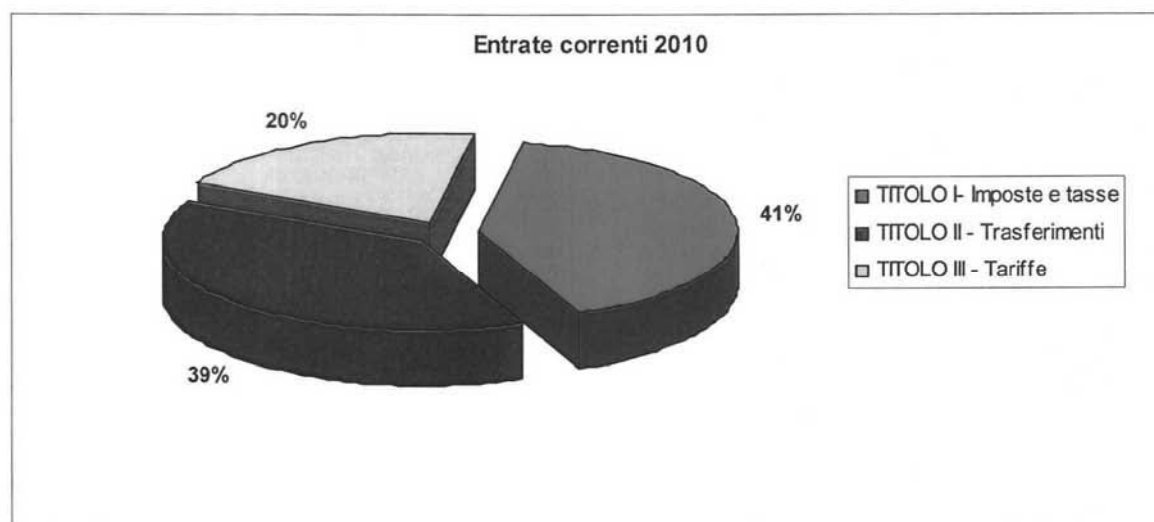
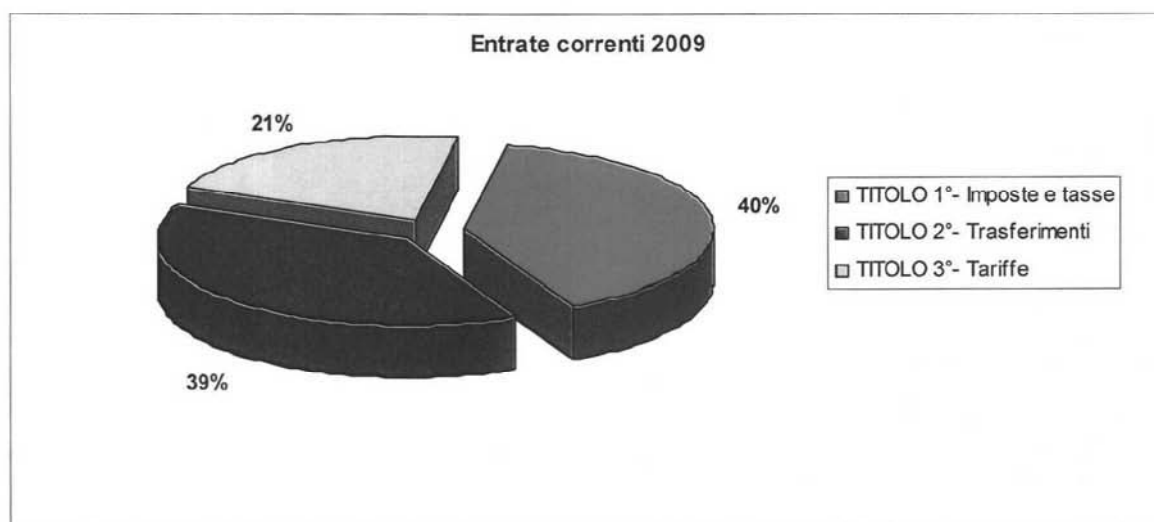


Il titolo II della spesa al netto della concessione crediti dimostra un notevole calo degli investimenti (circa il 20%)¹⁵⁰; si tratta di un dato allarmante che mette in evidenza le complessive difficoltà della gestione di cassa.



