

2.3 Comuni

2.3.1 Entrate

L'andamento dei flussi di cassa di entrate correnti dei comuni¹⁰⁷ dimostra nel 2010 una situazione di maggiore stabilità rispetto al precedente esercizio, trovando ancora sostegno in un andamento dinamico delle entrate correnti (2,42%), al quale si accompagna il contenimento della crescita delle correlative spese che risulta ridotta rispetto al passato (2,11%).

Nella parte corrente, entrate e spese hanno andamenti in crescita, con una lieve prevalenza del tasso delle prime. L'incremento delle entrate correnti costituisce un elemento rilevante nella gestione dei comuni; infatti la crescita pur riducendosi, rispetto all'esercizio precedente (5,06%), è sostenuta dalle entrate proprie. Le entrate raggiungono un livello superiore a quello riscontrato nei precedenti esercizi, riportando un andamento superiore a quello del PIL nominale (1,9%).

Da valutare positivamente la circostanza che i fattori ai quali deve essere addebitato l'incremento del 2010 sono individuati in una ripresa della dinamica delle entrate effettivamente manovrabili dagli enti. Nel 2010, la prima categoria del titolo I, relativa alle imposte, è in crescita, in termini di cassa (1,47%), dimostrando una situazione diversa rispetto al precedente esercizio nel quale si erano già manifestati gli effetti della esclusione dell'ICI sull'abitazione principale che ha avuto effetto dall'esercizio 2008.

L'andamento della categoria è determinato particolarmente dagli incassi dell'addizionale Irpef (+3,76%) e della compartecipazione Irpef (+5,26%). Negli ultimi esercizi prima del blocco del 2009 aveva, infatti, ripreso ad operare la facoltà di inasprire le aliquote dell'addizionale facoltativa all'Irpef; gli effetti più evidenti si sono dimostrati nel 2008 e hanno avuto ripercussioni nella cassa dei successivi esercizi. In entrambi i casi si tratta di andamenti che hanno la loro causa determinante in fatti pregressi, in quanto la manovra dell'addizionale è stata preclusa dal d.l. n. 93/2008 (convertito dalla legge 126/2008) e l'andamento in flessione dell'economia dovrebbe avere provocato una ricaduta sulla quota di Irpef comunale.

Comuni - Titolo I Entrata - Categorie

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Imposte	15.056	14.675	14.890	-2,53	1,47
Tasse	4.419	4.422	5.210	0,07	17,82
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	557	524	496	-5,92	-5,34
Totale Titolo I	20.032	19.621	20.596	-2,05	4,97

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

¹⁰⁷ I dati in questa sede esaminati si riferiscono, nell'ultimo biennio, a 8091 degli enti tenuti all'invio.

L'incremento delle riscossioni delle tasse si eleva in cifra assoluta a circa 788 milioni di euro, mentre il calo dei tributi speciali si attesta a 28 milioni di euro.

Comuni - Entrate Correnti

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Entrate tributarie	20.032	19.621	20.596	-2,05	4,97
Trasferimenti	20.615	23.387	23.644	13,45	1,10
Entrate extratributarie	10.398	10.621	10.689	2,14	0,64
Totale Entrate Correnti	51.045	53.629	54.929	5,06	2,42

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nell'ambito del titolo I l'entrata di maggior rilievo resta ancora costituita dall'ICI che, dopo il calo deciso del 2009 (-5,42%), rimane sostanzialmente invariata, riportando ancora una lievissima flessione (-0,10%), con circa 10 milioni di euro di minori incassi. La crescita della categoria delle tasse risulta notevole (17,82%), addebitabile sostanzialmente all'aumento della Tarsu (+17,10%) che non è interessata al blocco della leva fiscale e per la quale sussistono margini di recupero dell'imponibile, mentre i tributi (categoria terza) calano del 5,34%. Tale calo è da addebitare al notevole decremento delle entrate derivanti dalle concessioni edilizie, che diminuiscono in valore assoluto di circa 20 milioni di euro, da mettere in relazione agli effetti delle difficoltà del settore dell'edilizia.

Il dato dei trasferimenti risulta ancora in aumento, ma ad un livello notevolmente inferiore a quello del 2009. I trasferimenti statali, il cui andamento nel biennio precedente era stato notevolmente influenzato dalla compensazione del minor gettito ICI, fanno registrare ancora una crescita (4,13%) che potrebbe anche essere stata determinata dal completamento delle assegnazioni per compensazioni ICI. L'incremento in cifra assoluta della categoria prima si aggira sui 665 milioni e dovrebbe, peraltro, scontare la non completa erogazione delle spettanze. Peraltro, nel corso dell'esercizio, sono state assegnate quote pregresse a seguito della reiscrizione di residui perenti nel bilancio del Ministero dell'Interno.

