

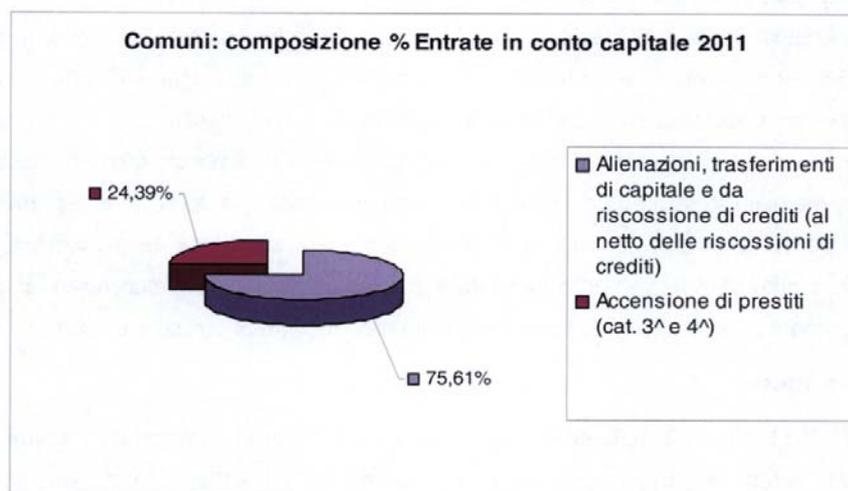
L'andamento rilevato conferma la situazione scarsamente dinamica del settore dei tributi comunali tradizionali osservata negli ultimi anni nei quali gli spazi di manovra consentiti sono stati limitati. Il recupero di un ruolo traente delle entrate proprie, potrà rilevarsi a seguito dell'attuazione delle norme che consentono un ampliamento degli spazi di manovra dei tributi locali.

Comuni - Entrate in conto capitale

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	11.658	10.864	10.513	-6,81	-3,23
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^]) +	4.134	3.504	3.392	-15,24	-3,20
Totale Entrate in conto capitale	15.792	14.368	13.905	-9,02	-3,22

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Comuni - Entrate in conto capitale
Accensione di prestiti

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Assunzioni di mutui e prestiti (cat. 3 [^])	3.935	3.428	3.374	-12,88	-1,58
Emissione di prestiti obbligazionari (cat. 4 [^])	199	76	18	-61,81	-76,32
Totale Accensione di prestiti (cat. 3[^] e 4[^])	4.134	3.504	3.392	-15,24	-3,20

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nell'esercizio 2011, per le entrate in conto capitale, si evidenzia ancora una situazione problematica dovuta sia al minore ricorso all'accensione di prestiti, sia all'andamento declinante dell'autofinanziamento; tuttavia, la flessione risulta meno intensa rispetto a quella del precedente esercizio (-3,22%).

Il minore ricorso all'indebitamento può trovare spiegazione nell'esigenza della progressiva riduzione del rapporto tra entrate correnti e spesa per interessi e risentire anche, in via indiretta, della riduzione dei pagamenti di spesa d'investimento indotta dalle misure del patto degli ultimi anni.

Il finanziamento degli investimenti attraverso il ricorso al mercato, risulta in calo meno intenso rispetto al passato (-3,20%), e in particolare la flessione dell'assunzione di mutui e prestiti (-1,58%) risulta ridotta. Diminuiscono invece, decisamente, le assunzioni 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.

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 calo (-3,23%). All'interno del titolo flettono decisamente i trasferimenti di capitale dallo Stato (-34,71%) e i trasferimenti di capitale dalla Regione (-9,04%), sintomo questo di una contrazione delle disponibilità degli enti finanziatori.

La crescita delle anticipazioni e dei finanziamenti a breve (cat 1[^] e 2[^]), in aumento di circa 855 milioni, potrebbe costituire un sintomo del riproporsi delle difficoltà di cassa che nell'esercizio precedente biennio sembravano superate (-246 milioni).

La situazione delle entrate destinate agli investimenti si dimostra meno drastica rispetto al passato, ma nello stesso tempo mette in evidenza una situazione del settore degli investimenti locali che permane difficile. Si conferma che la pressione esercitata dalle manovre intese a ridurre il concorso all'indebitamento netto della p.a. da parte degli enti decentrati, si concentra sugli investimenti, anche se la riduzione è meno intensa rispetto ai precedenti esercizi.

2.3.2 Le spese

Nel 2011 il titolo I della spesa nei Comuni esaminati ha comportato pagamenti totali per 51.191 milioni di euro, riportando una flessione dello 0,44%. L'andamento in crescita della spesa corrente, che si era dimostrato ridotto nel precedente esercizio, si interrompe nel 2011, nel quale si assiste ad una riduzione dei pagamenti complessivi.

Tale andamento trova riscontro nella situazione per cassa delle entrate correnti, anch'esse in calo ad un ritmo superiore, attestandosi quindi ad un livello non in grado di sostenere il livello di spesa corrente e del rimborso prestiti.

La moderata flessione può connettersi alle specifiche misure che hanno introdotto limiti particolari a specifiche categorie di spesa ed in particolare a quella per il personale, e può essere imputata solo indirettamente agli effetti delle misure previste dal patto di stabilità interno che non riguardano i pagamenti di spesa corrente, in quanto la limitazione degli impegni si riflette, anche se non immediatamente, sul livello dei pagamenti.