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

¹⁵⁰ Nel 2010 il titolo II raggiunge 9,6 miliardi di euro e le concessioni di crediti 1,2 miliardi, invece nel 2009 il titolo II si attestava a 12,1 miliardi di euro e le concessioni di crediti a 1,8 miliardi. Pertanto il titolo II, al netto, nel 2009 raggiungeva i 10,4 miliardi mentre nel 2010 si riduce a 8,4 miliardi di euro.

Tabella 6 – Comuni – Esclusioni dalla spesa in c/capitale

Zona geogr.	n. enti	Art. 4, comma 4-sexies, l. 42/2010		art. 14, commi 11 e 33-ter, d.l. 78/2010	totale pagamenti in c/capitale esclusi dal patto	spesa in c/capitale al netto delle concessioni di crediti	inc % delle spese escluse sulla spesa in c/capitale					
		pagamenti in conto residui autorizzati dalle regioni (lett.a)	pagamenti per investimenti autorizzati dalle regioni (lett.b)	pagamenti in c/capitale nei limiti dello 0,75% dei residui 2008			e (a+b+c)	g	h (a/g)	i (b/g)	l (c/g)	m (e/g)
N. Ovest	639	44.179	5.346	67.873	117.398	2.483.320	1,8	0,2	2,7	4,7		
Nord Est	456	36.037	179	37.374	73.590	1.434.001	2,5	0,0	2,6	5,1		
Centro	375	60.542	1.834	36.301	98.677	1.636.677	3,7	0,1	2,2	6,0		
Sud	557	6.463	826	85.429	92.718	1.972.071	0,3	0,0	4,3	4,7		
Isole	256	4.414	102	34.923	39.439	913.720	0,5	0,0	3,8	4,3		
totale compl.vo	2.283	151.635	8.287	261.900	421.822	8.439.789	1,8	0,1	3,1	5,0		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'esame condotto sull'insieme complessivo dei comuni assoggettati al patto, necessita di essere ripartito in ragione delle dimensioni degli enti, in quanto si nota ricorrentemente che i comuni di maggiori dimensioni demografiche per una serie di aspetti della gestione finanziaria riportano diversi andamenti e possono incontrare difficoltà diverse nei confronti delle regole del patto rispetto a quelli più piccoli¹⁵¹.

Anche nel 2010, la situazione dei comuni non si presenta omogenea, infatti, mentre nei comuni di maggiori dimensioni la crescita della spesa corrente risulta intorno al 4,36%, in quelli più piccoli, inferiori a 20.000 abitanti, il tasso di crescita della spesa corrente rispetto all'esercizio precedente (si attesta su livelli più contenuti del 3,48%).

Anche altri parametri della gestione finanziaria degli enti di minori dimensioni risultano nel 2010 più equilibrati; infatti, le entrate correnti complessive, che in entrambi i gruppi riportano una crescita superiore al 5 per cento, in quelli più piccoli si sviluppano leggermente di più.

Anche i saldi della parte corrente, positivi in entrambe i casi riportano una percentuale di miglioramento ben più spinta per i comuni fino a 20.000 abitanti.

Il fronte della gestione in conto capitale risulta in calo per entrambi gli insiemi, tuttavia la riduzione delle entrate che si può osservare nella sede del patto è inferiore per i comuni piccoli per i quali la riduzione del titolo IV è meno spinta. Negli enti minori, infine, la riduzione della spesa per investimenti è più drastica e assume toni notevoli, risultando sostanzialmente dimezzata. Questo risultato non è certo auspicabile e, tuttavia, concorre al miglioramento del saldo.

Dall'insieme di questi elementi emerge che, nonostante le tendenze della gestione finanziaria siano nelle diverse prospettive di osservazione sempre più favorevoli per i comuni

¹⁵¹ A tal fine può essere esaminata disgiuntamente la situazione dei comuni oltre i 20.000 abitanti (494 enti) rispetto a quella dei 1.789 enti compresi tra i 5.000 e i 20.000 abitanti.

minori, i risultati del patto, per il secondo insieme dimostrano maggiori difficoltà a mantenere la linea imposta per il controllo del saldo.

Ciò dimostra che non è possibile stabilire una relazione diretta tra gli andamenti finanziari, anche se riferiti ad una serie di aspetti rilevanti, e le limitazioni imposte dal patto, che richiamano una serie di variabili a volte affidate anche ad elementi non direttamente governabili dall'ente.

