldo negativo registrato dagli enti non rispettosi dell'equilibrio aumenta da -544 mln a -684 mln di euro, per effetto del maggiore valore medio del saldo negativo per singolo ente (si passa dai -751,8 mila euro a -991 mila 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 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 2020, dei 724 Comuni con saldo

¹⁵⁷ 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.

negativo, 15 registrano un risultato di amministrazione negativo e 336 chiudono in disavanzo (lettera E negativa); diversamente nel 2021 fra i 690 enti con saldo negativo, 10 hanno un risultato di amministrazione negativo, mentre circa la metà (340) sono in disavanzo, per un valore complessivo di -3,98 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 2020-2021

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	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Fascia 1	58	50	207	172	234	205	171	152	246	214	250	216	25	22	133	114	152	154
Fascia 2	83	62	304	304	442	418	327	279	498	436	513	451	22	33	206	219	328	324
Fascia 3	31	12	132	105	167	138	83	65	146	128	155	136	5	6	62	73	112	102
Fascia 4	17	5	69	59	99	73	38	33	97	95	100	97	5	2	44	40	71	57
Fascia 5	5	1	38	42	58	60	27	21	62	48	56	49	1	1	30	29	43	44
Fascia 6	-	-	5	6	13	6	1	-	6	7	7	8	-	-	4	6	12	6
Fascia 7	-	1	-	5	3	4	1	-	4	1	4	2	-	-	-	1	4	1
Fascia 8	1	-	1	1	2	2	1	-	4	2	3	3	-	-	1	1	2	2
Totale	195	131	756	694	1.018	906	649	550	1.063	931	1.088	962	58	64	480	483	724	690

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	2020					2021				
	N. Comuni con W3 negativo	di cui: equilibrio W3	di cui: n. enti con Ris. Amm. (lett. A) negativo	di cui: n. Comuni in disavanzo (lett. E negativa)	di cui: Disavanzo (lett. E negativa)	N. Comuni con W3 negativo	di cui: equilibrio W3	di cui: n. enti con Ris. Amm. (lett. A) negativo	di cui: n. Comuni in disavanzo (lett. E negativa)	di cui: disavanzo (lett. E negativa)
Fascia 1	152	-11.214	3	51	-18.269	154	-14.182	1	50	-18.006
Fascia 2	328	-74.160	10	143	-164.605	324	-87.018	7	153	-212.328
Fascia 3	112	-46.932	2	59	-182.024	102	-75.264	2	64	-213.687
Fascia 4	71	-74.012	0	39	-272.233	57	-59.091	0	34	-199.467
Fascia 5	43	-177.157	0	32	-628.497	44	-164.542	0	32	-510.113
Fascia 6	12	-26.403	0	8	-435.871	6	-31.499	0	4	-265.304
Fascia 7	4	-8.547	0	2	-97.777	1	-3.272	0	1	-267.389
Fascia 8	2	-125.844	0	2	-2.580.286	2	-249.098	0	2	-2.295.148
Totale	724	-544.269	15	336	-4.379.562	690	-683.967	10	340	-3.981.442

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.

9.2 Il risultato di amministrazione

Come esposto nella precedente relazione, con l'introduzione di modifiche alle regole per l'utilizzo degli avanzi da parte della legge di bilancio 2019¹⁵⁸, attraverso la compilazione del prospetto del risultato di amministrazione (Allegato a) del rendiconto della gestione) è possibile distinguere fra enti con situazione di bilancio in disavanzo definito "moderato" (art. 1, co. 897, della l. n. 145/2018) ovvero con il risultato contabile di amministrazione positivo e capiente rispetto alla somma delle risorse accantonate in FCDE e FAL, ma con parte disponibile negativa¹⁵⁹, e enti con situazione di bilancio in disavanzo definito "elevato" (art. 1, co. 898, della l. n. 145/2018) ovvero con risultato disponibile negativo e il cui risultato contabile di amministrazione non risulta capiente per la somma delle risorse accantonate in FCDE e FAL¹⁶⁰. In entrambi i casi, le quote di avanzo imputate al bilancio devono trovare utilizzi conformi alle loro specifiche finalità, in caso contrario è richiesta la ricostituzione del vincolo o dell'accantonamento.

Nell'ambito degli interventi d'urgenza per far fronte alla situazione emergenziale, la disciplina dell'utilizzo dell'avanzo è stata rivista dall'art. 109, co. 1-ter, d.l. n. 18/2020. Gli enti sono autorizzati, già nella fase di approvazione del rendiconto 2019 da parte dell'organo di governo, allo svincolo¹⁶¹ delle quote di avanzo vincolato da applicare al bilancio 2020, prorogato a tutto l'esercizio 2021 e all'esercizio 2022, con riferimento rispettivamente al rendiconto 2020 e al rendiconto 2021¹⁶², per finanziare interventi necessari ad attenuare la crisi economica derivante dagli effetti diretti e indiretti della pandemia da Covid-19.

La legge di bilancio per il 2021 (l. n. 178/2020), oltre a incrementare il fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali (co. 822), costituito con il d.l. n. 34/2020, al successivo comma ha posto un vincolo su tali risorse, da destinare al ristoro per la perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, nel biennio 2020-2021. Infatti, le quote non utilizzate di queste risorse alla fine di ciascun esercizio, confluiscono nella parte vincolata del risultato di amministrazione e, in quanto già destinate a interventi legati all'emergenza, non possono essere svincolate ai sensi dell'art. 109, co. 1-ter, del d.l. n. 18/2020. Tuttavia, non trovano applicazione per questi importi vincolati i limiti per l'utilizzo previsti dall'art. 1, cc. 897 e 898, della legge di bilancio 2019, pertanto sia per gli enti in condizioni di disavanzo "moderato" che per quelli con disavanzo "elevato", resta impregiudicata la possibilità di utilizzo senza tener conto della capienza o meno del risultato di amministrazione rispetto alle risorse accantonate in FCDE e FAL.

¹⁵⁸ Art.1, cc. 897-898, l. n. 145/2018.

¹⁵⁹ Gli enti che si trovano in tale situazione possono utilizzare e imputare al bilancio quote di avanzo vincolato, accantonato o destinato nel limite di un importo pari al risultato di amministrazione decurtato degli accantonamenti FCDE e FAL e incrementato dalla quota di disavanzo da ripianare.

¹⁶⁰ A tali enti è consentito imputare a bilancio quote di avanzo vincolato, accantonato o destinato a copertura di nuove spese solo per un importo pari alla quota di disavanzo da ripianare.

¹⁶¹ Lo svincolo delle quote riguarda quelle riferite a interventi conclusi o già finanziati negli anni precedenti con risorse proprie e non gravate da obbligazioni sottostanti precedentemente contratte; in ogni caso sono escluse dallo svincolo le somme destinate alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni

¹⁶² Art. 3, co. 5-sexies, d.l. n. 228/2021.

Infine, in applicazione dei cc. 822 e 823, dell'art.1, della l. 29 dicembre 2022, n. 197, in sede di approvazione del rendiconto 2022 da parte dell'organo esecutivo, gli enti di cui all'art. 2 del d.lgs. 118/2011, possono svincolare quote vincolate del risultato di amministrazione, accertato con l'approvazione del medesimo rendiconto con delibera da parte dell'organo esecutivo, individuando nell'ambito delle voci dell'allegato a/2 al rendiconto 2022 le risorse vincolate derivanti da trasferimenti riferite ad interventi conclusi o già finanziati negli anni precedenti con risorse proprie, non gravate da obbligazioni sottostanti già contratte, con esclusione delle somme relative alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni¹⁶³.

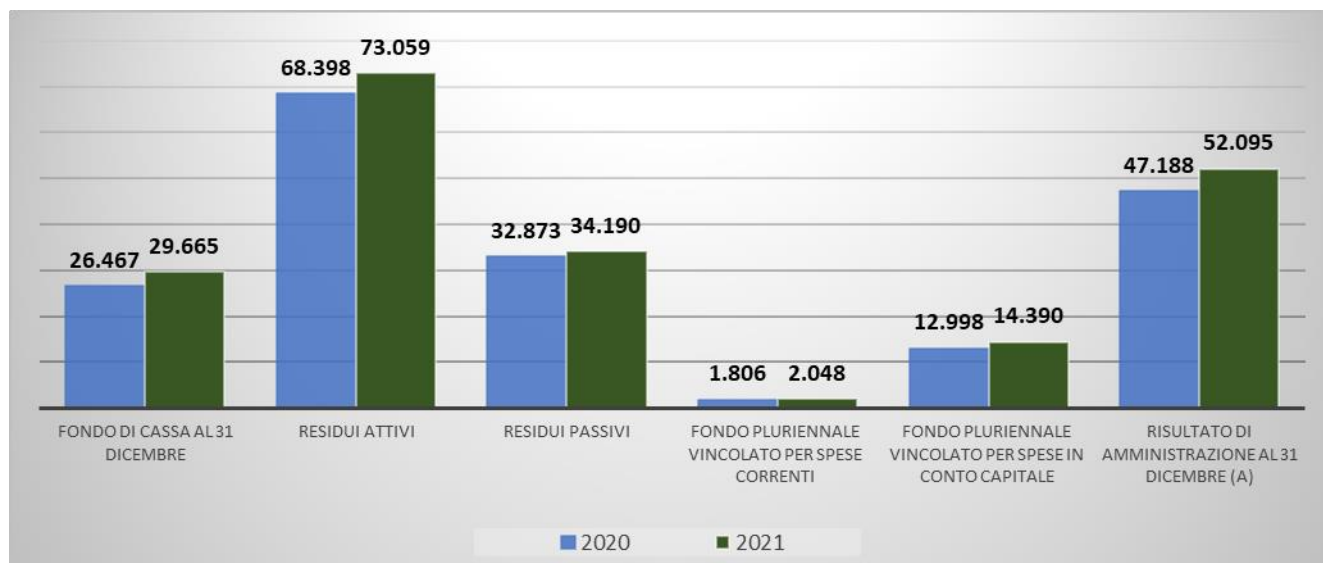
Le risorse svincolate possono essere utilizzate da ciascun ente nell'esercizio successivo per la copertura dei maggiori costi energetici, per erogare contributi per attenuare la crisi delle imprese per i rincari delle fonti energetiche e per il sostegno degli operatori del settore turistico-ricettivo, termale e della ristorazione, che esercitano la propria attività nei Comuni, classificati come montani, della dorsale appenninica, secondo quanto previsto dall'art. 1, co. 822 della l. n. 197/2022. I nuovi vincoli operano dall'esercizio 2023 e dovranno essere rappresentati nell'allegato a/2 al rendiconto 2023.

9.2.1 I risultati aggregati nel biennio 2020-2021

Passando all'analisi dei risultati aggregati, per l'insieme di Comuni oggetto di indagine, si riscontra nel 2020 un risultato di amministrazione positivo in aumento del 10,4% (+4,9 mld): l'incremento è da attribuire principalmente all'aumento del Fondo cassa iniziale per 5,97 mld che ha compensato la riduzione delle riscossioni per 603 mln di euro e l'aumento dei pagamenti per 2,17 mld; si rileva comunque una crescita del Fondo cassa finale al 31/12 per 3,2 mld, nonché l'aumento dei residui attivi per 4,66 mld. I maggiori residui passivi (+1,32 mld) e l'incremento del Fondo pluriennale vincolato di spesa in conto capitale per 1,39 mld sono le principali componenti negative del saldo, poiché il FPV per le spese correnti aumenta solo di 242 mln. (vedi grafico n. 1/RIS/COM e tab. n. 1/RIS/COM).

¹⁶³ Vedi d.m. Mef del 27 aprile 2023

Grafico 1/RIS/COM - Risultato di amministrazione - dati aggregati 2020-2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in milioni di euro

Tabella 1/RIS/COM - Risultato di amministrazione (lett. A) - dati aggregati 2020-2021

Comuni	2020			2021			Scost. %
	Residui	Competenza	Totale	Residui	Competenza	Totale	
Fondo cassa al 1° gennaio			20.499.372			26.470.613	29,1
Riscossioni	13.514.009	77.914.813	91.428.822	15.293.735	75.531.768	90.825.503	-0,7
Pagamenti	16.751.348	68.706.872	85.458.220	16.545.965	71.083.554	87.629.519	2,5
Saldo di cassa al 31 dicembre			26.469.974			29.666.598	12,1
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			2.797			1.745	-37,6
Fondo di cassa al 31 dicembre			26.467.177			29.664.853	12,1
Residui attivi	45.993.266	22.404.617	68.397.883	48.624.434	24.434.175	73.058.609	6,8
Residui passivi	13.091.025	19.781.829	32.872.854	14.032.015	20.158.294	34.190.309	4,0
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti			1.805.744			2.048.103	13,4
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			12.998.441			14.390.257	10,7
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie			40			2	-95,1
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)			47.187.981			52.094.791	10,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

Il risultato di amministrazione 2021 presenta una consistenza finale di 52,09 mld ed è stato destinato alla parte accantonata per 43,27 mld (in aumento rispetto al 2020 per complessivi 2,52 mld); circa il 72% (31,3 mld) di quest'ultima è stato destinato al Fondo crediti di dubbia esigibilità e il 13,3% (5,75 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 2,5% nel 2021.

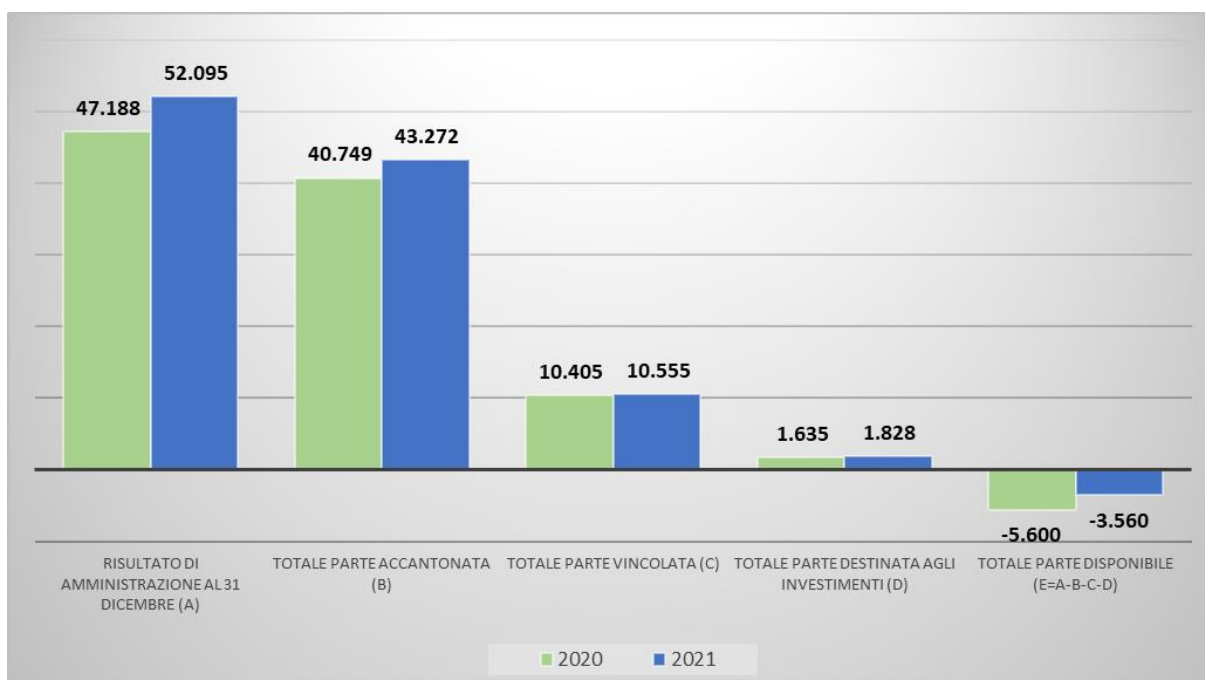
L'aumento della consistenza del Fondo crediti di dubbia esigibilità, che passa da 29,75 mld nel 2020 a 31,3 mld nel 2021 (+5,2%), è invece un indicatore della maggiore difficoltà degli enti a riscuotere le poste di entrata accertate ed esigibili. Tali difficoltà potrebbero avere l'effetto di accrescere il rischio di uno scostamento tra l'equilibrio di competenza e l'equilibrio di cassa¹⁶⁴.

Da valutare positivamente l'incremento del Fondo contenzioso (+27,2%), 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, a differenza dello scorso anno, nel 2021 è rimasta sostanzialmente stabile (+1,4%), attestandosi sui 10,55 mld, con una variazione positiva di circa 150 mln. Con un'inversione di tendenza rispetto agli esercizi precedenti, cresce, invece, la quota destinata agli investimenti (+11,8%), attestandosi su 1,83 mld. Per un ulteriore dettaglio sulle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione si rimanda ai paragrafi 9.2.3 e 9.2.4.

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 3,56 mld, in riduzione del 36,4% rispetto allo scorso esercizio, ovvero circa 2 mld in meno rispetto al 2020.

Grafico 2/RIS/COM - Composizione del risultato di amministrazione - 2019-2020



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in milioni di euro

¹⁶⁴ L'aumento della consistenza del FCDE finale è dovuto all'incremento dei residui nell'esercizio 2021, +6,8% (vedi paragrafo 8.1 "La gestione delle entrate").

Tabella 2/RIS/COM - Risultati aggregati del campione Comuni - Composizione del risultato di amministrazione 2020-2021

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre:	2020	2021	Scostamento %
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)	47.187.981	52.094.791	10,4
Parte accantonata			
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	29.748.787	31.294.969	5,2
Fondo anticipazioni liquidità	5.894.401	5.745.971	-2,5
Fondo perdite società partecipate	245.083	228.430	-6,8
Fondo contenzioso	2.185.363	2.779.182	27,2
Altri accantonamenti	2.675.409	3.223.694	20,5
Totale parte accantonata (B)	40.749.044	43.272.246	6,2
Parte vincolata			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	3.736.621	3.570.462	-4,4
Vincoli derivanti da trasferimenti	4.275.999	4.619.233	8,0
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	830.260	791.489	-4,7
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	1.153.269	1.174.365	1,8
Altri vincoli	408.645	399.158	-2,3
Totale parte vincolata (C)	10.404.795	10.554.706	1,4
Parte destinata agli investimenti			
Totale parte destinata agli investimenti (D)	1.634.528	1.827.808	11,8
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-5.600.386	-3.559.969	-36,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.244 Comuni.

9.2.2 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) passano dai 38 ai 22 enti, riducendosi nel confronto con l'esercizio 2020. Le maggiori riduzioni si sono verificate nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. (v. tab. n. 3/RIS/COM), per i quali si è registrato maggiormente il ripristino di un saldo positivo. Continua, quindi, il *trend* positivo di miglioramento dei saldi, che vede quasi azzerate le situazioni più critiche.

Con riferimento, invece, alla parte disponibile (lettera E) del risultato di amministrazione, gli enti in disavanzo nel 2021 sono in tutto 1.103, in riduzione rispetto allo scorso esercizio dell'8,7% (erano 1.208 nel 2020, 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 2020 e 2021. 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 16,6% dei Comuni più popolosi al 23,1% 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, mentre, per quanto riguarda i residui passivi, una lieve riduzione è stata registrata per la sesta e settima fascia, con effetti compensativi degli aumenti registrati per tutte le altre, determinando un lieve incremento dell'ammontare complessivo nel biennio (+4%).

Di rilievo, invece, è la crescita del Fondo pluriennale vincolato per tutte le fasce dimensionali, sia di parte corrente (unica eccezione la fascia 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 con meno di 5.000 abitanti e per quelli con popolazione fra i 20.000 e i 60.000 abitanti.



Tabella 3/RIS/COM - Risultati aggregati del Risultato di amministrazione (lett. A) - 2020-2021 - Per fasce demografiche

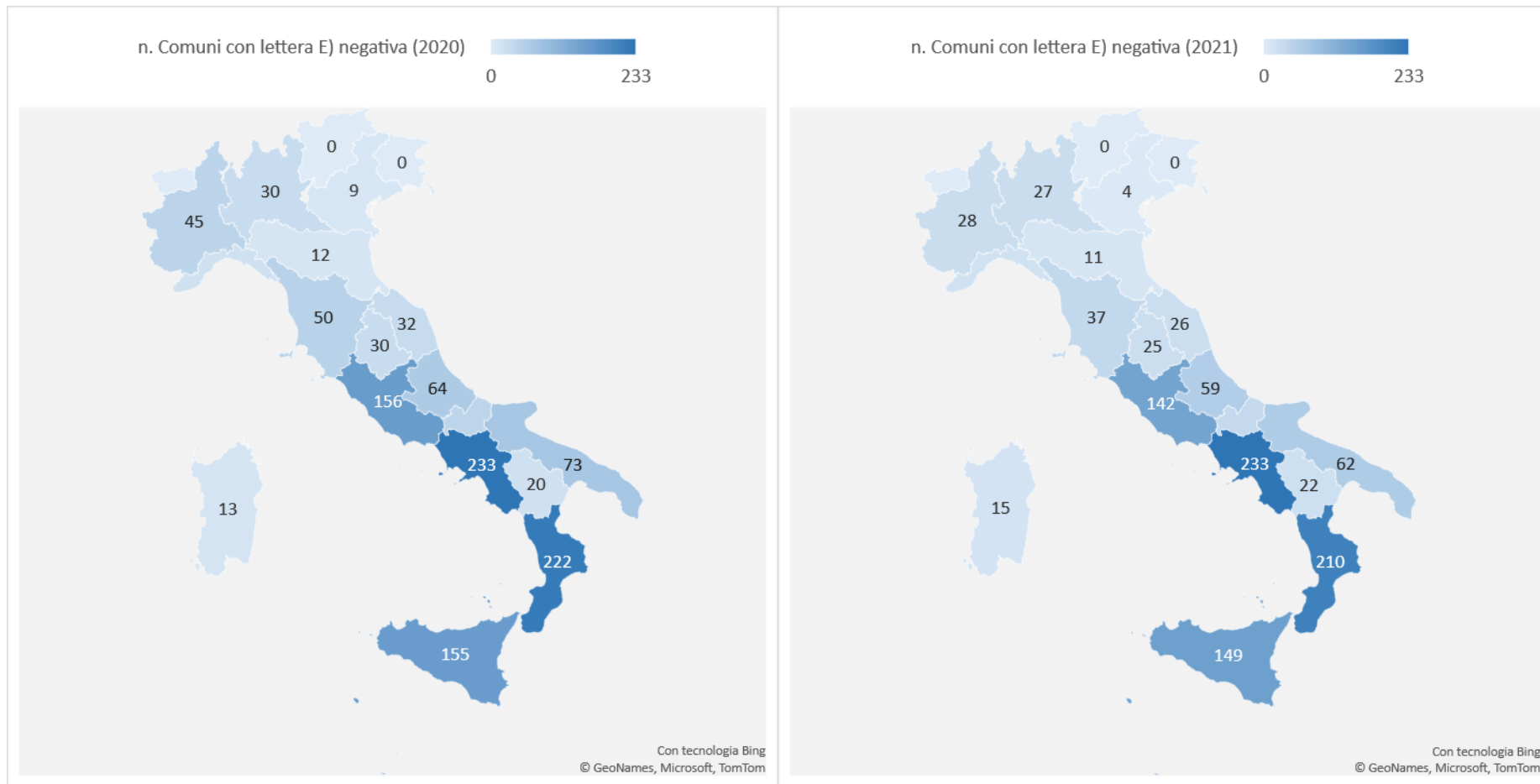
Fasce	Fondo di cassa al 31 dicembre			Residui attivi			Residui passivi			Fondo pluriennale vincolato per spese correnti			Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)			Enti con lett. A negativa	
	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021
Fascia 1	1.182.880	1.456.601	23,1	1.752.867	2.136.626	21,9	1.520.878	1.842.446	21,1	28.470	33.997	19,4	450.932	649.833	44,1	935.466	1.066.950	14,1	10	6
Fascia 2	4.702.978	5.227.026	11,1	8.282.863	9.279.381	12,0	5.965.295	6.445.770	8,1	187.796	204.306	8,8	2.113.928	2.542.920	20,3	4.718.782	5.313.412	12,6	24	14
Fascia 3	3.543.487	3.789.870	7,0	6.419.397	6.855.191	6,8	3.917.128	4.130.110	5,4	176.725	189.829	7,4	1.565.967	1.693.305	8,1	4.303.064	4.631.814	7,6	3	2
Fascia 4	3.733.888	3.991.946	6,9	7.093.452	7.658.671	8,0	3.787.747	3.909.150	3,2	216.989	258.263	19,0	1.527.209	1.667.064	9,2	5.295.395	5.816.141	9,8	1	-
Fascia 5	4.629.189	5.260.556	13,6	12.128.132	13.106.221	8,1	5.614.715	5.843.417	4,1	403.208	434.687	7,8	1.925.507	2.246.182	16,7	8.813.891	9.842.490	11,7	-	-
Fascia 6	1.656.802	1.876.835	13,3	4.817.197	4.972.765	3,2	2.296.174	2.221.697	-3,2	164.337	192.588	17,2	699.240	775.894	11,0	3.314.247	3.659.421	10,4	-	-
Fascia 7	2.385.054	2.661.939	11,6	5.702.149	5.755.779	0,9	2.350.611	2.279.688	-3,0	255.883	243.525	-4,8	1.186.607	1.252.972	5,6	4.294.103	4.641.533	8,1	-	-
Fascia 8	4.632.898	5.400.080	16,6	22.201.826	23.293.976	4,9	7.420.306	7.518.031	1,3	372.336	490.906	31,8	3.529.050	3.562.088	0,9	15.513.033	17.123.031	10,4	-	-
Totale	26.467.177	29.664.853	12,1	68.397.883	73.058.609	6,8	32.872.854	34.190.309	4,0	1.805.744	2.048.103	13,4	12.998.441	14.390.257	10,7	47.187.981	52.094.791	10,4	38	22

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. 7.244 Comuni.

Grafico 3/RIS/COM - Enti in disavanzo del campione Comuni - Distribuzione per Regione - esercizi 2020-2021



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 5,2% che coinvolge gli enti di tutte le fasce dimensionali, con un'incidenza maggiore per i Comuni fino a 60.000 abitanti (cfr. tab. n. 5/RIS/COM). Per le altre componenti della quota accantonata, di rilievo la diminuzione del Fondo di anticipazione di liquidità (-2,5%) che riguarda gli enti di tutte dimensioni, ad eccezione dei Comuni della prima, seconda e settima fascia di popolazione per i quali si è incrementato.

A differenza dello scorso biennio, gli accantonamenti per il Fondo perdite società partecipate registrano complessivamente una diminuzione del 6,8%, che ha interessato tutti i Comuni, ad eccezione di quelli con meno di 10.000 abitanti; mentre il Fondo contenzioso è aumentato del 27,2%, con incrementi anche del 58% per gli enti con più di 250.000 abitanti.

Per la parte vincolata del risultato di amministrazione, si registra un incremento per tutti i Comuni, ad esclusione degli enti appartenenti alla quarta e settima fascia; 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 anche significativi per i piccoli Comuni e per quelli più popolosi, mentre si registrano riduzioni per Comuni della terza e quinta fascia di popolazione (cfr. tab. n. 4/RIS/COM).

La parte disponibile, il cosiddetto avanzo libero, risulta complessivamente negativa per oltre 3,56 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 e tale miglioramento risulta molto significativo per i Comuni della quarta fascia, poiché consente il passaggio da una situazione di disavanzo a una di avanzo (da -97,56 mln a +102,67 mln). In ogni caso, tutti gli enti migliorano la loro situazione di partenza, poiché, mentre i Comuni delle prime tre fasce aumentano il loro avanzo disponibile, i Comuni più grandi riducono notevolmente il loro disavanzo, in particolare quelli con più di 250.000 abitanti, con un recupero di circa 821 mln.

Tabella 4/RIS/COM - Risultati aggregati della composizione del risultato di amministrazione 2020-2021 - Per fasce demografiche

Fasce	Risultato di amministrazione al 31 dicembre			Totale parte accantonata			Totale parte vincolata			Totale parte destinata agli investimenti			Totale parte disponibile	
	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021
Fascia 1	935.466	1.066.950	14,1	312.878	356.164	13,8	214.048	240.039	12,1	85.616	96.629	12,9	322.924	374.117
Fascia 2	4.718.782	5.313.412	12,6	2.666.447	3.002.785	12,6	1.121.560	1.160.855	3,5	304.083	321.416	5,7	626.692	828.356
Fascia 3	4.303.064	4.631.814	7,6	2.956.365	3.197.006	8,1	831.678	832.925	0,1	208.620	201.749	-3,3	306.400	400.133
Fascia 4	5.295.395	5.816.141	9,8	4.107.220	4.426.076	7,8	1.066.170	1.051.161	-1,4	219.569	236.232	7,6	-97.564	102.673
Fascia 5	8.813.891	9.842.490	11,7	7.725.214	8.361.776	8,2	1.856.206	1.898.303	2,3	330.367	312.841	-5,3	-1.097.897	-730.429
Fascia 6	3.314.247	3.659.421	10,4	3.290.816	3.475.086	5,6	645.549	674.645	4,5	81.175	88.283	8,8	-703.293	-578.593
Fascia 7	4.294.103	4.641.533	8,1	3.663.026	3.877.865	5,9	1.151.199	1.077.680	-6,4	63.546	89.710	41,2	-583.667	-403.723
Fascia 8	15.513.033	17.123.031	10,4	16.027.078	16.575.487	3,4	3.518.385	3.619.098	2,9	341.552	480.948	40,8	-4.373.981	-3.552.503
Totale	47.187.981	52.094.791	10,4	40.749.044	43.272.246	6,2	10.404.795	10.554.706	1,4	1.634.528	1.827.808	11,8	-5.600.386	-3.559.969

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Tabella 5/RIS/COM - Composizione del risultato di amministrazione: parte accantonata - 2020-2021 - 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		
	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%
Fascia 1	935.466	1.066.950	14,1	189.682	209.938	10,7	74.204	77.611	4,6	1.944	2.423	24,6	21.389	27.606	29,1	312.878	356.164	13,8
Fascia 2	4.718.782	5.313.412	12,6	1.764.783	1.970.575	11,7	540.331	557.892	3,3	19.467	20.040	2,9	183.063	206.039	12,6	2.666.447	3.002.785	12,6
Fascia 3	4.303.064	4.631.814	7,6	2.135.004	2.289.758	7,2	475.369	450.464	-5,2	14.974	17.167	14,6	186.393	220.386	18,2	2.956.365	3.197.006	8,1
Fascia 4	5.295.395	5.816.141	9,8	3.049.305	3.285.212	7,7	610.435	583.903	-4,3	16.969	16.924	-0,3	234.154	269.957	15,3	4.107.220	4.426.076	7,8
Fascia 5	8.813.891	9.842.490	11,7	5.739.897	6.228.399	8,5	1.075.257	1.050.953	-2,3	40.532	32.936	-18,7	436.813	509.783	16,7	7.725.214	8.361.776	8,2
Fascia 6	3.314.247	3.659.421	10,4	2.402.975	2.541.306	5,8	495.563	476.974	-3,8	18.830	16.170	-14,1	257.199	277.101	7,7	3.290.816	3.475.086	5,6
Fascia 7	4.294.103	4.641.533	8,1	2.701.684	2.767.657	2,4	477.970	484.722	1,4	27.951	23.750	-15,0	233.202	267.767	14,8	3.663.026	3.877.865	5,9
Fascia 8	15.513.033	17.123.031	10,4	11.765.457	12.002.123	2,0	2.145.273	2.063.453	-3,8	104.418	99.020	-5,2	633.149	1.000.543	58,0	16.027.078	16.575.487	3,4
Totale	47.187.981	52.094.791	10,4	29.748.787	31.294.969	5,2	5.894.401	5.745.971	-2,5	245.083	228.430	-6,8	2.185.363	2.779.182	27,2	40.749.044	43.272.246	6,2
<i>peso % su totale</i>				63,0	60,1		12,5	11,0		0,5	0,4		4,6	5,3		86,4	83,1	

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. 7.244 Comuni.

Come già accennato, i Comuni che hanno registrato un disavanzo nel 2021 sono in tutto 1.103. 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, ricompresi nel campione, 7 sono in disavanzo¹⁶⁵.

Nel 2021 il disavanzo degli enti con parte disponibile negativa si riduce del 13%, per circa 1,31 mld rispetto allo scorso esercizio; il miglioramento si registra per tutte le fasce, ma in termini assoluti la riduzione maggiore si verifica per l'ultima fascia per 621,6 mln.

I Comuni in disavanzo realizzano uno squilibrio di 8,8 mld che assorbe completamente l'avanzo realizzato da tutti gli altri (circa 5,24 mld) e il comparto risulta in disavanzo per 3,56 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 neppure tali accantonamenti.

I Comuni in disavanzo "moderato" sono in totale 385, in lieve aumento rispetto al 2020 (tab. 7/RIS/COM) con uno squilibrio complessivo di 1,48 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 +3,28 mld.

Risultano, invece, in disavanzo "elevato" 718 Comuni, con uno squilibrio complessivo di 7,32 mld. Per tali enti, il risultato di amministrazione rispetto al FCDE e del FAL risulta incapiente per 3,78 mld. Per tale motivo, per questi Comuni l'utilizzo dell'avanzo è limitato alla quota di disavanzo da ripianare, quantificata in via approssimativa in 2,9 mld.

Il numero dei Comuni in disavanzo "elevato" si riduce sensibilmente rispetto al 2020 (-13,3%, in totale sono 110 enti in meno) e, di conseguenza, si registra una riduzione del disavanzo totale del 15,6%.

¹⁶⁵ Fra i Comuni oggetto di indagine, risultano in disavanzo i Comuni di: Bari, 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 – 2020-2021 – 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	
	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	2020	2020	2021
Fascia 1	169	155	-8,3	80.801	82.692	2,3	108.624	111.765	2,9	20.231	17.647	-12,8	2.361	1.536	-34,9	-50.416	-48.256
Fascia 2	515	469	-8,9	752.219	839.436	11,6	1.190.641	1.258.107	5,7	129.881	114.766	-11,6	22.834	18.624	-18,4	-591.137	-552.060
Fascia 3	207	191	-7,7	990.184	1.064.045	7,5	1.339.008	1.396.756	4,3	127.371	131.463	3,2	31.630	30.238	-4,4	-507.826	-494.412
Fascia 4	148	135	-8,8	1.585.595	1.712.678	8,0	2.069.123	2.101.271	1,6	266.368	251.838	-5,5	52.928	49.860	-5,8	-802.824	-690.291
Fascia 5	130	117	-10,0	4.118.051	4.247.968	3,2	4.919.225	4.893.495	-0,5	810.114	747.032	-7,8	156.186	121.914	-21,9	-1.767.474	-1.514.473
Fascia 6	22	19	-13,6	1.495.278	1.574.250	5,3	2.123.497	2.128.013	0,2	241.660	204.404	-15,4	32.205	39.408	22,4	-902.084	-797.575
Fascia 7	10	10	0,0	1.738.348	1.989.630	14,5	2.128.623	2.212.377	3,9	404.488	406.069	0,4	19.885	21.246	6,8	-814.648	-650.062
Fascia 8	7	7	0,0	11.119.968	12.084.220	8,7	13.086.515	13.373.431	2,2	2.447.130	2.469.519	0,9	260.072	293.461	12,8	-4.673.750	-4.052.190
Totale	1.208	1.103	-8,7	21.880.444	23.594.919	7,8	26.965.257	27.475.215	1,9	4.447.243	4.342.737	-2,3	578.101	576.286	-0,3	-10.110.158	-8.799.319

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” – 2020-2021 – 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		
	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%
Fascia 1	50	48	-4,0	-6.743	-6.239	-7,5	9.759	9.498	-2,7	119	107	-10,1	-43.673	-42.017	-3,8	-31.490	-29.055	-7,7
Fascia 2	143	144	0,7	-43.760	-52.823	20,7	60.325	63.944	6,0	372	325	-12,6	-547.377	-499.237	-8,8	-419.544	-367.382	-12,4
Fascia 3	59	64	8,5	-55.253	-69.039	25,0	52.949	72.124	36,2	148	127	-14,2	-452.573	-425.373	-6,0	-325.216	-285.764	-12,1
Fascia 4	52	55	5,8	-99.013	-118.094	19,3	148.384	157.945	6,4	96	80	-16,7	-703.811	-572.197	-18,7	-491.706	-382.724	-22,2
Fascia 5	60	58	-3,3	-381.360	-372.918	-2,2	500.964	521.736	4,1	70	59	-15,7	-1.386.114	-1.141.555	-17,6	-765.504	-591.781	-22,7
Fascia 6	8	8	0,0	-118.481	-202.995	71,3	86.853	85.782	-1,2	14	11	-21,4	-783.602	-594.580	-24,1	-503.217	-411.764	-18,2
Fascia 7	5	5	0,0	-149.247	-123.196	-17,5	211.409	283.221	34,0	5	5	0,0	-665.400	-526.866	-20,8	-430.193	-287.230	-33,2
Fascia 8	3	3	0,0	-583.047	-537.304	-7,8	2.028.806	2.087.512	2,9	4	4	0,0	-4.090.703	-3.514.886	-14,1	-2.221.030	-1.422.350	-36,0
Totale	380	385	1,3	-1.436.904	-1.482.607	3,2	3.099.449	3.281.761	5,9	828	718	-13,3	-8.673.253	-7.316.712	-15,6	-5.187.899	-3.778.050	-27,2

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. 7.244 Comuni.

9.2.3 Le risorse accantonate e le risorse destinate agli investimenti

Secondo il principio contabile applicato alla programmazione (all. 4/1 del d.lgs. 118/2011)¹⁶⁶, 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 2020-2021, 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 accantonata del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente. Queste ultime, che nel 2020 assommavano a circa 36,3 mld, hanno subito un incremento del 11,8% nel 2021, attestandosi sui 40,6 mld. Alle risorse iniziali vengono sottratte le risorse applicate al bilancio, pari a circa 4,2 mld nel 2020 e a 2,78 mld nel 2021, derivanti dall'utilizzo dei fondi. Gli utilizzi più consistenti nel 2021 riguardano il FAL¹⁶⁷ per 973 mln (nel 2020 era stato di 2,93 mld). La variazione così significativa degli importi registrati per il FAL è dovuta 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 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), e applicano la quota liberata al bilancio di previsione dell'esercizio successivo.

¹⁶⁶ «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».

¹⁶⁷ 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.

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"¹⁶⁸.

Sulla base di tale nuova contabilizzazione del fondo, gli importi sono difficilmente confrontabili nei due esercizi, soprattutto in ordine alla nuova modalità di registrazione della riduzione del FAL che nel 2021 è effettuata nell'allegato a/1, nella colonna d) "Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto", mentre l'accantonamento della quota liberata tra gli "altri accantonamenti".

Le nuove risorse stanziare in bilancio assommano complessivamente a 7,58 mld nel 2020 e a circa 5 mld nel 2021; una quota consistente di esse, in entrambi gli esercizi, è costituita dall'accantonamento del FCDE (per 3,22 mld nel 2020 e 3,13 mld nel 2021). In sede di rendiconto sono state poi operate le variazioni agli accantonamenti. In particolare, si evidenziano variazioni negative per il FCDE, sia nel 2020 di circa 300,7 mln, sia nel 2021 di circa 762,7 mln.

Complessivamente al 31/12 sono state accantonate risorse nel risultato di amministrazione per circa 40,75 mld nel 2020 e 43,27 mld nel 2021 con una crescita del 6,2%.

Con riferimento all'allegato a/3 riguardante l'elenco delle risorse destinate agli investimenti, nella tab. 9/RIS/COM si rileva un aumento del 10,9% (+11,8% se considerate al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti), per effetto di maggiori nuove entrate accertate nell'esercizio da destinare alla spesa in conto capitale (+5,4%) e un contestuale minore impiego in termini di impegni e FPV (-7%) rispetto all'esercizio precedente, secondo un'inversione di tendenza rispetto al trend degli ultimi anni.

¹⁶⁸ Vedi anche Resoconto della riunione del 17 novembre 2021 della Commissione Arconet.

Tabella 8/RIS/COM - Comuni: Allegato a/1) Elenco risorse accantonate - 2020-2021

Voce classificata	2020					2021					2021/ 2020
	Risorse accantonate all'1/1/2020	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2020	Risorse accantonate stanziata nella spesa del bilancio dell'esercizio 2020	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto	Risorse accantonate nel risultato di amm.ne al 31/12/2020	Risorse accantonate all'1/1/2021	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2021	Risorse accantonate stanziata 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	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	4.452.404	-2.932.584	3.663.755	710.827	5.894.401	5.866.353	-973.478	911.831	-58.730	5.745.971	-2,5
Fondo contenzioso	2.102.612	-364.423	164.939	282.235	2.185.363	2.173.427	-358.583	260.286	704.052	2.779.182	27,2
Fondo crediti di dubbia esigibilità	27.259.451	-431.017	3.220.646	-300.687	29.748.680	29.713.751	-781.082	3.125.639	-762.686	31.294.910	5,2
Fondo perdite società partecipate	211.391	-11.565	30.074	15.164	245.083	246.245	-16.800	10.717	-11.732	228.430	-6,8
Altri accantonamenti	2.276.523	-482.745	503.283	378.318	2.675.399	2.596.347	-648.845	691.412	584.766	3.223.680	20,5
Totale	36.302.381	-4.222.333	7.582.697	1.085.856	40.748.926	40.596.122	-2.778.788	4.999.884	455.855	43.272.172	6,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Tabella 9/RIS/COM - a/3 Elenco risorse destinate agli investimenti 2020-2021

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)	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Totale risorse destinate agli investimenti	1.830.633	1.694.009	2.212.285	2.331.557	1.457.118	1.355.995	946.714	880.221	-24.805	-56.118	1.663.891	1.845.469	29.366	17.661	1.634.525	1.827.808
Scostamento %		-7,5		5,4		-6,9		-7,0		126,2		10,9		-39,9		11,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

9.2.4 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.

Al 1° gennaio 2021, si rileva che le risorse provenienti dall'esercizio precedente risultavano 10,6 mld (erano 8,1 mld nel 2020); sono poi state applicate al bilancio risorse per 4 mld (quasi il doppio rispetto al 2020), mentre 10,63 mld sono le entrate vincolate provenienti dalla gestione di competenza, circa il 4% in meno rispetto allo scorso esercizio.

Di queste risorse, 8,07 mld sono state impegnate nell'esercizio (+21,4% rispetto allo scorso anno), mentre 2,3 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 284 mln, mentre sono stati eliminati 220 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 riducono del 6,2% rispetto al 2020, attestandosi sui 4,56 mld, per effetto della riduzione delle risorse per vincoli derivanti dalla legge (-23%).

Da ultimo, le risorse vincolate nel risultato di amministrazione crescono lievemente dell' 1,4% e risultano pari a 10,8 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 10,55 mld.

Tabella 10/RIS/COM - a/2 Elenco risorse vincolate allegato al Risultato di amministrazione - 2020-2021

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)		
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	
Totale vincoli derivanti dalla legge (l/1)	2.431.563	3.948.914	576.871	1.704.290	3.848.175	2.828.608	2.040.066	2.493.835	308.899	422.740	29.275	96.216	56.883	33.387	2.132.974	1.649.740	3.958.436	3.798.121	-4,0
Totale vincoli derivanti da trasferimenti (l/2)	3.127.537	4.269.235	829.503	1.692.133	5.607.098	5.805.134	3.459.894	4.119.097	979.836	1.314.330	86.475	131.832	75.262	113.198	2.072.132	2.177.060	4.283.728	4.622.216	7,9
Totale vincoli derivanti da finanziamenti (l/3)	966.003	831.149	421.557	339.951	428.758	697.080	191.182	333.284	442.127	462.387	-21.073	-8.004	47.675	51.000	264.681	292.360	830.189	791.563	-4,7
Totale vincoli formalmente attribuiti dall'ente (l/4)	1.178.523	1.153.484	256.048	282.710	403.195	686.426	263.160	546.000	106.151	83.913	76.433	50.467	20.025	17.563	310.039	356.787	1.156.042	1.177.093	1,8
Totale altri vincoli (l/5)	406.420	397.728	46.572	72.705	752.411	607.815	695.007	579.733	21.016	17.063	32.446	13.535	3.969	4.863	87.401	88.587	414.331	400.074	-3,4
Totale risorse vincolate (l=1+1/2+1/3+1/4+1/5)	8.112.294	10.600.509	2.130.554	4.091.789	11.040.298	10.625.063	6.649.419	8.071.949	1.858.730	2.300.433	203.555	284.046	203.813	220.010	4.867.880	4.563.851	10.644.783	10.789.067	1,4
Totale quote accantonate riguardanti le risorse vincolate											(m=m/1+m/2+m/3+m/4+m/5)				89.274	71.998	240.728	234.418	-2,6
Totale risorse vincolate al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti											(n=l-m)				4.778.792	4.491.853	10.404.310	10.554.649	1,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

9.2.5 La dotazione del FCDE

Come già ricordato il “Fondo crediti di dubbia esigibilità” (FCDE) è indice della capacità di riscossione degli enti, giacché la sua consistenza è inversamente correlata alle difficoltà di incassare le entrate accertate ed esigibili.

Inserito nella logica del principio contabile generale di prudenza, rappresenta un importante presidio agli equilibri di bilancio, i cui parametri di riferimento si rinvergono nella capacità di realizzazione delle entrate e nella connessa gestione dei residui attivi, espressione della consistenza dei crediti vantati dagli enti.

In sede di bilancio di previsione, il relativo accantonamento è determinato, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all’allegato n. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, quale stanziamento di spesa che, non potendo essere impegnato, confluisce nel risultato di amministrazione, limitando la capacità di spesa al fine di prevenire situazioni di *deficit* finanziario dovute al rischio della mancata riscossione.

Nel corso della gestione, il livello degli stanziamenti e degli accertamenti, determina la rimodulazione degli accantonamenti attesi, mediante variazione di bilancio (almeno in sede di assestamento).

In sede di predisposizione del progetto di rendiconto è verificata la congruità della parte accantonata nel risultato di amministrazione, facendo riferimento all’importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell’esercizio di riferimento, sia degli esercizi precedenti.

La corretta determinazione dei relativi accantonamenti consente di ridurre il rischio di sottostima del fondo stesso rendendo “disponibile” un risultato di amministrazione maggiore rispetto a quello corrispondente all’effettiva situazione finanziaria dell’ente.

Nel biennio considerato l’incidenza del fondo sul totale delle risorse accantonate nel risultato d’amministrazione oscilla tra il 72 e il 73%, confermando il ruolo preponderante rispetto alle altre voci classificate (cfr. tab. 8/RIS/COM).

La consistenza degli accantonamenti 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.

Ciò premesso, dall’esame dei dati a livello aggregato, condotto con riferimento al biennio 2020-2021, si rileva una tendenziale congruenza tra il valore del Fondo crediti e l’importo minimo previsto; fa eccezione, nel 2020, il territorio della Regione Siciliana, ove lo scostamento tra l’importo accantonato e il valore di riferimento si avvicina al 23%. Nel 2021 tale disallineamento è superato.

Gli accantonamenti, che si attestano mediamente intorno al 44% rispetto al totale dei residui iscritti nell’allegato C, aumentano complessivamente di poco più del 5% (in calo rispetto al dato del biennio

2019-2020, quando era pari al 9%) e registrano l'incremento più elevato nel territorio ligure (16,9%). I Comuni della Provincia autonoma di Bolzano, invece, riducono gli accantonamenti del 12,8 circa. L'incremento degli stanziamenti di bilancio (cfr.: tab. 1 e 2 FCDE/COM) si attesta a livello nazionale intorno al 13%, con incrementi molto più rilevanti in Liguria (+32%), in Piemonte (+31%) e nelle Marche (+27%). Nel 2021, nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano sono invece stanziati nella Missione 20, programma 2, quote inferiori di circa il 45% rispetto alle previsioni 2020.

Tabella 1/FCDE/COM - Analisi per aree geografiche del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) al 31 dicembre 2020

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	59.095	58.722	117.817	34.576	35.476	7.661	30,1
Piemonte	1.247.199	1.994.875	3.242.074	1.406.439	1.431.851	206.039	44,2
Lombardia	3.126.960	4.727.655	7.854.615	3.599.181	3.885.807	616.257	49,5
Liguria	655.198	965.729	1.620.927	598.216	614.258	114.901	37,9
P.A di Trento	383.211	281.779	664.990	49.851	52.829	10.944	7,9
P.A. di Bolzano	298.185	198.281	496.466	40.935	41.759	12.639	8,4
Veneto	1.073.740	1.262.664	2.336.404	705.726	787.369	154.176	33,7
Friuli-Venezia Giulia	194.989	219.540	414.529	170.658	191.026	38.563	46,1
Emilia-Romagna	1.103.592	1.248.180	2.351.772	820.250	877.972	176.271	37,3
Toscana	1.198.489	2.172.090	3.370.579	1.679.732	1.734.217	303.629	51,5
Umbria	306.764	633.976	940.741	411.521	423.418	66.452	45,0
Marche	544.513	760.525	1.305.038	415.338	448.317	75.856	34,4
Lazio	2.853.469	10.042.880	12.896.349	6.649.659	6.657.258	705.733	51,6
Abruzzo	560.645	962.401	1.523.045	407.637	408.363	83.307	26,8
Molise	115.802	239.059	354.861	114.918	115.888	21.382	32,7
Campania	3.134.857	8.499.920	11.634.777	5.363.242	5.378.911	773.599	46,2
Puglia	1.432.990	3.258.939	4.691.929	1.761.460	1.771.993	294.017	37,8
Basilicata	230.634	481.206	711.840	145.215	150.507	31.577	21,1
Calabria	1.106.782	3.096.441	4.203.223	1.149.989	1.554.983	263.479	37,0
Sicilia	2.144.965	4.211.211	6.356.176	4.406.993	3.388.564	585.390	53,3
Sardegna	589.528	1.253.173	1.842.701	856.048	867.092	148.336	47,1
Totale	22.361.607	46.569.246	68.930.853	30.787.584	30.817.858	4.690.208	44,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Tabella 2/FCDE/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	55.910	56.098	112.007	34.475	34.884	7.437	31,14
Piemonte	1.434.855	1.920.485	3.355.340	1.397.761	1.423.000	268.649	42,41
Lombardia	3.344.802	4.821.060	8.165.861	3.670.725	3.954.990	722.692	48,43
Liguria	841.771	1.066.049	1.907.820	699.343	717.861	151.437	37,63
P.A di Trento	401.303	334.315	735.618	53.679	57.469	13.055	7,81
P.A. di Bolzano	299.071	156.657	455.728	35.918	36.430	6.910	7,99
Veneto	1.284.886	1.358.425	2.643.311	814.466	868.070	177.320	32,84
Friuli-Venezia Giulia	190.060	241.288	431.348	176.354	183.264	41.444	42,49
Emilia-Romagna	1.211.609	1.395.797	2.607.406	886.633	973.543	203.584	37,34
Toscana	1.312.940	2.252.048	3.564.988	1.735.400	1.808.900	349.355	50,74
Umbria	338.461	671.888	1.010.348	442.860	466.356	72.160	46,16
Marche	653.422	807.072	1.460.494	428.897	446.209	96.149	30,55
Lazio	3.471.631	10.442.942	13.914.573	6.943.878	7.007.527	728.022	50,36
Abruzzo	649.640	1.040.604	1.690.244	412.142	422.094	93.209	24,97
Molise	142.950	201.864	344.814	103.957	105.258	24.795	30,53
Campania	3.038.710	9.239.748	12.278.457	5.490.831	5.495.732	860.195	44,76
Puglia	1.480.313	3.410.817	4.891.131	1.871.988	1.913.023	355.881	39,11
Basilicata	229.835	491.001	720.837	143.193	159.173	28.905	22,08
Calabria	1.308.410	3.469.195	4.777.606	1.750.449	1.747.424	297.906	36,58
Sicilia	2.641.649	4.816.881	7.458.530	3.638.929	3.646.777	634.633	48,89
Sardegna	650.060	1.359.709	2.009.769	924.428	948.882	166.456	47,21
Totale	24.982.288	49.553.943	74.536.230	31.656.306	32.416.866	5.300.194	43,49

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

9.3 Conclusioni

Il risultato contabile di amministrazione del complesso dei Comuni, al termine dell'esercizio 2021¹⁶⁹ risulta positivo per oltre 52,09 mld, in miglioramento rispetto al corrispondente saldo della gestione precedente (47,19 mld), con un differenziale positivo di 4,9 mld (v. tab. 1/RIS/COM), riconducibile principalmente all'incremento del Fondo di cassa finale di circa 3,2 mld (+12,1%).