Non sono rilevanti al riguardo le misure che limitavano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere, in quanto a seguito della dismissione del sistema di monitoraggio, sono venute ad estinguersi. In ordine alla gestione di tesoreria va anche tenuto presente che con l'art. 35 co. da 8 a 13 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, è stata sospesa sino al 2014 l'applicazione delle norme sul ritorno al sistema di tesoreria mista per gli enti locali; da ciò potrà derivare il venir meno delle entrate per interessi attivi percepite dagli enti che detengono liquidità.

Comuni - Spese correnti

(milioni di euro)

TITOLO I	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Personale	16.250	16.058	15.729	-1,18	-2,05
Acquisto beni	1.691	1.622	1.559	-4,08	-3,88
Prestazione di servizi	21.348	22.957	23.738	7,54	3,40
Utilizzo di beni di terzi	559	555	527	-0,72	-5,05
Trasferimenti	5.854	5.718	5.443	-2,32	-4,81
Interessi passivi	2.717	2.510	2.215	-7,62	-11,75
Imposte e tasse	1.214	1.205	1.175	-0,74	-2,49
Altre spese correnti	690	790	805	14,49	1,90
Totale spese correnti	50.323	51.415	51.191	2,17	-0,44

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

La lieve flessione per cassa della spesa corrente nel 2011 si verifica attraverso un contenimento esteso a quasi tutte le 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 (-2,05%) e si attesta a 15.729 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 prosegue nella tendenza discendente, con riduzione del -3,88%. Al riguardo vanno richiamate le norme del d.l. n. 52 del 7 maggio 2012, convertito dalla l. 6 luglio, n. 94, che nell'ambito delle regole per la revisione della spesa delle pubbliche amministrazioni (*spending review*) stabiliscono misure volte a rispettare i parametri del rapporto tra prezzo e qualità delle convenzioni stipulate da Consip s.p.a.

Tra le categorie di spesa corrente sottoposte a specifiche misure di contenimento si nota che le spese di rappresentanza hanno subito una consistente riduzione nel triennio, mentre quelle per incarichi professionali, dopo il calo del 2010, risultano in lieve ripresa.

Comuni		2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Titolo I int. 2	Acquisto di beni per spese di rappresentanza	28	25	19	-10,71	-24,00
Titolo I int. 3	Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	26	22	16	-15,38	-27,27
Titolo I int. 3	Incarichi professionali	381	332	336	-12,86	1,20

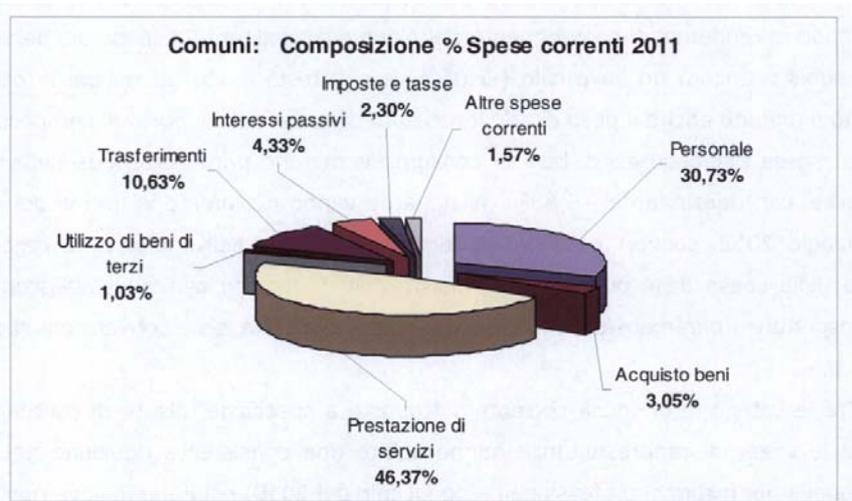
Si riduce anche la spesa per interessi passivi (-11,75%). Rilevano per questi ultimi sia l'andamento dei tassi che il minore ricorso all'indebitamento degli ultimi anni. Aumenta ancora (3,40%), la spesa per prestazione di servizi, che rappresenta il 46,37% del titolo, dimostrandosi in controtendenza 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	2009	2010	2011
Personale	32,29	31,23	30,73
Acquisto beni	3,36	3,15	3,05
Prestazione di servizi	42,42	44,65	46,37
Utilizzo di beni di terzi	1,11	1,08	1,03
Trasferimenti	11,63	11,12	10,63
Interessi passivi	5,40	4,88	4,33
Imposte e tasse	2,41	2,34	2,30
Altre spese correnti	1,37	1,54	1,57
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 30,73% di quella corrente.

Nel 2011 prosegue la flessione sul versante della spesa in conto capitale; infatti, il totale dei pagamenti di spesa del titolo II ammonta a 15.482 milioni di euro con un calo che si dimostra ridotto (-1,21%).