Le altre categorie, che non sono influenzate dalla vicenda delle compensazioni, fanno registrare un decremento delle risorse effettivamente trasferite ai comuni, ad eccezione di quelle da parte di organismi comunitari e internazionali che rimangono sostanzialmente invariate (+0,37%). I trasferimenti dalle regioni passano dai 6.177 milioni ai 5.985, registrando un decremento del 3,11%; risulta ancor più rilevante il decremento dei trasferimenti di altri enti del settore pubblico (-19,73%) anche se il calo in valore assoluto non è molto rilevante (216 milioni). L'andamento in calo per cassa dei trasferimenti regionali può aver risentito dell'avvenuto completamento del ciclo dei programmi comunitari con l'assegnazione dei pagamenti a saldo, tale situazione non si estende tuttavia anche all'entrata del titolo IV.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2010, relativamente al titolo II dell'entrata, si è avuto un lieve incremento imputabile principalmente ai trasferimenti compensativi da parte dello Stato che bilanciano il dato in calo di altre categorie.

Le riscossioni del titolo III nel 2010 raggiungono 10.689 milioni rispetto ai 10.621 milioni del 2009, con un lieve aumento (0,64%) che si dimostra ridotto rispetto a quello del biennio precedente (2,14%). Tale dato risente sia dell'aumento della prima categoria (proventi dei servizi pubblici) sia di quello della quinta (proventi diversi) che salgono di oltre quattro punti in percentuale.

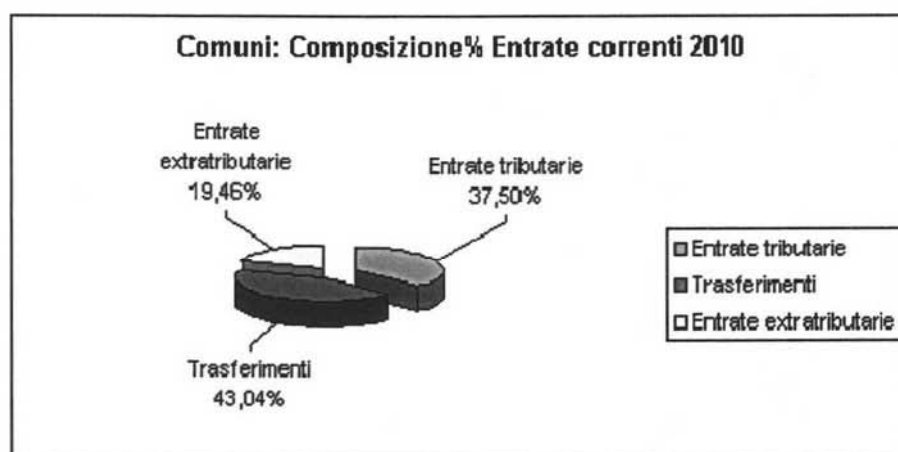
Le variazioni nella composizione degli incassi di entrate correnti per le amministrazioni comunali, che hanno un'incidenza fondamentale nella formazione dei dati del comparto, risultano nel segno della maggiore autonomia, anche se si tratta di limitate modifiche rispetto al biennio precedente. Le entrate proprie dei comuni rappresentano nel 2010 il 56,96% di quelle correnti, valore non molto diverso da quello del biennio precedente (56,39%). Va notato che le entrate tributarie riacquistano terreno dopo la notevole flessione del 2009 con ciò dimostrando lo sforzo dei comuni ad utilizzare i residui spazi di manovrabilità dei tributi e ad attuare azioni di recupero.

Il rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa desunto dai dati relativi al complesso dei comuni esaminati è il seguente:

Comuni - Composizione % delle Entrate correnti

	2008	2009	2010
Entrate tributarie	39,24	36,59	37,50
Trasferimenti	40,39	43,61	43,04
Entrate extratributarie	20,37	19,80	19,46
Totale Entrate Correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



Nell'ultimo esercizio, dopo una fase di sviluppo delle entrate trasferite contestualmente alla quale quelle tributarie avevano perso terreno, si assiste ad una inversione di tendenza. Risultano invece in lieve calo le entrate extratributarie.