A seguito della detrazione della parte accantonata, vincolata e destinata agli investimenti il saldo si riduce sensibilmente e il risultato di amministrazione "effettivo", rappresentato dalla "Parte disponibile"¹⁷⁰ diventa negativo per circa 3,56 mld (v. tab. 2/RIS/COM), registrando comunque un miglioramento di circa 2 mld rispetto al pregresso esercizio, con una riduzione del disavanzo del 36,4%. Nell'ambito della quota accantonata, complessivamente pari a 43,27 mld (+6,2%), gli importi di maggior peso che concorrono a determinare il disavanzo riguardano il Fondo crediti di dubbia esigibilità e il Fondo Anticipazione di Liquidità. Il FCDE riporta un incremento del 5,2%, passando da

¹⁶⁹ Riportato nella lettera A) del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione allegato al d.lgs. n. 118/2011.

¹⁷⁰ Alla lettera E) del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione allegato al d.lgs. n. 118/2011.

29,75 mld del 2020 a 31,29 mld del 2021; mentre il FAL si riduce del 2,5% passando da 5,89 mld del 2020 a 5,75 mld del 2021.

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.

L'importo degli accantonamenti in parola risulta dovuto alla perdurante e rilevante massa di residui attivi particolarmente vetusti e risalenti che ne condizionano la quantificazione indipendentemente dagli andamenti della gestione degli ultimi esercizi. La consistenza dei residui attivi risalenti dimostra le 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 viziare l'attendibilità del risultato di amministrazione, genera effetti distorsivi. La conservazione dei crediti deteriorati, implicando una loro necessaria sterilizzazione, determina una rigidità del FCDE, la cui finalità dovrebbe riguardare la svalutazione di poste attive di dubbia esigibilità, ma non concretamente irrealizzabili. Sotto questo aspetto sarebbe auspicabile un intervento strutturale volto alla riconduzione dell'accantonamento al fondo alle sue reali finalità, attraverso ulteriori operazioni di cancellazione di poste la cui realizzabilità è del tutto improbabile.

Anche per la componente vincolata del risultato di amministrazione si nota una ripresa del *trend* di crescita degli anni precedenti (+1,4%), attestandosi sui 10,55 mld e, diversamente dal biennio di osservazione precedente, aumenta la parte destinata agli investimenti (+11,8%), risultando pari a 1,83 mld nel 2021.

Risultano confermati gli andamenti positivi del risultato di amministrazione, parte disponibile, attraverso la riconciliazione dei risultati di competenza con quello di amministrazione. Nell'esercizio 2021 è, infatti, positivo sia il risultato di competenza (W1), con un saldo attivo di 14,72 mld, che l'equilibrio di bilancio con un saldo di 6,14 mld (W2). L'equilibrio complessivo (W3), dopo aver sottratto le variazioni degli accantonamenti effettuate in sede di rendiconto, chiude con un ampio margine positivo, a differenza del 2019, primo anno di applicazione delle nuove regole, di 5,67 mld.

Per meglio valutare l'andamento dei risultati raggiunti dal comparto dei Comuni nel primo triennio di applicazione dell'attuale disciplina, sono stati messi a confronto i valori registrati da tutti i Comuni che, nel triennio 2019-2021, hanno riscontrato un risultato di competenza (W1) negativo.

Viene in rilievo, al riguardo, un deciso miglioramento della situazione complessiva: nel 2021 il numero di Comuni con risultato negativo si riduce sensibilmente. Su 7.806 Comuni che hanno inviato il rendiconto in Bdap, 71 hanno registrato un risultato di competenza negativo, con un risultato molto simile all'esercizio 2020, quando ne risultavano 76 su 7.867, mentre, nell'esercizio 2019, ne risultavano 191 su 7.869 Comuni. 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. Nel confronto con l'esercizio 2019, infatti, il numero di enti con W2 e W3 negativo si dimezza negli esercizi 2020 e 2021.

r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

10 I DEBITI FUORI BILANCIO

10.1 Premessa

Al fine di garantire una gestione finanziaria corretta e trasparente, è necessario programmare (e quindi prevedere) le spese da sostenere nel corso dell'esercizio, garantendone adeguata copertura; tuttavia è da considerare che, nonostante le previsioni iniziali, possano determinarsi esigenze di spesa impreviste per far fronte ad obbligazioni che vedono la loro giustificazione nelle circostanze indicate dall'art. 194 del Tuel (sentenze esecutive, copertura di disavanzi di società partecipate, acquisti di beni e servizi in violazione dell'art. 191 del Tuel, ecc.). Tale circostanza determina i debiti fuori bilancio, spese originariamente non previste dall'ente locale in fase previsionale, ma alle quali occorre dare copertura finanziaria, deviando dalle ordinarie procedure di spesa. Tale procedura assume, pertanto, carattere eccezionale.

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 locale¹⁷¹. È pur vero che la presenza di un rilevante numero di debiti fuori bilancio può evidenziare criticità programmatiche dell'ente e determinare effetti pregiudizievoli per gli equilibri di bilancio.

Assume rilievo l'intervento del Consiglio dell'ente locale che deve dare atto dell'utilità dell'obbligazione da cui nasce il debito fuori bilancio mediante riconoscimento dello stesso (e della sua utilità), garantendo la copertura della spesa e il mantenimento degli equilibri di bilancio, riconducendo al ciclo della programmazione le ulteriori spese che dovessero rendersi necessarie, a seguito dell'evento che ha determinato l'obbligazione oggetto di riconoscimento.

A tal fine lo stesso legislatore ha previsto strumenti che permettono di coniugare programmazione e flessibilità: gli artt. 166 e 167 del Tuel disciplinano, rispettivamente, il fondo di riserva e il fondo passività potenziali¹⁷², mentre come ipotesi residua a chiusura del sistema si pone la possibilità di riconoscere debiti extra bilancio.

L'esigenza di una gestione di bilancio prudente è fatta propria dal principio contabile applicato della contabilità finanziaria, allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, che, al paragrafo 5.2, lett. h), disciplina il fondo

¹⁷¹ Basti pensare alle obbligazioni assunte per far fronte alle conseguenze determinate da eventi imprevedibili, quali calamità naturali (inondazioni, terremoti, ecc.) che richiedono una risposta repentina da parte dell'amministrazione locale a tutela degli interessi pubblici; così come le obbligazioni che sorgono *ex lege* a seguito di una sentenza di condanna nei confronti dell'ente dichiarata esecutiva (diversa la valutazione sui motivi che hanno determinato il contenzioso). In casi del genere, la Pubblica Amministrazione deve far fronte a spese non previste nel bilancio di previsione (appunto fuori bilancio), ma che necessitano di copertura finanziaria.

¹⁷² L'art. 166 dispone che gli enti locali iscrivano nel proprio bilancio di previsione un fondo di riserva non inferiore allo 0,30% e non superiore al 2% del totale delle spese correnti inizialmente previste in bilancio, al fine di finanziare esigenze straordinarie di bilancio o nel caso in cui le dotazioni degli interventi di spesa corrente si rivelino insufficienti.

L'art. 167 prevede, invece, la possibilità per gli enti locali di stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare, e le cui risorse confluiscono nella parte accantonata del risultato di amministrazione, fintanto che l'ente non accerti che la spesa potenziale non può più verificarsi.

contenzioso¹⁷³. La costituzione di un apposito Fondo rischi per passività potenziali vale a mitigare gli effetti sul bilancio dovuti ad eventi incerti nell'*an*, ma dei quali è possibile prevedere una stima ragionevole qualora si verificano.

Anche in presenza del relativo accantonamento, come precisato da questa Sezione con la deliberazione n. 27/SEZAUT/2019 del 21 novembre 2019, i debiti di cui alla lettera a) dell'art. 194 necessitano, in ogni caso, di un formale riconoscimento¹⁷⁴. La necessità di formalizzare con una delibera del Consiglio un debito, anche quando trova adeguata copertura finanziaria negli accantonamenti per oneri da contenzioso, assolve alla "finalità di ricondurre all'interno del sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria - che è, comunque, maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese - provvedendo alle contestuali verifiche circa il mantenimento degli equilibri di bilancio".

Per il pagamento, secondo quanto disposto dall'art. 194 co.2, l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori. L'art. 53, co. 6, del d.l. n. 104/2020 ha modificato l'art. 194 Tuel ed ha esteso oltre il triennio, il periodo dei piani di rateizzazione dei debiti fuori bilancio in quote annuali, concordati con i creditori ("...in presenza di piani di rateizzazioni con durata diversa da quelli indicati al comma 2..."), disponendo che l'Ente possa garantire la copertura finanziaria.

La formulazione della norma appare ambigua: considerando che nella prima parte del co. 4 la legge prevede che l'ente possa ricorrere a mutui per finanziare i debiti fuori bilancio qualora non riesca con le risorse di cui all'art. 193, co. 3 del Tuel, sembrerebbe che a tale facoltà possa ricorrere in caso di rateizzazione oltre i tre anni. In tal senso, la relazione illustrativa afferma che il co. 6 interviene *"estendendo la possibilità di ricorrere a mutui in presenza di piani di rateizzazioni con durata diversa dai tre anni garantendo 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"*.

¹⁷³ Il principio contabile prevede che "nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva".

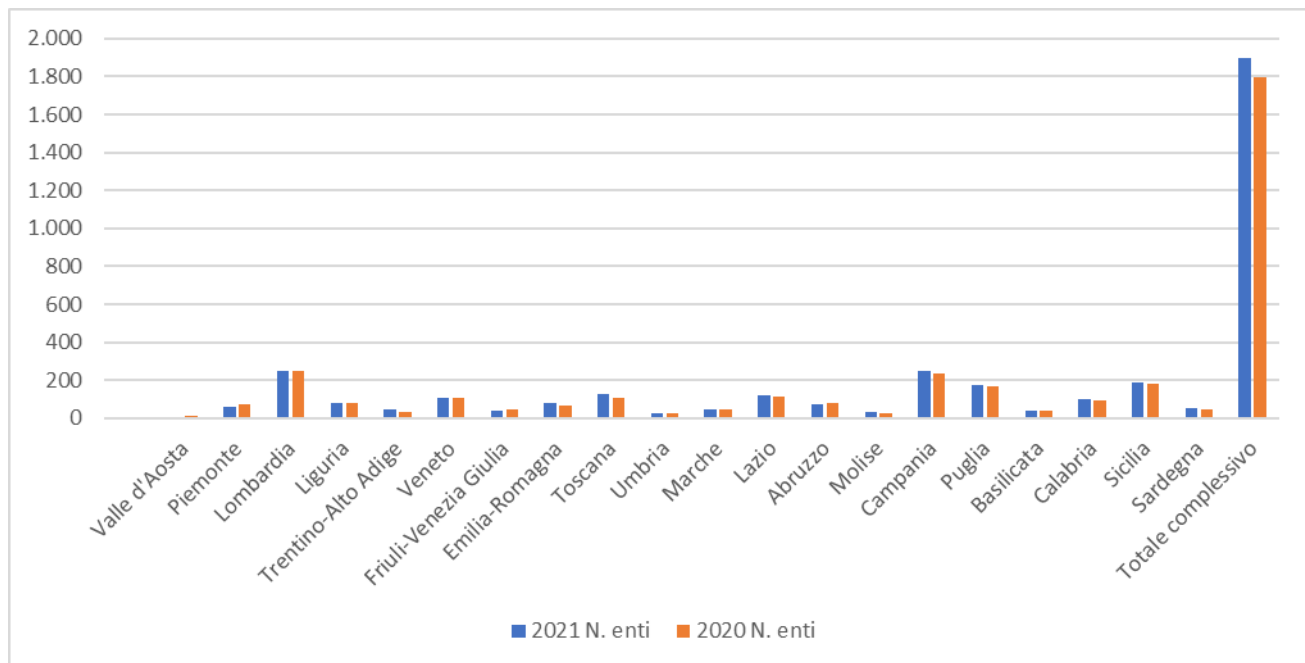
¹⁷⁴ La Sezione delle autonomie, con la precedente deliberazione n. 21/SEZAUT/2018/QMIG, si era già espressa per una interpretazione letterale della norma, sottolineando come, nell'ambito di "una corretta gestione finanziaria, l'emersione di un debito non previsto nel bilancio di previsione, debba essere portata tempestivamente al Consiglio dell'ente per l'adozione dei necessari provvedimenti, quali la valutazione della riconoscibilità, ai sensi dell'art. 194, co. 1 e il reperimento delle necessarie coperture, secondo quanto previsto dall'art. 193, co. 3, e dall'art. 194, cc. 2 e 3". Quanto sopra, in ossequio al paragrafo 9 punto 9.1. dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, per il quale l'attivazione di una formale procedura di riconoscimento del debito deve precedere qualsivoglia operazione di contabilizzazione.

Resta da verificare in che termini l'esercizio di tale facoltà sia ammissibile e se gli elementi interpretativi forniti nella relazione illustrativa possano essere effettivamente d'indirizzo per l'attuazione del disposto normativo.

10.2 Analisi dei risultati

Nel corso del 2021, 1.897 Comuni hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per un importo totale di circa 453 milioni di euro. Rispetto all'annualità precedente si assiste a una diminuzione pari al 7,7% dell'importo riconosciuto (490 mln nel 2020), seppure a fronte di un numero maggiore di enti che hanno fatto ricorso alla procedura (n. 1.897 enti nel 2021 e 1.798 enti nel 2020¹⁷⁵).

Grafico 1/DFB/COM - Numero enti con debiti fuori bilancio riconosciuti - Anni 2020-2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati LimeSurvey

Il complessivo ammontare dei debiti riconosciuti nel 2021 è da imputare, per il 69,4% a sentenze esecutive (in riduzione rispetto all'anno precedente che registrava una percentuale del 53,5%) e per il 27,5% ad acquisti di beni e servizi (in diminuzione rispetto all'esercizio precedente il cui valore era pari al 42,9%). Il restante 3% circa si riferisce essenzialmente ad espropri (1,8% del totale). Il dato riferito ai debiti fuori bilancio registrato per le altre ipotesi di cui all'art. 194 del Tuel presenta valori inferiori all'1% (Tabelle 1 e 2/DFB/COM/APP).

¹⁷⁵ Per il dato completo si rimanda all'Appendice (Tabelle 1 e 2/DFB/COM/APP - Anni 2020 e 2021).

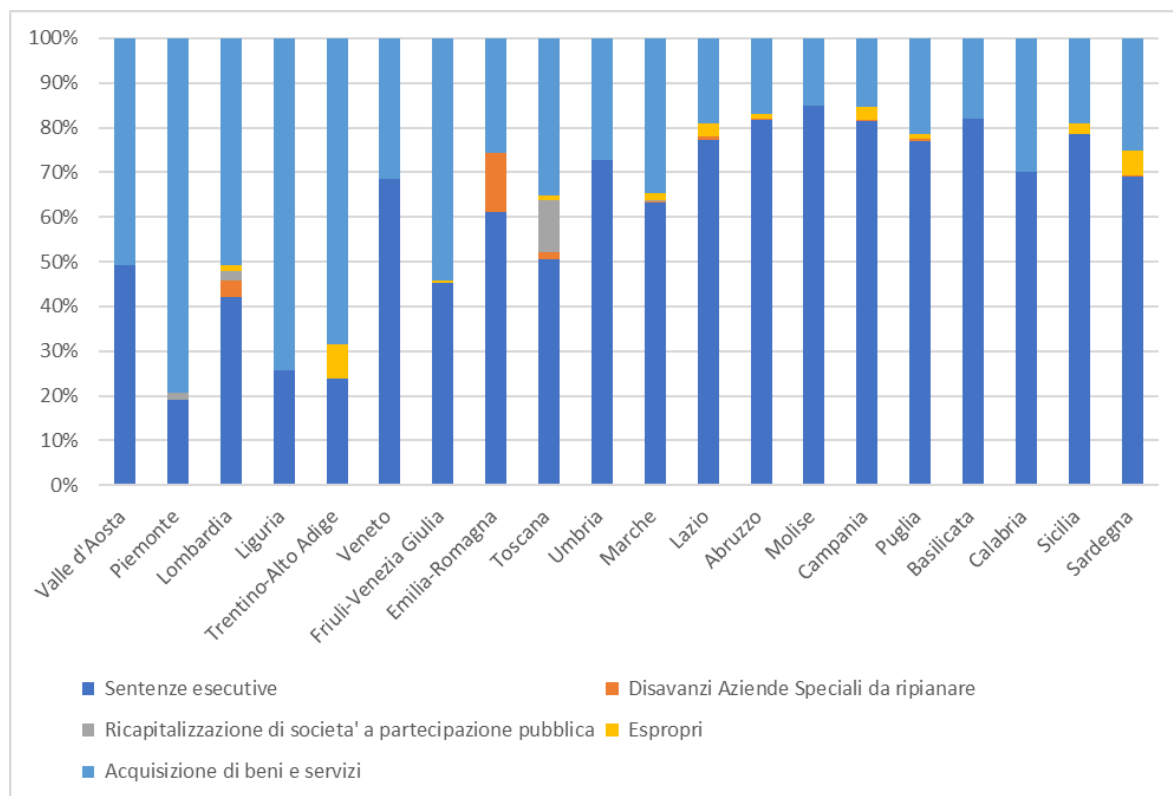
Nel biennio aumentano i debiti fuori bilancio dei Comuni della Regione Campania e della Regione Siciliana, rispettivamente del 45,7% e del 49,9% (in valore assoluto 38 mln e 28 mln in più). Ciò è da imputare soprattutto all'aumento di debiti derivanti da sentenze esecutive (+44 mln e +30 mln). I debiti derivanti dall'acquisizione di beni e servizi, invece, diminuiscono per i Comuni di entrambe le Regioni. Variazioni in aumento si registrano anche nei Comuni appartenenti alle Regioni Molise, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige e Liguria. I Comuni delle Regioni Toscana e Sardegna mantengono quasi inalterato il valore dei debiti riconosciuti nel biennio in esame. Da evidenziare la forte riduzione registrata dai Comuni della Regione Lazio, che nel biennio riconoscono debiti in riduzione per percentuale del 76,3% (-80 mln) con un sensibile decremento della quota derivante da acquisto di beni e servizi (diminuiti di oltre 56 mln). Anche i Comuni delle Regioni Puglia e Abruzzo registrano un miglioramento nel valore dei debiti 2021 rispetto al 2020 (rispettivamente -4,7 mln e -4,2 mln).

Tabella 1/DFB/COM - Differenze 2021-2020 dei principali elementi dei debiti fuori bilancio riconosciuti

Regioni	Debiti fuori bilancio riconosciuti 2021-2020	Sentenze esecutive	Acquisizione di bene e servizi
Valle d'Aosta	-452	1	-453
Piemonte	-2.299	80	-2.514
Lombardia	-1.169	-4.668	1.795
Liguria	2.487	3.750	-1.225
Trentino-Alto Adige	2.683	133	2.261
Veneto	-2.899	1.695	-3.285
Friuli-Venezia Giulia	-3.623	-4.525	881
Emilia-Romagna	3.166	1.866	142
Toscana	60	-1.007	-1.203
Umbria	1.141	1.070	156
Marche	-179	-533	319
Lazio	-80.350	-21.866	-56.207
Abruzzo	-4.220	-2.042	-2.053
Molise	4.961	4.250	711
Campania	38.293	44.345	-7.062
Puglia	-4.722	-627	-2.633
Basilicata	1.902	1.077	925
Calabria	-20.166	-1.537	-12.273
Sicilia	27.660	30.236	-3.884
Sardegna	200	276	-639
Totale nazionale	-37.527	51.974	-86.243

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

Grafico 2/DFB/COM - Debiti fuori bilancio - Tipologia debito - Anno 2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati LimeSurvey

La composizione dei debiti fuori bilancio su base regionale (Grafico 2/DFB/COM) evidenzia dati non uniformi. In alcune Regioni, come il Piemonte, la Liguria e Trentino-Alto Adige la quota riferibile ad acquisizione di beni e servizi risulta prevalente. Ciò potrebbe derivare da carenze nella programmazione oppure da tensioni sul fronte della spesa (con superamento degli stanziamenti di bilancio). Non è possibile esprimere valutazioni senza conoscere le motivazioni di dettaglio; tuttavia, in linea generale si tratta dell'ipotesi di riconoscimento che presenta maggiori margini di discrezionalità e che una gestione corretta è in grado di scongiurare¹⁷⁶. In Valle d'Aosta, Lombardia e Friuli-Venezia Giulia la quota di debito per acquisti senza copertura è appena superiore alla metà, mentre nelle altre Regioni prevale quella per le sentenze esecutive.

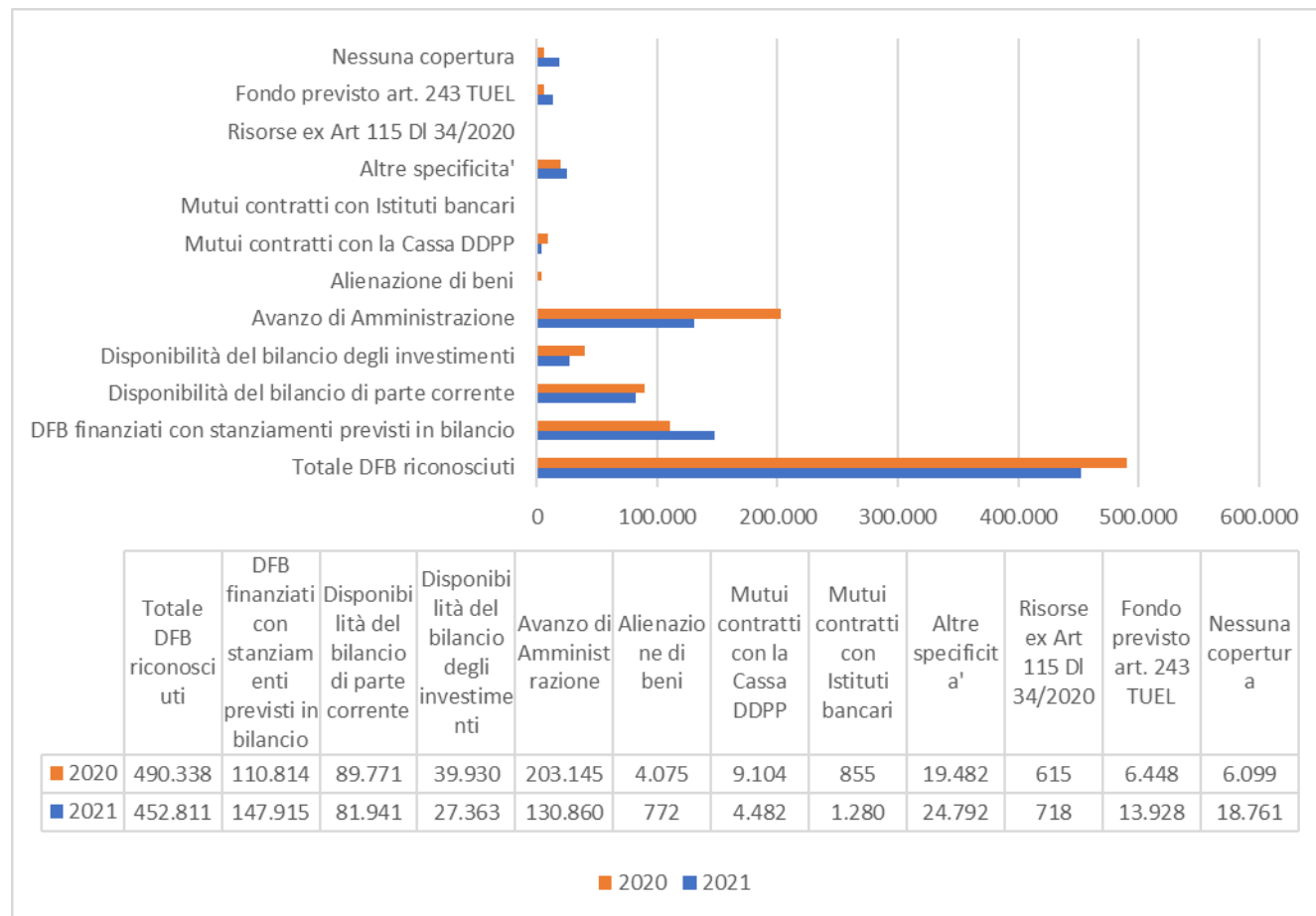
I debiti riconducibili a sentenze esecutive, nonostante siano i più numerosi, sono potenzialmente quelli meno rischiosi per gli equilibri di bilancio, in quanto, pur rappresentando una passività sopravvenuta, dovrebbero trovare adeguata copertura nel fondo rischi da contenzioso la cui costituzione è obbligatoriamente prevista in presenza di significative probabilità di soccombenza o di sentenze non definitive e non esecutive¹⁷⁷.

¹⁷⁶ È necessario verificare le cause che hanno determinato le acquisizioni (ad esempio verificare se vi siano state calamità naturali e l'incidenza delle stesse sui debiti riconosciuti).

¹⁷⁷ Punto 5.2, lett. h del principio contabile applicato che riguarda la contabilità finanziaria, Allegato 4.2 al d.lgs. n. 118/2011.

Nell'atto con il quale il debito viene formalmente riconosciuto l'ente indica lo strumento di copertura dello stesso che deve, prioritariamente, essere ricercato nell'ambito delle 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, impone una doverosa verifica dello stato finanziario dell'ente e delle sue capacità di mantenere gli equilibri di bilancio.

Grafico 3/DFB/COM - Debiti fuori bilancio - Strumenti di copertura - Anni 2020-2021*



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

* Cfr. Tabelle 3 e 4/DFB/COM/APP - Debiti fuori bilancio - Strumenti di copertura - Anni 2021 e 2020.

Nel 2021 aumenta l'utilizzo degli "stanziamenti previsti in bilancio", mentre diminuisce il ricorso sia alle disponibilità del bilancio di parte corrente sia a quello degli investimenti; si registra una riduzione, anche delle coperture finanziarie mediante ricorso ai mutui contratti con la Cassa DDPP (mentre crescono quelli contratti con istituti bancari).

L'importo dei debiti privi di copertura è triplicato, per cui è necessario porre attenzione nelle annualità successive per evitare possibili disfunzioni nel sistema di copertura del debito che comporterebbero un inevitabile pregiudizio per i vincoli e gli equilibri di bilancio.

Il piano triennale di ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2021 (tab. 5/DFB/COM/APP) ha l'impatto maggiore nel primo anno con una percentuale di soddisfacimento del credito pari all'86% del totale che arriva al 95% al termine del triennio 2021/2023. La parte del debito che non trova copertura al termine del triennio è pari al 4,1%, mentre una parte residuale, che non raggiunge il punto percentuale, trova copertura nelle annualità successive fino al 2030 (come detto, importi estremamente modesti che seguono le annualità previste dai Piani di riequilibrio *ex art. 243-bis* del Tuel).

Un profilo critico afferisce ai debiti riconosciuti prima del 31/12/2021 (tab. 2/DFB/COM), per i quali non ha fatto seguito il relativo impegno e la conseguente imputazione al bilancio del medesimo esercizio, essendone stata rinviata la copertura agli esercizi futuri. La criticità deriva dal fatto che formalmente il debito dovrebbe essere impegnato con imputazione all'esercizio in cui viene riconosciuto. Dai dati acquisiti emerge che i debiti fuori bilancio riconosciuti prima del 2021, non ancora finanziati, interessano solamente 103 Comuni (81 nell'esercizio precedente), per un ammontare di oltre 24 milioni di euro, da onorare con un piano di ripiano triennale con impegno di quasi 13 mln nel primo anno (mentre rimangono privi di copertura finanziaria debiti per oltre 5 mln). Da evidenziare, però, il netto miglioramento rispetto all'esercizio 2020, nel quale l'ammontare dei debiti riconosciuti ma ancora da impegnare era pari a 120 mln.

Infine, al termine dell'esercizio 2021 (tab. 7/DFB/COM/APP) vi sono debiti ancora da riconoscere per un ammontare di oltre 324 mln, valore in riduzione rispetto al dato dell'esercizio precedente i cui debiti da riconoscere ammontavano a circa 413 mln (tab.8/DFB/COM/APP).

Tabella 2/DFB/COM - Debiti fuori bilancio riconosciuti prima dell'esercizio di riferimento, ma ancora da impegnare al 31 dicembre dell'anno precedente - Annualità di ripiano - Anni 2021-2020

Regioni	N. enti	Dfb riconosciuti prima del 2021 ma ancora da impegnare al 31/12/2020	2021	2022	2023	Nessuna copertura	N. enti	Dfb riconosciuti prima del 2020 ma ancora da impegnare al 31/12/2019	2020	2021	2022	Nessuna copertura
Piemonte	5	937	502	78	41	316	3	405	265	0	0	140
Lombardia	8	539	307	34	198	0	5	2.344	2.344	0	0	0
Liguria	1	57	0	0	0	57	3	177	177	0	0	0
Trentino-Alto Adige	1	20	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	3	199	199	0	0	0	6	259	176	25	0	58
Emilia-Romagna	1	239	239	0	0	0	1	239	0	239	0	0
Toscana	4	272	145	93	0	34	5	2.872	2.693	86	93	0
Umbria	2	11	11	0	0	0	1	10	0	10	0	0
Marche	3	285	285	0	0	0	1	20	20	0	0	0
Lazio	9	976	662	286	28	0	7	343	276	29	38	0
Abruzzo	12	1.095	1.043	47	5	0	5	535	434	101	0	0
Molise	2	643	421	0	0	222	1	7	7	0	0	0
Campania	15	6.774	2.822	1.949	1.005	998	13	21.040	19.412	642	398	588
Puglia	10	1.175	605	224	50	297	11	3.386	1.941	239	62	1.143
Basilicata	4	763	725	5	5	28	2	15	15	0	0	0
Calabria	13	6.602	3.970	911	801	920	8	70.382	3.720	3.645	1.043	61.974
Sicilia	10	3.744	830	340	179	2.395	8	18.030	2.772	360	1.283	13.615
Sardegna	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	3
Totale nazionale	103	24.330	12.787	3.966	2.311	5.266	81	120.069	34.253	5.377	2.918	77.522

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

10.3 Gli accantonamenti per oneri da contenzioso

10.3.1 Premessa

La necessità di accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri che possono conseguire a contenziosi, in cui l'ente abbia significative probabilità di soccombere, o a sentenze non definitive e non esecutive sfavorevoli trova previsione nell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 5.2, lett. h. L'ente è, quindi, 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 a incrementare il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva.

Dal 2020 sono state inserite, in un'apposita sezione del questionario Debiti fuori bilancio, alcune domande volte a verificare se, in occasione dell'avvio del sistema di contabilità armonizzata, gli enti abbiano provveduto alla ricognizione dei possibili debiti da contenzioso ed alla stima dei relativi oneri, tenuto conto dell'alea di soccombenza. Inoltre, sono state richieste notizie e dati sulla adeguatezza degli accantonamenti, sulla consistenza e sulle modalità di finanziamento degli stessi.

Dall'analisi delle risposte fornite è emersa una diffusa attenzione alle indicazioni normative e la maggior parte degli enti ha confermato di aver effettuato una ricognizione dei debiti e di aver provveduto alla stima degli oneri, sia all'avvio della contabilità armonizzata, che nelle annualità successive.¹⁷⁸

10.3.2 Analisi dei risultati

L'accantonamento risulta rilevante in entrambe le annualità del biennio, con un incremento delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione pari al 22%. Al 31 dicembre 2020 le stesse ammontano a 2.161 milioni di euro per poi aumentare di oltre 479 mln al termine dell'esercizio 2021 (2.640 mln).

¹⁷⁸ Talvolta, la lettura dei dati ricavati dal questionario e riassunti nelle tabelle non è di semplice interpretazione e si riscontrano alcune incongruenze. Ad esempio, l'ammontare del Fondo rischi contenzioso accantonato nel rendiconto al termine dell'esercizio 2020 non corrisponde all'ammontare delle risorse accantonate al 1° gennaio 2021 (dato che, invece, dovrebbe coincidere): tale differenza ammonta a circa 54 mln in meno rispetto al dato relativo all'accantonamento registrato al 31 dicembre 2020.

Tabella 1/ODC/COM - Consistenza del Fondo rischi contenzioso al 31/12/2021

Regioni	N. enti	2021				
		Risorse accantonate all' 1/1/2021 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2021 (b)	Risorse accantonate stanziata nella spesa del bilancio dell'esercizio 2021 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2021 (e=a+b+c+d)
Valle d'Aosta	74	2.385	-299	546	241	2.873
Piemonte	1.068	48.377	-1.031	4.837	6.096	58.280
Lombardia	1.426	200.734	-10.197	10.533	43.332	244.402
Liguria	220	47.543	-5.602	4.692	15.934	62.566
Trentino-Alto Adige	257	12.763	-965	2.084	752	14.634
Veneto	540	112.062	-12.497	5.194	38.549	143.308
Friuli-Venezia Giulia	196	17.731	-2.171	1.550	5.649	22.759
Emilia-Romagna	317	129.385	-4.579	3.592	-1.473	126.925
Toscana	254	116.742	-8.170	4.259	30.097	142.928
Umbria	81	15.913	-1.551	2.350	5.694	22.406
Marche	209	42.761	-4.009	2.234	1.653	42.640
Lazio	313	266.786	-170.790	120.794	128.924	345.715
Abruzzo	238	51.244	-8.063	5.636	7.939	56.756
Molise	105	10.240	-759	571	6.674	16.726
Campania	427	433.257	-73.915	38.539	224.468	622.348
Puglia	224	270.236	-20.877	17.443	73.365	340.168
Basilicata	102	18.885	-5.329	802	5.908	20.265
Calabria	247	63.095	-5.224	10.889	8.994	77.755
Sicilia	259	134.823	-13.180	19.166	24.888	165.697
Sardegna	180	111.993	-5.641	1.274	3.222	110.848
Totale nazionale	6.737	2.106.952	-354.849	256.986	630.909	2.639.998

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

Tabella 2/ODC/COM - Consistenza del Fondo rischi contenzioso al 31/12/2020

Regioni	N. enti	2020				
		Risorse accantonate all' 1/1/2020 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2020 (b)	Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio 2020 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2020 (e=a+b+c+d)
Valle d'Aosta	74	1.646	-395	308	529	2.088
Piemonte	1.068	40.014	-1.979	2.775	5.833	46.643
Lombardia	1.426	174.715	-6.795	9.699	52.970	230.587
Liguria	220	34.799	-5.584	1.219	2.806	33.240
Trentino-Alto Adige	257	12.395	-988	2.119	-242	13.282
Veneto	540	94.815	-10.988	5.536	15.721	105.084
Friuli-Venezia Giulia	196	13.114	-1.769	595	6.683	18.622
Emilia-Romagna	317	109.368	-5.415	13.275	10.588	127.815
Toscana	254	90.626	-9.918	8.244	29.051	118.003
Umbria	81	10.571	-486	405	2.025	12.515
Marche	209	34.691	-5.328	2.893	10.351	42.606
Lazio	313	335.007	-173.469	53.509	45.643	260.690
Abruzzo	238	32.260	-8.087	3.954	23.397	51.524
Molise	105	10.117	-1.921	482	6.567	15.245
Campania	427	468.967	-59.180	16.958	44.420	471.165
Puglia	224	234.819	-20.374	12.925	30.898	258.267
Basilicata	102	15.308	-3.326	777	6.603	19.362
Calabria	247	75.370	-6.812	10.841	16.481	95.880
Sicilia	259	119.117	-16.444	22.922	-2.092	123.502
Sardegna	180	123.186	-4.302	2.738	-6.967	114.655
Totale nazionale	6.737	2.030.906	-343.563	172.172	301.262	2.160.777

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

Tali dati, se confrontati con l'ammontare dei debiti fuori bilancio di cui alla lett. a) dell'art. 194 del Tuel riconosciuti nel corso di ciascun esercizio, evidenziano la capacità dei Comuni di far fronte alle sopravvenienze debitorie con le risorse accantonate: ad esempio, nell'esercizio 2021 sono stati riconosciuti debiti di cui alla lett. a) per un ammontare di oltre 314 mln che trovano ampia copertura nel fondo rischi accantonato al termine dell'esercizio 2020 e riportato al 1° gennaio 2021.

Tuttavia, nonostante la capienza degli accantonamenti rispetto ai debiti fuori bilancio di cui alla lett. a) dell'art. 184 Tuel (sentenze esecutive), i Comuni oggetto di esame non sempre vi ricorrono per finanziare le relative spese. Nel 2021, ad esempio, a fronte di sentenze esecutive per oltre 314 mln, la spesa viene finanziata mediante applicazione della quota accantonata per 124 mln, pari al 39,5% (in leggero miglioramento rispetto al dato 2020, in cui la quota accantonata ha finanziato le sentenze esecutive per il 37,9%), a fronte del 48,2% rappresentato dall'utilizzo di risorse dell'esercizio corrente (per circa 152 mln) mentre, viene rinviata ai successivi esercizi la copertura dei debiti riconosciuti per una percentuale del 12,3% (circa 39 mln).

Tabella 3/ODC/COM - Finanziamento delle sentenze esecutive mediante utilizzo della quota accantonata - Anni 2021-2020

2021			2020		
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)	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)
314.257	124.004	39,5	262.283	99.294	37,9

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



Tabella 4/ODC/COM - Finanziamento dei debiti fuori bilancio ex art. 194 lett. a) - Sentenze esecutive - Anni 2021-2020 - Analisi per Regioni

Regioni	N. Enti	2021				2020			
		Dfb ex art. 194 lett. A) (Sentenze esecutive) (a=b+c+d)	Importo finanziato mediante applicazione della quota accantonata nel risultato di amministrazione (b)	Importo finanziato con risorse dell'esercizio corrente (c)	Importo da finanziare negli esercizi successivi (d)	Dfb ex art. 194 lett. A) (Sentenze esecutive) (a=b+c+d)	Importo finanziato mediante applicazione della quota accantonata nel risultato di amministrazione (b)	Importo finanziato con risorse dell'esercizio corrente (c)	Importo da finanziare negli esercizi successivi (d)
Valle d'Aosta	74	68	45	22	0	67	57	10	0
Piemonte	1.068	1.855	177	1.678	0	1.775	711	656	408
Lombardia	1.426	11.319	7.142	3.764	413	15.986	4.974	8.564	2.448
Liguria	220	7.591	2.086	5.225	280	3.841	2.149	1.692	0
Trentino-Alto Adige	257	905	340	565	0	772	336	436	0
Veneto	540	6.310	4.001	2.141	168	4.615	3.153	1.462	0
Friuli-Venezia Giulia	196	1.433	788	646	0	5.958	565	5.388	5
Emilia-Romagna	317	5.812	4.581	1.076	156	3.946	2.730	1.216	0
Toscana	254	8.334	5.149	3.185	0	9.341	7.629	1.712	0
Umbria	81	1.639	1.177	462	0	569	371	147	51
Marche	209	2.884	2.364	448	72	3.417	1.545	1.479	393
Lazio	313	19.278	10.728	6.940	1.610	41.144	21.913	18.995	237
Abruzzo	238	9.136	3.787	3.213	2.136	11.178	5.776	4.456	947
Molise	105	7.505	1.212	1.880	4.414	3.255	1.363	1.826	67
Campania	427	99.561	38.532	54.719	6.311	55.216	7.542	40.212	7.462
Puglia	224	36.843	10.773	23.271	2.798	37.470	16.241	15.386	5.843
Basilicata	102	5.992	4.808	1.022	162	4.915	3.302	1.485	128
Calabria	247	15.813	6.207	8.655	951	17.350	5.193	11.583	574
Sicilia	259	65.299	14.690	31.638	18.971	35.063	9.994	21.876	3.193
Sardegna	180	6.680	5.417	1.049	214	6.404	3.752	2.646	7
Totale nazionale	6.737	314.257	124.004	151.599	38.655	262.283	99.294	141.227	21.762

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

I motivi del mancato ricorso alle quote accantonate nel risultato di amministrazione per finanziare integralmente i debiti fuori bilancio di cui all'art. 194, lett. a) non emergono dai dati del questionario, ma sono forse da attribuire alla circostanza che molti Comuni, pur accantonando formalmente il fondo contenzioso nel risultato di amministrazione, registrino un saldo negativo (lett. E - parte disponibile negativa) e, pertanto, non dispongano di risorse effettive per finanziare i predetti debiti (si veda al riguardo la disciplina relativa all'applicazione dell'avanzo di amministrazione di cui all'art. 1, cc. 897 e 898 della l. n. 145/2019).

10.4 Conclusioni

Nell'esercizio 2021 si è registrata una lieve inversione di tendenza circa l'andamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni; infatti, nel corso del 2021 hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per circa 453 milioni di euro con una diminuzione rispetto al 2020 pari al 7,7% (in valore assoluto -37,5 mln). La quota prevalente, pari al 69,4% dell'ammontare dei debiti riconosciuti nel 2021 (452,8 mln) è da imputare a sentenze esecutive. Tale tipologia di debito risulta assistita da un apposito fondo di copertura che nel complesso aumenta del 22,2% rispetto all'esercizio precedente e si attesta, al 31/12/2021 su un importo superiore ai 2,6 miliardi di euro, rappresentando oltre il 6% dell'intera parte accantonata del risultato di amministrazione del comparto.

Tuttavia, i debiti da sentenze esecutive hanno trovato il finanziamento mediante l'applicazione della quota accantonata al fondo contenzioso solo per il 39,5% (per un importo di circa 124 mln), mentre gravano sulle risorse dell'esercizio corrente per il 48,2% (per un importo di circa 152 mln). I debiti il cui finanziamento è stato rinviato agli esercizi successivi, invece, rappresentano il restante 12,3% (per un importo di circa 39 mln).

Nel piano triennale di riparto dei debiti riconosciuti nel 2021, il maggior impatto si concentra nel primo esercizio con una percentuale di soddisfacimento del credito pari all'86% del totale. Si tratta di un comportamento che deve essere considerato positivamente. Le successive *tranches* prevedono invece l'adempimento di circa il 7,3% nel secondo anno e dell'1,9% nel terzo anno.

Il piano di riparto non copre circa 19 mln del debito riconosciuto (4,1%), in aumento rispetto all'annualità 2020.

Permane, poi, la criticità relativa ai debiti in attesa di riconoscimento, il cui ammontare, se pur in sensibile riduzione rispetto all'esercizio precedente (-88,6 mln) necessita di essere attenzionato nelle successive annualità, per evitare possibili disfunzioni nel sistema di copertura del debito, che comporterebbero un pregiudizio per i vincoli e gli equilibri di bilancio. Il fenomeno coinvolge n. 375 enti per un importo di 324 mln.

Con l'introduzione della contabilità armonizzata, la portata critica del fenomeno sugli equilibri di bilancio risulta attenuata, essendo previsto l'accantonamento al fondo per oneri da contenzioso e considerata la sua crescente adeguatezza nel fornire copertura ai debiti fuori bilancio da sentenze esecutive.

Oltre a ciò, un sistema efficace per arginare e circoscrivere il fenomeno a casi sempre più marginali è costituito dall'adozione di politiche di spesa prudenziali ed accorte legate all'effettiva disponibilità di risorse, unitamente al rigoroso rispetto delle regole per l'assunzione degli impegni e per l'effettuazione delle spese.

r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

11 IL PATRIMONIO

11.1 Premessa

La corretta valorizzazione delle consistenze patrimoniali dei Comuni, e più in generale di tutti gli enti territoriali, sta assumendo progressivamente un'importanza crescente. Se, infatti, già con l'avvento dell'armonizzazione contabile si è cercato di porre rimedio alle innumerevoli difficoltà di rappresentazione dei valori dei beni patrimoniali immobili attraverso una revisione straordinaria degli inventari e della relativa documentazione contabile a supporto, oggi la nuova riforma in chiave "accrual" (economico-patrimoniali) dei sistemi contabili pubblici prevista dal PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), sta accelerando enormemente il processo di adesione di tutte le amministrazioni pubbliche a un approccio economico-patrimoniale di natura integrata, ovvero prediligendo sempre di più un'adeguata rappresentazione dei dati contabili rivenienti dalla contabilità finanziaria in quella più tipicamente di natura economico-patrimoniale. L'obiettivo è creare un unico sistema di contabilità *accrual* che integri gli aspetti finanziari, economici-patrimoniali e analitici di una gestione. Tale sistema contabile sarebbe in linea con le direttive dell'Unione europea (Direttiva 2011/85/UE¹⁷⁹) e consentirebbe una maggiore trasparenza e responsabilità nelle pubbliche amministrazioni. In sostanza si prevede di realizzare un unico sistema di contabilità economico-patrimoniale *accrual*, attraverso un nuovo sistema informativo strutturato in moduli collegati e integrati che, con un'unica rilevazione, sia in grado di cogliere il profilo finanziario, economico-patrimoniale e analitico di uno stesso fatto gestionale. Un sistema di contabilità unico, in linea con il percorso delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione di principi e *standard* contabili nelle pubbliche amministrazioni (Ipsas/Epsas)¹⁸⁰, e in grado, secondo le previsioni del Governo, di garantire una base informativa più completa e più accurata per tenere conto degli *stock* economico-patrimoniali disponibili o impiegati nella gestione, e per rispondere più adeguatamente alle istanze di trasparenza e "accountability" provenienti da parte di istituzioni e cittadini. Una sfida per gli enti locali che richiede, a monte, una piena attuazione dell'armonizzazione contabile¹⁸¹.

Sebbene il percorso di riforma sia estremamente chiaro e fortemente presidiato dalla Ragioneria Generale dello Stato (MEF), appare altrettanto difficile comprendere in che modo tale processo potrà

¹⁷⁹ Nelle indicazioni del Consiglio europeo, è stato chiesto agli Stati membri di dotarsi di sistemi contabili utili a generare dati fondati sul principio di competenza, al fine di predisporre i dati basati sulle norme Sec (Sistema europeo dei conti nazionali e regionali).

¹⁸⁰ È noto come a livello Comunitario (Unione Europea) la direzione intrapresa sia quella di portare tutti gli stati ad adottare metodi di rilevazione contabile "accrual" ovvero modalità di contabilizzazione prettamente economico patrimoniali anche al fine di perseguire la piena armonizzazione, confrontabilità ed aggregabilità fra i bilanci delle P.A. e quelli degli enti e società da esse partecipati.

¹⁸¹ Un processo di adeguamento contabile - quello verso l'armonizzazione dei conti - mai interrotto, incluse numerose rivisitazioni del principio contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 4/3 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

instaurarsi all'interno dei Comuni, soprattutto quelli più piccoli, che recentemente hanno ottenuto una deroga circa la facoltà loro concessa di non adottare la contabilità economico-patrimoniale¹⁸².

Si sottolinea l'importanza della contabilità economico-patrimoniale nel superare gli automatismi e garantire la correttezza dei prospetti contabili. Tuttavia, sussistono preoccupazioni riguardo l'adozione di un sistema contabile unico che potrebbe vanificare gli sforzi di armonizzazione compiuti dalle amministrazioni territoriali e locali in questo ultimo decennio¹⁸³.

Tale considerazione è originata dalle verifiche che la Corte svolge periodicamente sugli assetti patrimoniali degli enti, attraverso i dati contabili inseriti nella Banca dati della pubblica amministrazione (Bdap). I nuovi principi armonizzati hanno imposto agli enti di adottare prospetti di Stato Patrimoniale¹⁸⁴ specifici in cui è richiesta la riclassificazione delle voci patrimoniali, in precedenza valorizzate all'interno del "conto del patrimonio", al fine di individuare in modo analitico tutti gli elementi attivi e passivi del patrimonio dell'ente e le sue variazioni nel corso degli esercizi. Nonostante siano trascorsi anni dall'introduzione del nuovo schema patrimoniale, il passaggio completo tra i due sistemi non sembra ancora concluso. Si ricorda che sono seguite operazioni di rivalutazione delle voci patrimoniali secondo i criteri previsti dai principi contabili. In particolare, per il riordino e la gestione del patrimonio immobiliare degli enti locali, si richiede la redazione di un elenco dei beni non strumentali alle funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione o dismissione.

La redazione e l'aggiornamento annuale del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, allegato al bilancio di previsione, permettono la classificazione dei beni come patrimonio disponibile e determinano la destinazione urbanistica, richiedendo una variante allo strumento urbanistico generale una volta approvato il piano. Tuttavia, la necessità di riclassificare i beni, l'adozione di un nuovo schema contabile e l'incertezza sull'obbligo di adottare la contabilità economico-patrimoniale da parte degli enti locali 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

¹⁸² L'obbligo di adozione della contabilità economico-patrimoniale per gli enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti è stato introdotto nel 2016, mentre per gli enti di dimensioni inferiori è stato previsto di "non tenere la contabilità economica patrimoniale fino all'esercizio 2017". Tuttavia, ci sono state varie interpretazioni su quando iniziava l'obbligo per gli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, se dal 1° gennaio 2017 o dall'anno successivo, cioè dal 2018. Inoltre, l'obbligo di redigere il bilancio consolidato ha richiesto la tenuta della contabilità economico-patrimoniale già nel 2018 con riferimento all'esercizio 2017. Successivamente, con la conversione in legge del d.l. n. 34/ 2019, l'obbligo è stato prorogato fino all'esercizio 2020, ma è stato completamente eliminato per gli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con il d.l. n. 124/2019. Per questi enti viene richiesto solo di allegare al rendiconto una situazione patrimoniale semplificata. Tuttavia, l'obbligo di tenere la contabilità economico-patrimoniale permane per tutti gli enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti, mentre per quelli minori rimane la facoltà di adottarla e comunicare le risultanze patrimoniali complessive.

