



I pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa ammontano nel 2010 a circa 81 miliardi di euro e diminuiscono del 3,97 per cento rispetto al 2009; effettuando la depurazione delle partite finanziarie la riduzione ammonta a -3,14%.

2.3.3 Raffronto entrate spese

I saldi presi di seguito in esame mettono a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci, ma non coincidono con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali e tendono prevalentemente ad evidenziare la presenza di disavanzi di cassa.¹⁰⁹

Comuni - Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

	2008	2009	2010
Entrate correnti +	51.045	53.629	54.929
Spese correnti -	47.881	50.323	51.384
Rimborso prestiti (int. III - IV e V) -	3.532	3.726	3.503
Saldo gestione di parte corrente	-368	-420	42

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Appare di immediata evidenza il deciso miglioramento del saldo di cassa di parte corrente dei comuni, da mettere in relazione all'andamento delle entrate correnti. Nei primi due esercizi del periodo di osservazione permane uno squilibrio di cassa di parte corrente che si è dimostrato crescente, l'aumento della spesa corrente non risulta, infatti, compensato da una corrispondente crescita delle entrate. Il risultato non è particolarmente influenzato dall'andamento del rimborso prestiti. Nel 2010 l'aumento della spesa corrente complessiva non resta tuttavia contenuto nell'ambito del livello di crescita del PIL nominale (1,9%) anche

¹⁰⁹ Il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi contemplati nello schema dei risultati differenziali previsti dalla contabilità.

se si dimostra inferiore a quello delle entrate correnti . Si evidenzia, quindi, un miglioramento della situazione economica di cassa dei comuni che torna in avanzo; risultato indicativo di un ritrovato equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente.

Anche per quel che riguarda il saldo delle partite in conto capitale si rileva, per l'insieme degli enti esaminati, un'inversione di tendenza rispetto all'anno precedente in quanto, dopo il saldo negativo del 2009 (-1.355 milioni), nel 2010 si è avuto un avanzo della gestione di cassa pari a 104 milioni, dovuto essenzialmente ad un deciso calo delle spese in conto capitale al netto delle concessioni di crediti, passate dai 17.147 del 2009 ai 14.244 del 2010. Ovviamente si tratta di un dato che non può essere valutato positivamente, in quanto è indicativo di un livello di spesa in conto capitale inferiore a quello che avrebbe potuto consentire il pieno impiego delle correlative risorse e di un mancato apporto di risorse correnti destinate ad investimenti.

Comuni - Saldo gestione di parte capitale

(milioni di euro)

	2008	2009	2010
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	12.815	11.658	10.848
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^]) +	4.310	4.134	3.500
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	17.018	17.147	14.244
Saldo gestione di parte capitale	107	-1.355	104

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Il risultato del 2010 deriva da un calo esteso a tutte le componenti del saldo. Alla riduzione dei pagamenti fa riscontro una dinamica in flessione delle correlative entrate per le quali va notato un deciso calo delle accensioni di prestiti. A differenza dell'esercizio pregresso, la gestione degli investimenti genera una liquidità, seppur minima. Si tratta di un risultato preoccupante che dimostra la crisi del settore estesa al fronte dell'entrata e indica anche un incompleto utilizzo delle risorse disponibili.

La presenza di un disavanzo di cassa nel saldo della gestione in conto capitale è un evento fisiologico indicativo del fatto che una quota di pagamenti è avvenuta attraverso economie della parte corrente, mentre non è auspicabile il parziale impiego delle risorse destinate agli investimenti. La riduzione dei pagamenti per gli investimenti, che corrispondono alle effettive realizzazioni, osservata in proporzioni rilevanti appare preoccupante e non può essere esclusivamente addebitata alle limitazioni del patto che impone misure di riduzione di cassa per tale spesa.

Comuni - Totale Spese

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
TITOLO I - Spese correnti	47.881	50.323	51.384	5,10	2,11
TITOLO II - Spese in conto capitale	20.865	19.337	15.670	-7,32	-18,96
TITOLO III - Rimborso prestiti	6.764	7.345	6.881	8,59	-6,32
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	7.409	7.484	7.204	1,01	-3,74
Totale dei TITOLI	82.919	84.489	81.139	1,89	-3,97

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

TOTALE GENERALE ENTRATE COMUNI

	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
Entrate da alien. Trasf. cap. e risc. Cred.	16.954	14.796	12.735	-12,73	-13,93
Entrate da acc. Prestiti	7.560	7.838	6.915	3,68	-11,78
Entrate da servizi c/terzi	7.267	7.493	7.150	3,11	-4,58
Incassi da regolarizzare	1.289	1.727	1.816	33,98	5,15
TOTALE GENERALE	84.115	85.483	83.545	1,63	-2,27
% Incassi da regolarizzare sul totale generale	1,53%	2,02%	2,17%		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