I comuni più grandi dispongono di maggiori possibilità di manovra che consentono di indirizzare la gestione su linee compatibili con il rispetto del patto anche se i comportamenti sottostanti non sempre causano effettive economie di spesa, ma piuttosto una diversa qualificazione della spesa tale da sottrarne una quota alle limitazioni imposte dal patto.

Evidentemente il pur ridotto numero di inadempienze che ha riguardato i comuni più piccoli può essere imputato, oltre che a situazioni particolari che riguardano il singolo ente, anche a minori margini di manovrabilità e alla difficoltà di disporre di adeguati strumenti di programmazione. Inoltre, le maggiori difficoltà ad adempiere che si concentrano nei i comuni più piccoli possono derivare dal fatto che in una gestione di ridotte dimensioni le serie dei dati sono suscettibili di essere maggiormente influenzate da fattori non ricorrenti.

Nel 2010 si nota che l'obiettivo del saldo ha richiesto ai comuni un impegno per recuperare margini di entrate correnti proprie, mentre il controllo della spesa corrente è stato meno efficacemente raggiunto.

Il risultato è stato ottenuto con un buon margine, ridotto rispetto al 2009, pur se le ulteriori esclusioni dalla spesa hanno avuto un impatto non determinante, in quanto l'obiettivo complessivo sarebbe comunque stato raggiunto. L'equilibrio del comparto è stato quindi conseguito attraverso una correzione degli andamenti tendenziali della spesa complessiva e un recupero di entrate proprie, mentre le misure introdotte, che avrebbero dovuto indirizzare l'espansione della spesa verso quella a carattere produttivo non hanno ottenuto pienamente l'effetto voluto.

L'impiego di queste agevolazioni, che pesa relativamente sul dato complessivo, non è stato ottimale in quanto una distribuzione più accorta dei benefici avrebbe potuto consentire un più elevato livello dei pagamenti di spesa in conto capitale, oltre che limitare le inadempienze. Tale livello è rimasto anche nel 2010 inferiore a quello teorico dei pagamenti che si sarebbero potuti effettuare restando all'interno della linea di rispetto dell'obiettivo.

Inoltre, nel 2010, non ha operato il meccanismo di premialità, rivolto ad assegnare un margine ulteriore di spesa agli enti che avevano rispettato il patto e che, negli indicatori di

rigidità strutturale e autonomia finanziaria¹⁵², mostravano risultati migliori della media della classe demografica di appartenenza.

L'applicazione delle sanzioni relative alle precedenti inadempienze per il 2010 è stata disciplinata dall'art 77 bis, comma 22, del d.l. n. 112 del 2008, in base al quale gli effetti finanziari delle sanzioni per il mancato rispetto del patto non potevano concorrere al perseguimento degli obiettivi per l'anno in corso.

Tale procedura può risultare particolarmente gravosa per il singolo ente che vi soggiace in quanto deve rendere maggiormente oneroso il proprio obiettivo, non potendo giovare degli effetti finanziari favorevoli che ne derivano.

Il risultato di tali misure considerato nell'insieme ha ridotta significatività; infatti, i comuni nel complesso indicano le relative quote in un importo di poco superiore a 46 milioni. Tale entità, anche se superiore al doppio di quella riportata nel 2009, risulta comunque poco significativa nei confronti dei dati complessivi del comparto. Peraltro, la limitata misura delle somme aggiunte all'obiettivo potrebbe lasciare intravedere che non tutti i comuni tenuti a tale adempimento vi abbiano provveduto.

È anche da riportare che le modalità per la rettifica dell'obiettivo dovuta alla sterilizzazione degli effetti delle sanzioni si sono dimostrate problematiche, in quanto richiedevano una valutazione programmatica di non facile realizzabilità. Sul punto sono intervenute le SS.RR. della Corte dei conti con la deliberazione n. 61/CONTR/2010/ precisando che le variazioni da apportare alla spesa corrente tendenziale dovessero essere determinate sulla base delle sole modifiche che dipendono da elementi oggettivi e siano indipendenti dall'applicazione delle sanzioni stesse.

Il livello di adempimento degli enti risulta ben più elevato rispetto al 2009 con il pieno rispetto dell'obiettivo da parte degli enti con popolazione superiore ai 60mila abitanti. Come di consueto i comuni delle fasce demografiche inferiori dimostrano particolari difficoltà nonostante si riscontrino andamenti finanziari complessivi orientati verso l'adeguamento alle linee programmatiche della manovra.