¹⁸³ Inoltre, non può essere tralasciata in tale sede 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 "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, se adottato nella sua interezza, potrebbe vanificare i tentativi di armonizzazione portati avanti nel corso di questi anni da parte di tutte le amministrazioni territoriali e locali. 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.

¹⁸⁴ Tali prospetti sono semplificati per i Comuni più piccoli.

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 finanziamento¹⁸⁵.

Gli enti locali sono tenuti a compilare lo stato patrimoniale secondo i principi contabili armonizzati, riclassificando le precedenti voci afferenti al "Conto del patrimonio e dell'inventario" per individuare analiticamente tutti gli elementi attivi e passivi del patrimonio dell'ente. Successivamente alla riclassificazione, agli enti è stato richiesto di effettuare operazioni di rivalutazione delle voci patrimoniali in base ai principi contabili e alle regole della contabilità economico-patrimoniale¹⁸⁶. In tale prospettiva, appare essenziale proseguire la complessa attività di controllo e verifica della gestione del patrimonio degli enti locali, compresi gli organismi partecipati.

I dati contenuti nella Bdap per gli esercizi finanziari 2020 e 2021, in particolare per le immobilizzazioni materiali e il debito, consentono di delineare uno scenario completo sullo stato di salute degli enti, sotto il profilo patrimoniale, elementi che possono giovare all'attività di controllo delle Sezioni regionali e delle autorità di controllo competenti per ulteriori controlli di natura selettiva sulla gestione del patrimonio degli enti locali.

11.2 Gli enti oggetto di indagine

I dati esposti riguardano n. 7191 Comuni che hanno inviato correttamente in Bdap gli schemi di Stato Patrimoniale dell'esercizio 2021, contenenti anche quelli del 2020. 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. Da una rapida lettura emerge, chiaramente, che oramai le misure di semplificazione messe in campo per i Comuni più piccoli e la progressiva familiarizzazione degli enti alle procedure di rendicontazione in

¹⁸⁵ 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.

¹⁸⁶ Agli enti è richiesto obbligatoriamente di riportare, ove presenti, le principali differenze nello stato patrimoniale riclassificato nella relazione sulla gestione, allegata al rendiconto.

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 - Esercizi 2020-2021

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	1.822	984.940	1.983	1.073.278	91,9	91,8
Fascia 2	3.205	7.941.114	3.502	8.626.201	91,5	92,1
Fascia 3	1.079	7.627.371	1.148	8.124.395	94,0	93,9
Fascia 4	635	8.721.805	678	9.383.252	93,7	93,0
Fascia 5	360	11.937.841	400	13.206.695	90,0	90,4
Fascia 6	50	3.846.861	54	4.189.469	92,6	91,8
Fascia 7	29	4.324.615	32	4.751.414	90,6	91,0
Fascia 8	11	8.629.496	12	9.021.182	91,7	95,7
Totale	7.191	54.014.043	7.809	58.375.886	92,1	92,5

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.

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.

11.3 Immobilizzazioni

11.3.1 Inquadramento normativo

Il percorso di armonizzazione dei bilanci pubblici avviato con la legge delega n. 42 del 2009 trova il suo fondamento nell'art. 2 del d.lgs. n. 118/2011 in cui viene stabilito che «*Le Regioni e gli Enti Locali (...) adottano la contabilità finanziaria cui affiancano, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria¹⁸⁷ dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale*». Tale assunto normativo presuppone pertanto l'applicazione di una nuova e differente modalità di intendere le movimentazioni contabili degli enti. In sostanza, la gestione finanziaria degli enti svolta tipicamente per cassa, si arricchisce del principio di competenza economica. Ciò sta a significare che le operazioni e gli altri eventi devono quindi essere contabilmente rilevati ed attribuiti all'esercizio al quale

¹⁸⁷ Sotto il profilo operativo ogni operazione di gestione viene registrata secondo la struttura del Piano dei Conti, in una logica integrata in base alla quale, con un'unica rilevazione, si rappresentano le informazioni di sintesi nei prospetti del: - Rendiconto finanziario - Conto Economico - Stato Patrimoniale.

tali operazioni ed eventi afferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti finanziari¹⁸⁸.

La presente sezione rileva e analizza le movimentazioni patrimoniali dei Comuni tra il 2020 ed il 2021. Non viene, altresì, data enfasi ai conti economici le cui risultanze sono per loro natura rappresentate attraverso le variazioni delle voci patrimoniali riportate nelle tabelle di seguito riportate. L'adozione del principio della competenza economica, che prevede la valorizzazione dei processi di scambio rappresentati da costi e ricavi e di quelli di erogazione di oneri e proventi attraverso un piano dei conti integrato (capace cioè di conciliare in sé gli aspetti finanziari, economici e patrimoniali della gestione degli enti in contabilità finanziaria), è comune a tutta la P.A.¹⁸⁹. Tale previsione è finalizzata alla riduzione a un solo schema classificatorio delle entrate e delle spese poste in essere da tutti gli enti, permettendo così di superare le difficoltà in sede di consolidamento e di analisi dei dati di finanza pubblica.

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.

In questa sezione si intende valutare il grado di adempimento delle amministrazioni locali nella corretta rappresentazione dei dati contabili secondo l'approccio economico-patrimoniale. Si analizza un campione di enti per osservare le dinamiche patrimoniali, in particolare negli anni 2018 e 2019, che rappresentano il terzo biennio successivo all'obbligo di adozione della contabilità economico-patrimoniale per molti enti locali. Si concentra l'analisi sull'aggregato delle immobilizzazioni per gli attivi patrimoniali.

Si conclude l'indagine sul federalismo demaniale, descritta in dettaglio nel precedente rapporto, e si fa riferimento al programma di valorizzazione in corso dei cespiti dello Stato nel settore culturale. Si analizza anche il livello di indebitamento degli enti e le relative dinamiche tra il 2018 e il 2019. Si presta particolare attenzione all'indebitamento commerciale degli enti e alla tempestività dei pagamenti, che possono variare significativamente a livello nazionale (v. cap. 2.5).

¹⁸⁸ L'adozione del principio della competenza economica prevede la valorizzazione dei processi di scambio rappresentati da costi e ricavi e di quelli di erogazione oneri e proventi.

Costi e Ricavi (processo di scambio): (OIC 11) l'effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente ed attribuito all'esercizio al quale tali operazioni si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti di numerario

Oneri e Proventi (processo di erogazione): i proventi come regola generale devono essere imputanti all'esercizio nel quale si verificano le seguenti due condizioni 1) Il processo produttivo dei beni o dei servizi è stato completato; 2) L'erogazione è già avvenuta, si è cioè verificato il passaggio sostanziale e non formale del titolo di proprietà o servizi sono stati resi Le risorse finanziarie rese disponibili per le attività istituzionali dell'amministrazione, come i diversi proventi o trasferimenti correnti di natura tributaria o non, si imputano all'esercizio nel quale si è verificata la manifestazione finanziaria e se tali risorse sono risultate impiegate per la copertura di costi sostenuti per le attività istituzionali programmate.

¹⁸⁹ Il piano dei conti integrato, da solo, non è sufficiente a garantire l'unificazione: servono criteri comuni di contabilizzazione, occorrono principi contabili comuni. Infatti, è previsto che siano le amministrazioni in contabilità finanziaria ad applicare il Piano dei Conti, mentre per quelle in contabilità civilistica viene richiesto di applicare la «Tassonomia» in uso alla PA.

In sintesi, 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 dei conti pubblici e contribuendo al risanamento della finanza territoriale¹⁹⁰.

In questa sezione si intende valutare il grado di adempimento delle amministrazioni locali nella rappresentazione corretta dei dati contabili dal punto di vista economico-patrimoniale.

Si analizza un campione di enti per osservare le dinamiche patrimoniali, in particolare negli anni 2020 e 2021, che rappresentano il quinto biennio dopo l'obbligo di adozione della contabilità economico-patrimoniale per molti enti locali. Si focalizza l'analisi sull'aggregato delle immobilizzazioni per gli attivi patrimoniali.

Infine, sul fronte delle passività, si analizza il livello di indebitamento degli enti e le relative dinamiche, incluse le variazioni intervenute tra il 2020 e il 2021.

Concentrare l'attenzione sul patrimonio è importante per raccogliere informazioni utili sugli *asset* disponibili e sul contributo di ciascuno di essi per garantire l'equilibrio degli enti e gestire gli impegni assunti verso terzi, come debiti, mutui e anticipazioni.

11.3.2 Il patrimonio e gli inventari

L'analisi sui cespiti patrimoniali (*asset*) dei Comuni per il biennio 2020-2021 rappresenta un ulteriore elemento di valutazione del processo di adeguamento degli enti ai principi contabili armonizzati e all'esigenza di superare pienamente, attraverso la ricognizione straordinaria del patrimonio¹⁹¹, i limiti riscontrati nell'ambito delle rilevazioni attuate tramite il conto del patrimonio.

Il Tuel definisce il patrimonio degli enti locali quale "*complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente*". La sua rappresentazione a livello contabile diventa un elemento importante nell'ambito della disciplina armonizzata, poiché l'adeguata valorizzazione della consistenza netta della dotazione patrimoniale diventa un elemento essenziale per garantire gli equilibri attuali e prospettici dell'ente. 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 Integrato dei conti (all. 6 del d.lgs. n. 118/2011). Le operazioni relative all'inventario riguardano la riclassificazione delle voci secondo il piano dei conti e l'articolazione dello stato patrimoniale, la

¹⁹⁰ Tale processo è legato all'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici tra gli enti appartenenti all'Unione europea, in linea con la direttiva 2011/85/UE e i principi del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC). La legge delega sul federalismo fiscale, richiamata in premessa, e la legge sulla contabilità pubblica hanno avviato un processo di armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, anticipando le previsioni comunitarie. L'adozione di regole contabili uniformi e di un piano dei conti integrato consente il consolidamento e il monitoraggio dei bilanci nella fase di previsione, gestione e rendicontazione.

¹⁹¹ Tale ricognizione è stata effettuata in sede di prima applicazione dei relativi principi contabili disciplinati dal d.lgs. n. 118/2011.

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.

Alla luce di quanto evidenziato e al fine di verificare – seppur per alcune voci specifiche di bilancio – la composizione e le variazioni delle immobilizzazioni degli enti osservati, si ritiene utile precedere tale analisi, come già proposto nei precedenti referti, offrendo un quadro di riferimento rispetto alle voci dell'attivo incluse nell'aggregato patrimoniale delle immobilizzazioni, ovvero immobilizzazioni immateriali, materiali e finanziarie.

Il percorso di indagine vuole porre l'attenzione prevalentemente sul 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.

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 simili 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;
- 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. di 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 finanziaria¹⁹²

Le immobilizzazioni materiali

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 ammortamento¹⁹³.

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. Occorre precisare 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). Mentre, diversamente dalle ultime, 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)¹⁹⁴. A tutela degli equilibri di bilancio, inoltre, il principio contabile applicato, concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in

¹⁹² 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.

¹⁹³ 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.

¹⁹⁴ 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.

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.

Pertanto, vista la particolare specificità dell'argomento rispetto alle finalità del presente lavoro, si desidera evidenziare che gli aspetti più significativi di tale aggregato patrimoniale sono stati recentemente oggetto di approfondimento da parte di questa Sezione i cui esiti sono contenuti nella "Relazione 2019 sugli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari" (si veda deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG). Pertanto, rinviando alla lettura della richiamata relazione, si desidera ricordare che nel campione di Comuni osservati tra le immobilizzazioni finanziarie sono presenti anche le quote nelle società partecipate degli Enti e che tali partite sono valutate, come ricordato poc'anzi, ai sensi del paragrafo 6.1.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale, in base al metodo del patrimonio netto di cui all'art. 2426 n. 4 del Codice civile¹⁹⁵.

11.3.3 L'avvio della contabilità economico patrimoniale: andamento e variazioni delle immobilizzazioni negli esercizi 2020 - 2021

Ritornando ai prospetti di stato patrimoniale e d'inventario, richiamati in precedenza rispetto al campione dei Comuni esaminati nella presente sezione del referto¹⁹⁶ 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 2020 e 2021; 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 n. X, sono ben n. 7.191 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.

¹⁹⁵ Di conseguenza, 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 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.

¹⁹⁶ Cfr. Nota metodologica

Sono le immobilizzazioni finanziarie a mostrare le variazioni in aumento più significative, sia a livello complessivo, attestandosi su un valore medio di 4,64%, sia nelle singole fasce demografiche.

Osservando la movimentazione delle immobilizzazioni immateriali nei Comuni distinti per fascia demografica l'oscillazione delle stesse parte da un valore in forte contrazione tra il 2020 ed il 2021 (-8%) dei Comuni in fascia 4 a un valore incrementale (+9,4%) nei Comuni in fascia 1. Tali andamenti percentuali appaiono tuttavia trascurabili, rappresentando le immobilizzazioni finanziarie il 7,3% dell'intero valore del patrimonio attivo degli enti registrato nel 2021 e quelle immateriali lo 0,3%. Una considerazione a parte è da riservare ai piccolissimi Comuni (fascia 1) che registrano per la voce immobilizzazioni finanziarie incrementi che superano il 64% tra il 2020 ed il 2021 passando da un valore patrimoniale di oltre 250 mln a oltre 411 mln. Analogamente, sempre i piccolissimi Comuni registrano incrementi percentuali doppi (+4,18%) per le immobilizzazioni materiali, a fronte di variazioni che in media sono del 2% a livello nazionale. Se per la prima importante variazione potrebbe essere necessario ricorrere a indagini suppletive, per quanto concerne i cespiti materiali la variazione potrebbe ad esempio essere dipesa non soltanto da rettifiche contabili sul valore originario dei cespiti, ma anche dall'esito dell'importante iniziativa di finanziamento che lo Stato sta promuovendo in tema di piccole opere indifferibili.

Ad ogni modo appare chiaro che oltre ad indagare le ragioni di tali andamenti, occorre ampliare il campo di osservazione, analizzando la 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 2020-2021

Comuni suddivisi per fascia	Immobilizzazioni	2020	2021	2020/2021 %
Comuni n. 1.822 di Fascia 1	Immobilizzazioni Finanziarie	250.844	411.622	64,1
	Immobilizzazioni immateriali	57.381	62.792	9,4
	Immobilizzazioni materiali	10.926.030	11.382.347	4,2
	Totale immobilizzazioni	11.234.254	11.856.760	5,5
Comuni n. 3.205 di Fascia 2	Immobilizzazioni Finanziarie	1.546.464	1.653.848	6,9
	Immobilizzazioni immateriali	210.603	200.734	-4,7
	Immobilizzazioni materiali	42.696.178	43.849.109	2,7
	Totale immobilizzazioni	44.453.245	45.703.691	2,8
Comuni n. 1.079 di Fascia 3	Immobilizzazioni Finanziarie	1.712.102	1.812.164	5,8
	Immobilizzazioni immateriali	162.793	154.081	-5,4
	Immobilizzazioni materiali	29.226.498	30.059.477	2,9
	Totale immobilizzazioni	31.101.393	32.025.722	3,0
Comuni n. 635 di Fascia 4	Immobilizzazioni Finanziarie	2.212.305	2.298.339	3,9
	Immobilizzazioni immateriali	132.044	121.454	-8,0
	Immobilizzazioni materiali	28.930.457	29.723.144	2,7
	Totale immobilizzazioni	31.274.806	32.142.937	2,8
Comuni n. 360 di Fascia 5	Immobilizzazioni Finanziarie	3.971.449	4.102.889	3,3
	Immobilizzazioni immateriali	172.712	166.154	-3,8
	Immobilizzazioni materiali	40.281.851	40.901.858	1,5
	Totale immobilizzazioni	44.426.013	45.170.901	1,7
Comuni n. 50 di Fascia 6	Immobilizzazioni Finanziarie	1.804.130	1.880.603	4,2
	Immobilizzazioni immateriali	72.519	70.984	-2,1
	Immobilizzazioni materiali	14.759.373	14.812.461	0,4
	Totale immobilizzazioni	16.636.022	16.764.048	0,8
Comuni n. 29 di Fascia 7	Immobilizzazioni Finanziarie	3.919.379	4.055.525	3,5
	Immobilizzazioni immateriali	249.672	244.764	-2,0
	Immobilizzazioni materiali	21.795.188	21.801.628	0,0
	Totale immobilizzazioni	25.964.239	26.101.917	0,5
Comuni n. 11 di Fascia 8	Immobilizzazioni Finanziarie	8.736.710	9.059.864	3,7
	Immobilizzazioni immateriali	105.932	115.605	9,1
	Immobilizzazioni materiali	54.238.283	55.098.898	1,6
	Totale immobilizzazioni	63.080.924	64.274.367	1,9
Totale Comuni n. 7.191		268.170.897	274.040.342	2,2

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.

Proseguendo pertanto l'analisi appare evidente (si veda la tabella 2/IMM/COM) come il valore dell'attivo dei Comuni esaminati, anche rispetto a quanto detto prima, sia variato, sebbene di poco, nel biennio 2020-2021 (+3,65%, con un incremento delle immobilizzazioni pari a 2,2%), in linea generale viene confermata la tendenza degli Enti a mantenere la propria patrimonializzazione sugli *asset* immobilizzati con forte materialità (la media nazionale vede il 71,3% del patrimonio attivo degli enti immobilizzato confinato nella voce "immobilizzazioni materiali"). Le variazioni complessive per zone geografiche mostrano a loro volta andamenti che potremmo definire fisiologici seppur con qualche eccezione localizzata.

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 sotto-insiemi (finanziari, immateriali e materiali), e l'andamento degli stessi nel biennio 2020-2021. 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 78,9% complessivo nel 2021. Inoltre, risulta evidente come gli Enti oggetto di indagine detengano prevalentemente il loro patrimonio in immobilizzazioni materiali: infatti sempre nel 2021, tale voce incide sull'attivo per il 71,3% a livello nazionale, per il 71,7% nel Nord-ovest (2.787 enti), per il 69,9% nel Nord-est (1.290), per il 73,4% nel Centro (896), per il 70,8% nel Sud (1.583) e infine per il 70,2% nelle Isole (635).

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 1,3 miliardi di attivo immobilizzato dei Comuni della Regione Veneto (di cui 1,1 mld per immobilizzazioni materiali) e di oltre 1 mld dei Comuni della Lombardia, seguiti da quelli del Piemonte (455 mln), del Lazio (441 mln) e della Puglia (261 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 2,2 punti percentuali per il biennio osservato.

Tabella 2/IMM/COM - Comuni esaminati. Composizione percentuale delle immobilizzazioni per tipologia e incidenza sul totale attivo (consistenze finali) - anni 2020-2021

Comuni esaminati 2787	2020			2021		
	Nord Ovest	Composizione %	Immob/attivo %	Nord Ovest	Composizione %	Immob/attivo %
Immobilizzazioni finanziarie	4.370.068	8	6,6	4.569.126	8,6	6,7
Immobilizzazioni immateriali	150.855	0,3	0,2	156.774	0,3	0,2
Immobilizzazioni materiali	47.804.814	91,4	72,5	48.525.959	91,1	71,7
Totale immobilizzazioni	52.325.737	100	79,3	53.251.859	100	78,6
TOTALE ATTIVO	65.952.030		100	67.719.756		100
Comuni esaminati 1290	Nord Est	Composizione %	Immob/attivo %	Nord Est	Composizione %	Immob/attivo %
Immobilizzazioni finanziarie	813.376	3,5	2,6	885.607	3,7	2,7
Immobilizzazioni immateriali	110.043	0,5	0,4	103.743	0,4	0,3
Immobilizzazioni materiali	22.579.383	96,1	73,3	22.696.344	95,8	69,9
Totale immobilizzazioni	23.502.802	100	76,3	23.685.694	100	73,0
TOTALE ATTIVO	30.788.922		100	32.449.269		100
Comuni esaminati 896	Centro	Composizione %	Immob/attivo %	Centro	Composizione %	Immob/attivo %
Immobilizzazioni finanziarie	8.022.192	12,8	10,9	8.345.903	12,9	10,9
Immobilizzazioni immateriali	465.116	0,7	0,6	454.781	0,7	0,6
Immobilizzazioni materiali	54.240.057	86	73,7	56.050.204	86,4	73,4
Totale immobilizzazioni	62.727.365	100	85,2	64.850.889	100	84,9
TOTALE ATTIVO	73.636.688		100	76.410.845		100
Comuni esaminati 1583	Sud	Composizione %	Immob/attivo %	Sud	Composizione %	Immob/attivo %
Immobilizzazioni finanziarie	9.595.624	12,8	10,5	9.915.566	12,9	10,5
Immobilizzazioni immateriali	278.195	0,4	0,3	270.672	0,4	0,3
Immobilizzazioni materiali	65.251.456	86,9	71,6	66.842.727	86,8	70,8
Totale immobilizzazioni	75.125.275	100	82,4	77.028.966	100	81,6
TOTALE ATTIVO	91.131.640		100	94.384.773		100,0
Comuni esaminati 635	Isole	Composizione %	Immob/attivo %	Isole	Composizione %	Immob/attivo %
Immobilizzazioni finanziarie	1.352.123	2,5	1,8	1.558.652	2,8	2,0
Immobilizzazioni immateriali	159.448	0,3	0,2	150.598	0,3	0,2
Immobilizzazioni materiali	52.978.147	97,2	72,1	53.513.686	96,9	70,2
Totale immobilizzazioni	54.489.718	100	74,2	55.222.936	100	72,5
TOTALE ATTIVO	73.454.662		100	76.216.608		100,0
Comuni esaminati 7191	Totale	Composizione %	Immob/attivo %	Totale	Composizione %	Immob/attivo %
Immobilizzazioni finanziarie	24.153.382	9,0	7,2	25.274.854	9,2	7,3
Immobilizzazioni immateriali	1.163.657	0,4	0,3	1.136.568	0,4	0,3
Immobilizzazioni materiali	242.853.859	90,6	72,5	247.628.921	90,4	71,3
Totale immobilizzazioni	268.170.897	100	80,1	274.040.342	100	78,9
TOTALE ATTIVO	334.963.942		100	347.181.251		100

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

Tabella 3/IMM/COM - Comuni oggetto di indagine - Immobilizzazioni per tipologia - Consistenze finali - Variazioni percentuali - anni 2020-2021

Zona	Regione	Immobilizzazioni	2020	2021	2020/21 %
Nord Ovest	Valle d'Aosta n. Comuni 74	Immobilizzazioni finanziarie	55.466	72.716	31,1
		Immobilizzazioni immateriali	8.920	7.028	-21,2
		Immobilizzazioni materiali	1.503.042	1.548.594	3,0
		Totale immobilizzazioni	1.567.427	1.628.338	3,9
	Piemonte n. Comuni 1.110	Immobilizzazioni finanziarie	2.256.344	2.335.563	3,5
		Immobilizzazioni immateriali	76.924	73.584	-4,3
		Immobilizzazioni materiali	19.668.914	20.048.645	1,9
		Totale immobilizzazioni	22.002.181	22.457.792	2,1
	Lombardia n. Comuni 1.398	Immobilizzazioni finanziarie	6.502.716	6.684.465	2,8
		Immobilizzazioni immateriali	149.542	141.692	-5,2
		Immobilizzazioni materiali	37.101.971	38.011.757	2,5
		Totale immobilizzazioni	43.754.230	44.837.914	2,5
	Liguria n. Comuni 205	Immobilizzazioni finanziarie	781.098	822.822	5,3
		Immobilizzazioni immateriali	42.809	48.368	13,0
		Immobilizzazioni materiali	6.977.530	7.233.732	3,7
		Totale immobilizzazioni	7.801.436	8.104.922	3,9
Totale Nord-ovest	n. Comuni 2.787	75.125.275	77.028.966	2,5	
Nord Est	Provincia autonoma di Trento n. Comuni 160	Immobilizzazioni finanziarie	515.552	530.272	2,9
		Immobilizzazioni immateriali	30.217	28.212	-6,6
		Immobilizzazioni materiali	5.644.791	5.749.385	1,9
		Totale immobilizzazioni	6.190.559	6.307.868	1,9
	Provincia autonoma di Bolzano n. Comuni 100	Immobilizzazioni finanziarie	734.954	751.072	2,2
		Immobilizzazioni immateriali	33.752	36.709	8,8
		Immobilizzazioni materiali	5.308.494	5.471.383	3,1
		Totale immobilizzazioni	6.077.200	6.259.165	3,0
	Veneto n. Comuni 538	Immobilizzazioni finanziarie	2.890.257	3.106.095	7,5
		Immobilizzazioni immateriali	97.475	82.597	-15,3
		Immobilizzazioni materiali	18.434.286	19.571.191	6,2
		Totale immobilizzazioni	21.422.019	22.759.883	6,2
	Friuli-Venezia Giulia n. Comuni 186	Immobilizzazioni finanziarie	514.477	526.826	2,4
		Immobilizzazioni immateriali	57.627	56.764	-1,5
		Immobilizzazioni materiali	7.198.626	7.366.157	2,3
		Totale immobilizzazioni	7.770.730	7.949.747	2,3
	Emilia-Romagna n. Comuni 306	Immobilizzazioni finanziarie	3.366.952	3.431.639	1,9
		Immobilizzazioni immateriali	246.044	250.499	1,8
		Immobilizzazioni materiali	17.653.860	17.892.088	1,3
		Totale immobilizzazioni	21.266.857	21.574.226	1,4
Totale Nord-est	n. Comuni 1.290	62.727.365	64.850.889	3,4	

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

➔ segue

Tabella 3/IMM/COM - Comuni oggetto di indagine - Immobilizzazioni per tipologia - Consistenze finali - Variazioni percentuali - anni 2020-2021 (segue)

Zona	Regione	Immobilizzazioni	2020	2021	2020/21 %
Centro	Toscana n. Comuni 250	Immobilizzazioni finanziarie	1.424.669	1.512.985	6,2
		Immobilizzazioni immateriali	44.838	43.860	-2,2
		Immobilizzazioni materiali	16.056.929	16.251.459	1,2
		Totale immobilizzazioni	17.526.435	17.808.304	1,6
	Umbria n. Comuni 85	Immobilizzazioni finanziarie	111.900	118.680	6,1
		Immobilizzazioni immateriali	8.643	8.692	0,6
		Immobilizzazioni materiali	3.398.884	3.420.835	0,6
		Totale immobilizzazioni	3.519.427	3.548.207	0,8
	Marche n. Comuni 219	Immobilizzazioni finanziarie	764.791	815.875	6,7
		Immobilizzazioni immateriali	36.063	34.522	-4,3
		Immobilizzazioni materiali	6.135.696	6.259.925	2,0
		Totale immobilizzazioni	6.936.549	7.110.322	2,5
	Lazio n. Comuni 342	Immobilizzazioni finanziarie	2.068.708	2.121.586	2,6
		Immobilizzazioni immateriali	61.312	69.700	13,7
		Immobilizzazioni materiali	22.213.306	22.593.740	1,7
		Totale immobilizzazioni	24.343.326	24.785.026	1,8
	Totale Centro	n. Comuni 896	52.325.737	53.251.859	1,8
	Sud	Abruzzo n. Comuni 279	Immobilizzazioni finanziarie	218.507	366.414
Immobilizzazioni immateriali			25.054	21.976	-12,3
Immobilizzazioni materiali			5.583.929	5.799.014	3,9
Totale immobilizzazioni			5.827.490	6.187.404	6,2
Molise n. Comuni 116		Immobilizzazioni finanziarie	5.185	5.199	0,3
		Immobilizzazioni immateriali	6.409	3.939	-38,5
		Immobilizzazioni materiali	1.406.414	1.423.972	1,2
		Totale immobilizzazioni	1.418.008	1.433.111	1,1
Campania n. Comuni 479		Immobilizzazioni finanziarie	671.703	738.756	10,0
		Immobilizzazioni immateriali	53.426	45.444	-14,9
		Immobilizzazioni materiali	24.111.581	23.932.355	-0,7
		Totale immobilizzazioni	24.836.711	24.716.555	-0,5
Puglia n. Comuni 245		Immobilizzazioni finanziarie	388.010	380.976	-1,8
		Immobilizzazioni immateriali	39.360	43.945	11,6
		Immobilizzazioni materiali	12.321.060	12.584.605	2,1
		Totale immobilizzazioni	12.748.430	13.009.526	2,0
Basilicata n. Comuni 122		Immobilizzazioni finanziarie	19.629	21.048	7,2
		Immobilizzazioni immateriali	8.050	10.806	34,2
	Immobilizzazioni materiali	2.975.611	3.043.690	2,3	
	Totale immobilizzazioni	3.003.290	3.075.544	2,4	
Calabria n. Comuni 342	Immobilizzazioni finanziarie	49.088	46.260	-5,8	
	Immobilizzazioni immateriali	27.149	24.487	-9,8	
	Immobilizzazioni materiali	6.579.552	6.730.049	2,3	
	Totale immobilizzazioni	6.655.790	6.800.796	2,2	
Totale Sud	n. Comuni 1.583	54.489.718	55.222.936	1,3	
Isole	Sicilia n. Comuni 287	Immobilizzazioni finanziarie	577.157	639.806	10,9
		Immobilizzazioni immateriali	37.182	32.927	-11,4
		Immobilizzazioni materiali	13.050.047	13.237.128	1,4
		Totale immobilizzazioni	13.664.385	13.909.860	1,8
	Sardegna n. Comuni 348	Immobilizzazioni finanziarie	236.219	245.802	4,1
		Immobilizzazioni immateriali	72.861	70.816	-2,8
		Immobilizzazioni materiali	9.529.337	9.459.216	-0,7
		Totale immobilizzazioni	9.838.416	9.775.833	-0,6
Totale isole	n. Comuni 635	23.502.802	23.685.694	0,8	
Totale	n. Comuni 7.191	268.170.897	274.040.342	2,2	

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

11.4 Indebitamento

11.4.1 Il tema della gestione attiva del debito finanziario degli Enti territoriali

Nel corso del biennio osservato non sono intervenute modifiche alla disciplina prevista per la contrazione di indebitamento da parte degli Enti locali¹⁹⁷, semmai sono state introdotte alcune specifiche disposizioni per agevolare gli enti nel gestire prontamente le esigenze di cassa legate all'emergenza pandemica da Covid-19 e allentare contestualmente le tensioni di bilancio rappresentate dalle rate di pagamento dei mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti e trasferiti al MEF per l'anno 2020. Oltre a tali disposizioni, nel corso del biennio il legislatore è intervenuto più volte per consentire agli enti di gestire al meglio il proprio profilo debitorio anche attraverso il ricorso a fonti interne (avanzi di bilancio, entrate correnti destinate per legge agli investimenti, entrate da alienazioni, riscossioni crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni) e a un migliore utilizzo delle fonti esterne (trasferimenti in conto capitale dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni) fino ad ampliare le possibilità di poter assumere mutui con istituti di credito appartenenti sia al settore pubblico sia a quello privato, senza trascurare la facoltà degli enti di poter ricorrere all'emissione dei prestiti obbligazionari e ad altre forme di finanziamento di mercato. Si rammenta 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 2023, viene rilevato che il contributo erariale per il sostegno degli investimenti degli Enti locali è stato suddiviso nei seguenti interventi:

- 6,28 milioni di euro di contributo per gli investimenti delle Comunità montane e 160 milioni di euro di contributo ai Comuni per gli investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale;

¹⁹⁷ Si osserva, infatti, che rispetto al biennio oggetto di osservazione, la disciplina del finanziamento degli investimenti degli Enti locali non ha subito modifiche. Pertanto, il limite di indebitamento degli Enti locali, disciplinato dall'art. 204 del d.lgs. n. 267/2000, è rimasto invariato nella misura non superiore al 10% a decorrere dall'anno 2015. Conseguentemente, nell'anno 2021, gli Enti locali hanno potuto assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato soltanto qualora l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante dalla prestazione di garanzie fideiussorie, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non superasse il 10% delle entrate relative ai primi tre Titoli del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene deliberata l'assunzione del mutuo.

- 1.000 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;
- 428 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;
- 150 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 (cd. "Proroga termini") ha disposto per gli enti in procedura di riequilibrio (cd. 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 o 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.

Anche sotto il profilo dei 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.

Alla luce di quanto detto, 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, dall'altro quanto sia cresciuto il fabbisogno delle amministrazioni centrali che non riescono in nessun modo a contenere la crescita dello *stock* di debito, come evidenziato nella tabella n. 1/DEB-COM riportata in basso.

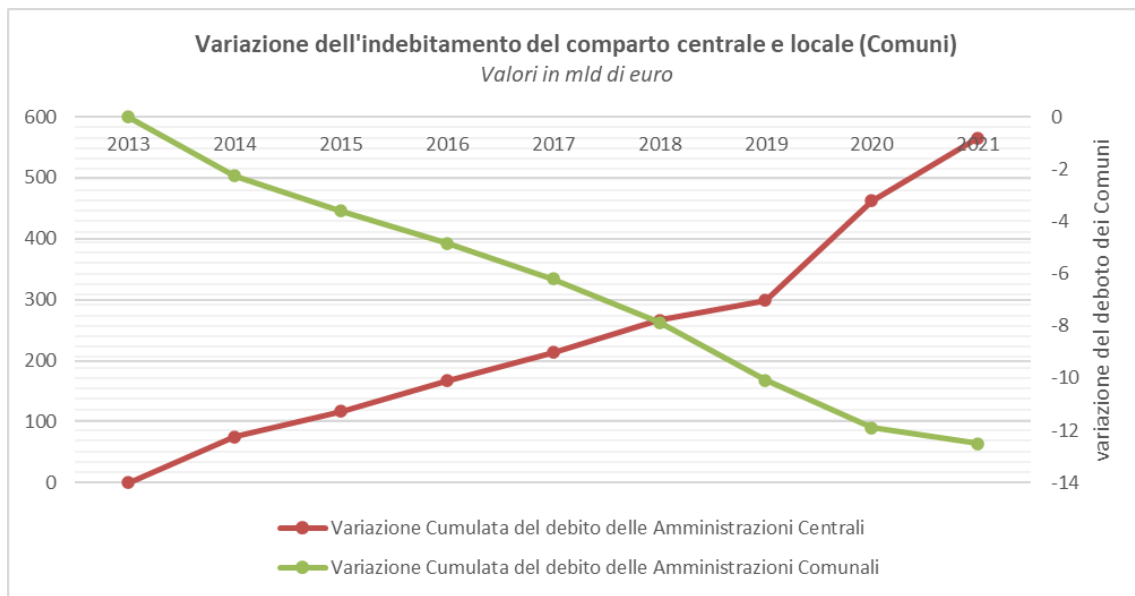
Tabella 1/DEB/AC-COM - Andamento del debito lordo finanziario delle Amministrazioni centrali e comunali

Anno di riferimento	Debito lordo finanziario delle Amministrazioni Centrali	Debito lordo dei Comuni	Variazione Cumulata del debito delle Amministrazioni Centrali	Variazione Cumulata del debito delle Amministrazioni Comunali
2013	2.026,10	45,8	-	-
2014	2.101,00	43,5	74,9	-2,3
2015	2.143,30	42,2	117,2	-3,6
2016	2.193,00	40,9	166,9	-4,8
2017	2.239,90	39,6	213,8	-6,2
2018	2.292,90	37,9	266,7	-7,9
2019	2.324,80	35,7	298,7	-10,1
2020	2.488,80	33,9	462,7	-11,9
2021	2.591,12	33,3	565,0	-12,5

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia luglio 2023 (importi in miliardi di euro)

La tabella in questione è stata analizzata elaborando i dati forniti dalla Banca d'Italia aggiornati al 17 luglio 2023¹⁹⁸. In particolare, in quest'ultima rilevazione, si evidenzia la progressiva riduzione dello stock del debito delle amministrazioni comunali, attestato a fine 2021 a un valore pari a 33,3 miliardi di euro complessivi. Se poi si confronta il debito accumulato dalle amministrazioni centrali con quello del comparto Comuni, quest'ultimo a fine 2021 pesa circa l'1,29% del debito complessivo delle amministrazioni centrali registrando per un altro anno un ulteriore calo rispetto al 2020 (-1,8%).

Figura n. 1/DEB/AC-COM - Andamento del debito finanziario cumulato dalle Amministrazioni centrali e Comuni

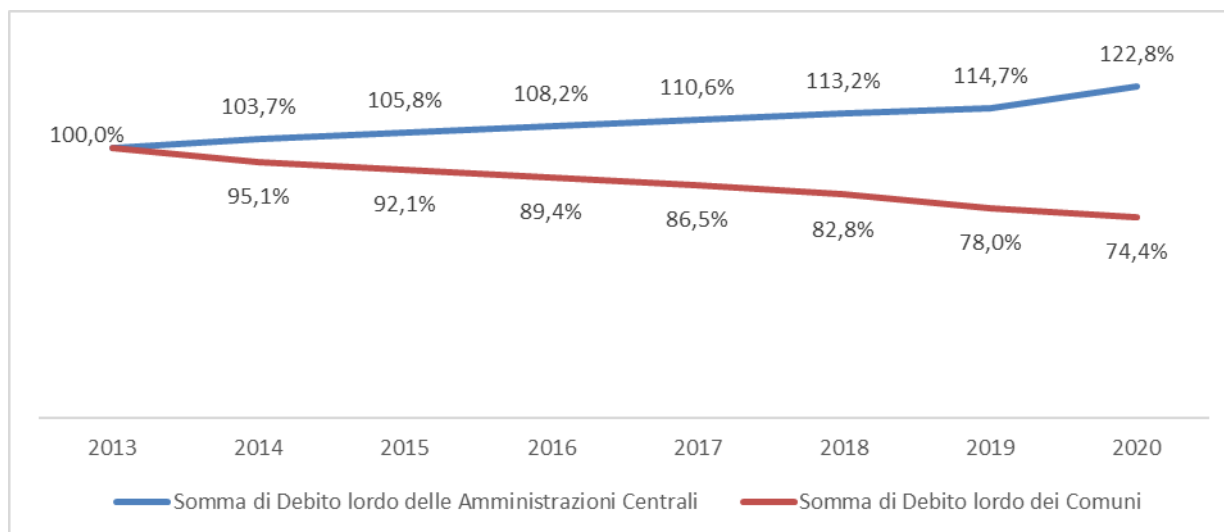


Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia, estrazione del 17 luglio 2023, importi in miliardi di euro

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).

¹⁹⁸ Sono stati estratti per l'elaborazione delle tabelle i dati dal 2013 al 2020 (dicembre), forniti in formato "open" dalla Banca d'Italia, riferiti al debito consolidato delle amministrazioni centrali e quelle locali. Per maggiori dettagli ed elaborazioni si consulti il sito ufficiale della Banca d'Italia al seguente link: <https://infostat.bancaditalia.it/>.

Figura n. 2/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 16 aprile 2023

Dalla figura emerge con chiarezza quanto il debito dei Comuni sia molto contenuto rispetto a quello delle Amministrazioni Centrali, attestandosi intorno a 33,3 mld di euro. Inoltre, va evidenziato, come il debito dal 2013 sia costantemente diminuito di oltre 12,5 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 dovranno, peraltro a breve, confrontarsi con la congiuntura sfavorevole dei tassi di interesse spinti in alto dall'inflazione, che in questo ultimo biennio ha rappresentato una criticità non trascurabile sotto il profilo della tenuta degli equilibri di bilancio degli enti e dei relativi adeguamenti contrattuali previsti per tali circostanze.

11.4.2 La situazione debitoria complessiva dei Comuni oggetto di indagine negli esercizi 2020 e 2021

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. 7.191), 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 1/DEB/COM) complessivamente un indebitamento pari, nel 2021, a 71,85 miliardi di euro e nel 2020, a 70,97 mld, con un incremento pari all'1,24%. 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 2020 e il 2021, 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 manifestato tra il 2020 e il 2021 una tendenza incrementale opposta agli enti leggermente più piccoli che, in media, dalla fascia 5 alla fascia 7, hanno ridotto il proprio debito di 375,6 milioni di euro (pari a -1,76%) rispetto a un *trend* in aumento dell'indebitamento complessivo per tutti gli altri Comuni delle fasce inferiori - dalla fascia 1 alla fascia 4 (n. enti 6.741 di cui 5.027 con popolazione fino a 5.000 abitanti) - il cui incremento è stato sensibilmente elevato (pari a 714,5 milioni), facendo registrare un'incidenza *pro capite* pari a 28 euro, quasi 5 volte superiore all'incremento *pro capite* medio della popolazione residente nei Comuni posizionati nelle restanti fasce demografiche.

Tabella 1/DEB/COM - Debiti totali dei Comuni osservati per fascia demografica - Composizione percentuale e variazione annua - Esercizi 2020-2021

Fascia popolazione	N. Comuni osservati			Debiti 2020		Debiti 2021		Scostamento 2021-2020	Variazione 2021/2020
	N.	Inc. % sul totale	Popolazione degli enti di competenza 2021	Totale debito 2020	Incidenza debito fascia sul totale %	Totale debito 2021	Incidenza debito fascia sul totale %		
Fascia 1	1.822	25,34	984.940	2.245.960	3,16	2.484.436	3,46	238.476	10,62
Fascia 2	3.205	44,57	7.941.114	10.557.681	14,88	10.819.601	15,06	261.920	2,48
Fascia 3	1.079	15,00	7.627.371	7.338.944	10,34	7.501.366	10,44	162.422	2,21
Fascia 4	635	8,83	8.721.805	7.751.335	10,92	7.803.055	10,86	51.720	0,67
Fascia 5	360	5,01	11.937.841	11.562.111	16,29	11.457.276	15,94	-104.835	-0,91
Fascia 6	50	0,70	3.846.861	4.652.935	6,56	4.543.901	6,32	-109.034	-2,34
Fascia 7	29	0,40	4.324.615	5.142.614	7,25	4.980.852	6,93	-161.763	-3,15
Fascia 8	11	0,15	8.629.496	21.720.412	30,60	22.264.901	30,99	544.489	2,51
Totale	7.191	100,00	54.014.043	70.971.992	100,00	71.855.387	100,00	883.395	1,24

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.

Se i Comuni dalla fascia 1 alla 4 risultano essere tra quelli con dati sul debito totale più elevati in termini di variazioni nel biennio, diventa essenziale proseguire l'indagine e capire quali siano le aree territoriali interessate. Segue la tabella di dettaglio tabella 2/DEB/COM.



Tabella 2/DEB/COM - Debiti totali dei Comuni osservati - Composizione percentuale e variazione annua per Regione - Esercizi 2020-2021

Fascia popolazione	N. Comuni osservati			Debiti 2020		Debiti 2021		Scostamento 2021 -2020	Variazione 2021 -2020
	n. enti	Inc. Regione sul totale	Popolazione degli enti di competenza 2021	Totale debito 2020	Inc. Regione sul totale %	Totale debito 2021	Inc. Regione sul totale %		
Valle d'Aosta	74	1,03	124.089	156.588	0,22	155.035	0,22	-1.553	-0,99
Piemonte	1.110	15,44	4.024.829	6.208.744	8,75	5.987.415	8,33	-221.330	-3,56
Lombardia	1.398	19,44	9.415.505	10.589.004	14,92	10.610.356	14,77	21.352	0,20
Liguria	205	2,85	1.385.002	2.468.311	3,48	2.342.280	3,26	-126.031	-5,11
Provincia autonoma di Trento	160	2,23	533.668	507.534	0,72	516.682	0,72	9.148	1,80
Provincia autonoma di Bolzano	100	1,39	480.140	656.176	0,92	582.833	0,81	-73.343	-11,18
Veneto	538	7,48	4.754.661	3.636.408	5,12	3.647.695	5,08	11.287	0,31
Friuli-Venezia Giulia	186	2,59	1.057.097	1.120.054	1,58	1.109.443	1,54	-10.611	-0,95
Emilia-Romagna	306	4,26	3.750.390	2.996.096	4,22	2.994.399	4,17	-1.697	-0,06
Toscana	250	3,48	3.217.023	3.544.911	4,99	3.428.822	4,77	-116.089	-3,27
Umbria	85	1,18	740.710	885.375	1,25	847.040	1,18	-38.334	-4,33
Marche	219	3,05	1.443.344	1.728.246	2,44	1.800.946	2,51	72.700	4,21
Lazio	342	4,76	5.359.554	7.745.080	10,91	8.112.452	11,29	367.371	4,74
Abruzzo	279	3,88	1.171.559	2.148.028	3,03	2.225.451	3,10	77.422	3,60
Molise	116	1,61	237.417	307.261	0,43	315.180	0,44	7.919	2,58
Campania	479	6,66	4.968.161	11.732.856	16,53	11.658.725	16,23	-74.132	-0,63
Puglia	245	3,41	3.842.131	3.781.499	5,33	3.784.036	5,27	2.537	0,07
Basilicata	122	1,70	516.928	752.552	1,06	747.321	1,04	-5.232	-0,70
Calabria	342	4,76	1.637.688	3.943.173	5,56	4.143.731	5,77	200.558	5,09
Sicilia	287	3,99	3.855.978	4.686.111	6,60	5.440.279	7,57	754.168	16,09
Sardegna	348	4,84	1.498.169	1.377.983	1,94	1.405.267	1,96	27.283	1,98
Totale	7.191	100,00	54.014.043	70.971.992	100,00	71.855.387	100,00	883.395	1,24

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 2 maggio 2023; 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 si ritiene si debba dare particolare attenzione in sede di valutazione della corretta e adeguata gestione degli enti. Si osservano significative variazioni in aumento sull'indebitamento complessivo tra il 2020 e 2021 (v. tabella 2/DEB/COM) per i Comuni della Sicilia (754,2 mln +16,1%) del Lazio (367 milioni +4,7%) e della Calabria (200,5 milioni +5,1%), nonché, per importi decisamente inferiori, per i Comuni dell'Abruzzo, delle Marche e del Molise, rispetto alla tendenza delle altre autonomie locali a ridurre l'indebitamento complessivo anche con percentuali importanti, come nel caso dei Comuni del Piemonte, che hanno ridotto del 3,56% il proprio indebitamento, per un ammontare complessivo di 221,3 milioni di euro e i Comuni della Liguria (-5,1%, pari a un ammontare complessivo di 126,03 mln), seguiti dai Comuni della Toscana, con oltre 116,1 mln, pari a una riduzione percentuale del 3,3%. Anche i Comuni della Campania, con -74,1 mln (-0,63%), della Provincia autonoma di Bolzano, con una riduzione di 73,3 mln (-11,2%) e dell'Umbria con una riduzione del 4,3% (pari a 38,3 milioni di euro), fanno registrare una diminuzione complessiva dei debiti nel biennio. Osservando i 7.191 Comuni in complesso, presentano un valore medio di indebitamento per abitante in lieve aumento nel biennio considerato, da 1,31 a 1,33 migliaia di euro (v. tabella 3/DEB/COM).

Tabella 3/DEB/COM - Debiti totali e per abitante dei Comuni osservati per Regione - Esercizi 2020-2021

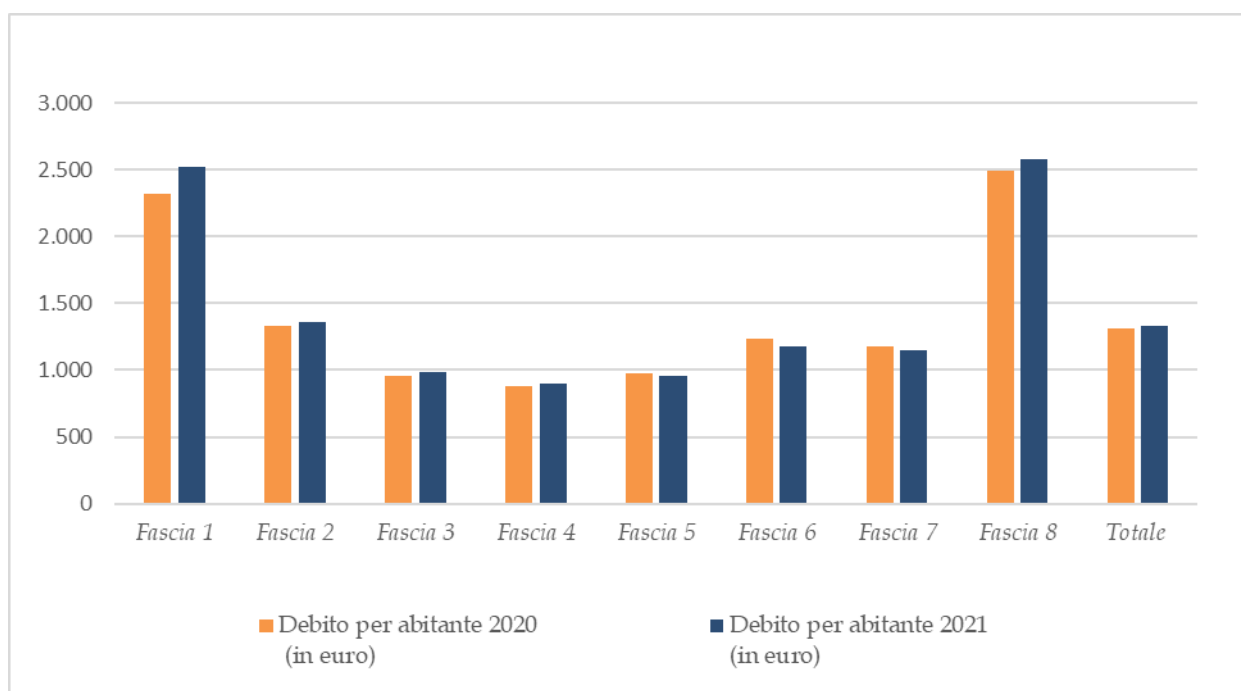
Regione	N. enti	Popolazione degli enti di competenza 2020	Totale debito 2020	Popolazione degli enti di competenza 2021	Totale debito 2021	Debito per abitante 2020 (in euro)	Debito per abitante 2021 (in euro)	Variazione % debito <i>pro capite</i> (2020/2021)
Valle d'Aosta	74	124.003,00	156.588	124.089,00	155.035	1.263	1.249	-1,1
Piemonte	1.110	4.070.903,00	6.208.744	4.024.829,00	5.987.415	1.525	1.488	-2,5
Lombardia	1.398	9.461.323,00	10.589.004	9.415.505,00	10.610.356	1.119	1.127	0,7
Liguria	205	1.385.978,00	2.468.311	1.385.002,00	2.342.280	1.781	1.691	-5,0
Provincia autonoma di Trento	160	536.318,00	507.534	533.668,00	516.682	946	968	2,3
Provincia autonoma di Bolzano	100	478.318,00	656.176	480.140,00	582.833	1.372	1.214	-11,5
Veneto	538	4.793.941,00	3.636.408	4.754.661,00	3.647.695	759	767	1,1
Friuli-Venezia Giulia	186	970.528,00	1.120.054	1.057.097,00	1.109.443	1.154	1.050	-9,1
Emilia-Romagna	306	3.770.505,00	2.996.096	3.750.390,00	2.994.399	795	798	0,5
Toscana	250	3.211.753,00	3.544.911	3.217.023,00	3.428.822	1.104	1.066	-3,4
Umbria	85	722.794,00	885.375	740.710,00	847.040	1.225	1.144	-6,6
Marche	219	1.448.911,00	1.728.246	1.443.344,00	1.800.946	1.193	1.248	4,6
Lazio	342	5.368.711,00	7.745.080	5.359.554,00	8.112.452	1.443	1.514	4,9
Abruzzo	279	1.175.037,00	2.148.028	1.171.559,00	2.225.451	1.828	1.900	3,9
Molise	116	231.367,00	307.261	237.417,00	315.180	1.328	1.328	0,0
Campania	479	5.012.023,00	11.732.856	4.968.161,00	11.658.725	2.341	2.347	0,2
Puglia	245	3.830.786,00	3.781.499	3.842.131,00	3.784.036	987	985	-0,2
Basilicata	122	457.449,00	752.552	516.928,00	747.321	1.645	1.446	-12,1
Calabria	342	1.631.127,00	3.943.173	1.637.688,00	4.143.731	2.417	2.530	4,7
Sicilia	287	3.824.358,00	4.686.111	3.855.978,00	5.440.279	1.225	1.411	15,1
Sardegna	348	1.440.176,00	1.377.983	1.498.169,00	1.405.267	957	938	-2,0
Totale	7.191	53.946.309,00	70.971.992	54.014.043,00	71.855.387	1.316	1.330	1,1

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 2 maggio 2023; importi in migliaia di euro

Oltre che nel caso citato dei Comuni della Sicilia e del Lazio, il cui debito *pro capite* per abitante è aumentato rispettivamente da 1,22 a 1,41 e da 1,44 a 1,51 migliaia di euro, il valore è in aumento anche nei Comuni calabresi (da 2,41 nel 2020 a 2,53 nel 2021); aumenta tra il 4% e il 5% anche l'incidenza *pro capite* del debito dei Comuni del Centro-sud (Marche e Abruzzo), mentre nelle altre aree regionali il debito dei Comuni diminuisce o rimane stabile.