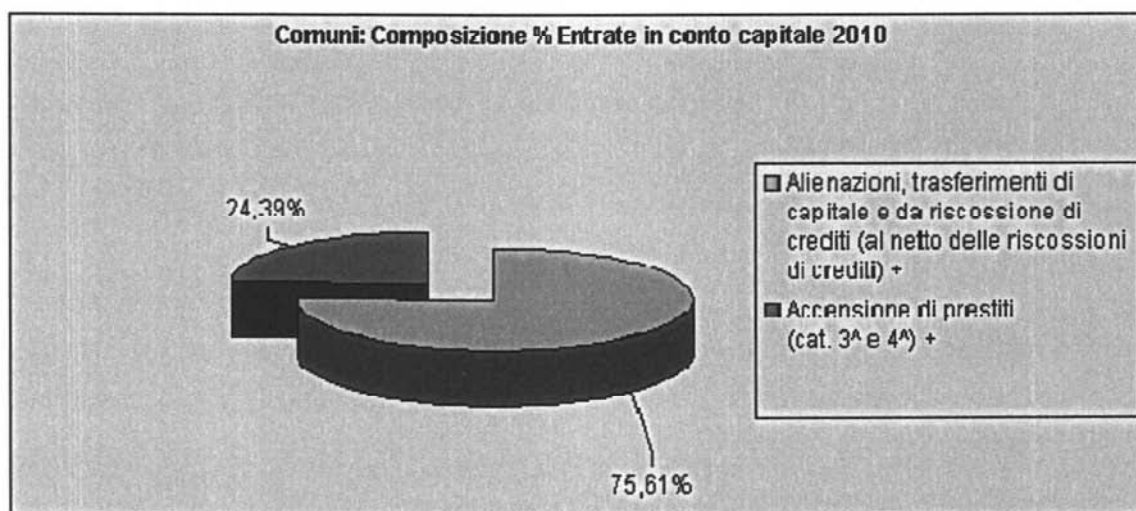
L'andamento notato non è tale da modificare in modo determinante la situazione scarsamente dinamica del settore dei tributi comunali tradizionali osservata negli ultimi anni. L'impiego dei limitati spazi di manovra consentiti è indirizzato al recupero di un ruolo traente delle entrate proprie e una maggiore vivacità deriva dell'applicazione dell'addizionale all'Irpef che potrebbe derivare da manovre sulle aliquote effettuate prima del blocco.¹⁰⁸ Per le entrate del titolo I la lieve ripresa osservata risponde alla necessità di recuperare spazi di manovra dei tributi locali; per quelle extratributarie, può denotare una avvenuta saturazione nell'impiego della leva tariffaria e nella gestione del patrimonio.

Comuni - Entrate in conto capitale

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	12.815	11.658	10.848	-9,03	-6,95
Accensione di prestiti (cat. 3 ^a e 4 ^a) +	4.310	4.134	3.500	-4,08	-15,34
Totale Entrate in conto capitale	17.125	15.792	14.348	-7,78	-9,14

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



¹⁰⁸ La finanziaria 2007 non ha prorogato il blocco delle aliquote. Pertanto dal 2007 fino a maggio 2008 gli enti locali hanno avuto facoltà di modificare le aliquote delle addizionali IRPEF.

**Comuni - Entrate in conto capitale
Accensione di prestiti**

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Assunzioni di mutui e prestiti (cat. 3 [^])	3.679	3.935	3.424	6,96	-12,99
Emissione di prestiti obbligazionari (cat. 4 [^])	631	199	76	-68,46	-61,81
Totale Accensione di prestiti (cat. 3[^] e 4[^])	4.310	4.134	3.500	-4,08	-15,34

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nell'esercizio 2010 per le entrate in conto capitale si evidenzia una situazione particolarmente problematica dovuta sia al minore ricorso all'accensione di prestiti sia all'andamento declinante dell'autofinanziamento. Come per le province, il minore ricorso all'indebitamento dovrebbe trovare spiegazione nella riduzione della spesa d'investimento indotta dalle misure del patto degli ultimi anni. Si determina nel complesso un minore finanziamento degli investimenti con ricorso al mercato; infatti il titolo V (accensione di prestiti depurato della 1[^] e 2[^] categoria) risulta in calo (-15,34%), per la forte contrazione dell'assunzione di mutui e prestiti (-12,99%).

Il calo delle anticipazioni e dei finanziamenti a breve (cat 1[^] e 2[^]), in diminuzione di circa 288 milioni, potrebbe costituire un sintomo di superamento delle difficoltà di cassa registrate nel biennio precedente (+453 milioni). Le emissioni di prestiti obbligazionari, che già negli esercizi precedenti si erano notevolmente ridotte in ragione del venir meno delle operazioni straordinarie di ristrutturazione avvenute in precedenza, continuano a scendere (-61,81%).