Tuttavia, depurando dalla spesa in conto capitale le concessioni di crediti, che costituiscono mere operazioni finanziarie, la flessione si espande (-3,35%); infatti, la loro evoluzione in crescita decisa (20,18%) ha influenzato positivamente l'andamento del titolo. Si inverte 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)

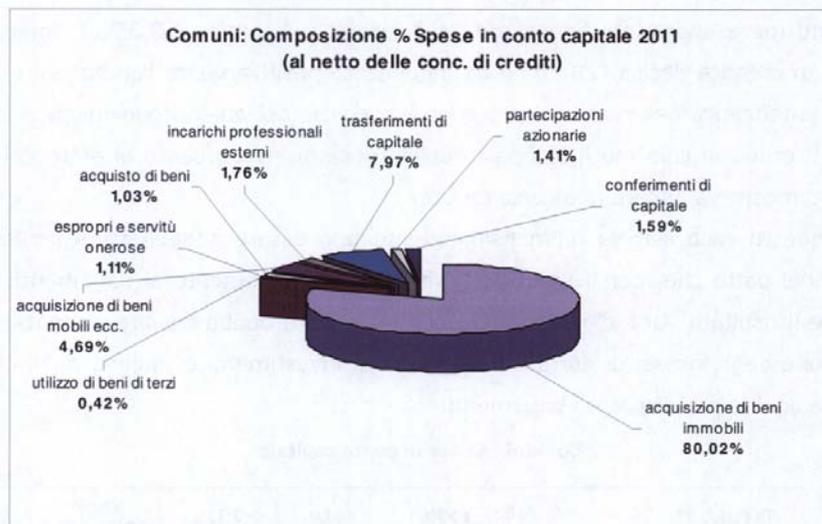
TITOLO II	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
acquisizione di beni immobili	13.749	11.539	11.016	-16,07	-4,53
espropri e servitù onerose	225	186	153	-17,33	-17,74
acquisto di beni	179	152	142	-15,08	-6,58
utilizzo di beni di terzi	70	59	58	-15,71	-1,69
acquisizione di beni mobili ecc.	808	650	646	-19,55	-0,62
incarichi professionali esterni	336	283	242	-15,77	-14,49
trasferimenti di capitale	1.312	1.130	1.097	-13,87	-2,92
partecipazioni azionarie	201	133	194	-33,83	45,86
conferimenti di capitale	267	112	219	-58,05	95,54
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	17.147	14.244	13.767	-16,93	-3,35
Int. 10 Concessioni di crediti e anticipazioni	2.190	1.427	1.715	-34,84	20,18
Totale Titolo II	19.337	15.671	15.482	-18,96	-1,21

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 2009 era ancora in espansione, nonostante l'operatività dei limiti del patto, risulta ancora in calo (-4,53%). Le altre voci che costituiscono gli investimenti diretti (acquisto di beni mobili ed espropri), risultano complessivamente in diminuzione. Diminuiscono anche i trasferimenti di capitale (-2,92%).

L'aumento deciso delle partecipazioni azionarie e dei conferimenti di capitale, che potrebbe sembrare non in linea con le norme che impongono limitazioni all'operatività delle partecipate locali, potrebbe derivare da interventi in soccorso a società in difficoltà, oppure operazioni di ristrutturazione indotte dall'esigenza di rivedere l'assetto della *governance* locale⁶⁹.

⁶⁹ L'aumento registrato nei conferimenti di capitale si riferisce essenzialmente ad un'operazione finanziaria effettuata dal comune di Campione d'Italia relativa ad un conferimento di diritto reale, cui corrisponde un'alienazione di beni per pari importo. Per quanto riguarda invece le partecipazioni azionarie, il comune di Milano nel 2011 ha effettuato



2.3.3 Il raffronto tra entrate e 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 cassa⁷⁰.

Comuni - Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

	2009	2010	2011
Entrate correnti +	53.629	55.125	53.354
Spese correnti -	50.323	51.415	51.191
Rimborso prestiti (int. III - IV e V) -	3.726	3.506	3.453
Saldo gestione di parte corrente	-420	204	-1.290

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Appare di immediata evidenza il deciso peggioramento del saldo di cassa di parte corrente dei Comuni, da mettere in relazione all'andamento delle entrate correnti. Nel primo esercizio del periodo di osservazione è presente lo squilibrio di cassa di parte corrente che viene meno nel 2010, e si ripropone nel successivo esercizio nel quale la diminuzione delle entrate non risulta compensata da una corrispondente flessione della spesa corrente.

Il risultato non è particolarmente influenzato dall'andamento del rimborso prestiti. Nel 2011, pur risultando ancora in crescita il PIL nominale (0,4%), la spesa corrente complessiva

pagamenti per 82 milioni di euro (il 42% del totale nazionale) nel servizio 3 - Trasporti pubblici e servizi connessi - funzione 8 - Viabilità e trasporti, importo che raddoppia rispetto all'anno precedente (40 milioni).

⁷⁰ 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.

è in calo che, tuttavia, si dimostra inferiore a quello delle entrate correnti. Si evidenzia, quindi, un peggioramento della situazione economica di cassa dei Comuni che torna in disavanzo; risultato indicativo di uno squilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente.