I risultati dell'osservazione congiunta dei valori assunti dall'indebitamento dei Comuni distinti per fasce demografiche sono riportati nella Figura n. 3/DEB/COM e nella tabella n. 1/DEB/COM/APP, in appendice.

Figura n. 3/DEB/COM - Debito *pro capite* per fascia di popolazione dei Comuni 2020-2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornati al 2 maggio 2023, importi in euro

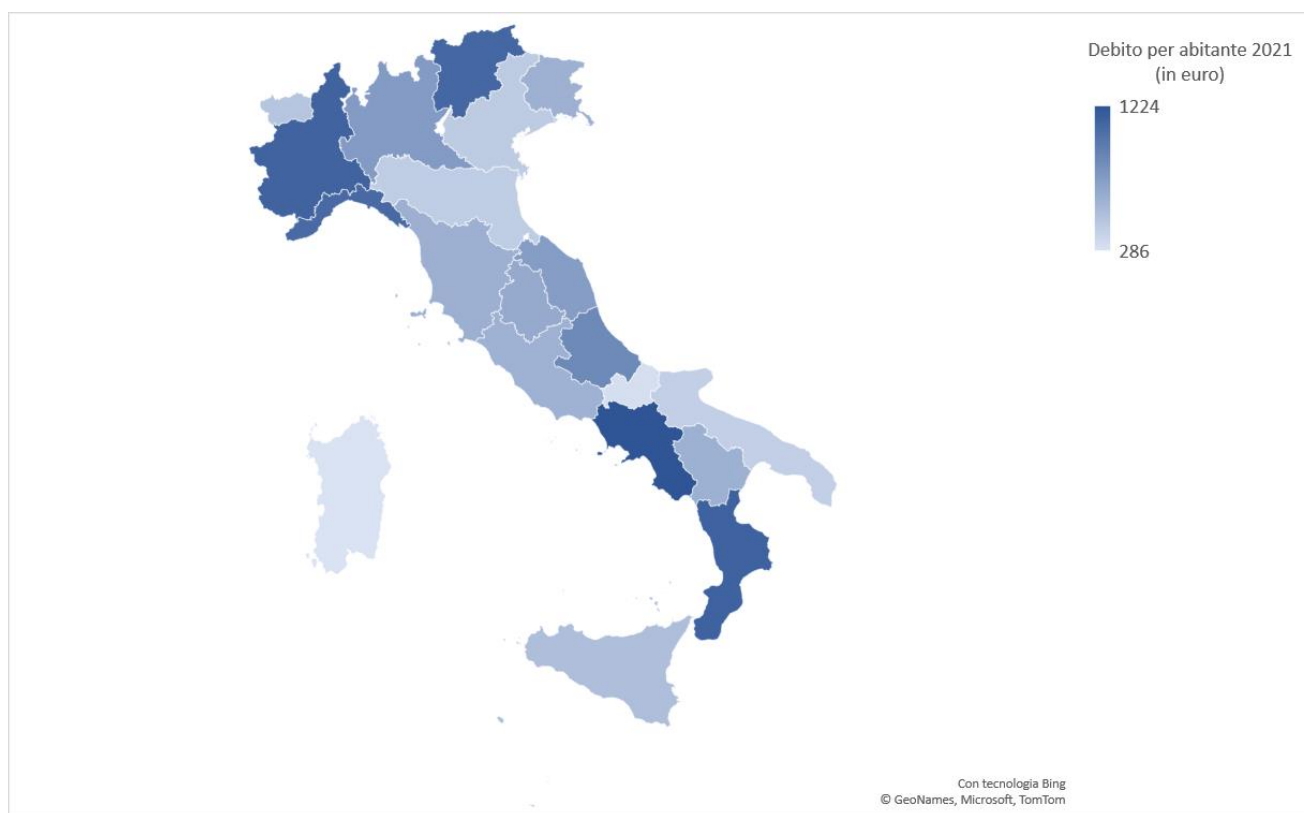
Come esposto in figura n. 3, dall'analisi per fasce emergono per l'esercizio 2021 i valori di indebitamento *pro capite*, piuttosto superiori alla media nei Comuni concentrati nella fascia 1 (fino a 1.000 abitanti) e in quelli in fascia 8 (oltre i 250 mila abitanti).

Il trend del debito complessivo, sebbene migliori guardando alle fasce dimensionali più ridotte - ad esclusione di quanto si era detto per i Comuni in prima fascia, che registrano valori di indebitamento *pro capite* molto elevati -, in termini di incidenza media sulla singola fascia, in realtà, 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. Ovviamente, la presenza di un valore *pro capite* alto nelle grandi Città e nei Comuni molto piccoli, apre un ulteriore spazio di analisi legato alla sostenibilità prospettica dei piccoli Comuni (notoriamente 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.

Volendo analizzare solo la parte del debito finanziario rapportato al debito complessivo e il relativo andamento anche per valori *pro capite*, viene confermato dai dati di bilancio degli enti (fonte Bdap) il trend in diminuzione già evidenziato in premessa (con i dati di Banca d'Italia), che per il campione osservato ammonta per l'anno 2021 ad euro 38,4 mld, in diminuzione del 2,3% rispetto al 2020, anno in cui il debito finanziario ammontava a 39,3 mld (v. tabella n. 2/DEB/COM/APP e n. 3/DEB/COM/APP, in Appendice). Segue la rappresentazione grafica di quanto esposto in termini di distribuzione del debito finanziario *pro capite* dei singoli Comuni per area geografica.

Figura n. 4/DEB/COM - Incidenza *pro capite* dei debiti totali dei Comuni (anno 2021)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP

11.5 Conclusioni

Il percorso di avvicinamento della contabilità pubblica al sistema di rilevazione contabile di tipo “accrual”, per competenza economica, trova nell’armonizzazione contabile una valida declinazione operativa per il comparto delle autonomie territoriali, sebbene tale percorso non sia ancora esaustivo rispetto alla prospettiva di riforma contabile contenuta nel più recente PNRR. Ad oggi, il sistema di contabilità integrata, come intesa dal legislatore, riconosce la centralità della contabilità finanziaria «autorizzatoria», secondo cui la registrazione delle transazioni all’interno del piano finanziario costituisce il presupposto e la «misurazione» delle correlate manifestazioni nel conto economico e nello stato patrimoniale. Alle rilevazioni di carattere economico-patrimoniale viene riconosciuto, pertanto, un ruolo meramente informativo e complementare rispetto alle esigenze a tal fine previste dalla normativa comunitaria in materia di controllo e consolidamento della spesa pubblica. Il d.lgs. n. 118/2011 non obbliga all’adozione di un sistema contabile integrato in partita doppia, lasciando, come già accade nell’ordinamento previgente, l’ente libero di scegliere il metodo di rilevazione dei fatti di gestione ritenuto più consono alle proprie esigenze di carattere informativo ed organizzativo.

Tale approccio, sicuramente funzionale alle esigenze di controllo, si deve confrontare con le mutate esigenze del contesto regolamentare contabile in corso di riforma, in attesa che tali previsioni trovino una adeguata regolamentazione e applicazione. L’analisi condotta sulle voci patrimoniali degli enti restituisce informazioni utili sia per la programmazione di ulteriori controlli da parte dei soggetti preposti a verificare il buon andamento delle gestioni pubbliche, sia per comprendere l’adeguatezza delle rilevazioni contabili effettuate a livello patrimoniale da parte degli enti. Il campione su cui si è proceduto a fare l’analisi è estremamente significativo e può essere ritenuto affidabile anche sotto il profilo dell’attendibilità avendo superato i controlli di coerenza e quadratura previsti dalla Bdap¹⁹⁹.

Nonostante l’esclusione operata dalle recenti norme dell’obbligo per i piccoli Comuni (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) di adottare la contabilità economico patrimoniale, nell’analisi sono confluiti sia i dati provenienti dal modello semplificato, di cui si è avuto modo di parlare in precedenza, sia quelli di molti altri Comuni che, sebbene non soggetti all’obbligo di invio dei prospetti economico-patrimoniali, hanno comunque trasmesso le informazioni²⁰⁰. Ciò dimostra che, nonostante vi sia un tentativo di semplificare i tanti adempimenti in capo agli Enti locali, sussiste una crescente consapevolezza negli stessi operatori e amministratori degli enti sull’opportunità di adottare sistemi di contabilità economico-patrimoniale, sia in termini di adeguatezza e trasparenza delle informazioni, ma anche per adeguarsi agli *standard* contabili

¹⁹⁹ Rispetto al passato i controlli di coerenza e quadratura attivi in Bdap hanno ridotto il numero degli errori e dei dati degli enti estratti utilizzabili per le analisi proposte da questa Sezione.

²⁰⁰ Tale obbligo è stato sostituito con una comunicazione di uno schema di bilancio semplificato per gli adempimenti prettamente di riclassificazione in chiave economico-patrimoniale di alcune delle voci di bilancio dell’ente.

internazionali che si fondano proprio sulla contabilità “*Accrual*” di competenza²⁰¹. La contabilità economico patrimoniale, infatti, svolge una funzione di supporto all’ente offrendo informazioni utili rispetto alla propria solidità patrimoniale ed economica (ben lontani dal mero equilibrio di cassa).

In sintesi, le risultanze riportate e acquisite in Bdap per gli esercizi finanziari 2020 e 2021 – estratte per l’elaborazione con il sistema conoscitivo della Corte dei conti al 2 maggio 2023 – hanno consentito di condurre alcune analisi sulle voci dell’attivo patrimoniale degli enti, in particolare le immobilizzazioni materiali, nonché, sulle passività, sul livello e sulla tipologia di indebitamento, evidenziando, tra l’altro, la necessità di dare maggiore e più incisivo spazio a controlli di natura selettiva rispetto alla gestione del patrimonio degli Enti locali.

Viste le novità dell’indagine proposta, soprattutto rispetto alla numerosità degli enti individuata a livello di campione, l’attenzione della Sezione si è soffermata, in particolare – per la parte relativa agli attivi patrimoniali – al complessivo aggregato contabile patrimoniale delle immobilizzazioni.

Sul fronte delle passività, si è ritenuto opportuno analizzare, nello specifico, il livello d’indebitamento del campione di enti, individuato per verificarne consistenze e parametri comuni sia sotto il profilo geografico sia sotto quello dimensionale, rilevandone variazioni e tendenze rispetto alle due annualità poste a raffronto, limitandosi comunque a considerazioni fortemente collegate al campione osservato.

Riguardo alle analisi condotte 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: infatti sempre nel 2021, tale voce incide sull’attivo per il 71,7% nel Nord-ovest (2.787), per il 69,9% nel Nord-est (1.290), per il 73,4% nel Centro (896), per il 70,8% nel Sud (1.583) e infine per il 70,2% nelle Isole (635).

Sotto il profilo del passivo patrimoniale, emerge un peggioramento della situazione debitoria degli enti, che passano da un valore complessivo di 70,97 mld a 71,86 mld (+1,24%), con un’esposizione significativa dei Comuni più piccoli (sotto i 1.000 abitanti) e di quelli più grandi (sopra i 250 mila abitanti). Tra i Comuni che registrano valori elevati vi sono quelli siciliani, con un incremento rispetto al 2020 del 16,1% e un importo pari a 754 mln di euro; seguiti dai Comuni del Lazio, che rispetto al 2020 subiscono un incremento del 4,7%. Riducono la propria esposizione i Comuni inclusi nelle fasce demografiche centrali, interessando prevalentemente gli enti afferenti alle aree geografiche di Piemonte (-221,3 mln), Liguria (-126 mln) e Toscana (-116,1 mln); in termini di variazioni percentuali sono i Comuni della Provincia autonoma di Bolzano a far registrare il decremento maggiore (-11,2%). Nonostante, l’incremento dei valori complessivi del debito, si ritiene comunque positivo il *trend* in discesa dello *stock* di debito finanziario, un fenomeno positivo per le casse degli enti nell’ipotesi di un

²⁰¹ Con riferimento a tale aspetto il Ragioniere Generale ha istituito con proprio atto lo *Standard Board Setter* che è stato chiamato a definire i nuovi principi per la contabilità pubblica in rapporto ai principi internazionali basati su una contabilità di tipo “*Accrual*”.

ritorno alla normalità dei tassi sul debito e di una migliore gestione della liquidità nell'ambito del comparto pubblico.

r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

Sezione II - Le Province



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

12 LA GESTIONE DI BILANCIO

12.1 Introduzione

Come è noto, l'ordinamento delle Province è stato modificato dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 che ne ha ridotto le funzioni fondamentali ed ha avviato un processo di riforma costituzionale che non ha avuto esito a seguito del referendum del dicembre 2016, da ciò è derivato un periodo di incertezza e la vigenza di una disciplina transitoria, accompagnata da un processo di riassegnazione delle funzioni sottratte alle Province. La Corte dei conti si è più volte pronunciata su tale situazione, sia nei precedenti Referti che in sede di Audizione, evidenziando la necessità di superare il regime transitorio e di pervenire a una riorganizzazione del settore.

La Sezione delle autonomie, nell'ultimo Referto sulla gestione finanziaria degli enti locali, ha rilevato l'avvio di un processo di riqualificazione delle Province: dal 2018, infatti, sono stati introdotti finanziamenti pluriennali a beneficio delle stesse per la manutenzione, sia ordinaria sia straordinaria, delle strade e degli edifici scolastici e dal 2019 sono state introdotte forme di finanziamento per l'efficientamento energetico degli edifici destinati all'istruzione scolastica.

Nel corso del 2022 si sono aperte nuove prospettive per il ruolo istituzionale e le funzioni fondamentali delle Province, nella linea di un graduale rilancio. Ciò ha comportato anche innovazioni dell'ordinamento finanziario collegate a tale processo.

La legge di bilancio 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234) ha previsto una accelerazione degli investimenti con riferimento alla funzione di viabilità e per le scuole. Tali interventi sono addizionali a quanto già stanziato nel Piano Nazionale Complementare per aumentare la coesione territoriale centri-aree interne, permettendo una migliore circolazione di persone e merci, ed i collegamenti nel caso di eventi calamitosi²⁰².

Ulteriori risorse, rispetto a quelle già attribuite nel 2020, per il periodo 2021-2023²⁰³, sono state stanziare per la messa in sicurezza dei ponti e dei viadotti esistenti e la realizzazione di nuovi. Analogamente, la legge di bilancio 2020, ha incrementato le fonti a sostegno degli investimenti volti a garantire gli interventi di manutenzione straordinaria, di messa in sicurezza, di nuova costruzione, di incremento dell'efficienza energetica e di cablaggio interno.

²⁰² Per il periodo 2022-2036 sono stati stanziati 3,35 mld di euro per infrastrutture stradali sostenibili degli Enti territoriali per Regioni, Città metropolitane e Province per adeguare gli *standard* di servizio e aumentare la resilienza del sistema dei trasporti. La rete viaria secondaria, gestita da Province e Città metropolitane, riguarda la mobilità a medio e breve raggio, ed unisce i centri principali, con le rimanenti aree abitate. Lo sviluppo chilometrico della rete è sbilanciato verso quella di competenza degli enti locali, in modo particolare nelle aree interne e nel Sud del Paese

²⁰³ Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104.

Al fine di utilizzare tempestivamente le potenzialità di tali nuovi apporti di risorse è necessario ripristinare l'adeguatezza delle strutture amministrative e tecniche degli Enti compromessa dalla contrazione avvenuta per effetto delle manovre degli anni precedenti.

Le riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio hanno inciso sulla sostenibilità degli oneri per l'esercizio delle funzioni fondamentali²⁰⁴, anche dal punto di vista organizzativo e della disponibilità delle risorse umane qualificate per affrontare la ripresa della spesa per gli investimenti.

Si tratta di questioni che prendono origine dal progetto di riforma delle Province (legge Del Rio) che, pur avendo superato favorevolmente il vaglio della Consulta, dimostrava aspetti critici nell'applicazione, anche connessi ai ritardi e alle difficoltà nella realizzazione del riordino delle funzioni non fondamentali, da ricondurre anche alla individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative correlate all'esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento²⁰⁵.

Nel percorso di riordino delle funzioni sono state limitate le entrate (anche a causa della riduzione dei trasferimenti e del ritardo nell'erogazione), e ne hanno risentito anche le spese a causa dei tagli imposti dalla legge di stabilità 2015 e poi dal d.l. n.90/2014. Ciò ha comportato difficoltà per assicurare la tenuta degli equilibri di bilancio e si è dimostrata ampia l'inosservanza del patto di stabilità interno.

Negli anni successivi si è riscontrata una costante tensione sulle entrate determinata dalla progressiva contrazione di quelle derivate, solo parzialmente compensate dal potenziamento delle entrate proprie, e dalle reiterate manovre sul Fondo sperimentale di riequilibrio. Ciò ha compromesso la capacità programmatoria delle Province e imposto l'utilizzo di entrate a carattere straordinario per il finanziamento di spesa corrente, nonché l'ampia applicazione dell'avanzo di amministrazione per il conseguimento dell'equilibrio di parte corrente²⁰⁶.

A partire dal 2018²⁰⁷ è stato rilevato un avvio della riqualificazione sia delle Province che delle Città metropolitane; infatti, con la legge di bilancio 2018 sono stati introdotti, tra l'altro, finanziamenti pluriennali per la manutenzione, sia ordinaria che straordinaria, delle strade e degli edifici scolastici, nonché, dal 2019, forme di finanziamento per l'efficientamento energetico degli edifici destinati all'istruzione scolastica.

I risultati di bilancio relativi agli esercizi 2019-2020, sono risultati in miglioramento, anche per l'apporto degli interventi statali compensativi della perdita di gettito e di quelli a sostegno della spesa emergenziale, conseguenti alla pandemia.

²⁰⁴ Vedi anche l'Audizione sulle "Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle Province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle Città Metropolitane - Contributo sul Ddl n. 57 e connessi" Senato della Repubblica - Commissione affari Costituzionali" - Gennaio 2023

²⁰⁵ Cfr. Sezione delle autonomie Relazione al Parlamento su "Il riordino delle Province - Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari" (deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG) "A poco più di un anno dall'entrata in vigore della legge di riordino dell'ordinamento dei livelli di governo locale, la Sezione delle autonomie ha effettuato una prima verifica sullo stato di attuazione della riforma e dei connessi effetti sugli andamenti finanziari delle Province. ...omississ...".

²⁰⁶ Cfr. Sezione delle autonomie - Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane - 23 febbraio 2017.

²⁰⁷ Cfr. Sezione delle autonomie Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali (deliberazione n. 11/SEZAUT/2022/FRG).

Nello stesso periodo, tuttavia, è stato osservato un calo strutturale delle entrate proprie, potenzialmente critico al venir meno degli effetti dei finanziamenti straordinari erogati dallo Stato, in quanto la progressiva riduzione delle entrate derivanti dai due tributi principali (Imposta RCA e IPT) rende instabile il bilanciamento tra entrate e uscite nella programmazione e nella gestione. I finanziamenti statali finalizzati agli investimenti e la minore pressione esercitata dai vincoli di finanza pubblica, rimodulati dal 2019, hanno determinato effetti positivi sul versante della spesa in conto capitale, che mostra una dinamica espansiva.

Tale andamento espansivo delle entrate delle Province, soprattutto per investimenti, unitamente alle risorse relative ai progetti PNRR e PNC, determina una ricaduta sull'organizzazione degli enti e sul governo delle procedure per la realizzazione delle opere e la rendicontazione delle risorse ricevute, che richiede un rafforzamento delle strutture amministrative²⁰⁸.

La legge di bilancio per il 2022 (art. 1 co. 784) ha introdotto un contributo di parte corrente per le Province e le Città metropolitane per il finanziamento e lo sviluppo delle loro funzioni fondamentali, sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali, che aumenta in progressione annuale da 80 milioni di euro per l'anno 2022 sino a 600 mln a decorrere dall'anno 2031.

È rilevante determinare il fabbisogno di spesa delle Province e delle Città metropolitane da raffrontare con le entrate standard²⁰⁹; a tale riguardo la Commissione Tecnica per i fabbisogni *standard* ha accertato uno squilibrio tra entrate *standard* e fabbisogni *standard* delle Province di circa 842 mln²¹⁰.

Intanto, in attuazione dell'articolo 33, co. 1-*bis*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, a far data dall'11 gennaio 2022, la disciplina per le assunzioni del personale è stata allineata a quella delle Regioni e dei Comuni²¹¹, consentendo il superamento della regola del *turn-over* e l'introduzione della regola della sostenibilità finanziaria per la quale la capacità assunzionale è determinata in base al rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti²¹².

Sono state così ampliate le possibilità di assunzione sulla base delle esigenze specifiche, tenendo conto della specifica situazione finanziaria e aggiornando i Piani di riassetto organizzativo e i Piani triennali dei fabbisogni di personale.

²⁰⁸ Cfr. Audizione della Corte dei conti - Assetto della finanza territoriale. Linee di sviluppo del federalismo fiscale. - Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - 4 maggio 2022: "Per questo è molto importante consolidare, nel sistema multilivello, un modello di governance capace di rendere protagonisti gli enti di prossimità e le rispettive comunità di riferimento. Per assicurare il successo del Piano (PNRR e PNC) deve essere significativamente potenziata la capacità operativa degli enti.

²⁰⁹ Commissione Tecnica per i fabbisogni *standard*, istituita con la legge di stabilità 2016 (art.1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) per analizzare e valutare le attività, le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali (decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216).

²¹⁰ Alla stessa Commissione la legge di bilancio 2022 assegna il rilascio del parere obbligatorio per la definizione delle modalità di riparto delle risorse finanziarie necessarie per le funzioni di competenza degli Enti territoriali correlate con i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e del relativo monitoraggio.

²¹¹ Sino ad allora le Province potevano utilizzare per le nuove assunzioni a tempo indeterminato il *turn-over* al 100% o al 25% sulla base di quanto previsto dall'art. 1, co. 845, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

²¹² Tale intervento si aggiungeva alle innovazioni normative sul personale contenute nel d.l. n. 80/2021 e alla nuova disciplina delle assunzioni a tempo determinato contenuta nell'art. 1, co. 562, della l. n. 234/2021 (legge di bilancio 2022).

Nel contempo è stato introdotto con l'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), quale documento di pianificazione organizzativa che assorbe molti dei Piani alla cui redazione le amministrazioni pubbliche erano tenute. Viene perseguito l'obiettivo di semplificare gli adempimenti e gli strumenti di programmazione organizzativa per concentrare l'attenzione sul valore pubblico e migliorare le *performance* amministrative e la qualità dei servizi.

Questa innovazione può contribuire a costruire il nuovo ruolo della Provincia riprogettando i piani di riassetto organizzativo nell'ambito delle funzioni di area vasta per semplificare il governo locale e rilanciare gli investimenti nei territori, anche a supporto dei Comuni e degli enti locali.

Nell'ambito delle misure di coordinamento in materia di servizi pubblici locali di cui al Decreto Legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante il "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", va ricordato che le Province svolgono le funzioni di raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio, in attuazione dell'art. 1, co. 85, lett. d) della legge 7 aprile 2014, n. 56.

12.2 La gestione delle entrate

Il totale delle entrate accertate dalle Province nel 2021 ha superato i 6,5 mld di euro, con un incremento di 226 mln di euro in valore assoluto (+3,6%). Si tratta di una ripresa della dinamica complessiva dopo gli esiti del 2020, anno che ha ancora risentito degli effetti dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

Tuttavia, l'andamento del complesso delle entrate non è omogeneo nei diversi comparti. Le entrate correnti, infatti, registrano una contrazione da connettersi con l'esaurimento dei trasferimenti per l'emergenza. Nel dettaglio le entrate di natura tributaria (tit. 1) vedono crescere gli accertamenti nel biennio di oltre 4 punti percentuali (nel precedente esercizio -7,8%), al contrario le entrate da trasferimenti correnti, a dopo la crescita registratasi a causa dell'emergenza sanitaria (+46,6%) riportano nel biennio 2020-2021 un calo degli accertamenti pari a 22 punti percentuali. Le entrate extratributarie, invece, registrano una crescita nel biennio del 10,7%. Nel complesso, quindi, le entrate correnti accertate scendono nell'anno oggetto di indagine di ben cinque punti percentuali.

Diverso è il discorso per il comparto delle entrate di parte capitale: si assiste a un incremento di quasi il 40%, derivante essenzialmente dalle entrate in conto capitale (tit. 4), che incide sul totale delle entrate per quasi il 24% e registra accertamenti in crescita del 45%; gli altri Titoli, invece, registrano un notevole calo nel biennio (rispettivamente -37,1% il Titolo 5 e -56,8% il Titolo 6, ma queste due poste di entrata hanno un minimo peso sul totale del comparto stesso).

Le anticipazioni di tesoreria crescono di quasi 8 punti percentuali mentre le entrate per conto terzi e partite di giro restano pressoché invariate (in valore assoluto -24 mln di euro).

Le riscossioni di competenza riflettono l'andamento già descritto per gli accertamenti: sale a 5,3 miliardi di euro il complesso delle entrate riscosse dalle Province (+0,8%); l'andamento, come per gli accertamenti, non è uniforme in quanto crescono in maniera ancor più evidente le riscossioni del comparto di parte capitale (+66,3%), trascinate dall'aumento di quasi 77 punti percentuali delle entrate del Titolo 4 (in conto capitale); le entrate correnti, invece, perdono nel biennio ben 313 mln di riscosso, essenzialmente dovuto al calo dei trasferimenti correnti.

**Tabella 1/ENT/PROV - Totale Entrate - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza -
Suddivisione per Titoli**

Titolo	Totale Entrate Accertamenti			Totale Entrate Riscossioni			Incidenza % Risc/ Acc.	
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	2.354.611	2.450.820	4,1	2.110.604	2.177.556	3,2	89,6	88,9
Titolo 2: Trasferimenti correnti	1.593.569	1.244.702	-21,9	1.438.215	1.027.583	-28,6	90,3	82,6
Titolo 3: Entrate extratributarie	358.390	396.633	10,7	236.572	267.312	13,0	66,0	67,4
Totale entrate correnti	4.306.571	4.092.155	-5,0	3.785.392	3.472.452	-8,3	87,9	84,9
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.072.972	1.555.679	45,0	516.659	913.085	76,7	48,2	58,7
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	17.413	10.954	-37,1	9.295	7.689	-17,3	53,4	70,2
Titolo 6 - Accensione di prestiti	43.465	18.779	-56,8	31.773	6.915	-78,2	73,1	36,8
Totale entrate di parte capitale	1.133.850	1.585.411	39,8	557.728	927.689	66,3	49,2	58,5
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	175.153	188.499	7,6	175.153	188.499	7,6	100,0	100,0
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	749.958	725.752	-3,2	738.747	709.530	-4,0	98,5	97,8
Totale entrate	6.365.531	6.591.818	3,6	5.257.019	5.298.169	0,8	82,6	80,4

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

Nelle tabelle che seguono sono analizzati gli andamenti dei residui attivi nel biennio 2020-2021 con riferimento alla loro consistenza a fine esercizio (tabella 1/RA/PROV) e i dati dell'intera gestione dei residui attivi 2021 (tabella 2/RA/PROV).

Il dato aggregato presente nella prima tabella comprende i residui attivi totali al termine dei due anni di riferimento (residui attivi provenienti dagli esercizi precedenti sommati a quelli formati nell'anno): si registra un incremento complessivo di ben 8,2 punti percentuali (ben 278 mln in più in valore assoluto). Il tasso di variazione è pari al 2,2% per i residui di parte corrente, mentre raggiunge il 13,3%

per i residui del comparto di parte capitale. Diminuiscono, invece, i residui delle entrate per conto terzi e partite di giro (-1,6%).

Tabella 1/RA/PROV - Totale residui attivi 2020-2021

Entrate	Totale Residui attivi da riportare al 31/12/2020	Totale Residui attivi da riportare al 31/12/2021	Variazioni %
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	448.371	449.478	0,2
Titolo 2: Trasferimenti correnti	459.410	497.286	8,2
Titolo 3: Entrate extratributarie	555.358	548.912	-1,2
Totale Entrate correnti	1.463.139	1.495.676	2,2
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.616.793	1.872.994	15,8
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	72.268	72.836	0,8
Titolo 6 - Accensione di prestiti	160.407	149.873	-6,6
Totale Entrate di parte capitale	1.849.469	2.095.702	13,3
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	2.099	2.099	0,0
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	54.269	53.394	-1,6
Totale Entrate	3.368.976	3.646.872	8,2

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

I dati presenti nella tabella 2/RA/PROV analizzano l'intera gestione dei residui attivi, divisa per Titoli e per comparti per l'anno 2021. Dalla *stock* iniziale di quasi 3,4 mld all'1/1/2021 sono stati riscossi in conto residui 781 mln, con un tasso di smaltimento pari al 25% (in leggera flessione rispetto al dato esposto nello scorso Referto), che evidenzia una perdurante scarsa capacità di riscossione dei residui attivi.

Crescono in maniera uniforme i residui attivi di competenza dell'anno, sia quelli di parte corrente (+620 mln), sia quelli di parte capitale (+658 mln).

Nel complesso i residui attivi totali da riportare ammontano a oltre 3,6 mld.

Tabella 2/RA/PROV - Composizione residui attivi 2021

Entrate	Residui attivi al 01/01/2021	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	448.371	254.401	-17.756	59,1	176.214	273.264	449.478
Titolo 2: Trasferimenti correnti	459.410	147.434	-31.809	34,5	280.167	217.119	497.286
Titolo 3: Entrate extratributarie	555.358	65.029	-70.736	13,4	419.592	129.321	548.912
Totale Entrate correnti	1.463.139	466.865	-120.302	34,8	875.973	619.703	1.495.676
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.616.793	286.092	-100.302	18,9	1.230.400	642.593	1.872.994
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	72.268	6.504	3.806	8,5	69.570	3.266	72.836
Titolo 6 - Accensione di prestiti	160.407	16.003	-6.395	10,4	138.009	11.864	149.873
Totale Entrate di parte capitale	1.849.469	308.598	-102.891	17,7	1.437.980	657.722	2.095.702
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	54.269	5.297	-11.800	12,5	37.172	16.222	53.394
Totale Entrate	3.368.976	780.760	-234.993	24,9	2.353.224	1.293.648	3.646.872

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

12.2.1 Le entrate di parte corrente

Dai dati esposti nella successiva tabella 2/ENT/PROV, afferenti alla gestione di parte corrente (Titoli 1, 2 e 3), si ricava nel complesso un decremento sia negli accertamenti (-214,4 mln di euro in termini assoluti, pari al 5%) sia nelle riscossioni (-313 mln di euro, pari all'8,3%).

Il dato negativo è influenzato dall'andamento dei trasferimenti correnti, che registrano nel biennio in esame un calo di quasi 22 punti percentuali (-349 mln di euro in termini assoluti); l'incidenza percentuale del Titolo 2 sull'intero comparto scende di ben 7 punti percentuali rispetto al 2020.

Al contrario il peso delle entrate proprie si attesta sul 70% delle entrate correnti.

Le entrate accertate del Titolo 1 risultano in aumento di 96 mln di euro (pari al 4,1%) e nel rapporto di composizione delle entrate correnti salgono al 59,9% (rispetto al 54,7% del 2020); le entrate extratributarie, dopo il sostanzioso calo registrato nel 2020 a causa dell'emergenza sanitaria (-19,1%), salgono da 358 a 397 mln di euro (+10,7 in termini percentuali).

In termini di riscossioni il Titolo 1 cresce, anche se in maniera inferiore rispetto agli accertamenti (+3,2%, 67 mln di euro); il Titolo 3, invece, cresce in termini di riscosso in misura maggiore rispetto all'accertato (31 mln di euro, il 13% in più). Anche il Titolo 2, che ha registrato negli accertamenti un calo di quasi

22 punti percentuali, presenta in termini di riscossioni un decremento ancor maggiore (-28,6% pari a circa 411 mln di euro in meno nel biennio in esame).

Tabella 2/ENT/PROV - Entrate correnti - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione per Titoli

Titolo	Accertamenti		Var % Acc.ti 2020- 2021	Composizione % Accertamenti		Riscossioni		Var% Risc.ni 2020- 2021	Composizione % Riscossioni	
	2020	2021		2020	2021	2020	2021		2020	2021
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	2.354.611	2.450.820	4,1	54,7	59,9	2.110.604	2.177.556	3,2	55,8	62,7
Titolo 2: Trasferimenti correnti	1.593.569	1.244.702	-21,9	37,0	30,4	1.438.215	1.027.583	-28,6	38,0	29,6
Titolo 3: Entrate extratributarie	358.390	396.633	10,7	8,3	9,7	236.572	267.312	13,0	6,2	7,7
Totale entrate correnti	4.306.571	4.092.155	-5,0	100,0	100,0	3.785.392	3.472.452	-8,3	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

Dall'analisi dei dati con riferimento alle aree geografiche (tabella 3/ENT/PROV) si prospetta un quadro non omogeneo: i cali più significativi degli accertamenti correnti si registrano nelle Province della Basilicata (-27,5%), in quelle del Piemonte (-9,4%) e in quelle dell'Umbria (-8,3%); le riscossioni fanno registrare cali ancor più significativi nel biennio (Basilicata -24,1%, Lazio -20,6% e Sardegna -17,6%).

In alcune realtà territoriali, di contro, si registrano variazioni in positivo nel biennio: le Province della Sicilia, ad esempio, vedono un incremento sia a livello di accertamenti (+11,1%) sia a livello di riscossioni (+7,6%); le Province della Calabria, invece, registrano un incremento degli accertamenti (+6,3%) mentre le relative riscossioni perdono nel biennio l'11,2%.

Tabella 3/ENT/PROV - Entrate correnti - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione per Regione

Regione	N. enti	Totale Entrate correnti			Totale Entrate correnti		
		Accertamenti			Riscossioni		
		2020	2021	Variazioni %	2020	2021	Variazioni %
Piemonte	6	270.148	244.794	-9,4	230.871	201.158	-12,9
Lombardia	11	805.368	757.260	-6,0	712.679	646.940	-9,2
Liguria	2	97.184	102.565	5,5	87.738	86.945	-0,9
Veneto	6	585.927	551.194	-5,9	557.287	514.646	-7,7
Emilia-Romagna	8	408.498	376.072	-7,9	367.023	340.922	-7,1
Toscana	8	322.338	324.464	0,7	263.201	271.088	3,0
Umbria	1	96.919	88.899	-8,3	73.316	63.470	-13,4
Marche	5	167.597	159.212	-5,0	150.216	139.323	-7,3
Lazio	4	188.805	174.557	-7,5	159.786	126.836	-20,6
Abruzzo	4	162.983	155.068	-4,9	149.412	134.792	-9,8
Molise	2	44.643	42.897	-3,9	43.538	37.894	-13,0
Campania	3	235.375	217.475	-7,6	196.993	164.552	-16,5
Puglia	5	344.847	316.360	-8,3	277.908	260.345	-6,3
Basilicata	2	119.485	86.608	-27,5	97.463	73.981	-24,1
Calabria	3	153.835	163.479	6,3	139.366	123.734	-11,2
Sicilia	6	237.735	264.207	11,1	223.569	240.493	7,6
Sardegna	2	64.885	67.045	3,3	55.025	45.331	-17,6
Totale nazionale	78	4.306.571	4.092.155	-5,0	3.785.392	3.472.452	-8,3

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

12.2.1.1 Le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa

Le entrate del Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" vengono di seguito analizzate con riferimento alla composizione (tabella 4/ENT/PROV) e alla distribuzione geografica per Regione di appartenenza (tabella 5/ENT/PROV).

Le "Imposte, tasse e proventi assimilati" (tipologia 101) costituiscono, per il 2021, il 93% del totale del Titolo 1 e mostrano maggiori entrate per oltre 95 mln di euro (+4,4%), in controtendenza con il precedente biennio (-8,1%). Anche la compartecipazione di tributi registra un lieve miglioramento (+2,2%) mentre i Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali si mantengono sostanzialmente su valori inalterati.

Tabella 4/ENT/PROV - Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa - Accertamenti - Suddivisione in tipologie

Tipologia	Titolo 1 Accertamenti		Variazioni % 2020-2021
	2020	2021	
Imposte tasse e proventi assimilati	2.185.506	2.280.666	4,4
Compartecipazioni di tributi	52.636	53.810	2,2
Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali	116.469	116.344	-0,1
Fondi perequativi dalla Regione o Provincia autonoma	0	0	0,0
Totale Titolo 1	2.354.611	2.450.820	4,1

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

Dati riferiti a n. 77 Province.

A livello regionale, gli accertamenti del Titolo 1 mostrano un incremento generalizzato nel biennio in esame: la variazione maggiormente significativa si registra nelle Province sarde, con un incremento di ben 41 punti percentuali, seguite dalle Province della Liguria, con una variazione positiva del 12,9%.

Tabella 5/ENT/PROV - Entrate Titolo 1 - "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" - Accertamenti - Suddivisione per Regione

Regione	Titolo 1 Accertamenti		Variazioni % 2020-2021
	2020	2021	
Piemonte	141.968	148.851	4,8
Lombardia	458.283	469.342	2,4
Liguria	34.614	39.070	12,9
Veneto	302.689	307.081	1,5
Emilia-Romagna	259.437	271.170	4,5
Toscana	198.349	203.918	2,8
Umbria	53.055	54.567	2,8
Marche	110.616	113.331	2,5
Lazio	96.968	101.267	4,4
Abruzzo	101.059	110.997	9,8
Molise	29.743	30.933	4,0
Campania	136.712	139.095	1,7
Puglia	171.342	178.829	4,4
Basilicata	42.951	46.840	9,1
Calabria	80.533	82.627	2,6
Sicilia	113.537	120.755	6,4
Sardegna	22.757	32.148	41,3
Totale Titolo 1	2.354.611	2.450.820	4,1

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

Le due tabelle che seguono espongono gli andamenti 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 6/ENT/PROV) e l'Imposta provinciale di trascrizione al Pubblico Registro automobilistico - IPT (tabella 7/ENT/PROV).

Per la prima categoria di entrata continua il *trend* in discesa già osservato nello scorso biennio (-2,2%, quasi 25 mln in meno nel 2021). Non tutte le Regioni, però, presentano un calo dell'accertato: spicca (come già osservato per il Titolo 1) il dato positivo delle Province sarde (+9,3%); anche le Province dell'Abruzzo vedono crescere del 5,5% il valore degli accertamenti.

Tabella 6/ENT/PROV - Imposta sulle Assicurazioni RC auto - Accertamenti - Suddivisione per Regione

Regione	N. enti	Accertamenti		Variazioni % 2020-2021
		2020	2021	
Piemonte	6	64.832	64.731	-0,2
Lombardia	10	186.323	180.749	-3,0
Liguria	2	16.863	17.300	2,6
Veneto	6	148.963	143.152	-3,9
Emilia-Romagna	8	129.298	128.625	-0,5
Toscana	8	102.170	99.001	-3,1
Umbria	1	24.665	24.235	-1,7
Marche	5	58.533	56.320	-3,8
Lazio	4	45.547	42.438	-6,8
Abruzzo	4	42.226	44.548	5,5
Molise	2	9.837	10.050	2,2
Campania	3	58.664	58.736	0,1
Puglia	5	83.882	80.631	-3,9
Basilicata	2	15.480	15.977	3,2
Calabria	3	37.913	35.223	-7,1
Sicilia	6	53.046	51.006	-3,8
Sardegna	2	11.039	12.069	9,3
Totale nazionale	77	1.089.281	1.064.792	-2,2

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

Dati riferiti a n. 77 Province (manca la Provincia di Brescia, che non ha valorizzato la categoria).

Molto diverso è l'andamento registrato dall'imposta di trascrizione (IPT): nel biennio in esame gli accertamenti crescono di ben 13 punti percentuali (112 mln di euro in più nel 2021 rispetto al 2020): tutte le Regioni registrano variazioni in rialzo; il valore più alto è da annoverare ancora una volta per le Province della Sardegna (+29,7%), la crescita più bassa, invece, è registrata dalle Province del Veneto (+8,7%).

Tabella 7/ENT/PROV - Imposta di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico (IPT) - Accertamenti - Suddivisione per Regione

Regione	N. enti	Accertamenti		Variazioni % 2020-2021
		2020	2021	
Piemonte	6	58.200	65.540	12,6
Lombardia	11	183.601	201.446	9,7
Liguria	2	10.898	13.794	26,6
Veneto	6	118.640	128.932	8,7
Emilia-Romagna	8	99.978	112.595	12,6
Toscana	8	61.743	73.034	18,3
Umbria	1	18.309	20.315	11,0
Marche	5	37.766	42.229	11,8
Lazio	4	38.244	43.762	14,4
Abruzzo	4	31.576	37.117	17,5
Molise	2	8.499	9.267	9,0
Campania	3	36.647	42.102	14,9
Puglia	5	63.774	73.158	14,7
Basilicata	2	13.796	16.160	17,1
Calabria	3	26.925	31.834	18,2
Sicilia	6	46.839	53.866	15,0
Sardegna	1	8.010	10.393	29,7
Totale nazionale	77	863.445	975.546	13,0

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

Dati riferiti a n. 77 Province (manca la Provincia di Oristano, che non ha valorizzato la categoria nel 2020)

La gran parte delle Province italiane ha optato per la maggiorazione più elevata, pari al 30%; sono, invece, pochissime quelle che hanno applicato una maggiorazione sulla quota base oscillante dal 20% al 25%.

12.2.1.2 I trasferimenti correnti

Le due tabelle che seguono prendono in esame gli accertamenti del Titolo 2, ed espongono sia le tipologie che ne fanno parte (tabella 8/ENT/PROV) sia l'andamento nelle diverse Regioni (tabella 9/ENT/PROV).

I trasferimenti decrescono nel biennio in valore assoluto di ben 349 mln di euro (-21,9%): tale calo è ovviamente determinato dalla decrescita della tipologia 1, cioè i Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche, che hanno il peso maggiore sul totale del Titolo. In tale tipologia di entrata è allocato il Fondo per le funzioni fondamentali.

Le altre tipologie di entrata sono irrilevanti dal punto di vista della composizione del Titolo (non arrivano all'1%).

Tabella 8/ENT/PROV - Entrate Titolo 2 "Trasferimenti correnti" - Accertamenti - Suddivisione in tipologie

Tipologia	Accertamenti		Variazioni% 2020-2021
	2020	2021	
Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	1.586.381	1.236.012	-22,1
Trasferimenti correnti da Famiglie	0	0	-100,0
Trasferimenti correnti da Imprese	3.379	4.668	38,2
Trasferimenti correnti da Istituzioni Sociali Private	744	809	8,7
Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal Resto del Mondo	3.065	3.212	4,8
Totale Titolo 2	1.593.569	1.244.702	-21,9

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

La ripartizione del Titolo in base all'appartenenza delle Province alle Regioni rispecchia il valore medio nazionale: in tutte le Regioni, ad eccezione delle Province siciliane, si registrano cali nell'accertato del Titolo 2, con picchi nelle Province della Basilicata (-50,1%) e in quelle dell'Abruzzo (-41,7%); solo in Sicilia gli accertamenti nel 2021 crescono di quasi 18 mln di euro (+15,2%). Nello precedente biennio l'andamento era stato speculare (in tutte le Regioni si era registrato un cospicuo aumento degli accertamenti del Titolo 2, ad eccezione delle Province della Regione siciliana).

Tabella 9/ENT/PROV - Entrate Titolo 2 - "Trasferimenti correnti" - Accertamenti - Suddivisione per Regione

Regione	Accertamenti		Variazioni % 2020-2021
	2020	2021	
Piemonte	102.224	67.710	-33,8
Lombardia	236.107	165.715	-29,8
Liguria	53.717	53.593	-0,2
Veneto	239.235	201.117	-15,9
Emilia-Romagna	119.528	77.391	-35,3
Toscana	84.184	78.408	-6,9
Umbria	39.483	30.864	-21,8
Marche	46.076	30.130	-34,6
Lazio	76.610	55.975	-26,9
Abruzzo	50.550	29.447	-41,7
Molise	13.617	10.693	-21,5
Campania	88.443	67.052	-24,2
Puglia	150.566	112.041	-25,6
Basilicata	72.574	36.246	-50,1
Calabria	62.826	60.129	-4,3
Sicilia	117.126	134.893	15,2
Sardegna	40.703	33.297	-18,2
Totale Titolo 2	1.593.569	1.244.702	-21,9

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

12.2.1.3 Le entrate extratributarie

Le due tabelle che seguono (Tabelle 10-11/ENT/PROV) prendono in esame le tipologie delle entrate extratributarie e l'analisi a livello territoriale: il *trend* del biennio è in positivo, con una variazione di quasi 11 punti percentuali (in valore assoluto +38 milioni di euro).

La prima tipologia di entrata, che registra la Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni, cresce in egual misura rispetto al totale del Titolo ed in termini di rapporto di composizione occupa oltre un terzo del totale in entrambi gli anni d'indagine. Anche la seconda tipologia, i Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti, cresce nel biennio di quasi 12 punti percentuali; a seguire i Rimborsi e altre entrate correnti registrano un forte aumento, pari al 21,5%. Solo la quarta tipologia, Altre entrate da redditi da capitale vede diminuire per oltre la metà il valore degli accertamenti, ma in termini di composizione percentuale gli importi sono irrilevanti.

Tabella 10/ENT/PROV - Entrate Titolo 3 - "Entrate extratributarie" - Accertamenti - Suddivisione in tipologie

Tipologia	Accertamenti		Variazioni % 2020-2021
	2020	2021	
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	124.272	137.547	10,7
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione irregolarità e illeciti	119.502	133.431	11,7
Interessi attivi	557	1.009	81,2
Altre entrate da redditi da capitale	17.240	7.038	-59,2
Rimborsi e altre entrate correnti	96.820	117.608	21,5
Totale Titolo 3	358.390	396.633	10,7

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

L'andamento degli accertamenti del Titolo 3 non è omogeneo prendendo in considerazione le Regioni di appartenenza delle Province oggetto d'indagine: spiccano i valori in rialzo delle Province della Calabria (+97,8%) e delle Marche (+44,4%); in controtendenza spicca il valore delle Province umbre, che perdono nel biennio quasi il 21% del valore dell'accertato.

Tabella 11/ENT/PROV - Entrate Titolo 3 - "Entrate extratributarie"- Accertamenti - Suddivisione per Regione

Regione	Accertamenti		Variazioni % 2020-2021
	2020	2021	
Piemonte	25.956	28.233	8,8
Lombardia	110.978	122.203	10,1
Liguria	8.854	9.902	11,8
Veneto	44.003	42.996	-2,3
Emilia-Romagna	29.533	27.512	-6,8
Toscana	39.805	42.138	5,9
Umbria	4.381	3.468	-20,8
Marche	10.906	15.751	44,4
Lazio	15.227	17.315	13,7
Abruzzo	11.375	14.624	28,6
Molise	1.283	1.271	-0,9
Campania	10.219	11.328	10,8
Puglia	22.939	25.490	11,1
Basilicata	3.960	3.522	-11,1
Calabria	10.476	20.722	97,8
Sicilia	7.072	8.560	21,0
Sardegna	1.425	1.600	12,3
Totale Titolo 3	358.390	396.633	10,7

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

12.2.2 Le entrate di parte capitale

La tabella che segue (tabella 12/ENT/PROV) espone i dati relativi alla gestione in conto capitale (rappresentata dalla somma dei Titoli 4, 5 e 6): gli accertamenti evidenziano nel biennio un rilevante aumento pari al 39,8% (circa 452 milioni di euro in più in valore assoluto), di gran lunga superiore a quello registrato nel biennio 2019-2020 (+10,5%).

All'interno del comparto, il Titolo 4 "Entrate in conto capitale" incide in maniera prevalente (98,1%), e segna un incremento di ben 45 punti percentuali (483 mln), determinato, essenzialmente, dall'aumento dei "Contributi agli investimenti", che crescono del 47,3%. Sempre nell'ambito del Titolo 4, le entrate da alienazioni di beni vedono più che raddoppiati gli importi del 2020.

Il Titolo 5 comprende le alienazioni di attività finanziarie e le riscossioni di crediti e fa registrare nel biennio una brusca frenata degli accertamenti (-37,1%), anche se nell'esercizio di riferimento il peso di tale posta (circa 11 mln) è irrilevante.

Anche le accensioni di prestiti (Titolo 6) segnano valori più che dimezzati rispetto all'esercizio precedente (-56,8%): diminuisce in maniera considerevole, infatti, il volume delle entrate derivanti dall'assunzione di mutui e finanziamenti a medio-lungo termine (-57,7%), in netta controtendenza rispetto a quanto evidenziato nel precedente biennio di osservazione che segnava, invece, nel 2020 un valore tre volte superiore a quello del 2019.

Le riscossioni delle entrate per investimenti registrano volumi tendenzialmente più ridotti rispetto agli accertamenti ma il tasso di variazione è ancor più positivo; infatti le riscossioni di competenza crescono nel biennio del 66,3% (+370 mln) e l'andamento all'interno del comparto segue quello degli accertamenti: crescono, infatti, le riscossioni del Titolo 4 (+76,7%) mentre sia il Titolo 5 sia il 6 registrano una contrazione (rispettivamente -17,3 e -78,2%) rispetto ai corrispondenti accertamenti.

