

Le Province hanno conseguito un elevato livello di osservanza agli obiettivi della disciplina del patto per il 2011 sia per la elevata numerosità degli enti adempienti che per i risultati raggiunti in quasi tutti gli ambiti regionali; la situazione di esteso rispetto si fonda su andamenti finanziari complessivi che mettono in evidenza segni positivi, specie sul fronte delle entrate correnti e delle correlative spese.

In particolare la spesa corrente complessiva si è ridotta complessivamente del 3,3 per cento rispetto alla media del triennio 2006-2008 preso a riferimento per la determinazione degli obiettivi dei singoli enti. Tuttavia, tale riduzione non interessa tutti gli ambiti regionali in quanto in sette di essi si registrano aumenti anche di notevole consistenza.

Sui risultati complessivi hanno inciso in maniera significativa gli apporti dell'intervento regionale ed in particolare di quello verticale che ha trovato ampio impiego nelle Regioni del nord.

Tab. 5: Province: confronto media spesa corrente nel triennio 2006-2008 e spesa corrente 2011
(migliaia di euro)

Regione	MEDIA spese correnti (2006-2008)	Spese correnti 2011	Variazioni %
PIEMONTE	858.789	824.732	-4,0
LOMBARDIA	1.266.314	1.109.384	-12,4
LIGURIA	287.441	315.195	9,7
VENETO	579.484	552.170	-4,7
EMILIA ROMAGNA	660.654	589.888	-10,7
TOSCANA	739.612	729.987	-1,3
UMBRIA	181.316	174.241	-3,9
MARCHE	315.536	288.720	-8,5
LAZIO	696.535	639.649	-8,2
ABRUZZO	189.090	213.391	12,9
MOLISE	51.179	53.245	4,0
CAMPANIA	807.484	942.798	16,8
PUGLIA	457.014	471.979	3,3
BASILICATA	147.285	148.676	0,9
CALABRIA	370.138	348.622	-5,8
SICILIA	594.635	511.930	-13,9
SARDEGNA	263.269	268.291	1,9
Totale complessivo	8.465.774	8.182.898	-3,3

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.4.2 Comuni

Nel 2011 sono stati esaminati i risultati di 2.285 Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti che costituiscono quasi la totalità dell'universo di quelli tenuti alla normativa nazionale sul patto di stabilità interno⁹⁷.

In ordine alla completezza dell'indagine va riportato che nel 2010, come nell'esercizio precedente, il Comune di Roma è stato escluso dall'applicazione del patto, mentre per il 2011 è nuovamente assoggettato sulla base di una particolare disciplina. Tuttavia anche nel 2011 i dati del patto di Roma Capitale non sono stati trattati nell'aggregato generale, in quanto sono state determinate particolari modalità per garantire il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica in base ad un accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze⁹⁸.

La disciplina particolare che riguarda il Comune di Roma ha previsto una modalità di compensazione ulteriore riguardo la possibilità, da parte della gestione commissariale, di cedere margini di spesa da impiegare per la realizzazione di investimenti. Questo particolare intervento piuttosto significativo ha permesso il raggiungimento dell'obiettivo e ha sostenuto i pagamenti di spesa in conto capitale (le risorse del conto capitale risultavano molto ridotte rispetto ai pagamenti, generando un elevato disavanzo).

Gli altri grandi Comuni capoluogo sono presenti nell'indagine.

Una situazione particolare che merita di essere segnalata è quella del Comune di Torino che ha mancato l'obiettivo con ingente scarto negativo, tale da condizionare il risultato di adempimento dell'intero aggregato; tuttavia, pur assorbendo l'elevato differenziale negativo, il risultato finanziario complessivo è rimasto in avanzo.

Nella tabella di seguito riportata, sono esposti i risultati aggregati dei Comuni esaminati, con l'esclusione di Roma in quanto assoggettata ad una disciplina particolare. Essendo ridotte le modifiche dell'insieme degli enti esaminati, restano significativi i raffronti con i dati dell'esercizio 2010, in ordine al rispetto degli obiettivi programmatici di competenza mista.

⁹⁷ Nel 2010 erano stati esaminati 2.283 comuni. L'insieme considerato rappresenta oltre il 99% dei comuni soggetti al patto e in termini di popolazione il 94,2%. Tale ultimo dato risente dell'assenza di Roma. Gli enti non assoggettati per commissariamento sono stati 11 nel 2011.

⁹⁸ Per il 2009 il comune di Roma è stato escluso, in quanto a seguito della introduzione della gestione straordinaria è stato assimilato agli enti di nuova istituzione.

Tabella 6 - Comuni - risultati aggregati del patto 2011 – ENTRATE

(migliaia di euro)

ENTRATE FINALI		Accertamenti
TOTALE TITOLO 1°		24.970.792
TOTALE TITOLO 2°		7.024.856
TOTALE TITOLO 3°		8.947.131
a detrarre:	Entrate correnti provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	268.266
a detrarre:	Entrate correnti provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	11
a detrarre:	Entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	40.706
a detrarre:	Entrate correnti provenienti da trasferimenti di cui al co. 704 dell'art. 1, legge n. 296/2006 (art. 1, co. 99, legge n. 220/2010)	258
a detrarre:	Entrate provenienti dall'ISTAT connesse alla progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 1, co. 100, legge n. 220/2010	77.086
a detrarre:	Entrate correnti provenienti dallo Stato a favore del comune e della provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	
a detrarre:	Entrate relative al contributo attribuito ai comuni per un importo complessivo di 200 milioni, di cui all'art. 14, co. 13, legge n. 122/2010)	28.933
Totale entrate correnti nette		40.527.519
TOTALE TITOLO 4°		Riscossioni
		8.142.069
a detrarre:	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 1, co. 89, legge n. 220/2010).	1.566.808
a detrarre:	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	168.664
a detrarre:	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	68.707
a detrarre:	Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	369.498
a detrarre:	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a favore del comune di Parma per la realizzazione degli interventi di cui al co. 1 dell'articolo 1 del decreto-legge, n. 113/2004 e per la realizzazione della Scuola per l'Europa di Parma di cui alla legge n. 115/2009 (art. 1, co. 102, legge n. 220/2010)	2.983
a detrarre:	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a favore del comune e della provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	
Totale entrate in conto capitale nette		5.965.409
ENTRATE FINALI NETTE		46.492.928