Il saldo delle partite in conto capitale si rileva, per l'insieme degli enti esaminati, in linea 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 124 milioni, che si eleva a 138 nel 2011. Il miglioramento del saldo è ancora dovuto essenzialmente ad un calo delle spese in conto capitale al netto delle concessioni di crediti, passate dai 14.244 del 2010 ai 13.767 del 2011. Tale risultato 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. Infatti, il parziale impiego delle risorse destinate agli investimenti non è auspicabile, mentre 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.

Comuni - Saldo gestione di parte capitale

(milioni di euro)

	2009	2010	2011
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	11.658	10.864	10.513
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^]) +	4.134	3.504	3.392
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	17.147	14.244	13.767
Saldo gestione di parte capitale	-1.355	124	138

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Il risultato del 2011 deriva da un calo esteso a tutte le componenti del saldo. Alla riduzione dei pagamenti fa riscontro una dinamica in flessione delle correlative entrate. Come nell'esercizio pregresso, la gestione degli investimenti genera una liquidità, seppur limitata. 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 riduzione dei pagamenti per gli investimenti, che corrispondono alle effettive realizzazioni, anche se si osserva in proporzioni meno rilevanti, appare comunque 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)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
TITOLO I - Spese correnti	50.323	51.415	51.191	2,17	-0,44
TITOLO II - Spese in conto capitale	19.337	15.671	15.482	-18,96	-1,21
TITOLO III - Rimborso prestiti	7.345	6.922	7.535	-5,76	8,86
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	7.484	7.205	6.619	-3,73	-8,13
Totale dei TITOLI	84.489	81.213	80.827	-3,88	-0,48

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Totale generale entrate Comuni

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Entrate tributarie	19.621	20.671	30.020	5,35	45,23
Trasferimenti	23.387	23.679	11.872	1,25	-49,86
Entrate extratributarie	10.621	10.775	11.461	1,45	6,37
Entrate da alien. trasf. cap. e risc. cred.	14.796	12.749	12.379	-13,83	-2,90
Entrate da acc. prestiti	7.838	6.960	7.704	-11,20	10,69
Entrate da servizi c/terzi	7.493	7.183	6.455	-4,14	-10,14
Incassi da regolarizzare	1.623	1.373	1.673	-15,40	21,85
TOTALE GENERALE	85.379	83.390	81.565	-2,33	-2,19
% Incassi da regolarizzare sul totale generale	1,90%	1,65%	2,05%		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Totale generale spese Comuni

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
TITOLO I - Spese correnti	50.323	51.415	51.191	2,17	-0,44
TITOLO II - Spese in conto capitale	19.337	15.671	15.482	-18,96	-1,21
TITOLO III - Rimborso prestiti	7.345	6.922	7.535	-5,76	8,86
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	7.484	7.205	6.619	-3,73	-8,13
PAGAMENTI DA REGOLARIZZARE	1.311	1.290	1.518	-1,60	17,67
Totale dei TITOLI	85.800	82.503	82.345	-3,84	-0,19
% Pagamenti da regolarizzare sul totale	1,53%	1,56%	1,84%		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nel 2011 l'andamento dei pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa, che ammontano a circa 80,8 miliardi di euro, è in diminuzione dello 0,48% rispetto al 2010; effettuando la depurazione delle partite finanziarie la riduzione ammonta a -0,84%. La flessione riguarda sia il titolo primo che il secondo, mentre il rimborso prestiti è in aumento che potrebbe derivare dall'impiego degli avanzi ottenuti per effetto del patto di stabilità che alcuni Comuni hanno destinato ad estinzione mutui.

Nel comparto di conto capitale si genera un avanzo, mentre in quello di parte corrente un disavanzo; si tratta di una situazione opposta a quella auspicata, nella quale l'avanzo di parte corrente dovrebbe sostenere la spesa d'investimento. 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 diminuzione.

	2009	2010	2011
TOTALE GENERALE ENTRATE (comprensivo di incassi da regolarizzare)	85.379	83.390	81.565
TOTALE GENERALE SPESE (comprensivo di pagamenti da regolarizzare)	85.800	82.503	82.345
SALDO	-421	887	-780

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

	2009	2010	2011
TOTALE GENERALE ENTRATE (al netto di incassi da regolarizzare)	83.756	82.018	79.892
TOTALE GENERALE SPESE (al netto di pagamenti da regolarizzare)	84.489	81.213	80.827
SALDO	-733	805	-935

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Le tendenze emerse per il 2011 mettono in evidenza segnali di maggiore instabilità per i Comuni. Deve essere valutata positivamente la pur lieve flessione delle spese correnti che interessa i principali interventi e potrebbe acquisire carattere strutturale; l'andamento declinante della spesa in conto capitale risulta meno spinto rispetto a quello registrato in precedenza. La contrazione delle entrate risulta comunque superiore a quella delle spese.

2.4 Conclusioni

Le risultanze di cassa per il 2011 dimostrano nel complesso che, pur proseguendo le difficoltà della finanza locale, entrambe le categorie di enti cercano di mantenere una situazione di sostanziale stabilità attraverso la riduzione della spesa corrente.

Gli effetti della crisi e delle misure attuate per l'equilibrio della finanza pubblica vengono risentiti maggiormente dai Comuni. La lieve crescita delle entrate correnti registrata nel 2010 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 comunale risulta complessivamente ridimensionata dopo un quadro di maggiore tenuta registrato nel 2010.