Il tasso di realizzazione delle entrate di parte capitale è pari al 58,5% e cresce, rispetto all'esercizio precedente, di oltre 9 punti percentuali. Sale la percentuale di realizzazione sia del Titolo 4 (oltre 20 punti percentuali in più) sia del Titolo 5, che passa dal 53,4% del 2020 al 70,2% del 2021. Il Titolo 6, invece, vede un dimezzamento della percentuale di realizzazione (passa dal 73,1 del 2020 al 36,8% del 2021).

Tabella 12/ENT/PROV - Entrate di parte capitale - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione in tipologie

Tipologia/Titolo	Accertamenti		Variazioni % Accertamenti 2020-2021	Riscossioni		Variazioni % Riscossioni 2020-2021	% Riscosso / Accertato	
	2020	2021		2020	2021		2020	2021
Tipologia 100: Tributi in conto capitale	1	5	215,6	1	5	215,6	100,0	100,0
Tipologia 200: Contributi agli investimenti	960.738	1.415.099	47,3	460.468	817.959	77,6	47,9	57,8
Tipologia 300: Altri trasferimenti in conto capitale	95.206	105.260	10,6	42.409	66.708	57,3	44,5	63,4
Tipologia 400: Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	13.563	28.734	111,9	12.867	25.687	99,6	94,9	89,4
Tipologia 500: Altre entrate in conto capitale	3.463	6.581	90,0	915	2.726	198,0	26,4	41,4
Totale Titolo 4 Entrate in conto capitale	1.072.972	1.555.679	45,0	516.659	913.085	76,7	48,2	58,7
Tipologia 100: Alienazione di attività finanziarie	1.363	3.283	140,9	1.247	3.262	161,6	91,5	99,4
Tipologia 200: Riscossione di crediti di breve termine	1.074	1.049	-2,3	74	49	-34,0	6,9	4,7
Tipologia 300: Riscossione crediti di medio-lungo termine	1.031	2.808	172,5	1.031	2.808	172,5	100,0	100,0
Tipologia 400: Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	13.946	3.814	-72,7	6.944	1.569	-77,4	49,8	41,1
Totale Titolo 5: Entrate da riduzione di attività finanziarie	17.413	10.954	-37,1	9.295	7.689	-17,3	53,4	70,2
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	280	p.n.c.	0	0			0,0
Tipologia 300: Accensione Mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	43.341	18.317	-57,7	31.689	6.779	-78,6	73,1	37,0
Tipologia 400: Altre forme di indebitamento	124	182	47,1	84	136	61,2	68,2	74,7
Totale Titolo 6 Accensione prestiti	43.465	18.779	-56,8	31.773	6.915	-78,2	73,1	36,8
Totale entrate di parte capitale	1.133.850	1.585.411	39,8	557.728	927.689	66,3	49,2	58,5

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

12.3 La gestione delle spese

Il complesso delle spese impegnate dalle Amministrazioni provinciali nel 2021 è pari a 5,8 mld di euro e risulta in crescita del 6,9% rispetto al precedente esercizio. La variazione positiva è influenzata dalla spesa corrente che, dopo la frenata provocata dalla crisi sanitaria, aumenta del 4,2% e riprende la sua crescita verso i valori di pre-pandemia. Ancora più evidente il balzo in avanti delle spese in conto capitale che proseguono la crescita rilevata già nei precedenti periodi di osservazione. Grazie ai finanziamenti introdotti per l'espletamento delle funzioni fondamentali degli Enti di area vasta, e grazie ai trasferimenti straordinari fra cui, in particolare, il Fondo *ex art.* 106 del d.l. n. 34/2020, infatti, sono stati mantenuti stabili flussi di entrata e, conseguentemente, si sono registrati costanti valori in crescita della spesa per investimento, anche durante i periodi di emergenza sanitaria. A conferma di ciò, nell'anno 2021, la spesa per investimento ha superato un miliardo di euro, registrando un aumento del 15,7% rispetto al precedente esercizio.

Il Titolo 4 "Rimborso di prestiti" aumenta del 50% nel biennio in esame, anche a causa del differimento all'anno successivo, previsto dall'art. 112 del d.l. n. 18/2020, del pagamento delle quote capitale dei mutui in scadenza nel 2020.

Le ulteriori due poste contabili relative alla chiusura delle anticipazioni del tesoriere (Titolo 5) e ai servizi in conto terzi e partite di giro (Titolo 7) appaiono in linea con i corrispondenti accertamenti in entrata.

Le somme imputate agli esercizi futuri registrate nel Fondo pluriennale vincolato evidenziano un incremento dell'11% riferito alle spese correnti e del 19,8% per quelle in conto capitale, incremento che potrebbe indicare rallentamenti nell'esecuzione delle spese.

L'andamento dei pagamenti in conto competenza risulta in linea con quanto già osservato relativamente agli impegni, con incrementi più sostenuti nel Titolo 1 che mostra, nel 2021, una variazione positiva del 12,5%.

Un lieve miglioramento si registra anche in relazione alla velocità di gestione che, nel 2021, raggiunge - relativamente al totale dei Titoli - una percentuale pari al 70%. Degno di nota l'aumento del suddetto indice relativo al comparto delle spese correnti: nell'esercizio di riferimento la percentuale delle spese pagate in rapporto ai rispettivi impegni aumenta di quasi 5 punti rispetto all'esercizio precedente.

Tabella 1/SP/PROV - Totale Spese - Impegni - Fondo pluriennale vincolato - Pagamenti in conto competenza - Suddivisione in Titoli

Titolo	Totale Spese Impegni			Totale spese FPV			Totale Spese Pagamenti			Velocità di gestione % (Pag./Imp.)	
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021
Titolo 1 - Spese correnti	3.324.688	3.464.718	4,2	194.269	215.703	11,0	1.943.138	2.185.871	12,5	58,4	63,1
Titolo 2 - Spese in conto capitale	1.015.968	1.175.315	15,7	1.909.242	2.287.907	19,8	675.901	766.721	13,4	66,5	65,2
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	15.149	10.753	-29,0	-	-	0,0	15.118	10.730	-29,0	99,8	99,8
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	180.786	271.405	50,1	-	-	0,0	178.708	268.123	50,0	98,9	98,8
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	168.718	188.499	11,7	-	-	0,0	161.301	167.840	4,1	95,6	89,0
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	756.393	725.752	-4,1	-	-	0,0	701.059	673.593	-3,9	92,7	92,8
Totale Spese	5.461.701	5.836.442	6,9	2.103.511	2.503.610	19,0	3.675.225	4.072.878	10,8	67,3	69,8

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

Le tabelle che seguono analizzano l'evoluzione dei residui passivi nel biennio 2020-2021: oltre alla consistenza finale esposta nella prima tabella, vengono prospettati il volume e la composizione dei residui passivi all'inizio del 2021, le modificazioni subite a seguito del processo di riaccertamento, i pagamenti e i nuovi residui formati nell'anno per effetto della gestione finanziaria.

Lo stock finale dei residui passivi (tabella 1/RP/PROV) supera di poco i 3 mld di euro e mostra, nel complesso, una sostanziale stabilità nel biennio registrando, anzi, una variazione negativa pari allo 0,8%.

I residui da riportare di parte corrente e quelli del Titolo 3 diminuiscono a fine anno per una percentuale negativa che si attesta intorno al 3%. Al contrario, le spese in conto capitale non pagate da riportare al nuovo esercizio aumentano del 5,6%. Il vistoso aumento registrato nel Titolo 5 è da riferire al mancato rimborso di somme impegnate relative ad anticipazioni di Tesoreria

Tabella 1/RP/PROV - Totale residui passivi 2020-2021

Spese	Totale residui passivi da riportare al 31/12/2020	Totale residui passivi da riportare al 31/12/2021	Variazioni %
Titolo 1 - Spese correnti	2.195.050	2.130.739	-2,9
Titolo 2 - Spese in conto capitale	690.880	729.846	5,6
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	679	655	-3,6
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	3.885	3.664	-5,7
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	7.417	20.659	178,5
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	127.279	116.154	-8,7
Totale Titoli	3.025.191	3.001.717	-0,8

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

Tabella 2/RP/PROV - 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
Titolo 1 - Spese correnti	2.195.048	1.278.488	-64.668	60,0	851.892	1.278.847	2.130.739
Titolo 2 - Spese in conto capitale	690.880	301.082	-68.546	48,4	321.252	408.594	729.846
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	679	47	0	7,0	632	23	655
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	3.885	3.407	-96	89,9	382	3.282	3.664
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	7.417	7.417	0	100,0	0	20.659	20.659
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	127.279	45.512	-17.772	41,6	63.995	52.159	116.154
Totale Titoli	3.025.188	1.635.953	-151.082	56,9	1.238.153	1.763.564	3.001.717

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

Relativamente al 2021, la tabella 2/RP/PROV consente di analizzare l'andamento dei residui passivi e le modificazioni che hanno subito per effetto della gestione.

Dal complesso dei residui provenienti dall'esercizio precedente, e a seguito delle operazioni di riaccertamento, risultano pagati nel corso dell'esercizio 1,6 miliardi di euro, corrispondenti a un tasso di smaltimento prossimo al 57%. I vecchi residui rimasti da pagare (1,2 mld) sommati a quelli generati dalla gestione di competenza (1,8 mld), producono un volume finale di residui che, come poc'anzi evidenziato, diminuisce di quasi un punto percentuale rispetto a quelli esistenti a inizio d'anno.

L'indice di smaltimento dei residui passivi provenienti dai vecchi bilanci e pagati nel 2021, è pari al 60% per le spese correnti mentre si ferma al 48% per quelle in conto capitale.

Da evidenziare l'aumento dei residui dalla competenza relativi alle anticipazioni di Tesoreria: a fine anno risultano non rimborsati 20,6 milioni di euro (rispetto a quanto accertato e impegnato per fronteggiare temporanee esigenze di liquidità) nonostante le anticipazioni di cassa siano, per definizione, destinate ad essere chiuse entro l'esercizio.

12.3.1 La spesa corrente

La spesa corrente, che rappresenta mediamente il 60% della spesa totale sostenuta dalle Province nel biennio in esame, evidenzia, nel 2021, un aumento degli impegni pari a 140 milioni di euro, con un incremento in termini percentuali del 4,2%.

Si interrompe, dunque, il *trend* in discesa registrato nei precedenti Referti e si assiste alla ripresa della spesa corrente dopo il ridimensionamento degli ultimi anni e dopo il periodo di emergenza sanitaria.

L'andamento risulta piuttosto differenziato fra le diverse realtà territoriali (tabella 2/SP/PROV): rispetto all'aumento medio nazionale, le Province della Sicilia, Molise e Abruzzo registrano variazioni negli impegni correnti decisamente maggiori (rispettivamente + 17, +13,3 e + 11,3%).

Al contrario, le Province della Basilicata segnano minori impegni per 29 mln (-26,2%). A seguire, gli enti della Calabria riducono la spesa corrente del 14% mentre, per quelli del Lazio, il calo si attesta sul 3%.

Anche sul versante dei pagamenti si riscontrano differenze significative fra i valori registrati a livello di aggregazione regionale. Rispetto al dato medio nazionale (+12,5%, in decisa controtendenza rispetto alla flessione registrata nei precedenti periodi di osservazione), le Province della Sicilia evidenziano un balzo in avanti pari al 40%, con un positivo aumento dell'indice relativo alla velocità di gestione pari a +13 punti percentuali. Anche gli enti dell'Emilia-Romagna e della Liguria vedono aumentare i pagamenti correnti rispetto all'anno precedente, registrando variazioni positive rispettivamente pari al 35,3% e al 27,2%.

Come già evidenziato relativamente agli impegni, anche a livello di pagamenti le due Province della Basilicata registrano la variazione negativa più alta (-17,4%). Da segnalare, tuttavia, il positivo aumento

della velocità di gestione che raggiunge, nel 2021, il 70%, segno, questo, di una buona efficienza nella realizzazione dei pagamenti rispetto a quanto impegnato.

Anche le Province della Calabria, Lazio, Campania e Molise evidenziano una flessione nei pagamenti correnti rispetto alla media. Le Province del Molise, inoltre, mostrano una decisa riduzione nell'indice di velocità di gestione che scende, nel 2021, di 8%.

Ed a livello nazionale, il rapporto percentuale tra pagamenti e impegni correnti sale al 63% (quasi 5 % in più rispetto all'esercizio precedente), rimanendo, tuttavia, nettamente al di sotto del corrispondente indice relativo alle entrate correnti. A livello di aggregazione regionale, il miglior indice è quello delle Province della Calabria, dove i pagamenti delle spese correnti raggiungono il 70% degli impegni. Decisamente negativo l'indice delle Province della Sardegna: la percentuale già esigua della velocità di gestione registrata nel 2020, scende ulteriormente e si ferma al 41,6%, oltre 20 punti percentuali in meno rispetto all'indice medio nazionale.

Tabella 2/SP/PROV - Titolo 1 - Spese correnti - Impegni - Pagamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

Regione	N. enti	Totale Spese correnti - Impegni			Totale Spese correnti - Pagamenti			Velocità di gestione % (Pag./Imp.)	
		2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021
Piemonte	6	202.539	213.217	5,3	115.255	130.057	12,8	56,9	61,0
Lombardia	11	612.482	632.797	3,3	326.380	366.491	12,3	53,3	57,9
Liguria	2	84.179	91.030	8,1	49.546	63.031	27,2	58,9	69,2
Veneto	6	438.651	474.544	8,2	292.739	339.515	16,0	66,7	71,5
Emilia-Romagna	8	297.004	317.857	7,0	130.140	176.096	35,3	43,8	55,4
Toscana	8	240.755	262.284	8,9	132.437	149.380	12,8	55,0	57,0
Umbria	1	74.315	75.597	1,7	42.494	42.547	0,1	57,2	56,3
Marche	5	132.805	134.421	1,2	69.428	73.997	6,6	52,3	55,0
Lazio	4	163.721	158.828	-3,0	105.344	104.401	-0,9	64,3	65,7
Abruzzo	4	105.660	117.617	11,3	64.034	71.900	12,3	60,6	61,1
Molise	2	35.243	39.914	13,3	19.671	19.070	-3,1	55,8	47,8
Campania	3	201.363	201.657	0,1	129.367	126.399	-2,3	64,2	62,7
Puglia	5	250.560	271.972	8,5	152.201	172.179	13,1	60,7	63,3
Basilicata	2	110.275	81.402	-26,2	75.812	62.625	-17,4	68,7	76,9
Calabria	3	135.812	116.799	-14,0	92.900	92.131	-0,8	68,4	78,9
Sicilia	6	188.944	221.129	17,0	123.747	173.707	40,4	65,5	78,6
Sardegna	2	50.380	53.652	6,5	21.643	22.345	3,2	43,0	41,6
Totale nazionale	78	3.324.688	3.464.718	4,2	1.943.138	2.185.871	12,5	58,4	63,1

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

Le tabelle che seguono prendono in esame le Missioni della spesa corrente e analizzano, più specificamente, le 3 principali funzioni assegnate alle Amministrazioni provinciali suddividendole in Macro-aggregati, in base alla natura economica della spesa.

Tabella 3/SP/PROV - Titolo 1 - Spese correnti - Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spesa corrente Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	310.615	316.116	1,8	18,0	17,6
Imposte e tasse a carico dell'ente	41.211	38.934	-5,5	2,4	2,2
Acquisto di beni e servizi	168.287	184.193	9,5	9,7	10,2
Trasferimenti correnti	993.931	1.046.607	5,3	57,5	58,1
Interessi passivi	17.828	29.090	63,2	1,0	1,6
Altre spese per redditi da capitale	832	82	-90,1	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	77.705	78.827	1,4	4,5	4,4
Altre spese correnti	119.549	107.112	-10,4	6,9	5,9
Totale Missione 1	1.729.958	1.800.962	4,1	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

La Missione prima comprende le spese di carattere generale destinate al funzionamento complessivo dell'ente. È la Missione che registra gli importi più consistenti all'interno del Titolo, sia nel 2020 che nel 2021. Nell'ultimo esercizio l'aumento percentuale è pari al 4,1%.

Nel rapporto di composizione percentuale, i Trasferimenti correnti rappresentano oltre la metà della spesa corrente imputata alla prima Missione, e segnano un incremento pari al 5,3%.

La spesa per il personale aumenta dell'1,8%. Ancora più evidente l'aumento delle spese relative all'acquisto di beni e servizi (+9,5%).

L'aumento più rilevante è quello relativo agli Interessi passivi (com'è logico, visto l'aumento delle Anticipazioni di Tesoreria): nonostante l'incidenza di tale categoria di spesa superi di poco l'1% del totale, i relativi impegni registrano una percentuale in crescita del 63,2%.

Tabella 4/SP/PROV - Titolo 1 Spese correnti - Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spesa corrente Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	27.571	28.407	3,0	7,2	6,7
Imposte e tasse a carico dell'ente	1.863	2.049	10,0	0,5	0,5
Acquisto di beni e servizi	272.776	307.789	12,8	71,0	73,0
Trasferimenti correnti	49.181	52.839	7,4	12,8	12,5
Interessi passivi	27.203	26.745	-1,7	7,1	6,3
Altre spese per redditi da capitale	0	0	0,0	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	63	390	522,8	0,0	0,1
Altre spese correnti	5.310	3.309	-37,7	1,4	0,8
Totale Missione 4	383.965	421.528	9,8	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

Un'altra significativa funzione assegnata alle Province è quella relativa all'Istruzione e diritto allo studio: nel 2021 l'aumento percentuale di tale Missione si attesta attorno al 10%. Nella ripartizione per Macro-aggregati, la spesa per il personale aumenta del 3% mentre l'acquisto di beni e servizi - i cui impegni rappresentano oltre il 70% del totale - aumentano del 12,8%. I rimborsi e le poste correttive di parte corrente aumentano per una percentuale molto elevata, ma il loro peso sul totale è del tutto irrilevante.

Tabella 5/SP/PROV - Titolo 1 Spese correnti - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spesa corrente Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	140.387	136.161	-3,0	17,3	16,5
Imposte e tasse a carico dell'ente	8.590	8.425	-1,9	1,1	1,0
Acquisto di beni e servizi	557.360	563.086	1,0	68,5	68,2
Trasferimenti correnti	48.893	56.587	15,7	6,0	6,8
Interessi passivi	45.718	43.974	-3,8	5,6	5,3
Altre spese per redditi da capitale	14	15	10,3	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	88	447	411,2	0,0	0,1
Altre spese correnti	12.647	17.431	37,8	1,6	2,1
Totale Missione 10	813.696	826.126	1,5	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

La Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" assorbe quasi un quarto della spesa corrente delle Province e cresce dell'1,5% rispetto al precedente esercizio. Tra le diverse categorie, i Trasferimenti correnti registrano l'aumento più alto da un anno all'altro (+15,7%); al contrario, i Redditi da lavoro dipendente diminuiscono del 3%. Come già osservato per la quarta Missione, anche nella decima la spesa per acquisto di beni e servizi incide per una percentuale molto alta sul totale. Nel biennio gli impegni relativi ai trasporti rimangono pressoché stabili registrando un incremento dell'1%.

12.3.2 La spesa in conto capitale

La spesa in conto capitale sostenuta dalle Province nel 2021 risulta pari a 1,2 mld di euro e mostra un aumento, rispetto all'anno precedente, pari a 159 mln di euro. L'incremento rilevato è pari al 15,7%, percentuale senza dubbio più significativa rispetto al precedente biennio di osservazione che vedeva la spesa per investimento aumentare dell'8,7%.

La distribuzione delle spese per Regioni di appartenenza (tabella 6/SP/PROV) presenta andamenti non omogenei tra le diverse aree geografiche. Un valore significativamente più elevato rispetto al dato medio nazionale si registra nelle due Province del Molise (+45,2%), ma anche negli Enti di Calabria, Abruzzo e Veneto si osservano percentuali positive prossime al 40%. Al contrario, le Province della

Sardegna, Liguria e Basilicata impegnano minori spese per investimento nel 2021 e registrano variazioni negative che oscillano dal 20% al 30%.

Prosegue la crescita dei pagamenti in conto competenza del Titolo 2 che aumentano, nel 2021, del 13,4% rispetto all'esercizio precedente, evidenziando, tuttavia, una forte variabilità tra i valori calcolati su base regionale. Gli enti del Molise, Calabria e Piemonte mostrano variazioni in aumento decisamente superiori al dato medio nazionale. In particolare, le due Province del Molise (che nel 2021 hanno beneficiato di flussi di entrate di parte capitale quasi triplicati rispetto al precedente esercizio) effettuano pagamenti per un ammontare più che doppio rispetto al 2020. Viceversa, altre Province, e in particolar modo quelle della Sardegna, Basilicata e Lazio, mostrano maggiori difficoltà nella realizzazione degli investimenti, registrando minori pagamenti rispetto all'esercizio precedente con variazioni negative che vanno dal 10% al 30%.

A livello nazionale, il rapporto percentuale tra pagamenti e impegni in conto capitale si attesta sul 65,2%, in lieve diminuzione rispetto all'esercizio precedente, ma comunque superiore al corrispondente indice relativo alle entrate di parte capitale.

A livello di aggregazione regionale, il miglior indice è quello delle Province siciliane, dove i pagamenti del Titolo 2 sono pari all'84% dei rispettivi impegni. Anche l'indice relativo alla velocità di gestione delle Province della Sardegna, Emilia-Romagna e Umbria risulta decisamente superiore al dato medio nazionale. Significativo, invece, il fenomeno contrario osservato nelle Province del Lazio: in entrambi gli esercizi la realizzazione dei pagamenti in conto capitale si ferma al 27% degli impegni per investimento.

**Tabella 6/SP/PROV - Titolo 2 - Spese in conto capitale - Impegni - Pagamenti in conto competenza
Suddivisione in Titoli**

Regione	N. enti	Totale Spese in conto capitale Impegni			Totale Spese in conto capitale Pagamenti			Velocità di gestione % (Pag./Imp.)	
		2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021
Piemonte	6	63.091	81.336	28,9	44.114	58.795	33,3	69,9	72,3
Lombardia	11	198.408	255.813	28,9	144.679	175.301	21,2	72,9	68,5
Liguria	2	34.411	25.110	-27,0	14.510	16.952	16,8	42,2	67,5
Veneto	6	95.124	131.072	37,8	68.715	86.641	26,1	72,2	66,1
Emilia-Romagna	8	97.995	109.230	11,5	69.091	84.172	21,8	70,5	77,1
Toscana	8	69.573	78.612	13,0	41.391	45.600	10,2	59,5	58,0
Umbria	1	23.637	23.287	-1,5	19.322	17.957	-7,1	81,7	77,1
Marche	5	41.870	47.440	13,3	28.063	33.394	19,0	67,0	70,4
Lazio	4	57.947	52.771	-8,9	15.930	14.286	-10,3	27,5	27,1
Abruzzo	4	51.884	72.284	39,3	32.406	39.022	20,4	62,5	54,0
Molise	2	9.125	13.246	45,2	3.933	9.271	135,8	43,1	70,0
Campania	3	87.709	98.944	12,8	65.684	60.881	-7,3	74,9	61,5
Puglia	5	64.582	67.828	5,0	44.791	44.005	-1,8	69,4	64,9
Basilicata	2	35.813	28.430	-20,6	22.040	16.601	-24,7	61,5	58,4
Calabria	3	18.095	25.239	39,5	7.057	10.112	43,3	39,0	40,1
Sicilia	6	52.791	54.865	3,9	43.087	46.105	7,0	81,6	84,0
Sardegna	2	13.913	9.808	-29,5	11.089	7.628	-31,2	79,7	77,8
Totale nazionale	78	1.015.968	1.175.315	15,7	675.901	766.721	13,4	66,5	65,2

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

Le successive tabelle prendono in esame le Missioni della spesa in conto capitale. Vengono analizzate, in particolare, le 4 funzioni più significative assegnate alle Amministrazioni provinciali suddividendole in Macro-aggregati sulla base della loro natura economica.

Tabella 7/SP/PROV - Titolo 2 Spese in conto capitale - Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spesa in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2021
Tributi in conto capitale a carico dell'ente	0	0	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	37.072	53.695	44,8	93,0	93,2
Contributi agli investimenti	1.067	3.513	229,4	2,7	6,1
Altri trasferimenti in conto capitale	1.370	29	-97,9	3,4	0,1
Altre spese in conto capitale	352	351	-0,3	0,9	0,6
Totale Missione 1	39.861	57.588	44,5	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

Nella ripartizione del Titolo 2 in Missioni, gli impegni relativi ai "Servizi istituzionali, generali e di gestione" (tabella 7/SP/PROV) incidono limitatamente sulla spesa in conto capitale delle Province

(l'incidenza della percentuale non arriva al 5% del totale) tuttavia il loro aumento nel biennio risulta particolarmente elevato (+44,5%). Tra i Macro-aggregati, gli Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni assorbono la quasi totalità della Missione 1 e registrano una variazione in aumento del 44,8%. I Contributi agli investimenti (consistenti in erogazioni concesse per finanziare operazioni di investimento) risultano più che triplicati nel biennio.

Tabella 8/SP/PROV - Titolo 2 Spese in conto capitale - Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spesa in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2021
Tributi in conto capitale a carico dell'ente	0	0	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	264.923	291.828	10,2	96,3	95,6
Contributi agli investimenti	8.355	12.364	48,0	3,0	4,1
Altri trasferimenti in conto capitale	37	298	703,2	0,0	0,1
Altre spese in conto capitale	1.846	793	-57,0	0,7	0,3
Totale Missione 4	275.161	305.283	10,9	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

Gli impegni relativi alla Missione "Istruzione e diritto allo studio" (tabella 8/SP/PROV) rappresentano un quarto della spesa in conto capitale delle Province e crescono, nel biennio del 10,9%. Le categorie più significative riferite agli investimenti nel campo dell'istruzione (Macro-aggregati 2 e 3) registrano consistenti aumenti (rispettivamente il 10% e il 48%).

Tabella 9/SP/PROV - Titolo 2 Spese in conto capitale - Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spesa in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2021
Tributi in conto capitale a carico dell'ente	0	0	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	37.698	34.137	-9,4	72,3	63,2
Contributi agli investimenti	13.491	19.321	43,2	25,9	35,8
Altri trasferimenti in conto capitale	498	26	-94,8	1,0	0,0
Altre spese in conto capitale	423	518	22,6	0,8	1,0
Totale Missione 9	52.111	54.003	3,6	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

La spesa per il territorio e l'ambiente (tabella 9/SP/PROV) incide limitatamente sulla spesa in conto capitale delle Province (anche per questa funzione, l'incidenza percentuale non arriva al 5% del totale). Nel biennio tale spesa cresce limitatamente (+3,6%) e l'aumento è da imputare essenzialmente all'incremento dei Contributi agli investimenti.

Tabella 10/SP/PROV - Titolo 2 Spese in conto capitale - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spesa in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2021
Tributi in conto capitale a carico dell'ente	0	0	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	592.385	668.113	12,8	94,7	93,4
Contributi agli investimenti	24.577	32.259	31,3	3,9	4,5
Altri trasferimenti in conto capitale	6.213	465	-92,5	1,0	0,1
Altre spese in conto capitale	2.359	14.170	500,8	0,4	2,0
Totale Missione 10	625.533	715.007	14,3	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 78 Province.

La spesa di maggiore incidenza sul totale (oltre il 60% del complesso delle spese per investimento provinciali) è quella relativa ai Trasporti e diritto alla mobilità (tabella 10/SP/PROV): nel biennio tale Missione registra un importante aumento pari al 14,3%.

Gli investimenti fissi lordi e i Contributi agli investimenti rappresentano, insieme, la quasi totalità delle spese riferite ai trasporti. Nel 2021, i due Macro-aggregati registrano aumenti considerevoli (+12,8 e +31,3%).

13 I RISULTATI

13.1 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)²¹³.

Nell'osservazione dei risultati raggiunti per il 2021, messi a confronto con l'esercizio 2020, (tab. 1/EQ/PROV), dall'insieme di Province oggetto di indagine (in totale 78 enti²¹⁴), si rileva un risultato di competenza di parte corrente positivo, in forte diminuzione rispetto allo scorso anno (-24,7%). Tale risultato, prima della "sterilizzazione" degli accantonamenti di bilancio e delle risorse vincolate, deriva principalmente dalla riduzione delle entrate correnti (-5%) e dal contestuale incremento delle spese correnti (+4,2%) e del Fondo pluriennale vincolato di parte corrente di spesa (+11%); nonostante il maggiore utilizzo dell'avanzo di amministrazione che passa dai 165 mln ai 335,7 mln (+103,4%), il risultato di competenza diminuisce rispetto allo scorso esercizio di circa 188 mln.

Fra le poste passive di parte corrente, si rileva una crescita della spesa per rimborso prestiti, per la quota capitale, del 50,1%, diversamente dal precedente biennio di osservazione, passando dai 180,8 mln del 2020 ai 271,4 mln del 2021; mentre, 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 a 13,7 mln (-81,4%).

²¹³ Per una disamina più approfondita del quadro normativo di riferimento in materia si rinvia al paragrafo 9.1 relativo agli Equilibri di bilancio dei Comuni.

²¹⁴ Vedi Nota metodologica paragrafo n. 7.1.

Tabella 1/EQ/PROV - Equilibrio di bilancio di parte corrente - Risultati aggregati - 2020-2021

Equilibrio di bilancio di parte corrente	Importo di competenza (accertamenti e impegni imputati all'esercizio)		Scostamento %
	2020	2021	2021/2020
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	162.746	194.269	19,4
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	19.820	18.919	-4,5
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00	4.306.571	4.092.155	-5,0
di cui estinzione anticipata per prestiti	1.496	0	-100,0
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	0	0	
D) Spese Titolo 1.00 - Spese correnti	3.324.688	3.464.718	4,2
di cui spese correnti non ricorrenti finanziate con utilizzo del risultato di amministrazione		19.246	
D1) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	194.269	215.703	11,0
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	8.232	1.078	-86,9
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - Titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	4.233	532	-87,4
F1) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	180.786	271.405	50,1
di cui estinzione anticipata per prestiti	11.736	9.353	-20,3
F2) Fondo anticipazioni di liquidità	73.404	13.676	-81,4
G) Somma finale	663.884	300.393	-54,8
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti e per rimborso prestiti	165.025	335.713	103,4
di cui estinzione anticipata per prestiti	10.046	32.810	226,6
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	3.316	6.206	87,2
di cui estinzione anticipata per prestiti		-	
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	87.544	65.964	-24,7
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	20.262	0	-100,0
O1) Risultato di competenza di parte corrente (O1 = G+H+I-L+M)	764.943	576.349	-24,7
Risorse accantonate di parte corrente stanziare nel bilancio dell'esercizio N	105.857	114.911	8,6
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	310.460	163.833	-47,2
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	348.626	297.604	-14,6
Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+) / (-)	56.185	25.231	-55,1
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	292.441	272.373	-6,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Il risultato di competenza di parte corrente di 576,35 mln viene dimezzato nel passaggio all'equilibrio di bilancio, per effetto degli accantonamenti (pari a 114,9 mln) e soprattutto delle risorse vincolate (pari a 163,8 mln), attestandosi sui 297,6 mln. L'equilibrio di bilancio, decurtato delle variazioni degli accantonamenti effettuate in sede di rendiconto (25,23 mln), rappresenta l'equilibrio complessivo di parte corrente, pari a 272,4 mln, in riduzione rispetto allo scorso anno del 6,9%.

Il risultato di competenza di parte capitale (lettera Z) - pari a 578,97 mln - registra un incremento di rilievo (+106,2%), per effetto soprattutto dell'aumento dell'avanzo di amministrazione utilizzato per la spesa di investimento (+40%) e delle entrate di parte capitale (Titoli 4, 5 e 6) del 39,8%. Nell'esercizio 2021, la spesa per investimenti del Titolo 2 è aumentata del 15,7%. Tale tendenza positiva è accompagnata anche dall'incremento del Fondo pluriennale di parte capitale d'entrata del 15% e da quello contestuale del Fondo pluriennale di spesa del 19,8%, indicativo di una proiezione pluriennale in aumento della spesa di investimento, con una variazione positiva maggiore rispetto al biennio precedente.

L'equilibrio di bilancio in conto capitale (Z2), dopo la decurtazione delle risorse accantonate e soprattutto di quelle vincolate che raddoppiano rispetto allo scorso esercizio, si attesta sui 157,2 mln, in aumento del 85,4%. Anche l'equilibrio complessivo in conto capitale risulta in crescita rispetto allo scorso anno (+83,5%), pari a 157 mln di euro.

Tabella 2/EQ/PROV - Equilibrio di bilancio di parte capitale - Risultati aggregati - 2020-2021

Equilibrio di bilancio di parte capitale	Importo di competenza		Scost. %
	2020	2021	
P) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	356.472	499.005	40,0
Q) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	1.659.527	1.909.242	15,0
R) Entrate Titoli 4.00-5.00-6.00	1.133.850	1.585.411	39,8
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	0	0	
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	3.316	6.206	87,2
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	-	-	
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	1.074	1.049	-2,3
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	1.031	2.808	172,5
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	13.946	3.814	-72,7
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	87.544	65.964	-24,7
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	20.262	0	-100,0
U) Spese Titolo 2.00 - Spese in conto capitale	1.015.968	1.175.315	15,7
U1) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	1.909.242	2.287.907	19,8
V) Spese Titolo 3.01 per Acquisizioni di attività finanziarie	4.259	5.163	21,2
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	8.232	1.078	-86,9
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	4.233	532	-87,4
Z1) Risultato di competenza in c/capitale (Z1=P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-U2-V+E+ E1)	280.762	578.971	106,2
Risorse accantonate in c/capitale stanziato nel bilancio dell'esercizio N	1.705	124	-92,7
Risorse vincolate in c/capitale nel bilancio	194.237	421.633	117,1
Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale	84.820	157.214	85,4
Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	-737	197	-126,8
Z3) Equilibrio complessivo in c/capitale	85.557	157.016	83,5

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 crescita del 10,1% del risultato di competenza (W1), che risulta pari a 1,16 mld; ciò per l'effetto combinato dei saldi rilevati per l'equilibrio di parte corrente (in lieve diminuzione) e per quello di parte capitale (in forte crescita).

Anche l'equilibrio di bilancio W2 è positivo (418,4 mln), dopo aver sottratto le risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio per 119,2 mln e le risorse vincolate per 619,9 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 395,1 mln (+10,5% rispetto al 2020).

Tabella 3/EQ/PROV - Equilibrio di bilancio complessivo - Risultati aggregati - 2020-2021

Equilibrio di bilancio complessivo	importo di competenza		Scostamento %
	2020	2021	
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	1.074	1.049	-2,3
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	1.031	2.808	172,5
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzioni di attività finanziarie	13.946	3.814	-72,7
X1) Spese Titolo 3.02 per Concessione crediti di breve termine	1.016	1.000	-1,5
X2) Spese Titolo 3.03 per Concessione crediti di medio-lungo termine	0	0	
Y) Spese Titolo 3.04 per Altre spese per incremento di attività finanziarie	9.874	4.590	-53,5
W1) Risultato di competenza	1.050.866	1.157.401	10,1
Risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio N	109.249	119.154	9,1
Risorse vincolate nel bilancio	523.078	619.874	18,5
W2) Equilibrio di bilancio	418.538	418.373	0,0
Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (+) / (-)	61.104	23.258	-61,9
W3) Equilibrio complessivo	357.434	395.115	10,5

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, solo una Provincia riporta un risultato finale W1 negativo²¹⁵, nel biennio di riferimento, ma dopo aver sottratto le risorse accantonate e vincolate stanziare in bilancio, gli enti non in equilibrio (non rispettosi del saldo W2) sono 3 nel 2020 e 2 nel 2021²¹⁶.

²¹⁵ Si tratta della Provincia di Catanzaro nel 2020 e della Provincia di Ascoli Piceno nel 2021.

²¹⁶ Si tratta delle Province di Ascoli Piceno, Campobasso e Catanzaro nel 2020 e delle Province di Ascoli Piceno e Cosenza nel 2021.

Tabella 4/EQ/PROV - I risultati degli equilibri di bilancio 2020-2021 - 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	
		2020	2021	% scost.	2020	2021	2020	2021	% scost.	2020	2021	2020	2021	% scost.	2020	2021
Piemonte	6	60.550	48.900	-19,2	-	-	23.020	21.546	-6,4	-	-	22.547	50.214	122,7	-	1
Lombardia	11	209.075	214.025	2,4	-	-	61.143	40.392	-33,9	-	-	56.336	49.116	-12,8	1	-
Liguria	2	15.049	19.817	31,7	-	-	6.364	5.875	-7,7	-	-	4.361	5.589	28,1	1	-
Veneto	6	142.960	127.566	-10,8	-	-	74.861	85.713	14,5	-	-	81.613	81.972	0,4	-	-
Emilia-Romagna	8	81.686	92.943	13,8	-	-	33.803	28.237	-16,5	-	-	34.430	32.148	-6,6	-	-
Toscana	8	96.196	115.788	20,4	-	-	34.740	39.004	12,3	-	-	26.474	35.025	32,3	-	-
Umbria	1	22.986	40.283	75,2	-	-	6.053	3.261	-46,1	-	-	8.662	-173	-102,0	-	1
Marche	5	30.805	33.829	9,8	-	1	11.335	11.292	-0,4	1	1	8.658	6.582	-24,0	2	1
Lazio	4	17.526	29.709	69,5	-	-	5.333	19.387	263,5	-	-	9.662	16.324	69,0	-	1
Abruzzo	4	50.489	50.193	-0,6	-	-	19.220	25.653	33,5	-	-	13.320	22.670	70,2	1	-
Molise	2	6.914	8.627	24,8	-	-	893	3.158	253,8	1	-	-229	2.512	-1196,6	1	-
Campania	3	50.746	57.048	12,4	-	-	29.288	16.775	-42,7	-	-	19.712	8.338	-57,7	1	1
Puglia	5	125.475	88.934	-29,1	-	-	59.740	40.003	-33,0	-	-	42.460	32.490	-23,5	-	-
Basilicata	2	22.270	38.170	71,4	-	-	11.411	24.639	115,9	-	-	9.711	23.502	142,0	-	-
Calabria	3	16.389	24.725	50,9	1	-	-537	4.727	-981,0	1	1	-10.550	-8.839	-16,2	1	2
Sicilia	6	65.258	122.042	87,0	-	-	36.263	41.422	14,2	-	-	31.085	33.956	9,2	-	-
Sardegna	2	36.491	44.802	22,8	-	-	5.608	7.289	30,0	-	-	-817	3.690	-551,6	1	-
Totale	78	1.050.866	1.157.401	10,1	1	1	418.538	418.373	0,0	3	2	357.434	395.115	10,5	9	7

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 2020-2021, 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 2021, tra le risorse in entrata risultano in aumento l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (+60,1%) e il Fondo Pluriennale vincolato sia di parte corrente che di parte capitale (rispettivamente +19,4% e 15%); fra le entrate, aumentano sia le entrate tributarie (+4,1%) che quelle extratributarie (+10,7%), mentre si riducono in modo significativo i trasferimenti correnti (-21,9%), dimostrando che le situazioni di criticità riscontrate durante la pandemia sono venute meno. Si evidenzia anche l'incremento delle entrate in conto capitale del 45%.

Simili variazioni sono riscontrate anche dal lato della cassa, ad eccezione delle entrate tributarie per le quali si registra una riduzione delle riscossioni del 6,9%. Complessivamente le riscossioni per entrate finali si riducono lievemente (-4,4%), tale flessione può aver dato luogo all'incremento della richiesta di anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere (Titolo 7) di circa il 7,6%.

Dal lato degli impieghi, la spesa corrente e il fondo pluriennale vincolato di parte corrente registrano un aumento, sia per la competenza che per la cassa.

Nell'esercizio 2021 per la spesa di investimento si nota l'aumento degli impegni in conto capitale del 15,7% e del Fondo pluriennale vincolato del 19,8%. Si registra anche dal lato della cassa una crescita dei pagamenti per le spese in conto capitale del 6,9%, mentre si riducono i pagamenti per le spese per incremento di attività finanziarie del 30,3%.

Per una valutazione complessiva, a fronte dell'aumento della consistenza di cassa ad inizio anno (+28,4), a fine anno si registra un ulteriore incremento del 8,8%, seppur più contenuto per effetto della riduzione delle riscossioni totali (-4,5%) e della crescita dei pagamenti totali dell'esercizio (+5,1%).

Rispetto al 2020, l'avanzo di competenza nel 2021 cresce del 9,4% e l'intero comparto registra un Fondo cassa a fine esercizio di 4,58 mld.

Tabella 5/EQ/PROV - Quadro generale riassuntivo - Risultati aggregati - 2020-2021

Entrate	Accertamenti		Incassi		Scost. % accert.	Scost. % incassi	Spese	Impegni		Pagamenti		Scost. % imp.	Scost. % pag.
	2020	2021	2020	2021	2021/2020	2021/2020		2020	2021	2020	2021	2021/2020	2021/2020
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio			3.277.596	4.207.422		28,4							
Utilizzo avanzo di amministrazione	521.497	834.719			60,1		Disavanzo di amministrazione	19.820	18.919			-4,5	
di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità	-	-											
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	162.746	194.269			19,4								
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	1.659.527	1.909.242			15,0		Titolo 1 - Spese correnti	3.324.688	3.464.718	3.275.423	3.464.359	4,2	5,8
di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	-	-					Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	194.269	215.703			11,0	
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	-	-					Titolo 2 - Spese in conto capitale	1.015.968	1.175.315	998.717	1.067.804	15,7	6,9
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	2.354.611	2.450.820	2.612.030	2.431.958	4,1	-6,9	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	1.909.242	2.287.907			19,8	
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.593.569	1.244.702	1.678.723	1.175.017	-21,9	-30,0	di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	37.907	18.528			-51,1	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	358.390	396.633	330.792	332.342	10,7	0,5	Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	15.149	10.753	15.461	10.777	-29,0	-30,3
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.072.972	1.555.679	746.482	1.199.177	45,0	60,6	Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	0	0				
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	17.413	10.954	20.937	14.192	-37,1	-32,2	Totale spese finali	6.459.316	7.154.396	4.289.600	4.542.940	10,8	5,9
Totale entrate finali	5.396.956	5.658.788	5.388.964	5.152.686	4,9	-4,4	Titolo 4 - Rimborso di prestiti	180.786	271.405	187.427	271.530	50,1	44,9
Titolo 6 - Accensione di prestiti	43.465	18.779	54.557	22.918	-56,8	-58,0	Fondo anticipazioni di liquidità	73.404	13.676			-81,4	
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	175.153	188.499	175.153	188.499	7,6	7,6	Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	168.718	188.499	215.971	175.257	11,7	-18,9
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	749.958	725.752	744.104	714.827	-3,2	-3,9	Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	756.393	725.752	739.954	719.105	-4,1	-2,8
Totale entrate dell'esercizio	6.365.531	6.591.818	6.362.778	6.078.929	3,6	-4,5	Totale spese dell'esercizio	7.638.616	8.353.727	5.432.952	5.708.831	9,4	5,1
Totale complessivo entrate	8.709.302	9.530.047	9.640.374	10.286.352	9,4	6,7	Totale complessivo spese	7.658.436	8.372.647	5.432.952	5.708.831	9,3	5,1
disavanzo di competenza	7.073	102			-98,6		avanzo di competenza/fondo di cassa	1.057.939	1.157.503	4.207.422	4.577.521	9,4	8,8
Totale a pareggio	8.716.375	9.530.150	9.640.374	10.286.352	9,3	6,7	Totale a pareggio	8.716.375	9.530.150	9.640.374	10.286.352	9,3	6,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

13.2 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'11,1% (circa 271 mln in più rispetto allo scorso anno). L'incremento è da attribuire principalmente all'aumento del Fondo cassa finale (+8,8%), nonostante la riduzione delle riscossioni totali per il 4,5% e l'aumento dei pagamenti del 5,1%. I residui attivi aumentano dell'8,2%, mentre i residui passivi sono sostanzialmente stabili, (si ottiene quindi un saldo positivo per circa 645 mln); si incrementano anche il Fondo pluriennale vincolato di parte corrente e quello in conto capitale, rispettivamente dell'11% e del 19,8% (in totale circa 400 mln in più rispetto al 2020).

Tabella 1/RIS/PROV - Risultati aggregati del risultato di amministrazione (lett. A) - 2020-2021

	2020			2021			Scost. %
	Residui	Competenza	Totale	Residui	Competenza	Totale	
Fondo cassa al 1° gennaio			3.277.596			4.207.422	28,4
Riscossioni	1.105.759	5.257.019	6.362.778	780.760	5.298.169	6.078.929	-4,5
Pagamenti	1.757.728	3.675.225	5.432.952	1.635.953	4.072.878	5.708.831	5,1
Saldo di cassa al 31 dicembre			4.207.422			4.577.521	8,8
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			-			-	
Fondo di cassa al 31 dicembre			4.207.422			4.577.521	8,8
Residui attivi	2.260.464	1.108.512	3.368.976	2.353.224	1.293.648	3.646.872	8,2
Residui passivi	1.238.714	1.786.477	3.025.191	1.238.153	1.763.564	3.001.717	-0,8
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti			194.269			215.703	11,0
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			1.909.242			2.287.907	19,8
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie			-			-	
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)			2.447.696			2.719.065	11,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Il risultato di amministrazione 2021, pari a 2,72 mld, è stato destinato alla parte accantonata per 1,045 mld, in costante aumento già negli esercizi precedenti. Rispetto al 2020 gli accantonamenti crescono del 9,7% (circa 92,8 mln in più); circa 505 mln (ovvero il 48,3% del totale) sono stati destinati al Fondo crediti e 94,8 mln al Fondo anticipazioni di liquidità (ovvero il 9% del totale).

La consistenza del FCDE finale è stabile rispetto allo scorso esercizio, mentre il Fondo anticipazioni di liquidità si riduce del 2,8%.

La quota vincolata del risultato di amministrazione, come per il precedente biennio, cresce del 13%, come riflesso dell'aumento degli incassi di risorse principalmente vincolate non del tutto utilizzate; mentre si riduce quella destinata agli investimenti del 16,6%, consequenzialmente allo sblocco dell'avanzo per spesa in conto capitale.

L'effetto combinato degli accantonamenti, dei vincoli e della parte destinata agli investimenti determina una parte disponibile positiva di 361,8 mln con un surplus di risorse finanziarie a fine esercizio in aumento del 22,9% rispetto al precedente.

Tabella 2/RIS/PROV - Composizione del risultato di amministrazione - Risultati aggregati 2020-2021

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre:	2020	2021	Scostamento %
Parte accantonata			
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/...	504.090	504.927	0,2
Fondo anticipazioni liquidità	97.545	94.818	-2,8
Fondo perdite società partecipate	21.560	24.163	12,1
Fondo contenzioso	179.950	220.455	22,5
Altri accantonamenti	149.359	200.917	34,5
Totale parte accantonata (B)	952.504	1.045.280	9,7
Parte vincolata			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	300.841	211.873	-29,6
Vincoli derivanti da trasferimenti	554.109	787.813	42,2
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	94.332	97.676	3,5
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	94.570	72.678	-23,1
Altri vincoli	5.870	16.012	172,8
Totale parte vincolata (C)	1.049.722	1.186.052	13,0
Parte destinata agli investimenti			
Totale parte destinata agli investimenti (D)	151.100	125.963	-16,6
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	294.370	361.770	22,9

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, distribuiti per Regione, restituisce saldi positivi, con variazioni in aumento per tutte le aree regionali, a eccezione del Piemonte. (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 Marche che peggiorano il saldo finale e quelle del Piemonte che passano da una situazione di avanzo a un saldo negativo in termini aggregati; diversamente, le Province della Regione Campania e della Calabria migliorano la loro situazione, riducendo il deficit dello scorso esercizio. Si rileva, infine, come le Province della Regione Sicilia, a differenza del 2020 in cui registravano un disavanzo, migliorano il saldo aggregato, chiudendo l'esercizio 2021 in avanzo. (vedi tab. 4/RIS/PROV).