Il fenomeno dell'inadempienza può essere osservato per zona e dimensione dei comuni secondo i dati esposti nella tabella che segue.

¹⁵² Attraverso questo meccanismo nel 2009 sono stati ripartiti 173 milioni in base ad una quota fissa da distribuire in base alla popolazione ed una variabile connessa al livello di virtuosità. La redistribuzione delle risorse così effettuata ha favorito i comuni di grandi dimensioni del nord ai quali sono state assegnate risorse provenienti dai comuni più piccoli del sud e delle isole.

Tabella 7 - Comuni - distribuzione degli enti inadempienti per area geografica e per classe

Area geografica	*	> 5.000 ≤ 10.000	> 10.000 ≤ 20.000	> 20.000 ≤ 60.000	> 60.000 ≤ 250.000	> 250.000	totale complessivo
Nord Ovest	a	11	7	0	0	0	18
	b	363	167	90	16	3	639
	c	3,03%	4,19%	0,00%	0,00%	0,00%	2,82%
Nord Est	a	5	3	1	0	0	9
	b	236	150	53	14	3	456
	c	2,12%	2,00%	1,89%	0,00%	0,00%	1,97%
Centro	a	0	2	0	0	0	2
	b	163	108	83	20	1	375
	c	0,00%	1,85%	0,00%	0,00%	0,00%	0,53%
Sud	a	10	4	1	0	0	15
	b	252	164	114	25	2	557
	c	3,97%	2,44%	0,88%	0,00%	0,00%	2,69%
Isole	a	3	2	2	0	0	7
	b	118	68	57	11	2	256
	c	2,54%	2,94%	3,51%	0,00%	0,00%	2,73%
totale complessivo	a	29	18	4	0	0	51
	b	1132	657	397	86	11	2283
	c	2,56%	2,74%	1,01%	0,00%	0,00%	2,23%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

*a) enti inadempienti; b) enti totali; c) incidenza inadempienti sul totale.

I casi più frequenti di inadempimento riguardano, per quanto attiene alle dimensioni, gli enti più piccoli e in particolare quelli compresi nella fascia tra i 5.000 e i 20.000 abitanti, mentre tutte le grandi città risultano adempienti.

Quanto alla collocazione geografica degli enti inadempienti, le percentuali più elevate di inadempimento si rilevano in Liguria, Lombardia, Calabria e Sicilia con addensamento nelle classi demografiche tra i 5000 e 20000 abitanti. In sei regioni tutti i comuni rispettano il patto.

Queste rilevazioni possono fornire indicazioni sui motivi di inadempienza, specie se collegate alla situazione di avanzo o disavanzo degli enti; valutando nell'insieme gli andamenti finanziari degli enti inadempienti si nota che nel complesso prevalgono quelli tenuti ad un obiettivo in avanzo, mentre conseguono un saldo finanziario in disavanzo. Tali enti ottengono un saldo di parte corrente positivo che non riesce, tuttavia a colmare il disavanzo del conto capitale. Lo scarto negativo degli enti inadempienti è comunque non elevato (circa 75 milioni complessivi).

Infine si nota che i comuni che non hanno rispettato il patto si sono avvalsi limitatamente delle possibili esclusioni che avrebbero consentito maggiore erogazione di spesa in conto capitale.

Nell'analisi del raggiungimento dell'obiettivo cumulato per regione si rileva che tutte raggiungono il livello di saldo previsto. L'unico saldo finanziario in disavanzo si registra nel Lazio; tuttavia tale disavanzo risulta ampiamente ridotto rispetto all'obiettivo. L'altra regione con saldo obiettivo in disavanzo riporta, invece, al termine dell'esercizio, un saldo finanziario positivo.