TOTALE GENERALE SPESE COMUNI

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
TITOLO I - Spese correnti	47.881	50.323	51.384	5,10	2,11
TITOLO II - Spese in conto capitale	20.865	19.337	15.670	-7,32	-18,96
TITOLO III - Rimborso prestiti	6.764	7.345	6.881	8,59	-6,32
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	7.409	7.484	7.204	1,01	-3,74
PAGAMENTI DA REGOLARIZZARE	1.176	1.416	1.492	20,41	5,37
Totale dei TITOLI	84.095	85.905	82.631	2,15	-3,81
% Pagamenti da regolarizzare sul totale	1,40%	1,65%	1,81%		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nel 2010 sia nel comparto di parte corrente sia in quello di conto capitale si genera un avanzo; anche il saldo tra gli incassi e i pagamenti in attesa di regolarizzazione presenta un saldo positivo per cui all'esito della definizione delle partite sospese il dato dell'avanzo potrebbe risultare sicuramente migliorato. Va, peraltro, considerato che al termine dell'esercizio il fondo cassa è risultato in notevole aumento.

	2008	2009	2010
TOTALE GENERALE ENTRATE (comprensivo di incassi da regolarizzare)	84.115	85.483	83.545
TOTALE GENERALE SPESE (comprensivo di pagamenti da regolarizzare)	84.095	85.905	82.631
SALDO	20	-422	914

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

	2008	2009	2010
TOTALE GENERALE ENTRATE (al netto di incassi da regolarizzare)	82.826	83.756	81.729
TOTALE GENERALE SPESE (al netto di pagamenti da regolarizzare)	82.919	84.489	81.139
SALDO	-93	-733	590

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Le tendenze emerse per il 2010 mettono in evidenza segnali di maggiore stabilità per i comuni. La crescita delle spese correnti si riduce rispetto a quella del 2009; ad essa fa riscontro un andamento declinante della spesa in conto capitale come non si era mai registrato in precedenza che non può essere valutato positivamente.

2.4 Conclusioni e prospettive per il 2011

Le risultanze di cassa per il 2010 dimostrano nel complesso che, pur proseguendo le difficoltà della finanza locale, gli enti riescono a conseguire una situazione di sostanziale stabilità riducendo la crescita della spesa corrente.

Gli effetti della crisi vengono risentiti maggiormente dalle province. La lieve crescita delle entrate correnti registrata nel 2009 si interrompe ed emergono segnali di difficoltà nel controllo del saldo corrente, in quanto le entrate diminuiscono in misura maggiore rispetto alle spese. La finanza provinciale risulta complessivamente ridimensionata dopo un quadro di complessivo assestamento a seguito dell'esaurirsi degli effetti del completamento del processo di sviluppo delle funzioni.

Nei comuni si assiste invece ad un aumento delle entrate correnti correlato ad una sostanziale tenuta dei tributi propri.

Nelle due categorie di enti le maggiori criticità riguardano il fronte delle entrate e spese per investimenti.

L'andamento delle entrate correnti risulta più favorevole nei comuni, infatti, si elevano sia le entrate correnti sia le entrate tributarie, nelle province, invece, nonostante il lieve rialzo di queste ultime, il comparto delle entrate correnti segna una diminuzione.

Anche l'andamento dei trasferimenti è di segno opposto: nelle province si registra un sostanzioso calo mentre i comuni segnano un lieve rialzo.

	2009		2010		Var. % 2009-2010	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Totale entrate correnti	53.629	9.744	54.929	9.486	2,42	-2,65

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Per le province il calo dei pagamenti di spesa corrente è significativo, mentre per i comuni la crescita risulta contenuta rispetto al passato; tra le componenti della spesa corrente si nota che quella per il personale risulta in diminuzione sia nelle province che nei comuni.

	2009		2010		Var. % 2009-2010	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Personale	16.250	2.331	16.035	2.280	-1,32	-2,19
Totale spese correnti	50.323	8.678	51.384	8.563	2,11	-1,33

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Il calo sostanzioso della spesa in conto capitale nelle province e nei comuni desta preoccupazioni, anche perché nel 2010 si dimostra più intenso rispetto al passato.