Tabella 3/RIS/PROV - Risultati aggregati del Risultato di amministrazione (lett. A) - 2020-2021 - 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		
	2020	2021	sc. %	2020	2021	sc. %	2020	2021	sc. %	2020	2021	sc. %	2020	2021	sc. %	2020	2021	sc. %
Piemonte	165.431	156.470	-5,4	209.210	212.187	1,4	136.187	149.166	9,5	9.508	9.732	2,4	95.095	119.045	25,2	133.851	90.715	-32,2
Lombardia	838.682	935.290	11,5	530.795	630.834	18,8	449.439	499.444	11,1	43.843	47.543	8,4	357.515	443.269	24,0	518.680	575.868	11,0
Liguria	50.403	51.560	2,3	87.894	73.869	-16,0	85.221	64.157	-24,7	1.894	1.795	-5,2	16.642	13.123	-21,1	34.539	46.353	34,2
Veneto	685.530	679.060	-0,9	123.480	162.853	31,9	240.701	241.422	0,3	17.564	17.002	-3,2	258.550	285.339	10,4	292.197	298.151	2,0
Emilia-Romagna	392.028	412.472	5,2	140.088	134.121	-4,3	260.356	241.468	-7,3	10.258	9.755	-4,9	82.795	108.562	31,1	178.706	186.808	4,5
Toscana	372.570	439.532	18,0	228.782	257.130	12,4	252.550	272.117	7,7	14.005	15.394	9,9	94.747	158.251	67,0	240.050	250.899	4,5
Umbria	51.682	72.091	39,5	120.441	136.389	13,2	57.587	52.119	-9,5	2.678	2.732	2,0	31.856	42.132	32,3	80.003	111.496	39,4
Marche	131.714	140.676	6,8	96.065	115.902	20,6	125.764	120.144	-4,5	5.554	5.649	1,7	40.077	66.855	66,8	56.383	63.930	13,4
Lazio	133.015	142.495	7,1	250.687	264.216	5,4	226.323	250.409	10,6	21.741	19.225	-11,6	52.753	49.957	-5,3	82.885	87.120	5,1
Abruzzo	259.819	279.922	7,7	147.675	164.006	11,1	115.253	128.167	11,2	5.982	7.408	23,8	96.360	106.074	10,1	189.899	202.279	6,5
Molise	63.500	79.777	25,6	26.689	27.364	2,5	52.307	56.713	8,4	2.886	3.855	33,6	5.936	16.594	179,6	29.061	29.979	3,2
Campania	226.857	204.067	-10,0	333.888	404.927	21,3	193.452	200.535	3,7	8.750	5.780	-33,9	249.451	280.211	12,3	109.092	122.467	12,3
Puglia	330.816	383.226	15,8	376.885	362.209	-3,9	274.575	254.200	-7,4	31.387	49.927	59,1	136.462	144.810	6,1	265.276	296.498	11,8
Basilicata	19.740	26.725	35,4	172.931	137.624	-20,4	84.064	68.131	-19,0	1.630	2.003	22,9	79.653	61.685	-22,6	27.325	32.530	19,0
Calabria	27.835	27.447	-1,4	397.638	396.774	-0,2	174.722	131.673	-24,6	2.465	2.771	12,4	225.384	251.841	11,7	22.903	37.936	65,6
Sicilia	266.646	339.596	27,4	82.864	108.670	31,1	187.127	152.795	-18,3	9.684	9.524	-1,7	49.564	96.556	94,8	103.135	189.392	83,6
Sardegna	191.153	207.114	8,3	42.963	57.797	34,5	109.562	119.055	8,7	4.441	5.608	26,3	36.403	43.602	19,8	83.710	96.646	15,5
Totale	4.207.422	4.577.521	8,8	3.368.976	3.646.872	8,2	3.025.191	3.001.717	-0,8	194.269	215.703	11,0	1.909.242	2.287.907	19,8	2.447.696	2.719.065	11,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Tabella 4/RIS/PROV - Composizione del risultato di amministrazione - 2020-2021 - 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	
	2020	2021	scost. %	2020	2021	scost. %	2020	2021	scost. %	2020	2021	scost. %	2020	2021	2020	2021
Piemonte	133.851	90.715	-32,2	64.554	40.353	-37,5	49.420	50.453	2,1	13.669	5.133	-62,4	6.209	-5.224	1	1
Lombardia	518.680	575.868	11,0	209.128	234.132	12,0	221.480	242.595	9,5	14.060	18.117	28,9	74.013	81.024	-	-
Liguria	34.539	46.353	34,2	12.287	13.698	11,5	18.046	28.060	55,5	999	744	-25,6	3.207	3.851	-	-
Veneto	292.197	298.151	2,0	48.139	61.614	28,0	68.515	51.327	-25,1	56.028	45.068	-19,6	119.515	140.141	-	-
Emilia-Romagna	178.706	186.808	4,5	23.635	22.730	-3,8	78.862	96.294	22,1	8.936	8.598	-3,8	67.273	59.185	-	-
Toscana	240.050	250.899	4,5	85.981	92.426	7,5	114.478	118.274	3,3	9.669	5.561	-42,5	29.923	34.638	1	-
Umbria	80.003	111.496	39,4	57.235	67.888	18,6	20.915	40.731	94,7	60	-	-100,0	1.793	2.878	-	-
Marche	56.383	63.930	13,4	35.224	42.703	21,2	24.126	28.677	18,9	1.234	661	-46,5	-4.201	-8.111	1	1
Lazio	82.885	87.120	5,1	30.510	36.216	18,7	35.494	37.655	6,1	3.761	5.717	52,0	13.119	7.532	-	-
Abruzzo	189.899	202.279	6,5	61.542	67.615	9,9	68.580	69.264	1,0	1.811	2.003	10,6	57.966	63.396	-	-
Molise	29.061	29.979	3,2	9.545	12.440	30,3	12.796	13.750	7,5	36	40	9,8	6.683	3.748	-	-
Campania	109.092	122.467	12,3	66.515	64.493	-3,0	67.580	82.558	22,2	1.193	982	-17,7	-26.197	-25.566	1	1
Puglia	265.276	296.498	11,8	97.606	103.832	6,4	130.154	128.937	-0,9	16.969	13.618	-19,7	20.548	50.111	1	1
Basilicata	27.325	32.530	19,0	10.505	10.641	1,3	14.435	18.937	31,2	1.215	65	-94,7	1.170	2.887	-	-
Calabria	22.903	37.936	65,6	74.906	91.322	21,9	26.765	21.097	-21,2	251	421	67,6	-79.020	-74.905	3	3
Sicilia	103.135	189.392	83,6	57.500	71.254	23,9	35.981	89.656	149,2	12.874	11.880	-7,7	-3.220	16.602	2	1
Sardegna	83.710	96.646	15,5	7.692	11.923	55,0	62.095	67.787	9,2	8.334	7.355	-11,7	5.589	9.581	-	-
Totale	2.447.696	2.719.065	11,1	952.504	1.045.280	9,7	1.049.722	1.186.052	13,0	151.100	125.963	-16,6	294.370	361.770	10	8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

14 DEBITI FUORI BILANCIO

14.1 Premessa

I debiti fuori bilancio rappresentano obbligazioni verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro nell'inosservanza delle regole sui procedimenti di spesa degli enti locali, venendo assunte in assenza di un previo impegno. Quando il fenomeno non è contenuto in limiti fisiologici, possono verificarsi effetti pregiudizievoli per gli equilibri di bilancio tali da incidere pesantemente sulla situazione finanziaria²¹⁷.

Di seguito si riportano i risultati delle Province, nel 2021.

14.2 Analisi dei risultati

Al questionario Debiti fuori bilancio 2021, hanno risposto n. 86 Province: 64 di queste, hanno dichiarato di aver riconosciuto debiti fuori bilancio nell'anno (tab. 1/DFB/PROV). Nel complesso, al termine dell'esercizio 2021 sono stati riconosciuti dalle Province debiti fuori bilancio per un ammontare di circa 33 milioni di euro, in diminuzione di oltre 35 mln rispetto all'esercizio precedente (tab. 1/DFB/PROV/APP e tab. 2/DFB/PROV/APP).

Il dato più rilevante viene registrato dalle Province della Regione Campania, con debiti riconosciuti per circa 7 mln, seguite dalle Province della Regione Toscana, con oltre 5 mln.

La maggiore quota dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province nel 2021 è dovuta alle sentenze esecutive, di oltre 20 mln (pari al 61,9% del totale), in aumento rispetto all'esercizio precedente.

Nel 2021, i debiti sono stati finanziati pressoché integralmente (con percentuale di circa il 96%) nell'esercizio in cui sono stati riconosciuti (tab. 2/DFB/PROV/APP).

²¹⁷ Per una valutazione generale del tema si rimanda al capitolo 10.

Tabella 1/DFB/PROV - Debiti fuori bilancio - Tipologia debito - Anno 2021

Regioni	N. enti	Totale tipologia dei DFB riconosciuti	Sentenze esecutive	Disavanzi Aziende Speciali da ripianare	Ricapitalizzazione di società a partecipazioni e pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	3	848	28	0	0	0	820
Lombardia	8	1.167	569	44	0	0	554
Liguria	3	70	70	0	0	0	0
Veneto	4	3.092	305	0	0	0	2.787
Emilia-Romagna	8	1.958	106	29	0	0	1.823
Toscana	5	5.479	2.883	0	0	0	2.596
Umbria	0	0	0	0	0	0	0
Marche	2	48	48	0	0	0	0
Lazio	3	310	310	0	0	0	0
Abruzzo	4	2.234	1.043	0	0	0	1.191
Molise	2	364	205	0	0	0	159
Campania	4	6.825	5.163	0	0	0	1.663
Puglia	5	3.766	3.662	0	0	10	94
Basilicata	2	1.620	1.204	0	0	0	417
Calabria	2	769	645	0	0	0	124
Sicilia	5	2.962	2.917	0	0	24	21
Sardegna	4	1.323	1.174	0	0	0	149
Totale nazionale	64	32.835	20.331	73	0	33	12.398

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

Per la copertura (tab. 2/DFB/PROV), le Province, invece, hanno fatto ricorso ad avanzo di amministrazione libero per circa 12 mln, a stanziamenti di bilancio per 10 mln, a disponibilità di bilancio di parte corrente per circa 5 mln e a disponibilità di bilancio per investimenti per ulteriori 5 mln.

Tabella 2/DFB/PROV - Debiti fuori bilancio - Strumenti di copertura - Anno 2021

Regioni	N. enti	Totale Debiti fuori bilancio riconosciuti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021	DFB finanziati con stanziamenti previsti in bilancio	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di Amm.ne	Alienazione di beni	Mutui contratti con la Cassa DDPP in c/capitale	Mutui contratti con Istituti bancari per debiti in c/capitale	Altre specificità	Risorse ex Art 115 DI 34/2020	Fondo previsto art. 243 Tuel	Nessuna copertura
Piemonte	3	848	0	22	114	5	0	0	0	706	0	0	0
Lombardia	8	1.167	174	376	11	521	86	0	0	0	0	0	0
Liguria	3	70	18	52	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	4	3.092	17	111	2.787	177	0	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	8	1.958	8	795	155	854	142	0	0	4	0	0	0
Toscana	5	5.479	468	611	1.706	2.637	0	0	0	58	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marche	2	48	0	48	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	3	310	162	148	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	4	2.234	1.423	397	44	370	0	0	0	0	0	0	0
Molise	2	364	184	0	0	180	0	0	0	0	0	0	0
Campania	4	6.825	3.491	22	0	3.312	0	0	0	0	0	0	0
Puglia	5	3.766	1.538	471	38	1.685	0	0	0	35	0	0	0
Basilicata	2	1.620	0	1.276	62	282	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	2	769	752	0	0	0	0	0	0	17	0	0	0
Sicilia	5	2.962	1.288	220	0	1.455	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	4	1.323	648	447	38	190	0	0	0	0	0	0	0
Totale nazionale	64	32.835	10.171	4.996	4.956	11.666	227	0	0	820	0	0	0

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

Solo tre enti nel comparto Province hanno riconosciuto debiti fuori bilancio prima del 2021, che non sono stati ancora impegnati alla data del 31/12/2020²¹⁸ (tab. 3/DFB/PROV).

Tabella 3/DFB/PROV - Debiti fuori bilancio riconosciuti prima del 2021, ma ancora da impegnare al 31 dicembre 2020 - Annualità di ripiano - Anni 2021-2020

Regioni	N. enti	Dfb riconosciuti prima del 2021 ma ancora da impegnare al 31/12/2020	2021	2022	2023	Nessuna copertura	N. enti	Dfb riconosciuti prima del 2020 ma ancora da impegnare al 31/12/2019	2020	2021	2022	Nessuna copertura
Piemonte	2	348	348	0	0	0	1	287	287	0	0	0
Marche	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0
Totale	3	349	349	0	0	0	2	288	287	1	0	0

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

Infine, al termine dell'esercizio 2021 (tab. 3/DFB/PROV/APP) risultano debiti ancora da riconoscere per un ammontare di oltre 16 mln, valore in riduzione rispetto al dato dell'esercizio precedente (tab. 4/DFB/PROV/APP) i cui debiti da riconoscere ammontavano a circa 22 mln; la quota maggiore è dovuta alle sentenze esecutive, pari nel 2021 e nel 2020 rispettivamente a 9 mln e 14 mln.

14.3 Gli accantonamenti per oneri da contenzioso

14.3.1 Premessa

Nell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 5.2, lett. H) è prevista la necessità di accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri che possono conseguire a contenziosi in cui l'ente abbia significative probabilità di soccombere, o a sentenze non definitive e non esecutive sfavorevoli. L'ente, quindi, 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 a incrementare il risultato di amministrazione. Quest'ultimo dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva.

Nel rinviare al capitolo 10 relativo ai Comuni per l'esame dell'istituto in oggetto, di seguito si evidenziano i risultati dell'analisi riferita alle Province.

14.3.2 Analisi dei risultati

Al questionario hanno risposto n. 83 Province (Tabelle 1-2/ODC/PROV).

²¹⁸ Si tratta delle Province di Alessandria, Vercelli e Pesaro-Urbino

Gli accantonamenti registrati per le Province, al 31 dicembre 2020, ammontano a 194 milioni di euro per poi aumentare di oltre 60 mln al termine dell'esercizio 2021, per un ammontare finale di 254,4 mln.

Tabella 1/ODC/PROV - Consistenza del fondo rischi contenzioso al 31/12/2021

Regioni	N. enti	2021				
		Risorse accantonate all'1/1/2021 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2021 (b)	Risorse accantonate stanziata nella spesa del bilancio dell'esercizio 2021 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2021 (e=a+b+c+d)
Piemonte	7	4.751	-69	640	912	6.234
Lombardia	11	15.505	-145	3.880	4.719	23.959
Liguria	3	2.470	0	100	76	2.646
Veneto	6	21.020	-182	4.957	3.312	29.107
Emilia-Romagna	8	9.714	-110	140	-4.581	5.164
Toscana	9	14.901	-1.018	761	7.940	22.584
Umbria	2	2.767	-47	180	6.812	9.712
Marche	4	9.235	-297	205	4.459	13.602
Lazio	3	4.258	-53	253	2.950	7.408
Abruzzo	4	15.070	-434	367	-294	14.709
Molise	2	1.125	-287	171	236	1.245
Campania	4	18.719	-4.439	6.232	-323	20.190
Puglia	5	48.399	-2.686	1.145	9.232	56.091
Basilicata	2	1.000	0	0	300	1.300
Calabria	3	5.489	0	439	0	5.928
Sicilia	6	28.722	-3.275	1.777	2.564	29.788
Sardegna	4	3.628	-190	374	945	4.758
Totale nazionale	83	206.774	-13.229	21.620	39.259	254.425

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

Tabella 2/ODC/PROV - Consistenza del fondo rischi contenzioso al 31/12/2020

Regioni	N. enti	2020					Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2020 (e=a+b+c+d)
		Risorse accantonate all'1/1/2020 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2020 (b)	Risorse accantonate stanziata nella spesa del bilancio dell'esercizio 2020 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)		
Piemonte	7	2.269	-27	378	2.130	4.751	
Lombardia	11	10.850	-166	3.445	5.217	19.346	
Liguria	3	1.000	-2	362	1.110	2.470	
Veneto	6	17.040	-304	4.318	-34	21.020	
Emilia-Romagna	8	8.860	-39	290	603	9.714	
Toscana	9	5.546	-11	852	7.242	13.630	
Umbria	2	3.129	0	2	-364	2.767	
Marche	4	6.418	-70	440	821	7.609	
Lazio	3	6.650	-52	0	-2.340	4.258	
Abruzzo	4	12.556	-168	450	1.639	14.477	
Molise	2	1.838	-782	95	-25	1.125	
Campania	4	3.112	0	3.563	-1.000	5.675	
Puglia	5	39.658	-149	970	8.275	48.754	
Basilicata	2	700	-251	100	451	1.000	
Calabria	3	6.437	0	900	0	7.337	
Sicilia	6	25.564	-3.577	2.400	2.328	26.714	
Sardegna	4	1.658	-159	0	2.129	3.628	
Totale nazionale	83	153.286	-5.756	18.565	28.182	194.277	

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

Anche per gli enti in esame si evidenzia che l'importo degli accantonamenti registrato al termine dell'esercizio 2020 diverge per oltre 12 mln da quello registrato al 1° gennaio 2021, sebbene tali dati dovrebbero coincidere (tab. 3/ODC/PROV).

Tabella 3/ODC/PROV - Differenza delle risorse accantonate tra 1/1/2021 e 31/12/2020

Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2020 (a)	Risorse accantonate all'1/1/2021 (b)	2021-2020 Differenza (b-a)
194.277	206.774	12.497

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

Tabella 4/ODC/PROV - Finanziamento delle sentenze esecutive mediante utilizzo della quota accantonata - Anni 2021-2020

2021			2020		
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)	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)
20.331	10.899	53,6	19.080	6.742	35,3

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

Nelle Province la percentuale di utilizzo della quota accantonata per finanziare le spese derivanti da sentenze esecutive è pari al 53,6% nel 2021 (a fronte del 45,9% rappresentato dall'utilizzo di risorse

dell'esercizio corrente) e al 35,3% nel 2020 (a fronte del 63% rappresentato dall'utilizzo di risorse dell'esercizio corrente) (tabelle 4-5/ODC/PROV).

r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna



Tabella 5/ODC/PROV - Finanziamento dei debiti fuori bilancio ex art. 194 lett. a) - Sentenze esecutive - Anni 2021-2020 - Analisi per Regione

Regioni	N. Enti	2021				2020			
		Dfb ex art. 194 lett. A) (Sentenze esecutive)	Importo finanziato mediante applicazione della quota accantonata nel risultato di amministrazione	Importo finanziato con risorse dell'esercizio corrente	Importo da finanziare negli esercizi successivi	Dfb ex art. 194 lett. A) (Sentenze esecutive)	Importo finanziato mediante applicazione della quota accantonata nel risultato di amministrazione	Importo finanziato con risorse dell'esercizio corrente	Importo da finanziare negli esercizi successivi
		(a=b+c+d)	(b)	(c)	(d)	(a=b+c+d)	(b)	(c)	(d)
Piemonte	7	28	5	22	0	28	0	28	0
Lombardia	11	569	326	243	0	2.640	148	2.492	0
Liguria	3	70	0	70	0	115	0	115	0
Veneto	6	305	177	128	0	783	0	783	0
Emilia-Romagna	8	106	60	46	0	63	21	42	0
Toscana	9	2.883	2.285	598	0	167	11	156	0
Umbria	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Marche	4	48	0	48	0	204	70	133	0
Lazio	3	310	103	206	0	176	50	126	0
Abruzzo	4	1.043	170	873	0	482	168	314	0
Molise	2	205	128	77	0	1.368	612	755	0
Campania	4	5.163	2.876	2.287	0	5.632	3.305	2.192	134
Puglia	5	3.662	1.659	2.003	0	2.730	149	2.582	0
Basilicata	2	1.204	282	922	0	782	248	534	0
Calabria	3	645	0	547	99	674	0	487	187
Sicilia	6	2.917	1.991	926	0	2.732	1.709	1.023	0
Sardegna	4	1.174	838	336	0	504	249	254	0
Totale nazionale	83	20.331	10.899	9.333	99	19.080	6.742	12.018	321

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

15 IL PATRIMONIO

15.1 Andamento e variazioni dell'attivo e delle immobilizzazioni negli esercizi 2020-2021

Il composito assetto territoriale amministrativo del paese trova nelle aree amministrative provinciali di area vasta una differenza non trascurabile tra quelle afferenti 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. Il caso più recente riguarda, ad esempio, il Friuli-Venezia Giulia, le cui "ex Province" non sono inserite nella presente indagine in quanto l'amministrazione regionale ha previsto la soppressione delle proprie vecchie quattro Province (Trieste, Udine, Gorizia, Pordenone) ed istituito Enti di Decentramento Regionale (EDR) aventi i medesimi confini delle precedenti Province. Sono, inoltre, escluse di conseguenza anche l'area provinciale di Aosta che coincide con quella regionale e le due Province autonome di Trento e Bolzano, che assumono valenza pari a quella delle Regioni nell'ambito delle analisi condotte nel presente referto. La presente indagine sui patrimoni delle Province e Città metropolitane, analogamente al lavoro svolto sul comparto Comuni, interessa quasi il 90% del Totale Italia²¹⁹ (e la totalità delle Città metropolitane (n. 14) esistenti nel biennio preso in considerazione)²²⁰.

L'analisi sulle voci patrimoniali attive delle Province, come svolto per il comparto dei Comuni, interessa in particolare la consistenza e distribuzione delle immobilizzazioni sia materiali che immateriali e quelle finanziarie rapportate con il totale delle attività rilevate nei bilanci inviati alla Bdap con i dati di rendiconto 2021. Come anticipato in premessa, il campione osservato è in realtà rappresentativo del comparto provinciale sebbene non siano presenti n.9 amministrazioni, che interessano 2,7 mln della popolazione residente sul oltre 60 milioni di abitanti (le Province escluse incidono del 4,5% sul risultato totale). I dati della presente indagine sono riportati nella tabella 2/IMM/PROV, in cui le voci sono analizzate anche in rapporto all'attivo patrimoniale complessivo, mentre nella tabella 3/IMM/PROV sono riportati i singoli valori delle sole immobilizzazioni per le 77 Province oggetto di indagine. L'esito delle analisi sui dati così riclassificati per area geografica riporta dinamiche coerenti con quelle rilevate per i Comuni. Ci si riferisce, in particolare, all'incidenza delle immobilizzazioni materiali sul totale delle voci dell'attivo a livello nazionale, che supera il 70,1% nel

²¹⁹ Il totale degli enti in Italia è di 86 di cui: n. 80 Province e n. 6 Liberi consorzi comunali afferenti alla Regione Sicilia.

²²⁰ Non hanno inviato il rendiconto del 2021 (al momento dell'estrazione da Bdap, 03 maggio 2023) le Province di: Verbania Cusio-Ossola, Frosinone, La Spezia, Terni, Crotone, Nuoro, Sassari, Reggio di Calabria e Livorno. Il numero complessivo del campione utilizzato per la sezione patrimoniale attiva e quella passiva (finanziaria) è di n. 77 enti.

2021, 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 tocca quasi il 93% a fine 2021, registrando un andamento positivo tra un anno e l'altro, tanto da mantenere invariato il rapporto nel biennio osservato. Si evidenzia una variazione in aumento in termini complessivi della patrimonializzazione delle Province esaminate (3,3%) con andamenti diversificati su scala locale, come evidenziato nella tabella seguente (tabella1/IMM/PROV).

Tabella 1/IMM/PROV - Incidenza patrimoniale Province

Attivo patrimoniale delle n. 77 Province	2020	2021	Variazioni %
Immobilizzazioni materiali	21.522.545	21.854.622	1,5
Totale immobilizzazioni	23.159.148	23.528.562	1,6
Totale attivo	30.168.548	31.176.167	3,3
Incidenza % Immobilizzazioni materiali/Attivo	71,3	70,1	-1,7
Incidenza % Immobilizzazioni materiali/Totale immobilizzazioni	92,9	92,9	-0,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Infine, nel prospetto che segue (tabella 2/IMM/PROV) sono state evidenziate alcune delle più rilevanti variazioni contabili, in aumento e diminuzione, intervenute tra il 2020 ed il 2021.

Tabella 2/IMM/PROV - Variazioni significative nei bilanci 2020 e 2021 delle Province esaminate

Area regionale delle Province osservate	Dati dell'attivo patrimoniale	Variazione 2020-2021	Variazione %
Lombardia	Immobilizzazioni immateriali	-20.914	-36,6
Liguria	Immobilizzazioni finanziarie	1.310	42,1
Emilia-Romagna	Immobilizzazioni immateriali	39.452	34,1
Abruzzo	Immobilizzazioni immateriali	1.833	133,7
Campania	Immobilizzazioni immateriali	2.006	60,5
Calabria	Immobilizzazioni immateriali	-5.157	-68,6
Sardegna	Immobilizzazioni immateriali	3.683	125,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Si rileva un forte incremento del patrimonio delle Province abruzzesi e sarde per quanto concerne le immobilizzazioni immateriali che sono cresciute di circa una volta e mezzo rispetto all'anno precedente, registrano - tra l'altro - incrementi oltre la media anche le Province di Campanie, Emiliane per un valore complessivo di circa 41,5 milioni. Le variazioni in diminuzione degli attivi hanno interessato prevalentemente le Province della Calabria (-68,8%) e della Lombardia (-36,6) che cumulativamente hanno ridotto i loro patrimoni in immobilizzazioni immateriali di oltre 26 mln di euro. Tali variazioni prevalentemente originate nell'ambito della valorizzazione dei cespiti immateriali, spinge a pensare che, in continuità con l'anno passato, si stia assistendo alla graduale (se non tardiva) adozione di una nuova modalità di contabilizzazione per le immobilizzazioni immateriali non adottata in precedenza. Per ulteriori analisi si rimanda alla lettura delle tabelle seguenti (tab. 3/IMM/PROV e tab. 4/IMM/PROV).

Tabella 3/IMM/PROV - Province esaminate. Composizione percentuale delle immobilizzazioni per tipologia e incidenza sul totale attivo (consistenze finali) - anni 2020-2021

Province esaminate	2020			2021		
	Nord-ovest	Composizione %	Immobilizzazioni/ attivo %	Nord-ovest	Composizione %	Immobilizzazioni/ attivo %
Province esaminate 19						
Immobilizzazioni finanziarie	410.975	7,2	5,6	419.943	7,1	5,4
Immobilizzazioni immateriali	112.280	2,0	1,5	96.793	1,6	1,3
Immobilizzazioni materiali	5.145.847	90,8	70,3	5.359.714	91,2	69,5
Totale immobilizzazioni	5.669.103	100	77,5	5.876.449	100	76,2
TOTALE ATTIVO	7.319.499		100	7.710.433		100
Province esaminate 14						
Immobilizzazioni Finanziarie	430.279	9,0	7,0	438.324	9,1	7,1
Immobilizzazioni immateriali	155.548	3,3	2,5	201.078	4,2	3,3
Immobilizzazioni materiali	4.196.397	87,7	68,7	4.161.244	86,7	67,4
Totale immobilizzazioni	4.782.223	100	78,2	4.800.646	100	77,8
TOTALE ATTIVO	6.112.099		100	6.174.288		100
Province esaminate 17						
Immobilizzazioni Finanziarie	99.237	2,8	2,1	100.463	2,8	2,0
Immobilizzazioni immateriali	296.177	8,3	6,3	284.800	7,9	5,8
Immobilizzazioni materiali	3.153.109	89	67,0	3.201.258	89,3	65,0
Totale immobilizzazioni	3.548.523	100	75,4	3.586.522	100	72,8
TOTALE ATTIVO	4.705.051		100	4.926.399		100
Province esaminate 19						
Immobilizzazioni Finanziarie	72.133	1,0	0,8	72.351	1,0	0,7
Immobilizzazioni immateriali	49.720	0,7	0,5	46.690	0,6	0,5
Immobilizzazioni materiali	7.043.221	98,3	74,5	7.163.894	98,4	74,0
Totale immobilizzazioni	7.165.074	100	75,8	7.282.935	100	75,3
TOTALE ATTIVO	9.457.595		100	9.677.232		100,0
Province esaminate 8						
Immobilizzazioni Finanziarie	3.480	0,2	0,1	3.389	0,2	0,1
Immobilizzazioni immateriali	6.773	0,3	0,3	10.109	0,5	0,4
Immobilizzazioni materiali	1.983.971	99	77,1	1.968.512	99	73,2
Totale immobilizzazioni	1.994.224	100	77,5	1.982.010	100	73,7
TOTALE ATTIVO	2.574.304		100	2.687.815		100
Province esaminate 77						
Immobilizzazioni Finanziarie	1.016.104	4,4	3,4	1.034.470	4,4	3,3
Immobilizzazioni immateriali	620.499	2,7	2,1	639.471	2,7	2,1
Immobilizzazioni materiali	21.522.545	92,9	71,3	21.854.622	92,9	70,1
Totale immobilizzazioni	23.159.148	100	76,8	23.528.562	100	75,5
TOTALE ATTIVO	30.168.548		100	31.176.167		100

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 2020-2021

Zona	Regione	Immobilizzazioni	2020	2021	2020/2021 %	
Nord-ovest	Piemonte n. Province 6	Immobilizzazioni finanziarie	52.206	51.393	-1,6	
		Immobilizzazioni immateriali	38.850	43.413	11,7	
		Immobilizzazioni materiali	1.055.619	1.097.839	4,0	
		Totale immobilizzazioni	1.146.675	1.192.644	4,0	
	Lombardia n. Province 11	Immobilizzazioni finanziarie	355.657	364.128	2,4	
		Immobilizzazioni immateriali	57.119	36.205	-36,6	
		Immobilizzazioni materiali	3.823.962	3.983.024	4,2	
		Totale immobilizzazioni	4.236.738	4.383.357	3,5	
	Liguria n. Province 2	Immobilizzazioni finanziarie	3.112	4.422	42,1	
		Immobilizzazioni immateriali	16.310	17.175	5,3	
		Immobilizzazioni materiali	266.267	278.850	4,7	
		Totale immobilizzazioni	285.690	300.448	5,2	
	Totale Nord Ovest		n. Province 19	5.669.103	5.876.449	3,7
	Nord-est	Veneto n. Province 6	Immobilizzazioni finanziarie	237.779	252.574	6,2
			Immobilizzazioni immateriali	40.015	46.094	15,2
Immobilizzazioni materiali			2.031.943	2.069.044	1,8	
Totale immobilizzazioni			2.309.737	2.367.712	2,5	
Emilia-Romagna n. Province 8		Immobilizzazioni finanziarie	192.500	185.750	-3,5	
		Immobilizzazioni immateriali	115.532	154.984	34,1	
		Immobilizzazioni materiali	2.164.455	2.092.200	-3,3	
		Totale immobilizzazioni	2.472.487	2.432.934	-1,6	
Totale Nord-est		n. Province 14	4.782.223	4.800.646	0,4	
Centro		Toscana n. Province 8	Immobilizzazioni finanziarie	52.764	52.907	0,3
	Immobilizzazioni immateriali		230.120	224.614	-2,4	
	Immobilizzazioni materiali		1.347.854	1.363.047	1,1	
	Totale immobilizzazioni		1.630.738	1.640.567	0,6	
	Umbria n. Province 1	Immobilizzazioni finanziarie	8.047	8.325	3,5	
		Immobilizzazioni immateriali	50.759	42.927	-15,4	
		Immobilizzazioni materiali	284.708	293.324	3,0	
		Totale immobilizzazioni	343.514	344.576	0,3	
	Marche n. Province 5	Immobilizzazioni finanziarie	36.137	36.958	2,3	
		Immobilizzazioni immateriali	15.077	17.004	12,8	
		Immobilizzazioni materiali	833.533	841.471	1,0	
		Totale immobilizzazioni	884.747	895.432	1,2	
	Lazio n. Province 3	Immobilizzazioni finanziarie	2.290	2.274	-0,7	
		Immobilizzazioni immateriali	222	256	15,5	
		Immobilizzazioni materiali	687.013	703.416	2,4	
		Totale immobilizzazioni	689.525	705.946	2,4	
	Totale Centro		n. Province 17	3.548.523	3.586.522	1,1

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 2020-2021 (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 3	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 3	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 19	7.165.074	7.282.935	1,6
	Isole	Sicilia n. Province 6	Immobilizzazioni finanziarie	2.440	2.398
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 8		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 8	1.994.224	1.982.010	-0,6
Totale		n. Province 77	23.159.148	23.528.562	1,6

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

15.2 La situazione debitoria delle Province oggetto di indagine negli esercizi 2020-2021

Il biennio trascorso, che ha interessato i rendiconti del 2020 e 2021, ha rappresentato per le amministrazioni provinciali un periodo estremamente delicato sia per la spinta avviata, precedentemente al PNRR, sotto il profilo degli investimenti con la legge di bilancio del 2019²²¹, sia per

²²¹ Si ricorda che la legge n. 145 del 2018 (Legge di bilancio per l'anno 2019), ai commi 819 e successivi, 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, utilizzino il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

le ingenti misure di sostegno varate dal Governo per supportare gli investimenti pubblici in presenza della crisi innescata dalla pandemia di cui si è avuto modo di parlare in premessa della presente relazione, a cui si rimanda per eventuali approfondimenti. In effetti, proprio grazie all'allentamento dei vincoli imposti dal Patto di stabilità a livello europeo lo Stato ha potuto approvare scostamenti di bilancio che hanno reso la leva dell'indebitamento (a livello centrale) essenziale per far fronte all'emergenza dettata dalla crisi; pertanto si è assistito a un incremento del debito dell'amministrazione centrale (come evidenziato nella sezione indebitamento) per supportare sia il settore privato, ma anche il settore pubblico ed in particolare le amministrazioni locali per le conseguenti perdite di gettito di entrata dipese dalle misure di contenimento della pandemia e di sostegno alle famiglie ed imprese. Rispetto al ricorso a nuovo indebitamento si rinnova quanto già detto nella sezione dedicata del presente referto sul tema dell'indebitamento dei Comuni (Capitolo 11).

Con riferimento alle 77 Province esaminate l'osservazione dei dati patrimoniali (tabella 1/DEB/PROV) mette in evidenza il percorso di riduzione del debito intrapreso negli ultimi anni dalle Province che ha segnato per il biennio 2019-2020 un sensibile decremento di oltre il 16% e nel biennio osservato (2020-2021) sempre un andamento in calo ma di intensità più contenuta pari al -3,63%, portando il debito complessivo delle Province nel 2021 a circa 7,5 mld (nel 2019 superava 7,9 mld). Pertanto, il segnale appare alquanto incoraggiante in termini di smaltimento dei debiti pregressi e di tenuta degli equilibri di bilancio. Tutti fattori che consentono alle amministrazioni provinciali di cogliere (senza particolari riserve) anche le nuove opportunità offerte dal legislatore per rinegoziare il debito pregresso²²² ed accedere a contributi dedicati per interventi di investimento in settori ritenuti critici per gli enti locali in generale.

Tra le amministrazioni provinciali che hanno saputo migliorare le proprie passività vi sono quelle localizzate nell'area regionale della Calabria, con una riduzione che si attestata intorno a 87 mln di euro, pari a una riduzione sul biennio dell'11,6%, e dell'Emilia-Romagna, con una riduzione di circa 63 mln pari al -9,1%, che rappresentano circa il 53,3% dell'importo totale delle variazioni del debito complessivo registrato a fine 2021. Le riduzioni più elevate in termini percentuali sul biennio (2020-2021) le hanno avute le Province della Liguria (-19,5%), della Basilicata e della Sicilia (-13,1%), che complessivamente rappresentano n. 10 enti pari al 17,5% della popolazione complessiva (tabella 1/DEB/PROV).

²²² 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.

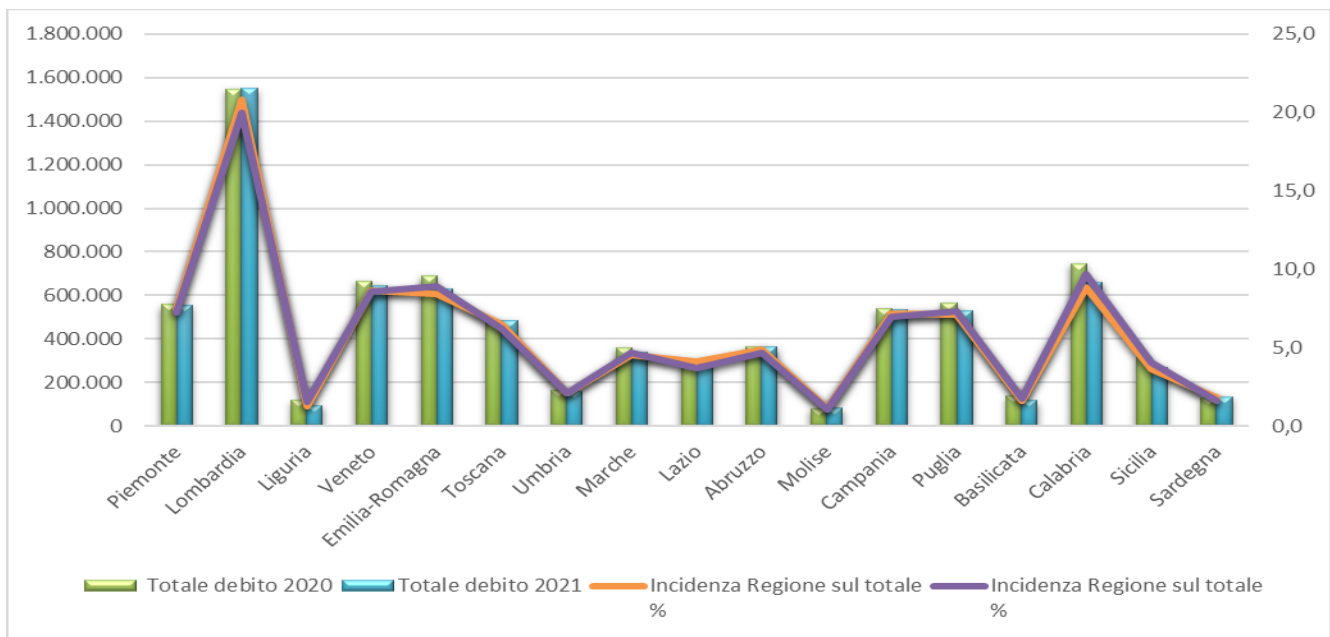
Tabella 1/DEB/PROV - Debiti totali delle Province osservate - composizione percentuale e variazione annua per Regione - Esercizi 2020-2021

Regione	N. Province osservate	Totale debiti 2020	Incidenza % sul totale	Totale debiti 2021	Incidenza % sul totale	Scostamento 2020-2021	Variazione % 2020-2021
Piemonte	6	558.448	6,1	555.747	6,2	-2.701	-0,48
Lombardia	11	1.548.815	23,4	1.551.166	23,7	2.351	0,15
Liguria	2	118.314	0,7	95.202	0,7	-23.112	-19,53
Veneto	6	664.695	9,1	644.880	9	-19.815	-2,98
Emilia-Romagna	8	690.795	9,5	627.564	9,2	-63.231	-9,15
Toscana	8	480.632	3,9	485.942	3,7	5.310	1,10
Umbria	1	164.843	2,2	157.223	2,3	-7.620	-4,62
Marche	5	361.230	5,1	339.244	5,1	-21.986	-6,09
Lazio	3	284.064	2	307.263	2	23.199	8,17
Abruzzo	4	362.786	5,4	365.906	5,3	3.120	0,86
Molise	2	79.248	0,6	81.253	0,6	2.005	2,53
Campania	3	537.748	9,7	533.523	10,1	-4.225	-0,79
Puglia	5	565.826	6,2	531.427	6,3	-34.399	-6,08
Basilicata	2	137.377	1,5	117.747	1,1	-19.629	-14,29
Calabria	3	747.037	12,4	660.229	12,4	-86.808	-11,62
Sicilia	6	311.999	1	271.225	1	-40.774	-13,07
Sardegna	2	126.742	1,2	133.926	1,2	7.185	5,67
Totale	77	7.740.598	100	7.459.466	100	-281.131	-3,63

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 aggregati per area geografica sul debito complessivo riferito alle 77 Province rientranti nel campione.

Grafico 1/DEB/PROV - Andamento dei debiti totali 2020-21 delle Province ripartite per area regionale e incidenza del debito aggregato a livello regionale rispetto al debito totale



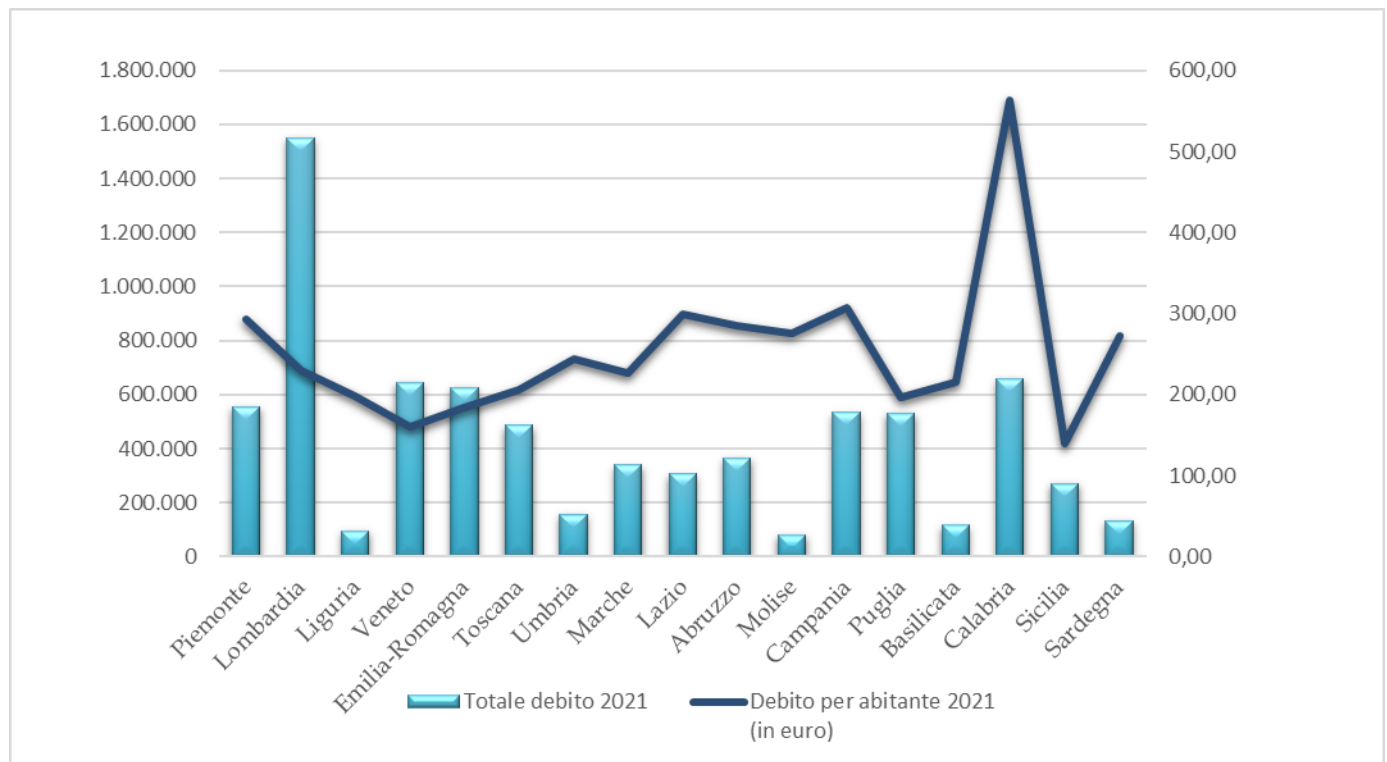
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati BDAP, valori in percentuale e in milioni di euro

r_emi... Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D. Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

L'analisi proposta nella tabella 2/DEB/PROV fa emergere con chiarezza che il debito complessivo iscritto nei bilanci delle Province della Lombardia, Calabria, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, Campania e Puglia risulta essere notevolmente più elevato rispetto alla media nazionale, con importi che esclusa la Lombardia, che supera il 1,5 mld, oscillano Tra 500 e 600 mln di euro, con un'incidenza sul debito complessivo pari al 48% dell'ammontare del debito complessivo riportato negli schemi di stato patrimoniale dalle Province. Aumenta, altresì, il debito delle amministrazioni provinciali di Lazio di 23,2 mln (+8,2%), Sardegna di 7,2 mln (+5,7%) e Molise 2 mln di euro (2,5%).

Quanto rilevato in termini relativi rispetto al campione osservato viene confermato anche utilizzando i dati del debito complessivo delle Province normalizzato rispetto alla popolazione residente nel 2021. In particolare, osservando il grafico n. 2/DEB/PROV emerge nettamente l'esposizione delle Province delle Regioni del meridione (Calabria e Campania) e del Piemonte rispetto alla media nazionale, con l'eccezione delle Province del Lazio, Sardegna, Umbria, Marche e Molise che risultano più indebitate rispetto alle altre se rapportate al valore *pro capite*.

Grafico 2/DEB/PROV - Totale debito delle Province e *pro capite* - Anno 2021



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati BDAP, valori in milioni di euro per il debito e in euro per il valore *pro capite*, le Province sono aggregate per area geografica regionale

In conclusione, fatte salve eventuali considerazioni da formulare rispetto ai dati che hanno registrato variazioni eccessive da un anno all'altro, si considera positivo il progressivo ridimensionamento dei passivi patrimoniali delle Province con riduzioni anche molto consistenti dello *stock* di debito

(amministrazioni provinciali delle Calabria ed Emilia-Romagna) e riduzione in termini percentuali dal 2020 al 2021 superiori del 13% per gli ambiti provinciali della Liguria, della Basilicata e della Sicilia su una media nazionale che si è fermata al -3,6%.

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.

r_emiro_Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

16 CONCLUSIONI

I principali parametri della gestione finanziaria delle Province mettono in evidenza una dinamica positiva del totale delle entrate accertate dopo gli esiti del 2020, anno che ha ancora risentito degli effetti dell'emergenza sanitaria da Covid-19. Tale andamento risulta, tuttavia, molto diversificato nelle varie aree regionali; una valutazione più accurata sull'equilibrio finanziario complessivo del comparto delle Province si potrà effettuare in un periodo caratterizzato da una maggiore stabilità finanziaria.

In particolare, le entrate correnti diminuiscono in relazione all'esaurimento dei trasferimenti per l'emergenza, mentre le entrate di parte capitale registrano un rilevante incremento andando a caratterizzare il livello di governo provinciale con un'alta propensione alla spesa di investimento.

Le anticipazioni di tesoreria crescono e ciò è sintomo di una maggiore sofferenza per la tenuta degli equilibri di cassa. Si tratta di una situazione inedita per il comparto delle Province che merita approfondimento.

Gli impieghi delle risorse in termini di spesa seguono un aumento complessivo che si realizza sulle principali linee direttrici.

La spesa corrente riporta una variazione positiva dopo la frenata provocata dalla crisi sanitaria, avvicinandosi ai valori pre-pandemia.

Le spese in conto capitale registrano un rilevante aumento, proseguendo nella crescita già rilevata nei precedenti periodi di osservazione, confermando quanto evidenziato per l'omologa entrata. La principale vocazione dell'ente Provincia si focalizza sugli investimenti. La distribuzione delle spese nel territorio presenta andamenti non omogenei tra le diverse aree geografiche.

L'aumento della spesa riferita al rimborso dell'indebitamento è da correlare con il differimento degli oneri di ammortamento 2020, nel 2021, introdotto dalla manovra finanziaria e non con un aumento dello *stock* passivo patrimoniale nel 2021.

Si registra un aumento del fondo pluriennale di spesa in conto capitale che denota un "transito" non fluido delle procedure di impiego delle risorse, come preventivato e auspicato (si veda il monitoraggio delle *milestone*).

Altro indicatore fondamentale della gestione è il risultato di amministrazione che, nel comparto Province, al termine del 2021 (lettera A dell'allegato a) risultato di amministrazione al d.lgs. n. 118/2011) risulta positivo, registrando un aumento rilevante rispetto al precedente esercizio.

Un analogo andamento in aumento si nota anche dopo la detrazione della parte accantonata, vincolata e destinata agli investimenti; infatti, a differenza dei Comuni, residua una parte disponibile (lettera E) di entità finanziaria rilevante, in aumento rispetto all'esercizio precedente.

Nel biennio 2020-2021, la quota vincolata del risultato di amministrazione aumenta per le Province e mette in evidenza un rallentamento nell'impiego di risorse vincolate, in prevalenza destinate alla spesa di investimento. Tale tendenza trova conferma anche nell'andamento del fondo pluriennale vincolato per la spesa in conto capitale, in parte influenzato dall'attivazione dei progetti del PNRR e del PNC per i quali sia stata concessa l'anticipazione da parte dell'Amministrazione centrale: in ogni caso, anche in questa fattispecie, si rileva un ritardo nell'attivazione delle procedure di impiego delle risorse.

Permane la tendenza a mantenere la propria patrimonializzazione in *asset* immobilizzati (finanziari, immateriali e materiali). Emerge, inoltre, che la parte prevalente del patrimonio delle amministrazioni interessate consiste in immobilizzazioni materiali che in molti casi non sono strategiche o funzionali alle esigenze degli enti stessi.

Con riferimento allo *stock* del debito, per le Province osservate, il debito complessivo a livello di comparto è in diminuzione, un andamento che si auspica possa proseguire nel corso degli anni, al fine di rendere la gestione del debito meno onerosa e liberare risorse per nuovi investimenti.

Per quanto riguarda l'andamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2021, si registra, un forte decremento, pari a circa il 51,7%, (in valore assoluto -35,2 mln) in controtendenza rispetto al 2020.

Nel complesso le Province stanno gradualmente ritrovando la loro identità istituzionale. In tale percorso resta necessario un monitoraggio degli equilibri finanziari della situazione corrente per garantire un esercizio adeguato delle funzioni fondamentali, collegate soprattutto alla spesa di investimento, ciò in relazione anche al necessario rafforzamento organizzativo di un ente fortemente destrutturato a seguito delle manovre finanziarie degli anni trascorsi.



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

Sezione III - Le Città metropolitane



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

17 LA GESTIONE DI BILANCIO

17.1 Introduzione

La l. n. 56/2014 ha disposto l'istituzione delle 10 Città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Roma Capitale. A queste si affiancano le 4 Città metropolitane istituite dalle Regioni a statuto speciale: Cagliari, Catania, Messina e Palermo. In tal modo si è data attuazione alle previsioni costituzionali, riformate dalla l. n. 142/1990.

Si tratta di enti di area vasta che hanno sostituito le Province nei territori di riferimento.

Come per le Province²²³, anche le Città metropolitane hanno beneficiato degli interventi addizionali - rispetto a quanto già stanziato nel Piano Nazionale Complementare - introdotti dalla legge di bilancio 2022 (l. n. 234/2021), nonché dell'assegnazione di ulteriori risorse per la messa in sicurezza dei ponti e dei viadotti esistenti e la realizzazione di nuovi. Queste risorse si sono aggiunte a quelle già attribuite nel 2020 per il periodo 2021-2023 (d.l. n. 104/2020).

I trasferimenti statali compensativi della perdita di gettito e quelli a sostegno della spesa emergenziale hanno migliorato i risultati relativi agli esercizi 2019-2020.

Sul fronte del personale, analogamente alle Province, hanno beneficiato degli effetti della nuova disciplina sulle assunzioni, che ha consentito dal 1° gennaio 2022 il superamento della regola del *turn-over* e l'introduzione della regola della sostenibilità finanziaria per la quale la capacità assunzionale è determinata in base al rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti.

17.2 La gestione delle entrate

Il complesso delle entrate accertate dalle 14 Città metropolitane (tabella 1/ENT/CM) nell'esercizio 2021, fa registrare un aumento pari al 3,6% (in valore assoluto oltre 134 milioni di euro); si tratta di un andamento meno vivace di quello registrato nel 2020. L'andamento dei Titoli e dei comparti, però, è alquanto eterogeneo: il comparto delle entrate correnti cala nel biennio di 5,3 punti percentuali, pur vedendo i Titoli 1 e 3 in crescita (rispettivamente del 4,8% e del 47,1%); tale calo è determinato dalla diminuzione dei trasferimenti correnti nel 2021 (-24%, pari quasi a 311 mln). Passando ad analizzare il comparto delle entrate di parte capitale, è possibile notare il forte incremento verificatosi nel 2021: gli accertamenti crescono di 242 mln in valore assoluto, pari al 44,2%. Tale risultato risente dell'andamento in crescita delle entrate in conto capitale (Titolo 4), che vedono quasi raddoppiati gli accertamenti del

²²³ Cfr.: capitolo 12, paragrafo 12.1

2021 rispetto a quelli del 2020. Le entrate da riduzione di attività finanziarie e quelle per accensione di prestiti, invece, vedono praticamente azzerati gli importi del 2020 (rispettivamente -90% e -100%).

Le entrate per conto terzi e partite di giro aumentano nel biennio del 17,6% mentre non sono presenti anticipazioni di tesoreria.

Sul fronte delle riscossioni, nel 2021 per il complesso dei Titoli, dopo l'ottimo *trend* del 2020, si registra una frenata degli importi (-6,8%, -218 mln di euro in valore assoluto): sono le entrate correnti che determinano tale risultato e che vedono le riscossioni in diminuzione in misura maggiore rispetto ai relativi accertamenti (-10,5%). Le entrate di parte capitale, invece, anche se in misura nettamente inferiore ai relativi accertamenti, vedono crescere gli importi delle riscossioni di cinque punti percentuali.

Le riscossioni delle entrate per conto terzi e partite di giro crescono in maniera omogenea rispetto ai relativi accertamenti (+14%).