Tabella 8 - Onerosità del patto in base al saldo obiettivo:**8 a - Comuni con saldo obiettivo negativo**

fascia demografica	Enti complessivi	enti con saldo obiettivo negativo	enti con saldo obiettivo negativo che non hanno rispettato il patto	enti con saldo obiettivo negativo che hanno registrato un saldo finanziario positivo	% comuni che non hanno rispettato il patto sul tot enti esaminati	% comuni con saldo positivo sul tot enti esaminati
> 5.000 ≤ 10.000	1132	534	7	386	0,6	34,1
> 10.000 ≤ 20.000	657	323	4	227	0,6	34,6
> 20.000 ≤ 60.000	397	235	0	147	0,0	37,0
> 60.000 ≤ 250.000	86	52	0	31	0,0	36,0
> 250.000	11	8	0	6	0,0	54,5
totale complessivo	2283	1152	11	797	0,5	34,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

In particolare, come per lo scorso anno, le inadempienze sono maggiori nei comuni con saldo obiettivo in avanzo che dimostrano evidentemente maggiore difficoltà a mantenere nel tempo tale situazione. Emerge che un numero consistente di enti che avevano l'obiettivo in disavanzo ottengono un saldo finanziario positivo operando, quindi, una correzione superiore a quella richiesta.

8 b - Comuni con saldo obiettivo positivo

Fascia demografica	enti complessivi	enti con saldo obiettivo positivo	enti con saldo obiettivo positivo che non hanno rispettato il patto	enti con saldo obiettivo positivo che hanno registrato un saldo finanziario positivo	% comuni che non hanno rispettato il patto sul tot enti esaminati	% comuni con saldo positivo sul tot enti esaminati
> 5.000 ≤ 10.000	1132	598	22	581	1,9	51,3
> 10.000 ≤ 20.000	657	334	14	324	2,1	49,3
> 20.000 ≤ 60.000	397	162	4	159	1,0	40,1
> 60.000 ≤ 250.000	86	34	0	34	0,0	39,5
> 250.000	11	3	0	3	0,0	27,3
totale complessivo	2283	1131	40	1101	1,8	48,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tabella 9 - Comuni - dati aggregati per Regione

(migliaia di euro)

Regione	obiettivo	saldo	saldo finanziario al lordo delle sanzioni	differenza	differenza
	(a)	(b)	(c)	(b-a)	(c-a)
PIEMONTE	26.552	52.348	56.140	25.796	29.588
LOMBARDIA	140.913	205.541	219.344	64.627	78.430
VENETO	42.264	99.433	105.052	57.169	62.788
LIGURIA	7.091	31.537	33.246	24.446	26.155
EMILIA-ROMAGNA	25.287	93.565	94.110	68.278	68.823
TOSCANA	78.520	135.275	136.739	56.755	58.219
UMBRIA	26.504	40.985	40.985	14.481	14.481
MARCHE	15.244	36.933	40.209	21.689	24.965
LAZIO	-130.120	-41.799	-41.503	88.321	88.617
ABRUZZO	-4.096	31.125	32.530	35.221	36.626
MOLISE	9.999	14.807	14.807	4.808	4.808
CAMPANIA	-26.053	100.550	103.855	126.603	129.908
PUGLIA	49.013	123.552	125.688	74.539	76.675
BASILICATA	6.188	20.086	20.306	13.898	14.118
CALABRIA	19.060	36.550	37.180	17.490	18.120
SICILIA	13.949	106.337	112.313	92.388	98.364
SARDEGNA	45.202	75.412	77.914	30.210	32.712
totale complessivo	345.517	1.162.237	1.208.915	816.720	863.398

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il numero di comuni con saldo finanziario in avanzo aumenta nel corso del periodo di osservazione; nel 2010 dei comuni assoggettati all'analisi, 385 hanno riportato un saldo finanziario negativo e 1.898 un avanzo. È da notare che la presenza del saldo del patto in avanzo fa registrare un andamento direttamente proporzionale alle dimensioni degli enti; infatti, la percentuale di enti con saldo in avanzo cresce con l'aumentare della popolazione.

L'effetto tendenziale provocato dal patto a legislazione vigente, è quello di portare progressivamente **in avanzo** il saldo dei comuni, inteso come differenza tra entrata finale e spesa finale al netto di riscossioni e concessioni di crediti ed entrate del titolo V. Tuttavia, gli enti che già hanno realizzato una situazione di avanzo, anche in assenza di correzioni, incontrano difficoltà a mantenere per il triennio un consistente avanzo di bilancio senza l'apporto delle entrate da indebitamento. Tale impostazione, che tende alla riduzione dell'indebitamento, rende ardua la possibilità di effettuare investimenti, che devono, in tale situazione, trovare sostegno nell'avanzo di parte corrente e nelle entrate per alienazioni e trasferimenti di capitali.