Nelle Province si assiste, invece, ad un aumento delle entrate correnti correlato ad un incremento dei tributi propri che consente di assorbire la riduzione dei trasferimenti statali.

Nelle due categorie di enti risulta ancora critico il fronte delle entrate e spese per investimenti.

L'andamento delle entrate correnti risulta più favorevole nelle Province. Infatti, a seguito di interventi di inasprimento delle aliquote, si elevano sia le entrate tributarie sia le entrate correnti, nei Comuni invece, nonostante un apparente sviluppo delle entrate proprie, il comparto delle entrate correnti segna una diminuzione.

L'andamento dei trasferimenti è, invece, omogeneo; infatti, sia nelle Province che nei Comuni si registra un sostanzioso calo.

	2010		2011		Var. % 2010-2011	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Totale entrate correnti	55.125	9.492	53.354	9.776	-3,21	2,99

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Per le Province il calo dei pagamenti di spesa corrente è maggiormente significativo; tra le componenti della spesa corrente si nota che quella per il personale risulta in diminuzione sia nelle Province che nei Comuni.

	2010		2011		Var. % 2010-2011	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Personale	16.058	2.281	15.729	2.219	-2,05	-2,72
Totale spese correnti	51.415	8.564	51.191	8.448	-0,44	-1,35

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Il calo della spesa in conto capitale nelle Province e nei Comuni, pur dimostrandosi meno intenso rispetto al passato, costituisce una costante degli ultimi esercizi.

	2010		2011		Var. % 2010-2011	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
TITOLO II						
acquisizione di beni immobili	11.539	1.997	11.016	1.832	-4,53	-8,26
espropri e servitù onerose	186	13	153	18	-17,74	38,46
acquisto di beni	152	13	142	7	-6,58	-46,15
utilizzo di beni di terzi	59	0	58	0	-1,69	0,00
acquisizione di beni mobili ecc.	650	93	646	66	-0,62	-29,03
incarichi professionali esterni	283	29	242	22	-14,49	-24,14
trasferimenti di capitale	1.130	438	1.097	429	-2,92	-2,05
partecipazioni azionarie	133	50	194	22	45,86	-56,00
conferimenti di capitale	112	8	219	3	95,54	-62,50
concessioni di crediti e anticipazioni	1.427	296	1.715	235	20,18	-20,61
Totale Titolo II	15.671	2.937	15.482	2.634	-1,21	-10,32
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	14.244	2.641	13.767	2.399	-3,35	-9,16

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

La flessione investe anche le entrate in conto capitale; le riscossioni per accensioni di prestiti che nei Comuni si riducono del 3,20%, nelle Province sono in lieve aumento. In entrambe le categorie di enti, non si verifica l'espansione delle entrate del titolo IV che in passato aveva compensato un minore ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in forte calo sia nelle Province sia nei Comuni. La riduzione del ricorso all'indebitamento nel finanziamento degli interventi in conto capitale, risulta meno intensa rispetto al passato. Questa riduzione dell'indebitamento risponde agli indirizzi di coordinamento finanziario, ma nello stesso tempo esplica un effetto deprimente sulle iniziative in conto capitale.

	2010		2011		Var. % 2010-2011	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Totale Entrate in conto capitale	14.368	2.103	13.905	1.953	-3,22	-7,13

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

	2010		2011	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Saldo gestione di parte capitale	124	-538	138	-446

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Le tendenze della gestione di cassa dei Comuni e delle Province osservano contestualmente maggiori difficoltà da parte dei Comuni al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, mentre le Province ottengono ancora un saldo finanziario consolidato ampiamente positivo.

Nel periodo tra il 2009 e il 2011 diminuisce la spesa complessiva sia nei Comuni che nelle Province, attestandosi su cali del 4,03% nei Comuni e dell' 8,90% nelle Province. Il comparto degli investimenti, nell'arco del triennio, registra una variazione negativa, rispettivamente, del 19,94% e del 25,87%.

La quota di bilancio del conto capitale si riduce di anno in anno, malgrado il *gap* infrastrutturale italiano rispetto agli altri paesi europei e lo stimolo che tale settore potrebbe rappresentare per l'economia. Il perdurare di tale diminuzione, specialmente per i Comuni, che dovrebbero realizzare la maggior parte degli investimenti pubblici del Paese, concorre a determinare effetti depressivi.

Anche nell'attuale momento di grave difficoltà della finanza pubblica, è necessario che si ristabiliscano margini adeguati, in linea con gli obiettivi nazionali di finanza pubblica, che consentano agli enti di realizzare gli investimenti necessari alla crescita.

Le manovre attuate negli ultimi anni hanno dovuto misurarsi con gli effetti della crisi in atto che hanno accresciuto le difficoltà per la finanza pubblica e generato maggiori esigenze di sostegno ai redditi e all'economia. Tuttavia, è risultato difficile mobilitare risorse per sostenere la crescita economica, per cui lo sforzo si è maggiormente appuntato verso azioni di riqualificazione della spesa pubblica che hanno interessato in particolare la spesa per il personale.