**Tabella 1/ENT/CM - Totale Entrate - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza -
Suddivisione per Titoli**

Titolo	Totale Entrate Accertamenti			Totale Entrate Riscossioni			Incidenza % Riscossioni/ Accertamenti	
	2020	2021	Variazioni %	2020	2021	Variazioni %	2020	2021
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.491.073	1.562.272	4,8	1.352.252	1.421.071	5,1	90,7	91,0
Titolo 2: Trasferimenti correnti	1.291.939	981.446	-24,0	1.148.527	776.961	-32,4	88,9	79,2
Titolo 3: Entrate extratributarie	176.392	259.499	47,1	91.472	121.168	32,5	51,9	46,7
Totale entrate correnti	2.959.404	2.803.217	-5,3	2.592.251	2.319.199	-10,5	87,6	82,7
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	397.435	777.235	95,6	199.411	356.243	78,6	50,2	45,8
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	127.283	12.707	-90,0	127.283	7.863	-93,8	100,0	61,9
Titolo 6 - Accensione di prestiti	23.152	0	-100,0	20.088	0	-100,0	86,8	0,0
Totale entrate di parte capitale	547.870	789.942	44,2	346.782	364.106	5,0	63,3	46,1
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	276.069	324.637	17,6	268.548	306.037	14,0	97,3	94,3
Totale entrate	3.783.343	3.917.797	3,6	3.207.580	2.989.342	-6,8	84,8	76,3

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

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

17.2.1 Le entrate di parte corrente

Le tabelle che seguono (tabelle 2 e 3/ENT/CM) prendono in considerazione il complesso delle entrate correnti: la prima dà una panoramica per singolo ente e la seconda, invece, a livello nazionale ma con disaggregazione dei dati in Tipologie e Titoli.

L'andamento delle entrate correnti non è uniforme sul territorio nazionale: a fronte del calo medio del 5,3%, spiccano i valori in crescita registrati dalle tre Città metropolitane della Regione siciliana

(rispettivamente Catania +6,1%, Messina +7,5%, Palermo +8,3%). Anche la Città metropolitana di Genova registra un lieve incremento degli accertamenti, pari al 2,6%. Tutte le restanti Città metropolitane sono in linea con l'andamento nazionale, con i picchi registrati dalle Città metropolitane di Torino (-16,8%) e di Bologna (-16,3%).

Tabella 2/ENT/CM - Entrate correnti - Accertamenti - Suddivisione per Regione ed Ente

Regione	Ente	Totale Entrate correnti - Accertamenti		Variazioni %
		2020	2021	
Piemonte	Città metropolitana di Torino	323.425	269.162	-16,8
Lombardia	Città metropolitana di Milano	417.435	413.590	-0,9
Liguria	Città metropolitana di Genova	222.120	227.878	2,6
Veneto	Città metropolitana di Venezia	144.189	131.462	-8,8
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	142.921	119.613	-16,3
Toscana	Città metropolitana di Firenze	176.154	166.294	-5,6
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	521.113	481.882	-7,5
Campania	Città metropolitana di Napoli	380.432	358.459	-5,8
Puglia	Città metropolitana di Bari	145.873	137.246	-5,9
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	83.472	75.471	-9,6
Sicilia	Città metropolitana di Catania	124.714	132.334	6,1
Sicilia	Città metropolitana di Messina	78.472	84.327	7,5
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	133.838	145.006	8,3
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	65.247	60.493	-7,3
Totale nazionale		2.959.404	2.803.217	-5,3

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

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

Come già illustrato nella premessa, crescono nel biennio le entrate accertate proprie e cioè quelle del Titolo 1 (+4,8%) e del Titolo 3 (+47,1%); anche le relative riscossioni crescono in egual misura (rispettivamente +5,1 e +32,5%).

Per il Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" è determinante l'incremento delle "Imposte, tasse e proventi assimilati" (+4,9%) che sono predominanti in termini di rapporto di composizione del Titolo 1; i "Fondi perequativi da Amministrazioni centrali" restano pressoché invariati mentre calano le "Compartecipazioni di tributi" (-3,2%).

Per il Titolo 3, che ricomprende le "Entrate extratributarie" il forte incremento verificatosi nel biennio è da annoverare alle tipologie "Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti" e "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni": tali voci di entrata, che incidono per oltre l'81% sull'accertato 2021 del Titolo 3, crescono nel complesso di oltre 74 mln in valore assoluto. Crescono anche i rimborsi e altre entrate correnti (+17,6%) e gli interessi attivi (+79,2%) anche se il peso di tale posta all'interno del Titolo è irrilevante.

In controtendenza con il risultato del 2020, i “Trasferimenti correnti” perdono nel biennio in esame ben 24 punti percentuali: sono i “Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche”, che hanno un peso determinante all’interno del Titolo 2, a perdere ben 309 mln in valore assoluto.

Tabella 3/ENT/CM - Entrate correnti - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione per tipologie

Tipologie/Titoli	Accertamenti			Riscossioni			Incidenza % Riscosso/ Accertato	
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021
Imposte tasse e proventi assimilati	1.461.515	1.532.840	4,9	1.323.504	1.399.678	5,8	90,6	91,3
Compartecipazioni di tributi	4.578	4.430	-3,2	3.768	4.430	17,6	82,3	100,0
Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali	24.980	25.002	0,1	24.980	16.963	-32,1	100,0	67,8
Fondi perequativi dalla Regione o Provincia autonoma	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale Titolo 1	1.491.073	1.562.272	4,8	1.352.252	1.421.071	5,1	90,7	91,0
Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	1.283.295	974.130	-24,1	1.143.959	773.743	-32,4	89,1	79,4
Trasferimenti correnti da Famiglie	3	3	0,0	1	3	184,8	35,1	100,0
Trasferimenti correnti da Imprese	2.420	2.702	11,7	684	939	37,3	28,2	34,7
Trasferimenti correnti da Istituzioni Sociali Private	705	341	-51,7	457	227	-50,2	64,7	66,7
Trasferimenti correnti dall’Unione Europea e dal Resto del Mondo	5.516	4.271	-22,6	3.427	2.050	-40,2	62,1	48,0
Totale Titolo 2	1.291.939	981.446	-24,0	1.148.527	776.961	-32,4	88,9	79,2
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	50.022	53.424	6,8	39.942	44.737	12,0	79,9	83,7
Proventi derivanti dall’attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	87.233	157.902	81,0	25.117	42.591	69,6	28,8	27,0
Interessi attivi	3.547	6.356	79,2	3.478	5.816	67,2	98,1	91,5
Altre entrate da redditi da capitale	72	59	-17,7	72	59	-17,7	100,0	100,0
Rimborsi e altre entrate correnti	35.518	41.758	17,6	22.863	27.964	22,3	64,4	67,0
Totale Titolo 3	176.392	259.499	47,1	91.472	121.168	32,5	51,9	46,7
Totale entrate correnti	2.959.404	2.803.217	-5,3	2.592.251	2.319.199	-10,5	87,6	82,7

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 danno un dettaglio per ente delle due categorie di entrata più rilevanti 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). La prima Imposta nel biennio resta sostanzialmente invariata: il tasso di crescita, infatti, non raggiunge un punto percentuale. L’andamento a livello nazionale non è uniforme: spiccano i valori positivi registrati dalle Città metropolitane di Cagliari (+8,7%) e di Roma Capitale (+6,8%) e quelli in ribasso delle Città metropolitane di Torino e di Venezia (entrambe calano dell’8,9%).

Come già osservato per le Province, anche l’altra categoria di entrata (IPT) cresce nei bilanci delle Città metropolitane: la variazione percentuale dell’accertato nel 2021 è pari al 12,1%. Tutte le Città metropolitane

mostrano andamenti in crescita: anche per questa voce di entrata è la Città metropolitana di Cagliari che mostra la variazione percentuale più alta (+30,7%), seguita dalla Città metropolitana di Messina (+27,7%).

Tabella 4/ENT/CM - Imposta sulle Assicurazioni RC auto - Accertamenti - Suddivisione per Regione ed Ente

Regione	Ente	Imposta sulle Ass. Rc auto - Accertamenti		
		2020	2021	Variazioni %
Piemonte	Città metropolitana di Torino	88.360	80.452	-8,9
Lombardia	Città metropolitana di Milano	98.161	102.651	4,6
Liguria	Città metropolitana di Genova	28.700	28.082	-2,2
Veneto	Città metropolitana di Venezia	29.690	27.033	-8,9
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	39.591	38.856	-1,9
Toscana	Città metropolitana di Firenze	50.863	47.273	-7,1
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	147.855	157.851	6,8
Campania	Città metropolitana di Napoli	103.338	107.311	3,8
Puglia	Città metropolitana di Bari	39.807	40.719	2,3
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	17.869	18.011	0,8
Sicilia	Città metropolitana di Catania	35.251	34.589	-1,9
Sicilia	Città metropolitana di Messina	21.421	20.257	-5,4
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	36.094	36.249	0,4
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	14.460	15.721	8,7
Totale nazionale		751.459	755.054	0,5

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

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane.

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		
		2020	2021	Variazioni %
Piemonte	Città metropolitana di Torino	74.254	84.254	13,5
Lombardia	Città metropolitana di Milano	84.115	93.060	10,6
Liguria	Città metropolitana di Genova	17.231	20.002	16,1
Veneto	Città metropolitana di Venezia	20.773	22.798	9,8
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	27.678	31.227	12,8
Toscana	Città metropolitana di Firenze	42.473	49.595	16,8
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	116.622	121.493	4,2
Campania	Città metropolitana di Napoli	53.632	60.654	13,1
Puglia	Città metropolitana di Bari	29.223	32.748	12,1
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	10.753	12.730	18,4
Sicilia	Città metropolitana di Catania	27.411	31.902	16,4
Sicilia	Città metropolitana di Messina	12.208	15.595	27,7
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	23.922	27.838	16,4
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	9.391	12.272	30,7
Totale nazionale		549.685	616.167	12,1

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

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane.

Riguardo all'aliquota applicata, tutte le 14 Città metropolitane hanno optato per la maggiorazione più elevata, pari al 30%.

17.2.2 Le entrate di parte capitale

Le due tabelle che seguono (tabelle 6 e 7/ENT/CM) descrivono il complesso delle entrate di parte capitale: la prima dà una panoramica per singolo ente e la seconda, invece, a livello nazionale, ma con disaggregazione dei dati in tipologie e Titoli.

Anche per le Città metropolitane, in misura ancor maggiore rispetto alle Province, gli accertamenti crescono nel biennio in esame per una percentuale del 44,2%, pari a oltre 242 mln di euro in valore assoluto. Quasi tutte le Città metropolitane mostrano percentuali di crescita, con il valore più alto registrato dalla Città metropolitana di Roma Capitale, che vede gli importi più che quadruplicati, e quello più basso da annoverare alla Città metropolitana di Bari (+22,4%). In controtendenza con la media nazionale sono solo due Città metropolitane: quella di Torino, che subisce una brusca frenata per gli accertamenti di parte capitale (-69,1%, 116 mln in meno nel 2021) e quella di Firenze, che perde nel biennio ben 13 punti percentuali.

Tabella 6/ENT/CM - Entrate di parte capitale - Accertamenti - Suddivisione per Regione ed Ente

Regione	Ente	Totale Entrate di parte capitale Accertamenti		Variazioni %
		2020	2021	
Piemonte	Città metropolitana di Torino	168.225	51.981	-69,1
Lombardia	Città metropolitana di Milano	47.793	99.882	109,0
Liguria	Città metropolitana di Genova	24.669	31.254	26,7
Veneto	Città metropolitana di Venezia	17.811	27.953	56,9
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	27.819	34.589	24,3
Toscana	Città metropolitana di Firenze	36.917	32.133	-13,0
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	48.828	196.286	302,0
Campania	Città metropolitana di Napoli	13.730	20.881	52,1
Puglia	Città metropolitana di Bari	11.012	13.482	22,4
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	44.837	58.404	30,3
Sicilia	Città metropolitana di Catania	44.983	82.948	84,4
Sicilia	Città metropolitana di Messina	35.034	88.470	152,5
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	13.499	33.403	147,4
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	12.714	18.275	43,7
Totale nazionale		547.870	789.942	44,2

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

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

Prendendo in esame all'interno del comparto i singoli Titoli e le relative tipologie che ne fanno parte, l'andamento non è omogeneo, così come già notato nella premessa.

Il Titolo 4 cresce per il 95,6% per l'accertato e per il 78,6% per il riscosso: è la tipologia 200 "Contributi agli investimenti" che vede gli importi degli accertamenti più che raddoppiati e quelli delle riscossioni crescere di quasi 86 punti percentuali.

Il Titolo 5 subisce un crollo sia sul fronte degli accertamenti (-90%) sia su quello delle riscossioni (-93,8%): è la tipologia 100 "Alienazione di attività finanziarie" che occupa un peso predominante all'interno del Titolo e perde rispettivamente il 92,3% per l'accertato e il 96% per il riscosso.

Il Titolo 6, le "accensioni di prestiti" vede nel 2021 un azzeramento degli importi, sia accertati che riscossi.

Tabella 7/ENT/CM - Entrate di parte capitale - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione in tipologie

Tipologia/Titolo	Accertamenti		Variazioni % Accertamenti 2020-2021	Riscossioni		Variazioni % Riscossioni 2020-2021	% Riscosso/ Accertato	
	2020	2021		2020	2021		2020	2021
Tipologia 100: Tributi in conto capitale	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tipologia 200: Contributi agli investimenti	316.996	643.898	103,1	157.368	292.279	85,7	49,6	45,4
Tipologia 300: Altri trasferimenti in conto capitale	69.798	110.104	57,7	32.565	40.847	25,4	46,7	37,1
Tipologia 400: Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	8.906	22.804	156,0	8.875	22.735	156,2	99,6	99,7
Tipologia 500: Altre entrate in conto capitale	1.734	429	-75,2	603	383	-36,5	34,8	89,2
Totale Titolo 4 - Entrate in conto capitale	397.435	777.235	95,6	199.411	356.243	78,6	50,2	45,8
Tipologia 100: Alienazione di attività finanziarie	125.207	9.642	-92,3	125.207	4.997	-96,0	100,0	51,8
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	87	2.239	2482,3	87	2.049	2263,3	100,0	91,5
Tipologia 400: Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	1.990	825	-58,5	1.990	817	-59,0	100,0	98,9
Totale Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	127.283	12.707	-90,0	127.283	7.863	-93,8	100,0	61,9
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	74	0	-100,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tipologia 300: Accensione Mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	23.079	0	-100,0	20.088	0	-100,0	87,0	0,0
Tipologia 400: Altre forme di indebitamento	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale Titolo 6 - Accensione prestiti	23.152	0	-100,0	20.088	0	-100,0	86,8	0,0
Totale entrate di parte capitale	547.870	789.942	44,2	346.782	364.106	5,0	63,3	46,1

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

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

17.3 La gestione delle spese

La spesa complessiva delle Città metropolitane (tabella 1/SP/CM) è risultata in aumento nel corso del biennio. Il totale delle spese impegnate nel 2021 cresce in valore assoluto di circa 132 milioni di euro (+4,1%); crescono in egual misura i pagamenti di competenza (+6,2%, 130 mln in valore assoluto).

Tali risultati sono influenzati dall'andamento delle spese correnti, che incidono per oltre i due terzi sul totale 2021 (sia impegni sia pagamenti).

Anche le spese in conto capitale registrano un incremento molto significativo nel biennio (rispettivamente + 17,2% gli impegni e +18,2% i pagamenti) anche se nel 2021 il peso percentuale sul Titolo (sia impegni sia pagamenti) si ferma al 15%.

Crescono anche il Titolo 4 "Rimborso di prestiti" (+12,2% gli impegni e +14,4% i pagamenti) e il Titolo 7 "Uscite per conto terzi e partite di giro" (+17,6% gli impegni e +16% i pagamenti).

In controtendenza è il Titolo 3 "Spese per incremento di attività finanziarie" che registra sia sul fronte degli impegni sia su quello dei pagamenti una brusca diminuzione (pari a -94 punti percentuali), anche se il peso di tale posta sul totale dei Titoli risulta di scarsa importanza.

Da segnalare che il Fondo pluriennale vincolato mostra nel biennio in esame un significativo aumento percentuale delle somme imputabili agli esercizi futuri pari al 23%: cresce rispettivamente di 6 punti percentuali quello relativo alle spese correnti e di 25 punti percentuali quello delle spese in conto capitale.

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 %	
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %	2020	2021
Titolo 1 - Spese correnti	2.335.277	2.415.338	3,4	127.044	134.519	5,9	1.390.220	1.499.150	7,8	59,5	62,1
Titolo 2 - Spese in conto capitale	434.994	509.879	17,2	1.184.771	1.479.450	24,9	273.524	323.242	18,2	62,9	63,4
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	88.942	5.580	-93,7	0	0	0,0	87.121	5.580	-93,6	98,0	100,0
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	95.042	106.620	12,2	0	0	0,0	93.203	106.620	14,4	98,1	100,0
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	276.069	324.637	17,6	0	0	0,0	244.874	284.031	16,0	88,7	87,5
Totale Titoli	3.230.325	3.362.054	4,1	1.311.814	1.613.969	23,0	2.088.942	2.218.622	6,2	64,7	66,0

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

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

17.3.1 La spesa corrente

Le due tabelle che seguono prendono in esame le spese correnti del biennio sia nella distribuzione nei diversi territori sia nel dettaglio delle Missioni, in base alle principali funzioni assegnate ai 14 enti.

La spesa corrente sostenuta dalle Città metropolitane nel 2021 è pari a 2,4 mld di euro e mostra un incremento pari al 3,4%, 80 mln di euro in valore assoluto (in controtendenza al biennio precedente, che registrava un calo del 5%).

L'andamento nelle diverse aree (tabella 2/SP/CM) risulta omogeneo: gli incrementi più evidenti sono quelli delle Città metropolitane della Sicilia (rispettivamente +23,9% Catania, +19,3% Messina e +17,6% Palermo); anche la Città metropolitana di Firenze registra un forte aumento (+10,3%).

La Città metropolitana di Roma, che assorbe il peso maggiore del totale della spesa corrente, mostra valori pressoché invariati nel biennio (-0,4%).

Da segnalare la brusca diminuzione registrata dalla Città metropolitana di Torino, che mostra nel 2021 un calo di 10 punti percentuali degli impegni correnti.

Tabella 2/SP/CM - Spese correnti - Impegni - Suddivisione per Regione ed Ente

Regione	Ente	Totale Spese correnti - Impegni		Variazioni %
		2020	2021	
Piemonte	Città metropolitana di Torino	269.101	242.556	-9,9
Lombardia	Città metropolitana di Milano	279.728	298.369	6,7
Liguria	Città metropolitana di Genova	200.626	207.748	3,6
Veneto	Città metropolitana di Venezia	116.296	124.146	6,8
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	96.897	104.370	7,7
Toscana	Città metropolitana di Firenze	118.137	130.248	10,3
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	448.239	446.382	-0,4
Campania	Città metropolitana di Napoli	296.472	304.624	2,7
Puglia	Città metropolitana di Bari	122.666	119.815	-2,3
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	72.547	69.077	-4,8
Sicilia	Città metropolitana di Catania	94.366	116.929	23,9
Sicilia	Città metropolitana di Messina	66.336	79.150	19,3
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	102.717	120.815	17,6
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	51.148	51.109	-0,1
Totale nazionale		2.335.277	2.415.338	3,4

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

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

La tabella 3/SP/CM suddivide il Titolo 1 in base alle principali funzioni esercitate dalle Città metropolitane. Nel rapporto di composizione percentuale la Missione 1, che comprende le spese di carattere generale destinate al funzionamento complessivo dell'ente, assorbe quasi la metà della spesa corrente sia nel 2020 sia nel 2021. Tali uscite nel biennio crescono di 5,5 punti percentuali, in valore assoluto quasi 60 mln di euro. Anche la spesa per i servizi relativi ai "Trasporti e diritto alla mobilità"

(Missione 10) che rappresenta circa un quinto del Titolo, registra un'importante variazione positiva del valore degli impegni (+8,5%, 37 mln in più).

Le spese per "Istruzione e diritto allo studio" (Missione 4) dopo il calo registrato nel biennio, tornano a salire di quasi 7 punti percentuali. Il decremento maggiore rispetto alla media nazionale è da annoverare alla Missione 15 "Politiche per il lavoro e la formazione professionale" che vedono scendere gli importi degli accertamenti di ben 27,2 punti percentuali.

Tabella 3/SP/CM - Titolo 1 - Spese correnti - Impegni - Suddivisione per Missioni

Missione	Spese correnti Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2021
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	1.096.197	1.155.973	5,5	46,9	47,9
Missione 02: Giustizia	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	8.554	10.026	17,2	0,4	0,4
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	276.722	294.985	6,6	11,8	12,2
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	22.113	23.526	6,4	0,9	1,0
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	6.771	6.799	0,4	0,3	0,3
Missione 07: Turismo	4.872	4.982	2,3	0,2	0,2
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	16.123	15.103	-6,3	0,7	0,6
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	71.001	66.122	-6,9	3,0	2,7
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	437.281	474.436	8,5	18,7	19,6
Missione 11: Soccorso civile	4.133	3.154	-23,7	0,2	0,1
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	35.312	37.318	5,7	1,5	1,5
Missione 13: Tutela della salute	1.855	1.832	-1,3	0,1	0,1
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	15.518	18.232	17,5	0,7	0,8
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	146.271	106.525	-27,2	6,3	4,4
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	9.980	12.599	26,2	0,4	0,5
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	526	570	8,4	0,0	0,0
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	137.351	137.355	0,0	5,9	5,7
Missione 19: Relazioni internazionali	1.045	1.351	29,3	0,0	0,1
Missione 20: Fondi e accantonamenti	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	43.652	44.451	1,8	1,9	1,8
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	2.335.277	2.415.338	3,4	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

17.3.2 La spesa in conto capitale

La spesa in conto capitale nel biennio viene esaminata osservando sia la distribuzione territoriale che il dettaglio delle Missioni, in base alle principali funzioni assegnate ai 14 enti.

Gli impegni relativi alle spese in conto capitale sostenute dalle Città metropolitane nel 2021, al netto del Fondo pluriennale vincolato, risultano pari a 510 milioni di euro, 75 mln più rispetto all'esercizio precedente, con un incremento percentuale pari al 17,2%, in controtendenza rispetto a quanto osservato nel precedente Referto (-36,7%).

La distribuzione delle spese a livello territoriale (tabella 4/SP/CM), così come osservato per le spese correnti, non è omogenea: tutte le Città metropolitane allocate in Regioni a statuto speciale registrano tassi di crescita elevati: la Città metropolitana di Messina vede quadruplicati gli importi del 2020 (+303,5%); quella di Palermo ha importi quasi triplicati nel 2021 (+183,7%) e quelle di Catania e Cagliari hanno, nel 2021, importi più che raddoppiati rispetto al 2020. Anche le Città metropolitane di Milano, di Venezia e di Reggio Calabria registrano incrementi intorno al 40%. In controtendenza, rispetto al dato medio nazionale, sono le Città metropolitane di Roma Capitale, che vede gli impegni del 2021 quasi dimezzati rispetto al 2020 (-49,3%), di Bari (-21%), di Firenze (-10,7%) e di Napoli (-7,9%). La Città metropolitana di Torino mantiene valori pressoché inalterati nel biennio (-1,1%).

Tabella 4/SP/CM - Spese in conto capitale - Impegni - Suddivisione per Regione ed Ente

Regione	Ente	Totale Spese in conto capitale Impegni		Variazioni %
		2020	2021	
Piemonte	Città metropolitana di Torino	50.052	49.485	-1,1
Lombardia	Città metropolitana di Milano	50.239	71.550	42,4
Liguria	Città metropolitana di Genova	23.580	25.216	6,9
Veneto	Città metropolitana di Venezia	29.673	41.538	40,0
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	24.110	28.741	19,2
Toscana	Città metropolitana di Firenze	49.578	44.294	-10,7
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	64.070	32.495	-49,3
Campania	Città metropolitana di Napoli	56.805	52.290	-7,9
Puglia	Città metropolitana di Bari	23.948	18.916	-21,0
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	25.704	35.817	39,3
Sicilia	Città metropolitana di Catania	8.261	16.505	99,8
Sicilia	Città metropolitana di Messina	13.776	55.586	303,5
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	6.026	17.095	183,7
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	9.173	20.350	121,9
Totale nazionale		434.994	509.879	17,2

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

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

Nella ripartizione per Missioni (tabella 5/SP/CM) gli impegni relativi alla Missione 10, "Trasporti e diritto alla mobilità" rappresentano la spesa che ha una maggiore incidenza percentuale sul totale (il

56% del Titolo). Nel biennio in esame tale voce di spesa cresce di ben 38 punti percentuali, 78 mln in valore assoluto, in netta ripresa rispetto al biennio precedente, che aveva registrato un forte decremento pari al 29,4%.

Crescono, ma in misura contenuta, anche gli impegni ascriviti alla Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio" (+2,9%), che incidono sul totale del Titolo 2 per il 26%, perdendo oltre 3 punti percentuali rispetto al rapporto di composizione registrato nello scorso esercizio.

La Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" che nel 2020 incideva per circa un decimo sul Titolo, perde nel 2021 quasi il 18%.

Tabella 5/SP/CM - Titolo 2 - Spese in conto capitale - Impegni - Suddivisione per Missioni

Missione	Spese in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2020	2021		2020	2021
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	41.145	33.801	-17,8	9,5	6,6
Missione 02: Giustizia	346	170	0,0	0,1	0,0
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	245	3.410	1.292,4	0,1	0,7
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	127.866	131.515	2,9	29,4	25,8
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	6.031	2.101	-65,2	1,4	0,4
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	3.335	4.974	49,1	0,8	1,0
Missione 07: Turismo	550	0	-100,0	0,1	0,0
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	15.744	15.594	-0,9	3,6	3,1
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	16.108	20.528	27,4	3,7	4,0
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	206.652	284.930	37,9	47,5	55,9
Missione 11: Soccorso civile	772	835	8,1	0,2	0,2
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	121	113	-6,9	0,0	0,0
Missione 13: Tutela della salute	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	11.982	11.856	-1,1	2,8	2,3
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	2.808	1	-100,0	0,6	0,0
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	66	51	-22,4	0,0	0,0
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	1.218	0	-100,0	0,3	0,0
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 19: Relazioni internazionali	5	0	-100,0	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	434.994	509.879	17,2	100,0	100,0

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

Dati riferiti a n. 14 Città metropolitane

18 I RISULTATI

18.1 Gli equilibri di bilancio

Le Città metropolitane riportano un saldo positivo alla gestione di competenza pari a 539,9 mln di parte corrente, in riduzione del 10,9% rispetto allo scorso esercizio, mentre per la gestione di parte capitale, il saldo cresce del 51,5%, risultando pari a circa 344,1 mln. (v. tabelle 1-2/EQ/CM).

Tali variazioni sono state determinate da una riduzione delle entrate correnti (-5,3%), dall'aumento delle spese correnti (+3,4%) e dall'aumento del recupero del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente (+3,8%). Di rilievo anche l'andamento del Titolo 4 della spesa relativamente alle quote di capitale dei mutui e prestiti obbligazionari rimborsate (+12,2% rispetto allo scorso anno).

Il risultato di competenza di parte corrente è peggiorato, nonostante la crescita dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione di circa 186,4 mln rispetto al 2020 (+166,4%).

Le risorse accantonate e vincolate di parte corrente rappresentano circa il 65% del risultato di competenza; ne deriva che l'equilibrio di bilancio è pari a 187,8 mln, mentre l'equilibrio complessivo, considerato al netto delle variazioni degli accantonamenti, risulta di 159,7 mln, ovvero circa un terzo del saldo di partenza.

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 (+17,6%), delle risorse provenienti dal fpv d'entrata (+11,1%), ma soprattutto delle entrate dei Titoli 4-5-6 (+44,2%), 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 (+17,2%) e del Fondo pluriennale del 24,9%, segnale questo della necessità di rinviare la ripresa degli investimenti da parte del comparto (v. tab. 2/EQ/CM).

L'equilibrio di bilancio in conto capitale continua a migliorare rispetto al biennio precedente, perché si incrementa di circa 62,63 mln, passando da 15,27 mln nel 2020 a 77,89 mln nel 2021, mentre l'equilibrio complessivo di parte capitale risulta pari a 80,3 mln, per effetto delle variazioni in diminuzione (-24,9%) degli accantonamenti in sede di rendiconto.

Infine, a livello di comparto (v. tab. 3/EQ/CM), le Città metropolitane, per il 2021, realizzano un avanzo di competenza finale (W1) di 881,6 mln, in aumento rispetto allo scorso esercizio, del 6,1%.

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 245,3 milioni di euro a 237,6 mln, in diminuzione di circa 7,7 mln (-3,2%).

Tabella 1/EQ/CM - Equilibrio di bilancio di parte corrente - Risultati aggregati - 2020-2021

Equilibrio di bilancio di parte corrente	Importo di competenza		Scostamento %
	2020	2021	2021 / 2020
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	132.937	127.046	-4,4
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	13.024	13.524	3,8
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00	2.959.404	2.803.217	-5,3
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	1.129	731	-35,3
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche		-	
D) Spese Titolo 1.00 - Spese correnti	2.335.277	2.415.338	3,4
<i>di cui spese correnti non ricorrenti finanziate con utilizzo del risultato di amministrazione</i>		15.134	
D1) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	127.044	134.519	5,9
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	7.274	177	-97,6
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - Titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	1.622	1.445	-10,9
F1) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	95.042	106.620	12,2
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	1.134	3.643	221,4
F2) Fondo anticipazioni di liquidità		-	
G) Somma finale (G = A-AA+B+C-D-D1-D2-E-E1-F1-F2)	513.057	258.640	-49,6
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti e per rimborso prestiti	112.040	298.435	166,4
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>	2	2.583	141625,2
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	1.299	1.033	-20,5
<i>di cui estinzione anticipata per prestiti</i>		-	
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	20.257	18.232	-10,0
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti		-	
O1) Risultato di competenza di parte corrente (O1 = G+H+I-L+M)	606.138	539.876	-10,9
Risorse accantonate di parte corrente stanziare nel bilancio dell'esercizio N	84.746	119.521	41,0
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	255.640	232.558	-9,0
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	265.753	187.796	-29,3
Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	36.418	28.110	-22,8
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	229.335	159.686	-30,4

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 - 2020-2021

Equilibrio di bilancio di parte capitale	Importo di competenza		Scostamento %
	2020	2021	2021/2020
P) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	291.737	343.097	17,6
Q) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	1.066.071	1.184.769	11,1
R) Entrate Titoli 4.00-5.00-6.00	547.870	789.942	44,2
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	-	-	
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	1.299	1.033	-20,5
di cui estinzione anticipata per prestiti	-	-	
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	0	0	
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	87	2.239	2482,3
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	1.990	825	-58,5
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	20.257	18.232	-10,0
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	-	-	
U) Spese Titolo 2.00 - Spese in conto capitale	434.994	509.879	17,2
U1) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	1.184.771	1.479.450	24,9
V) Spese Titolo 3.01 per Acquisizioni di attività finanziarie	84.475	97	-99,9
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	7.274	177	-97,6
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	1.622	1.445	-10,9
Z1) Risultato di competenza in c/capitale (Z1=P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-U2-V+E+ E1)	227.216	344.139	51,5
Risorse accantonate in c/capitale stanziare nel bilancio dell'esercizio N	12.803	288	-97,7
Risorse vincolate in c/capitale nel bilancio	199.151	265.958	33,5
Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale	15.262	77.892	410,4
Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto(+)/(-)	-3.250	-2.441	-24,9
Z3) Equilibrio complessivo in c/capitale	18.512	80.333	333,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Tabella 3/EQ/CM - Equilibrio di bilancio complessivo - Risultati aggregati - 2020-2021

Equilibrio di bilancio complessivo	Importo di competenza (accertamenti e impegni imputati all'esercizio)		Scostamento %
	2020	2021	2021/2020
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	-	-	
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	87	2.239	2482,3
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzioni di attività finanziarie	1.990	825	-58,5
X1) Spese Titolo 3.02 per Concessione crediti di breve termine	-	-	
X2) Spese Titolo 3.03 per Concessione crediti di medio-lungo termine	-	200	-
Y) Spese Titolo 3.04 per Altre spese per incremento di attività finanziarie	4.467	5.283	18,3
W1) Risultato di competenza, (W1 = O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y)	830.964	881.596	6,1
Risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio N	97.549	119.810	22,8
Risorse vincolate nel bilancio	454.910	498.517	9,6
W2) Equilibrio di bilancio	278.504	263.269	-5,5
Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	33.167	25.668	-22,6
W3) Equilibrio complessivo	245.337	237.601	-3,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Nessuna Città metropolitana riporta un risultato di competenza (W1) negativo nel 2021 (tab. 4/EQ/CM). Per un maggior livello di dettaglio sugli equilibri si rimanda alla tab. 5/EQ/CM – Quadro generale riassuntivo – 2020-2021.

Le 14 Città metropolitane hanno accantonato risorse per circa 119,8 mln, mentre le risorse vincolate complessivamente stanziare in bilancio sono circa 498,5 mln, provenienti sia dalla gestione corrente che dalla gestione in conto capitale.

Riguardo all'equilibrio di bilancio (W2), nel 2021 solo una Città metropolitana riporta un segno negativo, la Città metropolitana di Messina, mentre per l'equilibrio complessivo (W3) le Città in disavanzo sono due: la Città metropolitana di Messina e la Città metropolitana di Milano. Nell'esercizio 2020 tutti gli enti avevano chiuso con un saldo positivo.

Tabella 4/EQ/CM - I risultati degli equilibri di bilancio 2020-2021 - 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	
	2020	2021	% scost.	2020	2021	2020	2021	% scost.	2020	2021	2020	2021	% scost.	2020	2021
Bari	34.235	36.686	7,2	-	-	18.873	16.657	-11,7	-	-	29.268	28.301	-3,3	-	-
Bologna	53.072	35.740	-32,7	-	-	13.059	5.270	-59,6	-	-	13.671	11.421	-16,5	-	-
Cagliari	34.121	23.033	-32,5	-	-	16.343	9.067	-44,5	-	-	11.953	8.792	-26,5	-	-
Catania	59.003	25.681	-56,5	-	-	5.689	683	-88,0	-	-	5.259	11.954	127,3	-	-
Firenze	68.902	46.669	-32,3	-	-	23.989	18.892	-21,2	-	-	23.747	19.992	-15,8	-	-
Genova	14.233	22.192	55,9	-	-	1.880	2.506	33,3	-	-	1.222	2.296	87,9	-	-
Messina	55.334	73.699	33,2	-	-	4.588	-226	-104,9	-	1	2.497	-1.865	-174,7	-	1
Milano	156.064	217.665	39,5	-	-	17.097	6.093	-64,4	-	-	6.893	-11.028	-260,0	-	1
Napoli	84.836	140.403	65,5	-	-	71.145	90.316	26,9	-	-	78.182	89.759	14,8	-	-
Palermo	45.933	61.265	33,4	-	-	21.798	18.632	-14,5	-	-	20.140	12.731	-36,8	-	-
Reggio Calabria	39.502	44.594	12,9	-	-	22.258	14.544	-34,7	-	-	11.381	11.762	3,3	-	-
Roma Capitale	43.687	57.979	32,7	-	-	8.910	27.057	203,7	-	-	2.246	13.838	516,0	-	-
Torino	116.052	82.662	-28,8	-	-	39.158	42.712	9,1	-	-	24.664	26.430	7,2	-	-
Venezia	25.990	13.327	-48,7	-	-	13.718	11.066	-19,3	-	-	14.214	13.218	-7,0	-	-
Totale	830.964	881.596	6,1	-	-	278.504	263.269	-5,5	-	1	245.337	237.601	-3,2	-	2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Tabella 5/EQ/CM - Quadro generale riassuntivo - Risultati aggregati - 2020-2021

Entrate	Accertamenti		Incassi		Scost. % accert.	Scost. % incassi	Spese	Impegni		Pagamenti		Scost. % imp.	Scost. % pag.
	2020	2021	2020	2021	2021/2020	2021/2020		2020	2021	2020	2021	2021/2020	2021/2020
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio			2.756.884	3.730.432		35,3							
Utilizzo avanzo di amministrazione	403.776	641.532			58,9		Disavanzo di amministrazione	13.024	13.524			3,8	
di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità	0	0											
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	132.937	127.046			-4,4								
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	1.066.071	1.184.769			11,1		Titolo 1 - Spese correnti	2.335.277	2.415.338	2.159.781	2.282.654	3,4	5,7
di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	119.316	113.654			-4,7		Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	127.044	134.519			5,9	
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	-						Titolo 2 - Spese in conto capitale	434.994	509.879	400.081	473.192	17,2	18,3
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.491.073	1.562.272	1.743.117	1.588.011	4,8	-8,9	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	1.184.771	1.479.450			24,9	
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.291.939	981.446	1.388.806	878.114	-24,0	-36,8	di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	109.111	102.875			-5,7	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	176.392	259.499	130.492	159.295	47,1	22,1	Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	88.942	5.580	120.859	6.661	-93,7	-94,5
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	397.435	777.235	307.172	463.065	95,6	50,8	Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	0	0				
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	127.283	12.707	130.749	13.413	-90,0	-89,7	Totale spese finali	4.171.027	4.544.766	2.680.721	2.762.506	9,0	3,1
Totale entrate finali	3.484.122	3.593.159	3.700.336	3.101.897	3,1	-16,2	Titolo 4 - Rimborso di prestiti	95.042	106.620	93.270	108.386	12,2	16,2
Titolo 6 - Accensione di prestiti	23.152	0	36.436	8.684	-100,0	-76,2	Fondo anticipazioni di liquidità	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	276.069	324.637	273.443	308.683	17,6	12,9	Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	276.069	324.637	262.678	309.965	17,6	18,0
Totale entrate dell'esercizio	3.783.343	3.917.797	4.010.216	3.419.265	3,6	-14,7	Totale spese dell'esercizio	4.542.139	4.976.023	3.036.668	3.180.856	9,6	4,7
Totale complessivo entrate	5.386.127	5.871.143	6.767.100	7.149.697	9,0	5,7	Totale complessivo spese	4.555.163	4.989.547	3.036.668	3.180.856	9,5	4,7
disavanzo di competenza	0	0	0	0			avanzo di competenza/fondo di cassa	830.964	881.596	3.730.432	3.968.840	6,1	6,4
Totale a pareggio	5.386.127	5.871.143	6.767.100	7.149.697	9,0	5,7	Totale a pareggio	5.386.127	5.871.143	6.767.100	7.149.697	9,0	5,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

18.2 Il risultato di amministrazione

Le Città metropolitane realizzano complessivamente un risultato di amministrazione positivo di 2,76 mld, in aumento del 9,8% nel 2021.

Nel 2021, la parte disponibile del comparto è cresciuta del 17% rispetto all'esercizio precedente, chiudendo in avanzo per 507,14 mln.

Tutte le Città metropolitane risultano in avanzo di amministrazione (lettera A), mentre, se si considera la parte disponibile (lettera E) del prospetto), solo due Città chiudono l'esercizio in disavanzo: si tratta delle Città metropolitane di Catania e di Genova.

Con riferimento alla composizione del risultato di amministrazione, risultano in aumento la parte accantonata e quella vincolata, nonché la parte destinata agli investimenti (cfr. tab. 1/RIS/CM).

La parte accantonata, che cresce del 9,6%, assorbe complessivamente il 41% del risultato di amministrazione; la sua composizione è data dal Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) che rispetto allo scorso anno cresce del 9,2% e rappresenta il 22,4% del risultato finale, dal Fondo di anticipazione di liquidità che è stato attivato dalla sola Città metropolitana di Messina, dal Fondo perdite società partecipate che continua il suo *trend* di crescita (+145,6%)²²⁴ e dal Fondo contenzioso che cresce del 3,9% e rappresenta circa il 10% del risultato di amministrazione (cfr. tab. 2/RIS/CM).

²²⁴ Cfr. deliberazione n. 11/SEZAUT/2022/FRG, par. 11.2.2, pagg. 302-304.

Tabella 1/RIS/CM - Composizione risultato di amministrazione - 2020-2021 - Suddivisione per ente

Città metropolitana	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	
	2020	2021	Sc. %	2020	2021	Sc. %	2020	2021	Sc. %	2020	2021	sc. %	2020	2021	Sc. %	2020	2021
Bari	227.490	237.517	4,4	59.590	53.067	-10,9	61.188	63.771	4,2	7.678	8.150	6,1	99.033	112.529	13,6	-	-
Bologna	121.466	137.417	13,1	48.480	46.436	-4,2	36.790	46.328	25,9	5.769	4.055	-29,7	30.427	40.598	33,4	-	-
Cagliari	71.922	72.688	1,1	21.609	21.765	0,7	37.624	37.926	0,8	347	346	-0,4	12.342	12.652	2,5	-	-
Catania	77.623	89.580	15,4	54.207	44.657	-17,6	61.610	60.705	-1,5	1.433	2.932	104,6	-39.627	-18.714	-52,8	1	1
Firenze	139.370	153.569	10,2	29.504	37.868	28,3	52.611	44.778	-14,9	21.988	21.553	-2,0	35.267	49.370	40,0	-	-
Genova	28.333	39.111	38,0	10.328	26.492	156,5	26.943	14.823	-45,0	1.119	509	-54,5	-10.056	-2.713	-73,0	1	1
Messina	66.455	120.055	80,7	13.018	15.507	19,1	50.108	99.817	99,2	356	1.458	309,6	2.973	3.272	10,1	-	-
Milano	508.757	591.039	16,2	207.986	259.157	24,6	224.630	254.739	13,4	29.030	39.086	34,6	47.111	38.057	-19,2	-	-
Napoli	523.019	537.936	2,9	322.046	350.127	8,7	66.282	61.168	-7,7	-	-	-	134.690	126.641	-6,0	-	-
Palermo	133.248	168.115	26,2	66.514	71.864	8,0	21.554	43.801	103,2	27.055	21.917	-19,0	18.125	30.533	68,5	-	-
Reggio Calabria	125.140	152.476	21,8	52.772	55.658	5,5	67.615	89.234	32,0	1.041	2.703	159,7	3.712	4.881	31,5	-	-
Roma Capitale	163.470	150.406	-8,0	48.138	52.357	8,8	95.043	75.330	-20,7	10.431	10.806	3,6	9.857	11.912	20,8	-	-
Torino	250.362	232.603	-7,1	90.108	90.556	0,5	114.006	100.532	-11,8	3.854	4.893	27,0	42.394	36.622	-13,6	-	-
Venezia	75.353	76.571	1,6	7.009	5.204	-25,8	17.413	8.961	-48,5	3.883	903	-76,7	47.047	61.503	30,7	-	-
Totale	2.512.010	2.759.083	9,8	1.031.310	1.130.715	9,6	933.418	1.001.915	7,3	113.985	119.310	4,7	433.298	507.142	17,0	2	2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

Tabella 2/RIS/CM - Composizione della parte accantonata ⁽¹⁾ del risultato di amministrazione - 2020-2021 - Suddivisione per ente

Città metropolitana	Risultato di amministrazione al 31 dicembre (lett. A)			Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12			Fondo anticipazioni liquidità			Fondo perdite società partecipate			Fondo contenzioso			Totale parte accantonata		
	2020	2021	scost. %	2020	2021	scost. %	2020	2021	scost. %	2020	2021	scost. %	2020	2021	scost. %	2020	2021	scost. %
Bari	227.490	237.517	4,4	12.402	10.704	-13,7	-	-	-	291	269	-7,7	46.120	40.393	-12,4	59.590	53.067	-10,9
Bologna	121.466	137.417	13,1	17.308	19.186	10,8	-	-	-	-	23	-	3.446	3.523	2,2	48.480	46.436	-4,2
Cagliari	71.922	72.688	1,1	3.463	3.296	-4,8	-	-	-	-	-	-	17.317	17.640	1,9	21.609	21.765	0,7
Catania	77.623	89.580	15,4	32.148	30.896	-3,9	-	-	-	6.542	-	-100,0	14.276	9.828	-31,2	54.207	44.657	-17,6
Firenze	139.370	153.569	10,2	22.469	28.914	28,7	-	-	-	133	472	254,7	6.284	4.654	-25,9	29.504	37.868	28,3
Genova	28.333	39.111	38,0	9.763	25.692	163,2	-	-	-	-	-	-	565	800	41,5	10.328	26.492	156,5
Messina	66.455	120.055	80,7	5.591	6.530	16,8	1.460,86	1.412,05	-3,3	1.516	110	-92,7	1.550	2.650	71,0	13.018	15.507	19,1
Milano	508.757	591.039	16,2	178.811	216.685	21,2	-	-	-	751	199	-73,5	13.573	19.116	40,8	207.986	259.157	24,6
Napoli	523.019	537.936	2,9	192.857	188.726	-2,1	-	-	-	-	23.331	-	118.800	127.087	7,0	322.046	350.127	8,7
Palermo	133.248	168.115	26,2	6.225	5.622	-9,7	-	-	-	1.004	1.704	69,7	14.273	15.625	9,5	66.514	71.864	8,0
Reggio Calabria	125.140	152.476	21,8	31.555	29.705	-5,9	-	-	-	-	288	-	12.646	17.415	37,7	52.772	55.658	5,5
Roma Capitale	163.470	150.406	-8,0	36.000	38.000	5,6	-	-	-	488	488	0,0	9.000	9.000	0,0	48.138	52.357	8,8
Torino	250.362	232.603	-7,1	12.173	10.722	-11,9	-	-	-	48	442	826,9	1.457	1.756	20,5	90.108	90.556	0,5
Venezia	75.353	76.571	1,6	4.359	2.480	-43,1	-	-	-	650	724	11,4	2.000	2.000	0,0	7.009	5.204	-25,8
Totale	2.512.010	2.759.083	9,8	565.125	617.158	9,2	1.461	1.412	-3,3	11.423	28.051	145,6	261.308	271.485	3,9	1.031.310	1.130.715	9,6
Peso % su totale lett. A				22,5	22,4		0,1	0,1		0,5	1,0		10,4	9,8		41,1	41,0	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, importi in migliaia di euro

⁽¹⁾ Nella tabella non è compresa la voce "altri accantonamenti".

19 DEBITI FUORI BILANCIO

19.1 Risultati 2021

Al questionario Debiti fuori bilancio 2021 hanno risposto n. 13 Città metropolitane: di queste, n. 12 hanno dichiarato di aver riconosciuto debiti fuori bilancio nell'anno (tab. 1/DFB/CM). Il complessivo ammontare dei debiti al 31 dicembre 2021 è pari a circa 16 milioni di euro; rispetto all'annualità precedente si assiste a un calo di circa 7 mln (tab. 1/DFB/CM/APP).

La maggiore quota dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2021, sebbene in diminuzione rispetto all'esercizio precedente è dovuta a sentenze esecutive ed ammonta a 12,4 mln, pari al 79,3% del totale (tab. 1/DFB/CM/APP). I debiti derivanti da acquisizione di beni e servizi, invece, ammontano a 3 mln (pari a un quinto del totale).

I debiti vengono finanziati integralmente (con percentuale del 100%) nell'esercizio in cui vengono riconosciuti (tab. 2/DFB/CM/APP).

Tabella 1/DFB/CM - Debiti fuori bilancio riconosciuti - Tipologia - Anno 2021

Regioni	N. enti	Totale DFB riconosciuti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021	Sentenze esecutive	Disavanzi Aziende Speciali da ripianare	Ricapitalizzazione di società a partecipazione pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	1	80	80	0	0	0	0
Liguria	1	1.615	140	0	0	0	1.475
Emilia-Romagna	1	26	26	0	0	0	0
Toscana	1	257	257	0	0	0	0
Lazio	1	1.211	574	0	0	0	637
Campania	1	466	461	0	0	0	5
Puglia	1	857	533	0	0	0	324
Calabria	1	3.747	3.283	0	0	208	257
Sicilia	3	7.195	6.859	0	0	0	335
Sardegna	1	176	176	0	0	0	0
Totale nazionale	12	15.629	12.389	0	0	208	3.032
Rapporto percentuale		100	79,3	0	0	1,3	19,4

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

Per la copertura (tab. 2/DFB/CM), le Città metropolitane prediligono l'utilizzo di avanzo di amministrazione, con circa 8 mln, e, in quota minore di stanziamenti previsti in bilancio (con 5 mln) e delle disponibilità di bilancio di parte corrente (circa 2 mln).

Tabella 2/DFB/CM - Debiti fuori bilancio - Strumenti di copertura - Anno 2021

Regioni	N. enti	Totale Debiti fuori bilancio riconosciuti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021	DFB finanziati con stanziamenti previsti in bilancio	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di Amministrazione	Alienazione di beni	Mutui contratti con la Cassa DDPP in c/capitale	Mutui contratti con Istituti bancari per debiti in c/capitale	Altre specificità	Risorse ex Art 115 d.l. n. 34/2020	Fondo previsto art. 243 Tuel	Nessuna copertura
Piemonte	1	80	9	16	12	43	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	1	1.615	0	33	0	632	0	0	0	950	0	0	0
Emilia-Romagna	1	26	20	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	1	257	0	257	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	1	1.211	574	637	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	1	466	413	53	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puglia	1	857	857	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	1	3.747	0	428	0	3.319	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	3	7.195	3.187	83	0	3.925	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	1	176	0	176	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale nazionale	12	15.629	5.059	1.684	12	7.924	0	0	0	950	0	0	0
Rapporto percentuale		100,0	32,4	10,8	0,1	50,7	0,0	0,0	0,0	6,1	0,0	0,0	0,0

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

Solo un ente nel comparto Città metropolitane ha riconosciuto debiti prima del 2021 che non sono stati ancora impegnati alla data del 31/12/2020: la Città metropolitana di Bologna, in attuazione del Piano di riequilibrio, ha evidenziato in questa sezione del questionario la parte di debito rimasta da ripianare (tab. 3/DFB/CM).

Tabella 3/DFB/CM - Debiti fuori bilancio riconosciuti prima dell'esercizio di riferimento, ma ancora da impegnare al 31 dicembre dell'anno precedente - Annualità di ripiano

Regioni	N. enti	Dfb riconosciuti prima del 2021 ma ancora da impegnare al 31/12/2020	2021	2022	2023	Nessuna copertura	N. enti	Dfb riconosciuti prima del 2020 ma ancora da impegnare al 31/12/2019	2020	2021	2022	Nessuna copertura
Piemonte	0	0	0	0	0	0	1	16	16	0	0	0
Emilia- Romagna	1	7.191	768	775	783	4.865	1	7.951	760	768	775	5.648

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te.; importi in migliaia di euro

Infine, al termine dell'esercizio 2021 (tab. 3/DFB/CM/APP) n. 6 Città metropolitane hanno debiti ancora da riconoscere per un ammontare di oltre 17 mln, valore in aumento rispetto al dato dell'esercizio precedente (tab. 4/DFB/CM/APP) i cui debiti da riconoscere ammontavano a circa 14 mln; la quota maggiore è dovuta alle sentenze esecutive pari a 17 mln nel 2021 e a 12 mln nel 2020.