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tabella 6 - Comuni - risultati aggregati del patto 2011 - SPESE

(migliaia di euro)

SPESE FINALI		
		Impegni
TOTALE TITOLO 1°		38.609.621
a detrarre:	Spese correnti sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	259.091
a detrarre:	Spese correnti sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	92
a detrarre:	Spese correnti relative all'utilizzo di entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	40.856
a detrarre:	Spese connesse alle risorse provenienti dall'ISTAT per la progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 1, co. 100, legge n. 220/2010.	75.727
a detrarre:	Spese correnti sostenute dal comune di Milano e dalla provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	
a detrarre:	Spese correnti relative ai beni trasferiti di cui al decreto legislativo n. 85/2010 (federalismo demaniale), per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti. (art. 1, co. 104, legge n. 220/2010)	183
Totale spese correnti nette		38.233.672
		Pagamenti
TOTALE TITOLO 2°		9.623.160
a detrarre:	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 1, co. 89, legge n. 220/2010).	1.559.340
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	221.855
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	115.066
a detrarre:	Spese in conto capitale relative all'utilizzo di Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	422.662
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute a valere sui trasferimenti di cui ai commi 704 e 707 dell'art. 1, legge n. 296/2006 (art. 1, co. 99, legge n. 220/2010)	4.530
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute dai comuni della provincia de L'Aquila in stato di dissesto relative agli investimenti deliberati entro il 31 dicembre 2010 (art. 1, co. 101, legge n. 220/2010)	144
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute dal comune di Parma per la realizzazione degli interventi di cui al co. 1 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 113/2004 e per la realizzazione della Scuola per l'Europa di Parma di cui alla legge n. 115/2009 (art. 1, co. 102, legge n. 220/2010)	14.000
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute dal comune di Milano e dalla provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	110.000
a detrarre:	Spese in conto capitale relative ai beni trasferiti di cui al decreto legislativo n. 85/2010 (federalismo demaniale), per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti (art. 1, co. 104, legge n. 220/2010)	
Totale spese in conto capitale nette		7.175.563
SPESE FINALI NETTE		45.409.235
SALDO FINANZIARIO		1.083.693
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2011		1.261.475
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO		-177.782

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I risultati aggregati dell'insieme dei Comuni esaminati appaiono in deciso peggioramento rispetto al precedente esercizio, infatti il differenziale tra saldo finanziario ed obiettivo risulta negativo per un importo di -178 milioni di euro. Il saldo finale nel 2011 resta positivo, per un importo superiore al miliardo. Il risultato complessivo ottenuto, come si è detto, non si conforma all'obiettivo, a causa dell'ampio margine di sfioramento provocato dal

Comune inadempiente della classe più elevata di popolazione; il rispetto complessivo delle misure del patto non è stato quindi conseguito.

Il notevole scarto negativo riportato dal Comune di Torino ha influenzato gli esiti del comparto, tuttavia, non considerando tale ente nell'aggregato, il saldo cumulativo si sarebbe contenuto nell'obiettivo.

Nel 2011 si nota che l'obiettivo del saldo ha richiesto ai Comuni un impegno per il controllo della spesa corrente, mentre lo sforzo per recuperare margini di entrate correnti proprie non è stato in grado di colmare il minore apporto di trasferimenti.

L'equilibrio del comparto dei Comuni permane incerto, nonostante le azioni adottate per la correzione degli andamenti tendenziali della spesa complessiva e un recupero di entrate proprie. Le misure introdotte, che avrebbero dovuto indirizzare l'espansione della spesa verso quella a carattere produttivo, anche nel 2011 non hanno ottenuto pienamente l'effetto voluto.

Come già detto in precedenza, va rilevato che le modifiche alla normativa, introdotte per alleggerire l'obiettivo riferito ai pagamenti di spesa in conto capitale, sono state di minore rilievo rispetto a quelle del precedente esercizio e, ove non fosse stata data più ampia applicazione agli interventi del patto regionalizzato, il risultato aggregato si sarebbe maggiormente discostato dall'obiettivo assegnato.

In ordine di importanza, le maggiori detrazioni dalla spesa in conto capitale hanno riguardato i pagamenti sostenuti con entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'UE, nonché quelli per l'attuazione di ordinanze di protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito della dichiarazione di stato di emergenza o di grande evento. Si tratta di esclusioni che sono disposte simmetricamente sia nell'entrata che nella spesa e, pertanto, sono rivolte a neutralizzare gli effetti di tali interventi nell'ambito del patto, ma non hanno l'intento di accrescere il livello di spesa erogabile.

Tra le altre esclusioni, si nota che quelle rivolte alla realizzazione degli interventi per l'Expo di Milano risultano significative, mentre non assumono particolare rilevanza quelle relative agli eventi sismici in Abruzzo.

Nel confronto con l'esercizio precedente (effettuato con i limiti di cui si è detto) si nota che, mentre nel 2010, anche in assenza delle detrazioni introdotte per consentire l'erogazione di maggiore spesa d'investimento, che in tale esercizio erano maggiormente significative, il saldo complessivo avrebbe raggiunto comunque l'obiettivo; nel 2011 la situazione risulta più critica in presenza di un saldo complessivo che, seppur in avanzo, rimane al di sotto del livello stabilito.

Osservando ancora gli andamenti rilevanti per la formazione del saldo, si nota che, tra le entrate e spese in conto capitale, le riscossioni di crediti detratte sono sostanzialmente

equivalenti alle correlative spese per concessioni, per cui la sterilizzazione di queste poste ha, nell'insieme, un effetto lievemente negativo sul saldo di circa 7,5 milioni.