Si accrescono gli strumenti per assicurare il finanziamento autonomo dei Comuni e possono consentire una ottimizzazione dell'utilizzo dei cespiti fiscali disponibili. Il superamento del blocco della leva fiscale, che ha caratterizzato gli ultimi esercizi, il completamento della disciplina sul federalismo fiscale e l'avvio dell'attuazione del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, relativo all'autonomia finanziaria dei Comuni, potranno restituire spazi di manovra agli enti in uno scenario in cui la pressione fiscale complessiva ha raggiunto livelli che non dovrebbero consentire ulteriori incrementi.

3 Il patto di stabilità interno per gli enti locali nel 2011

3.1 Premessa

Gli effetti della crisi economica, emersi in modo evidente nel 2009, che sembravano in parte leniti nel successivo esercizio, hanno influito sugli indirizzi di politica economica nazionale attraverso la previsione di misure anticongiunturali che hanno anche interessato gli interventi correttivi imposti dal patto di stabilità interno, che nel 2011 è stato impostato su criteri di maggiore rigore che hanno operato contestualmente ad una significativa riduzione delle risorse trasferite.

Le limitazioni derivanti dal patto, rivolte ad assicurare un concorso alla riduzione dell'indebitamento, da parte delle Regioni e degli enti locali⁷¹, hanno richiesto nel 2011 un contributo ai Comuni, in termine di miglioramento dei saldi, pari a 4 miliardi e 160 milioni di euro e di 980 milioni per le Province⁷² (complessivi 5140).

Nel 2011 il modello del patto di stabilità interno adottato ha risentito di modifiche significative rispetto a quello dell'esercizio precedente in quanto, anche se gli obiettivi restano individuati in termini di saldo finanziario, vengono introdotti correttivi nella loro determinazione che tengono conto anche dell'andamento della spesa corrente. Tale nuova impostazione dovrebbe risultare di stimolo alle politiche di razionalizzazione della spesa corrente, cercando anche di spostare l'asse delle misure correttive che si era concentrato negli ultimi anni sulla spesa in conto capitale.

Viene quindi dismesso il sistema di calcolo degli obiettivi che assegnava rilevanza alla situazione in avanzo del saldo finanziario. Trova, invece, conferma la regola della competenza ibrida, introdotta al fine di affrancare dai vincoli la programmazione degli investimenti, imponendo limiti alla competenza di parte corrente ed alla cassa per la parte capitale.

L'avvio delle nuove iniziative di spesa in conto capitale non è quindi direttamente precluso a causa dei limiti del patto di stabilità interno che non incidono espressamente sulla possibilità di contrarre nuovo indebitamento, mentre condizionano esclusivamente il livello della spesa effettivamente erogabile. È da osservare tuttavia che una corretta programmazione delle iniziative in conto capitale non può disinteressarsi della fasi successive all'impegno e deve spingersi ad effettuare una pianificazione dei pagamenti per il periodo in

⁷¹ Il contributo complessivamente richiesto alle amministrazioni territoriali nel precedente triennio di programmazione era stabilito in misura crescente, passando dagli iniziali 3,1 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 160 milioni di euro.

⁷² Il contributo delle amministrazioni territoriali ai risultati di finanza pubblica del 2011 risulta in miglioramento di 3,3 miliardi nel disavanzo complessivo. Cfr. Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica cap. "la finanza pubblica nel contesto europeo", pag. 18

cui le opere saranno realizzate. Al riguardo vanno anche considerate le misure che hanno previsto una riduzione progressiva nel triennio 2011-2013 del rapporto tra spesa per interessi ed entrate correnti introdotte dal comma 108 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2011 che hanno incidenza diretta sulla facoltà degli enti di contrarre nuovo indebitamento.

Il sistema complessivo di queste misure ha gravato sulla spesa di investimento degli enti locali investendo anche l'avvio di nuove iniziative nella fase dell'impegno, che seppure non attratta direttamente nell'ambito di applicazione del patto è risultata negli ultimi anni in costante flessione. Le restrizioni, che si dimostrano molto più stringenti nella fase del pagamento, non consentono di superare le difficoltà nella erogazione della spesa per gli investimenti locali.

Anche dai risultati di cassa del 2011 emerge una prosecuzione della linea discendente della spesa d'investimento che non si conforma all'intento perseguito, tuttavia l'andamento in flessione avviene ad un ritmo meno elevato rispetto al passato. Deve così riconoscersi una certa efficacia alle misure inserite nella disciplina del patto finalizzate a ridurre l'incidenza dei limiti sulla spesa produttiva e in particolare a quelle connesse con l'intervento regionale.

Il quadro delle entrate ha risentito di interventi che hanno apparentemente esteso l'ampiezza della autonomia finanziaria riconosciuta ai Comuni, anche se il livello complessivo delle risorse disponibili si è contratto. La perdurante situazione di debolezza delle entrate nei Comuni conduce inevitabilmente ad operare gli interventi sul lato della spesa, comprimendo maggiormente la spesa in conto capitale, tuttavia nel 2011 anche la spesa corrente di Comuni e Province è risultata in flessione nonostante la maggiore rigidità strutturale che la caratterizza.

La legge n. 196 del 2009, che ha introdotto la riforma della contabilità pubblica, ha stabilito in tale contesto, all'art. 8, alcune regole di fondo sui contenuti del patto di stabilità interno, la cui disciplina deve conformarsi ai parametri europei e, nello stesso tempo, considerare l'autonomia gestionale degli enti. La stabilità finanziaria deve essere perseguita stabilendo un obiettivo condiviso dai vari livelli di governo, attraverso regole certe e durature la cui determinazione, ovviamente, resta sempre rimessa nel dettaglio alle norme che recano la manovra annuale di finanza pubblica.

Le misure rivolte ad arginare l'indebitamento della pubblica amministrazione, indirizzate nei confronti degli enti locali, sino al 2011 restano sostanzialmente concentrate sul controllo della spesa. In attesa della completa attuazione del federalismo fiscale e 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, la possibilità di manovra delle entrate può svolgersi entro margini ridotti. Il miglioramento dei saldi può essere maggiormente perseguito attraverso la riduzione della spesa, risultando in particolare auspicabile l'adozione di misure di razionalizzazione per la spesa corrente

che potrebbero indurre riduzioni strutturali che già negli ultimi anni si sono manifestate nei confronti della componente del personale.

Per il rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità nel successivo triennio gli enti potranno avvalersi anche della possibilità di manovra delle entrate; tuttavia, nell'attuale contesto potrebbe rilevarsi più appropriata una riduzione della spesa totale, incidendo significativamente sulla spesa corrente.

Le misure adottate al fine di alleggerire la pressione sugli investimenti e consentire un maggiore livello di pagamenti non hanno avuto effetti risolutivi. Resta ancora ingente l'entità dei residui passivi del conto capitale nei bilanci degli enti locali; si tratta degli impegni di spesa assunti per le opere programmate, ma non pagati anche in relazione ai limiti ai pagamenti⁷³ che in alcune aree territoriali risultano in quota rilevante relativi a periodi risalenti⁷⁴. Perdura quindi l'esigenza, al fine di sostenere il rilancio dell'economia, di smaltire i residui passivi relativi alle opere infrastrutturali, liberando le risorse necessarie a disporre i pagamenti per i lavori in esecuzione. L'adozione della compensazione orizzontale a livello nazionale di recente introdotta con il d.l. n. 16/2012 a valere dall'esercizio 2012 potrebbe accrescere i margini di flessibilità del patto, consentendo ai Comuni che non riescono a rientrare nei limiti per sostenere il pagamento di residui passivi di parte capitale di operare la compensazione con gli spazi finanziari ceduti dagli enti che riescono a raggiungere l'obiettivo con uno scarto positivo.

Dai risultati di contabilità nazionale emerge che le amministrazioni locali nel 2011 hanno raggiunto gli obiettivi assegnati, risultando migliorato il proprio deficit di comparto; il contributo richiesto alle amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni) al risultato complessivo di finanza pubblica era stato previsto nel mantenimento di un disavanzo dello 0,5 per cento del prodotto pari a quello conseguito nel precedente esercizio, mentre tale indice si è ridotto allo 0,3 per cento del prodotto⁷⁵.

L'andamento della spesa si è dimostrato complessivamente in calo con una riduzione delle uscite complessive. Tale flessione è da addebitare alla ulteriore riduzione della spesa in conto capitale, ma anche all'andamento in flessione (1,2%) della spesa corrente che si registra per la prima volta dalla metà degli anni novanta⁷⁶. Il risultato complessivo ha

⁷³ 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.

⁷⁴ Si veda sul punto il "rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica" Appendice I i residui dei comuni per anno di provenienza.

⁷⁵ Cfr. Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica parte prima: "L'andamento della finanza pubblica: il ruolo degli strumenti di coordinamento" pag. 19.

⁷⁶ Si veda Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo "rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica" pag. 116.

evidenziato un minore livello di indebitamento nonostante il calo delle entrate con particolare riferimento a quelle trasferite che hanno risentito della riduzione dei trasferimenti dello Stato.

All'interno del comparto delle amministrazioni locali, il risultato complessivo conseguito dalle amministrazioni provinciali è stato in linea con gli obiettivi del patto; mentre il dato dei Comuni è stato influenzato dall'elevato livello di scostamento dall'obiettivo da parte di una grande città che ne ha inficiato il risultato. Nel 2011 sia i Comuni che le Province hanno riportato un saldo di competenza mista positivo; nei Comuni, tale risultato viene raggiunto pur assorbendo l'elevato disavanzo derivante dalla situazione particolare di cui si è detto poc'anzi.

3.2 La disciplina del patto di stabilità interno nel 2011

I punti di riferimento per la determinazione degli obiettivi della finanza pubblica sono costituiti dalla decisione di finanza pubblica e dalla legge di stabilità; la disciplina del patto di stabilità interno è integrata nell'ambito della definizione di tale complessivo disegno.

Le misure del patto di stabilità interno si inseriscono, quindi, nel quadro di riferimento normativo nel quale vengono individuati gli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi di sottosettore definiti nella decisione di finanza pubblica.

Nell'ambito di tali obiettivi è anche stabilita la quota di indebitamento ammesso da parte delle amministrazioni locali, la cui entità è direttamente connessa alla capacità di spesa in conto capitale erogabile. Il livello della spesa in conto capitale è, a sua volta, necessariamente condizionato dalle regole stabilite dal patto di stabilità interno. Questo complesso sistema di relazioni mette in evidenza la necessità di una programmazione complessiva, che dovrebbe essere supportata da una condivisione di strumenti ed obiettivi.

