

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XLVI
n. 3

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

(Esercizi 2022 - 2024)

*(Articolo 13, quinto comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con
modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e articolo 7, comma 7, della
legge 5 giugno 2003, n. 131)*

Trasmessa alla Presidenza il 21 luglio 2025

PAGINA BIANCA



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

Comuni, Province e Città metropolitane

ESERCIZI 2022-2024

DELIBERAZIONE N. 14/SEZAUT/2025/FRG

Estensori: Presidente Francesco Petronio
Cons. Marcello Degni
Cons. Giampiero Maria Gallo
Cons. Stefano Glinianski
Cons. Tiziano Tessaro
Cons. Luigi Di Marco
Cons. Gianpiero D'Alia
Cons. Stefania Anna Dorigo

Cons. Stefano Glinianski, coordinatore gruppo di lavoro magistrati assegnati alla redazione del referto.

Dott.ssa Valeria Tagliaferri, coordinamento gruppo di lavoro funzionari che hanno collaborato alla redazione del referto.

Cons. Giampiero Gallo, predisposizione dei codici per l'elaborazione dei dati SIOPE e definizione dei criteri per la selezione del *panel* Bdap-MOP e ReGiS.

Hanno collaborato alla redazione: Simona BADUEL, Luisa BATTIATO, Roberta CAIFFA, Antonella GIOVANNANGELI, Grazia MARZELLA, Andrea MAZZILLO, Sara SALUSTRI, Piera SPAZIANI.

Elaborazioni: *MONET* (Sistema conoscitivo Cdc - Monitoraggio enti territoriali): Simona BADUEL, Antonella GIOVANNANGELI, Sara SALUSTRI, Piera SPAZIANI, Valeria TAGLIAFERRI; *MOP* (Monitoraggio Opere Pubbliche) e *ReGiS*: Luisa BATTIATO; *SIOPE* (Sistema Informativo sulle Operazioni degli enti pubblici) e *PCC* (Piattaforma dei crediti commerciali - MEF): Sara SALUSTRI.

Elaborazioni *Debiti fuori bilancio*: Vittorio Emanuele GASPARRI.

Editing: Patrizia BOTTONI, Alessandro DI BENEDETTO.

Corte dei conti - Sezione delle autonomie
Via Baiamonti, 25 - 00195 ROMA
www.corteconti.it



RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

INDICE

Deliberazione n. 14/SEZAUT/2025/FRG.....	I
Sintesi.....	1

PARTE I - La finanza locale: inquadramento generale

1	Il contesto macroeconomico e i risultati di finanza pubblica	17
1.1	Le manovre di finanza pubblica e il ritorno dei vincoli	21
1.1.1	Legge di bilancio 2024	21
1.1.2	Legge di bilancio 2025	24
1.2	Premessa metodologica	25

PARTE II - I Comuni

2	Le entrate dei Comuni.....	33
2.1	Premessa	33
2.2	Le riscossioni delle entrate di parte corrente nel triennio 2022-2024 (dati SIOPE)	35
2.2.1	Le linee della riforma fiscale e il <i>tax gap</i>	42
2.3	Le entrate correnti dei dati di rendiconto 2022-2023	49
2.3.1	I residui attivi di parte corrente	63
2.4	Le riscossioni delle entrate di parte capitale nel triennio 2022-2024 (dati SIOPE)	66
2.5	Le entrate di parte capitale dai dati di rendiconto 2022-2023.....	68
2.5.1	I residui attivi di parte capitale.....	70
3	Le spese dei Comuni	72
3.1	La spesa corrente nel triennio 2022-2024.....	72
3.2	I pagamenti di parte corrente nel periodo 2021-2024 (dati SIOPE)	74
3.3	La spesa corrente di competenza nei rendiconti 2022-2023.....	76
3.3.1	I residui passivi	83
3.4	L'analisi della spesa corrente per Missioni	85
3.4.1	Le risorse di parte corrente dedicate alla spesa sociale	92
3.5	La spesa in conto capitale nel triennio 2022-2024	101

3.5.1	I pagamenti in conto capitale nel triennio 2022-2024 (dati SIOPE).....	101
3.5.2	La spesa in conto capitale nei dati di rendiconto 2022-2023.....	110
3.6	Analisi particolari sulla spesa per gli investimenti.....	125
3.6.1	I progetti finanziati con il decreto “crescita”	126
3.6.2	La realizzazione dei lavori finanziati con fondi PNRR	137
3.7	Il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV).....	154
3.8	La liquidità dei Comuni.....	159
3.8.1	La gestione di cassa	159
3.8.2	La consistenza di cassa, le anticipazioni di tesoreria e l’utilizzo delle giacenze vincolate....	160
4	Gli equilibri di bilancio	172
4.1	Premessa	172
4.2	I risultati aggregati nel biennio 2022-2023.....	173
4.3	Gli equilibri degli enti con saldo negativo nel triennio 2021-2023.....	181
4.4	Il quadro generale riassuntivo 2022-2023.....	188
4.5	La relazione fra l’equilibrio di bilancio e il risultato di amministrazione	191
4.6	Riconciliazione crediti/debiti con gli organismi partecipati.....	195
4.6.1	L’esigenza della riconciliazione	195
4.6.2	La diffusione e gli esiti dell’adempimento.....	196
5	Il risultato di amministrazione	199
5.1	I risultati del biennio 2022-2023.....	199
5.2	La distribuzione territoriale e per fasce di popolazione	204
5.2.1	Focus: Comuni in disavanzo.....	212
5.3	Le risorse accantonate, vincolate e destinate agli investimenti.....	217
5.4	I Fondi accantonati	222
6	Il patrimonio dei Comuni.....	244
6.1	Premessa	244
6.2	Gli enti oggetto di indagine.....	245
6.3	Immobilizzazioni.....	246
6.3.1	Inquadramento normativo	246
6.3.2	Il patrimonio e gli inventari	247
6.3.3	La consistenza delle immobilizzazioni negli esercizi 2022-2023.....	252
6.4	Indebitamento	257
6.4.1	La gestione attiva del debito finanziario degli enti territoriali.....	257

6.4.2	La situazione debitoria complessiva dei Comuni oggetto di indagine negli esercizi 2022-2023...	263

PARTE III – Le Province

7	Le entrate delle Province	275
7.1	Premessa	275
7.2	Le entrate complessive: analisi dei dati di rendiconto 2022-2023	275
7.2.1	Le entrate correnti	279
7.2.2	Le entrate di parte capitale	289
8	Le spese delle Province	291
8.1	Le spese complessive: analisi dei dati di rendiconto 2022-2023	291
8.1.1	Le spese correnti	294
8.1.2	Le spese in conto capitale	301
9	I risultati delle Province	310
9.1	Gli equilibri di bilancio	310
9.2	Il risultato di amministrazione	321
10	Il patrimonio delle Province	327
10.1	Premessa	327
10.2	Le immobilizzazioni	327
10.3	L'indebitamento	332

PARTE IV – Le Città metropolitane

11	Le entrate delle Città metropolitane	337
11.1	Le entrate complessive: analisi dei dati di rendiconto 2022-2023	337
11.1.1	Le entrate correnti	338
11.1.2	Le entrate di parte capitale	342
12	Le spese delle Città metropolitane	346
12.1	Analisi dei dati di rendiconto 2022-2023	346
12.1.1	Le spese correnti	347
12.1.2	Le spese in conto capitale	349
13	I risultati delle Città metropolitane	352
13.1	Gli equilibri di bilancio	352
13.2	Il risultato di amministrazione	360
14	Il patrimonio delle Città metropolitane	363
14.1	Premessa	363
14.2	Le immobilizzazioni	363

14.3	L'indebitamento.....	366
PARTE V – Equilibri di bilancio ed eventuali aspetti critici		
15	I debiti fuori bilancio	371
15.1	Premessa	371
15.2	I Comuni: analisi dei risultati.....	372
15.3	Debiti fuori bilancio e dissesto.....	385
15.4	Le Province e le Città metropolitane: analisi dei risultati	386
PARTE VI – Le situazioni di crisi finanziaria		
16	Crisi finanziarie degli enti locali.....	393
16.1	La dimensione quantitativa.....	393
16.2	Le procedure attive.....	403
16.3	Il quadro normativo	408
16.3.1	Il braccio preventivo.....	408
16.4	Il progetto MoDi della Corte dei conti.....	414
16.5	Il riequilibrio finanziario	416
16.6	Il dissesto	417
16.7	Estendere i Patti: una riforma possibile.....	423



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 14/SEZAUT/2025/FRG

Adunanza del 4 luglio 2025

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidente della sezione preposto
alla funzione di referto

Francesco PETRONIO

Presidente della sezione preposto
alla funzione di coordinamento

Maria Annunziata RUCIRETA

Presidenti di sezione

Salvatore PILATO, Stefano SIRAGUSA, Rossella
SCERBO, Vincenzo PALOMBA, Marcovalerio
POZZATO, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela
PESEL, Ugo MONTELLA, Antonio ATTANASIO,
Cinzia BARISANO, Paolo PELUFFO, Antonio
BUCCARELLI, Stefania FUSARO, Susanna LOI, Luisa
D'EVOLI

Consiglieri

Elena TOMASSINI, Antongiulio MARTINA, Rosa
FRANCAVIGLIA, Marcello DEGNI, Giampiero Maria
GALLO, Stefano GLINIANSKI, Tiziano TESSARO, Luigi DI
MARCO, Francesco SUCAMELI, Andrea LUBERTI,
Gianpiero D'ALIA, Alessandro VISCONTI, Stefania Anna
DORIGO, Franco Emilio Mario VIETTI

Primi Referendari

Emanuele SCATOLA, Luigia IOCCA, Ruben
D'ADDIO, Cristina RAGUCCI, Lorenzo GATTONI

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio
1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, corretto ed integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la deliberazione n. 2/SEZAUT/2025/INPR, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2025;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 2584 del 29 giugno 2025 di convocazione dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Vista la nota del Presidente preposta alla funzione di Referto della Sezione delle autonomie, prot. n. 2591 del 1° luglio 2025, con la quale è stata comunicata ai componenti del Collegio la possibilità di partecipazione anche tramite collegamento da remoto;

Uditi i Relatori, Presidente di sezione Francesco Petronio, i Consiglieri Stefano Glinianski, Marcello Degni, Giampiero Maria Gallo, Tiziano Tessaro, Luigi Di Marco, Gianpiero D'Alia, Stefania Anna Dorigo

DELIBERA

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti locali per gli esercizi 2022-2024.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro dell'interno, al Ministro per la pubblica amministrazione, al Ministro per gli affari regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali, al Presidente della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle

Regioni e delle Province autonome e al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché ai Presidenti dell'Unione delle Province italiane (UPI) e dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI).

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 4 luglio 2025.

I Relatori

Francesco PETRONIO

(Firmato digitalmente)

Marcello DEGNI

(Firmato digitalmente)

Giampiero Maria GALLO

(Firmato digitalmente)

Stefano GLINIANSKI

(Firmato digitalmente)

Tiziano TESSARO

(Firmato digitalmente)

Luigi DI MARCO

(Firmato digitalmente)

Gianpiero D'ALIA

(Firmato digitalmente)

Stefania Anna DORIGO

(Firmato digitalmente)

Il Presidente

Guido CARLINO

(Firmato digitalmente)

Depositata in segreteria

Il Dirigente

Gino GALLI

(Firmato digitalmente)

PAGINA BIANCA

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Sintesi

PARTE I: Il contesto di finanza pubblica

Nel 2024, la situazione dei conti pubblici italiani ha mostrato un miglioramento superiore alle aspettative, nonostante il perdurare dell'incertezza nel contesto economico globale. Il *deficit* si è notevolmente ridotto attestandosi intorno ai 75,5 miliardi di euro, pari al 3,4% del PIL, in netto calo rispetto all'8,1% registrato nel 2022. Questo risultato è stato possibile grazie a un forte recupero del saldo primario, tornato in avanzo con 86,1 miliardi di euro. Tuttavia, il peso degli interessi sul debito è aumentato, raggiungendo 85,2 miliardi, a causa dell'aumento dei rendimenti sui titoli di Stato. Nonostante la contrazione del disavanzo, il debito pubblico è cresciuto leggermente, attestandosi al 135,3% del PIL.

Per il 2025 è atteso un ulteriore miglioramento dei conti pubblici, con una nuova riduzione del *deficit* e un rafforzamento dell'avanzo primario, pur in presenza di un incremento della spesa per interessi. Le entrate sono previste in ulteriore crescita, sostenute principalmente dall'andamento positivo di imposte e contributi. Parallelamente, la spesa primaria continuerà ad aumentare, sia nella componente corrente (pensioni, stipendi, sanità) sia in quella in conto capitale, grazie agli investimenti connessi all'attuazione del PNRR.

Nel nuovo contesto normativo europeo, il controllo della spesa netta diventerà un elemento chiave per la disciplina fiscale. L'Italia, attraverso il Piano strutturale di bilancio (PSB), si è impegnata in un percorso pluriennale di riduzione del debito, monitorato tramite l'andamento della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale. Questa riforma delle regole fiscali avrà impatti anche sulle autonomie territoriali, rendendo necessarie possibili revisioni nella definizione dell'equilibrio di bilancio per gli enti locali e introducendo limiti espliciti alla crescita della spesa, anche attraverso interventi sui trasferimenti statali.

Le nuove regole di *governance* europea avranno un impatto significativo anche sulla programmazione degli enti locali, che dovranno adattarsi a un nuovo orizzonte temporale nei programmi di stabilità. In questo contesto, la Legge di bilancio per il 2025 rafforza l'obbligo di equilibrio di bilancio per gli enti territoriali, introducendo misure di contenimento della spesa, tra cui un nuovo contributo alla finanza pubblica e tagli ai trasferimenti in conto capitale.

Nonostante mantenga un'impostazione espansiva, la manovra è in linea con le regole europee e rispetta i vincoli imposti dalla procedura d'infrazione aperta nei confronti dell'Italia nel giugno 2024. Tuttavia, il disavanzo è destinato a crescere temporaneamente: di 0,4 punti di PIL nel 2025, 0,6 nel 2026 e 1,1 nel 2027. Questa dinamica è riconducibile, soprattutto, alle minori entrate derivanti dalla riduzione del

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

cuneo fiscale, dalla riforma dell'Irpef e dagli incentivi all'occupazione nel Mezzogiorno, oltre che da un aumento della spesa corrente. Il rientro del *deficit* sotto il 3% del PIL è quindi rinviato al 2026.

I principali beneficiari della manovra sono le famiglie, che ricevono un sostegno pari a 53 miliardi di euro, mentre l'impatto su imprese e lavoratori autonomi risulta più contenuto. La pressione fiscale sul lavoro diminuisce, mentre le imposte sul capitale aumentano in via temporanea. La spesa pubblica crescerà in settori chiave come difesa, sanità e protezione sociale.

Infine, gli enti locali saranno tenuti a rispettare una nuova regola di pareggio di bilancio, basata sull'equilibrio tra entrate e spese di competenza. Tale equilibrio includerà l'avanzo di amministrazione e i recuperi dei disavanzi, ma escluderà le entrate vincolate non ancora utilizzate.

La manovra per il 2025 prevede un contributo complessivo di oltre 2 miliardi di euro da parte degli enti locali, suddiviso tra 1,35 mld - da versare tra il 2025 e il 2029 - e i 739 mln già previsti per il 2024. A questo si aggiungono ulteriori 400 mln a carico di Province e Città metropolitane. Tuttavia, l'impatto di queste misure viene parzialmente mitigato: i Comuni non dovranno versare direttamente le somme allo Stato, ma accantonare le risorse non spendibili per utilizzarle l'anno successivo per investimenti o per coprire eventuali disavanzi. Inoltre, circa 500 enti in difficoltà finanziaria sono esclusi dagli obblighi.

Dal 2026, il rispetto degli impegni sarà monitorato a livello di comparto, con l'introduzione di sanzioni per gli enti inadempienti, quali, ad esempio, l'aumento del 10% degli accantonamenti obbligatori per coloro che non trasmetteranno i rendiconti entro il 31 maggio. Nel frattempo, i Comuni potranno esercitare maggiore autonomia fiscale, potendo modificare scaglioni e aliquote dell'addizionale Irpef entro aprile 2025, in attesa della riforma complessiva del sistema.

Il quadro normativo di riferimento per il 2024 è rappresentato dalla Legge di bilancio 2024 (L. 213/2023) e dai relativi decreti attuativi, che mirano a coniugare rigore di bilancio e sostegno selettivo. Le principali misure di revisione della spesa (*spending review*) per Comuni e Province si basano su tagli proporzionali alla spesa corrente del 2022, con l'esclusione delle voci relative ai diritti e alle politiche sociali. Nel biennio 2024-2025, Comuni e Province sono tenuti a ridurre le spese informatiche per un totale di 150 milioni di euro all'anno, di cui 100 a carico dei Comuni.

Dal 2024 al 2028 è previsto un taglio strutturale alla spesa pubblica pari a 250 milioni di euro l'anno, di cui 200 mln provenienti dai Comuni. Anche in questo caso, le riduzioni tengono conto dei fondi PNRR già ricevuti entro il 2023 e non si applicano agli enti in difficoltà o già coinvolti in piani di risanamento. Infine, sul piano tributario, sono state introdotte misure per aumentare la chiarezza e la flessibilità a favore dei Comuni: è stata prorogata al 2025 l'adozione obbligatoria del modello standardizzato per l'Imu e introdotta una norma interpretativa sull'esenzione Imu per immobili con finalità sociali e culturali, anche se questa potrebbe entrare in contrasto con l'orientamento della Corte di cassazione.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

PARTE II: Comuni**Entrate**

Nel triennio 2022-2024 le entrate correnti dello Stato sono cresciute, trainate soprattutto dalle imposte dirette e indirette. Il buon andamento del mercato del lavoro e i profitti delle imprese hanno favorito un maggiore gettito Irpef e Ires, mentre i rincari energetici hanno contribuito all'aumento delle entrate da imposte sui consumi. In questo contesto, le entrate tributarie dei Comuni sono rimaste stabili tra il 2022 e il 2023, ma nel 2024 hanno registrato un incremento, grazie soprattutto a una maggiore riscossione dell'Imu, della Tari e dell'imposta di soggiorno.

Il gettito Imu, però, tende a essere stabile nel tempo a causa della rigidità delle rendite catastali e del fatto che i Comuni hanno, ormai quasi ovunque, raggiunto il limite massimo di manovrabilità delle aliquote. Inoltre, il *tax gap* (cioè, la quota di tributo non riscosso) resta alto, attorno al 20% medio, con forti differenze territoriali. Per ridurre questo *gap*, è cruciale investire in accertamenti mirati, tecnologie per l'analisi dei dati e formazione del personale.

L'aumento delle riscossioni Tari, nel 2024, è stato probabilmente influenzato dalla delibera ARERA del febbraio 2024, che ha portato molti Comuni a rivedere le tariffe, spostando il peso fiscale dalle imprese alle famiglie. Il *tax gap* per la Tari è ancora più elevato rispetto all'Imu, con una media del 30% di tributi non riscossi. Ciò genera residui attivi (crediti ancora da incassare), che si smaltiscono lentamente nel tempo. Anche se le riscossioni sono parziali, i Comuni continuano a sostenere il costo del servizio rifiuti, coprendo la differenza con altre risorse di bilancio, con effetti su altri settori della spesa pubblica.

Infine, nel triennio si è registrata una significativa riduzione dei trasferimenti statali ai Comuni rispetto al periodo pandemico. I dati *pro capite* mostrano un calo da 304 euro, nel 2020, a 246-247 euro nel 2022-2023, segnando una contrazione di circa 57-58 euro per abitante rispetto ai picchi raggiunti durante l'emergenza sanitaria.

Nel periodo 2022-2024, l'andamento delle entrate comunali risulta eterogeneo sul territorio nazionale. Mentre alcune Regioni, come Lombardia, Toscana e Campania, registrano cali significativi, altre – tra cui la Provincia autonoma di Trento, la Valle d'Aosta, le Marche, l'Abruzzo, la Puglia e la Sardegna – mostrano aumenti anche consistenti.

Le entrate extratributarie (Titolo 3), seppur dinamiche e rappresentative di circa il 20% delle entrate correnti, continuano a presentare criticità nella riscossione: in media si incassa solo il 66% dell'accertato. In alcune regioni del Sud, come Calabria, Sicilia e Campania, le quote di entrate non riscosse sono particolarmente elevate. Una quota rilevante dei residui attivi comunali – crediti ancora da riscuotere – è proprio costituita da entrate extratributarie, che mostrano basse percentuali di realizzo. Serve quindi un rafforzamento della capacità di riscossione da parte dei Comuni.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Per quanto riguarda le entrate in conto capitale, si registra un *trend* in crescita, sostenuto soprattutto dai fondi PNRR destinati agli investimenti. Le riscossioni passano da circa 12,6 mld, nel 2022, a 16,4 mld nel 2024, con un incremento marcato dei contributi agli investimenti. Tuttavia, aumentano anche i residui attivi da entrate in conto capitale (24,4 mld nel 2022; 28,4 mld nel 2023), soprattutto per effetto di vecchi crediti non ancora riscossi. Al contrario, la crescita dei residui passivi (debiti) è più contenuta. Questo squilibrio, unito alla riduzione dei residui passivi correnti, suggerisce che i fondi PNRR abbiano contribuito, almeno temporaneamente, a migliorare i risultati di amministrazione dei Comuni.

Spese

Nel triennio 2022-2024, la spesa corrente dei Comuni ha mostrato un rallentamento nella crescita degli impegni. Nel 2023 l'incremento è stato modesto (1,1%) rispetto al 2022, quando superava il 6%. Parallelamente, la spesa corrente ha perso peso sul totale della spesa comunale, passando dal 61% al 57%. In termini di cassa, però, i pagamenti sono aumentati, raggiungendo circa 62,3 mld nel 2024 (+7% rispetto al 2022). La componente principale del flusso monetario di spesa corrente è rappresentata dalla voce relativa all'acquisto di servizi, che da sola costituisce oltre metà della spesa, salendo da 32 a circa 35 miliardi nel triennio. Gli oneri per il personale restano stabili attorno ai 10 miliardi l'anno.

Un dato rilevante riguarda la spesa sociale, che è cresciuta significativamente soprattutto nel 2023, raggiungendo i 10 miliardi (+8% rispetto al 2022). I Comuni hanno incrementato la quota di risorse proprie destinate al sociale, in misura maggiore rispetto ai contributi statali, con l'obiettivo di potenziare servizi come asili nido, interventi per soggetti a rischio di esclusione e per la disabilità. Le voci di spesa più consistenti riguardano l'infanzia, l'inclusione sociale e la rete dei servizi sociosanitari, mentre risultano più contenute le spese per il diritto alla casa e l'associazionismo.

Nel 2023, i Comuni del Centro Italia sono quelli che spendono di più per il sociale, con una media di 189 euro *pro capite*, seguiti dal Nord (187 euro) e, a distanza, dal Sud (162 euro).

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, si registra una forte crescita grazie ai fondi del PNRR. Nel 2023 gli impegni raggiungono i 21 miliardi di euro, in netto aumento rispetto agli anni precedenti (+36,6%). Le Regioni del Sud e del Centro come Abruzzo, Puglia, Sicilia, Basilicata e Umbria mostrano incrementi superiori al 50%, mentre Veneto, Lazio e le Regioni a statuto speciale del Nord registrano crescite più contenute.

Anche i pagamenti seguono questo *trend*: dai 13,3 mld del 2022 si passa a 18,6 mld nel 2023 e a 21,7 mld nel 2024. La spesa per investimenti fissi lordi, trainata dai fondi PNRR, costituisce la parte principale e cresce del 70% tra 2022 e 2024, con i maggiori esborsi registrati nel Nord-Ovest e nel Mezzogiorno.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

A proposito della spesa per investimenti dei Comuni italiani, si segnala che sono stati condotti approfondimenti sui progetti finanziati dal d.l. n. 34/2019 e su quelli legati al PNRR, elaborando le informazioni disponibili, rispettivamente nella Bdap-MOP e nella piattaforma ReGiS.

Il primo *focus* sui progetti del d.l. n. 34/2019 riguarda, in particolare, quelli finanziati dall'art. 30, comma 14-bis, volti a migliorare l'efficienza energetica e lo sviluppo dei piccoli Comuni. L'analisi mostra che, a livello nazionale, gli enti hanno generalmente rispettato le scadenze imposte per accedere ai fondi, con tassi di adempimento superiori al 96% fino al 2023 e al 91% nel 2024.

Nel periodo 2021-2024 sono stati esaminati oltre 7.100 progetti distribuiti tra circa 2.000 piccoli Comuni. Il valore medio delle opere è contenuto ma adeguato alla dimensione degli enti beneficiari. Quasi tutti gli interventi riguardano lavori pubblici, con un'ampia variabilità nei ribassi di gara (tra l'8% e il 38%), indice di un diverso grado di concorrenza tra territori. L'indagine valuta, quindi, non solo l'uso efficace delle risorse, ma anche la capacità dei Comuni di realizzare interventi in modo tempestivo e con impatto concreto sul territorio.

L'analisi territoriale dei fondi del d.l. n. 34/2019 evidenzia una chiara concentrazione nei Comuni del Nord Ovest, in particolare in Piemonte e Lombardia, dovuta anche alla presenza di numerosi piccoli enti che beneficiano delle *tranche* minime di finanziamento. Tuttavia, gli enti del Sud mostrano progressi significativi: la loro capacità di trasformare in pagamenti i finanziamenti ricevuti, si avvicina spesso o supera la media nazionale del 76%, segno di un migliore assorbimento delle risorse.

Sul fronte PNRR, sono oltre 62.000 i progetti attivi in più di 7.700 Comuni, ma è l'esecuzione dei lavori pubblici – appena il 24% dei progetti – a veicolare l'82% dei fondi, per un totale di 27,3 mld, a testimonianza dell'alto fabbisogno finanziario delle infrastrutture. Le Regioni meridionali hanno ricevuto una quota di risorse in linea con l'obiettivo di destinare il 40% del Piano alle aree meno sviluppate; tuttavia, il tasso di impegno dei fondi nel Mezzogiorno resta intorno al 60% in Regioni come Sicilia e Calabria, mentre Friuli-Venezia Giulia e Toscana superano l'85%, dimostrando una maggiore capacità di attuazione.

Infine, per settori tematici, il grosso delle risorse è concentrato su istruzione (M4C1) e infrastrutture sociali (M5C2), che insieme raccolgono il 70% del finanziamento PNRR. Settori tecnicamente meno complessi – come molti interventi sociali ed educativi – mostrano livelli di avanzamento (rapporto pagamenti/finanziamenti) più elevati, confermando una maggiore rapidità realizzativa rispetto alle opere infrastrutturali più articolate.

L'analisi evidenzia che, sebbene oltre il 60% dei progetti sia formalmente in esecuzione, i pagamenti effettuati coprono solo poco più di un quarto dei costi previsti, segno che molti interventi sono ancora lontani dal completamento. Anche per i progetti in fase di collaudo, i pagamenti risultano sotto il 50%, indicando ritardi sia nella conclusione operativa che nella rendicontazione.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Le tempistiche realizzative variano a seconda della tipologia di progetto: gli acquisti di beni e servizi, meno complessi dal punto di vista tecnico-amministrativo, avanzano più velocemente, con il 70% già in collaudo, rispetto al 41% dei lavori pubblici.

In sintesi, i Comuni stanno dimostrando una buona tenuta nell'attuazione degli investimenti, ma emergono differenze rilevanti tra territori e settori, legate alla diversa capacità di gestione e rendicontazione dei progetti. Ciò conferma l'importanza di rafforzare il supporto amministrativo, soprattutto nei contesti con strutture organizzative più fragili.

La situazione di liquidità

L'analisi dei flussi di cassa dei Comuni italiani dal 2021 al 2024 mostra un aumento delle riscossioni e dei pagamenti pari al 14% e una crescita complessiva della liquidità del 27,8%, sintomo di un buon equilibrio operativo. Emerge una significativa riduzione della cassa vincolata e un uso più efficiente delle anticipazioni di tesoreria, diminuite del 41,5%, segno di una gestione più stabile e meno dipendente da dispositivi di sostegno.

Le entrate totali crescono del 13,7%, soprattutto grazie a tributi ed entrate extratributarie, ma la vera novità è l'aumento molto marcato delle entrate e spese in conto capitale (+55% e +70,1%), legato all'effetto del PNRR che ha accelerato gli investimenti locali, cambiando l'equilibrio tra spesa corrente e investimenti.

Tuttavia, nel 2023 emerge uno squilibrio nel saldo di cassa, dovuto principalmente a un disallineamento tra pagamenti e riscossioni in conto capitale, con un saldo negativo che peggiora nel 2024, evidenziando una criticità nella gestione dei flussi di investimento.

Tale scostamento è riconducibile al meccanismo del PNRR che richiede agli enti di anticipare le spese con risorse proprie, in attesa dei rimborsi statali, causando un maggiore ricorso al cosiddetto "magazzino fiscale" e possibili tensioni nella sostenibilità della riscossione. L'analisi territoriale per macroaree evidenzia che nel 2023 i Comuni del Centro-Nord hanno registrato un calo delle disponibilità di cassa, mentre quelli del Sud e delle Isole le hanno aumentate. Questo dato suggerisce che gli enti più attivi nell'attuare i progetti PNRR sono stati anche quelli maggiormente esposti a tensioni finanziarie.

Gli equilibri di bilancio e il risultato di amministrazione

Una combinazione di fattori positivi sostiene l'incremento (+4,6%) del risultato di amministrazione dei Comuni che passa da 57,3 a 60 miliardi.

Si registra, infatti, un aumento significativo del fondo cassa iniziale - che passa da 30,8 a 35,7 miliardi - e un miglioramento del saldo finale tra i residui attivi e passivi. Le riscossioni salgono a 97 mld (+3,8%)

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

e i pagamenti a 96,5 mld (+8,8%), mantenendo stabile la cassa a fine anno. Il fondo pluriennale vincolato cresce sia nella parte corrente (+11,4%) che in quella in conto capitale (+9%). Per quanto riguarda gli accantonamenti, si registra un generalizzato incremento dei fondi, fatta eccezione per il Fondo anticipazioni di liquidità, che diminuisce del 3,7%, segnalando un progressivo rientro dai debiti. Si evidenzia, in particolare, l'aumento del 2,3% del Fondo crediti di dubbia esigibilità, del 48,2% per il Fondo perdite società partecipate, nonché del Fondo contenzioso (+5,8%) e del Fondo garanzia debiti commerciali (+82,8%), così come di altre forme di accantonamento (+14,3%).

Nel 2023 la quota vincolata del risultato di amministrazione aumenta del 2,6%, così come il Fondo pluriennale vincolato (+31,4%), segno di una programmazione più solida su più anni. Le risorse vincolate al netto degli accantonamenti crescono dell'1,8%, mentre restano sostanzialmente stabili le risorse per investimenti.

Le crescenti risorse vincolate e accantonate limitano gli spazi per le spese autonome; tuttavia, il disavanzo nella parte disponibile migliora significativamente, passando da -1.864 a -895 milioni, indicando una gestione più efficiente delle risorse libere.

L'osservazione mirata degli enti in disavanzo evidenzia il permanere di criticità importanti, segnalando una fragilità finanziaria diffusa, che richiede azioni più decise di consolidamento. Nonostante la riduzione del disavanzo complessivo da 8,10 a 7,19 miliardi, ancora 937 Comuni hanno un disavanzo netto negativo.

Le principali cause del disavanzo comunale sono consolidate nel tempo: il riaccertamento straordinario dei residui del 2015 pesa per quasi metà del totale, seguito dal Fondo anticipazioni di liquidità (FAL), dalle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale e dall'adeguamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità, tutte legate a difficoltà nella gestione e programmazione finanziaria.

Ulteriori elementi di complessità si ravvisano in fattispecie più recenti come gli stralci delle mini-cartelle e problemi legati all'uso improprio del Fondo di rotazione.

Nel 2023, modifiche normative hanno reso più prudente e trasparente la rilevazione delle disponibilità e delle risorse vincolate, migliorando la rappresentazione della reale capacità di spesa dei Comuni.

I dati mostrano segnali moderatamente positivi con un lieve aumento (+1,98%) del risultato di competenza (W1), in linea con gli obiettivi di equilibrio corrente previsti dalla normativa, nonostante un aumento degli enti, soprattutto piccoli, con saldi negativi.

Più significativi sono i progressi nel biennio 2022-2023 sugli equilibri di bilancio (W2 +17,86%) e su quelli complessivi (W3 +23,40%), grazie a una gestione finanziaria che ha liberato risorse precedentemente vincolate o accantonate. Si registra una flessione degli andamenti di alcuni fondi critici: il Fondo anticipazioni di liquidità scende del 7,2%; il Fondo crediti di dubbia esigibilità cresce leggermente ma con minore incidenza sui residui attivi; rientrano gli accantonamenti nei Fondi rischi

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

da contenzioso, perdite partecipate e garanzia debiti commerciali, migliorando la parte disponibile del risultato. Questi miglioramenti consentono agli enti di disporre di più risorse per la gestione corrente e si riflettono positivamente negli equilibri W2 e W3.

Al riguardo si ricorda che il contesto normativo è stato modificato dalla Legge di bilancio 2025 che, unitamente alle modalità precisate nel decreto ministeriale di marzo 2025, innalza gli *standard* di equilibrio finanziario per gli enti locali richiedendo non solo un saldo W1 positivo ma anche un saldo W2 non negativo. Dal 2025 sarà necessario un nuovo approccio alla programmazione e gestione finanziaria, garantendo non solo la sostenibilità di cassa e l'equilibrio di competenza, ma anche la reale disponibilità di risorse libere per coprire entrate vincolate e accantonate non utilizzate. L'equilibrio W3, che misura complessivamente la capacità gestionale nel rispetto dei vincoli di legge, assume quindi un ruolo ancora più centrale.

La riconciliazione dei crediti e debiti tra Comuni e organismi partecipati, prevista dalla normativa, è fondamentale per assicurare l'accuratezza del risultato di amministrazione e la coerenza contabile.

Nel rendiconto 2023, il 67,4% dei Comuni ha completato questa ricognizione, spesso con doppia verifica degli organi di controllo, con migliori risultati nelle Regioni del Nord e margini di miglioramento altrove.

In caso di disallineamenti contabili, il 75,5% degli enti ha adottato misure correttive entro l'anno, dimostrando una crescente attenzione alla trasparenza e sostenibilità finanziaria.

Il patrimonio

Tra le riforme chiave per la gestione amministrativa e contabile delle pubbliche amministrazioni italiane, il PNRR prevede il sub-intervento 1.15 che introduce un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale a base *Accrual*. Dopo la fase pilota prevista per il biennio 2025-2026 (d.l. n. 113/2024, convertito nella l. n. 143/2024), la riforma sarà progressivamente estesa a tutte le amministrazioni pubbliche, con possibili esenzioni o semplificazioni per gli enti minori. Il periodo di transizione inizierà nel 2027, previa adozione, entro il 2026, della nuova legge di riforma contabile.

La Corte esprime preoccupazione per la necessità di preservare il ruolo autorizzatorio della contabilità finanziaria, fondamentale per garantire la copertura finanziaria e la responsabilità gestionale.

Un'indagine su 7.319 Comuni (circa il 94% di quelli che hanno inviato il rendiconto 2023) analizza il patrimonio, focalizzandosi su *asset* e passività finanziarie.

I dati mostrano un incremento del patrimonio immobilizzato superiore al 4%, con un aumento particolarmente marcato delle immobilizzazioni immateriali (+17%), mentre le immobilizzazioni finanziarie crescono di poco più del 4%.

Le immobilizzazioni materiali rappresentano circa il 90% del totale immobilizzato e il 77% dell'attivo patrimoniale complessivo, con un peso stabile nel biennio 2022-2023. Negli ultimi dieci anni si è

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

ampliato il divario dell'indebitamento finanziario tra amministrazioni locali e centrali, riflettendo differenti modalità di gestione del debito.

Il debito complessivo dei Comuni è diminuito nel tempo, ma gli oneri sul debito restano significativi rispetto alle spese comunali, soprattutto per i limitati margini di flessibilità dei bilanci e la riduzione delle risorse correnti. Il debito medio *pro capite* si attesta poco oltre i 1.360 euro e risulta stabile nel biennio, con i Comuni più piccoli che presentano i debiti *pro capite* più alti. I debiti verso fornitori sono aumentati del 7,3%, mentre sono diminuiti quelli da finanziamento e la voce altri debiti, restano sostanzialmente invariati i debiti per trasferimenti e contributi.

PARTE III e IV: Province e Città metropolitane

Le Province italiane, dopo la riforma del 2014, che le ha rese enti di secondo livello con organi eletti indirettamente, hanno mantenuto funzioni essenziali come pianificazione territoriale, edilizia scolastica, gestione strade e trasporti. Tuttavia, la mancata riforma costituzionale ha lasciato queste istituzioni in una posizione incerta e con limiti sul piano politico e finanziario. Una riforma organica è necessaria per chiarire competenze, risorse e ruolo istituzionale, valorizzando le Province come attori chiave nel governo del territorio.

Nel complesso, la gestione finanziaria di Province e Città metropolitane, nel 2023, pur restando influenzata da rigidità strutturali, mostra segni di rafforzamento.

Negli ultimi anni, interventi legislativi hanno ampliato le risorse finanziarie per sostenere investimenti pubblici in infrastrutture ed edilizia scolastica, anche a fronte delle recenti crisi economiche, energetiche e sociali.

Nel 2023, le Province italiane, hanno registrato accertamenti per quasi 9 miliardi di euro, aumentando le entrate del 6,4% rispetto al 2022. Tale incremento è riconducibile soprattutto alla crescita delle entrate di parte corrente (+5,7%), che migliorano anche in termini di riscossione (+8,1%), a fronte di una leggera flessione delle entrate in conto capitale (-0,4%).

Segnali di difficoltà nella riscossione si desumono dall'andamento dei residui attivi, che crescono del 2%.

Le spese impegnate sono state 8,5 miliardi (+807 milioni), con aumento della spesa corrente (+2,3%) e forte crescita, anche per effetto degli investimenti PNRR, della spesa in conto capitale (+34,9%), che registra un miglioramento del rapporto pagamenti/impegni al 64%.

In merito alla destinazione della spesa si evidenzia che il 60% della spesa corrente è riservato all'amministrazione generale, seguita dai trasporti (18,7%) e istruzione (11%). Quella in conto capitale è assorbita dal settore trasporti per quasi il 60%; seguono istruzione, amministrazione generale e, in minima parte, territorio e ambiente.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

L'osservazione degli equilibri di parte corrente, nel biennio 2022-2023, evidenzia un miglioramento di quello di competenza (+12,5%) - sostenuto da maggiori entrate correnti (+5,7%) e da un minore utilizzo dell'avanzo per spesa corrente (-33,9%) - e un leggero calo di quello complessivo di parte corrente imputabile all'aumento di risorse vincolate e accantonate.

In conto capitale, gli investimenti e l'utilizzo dell'avanzo sono cresciuti (rispettivamente +34,9% e +26,2%), ma l'equilibrio finale è sceso del 18,5% in ragione dei maggiori vincoli di bilancio.

Nel complesso, l'equilibrio di competenza in conto capitale è salito del 10,7%, mentre il relativo equilibrio complessivo è aumentato solo del 2,1%, frenato dagli accantonamenti.

Aumentano sia le entrate che gli incassi (+4,6% e +5,3%), contribuendo a ridurre il disavanzo di amministrazione (-18,4%), segnale di maggiore sostenibilità della gestione, la cui flessibilità è limitata dalla portata delle risorse vincolate e accantonate. Ciò nonostante, il risultato di amministrazione è migliorato da 3.082 a 3.158 milioni.

Le Città Metropolitane mostrano *performance* più positive: entrate correnti +4,5%, equilibrio netto di parte corrente a 280 milioni (+7,1%) e forte riduzione dell'uso dell'avanzo per spesa corrente (-43%). Gli investimenti in conto capitale sono cresciuti del 44%, con un aumento dell'equilibrio complessivo del 106,4%. Il risultato di competenza è salito a 1,09 miliardi (+4,8%) e l'equilibrio di bilancio è migliorato del 23,3%, anche grazie a una diminuzione delle risorse vincolate e accantonate.

Nonostante la crescita della parte accantonata (+3,9%) e vincolata (+4,8%), che costituiscono oltre l'80% del totale, la parte disponibile è aumentata leggermente (+1,3%) e gli enti con saldo negativo si sono azzerati, evidenziando un miglioramento degli equilibri, anche se la rigidità delle risorse vincolate limita la capacità reale di spesa.

Nel 2023, le entrate delle 14 Città metropolitane hanno registrato un aumento in termini di accertamento, pari all'8,7% (+360 mln) e una variazione del tasso di riscossione pari a circa il 12,5%. Tali incrementi sono riconducibili alla crescita delle entrate correnti (+4,5% accertato; +7,6% riscosso), mentre quelle in conto capitale sono leggermente diminuite (-1,3% accertato; -6% riscosso). Le imposte RC auto e IPT sono aumentate per la ripresa del settore e l'incremento delle immatricolazioni.

Le spese impegnate hanno superato i 4 miliardi (+15,5%), con la spesa corrente (2,6 mld) in aumento e un forte incremento della spesa in conto capitale (+44%) a 834 mln, favorita dal PNRR. Trasporti e istruzione assorbono circa l'80% della spesa in conto capitale, mentre il settore amministrazione generale cresce lievemente e la gestione del territorio diminuisce significativamente.

Infine, per quanto riguarda il patrimonio del comparto Province e Città metropolitane, si evidenzia che l'osservazione è stata condotta sulla composizione degli *asset* e sul grado di immobilizzazione dell'attivo, oltreché sui livelli di indebitamento. Si rileva che il patrimonio immobilizzato delle Province (riferito a 83 enti) pesa mediamente per il 74% sul totale delle attività, con una prevalenza di cespiti

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

materiali (86-99% a seconda delle aree). Il valore complessivo del patrimonio immobilizzato è stabile, mentre le variazioni maggiori riguardano immobilizzazioni immateriali e finanziarie, influenzate da digitalizzazione, manutenzioni straordinarie e rivalutazioni. Le Città metropolitane, invece, hanno mostrato un incremento del patrimonio immobilizzato vicino al 9%, con le immobilizzazioni immateriali in crescita del 22%.

L'indebitamento risulta in diminuzione con un calo più deciso per le Città metropolitane (-10%) rispetto alle Province (-2,6%). La componente che incide maggiormente sull'indebitamento riguarda i debiti di finanziamento che rappresentano circa il 55% nelle Province e il 38,5% nelle Città metropolitane. La voce trasferimenti e contributi raggiunge il 33% nelle Città metropolitane e poco più del 18% nelle Province; oscilla tra il 19,2% (Città metropolitane) e il 19,8% (Province) l'incidenza dei debiti verso fornitori.

Il debito complessivo delle Città Metropolitane si concentra nelle aree di Milano, Roma e Napoli, sommando circa il 61%.

PARTE V: Aspetti critici della gestione finanziaria**I debiti fuori bilancio**

L'introduzione della contabilità finanziaria armonizzata ha ridotto significativamente i debiti fuori bilancio (DFB) nei Comuni, con una diminuzione complessiva del 38,5%, soprattutto per i DFB più "vecchi". Tuttavia, i DFB riconosciuti e impegnati nell'anno hanno mostrato un aumento del 16,2% nel 2023, principalmente dovuto a sentenze esecutive. Quasi tutti i DFB sono coperti da avanzo e stanziamenti di bilancio, con solo il 2,9% scoperto. La distribuzione territoriale evidenzia un forte squilibrio: molte risposte ai questionari somministrati mancano soprattutto nel Sud, dove però si concentra il fenomeno più grave dei DFB, portando a una sottostima del problema. Infine, nei Comuni in dissesto finanziario, i DFB rilevati sono molto elevati, superando 627 milioni di euro, più 23 milioni nella Provincia di Siracusa.

Le considerazioni ricavabili dall'esame dei dati mostrano un fenomeno più consistente di quello che emerge dall'analisi generale. L'ammontare indicato ha la stessa dimensione (e si somma) a quello rilevato dall'analisi generale riferita all'intero territorio nazionale. I Comuni che hanno risposto (100) sono un sottoinsieme di quelli che hanno una procedura di dissesto attiva (che al 31 dicembre 2024 sono 227, come si evince dal capitolo 16 del referto). Il fenomeno si concentra, per numero di enti (88%) e importi dei DFB (96,6%) nell'Area Sud (dove più elevato è il numero delle mancate risposte al questionario). Ci potrebbe, quindi, essere un ulteriore serbatoio di DFB non considerato dall'indagine. Appare pertanto utile proseguire l'analisi concentrando il focus sui territori in cui il fenomeno appare più diffuso e meno censito.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

PARTE VI - Le situazioni di crisi finanziaria

Dissesti e riequilibri

Nel 2024, il numero totale di procedure di crisi nei Comuni diminuisce da 75 a 64, ma aumentano i casi di dissesto, con 34 nuove dichiarazioni (il massimo dal 2020) e 30 procedure di riequilibrio pluriennale. I Comuni coinvolti sono 60, di cui 29 per la prima volta in crisi conclamata. Il fenomeno è concentrato soprattutto in Calabria, Campania e Sicilia, che rappresentano la maggioranza dei casi, con molte città del Sud in crisi persistente. La durata media dei dissesti è molto lunga, tra 6 e 8 anni, con poche procedure che rispettano il periodo quinquennale di riequilibrio. Le procedure sono numerose (588 attivate) ma poco efficaci, con solo il 12,7% chiuse e molte che finiscono in dissesto già in fase istruttoria. Al 31 dicembre 2024 ci sono 487 procedure attive (227 dissesti e 260 riequilibri), coinvolgendo 485 Comuni, mentre il fenomeno delle doppie procedure si riduce grazie a restrizioni giuridiche. Al 31 dicembre 2024, delle 260 procedure di riequilibrio attive, quasi due terzi (163) sono in gestione, mentre un terzo (93) è ancora in fase di istruttoria, con 4 piani bocciati che potrebbero portare a dissesti. Le procedure soffrono di lunghi tempi di istruttoria ministeriale, ben oltre i 60 giorni previsti, e spesso il bilancio riequilibrato non si mantiene stabile nel tempo.

Il quadro normativo attuale (Titolo VIII del Tuel) si divide in un braccio preventivo, basato su indicatori deficitari, e un braccio correttivo con le procedure di riequilibrio e dissesto, ma si è dimostrato inadatto a gestire efficacemente gli squilibri finanziari degli enti locali, evidenziando la necessità di riforme profonde. Gli indicatori deficitari non sono sufficientemente predittivi, soffrendo di ritardi, mancanza di variabili rilevanti e strumenti inadeguati. Una proposta innovativa prevede l'uso dell'intelligenza artificiale per creare un sistema di valutazione multidimensionale, differenziando gli enti per dimensioni e semplificando gli adempimenti per i più piccoli. La Corte sta lavorando a questo con il progetto Mo.Di, per migliorare la sorveglianza sui rischi finanziari e applicare metodi statistico-econometrici nel controllo.

Il dissesto dei Comuni, ispirato a procedure aziendali private, risulta inadeguato perché l'ente pubblico non può fallire né cessare le sue funzioni essenziali. Questo genera una situazione di "*distress*" finanziario persistente, aggravata dal trasferimento di passività inevase e attività fittizie, che peggiora la situazione anche per enti *in bonis*.

La procedura vigente manca di rapidità, affiancamento e flessibilità, arrivando al dissesto solo dopo un lungo deterioramento della situazione, con un controllo burocratico che non tiene conto delle differenze tra i casi. Inoltre, manca un coinvolgimento reale della comunità, fondamentale per trovare soluzioni strutturali come il miglioramento della *compliance* fiscale.

Dal momento della dichiarazione di dissesto, le azioni esecutive individuali sono bloccate e i debiti insoluti non maturano interessi, ma questi oneri restano solo sospesi, complicando ulteriormente il risanamento.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La Corte costituzionale ha confermato la legittimità della sospensione dei pagamenti durante il dissesto, per garantire equità tra creditori e tutelare il patrimonio dell'ente, ma ha riconosciuto il diritto dei creditori a essere pagati pienamente una volta che l'ente torni *in bonis*. La Corte ha indicato al legislatore la necessità di riformare il sistema per bilanciare meglio gli interessi di enti e creditori, esigenza rafforzata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che ha criticato i ritardi nell'esecuzione delle sentenze, causando responsabilità dello Stato per ritardi e mancati pagamenti.

Le criticità strutturali della procedura di dissesto sono evidenti e sollecitano un intervento normativo urgente a sostegno del risanamento finanziario locale, senza ulteriori oneri aggiuntivi. La proposta è quella di superare le attuali procedure di dissesto e riequilibrio con un unico modello di risanamento corredato da un cronoprogramma e basato su Patti con il Governo, che contemplino il potenziamento dei controlli, l'affiancamento agli enti, misure di flessibilità e il sostegno finanziario.

PAGINA BIANCA

PARTE I - La finanza locale: inquadramento generale

PAGINA BIANCA

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

1 IL CONTESTO MACROECONOMICO E I RISULTATI DI FINANZA PUBBLICA

Nel 2024 l'economia italiana ha registrato una crescita modesta dello 0,7%¹, mantenendo lo stesso ritmo dell'anno precedente, in un contesto internazionale segnato dall'incertezza causata dall'aumento dei dazi, che ha avuto un forte impatto sui mercati finanziari. Questo scenario ha influito sui risultati dell'Italia in quanto la dinamica del prodotto ha riportato un rallentamento maggiore rispetto alla media dell'area euro². La crescita italiana è stata trainata in modo equilibrato dalla domanda interna (al netto delle scorte) e dalla domanda estera netta, grazie a un leggero aumento delle esportazioni (+0,4%) e a una diminuzione delle importazioni (-0,7%). Le scorte hanno dato un lieve contributo negativo. Gli investimenti hanno quasi smesso di contribuire (+0,1 punti percentuali contro +1,9 nel 2023), mentre i consumi finali – sia delle famiglie che della pubblica amministrazione – hanno avuto un impatto positivo (+0,4 punti percentuali). Nel 2024 la domanda interna italiana ha mostrato una diversa composizione rispetto alle previsioni del Programma di Stabilità: gli investimenti sono cresciuti meno del previsto (+0,5% contro +2,8%), mentre sono aumentati oltre le attese i consumi delle famiglie (+0,4% contro +0,2%) e della pubblica amministrazione (+1,1% contro 0%).

Il mercato del lavoro ha registrato miglioramenti significativi, con una crescita degli occupati rivista al rialzo (+1,6% contro l'1,2% previsto). Tuttavia, la produttività, misurata rispetto agli occupati e alle ore lavorate, è stata rivista al ribasso.

L'inflazione, misurata con il deflatore del Pil, è salita al 2,1% (contro 1,9%), spinta soprattutto dall'aumento dei prezzi della spesa delle famiglie.

I conti pubblici italiani sono migliorati più del previsto, tant'è che il Conto economico delle Amministrazioni pubbliche per il 2024 si è chiuso con una forte contrazione dell'indebitamento netto, ridottosi di 3,8 punti percentuali di Pil rispetto al 2023. Il *deficit* si è collocato al 3,4% del Prodotto; un valore più che dimezzato rispetto al livello del 7,2% registrato a fine 2023³, proseguendo il *trend* di risanamento del precedente anno (raggiungeva l'8,1% del Pil nel 2022). In valore assoluto, il *deficit* 2024 ammonta a 75,5 mld, in miglioramento di 78,7 mld rispetto al precedente anno. Tale valore è la risultante di un ben più consistente consolidamento del saldo primario che raggiunge 86,1 mld e torna in avanzo, migliorando di 4 punti percentuali di prodotto. A tale risultato positivo si contrappone la crescita della

¹ La crescita economica rilevata nel comunicato ISTAT sui conti nazionali per settore istituzionale (1995-2024) è risultata inferiore al *target* governativo del 1%.

² L'area euro ha visto una crescita dello 0,9%, con risultati migliori in Spagna (+3,2%) e Francia (+1,2%), mentre la Germania ha subito un'ulteriore contrazione (-0,2%).

³ Tale riduzione è stata favorita da un incremento delle entrate tributarie e contributive, sostenute dall'occupazione, e dal contesto inflazionistico per l'azione del *fiscal drag*, nonché da una significativa riduzione della spesa legata ai *bonus* edilizi.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

spesa per interessi passivi (+7,4 mld), dovuta al progressivo aumento del rendimento dei titoli di Stato, con un tasso implicito sul debito pubblico passato dal 2,82% del 2023 al 2,97% del 2024. Tale categoria di spesa è salita, a fine anno, a 85,2 miliardi, collocandosi al 3,9% del Pil (era 3,7% nel 2023)⁴.

Nonostante il miglioramento del *deficit* il debito pubblico è aumentato, raggiungendo il 135,3% del Pil, risultando in lieve crescita rispetto al 134,6% dell'anno precedente.

La spesa corrente è cresciuta, trainata da pensioni, stipendi pubblici e consumi, mentre è calata quella in conto capitale. Tuttavia, gli investimenti pubblici, soprattutto quelli legati al PNRR, sono aumentati in modo rilevante.

Nel confronto dei risultati del 2024 tra comparti istituzionali, emerge che le entrate crescono maggiormente per le amministrazioni territoriali (+3,9%) e in particolare sono cresciute quelle correnti nette (+5,9%), al contrario, le entrate in conto capitale sono diminuite nel comparto in misura consistente (-49,9%).

La spesa primaria "diretta" (esclusi quindi gli interessi passivi e i trasferimenti tra PA), si espande nelle amministrazioni territoriali al tasso del 6%, con andamento opposto rispetto a quello restrittivo complessivo del settore pubblico (-4,6%), mentre la spesa in conto capitale diretta si mantiene in crescita (+15%).

Le prospettive di finanza pubblica delineate nel Documento di Finanza Pubblica (DFP) 2025 si evidenzia sono calate in un quadro macroeconomico, influenzato dal rischio di aumento dei dazi, soprattutto nei rapporti commerciali tra Italia e Stati Uniti⁵. Lo scenario prevede una crescita del Pil italiano dello 0,6% nel 2025, in lieve aumento nei due anni successivi (0,8%). Il principale motore della crescita è rappresentato dalla domanda interna, soprattutto i consumi privati, mentre la domanda estera netta avrà un effetto negativo a causa della debolezza del commercio internazionale. È annunciata una ulteriore riduzione del *deficit*, con un consolidamento del saldo primario, nonostante l'aumento della spesa per interessi. Le entrate sono stimate in crescita, trainate da imposte e contributi, mentre la spesa primaria aumenterà sia per la parte corrente (pensioni, stipendi pubblici, sanità) sia per quella in conto capitale, grazie soprattutto agli investimenti legati al PNRR.

Nel complesso, l'equilibrio dei conti migliora, ma in un contesto di spesa in espansione guidata da misure strutturali e da progetti finanziati a livello europeo.

Si stima una crescita significativa degli investimenti pubblici, soprattutto grazie al PNRR, il cui apporto dovrebbe aumentare significativamente rispetto al 2023, arrivando a rappresentare un quarto della spesa in conto capitale. Al contrario, si stimano in calo gli investimenti e i contributi finanziati con risorse nazionali.

⁴ Cfr. Corte dei conti Sezioni riunite di controllo relazione sul rendiconto generale dello Stato 2024.

⁵ Secondo le stime, i dazi potrebbero ridurre il Pil italiano di 0,3 punti percentuali nel 2025, con impatti più forti nel 2026 e 2027 (-1,3 e -1,7 punti), analoghi a quelli previsti per l'intera area euro. Il DFP sottolinea anche i rischi aggiuntivi legati all'instabilità di tassi di cambio e d'interesse. Le analisi sul possibile aumento dei dazi tra Stati Uniti ed Europa prevedono effetti negativi sul Pil europeo e italiano. Secondo la BCE e la Banca d'Italia, l'impatto sull'Italia potrebbe superare il mezzo punto percentuale tra il 2025 e il 2027. L'Istat ha identificato circa 3.300 imprese italiane a rischio, concentrate nei settori farmaceutico, meccanico, alimentare e dell'arredo.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Nei tre anni successivi (2026-2028), il *deficit* pubblico è previsto in riduzione, scendendo sotto il 3% del Pil, con un saldo primario in miglioramento costante. Questo percorso potrà consentire all'Italia di uscire dalla procedura per disavanzo eccessivo e rafforzare la sostenibilità dei conti pubblici.

Nel contesto delle nuove regole europee per il controllo della finanza pubblica, l'evoluzione della spesa netta rappresenta uno strumento centrale di vigilanza. Come stabilito dal Sistema Europeo dei Conti (SEC) risulterà essenziale garantire la comparabilità dei conti tra i Paesi membri attraverso criteri uniformi di rappresentazione, imponendo regole contabili standardizzate basate sulla contabilità nazionale, diverse da quelle dei bilanci finanziari delle singole istituzioni pubbliche. Attualmente gli Istituti nazionali di statistica, come l'Istat, effettuano complesse operazioni di riclassificazione e trasformazione dei dati per costruire il Conto economico delle Amministrazioni pubbliche⁶.

Con il Piano strutturale di bilancio (PSB) l'Italia ha assunto l'impegno di realizzare un aggiustamento di bilancio pluriennale al fine di ridurre in modo plausibile il debito in rapporto al Pil verso livelli prudenti. Il rispetto di tale impegno potrà essere verificato attraverso l'indicatore della crescita nominale della spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali per il complesso delle Amministrazioni pubbliche.

La riforma delle regole fiscali potrà avere effetti rilevanti sul percorso di attuazione del federalismo fiscale; infatti, il controllo dell'evoluzione della spesa primaria netta delle Amministrazioni locali richiederà interventi che possono ricalibrare la definizione di equilibrio di bilancio per gli enti territoriali contenuta nella l. n. 243/2012 o anche stabilendo un vincolo esplicito sul tasso di crescita della spesa. Anche l'azione indiretta sull'evoluzione della spesa attraverso la modifica dei trasferimenti dal bilancio dello Stato potrebbe realizzare questo intento.

Le ricadute delle nuove regole di *governance* avranno effetti anche sui processi di programmazione degli enti locali che dovranno tenere conto del nuovo orizzonte temporale dei programmi di stabilità.

Le linee seguite nella legge di bilancio per il 2025 si muovono nella direzione di confermare e rendere più restrittivo l'obbligo dell'equilibrio di bilancio e di affidare il contenimento della spesa degli enti territoriali a un nuovo contributo alla finanza pubblica e a un taglio dei trasferimenti in conto capitale. La manovra netta per il 2025, pur avendo come le precedenti un carattere espansivo, è coerente con la nuova *governance* finanziaria europea e, in particolare, rispetta i vincoli connessi alla procedura di infrazione che è stata attivata nei confronti dell'Italia nel giugno del 2024. Aumenta il disavanzo, nel 2025-2027, di 0,4 punti percentuali di Pil nel 2025 (8,4 mld), 0,6 nel 2026 (14,5 mld) e 1,1 nel 2027 (25,1 mld). Determina riduzioni delle entrate nette (soprattutto per gli interventi di stabilizzazione degli effetti della riduzione del cuneo fiscale, la revisione delle aliquote Irpef e il riordino delle detrazioni e agevolazioni contributive a sostegno dell'occupazione a tempo indeterminato nelle Regioni del Sud), incrementi delle uscite nette (soprattutto di

⁶ Tale aggregato viene aggiornato periodicamente secondo i criteri del SEC 2010 e del *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

natura corrente), e posticipa dal 2025 al 2026 il rientro del *deficit* al di sotto del 3% del Pil. I principali beneficiari sono le famiglie (53 mld), minore è l'impatto per imprese e lavoratori autonomi. Per quanto riguarda le entrate si riducono le imposte che gravano sul lavoro e aumentano temporaneamente quelle sul capitale. Le maggiori spese sono indirizzate alla difesa, alla sanità e alla protezione sociale.

Il Documento di Finanza Pubblica (DFP) 2025, delinea un quadro economico prudente per il triennio 2025-2027, con implicazioni significative per gli enti locali⁷. Viene previsto un percorso di consolidamento fiscale che, pur mantenendo una certa flessibilità per interventi selettivi, impone una gestione attenta delle risorse. Diverse misure avranno effetti diretti sulla finanza locale.

A partire dal 2025, gli enti locali dovranno rispettare una nuova regola di pareggio di bilancio, che impone un equilibrio tra entrate e spese di competenza finanziaria. Questo calcolo terrà conto anche dell'avanzo di amministrazione e dei recuperi dei disavanzi, ma escluderà le entrate vincolate non ancora utilizzate. Dal 2026, il rispetto di questa regola sarà monitorato a livello di comparto, con sanzioni e obblighi aggiuntivi per gli enti che non rispetteranno i vincoli.

Tra le misure sanzionatorie, è previsto che gli enti che non trasmetteranno i rendiconti entro il 31 maggio subiranno un aumento del 10% sugli accantonamenti obbligatori, aggravando così la loro posizione finanziaria.

Sul fronte delle entrate locali, si segnala che, in attesa della riforma fiscale, i Comuni avranno la possibilità di deliberare entro il 15 aprile 2025 modifiche agli scaglioni di reddito e alle aliquote dell'addizionale comunale Irpef, rafforzando la loro autonomia fiscale.

Un'altra novità riguarda i diritti di imbarco aeroportuali: a partire dal 1° aprile 2025, sarà introdotto un incremento di 0,50 euro per ogni passeggero diretto fuori dall'Unione europea. Questo nuovo gettito sarà destinato ai Comuni sedi di aeroporti con almeno 10 mln di passeggeri annui.

Per compensare le difficoltà di bilancio, è previsto un incremento del Fondo di Solidarietà Comunale, con una dotazione aggiuntiva di 56 mln di euro all'anno dal 2025 al 2030, per un totale di 336 mln. Questo aumento servirà soprattutto a sostenere i Comuni con risorse più limitate, permettendo loro di garantire servizi essenziali, come quelli legati all'assistenza dei minori affidati.

Infine, si ribadisce il ruolo cruciale degli enti locali nei settori della protezione sociale, sanitaria e ambientale, chiamati a garantire servizi fondamentali per la cittadinanza. Tuttavia, si evidenzia anche la necessità di conciliare queste spese – spesso incompressibili perché legate ai diritti sociali – con gli obiettivi generali di contenimento della spesa pubblica e riduzione del debito. In questo contesto,

⁷ In tale sede la crescita del Prodotto Interno Lordo è stimata allo 0,6% nel 2025, in calo rispetto alle previsioni precedenti, con un incremento previsto dello 0,8% per ciascuno dei due anni successivi. Il rapporto *deficit*/Pil è previsto in graduale riduzione, passando dal 3,3% nel 2025 al 2,6% nel 2027. Il debito pubblico, invece, è stimato al 136,36% del Pil nel 2025, con una lieve risalita al 137,6% nel 2026 e una successiva leggera diminuzione al 137,4% nel 2027.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

l'incremento del Fondo rappresenta un aiuto importante, ma non risolve del tutto il peso crescente che grava sui bilanci comunali per far fronte a obblighi inderogabili.

Nel 2025 non sono state introdotte restrizioni nella gestione del personale degli enti locali attraverso un limite alle assunzioni a tempo indeterminato⁸. Gli enti virtuosi potranno aumentare le risorse destinate al trattamento accessorio del personale (cioè premi e indennità), fino a un massimo del 48% rispetto alla spesa sostenuta nel 2023 per gli stipendi del personale non dirigente.

Sul fronte degli investimenti, il quadro è meno favorevole: le risorse per opere pubbliche, rigenerazione urbana e progetti speciali verranno ridotte di oltre 8 mld di euro entro il 2037 (3,2 mld nel periodo 2025-2029 e altri 5 mld fino al 2037). Nonostante ciò, è previsto un rafforzamento del finanziamento a Città metropolitane e Province, che riceveranno 50 mln di euro in più ogni anno dal 2025 al 2030, con un fondo stabile da 600 mln annui a partire dal 2031.

In termini di servizi sociali, viene istituito un fondo per l'affidamento dei minori con 100 mln di euro all'anno per il triennio 2025-2027, a supporto dei Comuni nelle spese per i minori e le famiglie in difficoltà. È stato anche creato un fondo contro la povertà alimentare scolastica, con piccoli stanziamenti iniziali (0,5 mln di euro per il 2025 e 2026) che saliranno a 1 milione dal 2027, da destinare ai Comuni selezionati per sostenere i nuclei familiari più fragili.

Nel complesso, queste misure cercano di bilanciare rigore e solidarietà: da un lato si impongono limiti e tagli per contenere la spesa, dall'altro si introducono fondi mirati per garantire servizi essenziali, specialmente per le fasce più deboli della popolazione.

1.1 Le manovre di finanza pubblica e il ritorno dei vincoli

1.1.1 Legge di bilancio 2024

La Legge di bilancio 2024 (l. n. 213/2023), insieme ai decreti collegati (d.l. n. 132/2023, n. 145/2023, n. 215/2023 e d.lgs. n. 216/2023), costituisce il quadro normativo di riferimento per la gestione finanziaria degli enti locali nel corso del 2024. Queste disposizioni producono effetti rilevanti sui bilanci di Comuni e Province, delineando un insieme di misure che cercano di coniugare il contenimento della spesa pubblica con forme di sostegno finanziario mirato.

Un elemento ricorrente, che collega le diverse norme, è infatti la ricerca di equilibrio tra rigore e supporto, particolarmente evidente nelle due principali misure di *spending review* previste dalla manovra.

⁸ L'intervento di riduzione del *turn over* al 75% del personale cessato, così come previsto dai commi 822-823 dell'art. 1 della l. n. 207/2024 (Legge di bilancio 2025), non riguarda gli enti locali con più di 20 dipendenti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Le due misure di contenimento della spesa introdotte per gli enti locali, definite come forme di *spending review* si basano su un criterio di riparto proporzionale alla spesa corrente sostenuta nel 2022, escludendo però la spesa per diritti e politiche sociali. La prima, limitata al biennio 2024-2025, riferita alla spesa informatica mira a un risparmio complessivo di 150 mln di euro l'anno, ripartito tra Comuni (100 mln) e Province (50 mln). La seconda, più strutturale, si estende fino al 2028 e comporta tagli annuali per 250 mln di euro, con un maggiore carico sui Comuni (200 mln).

Entrambe le misure tengono conto delle risorse del PNRR assegnate a ciascun ente al 31 dicembre 2023, inoltre, sono esonerati dai tagli gli enti in dissesto, in riequilibrio o che hanno già accordi per il risanamento finanziario.

Gli importi da tagliare vengono stabiliti tramite un decreto interministeriale, e le somme vengono sottratte direttamente dal Fondo di Solidarietà Comunale (FSC). Anche se i Comuni devono comunque contabilizzare l'intero FSC spettante, sono obbligati a registrare come spesa la quota tagliata e a versarla allo Stato.

Per mitigare gli effetti di queste riduzioni, è stato istituito un fondo da 113 mln di euro annui per il periodo 2024-2027, destinato ai Comuni più in difficoltà, colpiti dagli effetti economici del Covid e dall'aumento dei costi energetici, così da garantire la continuità dei servizi essenziali.

Dal 2025 il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) sarà riformato per escludere le risorse vincolate a servizi sociali, nidi e trasporto scolastico per studenti disabili, in risposta alla sentenza della Corte costituzionale n. 71/2023⁹. Tali risorse confluiranno in un nuovo Fondo per l'Equità del Livello dei Servizi, volto a ridurre le disuguaglianze territoriali. I Comuni che non raggiungono gli obiettivi non dovranno restituire le somme, salvo la ingiustificata mancata attivazione dei servizi, ipotesi in cui interverrà il Ministero dell'Interno.

Dal 2029 le risorse potranno tornare nel FSC solo se gli obiettivi saranno stati raggiunti. Tuttavia, dal 2030 è previsto un taglio strutturale al FSC di 72 mln di euro.

Sul piano tributario, la normativa introduce diverse novità volte a garantire maggiore flessibilità e chiarezza per i Comuni. Innanzitutto, è stato prorogato al 2025 l'obbligo per i Comuni di adottare il modello standardizzato per l'Imu, previsto dal decreto ministeriale del 7 luglio 2023. Inoltre, è stata introdotta una norma di interpretazione autentica relativa all'esenzione Imu per gli immobili destinati a finalità sociali e culturali, anche se questa potrebbe entrare in tensione con l'orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione.

Per l'anno 2023, sono stati prorogati i termini per la pubblicazione delle delibere tributarie comunali: le delibere saranno considerate valide se trasmesse entro il 30 novembre 2023 e pubblicate entro il 15 gennaio 2024, superando così le scadenze ordinarie previste dalla normativa vigente.

⁹ La Corte costituzionale con la sentenza n. 71 del 2023 ha eccepito l'illegittimità della confluenza nel Fondo di Solidarietà Comunale delle quote vincolate al raggiungimento di specifici obiettivi di servizio e dell'applicazione, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi stessi, della sanzione rappresentata dalla restituzione allo Stato delle somme assegnate.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Quanto all'Imu, eventuali differenze a favore del Comune tra quanto pubblicato e quanto già versato entro dicembre 2023 potranno essere regolarizzate senza sanzioni né interessi entro il 29 febbraio 2024. Relativamente all'addizionale comunale Irpef, viene data ai Comuni la possibilità di scegliere, per il solo 2024, se mantenere gli scaglioni in vigore nel 2023 oppure adeguarsi ai nuovi scaglioni dell'imposta.

Infine, viene introdotta una proroga automatica delle scadenze per l'invio e la pubblicazione delle delibere tributarie: se queste cadono in un fine settimana, saranno automaticamente rinviate al primo giorno lavorativo successivo.

La Legge di bilancio 2024 introduce misure significative per il pubblico impiego e il settore previdenziale, con un aumento delle risorse per il rinnovo dei contratti. Per il triennio 2022-2024, sono stati stanziati 3 mld di euro per il 2024, con un incremento a 5 mld annui dal 2025 per le amministrazioni centrali. Anche per gli enti locali, gli oneri contrattuali ricadranno sui rispettivi bilanci, con un aumento della spesa per il personale di circa il 5,8%. Inoltre, dal 1° gennaio 2024, l'indennità di vacanza contrattuale (IVC) sarà aumentata, diventando 6,7 volte superiore al valore *standard*. Questo aumento anticipato sarà riconosciuto mensilmente a chi non l'ha ricevuta a dicembre 2023.

Sul fronte previdenziale, vengono prorogate due misure di pensionamento anticipato: la «Quota 103», che consente l'uscita a 62 anni di età e 41 di contributi, e l'«Opzione Donna» per le lavoratrici di determinate categorie.

Per gli enti locali, sono istituiti vari fondi a sostegno di politiche sociali e infrastrutturali. Tra questi, un fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, con una dotazione annuale di circa 231,8 mln di euro, che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2024. Dal 2025, i beneficiari dovranno essere monitorati e rendicontare i risultati. È stato anche creato un fondo per il contrasto al disagio abitativo con 100 mln di euro destinati al 2027 e 2028, mentre un fondo per interventi urgenti su strutture pubbliche sarà destinato a risorse per interventi urgenti su infrastrutture, con dettagli operativi definiti in futuro.

La Legge di bilancio 2024 prevede anche diverse misure per supportare gli enti locali, concentrandosi su infrastrutture, progettazione e territori più vulnerabili. Viene istituito un fondo di 7,5 mln di euro annui dal 2024 al 2026 per finanziare interventi urgenti su strutture pubbliche, con un *focus* sul riequilibrio socio-economico. Inoltre, il meccanismo di compensazione dei costi per appalti pubblici, introdotto dal d.l. n. 50/2022, viene prorogato al 2024.

Per i Comuni con disavanzo o debito, che sottoscrivono i «Patti con i Comuni», sono previsti 50 milioni di euro annui dal 2024 al 2033. Modifiche alla normativa sui contributi per la progettazione adeguano i finanziamenti alle nuove linee del Codice degli appalti.

Un fondo da 30 mln di euro per i piccoli Comuni (sotto i 5.000 abitanti) nelle Regioni a statuto ordinario, Sicilia e Sardegna, sarà destinato a quelli con calo demografico e alta vulnerabilità sociale. Inoltre, vengono creati due nuovi fondi per finanziare interventi sociali, infrastrutturali, sportivi e culturali,

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

con 4,7 mln di euro all'anno per il triennio 2024-2026, selezionati tramite decreti del Presidente del Consiglio.

Per gli enti locali in difficoltà finanziaria, sono state confermate e prorogate misure di sostegno: tra queste, la nuova disciplina sulla regolazione dei fondi Covid consente agli enti di trattenere circa 280 mln di euro di risorse straordinarie ricevute negli anni 2020-2021, da utilizzare nel periodo 2024-2027.

Il quadro normativo riguardante enti in predissesto e dissesto è ancora quello tracciato dal Testo Unico degli enti locali; in tale contesto vengono confermate le anticipazioni di liquidità e i vincoli di bilancio previsti, compresa la possibilità per i Comuni in predissesto di ricevere, fino al 2026, anticipazioni fino a 2 mln di euro per fronteggiare le difficoltà nei rimborsi.

Sul fronte normativo, viene stabilizzata una misura transitoria già esistente: gli enti potranno avviare procedure di affidamento della progettazione anche in assenza di copertura finanziaria completa, rendendo stabile una deroga introdotta nel 2019. A supporto, è previsto un decreto ministeriale per definire criteri di monitoraggio e valutazione della qualità progettuale e dell'effettiva realizzazione delle opere.

In sintesi, il filo conduttore di queste disposizioni è duplice: da un lato, sostenere la capacità progettuale e realizzativa degli enti locali, soprattutto in ambiti sociali e infrastrutturali; dall'altro, rafforzare la resilienza finanziaria degli enti più fragili, favorendo la continuità amministrativa anche in situazioni di crisi.

1.1.2 Legge di bilancio 2025

La manovra lorda per il 2025 anticipando gli effetti della nuova *governance* europea, prevede, per il quinquennio 2025-2029, un contributo, da parte degli enti locali, di 1.350 mln di euro (130 mln nel primo anno, 260 per ciascuno dei tre successivi e 440 nell'anno finale), che si aggiunge a quello del 2024, pari a 739 mln (quale risultato della somma algebrica tra la riduzione per il quadriennio 2025-2028, rispettivamente pari a 300 mln nel primo anno e 200 per ciascuno dei successivi, e il riconoscimento del contributo da fondi Covid, quantificato in 163,3 mln). Nel complesso si tratta di oltre due mld, ai quali si aggiungono altri 400 mln, a carico delle Province e delle Città metropolitane (pari rispettivamente a 260 e 140).

Alcune disposizioni hanno parzialmente temperato questo approccio, prevedendo, al posto di un mero trasferimento alle entrate dell'erario, l'applicazione dell'accantonamento di parte corrente non spendibile nell'anno, ma utilizzabile l'anno successivo per il finanziamento di spese di investimento e per il maggior ripiano dei disavanzi eventualmente registrati. Inoltre, sono meritoriamente esclusi da questo adempimento gli enti in criticità finanziaria (circa 500), già impegnati in programmi di risanamento.

Si tratta di correttivi utili, ma parziali, rispetto a misure che influiscono sul flusso ordinario delle risorse e dall'altro, comportano indicazioni che incidono sulle scelte di gestione degli enti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Il vincolo di bilancio è stato reso più stringente attraverso la modifica della nozione di pareggio: *“saldo non negativo tra le entrate e le spese di competenza finanziaria del bilancio, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e degli utilizzi del fondo pluriennale vincolato, al netto delle entrate vincolate e accantonate non utilizzate nel corso dell'esercizio”*. Gli effetti derivanti dall'applicazione della nuova regola vengono temperati a livello di comparto (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), in quanto un eventuale squilibrio, già contemperato dalla presenza di più enti, si rifletterà in maggiori obblighi per i soli enti inadempienti.

L'obbligo di accantonamento annuale per i ritardatari nella presentazione del rendiconto è incrementato del 10%.

La manovra prevede un contributo per l'affidamento di minori e famiglie in difficoltà, che allevia il peso sui Comuni più piccoli, spesso con bilanci insostenibili. Sono previsti aumenti per alcuni fondi, come il *“Fondo di solidarietà comunale”* e il *“Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale nelle regioni ordinarie (TPL)”*, per supportare la solidarietà orizzontale. Tuttavia, si rilevano consistenti riduzioni nei contributi agli investimenti dei Comuni, in discontinuità con i precedenti interventi e il PNRR. Le riduzioni riguardano anche i piccoli Comuni, i progetti per la qualità dell'abitare e i contributi per le Province e le Città metropolitane, con una riduzione complessiva di 1,4 mld.

Nel complesso, la manovra lorda per il 2025 ha prodotto effetti sui diversi comparti degli enti locali, sia sul fronte delle spese correnti che sugli investimenti. Tuttavia, l'impatto è stato parzialmente attenuato dal meccanismo degli accantonamenti e dal parziale rifinanziamento di alcuni fondi specifici.

1.2 Premessa metodologica

Le considerazioni espresse nella *“Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali”* sono il risultato dello studio e dell'elaborazione dei dati di Rendiconto acquisiti dalla Banca dati della Pubblica Amministrazione (Bdap-Bilanci Armonizzati), di cui all'art. 13, l. 31 dicembre 2009, n. 196.

Le analisi sulla gestione finanziaria derivano, principalmente, dai dati presenti in Bdap rielaborati attraverso il *datamart* della Corte dei conti MONET (Monitoraggio enti Territoriali) all'interno del sistema conoscitivo CONOSCO.

Al fine di assicurare integrale affidabilità all'insieme di enti considerato, sono stati applicati tutti i controlli di *“coerenza”* (così come definiti in Bdap), volti a verificare la congruenza di importi presenti in quadri di riferimento diversi nell'ambito dello stesso documento contabile, con l'esclusione dei controlli sui prospetti del conto economico e dello stato patrimoniale nel biennio di riferimento 2022- 2023. Si perviene all'individuazione del *panel* finale di enti, oggetto di indagine nella presente

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

relazione, per un totale complessivo di 7.489 enti, così suddivisi: n. 7.392 Comuni; n. 83 Province; n. 14 Città metropolitane (aggiornamento al 22 aprile 2025).

Le elaborazioni sono rappresentate per tipologia di ente e le aggregazioni per le analisi che riguardano nello specifico i Comuni, sono state effettuate per Regione e per fascia di popolazione di appartenenza (in tutto 8 fasce di popolazione)¹⁰.

Si specifica, inoltre, che gli importi presenti nelle tabelle, espressi in migliaia di euro, possono riportare lievi differenze nei totali a causa degli arrotondamenti.

Questo *panel* di enti oggetto di indagine, così determinato, è rappresentativo del totale nazionale degli enti esistenti negli esercizi di competenza, con percentuali di rappresentazione degli enti estratti rispetto al totale del numero di enti e della popolazione, espresse sia per Regione (per lo più superiori al 90%), che per fascia di popolazione (tutte superiori al 90%), come mostrato nelle tabelle seguenti: per i Comuni oggetto di indagine a livello nazionale è rappresentato il 94,7% del totale degli enti che hanno inviato il rendiconto in Bdap alla data di osservazione e il 93,6% del totale nazionale dei Comuni esistenti (n. 7.392 su n. 7.901 enti).

Tabella 1/EELL/COM - Comuni presenti nel biennio 2022-2023 - Suddivisione per Regione

Descrizione Regione	Comuni oggetto di indagine	Popolazione Comuni oggetto di indagine	Comuni con rendiconto acquisito in Bdap	Popolazione Comuni con rendiconto acquisito in Bdap	% numerosità enti	% popolazione
Valle d'Aosta	72	118.246	74	123.130	97,3	96,0
Piemonte	1.150	4.102.794	1.179	4.251.123	97,5	96,5
Lombardia	1.434	9.591.591	1.502	9.974.390	95,5	96,2
Liguria	216	1.457.363	234	1.507.636	92,3	96,7
Provincia autonoma di Bolzano	110	508.622	116	534.147	94,8	95,2
Provincia autonoma di Trento	165	525.237	166	542.996	99,4	96,7
Veneto	554	4.821.229	563	4.849.553	98,4	99,4
Friuli-Venezia Giulia	192	1.123.122	215	1.194.248	89,3	94,0
Emilia-Romagna	310	4.184.516	330	4.437.578	93,9	94,3
Toscana	253	3.318.369	273	3.661.981	92,7	90,6
Umbria	89	727.833	92	856.407	96,7	85,0
Marche	221	1.453.557	225	1.484.298	98,2	97,9
Lazio	355	5.518.481	377	5.719.095	94,2	96,5
Abruzzo	297	1.245.788	303	1.270.447	98,0	98,1
Molise	120	268.857	135	290.327	88,9	92,6
Campania	506	5.140.224	542	5.554.336	93,4	92,5
Puglia	242	3.749.978	256	3.905.918	94,5	96,0
Basilicata	124	508.350	131	537.577	94,7	94,6
Calabria	329	1.602.576	395	1.824.646	83,3	87,8
Sicilia	306	3.860.202	323	4.036.393	94,7	95,6
Sardegna	347	1.484.437	375	1.572.106	92,5	94,4
Totale	7.392	55.311.372	7.806	58.128.332	94,7	95,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

¹⁰ Fascia 1 - fino a 1.000 abitanti; fascia 2 da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3 da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4 da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5 da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6 da 60.001 a 100.000; fascia 7 da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8 oltre 250.000 abitanti. Il numero di abitanti si riferisce alla popolazione al 31/12/2022, ad eccezione degli enti di nuova istituzione per i quali è stata considerata la popolazione al 31/12/2023.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/EELL/COM - Comuni presenti nel biennio 2022-2023 - Suddivisione per fasce di popolazione

Fasce di popolazione	Comuni oggetto di indagine	Popolazione Comuni oggetto di indagine	Comuni con rendiconto acquisito in Bdap	Popolazione Comuni con rendiconto acquisito in Bdap	% numerosità enti	% popolazione
Fascia 1	1.919	1.028.615	2.008	1.080.670	95,6	95,2
Fascia 2	3.269	8.045.288	3.470	8.542.954	94,2	94,2
Fascia 3	1.090	7.699.883	1.155	8.174.212	94,4	94,2
Fascia 4	648	8.954.606	677	9.359.725	95,7	95,7
Fascia 5	374	12.379.556	399	13.181.911	93,7	93,9
Fascia 6	51	3.957.198	53	4.122.798	96,2	96,0
Fascia 7	29	4.298.529	32	4.718.365	90,6	91,1
Fascia 8	12	8.947.697	12	8.947.697	100,0	100,0
Totale	7.392	55.311.372	7.806	58.128.332	94,7	95,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Per quanto attiene alle Province, dopo aver applicato i controlli di coerenza, con piccole soglie di tollerabilità, sono ricomprese nel gruppo di enti oggetto di analisi, n. 83 Province che rappresentano quasi la totalità (96,5%) di quelle che hanno inviato il rendiconto in Bdap e del Totale Italia¹¹ (n. 86 enti).

Tabella 3/EELL/PROV - Province presenti nel biennio 2022-2023 - Suddivisione per Regione

Regioni	n. Province oggetto di indagine	Popolazione Province oggetto di indagine	n. Province con invio rendiconto in Bdap	Popolazione Province con invio rendiconto in Bdap	% numerosità enti	% popolazione
Piemonte	7	2.046.719	7	2.046.719	100,0	100,0
Lombardia	11	6.748.503	11	6.748.503	100,0	100,0
Liguria	3	691.030	3	691.030	100,0	100,0
Veneto	6	4.013.658	6	4.013.658	100,0	100,0
Emilia-Romagna	8	3.423.454	8	3.423.454	100,0	100,0
Toscana	9	2.673.787	9	2.673.787	100,0	100,0
Umbria	2	856.407	2	856.407	100,0	100,0
Marche	5	1.484.298	5	1.484.298	100,0	100,0
Lazio	4	1.493.477	4	1.493.477	100,0	100,0
Abruzzo	4	1.272.627	4	1.272.627	100,0	100,0
Molise	2	290.636	2	290.636	100,0	100,0
Campania	4	2.629.198	4	2.629.198	100,0	100,0
Puglia	5	2.682.635	5	2.682.635	100,0	100,0
Basilicata	2	537.577	2	537.577	100,0	100,0
Calabria	3	1.165.162	4	1.327.911	75,0	87,7
Sicilia	5	1.550.347	6	1.935.213	83,3	80,1
Sardegna	3	959.262	4	1.157.782	75,0	82,9
Totale	83	34.518.777	86	35.264.912	96,5	97,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Sono state escluse dall'insieme esaminato, per la presenza di errori di coerenza, le Province di Crotone e di Nuoro e il Libero Consorzio Comunale di Siracusa.

¹¹ Nel Totale Italia sono comprese 80 Province e 6 Liberi consorzi comunali.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Le 14 Città metropolitane (per riferimento si riporta la popolazione per ente) esistenti nel biennio considerato risultano acquisite correttamente in Bdap e hanno, altresì, superato tutti i successivi controlli previsti, compresi quelli di coerenza.

Tabella 4/EELL/CM - Città metropolitane - Biennio 2022-2023

Denominazione ente	Popolazione
Città metropolitana di Bari	1.225.048
Città metropolitana di Bologna	1.014.124
Città metropolitana di Cagliari	420.364
Città metropolitana di Catania	1.074.434
Città metropolitana di Firenze	988.194
Città metropolitana di Genova	816.606
Città metropolitana di Messina	600.180
Città metropolitana di Milano	3.228.006
Città metropolitana di Napoli	2.980.338
Città metropolitana di Palermo	1.204.189
Città metropolitana di Reggio Calabria	518.699
Città metropolitana di Roma Capitale	4.227.059
Città metropolitana di Torino	2.204.632
Città metropolitana di Venezia	835.895
Totale 14 enti	21.337.768

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Inoltre, per analisi specifiche condotte su determinati quadri, è stato necessario inserire alcuni controlli integrativi, all'esito dei quali l'insieme di enti è stato ridimensionato per consentire maggiore affidabilità alle singole indagini. Per le valutazioni sul "Patrimonio", infatti, sono stati considerati solo gli enti che presentano l'importo del "Totale attivo" (Stato patrimoniale attivo) valorizzato e corrispondente al "Totale passivo" (Stato patrimoniale passivo)¹². Utilizzando tale criterio, sono risultati coerenti un numero complessivo di n. 7.416 enti (di cui n. 7.319 Comuni, n. 83 Province, n. 14 Città metropolitane).

Per i dati di Cassa è stato utilizzato un cruscotto creato dalla Sezione delle autonomie che fa riferimento ai dati SIOPE, così come acquisiti con *download* massivo e rielaborati in forma di dati annuali con l'applicativo LEMAnS¹³. Rappresentano oggetto di indagine gli incassi e i pagamenti dei Comuni registrati in SIOPE negli esercizi 2019-2024 con aggiornamento ad aprile 2025, per le elaborazioni riguardanti gli incassi e i pagamenti. È stato necessario effettuare delle estrazioni specifiche per le "Disponibilità liquide", non presenti nel cruscotto; pertanto, i dati relativi a queste analisi sono aggiornati a giugno 2025.

¹² Per ricomprendere il maggior numero di enti possibile, gli importi relativi al 2022, qualora mancanti nei prospetti SP rendiconto 2023, sono stati integrati con i dati provenienti dal rendiconto 2022.

¹³ Lo strumento denominato LEMAnS (Lettura, Estrazione, Merge, AggregazioNe dati SIOPE), sviluppato all'interno della Corte nel linguaggio di programmazione R, fornisce estrema flessibilità nella gestione dello scarico massivo e aggiornamento dei dati SIOPE, sia per i pagamenti che per le entrate.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Le informazioni relative ai tempi di pagamento dei debiti commerciali sono state estratte dagli *opendata* pubblicati sul sito del MEF e dal Cruscotto (PCC) disponibile in Bdap nel mese di maggio 2025.

Per l'analisi sulla spesa di investimento, l'indagine poggia su due fonti informative separate: la banca dati Bdap-MOP (Monitoraggio delle Opere Pubbliche) e la banca dati ReGiS. La prima, come declinato nel d.lgs. n. 229/2011; nasce per mettere a disposizione degli operatori un quadro completo degli investimenti pubblici, anche grazie all'interoperabilità tra sistemi, resa possibile dall'utilizzo di un codice identificativo dell'opera (CUP) rilasciato dal DiPe, su richiesta dei soggetti attuatori. Come già rilevato nei precedenti Referti, le informazioni contenute nella MOP presentano diverse incongruenze e mancanze che rendono necessario validare alcuni dati presenti nel sistema tramite una procedura di verifica di congruenza automatizzata¹⁴. Per poter procedere alle analisi sono stati elaborati ed integrati i file disponibili in MOP relativi ai contributi concessi ai Comuni ai sensi dell'art. 30 co 14-*bis* del d.l. n. 34/2019, integrati con le informazioni presenti in un *dataset* completo riepilogativo di tutti i CUP derivato da ECOMOP e con l'anagrafica degli enti.

Si è costruito un *dataset*, integrando tra loro i file scaricati dalla piattaforma ReGiS *opendata*, relativi ai "Progetti" e ai "Pagamenti", identificando le singole opere mediante l'utilizzo di un codice univoco, (composto da CUP e CLP) e, successivamente, associando ai Comuni una loro anagrafica e restringendo ad essi il perimetro soggettivo dell'analisi. Infine, la rilevazione dei debiti fuori bilancio e degli oneri da contenzioso è stata effettuata attraverso la somministrazione di un questionario mirato, utilizzando la piattaforma *LimeFit*¹⁵, che ha consentito l'acquisizione (alla data del 6 maggio 2025) delle informazioni relative agli esercizi 2022 e 2023. Pertanto, risultano pervenuti per il 2022 i questionari relativi a n. 7.585 Comuni, n. 85 Province e n. 14 Città metropolitane e per il 2023 i questionari di n. 7.106 Comuni, n. 84 Province e n. 13 Città metropolitane. Inoltre, per alcune analisi sono stati elaborati anche i questionari relativi agli esercizi dal 2016 al 2021, già acquisiti.

Da ultimo, con riguardo all'analisi sui dissesti e sui piani di riequilibrio, da anni si confrontano i dati disponibili in Sezione delle autonomie con quelli provenienti dal Ministero dell'Interno¹⁶, Direzione centrale per la finanza locale, alla fine di ogni anno solare.

¹⁴ Codificata nel linguaggio R, denominata ECOMOP (Elaborazione Congruenza dati MOP).

¹⁵ Interfaccia di amministrazione *LimeFit* Corte dei conti.

¹⁶ Quest'anno l'analisi è stata effettuata, anche confrontando i risultati con la banca dati sulle criticità finanziarie degli enti locali italiani dell'Università Ca' Foscari di Venezia, Dipartimento di economia, con cui la Sezione delle autonomie ha stipulato una apposita Convenzione.

PAGINA BIANCA

PARTE II - I Comuni

PAGINA BIANCA

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

2 LE ENTRATE DEI COMUNI

2.1 Premessa

Le entrate pubbliche¹⁷ di parte corrente nel periodo 2022-2024 sono in aumento, trainate dall'andamento positivo delle imposte dirette - attribuibile allo sviluppo del mercato del lavoro e ai profitti di impresa, che hanno determinato una crescita del gettito sia per l'Irpef sia per l'Ires - e di quelle indirette, principalmente per la crescita di quelle sui consumi.

In tale contesto, anche le entrate comunali hanno mostrato un *trend* ascendente. In particolare, nel triennio prosegue l'andamento dinamico delle entrate del Titolo 3, che sono in crescita costante: rispetto al 2022, nel 2023 aumentano di oltre 7 punti percentuali. Analogo sviluppo si registra nel 2024 in termini di cassa.

Le entrate tributarie si mantengono piuttosto stabili nel periodo 2022-2023, mentre nel 2024 mostrano un *trend* ascendente sostenuto sia dall'aumento delle riscossioni da Imu sia da quelle collegate alla Tari e all'imposta di soggiorno.

Va osservato, a questo proposito, che le riscossioni Imu non sono soggette nel tempo ad oscillazioni, sia per la staticità delle rendite catastali - che costituiscono la base imponibile del tributo - sia per la ridotta manovrabilità delle aliquote, in quanto lo sforzo fiscale dei Comuni, quasi ovunque, ha raggiunto il suo limite massimo¹⁸. Rileva, inoltre, la presenza di un *tax gap*¹⁹ che si attesta intorno al 20% e presenta oscillazioni significative sul territorio nazionale.

Va evidenziato, in proposito, che con il d.lgs. n. 110/2024 - attuativo dell'articolo 18 della legge delega di riforma fiscale (l. n. 111/2023) in materia di riordino del sistema nazionale di riscossione - sono state inserite alcune previsioni volte a incrementare l'efficienza dei sistemi di riscossione attraverso la semplificazione delle procedure, il potenziamento dell'interoperabilità delle banche dati e l'assegnazione di obiettivi di risultato. Nell'ambito della convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate-Riscossione (AdeR) sono previste misure di razionalizzazione delle procedure di riscossione, anche raggruppando gli atti impositivi per codice fiscale, semplificando l'attività dell'agente della riscossione e per il contribuente, oltre comportare una riduzione dei tempi di recupero coattivo. È anche previsto che le quote affidate all'AdeR dal 1° gennaio 2025 e non riscosse entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di affidamento potranno essere

¹⁷ Cfr., sul punto, in dettaglio, Banca d'Italia, relazione annuale 2022, 2023 e 2024.

¹⁸ Sul punto si veda, *amplius*, il paragrafo 2.2.1. del presente referto.

¹⁹ cfr. MEF, Relazione sull'evasione fiscale e contributiva 2024.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

automaticamente discaricate o se ne potrà chiedere il discarico anticipato. Quest'ultima disposizione potrebbe avere effetti incerti sul recupero delle somme e sulla gestione finanziaria degli enti locali.

L'aumento delle riscossioni Tari a cui si assiste nel 2024 potrebbe essere collegato all'attuazione della delibera Arera n. 41 del 6 febbraio 2024, in attuazione della quale le amministrazioni comunali per sostenere le attività economiche hanno rideterminato le tariffe applicate spostando il carico fiscale verso le famiglie.

Le stime MEF sul *tax gap* nella riscossione della Tari sono più elevate rispetto a quelle relative all'Imu, toccando una quota media di tributo non riscosso del 30% circa. Tale valore, pur rispondendo a diverse cause, si approssima alle risultanze di bilancio, che per il periodo 2022-2023 evidenziano un tasso di riscossione del Titolo 1 mediamente del 75%, con la conseguenza che circa un quarto dei tributi accertati si trasforma in residui attivi. Tali residui presentano un tasso di smaltimento medio del 26% dimostrando difficoltà di realizzazione.

La mancata riscossione di parte della Tari non consente l'integrale copertura dei costi di gestione dei rifiuti con gli introiti del tributo e comporta accantonamenti al FCDE. Ciò nonostante, la spesa per il servizio di gestione dei rifiuti rimane allineata all'ammontare della Tari accertata e non a quella riscossa. Ciò indica che i Comuni potrebbero attingere ad altre entrate per garantire la continuità del servizio rifiuti a scapito di altri servizi.

A prescindere dalla dimensione dei Comuni è auspicabile per ridurre il *tax gap* nella riscossione dei tributi locali l'adozione di strategie mirate di accertamento, un maggiore utilizzo delle tecnologie per l'analisi dei dati e un costante investimento nella formazione del personale per migliorare le capacità operative degli uffici tributi.

Il Titolo 2 (trasferimenti correnti), presenta nel triennio un andamento costante dopo la contrazione dei trasferimenti statali registrata al termine della fase pandemica. Le entrate del Titolo 2 *pro capite* a fronte di un valore di euro 304 nel 2020²⁰ si riducono a euro 246 nel 2022 e a euro 247 nel 2023. L'andamento non risulta uniforme in quanto in alcune Regioni si registrano cali importanti: Lombardia (-6,8%), Toscana (-11,9%), e Campania (-5,2%). Di segno opposto l'andamento dei Comuni appartenenti alla Provincia autonoma di Trento (+8,8%) e alle Regioni della Valle d'Aosta (+6,8%), Marche (+12,3%), Abruzzo (+6,3%), Puglia (+9,7%) e Sardegna (+7%).

L'andamento delle entrate extratributarie (Titolo 3) risulta dinamico; tuttavia, tali entrate pesano sul totale di quelle correnti per circa il 20% e, soprattutto, continuano a mostrare difficoltà di realizzo. Le riscossioni in conto competenza si attestano, infatti, intorno al 66% dell'accertato e in alcune zone le percentuali di formazione di residui sono molto elevate: in Calabria si registra il valore più elevato

²⁰ Cfr. Sezione delle autonomie deliberazione n. 12/2023/FRG.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

(61%) seguito dalla Sicilia (54%), dalla Campania (52%) e dal Lazio (45%). Inoltre, una buona parte del portafoglio di residui attivi dei Comuni (circa il 36%) è costituito da accertamenti extratributari, che presentano scarse percentuali di realizzo (nel biennio 2022-2023, intorno al 17-18%). Anche per realizzare queste entrate occorrerebbe un impegno aggiuntivo dei Comuni sotto il profilo dello sviluppo del sistema di riscossione.

Le entrate di parte capitale, nel triennio considerato, riportano un andamento particolarmente dinamico, dovuto alla riscossione dei fondi PNRR per lo più rivolti a sostenere la spesa degli investimenti. I flussi di cassa dimostrano lo sviluppo delle riscossioni pari a circa 12,6 mld nel 2022 e a circa 16,4 mld nel 2024 (+ 23% circa). La voce che si sviluppa maggiormente riguarda i “contributi agli investimenti” – su cui sono convogliati i fondi PNRR – che passa dai 9 mld circa del 2022 a circa 12,6 mld nel 2024 (+ 28% circa).

Un fenomeno interessante riguarda i residui attivi. A fine 2022, quelli di parte capitale da riportare in bilancio ammontavano a circa 24,4 mld; a fine 2023 tali crediti erano ascesi a circa 28,4 mld. Questa crescita è dovuta per lo più ai residui vetusti, in quanto quelli provenienti dalla competenza si mantengono abbastanza stabili (crescono, su base annuale, di circa 1 mld in valore assoluto).

La crescita dei corrispondenti residui passivi è inferiore: infatti, lo *stock* di debiti passa da 13,8 mld a fine 2022 a 16,2 mld a fine 2023. I residui passivi di parte corrente diminuiscono nel biennio di oltre 1 mld. Dal complesso di queste circostanze si può desumere che i contributi agli investimenti, soprattutto per effetto del finanziamento delle iniziative del PNRR, nel 2023, hanno contribuito ad un incremento di circa 4 mld dei residui attivi di parte capitale, mentre sul fronte passivo non si è registrata una tendenza di pari rilevanza. Come si vedrà meglio in prosieguo, il miglioramento – verosimilmente temporaneo – dei risultati di amministrazione del comparto comunale potrebbe avere risentito di questi andamenti, se non sono stati effettuati i dovuti accantonamenti per sterilizzare gli attivi non impiegati e destinati a programmi di investimento.

2.2 Le riscossioni delle entrate di parte corrente nel triennio 2022-2024 (dati SIOPE)

I dati dei pagamenti e gli incassi monetari dei Comuni dell'ultimo esercizio possono essere rilevati attraverso la banca dati SIOPE, abbracciando un arco temporale ancora non oggetto di consuntivazione e valutando andamenti più recenti che completano l'analisi dei dati di bilancio²¹.

²¹ L'analisi degli accadimenti finanziari del 2024 può essere effettuata attraverso il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), ossia il sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche realizzato. La rilevazione SIOPE, disciplinata dall'articolo 14, cc. 6-11, della legge n. 196 del 2009, rappresenta uno strumento fondamentale per il monitoraggio dei conti pubblici, attraverso la ricostruzione in tempo reale della situazione di cassa degli enti locali. D'altro canto, poiché SIOPE è basato sui

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Gli incassi di parte corrente ammontano, complessivamente, a circa 62,4 mld nel 2021, circa 65,2 mld nel 2022, a circa 66 mld nel 2023 e a circa 71,7 mld nel 2024. Nel 2024 risulta evidente lo sviluppo della crescita delle entrate correnti che aumentano di circa l'8,6% rispetto all'anno precedente e del 14,8% nel quadriennio considerato.

Tabella 1/ENT/COM - Entrate correnti - Titoli

Entrate correnti - Titoli 1, 2 e 3	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2024-2023	2024-2021
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	36.382.947	38.729.222	38.887.813	42.821.766	10,12	17,70
Trasferimenti correnti	15.123.387	13.756.687	13.460.134	14.195.394	5,46	-6,14
Entrate extratributarie	10.938.245	12.720.779	13.673.133	14.649.741	7,14	33,93
Totale	62.444.578	65.206.688	66.021.080	71.666.900	8,55	14,77

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

La crescita complessiva è trainata dal Titolo 1 che raggiunge il 10,2% circa (il 17,8% rispetto al 2021), l'aumento dei Trasferimenti il 5,5% (anche se si attesta a un livello inferiore rispetto al 2021), mentre lo sviluppo delle Entrate Extratributarie si eleva a circa il 7,1% (33,9% rispetto al 2021).

Tabella 2/ENT/COM - Entrate Titolo 1 - Categorie

Entrate Titolo 1 - Categorie	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2024/2023	2024/2021
Imposte, tasse e proventi assimilati	30.111.796	31.755.443	31.675.946	35.609.032	12,42	18,26
Compartecipazioni di tributi	72.050	52.109	54.107	48.254	-10,82	-33,03
Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali	6.178.600	6.896.448	7.139.964	7.144.034	0,06	15,63
Fondi perequativi dalla Regione o Provincia autonoma	20.501	25.222	17.796	20.447	14,89	-0,26
Totale	36.382.947	38.729.222	38.887.813	42.821.766	10,12	17,70

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

Le entrate Tributarie sono alimentate principalmente dagli incassi derivanti dalle Imposte, Tasse e Proventi che aumentano, nel 2024 del 12,4% (18,3% circa rispetto al 2021).

Rispetto all'esercizio precedente, rimane pressoché stabile la componente perequativa derivante da Amministrazioni Centrali che, comunque, fa registrare una crescita del 15,6% rispetto ad inizio quadriennio. I Fondi perequativi provenienti dalla Regione o Provincia autonoma, invece, superano del 14,8% gli incassi del 2023 ma ancora non raggiungono i livelli del 2021.

Gli incassi derivanti dalla compartecipazione ai tributi si riducono del 10,9% (-33% nell'arco del quadriennio).

flussi di Tesoreria, le segnalazioni presenti nel sistema non consentono di mettere a raffronto gli accertamenti e le rispettive riscossioni, gli impegni e i correlati pagamenti; inoltre, i flussi in entrata e in uscita sono dati dall'aggregato complessivo delle riscossioni e dei pagamenti, senza distinguere fra incassi e pagamenti in conto competenza e in conto residui.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

L'andamento dei singoli Tributi evidenzia una crescita degli incassi dell'Imposta municipale propria, sia per riscossione ordinaria (poco meno del 19% rispetto al 2023) che a seguito di attività di verifica e controllo (12,5%); dell'Addizionale comunale Irpef (10,56%); del Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi a seguito di attività di verifica e controllo (16,6%) e della Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani (del 4,87% per riscossione ordinaria e del 15,6% coattiva).

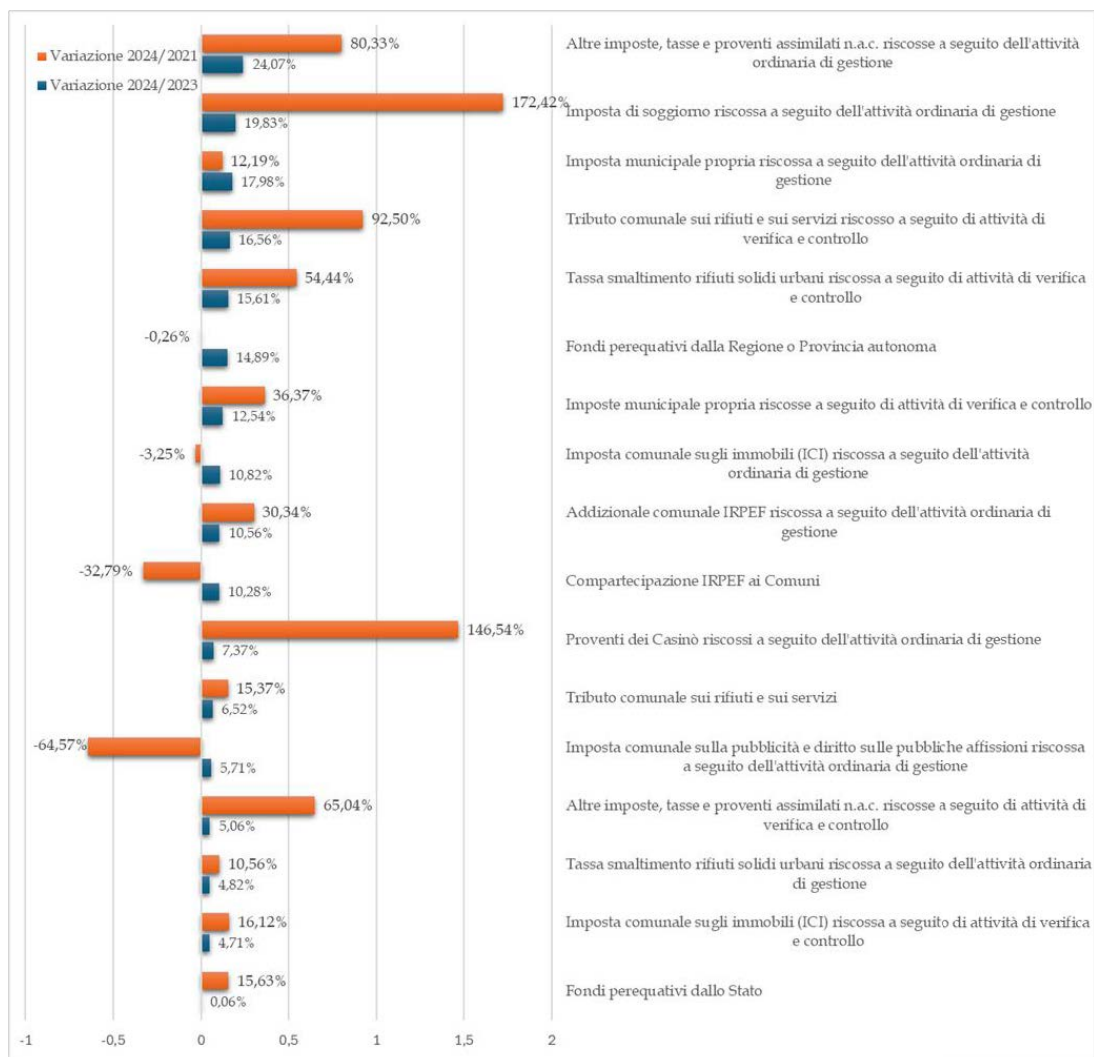
Aumenta anche l'Imposta di soggiorno, anche per effetto della Legge di bilancio per il 2023 che ha introdotto la possibilità, limitatamente ai Comuni capoluogo di Provincia "*ad alta vocazione turistica*"²², di aumentare l'importo della tassa di soggiorno fino a un massimo di 10 euro²³.

Si riscontra, invece, una riduzione di quasi il 27% delle Tasse sulle concessioni comunali riscosse a seguito di gestione ordinaria e continua il *trend* di calo delle riscossioni complessive della Tasi (10%).

²² Vale a dire quelli che, nel triennio precedente all'anno della deliberazione dell'aumento, abbiano fatto registrare un volume di presenze turistiche venti volte superiore al numero dei residenti.

²³ Il comma 787, intervenendo sull'articolo 4 del d.lgs. n. 23/2011 - modifica il comma 1-*bis* e a fronte del precedente limite massimo che era stato stabilito a 5 euro, raddoppiando, quindi, l'importo massimo esigibile. In crescita anche la riscossione dell'ICI (10,82% ordinaria e 4,7%coattiva).

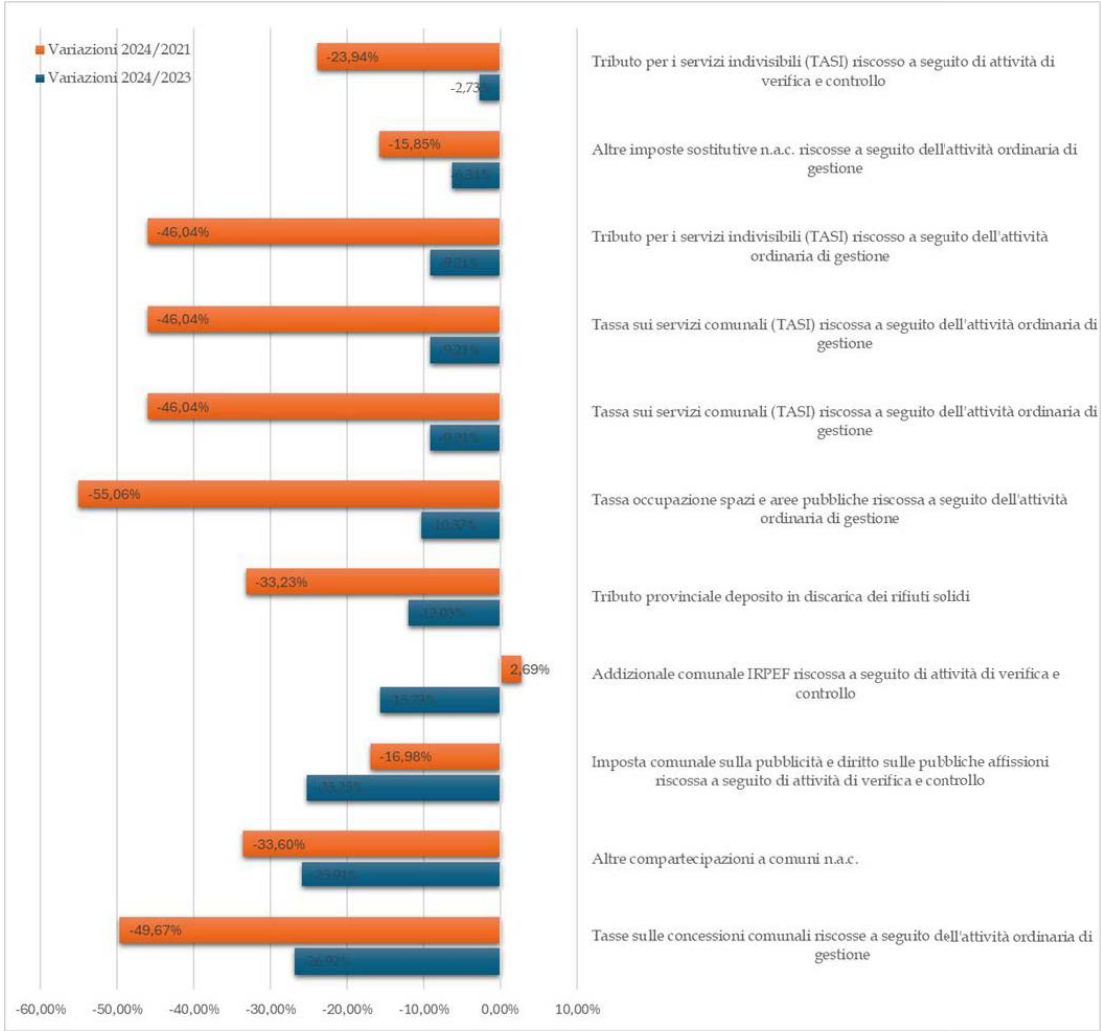
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 1/ENT/COM – Andamento delle maggiori imposte locali –Variazioni positive - 2021-2024

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 2/ENT/COM – Andamento delle maggiori imposte locali -Variazioni negative - 2021-2024



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3a/ENT/COM - Entrate Titolo 1 - Principali Tributi -Variazione percentuale positiva

Tributi	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2024 - 2023	2024 - 2021
Fondi perequativi dallo Stato	6.178.600	6.896.448	7.139.964	7.144.034	0,06	15,63
Imposta comunale sugli immobili (ICI) riscossa a seguito di attività di verifica e controllo	258.718	269.794	286.906	300.429	4,71	16,12
Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	6.030.377	6.417.926	6.360.390	6.667.208	4,82	10,56
Altre imposte, tasse e proventi assimilati n.a.c. riscosse a seguito di attività di verifica e controllo	36.472	52.755	57.292	60.192	5,06	65,04
Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	58.759	30.098	19.697	20.821	5,71	-64,57
Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi	2.499.545	2.750.837	2.707.307	2.883.697	6,52	15,37
Proventi dei Casinò riscossi a seguito dell'attività ordinaria di gestione	52.507	107.043	120.560	129.448	7,37	146,54
Compartecipazione Irpef ai Comuni	31.861	18.008	19.419	21.415	10,28	-32,79
Addizionale comunale Irpef riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	4.925.593	5.296.247	5.806.860	6.420.196	10,56	30,34
Imposta comunale sugli immobili (ICI) riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	248.313	236.135	216.791	240.249	10,82	-3,25
Imposte municipale propria riscosse a seguito di attività di verifica e controllo	1.040.928	1.153.073	1.261.328	1.419.495	12,54	36,37
Fondi perequativi dalla Regione o Provincia autonoma	20.501	25.222	17.796	20.447	14,89	-0,26
Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani riscossa a seguito di attività di verifica e controllo	287.396	336.070	383.921	443.845	15,61	54,44
Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi riscosso a seguito di attività di verifica e controllo	41.943	57.730	69.267	80.739	16,56	92,50
Imposta municipale propria riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	13.779.522	13.899.318	13.103.333	15.459.574	17,98	12,19
Imposta di soggiorno riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	266.634	487.619	606.150	726.362	19,83	172,42
Altre imposte, tasse e proventi assimilati n.a.c. riscosse a seguito dell'attività ordinaria di gestione	293.382	384.529	426.408	529.065	24,07	80,33

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3b/ENT/COM - Entrate Titolo 1 - Principali Tributi -Variazione percentuale negativa

Tributi	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2024 - 2023	2024 - 2021
Tasse sulle concessioni comunali riscosse a seguito dell'attività ordinaria di gestione	18.145	18.045	12.495	9.132	-26,92	-49,67
Altre compartecipazioni a Comuni n.a.c.	28.517	24.628	25.559	18.936	-25,91	-33,60
Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni riscossa a seguito di attività di verifica e controllo	11.447	12.525	12.713	9.503	-25,25	-16,98
Addizionale comunale Irpef riscossa a seguito di attività di verifica e controllo	47.803	69.089	58.252	49.091	-15,73	2,69
Tributo provinciale deposito in discarica dei rifiuti solidi	10.693	8.582	8.116	7.140	-12,03	-33,23
Tassa occupazione spazi e aree pubbliche riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	31.401	19.686	15.742	14.110	-10,37	-55,06
Tassa sui servizi comunali (TASI) riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	31.446	21.174	18.689	16.967	-9,21	-46,04
Tassa sui servizi comunali (TASI) riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	31.446	21.174	18.689	16.967	-9,21	-46,04
Tributo per i servizi indivisibili (TASI) riscosso a seguito dell'attività ordinaria di gestione	31.446	21.174	18.689	16.967	-9,21	-46,04
Altre imposte sostitutive n.a.c. riscosse a seguito dell'attività ordinaria di gestione	50.177	43.770	45.080	42.222	-6,34	-15,85
Tributo per i servizi indivisibili (TASI) riscosso a seguito di attività di verifica e controllo	64.577	53.765	50.493	49.117	-2,73	-23,94

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025

Nel 2024 il Titolo 2 evidenzia una inversione di tendenza rispetto agli esercizi precedenti con aumento delle entrate trasferite del 5,5% (14,2 mld circa). Si nota una crescita nei Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche, che passano da circa 13 mld nel 2021 a circa 13,8 mld nel 2023 (5,37%). Si osserva un incremento anche dei Trasferimenti da Imprese (40,4%) e da Istituzioni Sociali Private (13,8%).

Risultano, invece, in calo i Trasferimenti da famiglie del 21% circa e i Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal resto del Mondo del 36% circa.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 4/ENT/COM - Entrate Titolo 2 - Principali voci -Variazione percentuale

Titolo 2 - Trasferimenti - Categorie	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2024 - 2023	2024 - 2021
Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	14.902.673	13.508.255	13.133.701	13.838.417	5,37	-7,14
Trasferimenti correnti da Famiglie	16.551	14.918	18.907	14.906	-21,16	-9,94
Trasferimenti correnti da Imprese	125.833	133.613	168.978	237.194	40,37	88,50
Trasferimenti correnti da Istituzioni Sociali Private	24.808	32.088	33.543	38.166	13,78	53,85
Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal Resto del Mondo	53.522	67.813	105.005	66.711	-36,47	24,64
Totale	15.123.387	13.756.687	13.460.134	14.195.394	5,46	-6,14

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

Gli incassi del Titolo 3 confermano la ripresa delle entrate derivanti dalla gestione dei servizi verso la collettività. L'aumento del Titolo è infatti trascinato soprattutto dalla voce "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione di beni": gli incassi passano da circa 6,6 mld nel 2021 a circa 8,4 mld nel 2024.

Tabella 5/ENT/COM - Entrate Titolo 3 - Entrate extratributarie - Tipologie

Entrate extratributarie - Tipologie	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2024/2023	2024/2021
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	6.671.549	7.638.528	8.133.359	8.432.622	3,7	26,4
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	1.535.457	2.059.783	2.270.604	2.452.367	8,0	59,7
Interessi attivi	63.482	75.093	155.631	310.155	99,3	388,6
Altre entrate da redditi da capitale	672.922	730.273	793.402	920.610	16,0	36,8
Rimborsi e altre entrate correnti	1.994.836	2.217.102	2.320.137	2.533.987	9,2	27,0
Totale	10.938.245	12.720.779	13.673.133	14.649.741	7,14	33,93

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

2.2.1 Le linee della riforma fiscale e il tax gap**2.2.1.1 La riforma fiscale per gli enti locali**

Il percorso autonomistico iniziato con la riforma costituzionale del titolo V del 2001, poi declinato nei contenuti inseriti nella legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale e, in particolare, dei decreti delegati che hanno delineato il nuovo assetto autonomistico a livello territoriale, procede lentamente. Una spinta alla realizzazione potrà derivare dall'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

(PNRR) che ha previsto all'interno delle riforme abilitanti quella legata alla riforma fiscale in chiave autonomistica²⁴.

La riforma fiscale, fin qui realizzata, ha inteso perseguire principalmente alcune priorità dalla riduzione della pressione fiscale alla ridefinizione del rapporto Fisco-contribuenti, assicurando al tempo stesso l'aumento del grado di "certezza" del diritto e la riduzione del contenzioso.

I principali intenti della riforma fiscale per gli enti locali mirano a mantenere la progressività fiscale ed evitare la doppia imposizione; rafforzare l'autonomia finanziaria con tributi propri, compartecipazioni e meccanismi perequativi per coprire le funzioni essenziali²⁵; razionalizzare i tributi locali, semplificare gli adempimenti e migliorare la riscossione attraverso la cooperazione Stato-enti locali e l'uso delle tecnologie digitali.

In particolare, sul lato della riscossione delle entrate locali, viene promossa la cooperazione tra Stato ed enti locali per migliorare l'efficienza delle attività accertative tributarie, puntando ad una revisione del sistema sanzionatorio per garantire sanzioni più proporzionate e dare agli enti la facoltà di introdurre definizioni agevolate sulle proprie entrate, inclusa la possibilità per le imprese in crisi di poter accedere alla transazione fiscale²⁶ anche per i tributi locali. Inoltre, una rilevante linea direttiva perseguita concerne l'estensione anche agli enti locali dei principi di *compliance* e di contraddittorio tra fisco e contribuenti, unitamente alla proroga triennale delle agevolazioni previste nell'ambito della compartecipazione delle amministrazioni locali al recupero dell'evasione erariale²⁷.

2.2.1.2 Autonomia fiscale e Tax Gap negli enti locali

Nei principi contenuti nella delega fiscale (legge n. 111 del 2023) per gli enti locali viene previsto in particolare agli artt. 14, 18 e 20 la piena attuazione al federalismo fiscale promuovendo *“la razionalizzazione dei tributi locali”* ed una *“modernizzazione del sistema di rilevazione dei dati volta a ridurre i fenomeni di evasione ed elusione fiscale”*, nonché la revisione del sistema della riscossione e sanzionatorio delle entrate (art. 14). Inoltre, la legge ha dettato specifici principi per una revisione dell'attività di

²⁴ Ci si riferisce alla legge 9 agosto 2023, n. 111 contenente la delega al Governo per la riforma fiscale. Allo stato attuale sono stati approvati n. 15 decreti attuativi e n. 4 Testi Unici volti ad assicurare un quadro sistematico delle disposizioni vigenti in materia di: tributi erariali minori; sanzioni tributarie, amministrative e penali; giustizia tributaria; versamenti e riscossioni.

²⁵ Un obiettivo cruciale è sviluppare l'autonomia tributaria per permettere agli enti di finanziare integralmente le proprie funzioni, anche attraverso il trasferimento di imponibili dallo Stato alle Regioni.

²⁶ Il tema, tra l'altro, ha interessato in più occasioni la magistratura contabile che, in considerazione del vuoto normativo in materia, si è pronunciata, anche di recente, negativamente, auspicando un intervento legislativo in materia. In tal senso si richiama la Sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei conti che, con la deliberazione 256/2024/PAR del 24 dicembre 2024, ha ribadito come la composizione negoziata della crisi non sia estensibile ai tributi locali. Più precisamente, si è affermato che in tale ambito non è possibile dare corso a un accordo transattivo dei crediti tributari auto-amministrati (la cui gestione non sia, cioè, affidata a un'agenzia fiscale ex lege, oppure sulla base di una convenzione stipulata con il soggetto attivo del tributo ai sensi dell'art. 57 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300), in quanto, allo stato, tale possibilità è esclusa dalla normativa vigente. Ciò per effetto del principio di tendenziale indisponibilità dell'obbligazione tributaria «quale corollario del principio di legalità, in connessione quindi alla natura vincolata dell'azione amministrativa in materia tributaria».

²⁷ I Comuni grazie alla proroga concessa dall'esecutivo possono beneficiare integralmente delle somme accertate per conto dello Stato. In sostanza, allo Stato viene assicurato l'ampliamento della base imponibile e l'emersione di soggetti sconosciuti al fisco grazie all'attività di accertamento posta in atto dall'ente locale.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

accertamento, inclusi i relativi istituti deflattivi del contenzioso (art. 17), e di riforma del sistema nazionale e locale della riscossione (art. 18). L'attuazione della delega per i provvedimenti fiscali degli enti territoriali e locali non è ancora realizzata anche in considerazione della esigenza di una condivisione più ampia a livello istituzionale.

Nell'ambito dei provvedimenti in corso connessi all'attuazione del PNRR, si inserisce la riforma della contabilità pubblica (Missione 1.15 del PNRR) si appresta a sostituire la contabilità armonizzata.

L'attuale sistema contabile ha avuto il pregio di aver promosso una maggiore attenzione alla qualità degli accertamenti delle entrate degli enti, prevedendo una sterilizzazione della spesa collegata indirettamente alla capacità di riscossione, quale parametro guida per gli accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

In tale percorso rientra anche l'attività di accertamento condotta dagli enti locali e dalle Regioni per far emergere nuovi contribuenti e ridurre il cosiddetto "*tax gap*" rappresentato dalla differenza tra il gettito potenziale e quella realmente incassato. Per realizzare tutto ciò assume un ruolo preponderante l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche che possono assicurare un'efficace interoperabilità delle banche dati per sfruttare al meglio le informazioni presenti all'interno dell'anagrafe tributaria e l'impegno dell'intelligenza artificiale ai fini della prevenzione e contrasto dell'evasione e dell'elusione tributaria²⁸. Un processo di modernizzazione delle tecniche di accertamento rese possibili già tramite l'adozione generalizzata della fatturazione elettronica e dello *split-payment* che ha ridotto i passaggi nel pagamento dell'Iva per chi lavora con la Pubblica amministrazione. In tale percorso, occorre associare accanto alla deterrenza anche una volontà collaborativa da parte dell'amministrazione, chiamata ad esigere le entrate, senza altresì scoraggiare l'iniziativa privata, notoriamente volta a stimolare investimenti e occupazione.

Tra le misure che potrebbero facilitare il recupero di nuove entrate vi sono azioni virtuose che possono essere condotte da parte degli stessi enti impositori, come ad esempio: individuare indicatori sulle entrate a cui collegare obiettivi di performance dell'ente da ricondurre all'interno del PIAO; promuovere la cooperazione tra amministrazioni locali e centrali per realizzare progetti di recupero evasione, anche avvalendosi del meccanismo premiale delle segnalazioni qualificate; operare una clusterizzazione dei contribuenti inadempienti verificando le cause di tale situazione ed elaborando strategie di recupero diversificate; operare bonifiche e aggiornamenti delle banche dati dei tributi per individuare tempestivamente i contribuenti insolventi (quantificandone le sofferenze); autorizzare qualsiasi forma di pagamento/contribuzione a soggetti terzi previa verifiche di inadempienza oltre quelli già previsti dalla legge (verifiche ex art. 48 *bis* d.P.R. 602/1973 e DURC); potenziare la revisione

²⁸ Si tratta di iniziative di modernizzazione delle procedure di contrasto all'evasione ed elusione tributaria che determinano conseguentemente la riduzione del *tax gap*, rafforzando l'efficacia dei controlli attraverso una migliore selezione delle posizioni da sottoporre ad accertamento da effettuarsi sfruttando l'interoperabilità tra le diverse banche dati e analizzando strategicamente i dati a disposizione.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

delle procedure anche a livello informatico per il rilascio di permessi SUAP e SUE da assoggettare ad una preventiva eventuale attività di regolarizzazione delle pendenze con l'ente; ampliare e potenziare le piattaforme digitali ed i collegati sportelli telematici dedicati ai contribuenti al fine di incentivare l'adempimento spontaneo; concentrare la fase della riscossione direttamente nell'accertamento, riducendo i tempi di emissione tra avvisi bonari, atti di accertamento e ingiunzioni di pagamento. Procedure da effettuare in tempi congrui per evitare l'avvicinamento dei termini prescrizionali; adottare misure volte a ricomporre situazioni di difficoltà economica conclamate attraverso dilazioni di lungo periodo ovvero piani di rientro coerenti con le potenzialità di ripresa e pagamento del contribuente; accrescere la *compliance* fiscale attraverso programmi di sensibilizzazione in materia di educazione finanziaria da promuovere diffusamente sui territori.

Per quanto concerne la riscossione delle entrate si segnala che per il comparto degli enti territoriali con l'approvazione dell'omonima riforma attuata con il decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110, recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione²⁹, è stata rivisto il ruolo dell'agente della riscossione che pur chiamato ad effettuare il recupero delle somme affidategli dagli enti impositori, può procedere, al ricorrere di precise condizioni, al discarico automatico delle somme non riscosse al 31 dicembre del quinto anno dall'affidamento³⁰. Inoltre, assume un ruolo preminente la razionalizzazione degli obblighi dichiarativi e le misure volte a stimolare l'adempimento spontaneo reso più efficace attraverso la costruzione di un rapporto di fiducia e lealtà tra contribuenti e fisco, migliorando il livello di *compliance* volontaria, attraverso l'introduzione di un concordato preventivo biennale e il rafforzamento della cooperative *compliance*³¹.

Sotto il profilo degli andamenti di finanza pubblica locale, per poter correttamente valutare le azioni di riduzione del *tax gap* del comparto, occorre prendere in considerazione innanzi tutto le politiche di recupero delle entrate messe a punto dagli enti locali sia sotto il profilo dell'incremento della *tax compliance*³², ovvero dell'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti, e dall'altro quello legato alla lotta all'evasione che incide direttamente sull'incremento di gettito riducendo la forbice tra gettito potenziale ed effettivo, uno degli obiettivi previsti dal PNRR e concordati dall'esecutivo a livello europeo. Allo stato attuale le percentuali di riduzione per tutti i settori istituzionali in termini aggregati

²⁹ Norma in attuazione della legge n. 111 del 2023 (delega per la riforma del sistema fiscale italiano).

³⁰ Vengono inoltre disciplinati le modalità e le condizioni del riaffidamento dei carichi, i controlli sull'attività dell'agente della riscossione e della responsabilità dello stesso agente, nonché dell'integrazione logistica dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, mentre è rimessa all'attività di un'apposita Commissione ministeriale l'analisi del magazzino di crediti da riscuotere in carico all'Agenzia delle entrate riscossione e la proposta di opportune soluzioni ai fini del relativo smaltimento.

³¹ Sul piano europeo e internazionale, sarà assicurato il potenziamento della cooperazione amministrativa attraverso lo scambio di informazioni tra giurisdizioni fiscali per contrastare efficacemente e tempestivamente l'evasione, l'elusione e le frodi fiscali, migliorare la coerenza delle norme fiscali internazionali e garantire un ambiente fiscale più trasparente.

³² Per azioni volte a migliorare la *tax compliance* si intendono tutte quelle azioni volte a supportare i contribuenti, sia nel momento dichiarativo, sia nel pagamento dei tributi, assicurando un approccio unitario verso quei soggetti che aderiscono agli strumenti di cooperazione con il fisco e favorendo un incremento dell'adempimento spontaneo attraverso specifici regimi o istituti per le diverse tipologie di contribuenti, quali la cooperative *compliance* per le grandi imprese e l'istituto del concordato preventivo biennale per le imprese di minori dimensioni e lavoratori autonomi.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

già dimostrano una forte propensione dei contribuenti ad aderire alle iniziative di *compliance* collaborativa³³.

Volendo considerare il solo comparto degli enti locali è opportuno fare riferimento alle stime elaborate del MEF in sede di determinazione della capacità fiscale dei Comuni in particolare per quelli rientranti nelle n. 15 Regioni a Statuto Ordinario (n. 6.565). Queste stime - essenziali per consentire la ripartizione del Fondo di solidarietà comunale, le cui risorse sono in parte destinate a finalità perequative stimate sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni *standard* dei singoli Comuni - sono state inserite dal MEF, da ultimo, nel d.m. del 7 maggio 2024³⁴, che determina la capacità fiscale per singolo ente tenendo conto del contesto normativo nonché del *tax gap* e della variabilità dei dati assunti a riferimento delle singole componenti delle medesime capacità fiscali (cfr. art. 1, d.m. cit.).

Il Decreto ha previsto un *tax gap* medio *pro capite* di 7 euro ad abitante ed una soglia di possibili recuperi fiscali, in termini di imposte locali, di circa 326 mln di euro già prudenzialmente calcolati solamente sul 10% del gettito potenziale stimato, come indicato nella tabella che segue.

³³ In base a quanto riportato nel DEF 2024, i risultati raggiunti nel 2021 sono molto confortanti in vista degli obiettivi di riduzione del *tax gap* previsti dal PNRR. Si ricorda, infatti, che tra gli indicatori quantitativi sottoposti a monitoraggio per tutta la fase di attuazione del PNRR, nell'ambito delle misure correlate alla 'Riforma dell'Amministrazione fiscale', è stata inclusa la 'Riduzione del *tax gap*'. Il valore obiettivo dell'indicatore prevede che la 'propensione all'evasione' calcolato per tutte le imposte, escluse le imposte immobiliari e le accise, si riduca nel 2024 del 15% rispetto al valore di riferimento nel 2019 (Missione 1, Componente 1 del PNRR, Target M1C1-121), ossia al 15,7%. È previsto uno step intermedio (Target M1C1- 116) nel 2023, con un *target* di riduzione del 5% rispetto al valore di riferimento del 2019, ossia pari al 17,6%. Gli ultimi dati pubblicati nell'aggiornamento, collocano la stima al 15,2% nel 2021, con una riduzione del 17,8% rispetto all'indicatore base del 2019 (18,5%). Alla luce di questi risultati, i due obiettivi del PNRR sarebbero, quindi, già raggiunti (fonte DEF 2024 - Pds; pag. 95-96).

³⁴ Si veda per aggiornamenti lo schema di decreto del MEF recante adozione della stima della capacità fiscale per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario - anno 2025 - *Intesa ai sensi dell'articolo 43, comma 5-quater, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 164*. Nella seduta del 17 aprile 2025 della Conferenza Stato-città ed autonomie locali è stato espresso parere favorevole all'intesa, auspicando altresì un intervento urgente di revisione della metodologia di calcolo della capacità fiscale, in particolare della componente residuale.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/TAXGAP – Componenti della capacità fiscale per Regione, valori *pro capite*, solo Comuni RSO

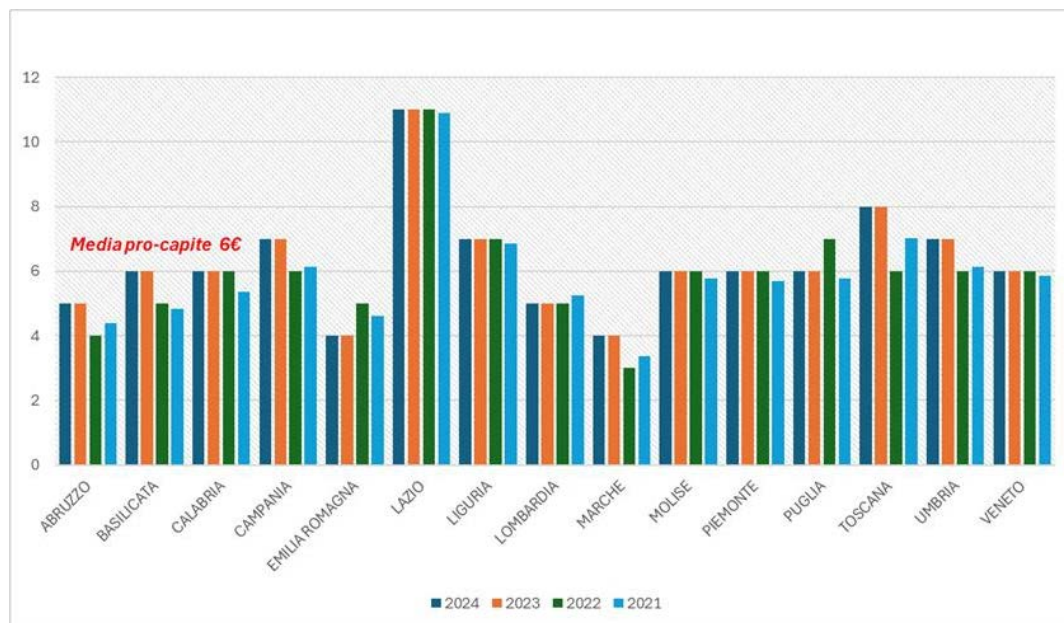
REGIONE	n. Comuni	Gettito IMU stimato	TAX GAP stimato	TAX GAP <i>pro capite</i>
Abruzzo	305	227	48	5
Basilicata	131	138	42	6
Calabria	404	141	34	6
Campania	550	157	35	7
Emilia-Romagna	330	277	67	4
Lazio	378	276	58	11
Liguria	234	442	63	7
Lombardia	1502	242	69	5
Marche	225	208	56	4
Molise	144	203	43	6
Piemonte	1180	258	63	6
Puglia	257	192	39	6
Toscana	273	284	60	8
Umbria	92	208	55	7
Veneto	560	235	63	6
TOTALE RSO	6.565	238	57	7

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MEF – d.m. 7 maggio 2024

Il dato è ricavato utilizzando le stime operate dal MEF attraverso la CTFS (Commissione Tecnica Fabbisogni Standard) che ha ritenuto attendibile, avvalendosi della metodologia approvata a livello istituzionale, un recupero di capacità fiscale del 10% da individuare sul differenziale tra gettito potenziale calcolato sui dati normalizzati degli immobili iscritti a catasto dei Comuni e l'effettivo gettito incassato.

Osservando il *trend* del *tax gap* nel periodo 2021-2024 si rileva una sostanziale invarianza rispetto al recupero della potenziale base imponibile.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 1/TAXGAP - Andamento del Tax Gap - Pro capite comunale per RSO

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MEF – d.m. 7 maggio 2024

La “Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, redatta ai sensi dell'articolo 10-bis.1, comma 3, della legge n. 196 del 2009” (predisposta annualmente da una apposita Commissione istituita presso il MEF) offre uno spaccato interessante dell'economia non osservata e degli effetti che le misure di contrasto all'evasione ed elusione fiscale producono a beneficio della fiscalità generale consentendo l'alimentazione del “Fondo per la riduzione della pressione fiscale” (ai sensi dell'art.1, comma 130, della legge di bilancio 2023-2025)³⁵. A differenza di quanto accade per l'Imu, altri tributi – in particolare l'Irpef – registrano un livello di contribuzione alla riduzione del *tax gap* molto significativo.

³⁵ Precedentemente il fondo in argomento era stato istituito con l'articolo 1, comma 3, della legge di bilancio 2021-2023 (legge n. 178/2020); tale fondo è stato utilizzato per ridurre il carico fiscale sulle persone fisiche, in particolare sui lavoratori dipendenti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/TAXGAP - Propensione al GAP nell'imposta

Propensione al GAP nell'imposta	2017	2018	2019	2020	2021	Diff. 2021-2017	Media 2017-2021
Irpef (lav. dip. irreg.)	2,9%	2,8%	2,8%	2,4%	2,3%	-0,5%	2,7%
Irpef (Lavoratore autonomo e impresa)	68,0%	67,5%	69,1%	69,3%	66,8%	-1,2%	68,2%
Addizionali locali Irpef (Lav. Dip)	7,3%	7,1%	7,0%	6,3%	5,8%	-1,5%	6,7%
Ires	23,6%	21,4%	22,9%	23,7%	18,8%	-4,8%	22,1%
Iva	26,6%	23,1%	20,2%	18,6%	13,6%	-13,0%	20,4%
Irap	18,8%	18,5%	17,9%	16,7%	15,9%	-2,9%	17,6%
Locazioni	12,1%	12,1%	11,0%	6,8%	2,9%	-9,2%	9,0%
Canone Rai	10,3%	10,8%	10,9%	11,2%	10,2%	-0,1%	10,7%
Accise sui prodotti energetici	10,7%	7,8%	9,7%	10,8%	9,5%	-1,3%	9,7%
Imu-Tasi	23,0%	22,7%	22,8%	22,1%	21,4%	-1,6%	22,4%
Totale	20,9%	19,3%	18,4%	17,0%	15,0%	-5,9%	18,1%
Totale al netto delle accise e dell'Imu	21,2%	19,6%	18,5%	17,0%	14,9%	-6,3%	18,2%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MEF - Relazione sull'economia non osservata 2024

In attesa delle nuove stime per l'anno 2025, si evidenzia il *trend* positivo di riduzione del *Tax gap* a livello nazionale che consente al Paese di raggiungere in anticipo gli obiettivi indicati nel PNRR. Allo stesso tempo, le riforme fiscali promosse dall'esecutivo, incluse quelle ancora in corso di definizione, rappresentano un'occasione importante per dare uno slancio significativo agli enti locali per migliorare la capacità di gestione e riscossione delle entrate. Le tecnologie informatiche di nuova generazione, così come il turnover del personale della PA, possono rappresentare una valida opportunità per aggiornare prassi e procedure per individuare base imponibile prima estranea al fisco e necessaria per assicurare il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti avviato con l'autonomia fiscale e che vedrà nei prossimi mesi nuove fasi implementative. Anche l'avvio del nuovo sistema di contabilità potrebbe rappresentare un momento di trasformazione delle logiche di gestione delle partite contabili legate ai tributi. Un'efficace gestione dei dati dell'accertamento delle entrate secondo i nuovi principi contabili "Accrual" potrebbe da un lato assicurare un processo di rendicontazione più vicino alle esigenze di accountability degli enti e favorire al tempo stesso procedure più snelle e tempestive per assicurare una adeguata copertura delle funzioni istituzionali in essere o in divenire.

2.3 Le entrate correnti dei dati di rendiconto 2022-2023

Gli accertamenti delle entrate di parte corrente nel 2023 (tabella 6/ENT/COM) ammontano a circa 69 mld; il relativo incremento è pari al 3,2%. Tale dato è influenzato dalla crescita delle entrate proprie: le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, che pesano nel 2023 sul totale del comparto per oltre 58 punti percentuali, crescono nel biennio del 2,9% mentre le entrate extratributarie crescono di oltre 7 punti percentuali. I trasferimenti correnti, invece, ammontanti a 13,7 mld nel 2023, restano sostanzialmente stabili nel biennio in esame (+0,2%). È da evidenziare che nei bienni precedenti

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

(2020-2021 e 2021-2022) i trasferimenti hanno registrato un decremento di oltre 10 punti percentuali. Le riscossioni di competenza sono cresciute nel biennio in esame di circa un punto percentuale, in valore assoluto i Comuni hanno riscosso nel 2023 50,3 mld.

Tabella 6/ENT/COM - Entrate correnti - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione per Titoli

Titolo	Entrate correnti - Accertamenti			Entrate correnti - Riscossioni			Incidenza % Riscossioni/ Accertamenti	
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	39.156.249	40.281.383	2,9	30.049.488	30.101.313	0,2	76,7	74,7
Titolo 2: Trasferimenti correnti	13.630.618	13.654.082	0,2	10.659.227	10.338.668	-3,0	78,2	75,7
Titolo 3: Entrate extratributarie	13.927.096	14.912.795	7,1	9.161.682	9.818.884	7,2	65,8	65,8
Totale entrate correnti	66.713.963	68.848.260	3,2	49.870.397	50.258.865	0,8	74,8	73,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Il tasso di incidenza delle riscossioni sugli accertamenti, relativamente al totale delle entrate correnti, scende dal 74,8% al 73%, segno di una maggiore difficoltà nella realizzazione e nell'incasso delle entrate dei primi due titoli di oltre due punti, mentre l'indice resta invariato nelle entrate extratributarie.

La seguente tabella (7/ENT/COM) rappresenta gli accertamenti delle entrate tributarie al netto dei contributi perequativi (da Stato, da Regione e Provincia), suddividendo i Comuni in base alla loro ubicazione regionale.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 7/ENT/COM - Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto dei Fondi perequativi - Accertamenti - Pro capite - Suddivisione per Regioni e Province autonome

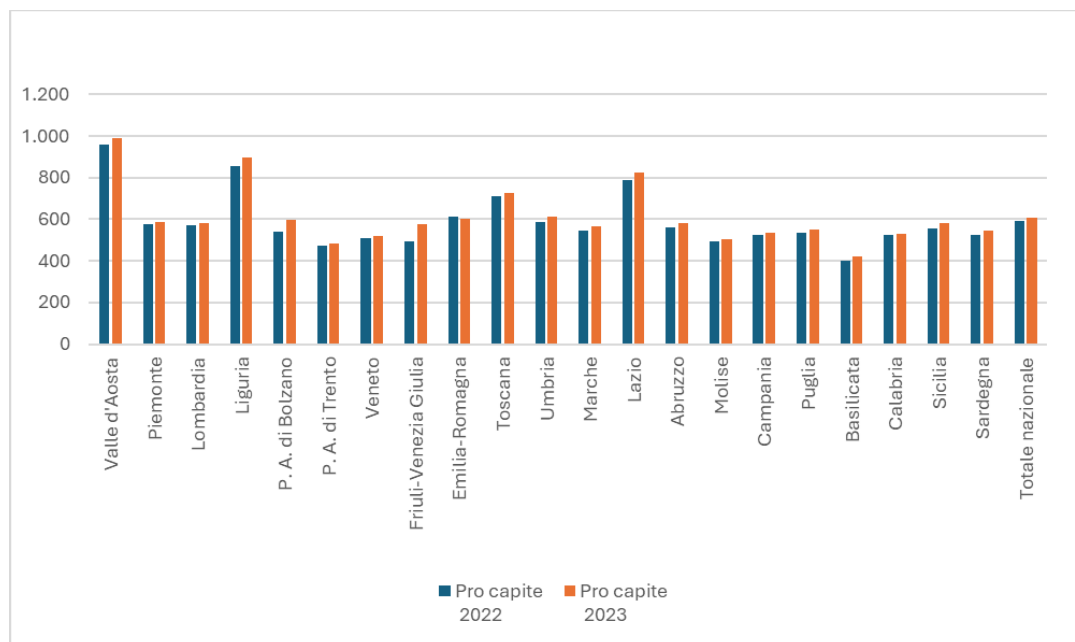
Regioni e Province autonome	Titolo 1 -Accertamenti al netto dei Fondi perequativi			Pro capite - Accertamenti al netto dei Fondi perequativi	
	2022	2023	Variazioni %	2022	2023
Valle d'Aosta	113.590	117.261	3,2	959	992
Piemonte	2.365.109	2.415.715	2,1	576	589
Lombardia	5.438.215	5.565.292	2,3	569	580
Liguria	1.251.278	1.305.017	4,3	858	895
Provincia autonoma di Bolzano	273.365	303.222	10,9	539	596
Provincia autonoma di Trento	246.758	254.267	3,0	472	484
Veneto	2.443.089	2.513.070	2,9	507	521
Friuli-Venezia Giulia	554.212	650.227	17,3	493	579
Emilia-Romagna	2.545.819	2.527.463	-0,7	610	604
Toscana	2.360.610	2.402.262	1,8	711	724
Umbria	429.203	444.922	3,7	588	611
Marche	796.408	819.739	2,9	547	564
Lazio	4.357.650	4.546.995	4,3	791	824
Abruzzo	698.456	722.089	3,4	559	580
Molise	132.878	135.802	2,2	492	505
Campania	2.709.957	2.759.308	1,8	526	537
Puglia	2.010.472	2.073.525	3,1	534	553
Basilicata	203.922	213.063	4,5	398	419
Calabria	846.824	852.924	0,7	526	532
Sicilia	2.154.351	2.244.543	4,2	556	581
Sardegna	779.911	809.797	3,8	522	546
Totale nazionale	32.712.078	33.676.503	2,9	591	609

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

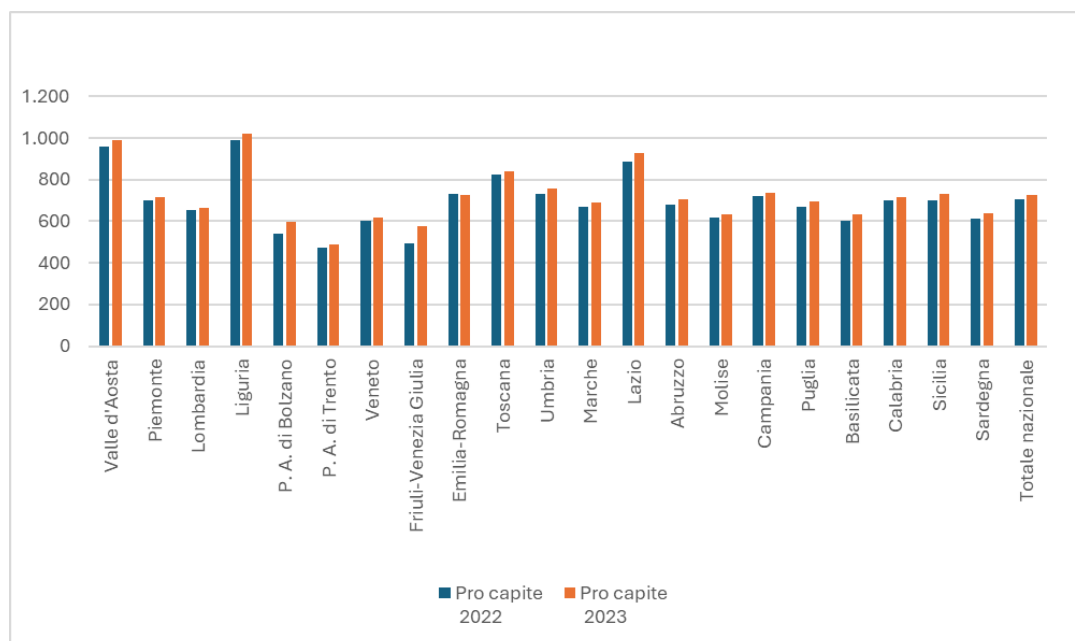
Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Nel biennio 2022-2023 le Regioni del Sud e le Isole mostrano accertamenti *pro capite* inferiori alla media nazionale (pari a euro 591 nel 2022 e a euro 609 nel 2023) in quanto la componente perequativa contribuisce solo parzialmente a compensare i descritti divari, come mostrano i grafici sotto riportati. Gli accertamenti del primo Titolo comprensivi dei fondi perequativi (rappresentati nel secondo grafico), i livelli di capacità fiscale dei Comuni del centro-sud (ad eccezione dei Comuni della Campania) si avvicinano ai livelli di media nazionale senza, tuttavia, raggiungerli.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 5/ENT/COM -Accertamenti *pro capite* Titolo 1 “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa” al netto dei Fondi perequativi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Grafico 6/ENT/COM - Accertamenti *pro capite* Titolo 1 “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa” comprensivi della componente perequativa

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La tabella che segue (8/ENT/COM) dà evidenza delle riscossioni del Titolo 1 al netto dei Fondi perequativi e dei valori *pro capite* su base regionale, utili per valutare l'effettiva capacità fiscale degli enti.

Tabella 8/ENT/COM – Titolo 1 “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa” al netto dei Fondi perequativi - Riscossioni in €/competenza – Pro capite - Suddivisione per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Riscossioni			Pro capite – Riscossioni		
	2022	2023	Variazioni %	2022	2023	Variazioni %
Valle d'Aosta	93.994	96.862	3,1	793	819	3,3
Piemonte	1.886.210	1.873.095	-0,7	459	457	-0,6
Lombardia	4.271.858	4.042.657	-5,4	447	421	-5,7
Liguria	1.029.261	1.011.559	-1,7	706	694	-1,6
Provincia autonoma di Bolzano	262.708	286.741	9,1	518	564	8,8
Provincia autonoma di Trento	226.938	231.662	2,1	434	441	1,7
Veneto	1.988.987	1.925.679	-3,2	413	399	-3,2
Friuli-Venezia Giulia	435.133	532.983	22,5	387	475	22,5
Emilia-Romagna	2.080.447	2.008.517	-3,5	499	480	-3,7
Toscana	1.803.923	1.745.794	-3,2	543	526	-3,1
Umbria	311.647	310.147	-0,5	427	426	-0,2
Marche	625.056	617.583	-1,2	429	425	-1,0
Lazio	2.954.216	3.033.465	2,7	536	550	2,6
Abruzzo	542.598	547.109	0,8	434	439	1,1
Molise	94.339	97.385	3,2	349	362	3,8
Campania	1.603.231	1.609.304	0,4	311	313	0,7
Puglia	1.416.342	1.438.933	1,6	376	384	2,0
Basilicata	145.752	152.342	4,5	285	300	5,3
Calabria	453.327	435.660	-3,9	281	272	-3,4
Sicilia	1.215.205	1.224.751	0,8	314	317	1,2
Sardegna	536.021	527.359	-1,6	359	355	-1,0
Totale nazionale	23.977.194	23.749.587	-0,9	433	429	-0,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

I valori delle riscossioni di competenza evidenziano come la capacità fiscale teorica (calcolata sugli accertamenti al netto delle risorse perequative) presenti un divario rispetto a quella effettiva, calcolata sulle riscossioni al netto delle risorse perequative.

Il valore *pro capite* medio si attesta sui 433 e sui 429 euro, rispettivamente per il 2022 e per il 2023, con una riduzione nel biennio di circa un punto percentuale.

La tabella che segue (9/ENT/COM) mette a confronto i valori *pro capite* di accertamenti e incassi (al netto della componente perequativa). Rispetto al valore medio, calcolato sul totale nazionale, tale divario che ammontava a euro 158 nel 2022, si è elevato a euro 180 nel 2023. Tale differenza evidenzia da un lato le difficoltà di riscossione di tali entrate comunali e, dall'altro, gli effettivi limiti dei Comuni al raggiungimento di una buona capacità fiscale anche nelle zone meno disagiate.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 9/ENT/COM - Titolo 1 “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa” al netto dei Fondi perequativi - Differenza tra Accertamenti e Riscossioni in termini *Pro capite* - Suddivisione per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Accertamenti Titolo 1 al netto dei fondi perequativi <i>pro capite</i>		Riscossioni Titolo 1 al netto dei fondi perequativi <i>pro capite</i>		Differenza Accertamenti-Riscossioni (al netto dei fondi perequativi) <i>pro capite</i>	
	2022 (A)	2023 (B)	2022 (a)	2023 (b)	2022 (A-a)	2023 (B-b)
Valle d'Aosta	959	992	793	819	165	173
Piemonte	576	589	459	457	117	132
Lombardia	569	580	447	421	122	159
Liguria	858	895	706	694	152	201
Provincia autonoma di Bolzano	539	596	518	564	21	32
Provincia autonoma di Trento	472	484	434	441	38	43
Veneto	507	521	413	399	94	122
Friuli-Venezia Giulia	493	579	387	475	106	104
Emilia-Romagna	610	604	499	480	112	124
Toscana	711	724	543	526	168	198
Umbria	588	611	427	426	161	185
Marche	547	564	429	425	118	139
Lazio	791	824	536	550	255	274
Abruzzo	559	580	434	439	125	140
Molise	492	505	349	362	143	143
Campania	526	537	311	313	215	224
Puglia	534	553	376	384	158	169
Basilicata	398	419	285	300	114	119
Calabria	526	532	281	272	244	260
Sicilia	556	581	314	317	242	264
Sardegna	522	546	359	355	163	190
Totale nazionale	591	609	433	429	158	180

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Nel 2023 in quasi tutte le Regioni aumenta il divario tra i valori accertati e quelli riscossi; la Liguria, il Lazio, la Campania, la Calabria e la Sicilia registrano i divari maggiori (sempre superiori a euro 200). Con riguardo alla fascia demografica (tabella 10/ENT/COM), il descritto *gap* cresce proporzionalmente all'aumento della popolazione, a conferma delle maggiori difficoltà che incontrano i grandi enti nel processo di riscossione (nel 2023, a fronte di un divario medio tra accertamenti e riscossioni *pro capite* pari a euro 180, i Comuni appartenenti alle fasce 7 e 8 registrano, rispettivamente uno scarto pari a euro 198 e 291).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

**Tabella 10/ENT/COM – Titolo 1 “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa”
al netto dei Fondi perequativi - Accertamenti - Riscossioni in c/competenza - Pro capite -
Suddivisione per fasce di popolazione**

Fascia	Titolo 1 - Accertamenti al netto dei Fondi perequativi			Pro capite Accertamenti			Titolo 1 - Riscossioni al netto dei Fondi perequativi			Pro capite Riscossioni		
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %
Fascia 1	621.641	642.593	3,4	606	625	3,1	509.106	504.558	-0,9	496	491	-1,1
Fascia 2	3.998.768	4.112.852	2,9	494	511	3,6	3.175.644	3.133.266	-1,3	392	389	-0,7
Fascia 3	3.835.129	3.956.816	3,2	501	514	2,5	2.954.851	2.913.194	-1,4	386	378	-2,0
Fascia 4	4.608.052	4.729.065	2,6	513	528	3,0	3.386.771	3.324.787	-1,8	377	371	-1,5
Fascia 5	6.870.734	6.992.779	1,8	555	565	1,8	4.850.541	4.802.641	-1,0	392	388	-1,0
Fascia 6	2.292.555	2.313.272	0,9	580	585	0,8	1.620.376	1.597.724	-1,4	410	404	-1,5
Fascia 7	2.738.007	2.778.032	1,5	637	646	1,5	1.941.061	1.924.369	-0,9	451	448	-0,8
Fascia 8	7.747.193	8.151.094	5,2	867	911	5,1	5.538.843	5.549.047	0,2	620	620	0,1
Totale nazionale	32.712.078	33.676.503	2,9	591	609	3,0	23.977.194	23.749.587	-0,9	433	429	-0,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Il Titolo 2 (tabella 11/ENT/COM) mostra nel biennio di riferimento un andamento stabile, in quanto la variazione è pari allo 0,2%. Tale andamento non è, però, uniforme in quanto in alcune Regioni si registrano cali importanti: Lombardia (-6,8%), Toscana (-11,9%), e Campania (-5,2%). Di contro, i Comuni appartenenti alla Provincia autonoma di Trento (+8,8%) e alle Regioni della Valle D'Aosta (+6,8%), Marche (+12,3%), Abruzzo (6,3%), Puglia (+9,7%) e Sardegna (7%) mostrano andamenti in ascesa.

Le entrate del Titolo 2 ammontano a euro 246 *pro capite* nel 2022 e a euro 247 nel 2023, mentre nel 2020 il valore *pro capite* era stato di euro 304. Nel 2022 e nel 2023, quindi, rispetto al 2020, si è assistito ad una contrazione dei trasferimenti dall'amministrazione statale verso i Comuni rispettivamente di euro 58 e 57 *pro capite*.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 11/ENT/COM - Entrate Titolo 2 "Trasferimenti correnti" - Accertamenti - Pro capite - Suddivisione per Regione e Province autonome

Regioni e Province autonome	Titolo 2 - Accertamenti			Pro capite Accertamenti		
	2022	2023	Variazioni %	2022	2023	Variazioni %
Valle d'Aosta	119.529	127.693	6,8	1.009	1.080	7,0
Piemonte	676.130	665.332	-1,6	165	162	-1,5
Lombardia	1.562.468	1.455.984	-6,8	163	152	-7,1
Liguria	235.657	243.404	3,3	162	167	3,4
Provincia autonoma di Bolzano	330.124	337.663	2,3	651	664	2,0
Provincia autonoma di Trento	308.582	335.719	8,8	590	639	8,4
Veneto	770.800	747.367	-3,0	160	155	-3,1
Friuli-Venezia Giulia	803.190	827.766	3,1	715	737	3,1
Emilia-Romagna	647.417	685.850	5,9	155	164	5,6
Toscana	466.992	411.375	-11,9	141	124	-11,8
Umbria	119.917	122.487	2,1	164	168	2,4
Marche	346.474	389.052	12,3	238	268	12,5
Lazio	1.769.943	1.728.244	-2,4	321	313	-2,5
Abruzzo	288.444	306.735	6,3	231	246	6,6
Molise	85.909	85.379	-0,6	318	318	-0,1
Campania	1.123.822	1.065.916	-5,2	218	207	-4,9
Puglia	740.109	812.131	9,7	197	217	10,2
Basilicata	145.047	143.570	-1,0	283	282	-0,3
Calabria	450.467	454.114	0,8	280	283	1,3
Sicilia	1.439.538	1.424.627	-1,0	371	369	-0,6
Sardegna	1.200.058	1.283.677	7,0	804	865	7,6
Totale nazionale	13.630.618	13.654.082	0,2	246	247	0,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

La tabella che segue (12/ENT/COM) mostra la distribuzione delle risorse del Titolo 2 per fasce di popolazione. Dall'esame dei dati emerge che nel 2023, così come già osservato nello scorso biennio, i Comuni con popolazione da 5.001 a 100.000 abitanti (fasce 3-6) ricevano fondi al di sotto del valore medio nazionale (247 euro); i Comuni appartenenti alle prime due fasce (fino a 5.000 abitanti e quelli superiori a 100.000 abitanti registrano, invece, valori *pro capite* superiori alla media, anche se in valori assoluti l'andamento non è lo stesso: solo gli enti appartenenti alle fasce 1, 3 e 5 hanno potuto beneficiare di maggiori trasferimenti ordinari e straordinari.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 12/ENT/COM - Entrate Titolo 2 "Trasferimenti correnti" - Accertamenti - Pro capite - Analisi per fasce di popolazione

Fascia	Titolo 2 - Accertamenti			Pro capite Accertamenti		
	2022	2023	Variazioni %	2022	2023	Variazioni %
Fascia 1	516.027	555.225	7,6	503	540	7,3
Fascia 2	2.092.482	2.090.758	-0,1	258	260	0,6
Fascia 3	1.299.493	1.345.546	3,5	170	175	2,9
Fascia 4	1.395.824	1.389.076	-0,5	155	155	-0,1
Fascia 5	2.374.899	2.457.014	3,5	192	198	3,5
Fascia 6	870.280	825.945	-5,1	220	209	-5,2
Fascia 7	1.363.587	1.335.409	-2,1	317	311	-2,0
Fascia 8	3.718.026	3.655.110	-1,7	416	408	-1,8
Totale nazionale	13.630.618	13.654.082	0,2	246	247	0,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

La sotto riportata tabella (13/ENT/COM) evidenzia i trasferimenti correnti accertati nel periodo 2019-2023 dai quattordici Comuni italiani con più di 200.000 abitanti.

Tabella 13/ENT/COM - Titolo 2 "Trasferimenti correnti" - Accertamenti - Pro capite - Comuni superiori a 200.000 abitanti

Enti	Titolo 2 - Accertamenti					Accertamenti <i>pro capite</i>					Differenza <i>pro capite</i> 2023/ 2019
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023	
Roma Capitale	1.029.044	1.506.620	1.413.418	1.231.645	1.198.557	365	536	510	448	435	70
Milano	429.370	984.132	995.531	623.413	518.701	308	700	724	462	382	74
Napoli	188.487	314.473	643.772	451.378	409.587	198	331	698	490	446	248
Torino	152.777	272.432	418.776	280.929	327.148	177	318	488	331	386	209
Palermo	164.155	285.958	376.539	280.795	276.781	251	442	590	442	438	187
Genova	60.782	134.420	132.361	96.253	103.745	107	238	234	172	185	78
Bologna	65.013	144.398	122.721	116.951	169.132	165	365	313	302	435	270
Firenze	69.704	177.238	149.509	109.884	108.668	188	483	406	304	300	112
Bari	64.878	105.659	91.499	87.329	117.343	205	335	288	276	370	165
Catania	93.283	141.724	178.637	155.822	159.889	313	478	595	518	533	220
Verona	40.511	81.109	65.743	60.718	56.904	157	313	255	237	222	65
Venezia	160.160	276.187	280.550	222.908	208.655	616	1.068	1.096	885	832	216
Messina	70.523	75.020	79.183	61.287	59.757	308	330	356	277	272	-36
Padova	40.855	77.622	61.712	55.388	53.892	195	369	294	268	260	65
Valori medi						254	450	489	386	393	139

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

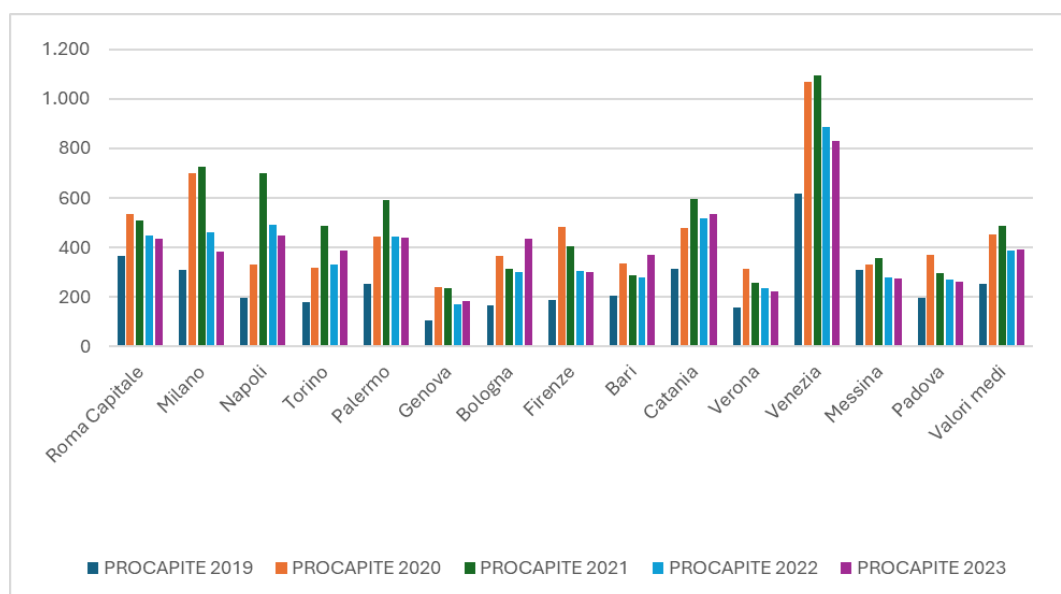
Raffrontando i dati delle annualità 2022 e 2023 con il 2019 (ossia il periodo pre-pandemico) si nota come i contributi correnti, che gradualmente si stavano riducendo per i grandi Comuni, nel 2023 sono tornati a crescere, in quanto a fronte di un valore medio nel 2022 pari a euro 386, si registra nel 2023 un valore *pro capite* pari a 393 euro. La differenza di tale valore rispetto al periodo pre-pandemico è pari a 139

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

euro. Per alcuni enti, invece, è possibile notare nel biennio considerato una riduzione di tale valore: Roma Capitale, Milano, Napoli, Palermo, Firenze, Verona, Venezia, Messina e Padova; per Messina, gli accertamenti del 2023 sono addirittura inferiori a quelli del 2019 (-36 euro).

Le grandi città continuano a fruire di contributi di parte corrente in misura molto significativa: oltre all'unicum rappresentato da Venezia – i cui abitanti hanno sempre ricevuto contributi statali consistenti: in periodo pre-pandemico circa 616 euro *pro capite*, che durante il biennio 2020-2021 sono ascesi a circa 1.100 euro *pro capite* per poi ridursi a circa 832 euro nel 2023 – significativo permane il dato di Roma (entrate *pro capite* per trasferimenti correnti di 435 euro nel 2023), Napoli (446 euro) Palermo (438 euro), Bologna (435 euro) Catania (533 euro).

Grafico 7/ENT/COM - Comuni superiori a 200.000 abitanti - Accertamenti *pro capite* Titolo 2 "Trasferimenti correnti"



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

La tabella seguente (14/ENT/COM) compendia i dati relativi agli accertamenti di entrate provenienti da Ministeri: nel periodo pre-pandemico i valori *pro capite* medi erano di 124 euro; questi valori si innalzano nel 2020 e nel 2021, raggiungendo, rispettivamente, le soglie di euro 290 ed euro 311 *pro capite*. Nel 2022 e 2023 si assiste ad una diminuzione della voce, che tocca la soglia di 214 euro *pro capite* nel 2022 e di 231 nel 2023. È una ulteriore riprova della riduzione del sostegno statale dopo la pandemia, sebbene i trasferimenti da Ministeri restino più copiosi rispetto al periodo ante Covid per l'afflusso dei fondi PNRR di parte corrente.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

I grandi enti che nel 2023 hanno visto un rilevante aumento dei trasferimenti da Ministeri rispetto al periodo pre-pandemico sono soprattutto Torino (che nel 2023 accerta 311 euro *pro capite*, +256% rispetto al 2019) Napoli (329 euro nel 2023, +239% rispetto al 2019), Bologna (380 euro nel 2023, +230% rispetto al 2019). In controtendenza solo il Comune di Messina che, come già visto nella precedente tabella, registra un calo degli accertamenti di circa 42 punti percentuali nell'arco del quinquennio osservato.

Tabella 14/ENT/COM - "Trasferimenti correnti da Amm.ni centrali" - Accertamenti - Pro capite - Comuni superiori a 200.000 abitanti

Enti	Accertamenti					Accertamenti					Variazione pro capite 2019/ 2023
	Trasferimenti correnti da Amm.ni centrali					pro capite					
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023	
Roma Capitale	659.589	1.070.851	1.001.110	786.238	720.168	234	381	361	286	261	11,8
Milano	103.987	574.634	452.605	217.806	189.942	74	409	329	161	140	87,7
Napoli	92.779	197.656	526.501	334.766	301.985	97	208	571	363	329	238,5
Torino	75.225	187.403	338.040	205.011	263.392	87	218	394	242	311	255,7
Palermo	83.658	176.962	266.541	189.277	180.256	128	273	418	298	285	122,4
Genova	42.633	104.495	112.003	69.842	80.507	75	185	198	124	143	91,5
Bologna	45.282	120.189	94.995	92.999	147.820	115	304	243	240	380	229,8
Firenze	21.161	133.741	103.405	57.924	52.705	57	364	281	160	145	154,0
Bari	23.383	51.689	40.051	34.452	50.973	74	164	126	109	161	117,8
Catania	50.569	80.865	88.780	78.703	87.399	170	273	296	261	292	71,7
Verona	12.067	49.049	36.301	25.784	23.639	47	189	141	101	92	97,8
Venezia	80.663	179.594	178.684	99.848	118.886	310	694	698	396	474	52,7
Messina	53.720	46.270	36.784	32.083	29.942	234	203	165	145	136	-41,7
Padova	6.826	41.240	28.028	22.207	18.716	33	196	134	107	90	178,0
Valori medi						124	290	311	214	231	119,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

La successiva tabella analizza le diverse tipologie afferenti al Titolo 3 "Entrate extratributarie"; nel 2023 prosegue il balzo - già iniziato nel 2021 (cfr. deliberazione n. 12/SEZAUT/2023/FRG) - degli accertamenti (+7,1%), anche se in misura inferiore rispetto al biennio precedente. I maggiori incrementi si registrano sul versante dei Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti (+9,7%), seguiti dai Rimborsi (+5,6%) e dalla Vendita di beni e servizi (+5,3%). Anche gli interessi attivi sono cresciuti nel biennio ma gli importi in valore assoluto hanno una minima incidenza sui totali del Titolo.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 15/ENT/COM - Titolo 3 "Entrate extratributarie" - Accertamenti - Suddivisione in Tipologie

Descrizione Tipologia	Titolo 3 - Accertamenti		Variazioni %
	2022	2023	
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	7.737.574	8.146.089	5,3
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	3.036.643	3.330.881	9,7
Interessi attivi	82.627	209.443	153,5
Altre entrate da redditi da capitale	742.314	767.472	3,4
Rimborsi e altre entrate correnti	2.327.940	2.458.910	5,6
Totale Titolo 3	13.927.096	14.912.795	7,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Analizzando i valori *pro capite* a livello regionale, si nota un incremento su base annuale degli accertamenti su tutto il territorio nazionale, eccezion fatta per il Molise ove vi è un calo pari al 5,3% delle voci componenti il Titolo 3.

Tabella 16/ENT/COM - Titolo 3 "Entrate extratributarie" - Accertamenti - Pro capite - Suddivisione per Regione e Province autonome

Regioni e Province autonome	Titolo 3 - Accertamenti			Pro capite Accertamenti		
	2022	2023	Variazioni %	2022	2023	Variazioni %
Valle d'Aosta	53.963	55.658	3,1	455	471	3,3
Piemonte	979.417	1.004.255	2,5	238	245	2,7
Lombardia	3.095.041	3.385.826	9,4	324	353	9,0
Liguria	470.531	477.154	1,4	323	327	1,5
Provincia autonoma di Bolzano	377.797	394.452	4,4	745	776	4,1
Provincia autonoma di Trento	274.238	281.020	2,5	524	535	2,1
Veneto	1.063.113	1.152.943	8,4	221	239	8,4
Friuli-Venezia Giulia	288.676	323.759	12,2	257	288	12,2
Emilia-Romagna	1.080.091	1.094.958	1,4	259	262	1,1
Toscana	1.153.790	1.193.632	3,5	347	360	3,5
Umbria	150.304	155.252	3,3	206	213	3,6
Marche	360.046	388.501	7,9	247	267	8,1
Lazio	1.514.286	1.743.374	15,1	275	316	15,0
Abruzzo	318.554	319.529	0,3	255	256	0,6
Molise	63.477	59.790	-5,8	235	222	-5,3
Campania	857.364	902.678	5,3	166	176	5,6
Puglia	452.880	516.113	14,0	120	138	14,4
Basilicata	92.488	100.820	9,0	181	198	9,8
Calabria	366.770	384.002	4,7	228	240	5,2
Sicilia	661.910	706.322	6,7	171	183	7,2
Sardegna	252.362	272.757	8,1	169	184	8,7
Totale nazionale	13.927.096	14.912.795	7,1	252	270	7,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Le riscossioni (tabella 17/ENT/COM) registrano un parallelo incremento (+7,2%), ma i valori del riscosso rispetto all'accertato sono il segno di una maggiore difficoltà nella realizzazione e nell'incasso delle entrate extratributarie. In termini *pro capite*, infatti, i valori medi delle riscossioni del Titolo 3 si attestano a euro 166 nel 2022 (a fronte di euro 252 accertati) e a euro 178 nel 2023 (a fronte di euro 270 accertati).

Tabella 17/ENT/COM - Titolo 3 "Entrate extratributarie" - Riscossioni in conto competenza - *Pro capite* - Suddivisione per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Titolo 3 - Riscossioni			Pro capite Riscossioni		
	2022	2023	Variazioni %	2022	2023	Variazioni %
Valle d'Aosta	33.484	34.411	2,8	283	291	3,0
Piemonte	708.180	734.555	3,7	172	179	3,9
Lombardia	2.322.404	2.549.842	9,8	243	266	9,4
Liguria	323.168	334.745	3,6	222	230	3,7
Provincia autonoma di Bolzano	247.455	250.740	1,3	488	493	1,0
Provincia autonoma di Trento	188.977	189.218	0,1	361	360	-0,2
Veneto	771.079	854.731	10,8	160	177	10,8
Friuli-Venezia Giulia	223.925	244.649	9,3	199	218	9,3
Emilia-Romagna	778.019	787.739	1,2	186	188	1,0
Toscana	751.567	772.104	2,7	226	233	2,8
Umbria	106.399	108.371	1,9	146	149	2,1
Marche	252.379	274.404	8,7	173	189	8,9
Lazio	864.724	954.099	10,3	157	173	10,2
Abruzzo	205.948	199.692	-3,0	165	160	-2,8
Molise	37.072	37.066	0,0	137	138	0,5
Campania	400.483	429.310	7,2	78	84	7,5
Puglia	301.568	332.880	10,4	80	89	10,8
Basilicata	61.282	70.448	15,0	120	139	15,8
Calabria	127.674	150.482	17,9	79	94	18,4
Sicilia	287.331	328.432	14,3	74	85	14,8
Sardegna	168.563	180.967	7,4	113	122	8,0
Totale nazionale	9.161.682	9.818.884	7,2	166	178	7,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

La seguente tabella (18/ENT/COM) mette a raffronto, in termini *pro capite*, i valori degli accertamenti e delle riscossioni del Titolo 3 dei Comuni divisi per Regioni; mette anche a confronto le percentuali di riscossione delle entrate extratributarie e quelle di generazione dei residui attivi di competenza.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 18/ENT/COM - Titolo 3 “Entrate extratributarie” - Differenza accertamenti e riscossioni in termini *pro capite* - Percentuali di riscossione e di generazione residui

Regioni e Province autonome	Accertamenti <i>Pro capite</i>		Riscossioni <i>Pro capite</i>		Differenza Accertamenti - Riscossioni <i>Pro capite</i>		Percentuale di riscossione		Percentuale di generazione residui	
	2022 (A)	2023 (B)	2022 (a)	2023 (b)	2022 (A-a)	2023 (B-b)	2022	2023	2022	2023
Valle d'Aosta	455	471	283	291	172	180	62	62	38	38
Piemonte	238	245	172	179	66	66	72	73	28	27
Lombardia	324	353	243	266	81	87	75	75	25	25
Liguria	323	327	222	230	101	97	69	70	31	30
P.A. di Bolzano	745	776	488	493	257	283	65	64	35	36
P.A. di Trento	524	535	361	360	163	175	69	67	31	33
Veneto	221	239	160	177	61	62	73	74	27	26
Friuli-Venezia Giulia	257	288	199	218	58	70	78	76	22	24
Emilia-Romagna	259	262	186	188	73	74	72	72	28	28
Toscana	347	360	226	233	121	127	65	65	35	35
Umbria	206	213	146	149	60	64	71	70	29	30
Marche	247	267	173	189	74	78	70	71	30	29
Lazio	275	316	157	173	118	143	57	55	43	45
Abruzzo	255	256	165	160	90	96	65	62	35	38
Molise	235	222	137	138	98	84	58	62	42	38
Campania	166	176	78	84	88	92	47	48	53	52
Puglia	120	138	80	89	40	49	67	64	33	36
Basilicata	181	198	120	139	61	59	66	70	34	30
Calabria	228	240	79	94	149	146	35	39	65	61
Sicilia	171	183	74	85	97	98	43	46	57	54
Sardegna	169	184	113	122	56	62	67	66	33	34
Totale nazionale	252	270	166	178	86	92	66	66	34	34

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Il divario fra accertamenti e riscossioni del Titolo 3 è evidente per i Comuni appartenenti alle Province autonome di Trento e Bolzano e quelli delle Regioni Valle d'Aosta, Toscana, Lazio e Calabria. Tale divario determina basse percentuali di riscossione, particolarmente evidenti anche per i Comuni appartenenti del Lazio, Calabria e Sicilia, generando consistenti residui attivi di competenza.

L'analisi su base regionale (tabella 19/ENT/COM) dell'andamento degli accertamenti di entrata del Titolo 1 (epurati dalla componente perequativa) e del Titolo 3, posti a confronto con gli accertamenti delle entrate correnti consente di determinare il livello di autonomia finanziaria dei Comuni. La media nazionale è intorno al 70% per entrambi gli esercizi esaminati.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 19/ENT/COM - Grado di autonomia finanziaria - Accertamenti

Regioni e Province autonome	Accertamenti Titolo 1 al netto dei fondi perequativi + Titolo 3 (A)		Entrate correnti Accertamenti (B)		Grado di autonomia finanziaria % (A)/(B)	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Valle d'Aosta	167.553	172.919	287.094	300.624	58,4	57,5
Piemonte	3.344.525	3.419.970	4.537.916	4.607.419	73,7	74,2
Lombardia	8.533.256	8.951.118	10.924.468	11.238.006	78,1	79,7
Liguria	1.721.809	1.782.171	2.146.639	2.210.390	80,2	80,6
Provincia autonoma di Bolzano	651.162	697.674	981.286	1.035.336	66,4	67,4
Provincia autonoma di Trento	520.996	535.287	831.120	872.510	62,7	61,4
Veneto	3.506.202	3.666.013	4.729.765	4.870.031	74,1	75,3
Friuli-Venezia Giulia	842.888	973.985	1.646.082	1.801.754	51,2	54,1
Emilia-Romagna	3.625.909	3.622.421	4.782.696	4.814.657	75,8	75,2
Toscana	3.514.400	3.595.894	4.358.498	4.388.869	80,6	81,9
Umbria	579.507	600.174	804.333	830.233	72,0	72,3
Marche	1.156.454	1.208.241	1.682.373	1.781.758	68,7	67,8
Lazio	5.871.936	6.290.369	8.167.120	8.578.203	71,9	73,3
Abruzzo	1.017.010	1.041.617	1.454.118	1.503.469	69,9	69,3
Molise	196.355	195.593	315.703	314.811	62,2	62,1
Campania	3.567.321	3.661.986	5.693.404	5.752.725	62,7	63,7
Puglia	2.463.352	2.589.638	3.703.547	3.940.595	66,5	65,7
Basilicata	296.410	313.883	547.122	566.197	54,2	55,4
Calabria	1.213.594	1.236.927	1.947.319	1.988.012	62,3	62,2
Sicilia	2.816.261	2.950.865	4.809.508	4.952.084	58,6	59,6
Sardegna	1.032.273	1.082.555	2.363.854	2.500.575	43,7	43,3
Totale nazionale	46.639.174	48.589.298	66.713.963	68.848.260	69,9	70,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

2.3.1 I residui attivi di parte corrente

Nel biennio 2022-2023 la generazione dei residui di parte corrente – ricavabile dai dati di cui alla tabella 6/ENT/COM – si attesta, a livello nazionale, al 23,3% (2022) e al 25,3% (2023) per il Titolo 1; al 21,8% (2022) e al 24,3% (2023) per il Titolo 2; al 34,2% per entrambi gli esercizi considerati per il Titolo 3, che si conferma la voce di parte corrente per la quale i Comuni incontrano le maggiori difficoltà di realizzo. In alcune Regioni, infatti, le percentuali di formazione di residui per entrate extratributarie sono molto elevate: in Calabria si registra il valore più elevato (61%) seguito dalla Sicilia (54%), dalla Campania (52%) e dal Lazio (45%) (cfr. tabella 18/ENT/COM).

Andando ad una più approfondita analisi, le tabelle che seguono mostrano la composizione dei residui attivi nel 2022 e nel 2023, biennio 2022-2023.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 20/ENT/COM - Composizione residui attivi di parte corrente 2022

Entrate	Residui attivi al 01/01/2022	Riscossioni in conto residui	Riacc. residui	Tasso di smaltimento %	Residui attivi da esercizi precedenti	Residui attivi di competenza	Totale Residui attivi da riportare al 31/12/2022
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	27.542.128	6.697.745	-1.835.811	26,1	19.008.571	9.106.761	28.115.332
Titolo 2: Trasferimenti correnti	5.278.459	2.254.952	-248.052	44,8	2.775.455	2.971.390	5.746.846
Titolo 3: Entrate extratributarie	18.644.597	2.967.019	-1.332.387	17,1	14.345.190	4.765.414	19.110.605
Totale Entrate correnti	51.465.183	11.919.716	-3.416.251	24,8	36.129.216	16.843.566	52.972.782

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Nel 2022 il tasso di smaltimento dei residui attivi di parte corrente è stato pari al 25% circa. Le maggiori difficoltà di realizzo si confermano per le poste del Titolo 3 (ove, come si è detto, è già elevata la percentuale di generazione dei residui), che ha presentato nel 2022 un tasso di smaltimento di circa il 17%. A fine esercizio, i residui attivi di parte corrente sono pari a circa 53 mld. Oltre la metà di questi crediti (circa 28,1 mld) provengono dal Titolo 1 e presentano, quindi, prospetticamente possibilità di realizzo di circa il 26%: significa che mediamente potranno essere riscossi (o eliminati dalle scritture) in un arco temporale complessivo di quattro anni. Una parte consistente è rappresentata anche da residui del Titolo 3 (oltre 19 mld, pari a circa il 36% del portafoglio) che, presentando un tasso di smaltimento medio meno elevato (circa il 17%) potranno essere integralmente riscossi (o eliminati dalle scritture) in un periodo di circa sei anni.

Per quanto attiene all'esercizio 2023, i dati di bilancio restituiscono il seguente quadro:

Tabella 21/ENT/COM - Composizione residui attivi di parte corrente 2023

Entrate	Residui attivi al 01/01/2023	Riscossioni in conto residui	Riacc. residui	Tasso di smaltimento %	Residui attivi da esercizi precedenti	Residui attivi di competenza	Totale Residui attivi da riportare al 31/12/2023
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	28.114.972	6.800.300	-2.419.354	26,5	18.895.319	10.180.070	29.075.389
Titolo 2: Trasferimenti correnti	5.743.077	2.288.492	-378.916	42,7	3.075.670	3.315.414	6.391.084
Titolo 3: Entrate extratributarie	19.110.038	3.231.559	-1.866.131	18,7	14.012.348	5.093.911	19.106.259
Totale Entrate correnti	52.968.088	12.320.351	-4.664.401	25,5	35.983.336	18.589.396	54.572.732

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

L'ammontare del portafoglio crediti mostra un andamento in crescita rispetto all'esercizio 2022. Il volume dei residui attivi di parte corrente a fine 2023 ammonta a 54,6 mld rispetto ai 53 mld del 2022. I residui del Titolo 1 costituiscono gran parte del complessivo (29 mld, pari a oltre il 53% del totale) e mostrano un tasso di smaltimento intorno al 26%; i residui del Titolo 3 costituiscono circa il 35% dello *stock* e i tempi di realizzo restano simili a quelli del 2022.

Per quanto attiene alla vetustà dei crediti, nel biennio 2022-2023 i residui attivi di competenza rappresentano circa il 34% del totale, che per i restanti due terzi è formato da vecchi crediti.

Le riscossioni in conto residui (tabella 22/ENT/COM) sono in crescita su base annuale (+3,4%) pari a circa 11,9 mld nel 2022 e a circa 12,3 mld nel 2023. In alcune Regioni tali riscossioni sono in notevole incremento di (Abruzzo +17,1%; Sardegna +15,7%; Sicilia, +13,4%; Valle d'Aosta +12,9% e Veneto +12,8%); in altri territori, invece, a fronte di un incremento medio pari al 3,4% si registra una contrazione (Lazio, Provincia autonoma di Trento e Marche i territori con i valori più alti).

Tabella 22/ENT/COM - Entrate correnti - Riscossioni in conto residui - Suddivisione per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Entrate correnti Riscossioni in conto residui		
	2022	2023	Variazioni %
Valle d'Aosta	38.785	43.775	12,9
Piemonte	744.117	763.410	2,6
Lombardia	1.805.818	1.863.737	3,2
Liguria	323.384	317.267	-1,9
Provincia autonoma di Bolzano	187.273	186.141	-0,6
Provincia autonoma di Trento	211.919	204.139	-3,7
Veneto	687.584	775.605	12,8
Friuli-Venezia Giulia	210.608	221.077	5,0
Emilia-Romagna	771.727	764.642	-0,9
Toscana	706.999	729.965	3,2
Umbria	149.762	166.857	11,4
Marche	308.039	298.687	-3,0
Lazio	1.622.556	1.503.923	-7,3
Abruzzo	222.579	260.671	17,1
Molise	60.450	62.714	3,7
Campania	1.256.051	1.320.240	5,1
Puglia	665.484	670.720	0,8
Basilicata	99.095	96.860	-2,3
Calabria	402.294	424.742	5,6
Sicilia	1.173.113	1.330.403	13,4
Sardegna	272.082	314.774	15,7
Totale Entrate correnti	11.919.716	12.320.351	3,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

L'incremento delle riscossioni in conto residui (tabella 23/ENT/COM) interessa quasi tutte le fasce demografiche ad eccezione di quelli di fascia sesta e settima, che mostrano valori in lieve diminuzione.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Degna di nota è la variazione in crescita (+11,3%) dei Comuni appartenenti alla fascia più alta (sopra i 250.000 abitanti).

Tabella 23/ENT/COM - Entrate correnti - Riscossioni in conto residui - Suddivisione per fasce di popolazione

Fascia	Entrate correnti Riscossioni in conto residui		
	2022	2023	Variazioni %
Fascia 1	248.817	262.895	5,7
Fascia 2	1.476.742	1.484.318	0,5
Fascia 3	1.238.583	1.241.137	0,2
Fascia 4	1.517.107	1.540.417	1,5
Fascia 5	2.405.489	2.415.470	0,4
Fascia 6	809.652	806.649	-0,4
Fascia 7	1.054.048	1.043.575	-1,0
Fascia 8	3.169.279	3.525.890	11,3
Totale Entrate correnti	11.919.716	12.320.351	3,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

2.4 Le riscossioni delle entrate di parte capitale nel triennio 2022-2024 (dati SIOPE)

Nel triennio considerato, entrate di parte capitale assumono un andamento dinamico, influenzato, dalla riscossione dei fondi PNRR finalizzati a sostenere la spesa degli investimenti.

Nell'analisi si è considerata anche l'annualità 2021, allo scopo di meglio evidenziare l'andamento delle riscossioni a seguito dell'avvio del PNRR.

In particolare, gli incassi collegati al Titolo 4 passano da circa 10,5 mld nel 2021 a circa 16,4 mld nel 2024, con una crescita nell'intero periodo del 55%; rispetto all'esercizio precedente nel quale gli incassi raggiungevano 14,5 mld si evidenzia un incremento di circa il 13%.

La voce che si sviluppa maggiormente riguarda i "contributi agli investimenti" – su cui convogliano i fondi PNRR – che passa dai 6,9 mld circa del 2021 a circa 12,6 mld nel 2024 (83% circa). Come si nota, il ritmo di crescita dei "contributi agli investimenti" è costante. È da considerare che l'art. 11, co. 1 del d.l. 2 marzo 2024, n. 19 ha portato al 30% del contributo assegnato la misura delle anticipazioni iniziali erogabili in favore dei soggetti attuatori e che si sta volgendo verso la chiusura prevista di molti interventi.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 24/ENT/COM - Entrate Titolo 4 - Entrate in conto capitale - Tipologie

Entrate in conto capitale - Tipologie	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2023/ 2022	2023/ 2021
Tributi in conto capitale	73.532	74.765	72.891	75.691	3,8	2,9
Contributi agli investimenti	6.886.303	8.977.089	10.723.402	12.610.300	17,6	83,1
Altri trasferimenti in conto capitale	868.763	825.680	1.020.510	989.218	-3,1	13,9
Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	605.587	575.544	629.247	550.462	-12,5	-9,1
Altre entrate in conto capitale	2.152.857	2.135.488	2.075.231	2.179.150	5,0	1,2
Totale	10.587.041	12.588.567	14.521.280	16.404.820	13,0	55,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

Aumentano del 3,8% anche i Tributi in conto capitale (75,7 mln circa), che vedevano incassi in calo nel 2023 (72,9 mln) e del 5% le altre entrate in conto capitale che, interrompendo la precedente tendenza, superano dell'1% circa gli incassi del 2021

Sono, invece, in riduzione del 12,5% le entrate da alienazione di beni materiali e immateriali (550,5 mln) e del 3% circa gli altri trasferimenti in conto capitale che, comunque, sono in aumento di quasi il 14% rispetto ad inizio quadriennio.

Gli incassi per accensione di prestiti (Titolo 4), crescono nel 2024 (circa 1,8 mld, +19,4% rispetto al 2023), ma sono comunque più contenuti rispetto al 2021 (-2% circa). Nell'esercizio 2024, in particolare, i flussi di cassa connessi a finanziamenti a medio e lungo termine sono stati di circa 1,7mld (superiori del 15,3% rispetto al 2023).

Tabella 25/ENT/COM - Entrate Titolo 6 - Entrate da accensione prestiti -Tipologie

Entrate da accensione prestiti - Tipologie	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2023/ 2022	2023/ 2021
Emissione di titoli obbligazionari	9	6	94	5	-94,6	-39,8
Accensione prestiti a breve termine	64.027	24.508	17.935	89.927	401,4	40,5
Accensione mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	1.777.138	1.341.564	1.486.219	1.713.875	15,3	-3,6
Altre forme di indebitamento	392	442	7.216	125	-98,3	-68,1
Totale	1.841.566	1.366.520	1.511.464	1.803.933	19,4	-2,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 26/ENT/COM - Entrate Titolo 6 - Entrate da accensione prestiti - Categorie

Entrate da accensione prestiti - Categorie	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2023/ 2022	2023/ 2021
Finanziamenti a breve termine	9	6	94	5	-94,6	-39,8
Finanziamenti a medio lungo termine	9.855	10.782	12.175	7.311	-40,0	-25,8
Emissioni titoli obbligazionari a medio-lungo termine	54.172	13.726	5.760	82.616	1334,4	52,5
Anticipazioni	1.775.433	1.335.038	1.486.026	1.713.123	15,3	-3,5
Accensione prestiti da attualizzazione Contributi Pluriennali	35	1.116	31	0	-99,6	-99,6
Accensione Prestiti - Leasing finanziario	1.670	5.410	161	752	365,9	-55,0
Accensione prestiti a seguito di escussione di garanzie	162	302	7.168	125	-98,3	-22,8
Accensione Prestiti - Operazioni di cartolarizzazione	230	140	19	0	-100,0	-100,0
Accensione Prestiti - Derivati	0	0	29	0	-100,0	n.a.
Totale	1.841.566	1.366.520	1.511.464	1.803.933	19,4	-2,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

2.5 Le entrate di parte capitale dai dati di rendiconto 2022-2023

La tabella che segue (27/ENT/COM) espone i dati relativi alla gestione in conto capitale, data dalla sommatoria dei titoli 4, 5 e 6. Gli accertamenti evidenziano nel biennio un deciso aumento (+11,9%), pari a circa 2,3 mld in valore assoluto, anche se inferiore a quello registrato nel biennio 2021-2022 (+19,1%). Il Titolo 4 "Entrate in conto capitale", che incide in maniera prevalente (89%), segna un incremento di oltre 13 punti percentuali, dovuto essenzialmente all'incremento dei "Contributi agli investimenti" (+16,7%), cioè la tipologia 200, ove confluiscono i fondi del PNRR. Gli accertamenti relativi a tale voce crescono, su base annuale, di oltre 2 mld. Sempre nell'ambito del Titolo 4, anche le "Alienazioni di beni materiali e immateriali" crescono di oltre 13 punti percentuali.

Il Titolo 5, che comprende le Alienazioni di attività finanziarie e le Riscossioni di crediti, fa registrare nel biennio in esame, così come già osservato nel precedente Referto, un calo degli accertamenti (-6,9%) anche se nell'esercizio di riferimento il peso di tale Titolo sul totale del comparto è irrilevante (4%).

Le Accensioni di prestiti (Titolo 6) incidono per il restante 7% sul totale del comparto e segnano valori in ascesa (+6,2%): crescono i Mutui e altri finanziamenti a medio-lungo termine (+6,5%) mentre calano quelli relativi a Prestiti a breve termine (-15,8%).

Le riscossioni delle Entrate di parte capitale crescono di pari passo con gli accertamenti (+9,7%): tutti e 3 i titoli registrano variazioni positive nel biennio (Titolo 4 +8,7%; Titolo 5 +31,4%; Titolo 6 +16,5%).

Il tasso di realizzazione delle entrate in conto capitale risente della logica di medio-lungo termine degli investimenti a cui le stesse sono associate. Nel biennio in esame tale indice scende di circa un punto, passando dal 49,9% del 2022 al 49% del 2023. In forte miglioramento il tasso di realizzo sia delle entrate da Riduzione di attività finanziarie (Titolo 5) sia quelle da Accensione di prestiti (Titolo 6), cresciuto di 6 punti percentuali; il tasso di realizzazione del Titolo 4, invece, cresciuto nel biennio precedente per le facilitazioni connesse alla percezione dei fondi PNRR, nel 2023 registra una diminuzione di ben due

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

punti percentuali (lo stesso calo è, ovviamente, presente per la tipologia 200 ove confluiscono i fondi PNRR).

Tabella 27/ENT/COM – Entrate di parte capitale – Accertamenti e riscossioni - Suddivisione in Titoli e Tipologie

Tipologia/Titolo	Entrate di parte capitale Accertamenti			Entrate di parte capitale Riscossioni			Tasso di realizzazione %	
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023
Tip. 100: Tributi in conto capitale	69.886	71.647	2,5	66.520	66.653	0,2	95,2	93,0
Tip. 200: Contributi agli investimenti	12.820.953	14.966.437	16,7	5.646.680	6.296.458	11,5	44,0	42,1
Tip. 300: Altri trasferimenti in conto capitale	1.141.128	1.241.129	8,8	467.426	580.266	24,1	41,0	46,8
Tip. 400: Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	557.198	631.377	13,3	475.929	534.950	12,4	85,4	84,7
Tip. 500: Altre entrate in conto capitale	2.128.396	2.047.259	-3,8	1.873.009	1.796.449	-4,1	88,0	87,7
Totale Titolo IV: Entrate in conto capitale	16.717.560	18.957.850	13,4	8.529.565	9.274.774	8,7	51,0	48,9
Tip. 100: Alienazione di attività finanziarie	68.134	108.268	58,9	35.133	44.672	27,2	51,6	41,3
Tip. 200: Riscossione di crediti di breve termine	118.724	12.778	-89,2	444	7.095	1.497,6	0,4	55,5
Tip. 300: Riscossione crediti di medio-lungo termine	27.021	36.154	33,8	8.242	5.424	-34,2	30,5	15,0
Tip. 400: Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	720.698	713.326	-1,0	84.333	111.174	31,8	11,7	15,6
Totale Titolo V: Entrate da riduzione di attività finanziarie	934.576	870.527	-6,9	128.151	168.366	31,4	13,7	19,3
Tip. 100: Emissione di titoli obbligazionari	0	98	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tip. 200: Accensione prestiti a breve termine	27.750	23.371	-15,8	16.051	9.792	-39,0	57,8	41,9
Tip. 300: Accensione mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	1.338.802	1.425.318	6,5	824.466	965.182	17,1	61,6	67,7
Tip. 400: Altre forme di indebitamento	2.503	5.117	104,4	302	4.969	1.544,0	12,1	97,1
Totale Titolo VI: Accensione prestiti	1.369.054	1.453.904	6,2	840.819	979.943	16,5	61,4	67,4
Totale Entrate di parte capitale	19.021.191	21.282.281	11,9	9.498.536	10.423.084	9,7	49,9	49,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

La successiva tabella (28/ENT/COM) analizza la composizione degli accertamenti per “Contributi agli investimenti” su base territoriale e conferma il ruolo dei fondi PNRR nell’alimentare tale voce.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 28/ENT/COM - Titolo 4 - Tipologia 200 "Contributi agli investimenti" - Accertamenti - Pro capite - Suddivisione per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Titolo 4 - Tipologia 200 Accertamenti			Pro capite Accertamenti		
	2022	2023	Variazioni %	2022	2023	Variazioni %
Valle d'Aosta	53.204	55.126	3,6	449	466	3,8
Piemonte	730.369	987.822	35,2	178	241	35,4
Lombardia	1.809.478	1.714.959	-5,2	189	179	-5,6
Liguria	391.668	550.575	40,6	268	378	40,7
Provincia autonoma di Bolzano	312.848	351.796	12,4	617	692	12,1
Provincia autonoma di Trento	220.996	262.890	19,0	422	501	18,5
Veneto	750.815	783.417	4,3	156	162	4,3
Friuli-Venezia Giulia	297.762	359.444	20,7	265	320	20,7
Emilia-Romagna	540.854	742.910	37,4	130	178	37,0
Toscana	526.239	535.189	1,7	158	161	1,8
Umbria	141.729	210.215	48,3	194	289	48,7
Marche	471.069	515.930	9,5	323	355	9,7
Lazio	746.062	984.683	32,0	135	178	31,8
Abruzzo	1.330.039	935.765	-29,6	1.065	751	-29,5
Molise	138.624	155.271	12,0	513	578	12,6
Campania	1.336.226	1.833.262	37,2	259	357	37,6
Puglia	925.004	1.084.195	17,2	246	289	17,7
Basilicata	208.569	300.378	44,0	407	591	45,1
Calabria	572.286	970.629	69,6	355	606	70,4
Sicilia	885.089	1.056.921	19,4	228	274	19,9
Sardegna	432.022	575.060	33,1	289	387	33,9
Totale nazionale	12.820.953	14.966.437	16,7	232	271	16,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Gli incrementi più significativi si sono avuti per i Comuni della Regione Calabria (+69,6%), seguiti dai Comuni dell'Umbria (+48,3%) e della Basilicata (+44%).

Per i Comuni appartenenti alla Regione Abruzzo, invece, l'andamento è in forte flessione (-29,6%); anche i Comuni lombardi registrano un lieve calo (-5,2%).

I valori *pro capite* a livello nazionale si attestano sui 232 e 271 euro rispettivamente per il 2022 e il 2023, con una variazione incrementale nel biennio pari al 16,8%. Spiccano, però, i dati dei Comuni abruzzesi, che registrano un *pro capite* altissimo nel biennio (rispettivamente 1.065 nel 2022 e 751 nel 2023).

2.5.1 I residui attivi di parte capitale

Nelle successive tabelle (29 e 30/ENT/COM) sono esposti i dati della composizione dei residui attivi di parte capitale 2022 e 2023 divisi per titoli.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 29/ENT/COM - Composizione residui attivi di parte capitale 2022

Entrate	Residui attivi al 01/01/2022	Riscossioni in conto residui	Riacc. residui	Tasso di smaltimento %	Residui attivi da esercizi precedenti	Residui attivi di competenza	Totale Residui attivi da riportare al 31/12/2022
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	16.651.821	3.393.255	-831.782	21,4	12.426.784	8.187.995	20.614.779
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.643.797	484.139	-5.638	29,6	1.154.020	806.425	1.960.445
Titolo 6 - Accensione di prestiti	1.838.337	456.995	-62.394	25,7	1.318.948	528.236	1.847.184
Totale Entrate di parte capitale	20.133.955	4.334.388	-899.814	22,5	14.899.753	9.522.656	24.422.408

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Tabella 30/ENT/COM - Composizione residui attivi di parte capitale 2023

Entrate	Residui attivi al 01/01/2023	Riscossioni in conto residui	Riacc. residui	Tasso di smaltimento %	Residui attivi da esercizi precedenti	Residui attivi di competenza	Totale Residui attivi da riportare al 31/12/2023
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	20.615.547	4.466.683	-1.161.664	23,0	14.987.200	9.683.075	24.670.276
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.962.657	571.001	-17.243	29,4	1.374.413	702.161	2.076.574
Titolo 6 - Accensione di prestiti	1.844.628	471.982	-98.010	27,0	1.274.636	473.961	1.748.596
Totale Entrate di parte capitale	24.422.832	5.509.666	-1.276.917	23,8	17.636.248	10.859.197	28.495.445

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

I residui del Titolo 4 – che costituiscono alla fine del 2023 oltre l'86% dell'aggregato – mostrano un andamento crescente su base annuale, passando dai 20,6 mld del 2022 a 24,7 mld nel 2023 (+19,7%); parallelamente, si assiste anche alla crescita del tasso di smaltimento, che passa dal 21,4% del 2022 al 23% del 2023.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

3 LE SPESE DEI COMUNI

La ripresa *post*-pandemica ha coinvolto tutti i territori³⁶, in misura maggiore le Regioni del Nord e minore quelle del Centro. In contrasto con quanto avvenuto nei periodi successivi alle passate crisi, nel Mezzogiorno il prodotto e l'occupazione sono cresciuti più della media nazionale. Anche nel 2023 l'attività è cresciuta in misura più accentuata nel Sud e nelle Isole, per effetto di una maggiore espansione nei comparti delle costruzioni e del terziario, di una minore contrazione dell'industria e della crescita delle esportazioni. Secondo l'indicatore trimestrale dell'economia regionale (ITER) elaborato dalla Banca d'Italia, nella prima metà del 2024 il rialzo del Pil, ancora moderato in tutte le ripartizioni territoriali, è stato leggermente più marcato nelle Regioni meridionali. Le imprese prefigurano ovunque un indebolimento nella dinamica degli investimenti. Nel 2023 e nei primi sei mesi dell'anno in corso l'espansione dell'occupazione è proseguita con maggiore intensità nel Mezzogiorno. L'inflazione, seppure in calo dall'inizio dell'anno, ha eroso il reddito disponibile delle famiglie, frenandone i consumi, in particolare al Centro e al Sud.

3.1 La spesa corrente nel triennio 2022-2024

In tale contesto, la spesa corrente del comparto comunale ha registrato un lieve rallentamento in termini di impegni. Infatti, nel 2023 gli impegni del Titolo 1 ammontano a 58 mld (631 mln in più rispetto all'anno precedente): l'incremento (+1,1%) si attesta però su un valore più contenuto rispetto a quello registrato nel 2022, quando sfiorava il 6%.

Scende di 4 punti percentuali l'incidenza della spesa corrente sul totale di tutti i titoli: si passa dal 61% registrato nel 2022, al 57% nell'esercizio di riferimento.

Relativamente agli impegni *pro capite* (che nel 2023 risultano pari, in media, a 1.049 euro) sono i Comuni della Valle d'Aosta a registrare, come sempre, i valori più alti per abitante seguiti, poi, da quelli delle Province autonome e delle altre Regioni a statuto speciale (ad eccezione della Sicilia). Tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, quelli della Liguria e del Lazio impegnano, per ciascun abitante, importi mediamente superiori al dato nazionale (rispettivamente 1.313 e 1.305 euro).

Sotto il profilo qualitativo, i Redditi da lavoro dipendente rappresentano mediamente il 22% degli impegni di parte corrente e rimangono sostanzialmente stabili nel biennio. A livello nazionale, gli impegni *pro capite* relativi alla spesa per il personale risultano pari a 235 euro nel 2023 e sono particolarmente elevati nei Comuni delle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome (in Valle d'Aosta e nelle Province di Bolzano e Trento superano di gran lunga i 400 euro) e in Liguria, ove gli

³⁶ Cfr., sul punto, Banca d'Italia, L'economia delle Regioni italiane, novembre 2024.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

impegni *pro capite* sono pari a 337 euro, in crescita rispetto al già significativo valore del 2022 (324 euro). Nei Comuni di grandi dimensioni (superiori a 200.000 abitanti) la spesa per il personale è particolarmente alta. Il valore *pro capite* medio dell'insieme degli enti è pari 367 euro nel 2023 (132 euro in più rispetto alla media nazionale), in lieve diminuzione rispetto al precedente esercizio (373 euro).

In termini di pagamenti, i flussi di spesa aumentano in maniera più rilevante rispetto agli impegni e raggiungono i 45 mld nel 2023, con un incremento pari al 2,9% (+1.3 mld in valore assoluto). Sono le Regioni del Sud (oltre quelle a statuto speciale) a registrare i maggiori incrementi nel biennio: +9,2% i Comuni della Campania, +5,9% quelli della Calabria e + 5,2% la Basilicata.

L'indice di velocità di gestione, espresso dal rapporto tra spese pagate e spese impegnate, risulta in lieve salita su base nazionale (78,2% rispetto al 76,8% del precedente esercizio) segnando anche un miglioramento nel confronto con il corrispondente indice d'entrata (73% nel 2023).

I Comuni del Sud, pur avendo registrato i maggiori incrementi di spesa nell'anno, sia in termini di impegni che di pagamenti, e pur avendone migliorato il rapporto percentuale, continuano ad attestarsi su un tasso di realizzazione inferiore al dato medio nazionale. Al contrario, i Comuni del Centro-Nord evidenziano il miglior rapporto pagamenti/impegni correnti (in media superiore all'80%).

I dati di cassa (spesa corrente, macroaggregati di III livello) evidenziano come nel triennio 2022-2024 i pagamenti siano aumentati, passando da circa 57,8 mld nel 2022 a circa 62,3 mld nel 2024 (+ 7% circa). Sotto il profilo della composizione della spesa, più di metà del flusso monetario di spesa corrente è rappresentato dalla voce "acquisto di servizi": nel 2022, tali pagamenti sono risultati pari a circa 32 mld, mentre nel 2023 a circa 33,5 mld, fino ad arrivare nel 2024 a 34,9 mld. (+ 4,1% su base annuale, +8,3% rispetto al 2022). Altra voce consistente riguarda gli oneri per il personale (retribuzioni lorde) che si aggirano, nel triennio, intorno ai 10 mld annuali.

Negli ultimi anni la spesa sociale figura in crescita. Il 2023 segna il maggior incremento della spesa sociale, che raggiunge nel complesso circa 10 mld e segna un aumento di circa l'8%, rispetto all'anno precedente, un po' in tutte le zone d'Italia. L'aumento della spesa sociale è stato molto più elevato rispetto alle risorse stanziare dallo Stato nel FSC, a riprova che i Comuni hanno fatto confluire nel sociale risorse proprie. Per quanto attiene ai programmi di spesa, la maggior parte degli interventi ha riguardato l'infanzia e gli asili nido, settore che passa da pagamenti per circa 2,3 mld nel 2019 a pagamenti per circa 2,9 mld (+ 20% su base quinquennale) nel 2023. Un altro settore su cui si concentra la spesa per il sociale attiene agli interventi per soggetti a rischio esclusione, con pagamenti che passano da circa 1,2 mld nel 2019 a circa 1,6 mld nel 2023 (+ 25% su base quinquennale). Altra voce significativa è la programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali, seguita da interventi per la disabilità e per le famiglie; contenuta è invece la spesa per il diritto alla casa e per la cooperazione e l'associazionismo. Nel 2023, i Comuni del Centro raggiungono i risultati migliori a livello di spesa

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

sociale *pro capite*, con 189 euro spesi per la Missione 12; i Comuni del Nord presentano valori non molto dissimili (per la Missione 12 vengono spesi 187 euro *pro capite*), mentre i Comuni del Sud evidenziano una spesa per il sociale molto più contenuta, ove gli impegni *pro capite* per la Missione 12 si fermano a 162 euro.

Venendo alla spesa in conto capitale, gli impegni sono in costante aumento, grazie alla spinta impressa dal PNRR: nel 2023 ammontano a 21 mld, con un aumento in valore assoluto pari a 5,6 mld. L'incremento (+36,6%) risulta nettamente superiore a quello registrato nello scorso biennio (+9,2%).

La distribuzione degli impegni di spesa per Regioni di appartenenza presenta andamenti non omogenei tra le diverse realtà territoriali. Un valore significativamente più elevato rispetto all'aumento medio nazionale si registra negli enti delle Regioni Abruzzo, Puglia, Sicilia, Basilicata e Umbria che mostrano percentuali positive superiori al 50%. Al contrario, i Comuni del Veneto e del Lazio (oltre a quelli delle Regioni a statuto speciale del Nord e delle Province autonome) registrano variazioni in aumento ma con valori sensibilmente minori rispetto alla variazione media nazionale.

Per quanto attiene ai dati di cassa i flussi della spesa in conto capitale (banca dati SIOPE) mostrano una costante crescita, che diventa particolarmente sostenuta dal 2023 e nel 2024: infatti, i pagamenti complessivi passano da circa 13,3 mld nel 2022 a circa 18,6 nel 2023, per poi ascendere, nel 2024, a circa 21,7 mld (+16,3% rispetto all'esercizio precedente, + 61% rispetto al 2022).

Coerentemente con il fatto che sono i fondi PNRR a dare origine a questo deciso incremento dei pagamenti, trainante risulta la spesa per investimenti fissi lordi, che costituisce circa l'88,2% dei flussi di cassa in conto capitale. Tale spesa, pari a circa 11,6 mld nel 2022, fa registrare un deciso incremento nel 2023 (16,3 mld), confermato nel 2024 (19,1 mld). In quest'ultimo esercizio i pagamenti aumentano del 17,1% rispetto all'esercizio precedente e di poco più del 70% rispetto al 2022. Nel 2024 i principali esborsi avvengono nel Nord-Ovest – ove i Comuni investono circa 5 mld – e nel Mezzogiorno (Area Sud e Isole), ove gli enti locali effettuano pagamenti per investimenti fissi lordi per 6,2 mld.

3.2 I pagamenti di parte corrente nel periodo 2021-2024 (dati SIOPE)

I pagamenti complessivi di parte corrente sono passati da circa 55,5 mld nel 2021 a circa 62,3 mld nel 2024 (+12,2%) aumentando del 3,5% rispetto agli importi pagati nel 2023 (62,3 mld).

Sotto il profilo della composizione della spesa, più di metà del flusso monetario di spesa corrente (dal 53% nel 2021 al 56% nel 2024) è rappresentato dalla voce "acquisto di servizi": nel 2021 i correlati pagamenti sono stati pari a 29,8 mld; nel 2022, tali pagamenti sono risultati pari a circa 32 mld, mentre nel 2023 a circa 33,5 mld, fino ad arrivare nel 2024 a 34,9 mld. (+ 4,1% su base annuale, +17,2% rispetto al 2021).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Risultano rilevanti nelle spese correnti gli oneri per il personale, che incidono fortemente sul complesso delle spese di auto-amministrazione. In particolare, le “retribuzioni lorde”, aumentano nel quadriennio del 7,4%, per un incremento annuo di oltre il 3% fino al 2023 che si riduce allo +0,7% dal 2023 al 2024, comportato esborsi di circa 10 mld nel 2021, di circa 10,4 mld nel 2022, di circa 10,7 mld nel 2023 e 10,8 nel 2024.

Una voce in costante crescita è anche rappresentata dai trasferimenti verso istituzioni sociali private (ossia organismi privati, senza scopo di lucro, dotati o meno di personalità giuridica, che producono beni e servizi non destinabili alla vendita); le somme erogate a queste istituzioni con finalità sociali passano da circa 867 mln nel 2021 a quasi 1,2 mld nel 2024.

Tabella 1/SP/COM – Spese correnti – Macroaggregati III livello

Spese correnti- Macroaggregati III livello	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2024/ 2023	2024/ 2021
Retribuzioni lorde	10.054.675	10.371.624	10.731.063	10.803.675	0,7	7,4
Contributi sociali a carico dell'ente	2.839.974	2.863.357	3.030.602	3.053.037	0,7	7,5
Imposte, tasse e proventi assimilati a carico dell'ente	975.167	985.219	1.055.407	1.087.535	3,0	11,5
Acquisto di beni	1.200.534	1.181.828	1.123.408	1.118.677	-0,4	-6,8
Acquisto di servizi	29.764.945	31.957.374	33.526.279	34.889.696	4,1	17,2
Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche	3.310.800	3.227.627	3.294.276	3.806.610	15,6	15,0
Trasferimenti correnti a Famiglie	2.175.036	2.070.518	2.174.441	2.053.531	-5,6	-5,6
Trasferimenti correnti a Imprese	1.189.171	1.079.729	1.009.339	1.004.724	-0,5	-15,5
Trasferimenti correnti a Istituzioni Sociali Private	867.179	982.878	1.099.174	1.161.117	5,6	33,9
Trasferimenti correnti versati all'Unione Europea e al Resto del Mondo	27.975	26.258	31.481	30.251	-3,9	8,1
Interessi passivi su titoli obbligazionari a medio-lungo termine	135.791	130.095	156.017	159.230	2,1	17,3
Interessi su finanziamenti a breve termine	19.121	20.510	15.690	15.729	0,3	-17,7
Interessi su Mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	1.092.798	1.042.520	1.060.903	1.113.620	5,0	1,9
Altri interessi passivi	115.771	107.251	90.436	86.295	-4,6	-25,5
Diritti reali di godimento e servitù onerose	1.805	2.090	2.030	2.263	11,5	25,4
Altre spese per redditi da capitale n.a.c.	3.540	2.412	986	1.539	56,1	-56,5
Rimborsi per spese di personale (comando, distacco, fuori ruolo, convenzioni, ecc.)	63.601	60.189	64.064	63.084	-1,5	-0,8
Rimborsi di imposte in uscita	131.258	128.684	116.759	112.869	-3,3	-14,0
Rimborsi di trasferimenti all'Unione Europea	40	561	143	34	-76,2	-14,2
Altri Rimborsi di parte corrente di somme non dovute o incassate in eccesso	150.916	153.470	175.233	188.077	7,3	24,6
Versamenti IVA a debito	291.716	309.514	344.695	347.399	0,8	19,1
Premi di assicurazione	321.060	318.551	324.777	334.100	2,9	4,1
Spese dovute a sanzioni, risarcimenti e indennizzi	389.750	345.828	400.028	421.407	5,3	8,1
Altre spese correnti n.a.c.	396.550	424.324	382.733	463.281	21,0	16,8
Totale	55.519.174	57.792.412	60.209.965	62.317.781	3,5	12,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento ad aprile 2025; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

3.3 La spesa corrente di competenza nei rendiconti 2022-2023

La spesa corrente impegnata dai Comuni nel 2023 ammonta a 58 mld (631 mln in più rispetto all'anno precedente): l'incremento (+1,1%) si attesta su un valore più contenuto rispetto a quello registrato nel 2022, quando l'aumento sfiorava il 6%.

Scende di 4 punti percentuali l'incidenza della spesa corrente sul totale di tutti i titoli: si passa dal 61% registrato nel 2022, al 57% nell'esercizio di riferimento.

In ambito territoriale i Comuni delle Regioni a statuto speciale registrano gli incrementi percentuali maggiori rispetto al dato nazionale. I Comuni di Puglia, Calabria e Liguria registrano variazioni positive tra il 3 e il 4% mentre tutti gli altri mostrano valori tendenzialmente in linea con il dato medio nazionale.

Relativamente agli impegni *pro capite* (che nel 2023 risultano pari, in media, a 1.049 euro) sono i Comuni della Valle d'Aosta a registrare, come sempre, i valori più alti per abitante seguiti, poi, da quelli delle Province autonome e delle altre Regioni a statuto speciale (ad eccezione della Sicilia). Tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, quelli della Liguria e del Lazio impegnano, per ciascun abitante, importi mediamente superiori al dato nazionale (rispettivamente 1.313 e 1.305 euro).

In termini percentuali, i pagamenti di competenza aumentano in maniera più rilevante rispetto agli impegni e raggiungono i 45 mld nel 2023, con un incremento pari al 2,9% (+1.3 mld in valore assoluto). Sono le Regioni del Sud (oltre quelle a statuto speciale) a registrare i maggiori incrementi nel biennio: +9,2% i Comuni della Campania, +5,9% quelli della Calabria e + 5,2% la Basilicata.

L'indice di velocità di gestione, espresso dal rapporto tra spese pagate e spese impegnate, risulta in lieve salita su base nazionale (78,2% rispetto al 76,8% del precedente esercizio) segnando anche un miglioramento nel confronto con il corrispondente indice d'entrata (73% nel 2023).

I Comuni del Sud, pur avendo registrato i maggiori incrementi di spesa nell'anno, sia in termini di impegni che di pagamenti, e pur avendone migliorato il rapporto percentuale, continuano ad attestarsi su un tasso di realizzazione inferiore al dato medio nazionale. Al contrario, i Comuni del Centro-Nord evidenziano il miglior rapporto pagamenti/impegni correnti (in media superiore all'80%).

Relativamente al rapporto tra entrate e spese correnti e dunque alla capacità degli enti di coprire il fabbisogno di finanziamento generato dalle spese correnti con fonti aventi la medesima natura, è da evidenziare che anche nel 2023 il ritmo dei pagamenti non segue quello delle riscossioni: a fronte di complessive riscossioni di parte corrente pari a 50,2 mld, i pagamenti sono risultati pari a 45,3 mld.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/SP/COM - Spese correnti - Impegni - Pro capite - Pagamenti in conto competenza - Velocità di gestione - Suddivisione per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Spese correnti Impegni			Pro capite Impegni			Spese correnti Pagamenti			Velocità di gestione %	
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023
Valle d'Aosta	239.590	255.509	6,6	2.022	2.161	6,9	195.169	207.185	6,2	81,5	81,1
Piemonte	3.891.641	3.878.518	-0,3	947	945	-0,2	3.096.047	3.134.502	1,2	79,6	80,8
Lombardia	9.795.607	9.862.882	0,7	1.025	1.028	0,3	7.734.746	7.892.357	2,0	79,0	80,0
Liguria	1.852.204	1.912.885	3,3	1.270	1.313	3,4	1.498.240	1.551.902	3,6	80,9	81,1
P.A. di Bolzano	811.167	820.745	1,2	1.599	1.614	0,9	718.926	737.878	2,6	88,6	89,9
P.A. di Trento	720.282	744.066	3,3	1.377	1.417	2,9	556.068	569.817	2,5	77,2	76,6
Veneto	4.161.210	4.130.894	-0,7	863	857	-0,8	3.325.936	3.355.380	0,9	79,9	81,2
Friuli-Venezia Giulia	1.483.295	1.629.857	9,9	1.321	1.451	9,9	1.198.722	1.349.087	12,5	80,8	82,8
Emilia-Romagna	4.345.242	4.287.570	-1,3	1.041	1.025	-1,6	3.401.292	3.427.911	0,8	78,3	79,9
Toscana	3.681.872	3.712.038	0,8	1.109	1.119	0,9	2.932.923	2.972.057	1,3	79,7	80,1
Umbria	711.626	718.714	1,0	975	987	1,3	563.781	581.231	3,1	79,2	80,9
Marche	1.533.730	1.562.278	1,9	1.053	1.075	2,1	1.207.444	1.265.249	4,8	78,7	81,0
Lazio	7.318.500	7.200.038	-1,6	1.328	1.305	-1,7	5.514.173	5.512.892	0,0	75,3	76,6
Abruzzo	1.296.432	1.285.820	-0,8	1.038	1.032	-0,6	952.148	932.288	-2,1	73,4	72,5
Molise	270.302	266.480	-1,4	1.000	991	-0,9	203.664	199.395	-2,1	75,3	74,8
Campania	4.362.818	4.441.813	1,8	846	864	2,1	2.881.245	3.146.514	9,2	66,0	70,8
Puglia	3.151.997	3.288.732	4,3	837	877	4,7	2.365.110	2.476.773	4,7	75,0	75,3
Basilicata	465.328	476.827	2,5	909	938	3,2	335.756	353.188	5,2	72,2	74,1
Calabria	1.517.660	1.576.313	3,9	942	984	4,4	1.047.186	1.109.401	5,9	69,0	70,4
Sicilia	3.788.097	3.876.050	2,3	977	1.004	2,7	2.796.430	2.934.598	4,9	73,8	75,7
Sardegna	1.971.620	2.073.594	5,2	1.320	1.397	5,8	1.527.360	1.640.748	7,4	77,5	79,1
Totale nazionale	57.370.220	58.001.622	1,1	1.037	1.049	1,2	44.052.367	45.350.350	2,9	76,8	78,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

L'analisi per dimensione demografica (tabella 3/SP/COM) evidenzia un andamento eterogeneo tra le diverse fasce di popolazione: nei Comuni più piccoli e in quelli di 7^a fascia, gli impegni correnti crescono in maniera maggiore rispetto al dato medio nazionale (l'aumento è ancora più evidente nei pagamenti). Al contrario i Comuni di 6^a e 8^a fascia registrano variazioni negative nelle spese correnti impegnate nel 2023.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3/SP/COM - Spese correnti - Analisi per fasce di popolazione

Fascia	Spese correnti Impegni			Spese correnti Pagamenti			Velocità di smaltimento della spesa (%)	
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023
Fascia 1	1.464.490	1.504.485	2,7	1.110.545	1.146.289	3,2	75,8	76,2
Fascia 2	7.691.866	7.799.061	1,4	5.938.989	6.077.249	2,3	77,2	77,9
Fascia 3	6.284.060	6.424.144	2,2	4.858.862	5.012.204	3,2	77,3	78,0
Fascia 4	7.384.204	7.425.728	0,6	5.720.799	5.829.640	1,9	77,5	78,5
Fascia 5	10.881.756	11.123.821	2,2	8.326.257	8.646.078	3,8	76,5	77,7
Fascia 6	3.965.534	3.929.142	-0,9	2.998.463	3.023.452	0,8	75,6	76,9
Fascia 7	5.142.124	5.284.212	2,8	4.003.404	4.174.571	4,3	77,9	79,0
Fascia 8	14.556.188	14.511.030	-0,3	11.095.048	11.440.866	3,1	76,2	78,8
Totale nazionale	57.370.220	58.001.622	1,1	44.052.367	45.350.350	2,9	76,8	78,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

I valori della spesa corrente *pro capite* a livello nazionale si attestano su 1.037 euro nel 2022 e 1.049 euro nel 2023: per gli enti meno popolosi della prima fascia e per quelli più grandi di ottava, i valori *pro capite*, per i due anni in esame, risultano decisamente superiori al valore medio. Di contro, per i Comuni dai 5.000 ai 60.000 abitanti (3^a, 4^a e 5^a fascia) la spesa sostenuta per ciascun cittadino è piuttosto ridotta rispetto alla media nazionale.

La ripartizione del fondo pluriennale vincolato per classi demografiche mostra tassi di variazione molto diversificati: si va da un aumento del 22% delle somme imputate agli esercizi futuri per gli enti di prima fascia, a un aumento che raggiunge appena l'1% per quelli di sesta.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 4/SP/COM - Spese correnti - Impegni - Pro capite - Fondo pluriennale vincolato - Pagamenti in conto competenza - Analisi per fasce di popolazione

Fascia	Spese correnti Impegni			Pro capite Impegni			Spese correnti FPV			Spese correnti Pagamenti		
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %
Fascia 1	1.464.490	1.504.485	2,7	1.427	1.463	2,5	36.016	44.075	22,4	1.110.545	1.146.289	3,2
Fascia 2	7.691.866	7.799.061	1,4	950	969	2,1	220.923	246.883	11,8	5.938.989	6.077.249	2,3
Fascia 3	6.284.060	6.424.144	2,2	821	834	1,6	187.014	215.075	15,0	4.858.862	5.012.204	3,2
Fascia 4	7.384.204	7.425.728	0,6	822	829	0,9	255.436	279.518	9,4	5.720.799	5.829.640	1,9
Fascia 5	10.881.756	11.123.821	2,2	879	899	2,2	468.569	547.414	16,8	8.326.257	8.646.078	3,8
Fascia 6	3.965.534	3.929.142	-0,9	1.003	993	-1,0	191.718	193.699	1,0	2.998.463	3.023.452	0,8
Fascia 7	5.142.124	5.284.212	2,8	1.196	1.229	2,8	238.602	246.511	3,3	4.003.404	4.174.571	4,3
Fascia 8	14.556.188	14.511.030	-0,3	1.628	1.622	-0,4	527.889	594.478	12,6	11.095.048	11.440.866	3,1
Totale nazionale	57.370.220	58.001.622	1,1	1.037	1.049	1,2	2.126.168	2.367.653	11,4	44.052.367	45.350.350	2,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

La tabella 5/SP/COM analizza la spesa per il personale: nel 2023 i Redditi da lavoro dipendente rappresentano mediamente il 22% degli impegni di parte corrente e rimangono sostanzialmente stabili nel biennio. A livello nazionale, gli impegni *pro capite* relativi alla spesa per il personale risultano pari a 235 euro e sono particolarmente elevati nei Comuni delle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome (in Valle d'Aosta e nelle Province di Bolzano e Trento superano di gran lunga i 400 euro) e in Liguria, ove gli impegni *pro capite* sono pari a 337 euro, in crescita rispetto al già significativo valore del 2022 (324 euro).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 5/SP/COM -Redditi da lavoro dipendente - Impegni - Pro capite - Suddivisione per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Redditi da lavoro dipendente		N. enti	Popolazione 2022	Popolazione 2023	Pro capite 2022	Pro capite 2023
	Impegni 2022	Impegni 2023					
Valle d'Aosta	48.455	55.582	72	118.477	118.246	409	470
Piemonte	986.691	969.522	1.150	4.108.092	4.102.794	240	236
Lombardia	2.097.159	2.094.794	1.434	9.558.486	9.591.591	219	218
Liguria	472.540	490.413	216	1.458.871	1.457.363	324	337
Provincia autonoma di Bolzano	210.077	226.090	110	507.206	508.622	414	445
Provincia autonoma di Trento	211.821	225.229	165	523.267	525.237	405	429
Veneto	960.187	957.810	554	4.819.298	4.821.229	199	199
Friuli-Venezia Giulia	346.292	382.620	192	1.123.243	1.123.122	308	341
Emilia-Romagna	956.044	952.872	310	4.172.826	4.184.516	229	228
Toscana	874.761	871.804	253	3.320.856	3.318.369	263	263
Umbria	176.708	174.421	89	729.866	727.833	242	240
Marche	347.521	347.504	221	1.456.288	1.453.557	239	239
Lazio	1.598.510	1.547.558	355	5.512.410	5.518.481	290	280
Abruzzo	246.665	261.297	297	1.248.881	1.245.788	198	210
Molise	51.306	51.526	120	270.316	268.857	190	192
Campania	897.531	900.684	506	5.154.364	5.140.224	174	175
Puglia	600.750	608.648	242	3.764.504	3.749.978	160	162
Basilicata	101.941	98.742	124	512.003	508.350	199	194
Calabria	336.233	331.828	329	1.610.475	1.602.576	209	207
Sicilia	1.026.705	1.028.308	306	3.876.161	3.860.202	265	266
Sardegna	392.924	399.341	347	1.493.289	1.484.437	263	269
Totale nazionale	12.940.821	12.976.593	7.392	55.339.179	55.311.372	234	235

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; *pro capite* in euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Nei Comuni di grandi dimensioni (superiori a 200.000 abitanti) la spesa per il personale è particolarmente alta. Il valore *pro capite* medio dell'insieme degli enti è pari 367 euro nel 2023 (132 euro in più rispetto alla media nazionale), in lieve diminuzione rispetto al precedente esercizio (373 euro). Tutte le grandi città sono in genere allineate ai valori medi di spesa, ma per alcune di esse la spesa *pro capite* è decisamente elevata: ciò vale in particolare per Firenze che, nel 2023 raggiunge la soglia di 465 euro per ciascun abitante ma anche per Milano, Bologna, Venezia e Genova che destinano un importo *pro capite* superiore ai 400 euro per finanziare le spese relative ai propri dipendenti. In controtendenza Messina e Napoli che nel 2023 registrano impegni *pro capite* di molto inferiori alla media (233 e 240 euro).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 6/SP/COM - Redditi da lavoro dipendente - Impegni - Pro capite - Analisi Comuni di fascia alta

Comuni	Redditi da lavoro dipendente		Popolazione degli enti di competenza 2022	Popolazione degli enti di competenza 2023	Pro capite 2022	Pro capite 2023
	Impegni 2022	Impegni 2023				
Roma Capitale	1.120.925	1.062.740	2.749.031	2.755.309	408	386
Milano	612.298	604.049	1.349.930	1.358.420	454	445
Napoli	210.359	220.146	921.142	917.510	228	240
Torino	336.023	323.862	848.748	847.398	396	382
Palermo	179.198	182.675	635.439	632.499	282	289
Genova	215.517	229.599	561.203	561.191	384	409
Bologna	174.337	175.315	387.842	389.200	450	450
Firenze	164.561	168.697	361.619	362.742	455	465
Bari	84.367	83.365	315.948	316.736	267	263
Catania	81.908	78.391	301.104	299.730	272	262
Verona	78.042	78.034	255.985	256.049	305	305
Venezia	109.896	107.250	251.944	250.913	436	427
Messina	48.371	51.025	221.246	219.387	219	233
Padova	77.710	75.491	206.651	207.112	376	364
Totale	3.493.512	3.440.638	9.367.832	9.374.196	373	367

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; pro capite in euro

La tabella che segue (tabella 7/SP/COM) analizza l'indicatore di rigidità strutturale di bilancio a livello territoriale. L'indicatore rileva quanto le spese per loro natura incompressibili (riferite, in questa rappresentazione, al personale e al rimborso prestiti), irrigidiscano il bilancio degli enti. A livello nazionale l'indice si attesta sul 22,4% e rimane per lo più stabile nel biennio (nel 2022 era pari al 23,2%). Anche nel 2023, dunque, oltre un quinto delle risorse correnti viene assorbito dai Comuni per il pagamento delle spese rigide, limitando così la destinazione delle entrate correnti alla copertura degli altri servizi. La Liguria mostra un rapporto percentuale tra spesa ed entrata pari al 28%. A seguire, le Province Autonome di Trento e Bolzano e il Piemonte riportano valori superiori alla media nazionale. Puglia e Sardegna, invece, registrano gli indici migliori (non raggiungono il 18%).

La rigidità del bilancio aumenta in caso di squilibri di bilancio e, particolarmente, per i Comuni che chiudono il risultato di esercizio in termini negativi. Il presente referto dà conto di come in alcuni territori (cfr. grafico 3/RIS/COM) siano particolarmente diffusi i disavanzi di esercizio; ciò accade soprattutto in Campania, Sicilia e Calabria. Per gli enti ubicati in tali territori la rigidità del bilancio può raggiungere anche il 40%, comprimendo quindi la spesa corrente che – per i due quinti del bilancio – finisce per convogliare su poche voci “fisse”.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 7/SP/COM - Indicatore rigidità strutturale di bilancio - Suddivisione per Regioni e Province Autonome

Regioni e Province autonome	Redditi da lavoro dipendente		Titolo 4		Entrate correnti		Indicatore rigidità strutturale di bilancio (Redditi da lavoro dipendente + Titolo 4) / Entrate correnti 2022 %	Indicatore rigidità strutturale di bilancio (Redditi da lavoro dipendente + Titolo 4) / Entrate correnti 2023 %
	Impegni 2022	Impegni 2023	Impegni 2022	Impegni 2023	Acc.ti 2022	Acc.ti 2023		
Valle d'Aosta	48.455	55.582	5.236	4.996	287.094	300.624	18,7	20,2
Piemonte	986.691	969.522	251.777	242.718	4.537.916	4.607.419	27,3	26,3
Lombardia	2.097.159	2.094.794	414.725	404.012	10.924.468	11.238.006	23,0	22,2
Liguria	472.540	490.413	112.199	128.155	2.146.639	2.210.390	27,2	28,0
P.A. di Bolzano	210.077	226.090	63.297	57.870	981.286	1.035.336	27,9	27,4
P. A. di Trento	211.821	225.229	17.409	16.776	831.120	872.510	27,6	27,7
Veneto	960.187	957.810	164.534	160.395	4.729.765	4.870.031	23,8	23,0
Friuli-Venezia Giulia	346.292	382.620	70.827	76.989	1.646.082	1.801.754	25,3	25,5
Emilia-Romagna	956.044	952.872	164.535	144.154	4.782.696	4.814.657	23,4	22,8
Toscana	874.761	871.804	164.848	180.483	4.358.498	4.388.869	23,9	24,0
Umbria	176.708	174.421	25.936	30.159	804.333	830.233	25,2	24,6
Marche	347.521	347.504	56.964	51.804	1.682.373	1.781.758	24,0	22,4
Lazio	1.598.510	1.547.558	160.829	148.202	8.167.120	8.578.203	21,5	19,8
Abruzzo	246.665	261.297	68.638	57.476	1.454.118	1.503.469	21,7	21,2
Molise	51.306	51.526	7.989	7.709	315.703	314.811	18,8	18,8
Campania	897.531	900.684	354.406	319.343	5.693.404	5.752.725	22,0	21,2
Puglia	600.750	608.648	97.079	98.644	3.703.547	3.940.595	18,8	17,9
Basilicata	101.941	98.742	26.652	25.091	547.122	566.197	23,5	21,9
Calabria	336.233	331.828	110.323	94.714	1.947.319	1.988.012	22,9	21,5
Sicilia	1.026.705	1.028.308	155.358	133.765	4.809.508	4.952.084	24,6	23,5
Sardegna	392.924	399.341	40.280	35.023	2.363.854	2.500.575	18,3	17,4
Totale complessivo	12.940.821	12.976.593	2.533.840	2.418.477	66.713.963	68.848.260	23,2	22,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Nei Comuni di grandi dimensioni la spesa del personale, di per sé consistente, sommata alla quota di rimborso dei prestiti e posta a raffronto con le entrate correnti, determina un indice di rigidità strutturale piuttosto elevato: nel biennio di riferimento Genova e Torino evidenziano la spesa più rigida (l'indicatore raggiunge rispettivamente il 32,3% e il 31,5% delle entrate correnti nel 2023, circa 10 punti percentuali in più rispetto al valore medio a livello nazionale).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 8/SP/COM - Indicatore rigidità strutturale di bilancio - Analisi Comuni di fascia alta

Comuni	Redditi da lavoro dipendente		Titolo 4		Entrate correnti		Indicatore rigidità strutturale di bilancio*	
	Impegni		Impegni		Accertamenti			
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Roma Capitale	1.120.925	1.062.740	50.928	42.082	5.257.952	5.606.030	22,3	19,7
Milano	612.298	604.049	163.244	161.646	3.320.104	3.443.505	23,4	22,2
Napoli	210.359	220.146	143.200	136.009	1.570.687	1.606.751	22,5	22,2
Torino	336.023	323.862	136.947	135.406	1.405.607	1.459.638	33,6	31,5
Palermo	179.198	182.675	18.234	18.768	915.701	907.993	21,6	22,2
Genova	215.517	229.599	70.415	62.359	888.271	904.277	32,2	32,3
Bologna	174.337	175.315	13.135	12.435	668.745	741.621	28,0	25,3
Firenze	164.561	168.697	45.110	45.499	780.971	846.128	26,8	25,3
Bari	84.367	83.365	2.776	2.905	388.397	433.277	22,4	19,9
Catania	81.908	78.391	21.118	18.541	481.305	505.054	21,4	19,2
Verona	78.042	78.034	7.914	11.379	368.206	382.377	23,3	23,4
Venezia	109.896	107.250	10.878	10.998	770.195	818.917	15,7	14,4
Messina	48.371	51.025	4.909	2.459	283.400	285.298	18,8	18,7
Padova	77.710	75.491	3.695	4.654	333.003	335.547	24,4	23,9
Totale	3.493.512	3.440.638	692.503	665.141	17.432.545	18.276.413	24,0	22,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

*Indicatore di rigidità strutturale di bilancio = Redditi da lavoro dipendente + Titolo 4) / Entrate correnti

3.3.1 I residui passivi

Relativamente alla parte corrente, l'analisi dei residui provenienti dalla sola competenza nel biennio 2022-2023 (cfr. tabella 2/SP/COM) evidenzia un buon miglioramento a livello nazionale: le spese rimaste da pagare a fine anno scendono da 13,3 nel 2022 a 12,6 mld nell'esercizio di riferimento (-5%). Il generale miglioramento nel volume dei residui formati nell'anno risulta evidente in molte Regioni italiane, primo fra tutte quello registrato in Campania (-12,6% di residui da riportare rispetto allo scorso anno).

È tuttavia da evidenziare che nelle Regioni del Sud i pagamenti si attestano, in media, al 73% dell'impegnato generando, quindi, oltre il 25% di residui passivi (la media rilevata per i Comuni del Nord e del Centro supera, invece, l'80%).

Le tabelle che seguono illustrano l'evoluzione del complesso dei residui passivi (relativi a tutti i titoli di spesa) nel biennio 2022-2023.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 9/SP/COM - Composizione residui passivi 2022

Spese	Residui passivi al 01/01/2022	Pagamenti in conto residui	Riaccertamento residui	Tasso di smaltimento %	Residui passivi da esercizi precedenti	Residui passivi di competenza	Totale Residui passivi da riportare al 31/12/2022
Spese correnti	18.876.274	10.722.638	-1.411.477	61,4	6.742.159	13.317.853	20.060.012
Spese in conto capitale	11.939.907	4.399.128	-846.131	39,7	6.694.647	7.188.588	13.883.235
Spese per incremento attività finanziarie	133.697	57.587	-5.681	45,0	70.429	157.635	228.063
Rimborso Prestiti	166.058	42.572	-17.773	28,7	105.712	87.341	193.053
Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	316.731	263.014	-14.450	87,0	39.267	162.329	201.595
Uscite per conto terzi e partite di giro	3.338.762	1.109.328	-218.521	35,6	2.010.914	1.212.351	3.223.265
Totale Titoli	34.771.429	16.594.268	-2.514.034	51,4	15.663.127	22.126.097	37.789.224

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Tabella 10/SP/COM - Composizione residui passivi 2023

Spese	Residui passivi al 01/01/2023	Pagamenti in conto residui	Riaccertamento residui	Tasso di smaltimento %	Residui passivi da esercizi precedenti	Residui passivi di competenza	Totale Residui passivi da riportare al 31/12/2023
Spese correnti	20.070.026	11.720.433	-1.691.761	63,8	6.657.832	12.651.272	19.309.104
Spese in conto capitale	13.882.253	5.482.858	-914.457	42,3	7.484.938	8.718.370	16.203.308
Spese per incremento attività finanziarie	228.061	146.812	-9.816	67,3	71.433	177.265	248.698
Rimborso Prestiti	194.689	88.349	-23.590	51,6	82.749	102.205	184.954
Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	205.533	140.850	-35.963	83,1	28.720	177.080	205.800
Uscite per conto terzi e partite di giro	3.232.088	1.043.427	-332.627	36,0	1.856.034	1.196.460	3.052.494
Totale Titoli	37.812.651	18.622.730	-3.008.214	53,5	16.181.706	23.022.653	39.204.359

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Il valore complessivo dei residui passivi da riportare al 31 dicembre 2023 aumenta di 3,7 punti percentuali rispetto al precedente esercizio. A seguito delle procedure di riaccertamento e di pagamento nel corso dell'esercizio, i vecchi residui provenienti dal 2022 sommati a quelli generati dalla

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

gestione di competenza dell'anno, producono un volume finale pari a 39,2 mld: 1,4 mld in più rispetto a quelli esistenti a inizio d'anno.

Nel dettaglio dei titoli - e sempre in relazione al corrente esercizio - emerge, da un lato, l'aumento significativo dei residui complessivi di parte capitale non pagati a fine anno e riportati all'anno successivo (+16,7%), dall'altro, la diminuzione della massa dei residui da riportare di parte corrente (-3,7%). Relativamente a quest'ultima tipologia, la diminuzione sopra descritta è da imputare al miglioramento del tasso di smaltimento dei vecchi residui (63,8% rispetto al 61,4% del 2022) e, come già evidenziato, alle minori spese di competenza dell'anno rimaste da pagare (12,6 mld rispetto ai 13,3 del 2022).

Gli interventi normativi attuati nel tempo per stimolare il pagamento dei debiti commerciali, a partire dal d.l. n. 35/2013, sembrano aver prodotto un effetto positivo sulla massa residuale passiva dei Comuni, fino a darne una dimensione "stabilizzata" su uno *stock* di parte corrente che si riduce a 19,3 mld rispetto ai 20 dello scorso esercizio.

Per il Titolo secondo, infine, il miglioramento del tasso di smaltimento (42,3% rispetto al 39,7% dello scorso esercizio) non basta a compensare il fisiologico aumento delle spese di parte capitale di competenza dell'anno rimaste da pagare a fine esercizio.

3.4 L'analisi della spesa corrente per Missioni

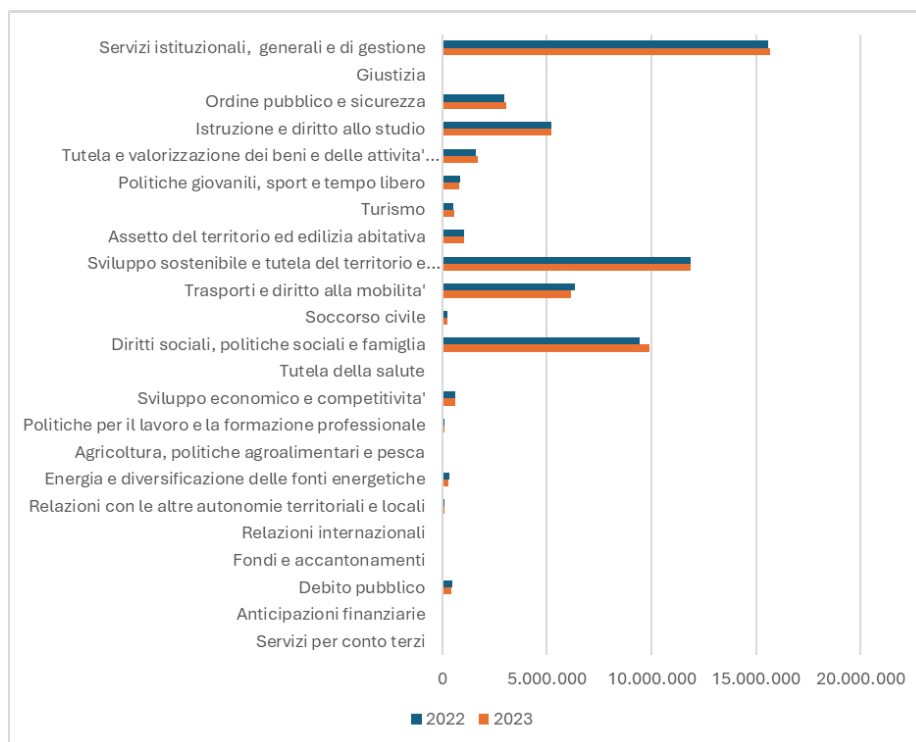
La classificazione della spesa corrente sulla base delle funzioni principali (Missioni) consente di valutare in che modo viene indirizzata l'azione dei Comuni nell'ambito dei diversi settori di competenza istituzionale.

Il grafico 1/SP/COM mostra l'entità delle risorse assegnate a ciascuna Missione, evidenziandone la rilevanza e l'evoluzione nei due esercizi considerati.

Le principali voci di spesa corrente sostenute dai Comuni sono quelle per auto-amministrazione (Missione 1) e per l'ambiente (Missione 9) che incidono rispettivamente per il 27% e per il 20% sul totale del Titolo rimanendo stabili nel biennio. Le Missioni 4 (Istruzione) e 10 (Trasporti), pesano rispettivamente per il 9 e per il 10% sul totale della spesa corrente e mostrano, nel 2023, un leggero rallentamento.

Da evidenziare il buon andamento della spesa sociale allocata nella Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" che passa da 9,4 mld nel 2022 a 9,9 mld nel 2023, registrando una variazione in aumento pari al 5,3%.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 1/SP/COM - Spese correnti - Missioni - Impegni 2022- 2023

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Le successive tabelle prendono in esame le Missioni di parte corrente più significative (in relazione alla maggiore incidenza sul totale del Titolo), suddividendole in Macro-aggregati (sulla base della loro natura economica) e in Programmi.

Tabella 11/SP/COM - Spese correnti - Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione"
Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spese correnti - Missione 1 Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2022	2023		2022	2023
Redditi da lavoro dipendente	6.989.314	6.992.949	0,1	44,9	44,7
Imposte e tasse a carico dell'ente	631.480	671.412	6,3	4,1	4,3
Acquisto di beni e servizi	5.387.584	5.436.697	0,9	34,6	34,7
Trasferimenti correnti	978.393	948.503	-3,1	6,3	6,1
Interessi passivi	226.967	227.046	0,0	1,5	1,4
Altre spese per redditi da capitale	1.819	1.754	-3,6	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	234.695	267.245	13,9	1,5	1,7
Altre spese correnti	1.102.189	1.114.438	1,1	7,1	7,1
Totale Missione 1	15.552.442	15.660.043	0,7	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

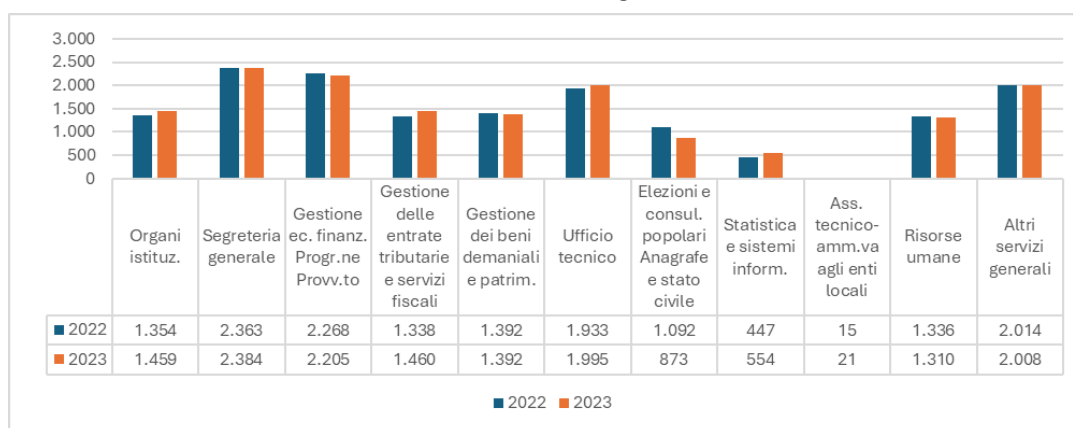
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Come detto, la Missione 1 comprende le spese di carattere generale destinate al funzionamento complessivo dell'ente e sono quelle che registrano gli impegni più consistenti all'interno del Titolo (il 27% del totale) pur rimanendo sostanzialmente stabili nel biennio (l'aumento è solo dello 0,7%).

Nel rapporto di composizione percentuale, le spese riferite ai Redditi da lavoro dipendente e all'Acquisto di beni e servizi - che, insieme, rappresentano l'80% della spesa corrente imputata alla prima Missione - non mostrano incrementi di rilievo nel biennio. I «Trasferimenti correnti» flettono per un valore pari al 3,1%.

Il grafico che segue mostra la ripartizione in Programmi della Missione 1 e pone in evidenza come vengono distribuite le spese istituzionali degli enti nel corso dei due esercizi.

Grafico 2/SP/COM - Spese correnti - Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione"
Suddivisione in Programmi



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in milioni di euro

La Missione 4 (tabella 12/SP/COM) comprende le spese relative all'istruzione e al diritto allo studio. A differenza del precedente biennio di osservazione (2021-2022) che vedeva una buona percentuale in aumento relativa a tale tipologia di spesa (+13,3%), nel 2023 si assiste a una frenata delle spese per l'istruzione (-0,6%). Tale diminuzione si riferisce sostanzialmente alla riduzione degli impegni per "Acquisto di beni e servizi" e per "Redditi da lavoro dipendente".

A seguire, il grafico relativo ai Programmi di spesa relativi all'istruzione.

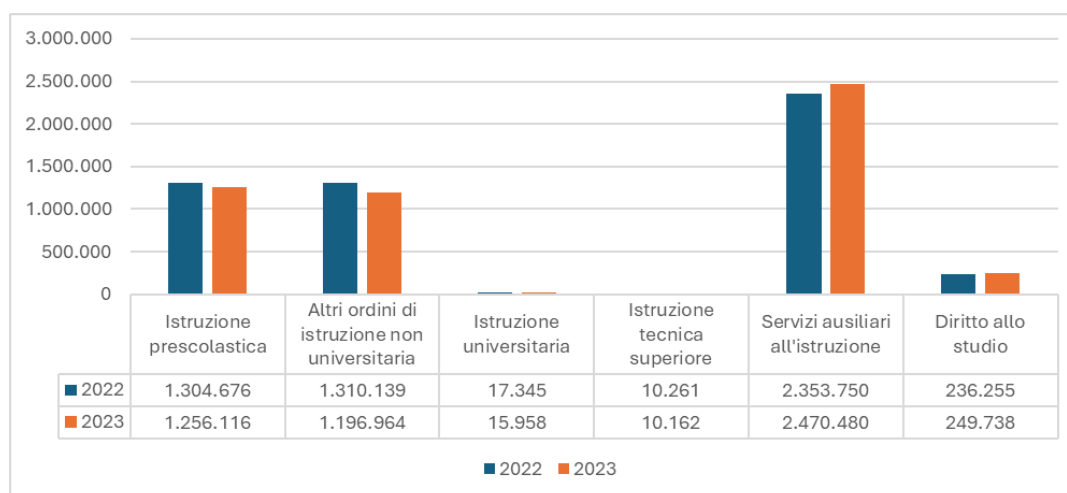
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 12/SP/COM - Spese correnti - Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spese correnti - Missione 4 Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2022	2023		2022	2023
Redditi da lavoro dipendente	803.042	783.960	-2,4	15,3	15,1
Imposte e tasse a carico dell'ente	43.365	45.549	5,0	0,8	0,9
Acquisto di beni e servizi	3.602.846	3.546.745	-1,6	68,9	68,2
Trasferimenti correnti	687.832	719.626	4,6	13,1	13,8
Interessi passivi	74.332	82.215	10,6	1,4	1,6
Altre spese per redditi da capitale	60	27	-55,0	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	4.074	3.784	-7,1	0,1	0,1
Altre spese correnti	16.874	17.512	3,8	0,3	0,3
Totale Missione 9	5.232.425	5.199.417	-0,6	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Grafico 3/SP/COM - Spese correnti - Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio" - Suddivisione in Programmi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La Missione 9 comprende l'amministrazione e il funzionamento delle attività e dei servizi connessi alla tutela dell'ambiente e del territorio.

Nel biennio, la Missione 9 ha un andamento stabile, con impegni annuali di oltre 11 mld, quasi tutti riferiti ad "Acquisto di beni e servizi".

Relativamente ai Programmi, oltre l'80% della spesa è assorbita dal ciclo dei rifiuti, che rappresenta uno dei servizi più importanti, rilevante anche in riferimento ai parametri dell'Agenda 2030 dell'ONU

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

e agli indicatori BES (Benessere ecosostenibile) elaborati dall'Istat. A seguire, il grafico sottostante mostra come la gran parte delle risorse sia convogliata verso la gestione di tale servizio.

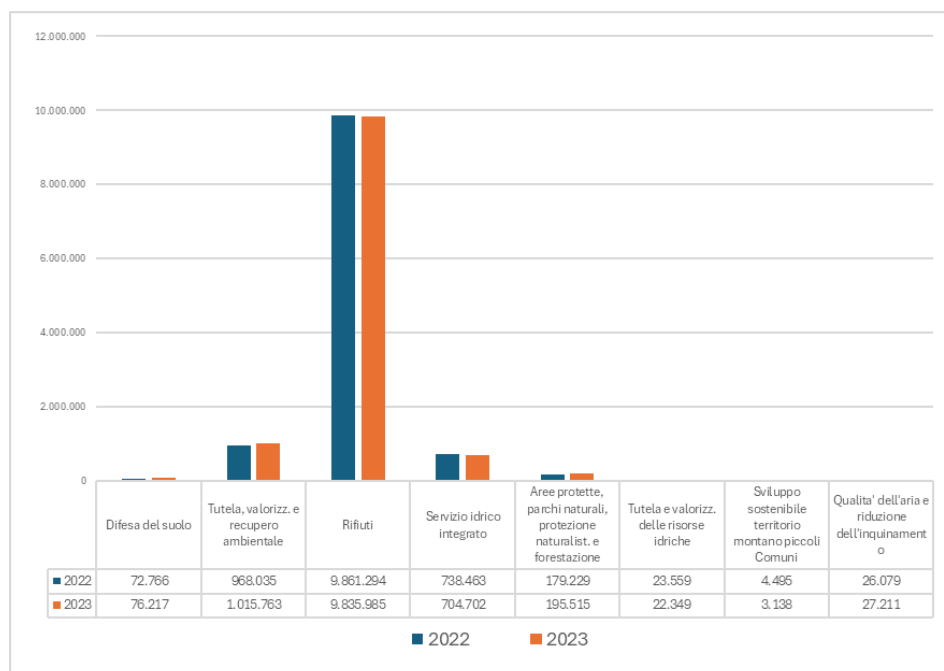
Tabella 13/SP/COM - Spese correnti - Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Macro-aggregato	Spese correnti - Missione 9 Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2022	2023		2022	2023
Redditi da lavoro dipendente	357.645	352.479	-1,4	3,0	3,0
Imposte e tasse a carico dell'ente	42.062	45.732	8,7	0,4	0,4
Acquisto di beni e servizi	10.803.573	10.868.536	0,6	91,0	91,5
Trasferimenti correnti	471.932	463.703	-1,7	4,0	3,9
Interessi passivi	64.227	66.916	4,2	0,5	0,6
Altre spese per redditi da capitale	188	231	22,5	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	11.055	9.196	-16,8	0,1	0,1
Altre spese correnti	123.239	74.088	-39,9	1,0	0,6
Totale Missione 9	11.873.919	11.880.880	0,1	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Grafico 4/SP/COM - Spese correnti - Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" - Suddivisione in Programmi



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Come sopra riportato relativamente alle spese per l'istruzione, anche le spese per i trasporti e la mobilità segnano un'importante frenata rispetto al precedente biennio di osservazione: mentre gli impegni relativi a tale tipologia di spese aumentavano di oltre il 14% nel 2022 rispetto al precedente esercizio, nel 2023 registrano una variazione negativa del 2,8%. La suddetta diminuzione è determinata, anche in questo caso, dalla riduzione del Macro-aggregato "Acquisto di beni e servizi" (-3,7%) a cui si aggiunge il calo dei Trasferimenti correnti (-3,3%).

Il grafico successivo mostra la ripartizione dei Programmi di spesa relativi ai trasporti e la loro variazione nel biennio.

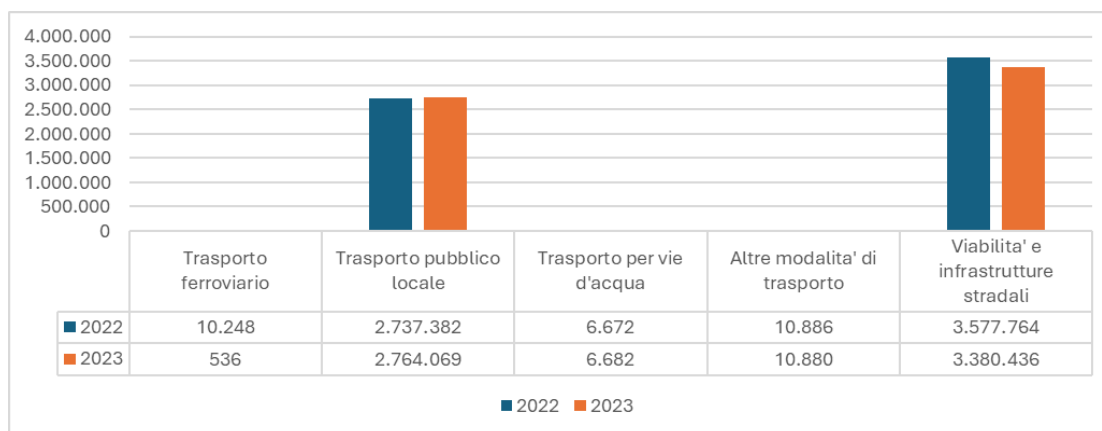
**Tabella 14/SP/COM - Spese correnti - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" -
Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni**

Macro-aggregato	Spese correnti - Missione 10 Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2022	2023		2022	2023
Redditi da lavoro dipendente	319.764	326.078	2,0	5,0	5,3
Imposte e tasse a carico dell'ente	21.152	21.294	0,7	0,3	0,3
Acquisto di beni e servizi	5.248.027	5.055.548	-3,7	82,7	82,0
Trasferimenti correnti	451.909	437.008	-3,3	7,1	7,1
Interessi passivi	243.600	275.974	13,3	3,8	4,5
Altre spese per redditi da capitale	127	166	30,1	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	1.105	918	-16,9	0,0	0,0
Altre spese correnti	57.270	45.617	-20,3	0,9	0,7
Totale Missione 10	6.342.953	6.162.603	-2,8	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

**Grafico 5/SP/COM - Spese correnti - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità"
Suddivisione in programmi**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La Missione 12 comprende le spese in materia di protezione sociale a tutela dei diritti della famiglia, dei minori, degli anziani, dei disabili, dei soggetti a rischio di esclusione sociale. Le risorse convogliate verso questo settore sono state complessivamente pari a 19,3 mld nei due esercizi. La Missione 12 costituisce il 17% della spesa corrente e registra un aumento superiore al 5% (nello scorso biennio l'aumento era di poco superiore al 2%). L'incremento percentuale di tale tipologia di spesa è trainato dall'aumento della spesa per Acquisto di beni e servizi (+7%) e dai Trasferimenti correnti che crescono nel biennio del 4,6%.

A seguire, il grafico 6/SP/COM mostra la variazione nei due esercizi dei Programmi di spesa e il peso di ciascuno di essi sul complesso della spesa di carattere sociale.

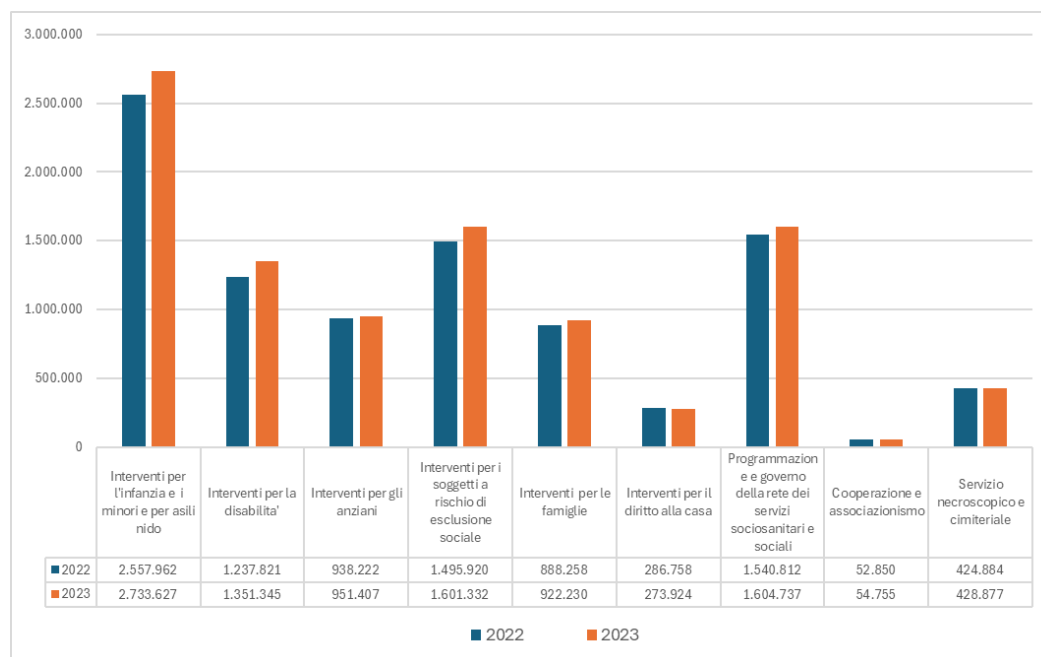
**Tabella 15/SP/COM - Spese correnti - Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" -
Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni**

Macro-aggregato	Spese correnti - Missione 12 Impegni		Variazione %	Composizione % Impegni	
	2022	2023		2022	2023
Redditi da lavoro dipendente	1.289.459	1.293.689	0,3	13,7	13,0
Imposte e tasse a carico dell'ente	46.935	47.703	1,6	0,5	0,5
Acquisto di beni e servizi	4.848.103	5.188.116	7,0	51,4	52,3
Trasferimenti correnti	3.137.561	3.280.717	4,6	33,3	33,1
Interessi passivi	29.901	32.548	8,9	0,3	0,3
Altre spese per redditi da capitale	212	105	-50,4	0,0	0,0
Rimborsi e poste correttive delle entrate	22.342	24.714	10,6	0,2	0,2
Altre spese correnti	48.974	54.642	11,6	0,5	0,6
Totale Missione 12	9.423.487	9.922.235	5,3	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 6/SP/COM - Spese correnti - Missione 12 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” - Suddivisione in Programmi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

3.4.1 Le risorse di parte corrente dedicate alla spesa sociale

I dati presenti nei bilanci comunali e riversati nella Banca Dati della Pubblica Amministrazione (Bdap) consentono di verificare l'andamento della spesa per il sociale attraverso una certa approssimazione; in particolare, l'analisi della Missione 12 attiene a molte voci di spesa riferibili alla sfera sociale. La Sezione ha quindi concentrato la propria analisi sulla Missione 12 epurando, quale unica voce di spesa, quella relativa ai servizi cimiteriali, posto che gli stessi non possono definirsi “sociali” in senso stretto. La Sezione ha altresì ritenuto di estrarre i dati relativi alla Missione 12 (al netto dei servizi cimiteriali) con riguardo all'ultimo quinquennio disponibile, ovvero il periodo 2019-2023. Ciò per due ordini di ragioni.

In primo luogo, si è inteso confrontare i dati di spesa relativi a un orizzonte temporale non eccessivamente breve, che coprisse anche il periodo pre-pandemico.

Secondariamente, si è voluto valutare gli impatti delle nuove disposizioni in tema di Fondo di Solidarietà Comunale (FSC). Va infatti rammentato che nel 2020, con la legge di bilancio, sono state stanziato dallo Stato, per la prima volta, delle risorse nel fondo verticale (100 milioni per il 2020 fino a raggiungere a regime i 560 milioni annui nel 2024). Queste prime risorse “verticali” non sono state finalizzate a colmare le differenze di capacità fiscale, ma sono state vincolate a raggiungere livelli

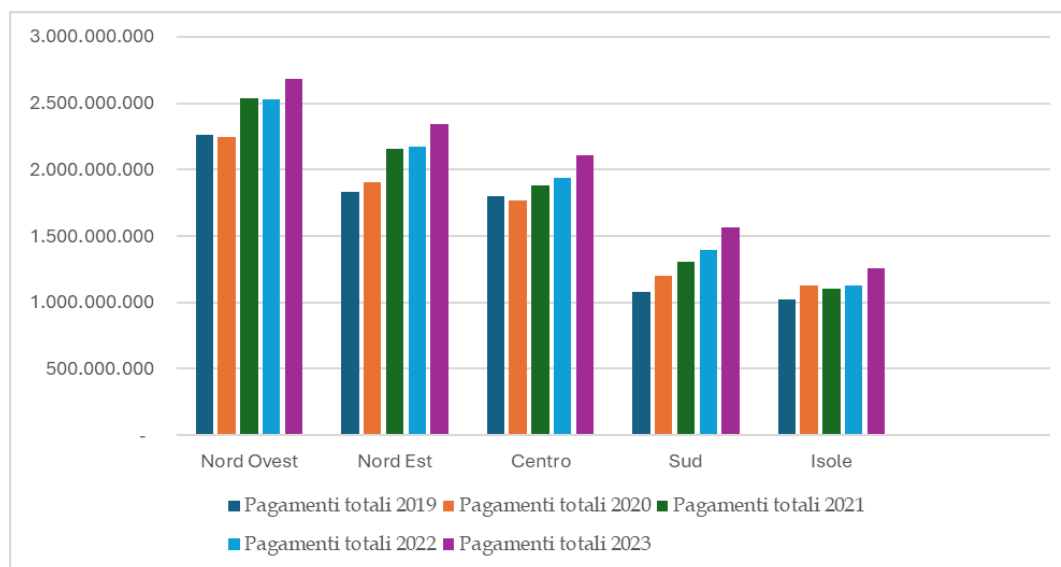
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

essenziali e obiettivi di servizio secondo una visione di “perequazione sociale” anziché finanziaria. Infatti, con la legge n. 234 del 2021 (art. 1, cc. 172, 174, 563 e 564) sono state introdotte nel FSC componenti di carattere speciale che finanziano, con risorse aggiuntive, specifici obiettivi (asili nido, trasporto di studenti disabili, servizi sociali) che, se non raggiunti, determinano la messa in atto di meccanismi di restituzione. In questo modo è avvenuta una “ibridazione” del Fondo inserendo in esso una componente “vincolata”, in vero rispondente alle esigenze dell’art. 119, comma 5 Cost. (promozione dello sviluppo economico, della coesione e solidarietà sociale; rimozione degli squilibri economici e sociali; sostegno all’effettivo esercizio dei diritti della persona) anziché a quelle dell’art. 119, comma 3 Cost., che stabilisce come la perequazione debba avvenire senza vincoli di destinazione e con l’obiettivo specifico di riequilibrare le differenze di capacità fiscale dei territori. In seguito alla sentenza Corte cost. 14 aprile 2023, n. 71, che ha stigmatizzato la già descritta “ibridazione” del Fondo, a decorrere dal 2025 le componenti del Fondo di solidarietà legate allo sviluppo dei servizi sociali, al potenziamento degli asili nido e al trasporto degli studenti con disabilità sono state trasferite nell’ambito del nuovo Fondo speciale per l’equità del livello dei servizi (FELS). Alla luce di questi interventi normativi, è apparso utile alla Sezione verificare se, a partire dal 2021, le variazioni della spesa sociale siano state originate dalle risorse statali stanziare ovvero siano da esse indipendenti. Nel grafico sottostante (grafico 7) si può osservare come la spesa sociale, negli anni di riferimento, sia prevalentemente concentrata nel Nord Ovest del Paese; tale spesa è consistente anche nell’area del Nord Est e del Centro, mentre diminuisce al Sud e nelle Isole.

I pagamenti totali nel biennio 2019-2020 sono piuttosto stabili nel Nord Ovest (circa 2,2 mld annui), nel Nord Est (circa 1,9 mld annui) e nel Centro (circa 1,7 mld annui). Nel Sud e nelle Isole si assiste ad un lieve incremento dei pagamenti del 2020 rispetto all’anno precedente (in entrambe le zone, i pagamenti passano da circa 1 mld nel 2019 a circa 1,1-1,2 mld nel 2020). Nel biennio 2021-2022 i pagamenti aumentano ovunque tranne che nelle Isole. In particolare, nel Nord Ovest passano da circa 2,2 mld annui a circa 2,5 mld annui; nel Nord Est da circa 1,9 mld annui a circa 2,1 mld annui. Infine, il 2023 segna il maggior incremento della spesa sociale, che raggiunge nel complesso circa 10 mld e segna un aumento di circa l’8%, rispetto all’anno precedente, un po’ in tutte le zone d’Italia. L’aumento della spesa sociale è stato molto più elevato rispetto alle risorse stanziare dalla Stato nel FSC³⁷, a riprova che i Comuni hanno fatto confluire nel sociale risorse proprie.

³⁷ La legge n. 178 del 2020, art. 1 co. 792 ha infatti stanziato, per la componente sociale del FSC, 215.923.000 euro per l’anno 2021, 254.923.000 euro per l’anno 2022 e 299.923.000 euro per l’anno 2023.

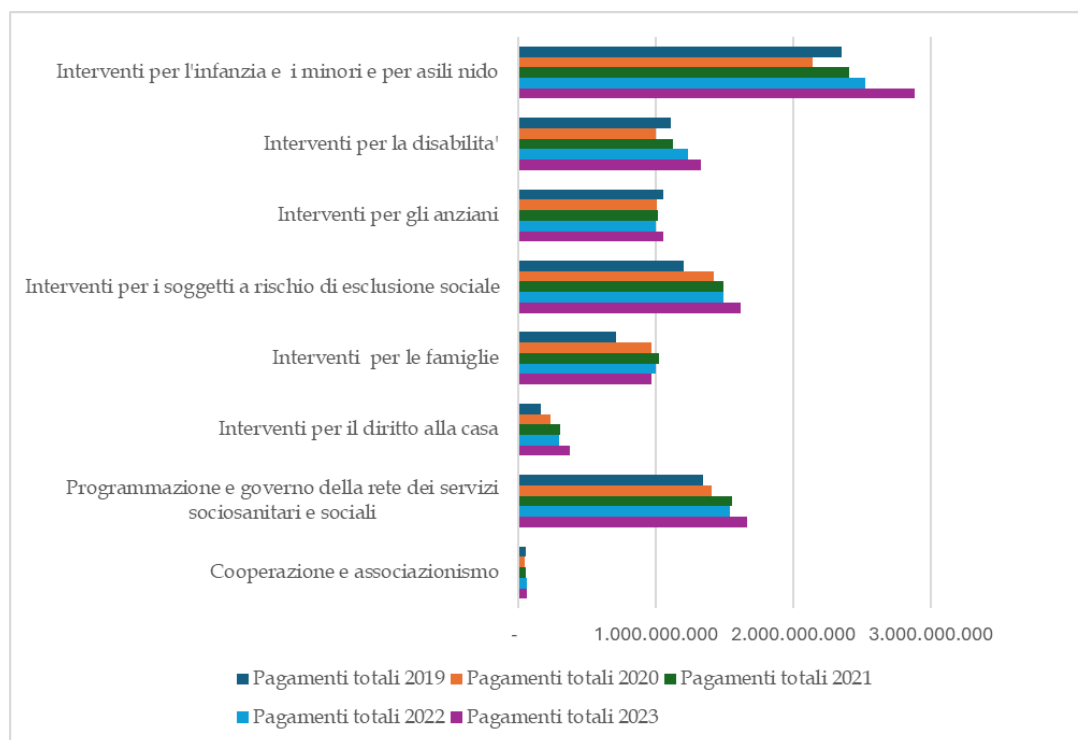
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 7 - Andamento spesa sociale (Missione 12 al netto dei servizi cimiteriali) - Titoli I e II - Comuni per area geografica - Anni 2019-2023

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Per quanto attiene ai programmi di spesa, la maggior parte degli interventi ha riguardato l'infanzia e gli asili nido, settore che passa da pagamenti per circa 2,3 mld nel 2019 a pagamenti per circa 2,9 mld (+ 20% su base quinquennale) nel 2023. Un altro settore su cui si concentra la spesa per il sociale attiene agli interventi per soggetti a rischio esclusione, con pagamenti che passano da circa 1,2 mld nel 2019 a circa 1,6 mld nel 2023 (+ 25% su base quinquennale). Altra voce significativa è la programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali, seguita da interventi per la disabilità e per le famiglie; contenuta è invece la spesa per il diritto alla casa e per la cooperazione e l'associazionismo.

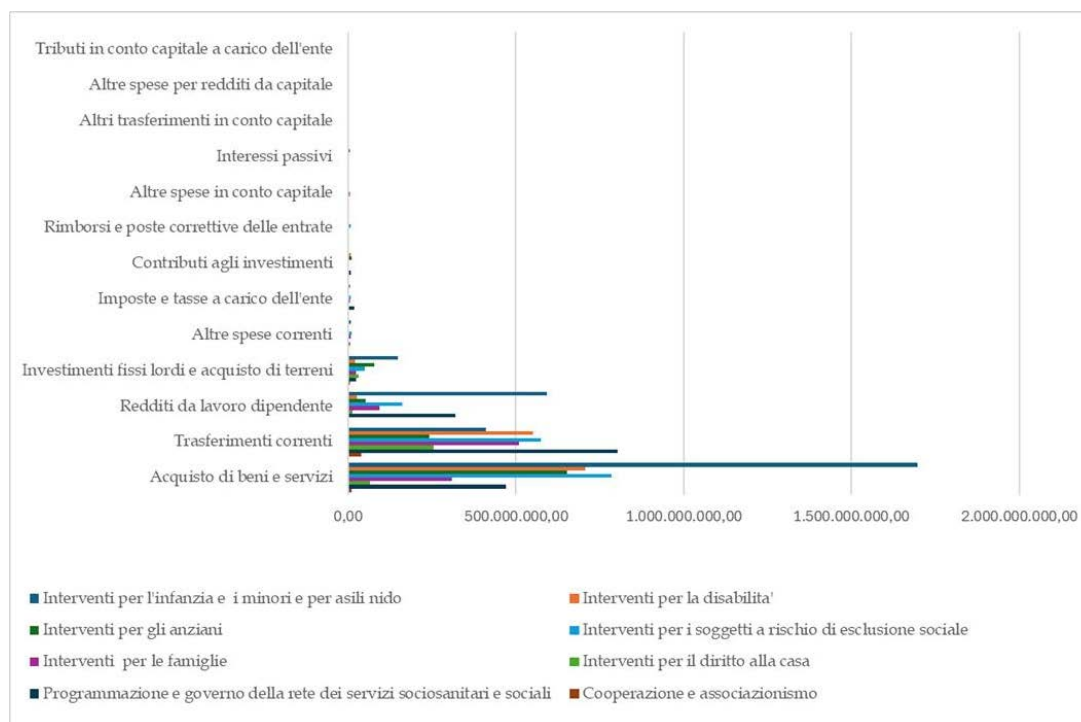
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 8 - Andamento spesa sociale (Missione 12 al netto dei servizi cimiteriali) - Titoli I e II - Programmi di spesa - Anni 2019 - 2023

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

A livello di macroaggregati di spesa, la gran parte delle risorse converge sull'acquisto di beni e di servizi, soprattutto destinati agli asili nido e all'infanzia. Una certa quota di risorse viene anche destinata a trasferimenti correnti e a redditi da lavoro dipendente; contenuti gli investimenti fissi lordi.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 9 - Distribuzione pagamenti programmi per macroaggregati (Missione 12 al netto dei servizi cimiteriali) - Titoli I e II - Anno 2023

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Fatto questo inquadramento generale, le tabelle che seguono operano invece un confronto per area geografica focalizzandosi sui dati presenti in Bdap per le annualità 2022 e 2023.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 16/SP/COM - Spese correnti - Impegni - Suddivisione per Area geografica e Missioni - Regioni del Nord

Descrizione Missione	Spese correnti Impegni		Var. % Impegni	Composizione % Impegni	
	2022	2023		2022	2023
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	7.429.043	7.575.405	2,0	27,2	27,5
Missione 02: Giustizia	7.310	6.694	-8,4	0,0	0,0
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	1.394.332	1.449.952	4,0	5,1	5,3
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	2.996.990	2.936.566	-2,0	11,0	10,7
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	945.303	969.557	2,6	3,5	3,5
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	585.098	561.950	-4,0	2,1	2,0
Missione 07: Turismo	292.057	319.669	9,5	1,1	1,2
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	462.666	474.611	2,6	1,7	1,7
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	4.379.349	4.376.951	-0,1	16,0	15,9
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	3.245.372	3.106.823	-4,3	11,9	11,3
Missione 11: Soccorso civile	58.466	75.927	29,9	0,2	0,3
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	4.793.283	4.953.514	3,3	17,6	18,0
Missione 13: Tutela della salute	31.412	31.740	1,0	0,1	0,1
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	276.146	279.730	1,3	1,0	1,0
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	50.723	48.343	-4,7	0,2	0,2
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	11.578	12.451	7,5	0,0	0,0
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	153.532	136.619	-11,0	0,6	0,5
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	75.333	89.836	19,3	0,3	0,3
Missione 19: Relazioni internazionali	12.260	17.472	42,5	0,0	0,1
Missione 20: Fondi e accantonamenti	862	570	-33,8	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	98.653	98.316	-0,3	0,4	0,4
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	472	230	-51,3	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spesa corrente	27.300.239	27.522.926	0,8	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

I Comuni del Nord assumono, in assoluto, i maggiori impegni di spesa di parte corrente (superano i 27 mld sia nel 2022 che nel 2023). Le Missioni a vocazione sociale rappresentano circa il 29% degli impegni correnti, ripartiti per l'11% sulla Missione 4 per il 18% sulla Missione 12. Mentre quest'ultima mostra, nel biennio in esame, un incremento del 3,3%, le spese sostenute dai Comuni del Nord per l'istruzione e il diritto allo studio diminuiscono del 2%.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 17/SP/COM - Spese correnti- Impegni - Suddivisione per Area geografica e Missioni - Regioni del Centro

Descrizione Missione	Spese correnti Impegni		Var. % Impegni	Composizione % Impegni	
	2022	2023		2022	2023
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	3.237.214	3.127.591	-3,4	24,4	23,7
Missione 02: Giustizia	5.276	4.954	-6,1	0,0	0,0
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	769.718	773.491	0,5	5,8	5,9
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	1.323.736	1.305.580	-1,4	10,0	9,9
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	414.877	422.072	1,7	3,1	3,2
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	127.525	126.939	-0,5	1,0	1,0
Missione 07: Turismo	87.686	107.372	22,5	0,7	0,8
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	185.708	201.270	8,4	1,4	1,5
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.903.489	2.838.519	-2,2	21,9	21,5
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	1.757.961	1.750.120	-0,4	13,3	13,3
Missione 11: Soccorso civile	93.545	95.064	1,6	0,7	0,7
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.990.476	2.082.925	4,6	15,0	15,8
Missione 13: Tutela della salute	14.890	15.289	2,7	0,1	0,1
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	157.616	166.319	5,5	1,2	1,3
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	15.975	16.884	5,7	0,1	0,1
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	8.704	8.380	-3,7	0,1	0,1
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	49.064	42.288	-13,8	0,4	0,3
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	2.481	2.490	0,4	0,0	0,0
Missione 19: Relazioni internazionali	1.614	2.875	78,1	0,0	0,0
Missione 20: Fondi e accantonamenti	285	88	-69,1	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	96.234	101.190	5,1	0,7	0,8
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	1.655	1.368	-17,4	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spesa corrente	13.245.728	13.193.067	-0,4	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La spesa corrente dei Comuni del Centro è pari a 13 mld in entrambi gli esercizi. Di questi, il 10% confluisce nella Missione 4 e il 15% circa nella Missione 12. In termini di incidenza, quindi, la spesa per i diritti e le politiche sociali dei Comuni del Centro è più bassa di circa 3 punti percentuali rispetto al Nord, mentre la spesa per l'istruzione risulta, in percentuale, in linea con i valori del Nord. Come per i Comuni settentrionali, anche nel comparto del Centro la Missione 12 fa registrare un aumento nel biennio (+4,6%) mentre la Missione 4 diminuisce (-1,4%). I Comuni del Centro riescono del resto a rallentare la spesa per l'auto-amministrazione (che assorbe mediamente il 24% degli impegni correnti, a fronte del 27% delle Regioni del Nord) e ciò consente di ritagliare margini per indirizzare la spesa verso scopi sociali.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 18/SP/COM - Spese correnti- Impegni - Suddivisione per Area geografica e Missioni - Regioni del Sud

Descrizione Missione	Spese correnti Impegni		Var. % Impegni	Composizione % Impegni	
	2022	2023		2022	2023
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	4.891.600	4.963.348	1,5	29,1	28,7
Missione 02: Giustizia	10.533	11.855	12,5	0,1	0,1
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	806.889	841.245	4,3	4,8	4,9
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	913.406	958.868	5,0	5,4	5,5
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	261.621	305.026	16,6	1,6	1,8
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	117.481	127.958	8,9	0,7	0,7
Missione 07: Turismo	126.216	146.659	16,2	0,8	0,8
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	409.417	378.057	-7,7	2,4	2,2
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	4.594.327	4.666.954	1,6	27,3	27,0
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	1.340.983	1.306.480	-2,6	8,0	7,6
Missione 11: Soccorso civile	82.354	89.201	8,3	0,5	0,5
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	2.641.240	2.888.568	9,4	15,7	16,7
Missione 13: Tutela della salute	30.503	29.824	-2,2	0,2	0,2
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	164.541	167.513	1,8	1,0	1,0
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	21.223	32.441	52,9	0,1	0,2
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	18.035	17.896	-0,8	0,1	0,1
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	119.704	97.188	-18,8	0,7	0,6
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	2.425	2.996	23,5	0,0	0,0
Missione 19: Relazioni internazionali	3.455	7.093	105,3	0,0	0,0
Missione 20: Fondi e accantonamenti	1.004	541	-46,1	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	263.902	244.542	-7,3	1,6	1,4
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	3.394	1.375	-59,5	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spesa corrente	16.824.253	17.285.629	2,7	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relativamente ai Comuni del Sud, gli impegni del Titolo 1 ammontano a circa 17 mld sia nel 2022 che nel 2023. All'istruzione i Comuni del Sud destinano circa il 5% degli impegni, con un gap pari anch'esso a circa 5 punti percentuali rispetto al Nord e al Centro. Alla Missione 12, invece, viene convogliato circa il 16% della spesa, percentuale in linea con quella registrata per i Comuni del Centro. Degno di nota è l'aumento delle spese destinate sia all'Istruzione (+5%) che ai Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (+9,4%). Per il resto, è da rilevare che le spese di carattere generale (Missione 1) e quelle destinate al territorio e all'ambiente (Missione 9) assorbono una parte significativa delle risorse disponibili (il 29 e il 27%, percentuali, queste, ben al di sopra di quelle rilevate nei Comuni del Nord e del Centro).

La rappresentazione della spesa con finalità sociale analizzata a livello di impegni *pro capite* (Grafici 10 e 11/SP/COM) conferma, anche per il 2023, il divario fra Nord e Centro da un lato e Sud dall'altro.

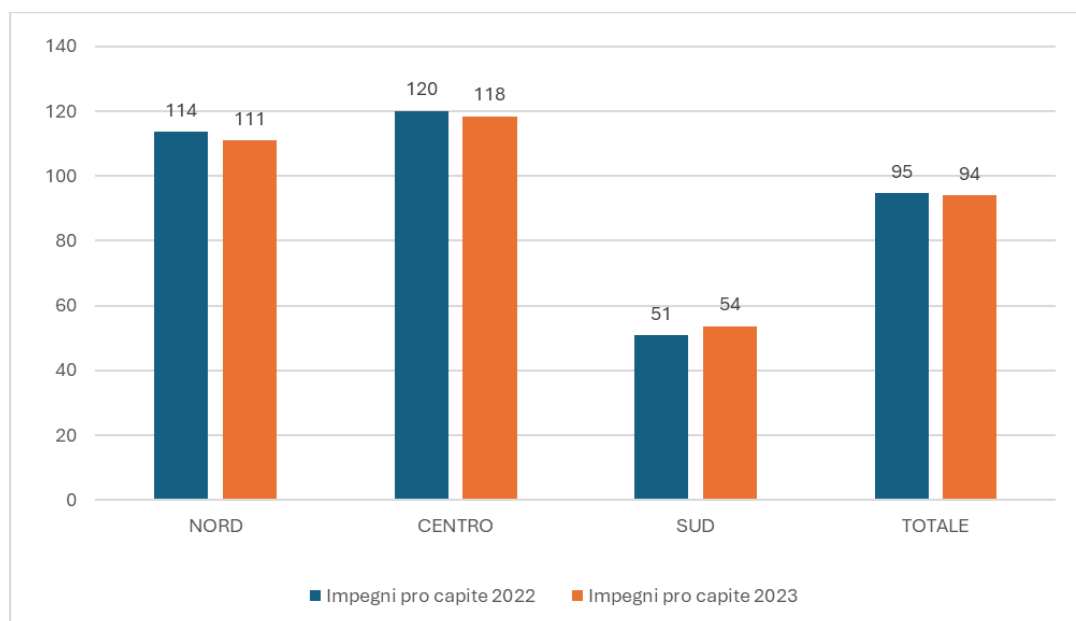
I Comuni del Centro raggiungono i risultati migliori a livello di spesa sociale *pro capite*: 118 euro per la Missione 4; 189 euro per la Missione 12.

I Comuni del Nord presentano valori non molto dissimili: il *pro capite* per la Missione 4 è pari a 111 euro, quello per la Missione 12 è pari a 187 euro.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Il divario con il Sud è, invece, evidente. Gli impegni *pro capite* relativi alla Missione 4 ammontano a soli 54 euro, con una spesa più che dimezzata rispetto al Nord e al Centro; nella Missione 12, gli impegni *pro capite* si fermano a 162 euro³⁸.

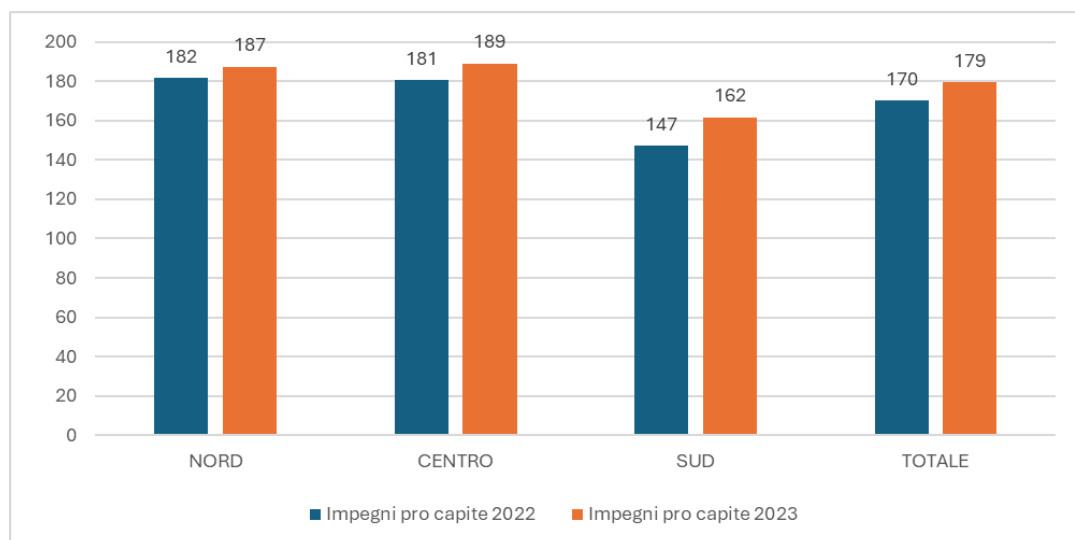
Grafico 10/SP/COM - Spese correnti - Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio"
Suddivisione per Aree geografiche



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

³⁸ Diverso il discorso per i Comuni della Regione Sardegna che, relativamente alle risorse assegnate alla Missione 12, registrano un valore *pro capite* particolarmente elevato (superiore ai 400 euro), sensibilmente al di sopra della media nazionale (179 euro).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

**Grafico 11/SP/COM - Spese correnti -Missione 12 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”
Suddivisione per Aree geografiche**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

3.5 La spesa in conto capitale nel triennio 2022-2024

3.5.1 I pagamenti in conto capitale nel triennio 2022-2024 (dati SIOPE)

Nel quadriennio considerato, i flussi di cassa della spesa in conto capitale (banca dati SIOPE) mostrano una costante crescita, che diventa particolarmente sostenuta dal 2023 e nel 2024: infatti, i pagamenti complessivi passano da circa 12,7 mld nel 2021 a circa 18,6 nel 2023, per poi ascendere, nel 2024, a circa 21,7 mld (+16,3% rispetto all'esercizio precedente, + 70,1% rispetto al 2021).

Trainante è la spesa per investimenti fissi lordi (cfr. tabella 19/SP/COM), che costituisce circa l'88,2% dei flussi di cassa in conto capitale. Questa rimane, sostanzialmente, costante nel 2021 e nel 2022 facendo registrare un deciso incremento nel 2023 (16,3 mld), confermato nel 2024 (19,1 mld). In quest'ultimo esercizio i pagamenti aumentano del 17,1% rispetto all'esercizio precedente e di poco più del 70% rispetto al 2021, incremento dovuto, essenzialmente, all'attuazione degli investimenti PNRR, e dai conseguenti esborsi per cassa ai soggetti appaltatori, a fronte degli stati di avanzamento lavori (SAL).

Si riscontra, altresì una crescita dei "Contributi agli investimenti" nell'ultimo biennio (1,4 mld nel 2023 e 1,5 mld nel 2024) che aumentano del 72% rispetto al 2021, mentre gli altri trasferimenti in conto capitale, pur rappresentando una quota residuale, registrano una crescita molto significativa

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

nell'ultimo anno (+142% sul 2023). Le altre spese in conto capitale aumentano dell'8,6% rispetto al 2023 e del 49,6% sul 2021.

Da notare che i tributi in conto capitale a carico dell'ente, dopo il picco del 2023, subiscono una contrazione del 33,6% nel 2024, pur mantenendo un livello superiore a quello del 2021 (+34,9%).

Nel complesso, la dinamica dei dati conferma una fase di forte espansione della spesa per investimenti dei Comuni, sostenuta prevalentemente dai fondi straordinari e da una maggiore capacità di attuazione degli interventi. Tuttavia, la rapidità di crescita dei pagamenti per investimenti potrebbe generare tensioni di liquidità, poiché il ritmo delle spese risulta più elevato rispetto a quello delle relative entrate (v. infra - Paragrafo 3.8 "La liquidità dei Comuni").

Tabella 19/SP/COM - Comuni - Spese in conto capitale - Macroaggregati

Spese in conto capitale - Macroaggregati II Livello	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2024/ 2023	2024/ 2021
Tributi in conto capitale a carico dell'ente	3.304	3.203	6.715	4.456	-33,6	34,9
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	11.188.172	11.641.815	16.332.026	19.123.449	17,1	70,9
Contributi agli investimenti	899.116	915.229	1.447.401	1.554.432	7,4	72,9
Altri trasferimenti in conto capitale	81.348	61.954	56.445	136.597	142,0	67,9
Altre spese in conto capitale	582.403	580.603	802.226	871.328	8,6	49,6
Totale	12.754.342	13.202.804	18.644.813	21.690.263	16,3	70,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

La localizzazione geografica della spesa per investimenti fissi lordi (tabella 20/SP/COM) conferma che la crescita in tutte le aree geografiche con particolare evidenza, nel 2024, nel Nord -Est (23,2%) e nel Centro (26,4%). In quest'ultima area i Comuni incrementano gli investimenti di quasi il 95% rispetto al 2021.

Osservando i pagamenti, nel Nord-Ovest i Comuni investono circa 5 mld, superati solo dai Comuni del Mezzogiorno (Area Sud e Isole) che, complessivamente, effettuano pagamenti per investimenti fissi lordi per 6,2 mld³⁹, mentre il Sud, singolarmente, si attesta su una crescita più contenuta (+8,4%). Questi dati confermano che le Regioni settentrionali e centrali sono maggiormente in grado di intercettare e utilizzare i fondi disponibili, anche grazie a una maggiore capacità amministrativa e progettuale. Nel Sud, pur in presenza di segnali positivi, il ritmo di crescita degli investimenti resta più lento, riflettendo ancora criticità strutturali e una minore capacità di spesa.

³⁹ Si ricorda che questi ultimi Comuni risultavano beneficiari della clausola di riserva del 40% dei fondi euro-unitari messi a bando per i finanziamenti PNRR.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 20/SP/COM - Comuni - Spese per investimenti fissi lordi per area geografica

Investimenti fissi lordi per area geografica	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2024/ 2023	2024/ 2021
Nord-Ovest	3.352.633	3.406.910	4.358.492	5.072.258	16,4	51,3
Nord-Est	2.756.745	2.879.134	3.597.420	4.431.279	23,2	60,7
Centro	1.754.323	1.775.523	2.699.775	3.412.421	26,4	94,5
Isole	2.424.653	2.608.166	4.132.760	4.533.551	9,7	87,0
Sud	899.818	972.082	1.543.579	1.673.941	8,4	86,0
Totale	11.188.172	11.641.815	16.332.026	19.123.449	17,1	70,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

Nel periodo 2021-2024, la spesa per investimenti fissi lordi dei Comuni mostra una crescita significativa a livello nazionale, con un incremento complessivo del 70,9%. L'aumento più marcato si registra tra il 2023 e il 2024 (+17,1%), confermando una tendenza di forte espansione negli ultimi anni.

Le variazioni descritte non hanno riguardato in modo omogeneo tutte le zone del Paese. La seguente tabella evidenzia le variazioni dei pagamenti per investimenti fissi lordi nel quadriennio, dividendo i Comuni in base all'area regionale facendo emergere alcune dinamiche particolarmente rilevanti:

- Molise registra la variazione percentuale più elevata sull'intero periodo: +186,1% rispetto al 2021, con una crescita del 39,1% nell'ultimo anno;
- Calabria mostra anch'essa un incremento molto consistente (+148,9% sul 2021), pur con una crescita più contenuta tra 2023 e 2024 (+4,4%);
- Umbria e Marche evidenziano variazioni molto sostenute, rispettivamente +138,3% e +127,7% sul triennio, e +37,3% e +23,6% nell'ultimo anno;
- Tra le Regioni del Nord, Piemonte (+88,7%), Emilia-Romagna (+86,5%) e Toscana (+85,0%) si distinguono per la crescita sul periodo, mentre il Trentino-Alto Adige segna il maggiore incremento annuo (+27,5%);
- Campania e Sicilia presentano valori assoluti elevati, ma con dinamiche differenti: la Campania cresce del 71,7% sul triennio ma si stabilizza nel 2024 (+0,4%), mentre la Sicilia, dopo un forte aumento tra 2021 e 2023, registra una lieve flessione nel 2024 (-0,2%);
- Lombardia conferma il proprio ruolo di prima Regione per volume di spesa, con oltre 2,9 mld di euro nel 2024 e una crescita del 40,5% rispetto al 2021.

Seppur vero che le maggiori spese per investimento si evidenziano, a livello assoluto, in Lombardia (2,9 mld), in Campania (1,5mld), in Emilia-Romagna (1,4 mld), in Veneto (1,4 mld) e in Piemonte (1,3

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

mld), è da notare che i maggiori incrementi nel quadriennio, rispetto al flusso dei pagamenti, sono avvenuti in Molise (186%), in Calabria (149%), in Umbria (138%) e nelle Marche (128%).

Solo in Sicilia si rileva un leggero decremento delle spese per investimento rispetto all'esercizio 2023 ma che, comunque, crescono del 99% rispetto al 2021

Nel complesso, la tabella evidenzia che la crescita degli investimenti è stata particolarmente sostenuta in alcune Regioni del Centro e del Sud, oltre che in diverse aree del Nord. Tuttavia, la dinamica annuale 2024/2023 è più accentuata in Regioni di dimensioni medio-piccole (Umbria, Molise, Trentino-Alto Adige), mentre in alcune Regioni a maggiore peso demografico (Campania, Sicilia) si osserva una stabilizzazione degli investimenti dopo la forte espansione del biennio precedente.

Questi dati confermano una tendenza nazionale di rafforzamento degli investimenti comunali, con alcune aree che mostrano capacità di accelerazione più marcata e altre che, pur con valori assoluti elevati, evidenziano segnali di consolidamento o rallentamento della crescita.

Tabella 21/SP/COM – Spese per investimenti fissi lordi - variazione 2021/2024 su base regionale

Area territoriale	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2024/ 2023	2024/ 2021
Valle d'Aosta	75.400	83.770	86.860	98.689	13,6	30,9
Piemonte	727.266	826.680	1.111.191	1.372.137	23,5	88,7
Lombardia	2.083.034	2.014.808	2.531.762	2.925.770	15,6	40,5
Liguria	466.933	481.652	628.679	675.662	7,5	44,7
Trentino-Alto Adige	699.831	691.485	779.349	993.920	27,5	42,0
Veneto	914.414	991.124	1.203.257	1.455.003	20,9	59,1
Friuli-Venezia Giulia	350.988	350.624	403.726	506.487	25,5	44,3
Emilia-Romagna	791.511	845.901	1.211.089	1.475.869	21,9	86,5
Toscana	624.010	670.030	933.906	1.154.218	23,6	85,0
Umbria	127.193	145.669	220.644	303.043	37,3	138,3
Marche	294.817	360.135	543.178	671.446	23,6	127,7
Lazio	708.303	599.689	1.002.047	1.283.715	28,1	81,2
Abruzzo	534.294	534.639	672.966	863.333	28,3	61,6
Molise	65.839	90.033	135.354	188.341	39,1	186,1
Campania	875.352	933.145	1.497.451	1.503.316	0,4	71,7
Puglia	560.197	615.884	1.003.878	1.086.111	8,2	93,9
Basilicata	134.251	136.914	215.911	258.440	19,7	92,5
Calabria	254.721	297.550	607.200	634.009	4,4	148,9
Sicilia	488.086	542.966	973.956	972.181	-0,2	99,2
Sardegna	411.732	429.116	569.623	701.760	23,2	70,4
Totale	11.188.172	11.641.815	16.332.026	19.123.449	17,1	70,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

La quasi totalità della spesa per investimenti fissi lordi riguarda la voce SIOPE 2.02.01.00.000 "Beni materiali", che aumenta del circa 70% dai circa 10,5 mld del 2021 ai circa 18 mld del 2024. L'incremento rispetto all'anno precedente è del 17,8%.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

In tale ambito, quasi tutte le “sotto-voci” di spesa crescono secondo le dinamiche già illustrate, mostrandosi piuttosto stabili (o in lieve ascesa) nel 2021 e 2022, ma presentando notevoli incrementi dal 2023; buona parte delle risorse è stata convogliata verso infrastrutture stradali (4,1 mld), che vedono un incremento del 57,6% nel quadriennio, beni immobili “non altrimenti classificati” (2,9 mld) che aumentano del 70,5%, impianti sportivi, la cui crescita è molto sostenuta, da 572,5 milioni a quasi 1,3 mld (+126,6%), opere per la sistemazione del suolo che aumentano dell’81% circa (932 mln) e fabbricati ad uso scolastico (quasi 3 mld); questi ultimi, in particolare, nel 2024, aumentano del 50,8% rispetto all’esercizio precedente e del 114% rispetto al 2021, confermando una forte attenzione agli investimenti per l’edilizia scolastica.

Anche se meno rilevanti in valore assoluto, si evidenziano incrementi anche per le spese relative a:

Fabbricati destinati ad asili nido: si registra un aumento eccezionale, da 23,9 mln a 293,2 mln (+1126,1%); Fabbricati ad uso abitativo: incremento rilevante, da 303,5 mln a 751 mln (+147,4%) e Opere per la sistemazione del suolo: da 514,8 mln a 932,5 mln (+81,1%).

Nel comparto dei beni di valore culturale, storico e artistico, si registra una crescita significativa degli investimenti in musei, teatri, biblioteche (+33,4% sul triennio), fabbricati ad uso abitativo (+125,9%) e impianti sportivi (+128,8%).

Alcune voci mostrano invece una contrazione nell’ultimo anno, come i mezzi di trasporto per vie d’acqua (-78,2% sul 2023), le macchine per ufficio (-71,4%) e i server (-31,2%).

In sintesi, la tabella evidenzia una forte accelerazione degli investimenti in edilizia scolastica, asili nido, impianti sportivi e infrastrutture stradali, con una crescita diffusa anche nei comparti legati alla valorizzazione del patrimonio culturale. Alcune voci minori o legate all’hardware mostrano invece una riduzione o una crescita più contenuta

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 22/SP/COM - Investimenti fissi lordi - Beni materiali - Andamento triennio 2021-2024

IFL - Beni materiali	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2024/ 2023	2024/ 2021
Mezzi di trasporto stradali	221.262	84.579	173.733	200.710	15,5	-9,3
Mezzi di trasporto aerei	7	26	25	133	434,1	1732,6
Mezzi di trasporto per vie d'acqua	511	233	3.633	792	-78,2	54,9
Mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico n.a.c.	85.322	130.141	155.677	199.554	28,2	133,9
Mobili e arredi per ufficio	27.380	26.400	24.881	28.988	16,5	5,9
Mobili e arredi per alloggi e pertinenze	3.129	4.617	5.161	3.244	-37,1	3,7
Mobili e arredi per laboratori	1.200	814	1.207	1.320	9,4	9,9
Mobili e arredi n.a.c.	75.509	72.759	88.744	97.895	10,3	29,6
Macchinari	29.949	31.634	41.019	45.687	11,4	52,6
Impianti	274.295	312.140	468.326	391.691	-16,4	42,8
Attrezzature scientifiche	3.790	3.934	4.826	4.386	-9,1	15,7
Attrezzature sanitarie	2.515	2.546	2.093	2.867	37,0	14,0
Attrezzature n.a.c.	116.291	130.206	172.613	168.157	-2,6	44,6
Macchine per ufficio	10.392	17.751	30.468	8.715	-71,4	-16,1
Server	6.349	6.464	14.092	9.689	-31,2	52,6
Postazioni di lavoro	21.462	19.028	16.327	15.265	-6,5	-28,9
Periferiche	3.826	3.590	4.396	2.894	-34,2	-24,3
Apparati di telecomunicazione	10.078	11.540	13.411	9.481	-29,3	-5,9
Tablet e dispositivi di telefonia fissa e mobile	1.959	1.277	816	994	21,8	-49,3
Hardware n.a.c.	40.548	35.383	42.110	39.813	-5,5	-1,8
Armi leggere ad uso civile e per ordine pubblico e sicurezza	676	572	880	860	-2,3	27,2
Armi n.a.c.	49	15	81	57	-29,2	17,6
Fabbricati ad uso abitativo	303.508	308.831	549.345	750.986	36,7	147,4
Fabbricati ad uso commerciale	297.062	255.804	342.064	346.176	1,2	16,5
Fabbricati ad uso scolastico	1.396.750	1.331.813	1.983.393	2.990.247	50,8	114,1
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	10.533	13.824	15.230	24.332	59,8	131,0
Fabbricati rurali	10.416	11.262	16.071	18.382	14,4	76,5
Fabbricati Ospedalieri e altre strutture sanitarie	34.243	34.164	34.119	42.227	23,8	23,3
Opere destinate al culto	20.675	20.722	27.080	32.765	21,0	58,5
Infrastrutture telematiche	26.472	22.013	36.266	27.129	-25,2	2,5
Infrastrutture idrauliche	340.404	391.059	527.496	509.430	-3,4	49,7
Infrastrutture portuali e aeroportuali	77.528	43.182	58.630	55.961	-4,6	-27,8
Infrastrutture stradali	2.657.217	2.833.696	3.838.299	4.187.042	9,1	57,6
Altre vie di comunicazione	494.961	501.809	604.752	574.650	-5,0	16,1
Opere per la sistemazione del suolo	514.838	640.490	872.759	932.509	6,8	81,1
Cimiteri	217.354	227.210	240.842	259.347	7,7	19,3
Impianti sportivi	572.536	588.751	965.377	1.297.293	34,4	126,6
Fabbricati destinati ad asili nido	23.913	28.394	102.092	293.195	187,2	1126,1
Musei, teatri e biblioteche	126.023	118.802	197.038	255.518	29,7	102,8
Fabbricati ad uso strumentale	278.652	272.525	379.311	423.509	11,7	52,0
Beni immobili n.a.c.	1.677.530	1.761.876	2.391.448	2.860.125	19,6	70,5
Fabbricati ad uso abitativo di valore culturale, storico ed artistico	15.131	13.207	26.346	34.175	29,7	125,9
Fabbricati ad uso commerciale e istituzionale di valore culturale, storico ed artistico	44.368	41.373	56.630	72.604	28,2	63,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

➔ segue

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 22/SP/COM - Investimenti fissi lordi - Beni materiali - Andamento triennio 2021-2024 (segue)

IFL - Beni materiali	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2024/ 2023	2024/ 2021
Fabbricati ad uso scolastico di valore culturale, storico ed artistico	27.385	16.710	16.283	21.672	33,1	-20,9
Opere destinate al culto di valore culturale, storico ed artistico	19.283	20.757	25.928	28.301	9,2	46,8
Siti archeologici di valore culturale, storico ed artistico	14.119	13.634	46.334	28.833	-37,8	104,2
Cimiteri di valore culturale, storico ed artistico	1.732	1.904	2.774	2.368	-14,6	36,7
Impianti sportivi di valore culturale, storico ed artistico	3.470	2.244	5.232	7.940	51,8	128,8
Musei, teatri e biblioteche di valore culturale, storico ed artistico	95.572	101.924	107.538	127.468	18,5	33,4
Fabbricati ad uso strumentale di valore culturale, storico ed artistico	15.648	18.385	31.292	32.293	3,2	106,4
Beni immobili di valore culturale, storico ed artistico n.a.c.	138.076	184.966	242.763	290.047	19,5	110,1
Oggetti di valore	2.416	5.207	34.919	10.784	-69,1	346,3
Materiale bibliografico	4.412	4.676	4.681	3.293	-29,7	-25,4
Strumenti musicali	103	69	183	404	121,0	290,2
Altri beni materiali diversi	148.248	162.234	245.469	240.025	-2,2	61,9
Totale	10.549.096	10.891.185	15.294.524	18.016.242	17,8	70,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

Le spese per “beni immateriali” (cod. SIOPE 2.02.03.00.000), che rivestono un minor peso in senso assoluto negli investimenti fissi lordi, nel 2023 mostrano un aumento del 35% mentre crescono solo del 14% nel 2024. Il totale passa da circa 377 mln di euro nel 2021 a quasi 685 mln nel 2024, con un aumento dell’81,6% sul triennio.

Tabella 23/SP/COM - Investimenti fissi lordi - Beni immateriali - Andamento triennio 2021-2024

IFL - Beni Immateriali	2021	2022	2023	2024	Variazioni %	
					2024/ 2023	2024/ 2021
Avviamento	23	101	216	419	94,2	1695,1
Sviluppo software e manutenzione evolutiva	54.767	51.053	92.102	118.227	28,4	115,9
Acquisto software	13.052	21.277	24.189	36.187	49,6	177,3
Brevetti	122	8	5	85	1747,6	-30,4
Opere dell'ingegno e Diritti d'autore	4.761	5.561	5.535	6.903	24,7	45,0
Incarichi professionali per la realizzazione di investimenti	207.841	254.513	323.212	348.816	7,9	67,8
Manutenzione straordinaria su beni demaniali di terzi	15.563	17.037	14.206	17.603	23,9	13,1
Manutenzione straordinaria su altri beni di terzi	18.914	23.087	22.618	30.671	35,6	62,2
Spese di investimento per beni immateriali n.a.c.	62.083	73.560	119.695	125.831	5,1	102,7
Totale	377.127	446.199	601.776	684.742	13,8	81,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Rilevano, in particolare, i pagamenti per Incarichi professionali per la realizzazione di investimenti con una crescita del 67,8% sul triennio e del 7,9% nell'ultimo anno, raggiungendo quasi 349 mln nel 2024. Strettamente connessi con i progetti finanziati dal PNRR, sono anche gli aumenti della spesa per Sviluppo Software e manutenzione evolutiva (118,2 mln) che aumenta del 115% rispetto al 2021 e per l'acquisto di software (+177,3% rispetto al 2021e +49,6% rispetto al 2023) e le altre spese per investimento per beni immateriali non specificate (+5,1% nell'ultimo anno e +102,7% sul triennio raggiungendo i 125 mln).

Le Altre voci, come avviamento e brevetti, pur con valori assoluti contenuti, mostrano variazioni percentuali molto elevate. Le spese per opere dell'ingegno e diritti d'autore crescono del 24,7% rispetto al 2023 e del 45% dal 2021.

Nel complesso, i dati evidenziano una progressiva crescita degli investimenti immateriali, con particolare attenzione ai servizi digitali, all'innovazione tecnologica e al supporto tecnico-professionale per la realizzazione degli investimenti, elementi strettamente collegati alle esigenze di attuazione dei programmi straordinari e delle politiche di modernizzazione amministrativa.

A completamento della presente disamina si riportano andamenti riferiti al 2024, posti a confronto con quelli dell'anno precedente, sia con riferimento ai flussi di liquidità che alle spese in conto capitale e agli investimenti fissi lordi.

Nel confronto tra il 2023 e il 2024, si registra un aumento significativo delle entrate in conto capitale, trainato in particolare dai trasferimenti dei Ministeri. Il Nord-Est si distingue per una crescita superiore al 30%, grazie all'efficace utilizzo dei fondi PNRR e dei contributi statali destinati a progetti di digitalizzazione e infrastrutture. Anche il Centro mostra un incremento rilevante, mentre nel Sud si osserva una lieve flessione delle entrate in conto capitale, segno di una minore capacità di intercettare risorse straordinarie e di attivare nuovi investimenti. Questo andamento conferma la persistenza di differenze territoriali nella capacità di attrarre finanziamenti e di attuare politiche di sviluppo locale

Tabella 24/SP/COM - Entrate in conto capitale e trasferimenti di Ministeri - confronto esercizi 2023 -2024

Area geografica	Entrate in c/capitale 2023	Entrate in c/capitale 2024	Var. % Entrate in c/capitale	Contributi agli investimenti da Ministeri al 2023	Contributi agli investimenti da Ministeri 2024	Var. % Contributi agli investimenti da Ministeri	Incidenza Contributi agli investimenti su entrate in c/capitale 2023	Incidenza Contributi agli investimenti su entrate in c/capitale 2024
Nord-Ovest	3.549.223	3.941.632	11,1	1.265.512	1.676.792	32,5	35,7	42,5
Nord-Est	2.614.336	3.524.213	34,8	587.177	1.182.678	101,4	22,5	33,6
Centro	2.067.369	2.851.355	37,9	818.689	1.222.174	49,3	39,6	42,9
Isole	4.555.249	4.600.093	1,0	1.563.869	2.055.530	31,4	34,3	44,7
Sud	1.735.103	1.487.527	-14,3	452.095	491.361	8,7	26,1	33,0
Totale	14.521.280	16.404.820	13,0	4.687.342	6.628.535	41,4	32,3	40,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 25/SP/COM - Spese in conto capitale e investimenti fissi lordi – confronto 2023 – 2024

Area geografica	Spese in c/capitale	Spese in c/capitale	Variazione % Spese in c/capitale	Investimenti fissi lordi	Investimenti fissi lordi	Variazione % Investimenti fissi lordi	Incidenza IFL su spesa in c/capitale 2023	Incidenza IFL su spesa in c/capitale 2024
Nord-Ovest	5.122.175	5.765.340	12,6	4.358.492	5.072.258	16,4	85,1	88,0
Nord-Est	3.929.370	4.890.253	24,5	3.597.420	4.431.279	23,2	91,6	90,6
Centro	2.906.167	3.652.285	25,7	2.699.775	3.412.421	26,4	92,9	93,4
Isole	4.834.956	5.364.888	11,0	4.132.760	4.533.551	9,7	85,5	84,5
Sud	1.852.144	2.017.498	8,9	1.543.579	1.673.941	8,4	83,3	83,0
Totale	18.644.813	21.690.263	16,3	16.332.026	19.123.449	17,1	87,6	88,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

Dal punto di vista delle spese, come più volte ricordato, i Comuni hanno aumentato la spinta agli investimenti, tant'è che quelli fissi lordi crescono in media del 17,1% rispetto agli omologhi dati del 2023.

La tabella evidenzia una crescita delle spese in conto capitale e degli investimenti fissi lordi tra il 2023 e il 2024, con variazioni più marcate nel Nord-Est e nel Centro. In particolare, il Nord-Est registra un incremento degli investimenti fissi lordi superiore al 20%, segno di una forte accelerazione nell'attuazione di opere pubbliche e infrastrutturali. Il Sud, pur mostrando un aumento, si attesta su valori inferiori rispetto alla media nazionale, evidenziando ancora difficoltà strutturali e una minore tempestività nell'utilizzo delle risorse disponibili. L'analisi conferma la centralità degli investimenti materiali nei bilanci comunali e la necessità di rafforzare la capacità progettuale nelle aree meno dinamiche.

Tabella 26/SP/COM- Utilizzo delle anticipazioni di Tesoreria – raffronto dati 2023 e 2024

Ricorso anticipazioni tesoreria per area geografica	Anticip.	Rimborsi	Saldo	Anticip.	Rimborsi	Saldo	Variaz. Anticipazioni richieste 2023/2024
	2023	2023	2023	2024	2024	2024	
Nord-Ovest	284.387	274.972	9	434.439	440.191	-5.752	52,8
Nord-Est	76.057	71.834	4	82.811	84.951	-2.140	8,9
Centro	478.939	471.361	8	577.472	572.214	5.258	20,6
Isole	722.526	714.920	8	758.577	744.560	14.018	5,0
Sud	882.541	861.801	21	747.086	767.498	-20.412	-15,3
Totale	2.444.451	2.394.887	50	2.600.385	2.609.413	-9.028	6,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE, aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

Nel periodo considerato, il ricorso alle anticipazioni di tesoreria si mantiene elevato, soprattutto nel Nord-Ovest, dove si registra un incremento significativo rispetto al 2023. Questo dato riflette sia la maggiore dinamicità degli investimenti sia la necessità di far fronte a esigenze temporanee di liquidità dovute alla tempistica dei trasferimenti. Nel Sud, invece, si osserva una riduzione dell'utilizzo delle

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

anticipazioni, segno di una gestione finanziaria più prudente o di una minore capacità di attivare nuovi progetti. La normativa vigente consente agli enti locali di richiedere anticipazioni fino ai 5/12 delle entrate accertate, misura confermata fino al 2025.

3.5.2 La spesa in conto capitale nei dati di rendiconto 2022-2023

La spesa in conto capitale impegnata dai Comuni nel 2023 ammonta a 21 mld, con un aumento in valore assoluto pari a 5,6 mld. L'incremento (+36,6%) risulta nettamente superiore a quello registrato nello scorso biennio (+9,2%).

La distribuzione delle spese per Regioni di appartenenza presenta andamenti non omogenei tra le diverse realtà territoriali. Un valore significativamente più elevato rispetto all'aumento medio nazionale si registra negli enti delle Regioni Abruzzo, Puglia, Sicilia, Basilicata e Umbria che mostrano percentuali positive superiori al 50%. Al contrario, i Comuni del Veneto e del Lazio (oltre a quelli delle Regioni a statuto speciale del Nord e delle Province autonome) registrano variazioni in aumento ma con valori sensibilmente minori rispetto alla variazione media nazionale.

Le somme impegnate nell'esercizio e registrate nel Fondo pluriennale vincolato in quanto esigibili negli esercizi futuri, evidenziano un incremento meno rilevante (+9%). Le variazioni a livello regionale sono tutte positive e risultano di molto superiori alla media negli enti della Calabria, Marche e Lazio (e Valle d'Aosta). I Comuni appartenenti all'Abruzzo, pur assumendo impegni quasi doppi rispetto all'anno precedente, evidenziano nel Fondo pluriennale vincolato una variazione negativa pari al 47,3%.

I pagamenti delle spese in conto capitale ammontano a 12,2 mld (4 mld in più rispetto al 2022), registrando un incremento superiore al 50%, incremento ancora più evidente di quello registrato negli impegni di competenza dell'anno. La variazione in aumento risulta ancora più significativa se raffrontata con quella dello scorso biennio (nel 2022 l'aumento percentuale rispetto al 2021 si fermava al 2,5%).

Al riguardo si deve tener conto dell'impatto del PNRR nei bilanci comunali relativi all'esercizio 2023, anno in cui gli investimenti abbandonano la fase preparatoria e progettuale e passano alla fase attuativa, concretizzandosi dal punto di vista finanziario.

A livello territoriale i Comuni del Sud registrano pagamenti di molto superiori a quelli dello scorso esercizio, evidenziando in assoluto le percentuali positive più alte rispetto alla media nazionale. Nonostante ciò, l'indice di velocità di gestione si conferma a livelli inferiori rispetto al dato medio nazionale che, nel 2023, si attesta al 58,3% (in miglioramento di 5 punti percentuali se confrontato con il valore del 2022).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 27/SP/COM - Spese in conto capitale - Impegni - Fondo pluriennale vincolato - Pagamenti in conto competenza - Suddivisione per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Spese in conto capitale Impegni			Spese in conto capitale FPV			Spese in conto capitale Pagamenti			Velocità di gestione % (Pagamenti/Impegni)	
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023
Valle d'Aosta	91.918	102.501	11,5	70.021	94.089	34,4	64.628	65.455	1,3	70,3	63,9
Piemonte	1.073.658	1.486.642	38,5	889.372	982.032	10,4	644.200	942.712	46,3	60,0	63,4
Lombardia	2.365.863	2.958.751	25,1	3.200.316	3.651.707	14,1	1.557.564	2.095.851	34,6	65,8	70,8
Liguria	590.985	775.614	31,2	513.702	552.510	7,6	375.691	539.874	43,7	63,6	69,6
P.A. di Bolzano	493.709	524.886	6,3	341.623	358.264	4,9	396.184	422.021	6,5	80,2	80,4
P.A. di Trento	295.927	351.105	18,6	317.215	342.579	8,0	200.751	235.532	17,3	67,8	67,1
Veneto	1.227.676	1.421.033	15,7	1.323.486	1.496.359	13,1	824.069	968.165	17,5	67,1	68,1
Friuli-Venezia Giulia	359.902	442.625	23,0	423.403	466.013	10,1	283.675	336.867	18,8	78,8	76,1
Emilia-Romagna	974.448	1.333.862	36,9	1.189.723	1.311.735	10,3	641.822	964.414	50,3	65,9	72,3
Toscana	750.611	969.786	29,2	1.071.915	1.163.399	8,5	475.695	662.893	39,4	63,4	68,4
Umbria	159.740	244.071	52,8	168.314	197.813	17,5	90.109	147.045	63,2	56,4	60,2
Marche	496.826	648.300	30,5	635.398	803.178	26,4	275.677	423.386	53,6	55,5	65,3
Lazio	1.018.627	1.260.692	23,8	1.512.310	1.854.841	22,6	331.823	524.914	58,2	32,6	41,6
Abruzzo	962.078	1.807.333	87,9	1.346.770	709.747	-47,3	366.733	510.826	39,3	38,1	28,3
Molise	142.279	183.790	29,2	78.883	86.754	10,0	45.068	82.884	83,9	31,7	45,1
Campania	1.391.149	1.941.122	39,5	1.937.703	2.185.967	12,8	393.964	893.822	126,9	28,3	46,0
Puglia	801.557	1.292.615	61,3	921.522	1.044.742	13,4	396.031	752.070	89,9	49,4	58,2
Basilicata	204.757	315.575	54,1	180.196	203.987	13,2	76.388	147.903	93,6	37,3	46,9
Calabria	633.030	925.991	46,3	505.975	678.011	34,0	126.739	379.552	199,5	20,0	41,0
Sicilia	810.372	1.272.317	57,0	919.324	915.603	-0,4	257.063	656.192	155,3	31,7	51,6
Sardegna	477.474	673.263	41,0	800.610	902.508	12,7	310.125	461.126	48,7	65,0	68,5
Totale nazionale	15.322.587	20.931.875	36,6	18.347.779	20.001.839	9,0	8.133.999	12.213.505	50,2	53,1	58,3

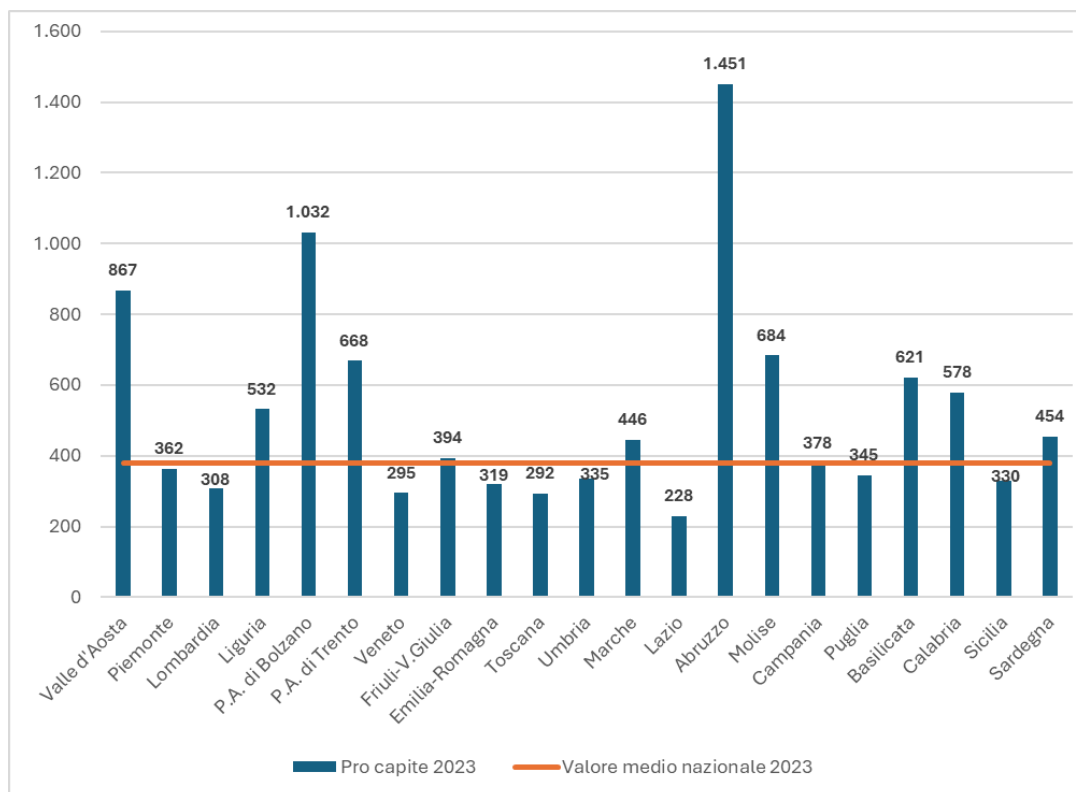
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

I dati degli impegni *pro capite*, rappresentati nel grafico 12/SP/COM, confermano la situazione non omogenea già rilevata: a fronte di un valore medio per abitante pari a 378 euro nel 2023, si registrano valori di molto superiori in Abruzzo, Valle d'Aosta e nelle Province autonome, ma anche nelle Regioni del Sud che hanno registrato in bilancio impegni relativi al Titolo 2 di gran lunga superiori a quelli del 2022.

Tra i Comuni che si attestano a un livello *pro capite* inferiore a quello nazionale, spiccano quelli del Lazio, Toscana, Veneto e Lombardia.

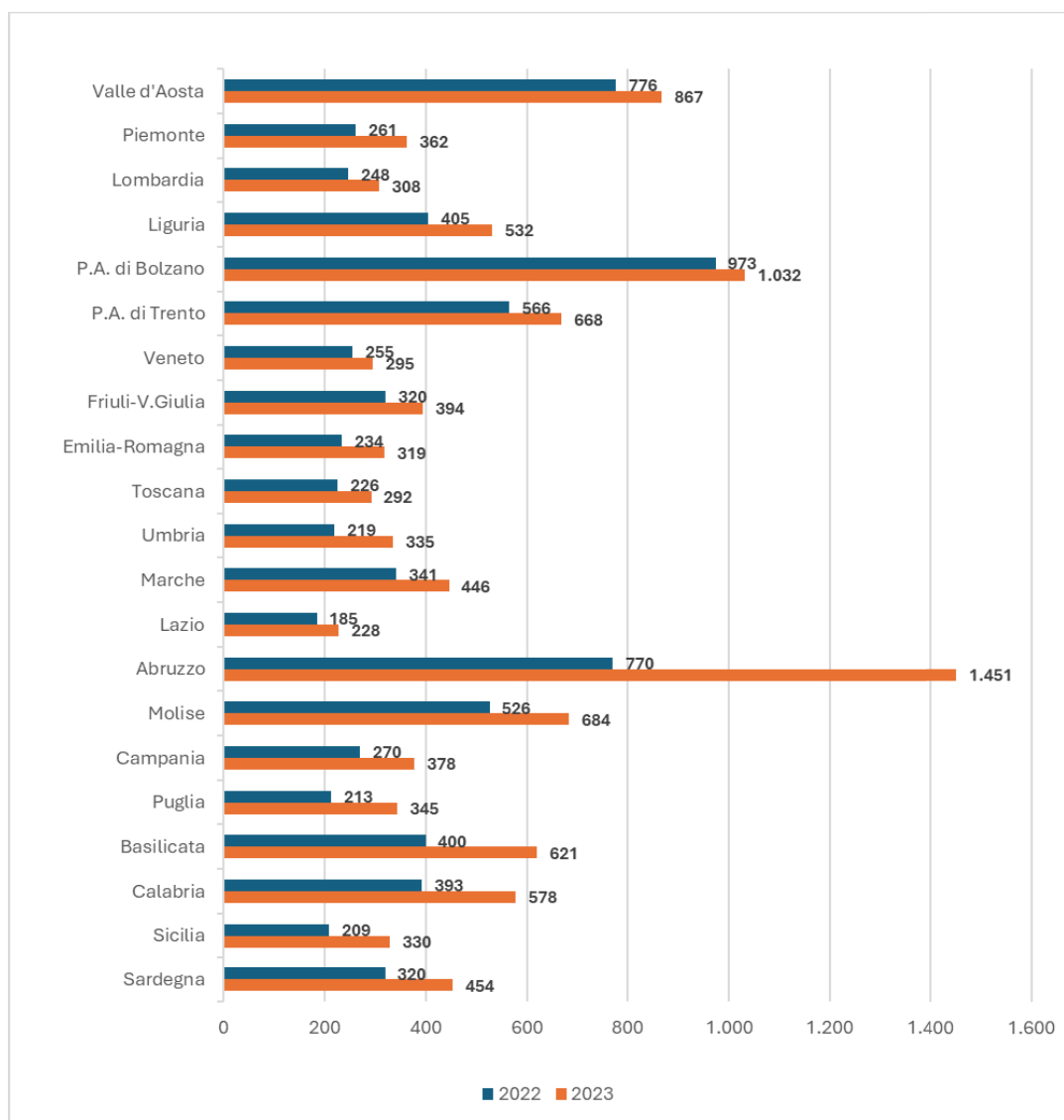
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 12/SP/COM - Spese in conto capitale - *Pro capite* Impegni 2023 e Scostamento dal valore medio nazionale - Analisi per Regioni e Province autonome

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Prendendo in esame le variazioni del *pro capite* nel biennio a livello territoriale (grafico 13/SP/COM), si assiste ad un generale incremento in tutte le Regioni, in particolar modo in Abruzzo e Umbria, oltre ai già citati Comuni del Sud.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 13/SP/COM - Spese in conto capitale - Pro capite Impegni 2022 - 2023 - Analisi per Regioni e Province autonome

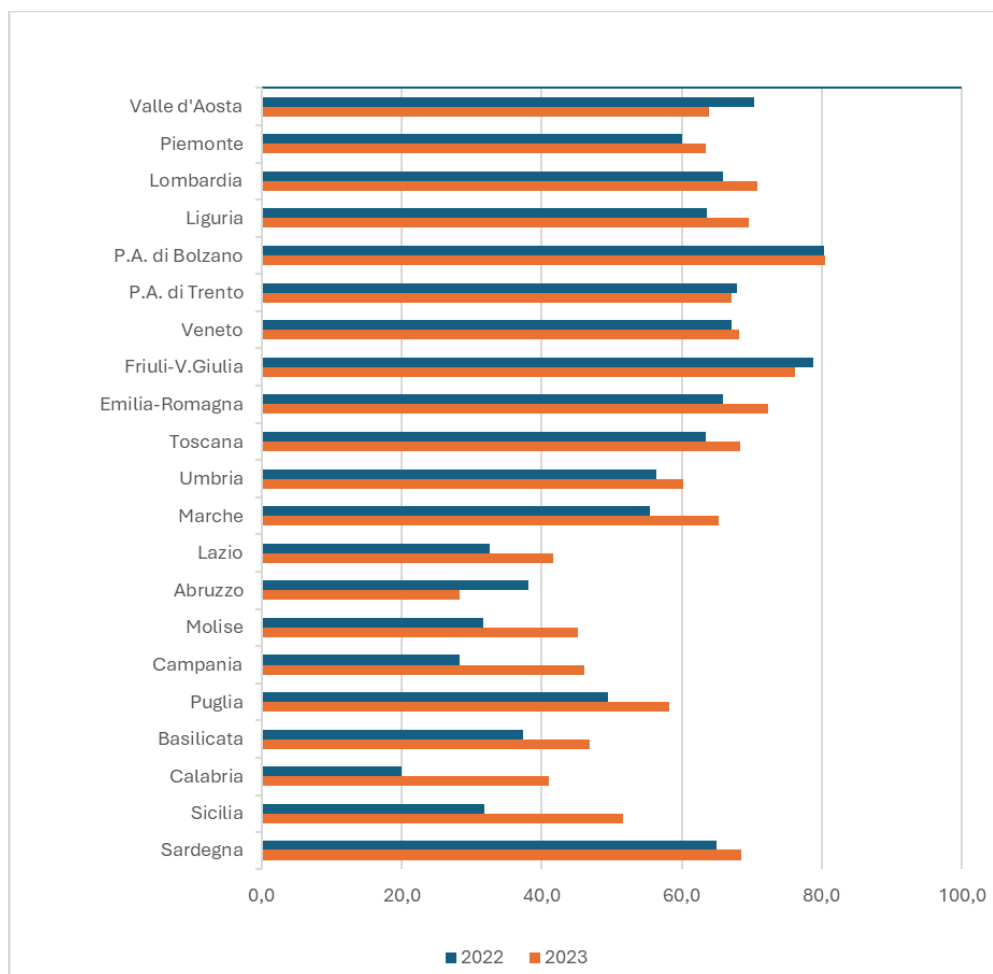
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

L'analisi dei dati relativi alla velocità di gestione rappresentata nel grafico 14/SP/COM mostra un evidente miglioramento in quasi tutte le realtà territoriali. È tuttavia da rilevare che i Comuni del Sud (ad eccezione della Puglia che risulta in linea con la media nazionale), nonostante abbiano registrato nel 2023 incrementi negli impegni e nei pagamenti di parte capitale di molto superiori alla media e nonostante mostrino un miglioramento nel rispettivo indice di velocità di gestione, risultano ancora al

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

di sotto dell'indice medio (cfr. tabella 27/SP/COM). Significativo il caso dell'Abruzzo che vede ridotto di 10 punti percentuali il rapporto tra i pagamenti e gli impegni del 2023 e quello della Calabria che, al contrario, presenta un indice di velocità di gestione pari al 41%, ancora sotto la media, ma pur sempre doppio rispetto a quello registrato nel 2022.

Grafico 14/SP/COM - Spese in conto capitale - Velocità di gestione % 2022 - 2023 - Analisi per Regioni e Province autonome



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 28/SP/COM – Spese in conto capitale - Impegni - Fondo pluriennale vincolato – Pagamenti in conto competenza – Analisi per fasce di popolazione

Fascia	Spese in conto capitale Impegni			Spese in conto capitale FPV			Spese in conto capitale Pagamenti			Velocità di gestione % (Pagamenti/Impegni)	
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023
Fascia 1	1.510.786	1.691.717	12,0	806.718	940.253	16,6	598.317	803.266	34,3	39,6	47,5
Fascia 2	3.750.575	4.618.243	23,1	2.964.137	3.352.501	13,1	1.740.558	2.458.554	41,3	46,4	53,2
Fascia 3	2.009.589	2.794.720	39,1	1.957.215	2.160.369	10,4	1.053.735	1.550.375	47,1	52,4	55,5
Fascia 4	1.880.047	2.455.126	30,6	2.063.301	2.359.929	14,4	1.032.657	1.437.687	39,2	54,9	58,6
Fascia 5	2.112.941	3.020.916	43,0	2.890.223	3.421.397	18,4	1.226.493	1.784.072	45,5	58,0	59,1
Fascia 6	928.626	1.827.324	96,8	1.927.436	1.463.798	-24,1	472.495	752.590	59,3	50,9	41,2
Fascia 7	976.665	1.273.455	30,4	1.336.019	1.510.275	13,0	635.187	903.359	42,2	65,0	70,9
Fascia 8	2.153.359	3.250.374	50,9	4.402.730	4.793.316	8,9	1.374.556	2.523.601	83,6	63,8	77,6
Totale	15.322.587	20.931.875	36,6	18.347.779	20.001.839	9,0	8.133.999	12.213.505	50,2	53,1	58,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

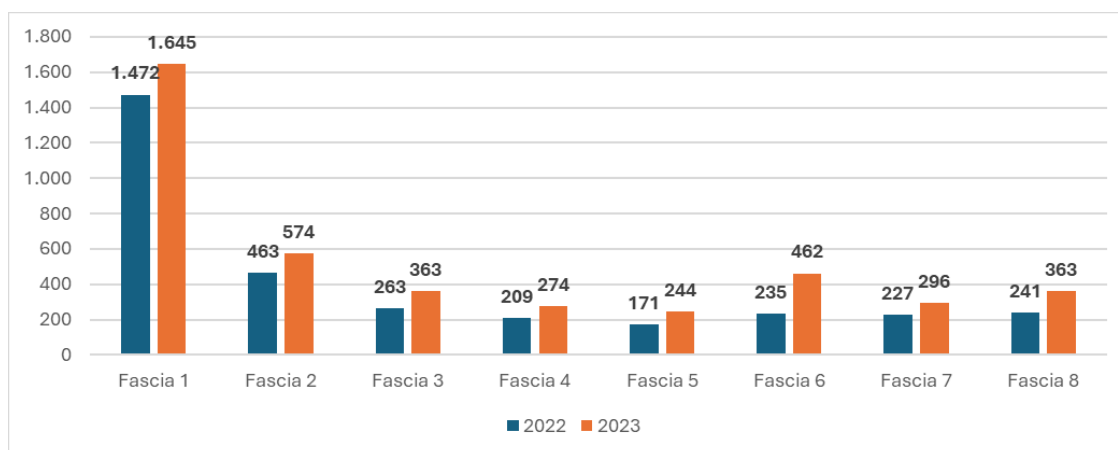
I dati articolati per fasce demografiche (tabella 28/SP/COM) mostrano valori disomogenei: da una parte emerge la variazione positiva molto consistente rilevata negli enti di sesta fascia (tra i 60 e i 100.000 abitanti), dall'altra quella dei piccoli Comuni che registrano, al contrario, un incremento ben al di sotto della media nazionale.

Meno rilevante, invece, la variazione in aumento degli accantonamenti al Fondo pluriennale vincolato che crescono, nel complesso del 9% e registrano una diminuzione del 24% relativa agli enti di sesta fascia di cui si è precedentemente trattato.

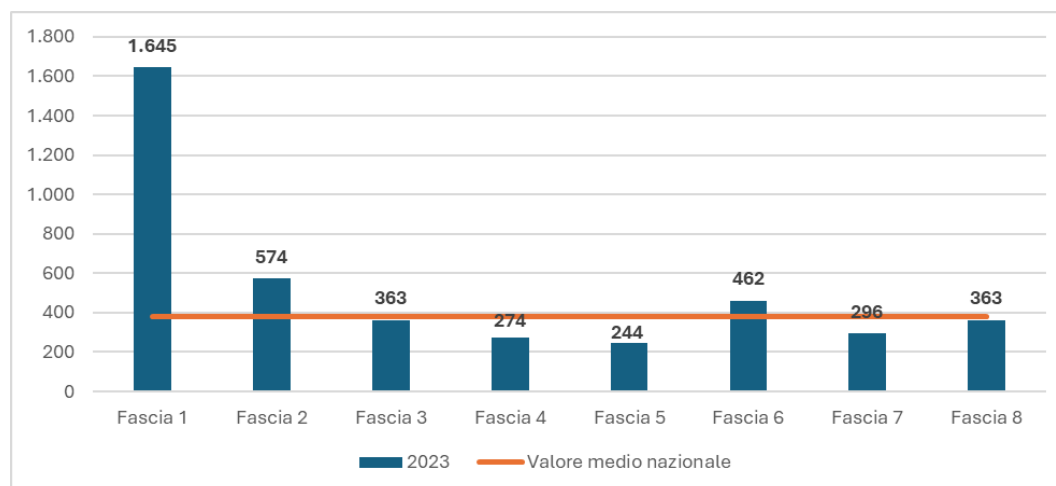
Relativamente ai pagamenti, sono i Comuni di maggiore dimensione a registrare i pagamenti più alti rispetto a quelli dello scorso anno, evidenziando anche un ottimo rapporto percentuale tra pagamenti e impegni.

Nei grafici che seguono viene rappresentata la variazione, nel biennio di osservazione, degli impegni *pro capite* ripartiti per fasce di popolazione e, a seguire, lo scostamento dal valore medio nazionale relativo all'anno 2023. In ambedue le rappresentazioni spicca il dato *pro capite* dei piccoli Comuni.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 15/SP/COM - Spese in conto capitale - Pro capite Impegni 2022 - 2023 - Analisi per Fasce di popolazione

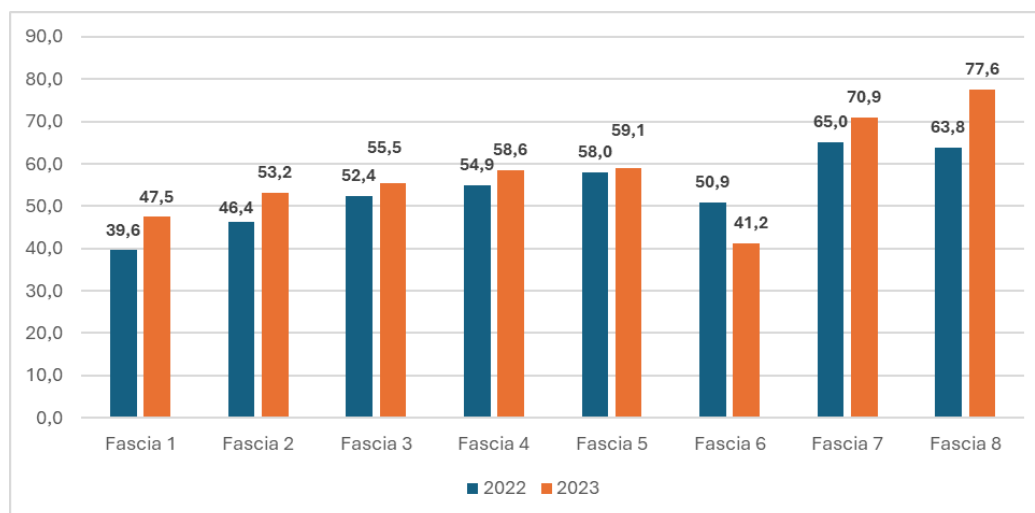
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Grafico 16/SP/COM - Spese in conto capitale - Pro capite Impegni 2023 e Scostamento dal valore medio nazionale - Analisi per fasce di popolazione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

Il grafico 17/SP/COM illustra l'indice di velocità di gestione nei due esercizi, ripartito in base alle fasce demografiche. Come già evidenziato, emerge l'ottimo risultato dei Comuni di maggiore dimensione da una parte e, dall'altra, la netta riduzione del rapporto tra pagamenti e impegni per i Comuni di sesta fascia.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 17/SP/COM - Spese in conto capitale - Velocità di gestione % 2022-2023 - Analisi per fasce di popolazione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Attraverso una lettura della spesa in conto capitale suddivisa per Missioni (tabella 29/SP/COM), è possibile rilevare il riferimento alle funzioni istituzionali e agli obiettivi strategici perseguiti dalle Amministrazioni comunali nel biennio 2022-2023. A seguire, le Missioni più significative (in relazione alla maggiore incidenza sul totale del Titolo) sono state suddivise in Programmi, analizzando la variazione, nel biennio, delle attività realizzate dagli enti per il perseguimento degli obiettivi prefissati.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella29/SP/COM - Spese in conto capitale - Impegni - Suddivisione per Missioni

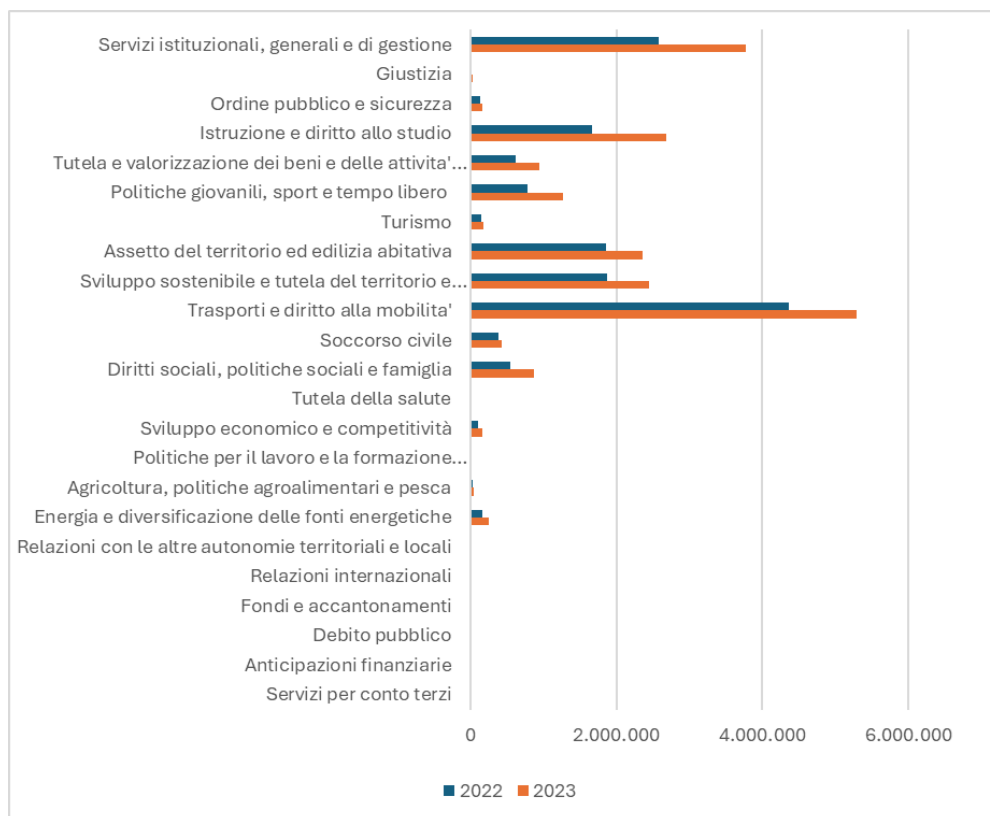
Descrizione Missione	Spese in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2022	2023		2022	2023
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	2.577.200	3.779.900	46,7	16,8	18,1
Missione 02: Giustizia	12.925	31.644	144,8	0,1	0,2
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	142.608	169.458	18,8	0,9	0,8
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	1.673.237	2.684.283	60,4	10,9	12,8
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	628.004	945.925	50,6	4,1	4,5
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	784.002	1.268.768	61,8	5,1	6,1
Missione 07: Turismo	148.051	175.510	18,5	1,0	0,8
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	1.857.633	2.356.695	26,9	12,1	11,3
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.866.096	2.444.734	31,0	12,2	11,7
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	4.362.675	5.294.113	21,4	28,5	25,3
Missione 11: Soccorso civile	390.392	429.734	10,1	2,5	2,1
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	552.668	875.307	58,4	3,6	4,2
Missione 13: Tutela della salute	7.296	12.189	67,1	0,0	0,1
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	112.164	160.642	43,2	0,7	0,8
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	5.576	6.180	10,8	0,0	0,0
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	27.751	40.079	44,4	0,2	0,2
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	168.464	251.112	49,1	1,1	1,2
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	5.255	3.040	-42,1	0,0	0,0
Missione 19: Relazioni internazionali	410	1.806	340,0	0,0	0,0
Missione 20: Fondi e accantonamenti	118	756	539,2	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	60	0	0,0	0,0	0,0
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spesa in conto capitale	15.322.587	20.931.875	36,6	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Nel rapporto di composizione percentuale, i settori dei trasporti, dell'amministrazione generale, del territorio e ambiente e dell'istruzione assorbono la gran parte della spesa in conto capitale (nel 2023 circa l'80% del Titolo). In generale, tutte le Missioni mostrano una notevole crescita rispetto al precedente esercizio.

Il grafico sotto riportato mostra l'entità delle risorse assegnate alle singole Missioni, evidenziandone la rilevanza e l'evoluzione nei due esercizi considerati.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

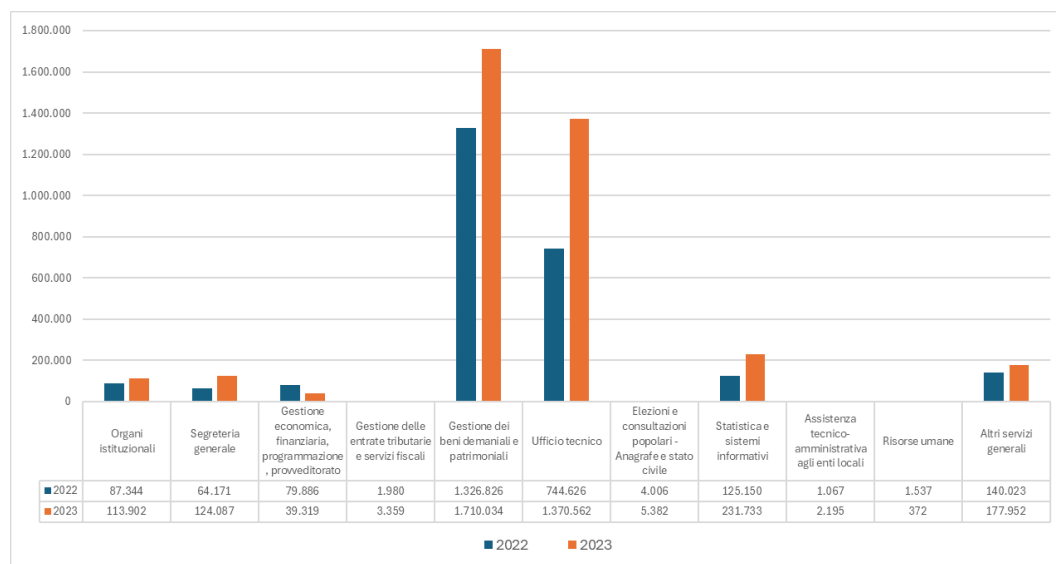
Grafico 18/SP/COM - Spese in conto capitale - Missioni - Impegni 2022- 2023

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Su un totale impegnato di parte capitale di 21 mld nell'anno 2023, le spese iscritte alla Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" incidono per il 18% e i relativi impegni (3,8 mld) registrano un considerevole aumento (+46,7%) rispetto all'anno precedente.

Il grafico 19/SP/COM mostra l'articolazione in Programmi delle spese destinate al funzionamento complessivo dell'ente e la loro variazione nel biennio: tra questi, i programmi relativi alla Gestione dei beni demaniali e patrimoniali e all'Ufficio tecnico assorbono la quasi totalità delle spese iscritte alla prima Missione.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

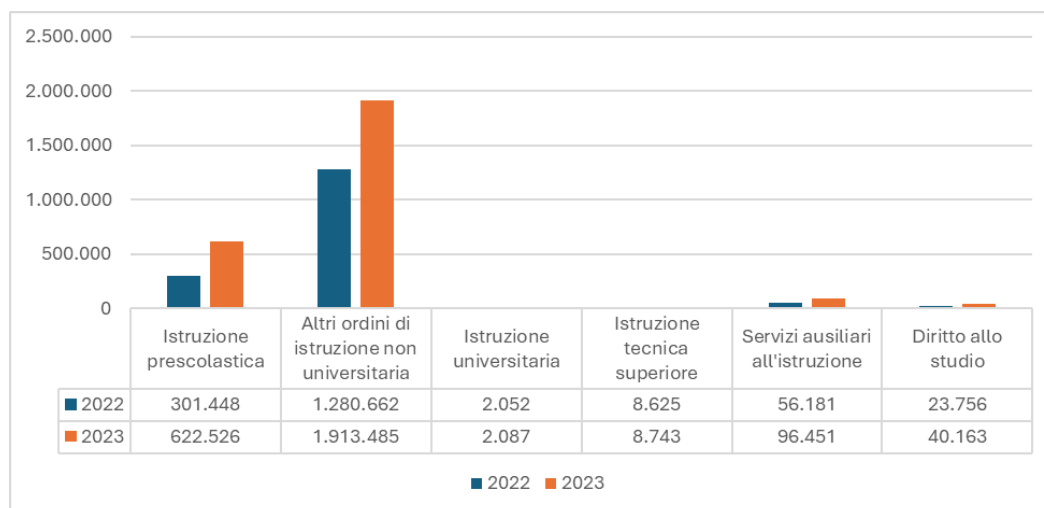
Grafico 19/SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" - Suddivisione in Programmi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Le spese imputate alla Missione 4 relativa all'istruzione e al diritto allo studio ammontano a 2,7 mld nel 2023 (il 12,8% della spesa in conto capitale) e mostrano maggiori impegni rispetto all'anno precedente per 1 mld (+60,4%).

Le risorse assegnate al Programma 2 della quarta Missione (riferite all'amministrazione, gestione e funzionamento delle attività a sostegno delle scuole primarie e secondarie situate sul territorio dell'ente) sono pari a 1,9 mld nel 2023 e registrano un aumento nel biennio che si avvicina al 50%. Le spese relative alle scuole dell'infanzia vedono raddoppiate le risorse assegnate (da 301 a 623 mln).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

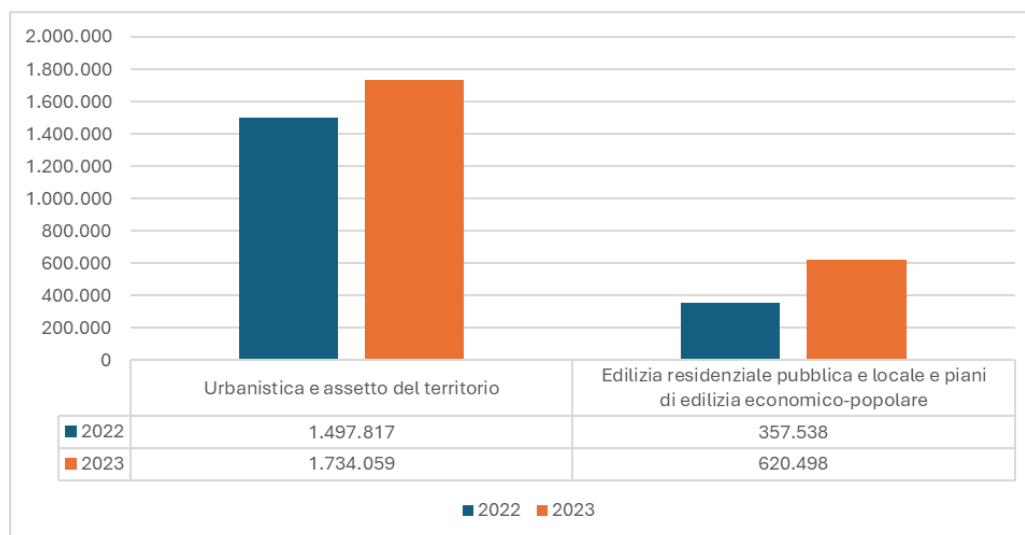
Grafico 20/SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio" - Suddivisione in Programmi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

A seguire, le Missioni 8 e 9 relative alla gestione del territorio e alla tutela dell'ambiente incidono, entrambe, sul totale dell'impegnato per una percentuale pari all'11% nel 2023 e beneficiano, nel loro complesso, di maggiori risorse assegnate, rispetto al precedente esercizio, per oltre 1 mld.

Nell'ambito della Missione 8, il grafico 21/SP/COM pone in evidenza la maggiore concentrazione degli impegni nel Programma afferente all'urbanistica e all'assetto territoriale: nel 2023, l'aumento percentuale di tale tipologia di spesa è pari al 16%. Ancora più evidente l'incremento degli impegni assegnati all'edilizia residenziale pubblica: le risorse impiegate per questo Programma risultano quasi raddoppiate nel 2023.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 21/SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 8 "Assetto del territorio ed edilizia abitativa" - Suddivisione in Programmi

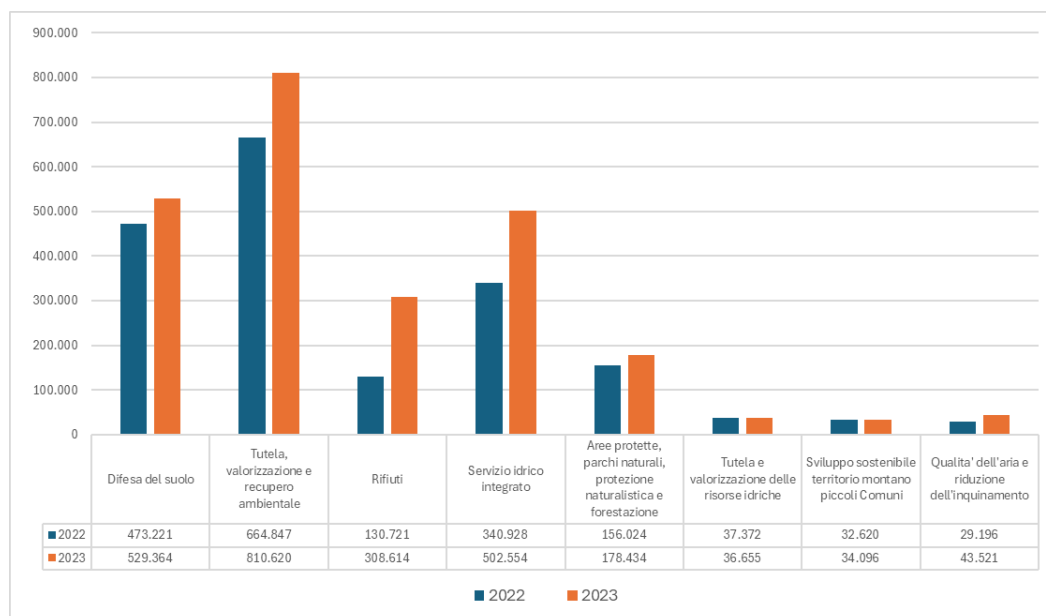
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Gli andamenti delle spese impegnate nell'ambito della Missione 9 riflettono quelli già descritti relativamente all'ottava Missione: simile l'incidenza percentuale sul totale del Titolo e l'aumento percentuale nel biennio.

Le risorse assegnate al Programma "Tutela, valorizzazione e recupero dell'ambiente naturale" raggiungono gli 811 mln, con un incremento nell'anno pari al 22%. Anche le spese imputate al Programma "Difesa del suolo" evidenziano una buona crescita, anche se minore di quella rilevata nel precedente biennio (+12% rispetto al 25%).

Le risorse assegnate alla salvaguardia delle risorse idriche registrano importi più o meno simili a quelli dello scorso anno; tuttavia, sono ancora molto limitate in termini assoluti e rappresentano poco più dell'1% del totale della Missione. Degno di nota, infine, pur nell'esiguità delle risorse assegnate (solo l'1,8% del totale), l'aumento delle spese impegnate per il Programma relativo alla qualità dell'aria e alla riduzione dell'inquinamento.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

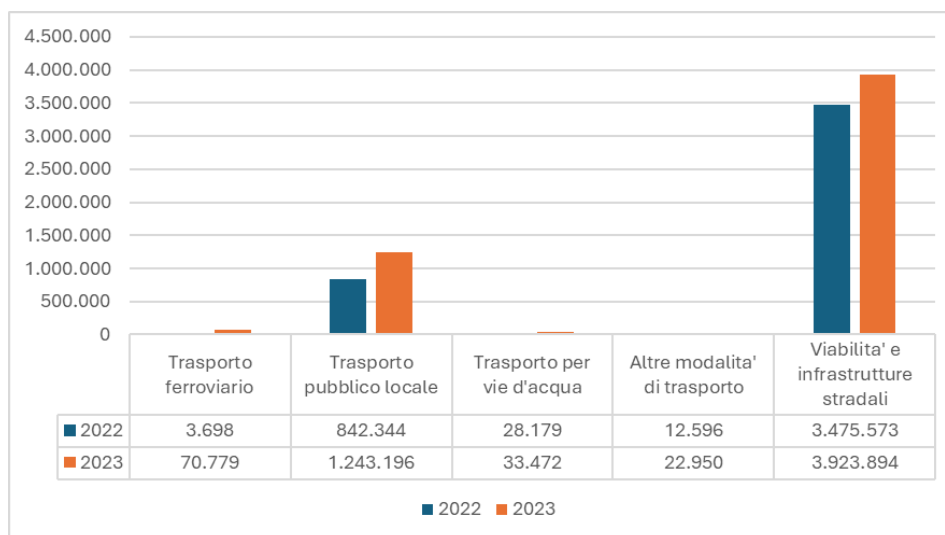
Grafico 22/SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 9 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente” - Suddivisione in Programmi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relativamente alla Missione 10, le somme impegnate connesse ai trasporti e al diritto alla mobilità (5,3 mld), assorbono circa un quarto della spesa in conto capitale, registrando un aumento nel biennio pari al 21,4%.

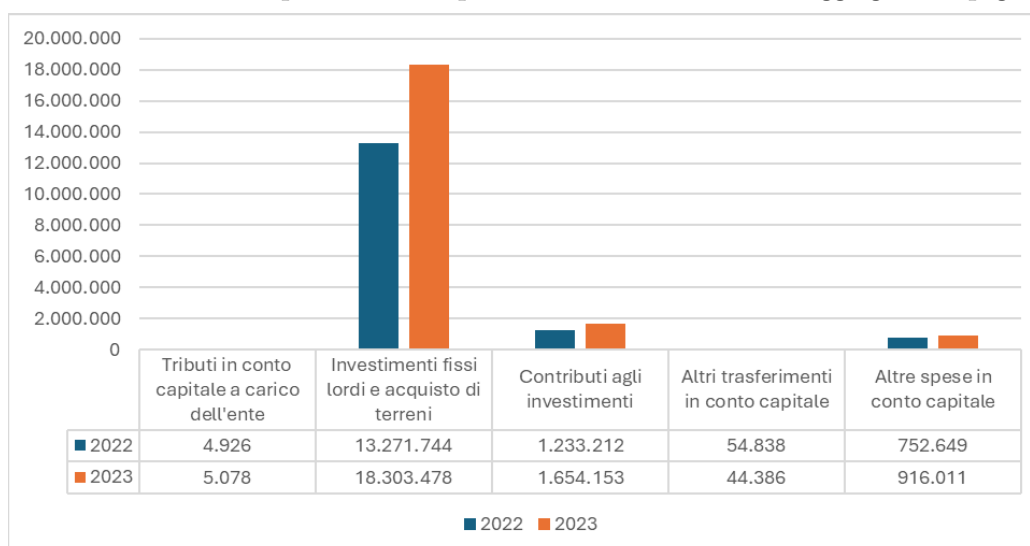
La successiva ripartizione in Programmi mostra l'evidente prevalenza degli impegni per l'amministrazione e il funzionamento delle attività relative alla viabilità e alla circolazione stradale, che ammontano, nell'anno, a 3,9 mld: buona è la percentuale in aumento delle risorse assegnate a tale funzione (+13%). Apprezzabili anche le maggiori risorse assegnate nel 2023 al "Trasporto pubblico locale" (+400 mln).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 23/SP/COM - Spese in conto capitale - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità"
Suddivisione in Programmi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

L'analisi prosegue con l'articolazione in Macro-aggregati degli impegni di spesa in conto capitale sulla base della loro natura economica, come riportata nel grafico che segue.

Grafico 24/SP/COM - Spese in conto capitale - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Gli “Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni” rappresentano la voce più consistente all’interno del Titolo (l’87% del totale in entrambi gli esercizi): gli impegni relativi a tale Programma aumentano di oltre 5 mld nel biennio (+38%). I “Contributi agli investimenti” assorbono l’8% delle spese in conto capitale e registrano maggiori impegni per 421 mln (+34%).

3.6 Analisi particolari sulla spesa per gli investimenti

Nell’ambito delle valutazioni sulla erogazione della spesa per investimenti nei Comuni, in continuità con i precedenti Referti, vengono di seguito effettuati alcuni approfondimenti sulla fluidità di erogazione e la presenza di ritardi nella gestione.

Sul punto è da ricordare che l’intervento pubblico ha tradizionalmente svolto un ruolo importante di traino per il resto dell’economia, per l’esecuzione di opere che hanno effetti positivi diretti nella realizzazione di infrastrutture, ma anche indiretti sui settori dell’approvvigionamento delle materie prime e dei semilavorati, sul settore dei trasporti, senza dimenticare la funzione di impulso al mercato del lavoro. A questo fine, occorre dare continuità alla disponibilità di risorse necessarie a garantire la realizzazione di investimenti pubblici; al contempo, per responsabilizzare le amministrazioni pubbliche, soprattutto quelle a livello territoriale, il livello di attenzione sul corretto e tempestivo utilizzo delle risorse ha indotto una condizionalità all’erogazione di finanziamenti al raggiungimento e alla rendicontazione di specifici obiettivi entro limiti temporali prefissati. La creazione e il consolidamento di apposite banche dati per il monitoraggio di queste informazioni consentono di analizzare in qualche dettaglio le linee tendenziali di avanzamento procedurale e finanziario degli investimenti pubblici, integrando ed estendendo precedenti analisi sui dati finanziari e di bilancio⁴⁰.

La Corte dei conti ha, per sua natura, una forte propensione alla “valorizzazione del dato” in quanto la valutazione delle politiche pubbliche deve essere radicata nella evidenza fornita dai dati. È peraltro frequente trovare errori e incongruenze in banche dati sul monitoraggio delle opere pubbliche che, seppur non inficino la sostanza delle conclusioni delle analisi, introducono degli elementi di riflessione sulla necessaria qualità e certezza del dato rilevato. A questo si affianca l’esigenza di seguire nel tempo l’evoluzione dell’esecuzione degli investimenti pubblici che sembra essere caratterizzata da una dilatazione nel tempo delle lavorazioni tra l’assegnazione delle risorse e le fasi conclusive di chiusura dei progetti e di loro consegna nella disponibilità della collettività.

⁴⁰ Cfr. Par. 3.5

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

3.6.1 I progetti finanziati con il decreto “crescita”

Un primo approfondimento concerne la verifica degli investimenti connessi al decreto n. 34 del 30 aprile 2019⁴¹ (cosiddetto “decreto Crescita”), che è stato emanato in un contesto finanziario provato da anni di crisi, in cui si innestavano le incertezze sul futuro dell’economia dovute all’imprevedibilità delle conseguenze che avrebbe avuto la pandemia sulla tenuta dei bilanci. Il decreto voleva essere, pertanto, uno strumento di accelerazione per l’economia del nostro Paese che, solo pochi mesi prima, sembrava aver iniziato un, sia pur lento, percorso di ripresa e risalita; tra le misure “di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi” si inseriscono i contributi per interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile, destinati a finanziare progetti nei piccoli Comuni italiani (art. 30, co. 14-*bis*⁴²). La presente analisi intende rilevare le difficoltà incontrate dagli enti di minore consistenza demografica nelle varie fasi di un progetto, dalla progettazione all’espletamento delle gare alle fasi esecutive e di collaudo.

L’erogazione dei contributi previsti dal decreto per la realizzazione degli investimenti è condizionata all’avvio dei lavori, o, quantomeno, all’aggiudicazione del Codice Identificativo di Gara (CIG) entro il 15 settembre di ciascun anno, nonché alla rendicontazione sullo stato di avanzamento dei progetti all’interno della Banca dati di monitoraggio delle opere pubbliche (Bdap-Mop), di cui al d.l. n. 229 del 29 dicembre 2011, più volte richiamata nei precedenti Referti sulla gestione finanziaria degli enti locali⁴³. La specifica banca dati prevede una classificazione dei progetti oggetto dell’indagine (identificati con il Codice Unico Progetto - CUP⁴⁴) con un *flag* uguale a “OK” o “KO” per documentare se abbiano o meno conseguito l’obiettivo annuale e lo abbiano rendicontato in Bdap-Mop⁴⁵, pena la

⁴¹ Convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58

⁴² Art. 30, co. 14-*bis*. «Per stabilizzare i contributi a favore dei comuni allo scopo di potenziare gli investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l’abbattimento delle barriere architettoniche a beneficio della collettività, nonché per gli interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile di cui al comma 3, a decorrere dall’anno 2021 è autorizzato, nello stato di previsione del Ministero dell’interno, l’avvio di un programma pluriennale per la realizzazione degli interventi di cui all’articolo 1, comma 107, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. A tale fine, con decreto del Ministro dell’interno, da emanare entro il 15 gennaio di ciascun anno, è assegnato a ciascun comune con popolazione inferiore a 1.000 abitanti un contributo di pari importo, nel limite massimo di 160 milioni di euro per l’anno 2021, 168 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023, 172 milioni di euro per l’anno 2024, 140 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2030, 132 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2031 al 2033 e 160 milioni di euro a decorrere dall’anno 2034. Il comune beneficiario del contributo di cui al presente comma è tenuto ad iniziare l’esecuzione dei lavori entro il 15 maggio di ciascun anno. Nel caso di mancato rispetto del termine di inizio dell’esecuzione dei lavori di cui al presente comma o di parziale utilizzo del contributo, il medesimo contributo è revocato, in tutto o in parte, entro il 15 giugno di ciascun anno, con decreto del Ministro dell’interno. Le somme derivanti dalla revoca dei contributi di cui al quarto periodo sono assegnate, con il medesimo decreto ivi previsto, ai comuni che hanno iniziato l’esecuzione dei lavori in data antecedente alla scadenza di cui al presente comma, dando priorità ai comuni con data di inizio dell’esecuzione dei lavori meno recente e non oggetto di recupero. I comuni beneficiari dei contributi di cui al quinto periodo sono tenuti a iniziare l’esecuzione dei lavori entro il 15 ottobre di ciascun anno. Si applicano i commi 110, 112, 113 e 114 dell’articolo 1 della citata legge n. 145 del 2018».

⁴³ Cfr da ultimo: Delibera n. 13/SEZAUT/FRG pagina 33.

⁴⁴ Il CUP è un codice che identifica in modo univoco un progetto di investimento pubblico. Tale codice, obbligatorio per i progetti di investimento pubblico (art. 11, l. n. 3/2003), è rilasciato al soggetto responsabile della realizzazione/finanziamento/autorizzazione di un intervento dopo l’inserimento nel portale del DiPe del c.d. corredo informativo - che contiene tutte le informazioni necessarie a identificare l’intervento (ad es.: la descrizione, la classificazione, il costo e il finanziamento previsti, la localizzazione etc.). Il CUP inserito nella banca dati per il Monitoraggio delle Opere Pubbliche consente di seguirne le evoluzioni e lo stato di avanzamento.

⁴⁵ Cfr: art. 1, co. 112, l. 145 del 30 dicembre 2018: «Il monitoraggio delle opere pubbliche di cui ai commi da 107 a 111 è effettuato dai comuni beneficiari attraverso il sistema previsto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, classificando le opere sotto la voce “Contributo piccoli investimenti legge di bilancio 2019”».

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

perdita del contributo. Da una prima osservazione dei dati che coprono il quadriennio 2021-2024⁴⁶, emerge che nei primi tre anni, a livello nazionale, il *target* è stato tendenzialmente rispettato (la percentuale dei CUP “OK” varia dal 96,7 al 98,2%), mentre, nel 2024, si osserva una leggera flessione dei casi in cui l’obiettivo risulta centrato (l’incidenza scende al 91,4%).

Tabella 1/SpInv/COM – Percentuale dei progetti con obiettivo raggiunto per anno di analisi

Regione	Anno di analisi 2021		Anno di analisi 2022		Anno di analisi 2023		Anno di analisi 2024		Totale complessivo	
	n. totale Cup	di cui Cup aggiudicati nei termini (%)	n. totale Cup	di cui Cup aggiudicati nei termini (%)	n. totale Cup	di cui Cup aggiudicati nei termini (%)	n. totale Cup	di cui Cup aggiudicati nei termini (%)	n. totale Cup	di cui Cup aggiudicati nei termini (%)
Valle d'Aosta	41	97,6	41	92,7	33	100,0	26	84,6	141	94,3
Piemonte	635	97,6	605	98,2	595	99,2	557	96,2	2.392	97,8
Lombardia	318	98,1	328	97,6	311	98,7	277	86,6	1.234	95,5
Liguria	109	94,5	118	99,2	100	98,0	77	92,2	404	96,3
Trentino-Alto Adige	65	95,4	69	100,0	64	100,0	11	63,6	209	96,7
Veneto	34	88,2	32	93,8	31	96,8	24	100,0	121	94,2
Friuli-Venezia Giulia	45	93,3	44	97,7	40	82,5	28	75,0	157	88,5
Emilia-Romagna	22	100,0	20	100,0	17	100,0	17	94,1	76	98,7
Toscana	16	93,8	20	95,0	22	86,4	13	53,8	71	84,5
Umbria	11	100,0	9	100,0	9	100,0	10	100,0	39	100,0
Marche	55	96,4	52	94,2	52	96,2	51	98,0	210	96,2
Lazio	98	98,0	91	97,8	87	97,7	74	94,6	350	97,1
Abruzzo	112	96,4	118	98,3	109	98,2	96	93,8	435	96,8
Molise	67	95,5	71	98,6	70	98,6	69	94,2	277	96,8
Campania	67	100,0	73	97,3	76	100,0	71	97,2	287	98,6
Puglia	10	100,0	9	100,0	8	87,5	6	100,0	33	97,0
Basilicata	32	90,6	32	93,8	25	100,0	26	96,2	115	94,8
Calabria	81	98,8	93	98,9	89	98,9	87	95,4	350	98,0
Sicilia	38	97,4	40	95,0	36	94,4	34	91,2	148	94,6
Sardegna	95	90,5	105	95,2	88	98,9	76	61,8	364	87,9
Totale nazionale	1.951	96,7	1.970	97,6	1.862	98,2	1.630	91,4	7.413	96,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-Mop

Per l’analisi sullo stato di avanzamento dei progetti finanziati con il decreto n. 34/2019, il *dataframe* costruito consiste, al netto dei progetti che non hanno rispettato i termini del decreto, in un aggregato di 7.128 Codici Unici di Progetto intestati a 1.985 Comuni.

⁴⁶ Per quanto riguarda la trattazione dei dati, si è proceduto, con un codice scritto nel linguaggio di programmazione R, alla creazione di un *dataframe* di riferimento integrando tra loro tre banche dati, la prima relativa al d.l. 34 (unione e omogeneizzazione dei quattro file per anno) con dettaglio di informazione sui CIG associati al CUP e importi a base d’asta, la seconda è un *Report* di estrazione di informazioni complessive relative ai CUP presenti in Bdap-Mop (che permette di associare il dettaglio su settori di intervento), e il terzo è un file di informazioni di dettaglio sui Comuni (posizionamento geografico, zone altimetriche, ecc.).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/SpInv/COM - Numero CUP - aggregazione per Regione e per anno dell'analisi

Regione	2021	2022	2023	2024	Totale complessivo
Valle d'Aosta	40	38	33	22	133
Piemonte	620	594	590	536	2.340
Lombardia	312	320	307	240	1.179
Liguria	103	117	98	71	389
Trentino-Alto Adige	42	43	33	21	139
Veneto	30	30	30	24	114
Friuli-Venezia Giulia	22	20	17	16	75
Emilia-Romagna	62	69	64	7	202
Toscana	15	19	19	7	60
Umbria	11	9	9	10	39
Marche	53	49	50	50	202
Lazio	96	89	85	70	340
Abruzzo	108	116	107	90	421
Molise	64	70	69	65	268
Campania	67	71	76	69	283
Puglia	10	9	7	6	32
Basilicata	29	30	25	25	109
Calabria	80	92	88	83	343
Sicilia	37	38	34	31	140
Sardegna	86	100	87	47	320
Totale nazionale	1.887	1.923	1.828	1.490	7.128

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-Mop

Il soddisfacente numero dei progetti con obiettivo raggiunto nei termini va, preliminarmente, valutato tenendo conto del fatto che il costo medio dei progetti esaminati è decisamente contenuto e tenendo conto altresì che, pur trattandosi di piccole opere, la realizzazione delle stesse è assegnata a enti di piccole dimensioni che contano, generalmente, su un limitato numero di risorse umane e hanno una struttura gestionale mediamente poco articolata. Tali considerazioni fanno ritenere che il costo medio sia comunque proporzionato al tessuto amministrativo e socioeconomico di riferimento.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3/SpInv/COM - Importi medi del finanziamento e importi posti a base d'asta

Regione	n. CUP	Importo medio finanziamento	Importo medio posto a base d'asta	Incidenza dell'importo medio posto a base d'asta per lavori
Valle d'Aosta	133	94.781	89.599	83,3
Piemonte	2.340	75.292	71.090	88,8
Lombardia	1.179	75.379	68.741	87,7
Liguria	389	71.179	66.131	88,6
Trentino-Alto Adige	202	97.679	94.188	85,2
Veneto	114	86.861	83.111	88,3
Friuli-Venezia Giulia	139	82.724	75.550	88,1
Emilia-Romagna	75	78.057	74.019	89,8
Toscana	60	72.313	61.898	88,5
Umbria	39	75.427	67.066	88,4
Marche	202	76.177	70.653	88,0
Lazio	340	74.859	67.953	87,4
Abruzzo	421	78.106	69.537	88,3
Molise	268	76.979	87.210	89,6
Campania	283	75.648	67.623	88,3
Puglia	32	75.853	68.634	90,0
Basilicata	109	81.390	76.222	89,4
Calabria	343	77.246	75.089	88,4
Sicilia	140	75.035	69.231	87,8
Sardegna	320	82.341	88.379	86,2
Totale nazionale	7.128	77.165	72.810	88,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-Mop; importi in euro

Le citate informazioni aggiuntive, migrate⁴⁷ dalla banca dati Anac e relative alle gare (CIG⁴⁸) associate ai CUP, consentono di analizzare sinteticamente gli importi a base d'asta e quelli di aggiudicazione, distinti per "lavori" e "altro": da esse si evince che gli importi destinati ai lavori hanno, nel complesso, un'incidenza decisamente importante (variando dal 83,3 al 90% del totale) rispetto a quelli destinati ad altra tipologia di investimenti.

Se, invece, si comparano gli importi a base d'asta con quelli di aggiudicazione⁴⁹ emerge che le percentuali di ribasso variano dall'8,2 al 38%.

⁴⁷ All'interno della Bdap-Mop, utilizzando la interoperabilità tra sistemi.

⁴⁸ Il CIG è un codice alfanumerico di 10 cifre che consente di identificare in maniera univoca gli elementi costitutivi delle gare d'appalto. Nel *dataframe* sono riportati il numero di CIG associati a ciascun CUP (con distinzione per "lavori") e il totale degli importi a base d'asta e di quelli aggiudicati, aggregati, rispettivamente, per "lavori" e per "altro".

⁴⁹ Si deve naturalmente tenere conto che tali importi sono generalmente riportati al netto dell'iva e degli oneri per la sicurezza - tanto che gli importi dell'aggiudicazione sono minori dei pagamenti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

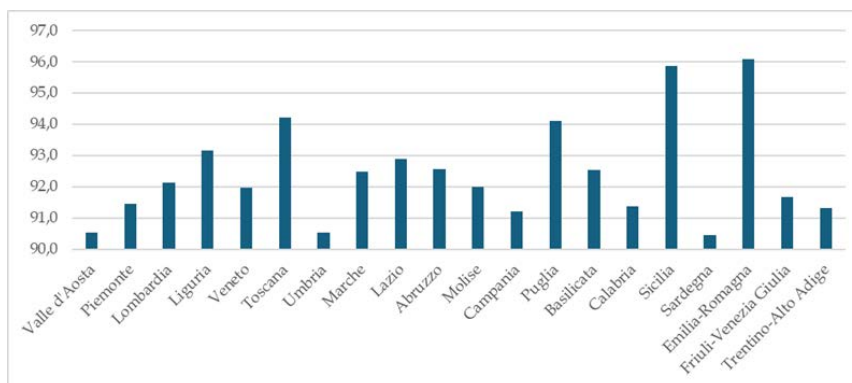
Tabella 4/SpInv /COM - Importi base d'asta e di aggiudicazione

Regione	Importo a base d'asta totale*	Importo medio a base d'asta*	di cui lavori (importo a base d'asta) %	Importo aggiudicato totale*	Importo medio aggiudicato totale*	di cui importo aggiudicato per lavori %	Percentuale media di ribasso
Valle d'Aosta	10.886.579	81.854	90,5	9.351.490	83.710	97,3	14,1
Piemonte	160.737.952	68.691	91,5	115.497.864	67.506	95,6	28,1
Lombardia	76.553.667	64.931	92,1	54.964.806	65.117	96,5	28,2
Liguria	24.329.622	62.544	93,2	15.208.759	60.649	96,2	37,5
Trentino-Alto Adige	17.664.839	87.450	91,3	12.565.490	76.433	98,8	28,9
Veneto	9.095.554	79.786	92,0	7.775.474	76.792	97,6	14,5
Friuli-Venezia Giulia	10.086.439	72.564	91,7	7.218.628	65.670	98,3	28,4
Emilia-Romagna	5.189.529	69.194	96,1	3.531.000	70.338	97,8	32,0
Toscana	3.432.058	57.201	94,2	2.788.802	59.999	97,1	18,7
Umbria	2.553.221	65.467	90,5	2.178.135	64.757	96,5	14,7
Marche	13.515.916	66.910	92,5	10.108.608	63.310	96,2	25,2
Lazio	21.745.376	63.957	92,9	14.976.104	62.641	96,2	31,1
Abruzzo	27.710.785	65.821	92,6	20.693.821	64.457	96,8	25,3
Molise	22.776.305	84.986	92,0	19.106.933	86.230	95,8	16,1
Campania	18.392.747	64.992	91,2	13.315.909	61.737	95,5	27,6
Puglia	2.100.306	65.635	94,1	1.928.283	67.089	98,1	8,2
Basilicata	8.025.343	73.627	92,5	5.930.826	65.283	97,4	26,1
Calabria	24.768.377	72.211	91,4	17.391.137	68.687	96,7	29,8
Sicilia	8.753.679	62.526	95,9	5.430.492	62.066	97,1	38,0
Sardegna	26.771.541	83.661	90,5	19.359.214	77.257	98,3	27,7
Totale nazionale	495.089.835	69.457	91,9	359.321.775	67.819	96,4	27,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-Mop; importi in euro

Nel complesso degli interventi, i lavori hanno un'incidenza decisamente maggiore e, di conseguenza, assorbono gli importi più consistenti del finanziamento; su base nazionale, ad esempio, a fronte dei 495 mln di euro totali posti a base d'asta, circa 455 (poco meno del 92%) sono destinati alla realizzazione di lavori.

Grafico 1/SpInv /COM - Importi base d'asta lavori/altri importi

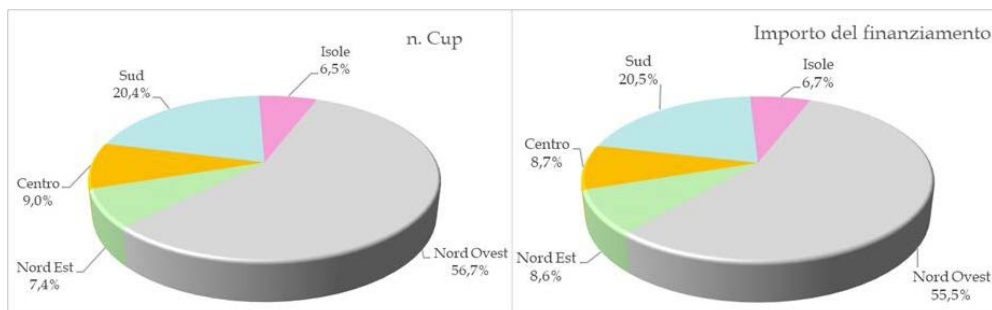


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-Mop

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La distribuzione dei progetti e delle risorse a livello di area geografica e di Regione, fa emergere che i Comuni del Nord ovest sono quelli che, in maggior misura, hanno beneficiato delle risorse stanziare con il decreto n. 34/2019. Tale dato è comunque influenzato dalla presenza di Piemonte e Lombardia, che sono le Regioni che a livello nazionale contano il maggior numero di Comuni; tale circostanza spiega come mai in queste Regioni sono stati attivati rispettivamente il 32,8 e il 16,5% dei Cup totali, a cui corrisponde il 32 e il 16,2% dell'importo totale del finanziamento.

Grafico 2/SpInv/COM - Numero CUP e importo del finanziamento - Incidenza per area geografica



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-Mop

Una verifica sulle fonti di finanziamento dei progetti esaminati, in particolare sul peso delle risorse stanziare con il decreto, evidenzia che i lavori considerati sono stati possibili anche e soprattutto grazie alle risorse assegnate con il decreto. In particolare, l'incidenza di tali fondi sull'importo finanziato totale varia tra il 61% e l'83%.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 5/SpInv/COM - Fonte finanziamento progetti

Regione	Totale finanziamento	Importo risorse d.l. n. 34	Incidenza risorse d.l. su finanziamento totale
Valle d'Aosta	12.606	9.104	72,2
Piemonte	175.807	141.164	80,3
Lombardia	88.796	62.417	70,3
Liguria	27.617	20.075	72,7
Trentino-Alto Adige	19.731	12.165	61,7
Veneto	9.902	6.545	66,1
Friuli-Venezia Giulia	11.499	9.002	78,3
Emilia-Romagna	5.854	4.867	83,1
Toscana	4.339	2.963	68,3
Umbria	2.942	2.183	74,2
Marche	15.388	12.639	82,1
Lazio	25.377	20.121	79,3
Abruzzo	32.883	26.060	79,3
Molise	20.630	16.076	77,9
Campania	21.408	16.682	77,9
Puglia	2.427	1.792	73,8
Basilicata	8.872	6.880	77,6
Calabria	26.495	19.041	71,9
Sicilia	10.505	7.652	72,8
Sardegna	26.184	19.094	72,9
Totale nazionale	549.263	416.522	75,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-Mop; importo in migliaia di euro

A complemento delle informazioni sulla consistenza dei finanziamenti, l'entità degli importi posti a base d'asta, di quelli di aggiudicazione e dei pagamenti danno evidenza che i progetti esaminati, nel quadriennio considerato, sono, tendenzialmente, progrediti con una certa speditezza e, a livello nazionale⁵⁰, la percentuale dei pagamenti sugli importi finanziati supera il 76% (a fronte dei 549 mln di euro finanziati sono stati effettuati pagamenti per 420 mln). Su base regionale l'incidenza varia tra il 54 della Sicilia e il 99% dell'Emilia-Romagna.

⁵⁰ Bisogna sottolineare che i progetti del 2024 potrebbero far scendere la percentuale, perché i lavori a cui si riferiscono potrebbero essere tuttora in corso, in quanto, nella gran parte dei casi, avviati nell'ultimo trimestre dello scorso anno.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 6/SpInv/COM – Importi base d’asta, di aggiudicazione, importi pagati

Regione	CUP	Importo finanziamento	Importo aggiudicato totale	Totale pagamento SIOPE+	Incidenza degli importi di aggiudicazione su quelli finanziati	Incidenza importo pagato sull'importo finanziato
Valle d'Aosta	133	12.606	9.351	11.392	74,2	90,4
Piemonte	2.340	175.807	115.498	134.086	65,7	76,3
Lombardia	1.179	88.796	54.965	73.066	61,9	82,3
Liguria	389	27.617	15.209	20.441	55,1	74,0
Trentino-Alto Adige	202	19.731	12.565	17.576	63,7	89,1
Veneto	114	9.902	7.775	8.431	78,5	85,1
Friuli-Venezia Giulia	139	11.499	7.219	9.386	62,8	81,6
Emilia-Romagna	75	5.854	3.531	5.825	60,3	99,5
Toscana	60	4.339	2.789	3.994	64,3	92,1
Umbria	39	2.942	2.178	2.556	74,0	86,9
Marche	202	15.388	10.109	12.639	65,7	82,1
Lazio	340	25.377	14.976	16.340	59,0	64,4
Abruzzo	421	32.883	20.694	24.531	62,9	74,6
Molise	268	20.630	19.107	14.146	92,6	68,6
Campania	283	21.408	13.316	12.510	62,2	58,4
Puglia	32	2.427	1.928	1.651	79,4	68,0
Basilicata	109	8.872	5.931	6.079	66,9	68,5
Calabria	343	26.495	17.391	17.049	65,6	64,3
Sicilia	140	10.505	5.430	5.696	51,7	54,2
Sardegna	320	26.184	19.359	22.787	73,9	87,0
Totale nazionale	7.128	549.263	359.322	420.181	65,4	76,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-Mop; importi in migliaia di euro

Tale dato sull’avanzamento finanziario (e procedurale) dei progetti necessita, tuttavia, di essere letto in relazione all’anno in cui si è dato avvio ai procedimenti⁵¹ che si assume coincidente con l’anno in cui è stato prenotato il CUP⁵². Naturalmente più il codice è risalente nel tempo, maggiore è la percentuale di pagamento; tale informazione, se rapportata all’importo del finanziamento, può fornire indicazioni sullo stato di avanzamento dei progetti. A tal proposito giova altresì sottolineare che nella maggior parte dei casi i CUP sono stati attivati nell’anno del finanziamento che assumiamo coincidente con quello dell’analisi

Nella lettura delle informazioni sullo stato di avanzamento dei progetti⁵³, bisogna tenere conto che, per ciascun anno a cui il contributo si riferisce, la *deadline* per l’avvio lavori (o per l’aggiudicazione degli stessi) è fissata al 15 di settembre, facendo logicamente presupporre che la conclusione delle opere slitti, di norma, all’anno successivo.

⁵¹ Si precisa che nel *dataset* sono presenti 230 CUP presi prima del 2021 e che di questi, 204 erano dell’anno 2020. I restanti sono così suddivisi: 19 sono del 2019, 5 del 2018 e 1 degli anni 2014 e 2015.

⁵² N.d.R.: bisogna sottolineare che il CUP viene richiesto, spesso, quando il progetto è allo stato “embrionale”, momento che in molti casi coincide con lo studio di fattibilità.

⁵³ Deducibile dal rapporto tra gli importi pagati e quelli finanziati.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 7/SpInv/COM - Finanziamenti e pagamenti per anno di analisi e di richiesta CUP

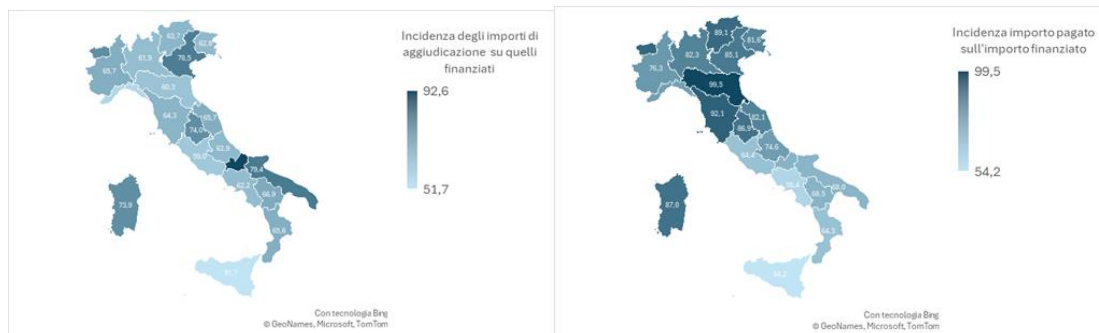
Anno del CUP	anno dell'analisi				Totale	Incidenza Pagamenti su finanziamenti nel quadriennio
	2021	2022	2023	2024		
Importo totale finanziamento (CUP ante 2021)	15.894	1.380	1.189	1.187	19.650	84,8
Totale pagamenti (CUP ante 2021)	13.603	1.196	884	983	16.666	
Importo totale finanziamento (CUP 2021)	129.603	4.539	540	124	134.805	83,3
Totale pagamenti (CUP 2021)	106.726	4.337	1.156	122	112.341	
Importo totale finanziamento (CUP 2022)	-	153.554	7.253	117	160.925	82,4
Totale pagamenti (CUP 2022)	-	126.603	6.018	-	132.622	
Importo totale finanziamento (CUP 2023)	-	-	145.728	1.620	147.348	76,1
Totale pagamenti (CUP 2023)	-	-	110.998	1.135	112.133	
Importo totale finanziamento (CUP 2024)	-	-	-	86.534	86.534	53,6
Totale pagamenti (CUP 2024)	-	-	-	46.420	46.420	
Importo totale finanziamento	145.496	159.473	154.710	89.583	549.263	76,5
Importo totale pagamento	120.329	132.136	119.057	48.660	420.181	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-Mop; importi in migliaia di euro

Più in generale, nel comparto, l'incidenza dei pagamenti sui finanziamenti nell'intero quadriennio, mostra che le percentuali di realizzazione variano dal 53,6% al 84,8%.

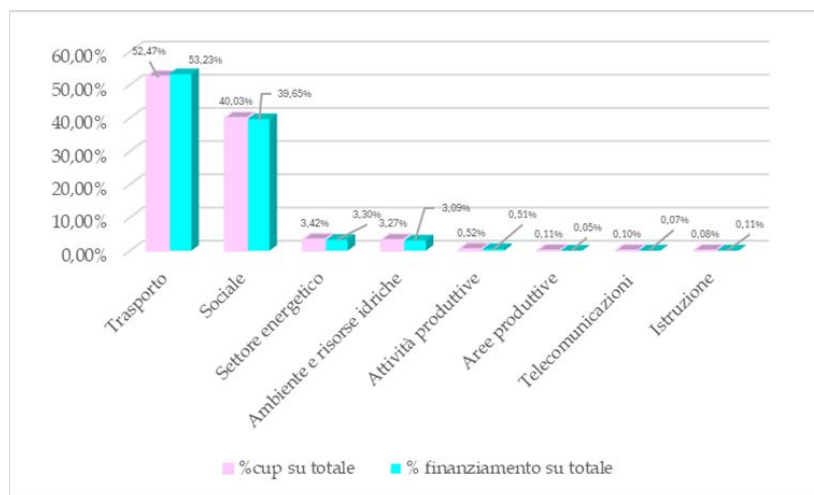
Dall'analisi per Regione, emerge che anche nei territori in cui è attivato un sostanzioso numero di progetti, i lavori procedono in tempi ragionevoli: ad esempio, in Piemonte e in Lombardia la percentuale tra i pagamenti e il finanziamento raggiunge nel quadriennio rispettivamente il 76,3% e l'82,3% (Regioni che, come evidenziato sopra, hanno un portafoglio di progetti attivati sul totale nazionale pari al 32,8 e al 16,5%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 3/SpInv/COM - Incidenza importi aggiudicazione/importo finanziamento e importo pagato/importo finanziato per Regione - Totale per il quadriennio

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-Mop

Spostando l'attenzione sulla tipologia di intervento oggetto dei lavori, appare evidente che la maggior parte dei progetti riguarda essenzialmente le infrastrutture di trasporto e quelle sociali (con rispettivamente n. 3.740 codici cui corrisponde un finanziamento di € 291.372.984 e n. 2.853 Cup con un finanziamento di € 216.552.918).

Grafico 4/SpInv/COM - CUP e importo finanziato per settore di intervento

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-Mop

I lavori che afferiscono al settore dei trasporti sono concentrati su interventi di manutenzione e messa in sicurezza della rete stradale, mentre per il settore sociale si segnala la presenza di numerosi interventi di riqualificazione e risanamento di strutture direzionali e amministrative, sociali e scolastiche, nonché di biblioteche e centri sportivi e ricreativi comunali.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 8/SpInv/COM - Numero CUP e finanziamento per infrastrutture di trasporto e sociali

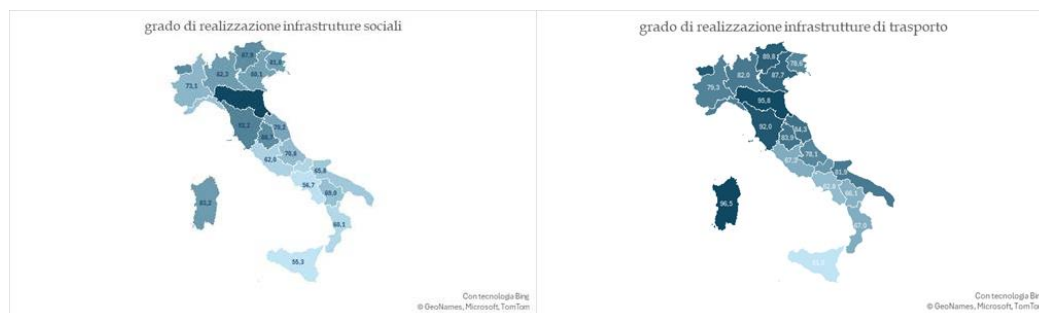
Area Geografica	Incidenza numero CUP sociale sul totale	Incidenza numero CUP trasporto sul totale	% importo finanziamento sociale sul totale	% importo finanziamento trasporto sul totale	
Nord Ovest	40,3	53,9	39,7	54,5	
Nord Est	27,9	61,1	26,9	61,8	
Centro	42,0	47,9	42,2	48,3	
Sud	39,4	51,4	39,2	51,6	
Isole	50,4	39,6	50,5	40,1	
Totale nazionale	40,0	52,5	39,4	53,0	0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-Mop

L'analisi sullo stato di avanzamento dei progetti afferenti ai settori della realizzazione di infrastrutture sociali o di trasporto (come già detto, si tratta prevalentemente di interventi di manutenzione e messa in sicurezza della rete stradale) evidenzia un rapporto tra i pagamenti e i finanziamenti che, a livello nazionale, varia tra il 55 e il 96% nel settore sociale e tra il 49 e il 94% nel settore trasporti.

Per quanto concerne le infrastrutture di trasporto si segnala che il valore più basso nel rapporto tra pagamenti e finanziamento viene registrato in Sicilia, ma, a tal proposito, si rileva che l'importo aggiudicato è quasi la metà dell'importo finanziato, facendo pensare ad una presunzione di spesa in eccesso nel momento di prenotazione dei CIG.

Grafico 5/SpInv/COM CUP grado di realizzazione degli investimenti in infrastrutture di trasporto e sociali



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-Mop

Lo stato di avanzamento dei progetti afferenti alle infrastrutture in Emilia-Romagna dimostra, invece, una situazione contrapposta, con un'incidenza dei pagamenti sui finanziamenti che supera il 114% e che fa presupporre una stima in difetto del valore delle opere al momento di richiesta dei CUP.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

3.6.2 La realizzazione dei lavori finanziati con fondi PNRR

La realizzazione delle opere pubbliche nel comparto dei Comuni, nel biennio preso in esame, è stata attratta principalmente dalle iniziative previste nel Piano di Ripresa e Resilienza.

Il Piano, sia nella sua versione originale, che dopo la rimodulazione⁵⁴, ha rappresentato l'intervento legislativo con impatto più rilevante nel settore degli investimenti, sia perché ha apportato nuova linfa e risorse per il rilancio delle opere pubbliche nel territorio, sia perché, imponendo precisi *target* e *milestone*, ha spostato l'attenzione sul risultato dell'azione amministrativa.

In materia di *governance* per il PNRR, importanti novità sono state introdotte dal d.l. 2 marzo 2024, n. 19, che rappresenta la fonte normativa organica per il Piano italiano. Il decreto, tra le varie misure, ha imposto l'obbligo ai soggetti attuatori di aggiornare il cronoprogramma procedurale e finanziario nella piattaforma ReGiS, che, come è noto, è il sistema ufficiale di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR, utilizzato dalle amministrazioni titolari per la verifica del raggiungimento degli obiettivi e, in caso vengano riscontrati disallineamenti o incongruenze, per procedere con tempestivi interventi.

Per la presente indagine, che quale soggetto attuatore considera i soli Comuni, sono stati presi in esame gli *opendata* presenti sul ReGiS⁵⁵ e, dopo la loro integrazione con informazioni relative alle caratteristiche degli enti⁵⁶ e l'eliminazione di alcuni *record*⁵⁷, è stato creato un aggregato di 62.283 codici univoci⁵⁸ intestati a 7.748 Comuni.

La rappresentazione numerica dei progetti attivi sul territorio conferma la presenza di molte iniziative nelle Regioni che hanno un numero elevato di enti, ma, al tempo stesso, evidenzia la titolarità di numerosi progetti in capo ai Comuni del Mezzogiorno.

⁵⁴ Cfr Decisioni del Consiglio dell'Unione europea dell'8 dicembre 2023, del 14 maggio 2024, del 18 novembre 2024.

⁵⁵ Sono stati utilizzati i file denominati "Progetti" e "Pagamenti" per avere una visione globale sullo stato di avanzamento.

⁵⁶ La base dati per l'anagrafica utilizzata è quella presente nella Sezione Get dell'applicativo ConTe (dati su popolazione, posizionamento geografico, indice di montanità, di rischio sismico, ecc.).

⁵⁷ La presenza di molti campi liberi all'interno del sistema comporta una operazione di bonifica dei dati che risultano inutilizzabili.

⁵⁸ La creazione di un *dataset* contenente dati presenti in file diversi ha reso necessaria la creazione di un codice univoco per identificare i progetti; tale codice è frutto dell'unione dei codici CUP e dei relativi CLP.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 9/SpInv /COM - Numero progetti per missione e componente

Regione	M1C1	M1C3	M2C1	M2C2	M2C3	M2C4	M4C1	M5C2	M5C3	Totale	Incidenza Regione
Valle d'Aosta	429	23	1		2		14	5		474	0,8
Piemonte	6.120	253	1	16	8	63	280	304		7.045	11,3
Lombardia	7.901	296	198	50	12	258	655	587		9.957	16,0
Liguria	1.161	136	43	5	3	6	119	162		1.635	2,6
Trentino-Alto Adige	1.499	129	11	11	5	27	93	17		1.792	2,9
Veneto	3.263	310	21	31	13		397	415		4.450	7,1
Friuli-Venezia Giulia	626	96		10	8	1	94	70		905	1,5
Emilia-Romagna	1.914	218		35	21	134	373	317		3.012	4,8
Toscana	1.469	305	31	19	19	16	213	292		2.364	3,8
Umbria	435	124		6	5	20	99	106		795	1,3
Marche	1.219	148	4	2	6	208	207	198		1.992	3,2
Lazio	2.091	510	110	24	12	51	446	463		3.707	6,0
Abruzzo	1.782	96	17	9	6	51	306	330		2.597	4,2
Molise	826	40	37	2	1	57	117	138		1.218	2,0
Campania	3.170	367	130	19	29	73	833	793		5.414	8,7
Puglia	1.447	320	90	16	9		534	548		2.964	4,8
Basilicata	760	62	35	1	3	52	185	129		1.227	2,0
Calabria	2.239	225	98	3	14	163	593	540		3.875	6,2
Sicilia	2.184	456	145	10	11	14	587	745	2	4.154	6,7
Sardegna	1.891	171	7	3	6	30	234	360	4	2.706	4,3
Totale nazionale	42.426	4.285	979	272	193	1.224	6.379	6.519	6	62.283	100,0
in termini percentuali	68,1	6,9	1,6	0,4	0,3	2,0	10,2	10,5	0,0	100,0	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS; aggiornamento al 26 maggio 2025

Dall'analisi degli importi di finanziamento risulta evidente che i Comuni del Sud hanno ricevuto finanziamenti più consistenti, anche perché le disposizioni inserite nel Piano per rilanciare l'economia nelle aree più depresse prevedevano di destinare il 40% delle risorse alle Regioni del Mezzogiorno.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

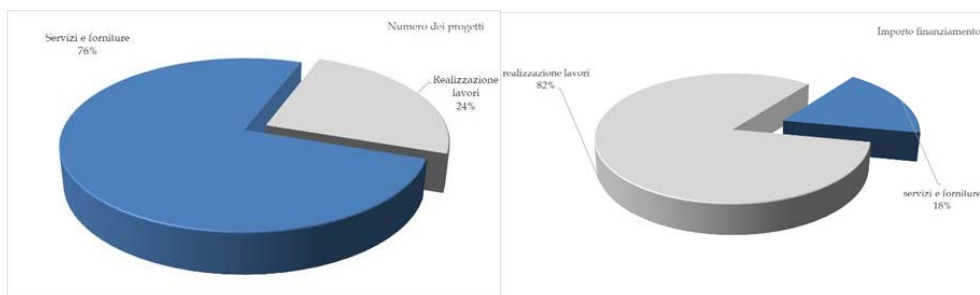
Tabella 10/SpInv/COM - Numero progetti e finanziamento per Regione

Regione	N. progetti	Importo finanziamento	Di cui PNRR %	Importo medio finanziamento
Valle d'Aosta	474	96.379	79,6	1.863
Piemonte	7.045	1.877.118	80,2	1.641
Lombardia	9.957	4.102.710	76,4	1.901
Liguria	1.635	1.408.702	79,9	3.322
Trentino-Alto Adige	1.792	595.011	68,5	2.039
Veneto	4.450	2.448.832	72,7	2.050
Friuli-Venezia Giulia	905	537.952	73,4	2.192
Emilia-Romagna	3.012	2.898.236	74,5	2.558
Toscana	2.364	2.297.235	66,3	2.801
Umbria	795	516.774	85,3	1.541
Marche	1.992	1.035.730	83,7	1.401
Lazio	3.707	2.797.365	84,1	1.843
Abruzzo	2.597	881.244	92,2	1.236
Molise	1.218	285.905	89,7	952
Campania	5.414	3.419.669	78,6	1.690
Puglia	2.964	2.570.197	89,6	1.942
Basilicata	1.227	383.770	94,4	993
Calabria	3.875	1.400.640	91,0	1.001
Sicilia	4.154	2.536.083	86,9	1.519
Sardegna	2.706	980.460	83,8	1.379
Totale nazionale	62.283	33.070.012	80,1	1.790

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS; aggiornamento al 26 maggio 2025; importi in migliaia

Le analisi di dettaglio evidenziano che su un totale di 62.283 progetti, solo 15.234 (il 24%) riguarda la realizzazione di lavori (rispetto al 76% per servizi, forniture e concessioni), a cui corrisponde, però, l'82% dell'intero importo finanziato (27,3 mld su un totale di 33,0), un dato riconducibile al fatto che l'esecuzione di opere edilizie comporta costi maggiori.

Grafico 6/SpInv/COM - Incidenza numero progetti e importo del finanziamento per natura Cup



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS; aggiornamento al 26 maggio 2025

Nel presente approfondimento, limitato ai soli Comuni, vengono esaminati 15.234 progetti di esecuzione di lavori pubblici, finanziati, almeno in parte, con fondi PNRR. La distribuzione regionale

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

evidenza che i Comuni della Lombardia e della Campania sono soggetti attuatori, rispettivamente, di circa l'11% e di poco più del 10% del totale progetti esaminati; seguono, per numero di codici, il Lazio, la Sicilia, la Puglia e la Calabria.

Gli enti presenti in Lombardia, Campania, Emilia-Romagna, Puglia e Lazio hanno ricevuto i finanziamenti d'importo complessivo più consistente, anche se Liguria, Toscana ed Emilia-Romagna sono le Regioni in cui i lavori hanno un importo medio più elevato. I fondi PNRR incidono sul totale del finanziamento per un 77% medio con valori differenziati tra Regioni compresi tra il 63,2% della Toscana (e il 64 del Trentino-Alto Adige) e il 93,3% della Basilicata (e il 91 dell'Abruzzo); in generale, le incidenze maggiori sono al Sud.

Se poi si guarda all'incidenza dell'importo che risulta impegnato rispetto al finanziato, la media nazionale è del 70,1%, con intervallo compreso tra il 47,5 della Sicilia (il 55,8 in Calabria) e l'85,6 del Friuli-Venezia Giulia (l'85,1 in Toscana).

Tabella 11/SpInv/COM - Numero progetti per lavori - Importi per Regione

Regione	N. progetti	Finanziamento	Di cui PNRR (%)	Importo medio finanziamento	Importo impegnato	Impegnato / finanziato
Valle d'Aosta	45	83.823	76,6	1.863	58.251	69,5
Piemonte	836	1.371.834	73,9	1.641	1.089.310	79,4
Lombardia	1.654	3.143.639	69,7	1.901	2.477.328	78,8
Liguria	376	1.248.972	77,5	3.322	893.636	71,5
Trentino-Alto Adige	247	503.582	64,0	2.039	343.676	68,2
Veneto	986	2.021.049	67,2	2.050	1.611.748	79,7
Friuli-Venezia Giulia	213	466.875	70,5	2.192	399.430	85,6
Emilia-Romagna	999	2.555.090	71,4	2.558	1.995.913	78,1
Toscana	750	2.100.437	63,2	2.801	1.787.580	85,1
Umbria	299	460.839	83,6	1.541	383.094	83,1
Marche	676	946.911	82,2	1.401	660.370	69,7
Lazio	1.219	2.247.132	80,8	1.843	1.296.905	57,7
Abruzzo	613	757.795	91,0	1.236	544.854	71,9
Molise	252	239.785	87,7	952	157.371	65,6
Campania	1.530	2.586.460	81,0	1.690	1.645.010	63,6
Puglia	1.161	2.254.988	88,2	1.942	1.473.592	65,3
Basilicata	317	314.917	93,3	993	184.800	58,7
Calabria	1.181	1.181.760	89,3	1.001	659.772	55,8
Sicilia	1.340	2.035.871	83,7	1.519	967.012	47,5
Sardegna	540	744.880	78,7	1.379	481.838	64,7
Totale nazionale	15.234	27.266.639	77,0	1.790	19.111.488	70,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGis; aggiornamento al 26 maggio 2025; importi in migliaia

Uno sguardo sintetico su questa differenziazione geografica nella distribuzione delle risorse e dei progetti viene fornito per area geografica con cui si conferma, per i Comuni del Sud del Paese, sia l'attivazione di un maggior numero di progetti, sia l'assegnazione di finanziamenti più consistenti.

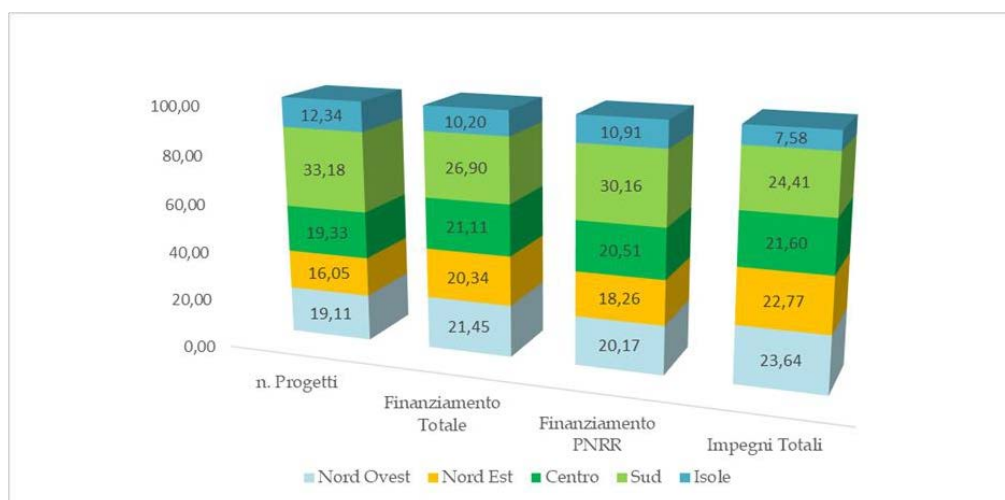
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 12/SpInv/COM - Numero progetti per lavori e finanziamento per area geografica

Area geografica	% N. progetti	% Finanziamento	% Finanziamento PNRR	% Importo medio del finanziamento
Nord Ovest	19,1	21,4	20,2	112,2
Nord Est	16,0	20,3	18,3	126,7
Centro	19,3	21,1	20,5	109,2
Sud	33,2	26,9	30,2	81,1
Isole	12,3	10,2	10,9	82,6
Totale	100	100	100	100
Totale complessivo	15.234	27.266.639	20.998.558	1.790

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS; aggiornamento al 26 maggio 2025

Il grafico che segue mostra in maniera immediata il peso che ciascuna area geografica riveste sul totale nazionale e conferma i risultati emersi nell'esame dei valori assoluti, avvalorando la prevalenza della presenza numerica e finanziaria dei progetti nei Comuni del Sud.

Grafico 7/SpInv/COM - Progetti, finanziamenti e impegni: incidenza per area geografica

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS; aggiornamento al 26 maggio 2025

Per l'analisi sullo stato di avanzamento dei progetti per area geografica sono stati presi in considerazione gli importi inseriti nella sezione "piano dei costi" dei dati ReGiS. L'importo medio del finanziamento non sembra influenzare in maniera direttamente proporzionale l'andamento dei lavori, ma conferma, piuttosto, la difficoltà a procedere a ritmi più spediti nelle Regioni del Sud, vuoi per il numero più elevato di progetti aperti sul territorio, che per le maggiori difficoltà organizzative e strutturali degli enti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 13/SpInv/COM – Stato di avanzamento per area geografica

Area	Piano dei costi			Impegni	Pagamenti	% Avanzamento (pagamenti/impegni)
	Totale	Realizzato	% Avanzamento			
Nord Ovest	5.747.215	1.957.932	34,1	4.518.524	2.019.279	44,7
Nord Est	5.474.172	1.880.973	34,4	4.350.767	1.944.246	44,7
Centro	5.624.603	1.235.400	22	4.127.949	1.249.137	30,3
Sud	7.110.831	1.344.269	18,9	4.665.399	1.366.222	29,3
Isole	2.666.657	491.720	18,4	1.448.849	503.029	34,7
Totale	26.623.479	6.910.295	26,0	19.111.488	7.081.912	37,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS; aggiornamento al 26 maggio 2025; importi in migliaia

Per una valutazione globale è necessario, inoltre, considerare il settore in cui si stanno realizzando i progetti, per capire e classificare gli interventi in base alla complessità e all'importanza economica. L'esecuzione di lavori di costruzione e/o rifacimento di una linea metropolitana nel settore dei trasporti (di maggiore valore complessivo), ad esempio, potrebbe avere tempi di esecuzione più lunghi rispetto all'installazione di colonnine per la ricarica di veicoli elettrici o per la realizzazione di piste ciclabili. Il quadro che emerge, pertanto, è che alcune opere di ridotta complessità stanno procedendo senza eccessive difficoltà; la percentuale delle realizzazioni nel settore comunicazioni registra, a livello nazionale, un'incidenza del 48%.

Tabella 14/SpInv/COM – Progetti distinti per settore d'intervento

Settore d'intervento	N. progetti	Finanziamento	di cui PNRR %	Importo medio finanziamento	Piano dei costi		
					Importo Totale	% Realizzato	% Realizzato per settore su totale
Ambiente e risorse idriche	1.201	1.846.844	77,1	1.538	1.809.207	22	7,2
Settore energetico	55	127.107	81,9	2.311	119.098	3,8	0,6
Trasporto	1.206	5.905.511	71,2	4.897	5.863.511	21,5	23,3
Aree produttive	1	500	100	500	0	0	0
Telecomunicazioni	5	1.853	95,2	371	1.836	48,1	0
Sociale	12.605	19.124.097	78,7	1.517	18.574.754	27,9	67,9
Istruzione	77	141.477	75,2	1.837	136.658	34,7	0,5
Attività produttive	84	119.250	92,2	1.420	118.416	10,1	0,5
Totale complessivo	15.234	27.266.639	77	1.790	26.623.479	26	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS; aggiornamento al 26 maggio 2025; importi in migliaia

I settori su cui si concentrano il maggior numero di interventi, e dove sono allocati gli importi più sostanziosi, sono quelli attinenti alla realizzazione delle infrastrutture di trasporto e all'edilizia sociale e scolastica. Le risorse finanziate per tali settori, infatti, incidono sul totale rispettivamente per il 21,7 e per il 70,1%.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 15/SpInv /COM - Progetti per realizzazione lavori distinti per *iter* procedurale

Iter di progetto	N. progetti	% Progetti	Importo medio del Finanziamento	Importo da Piano dei costi	% Realizzato (da Pdc)	Pagamenti
1. Studio di fattibilità	41	0,3	1.344	28.125	1,3	84
2. Progettazione	195	1,3	791	149.931	1,0	1.583
3. Gara e aggiudicazione	464	3,0	866	398.263	2,1	7.648
4. Contratto	458	3,0	1.758	789.409	2,1	13.689
5. Esecuzione	9.736	63,9	2.045	19.760.774	23,4	4.782.661
6. Collaudo e verifica	3.896	25,6	1.447	5.487.519	41,2	2.275.838
7. Non disponibile	444	2,9	675	9.459	0,4	410
Totale complessivo	15.234	100,0	1.790	26.623.479	26,0	7.081.912

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS; aggiornamento al 26 maggio 2025; importi in migliaia

La maggior parte dei progetti⁵⁹ è in esecuzione, anche se il valore contenuto della percentuale realizzativa da piano dei costi, registrata nel sistema, fa ritenere che non tutti i progetti siano in uno stato avanzato di realizzazione. Bisogna comunque precisare che anche per i progetti collocati in “collaudo” gli importi inseriti a sistema coprono meno della metà del valore indicato nel piano dei costi. Un interessante spunto di riflessione nell’analisi per *iter* procedurale deriva dall’osservazione dell’aggregato iniziale di 62.283 progetti, in cui sono presenti anche i codici aventi ad oggetto l’acquisto di beni e servizi, nonché la concessione di contributi e incentivi. In particolare, emerge che la maggior parte dei progetti afferisce all’acquisto o fornitura di servizi, che con i suoi 45.267 codici copre il 73% del totale dei progetti esaminati. Inoltre, si rileva che quasi il 70% di tali progetti si trova in una fase conclusiva (collaudo e verifica); una simile percentuale (71%) si registra per i codici che riguardano l’acquisto di beni, confermando come la natura del Cup influenzi in maniera immediata l’*iter* realizzativo, che, in presenza di attività che non implicano la necessità di fasi progettuali e pre-progettuali, si svolge in tempi decisamente più contenuti.

⁵⁹ Nel sistema sono state inserite alcune fasi procedurali che riferiscono al Codice degli appalti precedentemente in vigore al fine di coprire una più ampia gamma di situazioni.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

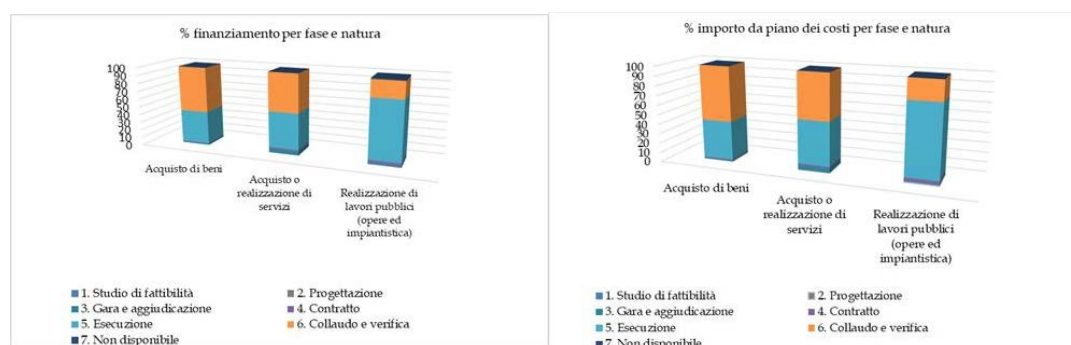
Tabella 16/SpInv/COM - Progetti distinti per natura e iter procedurale

Iter di progetto	Totale progetti	Di cui per acquisto o realizzazione di servizi		Di cui per realizzazione di lavori pubblici (opere ed impiantistica)		Di cui per acquisto di beni		Di cui per altro (concessioni di incentivi e/o contributi)	
		n. progetti	% su totale	n. progetti	% su totale	n. progetti	% su totale	n. progetti	% su totale
1. Studio di fattibilità	41	-	0,0	41	100,0	-	0,0	-	0,0
2. Progettazione	195	-	0,0	195	100,0	-	0,0	-	0,0
3. Gara e aggiudicazione	833	319	38,3	464	55,7	50	6,0	-	0,0
4. Contratto	621	104	16,7	458	73,8	59	9,5	-	0,0
5. Esecuzione	23.483	13.354	56,9	9.736	41,5	376	1,6	17	0,1
6. Collaudo e verifica	36.599	31.457	86,0	3.896	10,6	1.246	3,4	-	0,0
7. Non disponibile	511	33	6,5	444	86,9	25	4,9	9	1,8
Totale complessivo	62.283	45.267	72,7	15.234	24,5	1.756	2,8	26	0,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS; aggiornamento al 26 maggio 2025

Allo stesso modo, se si considerano gli importi del finanziamento e quelli risultanti dal piano dei costi, emerge che la massa più consistente, nel caso di acquisto (e fornitura) di beni e servizi, è allocata nei progetti che si trovano in una fase conclusiva, mentre la realizzazione di lavori pubblici vede predominare la fase esecutiva. La categoria residuale, relativa a concessioni e/o contributi, dato che interessa una quota minima dell'importo finanziato (l'1,3% sul totale) non è stata inserita nel grafico.

Grafico 8/SpInv/COM - Importo del finanziamento e del piano dei costi per fase e per natura



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS; aggiornamento al 26 maggio 2025

Tornando ad esaminare il solo aggregato relativo alla realizzazione di lavori pubblici raggruppato secondo le macroaree della Missione e Componente, si rileva che il 42% dei progetti (n. 6.372) riguarda opere della M4C1 (Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università) che con 8,4 mld assorbe il 30,8% dell'intero importo finanziato, sebbene l'incidenza di tale Missione-Componente sul finanziamento europeo non sia la più elevata. Seguono la M5C2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore) con 3.802 progetti (25% del totale) con un valore di 10.6 mld (39%

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

del totale) e la M1C3 (Turismo e Cultura 4.0) con 3.059 progetti (20% del totale) a cui corrisponde un finanziamento di solo 1,2 mld (4,4% del totale), finanziato per il 93% con fondi del PNRR. La M2C4 (Tutela del territorio e della risorsa idrica), sebbene sia la missione su cui i fondi del Piano hanno il peso più importante, nel complesso dei progetti esaminati incide solamente per l'8%.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 17/SpInv/COM - Progetti distinti per Missione e Componente

MC	Descrizione	N. progetti	Finanziamento	Di cui PNRR %	Piano dei costi		Pagamenti	% Pagamenti/ finanziamento	Importo medio finanziamento
					Totale	% Avanzamento			
M1C3	Turismo e Cultura 4.0	3.059	1.187.169	93,4	1.148.466	21,4	289.005	24,3	388
M2C1	Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare	409	644.419	92,2	630.959	6,3	46.669	7,2	1.576
M2C2	Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	182	4.585.101	69,4	4.599.663	20,4	962.011	21,0	25.193
M2C3	Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	186	1.156.677	81,0	1.145.132	22,4	269.585	23,3	6.219
M2C4	Tutela del territorio e della risorsa idrica	1.218	736.728	96,3	668.498	33,0	221.423	30,1	605
M4C1	Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	6.372	8.391.688	83,7	8.012.128	31,6	2.536.374	30,2	1.317
M5C2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	3.802	10.564.538	70,5	10.418.417	25,7	2.756.645	26,1	2.779
M5C3	Interventi speciali per la coesione territoriale	6	320	88,0	216	100,0	199	62,1	53
Totale complessivo		15.234	27.266.639	77,0	26.623.479	26,0	7.081.912	26,0	1.790

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGis; aggiornamento al 26 maggio 2025; importi in migliaia

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Esaminando l'evoluzione dei progetti nella prospettiva delle Misure, trovano conferma le considerazioni esposte, poco sopra, in ordine alle opere attivate nei settori dell'edilizia sociale e scolastica e per la realizzazione delle infrastrutture per i trasporti. In particolare, la misura M4C1I1.01 (Asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per l'infanzia), con i suoi 3.165 progetti (20,8%) e finanziamenti per poco più di 4,5 mld, assorbe il 16,6% degli importi finanziati; nello stesso settore si segnalano la misura M4C1I1.02 (Piano di estensione del tempo pieno) con 1.701 progetti (11,2%) che impegnano risorse per 949 mln e la M4C1I3.03 (Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica) con 1.193 progetti (7,8%) e un finanziamento di 2,7 mld. La misura M5C2I2.01 (Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale) registra n. 2.251 progetti (14,8% del totale) e finanziamenti per circa 5 mld (pari al 18,4% del totale). I numerosi progetti (n. 2.448 pari al 16,1% del totale) afferenti alla misura M1C3I2 (Attrattività dei borghi) hanno finanziamenti per soli 677 mln (2,5% del totale). Si evidenzia, infine, che i 27 progetti (pari allo 0,2% del totale) presenti nella misura M2C2I4.02 (Sviluppo trasporto rapido di massa metropolitana, tram, autobus), con un finanziamento di quasi 4,2 mld, assorbono il 15,4% dell'importo totale. I progetti della M2C4I2.01 (Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico) sebbene siano abbastanza numerosi (1.188 pari al 7,8%) non incidono significativamente sul finanziamento totale, essendo appena il 2,2%.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 18/SpInv/COM - Progetti distinti per misura

Missione Componente	Misura	Descrizione Misura	N. progetti	Finanziamento %	di cui PNRR %	Piano dei costi		Pagamenti	Pagato/ finanziato	Importo medio finanziamento
						Totale	% realizzato			
M1C3	M1C3I1.02	Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi	125	60	95,7	59	31,4	60	99,6	479
	M1C3I1.03	Migliorare l'efficienza energetica nei cinema, nei teatri e nei musei	253	98	65,2	88	66,9	63	64,1	387
	M1C3I2.01	Attrattività dei borghi	2.448	677	94,8	676	16,8	122	18,1	276
	M1C3I2.03	Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici	36	56	92,0	54	66,2	35	62,0	1.555
	M1C3I2.04	Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio culturale	83	98	98,8	73	4,4	3	3,2	1.177
M2C1	M1C3I4.03	Caput Mundi. Next Generation EU per grandi eventi turistici	114	199	100,0	199	3,2	6	3,2	1.746
	M2C1I1.01	Realizzazione e ammodernamento impianti di gestione rifiuti	259	447	89,6	435	8,1	43	9,6	1.726
	M2C1I3.01	Isole verdi	91	177	99,2	176	1,4	2	1,2	1.944
	M2C1I3.02	Green communities	59	20	88,4	20	4,8	1	6,8	346
	M2C2I4.01	Rafforzamento mobilità ciclistica (piano nazionale delle ciclovie)	148	250	81,7	242	37,4	93	37,2	1.689
M2C2	M2C2I4.02	Rafforzamento mobilità ciclistica (piano nazionale delle ciclovie)	27	4.195	67,6	4.218	19,7	848	20,2	155.376
	M2C2I4.04	Sviluppo trasporto rapido di massa (metropolitana, tram, autobus)	7	140	99,0	140	11,5	21	14,9	20.001
	M2C3I1.01	Rinnovo flotte bus e treni verdi	181	1.071	82,2	1.057	21,9	239	22,3	5.915
M2C3	M2C3I1.02	Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici	1	40	75,0	40	49,8	25	62,7	40.000
	M2C3I3.01	Costruzione e riqualificazione beni immobili dell'amministrazione giudiziaria	4	46	58,3	48	4,5	6	13,0	11.529
	M2C4I2.01	Promozione di un teleriscaldamento efficiente	1.188	607	96,6	539	35,5	216	35,5	511
M2C4	M2C4I2.01	Gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	2	10	94,2	10	16,5	2	15,5	5.096
	M2C4I4.01	Investimenti in infrastrutture idriche primarie	28	119	95,2	119	2,4	4	3,3	4.254
	M2C4I4.02	Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua	3.165	4.524	86,6	4.365	27,0	1.236	27,3	1.429
M4C1	M4C1I1.01	Asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per l'infanzia	1.701	949	87,5	832	23,0	219	23,1	558
	M4C1I1.02	Piano di estensione del tempo pieno	313	233	88,8	229	32,8	76	32,6	744
	M4C1I3.03	Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	1.193	2.686	77,0	2.587	37,8	1.006	37,4	2.251
M5C2	M4C1I3.03	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	1	2	100,0	2	0,3	0	0,3	2.460
	M5C2I1.01	Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione	5	4	100,0	4	35,9	2	44,7	829
	M5C2I1.03	Housing First (finanziamento la casa) e stazioni di posta	2.251	5.014	83,6	4.921	31,3	1.595	31,8	2.228
M5C3	M5C2I2.01	Progetti rigenerazione urbana, per ridurre emarginazione e degrado sociale	448	2.157	30,5	2.145	17,9	407	18,9	4.815
	M5C2I2.02	Piani urbani integrati	559	2.507	77,2	2.495	18,8	493	19,6	4.486
	M5C2I2.03	Programma innovativo della qualità dell'abitare	538	879	74,5	851	28,6	260	29,6	1.634
M5C3	M5C2I3.01	Progetto Sport e inclusione sociale	6	0	88,0	0	52,9	0	62,1	53
	M5C3I1.01	Strategia nazionale per le aree interne	15.234	27.267	77,0	26.623	25,3	7.082	26,0	1.790

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReCis; aggiornamento al 26 maggio 2025; importi in milioni

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Passando a esaminare la distribuzione dei progetti e il loro stato di avanzamento in relazione alla densità di popolazione dei soggetti attuatori, emerge che i Comuni della fascia 2 sono quelli con il maggior numero di progetti. La numerosità dei progetti attivati diminuisce al crescere della popolazione tanto che i Comuni con oltre 250.000 abitanti sono quelli che hanno attivato il minor numero di codici. In compenso, si rileva che l'importo medio del finanziamento più alto si registra nei Comuni appartenenti alla fascia 8 e che tale valore diminuisce al diminuire della popolazione. Tale dato, inoltre, sembra influenzare lo stato di avanzamento, che per gli enti di fascia 8 si attesta al 19,5%. Passando all'importo del finanziamento, i Comuni appartenenti alle fasce 5 e 8 sono quelli che hanno beneficiato delle quote più significative, ricevendo rispettivamente il 20,8 e il 21,4%.

Tabella 19/SpInv /COM – Progetti distinti per fascia di popolazione

Fascia di popolazione	% Progetti	Importo medio del finanziamento	% Finanziamento per fascia su totale	Importo da piano dei costi	% Avanzamento (da Piano dei costi)	Pagamenti
Fascia 1	9,4	381	1,7	448.851	26,6	111.868
Fascia 2	31,3	691	12,5	3.212.567	28,2	911.814
Fascia 3	12,5	1.325	9,4	2.451.165	30,3	742.811
Fascia 4	13,3	1.650	12,5	3.310.762	31,1	1.027.709
Fascia 5	18,5	2.038	20,8	5.556.806	30,1	1.716.269
Fascia 6	5,5	2.862	8,8	2.314.956	21,9	524.554
Fascia 7	5,2	4.295	12,8	3.522.319	22,7	877.818
Fascia 8	4,2	9.145	21,4	5.806.052	19,5	1.169.070
Totale complessivo	100,0	1.790	100,0	26.623.479	26,0	7.081.912

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS; aggiornamento al 26 maggio 2025; importi in migliaia

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Alcuni interessanti spunti di riflessione possono derivare dall'osservazione congiunta del dato sulla densità di popolazione e su quello relativo alla montanità dei territori. In particolare, nonostante nel totale emerga una netta prevalenza dei Comuni "non montani" sia nel numero dei progetti attivati (51,7%) sia nell'importo del finanziamento (63,2%), l'analisi per singola fascia mostra che l'86% del totale dei progetti e l'86,6% del finanziamento destinato alla fascia 1 è affidato ai Comuni "totalmente montani". Sempre nei Comuni "totalmente montani" si rileva un sostanzioso numero di progetti in corrispondenza di una popolazione compresa tra i 1000 e i 5000 abitanti, mentre l'incidenza tende ad annullarsi all'aumentare del numero degli abitanti. Nei Comuni "non montani", generalmente, il numero dei progetti aumenta in maniera proporzionale al numero degli abitanti, mentre la percentuale maggiore di finanziamento viene assorbita dagli enti appartenenti alla fascia 5 e alla fascia 8. La distribuzione dei progetti nei Comuni "parzialmente montani" è maggiore in quelli con una popolazione compresa tra i 60 e i 100 mila abitanti, mentre quelli di fascia 8, con una percentuale di

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

finanziamento relativa del 37%, realizzano i progetti dal valore più elevato. In definitiva esiste un legame tra il numero dei progetti attivati, e il relativo finanziamento, e il numero degli abitanti e l'indice di montanità dei territori osservati. Nei territori montani la presenza del maggior numero dei Comuni nelle fasce di popolazione fino a 10.000 abitanti comporta inevitabilmente una maggior concentrazione dei progetti in tali enti, così come la distribuzione omogenea dei Comuni per fasce di popolazione all'interno delle categorie "parzialmente montano" e "non montano", rende maggiormente omogenea in tali territori la distribuzione dei progetti e dei finanziamenti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 20/SpInv/COM - Progetti distinti per indice di montanità e fascia di popolazione

Fascia di popolazione	Comune non montano				Comune parzialmente montano				Comune totalmente montano			
	% relativa numero progetti	Incidenza numero progetti sul totale della fascia	% relativa finanziamento	Incidenza finanziamento sul totale della fascia	% relativa numero progetti	Incidenza numero progetti sul totale della fascia	% relativa finanziamento	Incidenza finanziamento sul totale della fascia	% relativa numero progetti	Incidenza numero progetti sul totale della fascia	% relativa finanziamento	Incidenza finanziamento sul totale della fascia
Fascia 1	1,3	8,4	0,3	9,9	2,7	5,5	0,3	3,5	20,6	86,1	9,7	86,6
Fascia 2	20,5	32,7	7,3	37,6	22,1	10,6	6,1	10,7	56,2	56,6	41,8	51,7
Fascia 3	13,8	56,6	8,4	57,1	12,7	15,7	6,7	15,7	10,7	27,7	16,4	27,2
Fascia 4	18,8	71,1	13,8	69,4	12,0	13,6	7,3	12,6	6,4	15,3	14,8	18,0
Fascia 5	25,9	72,1	23,7	71,4	22,3	18,7	18,4	18,9	5,2	9,2	13,4	9,7
Fascia 6	6,7	67,0	8,1	59,8	9,8	29,6	14,3	35,8	0,5	3,4	2,4	4,3
Fascia 7	8,1	76,7	16,7	81,6	7,5	21,4	10,0	16,6	0,3	2,0	1,5	1,8
Fascia 8	5,0	60,3	21,7	63,2	10,9	39,7	36,9	36,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100	51,7	100	63,2	100	15,6	100	21,6	100	32,7	100	15,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGis; aggiornamento al 26 maggio 2025; importi in migliaia

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Nella tabella che segue, l'aggregazione degli enti per tipologia di intervento e indice di montanità evidenzia che più della metà degli interventi e degli importi finanziati è presente nei Comuni classificati come "non montani", circostanza legata quasi certamente alla conformazione del territorio la cui natura pianeggiante ha favorito lo sviluppo di centri urbani più vasti e popolosi. D'altra parte, se si considerano i valori relativi, sono i Comuni "totalmente montani" che hanno approfittato in misura maggiore delle opportunità offerte dal Piano, con le cui risorse hanno sostenuto in misura pari all'85,3% i lavori ad essi assegnati.

Spostando l'attenzione allo stato di avanzamento, i Comuni montani, con un indice di realizzazione pari al 28,9% superano di quasi tre punti percentuali la media nazionale che si assesta al 26%. Bisogna considerare che la maggiore propensione all'utilizzo dei fondi del PNRR, a rendicontazione obbligatoria, potrebbe essere un fattore che ha inciso su tale valore. Inoltre, il dato va rapportato all'importo medio del finanziamento, che in tali enti è generalmente contenuto, con l'eccezione dei progetti ricadenti nei settori per la realizzazione delle infrastrutture energetiche e sociali.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 21/SpInv/COM - Progetti distinti per indice di montanità e settore d'intervento

Montanità	Settore intervento	Finanziamento		Piano dei costi			Pagamenti	
		importo medio	incidenza dei fondi PNRR %	% importo	% importo per zona	% avanzamento	% importo	% per zona
Non montano	Ambiente e risorse idriche	1.889	74,1	3,2	5,1	23,9	3,0	4,7
	Settore energetico	1.342	95,9	0,1	0,2	4,8	0,0	0,0
	Trasporto	6.215	67,8	15,1	23,8	19,8	11,4	17,6
	Telecomunicazioni	484	93,8	0,0	0,0	51,4	0,0	0,0
	Sociale	1.826	77,3	44,2	70,0	29,1	50,0	77,0
	Istruzione	1.900	68,3	0,3	0,5	32,8	0,4	0,6
Non montano Totale	Attività produttive	5.133	87,7	0,3	0,4	7,9	0,1	0,1
		2.201	75,0	63,2	100,0	26,5	64,9	100,0
	Ambiente e risorse idriche	2.649	59,9	1,4	6,6	12,3	0,7	3,8
	Settore energetico	4.619	92,8	0,1	0,3	11,1	0,0	0,1
	Trasporto	8.350	77,2	6,4	29,3	24,1	6,0	31,7
	Telecomunicazioni	200	100,0	0,0	0,0	36,2	0,0	0,0
Parzialmente montano	Sociale	1.907	78,2	13,7	62,9	22,9	11,9	63,2
	Istruzione	2.645	82,7	0,1	0,6	38,4	0,2	1,0
	Attività produttive	909	100,0	0,1	0,3	8,7	0,0	0,2
		2.497	76,9	21,7	100,0	22,5	18,8	100,0
	Ambiente e risorse idriche	958	91,8	2,0	13,4	27,1	2,1	12,9
	Settore energetico	2.680	71,6	0,3	1,8	1,5	0,1	0,6
Totalmente montano	Trasporto	656	86,9	0,8	5,0	35,9	0,9	5,7
	Telecomunicazioni	500	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Sociale	830	84,2	11,9	78,5	29,4	13,0	79,7
	Istruzione	1.240	87,4	0,1	0,6	34,5	0,1	0,7
	Attività produttive	571	98,2	0,1	0,7	16,9	0,1	0,4
		843	85,3	15,1	100,0	28,9	16,3	100,0
Totalmente montano Totale								
Valori medi complessivi		1.803	76,9	100,0		26,0	100,0	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReCiS; aggiornamento al 26 maggio 2025;

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

3.7 Il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV)

Il Fondo Pluriennale Vincolato è uno strumento contabile rivolto a garantire gli equilibri del bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego⁶⁰. Dal quadro definitorio emerge la duplice dimensione dell'istituto: temporale, in quanto colma il divario cronologico tra reperimento ed utilizzo delle risorse, e funzionale, in quanto assicura la copertura finanziaria delle obbligazioni pluriennali⁶¹. La non corretta determinazione del Fondo Pluriennale Vincolato o la sua errata iscrizione compromettono pertanto la funzione essenziale del documento contabile quale *"veicolo trasparente di rappresentazione degli equilibri"*, pregiudicando altresì il carattere di bene pubblico del bilancio⁶². Il FPV è costituito da un'aggregazione di risorse accertate, destinate al finanziamento di obbligazioni passive già impegnate dall'ente ed esigibili in esercizi successivi a quello di accertamento dell'entrata, secondo la definizione contenuta nell'allegato 4/1, punto 9.8, del d.lgs. n. 118/2011, come interpretata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 6/2017.

La dimensione funzionale rivela la natura condizionale dell'istituto, in quanto se le fonti di finanziamento si riferiscano a spese per le quali non sia stata perfezionata la corrispondente obbligazione giuridica, esse confluiscono nel risultato di amministrazione, nella componente vincolata, per la successiva riprogrammazione, come chiarito da questa Sezione nella deliberazione n. 4/SEZAUT/2018/FRG.

La disciplina del FPV si inserisce nel più ampio contesto della programmazione degli investimenti pubblici, richiedendo una scrupolosa pianificazione della spesa coerente con i relativi cronoprogrammi, soggetti a costante aggiornamento. Il principio della competenza finanziaria potenziata impone la misurazione della diacronia tra acquisizione di risorse e relativo impiego, trovando nel FPV uno strumento di monitoraggio essenziale. Le Linee di indirizzo della Sezione delle autonomie, deliberazione n. 2/2021/INPR, enfatizzano il ruolo fondamentale della fase di programmazione e progettazione degli investimenti pubblici, ribadendo la valenza strategica del cronoprogramma, che implica l'individuazione delle risorse finanziarie, la scomposizione del lavoro in fasi determinate e la definizione dei tempi di realizzazione per ciascuna fase progettuale. La costruzione di un adeguato cronoprogramma della spesa (sia per quanto riguarda le fasi di progettazione, sia in occasione della maturazione degli stati di avanzamento dell'intervento) e, in sintesi, l'efficace programmazione a ciò conseguente, dovrà pertanto essere assicurata *"...in un'ottica di salvaguardia degli equilibri generali di competenza e di cassa sia del bilancio sia della gestione"* (Corte dei conti, deliberazione n.

⁶⁰ Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 6/2017.

⁶¹ Cfr. Corte cost. sentenza n. 247/2017.

⁶² Cfr. Corte cost. sentenza n. 184/2016

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

4/SEZAUT/2018/FRG), così come il continuo e costante aggiornamento dei cronoprogrammi degli investimenti dovrà essere effettuato già a partire dallo studio di fattibilità economico-finanziaria e della progettazione.

Di conseguenza la funzione essenzialmente programmatica del FPV determina la necessità di verifica della coerenza tra gli atti fondamentali dell'ente, particolarmente il programma amministrativo di mandato, e l'effettiva realizzazione degli interventi, con specifico riferimento al controllo strategico e alla gestione operativa: l'efficace funzionamento dell'istituto richiede una stretta sinergia tra uffici tecnici e servizi economico-finanziari, anche ai fini quanto previsto dall'art. 147-*quinquies* del Tuel. Nella prassi amministrativa si registrano infatti frequenti compromissioni del profilo funzionale del FPV, particolarmente attraverso la reimputazione annuale delle spese pluriennali; tale modalità operativa pregiudica il ruolo "programmatorio e di controllo" dell'istituto, influenzando la rappresentazione e gestione del divario temporale tra reperimento delle entrate vincolate e loro utilizzo per il conseguimento delle finalità istituzionali.

Nel 2022 il totale del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) a fine esercizio ammontava a oltre 20,4 mld, in crescita rispetto all'anno precedente. Le missioni che presentano il maggior volume di FPV a fine anno sono "Trasporti e diritto alla mobilità" (5,3 mld), "Servizi istituzionali, generali e di gestione" (4 mld), "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" (2,1 mld), "Istruzione e diritto allo studio" (2,4 mld) e "Assetto del territorio ed edilizia abitativa" (2 mld).

Per ciascuna missione, si osserva che la quota di FPV rinviata agli esercizi successivi rappresenta una parte significativa del totale, ad esempio per i Trasporti (2,5 mld), l'Istruzione (1,1 mld) e l'Assetto del territorio (929 m). Le spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate al 2022, coperte dal FPV, sono particolarmente elevate per Trasporti (1,8 mld), Servizi istituzionali (1,6 mld) e Sviluppo sostenibile (838 mln).

Le economie di impegno (riaccertamenti) risultano più rilevanti nelle missioni con maggior volume di FPV, mentre le spese impegnate nel 2022 con imputazione agli esercizi 2023 e successivi sono consistenti soprattutto per Trasporti (2,7 mld), Istruzione (1,2 mld) e Servizi istituzionali (2,5 mld).

Nel complesso, la tabella evidenzia una forte concentrazione delle risorse vincolate su alcune missioni strategiche, con una gestione che mantiene elevate quote di FPV da utilizzare negli esercizi futuri.

Nel 2023 il Fondo Pluriennale Vincolato a fine esercizio cresce ulteriormente, raggiungendo circa 22,4 mld. Anche in questo esercizio, le missioni con il maggior FPV sono "Trasporti e diritto alla mobilità" (5,6 mld), "Servizi istituzionali, generali e di gestione" (3,8 mld), "Istruzione e diritto allo studio" (2,9 mld), "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" e "Assetto del territorio ed edilizia abitativa" (2,3 mld per entrambe le missioni).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Rispetto all'anno precedente, si rileva un aumento delle spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate al 2023 (ad esempio, 1,9 mld per Trasporti, 2,4 mld per Servizi istituzionali). La quota di FPV rinviata agli esercizi successivi resta consistente, in particolare per Trasporti (3 mld), Istruzione (1,2 mld) e Sviluppo sostenibile (1,1 mld).

Le spese impegnate nel 2023 con imputazione al 2024 e successivi sono in crescita per diverse missioni, tra cui Istruzione (1,6 mld), Servizi istituzionali (2,3 mld) e Assetto del territorio (1,1 mld). Le economie di impegno (riaccertamenti) si confermano più elevate nelle missioni con maggior volume di FPV.

Nel complesso, la tabella mostra un aumento generalizzato del fondo vincolato, con una distribuzione delle risorse che resta concentrata sulle principali missioni di investimento e una significativa quota di fondi destinata agli esercizi futuri, riflettendo la natura pluriennale della programmazione degli enti locali.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/FPV/COM - Fondo Pluriennale vincolato - Anno 2022 - Suddivisione per Missioni

Descrizione Missione	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2021	Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2022 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) corso dell'esercizio 2022 (c.d. economie di impegno)	Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) corso dell'esercizio 2022 (c.d. economie di impegno) su impegni plurinazionali finanziati dal FPV e imputati agli esercizi successivi a 2022	Quota del fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2021 rinvia all'esercizio 2023 e successivi	Spese impegnate nell'esercizio 2022 con imputazione all'esercizio 2024 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Spese impegnate nell'esercizio 2022 con imputazione a esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Spese impegnate nell'esercizio 2022 con imputazione a esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2022
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	3.197.530	1.574.150	142.588	10.760	1.470.032	2.455.461	49.661	41.693	4.016.848
Missione 02: Giustizia	17.409	3.922	600	0	12.886	8.139	2	8	21.035
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	170.443	112.062	10.965	289	47.127	123.019	4.794	951	175.891
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	2.058.487	804.095	134.185	17.675	1.102.532	1.206.548	47.415	27.126	2.383.621
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	780.424	296.649	33.945	6.401	443.430	550.463	15.760	19.781	1.029.434
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	960.443	386.054	45.999	3.256	525.134	682.959	22.576	3.785	1.234.454
Missione 07: Turismo	106.891	52.518	4.288	307	49.777	92.488	692	949	143.907
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	1.602.683	581.833	86.910	4.864	929.076	1.063.380	23.480	26.049	2.041.986
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.987.469	838.217	90.592	14.151	1.044.509	1.057.363	10.805	21.945	2.134.621
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	4.617.810	1.772.666	205.948	92.563	2.546.633	2.682.486	59.080	53.054	5.341.253
Missione 11: Soccorso civile	177.428	89.300	8.423	427	79.277	113.970	42	827	194.116
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.275.788	682.278	84.250	3.289	505.972	902.582	23.788	16.671	1.449.013
Missione 13: Tutela della salute	9.714	4.888	1.442	0	3.384	7.069	0	41	10.494
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	148.955	57.123	8.473	209	83.150	78.103	2.900	561	164.713
Missione 15: Politiche per il lavoro e formazione professionale	6.525	4.116	664	0	1.744	5.477	39	0	7.260
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	20.760	11.186	1.090	535	7.949	18.002	0	0	25.950
Missione 17: Energia e diversificazione fonti energetiche	84.152	35.013	10.447	84	38.609	53.859	910	41	93.419
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	4.089	1.542	20	0	2.526	966	16	0	3.508
Missione 19: Relazioni internazionali	6.893	2.450	47	0	4.396	4.987	41	0	9.424
Totale Fondo pluriennale vincolato	17.233.893	7.310.063	870.877	154.810	8.898.143	11.107.321	262.000	213.482	20.480.947

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdp; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/FPV/COM - Fondo Pluriennale vincolato - Anno 2023 - Suddivisione per Missioni

Descrizione Missione	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio o 2022	Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2023 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Riaccertamento degli impegni imputati all'esercizio 2023 e finanziati dal FPV di cui alla lettera a) dell'esercizio 2023 (c.d. economie di impegno)	Riaccertamento degli impegni finanziati dal FPV di cui alla lettera a) corso dell'esercizio 2023 su impegni imputati agli esercizi successivi al 2023 (c.d. economie di impegno)	Quota del fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2022 rinviata all'esercizio 2024 e successivi	Spese impegnate nell'esercizio 2023 con imputazione all'esercizio 2024 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Spese impegnate nell'esercizio 2023 con imputazione all'esercizio 2025 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Spese impegnate nell'esercizio 2023 a quelli considerati nel bilancio pluriennale e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio o 2023
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	4.024.856	2.357.449	190.924	17.209	1.459.274	2.277.459	56.442	30.839	3.824.013
Missione 02: Giustizia	21.027	7.772	321	0	12.935	2.997	2	11	15.945
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	176.371	122.947	7.174	118	46.132	139.010	948	520	186.610
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	2.380.844	950.157	183.757	15.534	1.231.396	1.611.792	61.680	17.130	2.921.999
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	1.027.031	398.121	55.949	6.029	566.932	579.162	50.874	7.807	1.204.775
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	1.234.078	515.813	64.292	3.455	650.518	728.455	24.547	9.560	1.413.080
Missione 07: Turismo	143.645	63.959	9.756	558	69.372	93.205	730	1.353	164.661
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	2.040.525	801.362	112.835	8.152	1.118.177	1.145.843	34.073	29.824	2.327.916
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.134.572	904.080	105.045	16.880	1.108.568	1.141.114	14.328	19.716	2.283.727
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	5.340.121	1.933.496	298.248	103.813	3.004.564	2.487.357	93.000	50.519	5.635.440
Missione 11: Soccorso civile	194.097	82.624	5.576	198	105.699	146.451	653	88	252.890
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.449.429	756.038	91.244	5.332	596.814	1.151.653	45.055	24.482	1.818.004
Missione 13: Tutela della salute	10.494	5.729	276	0	4.488	9.184	1.098	0	14.770
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	164.905	62.791	19.215	4.368	78.531	88.257	2.889	291	169.968
Missione 15: Politiche per il lavoro e formazione professionale	7.253	3.780	613	0	2.860	16.042	4.002	3.354	26.258
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	25.750	15.448	2.849	287	7.166	14.526	0	0	21.692
Missione 17: Energia e diversificazione fonti energetiche	93.976	49.184	8.309	77	36.406	51.339	0	105	87.850
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	3.508	1.873	10	0	1.626	277	0	0	1.903
Missione 19: Relazioni internazionali	9.424	5.510	2.357	0	1.557	2.290	0	0	3.848
Totale Fondo pluriennale vincolato	20.481.907	9.038.133	1.158.750	182.009	10.103.015	11.686.413	390.321	195.599	22.375.349

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdp; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

3.8 La liquidità dei Comuni

3.8.1 La gestione di cassa

Al termine dell'analisi delle entrate e delle spese dei Comuni nel periodo 2021-2024, è da considerare il punto di incontro fra incassi e pagamenti, ossia la consistenza del fondo cassa. L'equilibrio di cassa è riconosciuto come condizione necessaria alla salute finanziaria degli enti locali dall'art. 162, co. 6, d.lgs. n. 267 del 2000 (Tuel)⁶³. L'art. 183, co. 8 Tuel, impone che, al momento dell'assunzione di un impegno di spesa, sia accertata la compatibilità dei conseguenti pagamenti con gli stanziamenti di bilancio, a pena di responsabilità amministrativo-contabile e disciplinare.

L'emersione di un *deficit*⁶⁴ di cassa è uno dei principali indicatori di squilibrio finanziario che richiede un'analisi delle cause e dei rimedi per ripristinare regolari flussi che consentano all'ente di far fronte agli obblighi di pagamento con tempestività e nel rispetto della normativa.

Le linee guida di questa Sezione trasfuse nei "questionari" sui rendiconti finanziari, a partire dal 2016, prevedono la verifica degli equilibri di cassa, l'analisi della composizione quali-quantitativa della cassa. Viene anche in rilievo l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità e delle entrate vincolate; l'andamento di questi dati viene osservato in un orizzonte triennale (cfr. deliberazioni n. 6/2017/INPR e 16/2018/INPR).

La cassa riflette le risorse che l'ente può immediatamente utilizzare, per dare corso ai pagamenti dovuti. È composta da fondi liberi e fondi vincolati, questi ultimi alimentati da entrate che hanno un vincolo specifico ad una determinata spesa stabilito per legge, per trasferimenti o per prestiti (indebitamento). L'effettiva disponibilità di cassa che esprime il *surplus* di risorse discrezionalmente utilizzabili è data dai fondi liberi⁶⁵.

Gli enti locali possono sopperire ad una temporanea crisi di liquidità anche mediante il ricorso all'utilizzo di entrate vincolate per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria, oppure ad anticipazioni di tesoreria nei limiti di cui all'art. 222 Tuel⁶⁶.

⁶³ "Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo"

⁶⁴ Come evidenziato dalla Corte costituzionale, «I saldi attivi di cassa... non sono di per sé sintomatici di sana e virtuosa amministrazione in quanto legati ad una serie di variabili negative, tra le quali spicca la possibile esistenza di debiti sommersi in grado di dissimulare la reale situazione economico-finanziaria» (sentenza n. 101 del 2018).

⁶⁵ I fondi vincolati possono essere utilizzati, in termini di cassa, per affrontare spese correnti per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'art. 222 Tuel (pari, ai sensi dell'art. 1, co. 43, l. 232/2016, a cinque dodicesimi delle entrate correnti accertate nel rendiconto del penultimo anno precedente). I fondi vincolati così utilizzati, poiché sopperiscono ad una temporanea difficoltà nei pagamenti venendo impiegati per finalità di pagamento non corrispondenti al vincolo che grava sulla medesima, devono essere tempestivamente ricostituiti, con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione (art. 195, co. 3, Tuel).

⁶⁶ Il limite fissato dall'art. 222 Tuel è complessivo e, pertanto, se l'ente sta utilizzando anticipazione di tesoreria nei limiti massimi previsti dall'art. 222 del Tuel non potrà contemporaneamente utilizzare entrate a destinazione vincolata per finanziare la spesa corrente e viceversa.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Il ricorso a fondi vincolati per sostenere spese correnti e l'utilizzo di anticipazioni di tesoreria deve essere limitato ad esigenze temporanee, tese a «porre rimedio ad eccessi diacronici tra i flussi di entrata e quelli di spesa»⁶⁷. L'utilizzo continuativo di tali istituti, oltre a essere sintomo di una crisi di liquidità strutturale che può celare uno squilibrio finanziario, finisce per costituire una forma di indebitamento di fatto, come tale contraria all'art. 119, ultimo comma, Costituzione.

Questa Sezione ha inoltre recentemente precisato che «il riconoscimento del vincolo di cassa si rende funzionale a corroborare la effettiva attuazione delle finalità perseguite dalle norme e fatte proprie dagli enti locali, in quanto assicura la disponibilità delle necessarie risorse per far fronte prontamente agli interventi programmati. Il libero utilizzo per cassa di risorse che andrebbero vincolate, negli enti in crisi di liquidità, determinerebbe di contro la concreta probabilità di pretermissione o, nei casi più critici, di impossibilità a dar corso a pagamenti di spese vincolate e scadute»⁶⁸.

Il vincolo di cassa, fino al 2023, oltre che alle entrate da trasferimenti e finanziamenti, si estende a tutte le entrate derivanti da sanzioni per violazione del Codice della strada di cui agli artt. 208 e 142 del d.lgs. n. 285/1992; proventi dei parcheggi a pagamento di cui all'art. 7, co. 7, del d.lgs. n. 285/1992; proventi da imposta di soggiorno e contributo di sbarco di cui al d.lgs. n. 23/2011; proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal d.P.R. n. 380/2001; contributi da attività estrattive previsti e disciplinati dalle singole leggi regionali; quota parte del 10% dei proventi da alienazioni immobiliari destinate all'estinzione anticipata di mutui ai sensi dell'art. 56-bis, co. 11 del d.l. n. 69/2013; proventi da alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Con l'introduzione dell'art. 6 co. 6-octies del d.l. n. 60/2024, all'art. 187 co. 3-ter è stato aggiunto l'ultimo periodo secondo cui il regime vincolistico di competenza si estende alla cassa solo relativamente alle entrate di cui alle lettere b) e c).

3.8.2 La consistenza di cassa, le anticipazioni di tesoreria e l'utilizzo delle giacenze vincolate

La tabella 1/LIQ/COM compendia la situazione della liquidità del comparto comunale nel quadriennio di riferimento del presente referto

⁶⁷ Cfr. Corte cost. n. 188/2014.

⁶⁸ Cfr. Sezione delle autonomie deliberazione n. 17/2023/QMIG.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/LIQ/COM - Consistenze di cassa

Descrizione SIOPE	2021	2022	2023	2024	Var. % 2024/2023	Var. % 2024/2021
Fondo di cassa dell'ente all'inizio dell'anno (1)	28.867.618	32.191.191	37.389.412	38.067.365	1,8	31,9
Riscossioni effettuate dall'ente a tutto il mese (2)	98.156.889	98.500.730	102.336.595	112.086.491	9,5	14,2
Pagamenti effettuati dall'ente a tutto il mese (3)	94.740.795	93.361.704	101.718.561	108.878.400	7,0	14,9
Fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo di riferimento (4) (1+2-3)	32.283.713	37.330.217	38.007.447	41.272.279	8,6	27,8
Fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo di riferimento - Quota vincolata	696.551	601.029	683.157	594.636	-13,0	-14,6
Fondo cassa finale al netto della quota vincolata (6) (4-5)	31.587.162	36.729.188	37.324.289	40.677.643	9,0	28,8
Incidenza cassa vincolata su fondo di cassa finale	2,16%	1,61%	1,80%	1,44%		
Gestione anticipazioni di tesoreria						
Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	4.446.506	2.864.939	2.444.451	2.600.385	6,4	-41,5
Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	4.591.048	3.032.899	2.394.887	2.609.413	9,0	-43,2
Saldo Anticipazioni	-144.542	-167.960	49.564	-9.028		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento giugno 2025; importi in migliaia di euro

Nel periodo 2021-2024, il fondo di cassa dei Comuni mostra una crescita progressiva: si passa da circa 32,3 mld di euro a inizio 2021 a oltre 41,2 mld a fine 2024 (+27,8% sul periodo, +8,6% nell'ultimo anno). L'incremento è sostenuto dall'aumento delle riscossioni (da 98,2 a 112 mld, +14,2%) e da una crescita dei pagamenti (da 94,7 a 108,8 mld, +14,9%). Tuttavia, nell'ultimo anno lo sviluppo delle riscossioni risulta leggermente inferiore a quella dei pagamenti, mentre nel triennio i flussi aumentano in modo sostanzialmente corrispondente.

La quota di cassa vincolata sul fondo di cassa finale si riduce progressivamente, passando dal 2,16% del 2021 all'1,44% del 2024, consentendo una maggiore disponibilità di risorse spendibili. Il fondo cassa, al netto delle somme vincolate, cresce del 28,8% nel triennio.

Sul fronte delle anticipazioni di tesoreria, si osserva una netta riduzione rispetto al 2021 (-41,5%), pur con un lieve aumento nel 2024 (+6,4% rispetto al 2023). Anche le restituzioni delle anticipazioni aumentano (+9% nell'ultimo anno), mentre il saldo delle anticipazioni tende a stabilizzarsi su valori prossimi allo zero, evidenziando una gestione più equilibrata delle esigenze di liquidità.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/LIQ/COM - Entrate - Titoli

Entrate - Titoli	2021	2022	2023	2024	Variazione entrate 2024/2023	Variazione entrate 2024/2021
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	36.382.947	38.729.222	38.887.813	42.821.766	10,1	17,7
Trasferimenti correnti	15.123.387	13.756.687	13.460.134	14.195.394	5,5	-6,1
Entrate extratributarie	10.938.245	12.720.779	13.673.133	14.649.741	7,1	33,9
Entrate in conto capitale	10.587.041	12.588.567	14.521.280	16.404.820	13,0	55,0
Entrate da riduzione di attività finanziarie	679.805	618.446	770.571	941.615	22,2	38,5
Accensione Prestiti	1.841.566	1.366.520	1.511.464	1.803.933	19,4	-2,0
Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	4.446.506	2.864.939	2.444.451	2.600.385	6,4	-41,5
Entrate per conto terzi e partite di giro	18.928.265	16.691.672	17.766.622	19.058.506	7,3	0,7
Totale	98.927.762	99.336.832	103.035.470	112.476.159	9,2	13,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

La tabella riporta i flussi di entrata e di spesa ad eccezione delle poste da regolarizzare

Le entrate complessive dei Comuni passano da circa 98,9 mld nel 2021 a oltre 112,4 mld nel 2024 (+13,7%). Le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa crescono del 17,7% nel triennio (+10,1% nell'ultimo anno), segnando il contributo più rilevante all'aumento complessivo. Le entrate extratributarie mostrano una crescita ancora più marcata (+33,9% sul triennio), mentre i trasferimenti correnti, dopo una flessione nel 2022 e 2023, tornano a crescere nel 2024 (+5,5% sull'anno, -6,1% sul triennio).

Le entrate in conto capitale aumentano del 55% rispetto al 2021 (+13% nell'ultimo anno), confermando la forte spinta agli investimenti. Si segnala anche l'incremento delle entrate da riduzione di attività finanziarie (+38,5% sul triennio) e delle accensioni di prestiti (+19,4% nell'ultimo anno, -2% sul periodo). Le anticipazioni da tesoreria si riducono drasticamente rispetto al 2021 (-41,5%), pur con una lieve ripresa nel 2024.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3/LIQ/COM - Spese - Titoli

Spese - Titoli	2021	2022	2023	2024	Variazione 2024/2023	Variazione 2024/2021
Spese correnti	55.519.174	57.792.412	60.209.965	62.317.781	3,5	12,2
Spese in conto capitale	12.754.342	13.202.804	18.644.813	21.690.263	16,3	70,1
Spese per incremento attività finanziarie	1.100.857	773.637	893.273	1.133.587	26,9	3,0
Rimborso Prestiti	2.764.224	2.662.819	2.546.492	2.654.722	4,3	-4,0
Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	4.591.048	3.032.899	2.394.887	2.609.413	9,0	-43,2
Uscite per conto terzi e partite di giro	18.797.082	16.765.269	17.718.528	18.985.303	7,1	1,0
Totale	95.559.568	94.260.608	102.465.726	109.449.087	6,8	14,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

La tabella riporta i flussi di entrata e di spesa ad eccezione delle poste da regolarizzare

Le spese totali dei Comuni crescono da 95,6 mld nel 2021 a 109,4 mld nel 2024 (+14,5%). Le spese correnti aumentano del 12,2% sul triennio (+3,5% nell'ultimo anno), mentre le spese in conto capitale registrano la crescita più marcata: +70,1% rispetto al 2021 e +16,3% rispetto al 2023, passando da 12,8 a 21,7 mld. Le spese per incremento di attività finanziarie crescono del 26,9% nell'ultimo anno e del 3% sul triennio. I rimborsi prestiti calano leggermente (-4% sul triennio), mentre le chiusure di anticipazioni da tesoreria si riducono del 43,2% rispetto al 2021, ma aumentano del 9% nell'ultimo anno. Le uscite per conto terzi e partite di giro restano sostanzialmente stabili (+1% sul triennio).

Nel triennio 2021-2024, il comparto comunale mostra una crescita robusta sia delle entrate che delle spese, con una particolare accelerazione delle spese in conto capitale e delle entrate in conto capitale. La liquidità disponibile aumenta in modo significativo, mentre si riduce la quota di risorse vincolate e il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, segnalando una gestione finanziaria più efficiente e una maggiore capacità di investimento.

Nel corso del 2024, l'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria da parte dei Comuni mostra un incremento e l'importo complessivo si attesta su un valore superiore rispetto al 2023 (+6,4%), pur rimanendo nettamente inferiore ai livelli registrati nel 2021. Questo andamento riflette un ricorso più contenuto allo strumento rispetto al passato, ma con una lieve ripresa nell'ultimo esercizio.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 4/LIQ/COM - Utilizzo anticipazioni di Tesoreria nel 2024 da parte dei Comuni

Area territoriale	Anticipazione Tesoreria	Chiusura anticipazione	Saldo
Piemonte	158.985	160.056	-1.071
Valle d'Aosta	0	0	0
Lombardia	175.209	176.352	-1.143
Trentino-Alto Adige	1.607	1.688	-81
Veneto	36.994	37.490	-496
Friuli-Venezia Giulia	670	670,3534	0
Liguria	100.244	103.782	-3.538
Emilia-Romagna	43.540	45.103	-1.563
Toscana	121.335	123.338	-2.002
Umbria	32.757	32.378	379
Marche	28.625	27.782	843
Lazio	394.754	388.716	6.039
Abruzzo	58.584	56.003	2.581
Molise	2.981	2.385	596
Campania	237.181	233.081	4.100
Puglia	114.116	120.145	-6.029
Basilicata	22.467	21.260	1.207
Calabria	323.249	311.685	11.564
Sicilia	737.936	759.074	-21.138
Sardegna	9.150	8.424	726
Totale	2.600.385	2.609.413	-9.028

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

La maggior parte delle anticipazioni è stata richiesta nei primi mesi dell'anno, a fronte di esigenze temporanee di liquidità legate ai tempi delle riscossioni e dei pagamenti. Le restituzioni delle anticipazioni aumentano anch'esse (+9% rispetto al 2023), segnalando una gestione più attenta e tempestiva della liquidità da parte degli enti.

Il saldo delle anticipazioni di tesoreria a fine anno risulta prossimo allo zero, indice di un equilibrio tra le somme richieste e quelle restituite nell'arco dell'esercizio. Questo dato conferma una gestione prudente dello strumento, utilizzato principalmente, come già detto, per far fronte a momentanee esigenze di cassa senza generare squilibri strutturali.

Nel complesso, la tabella evidenzia come il ricorso alle anticipazioni di tesoreria sia rimasto entro limiti fisiologici, in linea con le previsioni normative che fissano il tetto massimo concedibile al 5/12 delle entrate accertate, e come la gestione della liquidità si sia mantenuta equilibrata e sostenibile per la generalità dei Comuni.

Per quanto attiene ai fondi vincolati, i dati relativi al periodo 2019-2024 (tabella 5/LIQ/COM) evidenziano che il reintegro degli incassi vincolati continua ad essere maggiore del loro utilizzo.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 5/LIQ/COM - Gestione cassa vincolata 2021-2024

Descrizione SIOPE	2021	2022	2023	2024	Variazione % 2024/2023	Variazione % 2024/2021
Incassi da regolarizzare derivanti dalla destinazione di incassi vincolati a spese correnti (riscossioni codificate dal tesoriere solo per gli enti locali)	10.959	1.673	230	2.560	1.013,1	-76,6
Pagamenti da regolarizzare per utilizzo di incassi vincolati pagamenti codificati dal tesoriere)	12.297	9.093	3.119	3.817	22,4	-69,0
Destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del Tuel	4.717.760	3.611.281	3.444.686	3.992.766	15,9	-15,4
Utilizzo incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del Tuel	4.772.101	3.666.044	3.535.536	4.055.454	14,7	-15,0
Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del Tuel	4.893.864	3.729.994	3.809.120	3.922.839	3,0	-19,8
Destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del Tuel	4.872.224	3.718.442	3.815.892	3.947.800	3,5	-19,0
Prelievi da depositi bancari	576.383	473.223	591.573	773.764	30,8	34,2
Versamenti a depositi bancari	898.941	644.657	691.296	926.444	34,0	3,1
Saldo utilizzo/reintegro fondi vincolati	-356.598	-222.066	-200.234	-241.586	20,7	-32,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento giugno 2025; importi in migliaia di euro

Per quanto riguarda i movimenti bancari, sia i prelievi da depositi bancari sia i versamenti a depositi bancari risultano in aumento rispetto al 2023 (+30,8% e +34,0%), con i versamenti che tornano ai livelli del 2021 (+3,1% sul triennio). Il saldo utilizzo/reintegro fondi vincolati si mantiene costante in tutto il periodo, tendendo ad un equilibrio tra utilizzi e reintegri.

In sintesi, si assiste a una progressiva riduzione dell'utilizzo di fondi vincolati rispetto al 2021, con una lieve ripresa nell'ultimo anno. L'aumento dei reintegri e la stabilità del saldo finale indicano che i Comuni stanno rispettando l'obbligo di ripristinare le somme vincolate utilizzate per la spesa corrente. Il *trend* mostra una maggiore attenzione alla corretta gestione dei vincoli di cassa, con un progressivo allineamento tra utilizzi e reintegri e una riduzione delle criticità rispetto al passato.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 6/LIQ/COM – Saldo entrate e spese finali 2021-2024

Saldo entrate finali - spese finali	2021	2022	2023	2024	Variazioni %				
					2021/ 2022	2023/ 2022	2023/ 2021	2024/ 2021	2024/ 2023
Saldo corrente	6.925.405	7.414.276	5.811.115	9.349.120	7,1	-21,6	-16,1	35,0	60,9
Saldo in conto capitale	-2.167.301	-614.237	-4.123.533	-5.285.443	-71,7	571,3	90,3	143,9	28,2
Saldo attività finanziarie	-421.052	-155.191	-122.702	-191.972	-63,1	-20,9	-70,9	-54,4	56,5
Saldo complessivo (Tutti i titoli)	796.095	3.608.573	-305.477	2.288.639	353,3	-108,5	-138,4	187,5	-849,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

Nel corso del periodo analizzato, emerge che il 2023 rappresenta l'unico anno in cui la consistenza di cassa si è ridotta, quale risultato delle dinamiche dei flussi di cassa in entrata e in uscita.

In tale esercizio, i flussi di cassa in uscita hanno superato quelli in entrata per oltre 305 mln di euro.

Il principale fattore di tale squilibrio risiede nella gestione in conto capitale con un saldo negativo pari a -4.123 mln. Anche nel 2024 si registra un saldo negativo ancora più elevato in conto capitale, pari a -5.285 mln da mettere in relazione all'impatto dei progetti PNRR sulle dinamiche di cassa⁶⁹.

Sebbene le dinamiche di cassa non coincidano con quelle della competenza finanziaria, uno squilibrio negativo nella sezione del conto capitale può risultare fisiologico e da considerare positivamente. In particolare, esso può riflettere un assetto virtuoso in cui la gestione corrente, in avanzo, contribuisce a finanziare la spesa in conto capitale. Tuttavia, come evidenziato nella tabella 7/LIQ/COM nel 2023 i pagamenti in conto capitale sono aumentati del 41,2% rispetto al 2022, in larga parte per effetto dell'avanzamento dei progetti finanziati con risorse PNRR (Deliberazione n. 4/SEZAUT/2025/FRG). Tale incremento nei pagamenti non è stato accompagnato da un analogo andamento delle riscossioni in conto capitale, che si sono fermate a un incremento del 15,4%. Nel 2022, invece, il disallineamento tra riscossioni e pagamenti in conto capitale era risultato molto più contenuto (saldo negativo di soli -614 mln). Anche nel 2024, nonostante l'adozione di misure volte a favorire l'accelerazione delle liquidazioni sui progetti PNRR, le riscossioni in conto capitale sono aumentate solo del 13%, mentre i pagamenti hanno registrato un ulteriore incremento del 16%, generando un saldo negativo di -5.285 mln.

⁶⁹ Nel 2021 tale squilibrio era stato di -2.167 milioni.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 7/LIQ/COM – Saldi di cassa 2021-2024

Differenza entrate/spese	2021	2022	2023	2024	Variazioni %			
					2021/ 2022	2023/ 2022	2023/ 2021	2024/ 2023
Entrate correnti	62.444.579	65.206.688	66.021.080	71.666.901	4,4	1,2	5,7	8,6
Spese correnti	55.519.174	57.792.412	60.209.965	62.317.781	4,1	4,2	8,4	3,5
SALDO	6.925.405	7.414.276	5.811.115	9.349.120	7,1	-21,6	-16,1	60,9
Entrate in conto capitale	10.587.041	12.588.567	14.521.280	16.404.820	18,9	15,4	37,2	13,0
Spese in conto capitale	12.754.342	13.202.804	18.644.813	21.690.263	3,5	41,2	46,2	16,3
SALDO	-2.167.301	-614.237	-4.123.533	-5.285.443	-71,7	571,3	90,3	28,2
Entrate riduzione di attività finanziarie	679.805	618.446	770.571	941.615	-9,0	24,6	13,4	22,2
Spese incremento attività finanziarie	1.100.857	773.637	893.273	1.133.587	-29,7	15,5	-18,9	26,9
SALDO	-421.052	-155.191	-122.702	-191.972	-63,1	-20,9	-70,9	56,5
Accensione Prestiti	1.841.566	1.366.520	1.511.464	1.803.933	-25,8	10,6	-17,9	19,4
Rimborso Prestiti	2.764.224	2.662.819	2.546.492	2.654.722	-3,7	-4,4	-7,9	4,3
SALDO	-922.658	-1.296.299	-1.035.028	-850.789	40,5	-20,2	12,2	-17,8
Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	1.841.566	1.366.520	1.511.464	1.803.933	-25,8	10,6	-17,9	19,4
Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	4.591.048	3.032.899	2.394.887	2.609.413	-33,9	-21,0	-47,8	9,0
SALDO	-2.749.482	-1.666.379	-883.423	-805.480	-39,4	-47,0	-67,9	-8,8
Entrate conto terzi e partite di giro	18.928.265	16.691.672	17.766.622	19.058.506	-11,8	6,4	-6,1	7,3
Uscite conto terzi e partite di giro	18.797.082	16.765.269	17.718.528	18.985.303	-10,8	5,7	-5,7	7,1
SALDO	131.183	-73.597	48.094	73.203	-156,1	-165,3	-63,3	52,2
Totale Entrate	96.322.822	97.838.413	102.102.481	111.679.708	1,6	4,4	6,0	9,4
Totale Uscite	95.526.727	94.229.840	102.407.958	109.391.069	-1,4	8,7	7,2	6,8
SALDO	796.095	3.608.573	-305.477	2.288.639	353,3	-108,5	-138,4	-849,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento aprile 2025; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tale squilibrio è stato comunque compensato, a livello di flussi complessivi di cassa, dall'ampio *surplus* della gestione corrente, che ha prodotto un saldo positivo di +9.349 mln.

Ciò potrebbe dipendere da un miglioramento delle *performance* di riscossione corrente nel 2024, favorito dall'esigenza di far fronte alle tensioni di cassa determinate dagli esborsi in conto capitale e dalla contestuale non ancora piena efficacia dei provvedimenti di miglioramento delle liquidazioni PNRR ai Comuni (Deliberazione n. 4/SEZAUT/2025/FRG)⁷⁰.

Tale comportamento potrebbe essere letto in chiave positiva, come esito indiretto delle difficoltà incontrate nella liquidazione tempestiva delle risorse PNRR agli enti, che ha indotto i Comuni ad attingere maggiormente al cosiddetto "magazzino fiscale", costituito da entrate tributarie di difficile esazione⁷¹. Dall'altro lato, tale fenomeno impone prudenza e richiede un attento monitoraggio al fine di ripristinare progressivamente l'equilibrio strutturale dei flussi finanziari, in particolare nella gestione del conto capitale.

In tale contesto vanno considerati gli squilibri territoriali; infatti, (tabella 8/LIQ/COM) si evidenzia come la riduzione della cassa registrata nel 2023 (ossia la differenza tra le disponibilità liquide a inizio 2023 e inizio 2024) risulti non omogenea negli ambiti territoriali.

In particolare, una contrazione delle disponibilità si osserva per i Comuni del Centro e del Nord, mentre al Sud e nelle Isole si registra un incremento della cassa. Tale fenomeno può suggerire che gli enti maggiormente attivi nell'attuazione dei progetti PNRR — presumibilmente più concentrati al Centro-Nord — abbiano sostenuto le spese attingendo a risorse proprie, con un conseguente peggioramento della propria posizione di cassa; viceversa, gli enti con ritardi nell'esecuzione degli interventi avrebbero temporaneamente preservato la propria liquidità.

Il fenomeno risulta ancora più evidente (grafico 1/LIQ/COM) mettendo in relazione la Cassa finale con i pagamenti e le riscossioni.

⁷⁰ V. Cap. 2.4 - Entrate

⁷¹ Cfr. audizione ANCI nell'ambito della Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale da parte dell'ente della riscossione e contestualmente esame del disegno di legge n. 1375, del 11/3/2025)

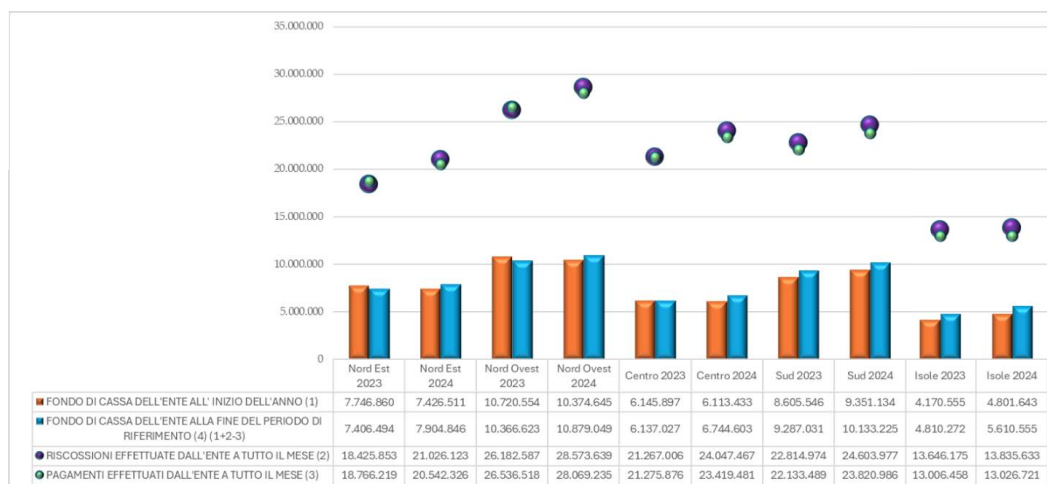
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 8/LIQ/COM – Disponibilità liquide – Comuni per area geografica – Confronto 2023 - 2024

CONTO CORRENTE DI TESORERIA	Nord est		Var % 2024/ 2023		Nord Ovest		Var % 2024/ 2023		Centro		Var % 2024/ 2023		Sud		Var % 2024/ 2023		Isole		Var % 2024/ 2023	
	Nord Est 2023	Nord Est 2024			Nord Ovest 2023	Nord Ovest 2024			Centro 2023	Centro 2024			Sud 2023	Sud 2024			Isole 2023	Isole 2024		
Fondo di cassa dell'ente all'inizio dell'anno (1)	7.746.860	7.426.511	-4,14		10.720.554	10.374.645	-3,23		6.145.897	6.113.433	-0,53		8.605.546	9.351.134	8,66		4.170.555	4.801.643	15,13	
Riscossioni effettuate dall'ente a tutto il mese (2)	18.425.853	21.026.123	14,11		26.182.587	28.573.639	9,13		21.267.006	24.047.467	13,07		22.814.974	24.603.977	7,84		13.646.175	13.835.633	1,39	
Pagamenti effettuati dall'ente a tutto il mese (3)	18.766.219	20.542.326	9,46		26.536.518	28.069.235	5,78		21.275.876	23.419.481	10,08		22.133.489	23.820.986	7,62		13.006.458	13.026.721	0,16	
Fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo di riferimento (4) (1+2-3)	7.406.494	7.904.846	6,73		10.366.623	10.879.049	4,94		6.137.027	6.744.603	9,90		9.287.031	10.133.225	9,11		4.810.272	5.610.555	16,64	
Fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo di riferimento - quota vincolata	538	565	4,92		6.537	2.753	-57,89		267.276	278.702	4,27		328.810	240.083	-26,98		79.995	72.533	-9,33	
Fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo di riferimento - al netto della quota vincolata	7.405.955	7.904.281	6,73		10.360.086	10.876.296	4,98		5.869.751	6.465.901	10,16		8.958.221	9.893.142	10,44		4.730.277	5.538.022	17,08	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento giugno 2025; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 1/LIQ/COM - Disponibilità liquide - Comuni per area geografica - Confronto 2023 - 2024

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE; aggiornamento giugno 2025; importi in migliaia di euro

Diviene fondamentale la tempestività dell'erogazione da parte ministeriale proprio al fine di ripristinare gli equilibri di bilancio⁷² ed evitare crisi di liquidità di cassa.

Infatti, i progetti PNRR, così come la maggior parte degli investimenti in conto capitale iscritti a bilancio, sono finanziati per la quasi totalità, a meno di una compartecipazione dell'ente o di fonti private, a seconda della natura dell'opera, da altre amministrazioni pubbliche. In via generale, e ad eccezione di rari casi, la natura del trasferimento prevede l'erogazione del finanziamento assegnato a rendicontazione avvenuta, esponendo gli enti ad una tensione di cassa tra il momento che intercorre dal pagamento delle fatture emesse dai fornitori affidatari dell'esecuzione dei vari interventi appaltati e l'incasso del correlato finanziamento assegnato. L'esposizione di cassa è attenuata limitatamente dall'eventuale anticipazione di quota parte del contributo assegnato, qualora sia stato previsto a bando⁷³.

D'altro canto, come già sottolineato dalla Sezione autonomie di questa Corte⁷⁴ *"l'entità delle risorse messe a disposizione amplia la capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza, che non possono prescindere da un'adeguata risposta sul piano organizzativo. L'opportunità di amministrare tali ingenti risorse per investimenti rappresenta una sfida inedita per i territori e le loro amministrazioni, per le quali risulta prioritario il tema della capacità di spendere le risorse aggiuntive, senza sacrificare le attività ordinarie, per dare corso in modo efficace agli interventi del PNRR nell'ambito dell'Iniziativa Next Generation EU (NGEU)".*

⁷² Va rammentata al riguardo la cogenza del principio di tempestivo riversamento agli enti locali delle somme attribuite dagli altri livelli di governo che l'art. 44 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66 modificato dall'art. 40, co. 2, del d.l. 2 marzo 2024, n. 19 convertito, dalla l. 29 aprile 2024, n. 56 afferma delineando i tempi di pagamento. Ulteriormente, la Ragioneria di Stato (circolare n. 36/2024) ha ritenuto che non rientrino nelle legittime cause di sospensione delle fatture tutte quelle condizioni in cui il ritardo di pagamento dell'Amministrazione dipenda da motivazioni interne alle procedure amministrative-contabili della pubblica amministrazione, comprese quelle derivanti dal ritardo nei trasferimenti di risorse finanziarie tra i diversi livelli di governo.

⁷³ Deliberazioni nn. 30/2024/VSG e 44/2024/VSG.

⁷⁴ (Sez/Aut delib. n. 18/2022).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

È, altresì, necessario, da parte degli enti, *“in sede progettuale prevedere adeguate fonti di copertura correnti per le spese di funzionamento e manutenzione ordinaria che verranno indotte dalla realizzazione delle opere, al fine di scongiurare il rischio che si determinino criticità in termini di sostenibilità di medio e lungo periodo”*.

Come già sottolineato, gli enti devono tenere conto anche del fatto che alcune tipologie di intervento causeranno spesa corrente di funzionamento e manutenzione: in sede di controllo sugli equilibri, l'ente è chiamato a valutarne le dimensioni, gli impatti sul bilancio (specie sull'equilibrio di parte corrente) e verificarne le fonti di copertura non creando eventuali discrasie tra i cronoprogrammi di spesa e le indicazioni degli accertamenti e impegni a bilancio.

A tal fine, i cronoprogrammi devono individuare tempi di realizzazione verosimili, che siano realmente coordinati con le poste iscritte a bilancio.

In altre parole, gli enti sono chiamati a valutare, nel pur urgente quadro programmatico, le possibili criticità di cassa derivanti da ritardi e strozzature procedurali, in capo all'Amministrazione dell'Interno e prevedere una adeguata programmazione che corrisponda ad una corretta contabilizzazione.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

4 GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

4.1 Premessa

Negli ultimi anni, il quadro normativo in materia di contabilità degli enti locali ha subito un'evoluzione significativa, che ha trasformato profondamente l'approccio alla gestione finanziaria e patrimoniale. La progressiva introduzione del sistema di contabilità economico-patrimoniale, prevista inizialmente dal d.lgs. n. 118/2011, e successivamente rafforzata nell'ambito della riforma 1.15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ha ampliato la prospettiva di valutazione degli equilibri di bilancio, andando oltre la mera gestione di cassa.

A partire dalla l. n. 243/2012, che ha stabilito il principio dell'equilibrio di bilancio in chiave europea, la gestione finanziaria degli enti locali si è dovuta progressivamente adattare a *standard* più stringenti, in cui l'equilibrio tra entrate e spese viene inteso anche in termini di sostenibilità patrimoniale. Successivamente, la Legge di bilancio 2022 (l. n. 234/2021) ha introdotto specifiche previsioni volte a consolidare il saldo di gestione W2 come indicatore cruciale, imponendo agli enti di tener conto, nella verifica dell'equilibrio, anche delle risorse accantonate e vincolate.

Il principio cardine, ulteriormente ribadito dalla l. n. 108/2022 e dalla l. n. 178/2022, è che la corretta gestione dell'ente non si esaurisce nella capacità di garantire liquidità immediata, ma richiede anche una visione prospettica capace di preservare il valore del patrimonio pubblico e di sostenere le politiche di investimento nel medio-lungo termine.

Un passaggio particolarmente rilevante si è avuto con il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 25 agosto 2023, che ha introdotto un nuovo schema di rappresentazione degli equilibri di bilancio, obbligatorio a partire dall'esercizio 2023. Il decreto ha ridefinito formalmente la struttura dei saldi di rendiconto⁷⁵ prevedendo anche un ampliamento delle voci da considerare ai fini della determinazione dell'equilibrio, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza e la confrontabilità dei dati contabili.

La Legge di bilancio 2025 ha dato ulteriore impulso a questo processo, stabilendo che non è più sufficiente il raggiungimento di un saldo W1 positivo: gli enti devono obbligatoriamente chiudere con un saldo W2 non negativo, comprensivo delle poste vincolate e accantonate. A garanzia del rispetto di tale obbligo, il Ministero dell'Economia e delle Finanze è chiamato, per il quinquennio 2026-2030, a effettuare un monitoraggio annuale, basato sui dati trasmessi attraverso la Banca Dati delle

⁷⁵ Il saldo W1, che rappresenta il risultato di competenza dell'esercizio, è calcolato come differenza tra accertamenti e impegni, senza l'influenza di fattori straordinari come il risultato di amministrazione o gli accantonamenti. Il saldo W2, più completo, integra W1 considerando anche l'utilizzo delle quote vincolate e accantonate, offrendo una misura più strutturale della solidità del bilancio. Il saldo W3, rilevato a rendiconto, introduce infine l'impatto degli accantonamenti effettivi a consuntivo, fornendo un'immagine definitiva dell'equilibrio raggiunto al termine dell'esercizio.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Amministrazioni Pubbliche (Bdap). In caso di disallineamento rispetto agli equilibri richiesti, gli enti dovranno, entro trenta giorni, apportare al bilancio le correzioni necessarie.

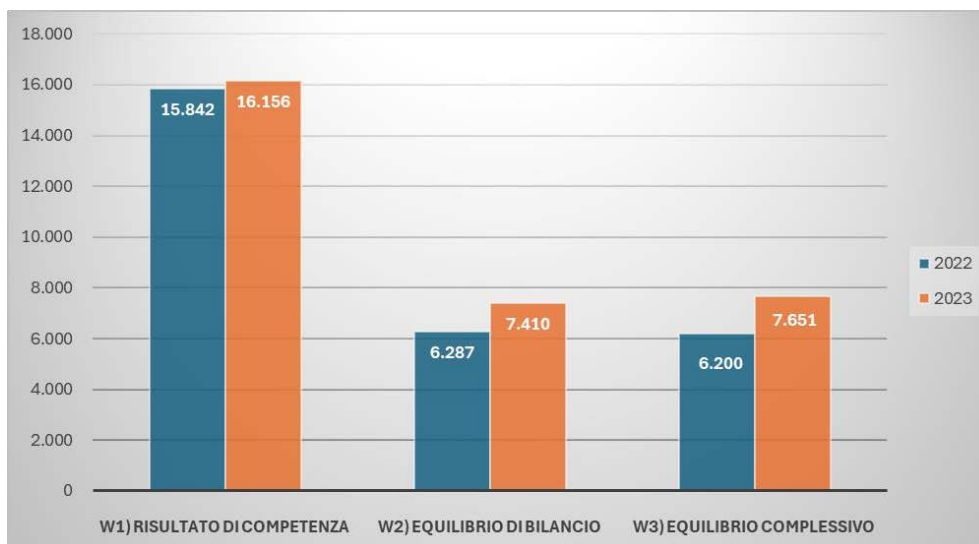
Il nuovo ruolo assunto dagli accantonamenti (oltre che dai vincoli) nel perseguimento dell'equilibrio di bilancio (W2) è poi aggravato dall'art. 1, co. 788 della legge di bilancio 2025, che ha previsto, a carico di Comuni, Province e Città metropolitane, l'iscrizione nella Missione 20 della parte corrente di ciascuno degli esercizi del bilancio di previsione, un fondo (da registrare quindi nel Programma 3 al piano dei conti finanziario U.1.10.01.07.001) di importo pari al contributo alla finanza pubblica.

Tale complessivo impianto normativo determina una revisione sostanziale dell'approccio alla gestione degli equilibri di bilancio da parte degli enti locali, i quali sono ora chiamati a garantire non solo la solvibilità di breve periodo, ma anche la sostenibilità economico-patrimoniale delle proprie politiche finanziarie nel tempo.

4.2 I risultati aggregati nel biennio 2022-2023

L'analisi condotta si basa sui dati aggregati relativi ai rendiconti degli enti locali per gli esercizi 2022 e 2023, estratti dalla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (Bdap), che alla data di osservazione è rappresentata dal grafico che segue:

Grafico 1/EQ/COM - Risultati aggregati - Esercizi 2022-2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in milioni di euro

I dati presentati evidenziano che per il biennio in considerazione, si registra un lieve incremento (+1,98%) del risultato di competenza (W1), dando coerenza con gli obiettivi di mantenimento dell'equilibrio di parte corrente previsto dalla normativa vigente. Si registra altresì un aumento

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

significativo dell'equilibrio di bilancio (W2) (+17,86%) e dell'equilibrio complessivo (W3) (+23,40%); questa tendenza riflette una maggiore capacità degli enti di coprire gli impegni finanziari e di realizzare una gestione più prudente delle risorse.

Nel biennio 2022-2023, gli enti locali hanno dovuto adattarsi a un quadro normativo in continua evoluzione, che ha introdotto misure significative per garantire una gestione finanziaria più sostenibile e trasparente. In particolare, le leggi e i provvedimenti normativi che hanno avuto un impatto diretto sulla gestione dei bilanci locali sono stati centrati su un rafforzamento degli strumenti di pianificazione e controllo.

Una delle principali innovazioni è stata introdotta dalla l. n. 234/2021 (Legge di bilancio 2022), che ha stabilito le prime linee guida per gli equilibri finanziari degli enti locali, includendo parametri più rigorosi per la gestione del saldo W2, ora comprendente anche le risorse accantonate e vincolate. Questo ha segnato un cambio di paradigma rispetto alla semplice visualizzazione del saldo di competenza (W1), chiedendo agli enti locali di adottare una visione complessiva delle proprie risorse finanziarie, considerando non solo i flussi di cassa immediati, ma anche gli accantonamenti e i fondi vincolati.

In aggiunta, la l. n. 108/2022 ha introdotto misure specifiche per la gestione delle risorse accantonate. Gli enti locali sono stati incoraggiati a utilizzare tali risorse in modo più efficiente, evitando accumuli inutilizzati e garantendo che gli accantonamenti venissero destinati a coprire eventuali rischi futuri o esigenze specifiche. Questo approccio ha portato a una maggiore responsabilità nella gestione del patrimonio pubblico e ha incentivato una visione strategica a lungo termine, mirata a garantire una solidità finanziaria duratura.

Le modifiche normative introdotte nel 2022 hanno inoltre posto un forte accento sulla razionalizzazione della spesa pubblica, che è diventata una priorità per gli enti locali. La l. n. 178/2022 ha fornito ulteriori indicazioni in merito alla riduzione delle spese non essenziali e alla riorganizzazione dei servizi locali, con un obiettivo chiaro: garantire una gestione più efficiente delle risorse senza compromettere la qualità dei servizi offerti ai cittadini. In questo contesto, gli enti locali hanno dovuto concentrarsi su investimenti mirati, scegliendo progetti strategici che potessero generare un ritorno economico o sociale significativo, come ad esempio quelli relativi alle infrastrutture, all'innovazione tecnologica e alla sostenibilità ambientale.

Inoltre, nel biennio 2022-2023, gli enti locali hanno dovuto adattarsi ai cambiamenti nella gestione delle risorse vincolate. La l. n. 234/2022 ha introdotto nuove disposizioni sul trattamento delle risorse destinate a scopi specifici, chiedendo agli enti locali un maggiore rigore nel rispetto della finalità per cui tali risorse erano state accantonate. Questo ha comportato una gestione più precisa e mirata delle risorse, cercando di evitare che fondi vincolati rimanessero inutilizzati o mal gestiti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

A seguito dell'aggiornamento degli schemi di rendiconto approvati con Decreto MEF del 1° agosto 2023 e delle relative istruzioni Arconet, a decorrere dall'esercizio 2023 il prospetto del risultato di amministrazione (voce W1) è stato oggetto di una ristrutturazione formale, finalizzata a garantire una maggiore trasparenza e confrontabilità delle poste che compongono il saldo finale di competenza.

Nel nuovo schema di bilancio, la voce Q1 "Fondo Pluriennale vincolato per spese Titolo 2.04 Altri Trasferimenti in conto capitale iscritto in entrata", che era già presente come Fondo pluriennale vincolato (FPV) per spese in conto capitale, è stata spostata all'interno del risultato di competenza della gestione corrente. Viene così data evidenza all'ammontare delle risorse correnti già vincolate a spese future in conto capitale, evitando una sovrastima della disponibilità effettiva di risorse correnti, garantendo una visione più accurata della situazione finanziaria dell'ente.

Il decreto MEF del 25 agosto 2023 ha introdotto una serie di nuove voci all'interno del prospetto degli equilibri di bilancio, con l'obiettivo di migliorare la rappresentazione delle risorse vincolate e degli impieghi connessi all'incremento delle attività finanziarie, rafforzando la coerenza tra le fonti e gli utilizzi effettivi.

Tra queste, assume particolare rilievo la voce J, che riguarda l'utilizzo del risultato di amministrazione per il finanziamento di operazioni in conto finanziario. Essa si articola in due sotto voci: J1, che rappresenta il fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata per attività finanziarie, riferito a risorse già accertate e destinate a interventi quali la concessione di prestiti, l'acquisizione di partecipazioni societarie o altri strumenti di natura patrimoniale; e J2, che rileva il fondo pluriennale vincolato in uscita per spese classificate al Titolo 3.01, ossia spese destinate all'acquisizione di attività finanziarie con effetti economici e patrimoniali differiti nel tempo. In entrambi i casi, si tratta di risorse già vincolate a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate, il cui utilizzo avverrà in esercizi successivi. In modo complementare, sono state introdotte anche le voci Y1 e Y2, che contribuiscono a una più precisa rappresentazione del fondo pluriennale vincolato per spese in conto finanziario. La voce Y1 evidenzia il FPV destinato all'incremento di attività finanziarie in uscita, derivante da stanziamenti accantonati per finanziare spese future non correnti, come l'acquisto di partecipazioni o altri strumenti finanziari; mentre la voce Y2 riguarda specificamente il FPV relativo a spese del Titolo 3.01, confermando l'impegno dell'ente per interventi diretti all'acquisizione di attività finanziarie da realizzarsi in esercizi futuri. L'introduzione di queste voci si colloca nel quadro della ristrutturazione complessiva del prospetto degli equilibri, con l'intento di migliorare la trasparenza e la capacità dell'ente di rappresentare in modo puntuale le risorse vincolate e gli impegni correlati, soprattutto nei casi in cui le operazioni finanziarie si sviluppano su più annualità. Nella seguente tabella si evidenziano i risultati aggregati del biennio degli equilibri di parte corrente:

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/EQ/COM - Equilibrio di bilancio di parte corrente - Risultati aggregati 2022-2023

Equilibrio di Bilancio di parte corrente		Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
		2022	2023		
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	2.132.352	2.123.857	-8.495	-0,4
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	744.073	641.139	-102.934	-13,8
Q1) Fondo pluriennale vincolato per spese Titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale iscritto in entrata	(+)		11.528	11.528	
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00	(+)	66.713.963	68.848.260	2.134.298	3,2
di cui estinzione anticipata per prestiti		3.629	38.839	35.211	970,3
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	86.567	69.276	-17.291	-20
D) Spese Titolo 1.00 - Spese correnti	(-)	57.370.220	58.001.622	631.402	1,1
di cui spese correnti non ricorrenti finanziate con utilizzo del risultato di amministrazione		554.911	481.100	-73.810	-13,3
D1) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	(-)	2.126.168	2.367.653	241.485	11,4
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	53.028	39.985	-13.043	-24,6
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - Titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	16.197	6.311	-9.886	-61
F1) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	(-)	2.533.840	2.418.477	-115.363	-4,6
di cui estinzione anticipata per prestiti		56.404	147.574	91.170	161,6
F2) Fondo anticipazioni di liquidità	(-)	96.813	41.624	-55.189	-57
G) Somma finale (G = A-AA+Q1+B+C-D-D1-D2-E-E1-F1-F2)		5.992.543	7.536.109	1.543.566	25,8
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti e per rimborso prestiti		4.710.701	3.740.118	-970.583	-20,6
di cui estinzione anticipata per prestiti		49.704	56.600	6.895	13,9
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	520.202	482.449	-37.753	-7,3
di cui estinzione anticipata per prestiti		14.059	18.083	4.023	28,6
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	438.501	640.202	201.701	46
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	(+)	15.700	32.597	16.897	107,6
O1) Risultato di competenza di parte corrente (O1 = G+H+I-L+M)		10.800.646	11.151.071	350.425	3,2
Risorse accantonate di parte corrente stanziato nel bilancio dell'esercizio N	(-)	3.792.834	3.306.328	-486.505	-12,8
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	(-)	2.209.920	2.057.868	-152.052	-6,9
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	(-)	4.797.892	5.786.875	988.982	20,6
Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	176.805	-289.045	-465.850	-263,5
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente		4.621.087	6.075.920	1.454.832	31,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Nel corso del biennio 2022-2023, l'analisi dei dati aggregati relativi all'equilibrio di bilancio di parte corrente per l'universo dei Comuni italiani, evidenzia una dinamica complessa ma nel complesso positiva, con un miglioramento significativo dell'equilibrio complessivo di parte corrente, che passa da 4,62 mld a oltre 6,07 mld di euro, con un incremento di circa 1,45 mld, pari al +31,5%.

A fronte di una certa stabilità del dato relativo del Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata, si riscontra la variazione del disavanzo di amministrazione che continua a segnare un miglioramento anche rispetto al biennio precedente. Nel 2023 si registra una sensibile riduzione del disavanzo di 102.934 euro, pari al 13,8% rispetto al 2022.

Nel confronto tra gli esercizi, le entrate complessive relative ai Titoli 1, 2 e 3 registrano un incremento pari a circa 2,13 mln di euro (+3,2%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

All'interno di tale aggregato, la voce relativa all'estinzione anticipata di prestiti mostra, ad una prima lettura, un aumento significativo, passando da 3.629 euro a 38.839 euro, con una variazione percentuale pari a (+970,3%)⁷⁶.

Si registra una moderata crescita delle spese correnti, che crescono dell'1,1%, a fronte però di una riduzione delle componenti non ricorrenti finanziate con avanzo di amministrazione. Questo aspetto, unito alla contrazione dell'avanzo utilizzato per spese correnti (-20,6%), evidenzia una gestione più prudente e selettiva dell'avanzo disponibile, anche in relazione alle mutate condizioni normative e di finanza pubblica. Particolarmente rilevante risulta l'aumento dei fondi pluriennali vincolati di parte corrente in spesa, che passano da 2,13 a 2,37 mld (+11,4%), in controtendenza rispetto al lieve calo di quelli iscritti in entrata. Questo scarto positivo suggerisce una fase di maggiore attivazione della spesa correlata a vincoli pregressi, con progressiva riduzione della giacenza di FPV passivi.

Dal lato delle entrate di parte capitale destinate a spese correnti e di investimento, si osserva un andamento contrastato: in calo le prime, che si riducono del 7,3%, in crescita invece quelle di parte corrente con destinazione in conto capitale, che aumentano sensibilmente (+46%). Anche questa dinamica conferma la crescente attenzione degli enti alla sostenibilità degli investimenti e alla loro integrazione nei flussi di bilancio corrente, secondo logiche coerenti con i principi contabili armonizzati. Il Fondo Anticipazioni di Liquidità (FAL) tra il 2022 e il 2023 riporta una riduzione significativa, passando da circa 96 mln di euro nel 2022 a 41.6 mln di euro nel 2023, con una diminuzione di circa -57 mln di euro.

In confronto al biennio precedente, in cui si registrava una variazione di -90,50%, la riduzione appare meno accentuata, per effetto della corretta modalità di contabilizzazione⁷⁷, ma comunque significativa del buon andamento della restituzione del fondo.

Infine, dal punto di vista del risultato di competenza (O1), si conferma un andamento in crescita (+3,2%), ma ciò che emerge in modo più netto è l'incremento dell'equilibrio di bilancio (O2), pari a quasi un miliardo dovuto alla riduzione delle quote accantonate e vincolate nel bilancio dell'esercizio. La drastica riduzione della variazione degli accantonamenti effettuata in sede di rendiconto contribuisce ulteriormente al miglioramento dell'equilibrio complessivo (O3), che beneficia di maggiori spazi finanziari resi disponibili nel passaggio da un esercizio all'altro.

⁷⁶ Tale andamento risulta condizionato dalla presenza di tre Comuni che riportano, per complessivi 34.902 euro, un importo pari all'intero ammontare delle rispettive entrate dei Titoli 1, 2 e 3 nella voce "estinzione anticipata di prestiti", senza distinzione tra importo complessivo e componente "di cui". A fronte di questa anomalia, si è proceduto a una rettifica del dato, escludendo gli effetti distorsivi generati da tali registrazioni. Al netto di queste posizioni, l'importo effettivo della voce risulta pari a 3.937 mln euro, con una variazione di soli 308 mila euro rispetto al 2022 (+8,5%).

⁷⁷ Cfr. delibera Sezione delle autonomie n.13/2024 «l'art. 52, del d.l. 25 maggio 2021, n. 73, in base alla quale, a decorrere dall'esercizio 2021, gli enti locali non possono più ridurre il FAL in bilancio, applicandolo in entrata per l'importo accantonato nel risultato di amministrazione dell'esercizio precedente ed iscrivendolo in spesa per un importo pari a quello stanziato in entrata ridotto della quota capitale rimborsata nell'esercizio, ma riducono il FAL solo "in sede di rendiconto", nell'allegato a) e a/1), ed applicano la quota liberata al bilancio di previsione dell'esercizio successivo».

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/EQ/COM - Equilibrio di bilancio di parte capitale - Risultati aggregati 2022-2023

Equilibrio di Bilancio di parte capitale		Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
		2022	2023		
P) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	(+)	5.521.737	7.117.352	1.595.615	28,90
Q) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	15.144.605	18.351.313	3.206.708	21,17
Q1) Fondo pluriennale vincolato per spese Titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale iscritto in entrata	(-)		11.528	11.528	
J2) Fondo pluriennale vincolato per spese Titolo 3.01 Acquisizioni di attività finanziarie iscritto in entrata	(+)		0	0	
R) Entrate Titoli 4.00-5.00-6.00	(+)	19.021.191	21.282.281	2.261.090	11,89
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	86.567	69.276	-17.291	-19,97
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	520.202	482.449	-37.753	-7,26
di cui estinzione anticipata per prestiti					
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	(-)	118.724	12.778	-105.945	-89,24
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	(-)	27.021	36.154	9.133	33,80
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	(-)	720.698	713.326	-7.371	-1,02
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	438.501	640.202	201.701	46,00
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	(-)	15.700	32.597	16.897	107,62
U) Spese Titolo 2.00 - Spese in conto capitale	(-)	15.322.587	20.931.875	5.609.288	36,61
U1) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	(-)	18.347.779	20.001.839	1.654.060	9,02
V) Spese Titolo 3.01 per Acquisizioni di attività finanziarie	(-)	99.984	124.553	24.569	24,57
Y2) Fondo pluriennale vincolato per spese Titolo 3.01 Acquisizioni di attività finanziarie iscritto in spesa	(-)		3.962	3.962	
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	53.028	39.985	-13.043	-24,60
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - Titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	16.197	6.311	-9.886	-61,03
Z1) Risultato di competenza in c/capitale (Z1=P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-V+E+ E1)		4.935.997	5.017.106	81.109	1,64
Risorse accantonate in c/capitale stanziare nel bilancio dell'esercizio N	(-)	159.217	104.167	-55.050	-34,58
Risorse vincolate in c/capitale nel bilancio	(-)	3.313.366	3.251.653	-61.712	-1,86
Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale		1.463.414	1.661.286	197.871	13,52
Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	-80.405	42.272	122.677	-152,57
Z3) Equilibrio complessivo in c/capitale		1.543.820	1.619.014	75.194	4,87

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Nel medesimo biennio 2022-2023 l'analisi dei dati di parte capitale mette in luce una dinamica espansiva delle fonti di finanziamento e un generale rafforzamento della capacità di investimento degli enti locali. L'equilibrio di bilancio di parte capitale registra un miglioramento significativo, passando da 1,46 a oltre 1,67 mld di euro, con un incremento del 13,5%.

Tra le componenti di entrata, si evidenzia un forte incremento del ricorso all'avanzo di amministrazione destinato agli investimenti, che cresce di circa 1,6 mld (+28,9%), segno di una più intensa attivazione di risorse pregresse, probabilmente in risposta alle pressioni del ciclo degli investimenti pubblici connesso anche all'attuazione del PNRR. In parallelo, aumentano sensibilmente anche i fondi pluriennali vincolati iscritti in entrata (+21,2%), a conferma del consolidamento dei processi di programmazione pluriennale.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Le entrate in conto capitale ordinarie (Titoli 4, 5 e 6) segnano una crescita dell'11,9%, ma spiccano anche alcune voci minori come le entrate correnti destinate a spese di investimento (+46%) e i proventi da accensione di prestiti finalizzati all'estinzione del debito (+107,6%), che indicano un maggiore dinamismo nella gestione finanziaria. In netta contrazione, invece, le entrate per riscossione di crediti, in particolare quelle a breve termine (-89,2%), e le entrate da contributi per il rimborso di debiti (-20%). Sul versante della spesa, emerge l'incremento delle spese in conto capitale (Titolo 2), che crescono di oltre 5,6 mld (+36,6%), confermando l'avvio di numerosi interventi sul territorio. A ciò si aggiunge un aumento del fondo pluriennale vincolato in conto capitale (+9%), coerente con l'impegno crescente in progetti pluriennali. Anche le spese per acquisizioni di attività finanziarie aumentano (+24,6%), mentre si registra una contrazione degli altri trasferimenti in conto capitale (-24,6%) e dei relativi fondi vincolati di spesa (-61%), che evidenzia una razionalizzazione degli strumenti di trasferimento e una maggiore concentrazione su spese dirette o strategiche.

Nonostante l'espansione della spesa, il risultato di competenza in conto capitale (Z1) migliora leggermente, con un incremento dell'1,6%, mantenendosi su valori positivi e compatibili con una gestione sostenibile degli investimenti. Il miglioramento dell'equilibrio di bilancio (Z2) è ancora più marcato (+13,5%), sostenuto dalla riduzione delle risorse accantonate e vincolate, che liberano spazi di manovra nel bilancio 2023. L'effetto congiunto si riflette nell'equilibrio complessivo di parte capitale (Z3), che cresce di circa 75 mln (+4,9%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3/EQ/COM - Equilibrio di bilancio complessivo - Risultati aggregati 2022-2023

Equilibrio di Bilancio complessivo		Importo di competenza		Scostamenti	Variazione %
		2022	2023	2023-2022	2023/2022
J) Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie	(+)		2.459	2.459	
J1) Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie iscritto in entrata	(+)		7.000	7.000	
J2) Fondo pluriennale vincolato per spese Titolo 3.01 Acquisizioni di attività finanziarie iscritto in entrata	(-)		0	0	
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	(+)	118.724	12.778	-105.945	-89,24
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	(+)	27.021	36.154	9.133	33,80
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzioni di attività finanziarie	(+)	720.698	713.326	-7.371	-1,02
X1) Spese Titolo 3.02 per Concessione crediti di breve termine	(-)	8.690	15.432	6.742	77,59
X2) Spese Titolo 3.03 per Concessione crediti di medio-lungo termine	(-)	20.657	11.948	-8.709	-42,16
Y) Spese Titolo 3.04 per Altre spese per incremento di attività finanziarie	(-)	731.857	754.370	22.514	3,08
Y1) Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie (di spesa)	(-)		5.857	5.857	
Y2) Fondo pluriennale vincolato per spese Titolo 3.01 Acquisizioni di attività finanziarie iscritto in spesa	(+)		3.962	3.962	
W1) RISULTATO DI COMPETENZA (W/1 = O1+Z1+J+J1-J2+S1+S2+T-X1-X2-Y-Y1+Y2)		15.841.881	16.156.249	314.367	1,98
Risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio N		3.972.540	3.416.090	-556.450	-14,01
Risorse vincolate nel bilancio		5.581.975	5.329.865	-252.110	-4,52
W2) Equilibrio di bilancio		6.287.365	7.410.293	1.122.928	17,86
Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)		87.028	-240.620	-327.647	-376,49
W3) Equilibrio complessivo		6.200.338	7.650.913	1.450.575	23,40

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Nel periodo considerato, anche l'equilibrio complessivo di bilancio (W3) ha registrato un significativo miglioramento, passando da circa 6,2 mld a 7,65 mld di euro, con un incremento di 1,45 mld e un tasso di crescita del 23,4%. Come già evidenziato le entrate da riscossione di crediti di breve termine hanno subito un drastico calo, segnando una riduzione del 89,2%, un chiaro segnale di rallentamento nella capacità di incasso su questa tipologia di crediti. Al contrario, le entrate provenienti dai crediti di medio-lungo termine sono aumentate, con una crescita del 33,8%, evidenziando una gestione più dinamica su questo fronte. Sul versante delle spese, le concessioni di crediti di breve termine sono aumentate notevolmente (+77,6%), mentre quelle a medio-lungo termine hanno visto una contrazione (-42,2%). Nonostante una leggera espansione delle attività finanziarie complessive, gli enti locali hanno mantenuto una linea prudente nelle nuove concessioni di credito. Il risultato di competenza (W1), ha mostrato un incremento moderato (+1,98%), passando da 15,84 mld a 16,16 mld. Tuttavia, il saldo W2, che depura il risultato di competenza dagli accantonamenti e dai vincoli, ha registrato un miglioramento ben più significativo, con un incremento di circa il 17,9%, passando da 6,29 mld a 7,41 mld. Tale miglioramento si lega alla riduzione

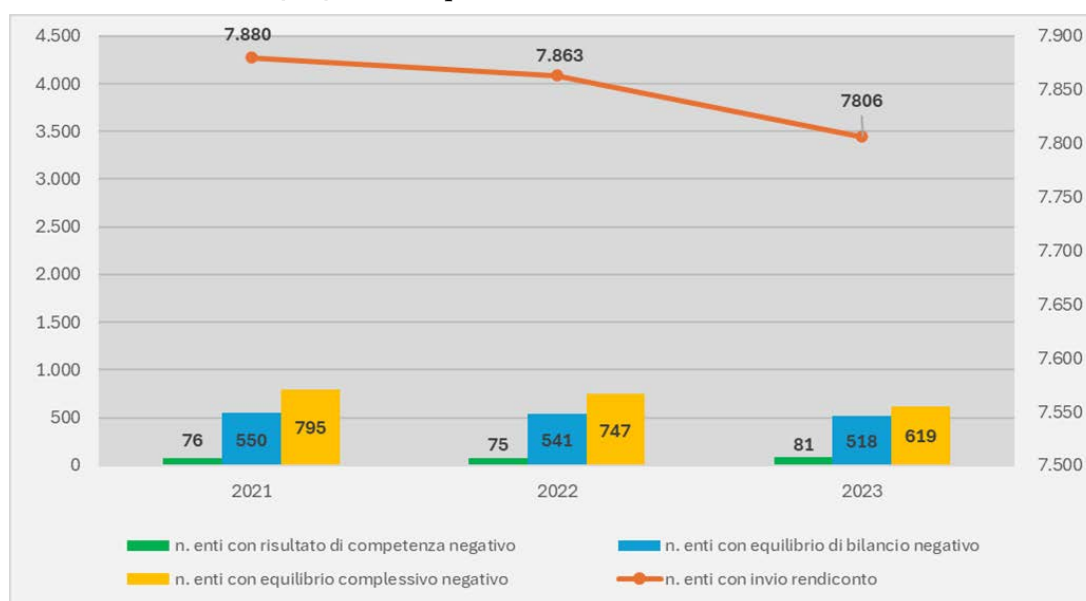
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

delle risorse accantonate nel bilancio di competenza e alla diminuzione delle risorse vincolate. Un aspetto particolarmente rilevante riguarda la variazione negativa degli accantonamenti avvenuta in sede di rendiconto, con un saldo negativo di circa 328 mln, che ha ulteriormente liberato risorse per l'anno corrente.

4.3 Gli equilibri degli enti con saldo negativo nel triennio 2021-2023

Nell'analisi che segue si procede a valutare i tre parametri di riferimento per comprendere l'andamento degli equilibri degli enti ovvero: il risultato di competenza negativo (W1), l'equilibrio di bilancio negativo (W2) e l'equilibrio complessivo negativo (W3). Ciascuno di questi indicatori offre una prospettiva distinta sulle criticità finanziarie degli enti locali nel triennio 2021-2023, permettendo di discernere tra disavanzi operativi, squilibri di bilancio complessivi e criticità strutturali.

Grafico 2/EQ/COM - Equilibri - Andamento nel triennio 2021-2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Dal grafico 2/EQ/COM sopra riportato si osserva una leggera ma costante diminuzione nel numero complessivo di Comuni che hanno adempiuto all'invio del rendiconto, passando da 7.880 nel 2021 a 7.806 nel 2023. Questa tendenza, seppur marginale, merita attenzione, potendo suggerire leggere flessioni nella *compliance* o dinamiche di riorganizzazione territoriale che impattano il numero degli enti rendicontanti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Analizzando i diversi tipi di equilibrio, notiamo che il numero di Comuni con un risultato di competenza negativo (W1) si mantiene sostanzialmente stabile nel triennio, oscillando tra 75 e 81 enti. Per quanto riguarda i Comuni con equilibrio di bilancio negativo (W2), si registra una tendenza generale alla diminuzione, con un calo da 550 nel 2021 a 518 nel 2023.

Gli enti con equilibrio complessivo negativo (W3) sono in riduzione significativa, passando da 795 Comuni nel 2021 a 619 nel 2023 a conferma del miglioramento della *performance* complessiva del comparto nel triennio di riferimento.

Il successivo grafico 3/EQ/COM descrive la tendenza lievemente decrescente dell'incidenza dei Comuni con (W2) negativo nel totale nazionale, che passa dal 7% nel 2021 al 6,6% nel 2023, con un calo contenuto ma costante.

Le fasce demografiche dei Comuni più popolosi (in particolare la fascia 8) mostrano nel 2022 e 2023 un'incidenza elevata e stabile, pari all'8,3%, mentre nel 2021 non sono presenti Comuni con (W2) negativo in questa fascia. La fascia 7 evidenzia un peggioramento tra il 2021 e il 2022, passando dal 3,1% al 9,4%, valore che rimane invariato nel 2023.

L'andamento nella fascia 6 (tra 60.001 e 100.000) è in netto miglioramento, passando da 12,5% del 2021 al 1,9% del 2023.

Le fasce successive, che rappresentano Comuni di dimensioni medio-piccole, mostrano un'incidenza mediamente più bassa e relativamente stabile, con variazioni limitate nel triennio.

L'analisi territoriale delle situazioni che presentano un risultato di competenza, un equilibrio di bilancio e un equilibrio complessivo negativi, come illustrato nella tabella 4/EQ/COM, rivela evidenti differenziazioni nelle aree territoriali.

Il risultato di competenza negativo (saldo W1), non si rinviene nei Comuni della Valle d'Aosta, della Provincia autonoma di Bolzano e in quella di Trento, per tutte e tre le annualità considerate. Anche in Friuli-Venezia Giulia non si sono osservati squilibri.

Il Piemonte mostra un miglioramento, con i casi negativi che diminuiscono da 8 a 5. In Lombardia si rileva un leggero aumento da 5 a 10 casi, pur mantenendosi su valori molto contenuti. In Liguria, i valori oscillano lievemente tra 3 e 5 casi. Il Veneto registra un calo da 3 a 1 ente in disavanzo, mentre l'Emilia-Romagna si mantiene su livelli molto bassi, con un solo caso nel 2023.

L'incidenza degli enti con saldo W1 negativo nel rendiconto 2023 si presenta, invece, più marcata in alcune Regioni come Lombardia, Campania e Calabria, dove la quota di enti che manifestano un disavanzo di parte corrente (W1 negativo) supera nettamente la media nazionale dell'1%.

Diversa è l'interpretazione del saldo W2, che riflette l'equilibrio complessivo di bilancio. Per questo indicatore, la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano confermano l'assenza di criticità per

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

tutti e tre gli anni. Lo stesso vale per la Provincia autonoma di Trento, che nel 2023 ha azzerato le 2 casistiche rilevate nel 2022.

L'analisi, tuttavia, evidenzia un progressivo peggioramento in alcune delle Regioni più popolate. In Lombardia, il numero di enti in squilibrio è salito da 41 a 58. In Emilia-Romagna, si è passati da 13 a 18, e in Veneto da 15 a 22, tra il 2021 e il 2023. Anche in Friuli-Venezia Giulia i casi sono aumentati da 1 a 5. Al contrario, in Piemonte si registra un miglioramento nel 2023: da 38 a 24 enti, in calo rispetto al 2021. La Liguria rimane sostanzialmente stabile, con 15 enti in squilibrio nel 2023 su 234.

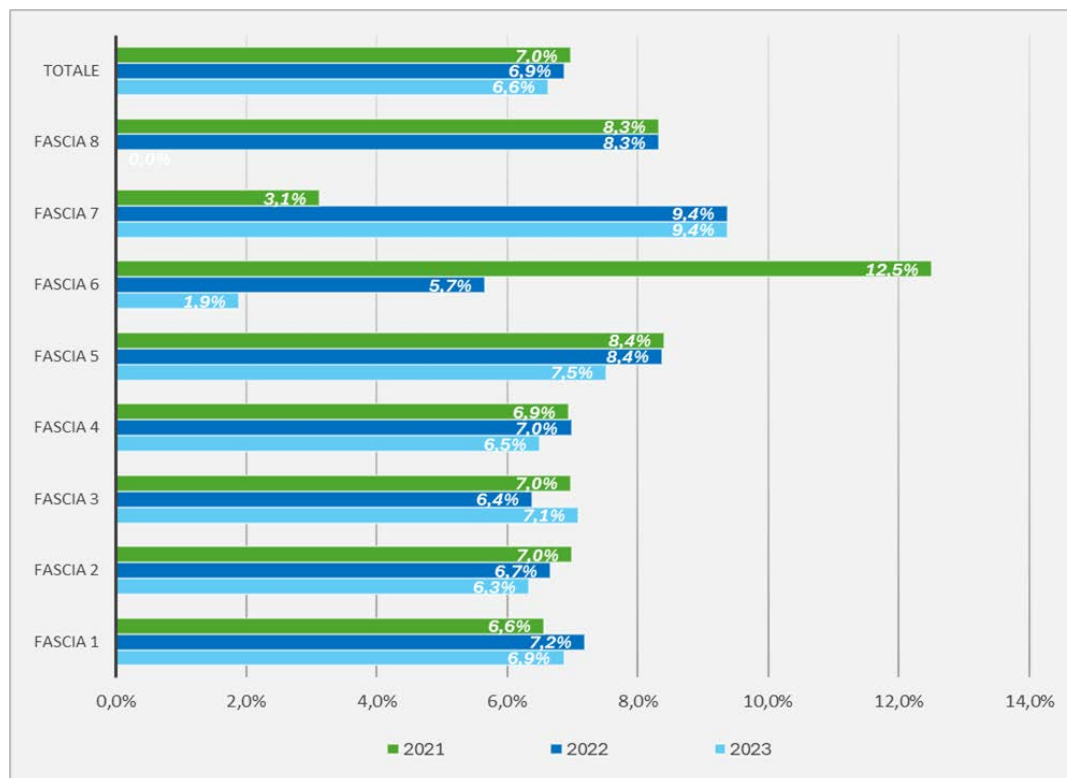
Il saldo W3, che sintetizza situazioni di squilibrio più strutturato, evidenzia alcune dinamiche da monitorare. La Lombardia si distingue per un dato stabilmente elevato (tra 56 e 63 enti con squilibrio su oltre 1.500), mentre in Campania si registra un netto miglioramento tra il 2021 e il 2023 (da 159 a 96 enti rispettivamente su 550 e 542 enti). In Liguria i casi si sono dimezzati, diminuendo da 27 a 16 su 234 enti. In Veneto ed Emilia-Romagna, invece, si evidenzia una leggera crescita che si mantiene comunque su livelli medio-bassi rispetto al numero degli enti interessati, così come in Friuli-Venezia Giulia dove i casi passano da 2 del 2021 a 5 del 2023. Anche per questo saldo, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano confermano l'assenza di squilibri complessivi.

L'analisi fin qui condotta rivela un panorama in evoluzione, caratterizzato da andamenti non uniformi a livello regionale, che dovranno confrontarsi con gli effetti indotti dal nuovo contributo di finanza pubblica. Nel 2022, il quadro relativo agli equilibri era generalmente positivo dimostrando una buona gestione da parte degli enti, probabilmente anche in un contesto post-pandemico che beneficiava di misure di supporto. Tuttavia, il 2023 ha mostrato una stabilità a "macchia di leopardo". Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome continuano a riportare un solido equilibrio su tutti i saldi. Diversamente, per il Saldo W1, le criticità si sono intensificate in alcune Regioni del Sud, dove la gestione delle spese correnti rimane un punto dolente. La novità più significativa del 2023 riguarda i saldi W2 e W3: il numero di enti in squilibrio è aumentato in alcune delle Regioni più popolate del Nord, suggerendo che, nonostante un contesto economico robusto, l'aumento degli squilibri in questi Comuni potrebbe essere un segnale di nuove pressioni o di una minore capacità di adattamento alle mutate condizioni.

In questo scenario, una valutazione attenta delle disparità regionali diventa cruciale in vista dell'applicazione delle norme sul nuovo contributo alla finanza pubblica, come riflesso anche nell'equilibrio di bilancio rappresentato dalla voce W2 del prospetto degli equilibri⁷⁸.

⁷⁸ Circolare Ragioneria Generale dello Stato n. 5 del 9 marzo 2020; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, allegati; legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, comma 821; Legge di bilancio 2025, legge n. 213/2024.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 3/EQ/COM - Incidenza percentuale di Comuni con W2 equilibrio di bilancio negativo 2021-2023 - distribuzione per fasce

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

**Tabella 4/EQ/COM - Numerosità dei Comuni con risultato di competenza, equilibrio di bilancio ed equilibrio complessivo negativo
Ttrienno 2021-2023 - per Regione**

Regione	Rendiconto 2021					Rendiconto 2022					Rendiconto 2023				
	N. enti	di cui		di cui		N. enti	di cui		di cui		N. enti	di cui		di cui	
		N. enti con W1 negativo	N. enti con W2 negativo	N. enti con W3 negativo	N. enti con W1 negativo		N. enti con W2 negativo	N. enti con W3 negativo	N. enti con W1 negativo	N. enti con W2 negativo					
Valle d'Aosta	74	0	0	0	74	0	0	0	0	74	0	0	0	0	0
Piemonte	1.181	8	38	54	1.181	8	44	51	1.179	5	24	32			
Lombardia	1.506	5	41	59	1.506	10	50	63	1.502	10	58	56			
Liguria	234	3	16	27	234	2	15	22	234	5	15	16			
Provincia autonoma di Bolzano	116	0	0	0	116	0	0	0	116	0	0	0			
Provincia autonoma di Trento	166	0	1	1	166	0	2	1	166	0	0	2			
Veneto	563	3	15	18	563	2	7	10	563	1	22	18			
Friuli-Venezia Giulia	215	0	1	2	215	0	2	3	215	0	5	5			
Emilia-Romagna	330	0	13	10	330	0	6	8	330	1	18	16			
Toscana	273	0	10	14	273	1	16	12	273	1	17	10			
Umbria	92	0	2	3	92	0	2	6	92	0	2	3			
Marche	225	1	8	17	225	4	10	9	225	1	10	17			
Lazio	378	6	64	77	378	6	66	82	377	7	55	62			
Abruzzo	305	8	31	30	303	5	25	29	303	6	26	30			
Molise	136	6	21	23	136	3	20	30	135	5	18	24			
Campania	550	16	108	159	550	11	94	149	542	16	80	96			
Puglia	257	1	18	40	257	0	14	30	256	1	19	33			
Basilicata	131	1	13	25	131	0	5	18	131	1	10	19			
Calabria	402	8	74	115	400	14	90	119	395	14	80	93			
Sicilia	370	9	60	98	357	8	59	85	323	7	50	68			
Sardegna	376	1	16	23	376	1	14	20	375	0	9	19			
Totale	7.880	76	550	795	7.863	75	541	747	7.806	81	518	619			
peso % sul totale		1,0%	7,0%	10,1%		1,0%	6,9%	9,5%		1,0%	6,6%	7,9%			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

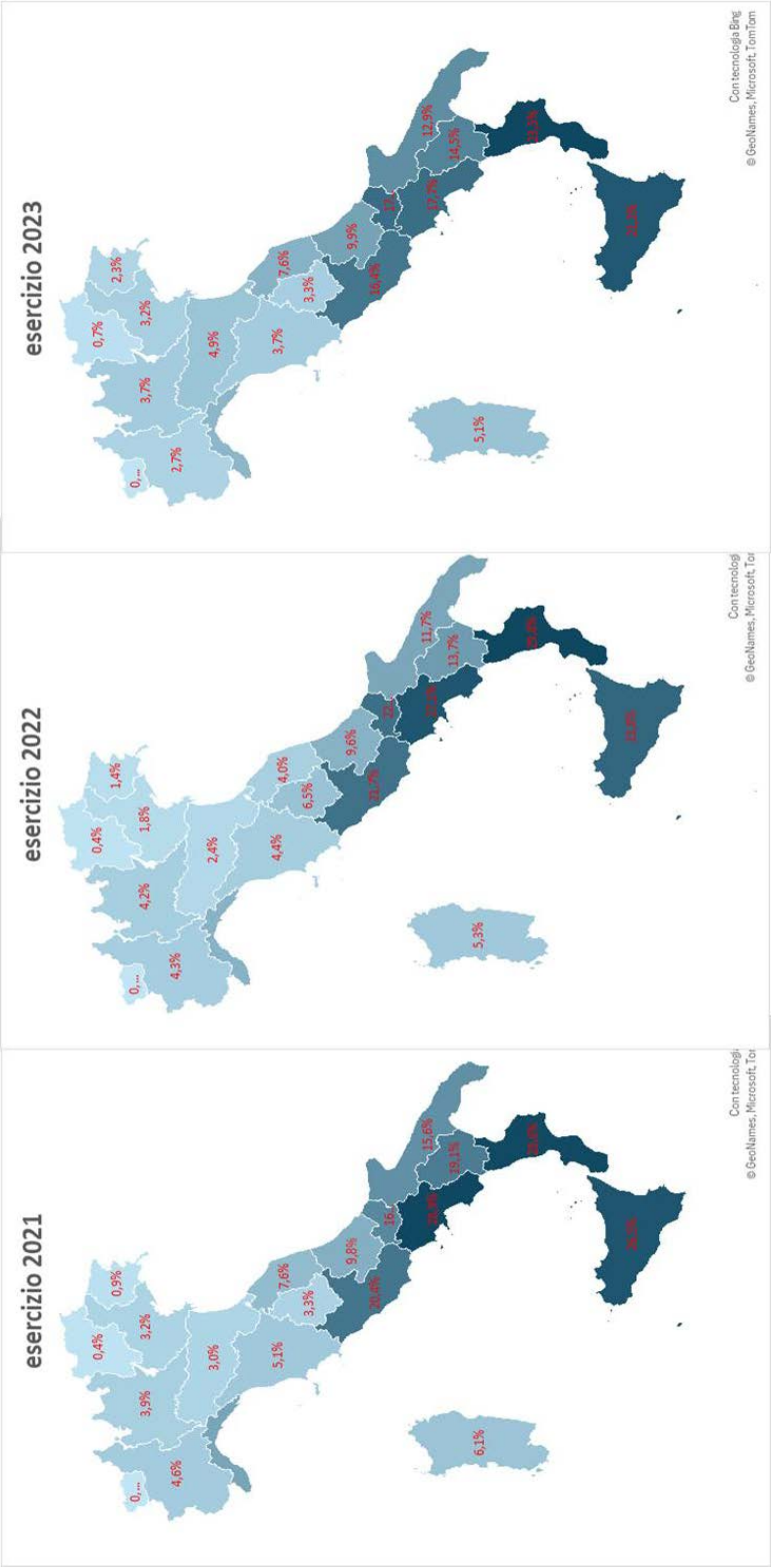
Tabella 5/EQ/COM – Comuni: risultato di competenza, equilibrio di bilancio ed equilibrio complessivo – Triennio 2021-2023 - per Regione

Regione	Rendiconto 2021				Rendiconto 2022				Rendiconto 2023			
	N. enti	W1) Risultato di competenza	W2) Equilibrio di bilancio	W3) Equilibrio complessivo	N. enti	W1) Risultato di competenza	W2) Equilibrio di bilancio	W3) Equilibrio complessivo	N. enti	W1) Risultato di competenza	W2) Equilibrio di bilancio	W3) Equilibrio complessivo
Valle d'Aosta	74	84.552	67.878	70.470	74	95.294	64.048	67.482	74	87.232	65.524	68.966
Piemonte	1.181	757.676	451.539	516.791	1.181	851.681	486.814	473.586	1.179	821.107	520.716	700.116
Lombardia	1.506	2.396.784	1.330.499	1.321.108	1.506	2.546.211	1.429.471	1.566.744	1.502	2.687.409	1.665.264	1.770.971
Liguria	234	414.392	159.529	114.214	234	448.947	235.806	179.192	234	443.889	269.541	220.796
Provincia autonoma di Bolzano	116	342.278	265.081	254.263	116	358.893	233.513	225.997	116	342.987	248.830	241.330
Provincia autonoma di Trento	166	160.375	130.596	134.813	166	189.291	157.482	158.259	166	208.528	165.488	166.032
Veneto	563	1.055.297	543.762	470.989	563	1.007.873	494.765	487.916	563	1.027.847	486.733	518.003
Friuli-Venezia Giulia	215	347.453	156.483	167.769	215	401.211	148.736	146.958	215	410.572	181.922	179.626
Emilia-Romagna	330	897.063	431.515	460.973	330	934.949	438.437	467.471	330	843.065	367.752	391.347
Toscana	273	921.344	377.981	471.793	273	1.079.944	506.512	480.729	273	990.445	443.561	487.696
Umbria	92	180.421	62.304	56.585	92	186.875	59.554	124.262	92	195.381	67.351	104.245
Marche	225	350.082	144.610	154.330	225	365.256	139.515	144.127	225	379.125	158.704	168.878
Lazio	378	2.238.102	530.695	604.307	378	2.229.779	329.025	214.380	377	2.184.061	625.542	361.970
Abruzzo	305	197.995	91.154	115.538	303	245.369	107.329	103.321	303	275.380	150.420	134.433
Molise	136	85.104	30.815	36.390	136	80.839	49.018	43.036	135	77.519	38.687	26.109
Campania	550	1.645.436	353.090	75.740	550	1.596.384	340.954	210.205	542	1.655.057	684.026	1.012.366
Puglia	257	965.807	337.141	240.671	257	1.137.207	438.835	394.340	256	1.139.558	457.023	348.021
Basilicata	131	98.066	39.079	26.007	131	127.955	41.569	26.704	131	147.681	54.107	42.463
Calabria	402	536.094	158.807	122.836	400	494.221	103.584	63.666	395	527.318	159.858	194.911
Sicilia	370	1.458.758	721.977	429.557	357	1.421.291	563.882	570.675	323	1.449.561	570.849	540.038
Sardegna	376	747.512	275.834	251.179	376	834.706	259.093	267.165	375	946.760	313.670	310.463
Totale	7.880	15.880.590	6.660.368	6.096.320	7.863	16.634.177	6.627.940	6.416.216	7.806	16.840.481	7.695.567	7.988.781

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 4/EQ/COM - Incidenza % dei Comuni con Equilibrio complessivo (W3) negativo - triennio 2021-2023



Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

4.4 Il quadro generale riassuntivo 2022-2023

Il quadro riassuntivo rappresenta un elemento fondamentale per la comprensione dell'andamento finanziario degli enti locali, fornendo una sintesi organica delle principali grandezze di bilancio. Attraverso la raccolta e l'aggregazione dei dati relativi ad entrate, spese, accertamenti, impegni e pagamenti, il prospetto restituisce una fotografia complessiva dell'equilibrio economico-finanziario e della gestione delle risorse pubbliche.

In particolare, il quadro riassuntivo offre una visione integrata che facilita l'analisi dei flussi finanziari in entrata e in uscita, nonché il monitoraggio degli strumenti di gestione del debito e delle disponibilità liquide. Questo consente di individuare tempestivamente eventuali squilibri o criticità, oltre a valorizzare gli aspetti positivi legati a una gestione prudente e responsabile.

In tal senso, il quadro riassuntivo costituisce la base imprescindibile per un'analisi approfondita e mirata, fornendo dati chiari e comparabili che supportano il processo decisionale degli enti locali e degli organi di controllo, contribuendo a una migliore *governance* finanziaria.

L'analisi delle variazioni percentuali tra i dati consuntivi relativi agli esercizi 2022 e 2023 consente di individuare con precisione le principali dinamiche gestionali che hanno caratterizzato il comparto comunale nel biennio.

Attraverso il confronto tra i dati di accertamenti, incassi, impegni e pagamenti, il prospetto consente di evidenziare le variazioni intervenute, con particolare attenzione alla capacità degli enti di rispettare i vincoli normativi e di mantenere gli equilibri di bilancio.

L'analisi prende in esame, inoltre, le dinamiche relative alle risorse vincolate, all'indebitamento, nonché alle disponibilità liquide, aspetti fondamentali per valutare la sostenibilità finanziaria e la capacità programmatica degli enti locali.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 6/EQ/COM – Risultati aggregati del quadro generale riassuntivo – Esercizi 2022-2023

Entrate	Accertamenti		Incassi		Var. % accert. 2023/ 2022	Var. % incassi 2023/ 2022	Spese	Impegni		Pagamenti		Var. % imp. 2023/ 2022	Var. % pag. 2023/ 2022
	2022	2023	2022	2023				2022	2023	2022	2023		
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio			30.844.157	35.678.505		15,7							
Utilizzo avanzo di amministrazione	10.232.505	10.859.929			6,1		Disavanzo di amministrazione	744.073	641.139			-13,8	
di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità	145.327	166.052			14,3								
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	2.132.352	2.123.857			-0,4								
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	15.144.605	18.351.313			21,2		Titolo 1 - Spese correnti	57.370.220	58.001.622	54.775.005	57.070.783	1,1	4,2
di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	556.941	597.633			7,3		Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	2.126.168	2.367.653			11,4	
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	7500	7000			-6,7		Titolo 2 - Spese in conto capitale	15.322.587	20.931.875	12.533.127	17.696.363	36,6	41,2
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	39.156.249	40.281.383	36.747.233	36.901.612	2,9	0,4	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	18.347.779	20.001.839			9,0	
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	13.630.618	13.654.082	12.914.179	12.627.160	0,2	-2,2	di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	555.611	718.815			29,4	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	13.927.096	14.912.795	12.128.701	13.050.443	7,1	7,6	Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	861.688	906.304	761.640	875.851	5,2	15,0
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	16.717.560	18.957.850	11.922.820	13.741.458	13,4	15,3	Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	7.000	5.857,08				
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	934.576	870.527	612.290	739.367	-6,9	20,8	Totale spese finali	94.035.441	102.215.150	68.069.773	75.642.997	8,7	11,1
Totale entrate finali	84.366.099	88.676.637	74.325.223	77.060.040	5,1	3,7	Titolo 4 - Rimborso di prestiti	2.533.840	2.418.477	2.489.071	2.404.622	-4,6	-3,4
Titolo 6 - Accensione di prestiti	1.369.054	1.453.904	1.297.814	1.451.925	6,2	11,9	Fondo anticipazioni di liquidità	96.813	41.624			-57,0	
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	2.392.126	1.906.648	2.360.442	1.899.157	-20,3	-19,5	Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	2.392.126	1.906.648	2.492.811	1.870.418	-20,3	-25,0
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	15.710.255	16.732.179	15.515.659	16.598.871	6,5	7,0	Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	15.710.322	16.732.179	15.607.299	16.579.146	6,5	6,2
Totale entrate dell'esercizio	103.837.535	108.769.368	93.499.138	97.009.994	4,7	3,8	Totale spese dell'esercizio	114.768.542	123.314.079	88.658.954	96.497.183	7,4	8,8
Totale complessivo entrate	131.354.497	140.111.467	124.343.294	132.688.499	6,7	6,7	Totale complessivo spese	115.512.615	123.955.218	88.658.954	96.497.183	7,3	8,8
disavanzo di competenza	11.160	22.060			97,7		avanzo di competenza/fondo di cassa	15.853.041	16.178.309	35.684.341	36.191.316	2,1	1,4
Totale a pareggio	131.365.656	140.133.526	124.343.294	132.688.499	6,7	6,7	Totale a pareggio	131.365.656	140.133.526	124.343.294	132.688.499	6,7	6,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Nel biennio 2022 2023, emerge un'immagine di dinamismo e sostanziale miglioramento nella gestione finanziaria. L'attività complessiva degli enti è in netta espansione, un segnale evidente sia sul fronte delle entrate che delle spese.

Il fondo di cassa all'inizio dell'esercizio registra un incremento del 15,7%, passando da 30,8 a 35,7 mld di euro.

L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione aumenta del 6,1%, mentre il disavanzo di amministrazione si riduce del 13,8%. Anche il ricorso al Fondo anticipazioni di liquidità (FAL), pur registrando un incremento del 14,3%, rimane contenuto in valore assoluto.

Le risorse complessive disponibili sono aumentate, con gli accertamenti che hanno superato gli 88 mld di euro nel 2023, e gli incassi che si sono avvicinati ai 77 mld.

Sul versante delle entrate correnti, le entrate tributarie, contributive e perequative registrano un aumento del 2,9% negli accertamenti e dello 0,4% negli incassi. I trasferimenti correnti risultano stabili in termini di accertamenti (+0,2%) ma presentano una lieve flessione negli incassi (-2,2%).

Le entrate extratributarie segnano una crescita sia negli accertamenti (+7,1%) sia negli incassi (+7,6%), confermandosi quale voce trainante.

Le entrate in conto capitale crescono del 13,4% negli accertamenti e del 15,3% negli incassi. Le accensioni di prestiti aumentano del 6,2% per gli accertamenti e dell'11,9% per gli incassi, indicando un maggiore ricorso al debito per finanziare gli investimenti.

Per quanto riguarda la spesa, le spese correnti mostrano un incremento contenuto (+1,1% negli impegni e +4,2% nei pagamenti).

Le spese in conto capitale evidenziano un incremento più marcato, pari al 36,6% negli impegni e al 41,2% nei pagamenti, riflettendo un'accelerazione degli interventi in ambito infrastrutturale e di investimento, sostenuti anche da risorse straordinarie. Complessivamente, le spese finali crescono dell'8,7% negli impegni e dell'11,1% nei pagamenti, mentre le entrate finali aumentano rispettivamente del 5,1% e del 3,7%.

Il disavanzo di competenza, pur rimanendo contenuto, risulta in crescita, passando da 11.160 mln di euro nel 2022 a 22.060 mln di euro nel 2023.

Il fondo di cassa a fine esercizio si attesta a 36,2 mld di euro, in aumento dell'1,4%.

Il bilancio complessivo si chiude in pareggio, con un volume totale di entrate e spese pari a circa 140,1 mld di euro.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

4.5 La relazione fra l'equilibrio di bilancio e il risultato di amministrazione

L'analisi dell'equilibrio, condotta valutando le risultanze dei dati dell'analisi del risultato di amministrazione riportati nelle successive tabelle, consente di far emergere ulteriori aspetti in merito alle criticità gestionali degli enti locali.

L'analisi dei dati contenuti nella tabella 7/EQ/COM consente di rilevare in modo distinto le criticità che emergono nella gestione della parte corrente e della parte capitale dei bilanci comunali. Il confronto tra i saldi O (relativi alla gestione corrente) e i saldi Z (relativi alla gestione in conto capitale) evidenzia differenze strutturali nella distribuzione delle situazioni di squilibrio, anche in relazione alla dimensione demografica degli enti.

Sul versante corrente, i dati mostrano un numero ancora elevato di enti con risultato di competenza negativo (O1), che nel 2023 risultano pari a 135, in calo rispetto ai 154 del 2022. I Comuni che non rispettano l'equilibrio della parte corrente (O2) passano da 672 a 664, mentre quelli che non rispettano l'equilibrio complessivo di bilancio (O3) scendono da 863 a 765. Questi saldi mettono in evidenza una persistente difficoltà nella copertura strutturale delle spese correnti, difficoltà che si accentua nei Comuni più piccoli (fasce 1 e 2), dove il peso delle rigidità di spesa e la ridotta autonomia finanziaria rendono più difficile il rispetto degli equilibri di parte corrente.

La parte in conto capitale, rappresentata dai saldi Z1 (risultato di competenza negativo), Z2 (equilibrio di bilancio negativo) e Z3 (equilibrio complessivo negativo), mostra un andamento sostanzialmente stabile o in lieve peggioramento. In particolare, i Comuni con Z1 negativo restano pressoché invariati (487 nel 2023, contro 474 nel 2022), mentre crescono leggermente quelli con equilibrio negativo Z2 (da 959 a 993) e Z3 (da 996 a 1.039). Questi dati indicano come la gestione degli investimenti continui a rappresentare una fonte di squilibrio per un numero crescente di enti, che evidentemente incontrano difficoltà nel coordinamento tra entrate in conto capitale e relativi impegni di spesa. In alcuni casi, ciò può essere anche il riflesso del rallentamento nell'utilizzo dei fondi PNRR o di ritardi nei trasferimenti statali e regionali.

La tabella 8/EQ/COM, invece, si concentra sui Comuni con saldo W3 negativo che hanno registrato un disavanzo effettivo (lettera E negativa), fornendo anche il dettaglio del numero di enti con risultato di amministrazione negativo (lettera A).

Nel 2023, i Comuni con saldo W3 negativo sono 571, in calo rispetto ai 648 del 2022. Tuttavia, la riduzione complessiva del numero di enti in squilibrio si accompagna a un quadro ancora problematico sotto il profilo qualitativo e dimensionale.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Infatti, tra questi enti, 248 presentano anche un disavanzo di amministrazione (voce E negativa), per un importo complessivo pari a circa 889 mln di euro, in calo rispetto ai circa 3,66 mld del 2022.

Entrando nel dettaglio per fascia demografica, le situazioni più numerose e rilevanti si concentrano, come prevedibile, nei Comuni delle fasce 1 e 2 (fino a 5.000 abitanti), che complessivamente rappresentano 409 enti dei 571 totali nel 2023. In particolare, nella fascia 1 si registrano 167 Comuni con saldo W3 negativo, di cui 54 con disavanzo (lettera E negativa) per un importo complessivo di circa 25,9 mln di euro. Nella fascia 2, i Comuni in squilibrio W3 passano da 274 a 242, ma si conferma la presenza di 102 enti in disavanzo, per un valore complessivo di circa 153 mln.

Le fasce demografiche superiori (3-5) mostrano anch'esse segnali di sofferenza, con disavanzi mediamente più elevati per ente: nella fascia 3, ad esempio, 46 Comuni presentano disavanzo per circa 120 mln di euro, mentre nella fascia 4 i 23 Comuni in disavanzo totalizzano 143 mln, evidenziando un'incidenza *pro capite* più elevata.

Il dato di maggior interesse nel 2022, ossia la presenza di 2 Comuni nella fascia 8 (oltre 250.000 abitanti) con disavanzo pari a 2,4 mld di euro, non si ripresenta nel 2023, anche a seguito di misure straordinarie di rientro che hanno permesso il riequilibrio del saldo W3⁷⁹.

Nel complesso, l'analisi evidenzia una lieve riduzione della criticità numerica degli enti in squilibrio, senza tuttavia riflettere un effettivo riequilibrio strutturale. Il dato relativo ai Comuni con risultato di amministrazione negativo (voce A), salito da 12 a 14 nel 2023, indica una persistenza di fragilità in alcune fasce della finanza locale, aggravata dalla stratificazione di squilibri pregressi e dalla pressione degli equilibri di parte corrente (W1) e complessiva (W3). In questo contesto si inserisce il contributo alla finanza pubblica, che negli esercizi 2023 e 2024 ha previsto l'applicazione di riduzioni di spesa corrente per gli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti, da contabilizzare come minori spese nel bilancio⁸⁰.

L'analisi conferma che il controllo degli equilibri di bilancio nel comparto degli enti locali rappresenta una priorità inderogabile, da garantire attraverso un rafforzamento delle misure necessarie, come l'obbligo di conseguire un saldo positivo nel saldo W2 dal 2025⁸¹.

⁷⁹ Si consideri al riguardo il comma 567 e seguenti della legge 30 dicembre 2021, n. 234, per effetto del quale «Ai comuni sede di capoluogo di città metropolitana con disavanzo pro capite superiore a euro 700 è riconosciuto per gli anni 2022-2042 un contributo complessivo di euro 2.670 milioni, di cui 150 milioni di euro nel 2022, 290 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024, 240 milioni di euro per l'anno 2025, 100 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2026 al 2042, da ripartire, in proporzione all'onere connesso al ripiano annuale del disavanzo e alle quote di ammortamento dei debiti finanziari al 31 dicembre 2021, al netto della quota capitale delle anticipazioni di liquidità e di cassa, sulla base di specifica attestazione da parte di ciascun ente beneficiario, a firma del legale rappresentante dell'ente».

⁸⁰ Per l'anno 2025, in attuazione dell'art. 1, commi 533-542, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (legge di bilancio 2024), è stato confermato un meccanismo selettivo e differenziato, con riferimento sia alla dimensione demografica sia agli indicatori di bilancio. Il contributo è stato imputato contabilmente secondo le istruzioni della nota RGS prot. 4717 del 15 aprile 2024, che ne ha definito la registrazione contabile come minore spesa nel Titolo 1, Missione 20, Programma 3. Sul piano macro, l'impatto di tali contributi sui saldi di parte corrente può costituire un'ulteriore variabile da considerare nell'interpretazione delle dinamiche legate alla voce A, specialmente nei Comuni già strutturalmente in squilibrio.

⁸¹ Art. 1, co. 785, l. n. 207/2024.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Per garantire il rispetto di questi obiettivi, gli enti locali dovranno iscrivere nel proprio bilancio di previsione, nella Missione 20 “Fondi e accantonamenti”, un apposito “Fondo obiettivi di finanza pubblica”. La destinazione di tale fondo a fine esercizio sarà duplice: in caso di disavanzo di amministrazione, contribuirà al ripiano anticipato; in presenza di un risultato di amministrazione positivo o nullo, confluirà nella parte accantonata per finanziare investimenti, prioritariamente rispetto alla formazione di nuovo debito.

È previsto⁸² altresì un sistema di monitoraggio e verifica annuale, con scadenza al 30 giugno di ciascun anno dal 2026 al 2030, a cura del Ministero dell’Economia e delle Finanze. In caso di mancato rispetto degli obiettivi del comparto, saranno individuati gli enti inadempienti e verrà determinato un incremento del fondo da iscrivere nel bilancio di previsione in corso. Per gli enti che non trasmetteranno i dati di consuntivo o preconsuntivo entro il 31 maggio, salvo specifiche sospensioni legali dei termini, è prevista inoltre una maggiorazione del 10% del contributo alla finanza pubblica.

Queste disposizioni rappresentano un passo fondamentale verso una maggiore responsabilizzazione e una più rigorosa gestione delle risorse pubbliche a livello locale, ponendo le basi per un consolidamento duraturo degli equilibri finanziari.

⁸² D.m. 4 marzo 2025 – Obiettivi di finanza pubblica – co. 788, art. 1, l. n. 207/2024.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 7/EQ/COM – Comuni del campione non rispettosi dei saldi negli esercizi 2022-2023

Fasce di popolazione	Parte corrente				Parte capitale				Finale			
	Comuni con O1) Risultato di competenzaza negativo		Comuni con O2) equilibrio di bilancio negativo		Comuni con O3) equilibrio complessivo negativo		Comuni con Z1) Risultato di competenzaza negativo		Comuni con Z2) equilibrio di bilancio negativo		Comuni con W1) Risultato di competenzaza negativo	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Fascia 1	60	53	188	198	224	236	126	126	223	237	30	32
Fascia 2	73	64	300	267	375	323	250	249	450	462	25	29
Fascia 3	15	12	80	108	116	97	55	61	137	134	6	5
Fascia 4	3	5	57	56	78	60	32	36	86	88	2	2
Fascia 5	2	1	37	31	54	39	10	14	54	57	-	1
Fascia 6	1	-	3	1	7	3	-	1	5	7	-	-
Fascia 7	-	-	5	3	7	5	1	-	4	4	-	-
Fascia 8	-	-	2	-	2	2	-	-	-	4	-	-
Totale	154	135	672	664	863	765	474	487	959	993	63	69
											472	467
											648	571

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Tabella 8/EQ/COM – Comuni con saldo W3) negativo che hanno registrato un disavanzo (lettera E negativa)

Fasce di popolazione	2022				2023			
	di cui:		di cui:		di cui:		di cui:	
	N. Comuni con W3 negativo	equilibrio W3	n. enti con Ris. Amm. (lett. A) negativo	n. Comuni in disavanzo (lett. E negativa)	Disavanzo (lett. E negativa)	N. Comuni con W3 negativo	equilibrio W3	n. Comuni in disavanzo (lett. E negativa)
Fascia 1	165	-12.699	4	59	-20.474	167	-12.788	54
Fascia 2	274	-67.502	7	137	-181.324	242	-62.912	102
Fascia 3	85	-65.246	-	51	-148.164	82	-49.167	46
Fascia 4	65	-98.722	1	35	-284.093	44	-48.717	23
Fascia 5	45	-153.382	-	28	-360.192	31	-156.833	19
Fascia 6	5	-21.298	-	3	-87.404	2	-11.412	2
Fascia 7	7	-90.654	-	3	-139.699	3	-8.016	2
Fascia 8	2	-164.552	-	2	-2.439.101	-	-	-
Totale	648	-674.055	12	318	-3.660.451	571	-349.845	248
								-889.408

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

4.6 Riconciliazione crediti/debiti con gli organismi partecipati

4.6.1 L'esigenza della riconciliazione

L'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011 stabilisce che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto deve illustrare anche «*gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate*»: tale informativa è «*asseverata dai rispettivi organi di revisione*» ed «*evidenzia analiticamente eventuali discordanze*», con riferimento alle quali l'ente «*assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie*»⁸³.

La verifica e riconciliazione dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e organismi partecipati risponde a un'esigenza di trasparenza, attendibilità e integrità delle risultanze di bilancio degli enti pubblici. L'obbligo, previsto dal citato art. 11, co. 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011, impone l'adozione tempestiva – e comunque entro la fine dell'esercizio finanziario – dei provvedimenti necessari alla riconciliazione contabile, a fronte di discordanze tra poste creditorie e debitorie reciproche. In mancanza, è previsto l'obbligo di appositi accantonamenti, a fondo rischi o a fondo svalutazione crediti, per garantire la veridicità del risultato di amministrazione.

L'obiettivo è duplice: salvaguardare gli equilibri di bilancio ed evitare la sottostima di passività o la sovrastima di eventuali attività, che possono tradursi in rischi concreti per la sostenibilità finanziaria degli enti.

Questo principio di simmetria contabile è centrale anche nel contesto del consolidamento dei bilanci del Gruppo Amministrazione Pubblica locale e si intreccia sempre più con il processo, in atto a livello nazionale, di progressivo passaggio alla contabilità economico-patrimoniale (*Accrual accounting*). Il nuovo paradigma contabile, orientato alla rappresentazione della competenza economica e patrimoniale degli eventi, impone una maggiore coerenza tra le scritture contabili degli enti e delle loro partecipate. In tale contesto, la riconciliazione contabile non è solo uno strumento tecnico di controllo, ma una condizione imprescindibile per l'affidabilità del sistema informativo pubblico, alla base della rendicontazione economica integrata⁸⁴.

La riconciliazione, che consente la rappresentazione simmetrica e attendibile delle reciproche obbligazioni nei bilanci degli enti, risponde al principio dell'equilibrio di bilancio e previene tensioni politico-istituzionali, derivanti da rapporti finanziari non trasparenti o disallineati tra enti associati⁸⁵.

⁸³ Deliberazione n. 10/SEAUT/2024/FRG.

⁸⁴ Cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna con la Deliberazione n. 33/2025 che, con riferimento al caso delle Unioni di Comuni, ritiene che la riconciliazione tra le poste di entrata e di uscita assuma un ruolo tecnico, giuridico e relazionale.

⁸⁵ Cfr. Corte Cost. sentenze nn. 252/2015, 6/2019 e 197/2019.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La mancata riconciliazione può compromettere la veridicità del risultato di amministrazione, generando disavanzi occulti o stime contabili inattendibili. In tale prospettiva, la riconciliazione non è solo un adempimento formale, ma un meccanismo di controllo sostanziale volto a garantire che i bilanci degli enti, anche nel caso di gestione associata di funzioni e servizi, riflettano in modo veritiero la realtà economica.

Sebbene l'Unione non sia formalmente tra i soggetti obbligati all'asseverazione *ex art. 11, co. 6, lett. j)* del d.lgs. n. 118/2011, l'esigenza di allineamento delle poste tra Comune e Unione potrebbe ritenersi strumentale alla corretta attuazione dei principi di equità, buon andamento, equilibrio e sostenibilità finanziaria.

La riconciliazione contabile rappresenta nel suo complesso uno strumento fondamentale per garantire il controllo degli equilibri finanziari e l'affidabilità delle scritture contabili. Questo processo favorisce la trasparenza e la collaborazione tra enti, prevenendo conflitti e garantendo una gestione condivisa chiara e responsabile. Inoltre, è essenziale per costruire correttamente il risultato di amministrazione e per assicurare che l'azione amministrativa rispetti i principi di responsabilità, economicità e legalità, a tutela della sostenibilità e dell'efficienza della gestione pubblica.

4.6.2 La diffusione e gli esiti dell'adempimento

Nei questionari annessi alle linee guida sulle risultanze del rendiconto 2023 sono stati riproposti i quesiti relativi all'obbligo di riconciliazione delle posizioni debitorie e creditorie dei Comuni con i propri organismi partecipati⁸⁶.

Dai dati emerge che a livello nazionale il 67,4% dei Comuni ha dichiarato di aver effettuato la ricognizione completa dei rapporti finanziari con tutti gli enti strumentali e le società controllate e partecipate, a fronte di un 7,6% che ha dichiarato di non averla effettuata e del 25% che ha segnalato la non ricorrenza della fattispecie⁸⁷. Le Regioni del Nord dichiarano un'informativa più accurata in termini di ampiezza circa la totalità degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate coinvolte. In particolare, la Provincia di Bolzano (99,1%), la Valle d'Aosta (91,9%) e il Veneto (91,3%) sono tra le più virtuose. Anche la Lombardia ha un buon dato (81,8%), considerando l'elevato numero di enti. Al contrario, in Calabria solo il 13,9% ha fornito l'informativa completa, in Campania il 30,4% e in Sicilia il 47%. In Molise, l'80% degli enti ha dichiarato che "non ricorre la fattispecie", il che può indicare una scarsa conoscenza del perimetro delle partecipate.

⁸⁶ L'analisi riguarda le risposte fornite da 7.562 Comuni alle domande n. 19, 19.2, 20 e 20.1 del questionario allegato al rendiconto 2023, con riferimento al prospetto di cui all'art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011, allegato al Rendiconto.

⁸⁷ In tale dato sono ricompresi 313 enti che non hanno indicato alcuna risposta, rispetto alle domande considerate e sono stati assimilati agli enti che hanno dichiarato che non ricorre la fattispecie.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Con riferimento alla qualità dell'informativa, in particolare alla doppia asseverazione da parte degli organi di controllo (richiesta nel quesito 19.2), il 76,9% degli enti che avevano fornito l'informativa dichiara di averla corredata correttamente. Anche qui le Regioni del Nord si distinguono in positivo: Bolzano (98,1%), Valle d'Aosta (79,4%) e Lombardia (81%). Al Sud, invece, ci sono forti carenze: in Calabria solo il 36,6% ha fornito la doppia asseverazione, in Sicilia il 47,2% e in Sardegna il 56,6%.

Infine, tra gli enti che hanno riscontrato problemi, il 75,5% ha dichiarato di aver adottato misure correttive entro la fine dell'anno (quesito 20.1). In alcune Regioni del Nord, come Valle d'Aosta e Bolzano, tutti gli enti che hanno avuto problemi sono intervenuti (100%). Anche in Lombardia (84,7%) e Veneto (88,6%) il tasso di reazione è alto. Al Sud, però, la situazione è più critica: in Calabria solo l'8% degli enti ha risolto i problemi in tempo, e in Sicilia il 45,5%.

L'analisi delle risposte al questionario mette in evidenza un generale impegno dei Comuni nell'adempire agli obblighi di ricognizione e controllo dei rapporti con le partecipate. Tuttavia, permangono aree di criticità, in particolare riguardo alla mancata completa ricognizione in circa un quarto dei casi, all'assenza della doppia asseverazione in una parte significativa degli enti e alla mancata risoluzione tempestiva di partite creditorie e debitorie non conciliate. Questi elementi indicano la necessità di rafforzare ulteriormente i processi di controllo e gestione delle partecipazioni pubbliche per assicurare una più piena trasparenza e affidabilità delle informazioni di bilancio.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/RIC/COM – COMUNI: risposte ai questionari LLGG rendiconto 2023

Regioni	N. Comuni	19. L'informativa per la rilevazione dei debiti e crediti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati di cui all'art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011 ha riguardato la totalità degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate?				19.2 In caso di risposta positiva, l'informativa allegata al rendiconto risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo così come rimarcato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione SEZAUT/2/2016/QMIG?				20. Si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati?				20.1. Nel caso si siano rilevate mancata conciliazioni l'ente ha assunto, comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie?			
		Sì	No	Non ricorre la fattispecie		Sì	No	Sì	No	Non ricorre la fattispecie	Sì	No	Sì	No	Sì	No	
Valle d'Aosta	74	68	2	4		54	14	2	67	5	2	5	2	0	2	0	
Piemonte	1164	965	39	160		824	141	88	897	179	76	12	76	12	76	12	
Lombardia	1502	1229	102	171		996	233	176	1.151	175	149	27	149	27	149	27	
Liguria	226	117	19	90		83	34	35	98	93	28	7	28	7	28	7	
Provincia autonoma Trento	166	144	13	9		138	6	10	148	8	7	3	7	3	7	3	
Provincia autonoma Bolzano	107	106	0	1		104	2	1	101	5	1	0	1	0	1	0	
Veneto	563	514	24	25		460	54	44	483	36	39	5	39	5	39	5	
Friuli-Venezia Giulia	211	185	18	8		127	58	26	170	15	24	2	24	2	24	2	
Emilia-Romagna	329	288	20	21		232	56	83	229	17	77	6	77	6	77	6	
Toscana	272	229	28	15		140	89	96	160	16	77	19	77	19	77	19	
Umbria	92	82	4	6		43	39	31	54	7	27	4	27	4	27	4	
Marche	224	200	10	14		176	24	22	186	16	19	3	19	3	19	3	
Lazio	374	160	27	187		114	46	48	168	158	34	14	34	14	34	14	
Abruzzo	302	202	30	70		102	100	69	169	64	45	24	45	24	45	24	
Molise	135	20	7	108		13	7	3	35	97	0	3	0	3	0	3	
Campania	533	162	56	315		101	61	60	204	269	36	24	36	24	36	24	
Puglia	253	107	19	127		90	17	25	102	126	14	11	14	11	14	11	
Basilicata	130	51	19	60		31	20	20	52	58	13	7	13	7	13	7	
Calabria	395	55	27	313		32	23	10	97	288	2	8	2	8	2	8	
Sicilia	266	125	72	69		59	66	85	93	88	40	45	40	45	40	45	
Sardegna	334	151	43	140		49	102	69	122	143	47	22	47	22	47	22	
Totale	7.652	5.160	579	1.913		3.968	1.192	1.003	4.786	1.863	757	246	757	246	757	246	
Incidenza percentuale		67,4	7,6	25,0		76,9	23,1	13,2	62,5	24,3	75,5	24,5	75,5	24,5	75,5	24,5	

Fonte: elaborazione Corte dei conti; questionario Linee guida rendiconto 2023 (Del. n. 8/SEZAUT/2024/INPR); aggiornamento al 20 maggio 2025

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

5 IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

5.1 I risultati del biennio 2022-2023

Di seguito viene illustrata l'evoluzione dei principali aggregati che concorrono alla formazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2023 (grafico 1/RIS/COM), mettendo in evidenza in particolare la dinamica del fondo cassa finale, dei residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato e del risultato complessivo di amministrazione.

Il fondo cassa al 31 dicembre passa da 35,7 a 36,2 mld, segnale di una tenuta complessiva della liquidità nonostante l'incremento dei pagamenti nel corso dell'anno. I residui attivi crescono in maniera più sostenuta rispetto a quelli passivi, rafforzando il saldo della gestione residui che contribuisce positivamente al miglioramento del risultato finale. L'incremento del fondo pluriennale vincolato, soprattutto nella componente in conto capitale, segnala un'accelerazione nell'impegno di risorse vincolate su esercizi futuri, in gran parte riconducibile a programmi strutturali e investimenti finanziati da trasferimenti vincolati. Complessivamente, il risultato di amministrazione mostra un aumento, passando da 57,3 a 60 mld, con una crescita del 4,6%.

Entrando nel dettaglio dei movimenti finanziari intervenuti tra il 2022 e il 2023 (tabella 1/RIS/COM), emerge che il fondo di cassa al 1° gennaio registrava un incremento significativo, da 30,8 a 35,7 mld (+15,7%), confermando un miglioramento della già favorevole condizione di partenza derivante dall'accumulazione di liquidità nell'anno precedente. Le riscossioni complessive aumentano del 3,8%, passando da 93,5 a 97 mld, mentre i pagamenti crescono in misura più marcata, da 88,7 a 96,5 mld (+8,8%), riflettendo un'intensificazione dell'attività di spesa, in particolare per l'attuazione di interventi connessi a risorse vincolate. Il fondo di cassa al 31 dicembre si attesta a 36,2 mld (+1,4%). La voce relativa ai pagamenti non regolarizzati si riduce da 2,2 a 1,5 mln, segnalando un miglioramento anche sotto il profilo delle pendenze residue.

Si rileva un aumento dei residui attivi da 79,9 a 85,4 mld (+6,8%), dovuto sia a maggiori accertamenti che a una fisiologica dilazione nei tempi di riscossione, mentre i residui passivi crescono più moderatamente, da 37,8 a 39,2 mld (+3,7%), generando un saldo positivo netto in miglioramento rispetto all'anno precedente.

Da notare che 478 mln di residui attivi già incassati su conti postali o bancari, non sono ancora riversati alla tesoreria; ciò rende evidente l'importanza di una gestione attenta anche delle partite temporanee. I residui da accertamenti stimati su base tributaria calano lievemente da 124 a 115 mln (-7,5%), evidenziando un approccio maggiormente prudente nella quantificazione delle entrate potenziali.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Il fondo pluriennale vincolato per spese correnti cresce da 2,13 a 2,37 mld (+11,4%), mentre quello per spese in conto capitale passa da 18,35 a 20 mld (+9%), a testimonianza di un forte impegno verso la programmazione pluriennale della spesa pubblica locale. La componente destinata all'incremento delle attività finanziarie, pur marginale, diminuisce leggermente da 7 a 5,9 mln.

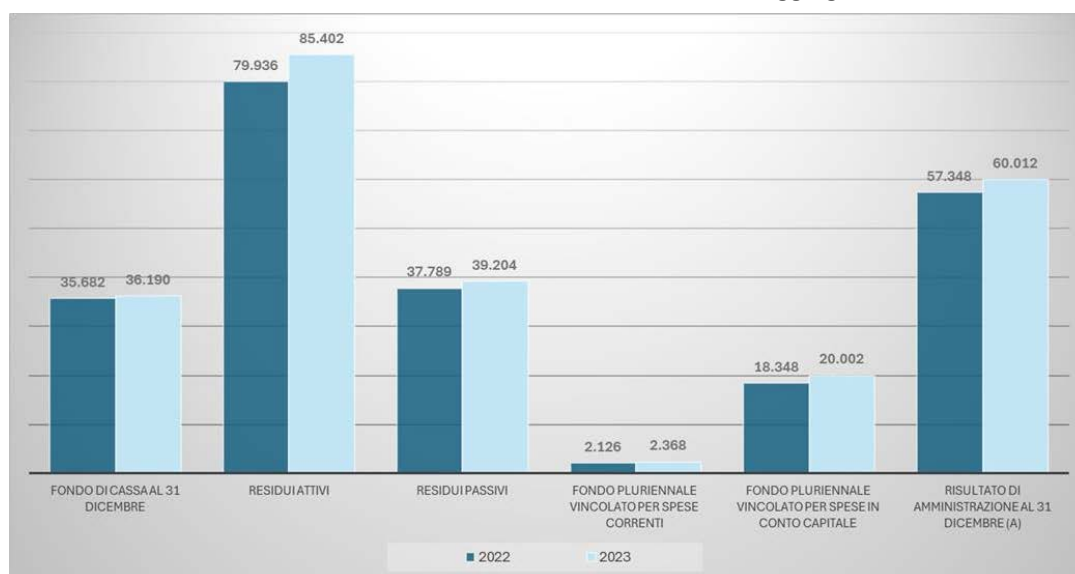
Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2023 registra un aumento del 4,6%, passando da 57,3 a 60 mld, configurando un quadro complessivamente solido per il comparto comunale.

Il miglioramento del risultato di amministrazione è in parte riconducibile all'aumento dei residui attivi, che potrebbe derivare da una maggiore capacità di accertamento delle entrate, che tuttavia non vengono incassate; inoltre, questo incremento potrebbe determinare accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità limitandone l'effettiva disponibilità.

L'incremento significativo del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV), soprattutto nella componente in conto capitale, suggerisce che una quota rilevante delle risorse è stata impegnata per spese future vincolate, differendo quindi l'effettivo utilizzo delle risorse nel tempo. Questa programmazione pluriennale contribuisce a migliorare il risultato di esercizio attuale mantenendo comunque un impegno finanziario per gli anni successivi. La combinazione tra una solida gestione dei residui e una programmazione efficiente del FPV determina così il miglioramento osservato nel risultato di amministrazione.

Il miglioramento del risultato di amministrazione riflette anche un'accumulazione significativa di liquidità all'inizio dell'anno, che ha permesso ai Comuni di sostenere l'aumento dei pagamenti senza intaccare il fondo cassa finale.

Grafico 1/RIS/COM - Risultato di amministrazione - dati aggregati 2022-2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in milioni di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/RIS/COM - Risultato di amministrazione (lett. A) - dati aggregati 2022-2023

Comuni	2022			2023			Scost. %
	Residui	Competenza	Totale	Residui	Competenza	Totale	
Fondo cassa al 1° gennaio			30.844.157			35.678.505	15,7
Riscossioni	16.475.966	77.023.171	93.499.138	18.041.252	78.968.743	97.009.994	3,8
Pagamenti	16.594.268	72.064.686	88.658.954	18.622.730	77.874.453	96.497.183	8,8
Saldo di cassa al 31 dicembre			35.684.341			36.191.316	1,4
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			2.199			1.474	-33,0
Fondo di cassa al 31 dicembre			35.682.141			36.189.842	1,4
Residui attivi	53.121.376	26.814.364	79.935.739	55.601.158	29.800.626	85.401.783	6,8
di cui residui attivi incassati alla data del 31/12 in conti postali e bancari in attesa del riversamento nel conto di tesoreria principale			0			478.345	
di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze			123.957			114.664	-7,5
Residui passivi	15.663.127	22.126.097	37.789.224	16.181.706	23.022.653	39.204.359	3,7
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti			2.126.168			2.367.653	11,4
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			18.347.779			20.001.839	9,0
Fondo pluriennale vincolato per incremento attività finanziarie			7.000			5.857	-16,3
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)			57.347.709			60.011.917	4,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

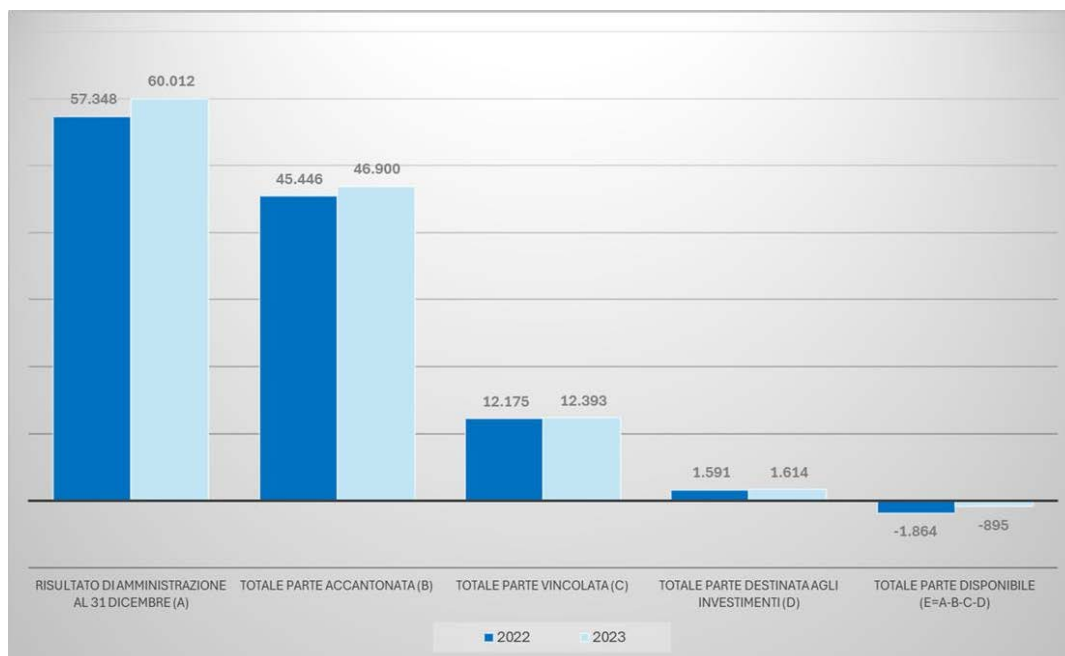
Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Nell'evoluzione delle principali componenti del risultato di amministrazione tra il 2022 e il 2023 (grafico 2/RIS/COM), emerge che l'incremento del risultato di amministrazione da 57,3 a 60 mld di euro, viene assorbito quasi interamente dall'aumento delle sue principali componenti vincolate e non disponibili.

La parte accantonata (voce B), cresce da 45,4 a 46,9 mld, confermando il permanere di un'elevata quota di risorse sottratte alla disponibilità effettiva. Anche la parte vincolata (voce C), riferita a entrate destinate per legge o per contratto a specifiche finalità, mostra un lieve aumento da 12,18 a 12,39 mld, coerente con il rafforzamento del FPV rilevato nei dati di dettaglio. La parte destinata agli investimenti (voce D) resta sostanzialmente stabile, con una variazione trascurabile.

L'effetto congiunto di queste componenti è una riduzione del disavanzo della parte disponibile (voce E), che da -1,864 mld nel 2022 si attesta a -895 mln nel 2023, pur rimanendo negativa. Questo dato segnala un lieve ma significativo miglioramento della marginalità libera, che rimane però fortemente compressa dal peso delle poste accantonate e vincolate.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 2/RIS/COM – Composizione del risultato di amministrazione - 2022-2023

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in milioni di euro

Di seguito vengono rilevate (tabella 2/RIS/COM), alcune dinamiche rilevanti a partire dalle singole componenti che concorrono alla formazione della parte accantonata, vincolata, destinata e disponibile. Nella parte accantonata rileva in particolare, il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che aumenta di 745 mln (+2,3%), in linea con l'incremento dei residui attivi, a conferma di un approccio prudenziale che neutralizza parzialmente il miglioramento nominale delle entrate.

Il fondo anticipazioni di liquidità si riduce di quasi 200 mln (-3,7%), da 5,42 a 5,22 mld, indicando un proseguimento nei piani di rientro dai debiti contratti con le anticipazioni. Si evidenzia inoltre un aumento marcato del fondo perdite società partecipate, che cresce del 48,2% (da 250 a 371 mln).

Al riguardo, considerato che la corretta costituzione del fondo deve avvenire in base alle indicazioni di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016, comma 1⁸⁸, si rappresenta che nel 2023 il regime derogatorio⁸⁹, che ha permesso di sospendere la disciplina civilistica sul ripianamento delle perdite per gli esercizi interessati dalla crisi pandemica, non è più in vigore, e le società sono tornate ad applicare le

⁸⁸ Ai sensi del quale: "Per quanto attiene al trattamento contabile, nel bilancio dell'ente locale, delle perdite registrate dalle società da esso partecipate, va preliminarmente richiamata la regola generale di cui all'art. 21 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 («Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica», di seguito T.U.S.P.), in base al quale "nel caso in cui società partecipate [...] presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti [...] accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione".

⁸⁹ Introdotto inizialmente dal Decreto Liquidità (d.l. 23/2020) e poi modificato e prorogato da successivi provvedimenti come la legge 29 luglio 2021, n. 108

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

disposizioni ordinarie in materia di copertura delle perdite d'esercizio, pertanto l'incremento del fondo perdite società partecipate contribuisce a fornire una corretta e veritiera rappresentazione della situazione finanziaria dell'ente (come sintetizzabile dal risultato di amministrazione)⁹⁰.

Anche il fondo contenzioso sale da 3,06 a 3,24 mld (+5,8%), e gli altri accantonamenti passano da 3,65 a 4,26 mld (+16,7%), contribuendo in modo rilevante all'aumento complessivo della parte accantonata.

La parte vincolata del risultato mostra una variazione più contenuta, aumentando dell'1,8% (da 12,17 a 12,39 mld). Si osserva una sostanziale stabilità nei vincoli derivanti da leggi e principi contabili, che si mantengono intorno ai 3,4 mld (-0,2%), mentre i vincoli da trasferimenti crescono da 6,23 a 6,36 mld (+2%), confermando la presenza di risorse specificamente destinate a interventi cofinanziati o regolati da norme. I vincoli da mutui calano significativamente da 933 a 858 mln (-8,1%), coerentemente con l'ammortamento del debito. Al contrario, i vincoli formalmente attribuiti dall'ente aumentano dell'11,4% (da 1,25 a 1,39 mld). Anche gli altri vincoli registrano un incremento del 9,1% (da 353 a 385 mln).

La parte destinata agli investimenti mostra una crescita contenuta dell'1,4%, passando da 1,59 a 1,61 mld.

⁹⁰ La SRC dell'Emilia-Romagna nella deliberazione n. 112/2022/PRSE precisa, al riguardo, quanto segue: "Il mancato accantonamento nel bilancio finanziario dell'ente non esclude l'evidenziazione della perdita 2020 nel bilancio consolidato, redatto in contabilità economico-patrimoniale ai sensi dell'art. 11-bis e dell'allegato 4/4 del d.lgs. n. 118/2011, disposizioni non espressamente derogate dal citato art. 10, comma 6-bis, in modo da rappresentare in maniera corretta, trasparente e armonica la situazione patrimoniale tanto dell'ente partecipante che dell'ente partecipato.

Le perdite relative al 2020, se non ancora ripianate al termine dell'esercizio 2021, dovranno comunque concorrere alla costituzione del relativo accantonamento, nel bilancio dell'ente locale, in sede di rendicontazione dell'esercizio 2022. Ciò in quanto la norma di cui al d.l. n. 77/2021, in ragione degli eccezionali eventi pandemici, comportanti ab externo effetti depressivi della gestione delle partecipate e conseguenti perdite di esercizio, ha chiara portata derogatoria di una regola generale - quella del T.U.SP. - la cui ratio va rinvenuta nell'esigenza di una corretta e veritiera rappresentazione della situazione finanziaria dell'ente (come sintetizzabile dal risultato di amministrazione) la cui esposizione nei confronti del soggetto partecipato può manifestarsi, in caso di mancato ripiano, attraverso la necessità della ricapitalizzazione o comunque della razionalizzazione della società partecipata, non escludendo la sua dismissione (art. 20 T.U.S.P.)."

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/RIS/COM – Risultati aggregati del campione Comuni - Composizione del risultato di amministrazione 2022-2023

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre:	2022	2023	Scostamento %
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)	57.347.709	60.011.917	4,6
Parte accantonata			
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	33.068.854	33.813.733	2,3
Fondo anticipazioni liquidità	5.418.686	5.219.588	-3,7
Fondo perdite società partecipate	250.328	371.084	48,2
Fondo contenzioso	3.059.517	3.237.586	5,8
Altri accantonamenti	3.648.648	4.258.123	16,7
Totale parte accantonata (B)	45.446.034	46.900.113	3,2
Parte vincolata			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	3.409.063	3.403.019	-0,2
Vincoli derivanti da trasferimenti	6.231.596	6.358.039	2,0
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	933.355	857.607	-8,1
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	1.247.659	1.389.540	11,4
Altri vincoli	352.966	385.224	9,1
Totale parte vincolata (C)	12.174.638	12.393.429	1,8
Parte destinata agli investimenti			
Totale parte destinata agli investimenti (D)	1.590.930	1.613.813	1,4
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-1.863.893	-895.438	-52,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

5.2 La distribuzione territoriale e per fasce di popolazione

L'incremento del risultato di amministrazione rilevato in precedenza non si distribuisce in modo uniforme tra le diverse fasce di popolazione, rivelando dinamiche differenziate tra piccoli, medi e grandi enti.

Nei Comuni di minore dimensione, in particolare nelle prime due fasce demografiche, si registra una crescita significativa del risultato di amministrazione, rispettivamente del 12,7% e del 5,8%. Questa tendenza può essere letta, da un lato, come un segnale di rafforzamento della posizione finanziaria, ma dall'altro evidenzia un aumento del numero di enti con risultato negativo, che nella prima fascia passano da 12 a 18 (tab. n.3/RIS/COM). Ciò suggerisce che, pur in presenza di un miglioramento aggregato, permangono situazioni di fragilità piuttosto diffuse nei piccoli Comuni, verosimilmente a causa di difficoltà strutturali legate alla limitata capacità organizzativa e alla gestione dei vincoli di bilancio.

Nelle fasce intermedie, che rappresentano la maggior parte dei Comuni italiani, l'andamento del risultato di amministrazione appare più regolare e contenuto. L'incremento varia dal 2,7% al 6,2% e si accompagna a una sostanziale stabilità nella situazione degli equilibri, senza variazioni significative nel numero di enti in disavanzo. Questo lascia emergere un quadro più equilibrato, in cui le dinamiche finanziarie sono meno soggette a fluttuazioni estreme.

Nei Comuni di maggiori dimensioni, quelli appartenenti alle fasce 7 e 8, l'incremento del risultato di amministrazione si attesta attorno al 4,5%. Queste fasce non registrano alcun ente in disavanzo,

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

confermando una gestione finanziaria complessivamente solida e strutturata. In particolare, la fascia 8, che comprende le grandi città, contribuisce da sola per oltre un terzo al risultato complessivo del comparto, con circa 19 mld di euro nel 2023.

Con riguardo alla parte disponibile (lettera E) del risultato di amministrazione, rileva la distribuzione degli enti che presentano valori negativi per delle fasce dimensionali.

Dall'analisi emerge che per le prime quattro fasce⁹¹, la parte disponibile risulta positiva e in crescita, con un miglioramento complessivo in linea con l'aumento del risultato di amministrazione. In particolare, i Comuni della fascia 1 registrano una crescita della disponibilità da circa 414 a 455 mln di euro, segno di un incremento del margine operativo e di una migliore gestione delle risorse vincolate e accantonate.

Di contro, nelle fasce dalla 5 alla 8, il valore della parte disponibile resta negativo, seppur in miglioramento. Si tratta dei Comuni medi-grandi e delle grandi città, che continuano a scontare un elevato peso delle quote accantonate e vincolate, che in alcuni casi assorbono completamente il risultato complessivo (vedi tabella 4/RIS/COM).

Rispetto all'analisi territoriale dei valori negativi della parte disponibile lettera (E), di cui alla rappresentazione cartografica successiva (grafico 3/RIS/COM), si conferma una distribuzione disomogenea. Le Regioni del Centro-Sud presentano il maggior numero di casi, con variazioni contenute nel biennio considerato. In particolare, si osservano lievi miglioramenti in termini assoluti in Regioni come Campania e Calabria; le Regioni del Nord continuano a mostrare un numero più limitato di enti con disponibilità negative, con valori pressoché stabili nel tempo.

Approfondendo nel dettaglio dell'analisi (tabella 5/RIS/COM), nel 2023 la quota accantonata all'interno del risultato di amministrazione registra un aumento complessivo del 3,2%, passando da 45,4 a 46,9 mld di euro. Si tratta di una crescita moderata, inferiore a quella del risultato complessivo (+4,6%), che comporta un leggero incremento della parte disponibile.

La componente principale del fondo accantonato, il Fondo crediti di dubbia esigibilità, cresce solo del 2,3%. Si registra una riduzione del Fondo anticipazioni di liquidità (-3,7%), mentre aumentano sia il fondo contenzioso (+5,8%) sia in modo molto più marcato il fondo perdite da partecipate (+48,2%).

L'analisi per fasce evidenzia dinamiche differenziate: le fasce 1 e 3 mostrano gli incrementi più consistenti nella quota accantonata, rispettivamente dell'8,9% e del 5,4%, a fronte di risultati di amministrazione cresciuti anch'essi più della media. Al contrario, nella fascia 6, la quota accantonata rimane invariata nonostante un modesto aumento del risultato, segnalando una stabilizzazione della rigidità complessiva. La fascia 8, che raccoglie gli enti di maggiori dimensioni, continua a rappresentare la parte più consistente

⁹¹ Enti fino a circa 20.000 abitanti

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

della quota accantonata, con un peso di oltre il 38% sul totale. Sebbene anche in questa fascia si registri un aumento (+3,4%), l'incidenza della parte accantonata sul risultato appare tendenzialmente stabile.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3/RIS/COM – Risultati aggregati del Risultato di amministrazione (lett. A) – 2022-2023 – Per fasce demografiche

Fasce	Fondo di cassa al 31 dicembre			Residui attivi			Residui passivi			Fondo pluriennale vincolato per spese correnti			Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)			Enti con lett. A negativa
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	
Fascia 1	1.684.003	1.744.428	3,6	2.774.698	3.243.575	16,9	2.367.606	2.596.837	9,7	36.016	44.075	22,4	806.718	940.253	16,6	1.248.361	1.406.837	12,7	18
Fascia 2	5.849.211	5.969.878	2,1	10.425.349	11.424.570	9,6	7.138.341	7.495.819	5,0	220.923	246.883	11,8	2.964.137	3.352.501	13,1	5.951.159	6.299.241	5,8	10
Fascia 3	3.979.474	3.977.406	-0,1	7.456.273	8.407.111	12,8	4.367.911	4.780.811	9,5	187.014	215.075	15,0	1.957.215	2.160.369	10,4	4.923.605	5.228.259	6,2	0
Fascia 4	4.530.896	4.545.475	0,3	8.612.726	9.481.026	10,1	4.362.981	4.585.306	5,1	255.436	279.518	9,4	2.063.301	2.359.929	14,4	6.461.905	6.801.748	5,3	2
Fascia 5	6.418.215	6.564.766	2,3	14.424.528	15.436.960	7,0	6.201.656	6.441.674	3,9	468.569	547.414	16,8	2.890.223	3.421.397	18,4	11.282.294	11.591.190	2,7	0
Fascia 6	2.644.444	2.529.126	-4,4	6.109.578	6.629.849	8,5	2.567.283	3.282.751	27,9	191.718	193.699	1,0	1.927.436	1.463.798	-24,1	4.067.584	4.218.727	3,7	0
Fascia 7	3.171.153	3.130.091	-1,3	5.979.678	6.500.696	8,7	2.389.141	2.455.458	2,8	238.602	246.511	3,3	1.336.019	1.510.275	13,0	5.187.068	5.418.544	4,5	0
Fascia 8	7.404.745	7.728.671	4,4	24.152.910	24.277.997	0,5	8.394.304	7.565.702	-9,9	527.889	594.478	12,6	4.409.730	4.793.316	8,7	18.225.732	19.047.372	4,5	0
Totale	35.682.141	36.189.842	1,4	79.935.739	85.401.783	6,8	37.789.224	39.204.359	3,7	2.126.168	2.367.653	11,4	18.354.779	20.001.839	9,0	57.347.709	60.011.917	4,6	29

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.
Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Tabella 4/RIS/COM – Risultati aggregati della composizione del risultato di amministrazione 2022-2023 – Per fasce demografiche

Fasce	Risultato di amministrazione al 31 dicembre			Totale parte accantonata			Totale parte vincolata			Totale parte destinata agli investimenti			Totale parte disponibile		
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
Fascia 1	1.248.361	1.406.837	12,7	394.278	429.183	8,9	336.586	417.582	24,1	103.311	105.065	1,7	414.186	455.007	-9,9
Fascia 2	5.951.159	6.299.241	5,8	3.182.664	3.271.492	2,8	1.422.067	1.559.814	9,7	335.442	321.963	-4,0	1.010.986	1.145.972	-13,4
Fascia 3	4.923.605	5.228.259	6,2	3.284.307	3.463.274	5,4	914.307	990.163	8,3	205.228	201.267	-1,9	519.764	573.555	-10,3
Fascia 4	6.461.905	6.801.748	5,3	4.814.119	5.002.853	3,9	1.222.409	1.277.646	4,5	228.104	197.346	-13,5	197.274	323.903	-64,2
Fascia 5	11.282.294	11.591.190	2,7	8.872.641	9.048.111	2,0	2.336.022	2.385.755	2,1	295.161	256.434	-13,1	-221.530	-99.110	55,3
Fascia 6	4.067.584	4.218.727	3,7	3.562.809	3.561.085	0,0	799.166	835.922	4,6	87.109	99.726	14,5	-381.500	-278.005	27,1
Fascia 7	5.187.068	5.418.544	4,5	4.145.319	4.357.621	5,1	1.277.323	1.216.502	-4,8	71.876	73.223	1,9	-307.450	-228.802	25,6
Fascia 8	18.225.732	19.047.372	4,5	17.189.898	17.766.495	3,4	3.866.757	3.710.046	-4,1	264.699	358.789	35,5	-3.095.623	-2.787.958	9,9
Totale	57.347.709	60.011.917	4,6	45.446.034	46.900.113	3,2	12.174.638	12.393.429	1,8	1.590.930	1.613.813	1,4	-1.863.893	-895.438	52,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 5/RIS/COM – Composizione del risultato di amministrazione: parte accantonata – 2022-2023 – Per fasce demografiche

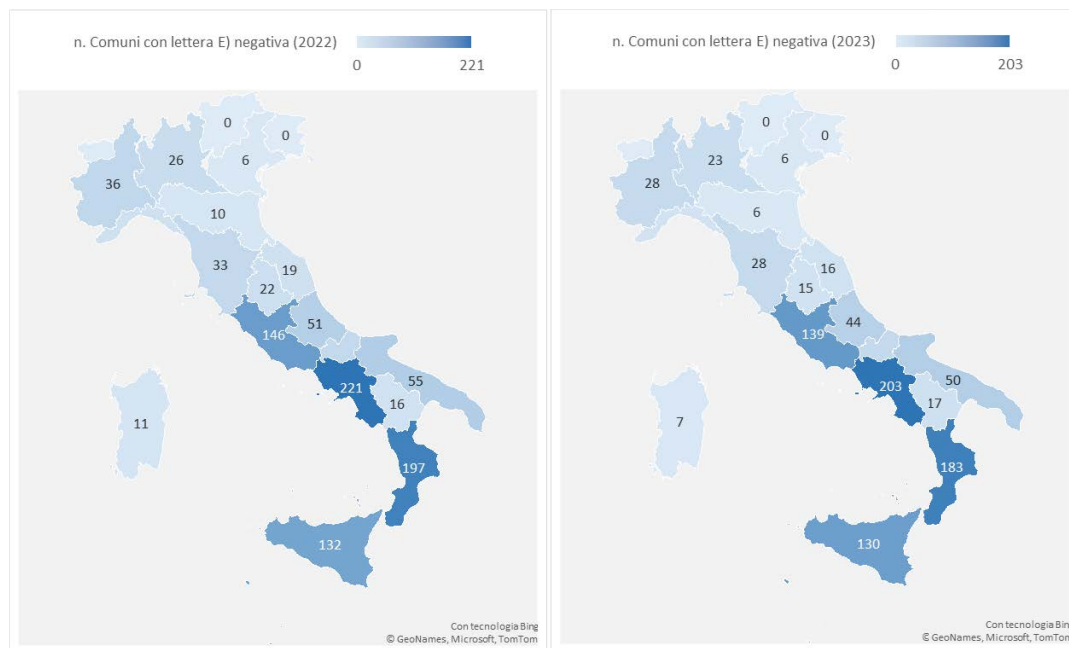
Fasce	Risultato di amministrazione al 31 dicembre			Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12			Fondo anticipazioni liquidità			Fondo perdite società partecipate			Fondo contenzioso			Totale parte accantonata		
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
Fascia 1	1.248.361	1.406.837	12,7	222.155	234.885	5,7	81.570	80.342	-1,5	2.896	3.653	26,1	31.552	36.206	14,7	394.278	429.183	8,9
Fascia 2	5.951.159	6.299.241	5,8	2.050.571	2.054.511	0,2	530.594	510.226	-3,8	24.320	25.039	3,0	269.650	293.207	8,7	3.182.664	3.271.492	2,8
Fascia 3	4.923.605	5.228.259	6,2	2.362.235	2.474.238	4,7	417.023	413.100	-0,9	17.213	16.705	-3,0	241.914	258.221	6,7	3.284.307	3.463.274	5,4
Fascia 4	6.461.905	6.801.748	5,3	3.598.650	3.662.297	1,8	593.164	577.174	-2,7	16.999	21.799	28,2	296.752	353.691	19,2	4.814.119	5.002.853	3,9
Fascia 5	11.282.294	11.591.190	2,7	6.636.183	6.663.044	0,4	907.449	844.080	-7,0	37.496	37.803	0,8	638.328	692.268	8,5	8.872.641	9.048.111	2,0
Fascia 6	4.067.584	4.218.727	3,7	2.637.903	2.637.379	0,0	391.711	378.308	-3,4	18.976	18.996	0,1	306.053	305.339	-0,2	3.562.809	3.561.085	0,0
Fascia 7	5.187.068	5.418.544	4,5	2.907.038	3.084.601	6,1	497.151	480.642	-3,3	23.873	27.665	15,9	324.219	342.613	5,7	4.145.319	4.357.621	5,1
Fascia 8	18.225.732	19.047.372	4,5	12.654.118	13.002.778	2,8	2.000.023	1.935.715	-3,2	108.556	219.423	102,1	951.049	956.042	0,5	17.189.898	17.766.495	3,4
Totale	57.347.709	60.011.917	4,6	33.068.854	33.813.733	2,3	5.418.686	5.219.588	-3,7	250.328	371.084	48,2	3.059.517	3.237.586	5,8	45.446.034	46.900.113	3,2
peso % su totale				57,7	56,3		9,4	8,7		0,4	0,6		5,3	5,4		79,2	78,2	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 3/RIS/COM – Enti in disavanzo del campione Comuni – Distribuzione per Regione – esercizi 2022-2023

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Con riferimento agli enti che nel biennio 2022-2023 hanno presentato un risultato di competenza negativo (lettera E), si nota che il numero complessivo passa da 1.033 nel 2022 a 937 nel 2023, con una riduzione del 9,3% (vedi tabella 6/RIS/COM).

Nonostante la condizione critica di partenza, questi enti mostrano una lieve crescita del risultato di amministrazione complessivo (+0,4%), sebbene con andamenti molto differenziati tra le varie fasce. A crescere sono principalmente gli enti più piccoli (fascia 1) e quelli molto grandi (fascia 8), mentre per la maggior parte degli altri si registra una flessione, a volte anche significativa, come nel caso della fascia 6. È particolarmente rilevante il calo della parte accantonata e della parte vincolata, rispettivamente -1,7% e -4,5%, che suggerisce un utilizzo parziale delle risorse precedentemente congelate per far fronte a esigenze di copertura. Questi enti in squilibrio tendono quindi ad attingere agli accantonamenti per sostenere la gestione corrente o riequilibrare posizioni pregresse.

La parte destinata agli investimenti si riduce del 7,6%, indicando che, nonostante il leggero miglioramento del risultato complessivo, le condizioni di squilibrio non permettono ancora di liberare margini per politiche espansive o di sviluppo. Anche in questo caso, le riduzioni più forti si concentrano nelle fasce medio-alte.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La parte disponibile rimane fortemente negativa, ma si riduce di oltre il 10%, passando da circa -7,56 a -6,79 mld.

La successiva tabella 7/RIS/COM fornisce quindi un quadro di sintesi sull'evoluzione del disavanzo nel biennio considerato, distinguendo tra situazioni di disavanzo moderato e disavanzo elevato⁹², distinto per fasce dimensionali di popolazione.

La tabella evidenzia l'andamento dei Comuni in disavanzo moderato ed elevato tra il 2022 e il 2023, suddivisi per fasce demografiche. Nel complesso si osserva una lieve riduzione del numero di enti in entrambe le categorie, con un calo più marcato tra quelli in disavanzo elevato. Le fasce demografiche più piccole, come quella da 1 a 1.000 abitanti, mostrano un aumento del numero di Comuni in disavanzo moderato, mentre nelle fasce intermedie e maggiori si registra una diminuzione. Il totale della parte disponibile e il risultato di amministrazione depurato da fondi e anticipazioni presentano generalmente un miglioramento, con una riduzione dei disavanzi netti in quasi tutte le fasce (la prima e la terza fascia per il disavanzo moderato, vedono un incremento del *deficit*).

I Comuni più grandi mostrano valori assoluti di disavanzo maggiori, ma con un andamento positivo rispetto all'anno precedente, indicando un contenimento o miglioramento complessivo della situazione finanziaria.

⁹² La distinzione operata in tabella supporta la valutazione degli effetti delle politiche di riequilibrio effettuata ai sensi dei commi 897 e 898 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per i quali è consentito agli enti locali che si trovano in situazione di disavanzo — anche derivante dal riaccertamento straordinario dei residui — di applicare l'avanzo di amministrazione entro precisi limiti. In particolare, la norma consente tale applicazione per un importo non superiore a quello di cui alla lettera A) del prospetto del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria accantonata per il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e per il Fondo anticipazioni di liquidità (FAL), incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 6/RIS/COM – Risultati aggregati del risultato di amministrazione: Comuni con lett. E) negativa – 2022-2023 – Per fasce demografiche

Fasce	n. enti con lettera E) negativa			Risultato di amministrazione al 31 dicembre			Totale parte accantonata			Totale parte vincolata			Totale parte destinata agli investimenti			Totale parte disponibile		
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
Fascia 1	169	160	-5,3	80.877	92.310	14,1	121.524	126.072	3,7	20.455	26.797	31	2.140	2.624	22,6	-63.242	-63.182	-0,1
Fascia 2	436	383	-12,2	932.957	875.052	-6,2	1.231.298	1.161.593	-5,7	146.795	123.957	-15,6	27.843	20.144	-27,7	-472.979	-430.642	-9,0
Fascia 3	170	164	-3,5	1.091.177	1.133.973	3,9	1.320.612	1.330.424	0,7	131.783	147.519	11,9	29.786	25.310	-15	-391.003	-369.280	-5,6
Fascia 4	121	111	-8,3	1.707.937	1.644.484	-3,7	2.102.315	2.013.224	-4,2	244.634	212.242	-13,2	42.089	31.528	-25,1	-681.101	-612.509	-10,1
Fascia 5	103	92	-10,7	4.025.039	3.900.080	-3,1	4.342.123	4.136.751	-4,7	685.875	672.908	-1,9	81.491	70.474	-13,5	-1.084.451	-980.053	-9,6
Fascia 6	19	15	-21,1	1.669.306	1.514.477	-9,3	2.041.163	1.784.458	-12,6	231.115	252.619	9,3	38.420	37.062	-3,5	-641.393	-559.662	-12,7
Fascia 7	9	7	-22,2	2.011.287	1.886.746	-6,2	2.250.421	2.141.888	-4,8	345.224	263.570	-23,7	19.755	14.166	-28,3	-604.113	-532.878	-11,8
Fascia 8	6	5	-16,7	12.483.207	13.048.730	4,5	13.521.449	13.782.144	1,9	2.458.049	2.373.527	-3,4	120.660	133.297	10,5	-3.616.950	-3.240.238	-10,4
Totale	1.033	937	-9,3	24.001.786	24.095.851	0,4	26.930.905	26.476.554	-1,7	4.263.929	4.073.138	-4,5	362.183	334.604	-7,6	-7.555.232	-6.788.445	-10,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.
Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Tabella 7/RIS/COM – Comuni in disavanzo “moderato” e in disavanzo “elevato” – 2022-2023 – Per fasce demografiche

Fasce	Enti in disavanzo moderato						Enti in disavanzo elevato											
	n. enti			Totale parte disponibile			RA al netto di FCDE e FAL			n. enti			Totale parte disponibile			RA al netto di FCDE e FAL		
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
Fascia 1	61	66	8,2	9.152	-10.436	14,0	12.008	20.836	73,5	108	94	-13,0	-54.090	-52.746	-2,5	-38.174	-36.831	-3,5
Fascia 2	172	153	-11,0	-79.523	-63.162	-20,6	112.281	106.749	-4,9	264	230	-12,9	-393.456	-367.481	-6,6	-268.515	-227.748	-15,2
Fascia 3	72	72	0,0	-64.635	-70.677	9,3	90.483	122.790	35,7	98	92	-6,1	-326.368	-298.603	-8,5	-197.792	-173.474	-12,3
Fascia 4	54	48	-11,1	-114.534	-101.109	-11,7	175.801	175.150	-0,4	67	63	-6,0	-566.567	-511.401	-9,7	-377.790	-313.948	-15,5
Fascia 5	66	62	-6,1	-427.004	-460.904	7,9	565.234	622.268	10,1	37	30	-18,9	-657.446	-519.149	-21,0	-313.284	-259.483	-17,2
Fascia 6	11	8	-27,3	-202.054	-208.611	3,2	165.550	207.250	25,2	8	7	-12,5	-439.338	-351.051	-20,1	-286.162	-227.405	-20,5
Fascia 7	6	4	-33,3	-176.197	-143.276	-18,7	249.963	170.337	-31,9	3	3	0,0	-427.937	-389.602	-9,0	-209.339	-165.338	-21,0
Fascia 8	4	3	-25,0	-946.623	-817.807	-13,6	1.653.446	1.741.233	5,3	2	2	0,0	-2.670.328	-242.2431	-9,3	-958.097	-648.219	-32,3
Totale	446	416	-6,7	-2.019.722	-1.875.981	-7,1	3.024.765	3.166.613	4,7	587	521	-11,2	-5.535.510	-4.912.464	-11,3	-2.649.154	-2.057.847	-22,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.
Dati riferiti a n. 7.392 Comuni.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

5.2.1 Focus: Comuni in disavanzo

La gestione del disavanzo costituisce una delle principali criticità della finanza locale, in quanto impatta direttamente sulla capacità programmatica degli enti, sull'effettiva sostenibilità dei bilanci e sul rispetto degli equilibri finanziari, anche in un'ottica di medio-lungo periodo. La crescente attenzione posta dal legislatore su tale tematica impone quindi uno specifico approfondimento.

L'analisi della situazione finanziaria degli enti locali rivela un quadro complesso caratterizzato da diverse tipologie di disavanzo al 31 dicembre 2023, ciascuna con proprie specificità normative e modalità di ripiano. L'approfondimento, basato sui dati della banca dati alimentata dai questionari sui Rendiconti degli enti locali⁹³, consente di identificare i fattori determinanti di maggiore impatto sulla formazione di tali disavanzi.

L'elaborazione dei dati forniti dai questionari illustra la composizione del disavanzo di amministrazione complessivo al 31 dicembre 2023, suddiviso per origine normativa e contabile.

Il valore complessivo del disavanzo dichiarato ammonta a 7,19 mld di euro, in significativa riduzione rispetto agli 8,10 mld di euro registrati al 31 dicembre 2022, a conferma di un parziale miglioramento della situazione patrimoniale aggregata dei Comuni (cfr. tabella 1/DIS/COM).

La tipologia più rilevante è rappresentata dal disavanzo previsto dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011, che trae origine dal riaccertamento straordinario dei residui effettuato in sede di prima attuazione della competenza finanziaria potenziata. Questa operazione, oltre a far emergere disavanzi effettivi, ha potuto generare anche il cosiddetto "disavanzo tecnico", disciplinato dall'art. 3, comma 13, dello stesso decreto, che si manifesta quando i residui passivi reimputati a un esercizio superano la somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati al medesimo esercizio.

I dati evidenziano che su 1.107 Comuni che rilevano un disavanzo, ben 698 enti mantengono ancora una quota di tale squilibrio derivante dal riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1° gennaio 2015. Questa componente rappresenta il 45,8% del disavanzo totale, costituendo la quota più consistente proprio in virtù dell'arco temporale esteso entro cui è stato consentito effettuare il ripiano.

Una seconda tipologia è costituita dal disavanzo inerente alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dal comma 5 dell'art. 243-bis del Tuel: si tratta di una procedura che rappresenta uno strumento a disposizione degli enti che si trovano ad affrontare squilibri strutturali del bilancio tali da poter provocare il dissesto finanziario.

⁹³ Si tratta dai questionari annessi alle linee guida previsti dall'art. 1 comma 166 della l. n. 266/2005 e successive modifiche (Delibera n. 8/SEZAUT/2024/INPR), che si riferiscono ad un insieme di n. 7.647 Comuni che ha inviato questionari completi e secondo cui gli enti con lettera E) negativa sono stati nel 2023 pari a 1.107 enti, con un'incidenza del 14,5%, sul totale degli inviati (dati aggiornati al 15/05/2025).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/DIS/COM: Tipologia del disavanzo al 31/12/2023

Tipologia del disavanzo	Esercizio	N. Comuni	Disavanzo amministrazione al 31/12/2022	Disavanzo 2023	Incidenza sul totale %
DISAVANZO derivante dal riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1° gennaio 2015	2015	698	3.670.046.833	3.295.303.155	45,8
DISAVANZO da ripianare secondo la procedura di cui all'art. 243-bis Tuel		171	1.143.488.250	1.014.830.492	14,1
DISAVANZO derivante da stralcio mini-cartelle ex art. 11-bis, co. 6, del d.l. n. 135/2018	2018	16	654.837	279.260	0,0
Disavanzo derivante dall'esercizio precedente e dovuto al mancato trasferimento di somme dovute da altri livelli di governo a seguito di sentenze della Corte Cost. o di sentenze esecutive di altre giurisdizioni (art. 1, co. 876, legge di bilancio 2020, n. 160/2019)		-	-	-	
DISAVANZO da stralcio mini-cartelle ai sensi dell'art. 4, d.l. n. 41/2021, convertito dalla l. n. 69/2021 - d.m. 14 luglio 2021	2021	21	5.605.836	4.886.432	0,1
Disavanzo da stralcio mini-cartelle ai sensi dell'art. 1, co. 252 della legge del 29 dicembre 2022, n.197- d.m. 14 luglio 2021	2023	11	1.096.829	2.224.588	0,0
DISAVANZO 2019 derivante dal passaggio dal metodo semplificato al metodo ordinario di calcolo del FCDE	2019	330	1.194.843.506	996.309.649	13,9
DISAVANZO da costituzione del FAL da ripianare ai sensi dell'art. 52, co. 1-bis, d.l. n. 73/2021 e art. 39-ter d.l. n. 162/2019	2019	287	1.686.229.335	1.444.009.336	20,1
DISAVANZO derivante dalla gestione dell'Esercizio da ripianare con piano di rientro deliberato		291	322.420.263	214.181.592	3,0
DISAVANZO derivante dalla gestione dell'esercizio 2023	2023	152	71.139.511	216.107.585	3,0
Totale DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE			8.095.525.200	7.188.132.088	100,0

Rendiconto	n. Comuni che hanno inviato il questionario	n. Comuni in disavanzo	incidenza %	Disavanzo di Amministrazione 31/12/N-1	Disavanzo esercizio N
Questionario 2022	7.650	1.136	14,8	8.503.377.144	7.778.253.212
Questionario 2023	7.647	1.107	14,5	8.095.525.200	7.188.132.088

Fonte: elaborazione Corte dei conti - questionario Linee guida rendiconto 2023 (Deliberazione n. 8/SEZAUT/2024/INPR); aggiornamento al 15 maggio 2025; importi in euro

La normativa prevede un piano di riequilibrio finanziario pluriennale, deliberato dal Consiglio dell'ente locale⁹⁴, la cui durata massima è determinata in base al rapporto tra le passività da ripianare e l'ammontare degli impegni del Titolo 1 della spesa del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura o dell'ultimo rendiconto approvato.

L'analisi mostra che 171 Comuni presentano questa tipologia di disavanzo, con un importo complessivo pari al 14,1% del totale al 31 dicembre 2023, con una riduzione dell'incidenza complessiva dello 0,5% rispetto all'esercizio precedente.

Il disavanzo derivante dal fondo anticipazioni di liquidità assume dimensioni particolarmente rilevanti, risultando nel 2023 pari a 1,44 mld e rappresentando il 20,1% del totale.

⁹⁴ "Il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata compresa tra quattro e venti anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario. Qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di cui al presente comma risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'articolo 243-quater, comma 3, l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'articolo 4-bis, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149."

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La disciplina di riferimento è costituita dall'art. 52 del d.l. n. 73/2021, che ha modificato significativamente la gestione di questo fondo. Le risorse liberate a seguito della riduzione del FAL devono essere accantonate in un'apposita voce denominata "Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità", nel rispetto delle disposizioni normative e delle indicazioni della FAQ n. 47 della Commissione Arconet del 3 dicembre 2021.

A decorrere dall'esercizio 2021, la normativa prevede che gli enti locali iscrivano nel bilancio di previsione il rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità nel Titolo 4 della spesa. In sede di rendiconto, gli enti devono ridurre il fondo anticipazione di liquidità per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente.

Una modifica sostanziale riguarda la gestione della quota del risultato di amministrazione liberata: essa deve essere iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come "Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità", in deroga ai limiti previsti dalla normativa generale. Inoltre, la copertura delle spese per le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità non può essere finanziata dall'utilizzo del fondo stesso.

Dal rendiconto 2021, gli enti non possono più operare la riduzione del FAL direttamente in bilancio, ma devono ridurlo esclusivamente in sede di rendiconto negli allegati a) e a/1), applicando la quota liberata al bilancio di previsione dell'esercizio successivo. Per consentire tale applicazione, la quota del FAL liberata viene accantonata in un fondo specifico denominato "Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità".

Le nuove modalità operative prevedono che nell'allegato a) sia iscritto il FAL per un importo pari a quello dell'esercizio precedente ridotto della quota capitale rimborsata, mentre tra gli "altri accantonamenti" deve essere accantonata la quota liberata. Nell'allegato a/1, nella colonna delle variazioni effettuate in sede di rendiconto, devono essere registrati sia la riduzione del FAL sia l'accantonamento della quota liberata tra gli altri accantonamenti.

L'art. 39-*quater* del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 ha introdotto una nuova tipologia di disavanzo derivante dalla variazione della metodologia di calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità implementata nel 2019.

A partire dal rendiconto 2019, il FCDE deve essere calcolato esclusivamente con il metodo ordinario disciplinato dall'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011. Gli effetti di questa variazione metodologica possono comportare l'emersione di un disavanzo, da riassorbire in non più di quindici annualità a decorrere dall'esercizio finanziario 2021.

Nel 2023, tale disavanzo rappresenta il 13,9% del totale, pari a circa 996 mln, in riduzione dello 0,2% rispetto al 2022.

Il decreto fiscale 2019 (d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con modificazioni dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12) ha introdotto una specifica tipologia di disavanzo conseguente allo stralcio delle mini-cartelle, attraverso l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Il disavanzo emergente da questa operazione, che non dovrebbe superare la sommatoria dei residui attivi cancellati al netto dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, viene riassorbito in un massimo di cinque annualità in quote costanti, secondo quanto previsto dall'art. 11-*bis*, comma 6 del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135.

I dati mostrano che solo 16 Comuni hanno dichiarato di dover ripianare questa tipologia di disavanzo, con un peso irrisorio sulla determinazione di quello complessivo. Successivamente, l'art. 4 del d.l. n. 41/2021 ha previsto un ulteriore stralcio che ha generato un disavanzo di circa 4,8 mln nel 2023 per altri 21 enti.

La legge di bilancio 2023 (art. 1, co. 229, legge n. 197/2022) ha ulteriormente esteso questa possibilità, prevedendo per gli enti locali la facoltà di rinuncia, da esercitarsi entro il 31 gennaio, ai debiti di importo residuo fino a mille euro risultanti dai carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015.

Alle tipologie tradizionali di disavanzo si è recentemente aggiunta una nuova fattispecie, strettamente connessa all'utilizzo improprio delle anticipazioni concesse dal Fondo di rotazione per la stabilità finanziaria degli enti locali, strumento specificamente destinato agli enti in situazione di pre-dissesto. La nuova categoria di disavanzo trova la sua origine nell'applicazione della sentenza n. 224/2023 della Corte costituzionale, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 43, commi 1 e 2, del d.l. n. 133/2014. La pronuncia della Consulta ha chiarito definitivamente che le anticipazioni del Fondo di rotazione devono essere utilizzate esclusivamente per far fronte a esigenze di cassa, escludendo categoricamente la possibilità di impiegarle per coprire debiti fuori bilancio o per ridurre il disavanzo pluriennale degli enti.

L'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, attraverso il suo Atto di orientamento del 7 ottobre 2024, ha fornito chiarimenti⁹⁵ definitivi sulla questione, stabilendo che gli enti che hanno utilizzato le anticipazioni in maniera difforme rispetto alla loro finalità istituzionale dovranno necessariamente ripianare il disavanzo che ne è conseguito.

Per gli enti che si trovano in questa situazione, il percorso di rientro dal *deficit* generato prevede diverse modalità operative. Innanzitutto, è necessaria una rimodulazione del piano di riequilibrio attraverso l'individuazione di coperture alternative che rispettino i vincoli normativi. In alternativa, gli enti possono ricorrere all'applicazione dell'art. 188 del Tuel per procedere al riequilibrio del bilancio secondo le procedure ordinarie. Durante tutto il processo di risanamento, rimane fondamentale garantire il mantenimento delle prestazioni sociali essenziali, assicurando che le misure di riequilibrio non compromettano i servizi indispensabili per i cittadini.

⁹⁵ Atto di orientamento ex art. 154, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 sull'applicazione della sentenza n. 224 del 2023 della Corte costituzionale.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Nella tabella 6/RIS/COM - Risultati aggregati del risultato di amministrazione 2022-2023 della presente relazione, si evidenzia come nel 2023⁹⁶ siano 937 i Comuni che presentano il risultato di amministrazione con una lettera E) negativa.

Confrontando tali dati con le informazioni contenute nel questionario allegato alle Linee guida per il rendiconto 2023, sono stati individuati 895 Comuni che hanno risposto in modo completo alle domande relative al disavanzo di amministrazione, presentando contestualmente una lettera E) del risultato di amministrazione negativa. Tra questi, 796 Comuni hanno dichiarato la presenza di un disavanzo da ripianare e costituiscono l'oggetto dell'analisi successiva.