Il minore ricorso all'accensione di prestiti non viene compensato dal finanziamento degli investimenti con entrate del titolo IV (al netto delle riscossioni di crediti) anch'esso in notevole calo (-6,95%). All'interno del titolo flettono decisamente i trasferimenti di capitale dalla Regione (-16,22%) e i trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico (-10,04%), sintomo questo di una contrazione delle disponibilità degli enti finanziatori.

La situazione delle entrate destinate agli investimenti dimostra l'efficacia delle manovre intese a ridurre il concorso all'indebitamento netto della P.A. da parte degli enti decentrati, ma nello stesso tempo mette in evidenza una situazione difficile del settore degli investimenti locali.

2.3.2 Spese

L'andamento in crescita della spesa corrente, che si era dimostrato elevato nel precedente esercizio, si riduce nel 2010; ciò non può essere imputato direttamente agli effetti delle misure previste dal patto di stabilità interno che non riguardano i pagamenti di spesa corrente. Tuttavia la limitazione degli impegni si riflette, anche se non immediatamente, sul livello dei pagamenti. Anche le misure che limitavano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere a seguito della dismissione del sistema di

monitoraggio, sono venute ad estinguersi. Peraltro, la situazione delle entrate correnti, anch'essa in crescita ad un ritmo di poco superiore, si dimostra in grado di sostenere il livello di spesa corrente per cassa.

L'andamento in crescita moderata deve essere messo in relazione, oltre che ai vincoli del patto, alle specifiche misure che hanno introdotto limiti particolari a specifiche categorie di spesa ed in particolare a quella per il personale.

Nei comuni esaminati la spesa corrente cresce ad un ritmo meno elevato rispetto al precedente esercizio (2,11%); infatti, nel 2010 il titolo I della spesa ha comportato pagamenti totali per 51.384 milioni di euro.

Comuni - Spese correnti

(milioni di euro)

TITOLO I	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Personale	16.204	16.250	16.035	0,28	-1,32
Acquisto beni	1.729	1.691	1.622	-2,20	-4,08
Prestazione di servizi	19.470	21.348	22.949	9,65	7,50
Utilizzo di beni di terzi	489	559	555	14,31	-0,72
Trasferimenti	5.203	5.854	5.702	12,51	-2,60
Interessi passivi	2.763	2.717	2.527	-1,66	-6,99
Imposte e tasse	1.209	1.214	1.204	0,41	-0,82
Altre spese correnti	814	690	790	-15,23	14,49
Totale spese correnti	47.881	50.323	51.384	5,10	2,11

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

La minore crescita per cassa della spesa corrente nel 2010 si verifica attraverso un contenimento esteso a molte componenti che fanno segnare andamenti in flessione. Proseguendo la tendenza di contenimento del biennio precedente, la spesa del personale dei comuni subisce ancora un lieve calo (-1,32%) e si attesta a 16.035 milioni di pagamenti, risultando diminuito anche il peso di tale intervento di spesa nel rapporto di composizione.

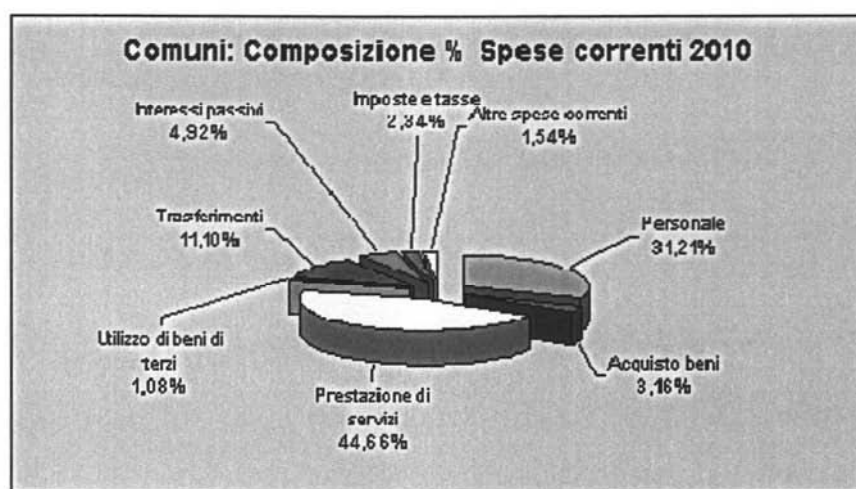
La spesa per acquisto di beni di consumo e materie prime e la spesa per interessi passivi proseguono nella tendenza discendente, ma con riduzioni ben superiori a quelle osservate nell'anno precedente (rispettivamente -4,08% e -6,99%). Rilevano per questi ultimi sia l'andamento dei tassi che il minore ricorso all'indebitamento degli ultimi anni. Aumenta invece (7,50%), la spesa per prestazione di servizi, che rappresenta il 44,66% del titolo, dimostrandosi in controtendenza rispetto agli altri principali interventi.