TITOLO II	2009		2010		Var. % 2009-2010	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
acquisizione di beni immobili	13.749	2.323	11.539	1.997	-16,07	-14,03
espropri e servitù onerose	225	23	185	13	-17,78	-43,48
acquisto di beni	179	17	153	13	-14,53	-23,53
utilizzo di beni di terzi	70	0	59	0	-15,71	0,00
acquisizione di beni mobili ecc.	808	128	649	93	-19,68	-27,34
incarichi professionali esterni	336	39	284	29	-15,48	-25,64
trasferimenti di capitale	1.312	525	1.131	438	-13,80	-16,57
partecipazioni azionarie	201	37	132	50	-34,33	35,14
conferimenti di capitale	267	34	112	8	-58,05	-76,47
concessioni di crediti e anticipazioni	2190	427	1426	296	-34,89	-30,68
Totale Titolo II	19.337	3.553	15.670	2.937	-18,96	-17,34
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	17.147	3.126	14.244	2.641	-16,93	-15,52

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

La flessione investe anche le entrate in conto capitale; infatti, le riscossioni per accensioni di prestiti calano sia nelle province sia nei comuni. Si riduce, quindi, il ricorso all'indebitamento nel finanziamento degli interventi in conto capitale. Questa riduzione

dell'indebitamento risponde agli indirizzi di coordinamento finanziario, ma nello stesso tempo esplica un effetto deprimente sulle iniziative in conto capitale.

In entrambe le categorie di enti, in correlazione ad un minore ricorso all'indebitamento, non trova riscontro l'espansione delle entrate del titolo IV. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in calo sia nelle province sia nei comuni.

Nel 2010 si osserva anche una lieve flessione del rimborso dei prestiti.

	2009		2010		Var. % 2009-2010	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Totale Entrate in conto capitale	15.792	2.366	14.384	2.088	-9,14	-11,75

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

	2009		2010	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Saldo gestione di parte capitale	-1.355	-760	140	-553

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Le tendenze della gestione di cassa dei comuni e delle province si osservano contestualmente ad un trend di miglioramento del saldo finanziario riportato sia dai comuni che dalle province che risulta stabilmente positivo.

Nel periodo tra il 2008 e il 2010 diminuisce la spesa complessiva sia nei comuni che nelle province, attestandosi su cali dell'1,74% nei comuni e del 9,93% nelle province. Notevole è il calo del comparto degli investimenti che nell'arco del triennio registra una variazione negativa, rispettivamente, del 24,90% e del 23,14%.

Questo elemento è preoccupante, specialmente per i comuni, che dovrebbero realizzare la maggior parte degli investimenti pubblici del Paese, mentre di anno in anno vedono ridursi la quota di bilancio del conto capitale, malgrado il gap infrastrutturale italiano rispetto agli altri paesi europei e lo stimolo che tale settore potrebbe rappresentare per l'economia.

Nel momento in cui si assiste ad una fase di passaggio verso la maggiore autonomia di entrata è necessario che vengano trovati margini adeguati, in linea con gli obiettivi nazionali di finanza pubblica, che consentano agli enti di realizzare gli investimenti necessari alla crescita.

3 Il patto di stabilità interno nel 2010

Premessa

Anche nel 2010 il modello del patto di stabilità interno adottato non si discosta significativamente da quello dell'esercizio precedente in quanto gli obiettivi restano determinati in termini di saldo finanziario e viene confermata la regola della competenza ibrida che impone vincoli alla competenza di parte corrente ed alla cassa per la parte capitale. Il sistema di competenza mista che è al terzo anno di operatività è stato introdotto al fine di affrancare dai vincoli la programmazione degli investimenti.

Non sottoporre alle restrizioni imposte dal patto gli impegni del conto capitale avrebbe dovuto sbloccare l'avvio delle nuove iniziative e non precludere la possibilità di contrarre nuovo indebitamento a causa dei limiti del patto di stabilità interno, mentre tali limiti condizionano esclusivamente il livello della spesa in conto capitale effettivamente erogabile. Questo sistema, congegnato per non sottoporre a ulteriori vincoli la spesa di investimento da parte degli enti locali nella fase della programmazione, non è risultato idoneo ad impedirne la flessione complessiva.

Anche i primi risultati del 2010 non si sono dimostrati in linea con l'intento perseguito, essendo confermano l'andamento in flessione della spesa in conto capitale, nonostante la presenza di misure inserite nella disciplina del patto volte a stabilire esclusioni finalizzate a ridurre l'incidenza dei limiti sulla spesa produttiva.

Nell'ultimo triennio il contributo richiesto al miglioramento dei saldi da parte degli enti con saldo finanziario negativo è stato differenziato, risultando di maggiore impegno. In tal modo si è introdotto un ulteriore argine al ricorso all'indebitamento, che è riservato alla realizzazione degli investimenti e soggiace ad altri limiti stabiliti dalla legislazione che ne regola l'impiego. La differenziazione dei livelli di miglioramento degli obiettivi può risultare efficace per ridurre il contributo all'indebitamento netto della pubblica amministrazione, ma nello stesso tempo può costituire un limite allo sviluppo delle iniziative in conto capitale.