19.2 Gli accantonamenti per oneri da contenzioso

Al questionario hanno risposto n. 13 Città metropolitane: l'accantonamento al fondo oneri da contenzioso è rilevante in entrambe le annualità, con un incremento nel biennio pari a un punto percentuale.

Gli accantonamenti registrati al 31 dicembre 2020 ammontano a circa 248 milioni di euro per poi aumentare, al termine del 2021, a 250 mln, con una crescita in valore assoluto di oltre 2 mln (tabelle 1-2/ODC/CM).

Tabella 1/ODC/CM - Consistenza Fondo oneri da contenzioso al 31/12/2021

Regioni	N. enti	2021				
		Risorse accantonate all' 1/1/2021 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2021 (b)	Risorse accantonate stanziata nella spesa del bilancio dell'esercizio 2021 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2021 (e=a+b+c+d)
Piemonte	1	1.457	-45	0	343	1.756
Liguria	1	565	-116	0	351	800
Veneto	1	2.000	-24	0	24	2.000
Emilia-Romagna	1	3.446	0	250	-173	3.523
Toscana	1	6.024	-50	2.283	-627	7.630
Lazio	1	9.000	-9.000	0	9.000	9.000
Campania	1	118.800	0	0	8.287	127.087
Puglia	1	46.120	0	5.274	-11.001	40.393
Calabria	1	12.646	-1.702	600	5.871	17.415
Sicilia	3	28.550	-2.708	5.002	-8.002	22.842
Sardegna	1	17.317	-400	281	442	17.640
Totale nazionale	13	245.925	-14.044	13.691	4.514	250.085

Tabella 2/ODC/CM - Consistenza Fondo oneri da contenzioso al 31/12/2020

Regioni	N. enti	2020				
		Risorse accantonate all' 1/1/2020 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2020 (b)	Risorse accantonate stanziata nella spesa del bilancio dell'esercizio 2020 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2020 (e=a+b+c+d)
Piemonte	1	1.490	-83	9	42	1.457
Liguria	1	0	0	0	565	565
Veneto	1	2.000	0	0	0	2.000
Emilia-Romagna	1	4.833	-679	250	-958	3.446
Toscana	1	5.365	-394	0	1.313	6.284
Lazio	1	5.289	0	0	3.711	9.000
Campania	1	118.800	0	0	0	118.800
Puglia	1	45.794	0	6.597	-6.271	46.120
Calabria	1	3.143	-1.949	560	10.892	12.646
Sicilia	3	31.216	-1.000	4.300	-4.416	30.100
Sardegna	1	19.012	-3.997	609	1.694	17.317
Totale nazionale	13	236.942	-8.102	12.324	6.572	247.735

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

Anche per questa tipologia di enti, come già osservato per i Comuni e per le Province, si evidenzia come l'ammontare registrato al termine dell'esercizio 2020 diverge dal dato registrato al 1° gennaio 2021: la differenza è pari a circa 2 mln (tab. 3/ODC/CM).

Tale mancata coincidenza è sintomo di incongruenza nella contabilizzazione.

Tabella 3/ODC/CM - Differenza delle risorse accantonate tra 1/1/2021 e 31/12/2020

Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2020 (a)	Risorse accantonate all' 1/1/2021 (b)	2021-2020 Differenza (b-a)
247.735	245.925	-1.810

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te.; importi in migliaia di euro

Nel 2021 la percentuale di utilizzo della quota accantonata per finanziare le spese derivanti da sentenze esecutive è pari al 47,4%²²⁵, mentre nel 2020 tale percentuale era limitata al 20,4% (tab. 4/ODC/CM).

Tabella 4/ODC/CM - Finanziamento delle sentenze esecutive mediante utilizzo della quota accantonata - Anni 2021-2020

2021			2020		
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)	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)
12.389	5.867	47,4	16.619	3.388	20,4

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

²²⁵ A fronte del 52,6% rappresentato dall'utilizzo di risorse dell'esercizio corrente; non viene rinviata alcuna quota ai successivi esercizi



Tabella 5/ODC/CM - Finanziamento dei debiti fuori bilancio ex art. 194 lett. a) - Sentenze esecutive - Anni 2021-2020 - Analisi per Regione

Regioni	N. Enti	2021				2020			
		Dfb ex art. 194 lett. A) (Sentenze esecutive) (a=b+c+d)	Importo finanziato mediante applicazione della quota accantonata nel risultato di amministrazione (b)	Importo finanziato con risorse dell'esercizio corrente (c)	Importo da finanziare negli esercizi successivi (d)	Dfb ex art. 194 lett. A) (Sentenze esecutive) (a=b+c+d)	Importo finanziato mediante applicazione della quota accantonata nel risultato di amministrazione (b)	Importo finanziato con risorse dell'esercizio corrente (c)	Importo da finanziare negli esercizi successivi (d)
Piemonte	1	80	43	37	0	142	83	59	0
Liguria	1	140	0	140	0	0	0	0	0
Veneto	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	1	26	5	21	0	734	679	55	0
Toscana	1	257	0	257	0	273	142	130	0
Lazio	1	574	0	574	0	3.731	0	3.731	0
Campania	1	461	0	461	0	3.407	0	3.407	0
Puglia	1	533	0	533	0	1.256	0	1.256	0
Calabria	1	3.283	3.111	172	0	1.303	594	709	0
Sicilia	3	6.859	2.708	4.152	0	5.373	1.554	3.819	0
Sardegna	1	176	0	176	0	400	337	64	0
Totale nazionale	13	12.389	5.867	6.522	0	16.619	3.388	13.231	0

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



20 IL PATRIMONIO

20.1 Andamento e variazioni dell'attivo e delle immobilizzazioni negli esercizi 2020-2021

Anche sul fronte delle Città metropolitane è possibile condurre indagini analoghe, a quelle operate delle Province, disponendo dell'intero campione degli enti (n. 14) che hanno provveduto ad inserire correttamente i prospetti di stato patrimoniale nella Bdap, ovvero la totalità delle Città esistenti con riferimento al 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 tabella 1/IMM/CM.

Tabella 1/IMM/CM - Immobilizzazioni delle Città metropolitane - Consistenza e variazione percentuale sul biennio 2020-2021

Città metropolitana	Immobilizzazioni	2020	2021	2020/2021 %
Bari	Immobilizzazioni finanziarie	4.655	4.655	0,00
	Immobilizzazioni immateriali	19.504	20.178	3,46
	Immobilizzazioni materiali	446.585	445.854	-0,16
	Totale immobilizzazioni	470.744	470.687	-0,01
Bologna	Immobilizzazioni finanziarie	37.281	37.281	0,00
	Immobilizzazioni immateriali	20.856	21.454	2,86
	Immobilizzazioni materiali	565.104	567.331	0,39
	Totale immobilizzazioni	623.241	626.065	0,45
Cagliari	Immobilizzazioni finanziarie	35.614	36.431	2,29
	Immobilizzazioni immateriali	449	254	-43,42
	Immobilizzazioni materiali	183.594	185.434	1,00
	Totale immobilizzazioni	219.657	222.119	1,12
Catania	Immobilizzazioni finanziarie	51.544	51.544	0,00
	Immobilizzazioni immateriali	1	1	-
	Immobilizzazioni materiali	824.040	822.725	-0,16
	Totale immobilizzazioni	875.585	874.269	-0,15
Firenze	Immobilizzazioni finanziarie	6.312	8.170	29,43
	Immobilizzazioni immateriali	70.001	69.479	-0,75
	Immobilizzazioni materiali	459.984	473.268	2,89
	Totale immobilizzazioni	536.298	550.917	2,73
Genova	Immobilizzazioni finanziarie	16.938	15.713	-7,23
	Immobilizzazioni immateriali	34.884	36.709	5,23
	Immobilizzazioni materiali	307.488	310.498	0,98
	Totale immobilizzazioni	359.310	362.920	1,00
Messina	Immobilizzazioni finanziarie	955	955	0,00
	Immobilizzazioni immateriali	-	-	-
	Immobilizzazioni materiali	431.988	463.538	7,30
	Totale immobilizzazioni	432.943	464.493	7,29
Milano	Immobilizzazioni finanziarie	185.581	188.054	1,33
	Immobilizzazioni immateriali	4.379	6.685	52,67
	Immobilizzazioni materiali	2.095.246	2.013.920	-3,88
	Totale immobilizzazioni	2.285.206	2.208.659	-3,35
Napoli	Immobilizzazioni finanziarie	30.470	29.415	-3,46
	Immobilizzazioni immateriali	14.985	14.895	-0,60
	Immobilizzazioni materiali	646.001	654.969	1,39
	Totale immobilizzazioni	691.455	699.278	1,13
Palermo	Immobilizzazioni finanziarie	31.280	28.977	-7,36
	Immobilizzazioni immateriali	550	535	-2,81
	Immobilizzazioni materiali	730.370	743.109	1,74
	Totale immobilizzazioni	762.200	772.621	1,37
Reggio Calabria	Immobilizzazioni finanziarie	304	604	98,70
	Immobilizzazioni immateriali	28	236	740,39
	Immobilizzazioni materiali	448.659	514.084	14,58
	Totale immobilizzazioni	448.991	514.924	14,68
Roma	Immobilizzazioni finanziarie	144.275	142.234	-1,41
	Immobilizzazioni immateriali	11.204	7.883	-29,64
	Immobilizzazioni materiali	990.830	973.307	-1,77
	Totale immobilizzazioni	1.146.309	1.123.423	-2,00
Torino	Immobilizzazioni finanziarie	88.171	175.108	98,60
	Immobilizzazioni immateriali	29.118	37.644	29,28
	Immobilizzazioni materiali	807.996	826.863	2,34
	Totale immobilizzazioni	925.284	1.039.615	12,36
Venezia	Immobilizzazioni finanziarie	33.993	33.957	-0,11
	Immobilizzazioni immateriali	5.249	12.574	139,55
	Immobilizzazioni materiali	489.873	489.929	0,01
	Totale immobilizzazioni	529.115	536.460	1,39
Totale Città metropolitane	Totale immobilizzazioni	10.306.337	10.466.451	1,55

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 (56,3%) 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	667.371	753.097
Immobilizzazioni immateriali	211.209	228.526
Immobilizzazioni materiali	9.427.758	9.484.827
Totale immobilizzazioni	10.306.337	10.466.451
Totale Attivo Città metropolitane	16.024.691	16.853.495
Incidenza % Immobilizzazioni materiali/Attivo	58,8	56,3
Incidenza % Immobilizzazioni materiali/Totale immobilizzazioni	91,5	90,6

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 difficoltà circa l'adeguata valorizzazione dei patrimoni degli enti. Per quanto concerne le Città metropolitane, alcune di esse riportano valori esigui o nulli su alcune voci di patrimonio, come accaduto nel caso di Catania o di Messina. Tali rappresentazioni, pertanto, difficilmente sono in grado di rappresentare il concreto evolversi delle vicende economico-patrimoniali connesse al patrimonio immobilizzato degli enti. In particolare, non appare rilevare quel fisiologico adeguamento dei valori patrimoniali alle effettive consistenze dei beni immobilizzati materiali e immateriali.

In tale senso, si ritiene che il costante lavoro della Commissione ARCONET²²⁶ insediata presso il MEF, a cui la Corte partecipa attivamente con una propria rappresentanza magistratuale, stia correttamente adeguando i principi contabili armonizzati proprio per intercettare al meglio i fenomeni di natura economico-patrimoniale utili, per altro, a spingere le amministrazioni territoriali a porre sempre maggiore attenzione alle vicende legate al proprio attivo patrimoniale. 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 (si veda per approfondimenti il Capitolo 6 del presente referto).

²²⁶ Si veda sul sito www.rgs.mef.gov.it, Sezione Resoconti della Commissione Arconet.

20.2 La situazione debitoria delle Città metropolitane negli esercizi 2020-2021

La rappresentazione dello stato di salute patrimoniale degli enti di area vasta non può limitarsi alle sole n. 77 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. Infatti, sono stati utilizzati i dati patrimoniali depositati in Bdap e riferibili all'indebitamento di tutte le Città metropolitane: 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 2020 e 2021. La tabella evidenzia per il biennio considerato che il debito complessivo delle Città metropolitane di Roma, Milano, Torino e Napoli a livello aggregato rappresenta quasi i 3/4 del debito totale rilevato pari a quasi 4 mld. In particolare, la prima con un debito superiore al miliardo di euro pari a 1,082 mld nel 2021 in crescita del 4,7 % rispetto al 2020; più contenuto l'aumento del debito della Città metropolitana di Milano che ha portato il livello del proprio indebitamento da 864,1 mln di euro a 882,3 mln (+2,1%); segue poi la Città metropolitana di Napoli che a differenza delle sue consorelle ha diminuito il debito del 1,7% portando la propria esposizione da 484,9 a 476,7 mln di euro; la Città metropolitana di Torino con valori quasi dimezzati rispetto alla Città metropolitana di Roma e similari a quelli della Città metropolitana di Napoli, ha portato il proprio indebitamento complessivo da oltre 460,1 mln di euro a circa 418,1 mln (-9,1%). Seguono poi le altre Città metropolitane di: Palermo (-41,9 mln, pari al -42,5% rispetto al 2020), Bari (-9,7 mln, pari al 4% sul 2020) e Bologna (-4,2 mln, pari al -2% sul 2020). Tra le Città che incrementano il proprio debito, oltre a quelle già menzionate (Roma, Milano) vi sono le Città di Messina e Genova che rispettivamente registrano incrementi del 46,2% (+41,9 mln) e 18,3% (+15,8 mln) dal 2020 al 2021. Ben diverse sono le dimensioni dell'indebitamento delle restanti quattro Città metropolitane il cui debito assieme si attesta a circa 384 mln di euro, ovvero meno di un decimo del debito complessivo delle 14 Città metropolitane osservate.

Tabella 1/DEB/CM - Debiti delle Città metropolitane - Composizione e variazione 2020-2021

Città metropolitana	2020		2021		Variazione annua 2020-2021	
	Debito totale	Composizione %	Debito totale	Composizione %	Scostamenti	%
Bari	239.068	6,0	229.388	5,7	-9.680	-4,05
Bologna	205.827	5,2	201.597	5,0	-4.230	-2,06
Cagliari	84.440	2,1	84.172	2,1	-268	-0,32
Catania	102.598	2,6	111.976	2,8	9.378	9,14
Firenze	38.812	1,0	39.149	1,0	337	0,87
Genova	86.124	2,2	101.916	2,5	15.792	18,34
Messina	90.777	2,3	132.732	3,3	41.955	46,22
Milano	864.085	21,6	882.310	22,0	18.225	2,11
Napoli	484.917	12,1	476.710	11,9	-8.207	-1,69
Palermo	98.477	2,5	56.620	1,4	-41.857	-42,50
Reggio Calabria	140.849	3,5	149.058	3,7	8.209	5,83
Roma	1.033.271	25,9	1.082.113	27,0	48.842	4,73
Torino	460.183	11,5	418.113	10,4	-42.070	-9,14
Venezia	62.131	1,6	48.010	1,2	-14.121	-22,73
Totale	3.960.674	100,0	4.013.865	100,0	22.306	0,56

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

Sotto il fronte dell'indebitamento complessivo espone la quota più bassa di debito tra le Città metropolitane quelle di Firenze e Venezia che nel 2021 (rappresentano assieme il 2,2% del totale) restano Città con esposizioni passive assai contenute.

21 CONCLUSIONI

Nelle 14 Città metropolitane, il complesso delle entrate accertate nell'esercizio 2021 ha fatto registrare un aumento, anche se ridotto, rispetto a quello registrato nel 2020. Le entrate correnti diminuiscono nel biennio per effetto del forte calo dei trasferimenti correnti, mentre le entrate tributarie ed extratributarie aumentano. Anche nelle Città metropolitane, come osservato per le Province, l'andamento delle entrate correnti non è uniforme sul territorio. Le tendenze delle entrate proprie e derivate di parte corrente appaiono ancora instabili. Una valutazione sull'equilibrio tra le risorse ordinarie e le funzioni esercitate dalle Città metropolitane potrà essere effettuata in un periodo di maggiore stabilità economico - sociale. Le entrate in conto capitale riportano un aumento ancora più rilevante di quello delle Province con particolare riferimento alle entrate da trasferimenti in conto capitale, mentre il ricorso al debito per gli investimenti si azzerò nel 2021.

La spesa complessiva delle Città metropolitane è in aumento nel corso del biennio, in particolare risulta vivace l'andamento in aumento delle spese correnti, che incidono per oltre i due terzi sul totale.

Anche le spese in conto capitale registrano un incremento molto rilevante nel biennio, tuttavia il loro peso relativo è meno rilevante. Anche per tali spese la distribuzione a livello territoriale non è omogenea.

Il Fondo pluriennale vincolato mostra nel biennio un significativo aumento, in particolare per quello riferibile alle spese in conto capitale. Da ciò si rileva un aumento dei procedimenti in corso per l'impiego di risorse, soprattutto per investimenti, anche se, come già visto per le Province, gli snodi procedurali potrebbero essere rallentati. Le reimputazioni, per mancata osservanza dei cronoprogrammi, rappresentano un fenomeno da attenzionare per una migliore programmazione, monitoraggio ed esecuzione degli interventi.

Il complesso delle Città metropolitane riporta un risultato contabile di amministrazione 2021 (lettera A, d.lgs. n. 118/2011) positivo con un aumento rispetto al 2020.

Come per le Province, la parte disponibile del risultato di amministrazione (lettera E) è positiva, per un importo rilevante che aumenta rispetto all'esercizio precedente. Le ragioni che ne hanno determinato la formazione possono essere valutate con riferimento a ciascun ente interessato. Gli equilibri di bilancio sono positivi per il comparto. Nell'esercizio 2021 sono risultati positivi sia il risultato di competenza che l'equilibrio di bilancio. Anche l'equilibrio complessivo chiude con un margine positivo.

Nel biennio 2020-2021, la quota vincolata del risultato di amministrazione aumenta mettendo in evidenza un rallentamento nell'impiego di risorse vincolate, in prevalenza destinate alla spesa di investimento, seppur in netto miglioramento rispetto allo scorso biennio. Tale tendenza trova conferma

anche dall'andamento del fondo pluriennale vincolato per la spesa in conto capitale, solo in parte influenzato dall'attivazione dei progetti del PNRR e del PNC che non dovrebbero peraltro determinare afflusso di risorse all'avanzo vincolato, se non per le anticipazioni concesse dall'Amministrazione centrale.

Nelle Città metropolitane si nota un maggiore afflusso di risorse vincolate e libere al risultato di amministrazione rispetto alle Province. Le ragioni di tale fenomeno richiedono approfondimenti sia in termini di rapporto tra il programmato e il realizzato dai singoli enti, sia in relazione al monitoraggio e controllo della gestione finanziaria soprattutto riferita alle dotazioni finanziarie di conto capitale e al loro impiego in termini di spesa di investimento. Gli equilibri tra risorse correnti e spese correnti e per rimborso di prestiti necessitano altresì di una valutazione maggiormente strutturata, dopo le fasi emergenziali e il venir meno degli interventi finanziari a sostegno.

Permane la tendenza a mantenere elevata la patrimonializzazione con una quota importante di immobilizzazioni materiali non strategiche. Il debito complessivo risulta in diminuzione.

I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2021 ammontano a circa 16 milioni di euro, con una diminuzione pari a circa 7 mln.

La maggiore quota dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Città metropolitane nel 2021 è dovuta a sentenze esecutive (oltre il 79% del totale). L'apposito fondo di copertura dei debiti da sentenze esecutive ammonta complessivamente a 250 mln, in aumento di oltre 2 mln rispetto all' annualità precedente.



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

APPENDICE



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

Tabelle del capitolo 10 – I debiti fuori bilancio dei Comuni

Tabella 1/DFB/COM/APP- Debiti fuori bilancio riconosciuti - Tipologia - Anno 2021

Regione	N. enti	Totale debiti fuori bilancio riconosciuti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021	Sentenze esecutive	Disavanzi Aziende Speciali da ripianare	Ricapitalizzazione di società a partecipazione pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Valle d'Aosta	8	137	68	0	0	0	70
Piemonte	62	9.710	1.855	0	150	0	7.705
Lombardia	245	26.894	11.319	974	614	298	13.690
Liguria	82	29.613	7.591	0	0	0	22.022
Trentino-Alto Adige	44	3.796	905	0	0	289	2.602
Veneto	109	9.193	6.310	0	0	0	2.883
Friuli-Venezia Giulia	40	3.175	1.433	0	0	24	1.718
Emilia-Romagna	80	9.527	5.812	1.265	0	4	2.445
Toscana	128	16.517	8.334	282	1.932	165	5.803
Umbria	26	2.255	1.639	0	0	0	616
Marche	45	4.555	2.884	10	10	79	1.574
Lazio	117	24.951	19.278	164	0	785	4.725
Abruzzo	72	11.170	9.136	12	9	116	1.897
Molise	31	8.834	7.505	0	0	0	1.329
Campania	251	122.146	99.561	223	140	3.368	18.855
Puglia	177	47.820	36.843	162	0	603	10.212
Basilicata	40	7.298	5.992	0	0	0	1.306
Calabria	101	22.517	15.813	0	0	0	6.704
Sicilia	190	83.039	65.299	20	0	1.972	15.748
Sardegna	49	9.663	6.680	28	0	536	2.419
Totale nazionale	1.897	452.811	314.257	3.138	2.854	8.239	124.323
<i>Rapporto percentuale</i>		<i>100,0</i>	<i>69,4</i>	<i>0,7</i>	<i>0,6</i>	<i>1,8</i>	<i>27,5</i>

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

Tabella 2/DFB/COM/APP- Debiti fuori bilancio riconosciuti - Tipologia - Anno 2020

Regione	N. enti	Totale debiti fuori bilancio riconosciuti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021	Sentenze esecutive	Disavanzi Aziende Speciali da ripianare	Ricapitalizzazione di società a partecipazione pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Valle d'Aosta	10	590	67	0	0	0	523
Piemonte	74	12.009	1.775	0	15	0	10.219
Lombardia	250	28.062	15.986	40	130	13	11.894
Liguria	82	27.127	3.841	0	0	39	23.247
Trentino-Alto Adige	29	1.113	772	0	0	0	341
Veneto	103	12.093	4.615	0	1.310	0	6.168
Friuli-Venezia Giulia	47	6.798	5.958	0	0	2	837
Emilia-Romagna	65	6.361	3.946	0	0	111	2.303
Toscana	103	16.457	9.341	53	0	56	7.006
Umbria	22	1.114	569	0	3	82	460
Marche	43	4.735	3.417	0	0	63	1.255
Lazio	113	105.301	41.144	817	1.508	899	60.932
Abruzzo	76	15.390	11.178	10	251	0	3.950
Molise	23	3.874	3.255	0	0	0	618
Campania	237	83.854	55.216	0	1.003	1.718	25.916
Puglia	165	52.541	37.470	0	0	2.226	12.845
Basilicata	37	5.396	4.915	0	0	100	381
Calabria	92	42.683	17.350	0	0	6.355	18.977
Sicilia	184	55.379	35.063	0	384	300	19.633
Sardegna	43	9.463	6.404	0	0	0	3.059
Totale	1.798	490.338	262.283	921	4.602	11.965	210.566
<i>Rapporto percentuale</i>		<i>100,0</i>	<i>53,5</i>	<i>0,2</i>	<i>0,9</i>	<i>2,4</i>	<i>42,9</i>

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

Tabella 3/DFB/COM/APP- Debiti fuori bilancio riconosciuti – Strumenti di copertura - Anno 2021

Regione	N. enti	Totale debiti fuori bilancio riconosciuti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021	DFB finanziati con stanziamenti previsti in bilancio	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di Amministrazione	Alienazione di beni	Mutui contratti con la Cassa DDPP per debiti in c/capitale	Mutui contratti con Istituti bancari per debiti in c/capitale	Altre specificità	Risorse ex art. 115	Fondo previsto art. 243 Tuel	Nessuna copertura
Valle d'Aosta	8	137	17	25	19	77	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	62	9.710	306	1.743	280	1.471	0	0	0	5.909	0	0	0
Lombardia	245	26.894	1.568	4.676	3.019	14.643	0	0	0	2.918	15	54	0
Liguria	82	29.613	11.317	5.397	3.062	4.470	199	1.679	614	2.438	0	184	253
Trentino-Alto Adige	44	3.796	271	642	698	1.799	16	0	0	195	171	4	0
Veneto	109	9.193	900	1.789	325	5.727	0	180	0	271	0	0	0
Friuli-Venezia Giulia	40	3.175	60	821	92	2.196	0	0	0	0	0	6	0
Emilia-Romagna	80	9.527	361	1.661	153	7.328	0	0	0	25	0	0	0
Toscana	128	16.517	1.657	3.022	1.776	8.644	0	1.229	83	106	0	0	0
Umbria	26	2.255	189	376	417	1.250	0	0	0	22	0	0	0
Marche	45	4.555	177	854	558	2.915	10	0	0	10	0	0	32
Lazio	117	24.951	6.665	4.183	404	13.062	106	92	0	308	0	10	120
Abruzzo	72	11.170	2.483	4.090	131	4.155	0	0	0	174	0	0	138
Molise	31	8.834	903	2.280	34	1.602	0	98	0	3.806	0	0	113
Campania	251	122.146	72.044	16.544	1.591	13.256	193	0	0	6.877	533	9.222	1.887
Puglia	177	47.820	19.368	9.033	1.029	14.280	64	0	584	117	0	1.088	2.257
Basilicata	40	7.298	1.777	312	34	5.117	0	55	0	0	0	2	0
Calabria	101	22.517	5.255	6.757	1.633	6.396	184	0	0	89	0	1.494	709
Sicilia	190	83.039	22.042	16.851	12.060	14.705	0	1.149	0	1.330	0	1.863	13.038
Sardegna	49	9.663	556	881	49	7.767	0	0	0	196	0	0	214
Totale nazionale	1.897	452.811	147.915	81.941	27.363	130.860	772	4.482	1.280	24.792	718	13.928	18.761

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

Tabella 4/DFB/COM/APP- Debiti fuori bilancio riconosciuti – Strumenti di copertura - Anno 2020

Regione	N. enti	Totale debiti fuori bilancio riconosciuti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021	DFB finanziati con stanziamenti previsti in bilancio	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di Amministrazione	Alienazione di beni	Mutui contratti con la Cassa DDPP per debiti in c/capitale	Mutui contratti con Istituti bancari per debiti c/capitale	Altre specificità	Risorse ex art. 115	Fondo previsto art. 243 Tuel	Nessuna copertura
Valle d'Aosta	10	590	0	89	399	101	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	74	12.009	2.878	1.258	2.050	4.355	0	18	0	405	0	0	1.046
Lombardia	250	28.062	4.269	7.894	4.417	8.668	263	0	0	2.489	0	1	61
Liguria	82	27.127	2.796	1.906	11.171	5.127	195	1.000	825	4.042	63	0	0
Trentino-Alto Adige	29	1.113	22	643	86	316	0	0	0	47	0	0	0
Veneto	103	12.093	135	2.400	830	7.573	0	0	0	1.154	0	0	0
Friuli-Venezia Giulia	47	6.798	282	939	4.841	736	0	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	65	6.361	555	829	1.010	3.768	199	0	0	1	0	0	0
Toscana	103	16.457	2.149	2.887	2.157	7.435	9	77	30	1.714	0	0	0
Umbria	22	1.114	156	260	176	513	0	0	0	2	0	7	0
Marche	43	4.735	1.479	950	189	2.102	0	0	0	0	0	15	0
Lazio	113	105.301	4.782	12.515	4.743	82.234	16	295	0	448	268	0	0
Abruzzo	76	15.390	3.263	2.141	899	8.287	0	234	0	349	0	0	218
Molise	23	3.874	1.375	512	127	1.685	0	0	0	126	0	0	49
Campania	237	83.854	39.647	14.201	748	20.186	3.059	0	0	823	16	3.839	1.334
Puglia	165	52.541	10.388	9.339	3.697	21.529	0	1.098	0	6.422	0	68	0
Basilicata	37	5.396	1.750	342	62	3.156	0	86	0	0	0	0	0
Calabria	92	42.683	6.160	20.919	295	6.679	331	6.295	0	68	144	809	982
Sicilia	184	55.379	27.756	8.466	1.914	11.639	3	0	0	1.359	123	1.709	2.409
Sardegna	43	9.463	972	1.281	120	7.055	0	0	0	35	0	0	0
Totale nazionale	1.798	490.338	110.814	89.771	39.930	203.145	4.075	9.104	855	19.482	615	6.448	6.099

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

Tabella 5/DFB/COM/APP- Debiti fuori bilancio riconosciuti - Annualità di ripiano - Anno 2021

Regione	N. enti	Totale debiti fuori bilancio riconosciuti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021	Annualità di ripiano				Annualità di ripiano previste nel piano di riequilibrio art. 243-bis del Tuel						
			2021	2022	2023	Non ripianati	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Valle d'Aosta	8	137	137	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	62	9.710	9.666	42	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	245	26.894	26.252	593	48	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	82	29.613	23.874	5.166	306	253	14	0	0	0	0	0	0
Trentino-Alto Adige	44	3.796	3.787	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	109	9.193	8.798	395	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Friuli-Venezia Giulia	40	3.175	3.149	26	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	80	9.527	7.758	1.769	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	128	16.517	16.261	256	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	26	2.255	2.251	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marche	45	4.555	4.402	75	47	32	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	117	24.951	23.013	1.659	159	120	0	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	72	11.170	8.704	725	522	138	216	216	216	216	216	0	0
Molise	31	8.834	4.178	4.195	348	113	0	0	0	0	0	0	0
Campania	251	122.146	109.777	6.307	1.842	1.887	347	331	331	331	331	331	331
Puglia	177	47.820	42.584	1.968	894	2.257	116	0	0	0	0	0	0
Basilicata	40	7.298	6.713	534	51	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	101	22.517	18.694	2.669	446	709	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	190	83.039	59.691	6.571	3.739	13.038	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	49	9.663	9.230	204	15	214	0	0	0	0	0	0	0
Totale nazionale	1.897	452.811	388.919	33.167	8.421	18.761	693	547	547	547	547	331	331
<i>Rapporto percentuale</i>		<i>100,00</i>	<i>85,89</i>	<i>7,32</i>	<i>1,86</i>	<i>4,14</i>	<i>0,15</i>	<i>0,12</i>	<i>0,12</i>	<i>0,12</i>	<i>0,12</i>	<i>0,07</i>	<i>0,07</i>

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

Tabella 6/DFB/COM/APP- Debiti fuori bilancio riconosciuti - Annualità di ripiano - Anno 2020

Regione	N. enti	Totale debiti fuori bilancio riconosciuti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020	Annualità di ripiano				Annualità di ripiano previste nel piano di riequilibrio art. 243-bis del Tuel						
			2020	2021	2022	Non ripianati	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Valle d'Aosta	10	590	590	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	74	12.009	10.112	767	43	1.046	41	0	0	0	0	0	0
Lombardia	250	28.062	25.121	781	2.099	61	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	82	27.127	26.633	396	98	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino-Alto Adige	29	1.113	1.108	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	103	12.093	11.819	274	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Friuli-Venezia Giulia	47	6.798	6.793	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	65	6.361	6.252	108	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	103	16.457	16.090	224	143	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	22	1.114	1.010	95	10	0	0	0	0	0	0	0	0
Marche	43	4.735	4.458	276	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	113	105.301	104.470	489	220	0	28	26	25	16	15	12	0
Abruzzo	76	15.390	14.167	703	293	218	5	5	0	0	0	0	0
Molise	23	3.874	3.697	54	74	49	0	0	0	0	0	0	0
Campania	237	83.854	73.053	4.377	2.436	1.334	664	664	265	265	265	265	265
Puglia	165	52.541	46.021	5.642	878	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	37	5.396	5.163	166	67	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	92	42.683	32.203	2.326	1.260	982	722	722	1.380	964	708	708	708
Sicilia	184	55.379	42.216	6.052	4.307	2.409	198	198	0	0	0	0	0
Sardegna	43	9.463	9.456	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale nazionale	1.798	490.338	440.434	22.743	11.929	6.099	1.657	1.615	1.669	1.245	988	985	973
<i>Rapporto percentuale</i>		<i>100,00</i>	<i>89,82</i>	<i>4,64</i>	<i>2,43</i>	<i>1,24</i>	<i>0,34</i>	<i>0,33</i>	<i>0,34</i>	<i>0,25</i>	<i>0,20</i>	<i>0,20</i>	<i>0,20</i>

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



Tabella 7/DFB/COM/APP- Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 dicembre - Anno 2021

Regione	N. enti	Totale DFB ancora da riconoscere al 31 dicembre 2021	Sentenze esecutive	Disavanzi Aziende Speciali da ripianare	Ricapitalizzazione di società a partecipazione pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Valle D'Aosta	1	24	24	0	0	0	0
Piemonte	8	834	276	0	0	0	558
Lombardia	21	7.300	6.730	0	0	0	570
Liguria	6	268	8	0	58	0	201
Trentino-Alto Adige	7	93	72	0	0	0	21
Veneto	13	1.874	1.623	5	0	0	247
Friuli-Venezia Giulia	7	296	14	0	0	0	282
Emilia-Romagna	9	487	228	0	0	0	258
Toscana	24	5.615	5.102	0	0	0	513
Umbria	3	34	10	0	24	0	0
Marche	6	589	562	0	0	0	27
Lazio	27	113.865	42.101	0	0	1.375	70.390
Abruzzo	19	3.514	3.364	0	0	0	150
Molise	7	2.237	272	0	0	0	1.965
Campania	53	36.478	18.465	80	20	450	17.463
Puglia	44	35.266	11.847	0	0	4.512	18.906
Basilicata	7	473	231	0	0	109	132
Calabria	30	13.076	6.723	0	0	855	5.498
Sicilia	70	101.175	50.594	0	0	1.480	49.101
Sardegna	13	789	33	0	0	0	757
Totale nazionale	375	324.288	148.278	85	102	8.781	167.041
<i>Rapporto percentuale</i>		<i>100,0</i>	<i>45,7</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>2,7</i>	<i>51,5</i>

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

Tabella 8/DFB/COM/APP- Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 dicembre - Anno 2020

Regione	N. enti	Totale DFB ancora da riconoscere al 31 dicembre 2020	Sentenze esecutive	Disavanzi Aziende Speciali da ripianare	Ricapitalizzazione di società a partecipazione pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	6	438	11	0	2	0	426
Lombardia	25	1.424	877	0	0	0	546
Liguria	7	1.847	88	0	0	0	1.759
Trentino-Alto Adige	8	1.515	213	0	0	0	1.302
Veneto	10	1.334	810	0	0	0	524
Friuli-Venezia Giulia	5	327	68	0	0	0	259
Emilia-Romagna	15	1.289	161	0	0	0	1.128
Toscana	17	414	274	0	0	0	141
Umbria	4	103	34	0	38	0	32
Marche	6	337	303	0	0	0	34
Lazio	20	153.239	46.440	0	0	1.064	105.735
Abruzzo	16	3.645	2.457	0	0	34	1.154
Molise	5	1.761	1.718	0	0	0	42
Campania	52	44.454	24.923	0	0	3.355	16.176
Puglia	47	35.041	17.102	292	5	284	17.358
Basilicata	11	1.149	904	0	0	11	233
Calabria	20	14.237	3.901	0	0	1.956	8.380
Sicilia	77	149.533	83.314	0	0	690	65.528
Sardegna	14	781	90	0	0	10	682
Totale nazionale	365	412.869	183.686	292	45	7.405	221.441
<i>Rapporto percentuale</i>		<i>100,0</i>	<i>44,5</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>1,8</i>	<i>53,6</i>

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

Tabelle del capitolo 11 - Il patrimonio dei Comuni

r_emi
bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

Tabella 1/DEB/COM/APP - Debito *pro capite* per fascia di popolazione dei Comuni 2020-2021

Fascia popolazione	N. enti	Totale debito 2020	Totale debito 2021	Popolazione degli enti di competenza 2020	Popolazione degli enti di competenza 2021	Debito per abitante 2020	Debito per abitante 2021
Fascia 1	1.822	2.245.960	2.484.436	967.336	984.940	2.322	2.522
Fascia 2	3.205	10.557.681	10.819.601	7.925.238	7.941.114	1.332	1.362
Fascia 3	1.079	7.338.944	7.501.366	7.636.287	7.627.371	961	983
Fascia 4	635	7.751.335	7.803.055	8.771.787	8.721.805	884	895
Fascia 5	360	11.562.111	11.457.276	11.791.482	11.937.841	981	960
Fascia 6	50	4.652.935	4.543.901	3.765.595	3.846.861	1.236	1.181
Fascia 7	29	5.142.614	4.980.852	4.357.866	4.324.615	1.180	1.152
Fascia 8	11	21.720.412	22.264.901	8.730.718	8.629.496	2.488	2.580
Totale	7.191	70.971.992	71.855.387	53.946.309	54.014.043	1.316	1.330

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; importi in migliaia di euro, valori *pro capite* in euroTabella 2/DEB/COM/APP - Analisi del debito finanziario complessivo e *pro capite* dei Comuni

Regione	N. enti	Popolazione degli enti di competenza 2020	Popolazione degli enti di competenza 2021	Debito da finanziamento 2020	Debito da finanziamento 2021	Debito per abitante 2020 (in euro)	Debito per abitante 2021 (in euro)	Variazione %
Valle d'Aosta	74	124.003	124.089	66.667	60.099	538	484	-9,9%
Piemonte	1.110	4.070.903	4.024.829	4.775.455	4.521.757	1.173	1.123	-5,3%
Lombardia	1.398	9.461.323	9.415.505	7.156.036	7.155.875	756	760	0,0%
Liguria	205	1.385.978	1.385.002	1.561.859	1.500.875	1.127	1.084	-3,9%
Provincia autonoma Trento	160	536.318	533.668	149.560	146.524	279	275	-2,0%
Provincia autonoma Bolzano	100	478.318	480.140	461.593	398.476	965	830	-13,7%
Veneto	538	4.793.941	4.754.661	2.219.849	2.126.753	463	447	-4,2%
Friuli-Venezia Giulia	186	970.528	1.057.097	701.065	650.837	722	616	-7,2%
Emilia-Romagna	306	3.770.505	3.750.390	1.658.820	1.606.634	440	428	-3,1%
Toscana	250	3.211.753	3.217.023	2.122.748	2.005.896	661	624	-5,5%
Umbria	85	722.794	740.710	501.232	488.941	693	660	-2,5%
Marche	219	1.448.911	1.443.344	1.083.059	1.078.191	747	747	-0,4%
Lazio	342	5.368.711	5.359.554	3.074.940	3.277.391	573	612	6,6%
Abruzzo	279	1.175.037	1.171.559	1.055.591	1.027.414	898	877	-2,7%
Molise	116	231.367	237.417	76.034	74.701	329	315	-1,8%
Campania	479	5.012.023	4.968.161	6.298.850	6.083.060	1.257	1.224	-3,4%
Puglia	245	3.830.786	3.842.131	1.652.735	1.607.945	431	419	-2,7%
Basilicata	122	457.449	516.928	343.322	320.214	751	619	-6,7%
Calabria	342	1.631.127	1.637.688	1.832.321	1.858.833	1.123	1.135	1,4%
Sicilia	287	3.824.358	3.855.978	2.103.084	2.035.678	550	528	-3,2%
Sardegna	348	1.440.176	1.498.169	448.381	429.111	311	286	-4,3%
Totale	7.191	53.946.309	54.014.043	39.343.200	38.455.204	729	712	-2,3%

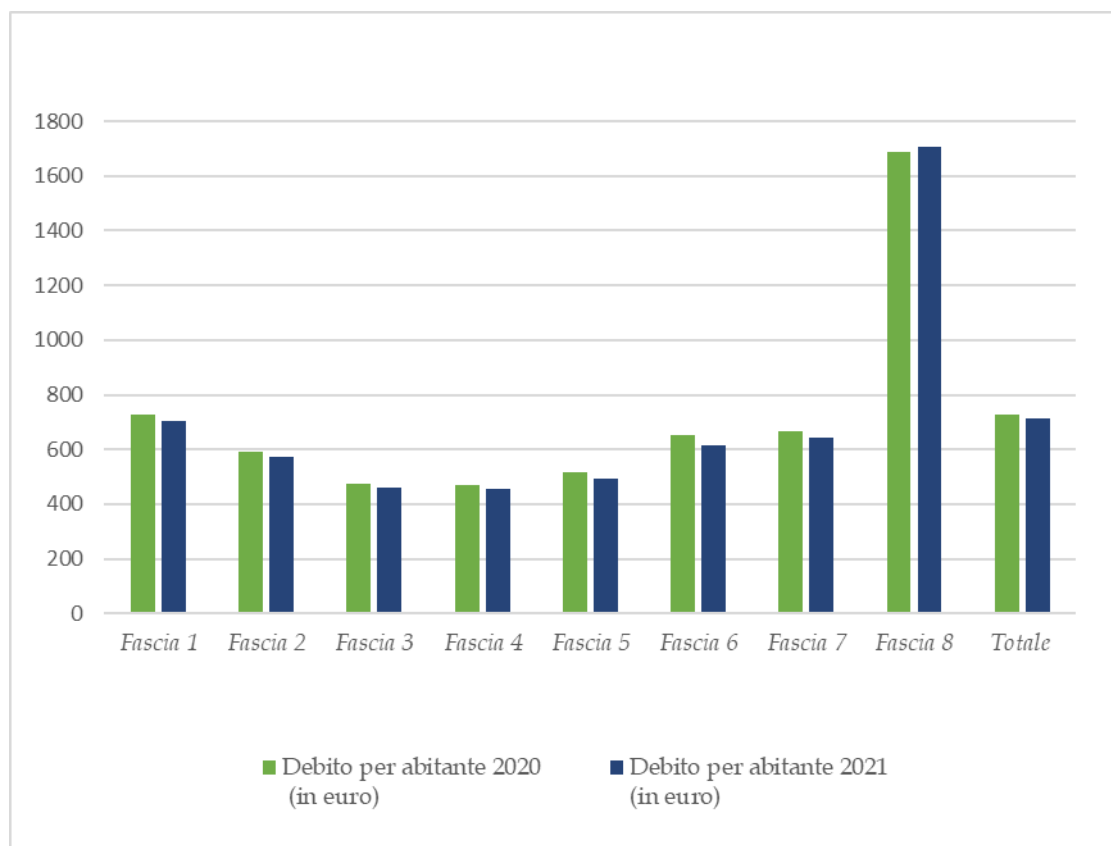
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; importi in migliaia di euro

**Tabella 3/DEB/COM/APP - Analisi del debito finanziario complessivo e *pro capite* dei Comuni
Suddivisione per fasce demografiche**

Fascia popolazione	N. enti	Debito da finanziamento 2020	Debito da finanziamento 2021	Popolazione degli enti di competenza 2020	Popolazione degli enti di competenza 2021	Debito per abitante 2020 (in euro)	Debito per abitante 2021 (in euro)
Fascia 1	1.822	705.677	691.713	967.336	984.940	730	702
Fascia 2	3.205	4.695.813	4.561.677	7.925.238	7.941.114	593	574
Fascia 3	1.079	3.605.792	3.503.789	7.636.287	7.627.371	472	459
Fascia 4	635	4.136.648	3.974.069	8.771.787	8.721.805	472	456
Fascia 5	360	6.103.099	5.869.768	11.791.482	11.937.841	518	492
Fascia 6	50	2.460.639	2.360.351	3.765.595	3.846.861	653	614
Fascia 7	29	2.908.261	2.772.357	4.357.866	4.324.615	667	641
Fascia 8	11	14.727.271	14.721.481	8.730.718	8.629.496	1.687	1.706
Totale	7.191	39.343.200	38.455.204	53.946.309	54.014.043	729	712

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

**Figura n. 1/DEB/COM/APP - Debito da finanziamento *pro capite* per fascia di popolazione
Esercizi 2020 -2021**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP

Tabelle del capitolo 14 - I debiti fuori bilancio delle Province

r_emi
bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

Tabella 1/DFB/PROV/APP - Debiti fuori bilancio - Tipologia - Anno 2020

Regioni	N. enti	Totale tipologia dei DFB riconosciuti	Sentenze esecutive	Disavanzi Aziende Speciali da ripianare	Ricapitalizzazione di società a partecipazione pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	4	14.617	28	0	0	0	14.589
Lombardia	8	3.986	2.640	0	0	25	1.321
Liguria	3	7.199	115	0	0	0	7.084
Veneto	4	4.338	783	0	0	0	3.554
Emilia-Romagna	8	2.370	63	0	0	0	2.307
Toscana	6	4.355	167	0	0	0	4.188
Umbria	1	63	0	0	0	0	63
Marche	3	339	204	0	0	0	135
Lazio	2	176	176	0	0	0	0
Abruzzo	4	1.566	482	1.054	0	0	30
Molise	2	1.399	1.368	0	0	0	31
Campania	3	7.663	5.632	0	0	0	2.032
Puglia	5	4.457	2.730	0	970	0	757
Basilicata	2	933	782	0	0	0	151
Calabria	2	9.385	674	0	0	0	8.711
Sicilia	5	4.449	2.732	3	0	1.697	17
Sardegna	4	720	504	0	0	0	216
Totale nazionale	66	68.015	19.080	1.057	970	1.722	45.186
<i>Rapporto percentuale</i>		100	28,1	1,6	1,4	2,5	66,4

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

Tabella 2/DFB/PROV/APP- Debiti fuori bilancio riconosciuti - Annualità di ripiano - Anno 2021

Regione	N. enti	Totale debiti fuori bilancio riconosciuti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021	Annualità di ripiano				Annualità di ripiano previste nel piano di riequilibrio art. 243-bis del Tuel						
			2021	2022	2023	Non ripianati	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Piemonte	3	848	232	616	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	8	1.167	1.167	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	3	70	70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	4	3.092	3.092	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	8	1.958	1.958	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	5	5.479	5.479	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marche	2	48	48	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	3	310	310	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	4	2.234	2.234	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Molise	2	364	364	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	4	6.825	6.825	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puglia	5	3.766	3.766	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	2	1.620	1.620	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	2	769	670	54	44	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	5	2.962	2.962	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	4	1.323	675	648	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale nazionale	64	32.835	31.472	1.318	44	0	0	0	0	0	0	0	0
Rapporto percentuale		100,0	95,8	4,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

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



Tabella 3/DFB/PROV/APP- Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 dicembre - Anno 2021

Regione	N. enti	Totale Dfb ancora da riconoscere al 31/12/2021	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende speciali da ripianare	Ricapitalizzazioni di società a partecipazione pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	1	0	0	0	0	0	0
Lombardia	1	5	5	0	0	0	0
Liguria	1	50	50	0	0	0	0
Toscana	1	30	30	0	0	0	0
Marche	2	24	24	0	0	0	0
Abruzzo	2	336	9	0	0	0	326
Molise	1	266	266	0	0	0	0
Campania	2	11.655	5.325	0	0	3.433	2.897
Puglia	2	3325	3.217	0	0	0	108
Calabria	2	272	177	0	0	0	96
Sicilia	3	143	51	0	0	92	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0
Totale nazionale	18	16.106	9.155	0	0	3.525	3.427
Rapporto percentuale		100,0	56,8	0,0	0,0	21,9	21,3

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

Tabella 4/DFB/PROV/APP- Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 dicembre - Anno 2020

Regione	N. enti	Totale Dfb ancora da riconoscere al 31/12/2020	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende speciali da ripianare	Ricapitalizzazioni di società a partecipazione pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	1	27	0	0	0	0	27
Liguria	1	6	6	0	0	0	0
Toscana	2	5	2	0	0	0	4
Marche	2	18	14	0	0	0	4
Abruzzo	3	453	103	0	0	0	350
Molise	1	63	0	0	0	0	63
Campania	3	17.609	10.273	0	0	3.433	3.904
Puglia	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	3	3.387	3.348	0	0	0	40
Sicilia	2	51	51	0	0	0	0
Sardegna	3	108	15	0	0	0	93
Totale nazionale	21	21.729	13.812	0	0	3.433	4.484
Rapporto percentuale		100,0	63,6	0,0	0,0	15,8	20,6

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

Tabelle del capitolo 19 – I debiti fuori bilancio delle Città metropolitane

r_emiro Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

Tabella 1/DFB/CM/APP- Debiti fuori bilancio riconosciuti - Tipologia debito - Anno 2020

Regioni	N. enti	Totale DFB riconosciuti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020	Sentenze esecutive	Disavanzi Aziende Speciali da ripianare	Ricapitalizzazione di società a partecipazione pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	1	142	142	0	0	0	0
Liguria	1	1.245	0	0	0	0	1.245
Emilia-Romagna	1	734	734	0	0	0	0
Toscana	1	1.431	273	0	0	0	1.159
Lazio	1	4.024	3.731	0	0	0	293
Campania	1	4.315	3.407	0	0	325	583
Puglia	1	1.304	1.256	0	0	0	48
Calabria	1	2.687	1.303	0	0	115	1.269
Sicilia	3	5.896	5.373	0	0	0	523
Sardegna	1	527	400	0	0	0	127
Totale nazionale	12	22.307	16.619	0	0	441	5.247

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

Tabella 2/DFB/CM/APP- Debiti fuori bilancio riconosciuti - Annualità di ripiano - Anno 2021

Regione	N. enti	Totale debiti fuori bilancio riconosciuti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021	Annualità di ripiano				Annualità di ripiano previste nel piano di riequilibrio art. 243-bis del Tuel						
			2021	2022	2023	Non ripianati	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Piemonte	1	80	80	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	1	1.615	1.615	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	1	26	26	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	1	257	257	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	1	1.211	1.211	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	1	466	466	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puglia	1	857	857	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	1	3.747	3.747	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	3	7.195	7.195	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	1	176	176	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale nazionale	12	15.629	15.629	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

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

Tabella 3/DFB/CM/APP- Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 dicembre - Anno 2021

Regione	N. enti	Totale debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31/12/2021	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende speciali da ripianare	Ricapitalizzazioni di società a partecipazione pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Emilia-Romagna	1	9	9	0	0	0	0
Lazio	1	10.470	10.470	0	0	0	0
Campania	1	1.342	1.336	0	0	0	6
Puglia	1	444	444	0	0	0	0
Calabria	1	759	104	0	0	0	655
Sicilia	1	4.329	4.329	0	0	0	0
Totale nazionale	6	17.353	16.692	0	0	0	661

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

Tabella 4/DFB/CM/APP- Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 dicembre - Anno 2020

Regione	N. enti	Totale debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31/12/2020	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende speciali da ripianare	Ricapitalizzazioni di società a partecipazione pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Emilia-Romagna	1	6	6	0	0	0	0
Campania	1	3.921	3.921	0	0	0	0
Puglia	1	645	645	0	0	0	0
Calabria	1	1.604	447	0	0	0	1.157
Sicilia	2	7.401	6.956	0	0	0	445
Totale nazionale	6	13.576	11.974	0	0	0	1.602

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



r_emiro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.F Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna



r_emi.ro.Giunta - Prot. 08/08/2023.0796998.E Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Regione Emilia Romagna

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