Dal raffronto dei dati complessivi dei Comuni esaminati si rileva che il totale degli accertamenti di entrate correnti si riduce nel 2011, raggiungendo i 40.943 milioni di euro contro i 41.614 milioni di euro del 2010. Nonostante tale riduzione delle entrate, il risultato della gestione di competenza di parte corrente è favorevole con un saldo positivo di circa 2,3 miliardi.

L'andamento decrescente delle entrate correnti di competenza è da imputare a quelle trasferite, la cui notevole riduzione, dovuta alla prima applicazione del fondo sperimentale di riequilibrio, è in parte compensata dall'aumento delle entrate tributarie⁹⁹. Tale dato indica una tendenza allo sviluppo di una maggiore autonomia tributaria, che potrebbe ulteriormente espandersi attraverso la progressiva attuazione delle norme sul "federalismo fiscale". I risultati del 2011 risentono di un'ampia ricomposizione delle entrate correnti, attraverso la fiscalizzazione di trasferimenti che possono fare intravedere l'acquisizione di livelli di autonomia più ampi di quanto siano effettivamente. Infatti, i risultati sono solo parzialmente dovuti ad un recupero delle entrate proprie effettivamente manovrabili dagli enti, particolarmente quelle tributarie, alle quali ha corrisposto un ridimensionamento di quelle trasferite attraverso l'attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio che è stato classificato tra le entrate del titolo I. Una situazione corrispondente è emersa anche dall'esame dei dati di cassa¹⁰⁰.

É da considerare, altresì che i dati di competenza delle entrate non sempre risultano di piena affidabilità, in quanto possono essere frutto di un accertamento effettuato in modo non rigoroso, al fine di assicurare l'equilibrio e trovare margini per consentire l'erogazione di spesa nei limiti del patto

Le spese correnti nel 2011 raggiungono i 38,6 miliardi di euro contro i 39,2 dell'esercizio precedente riducendosi quasi del 2%; dai dati del patto emerge quindi un andamento di competenza in calo più deciso rispetto a quello rilevato dai dati di cassa, che riguardano un insieme più ampio di enti.

Il comparto della parte corrente del bilancio esprime in termini di competenza un avanzo di circa 2,3 miliardi¹⁰¹ (non considerando le esclusioni) dal quale andrebbero detratti gli impegni per il rimborso prestiti per aver un'approssimazione alla situazione economica di competenza.

É evidente, invece, il calo del Titolo IV (che passa da 8,4 miliardi di euro a 8,1 miliardi di euro) nonostante il maggiore livello della riscossione crediti.

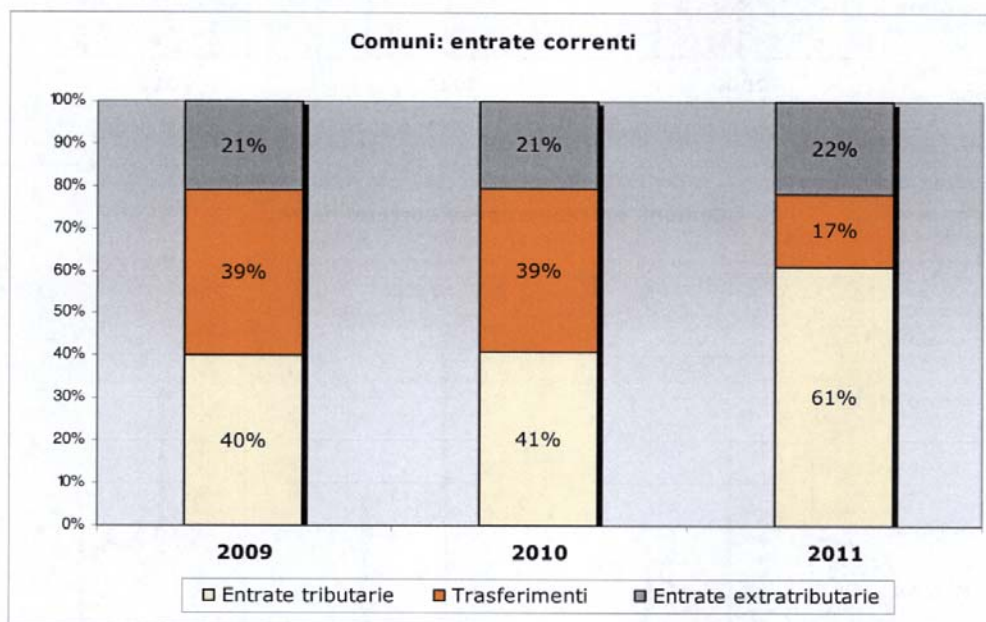
⁹⁹ Il titolo I cresce rispetto al 2010 del 46,5%, il titolo II si riduce invece del 56,3%. Il Titolo III cresce lievemente del (+4,9%). Il confronto nei due anni fa riferimento allo stesso insieme di enti presenti nell'analisi dei risultati del triennio 2009-2011. Il bacino di enti complessivamente analizzato è di 2.247 comuni presenti in tutti e tre gli anni.

¹⁰⁰ Confronta capitolo "La finanza locale nell'esercizio 2011".

¹⁰¹ Il saldo corrente calcolato al netto delle entrate e spese escluse dal patto è pari a 2,27 miliardi di euro.