Agli enti con il saldo finanziario positivo, che risultano di numero crescente, non sono state imposte misure correttive, ma essi devono limitarsi a mantenere il saldo positivo già conseguito, incontrando comunque un limite ulteriore a quello dell'equilibrio finanziario. La crescente situazione di avanzo ha influito positivamente sui risultati complessivi del comparto, compensando integralmente il saldo negativo riportato da una parte degli enti.

Le difficoltà nella erogazione della spesa per gli investimenti locali permangono e si intensificano, in quanto le restrizioni si dimostrano molto più stringenti nella fase del pagamento. Gli effetti della crisi economica, emersi in modo evidente nel 2009 e in parte leniti nel successivo esercizio, hanno influito sugli indirizzi di politica economica nazionale

attraverso la previsione di misure anticongiunturali che in parte hanno anche interessato gli interventi correttivi imposti dal patto di stabilità interno, prevedendo ipotesi di esclusione dai vincoli, che nel 2010 hanno avuto, tuttavia, un impatto meno significativo rispetto al precedente esercizio.

In attesa della completa attuazione del federalismo fiscale le misure rivolte ad arginare l'indebitamento della pubblica amministrazione, indirizzate nei confronti degli enti locali si sono ancora concentrate sul controllo della spesa. Infatti, permanendo il blocco della leva fiscale delle amministrazioni territoriali disposto dal 2008 dall'art. 1 comma 7 del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, i ridotti margini di manovra delle entrate impongono che le più significative azioni da adottare per il miglioramento dei saldi siano prevalentemente indirizzate alla riduzione della spesa. Il quadro delle entrate ha, inoltre, risentito negli ultimi anni di interventi che hanno inciso sulla ampiezza della autonomia finanziaria riconosciuta agli enti. Tale situazione conduce inevitabilmente a comprimere maggiormente la spesa in conto capitale, posto che la spesa corrente risente di maggiori fattori di rigidità strutturale. Il rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità nel successivo triennio impone una più significativa riduzione della spesa totale che, in assenza di correttivi, potrebbe essere anche questa volta diretta in maggior misura alla spesa per investimenti.

I vincoli imposti ai pagamenti hanno contribuito ad accrescere la mole dei residui passivi del conto capitale nei bilanci degli enti locali, ovvero degli impegni di spesa assunti per le opere programmate, ma non pagati entro l'esercizio di competenza¹¹⁰. Le misure adottate sin dal precedente esercizio al fine di alleggerire la pressione sugli investimenti e consentire un maggiore livello di pagamenti non hanno avuto effetti risolutivi, perdura quindi l'esigenza, al fine di sostenere il rilancio dell'economia, di sbloccare ulteriormente i suddetti residui passivi, per destinarli alle opere infrastrutturali. Le limitazioni derivanti dal Patto, rivolte ad assicurare un concorso alla riduzione dell'indebitamento, da parte delle regioni e degli enti locali¹¹¹, hanno richiesto nel 2010 un contributo ai comuni, in termine di miglioramento dei saldi, pari a 2 miliardi e 370 milioni di euro e di 530 milioni per le province¹¹².

¹¹⁰ Il principio contabile n. 3 punto 60 prevede che negli enti locali possono essere riportate al conto residui esclusivamente le somme impegnate secondo i criteri stabiliti dal TUEL, non essendo contemplati residui di stanziamento se non nei casi espressamente previsti dalle norme.

¹¹¹ Il contributo complessivamente richiesto alle amministrazioni locali nel precedente triennio di programmazione era stabilito in misura crescente, passando dagli iniziali 3,4 miliardi del 2009 ai 9,5 miliardi nel 2011. Anche l'impegno per la riduzione del saldo tendenziale richiesto agli enti locali era in progressivo aumento dai 1650, 2900 e 5140 milioni, rispettivamente, per gli anni 2009, 2010 e 2011. Nel triennio 2009-2011 il contributo richiesto ai Comuni in termine di miglioramento dei saldi è stato pari a 4 miliardi e 145 milioni di euro.

¹¹² Il contributo delle amministrazioni locali ai risultati di finanza pubblica del 2010 risulta in peggioramento di 6,7 miliardi nel saldo corrente e di 2,3 miliardi nel disavanzo complessivo. Cfr. Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica cap. "l'andamento della finanza pubblica nel 2010", pag. 31