Il costante aumento delle prestazioni di servizi è il segno di una tendenza ormai stabile all'esternalizzazione. In particolare va notato che ad una moderazione della spesa per il personale, perseguita dalle recenti manovre, si correla spesso un incremento della spesa per prestazione di servizi, attraverso la quale viene operata una sorta di compensazione della minore disponibilità di addetti all'interno dell'ente.

Comuni - Composizione % delle Spese correnti

TITOLO I	2008	2009	2010
Personale	33,84	32,29	31,21
Acquisto beni	3,61	3,36	3,16
Prestazione di servizi	40,66	42,42	44,66
Utilizzo di beni di terzi	1,02	1,11	1,08
Trasferimenti	10,87	11,63	11,10
Interessi passivi	5,77	5,40	4,92
Imposte e tasse	2,53	2,41	2,34
Altre spese correnti	1,70	1,37	1,54
Totale spese correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



Nel rapporto di composizione la spesa del personale nell'esercizio in esame si riduce al 31,21% di quella corrente.

Il totale dei pagamenti di spesa del titolo II ammonta nel 2010 a 15.670 milioni di euro con un calo notevole che si eleva al 18,96%.

Depurando dalla spesa in conto capitale le concessioni di crediti, che costituiscono mere operazioni finanziarie, la situazione si ridimensiona limitatamente (-16,93%); infatti, la loro evoluzione non ha influito in modo determinante sull'andamento del titolo. Si intensifica la tendenza osservata nel precedente esercizio nel quale, i pagamenti di spesa per investimenti erano in calo, ma il comparto della spesa di investimento al netto delle partite finanziarie dimostrava ancora una certa tenuta.

In questo caso il forte ridimensionamento può essere addebitato al limite stabilito nella sede del patto che per il titolo II si riferisce esclusivamente ai pagamenti; tuttavia sembra che il risultato vada oltre le limitazioni del patto e debba trovare spiegazione anche nella flessione degli incassi di entrate destinate agli investimenti e, quindi, nella carenza di disponibilità liquide per disporre i pagamenti.

Comuni - Spese in conto capitale

(milioni di euro)

TITOLO II	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
acquisizione di beni immobili	13.581	13.749	11.539	1,24	-16,07
espropri e servitù onerose	186	225	185	20,97	-17,78
acquisto di beni	183	179	153	-2,19	-14,53
utilizzo di beni di terzi	87	70	59	-19,54	-15,71
acquisizione di beni mobili ecc.	830	808	649	-2,65	-19,68
incarichi professionali esterni	354	336	284	-5,08	-15,48
trasferimenti di capitale	1.286	1.312	1.131	2,02	-13,80
partecipazioni azionarie	190	201	132	5,79	-34,33
conferimenti di capitale	321	267	112	-16,82	-58,05
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	17.018	17.147	14.244	0,76	-16,93
Int. 10 Concessioni di crediti e anticipazioni	3.847	2.190	1.426	-43,07	-34,89
Totale Titolo II	20.865	19.337	15.670	-7,32	-18,96

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

All'interno del complessivo e deciso calo della spesa in conto capitale, l'analisi delle sue componenti fa emergere andamenti nel complesso convergenti. L'acquisizione di beni immobili, che costituisce la componente di maggior rilievo e sino al precedente esercizio, nonostante l'operatività dei limiti del patto, era ancora in sviluppo, risulta in forte calo (-16,07%). Le altre voci che costituiscono gli investimenti diretti (acquisto di beni mobili ed espropri-int.2-5), risultano complessivamente in diminuzione nel biennio 2009-2010 per via dei maggiori espropri, ma si tratta di variazioni nell'insieme trascurabili. Diminuiscono invece in misura drastica i trasferimenti di capitale (-37,67%). Tutte le componenti del titolo II diminuiscono.

Comuni - Composizione Spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti)

TITOLO II (al netto delle conc. di crediti)	2008	2009	2010
acquisizione di beni immobili	79,80	80,18	81,01
espropri e servitù onerose	1,09	1,31	1,30
acquisto di beni	1,08	1,04	1,07
utilizzo di beni di terzi	0,51	0,41	0,41
acquisizione di beni mobili ecc.	4,88	4,71	4,56
incarichi professionali esterni	2,08	1,96	1,99
trasferimenti di capitale	7,56	7,65	7,94
partecipazioni azionarie	1,12	1,17	0,93
conferimenti di capitale	1,89	1,56	0,79
Totale Titolo II (al netto conc. Cred.)	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE