

che registra un leggero aumento, mentre per alcune gli scostamenti sono anche di notevole consistenza.

In questo scenario più difficile gli apporti provenienti dall'intervento regionale hanno prodotto risultati ridotti.

3.5.2 Comuni

Nel 2012 sono stati esaminati i risultati di 2.276 Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti che costituiscono quasi la totalità dell'universo di quelli assoggettati sulla base della normativa nazionale sul patto di stabilità interno¹⁴⁸.

In ordine alla completezza dell'indagine va riportato che nel 2012, come nell'esercizio precedente, il Comune di Roma è tenuto all'applicazione del patto, sulla base di una particolare disciplina, mentre per il 2010 e il 2009 era stato escluso¹⁴⁹. Tuttavia anche nel 2012 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 finanze¹⁵⁰. L'accordo sul Patto, per il 2012 come anche per l'anno precedente, è stato caratterizzato da due peculiarità: a) la possibilità di escludere dal computo dei limiti di spesa gli interventi per le linee metropolitane; b) la possibilità di fare propria anche quota parte del margine di disponibilità - pari a 150 mln di euro nel 2012 (300 mln del 2011) - derivante dalla gestione commissariale.

Nel periodo di esenzione dalle misure del patto di stabilità interno, che ha coinciso con l'emergere di difficoltà finanziarie, sono state soddisfatte le esigenze più immediate in termini di pagamenti, favorendo un, seppur limitato, intervento antidepressivo sul contesto economico. A partire dal 2011 il ritorno all'assoggettamento alle regole ha inciso su una situazione pregressa nella quale si era manifestata una rilevante crisi di liquidità e per ovviare alla rigidità finanziarie, gli interventi per il rispetto del patto sono stati decisamente orientati a carico dei pagamenti degli investimenti pregressi e dell'avvio di nuovi

¹⁴⁸ I dati sono tratti direttamente dalla banca dati RGS alla data del 05/05/2013. Nel 2011 erano stati esaminati 2.285 Comuni. L'insieme considerato rappresenta il 94% dei Comuni soggetti al patto e in termini di popolazione il 91%. Tali percentuali risentono dell'assenza di Roma e degli enti delle Regioni a statuto speciale che pur essendo soggetti a patto non sono tenuti all'invio del prospetto di monitoraggio. Gli enti non assoggettati per commissariamento sono stati 21 nel 2012.

¹⁴⁹ Per il 2009 e il 2010 il Comune di Roma è stato escluso, Roma Capitale è stata esentata per il triennio 2008-2010, a seguito della normativa introduzione della gestione straordinaria per il piano di rientro, (articolo 78 co. 3 della Legge n. 133 del 6 agosto 2008) in quanto a è stato assimilato agli enti di nuova istituzione. Dal 2011 è stata prevista una disciplina ad hoc sulla base di intese con il Ministero dell'economia e delle finanze.

¹⁵⁰ 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). Secondo la specifica metodologia di calcolo applicata non sono considerate quali risorse finanziarie utili ai fini del saldo oltre l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e l'indebitamento, anche le risorse derivanti da restituzioni da parte della Gestione Commissariale, in quanto considerate mere regolazioni contabili tra Enti pubblici.

investimenti, nell'intento di non comprimere i livelli di erogazione dei servizi¹⁵¹. I limiti del patto e la sofferenza di cassa) hanno condotto ad una progressiva riduzione delle potenzialità dei pagamenti per investimenti, che si sono pressoché dimezzati rispetto al 2009¹⁵²

È stata anche svolta un'azione di contenimento dell'indebitamento, privilegiando gli interventi di investimento finanziati da entrate proprie e da trasferimenti pubblici e privati. Il contenimento della spesa per degli oneri di ammortamento dovrebbe comportare una minore pressione sulla spesa corrente.

Il rispetto delle regole del patto di stabilità interno nel 2012 è stato ottenuto con un saldo di segno negativo per quasi 24 milioni, di poco inferiore al valore dell'obiettivo programmatico definito in sede di accordo (circa -28 milioni). Per il raggiungimento di tale obiettivo è stata determinante la detrazione dal calcolo dell'obiettivo della somma di 150 milioni quale disponibilità concessa dalla gestione commissariale.

Gli altri grandi Comuni capoluogo sono presenti nell'indagine e risultano adempienti¹⁵³.

Nella tabella di seguito riportata, sono esposti i risultati aggregati dei Comuni esaminati, ovviamente con l'esclusione di Roma assoggettata ad una particolare disciplina. Essendo ridotte le modifiche dell'insieme degli Enti esaminati, restano nel complesso significativi i raffronti con i dati dell'esercizio 2011, in ordine al rispetto degli obiettivi programmatici di competenza mista.

¹⁵¹ La capacità di erogazione della spesa ha risentito, oltre che dei limiti imposti dal patto, anche della mancata riscossione dei crediti vantati nei confronti della Regione.

¹⁵² Nel 2009 i pagamenti sono stati pari a 1.056,9 milioni, nel 2010 a 902,2 milioni, nel 2011 a 824,3 milioni e nel 2012 a 499,7 milioni (esclusa la regolarizzazione contabile per operazione Italgas per 961,7 ml. di euro).

¹⁵³ Fra i Comuni capoluogo con popolazione compresa fra i 60.000 e i 250.000 abitanti, risultano inadempienti i Comuni di Alessandria, Ragusa e Trapani.

Tabella 6 - Comuni - risultati aggregati del patto 2012 - ENTRATE

(migliaia di euro)

ENTRATE FINALI		
		Accertamenti
TOTALE TITOLO 1°		27.325.155
TOTALE TITOLO 2°		6.129.422
TOTALE TITOLO 3°		9.362.169
<i>a detrarre:</i>	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. 31, co. 7, legge n. 183/2011)	135.518
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, co. 9, legge n. 183/2011)	31
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, co. 10, legge n. 183/2011)	38.773
<i>a detrarre:</i>	Entrate provenienti dall'ISTAT connesse alla progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 31, co. 12, legge n. 183/2011	23.055
<i>a detrarre:</i>	Contributo a favore dei Comuni che partecipano al Patto di stabilità interno "orizzontale nazionale" da destinare alla riduzione del debito (art. 4-ter del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16)	128.929
<i>a detrarre:</i>	Erogazioni destinate ai comuni non ridotte ai sensi dell'art. 16, co. 6-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, da destinare alla estinzione anticipata del debito	360.076
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti, di cui all'art. 2, co. 6, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e destinate agli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 2, co. 6, terzo periodo del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74)	41.691
<i>a sommare</i>	saldo Fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di entrata e di spesa)	2.595
Totale entrate correnti nette		42.091.268
		Riscossioni
TOTALE TITOLO 4°		6.347.879
<i>a detrarre:</i>	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 31, co. 3, legge n. 183/2011)	606.692
<i>a detrarre:</i>	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. 31, co. 7, legge n. 183/2011)	290.781
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, co. 9, legge n. 183/2011)	139.810
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, co. 10, legge n. 183/2011)	469.783
<i>a detrarre:</i>	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. 31, co. 14, legge n. 183/2011)	8.626
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale di cui all'art. 2, co. 6, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e destinate agli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma	5.066
Totale entrate in conto capitale nette		4.827.121
ENTRATE FINALI NETTE		46.918.389

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tabella 6 - Comuni - risultati aggregati del patto 2012 - SPESE

(migliaia di euro)

SPESE FINALI		
		Impegni
TOTALE TITOLO 1°		38.111.327
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. 31, co. 7, legge n. 183/2011)	144.707
a detrarre:	Spese correnti sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, co. 9, legge n. 183/2011)	31
a detrarre:	Spese correnti relative all'utilizzo di entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, co. 10, legge n. 183/2011)	36.343
a detrarre:	Spese connesse alle risorse provenienti dall'ISTAT per la progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 31, co. 12, legge n. 183/2011.	22.863
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. 31, co. 15, legge n. 183/2011)	5
a detrarre:	Spese correnti a valere sulle risorse trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna per gli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 2, co. 6, terzo periodo del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74)	41.358
Totale spese correnti nette		37.866.020
		Pagamenti
TOTALE TITOLO 2°		7.810.888
a detrarre:	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 31, co. 3, legge n. 183/2011)	475.751
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. 31, co. 7, legge n. 183/2011)	185.524
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, co. 9, legge n. 183/2011)	138.496
a detrarre:	Spese in conto capitale relative all'utilizzo di Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, co. 10, legge n. 183/2011)	439.268
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute dai comuni della Provincia dell'Aquila in stato di dissesto relative agli investimenti deliberati entro il 31 dicembre 2010 (art. 31, co. 13, legge n. 183/2011)	699
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. 31, co. 14, legge n. 183/2011)	13.974
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. 31, co. 15, legge n. 183/2011)	-
a detrarre:	Spese in conto capitale a valere sulle risorse trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna per gli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 2, co. 6, terzo periodo del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74)	4.379
Totale spese in conto capitale nette		6.552.797
SPESE FINALI NETTE		44.418.817
SALDO FINANZIARIO		2.499.572
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2012		1.813.152
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO		686.420

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I risultati aggregati dell'insieme dei Comuni esaminati appaiono in deciso miglioramento rispetto al precedente esercizio, infatti, mentre nel 2011 il differenziale tra saldo finanziario ed obiettivo risultava negativo, nel 2012 il risultato torna positivo per un importo di 686 milioni di euro. Il saldo finale nel 2012 resta positivo, per un importo pari a 2,5 miliardi, risultando quindi conforme all'obiettivo complessivo con ampio margine.

Nel 2012 si nota che l'obiettivo del saldo ha richiesto ai Comuni un impegno per il controllo della spesa corrente, mentre la nuova disciplina fiscale ha consentito di recuperare margini di entrate correnti proprie che sono state in grado di colmare il minore apporto di trasferimenti.

L'equilibrio del comparto dei Comuni si presenta più solido anche in relazione alle azioni adottate per la correzione degli andamenti tendenziali della spesa complessiva e ad un deciso recupero di entrate proprie. Le misure introdotte, che avrebbero dovuto indirizzare l'espansione della spesa verso quella a carattere produttivo, anche nel 2012 non hanno ottenuto 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 maggiore rilievo rispetto a quelle del precedente esercizio e l'ampia applicazione degli interventi del patto regionalizzato, ha influito positivamente sul risultato aggregato.

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, per l'esercizio 2012, nel loro complesso hanno generato un differenziale negativo (maggiori esclusioni per le entrate piuttosto che delle spese) che, pertanto, non ha migliorato il risultato, né accresciuto livello di spesa erogabile.

Tra le altre esclusioni, si nota che quelle rivolte alla realizzazione degli interventi per Parma e terremoto in Emilia risultano significative, mentre non assumono particolare rilevanza quelle relative agli eventi sismici in Abruzzo.

È da sottolineare, invece, la rilevanza dell'esclusione dalle entrate prevista ai sensi dell'art. 16, co. 6-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, secondo il quale, in luogo della riduzione delle risorse, prevista dal co. 6 dello stesso articolo, è consentita la destinazione esclusiva di un pari importo alla riduzione del debito.

Va aggiunta tra le esclusioni, quella del contributo concesso a favore dei Comuni che partecipano al patto di stabilità interno "orizzontale nazionale" da destinare alla riduzione del debito (art. 4-ter del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 per un importo massimo di 200 milioni).

Per gli Enti ammessi alla sperimentazione è prevista l'inclusione tra le entrate rilevanti per il saldo del Fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di entrata e di spesa).

Nel confronto con l'esercizio precedente emerge nel 2012 una situazione più equilibrata, in presenza di un saldo complessivo in avanzo, che supera ampiamente il 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 superiori per un importo pari a 131 milioni alle correlative spese per concessioni, per cui la sterilizzazione di queste poste ha, nell'insieme, un effetto negativo sul saldo finale.

Dal raffronto dei dati complessivi dei Comuni esaminati nel triennio 2010-2012 si rileva che il totale degli accertamenti di entrate correnti aumenta nel 2012, raggiungendo i 42.661 milioni di euro contro i 40.420 milioni di euro del 2011. L'andamento crescente delle entrate correnti di competenza è da imputare all'aumento delle entrate tributarie¹⁵⁴, che è solo parzialmente compensato dalla riduzione di quelle trasferite. Tale dato indica una tendenza allo sviluppo dell'autonomia tributaria, ottenuta grazie alla progressiva attuazione delle norme sul "federalismo fiscale" e l'introduzione anticipata dell'IMU. I risultati del 2012 sono, quindi, largamente dovuti ad un recupero delle entrate proprie effettivamente manovrabili dagli Enti, particolarmente quelle tributarie, alle quali ha corrisposto un minore calo di quelle trasferite. Una situazione corrispondente è emersa anche dall'esame dei dati di cassa¹⁵⁵.

È 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. Nel caso di tributi il cui accertamento coincide con la fase della riscossione il dato risulta maggiormente attendibile.

Le spese correnti nel 2012 raggiungono i 38 miliardi di euro, mantenendosi in termini di competenza pressoché stabili rispetto all'esercizio precedente. Ne consegue un risultato della gestione di competenza di parte corrente decisamente favorevole.

Il comparto della parte corrente del bilancio (al lordo delle esclusioni previste per il patto) esprime in termini di competenza un avanzo di circa 4,7 miliardi¹⁵⁶, dal quale andrebbero detratti gli impegni per il rimborso prestiti per aver un'approssimazione alla situazione economica di competenza.

È evidente, invece, il calo del Titolo IV (che passa da 8,1 miliardi di euro a 6,3 miliardi di euro). Tale andamento è in parte dovuto all'andamento della riscossione di crediti che si riduce del 62 per cento.

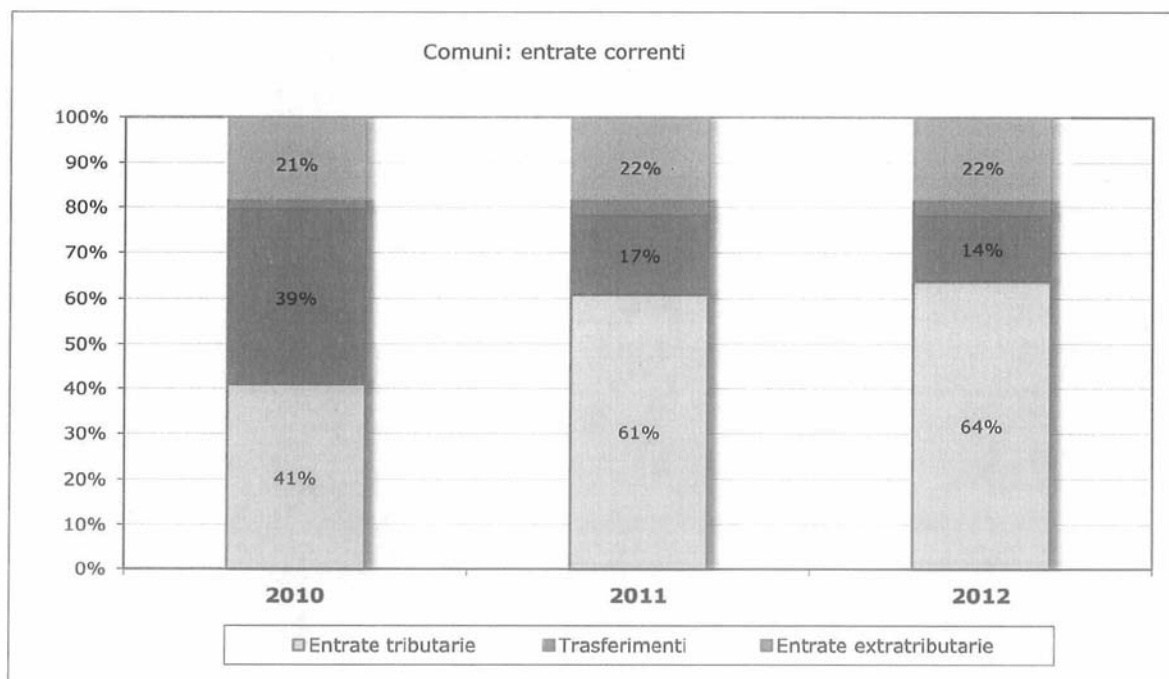
¹⁵⁴ Il titolo I cresce rispetto al 2011 del 10,5%, il titolo II si riduce invece del 11,9%. Il Titolo III cresce lievemente del (+5,42%). Il confronto nei due anni fa riferimento allo stesso insieme di enti presenti nell'analisi dei risultati del triennio 2010-2012. Il bacino di enti complessivamente analizzato è di 2.249 Comuni presenti in tutti e tre gli anni.

¹⁵⁵ Confronta capitolo "La finanza locale nell'esercizio 2012".

¹⁵⁶ Il saldo corrente calcolato al netto delle entrate e spese escluse dal patto è pari a 4,2 miliardi di euro.

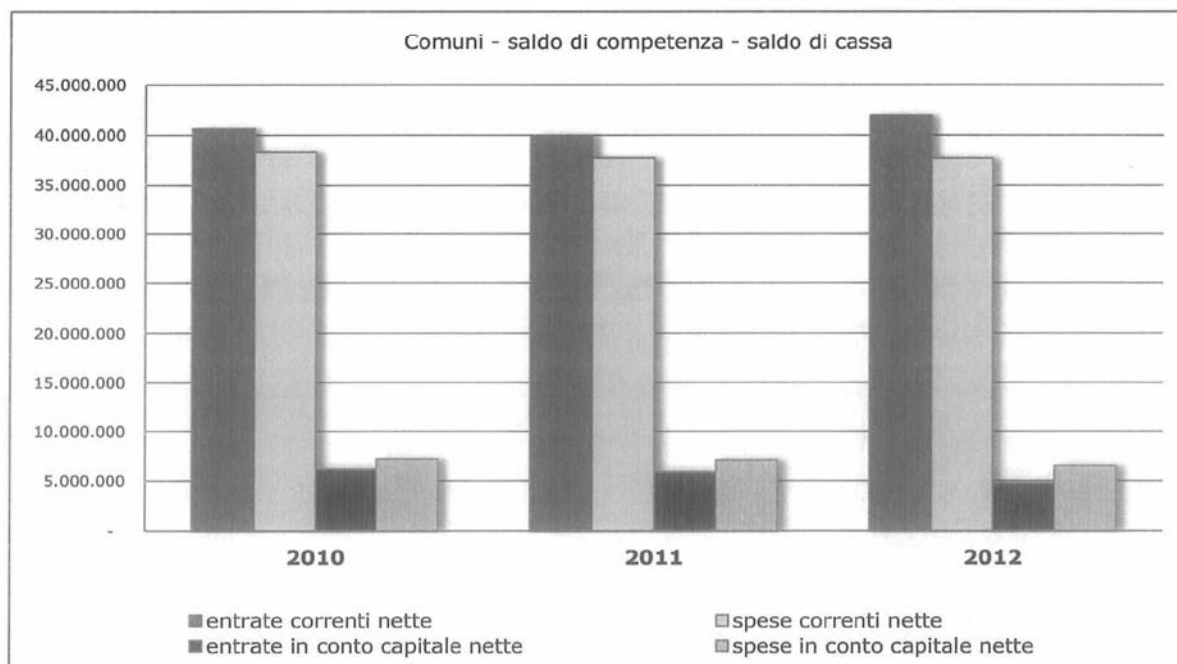
La diminuzione del titolo, che al netto di tale posta finanziaria si sarebbe attestata al 12 per cento, potrebbe essere dovuta a minori trasferimenti in conto capitale e anche all'esaurirsi delle possibilità di dismettere patrimonio¹⁵⁷. In assenza del dato relativo al Titolo V, significativo del ricorso all'indebitamento, che dall'esame di dati di cassa è risultato in calo deciso, 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 7,3 mld, riducendosi ulteriormente rispetto al 2011 e al 2010, anno nel quale si era già riscontrato un notevole calo (circa il 20%); tale situazione evidenzia le perduranti difficoltà della gestione di cassa. È da notare, tuttavia, che nel 2012 le concessioni di crediti si riducono a 476 milioni di euro rispetto agli 1,56 miliardi del precedente esercizio, per cui, calo della spesa del Titolo II sarebbe stato molto maggiore includendo tale partita finanziaria.



Nel triennio di riferimento sono stati presi in esame 2.249 Comuni, che rappresentano il 91% della popolazione totale .
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

¹⁵⁷ Le entrate derivanti dalla riscossione di crediti, che nel 2011 raggiungevano i 1,6 miliardi di euro, si riducono fortemente (606 milioni di euro nel 2012). Per cui il titolo IV al netto passa da circa 6,5 miliardi di euro a 5,7 miliardi.



Nel triennio di riferimento sono stati presi in esame 2.249 Comuni, che rappresentano il 91% della popolazione totale.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tabella 7: Entrate e spese dei Comuni nel triennio 2010-2012

				(migliaia di euro)	
	2010	2011	2012	2011/2010	2012/2011
entrate tributarie	16.828.227	24.624.607	27.209.920	46,33	10,50
entrate da trasferimenti correnti	15.862.854	6.942.442	6.118.441	-56,23	-11,87
entrate extra-tributarie	8.441.400	8.852.843	9.332.932	4,87	5,42
entrate correnti totali	41.132.481	40.419.892	42.661.293	-1,73	5,55
entrate correnti nette	40.595.007	40.007.027	41.937.544	-1,45	4,83
spese correnti	38.741.101	38.126.767	37.971.992	-1,59	-0,41
spese correnti nette	38.352.058	37.752.814	37.726.790	-1,56	-0,07
entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale	8.343.304	8.102.228	6.315.000	-2,89	-22,06
entrate in conto capitale nette	6.186.039	5.890.598	4.798.106	-4,78	-18,55
spese in conto capitale	9.540.941	9.524.906	7.779.770	-0,17	-18,32
spese in conto capitale nette	7.207.710	7.082.983	6.525.237	-1,73	-7,87
saldo di competenza	2.242.949	2.254.213	4.210.754	0,50	86,79
saldo di cassa	-1.021.671	-1.192.385	-1.727.132	16,71	44,85
ENTRATE FINALI NETTE	46.781.046	45.897.625	46.735.650	-1,89	1,83
SPESE FINALI NETTE	45.559.768	44.835.797	44.252.027	-1,59	-1,30
SALDO FINANZIARIO	1.178.259	1.061.828	2.483.623	-9,88	133,90
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	341.682	1.244.748	1.807.181	264,30	45,18
differenza tra risultato e obiettivo	836.577	-182.761	676.442	-121,85	-470,12
Enti inadempienti	53	101	77	94,34	-25,24

Nel triennio di riferimento sono stati presi in esame 2.249 Comuni, che rappresentano il 91% della popolazione totale.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel 2012 il numero complessivo di Comuni inadempienti si è notevolmente ridotto rispetto al precedente esercizio passando da 101¹⁵⁸ a 77. Il livello di adempimento degli Enti risulta in aumento rispetto al 2011, ma in diminuzione rispetto al 2010, anno nel quale si registrava il pieno rispetto dell'obiettivo da parte degli Enti con popolazione superiore ai 60 mila abitanti. Nel 2012 tutte le grandi città (popolazione oltre 250.000 abitanti) risultano adempienti, spesso con ampio margine positivo, mentre 4 Comuni tra i 60.000 e i 250.000 abitanti sono inadempienti.

Si tratta dei Comuni di Alessandria, Marsala, Ragusa, che nell'esercizio precedente avevano conseguito l'obiettivo del patto, mentre il Comune di Trapani, risultava inadempiente anche nel 2011. Tutti e quattro i Comuni tranne Trapani hanno aderito ai patti territoriali, in particolare al patto orizzontale nazionale, ottenendo l'agevolazione della riduzione di quote dell'obiettivo 2012. Anche se i risultati della gestione corrente e di quella in conto capitale si sono rivelati sostanzialmente allineati con quelli del 2011, gli obiettivi assegnati nel 2012 si sono dimostrati più impegnativi, anche perché in tale esercizio, a differenza del precedente, il saldo obiettivo era di segno positivo.

Va segnalato inoltre che alcuni di tali Enti versano in precarie situazioni finanziarie, infatti, il Comune di Alessandria è stato condotto in dissesto in applicazione della procedura di cui all'art. 6 co. 2 del d.l. 149/2011.

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

Tabella 8 - 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	9	5		1		15
	b	365	169	88	16	3	641
	c	2,47%	2,96%	0,00%	6,25%	0,00%	2,34%
Nord Ovest	a			1			1
	b	237	153	53	14	3	460
	c	0,00%	0,00%	1,89%	0,00%	0,00%	0,22%
Centro	a	2					2
	b	162	109	82	20	1	374
	c	1,23%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,53%
Sud	a	17	4				21
	b	252	165	112	23	2	554
	c	6,75%	2,42%	0,00%	0,00%	0,00%	3,79%
Isole	a	10	12	13	3		38
	b	113	67	54	11	2	247
	c	8,85%	17,91%	24,07%	27,27%	0,00%	15,38%
totale complessivo	a	38	21	14	4	0	77
	b	1129	663	389	84	11	2276
	c	3,37%	3,17%	3,60%	4,76%	0,00%	3,38%

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

¹⁵⁸ L'elenco ufficiale degli enti inadempienti per l'esercizio 2011 è contenuto nel Decreto del Ministero degli interni 26 luglio 2012 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 177 del 31 luglio 2012).

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

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.

Non considerando la fascia più alta di popolazione, nella quale non si registrano inadempienze, 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 5.000 e i 20.000 abitanti.

In 5 Regioni tutti i Comuni rispettano il patto¹⁵⁹. Quanto alla collocazione geografica degli Enti inadempienti le percentuali più elevate si rilevano nel nord est, nel sud e nelle isole, in queste ultime (nel caso specifico in Sicilia) si registra una distribuzione 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.

I Comuni con il maggiore livello di adempimento sono quelli di dimensioni medio grandi (popolazione tra 60.000 e 250.000 abitanti) del nord, del centro e del sud. 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 già rilevato nelle precedenti analisi, 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 (167) con l'obiettivo in disavanzo riescono ad ottenere un saldo finanziario positivo operando, quindi, una correzione superiore a quella richiesta.

Il numero di Comuni con saldo finanziario in avanzo, che era rimasto sostanzialmente stabile nel periodo di osservazione precedente, diminuisce di 30 unità. Tra i Comuni assoggettati all'analisi nel 2012, 407 hanno riportato un saldo finanziario negativo e 1.869 un avanzo. Nel precedente esercizio i Comuni in disavanzo erano 386. La percentuale di Enti con saldo in avanzo resta elevata nelle anche nelle classi demografiche di popolazione inferiori.

¹⁵⁹ Risultano adempienti gli enti della Regione Veneto, della Toscana, delle Marche, del Molise e della Sardegna.

Tra gli Enti inadempienti nel complesso prevalgono quelli tenuti ad un obiettivo in avanzo (70 su 77), tra tali Enti quelli che conseguono un saldo finanziario in disavanzo sono 41. La maggior parte (50 su 70) degli Enti inadempienti con obiettivo positivo 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 2012 si dimostra complessivamente elevato. Non si registrano saldi finanziari in disavanzo a livello regionale, mentre l'unica Regione che risulta nel complesso inadempiente è la Sicilia.

Tabella 9 - Onerosità del patto in base al saldo obiettivo:

9 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	1129	305	5	100	0,44	8,86
≥10.000 <20.000	663	141	1	42	0,15	6,33
≥20.000 <60.000	389	77	1	22	0,26	5,66
≥60.000 <250.000	84	10	0	3	0,00	3,57
≥250.000	11	0	0	0	0,00	0,00
Totale complessivo	2276	533	7	167	0,31	7,34

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

9 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	1129	824	33	800	2,9	70,9
≥10.000 <20.000	663	522	20	511	3,0	77,1
≥20.000 <60.000	389	312	13	307	3,3	78,9
≥60.000 <250.000	84	74	4	73	4,8	86,9
≥250.000	11	11	0	11	0,0	100,0
Totale	2276	1743	70	1702	3,08	74,78

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Negli ultimi anni il patto ha prodotto l'effetto 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. Anche nel 2012 si è verificato un miglioramento dell'avanzo complessivo. Tale impostazione, che tende alla riduzione dell'indebitamento, comporta che gli investimenti devono trovare maggiore sostegno nell'avanzo di parte corrente e nelle entrate per alienazioni e trasferimenti di capitali. Va notato tuttavia che l'andamento del Titolo IV nel 2012 non è stato favorevole.

Dai risultati della cassa emerge che anche nel 2012 l'indebitamento si è ridotto in misura significativa rispetto al passato.

Tabella 10 - Comuni - dati aggregati per Regione

(migliaia di euro)

Regione	enti inadempienti	saldo di competenza	saldo di Cassa	Saldo Finanziario	Obiettivo programmatico	differenza
PIEMONTE	2	194.468	79.913	274.381	132.875	141.505
LOMBARDIA	12	1.125.034	-560.324	564.710	507.976	56.734
LIGURIA	1	220.069	-211.991	8.078	-14.828	22.906
VENETO	0	344.894	-108.692	236.202	176.883	59.319
EMILIA ROMAGNA	1	365.398	-105.786	259.612	192.212	67.400
TOSCANA	0	323.205	-86.446	236.759	189.420	47.339
UMBRIA	1	48.082	-12.509	35.573	28.573	7.000
MARCHE	0	73.755	-20.294	53.461	42.379	11.082
LAZIO	1	128.378	-109.930	18.448	-37.211	55.659
ABRUZZO	1	92.122	-44.328	47.794	33.480	14.314
MOLISE	0	11.833	-3.885	7.948	4.594	3.354
CAMPANIA	6	430.885	-256.282	174.603	56.703	117.901
PUGLIA	6	241.902	-79.359	162.543	110.832	51.711
BASILICATA	1	27.449	-16.493	10.956	4.656	6.299
CALABRIA	7	83.394	-50.734	32.660	19.586	13.075
SICILIA	38	401.705	-87.807	313.898	333.974	-20.076
SARDEGNA	0	112.675	-50.730	61.945	31.047	30.897
Totale complessivo	77	4.225.248	-1.725.677	2.499.572	1.813.152	686.420

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Come già anticipato nella parte introduttiva, nel corso dell'anno sono state riservate al comparto dei Comuni una serie di misure per la riduzione dell'obiettivo al fine di consentire la maggiore erogazione di spesa in conto capitale.

Sono state, infatti, introdotte nuove riduzioni per il 2012 impiegando lo stesso meccanismo del patto verticale; si tratta degli interventi effettuati ai sensi dei commi 12-bis e segg., art. 16, decreto-legge n. 95/2012 ("patto regionale verticale incentivato") per la riduzione del debito. In applicazione di tali disposizioni, alle Regioni a statuto ordinario, alla Regione siciliana e alla Sardegna è stato attribuito un contributo di 800 milioni di euro, da trasferire ai Comuni ricadenti nel loro territorio, al fine di favorire i pagamenti dei residui passivi in conto capitale¹⁶⁰.

Di minore entità, ma di rilievo è stato il patto verticale riservato ai Comuni terremotati, introdotto per allentare i vincoli del patto di stabilità a favore dei Comuni colpiti dagli eventi sismici in Emilia.

Con il d.p.c.m. del 9 agosto 2012, gli obiettivi del patto per tali Comuni, sono stati ridotti utilizzando le procedure previste per il patto regionale verticale. Tuttavia non è stato imposto alle Regioni che hanno ridotto gli obiettivi dei Comuni del loro territorio di peggiorare il proprio obiettivo. I maggiori spazi finanziari concessi non dovevano essere riservati agli investimenti e potevano anche sostenere spese correnti.

¹⁶⁰ Tale meccanismo è stato successivamente rivisto in sede di Conferenza Stato Regioni, con riferimento all'art. 16 co. 2 del d.l. 95/2012; in tal sede il contributo è stato compensato attraverso una riduzione dei tagli ai trasferimenti, per un importo sostanzialmente equivalente.

L'importo complessivamente considerato a tali fini ha consentito di ridurre l'obiettivo finale del comparto di circa 46 milioni.

Il patto verticale tradizionale, invece, ha consentito di liberare nel 2012 circa 440 milioni di euro; le Regioni che hanno contribuito maggiormente sono state la Liguria, il Lazio e la Campania.

L'applicazione del patto regionale orizzontale, come nel passato, ha movimentato importi minori rispetto a quello verticale e il saldo degli spazi finanziari complessivamente ceduti/acquisiti è stato nell'ordine di circa 7 milioni.

Il patto nazionale orizzontale, introdotto con il d.l. 16/2012, ha movimentato importi di notevole consistenza, consentendo a molti Comuni di ricevere spazi finanziari aggiuntivi importanti, come è accaduto per gli Enti della Campania. Tale meccanismo ha quindi consentito di realizzare gli intenti di solidarietà territoriale voluti dalla legge nei confronti delle aree più deboli. Tuttavia analizzando il risultato finale di tali compensazioni tra Comuni in termini aggregati si ottiene un risultato positivo di circa 2 milioni di euro e quindi l'obiettivo complessivo è risultato leggermente superiore all'obiettivo di partenza, piuttosto che ridotto¹⁶¹.

La dichiarazione di utilizzo degli spazi finanziari ottenuti nell'ambito del patto orizzontale nazionale è di fondamentale importanza in fase di certificazione; tali spazi infatti devono essere utilizzati esclusivamente per il pagamento di residui passivi di parte capitale. In assenza di certificazione nell'anno di riferimento, non sono riconosciute le riduzioni dell'obiettivo finale e tuttavia resta impregiudicata la necessità di peggiorare i saldi obiettivo nel biennio successivo.

In conclusione, il complesso degli interventi derivanti dai patti territoriali ha consentito di abbattere in modo significativo l'obiettivo iniziale (-45%), calcolato dopo l'applicazione della clausola di virtuosità e della riduzione dei trasferimenti erariali, ottenendo un obiettivo finale, considerata anche l'ulteriore riduzione di 1,8 miliardi di euro, dovuta all'apporto delle sanzioni a favore dei Comuni adempienti non virtuosi, ai sensi dell'art. 1 co. 122 della legge 13 dicembre 2010, n. 220.

Nella tabella seguente sono evidenziati i passaggi relativi all'abbattimento dell'obiettivo ottenuto con i patti di solidarietà; è da notare, tuttavia, che 37 Comuni su 1.373, aderenti a tali forme di agevolazione, non sono comunque riusciti a centrare il loro obiettivo finanziario per l'esercizio 2012.

¹⁶¹ Ciò è accaduto in quanto i Comuni di una Regione hanno ceduto complessivamente maggiori spazi rispetto alle somme acquisite dai Comuni delle altre Regioni. Si tratta dei Comuni della Lombardia che peggiorano complessivamente il loro obiettivo al livello regionale di 96 milioni.

Tabella 11 – Comuni – Effetti del patto regionalizzato

(migliaia di euro)

	Classe demografica	Enti totali	Enti inadempienti	SALDO OBIETTIVO al netto dei trasferimenti e della riduzione sperimentazione	PATTO ORIZZONTALE NAZIONALE	PATTI REGIONALI VERTICALI	patto regionale Orizzontale	OBIETTIVO 2012 dopo patti territoriali	OBIETTIVO 2012 FINALE dopo riduzione ai sensi del c. 122	SALDO FINANZIARIO 2012	differenza rispetto all'obiettivo INIZIALE	differenza rispetto all'obiettivo FINALE
				a	b	c	d	e=a-(b+c+d)	f	g	g-a	g-f
tutti i Comuni	≥5.000 <10.000	1.114	38	453.383	-7.556	-278.879	-1.225	165.723	155.513	293.145	-160.238	137.632
	≥10.000 <20.000	672	21	553.701	-8.149	-282.346	-3.132	260.074	248.657	370.488	-183.213	121.831
	≥20.000 <60.000	400	14	871.787	-35.868	-456.599	-2.112	377.208	360.624	533.660	-338.127	173.036
	≥60.000 <250.000	88	4	677.568	-23.260	-276.948	1.741	379.101	366.704	473.495	-204.072	106.791
	≥250.000	11		763.561	76.696	-146.727	750	694.280	681.653	828.783	65.222	147.130
	Totale complessivo	2.285	77	3.320.000	1.863	-1.441.499	-3.978	1.876.386	1.813.152	2.499.572	-820.429	686.420
Comuni aderenti al patto regionalizzato	≥5.000 <10.000	663	18	372.687	-7.556	-277.851	-2.253	85.027	76.525	199.816	-172.871	123.290
	≥10.000 <20.000	406	12	459.763	-8.149	-281.745	-3.733	166.136	156.639	267.245	-192.518	110.606
	≥20.000 <60.000	239	4	742.838	-35.868	-455.573	-3.138	248.259	234.074	391.035	-351.803	156.960
	≥60.000 <250.000	57	3	612.564	-23.260	-276.948	1.741	314.097	302.813	403.646	-208.918	100.833
	≥250.000	8		702.794	76.696	-146.727	750	633.513	622.390	756.292	53.498	133.902
	Totale complessivo	1.373	37	2.890.646	1.863	-1.438.844	-6.633	1.447.032	1.392.442	2.018.034	-872.612	625.592
Comuni inadempienti aderenti al patto regionalizzato	≥5.000 <10.000	23	18	7.388	-908	-3.844	-41	2.595	2.412	-7.155	-14.543	-9.567
	≥10.000 <20.000	9	12	11.721	-736	-3.741	49	7.293	7.045	-5.968	-17.689	-13.013
	≥20.000 <60.000	5	4	10.514	-2.920	-917	-2	6.675	6.588	-8.944	-19.458	-15.532
	≥60.000 <250.000	-	3	21.632	-3.290	-2.000	318	16.660	16.391	3.865	-17.767	-12.526
	≥250.000	1										
	Totale complessivo	38	37	51.255	-7.854	-10.502	324	33.223	32.436	-18.201	-69.457	-50.637
Comuni adempienti aderenti al patto regionalizzato	≥5.000 <10.000	640		365.299	-6.648	-274.007	-2.212	82.432	74.113	206.970	-158.329	132.857
	≥10.000 <20.000	397		448.042	-7.413	-278.004	-3.782	158.843	149.594	273.213	-174.829	123.619
	≥20.000 <60.000	234		732.324	-32.948	-454.656	-3.136	241.584	227.486	399.978	-332.345	172.493
	≥60.000 <250.000	57		590.932	-19.970	-274.948	1.423	297.437	286.422	399.781	-191.151	113.359
	≥250.000	7		702.794	76.696	-146.727	750	633.513	622.390	756.292	53.498	133.902
	Totale complessivo	1.335	0	2.839.390	9.717	-1.428.342	-6.957	1.413.808	1.360.006	2.036.235	-803.156	676.229

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Emerge dal complesso degli andamenti rilevati che i Comuni si sono avvantaggiati delle nuove opportunità di prelievo ed hanno adottato politiche di entrata più attive, inoltre la linea di contenimento della spesa ha investito anche quella corrente. Mentre i risultati dell'esercizio precedente hanno maggiormente risentito dalla riduzione delle entrate correnti trasferite che, seppure non considerata ai fini del saldo finanziario, ha sottratto risorse producendo effetti rilevanti in termini di equilibrio generale.

Per il rispetto delle regole del patto risulta ancora determinante la riduzione della spesa per investimenti. Al ridimensionamento della spesa in conto capitale fa riscontro per la prima volta anche una riduzione di quella corrente in un periodo nel quale non si è risentito degli effetti dei rinnovi contrattuali.

Il ruolo assegnato ai trasferimenti dello Stato perde significatività nel quadro delle entrate comunali, mentre le entrate proprie risultano relativamente sensibili agli effetti della crisi che tuttavia possono ancora produrre tensioni sulla spesa per le funzioni di competenza comunale, come la spesa sociale.

La situazione di competenza di parte corrente, che viene sostenuta con le entrate tributarie genera un saldo ampiamente 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 ha, quindi, offerto un valido sostegno ai pagamenti in conto capitale.

Dai dati del rendiconto 2011 (ultimi dati di competenza disponibili) emerge che gli impegni del titolo II al netto delle concessioni crediti non riportano un andamento soddisfacente, infatti la situazione di debolezza di tale settore si protrae da anni. 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.

Nel 2012 il differenziale positivo che si genera delle partite di competenza di parte corrente sostiene i pagamenti del Titolo II, tuttavia esso 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.

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.

I risultati del patto dei Comuni possono essere nel complesso valutati positivamente, e bisogna tener presente che l'ampliamento dei margini di autonomia finanziaria e specialmente l'azione di riduzione della spesa corrente che si inizia ad intravedere potranno

sostenere l'equilibrio in un contesto della finanza comunale che può risentire dell'indebolimento dell'economia interna.

Si manifestano anche nel 2012 gli effetti restrittivi indotti dalla disciplina del patto, in quanto il sistema è riuscito solo parzialmente a produrre una riqualificazione della spesa, comprimendo in minore misura gli interventi per gli investimenti e lo sviluppo locale.

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, è stata realizzata attraverso l'intervento delle Regioni e ampliando lo spazio del sistema di compensazioni.

L'impiego delle agevolazioni connesse all'intervento regionale si è dimostrato maggiormente efficace ed ha acquistato un peso progressivamente più rilevante sul dato complessivo.

La distribuzione più accorta dei benefici volti a consentire un più elevato livello dei pagamenti di spesa in conto capitale, ha contribuito a limitare significativamente le inadempienze. Tuttavia si è notato che non pochi Enti inadempienti hanno fatto ricorso a tali agevolazioni. Anche nel 2012 l'impiego delle agevolazioni è risultato inferiore a quello teorico dei pagamenti che si sarebbero potuti effettuare, restando all'interno della linea di rispetto dell'obiettivo.

Nel 2012 ha operato 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.

L'art. 1, co. 122 della legge n. 220/2010, stabilisce una correlazione tra l'entità delle sanzioni irrogate agli Enti inadempienti e l'importo complessivo delle premialità da riconoscere commisurandole agli "effetti finanziari derivanti dall'applicazione delle sanzioni". La *ratio* di tale disposizione risiede nell'esigenza di evitare che l'attribuzione dei benefici agli Enti adempienti si traduca a sua volta nel mancato rispetto degli equilibri generali imposti alla finanza statale. Il d.m. del 22/01/2013 ha distribuito i benefici ai Comuni risultati adempienti al patto nell'esercizio 2012, i quali si sono avvantaggiati della riduzione del proprio saldo obiettivo¹⁶².

É venuta meno, dal 2011 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.

¹⁶² Gli enti che ne hanno beneficiato sono in totale 1.973 e quasi l'81% è riuscito a migliorare la propria posizione, risultando adempiente, per effetto di tale intervento.