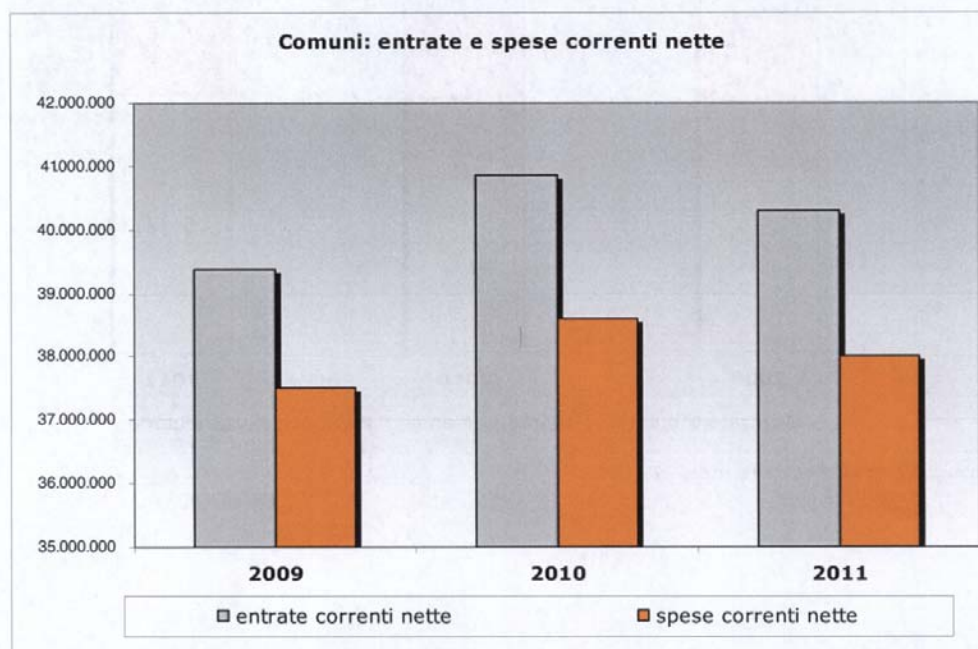
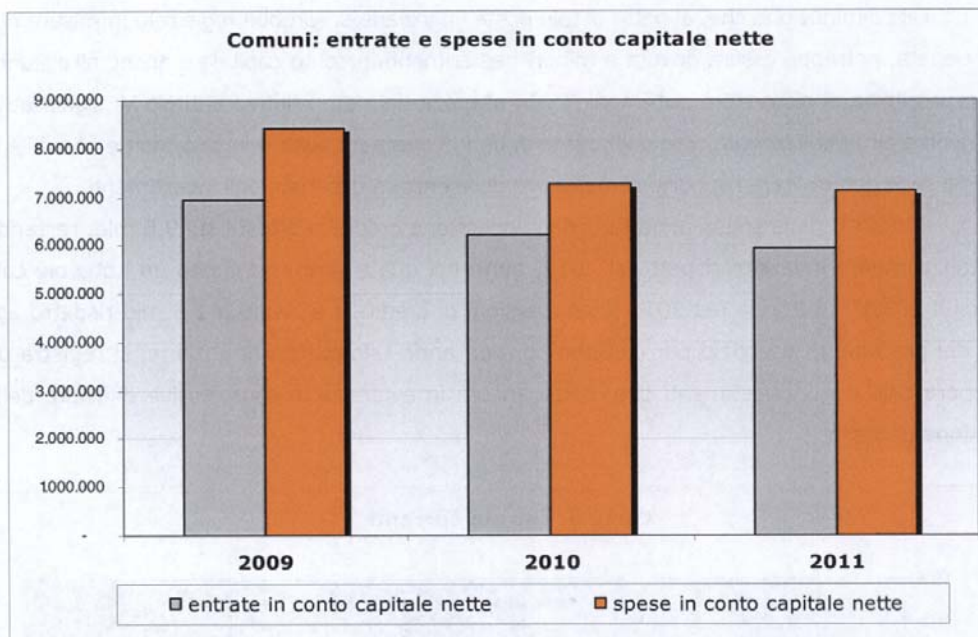
Tale diminuzione che, al netto di tale posta finanziaria si sarebbe registrata in misura ben più elevata, potrebbe essere dovuta a minori trasferimenti in conto capitale e anche all'esaurirsi delle possibilità di dismettere patrimonio¹⁰². In assenza del dato relativo al titolo V, significativo del ricorso all'indebitamento, che dall'esame di dati di cassa è risultato in calo, non è possibile in questa sede determinare l'apporto complessivo delle entrate destinate agli investimenti.

Il titolo II della spesa al netto della concessione crediti si attesta sui 9,6 mld, restando sostanzialmente invariato rispetto al 2010, anno nel quale si era verificato un notevole calo (circa il 20%)¹⁰³; tuttavia nel 2011 le concessioni di crediti si elevano a 1,5 mld rispetto agli 1,2 del precedente esercizio per cui, non considerando tale partita finanziaria, si registra un ulteriore calo degli investimenti che mette ancora in evidenza le complessive difficoltà della gestione di cassa.



¹⁰² Le entrate derivanti dalla riscossione di crediti, che nel 2010 raggiungevano i 1,47 miliardi di euro, aumentano leggermente (1,57 miliardi di euro). Per cui il titolo IV al netto passa da circa 7 miliardi di euro a 6,6 miliardi.

¹⁰³ 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 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.



Nel triennio di riferimento sono stati presi in esame 2.247 Comuni, che rappresentano il 93% della popolazione totale.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tab. 7: Entrate e spese dei Comuni nel triennio 2009-2011

	2009	2010	2011	(migliaia di euro)	
				var %	
				2010/2009	2011/2010
entrate tributarie	15.853.530	16.926.412	24.804.070	6,8	46,5
entrate da trasferimenti correnti	15.351.632	15.986.403	6.993.509	4,1	-56,3
entrate extratributarie	8.318.329	8.487.663	8.904.639	2,0	4,9
entrate correnti totali	39.523.491	41.400.478	40.702.218	4,7	-1,7
entrate correnti nette	39.390.270	40.858.973	40.288.592	3,7	-1,4
spese correnti	37.642.960	38.994.693	38.388.920	3,6	-1,6
spese correnti nette	37.508.006	38.602.894	38.013.893	2,9	-1,5
entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale	9.796.787	8.388.772	8.107.996	-14,4	-3,3
entrate in conto capitale nette	6.951.313	6.225.665	5.936.262	-10,4	-4,6
spese in conto capitale	12.089.325	9.587.993	9.581.633	-20,7	-0,1
spese in conto capitale nette	8.436.279	7.257.968	7.139.973	-14,0	-1,6
saldo di competenza	1.882.264	2.256.079	2.274.698	19,9	0,8
saldo di cassa	-1.484.966	-1.032.303	-1.203.711	-30,5	16,6

Nel triennio di riferimento sono stati presi in esame 2.247 Comuni, che rappresentano il 93% della popolazione totale.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tabella 8 – Comuni – spesa in c/capitale lorda e netta

Area	n. enti	spese in c/capitale	Spese derivanti dalla concessione di crediti	totale detrazioni	spese in c/capitale al netto delle concessioni dei crediti	Totale spese in conto capitale nette	var. %	var. %	inc. %
		a	b	c	d	e	d-a	e-d	b/c
Nord Ovest	640	4.181.775	1.372.387	1.618.300	2.809.388	2.563.475	-32,8	-8,8	84,8
Nord Est	459	1.432.786	116.414	141.431	1.316.371	1.291.354	-8,1	-1,9	82,3
Centro	376	1.383.090	50.184	189.337	1.332.906	1.193.753	-3,6	-10,4	26,5
Sud	557	1.857.343	18.799	465.471	1.838.544	1.391.872	-1,0	-24,3	4,0
Isole	253	768.166	1.556	33.058	766.610	735.108	-0,2	-4,1	4,7
Totale complessivo	2.285	9.623.160	1.559.340	2.447.597	8.063.819	7.175.562	-16,2	-11,0	63,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel 2011 il numero complessivo di Comuni inadempienti è più che raddoppiato rispetto al precedente esercizio passando da 51 a 105; inoltre, a differenza del 2010, anche una grande città non è riuscita ad adeguarsi agli obiettivi del patto. Il livello di adempimento degli enti risulta notevolmente ridotto rispetto al 2010, anno nel quale si registrava il pieno rispetto dell'obiettivo da parte degli enti con popolazione superiore ai 60 mila abitanti.

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

Tabella 9 - 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 Est	a	8	5	0	0	0	13
	b	230	158	54	14	3	459
	c	3,48%	3,16%	0,00%	0,00%	0,00%	2,83%
Nord Ovest	a	18	7	4	0	1	30
	b	356	173	92	16	3	640
	c	5,06%	4,05%	4,35%	0,00%	33,33%	4,69%
Centro	a	1	1	1	0	0	3
	b	164	107	83	21	1	376
	c	0,61%	0,93%	1,20%	0,00%	0,00%	0,80%
Sud	a	20	19	5	1	0	45
	b	248	167	114	26	2	557
	c	8,06%	11,38%	4,39%	3,85%	0,00%	8,08%
Isole	a	1	3	8	2	0	14
	b	116	67	57	11	2	253
	c	0,86%	4,48%	14,04%	18,18%	0,00%	5,53%
totale complessivo	a	48	35	18	3	1	105
	b	1114	672	400	88	11	2285
	c	4,31%	5,21%	4,50%	3,41%	9,09%	4,60%

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Come di consueto i Comuni delle fasce demografiche inferiori dimostrano maggiori difficoltà, nonostante si riscontrino andamenti finanziari complessivi orientati verso l'adeguamento alle linee programmatiche della manovra.

Le inadempienze si distribuiscono in tutte le fasce demografiche ed hanno riguardato in particolare piccoli Comuni dell'area meridionale.

Non considerando la fascia più alta di popolazione, nella quale l'unica inadempienza ha un peso percentuale elevato, i casi più frequenti di mancato rispetto riguardano, per quanto attiene alle dimensioni, gli enti più piccoli e in particolare quelli compresi nella fascia tra i 10.000 e i 20.000 abitanti.

Quanto alla collocazione geografica degli enti inadempienti, le percentuali più elevate di inadempimento si rilevano nel nord ovest, nel sud e nelle isole, in queste ultime si registra un addensamento nelle classi demografiche tra i 20.000 e i 250.000 abitanti; ciò dimostra che a differenza di quanto si è generalmente notato le difficoltà in tale area investono anche Comuni più grandi che dovrebbero avere maggiori strumenti per adeguarsi alle regole. In 4 Regioni tutti i Comuni rispettano il patto.

I Comuni con il maggiore livello di adempimento sono quelli di dimensioni medio grandi (popolazione tra 60.000 e 250.000 abitanti) del nord e del centro. Le difficoltà dei Comuni più piccoli possono essere imputate, 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 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.

In particolare, come di consueto, i Comuni con saldo obiettivo in avanzo dimostrano maggiore difficoltà a mantenere nel tempo tale situazione, risultando più frequentemente non adempienti. Un numero non indifferente di enti (131) che avevano l'obiettivo in disavanzo ottengono un saldo finanziario positivo operando, quindi, una correzione superiore a quella richiesta.

Il numero di Comuni con saldo finanziario in avanzo, che era aumentato nel corso del precedente periodo di osservazione, resta sostanzialmente invariato; 386 dei Comuni assoggettati all'analisi hanno riportato un saldo finanziario negativo nel 2011 e 1.899 un avanzo, si tratta di una situazione analoga a quella del precedente esercizio. È da notare che la presenza del saldo del patto in avanzo si registra in modo inversamente proporzionale alle dimensioni degli enti; infatti, la percentuale di enti con saldo in avanzo diminuisce con l'aumentare della popolazione.

Tabella 10 - Onerosità del patto in base al saldo obiettivo:

10 a - Comuni con saldo obiettivo negativo

Classe demografica	Enti totali	Enti con saldo obiettivo negativo	Enti inadempienti con obiettivo negativo	Enti con obiettivo negativo che hanno registrato un saldo finanziario positivo	% comuni inadempienti sul totale	% comuni con saldo positivo sul totale
≥5.000 <10.000	1114	221	3	70	0,3	6,3
≥10.000 <20.000	672	113	5	30	0,7	4,5
≥20.000 <60.000	400	81	1	29	0,3	7,3
≥60.000 <250.000	88	15	1	2	1,1	2,3
≥250.000	11	0	0	0	0,0	0,0
Totale complessivo	2285	430	10	131	0,4	5,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

10 b - Comuni con saldo obiettivo positivo

Classe demografica	Enti totali	Enti con saldo obiettivo positivo	Enti inadempienti con obiettivo positivo	Enti con obiettivo positivo che hanno registrato un saldo finanziario positivo	% comuni inadempienti sul totale	% comuni con saldo positivo sul totale
≥5.000 <10.000	1114	893	45	850	4,0	76,3
≥10.000 <20.000	672	559	30	532	4,5	79,2
≥20.000 <60.000	400	319	17	305	4,3	76,3
≥60.000 <250.000	88	73	2	71	2,3	80,7
≥250.000	11	11	1	10	9,1	90,9
Totale	2285	1855	95	1768	4,2	77,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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 e delle entrate del titolo V. Tuttavia,

gli enti che già hanno realizzato una situazione di avanzo, anche in assenza di correzioni, incontrano difficoltà a mantenere un corrispondente 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 condizione, trovare sostegno nell'avanzo di parte corrente e nelle entrate per alienazioni e trasferimenti di capitali.

Dai risultati della cassa emerge che anche nel 2011 l'indebitamento si è ridotto pure se in misura meno significativa rispetto al passato.

L'analisi della dimensione e della collocazione geografica dei Comuni può fornire indicazioni sui motivi di inadempienza, specie se collegata 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 differenziale finanziario in disavanzo. La maggior parte di tali enti ottiene un saldo di parte corrente positivo che non riesce, tuttavia, a colmare il disavanzo del conto capitale. Lo scarto negativo degli enti inadempienti nel 2011 si dimostra complessivamente elevato, incorporando il notevole sfioramento del grande Comune inadempiente. Il saldo finanziario in disavanzo a livello regionale si registra nel Piemonte e nel Lazio, quest'ultima Regione tuttavia risulta nel complesso adempiente.

Tabella 11 - Comuni - dati aggregati per Regione

(migliaia di euro)

Regione	enti inadempienti	saldo di competenza	saldo di Cassa	Saldo Finanziario	Obiettivo programmatico	differenza
PIEMONTE	4	69.255	-531.704	-462.449	-18.925	-443.524
LOMBARDIA	26	236.581	154.738	391.319	395.723	-4.404
LIGURIA	0	103.775	-60.413	43.362	23.606	19.756
VENETO	10	203.706	-81.111	122.595	98.324	24.271
EMILIA ROMAGNA	3	212.305	-65.032	147.274	123.552	23.722
TOSCANA	2	202.215	-44.216	157.999	131.048	26.951
UMBRIA	1	42.707	-27.929	14.778	10.863	3.915
MARCHE	0	51.114	-37.613	13.501	-260	13.761
LAZIO	0	102.388	-103.883	-1.495	-37.370	35.875
ABRUZZO	2	67.395	-6.798	60.597	28.572	32.025
MOLISE	2	8.848	-2.283	6.565	8.361	-1.796
CAMPANIA	17	287.802	-93.197	194.605	160.263	34.342
PUGLIA	9	180.161	-53.995	126.166	83.949	42.217
BASILICATA	2	17.521	881	18.402	12.298	6.104
CALABRIA	13	86.802	-53.246	33.557	44.369	-10.812
SICILIA	14	314.294	-143.753	170.541	178.200	-7.659
SARDEGNA	0	106.977	-60.600	46.377	18.903	27.474
Totale complessivo	105	2.293.847	-1.210.153	1.083.693	1.261.475	-177.782

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nell'analisi del raggiungimento dell'obiettivo cumulato per Regione, a differenza del passato, si rileva che non tutte raggiungono il livello di saldo previsto. Nel Piemonte complessivamente inadempiente il disavanzo risulta ampiamente sviluppato rispetto all'obiettivo.

In altri 4 ambiti regionali con obiettivo positivo si registra un saldo finanziario inferiore a quello programmato, mentre in una Regione con saldo obiettivo in disavanzo, al termine dell'esercizio, si registra un saldo finanziario positivo.

Gli interventi da parte delle Regioni per consentire maggiore spesa per investimenti, attraverso l'applicazione del patto verticale, si sono dimostrati più significativi ed hanno avuto maggiore rilevanza nella determinazione dei risultati del patto; infatti grazie a questi interventi il numero delle inadempienze è rimasto abbastanza contenuto, sebbene il risultato aggregato come si è detto non è stato raggiunto. È da dire che di tale intervento hanno maggiormente beneficiato i Comuni del Piemonte, tra questi il Comune di Torino che nonostante il notevole supporto ottenuto non è riuscito a rispettare il patto. Anche nel Lazio e nel Veneto l'intervento regionale si è dimostrato rilevante.

Tabella 12 – Comuni – Effetti del patto regionalizzato

(migliaia di euro)

	Classe demografica	Enti totali	SALDO OBIETTIVO - Applicazione della clausola di salvaguardia	totale patto regionale	OBIETTIVO 2011	SALDO FINANZIARIO 2011	differenza rispetto all'obiettivo con clausola di salvaguardia	differenza rispetto all'obiettivo annuale
			a					
tutti i comuni	≥5.000 <10.000	1.114	241.361	-140.372	100.990	156.866	-84.495	55.876
	≥10.000 <20.000	672	341.006	-150.823	190.178	220.736	-120.270	30.558
	≥20.000 <60.000	400	486.996	-242.208	244.789	328.613	-158.383	83.824
	≥60.000 <250.000	88	403.525	-140.520	263.006	338.007	-65.518	75.001
	≥250.000	11	555.538	-93.028	462.511	39.471	-516.067	-423.040
	Totale complessivo	2.285	2.028.426	-766.951	1.261.475	1.083.693	-944.733	-177.782
Comuni Aderenti al patto regionalizzato	≥5.000 <10.000	663	146.412	-140.372	6.039	34.286	-112.126	28.247
	≥10.000 <20.000	406	216.893	-150.823	66.066	95.620	-121.341	29.554
	≥20.000 <60.000	239	320.699	-242.208	78.492	133.372	-187.327	54.880
	≥60.000 <250.000	57	303.565	-140.520	163.045	232.324	-71.241	69.279
	≥250.000	8	442.154	-93.028	349.126	-113.878	-556.032	-463.004
	Totale complessivo	1.373	1.429.723	-766.951	662.767	381.724	-1.048.067	-281.044
comuni inadempienti aderenti al patto regionalizzato	≥5.000 <10.000	23	4.492	-2.483	2.010	-38.366	-42.858	-40.376
	≥10.000 <20.000	9	6.028	-3.904	2.125	-24.618	-30.646	-26.743
	≥20.000 <60.000	5	7.111	-4.838	2.273	-19.954	-27.065	-22.227
	≥60.000 <250.000	-	0	0	0	0	0	0
	≥250.000	1	125.698	-68.557	57.141	-426.624	-552.322	-483.765
	Totale complessivo	38	143.330	-79.782	63.549	-509.562	-652.892	-573.111
comuni adempienti aderenti al patto regionalizzato	≥5.000 <10.000	640	141.919	-137.889	4.029	72.652	-69.268	68.622
	≥10.000 <20.000	397	210.865	-146.919	63.940	120.238	-90.627	56.298
	≥20.000 <60.000	234	313.588	-237.370	76.219	153.326	-160.262	77.107
	≥60.000 <250.000	57	303.565	-140.520	163.045	232.324	-71.241	69.279
	≥250.000	7	316.455	-24.471	291.985	312.746	-3.709	20.761
	Totale complessivo	1.335	1.286.393	-687.169	599.218	891.286	-395.107	292.067

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'applicazione del patto regionale orizzontale, invece, ha movimentato importi ovviamente minori rispetto a quello verticale e gli spazi finanziari complessivamente ceduti sono stati nell'ordine dei 46 milioni, dei quali i più consistenti in Emilia Romagna e nel Lazio.

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 colpendo anche quella corrente; tuttavia per il rispetto delle regole del patto è stata ancora attuata una riduzione della spesa per investimenti. I risultati sono stati influenzati dalla riduzione delle entrate correnti che, seppure non considerata ai fini del saldo finanziario, ha prodotto effetti rilevanti in termini di equilibrio generale, sottraendo risorse non indifferenti. Al ridimensionamento della spesa in conto capitale fa riscontro per la prima volta anche una riduzione di quella corrente in un periodo nel quale si è risentito limitatamente degli effetti dei rinnovi contrattuali.

La situazione di competenza di parte corrente, che viene sostenuta anche con l'apporto di entrate straordinarie genera un saldo positivo; tuttavia, il profilo dei pagamenti in conto capitale è rimasto ancora ridotto. E' da notare che in tutti gli ambiti regionali il saldo di parte corrente di competenza risulta positivo, raggiungendo in alcuni di essi valori particolarmente elevati. La parte corrente del bilancio offre, quindi, un valido sostegno ai pagamenti in conto capitale.

Dai dati del rendiconto 2010 (ultimi dati di competenza disponibili) emerge che gli impegni del titolo II al netto delle concessioni crediti non riportano un andamento soddisfacente, mentre l'esclusione dai vincoli del patto avrebbe dovuto consentire una ripresa in termini di competenza degli impegni in conto capitale, piuttosto che la flessione alla quale si è assistito; la situazione di debolezza di tale settore si protrae da anni.

Dal complesso di questi fattori può ritenersi che la ridotta erogazione di spesa per investimenti non sempre è una conseguenza diretta delle misure del patto, ma potrebbe a volte derivare dalla ridotta sostenibilità delle nuove iniziative e dalla carente disponibilità di cassa; infatti, il *surplus* della parte corrente si fonda su entrate accertate, ma non riscosse.

Come si è detto, nel 2011 si genera un differenziale positivo delle partite di competenza di parte corrente che è destinato a sostenere i pagamenti del titolo II. Tuttavia, la situazione suddetta, apparentemente positiva, non è in grado di impedire una ulteriore riduzione della spesa per investimenti, probabilmente da imputare a difficoltà della gestione di cassa che vanno oltre quelle derivanti dai limiti fissati dal patto.

I risultati del patto dei Comuni non possono essere valutati positivamente, anche se bisogna tener presente che l'ampliamento dei margini di autonomia finanziaria e specialmente l'azione di riduzione della spesa corrente potranno sostenere l'equilibrio in un contesto della finanza comunale che permane critico a fronte di un indebolimento dell'economia interna.

Nel 2011 sembrano attenuarsi gli effetti sfavorevoli indotti dalla disciplina del patto, in quanto il sistema è riuscito seppure parzialmente a produrre una riqualificazione della spesa, comprimendo in minore misura gli interventi per gli investimenti e lo sviluppo locale.

Nel quadro attuale delle entrate comunali il ruolo assegnato ai trasferimenti dello Stato dovrebbe perdere significatività, mentre le entrate proprie risultano relativamente sensibili agli effetti della crisi; tuttavia, questi ultimi possono ancora produrre tensioni sulla spesa per le funzioni di competenza comunale come la spesa sociale.

Una maggiore flessibilità delle misure che, tenendo conto delle caratteristiche di un variegato universo di enti, riesca ad assicurare il contributo ai saldi di finanza pubblica, senza provocare un accentuato rallentamento della spesa in conto capitale, realizzata attraverso l'affidamento delle regole alle Regioni e ampliando lo spazio del sistema di compensazioni.

L'impiego delle agevolazioni connesse all'intervento regionale ha acquistato un peso più rilevante sul dato complessivo, e si è dimostrato maggiormente efficace; infatti, attraverso una distribuzione più accorta dei benefici volti a consentire un più elevato livello dei pagamenti di spesa in conto capitale, sono state limitate significativamente le inadempienze. Tale livello è rimasto anche nel 2011 inferiore a quello teorico dei pagamenti che si sarebbero potuti effettuare, restando all'interno della linea di rispetto dell'obiettivo, tuttavia si sono ridotte le differenze.

Nel 2011 ha operato in prima applicazione il meccanismo di premialità introdotto dal d.lgs. n. 149/2011, rivolto ad assegnare un margine ulteriore di spesa agli enti che avevano rispettato il patto e che rientravano nei parametri stabiliti dalla relativa normativa secondaria. Il d.m. del 24/02/2012 ha distribuito i benefici ai Comuni virtuosi con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, i quali si sono avvantaggiati della riduzione del proprio saldo obiettivo (per un totale di 739 enti) e quasi il 10% è riuscito a migliorare la propria posizione, risultando adempiente, per effetto di tale intervento.

È venuta meno, invece la disciplina relativa all'applicazione delle sanzioni relative alle precedenti inadempienze prevista dall'art. 77 *bis*, co. 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 era, infatti, risultata particolarmente gravosa in quanto rendeva maggiormente oneroso l'obiettivo, senza consentire di giovare degli effetti finanziari favorevoli che derivano dall'applicazione delle sanzioni¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Le modalità per la rettifica dell'obiettivo dovuta alla sterilizzazione degli effetti delle sanzioni (ora non più vigente) 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.

3.5 Il patto di stabilità nelle Regioni a statuto speciale

Gli enti locali di alcune Regioni a statuto speciale, nonché delle Province autonome di Trento e Bolzano, non sono stati considerati nell'analisi che precede, in quanto per essi la disciplina del patto di stabilità interno è stata regolata sulla base di accordi con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo disposizioni particolari in deroga alla normativa nazionale¹⁰⁵.

Le linee generali delle normative regionali sul patto di stabilità interno sono state già tracciate nelle precedenti relazioni alle quali si rimanda; nell'ultimo anno, sul piano della disciplina particolare, si registrano limitate innovazioni che contengono elementi specifici e si discostano dalla disciplina generale.

La Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano hanno sostanzialmente confermato le discipline precedenti, con qualche adattamento.

La Valle d'Aosta ha stabilito la disciplina di base del patto di stabilità per gli enti locali con l'art. 8 della legge regionale 19.12.2005, n. 34. La deliberazione della Giunta regionale del 30.12.2011 n. 3192 ha previsto come obiettivo per il 2011, secondo un disegno di continuità, il miglioramento del saldo finanziario per i Comuni, rispetto alla media di pregressi esercizi, un semplice monitoraggio finanziario per le Comunità Montane e la riduzione del debito per ambedue le tipologie di enti¹⁰⁶.

La Provincia Autonoma di Bolzano, nell'accordo per il 2011¹⁰⁷, ha confermato nelle linee generali il precedente assetto e le modalità di calcolo del patto di stabilità, fondato ancora sul criterio dei tetti di spesa per tutti i Comuni senza distinzione di popolazione.

¹⁰⁵ Le province autonome di Trento e Bolzano, e alcune regioni a statuto speciale, in virtù della competenza legislativa primaria in materia di finanza locale ed in base ad accordi siglati con il Ministero dell'economia, hanno provveduto a disciplinare in maniera autonoma il patto di stabilità interno per i propri enti locali derogando alla normativa nazionale. A tutt'oggi le regioni che hanno dettato una normativa particolare per il patto sono la Valle d'Aosta ed il Friuli Venezia Giulia, oltre le due province autonome. Per la Sardegna una particolare disciplina del patto nel 2009 è stata stabilita dall'art. 1 comma 28 della legge finanziaria regionale, n. 1/2009. Con tale norma è stata prevista una deroga a quella nazionale con particolare riferimento ad una ulteriore ipotesi di esclusione dal saldo di spese in conto capitale, riguardante quelle effettuate a seguito di trasferimenti regionali. Tuttavia la successiva legge regionale n. 3, all'art. 21 co. 10, ha abrogato tali disposizioni per cui le deroghe al Patto non hanno avuto operatività.

¹⁰⁶ Il vincolo relativo al debito consiste nel mantenerne il rapporto con le entrate proprie (titoli I e III) entro il limite di 2,5 volte il valore di tale rapporto riportato dall'insieme dei comuni nel triennio 2006-2008. Si tratta di un criterio che mette a confronto lo stock di debito con una grandezza finanziaria, ammettendo anche valori piuttosto elevati del rapporto (sino a oltre 4 volte le entrate proprie).

¹⁰⁷ Nell'accordo per la finanza locale per il 2011, stipulato il 7 dicembre 2010, si prevede la verifica dei risultati del patto con il confronto dei dati del conto consuntivo 2010 con quelli del 2011. L'accordo prevede che i saldi tra entrate e spese possano diminuire, nei Comuni con più di 5.000 abitanti, del tasso di inflazione stabilito dall'Istituto Provinciale di Statistica (ASTAT). Nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è ammissibile una diminuzione del 4 per cento; inoltre sono escluse dal saldo le entrate e le spese a tantum e le spese aggiuntive per il personale che sostituisce quello in aspettativa e maternità. La sanzione del trattenimento della quarta rata pro-capite, viene applicata sino a quando il Comune presenti un adeguato piano di risanamento e in caso in cui il piano non venga rispettato viene trattenuta la quota per il 2013. Si prescinde, comunque, dalla sanzione se viene rispettato il saldo per il periodo 2006-2011, per favorire gli enti virtuosi fin dall'origine. È previsto il miglioramento dei saldi in modo che i Comuni raggiungano nel periodo 2006-2009 un risparmio annuo di non meno di 5,8 milioni di euro (tale obiettivo è stato già raggiunto con un anno di anticipo) e di 12 milioni per il 2011.