Dai risultati della cassa emerge che nel 2010 l'indebitamento si è ridotto in misura significativa.

Tabella 10 – Comuni – Effetti sui saldi finanziari degli incentivi alla spesa in c/capitale

	fascia demografica	enti complessivi	Obiettivo 2010	Saldo finanziario 2010 al netto degli effetti delle sanzioni	saldo finanziario al netto degli effetti delle misure correttive migliorative*	differenza	differenza
			(a)	(b)	(c)	(b-a)	(c-a)
tutti i comuni	> 5.000 ≤10.000	1132	148.360	297.211	229.872	148.851	81.512
	> 10.000 ≤ 20.000	657	136.354	291.450	225.439	155.096	89.085
	> 20.000 ≤ 60.000	397	13.574	281.181	173.938	267.607	160.364
	> 60.000 ≤ 250.000	86	60.719	224.988	126.166	164.269	65.447
	> 250.000	11	- 13.490	67.407	- 15.000	80.897	- 1.510
	totale complessivo	2283	345.517	1.162.237	740.415	816.720	394.898
comuni che avrebbero rispettato il patto anche in assenza delle misure correttive	> 5.000 ≤10.000	773	80.539	245.872	224.492	165.333	143.953
	> 10.000 ≤ 20.000	416	55.793	223.133	204.438	167.340	148.645
	> 20.000 ≤ 60.000	259	- 41.079	226.023	186.725	267.102	227.804
	> 60.000 ≤ 250.000	48	- 16.287	133.282	103.761	149.569	120.048
	> 250.000	5	2.782	74.750	51.694	71.968	48.912
	totale complessivo	1501	81.748	903.060	771.110	821.312	689.362
comuni che non hanno rispettato il patto	> 5.000 ≤10.000	29	10.393	- 16.949	- 17.745	- 27.343	- 28.139
	> 10.000 ≤ 20.000	18	14.640	- 11.554	- 12.608	- 26.194	- 27.248
	> 20.000 ≤ 60.000	4	7.108	- 13.954	- 14.208	- 21.062	- 21.316
	> 60.000 ≤ 250.000	-	-	-	-	-	-
	> 250.000	-	-	-	-	-	-
	totale complessivo	51	32.141	- 42.457	- 44.561	- 74.599	- 76.703
comuni che hanno rispettato il patto grazie all'applicazione delle misure correttive	> 5.000 ≤10.000	330	57.427	68.288	23.125	10.861	- 34.302
	> 10.000 ≤ 20.000	224	65.921	79.871	33.609	13.950	- 32.312
	> 20.000 ≤ 60.000	134	47.545	69.112	1.421	21.567	- 46.124
	> 60.000 ≤ 250.000	38	77.006	91.706	22.405	14.700	- 54.601
	> 250.000	6	- 16.272	- 7.343	- 66.694	8.929	- 50.422
	totale complessivo	732	231.627	301.634	13.866	70.007	- 217.761

* Pagamenti in c/residui e per spese in c/capitale di cui all'art. 7-quater, comma 1, della legge 33/2009 e pagamenti (in c/comp. e c/residui) nei limiti dello 0,75% dei residui passivi in c/cap. risultanti al 31/12/2008 (art.14 d.l. 78/2010)
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dall'andamento della spesa corrente e di quella in conto capitale ¹⁵³ emerge, per i comuni più piccoli, un comportamento migliore di quello osservato nei comuni di maggiori dimensioni: si nota, infatti, un maggiore contenimento della crescita della spesa corrente di competenza, il cui livello di espansione (4,19%) risulta comunque ben superiore a quello del prodotto nominale.

La spesa finale incontra un andamento complessivamente moderato ed una drastica riduzione della spesa in conto capitale, che non può essere considerato un risultato auspicabile.

Dal complesso di questi andamenti emerge che la strategia che i comuni hanno adottato si incentra su politiche di entrata più attive e sull'intento di contenere la spesa; tuttavia il rispetto delle regole del patto è maggiormente dovuto alla riduzione della spesa per investimenti. Questa evidenza lascia intravedere una situazione non confortante nella

¹⁵³ Si segnala che gli aggregati di riferimento rispetto ai quali sono tratti i dati finanziari non sono coincidenti in quanto la banca dati del 2009 contiene un numero inferiore di comuni (circa 20).