In tale contesto, l'art. 5 della legge n. 42 del 2009 ha assegnato un ruolo per la composizione dei diversi interessi alla "conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica"⁷⁷, nell'ambito della definizione degli obiettivi di finanza pubblica di comparto.

Nel 2010, primo anno di operatività della legge di stabilità, la disciplina del patto è rimasta sostanzialmente definita dalle norme di perdurante vigenza intervenute nel corso dei precedenti esercizi, salvo poi ad essere assoggettata a modificazioni in alcuni dettagli, poste anche ad esercizio avanzato.

⁷⁷ L'art. 5 citato prevede l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione. La Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi.

Nel successivo esercizio la manovra correttiva, attuata con il decreto legge n. 78 del 26 maggio 2010, ha inciso decisamente sulla disciplina del patto intesa in senso ampio ed ha operato una riduzione delle risorse messe a disposizione degli enti locali.

Le misure introdotte in corso d'esercizio hanno dispiegato notevole incidenza sul livello dei trasferimenti a partire dal 2011. Si tratta di interventi che possono considerarsi correlati in quanto viene perseguito il miglioramento del saldo finanziario, pur essendo stata incisa una componente dell'entrata. Nel complesso si tratta di riduzioni che sono quantificabili in 1,5 miliardi nel 2010 e in 4 miliardi nel biennio⁷⁸. La riduzione nell'assegnazione dei trasferimenti potrà acquisire maggiore sviluppo per gli enti che non riescano a rispettare gli obiettivi del patto.

Le misure del patto, come di consueto, mirano al miglioramento del saldo finanziario, tuttavia, concorrendo con la riduzione dei trasferimenti, di cui si è detto in precedenza, impongono decisi interventi correttivi che potranno rilevarsi molto impegnativi per gli enti che non riescano a rispettare gli obiettivi del patto. Il complesso di queste misure rende particolarmente problematica la gestione degli enti, provocando ulteriori riduzioni della spesa che potrebbero ancora incidere sul livello degli investimenti.

Va rilevato che l'effetto combinato di tali misure impone un notevole sforzo di miglioramento. I sistemi di calcolo sui quali si basano le due misure, che dovrebbero risultare convergenti, sono diversi. Infatti, mentre il taglio dei trasferimenti è stato disposto secondo un criterio proporzionale⁷⁹, svantaggioso per gli enti che hanno una maggiore incidenza di trasferimenti, il criterio di riduzione del saldo risponde a tutte altre regole che si basano essenzialmente sul livello medio della spesa corrente in un triennio progressivo.

La disciplina del patto di stabilità interno⁸⁰ introdotta dalla legge di stabilità per il 2011 (legge n. 220/2010) è impostata diversamente rispetto a quelle degli esercizi precedenti, in quanto vengono immessi correttivi nella determinazione dell'obiettivo che tengono conto dell'andamento della spesa corrente. Come nelle precedenti versioni, le disposizioni del patto

⁷⁸ Il d.l. 78/2010 (art. 14 co. 1) ha intensificato il concorso alla manovra a carico dei Comuni per il triennio 2011-2013, quantificato in 1500 milioni di euro nel 2011 e in 2500 milioni di euro nel 2012; si tratta di importi che non sostituiscono la precedente quantificazione operata dal d.l. 112/2008, ma si aggiungono; pertanto nel 2011, oltre a garantire un miglioramento dei saldi di 1.775 milioni di euro, i trasferimenti dei Comuni saranno ridotti di 1.500 milioni.

⁷⁹ Il Decreto del Ministro dell'Interno del 9 dicembre 2010 all'art. 2 recita: "Per l'anno 2011, è determinata una riduzione dei trasferimenti a ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti, per un ammontare pari all'11,722 per cento, rispetto all'importo assunto a base di riferimento per la riduzione, il quale è costituito dal totale generale dei trasferimenti attribuiti in spettanza alla data del 16 novembre 2010, con l'esclusione dell'incremento della compartecipazione Irpef prevista dall'articolo 1, comma 191 della legge n. 296 del 2006, nonché delle anticipazioni di somme effettuate ai comuni dell'Abruzzo per gli eventi sismici del 6 aprile 2009 sulla base del decreto ministeriale in data 9 luglio 2010, oltre che con l'inclusione degli importi decurtati ai comuni interessati per recupero di anticipo di trasferimenti erariali e di quelli detratti per restituzione di somme alla Cassa depositi e prestiti in applicazione delle disposizioni per l'emergenza rifiuti in Campania ex articolo 3, comma 3, del decreto legge n. 245 del 2005, convertito dalla legge n. 21 del 2006, di cui in premessa".

⁸⁰ I commi da 88 a 124 della legge di stabilità 2011 ridisegnano per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti il patto di stabilità interno per il triennio 2011-2013. Gli obiettivi complessivi della manovra per gli enti locali stabiliti dal decreto legge 112/2008 in 2,9 miliardi restano invariati, così come i tagli ai trasferimenti erariali, per effetto del decreto legge 78/2010 (1,5 miliardi per i comuni e 300 milioni per le province).