L'esame dei dati ha inoltre evidenziato la presenza di ulteriori 201 Comuni che, pur presentando una lettera E) del risultato di amministrazione positiva, hanno comunque fornito risposta affermativa alla presenza di un disavanzo da ripianare. Al riguardo, la Sezione sottolinea la necessità di verificare la corretta applicazione delle disposizioni in materia di disavanzo, di cui al paragrafo 9.2 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.⁹⁷.

Dall'analisi a confronto emerge che il disavanzo più frequentemente dichiarato dai Comuni è quello derivante dal riaccertamento straordinario dei residui del 2015, segnalato da 478 enti, pari al 60,1%. Seguono il disavanzo derivante dalla ricostituzione del Fondo Anticipazioni di Liquidità (FAL), indicato da 247 enti (31,0%), e il disavanzo legato al passaggio dal metodo semplificato a quello ordinario per il calcolo del FCDE, segnalato da 257 Comuni (32,3%).

Il disavanzo da gestione con piano di rientro deliberato è stato indicato da 219 enti (27,5%), mentre i Comuni in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-bis Tuel) sono stati 146, (18,3%). La gestione dell'esercizio 2023 come fonte del disavanzo è stata indicata da 133 Comuni, pari al 16,7%, Rimane infine residuale il disavanzo da stralcio mini-cartelle riportato da 43 Comuni (5,4%) – grafico 1/DIS/COM.

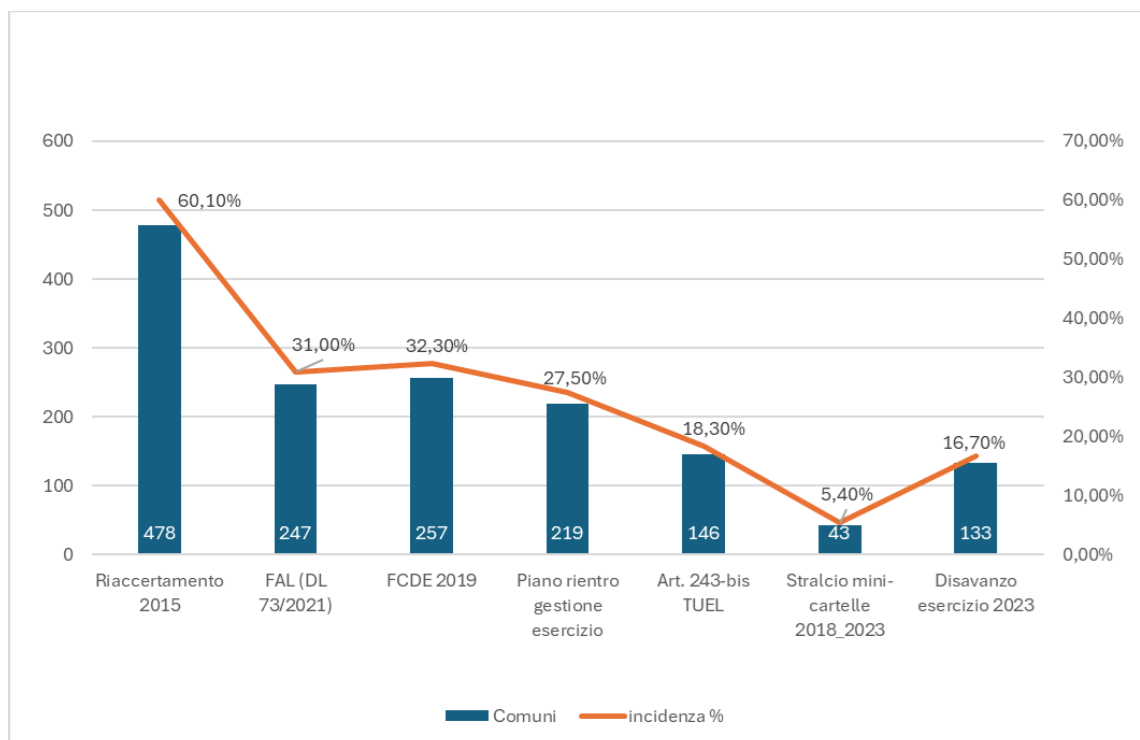
⁹⁶ Rif. capitolo 5 par.5.1 della presente relazione.

⁹⁷ Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria All.4/2 par.9.2.20 "Sono in disavanzo di amministrazione gli enti con un risultato di amministrazione di importo insufficiente a comprendere le relative quote vincolate, destinate ed accantonate. Il disavanzo di amministrazione da ripianare è pari all'importo negativo della lettera E dell'allegato riguardante il risultato di amministrazione. Nel caso in cui il legislatore abbia autorizzato specifiche modalità di ripiano di singole quote del disavanzo di amministrazione, nella nota illustrativa e nella relazione sulla gestione è descritta la composizione del disavanzo tra tali componenti e la composizione delle relative quote di ripiano da applicare agli esercizi considerati nel bilancio di previsione. Par 9.2.30 Il disavanzo di amministrazione ripianato nel corso di un esercizio per un importo superiore a quello applicato al bilancio, determinato dall'anticipo delle attività previste nel piano di rientro e dalla registrazione dei maggiori accertamenti o dei minori impegni previsti nel bilancio negli esercizi successivi in attuazione del piano di rientro, può non essere applicato al bilancio degli esercizi successivi. Pertanto, gli enti che hanno approvato un piano di rientro che individua le attività da adottare annualmente e preveda i relativi maggiori accertamenti o minori impegni, alla fine di ciascun esercizio possono:

- quantificare il maggiore ripiano del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente rispetto a quello applicato in via definitiva al bilancio di previsione;
- verificare se tale maggiore ripiano è determinato dall'anticipo delle attività previste nel piano di rientro per gli esercizi successivi;
- ridurre il disavanzo da ripianare negli esercizi successivi per un importo pari al maggiore ripiano che rispetta la condizione di cui alla lettera b).

Nel caso in cui non sia possibile riferirlo ai piani di rientro, il maggiore ripiano del disavanzo è attribuito alle componenti del disavanzo di amministrazione in ordine di anzianità di formazione del disavanzo stesso, nei limiti delle quote previste nell'esercizio successivo e seguenti e restano ferme le modalità di ripiano previste nei piani di rientro, che termineranno prima del previsto.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 1/DIS/COM: Tipologia del disavanzo al 31/12/2023

Fonte: elaborazione Corte dei conti - questionario Linee guida rendiconto 2023 su n.796 Comuni (Deliberazione n. 8/SEZAUT/2024/INPR); aggiornamento al 15 maggio 2025

5.3 Le risorse accantonate, vincolate e destinate agli investimenti

La composizione dell'avanzo di amministrazione, deve essere valutata attentamente, in quanto non tutte le risorse in esso contenute risultano effettivamente disponibili per nuove politiche di spesa. L'articolo 187 del Tuel, così come aggiornato anche alla luce delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 118/2011 e relativi allegati applicativi, stabilisce che l'avanzo debba essere suddiviso in quote accantonate, vincolate, destinate agli investimenti e libere. Il principio contabile applicato della contabilità finanziaria, contenuto nell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, chiarisce le modalità con cui tali quote devono essere individuate e contabilizzate nel rendiconto, e ne definisce i criteri di utilizzo in coerenza con i principi di prudenza, destinazione specifica delle risorse e sostenibilità finanziaria. In particolare, le risorse accantonate sono finalizzate a coprire obbligazioni potenziali o rischi futuri, tra cui rientrano fondi come il fondo crediti di dubbia esigibilità e il fondo contenzioso; le risorse vincolate derivano da entrate la cui destinazione è stabilita da norme di legge, da trasferimenti con vincoli specifici o da contratti di finanziamento; le risorse destinate agli investimenti, invece, rappresentano quelle riserve che l'ente ha attribuito a spese in conto capitale, utilizzabili

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

esclusivamente secondo quanto previsto dal medesimo articolo 187 e nel rispetto del principio della competenza finanziaria potenziata.

Nel biennio 2022-2023 le risorse accantonate iscritte nel risultato di amministrazione (tabella 8/RIS/COM) evidenziano un incremento complessivo, passando da 45.446 mln nel 2022 a 46.900 mln nel 2023, pari a una variazione positiva del 3,20%.

Il Fondo anticipazioni di liquidità si riduce da 5.418 mln a 5.219 mln (-3,67%), mentre il Fondo contenzioso cresce da 3.059 mln a 3.237 mln (+5,82%). Il Fondo crediti di dubbia esigibilità aumenta da 33.068 mln a 33.814 mln (+2,25%). Si registra un incremento rilevante del Fondo perdite società partecipate da 250 mln a 371 mln (+48,24%) e del Fondo di garanzia debiti commerciali da 128 mln a 235 mln (+82,83%). Le altre forme di accantonamento passano da 3.520 mln a 4.023 mln, con un incremento del 14,29%.

Per quanto riguarda le risorse vincolate, (tabella 9/RIS/COM) il totale al 31 dicembre aumenta da 12.436 mln nel 2022 a 12.759 mln nel 2023, con una crescita del 2,6%.

Le risorse vincolate nel bilancio al 31 dicembre ammontano a 5.682 mln nel 2022 e 5.469 mln nel 2023, con una lieve contrazione. Le entrate vincolate accertate nell'esercizio crescono da 12.044 mln a 13.944 mln. Gli impegni finanziati da entrate vincolate accertate o da quote vincolate del risultato di amministrazione aumentano da 8.032 mln a 10.116 mln. Il fondo pluriennale vincolato finanziato da tali entrate si incrementa da 2.673 mln a 3.512 mln. Le risorse vincolate al netto delle quote accantonate sono pari a 12.175 mln nel 2022 e 12.393 mln nel 2023 (+1,8%).

Infine, per quanto riguarda le risorse destinate agli investimenti (tabella 10/RIS/COM), lo *stock* iniziale passa da 1.862 mln nel 2022 a 1.628 mln nel 2023, con una riduzione del 12,6%.

Le entrate destinate accertate nell'esercizio aumentano leggermente da 2.239 mln a 2.287 mln (+2,15%), mentre gli impegni finanziati da entrate destinate o da quote del risultato di amministrazione calano da 1.351 mln a 1.307 mln (-3,24%).

Il fondo pluriennale vincolato finanziato da tali risorse scende da 1.150 mln a 992 mln (-13,77%). La gestione dei residui subisce una riduzione, passando da -37 mln nel 2022 a -21 mln nel 2023. Le risorse destinate agli investimenti al 31 dicembre risultano stabili, pari a 1.638 mln nel 2022 e 1.637 mln nel 2023. Le quote accantonate si riducono da 46,8 mln a 23 mln (-50,87%) e le risorse nette disponibili nel risultato di amministrazione aumentano da 1.591 mln a 1.614 mln (+1,44%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 8/RIS/COM – Allegato a/1) Elenco risorse accantonate – 2022-2023

Voce classificata	2022					2023					Var. % risorse finali 2023/22
	Risorse accantonate al 1/1	Risorse accantonate applicative al bilancio dell'esercizio 2022 (con segno -)	Risorse accantonate stanziarie nella spesa del bilancio dell'esercizio 2022 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-)	Risorse accantonate nel risultato di ammine al 31/12 (e)=(a)+(b)+(c)+(d)	Risorse accantonate al 1/1	Risorse accantonate applicative al bilancio dell'esercizio 2023 (con segno -)	Risorse accantonate stanziarie nella spesa del bilancio dell'esercizio 2023 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-)	Risorse accantonate nel risultato di ammine al 31/12 (e)=(a)+(b)+(c)+(d)	
Fondo anticipazioni liquidità	5.628.205	-166.398	92.026	-135.147	5.418.686	5.383.118	-86.915	37.367	-113.982	5.219.588	-3,67
Fondo contenzioso	2.792.652	-407.184	294.726	379.323	3.059.517	3.044.540	-274.392	126.617	340.821	3.237.586	5,82
Fondo crediti di dubbia esigibilità	31.575.975	-626.583	3.025.119	-905.657	33.068.854	33.008.639	-430.570	2.729.402	-1.493.737	33.813.733	2,25
Fondo perdite società partecipate	227.877	-23.838	12.194	34.096	250.328	249.314	-6.572	18.667	109.675	371.084	48,24
Fondo di garanzia debiti commerciali	36.997	-1.405	73.587	19.224	128.404	148.669	-3.302	95.026	-5.630	234.763	82,83
Altri accantonamenti	3.192.597	-875.559	566.914	636.291	3.520.244	3.510.985	-844.575	446.379	910.571	4.023.360	14,29
Totale	43.454.303	-2.100.966	4.064.566	28.131	45.446.034	45.345.266	-1.646.327	3.453.457	-252.282	46.900.113	3,20

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 9/RIS/COM – Allegato a/2) Elenco risorse vincolate allegato al Risultato di amministrazione – 2022-2023

Voce classificata	Risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 1/1		Risorse vincolate applicate al bilancio dell'esercizio		Entrate vincolate accertate nell'esercizio		Impegni finanziati da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione		Fpv al 31/12 finanziato da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione		Cancellazione di residui attivi vincolati o eliminazione del vincolo su quote del risultato di amministrazione (+) e cancellazione di residui passivi finanziati da risorse vincolate (-) (gestione dei residui)		Cancellazione nell'esercizio di impegni finanziari dal Fpv dopo l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente non reimpegnati nell'esercizio		Risorse vincolate nel bilancio al 31/12		Risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 31/12		Var. %	
	(a)		(b)		(c)		(d)		(e)		(f)		(g)		(h)=(b)+(c)-(d)-(e)+(g)		(i)=(a)+(c)-(d)-(e)-(f)+(g)			
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023		
Totale vincoli derivanti dalla legge (l/1)	391.120	3.652.185	1.531.574	1.146.008	2.641.596	2.912.938	2.236.819	2.166.418	565.395	511.009	101.873	179.705	53.884	50.185	1.424.839	1.431.703	3.660.121	3.758.175	2,7	
Totale vincoli derivanti da trasferimenti (l/2)	4.855.920	6.227.836	1.926.189	2.823.093	7.694.698	9.530.215	4.744.148	7.020.333	1.562.817	2.382.585	139.934	175.933	133.349	185.301	3.447.271	3.135.691	6.237.068	6.364.501	2,0	
Totale vincoli derivanti da finanziamenti (l/3)	803.256	935.249	170.544	354.596	618.760	592.836	184.123	276.470	434.529	469.245	-46.488	1.074	83.700	76.868	254.352	278.584	933.553	858.163	-8,1	
Totale vincoli formalmente attribuiti dall'ente (l/4)	1.189.338	1.250.059	338.669	387.200	638.536	581.903	430.548	365.213	97.184	132.997	68.456	2.583	19.915	61.082	469.389	531.975	1.251.601	1.392.251	11,2	
Totale altri vincoli (l/5)	1.189.338	357.212	76.352	64.385	450.468	326.172	436.627	287.491	13.152	16.077	47.396	-1.907	9.006	3.748	86.046	90.737	353.418	385.470	9,1	
Totale risorse vincolate (l=l/1+l/2+l/3+l/4+l/5)	11.108.361	12.422.540	4.043.328	4.775.282	12.044.058	13.944.063	8.032.265	10.115.925	2.673.077	3.511.914	311.171	357.387	299.854	377.184	5.681.898	5.468.690	12.435.760	12.758.561	2,6	
Totale quote accantonate riguardanti le risorse vincolate																				
Totale risorse vincolate al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti										(m=m/l+m/2+m/3+m/4+m/5)					99.785	138.825	261.122	365.132	39,8	
											(n=l-m)					5.582.112	5.329.865	12.174.638	12.393.429	1,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 10/RIS/COM - Allegato a/3) Elenco risorse destinate agli investimenti 2022-2023

Voce classificata	Risorse destinate agli investimenti al 1/1		Entrate destinate agli investimenti accertate nell'esercizio		Impegni finanziati da entrate destinate accertate nell'esercizio o da quote destinate del risultato di ammine		Fpv al 31/12 finanziato da entrate destinate accertate nell'esercizio o da quote destinate del risultato di ammine		Cancellazione di residui attivi costituiti da risorse destinate agli investimenti o eliminazione della destinazione su quote del risultato di ammine (+) e cancellazione di residui passivi finanziati da risorse destinate agli investimenti (-) (gestione dei residui)		Risorse destinate agli investimenti al 31/12		Totale quote accantonate nel risultato di amministrazione riguardanti le risorse destinate agli investimenti (g)		Totale risorse destinate nel risultato di ammine al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti (h)	
	(a)		(b)		(c)		(d)		(e)		(f)=(a)+(b)-(c)-(d)-(e)		(g)		(h)=Totale f-g	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Totale risorse destinate agli investimenti	1.861.802	1.627.617	2.239.241	2.287.424	1.350.769	1.306.955	1.150.211	991.849	-37.643	-20.558	1.637.706	1.636.796	46.776	22.983	1.590.930	1.613.813
Variazione %		-12,6		2,15		-3,24		-13,77		-45,39		-12,4		-50,87		1,44

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

5.4 I Fondi accantonati

Nel paragrafo precedente, nell'ambito dell'analisi del risultato di amministrazione, è stato fornito, tra l'altro, un quadro complessivo dell'evoluzione delle risorse accantonate riguardanti le principali poste contabili presenti nell'allegato a1) al rendiconto. In questa sede l'intento è di fornire ulteriori elementi di dettaglio su aspetti salienti che, correlati con altre grandezze di bilancio, consentano di acquisire indicazioni sulla capacità di gestione della spesa e l'attitudine a rispettare i tempi di pagamento.

L'indagine prende il via dalla prima voce dell'elenco analitico delle risorse accantonate: il fondo anticipazioni di liquidità (FAL), che ha la funzione di riallineare la situazione di cassa degli enti strutturalmente deficitari con quella di competenza fornendo risorse per pagare debiti pregressi certi, liquidi ed esigibili⁹⁸. L'anticipazione consente, infatti, di convertire i debiti verso i creditori in un debito pluriennale verso la Cassa Depositi e Prestiti, rendendo la restituzione delle somme più sostenibile e favorendo, nel tempo, un progressivo riallineamento tra la cassa e la competenza. L'iniezione di liquidità ha lo scopo di fornire all'ente risorse utili a consentire il pagamento dei debiti scaduti, riducendo i tempi di attesa per i creditori. Il corretto impiego di questo meccanismo produce un ciclo virtuoso: riducendo i debiti esistenti, si evita l'accumulo di nuovi residui passivi e migliora la stabilità finanziaria complessiva dell'ente che, tuttavia, deve impegnarsi alla restituzione delle somme anticipate.

Il raggiungimento di tali obiettivi impone la corretta iscrizione in bilancio delle anticipazioni, i cui effetti sul risultato di amministrazione devono essere integralmente sterilizzati⁹⁹ per il tempo necessario alla completa restituzione delle somme rimosse. È necessario, infatti, limitarne gli effetti alla sola provvista di una disponibilità di cassa da destinare, esclusivamente, al pagamento di passività pregresse, giacché il diverso utilizzo¹⁰⁰ determinerebbe un indebito accrescimento della capacità di spesa dell'ente.

In linea con quanto già osservato lo scorso anno¹⁰¹, anche per il biennio 2022-2023, si registra un decremento delle risorse accantonate e applicate, conseguenza fisiologica delle progressive restituzioni delle rate annuali delle anticipazioni ricevute. Nella tabella seguente, sono illustrati gli andamenti nel biennio, secondo le informazioni trasmesse da poco più di 5.920 enti.

Gli accantonamenti complessivi effettuati in sede di rendiconto decrescono, con oscillazioni che vanno dallo 0,5% del Nord-est al 4,2% del Sud (grafico 1/FONDI/COM), dove sono concentrate le maggiori

⁹⁸ Cfr. Corte costituzionale sentenze nn. 4/2020 e 181/2015, che sulla funzione della anticipazione: «consiste nel riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza» immettendo risorse disponibili nella cassa dell'ente, per provvedere al pagamento di debiti pregressi risultanti dal bilancio di competenza certi, liquidi ed esigibili con «un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporaneamente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione».

⁹⁹ Affinché da strumento di «flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto [oggi settimo] comma, Cost.» (Sentenza n. 181 del 2015).

¹⁰⁰ Corte costituzionale sentenza n. 274 del 2017: «La sterilizzazione deve avvenire per il tempo necessario alla completa restituzione delle somme rimosse, provvedendo a iscrivere nel Titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti una posta rettificativa avente natura meramente finanziaria, corrispondente all'importo della cœva anticipazione riscossa in entrata».

¹⁰¹ Cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2024/FRG.

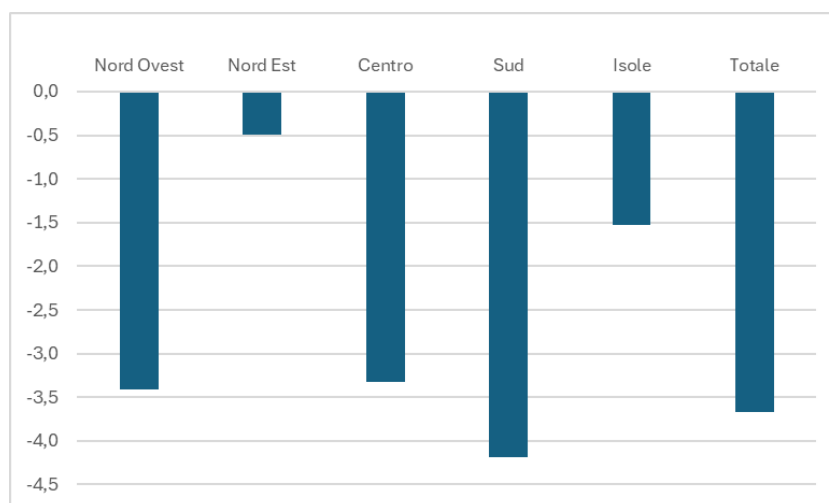
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

risorse accantonate, che pesano, per entrambi gli anni di riferimento, circa il 65% sul totale nazionale (grafico 2/FONDI/COM).

Tabella 1/FONDI/COM - Fondo anticipazioni di liquidità biennio 2022-2023

Area geografica	Numero enti		Risorse accantonate al 1/1 (a)		Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio (con segno -) (b)		Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio (c)		Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)		Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12 (e) = (a) + (b) + (c) + (d)	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Nord-Ovest	2.261	2.273	710.443	687.347	-3.452	-3.741	4.547	4.405	-22.751	-22.746	688.788	665.265
Nord-Est	776	772	34.225	33.619	-1.068	-868	824	975	-362	-273	33.619	33.453
Centro	789	773	599.556	561.801	-47.989	-24.053	15.913	9.474	-7.252	-5.606	560.228	541.617
Sud	1.525	1.518	3.672.231	3.497.086	-65.394	-43.667	41.239	15.901	-120.238	-89.017	3.527.839	3.380.304
Isole	576	588	611.749	603.265	-48.495	-14.587	29.502	6.612	15.456	3.660	608.212	598.949
Totale	5.927	5.924	5.628.205	5.383.118	-166.398	-86.915	92.026	37.367	-135.147	-113.982	5.418.686	5.219.588

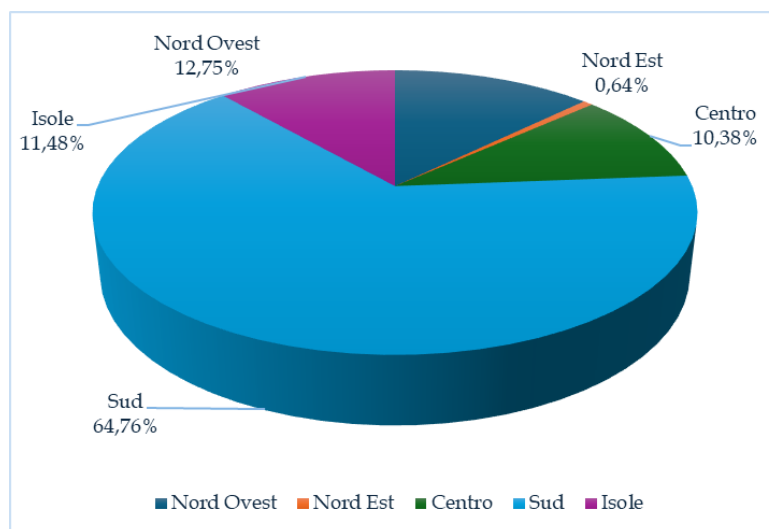
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap, importi in migliaia di euro

Grafico 1/FONDI/COM - Fondo anticipazioni di liquidità - Variazione nel biennio 2022-2023

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 2/FONDI/COM - Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2023
Aggregate per area geografica



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Nella determinazione del risultato d'amministrazione è necessario, altresì, tener conto delle passività potenziali e oneri futuri, dai quali l'equilibrio di bilancio deve essere posto al riparo. È essenziale determinare il rischio derivante da un esito sfavorevole del contenzioso¹⁰² e quantificare le risorse da accantonare nel risultato di amministrazione come quota vincolata al 31 dicembre.

La costituzione del Fondo rischi da contenzioso¹⁰³ presuppone la presenza di controversie giudiziali con alte probabilità di soccombenza o sentenze non definitive di condanna. Qualora sia stata già impegnata l'obbligazione oggetto di controversia, l'accantonamento coprirà il rischio delle maggiori spese legate al contenzioso. Le passività potenziali devono essere, annualmente, classificate sulla base del grado di rischio del verificarsi dell'evento. Pertanto, se a fronte di un debito certo l'indice di rischio è pari a 100, quando la probabilità dell'evento scende al 51% si configurano passività probabili, mentre una passività possibile è associata ad un indicatore compreso tra il 10% e il 49%. Le passività da evento remoto non determinano obblighi di accantonamento. La valutazione di tali passività si fonda sulla conoscenza del contesto di riferimento; dell'esperienza maturata nel tempo¹⁰⁴ e la coerenza delle quote

¹⁰² Sul punto si rinvia al capitolo 15 - I debiti fuori bilancio.

¹⁰³ La costituzione e la quantificazione del Fondo rischi da contenzioso, come fondo spese e rischi, che accoglie accantonamenti per passività potenziali rappresenta, nell'ambito delle verifiche sul risultato di amministrazione, «parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci» (Corte cost. sent. n. 18/2019).

¹⁰⁴ Cfr. Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol-Sede di Trento, deliberazione n. 57/2019/PRS: «La valutazione della passività potenziale deve, pertanto, essere sorretta dalle conoscenze delle specifiche situazioni, dall'esperienza del passato e da ogni altro elemento utile e deve essere effettuata nel rispetto dei postulati del bilancio ed in modo particolare quelli di imparzialità e verificabilità».

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

accantonate rispetto al rischio atteso è verificata dall’Organo di revisione, che ne attesta la congruità per proteggere il risultato di amministrazione¹⁰⁵.

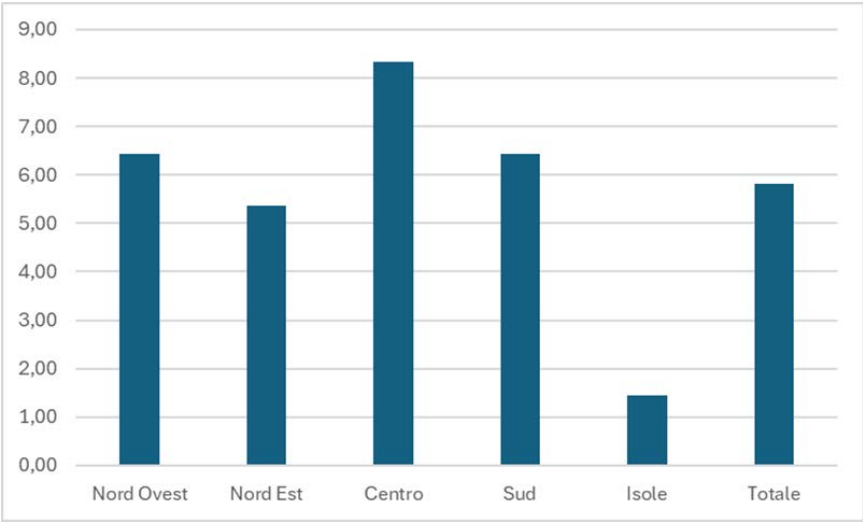
La dotazione complessiva degli accantonamenti comunicati dai Comuni si è incrementata di circa il 5,8% nel biennio, oscillando sul territorio tra l’1,4% delle Isole all’8,3 del Centro.

Tabella 2/FONDI/COM – Analisi per aree geografiche del Fondo rischi contenzioso - 2022-2023

Area geografica	n. enti		Risorse accantonate al 1/1 (a)		Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio (con segno -) (b)		Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio (c)		Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)		Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12 (e) = (a) + (b) + (c) + (d)	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Nord-Ovest	2.573	2.603	340.503	438.570	-28.290	-47.255	13.864	18.827	111.638	55.724	437.714	465.866
Nord-Est	1.187	1.210	319.765	324.510	-27.695	-22.117	13.620	15.249	17.246	22.631	322.937	340.273
Centro	880	889	511.209	507.012	-178.413	-48.040	190.809	21.672	-2.671	83.733	520.933	564.377
Sud	1.601	1.605	1.187.399	1.263.396	-136.955	-119.680	60.594	53.153	160.741	156.768	1.271.779	1.353.637
Isole	638	646	433.777	511.053	-35.832	-37.300	15.840	17.715	92.369	21.964	506.155	513.432
Totale	6.879	6.953	2.792.652	3.044.540	-407.184	-274.392	294.726	126.617	379.323	340.821	3.059.517	3.237.586

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Grafico 3/FONDI/COM – Fondo rischi contenzioso – Variazione nel biennio 2022-2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Si osserva come il numero degli enti che forniscono informazioni al riguardo è in crescita anche rispetto al biennio precedente¹⁰⁶ e che le maggiori risorse sono accantonate nell’area del Sud del Paese, in quanto

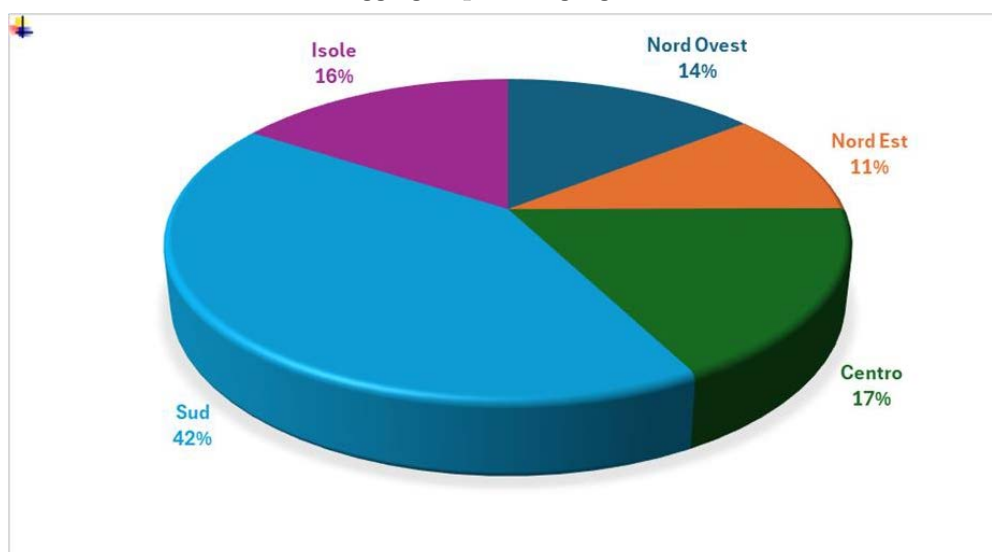
¹⁰⁵ Cfr. lett. h) del par. 5.2. dell’all. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011.

¹⁰⁶ Cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2024/FRG.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

pesano sul totale nazionale per circa il 42% in entrambi gli esercizi. Il Sud ha contribuito al volume complessivo con risorse di poco superiori ad 1,3 mld, mentre il rischio di controversie giudiziarie risulta più basso nel Nord-Est, dove per 1.210 enti, si registra un'incidenza, rispetto al valore complessivo delle risorse accantonate nel Paese, appena al di sotto dell'11%.

Grafico 4/FONDI/COM – Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2023
Aggregate per area geografica



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Se dal lato della spesa è fatto obbligo di valutare le passività potenziali che possono impattare sul risultato della gestione, così per le entrate è necessario verificare il grado di esigibilità dei crediti, al fine di vincolare - a fronte delle entrate di dubbia e difficile esazione accertate per l'intero importo del credito - una quota del risultato di amministrazione in sede di rendiconto. In tale prospettiva il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, al punto n. 3.3, disciplina l'accantonamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) tra gli stanziamenti nel bilancio di previsione e, nel corso della gestione, ove il livello degli stanziamenti e degli accertamenti individua la rimodulazione degli accantonamenti attesi, mediante variazione di bilancio (almeno in sede di assestamento). In sede di rendiconto deve essere verificata la congruità della parte accantonata nel risultato di amministrazione, facendo riferimento all'importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza, sia degli esercizi precedenti. Il fondo costituisce un ulteriore strumento posto a presidio agli equilibri di bilancio e la sua dotazione contribuisce alla salvaguardia della sana gestione finanziaria

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

dell'ente¹⁰⁷ e ne denota la capacità di riscossione, in ragione della correlazione inversa con le difficoltà di incassare le entrate accertate ed esigibili. La sua dotazione, infatti, è determinata attraverso l'accantonamento di quote di entrate accertate di dubbia esigibilità che potrebbero, altrimenti, alimentare spese esigibili. La corretta determinazione di tali accantonamenti consente di ridurre il rischio di sottostima del fondo stesso che renderebbe "disponibile" un risultato di amministrazione maggiore rispetto a quello corrispondente all'effettiva situazione finanziaria dell'ente.

Alla luce di tali premesse, per completare l'esame, già effettuato con riferimento al risultato d'amministrazione¹⁰⁸, sull'incidenza del fondo rispetto al totale delle risorse accantonate, viene esaminato l'ammontare degli accantonamenti e dei residui attivi iscritti in bilancio nel biennio 2022-2023.

La loro consistenza trova riscontro nei dati compendati nell'"allegato C" al rendiconto e il confronto con i dati desumibili dalla Missione 20 - Programma 02, come attestati nel prospetto Gestione delle spese (nel quale trova evidenza contabile l'accantonamento effettuato in occasione della predisposizione del bilancio di previsione), consente ulteriori spunti d'analisi.

L'esame dei dati a livello aggregato (cfr. tab. 3 e 4/FONDI/COM) evidenzia, per l'anno 2022, una tendenziale congruenza tra il valore del Fondo crediti (accantonato da 7.392 enti) e l'importo minimo previsto, con accantonamenti complessivamente superiori di circa il 2,2%, rispetto alla soglia minima prevista sulla base dei residui conservati a fine anno. I Comuni (n. 1.150) della Regione Piemonte registrano la percentuale più elevata di scostamento tra le due grandezze, giacché sommano accantonamenti oltre il limite per circa l'11%. Nel 2023, lo scostamento risultante tra il valore minimo e le quote accantonate al fondo è molto elevato in Liguria (+141,8%). La causa di tale differenza dovrebbe derivare da un dimezzamento della soglia minima calcolata rispetto agli anni precedenti, a fronte di un accantonamento complessivo in linea con le risultanze del passato.

Nel 2023, la consistenza del fondo, confermando il *trend* dell'anno precedente, risulta più elevata nel Lazio dove si attesta a circa 8,5 mld, seguita da Campania (circa 5,3 mld), Sicilia (3,8 mld) e Lombardia (3,3 mld). In termini percentuali l'incidenza maggiore sulla consistenza del fondo a livello nazionale è riferibile ai Comuni laziali (22% nel 2022; 25% nel 2023) e a quelli campani (17% nel 2022; 15% nel 2023). L'incremento nel biennio si attesta intorno al 2,3%, riducendo l'andamento rilevato tra il 2021-2022¹⁰⁹, mentre i residui attivi continuano a crescere. Il totale dei residui al 31 dicembre 2023 risulta, infatti, in crescita di circa il 7,6%¹¹⁰, con incrementi superiori al 10% per il 61% delle aree regionali rappresentate, tra le quali emergono il territorio delle Marche (+16%) e della Valle d'Aosta (+15%), nei quali il livello

¹⁰⁷ Cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione del 30 novembre 2015, n. 32/2015/INPR.

¹⁰⁸ Cfr. Paragrafo 5.3 - Le risorse accantonate, vincolate e destinate agli investimenti.

¹⁰⁹ Cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2024/FRG.

¹¹⁰ Per una disamina del quadro dell'evoluzione dei residui attivi e della loro composizione si rinvia al paragrafo 2.3.1 I residui attivi di parte corrente e 2.5.1 I residui attivi di parte capitale.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

complessivo dei residui conservati non è di particolare rilievo, incidendo in misura ridotta sul volume complessivo dei residui.

Il rapporto tra la quota accantonata a livello nazionale e il totale dei residui, iscritti nell'“allegato C”, oscilla tra il 44% del 2022 e il 42% del 2023, riducendosi complessivamente di circa due punti percentuali nel biennio. Superano il dato medio, in entrambi gli esercizi osservati, i Comuni delle Regioni Lazio, Toscana, Sicilia, Campania e Sardegna.

Tabella 3/FONDI/COM - Analisi per aree geografiche del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) al 31 dicembre 2022

Regione/P.A.	N. enti	Residui attivi di competenza	Residui attivi da esercizi precedenti	Totale residui attivi	Importo minimo FCDE	FCDE	Missione 20 Programma 2	Acc.to al FCDE %
		(a)	(b)	(c)=(a)+(b)	(d)	(e)		(f)=(e)/(c)%
Valle d'Aosta	72	78.189	47.643	125.832	31.152	31.583	8.310	25,1
Piemonte	1.150	1.393.215	1.883.042	3.276.257	1.271.803	1.412.291	271.462	43,1
Lombardia	1.434	3.228.007	4.281.881	7.509.888	3.220.108	3.437.645	719.056	45,8
Liguria	216	684.744	1.184.095	1.868.839	690.330	706.458	156.850	37,8
P.A. di Bolzano	110	350.992	189.740	540.732	36.050	36.634	7.182	6,8
P.A. di Trento	165	389.417	385.720	775.137	57.280	60.648	13.642	7,8
Veneto	554	1.335.827	1.477.540	2.813.366	869.265	938.328	194.193	33,4
Friuli-Venezia Giulia	192	208.676	258.506	467.182	187.648	201.443	46.434	43,1
Emilia-Romagna	310	1.286.501	1.664.042	2.950.544	1.130.504	1.203.850	262.445	40,8
Toscana	253	1.421.724	2.311.357	3.733.081	1.910.937	1.962.977	379.981	52,6
Umbria	89	313.950	570.911	884.861	349.051	361.435	66.862	40,8
Marche	221	703.053	870.388	1.573.441	421.209	435.508	103.491	27,7
Lazio	355	3.146.495	10.956.909	14.103.404	7.753.316	7.782.023	865.612	55,2
Abruzzo	297	1.362.006	1.344.590	2.706.596	404.648	407.899	108.787	15,1
Molise	120	175.164	286.000	461.165	126.809	136.027	29.173	29,5
Campania	506	3.057.684	8.953.888	12.011.572	5.555.508	5.510.467	840.954	45,9
Puglia	242	1.565.349	3.021.779	4.587.128	1.889.710	1.925.589	358.846	42,0
Basilicata	124	266.847	423.826	690.673	168.107	176.144	31.603	25,5
Calabria	329	1.269.400	3.191.351	4.460.751	1.782.242	1.799.796	320.353	40,3
Sicilia	306	2.680.940	4.719.309	7.400.249	3.559.265	3.576.500	772.075	48,3
Sardegna	347	683.482	1.430.768	2.114.250	937.837	965.610	168.090	45,7
Totale	7.392	25.601.663	49.453.283	75.054.946	32.352.780	33.068.854	5.725.405	44,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

L'osservazione dei dati sugli stanziamenti di bilancio (Missione 20, Programma 2) mostra un incremento complessivo più contenuto che in passato, pari a circa il 2,6%¹¹¹, confermando andamenti diversi, tra i quali spiccano il decremento registrato in Molise di circa il 24% e l'incremento di circa il 33% della Provincia autonoma di Bolzano, territori, comunque che pesano poco sul dato complessivo.

¹¹¹ Nella relazione approvata con deliberazione n. 13/SEZAUT/2024/FRG, l'oscillazione rilevata tra 2021-2022 si attestava intorno al 10%.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 4/FONDI/COM - Analisi per aree geografiche del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) al 31 dicembre 2023

Regione/P.A.	N. enti	Residui attivi di competenza	Residui attivi da esercizi precedenti	Totale residui attivi	Importo minimo FCDE	FCDE	Missione 20 Programma 2	Acc.to al FCDE %
		(a)	(b)	(c)=(a)+(b)	(d)	(e)		(f)=(e)/(c)%
Valle d'Aosta	72	87.427	57.392	144.820	26.374	27.736	8.697	19,2
Piemonte	1.150	1.570.559	1.847.284	3.417.843	1.187.456	1.243.699	258.340	36,4
Lombardia	1.434	3.864.661	4.245.422	8.110.083	3.104.655	3.261.552	760.761	40,2
Liguria	216	866.588	1.226.477	2.093.064	300.607	726.829	188.710	34,7
P.A. di Bolzano	110	369.785	225.281	595.065	31.553	34.735	9.546	5,8
P.A. di Trento	165	426.401	386.826	813.228	65.479	68.580	16.208	8,4
Veneto	554	1.631.799	1.576.237	3.208.036	859.305	975.996	210.520	30,4
Friuli-Venezia Giulia	192	250.340	278.239	528.579	188.407	198.742	44.368	37,6
Emilia-Romagna	310	1.644.717	1.740.040	3.384.757	1.149.214	1.231.562	266.354	36,4
Toscana	253	1.657.820	2.481.403	4.139.222	2.003.460	2.055.512	399.536	49,7
Umbria	89	357.189	563.373	920.562	337.045	354.500	70.132	38,5
Marche	221	846.300	978.819	1.825.118	402.971	420.449	103.471	23,0
Lazio	355	3.387.091	11.788.406	15.175.497	8.523.723	8.545.828	938.722	56,3
Abruzzo	297	1.096.968	1.899.993	2.996.962	372.873	378.122	100.901	12,6
Molise	120	177.162	305.303	482.465	129.080	131.215	22.099	27,2
Campania	506	3.260.469	8.731.571	11.992.039	5.219.471	5.256.443	833.693	43,8
Puglia	242	1.875.992	3.318.267	5.194.260	1.998.976	2.077.822	363.723	40,0
Basilicata	124	321.002	472.840	793.843	181.482	183.443	34.677	23,1
Calabria	329	1.515.972	3.461.568	4.977.540	1.839.952	1.842.293	303.194	37,0
Sicilia	306	2.647.086	4.953.943	7.601.029	3.742.147	3.799.413	771.074	50,0
Sardegna	347	874.903	1.491.469	2.366.372	972.092	999.261	172.464	42,2
Totale	7.392	28.730.232	52.030.154	80.760.386	32.636.323	33.813.733	5.877.190	41,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La tutela dell'equilibrio di bilancio trova ulteriore presidio nell'obbligo di accantonare in un "fondo vincolato" risorse idonee a dare copertura a eventuali perdite di società partecipate non immediatamente ripianate. L'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016 (Tusp)¹¹² dispone, infatti, che nel caso in cui le pubbliche amministrazioni locali, che adottano la contabilità finanziaria, detengano partecipazioni in società con risultato di esercizio negativo, debbano accantonare, nell'anno successivo, in apposito fondo vincolato, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. L'accantonamento è basato sul risultato negativo dell'ultimo esercizio delle società e sulle perdite pregresse non ancora ripianate. Si tratta di uno strumento prudenziale e obbligatorio, che consente la riduzione della capacità di spesa delle amministrazioni controllanti in ragione delle perdite sofferte dalle partecipate, che ha il duplice scopo di tutelare, da un lato, gli equilibri finanziari degli enti locali, dall'altro, garantire la sana gestione delle

¹¹² Previsione in realtà originariamente contemplata dall'articolo 1, comma 551 della l. 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" - Legge di stabilità 2014).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

partecipate. Le risorse accantonate sono svincolate solo se l'ente ripiana le perdite, dismette le partecipazioni o le società entrano in liquidazione (cfr. tabella 5/FONDI/COM).

L'osservazione delle informazioni fornite da poco più di 6 mila enti, evidenzia un incremento superiore al 48% nella consistenza di tali accantonamenti, con variazioni regionali significative. Gli incrementi più importanti si registrano nel territorio insulare e del meridione, dove le risorse accantonate nel risultato di amministrazione passano rispettivamente da 13,7 a 48,8 mln. e da 39,4 a 85,8 mln. L'incidenza delle quote accantonate in questi territori, sulle risorse totali, somma circa il 36%, mentre gli enti del Centro-Italia hanno accantonato circa il 45%.

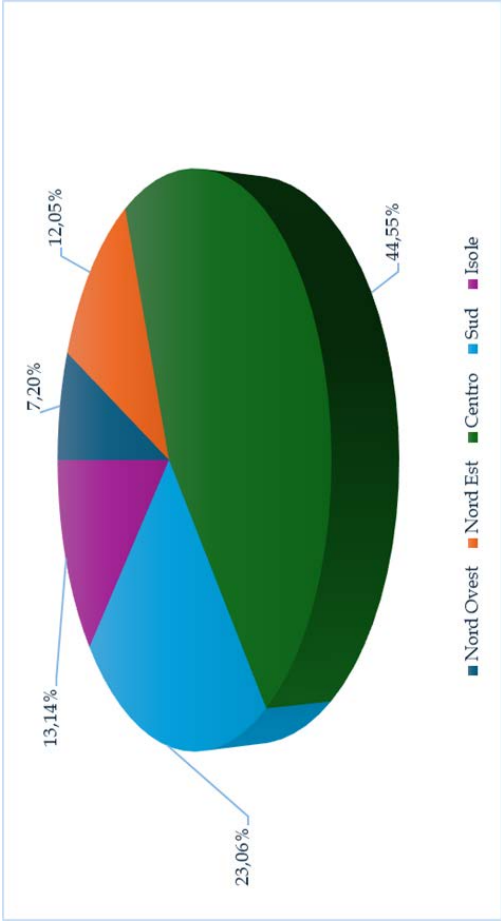
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 5/FONDI/COM – Analisi per aree geografiche del Fondo perdite società partecipate - Andamento 2022-2023

Area geografica	N. enti		Risorse accantonate al 1/1 (a)		Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio (con segno -) (b)		Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio (c)		Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)		Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12 (e) = (a) + (b) + (c) + (d)	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Nord-Ovest	2.368	2.384	28.547	28.838	-650	-1.091	2.443	2.685	-1.515	-3.723	28.826	26.710
Nord-Est	922	924	47.705	48.617	-1.002	-788	2.006	3.616	-49	-6.737	48.660	44.708
Centro	791	796	103.769	119.755	-20.787	-2.887	2.533	1.931	34.198	46.531	119.713	165.331
Sud	1.464	1.463	28.441	38.589	-1.012	-1.531	4.291	8.469	7.696	40.032	39.416	85.559
Isole	560	576	19.414	13.514	-387	-276	921	1.967	-6.234	33.572	13.713	48.777
Totale	6.105	6.143	227.877	249.314	-23.838	-6.572	12.194	18.667	34.096	109.675	250.328	371.084

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Grafico 5/FONDI/COM – Incidenza risorse accantonate nel risultato di amministrazione 2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

L'analisi dei fondi di cui all'allegato A1) al Risultato di Amministrazione si conclude con un *focus* sul Fondo di garanzia dei debiti commerciali (FGDC) e sulla tempestività dei pagamenti dei Comuni.

Ai fini dell'applicazione delle misure di garanzia introdotte dall'art. 1, cc. 862 e 864, della l. n. 145/2018, che prevedono l'obbligo di accantonamento al Fondo di garanzia per i debiti commerciali (FGDC), è necessario fare riferimento a due specifici indicatori, relativi al ritardo annuale dei pagamenti (IRT)¹¹³ e alla riduzione del debito pregresso¹¹⁴. Entrambi gli indicatori, previsti dai commi 859 e seguenti del medesimo articolo, sono calcolati attraverso la piattaforma per il pagamento dei crediti commerciali (PCC).

Il co. 2, dell'art. 9 del d.l. n. 152/2021, ha reso più incisiva la disciplina delle misure per il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni. Come per il 2022, anche per il 2023, l'indicatore di riduzione del debito pregresso può essere calcolato sulla base dei dati contabili, previa duplice comunicazione alla piattaforma dei crediti commerciali (PCC) dell'ammontare dello *stock* dei debiti residui scaduti e non pagati relativamente ai due esercizi precedenti¹¹⁵.

A decorrere dal bilancio di previsione 2023-2025 e dal rendiconto 2022, per gli enti territoriali e loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria, è stata inserita un'apposita voce dedicata al FGDC nell'elenco delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione (allegato a/1)¹¹⁶.

Osservando i dati presenti nei rendiconti dei Comuni per l'esercizio 2023, una prima considerazione che può trarsi è l'aumento del numero di enti (34,4%circa) che ha accantonato risorse a garanzia di debiti commerciali (n. 2.369 rispetto ai 1.762 enti che hanno accantonato risorse nell'esercizio 2022).

Ad inizio esercizio, sono state accantonate risorse per 148,7 mln di euro, applicate al bilancio di esercizio 3,3 mln di euro, stanziare nella spesa 95 e liberate risorse per 5.630 risultando, a fine esercizio, accantonamenti al FGDC totali per 234,7 mln (cfr. tabella 6/FONDI/COM).

¹¹³ L'IRT è un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti, calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente, non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, come fissati dall'art. 4 del d.lgs. n. 231/2002. È calcolato come la media dei ritardi di pagamento ponderata in base all'importo delle fatture e considera le fatture scadute nell'anno e le fatture non scadute e pagate nell'anno.

¹¹⁴ Indicatore di riduzione del debito pregresso: si applicano le misure se il debito commerciale residuo scaduto alla fine dell'esercizio precedente non si sia ridotto almeno del 10% rispetto a quello del secondo esercizio precedente. Le misure non si applicano se il debito commerciale residuo scaduto, rilevato alla fine dell'esercizio precedente, non è superiore al 5% del totale delle fatture ricevute nel medesimo esercizio; indicatore di ritardo annuale dei pagamenti: si applicano le misure se l'amministrazione rispetta la condizione di cui alla lett. a), ma presenta un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, come fissati dal d.lgs. n. 231/2002.

¹¹⁵ Nel 2022 i Comuni che hanno rilevato uno scostamento fra i valori desunti dalla PCC e quelli risultanti dalla propria contabilità, hanno potuto scegliere se recepire il valore dell'indicatore restituito dalla PCC o se calcolare l'indicatore sulla base dei valori di *stock* rilevati localmente.

¹¹⁶ In essa viene riportato l'andamento di tale accantonamento dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'esercizio.

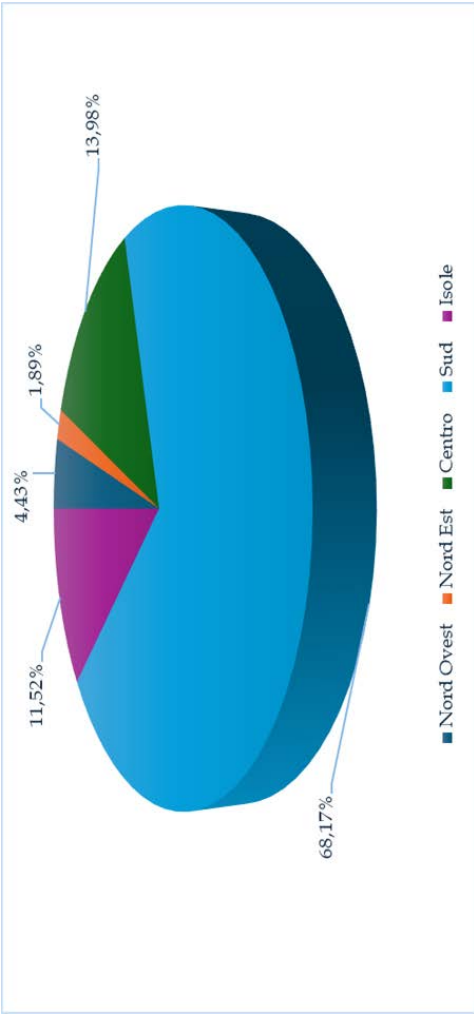
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 6/FONDI/COM – Fondo garanzia per i debiti commerciali (FGDC) - Esercizi 2022-2023

Area geografica	N. ente		Risorse accantonate al 1/1 (a)		Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio (con segno -) (b)		Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio (c)		Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno + / -) (d)		Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12 (e) = (a) + (b) + (c) + (d)	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Nord Ovest	434	618	2.387	7.978	-120	-34	3.848	4.306	140	-1.843	6.255	10.408
Nord Est	203	240	1.181	3.112	-13	-20	1.396	1.842	-10	-495	2.554	4.439
Centro	239	311	6.886	24.488	-179	-933	12.149	13.646	1.557	-4.378	20.413	32.823
Sud	685	925	22.351	96.978	-626	-1.900	46.988	63.701	15.381	1.264	84.093	160.043
Isole	201	275	4.192	16.113	-467	-415	9.206	11.530	2.156	-179	15.088	27.050
Totale	1.762	2.369	36.997	148.669	-1.405	-3.302	73.587	95.026	19.224	-5.630	128.404	234.763

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Grafico 6/FONDI/COM – Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Nell'area del Sud vengono accantonate più della metà delle risorse totali (68,17% per un totale di 160. mln di euro) con conseguente incidenza sugli equilibri di bilancio di tali risorse. Anche considerando quanto previsto dall'art. 38-bis del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, il Fondo di garanzia debiti commerciali accantonato nel risultato di amministrazione è liberato solo nell'esercizio successivo a quello in cui sono rispettate le condizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 859 della l. n. 145/2018.

Infatti, se l'accantonamento al FGDC, effettuato durante l'anno "N" confluisce nel risultato di amministrazione dello stesso esercizio; tale accantonamento, eventualmente sommato alle risorse già presenti dal precedente esercizio, potrà essere liberato solo nell'anno "N+1", a condizione che, al 31 dicembre dell'anno "N", siano stati rispettati i requisiti relativi ai tempi di pagamento e alla riduzione dello *stock* di debito commerciale.

«La previsione per cui l'accantonamento può essere liberato nell'esercizio successivo a quello in cui si sono verificate le condizioni previste dalla norma, è motivata dalla circostanza che solo a fine anno, con la chiusura dell'esercizio, l'Ente dispone di dati certi e definitivi per il calcolo dell'indicatore di ritardo annuale di pagamento relativo alle fatture scadute nell'anno»¹¹⁷.

Pertanto, la quota confluita nel risultato di amministrazione 2022 è stata liberata nel corso del 2023, previo rispetto dei tempi di pagamento e della riduzione dello *stock* del debito commerciale.

Un attento controllo di gestione e la corretta alimentazione della PCC, rappresentano strumento di monitoraggio e fonte informativa per l'applicazione delle norme sulla riduzione dei tempi di pagamento e, se previste, delle sanzioni correlate.

Il monitoraggio periodico dei tempi di pagamento costituisce, altresì, la base informativa delle comunicazioni che l'Italia fornisce alla Commissione europea nell'ambito della procedura d'infrazione UE n. 2014/2143¹¹⁸, nonché, per asseverare il conseguimento degli obiettivi di *performance* (*milestones* e *target*) della Riforma 1.11 - "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie" che l'Italia si è impegnata a realizzare nell'ambito del PNRR.

La corretta alimentazione della PCC impone l'ottimizzazione delle procedure d'integrazione dei sistemi informatici locali con la piattaforma SIOPE+ e la comunicazione tempestiva dei pagamenti e degli importi di fatture da considerare sospesi o non liquidabili, nonché la corretta definizione della scadenza delle fatture. L'esecuzione puntuale delle suddette prescrizioni è condizione imprescindibile per l'elaborazione di indicatori attendibili per la valutazione delle dinamiche dei tempi di pagamento e dello *stock* di debito commerciale pregresso.

¹¹⁷ Sezione regionale di controllo dell'Abruzzo - Deliberazione n. 44/2023: tale previsione «è motivata dalla circostanza che solo a fine anno, con la chiusura dell'esercizio, l'ente dispone di dati certi e definitivi per il calcolo dell'indicatore di ritardo annuale di pagamento relativo alle fatture scadute nell'anno».

¹¹⁸ Attuazione della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Ai fini del monitoraggio e della verifica del raggiungimento degli obiettivi della Riforma 1.11, anche al livello dei singoli comparti, rilevano l'indicatore del tempo medio di pagamento (TMP) congiuntamente a quello del tempo medio di ritardo (TMR).

Il primo indicatore considera le fatture emesse nel periodo di riferimento e fino ai pagamenti effettuati nella data di osservazione del fenomeno, ponderato con l'importo della fattura. Consente, pertanto, di rilevare la situazione corrente dei tempi di pagamento dell'ente, non essendo influenzato dal pagamento di fatture ricevute in periodi antecedenti a quelli oggetto dell'analisi, ed è utilizzato per le analisi statistiche sull'andamento dei tempi medi di pagamento¹¹⁹.

Va considerato, altresì, che il calcolo tiene conto della media ponderata con gli importi delle fatture pagate e dei tempi di ritardo, purché essi non risultino inferiori, per il 2023, alla media semplice di oltre 20 giorni e, di 15 giorni per il 2024¹²⁰. In caso contrario, per monitorare il conseguimento del *target* prefissato viene utilizzata la media semplice¹²¹. Le descritte modalità di calcolo possono indurre a dare priorità al pagamento delle fatture di importo più elevato.

Analizzando i dati pubblicati dal MEF – RGS relativi al Monitoraggio dei tempi di pagamento è possibile constatare una riduzione, costante, dell'indicatore del tempo medio ponderato di pagamento (TMP), che scende da 55 a 34 giorni, nel triennio osservato, oscillando dai 24 gg di media per i Comuni del Nord-Est fino ai 47 gg per il pagamento delle fatture nei Comuni del Sud.

Il secondo indicatore che viene osservato, quello del tempo medio di ritardo (TMR), misura il periodo temporale mediamente intercorrente fra la data di scadenza della fattura e la data del relativo pagamento, ponderato con l'importo della fattura.

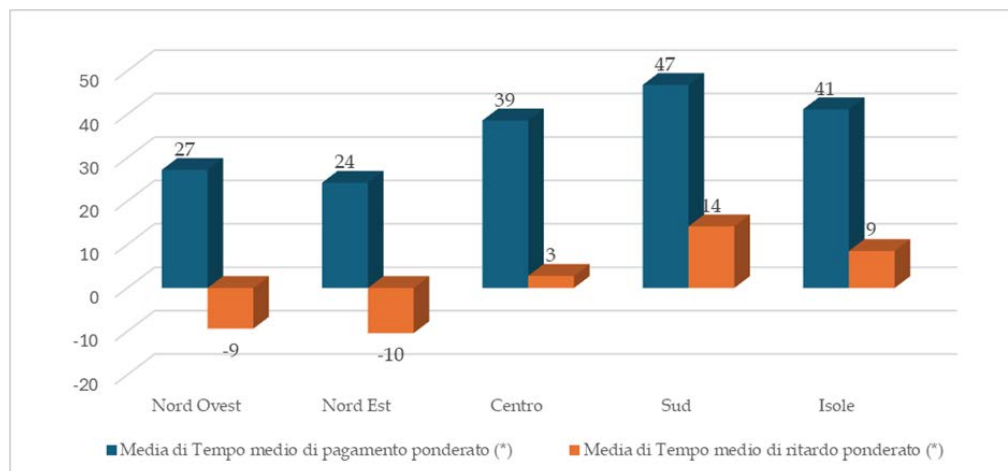
Per i dati assestati dello *stock* di debito commerciale del 2023, si nota una riduzione dei tempi di ritardo che, per i Comuni, si differenziano, notevolmente, in base all'area geografica di appartenenza. Per il Nord-Est e per il Nord-Ovest si evidenziano tempi di ritardo negativi, rispettivamente -10 e -9 mentre per le altre aree geografiche, in particolare per il Sud (14 gg), persistono ritardi nei pagamenti (3 gg per i Comuni del Centro; 9 gg per i Comuni delle Isole).

¹¹⁹ Ad es. il tempo medio di pagamento dell'anno 2024 sarà calcolato a valore di tutti i pagamenti effettuati delle fatture ricevute nell'anno 2024, scadute e non scadute, considerando, i pagamenti effettuati entro il 31 marzo 2025. (I Quaderni dell'Anci - RISPETTO DEI TEMPI DI PAGAMENTO: INTERVENTI ORGANIZZATIVI E MODALITÀ DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA *PERFORMANCE*).

¹²⁰ La soglia si eleva per gli enti del Servizio sanitario nazionale a 30 e 20 giorni, rispettivamente per il 2023 e 2024.

¹²¹ Cfr. Circolare RGS n. 1/2024.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

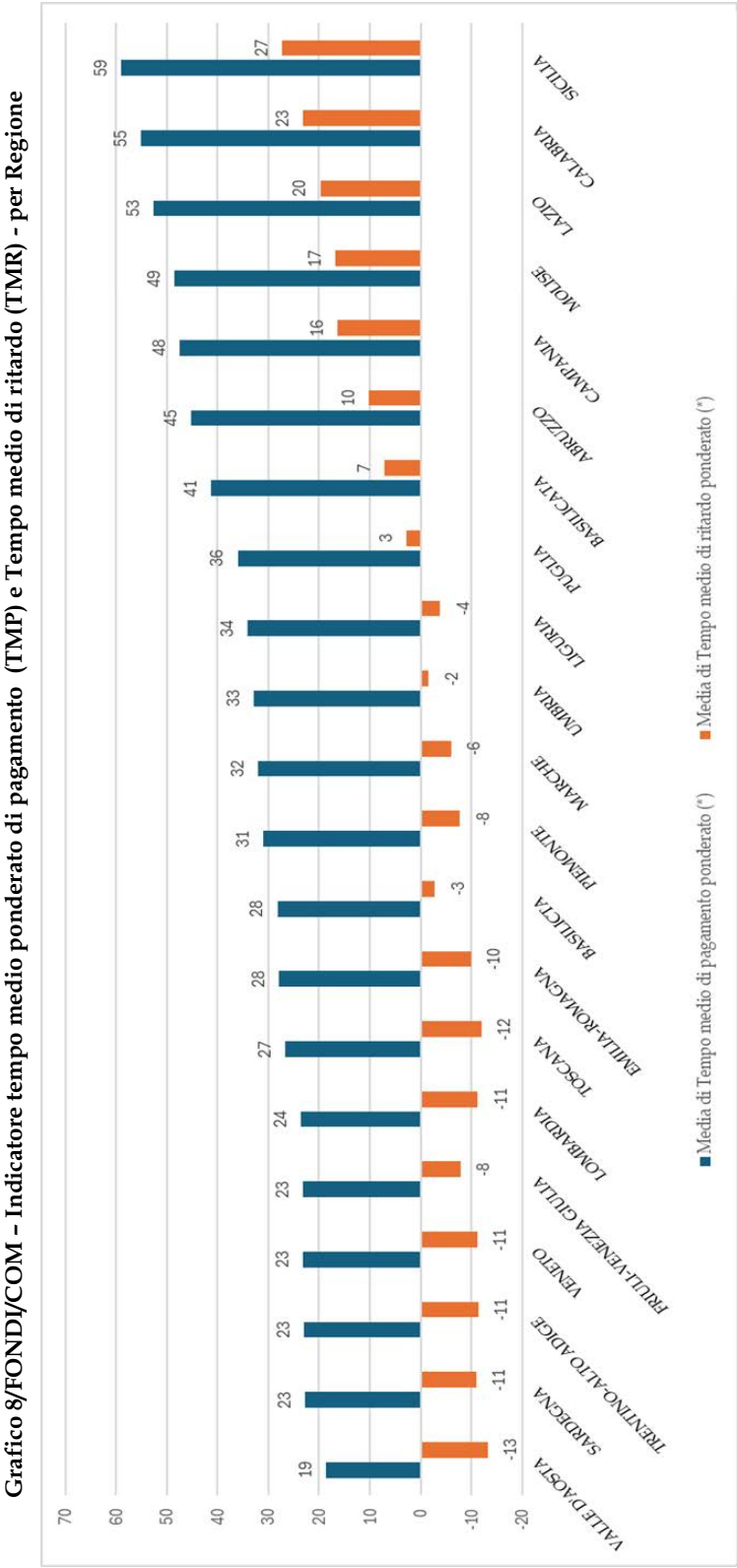
Grafico 7/FONDI/COM - Indicatore tempo medio ponderato di pagamento (TMP) e Tempo medio di ritardo (TMR) Area Geografica

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF RGS- PCC; aggiornamento a giugno 2024

A livello regionale, tempi di pagamento superiori ai 50 gg si registrano nei dati relativi ai Comuni della Sicilia (TMP di 59 gg; TMR di 27 gg), della Calabria (TMP di 55 gg; TMR di 23 gg), e del Lazio (TMP di 53 gg; TMR di 20 gg).

Presentano tempi di pagamento tra 40 e 50 giorni Basilicata, Abruzzo, Campania e Molise e tra 30 e 40 giorni Piemonte, Marche, Umbria, Liguria, Puglia.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF RGS- PCC; aggiornamento a giugno 2024

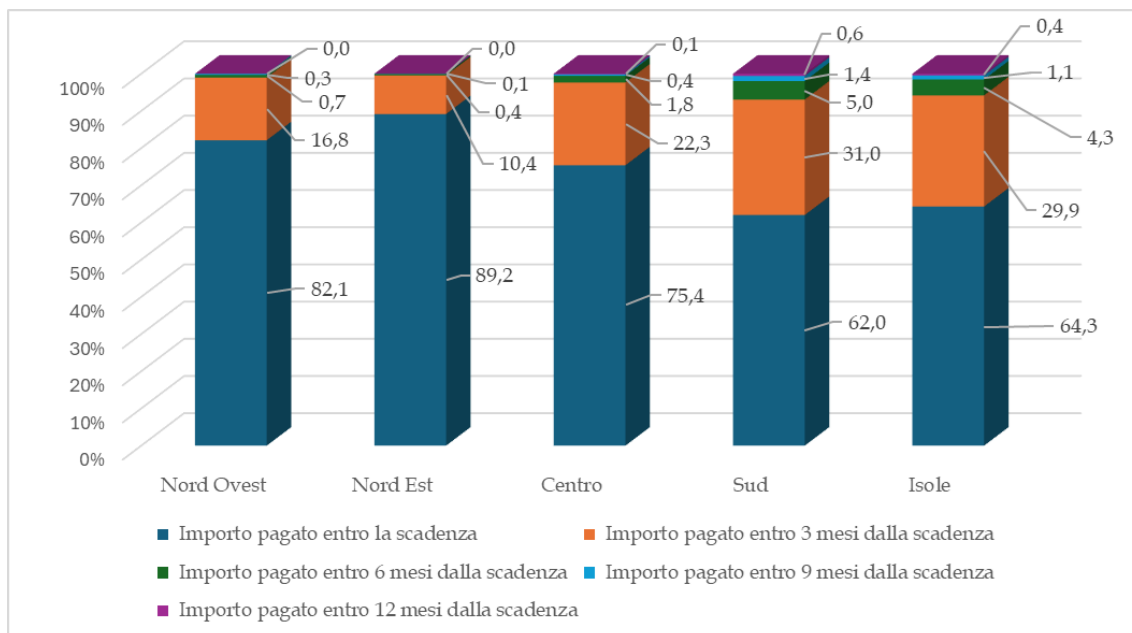
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

I Comuni pagano, in media, il 75,8% degli importi entro la scadenza. Tale dato varia per area regionale dall'89,2% del Nord-Est al 62% del Sud.

Degli importi pagati oltre la scadenza, il 21,2%, avviene entro i 3 mesi; il 2,2% entro i 6 mesi; lo 0,6% entro i 9 mesi e lo 0,2% entro i 12 mesi.

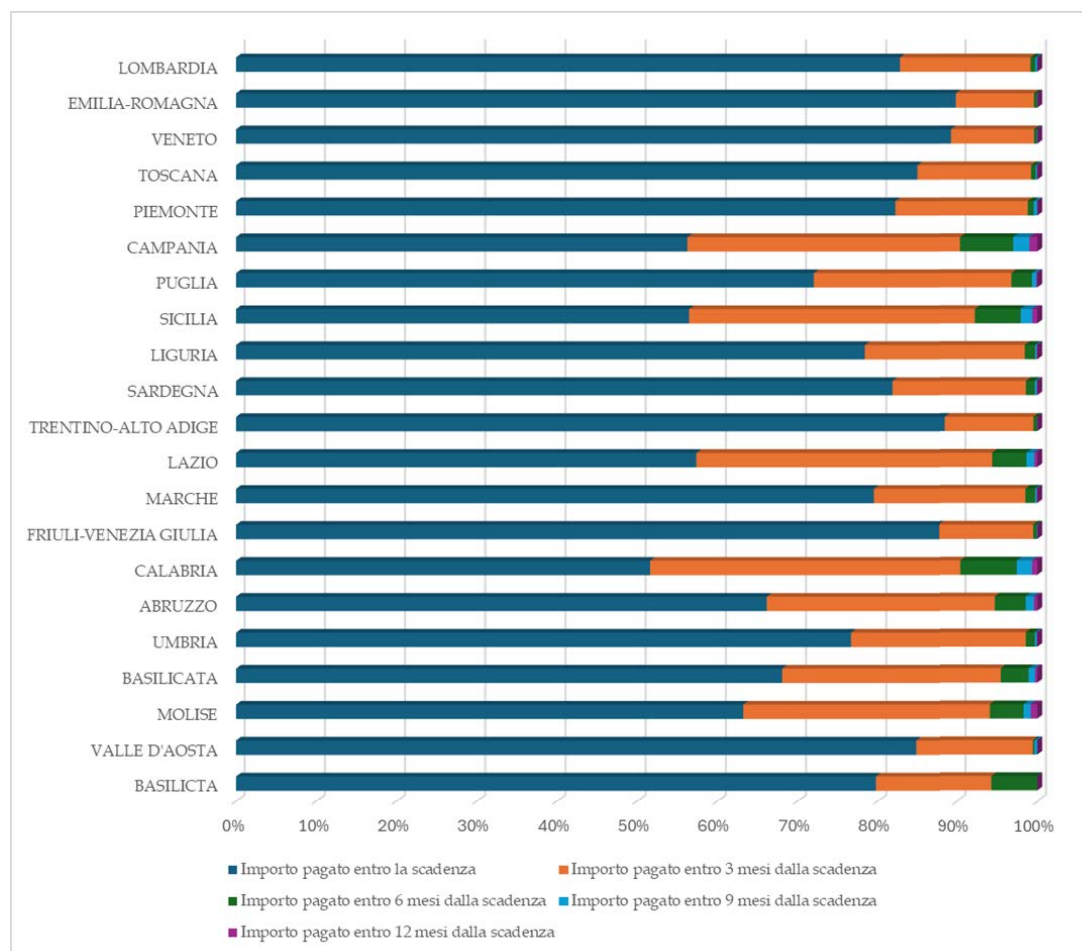
Nei grafici che seguono è possibile osservare la ripartizione dei tempi di pagamento per area geografica e per Regione.

Grafico 9/FONDI/COM - Tempi di pagamento rispetto alla scadenza (percentuale importo) per area geografica



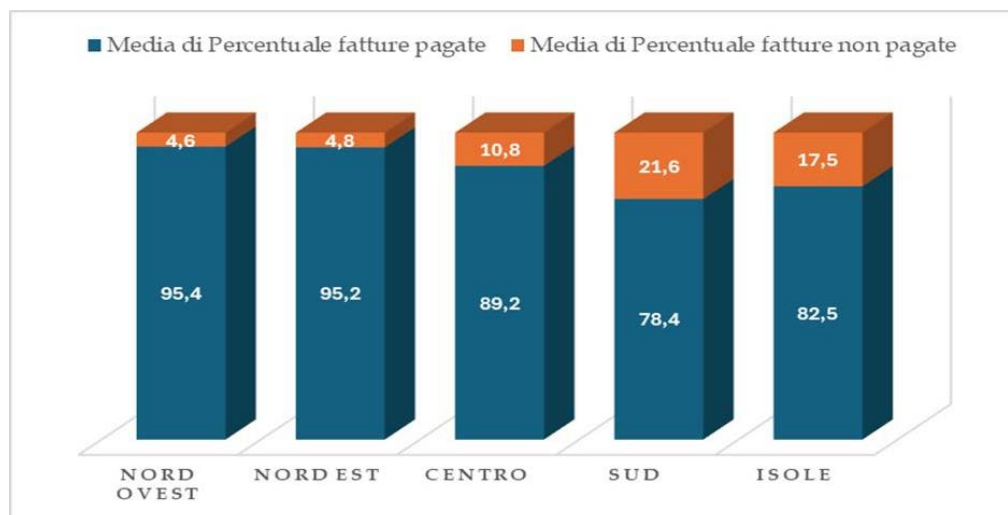
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF RGS- PCC; aggiornamento a giugno 2024

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 10/FONDI/COM - Tempi di pagamento rispetto alla scadenza (importo percentuale) per Regione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF RGS- PCC; aggiornamento a giugno 2024

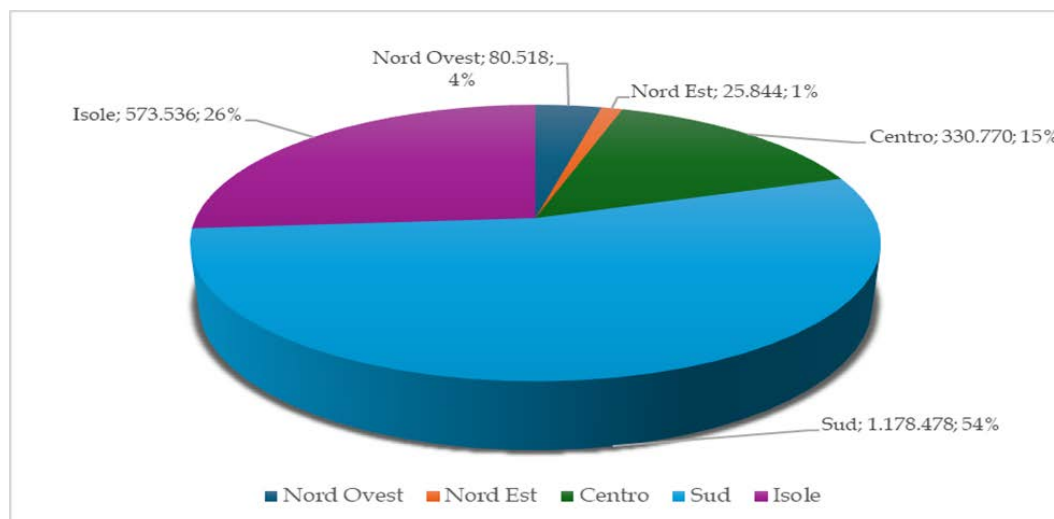
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 11/FONDI/COM - Percentuale n. fatture pagate esercizio 2023 - per Area geografica

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF RGS- PCC; aggiornamento a giugno 2024

Anche rispetto alla percentuale di fatture pagate, si riscontra che nel Sud (78,4%) e nelle Isole (82,5%) sono presenti maggiori criticità.

Infatti, il 54% del debito scaduto totale per il comparto è accumulato dai Comuni dell'area Sud, il 26% dalle Isole e il 15% dal Centro. Seguono il Nord Ovest (4%) e il Nord Est (1%).

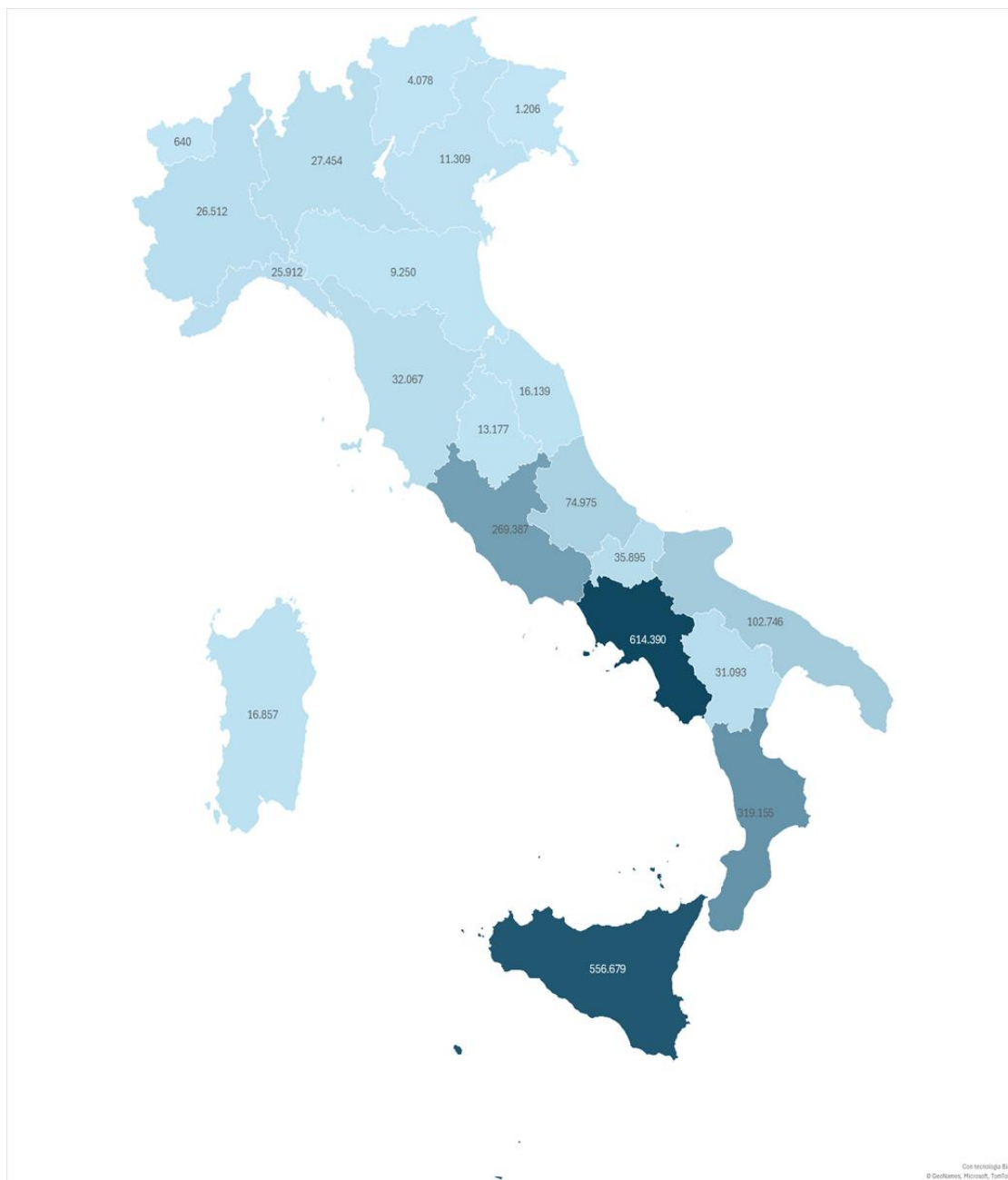
Grafico 12/FONDI/COM - Debito residuo scaduto esercizio 2023 - per Area geografica

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF RGS- PCC; aggiornamento a giugno 2024

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Con particolare evidenza, a livello Regionale nei Comuni della Campania, Sardegna, Calabria e Lazio.

Grafico 13/FONDI/COM - Debito residuo scaduto esercizio 2023 - per Regione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF RGS- PCC; aggiornamento a giugno 2024

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Le analisi fin qui condotte restituiscono un quadro complessivo di miglioramento dei tempi di pagamento che, considerando i dati per il 2023, si avvicina all'obiettivo previsto. In particolare, i *target* da raggiungere entro il primo trimestre 2025 (per le fatture ricevute nel 2024), con conferma entro il primo trimestre 2026 (per le fatture ricevute nel 2025) sono fissati in 30 giorni per l'indicatore del tempo medio ponderato di pagamento (con l'eccezione degli enti del Servizio sanitario nazionale il cui indicatore può arrivare fino a 60 giorni) ed in zero giorni per l'indicatore del tempo medio ponderato di ritardo.

Al fine di rafforzare le misure già previste per la riduzione dei tempi di pagamento, dando attuazione alla *milestone* M1C {[M1C1-72 *bis* del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)]}, all'articolo 6, comma 1 del d.l. n. 155/2024 è stato sancito che «*le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, adottano entro il 28 febbraio di ciascun anno, un piano annuale dei flussi di cassa, contenente un cronoprogramma dei pagamenti e degli incassi relativi all'esercizio di riferimento*».

Il piano annuale dei flussi di cassa è redatto sulla base dei modelli resi disponibili sul sito istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e il competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica l'avvenuta predisposizione del piano di cassa.

La previsione di cassa - introdotta come obbligo dal nuovo ordinamento contabile¹²² degli enti locali già a partire dal primo esercizio del bilancio di previsione - e i relativi stanziamenti rappresentano il limite massimo sia per l'assunzione degli impegni che per l'effettuazione dei pagamenti.

Nel formulare le previsioni, gli stanziamenti di cassa devono tener conto dell'effettiva capacità dell'ente di pagare nel rispetto dei tempi di pagamento e assicurare a fine esercizio un fondo di cassa finale non negativo, in osservanza dell'art. 162 del Tuel¹²³.

In particolare, gli stanziamenti di cassa delle entrate di dubbia e difficile esazione non devono essere quantificati come mera somma degli stanziamenti di competenza e dei residui attivi da riscuotere, ma devono tenere conto dei tempi effettivi di incasso che, in considerazione dell'esigibilità dei crediti, travalicano di norma l'esercizio finanziario; i tempi di riscossione risentono anche del lasso di tempo che intercorre tra la definitività del credito e l'avvio della fase di recupero coattivo, spesso coincidente, purtroppo, con il termine decadenziale della stessa. Pertanto, dovrebbe essere effettuata una stima quanto più possibile realistica delle riscossioni che si realizzeranno nell'esercizio. Al contempo, le previsioni dei pagamenti devono tener conto degli effettivi tempi di esecuzione della spesa e del diritto

¹²² Che estende il carattere autorizzatorio delle previsioni di competenza anche a quelle di cassa.

¹²³ La modifica al principio contabile della programmazione, allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, avvenuta con il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero dell'interno e con la Presidenza del Consiglio dei ministri del 25 luglio 2023: il nuovo paragrafo 9.3.1 relativo al processo di bilancio degli enti locali ha ribadito il ruolo dei dirigenti o responsabili dei servizi anche per l'elaborazione delle previsioni autorizzatorie di cassa, al fine di evitare che nell'adozione dei provvedimenti che comportano impegni di spesa vengano causati ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, nonché la maturazione di interessi moratori. Un'adeguata previsione di cassa richiede l'impegno di tutti i responsabili dei servizi per la determinazione degli effettivi flussi di entrata e di uscita necessari a garantire l'attuazione delle linee programmatiche.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

dell'operatore economico al pagamento di quanto realizzato sulla base degli obblighi contrattuali concordati con l'ente locale¹²⁴.

In fase di predisposizione del bilancio di previsione, la corretta determinazione unitamente alla formulazione delle previsioni di competenza e di cassa sulla base del principio di competenza finanziaria potenziata, esplicitato nel principio n. 16 dell'Allegato n. 1 al d.lgs. n. 118/2011, e la corretta determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità costituiscono la base di partenza per assicurare il tempestivo pagamento delle obbligazioni passive che si prevede di assumere nell'esercizio.

¹²⁴ Circolare Mef n. 17 del 9/04/2024.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

6 IL PATRIMONIO DEI COMUNI

6.1 Premessa

Nel quadro delle riforme abilitanti previste dal PNRR, assume particolare rilievo, per le sue ricadute sulla gestione amministrativo-contabile di tutte le pubbliche amministrazioni italiane, uno dei sotto-interventi indicati al punto 1.15, intitolato “Dotare le Pubbliche Amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *Accrual*”. L'intervento mira a sviluppare un sistema contabile basato sul principio *Accrual*, in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, in coerenza con il percorso già avviato a livello internazionale ed europeo per la definizione di principi e *standard* contabili nelle pubbliche amministrazioni (IPSAS/EPSAS).

Il principio della competenza economica (*Accrual*) è un criterio contabile secondo cui costi e ricavi vanno registrati nel momento in cui maturano, indipendentemente dal pagamento o dall'incasso. Questo approccio consente una rappresentazione più accurata e trasparente della situazione patrimoniale, economica e finanziaria degli enti pubblici. È alla base dei bilanci consolidati e dei sistemi contabili più avanzati, in linea con gli *standard* internazionali come gli IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), promuovendo una gestione più trasparente e responsabile delle risorse pubbliche.

La Ragioneria Generale dello Stato, con la nota tematica del Servizio Studio Dipartimentale n. 148/2025, ha fornito le prime indicazioni sulle modalità di sviluppo della fase transitoria di adozione della contabilità economico-patrimoniale a base *Accrual*, consistenti in un “periodo preparatorio” (2018- 2026), caratterizzato da una attività di studio, di pianificazione e di definizione dell'impianto contabile e da una “fase pilota” con l'utilizzo di “*dry run accounts*” (2025 - 2026), e in un “periodo di transizione” (dal 2027), disciplinato da una legge di riforma contabile che verrà emanata entro il 2026. Con riferimento al periodo preparatorio del percorso di adozione della contabilità economico-patrimoniale a base *Accrual*, è di particolare rilievo, sul piano normativo, il d.l. n. 113 del 9 agosto 2024, nel 2024, convertito con la legge 7 ottobre 2024, n. 143, il cui art. 10, commi 3-12, disciplina gli adempimenti relativi alla fase sperimentale della riforma del PNRR del sistema di contabilità pubblica (riforma 1.15) e prevede l'elaborazione di schemi di bilancio per competenza economica (c.d. *Accrual*) con riferimento all'esercizio 2025 per gli enti pubblici che coprono almeno il 90% della spesa primaria dell'intero settore pubblico.

L'introduzione della nuova contabilità economico-patrimoniale mira principalmente a rafforzare il controllo di gestione e a valutare la *performance* economica in termini di crescita del patrimonio pubblico. In questo contesto, la contabilità finanziaria perderebbe centralità nel suo tradizionale ruolo di autorizzazione della spesa e accertamento delle entrate, funzioni comunque essenziali per garantire l'equilibrio degli enti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Se da un lato il modello *Accrual* permette una rilevazione più accurata delle attività e passività patrimoniali, dall'altro l'introduzione di un sistema contabile unico potrebbe trascurare alcuni elementi del complesso processo di armonizzazione già intrapreso dalle amministrazioni territoriali e locali.

Al riguardo, la Corte, in sede di audizione parlamentare, ha avuto modo di ribadire che "l'adozione di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *Accrual* è stata espressamente inserita tra le riforme del PNRR (riforma 1.15), con l'obiettivo di aumentare il livello di trasparenza e comparabilità degli esiti della gestione finanziaria, senza tuttavia abbandonare, per gli aspetti legati alla programmazione e alla correlata rendicontazione, le regole proprie della contabilità finanziaria, coerenti con le esigenze espresse dai principi giuspubblicistici e contabili di primaria rilevanza, anche in termini di rendicontazione, per la quale va mantenuta coerenza con l'impostazione a previsione".

La necessità di riclassificare i beni, l'adozione di nuovi schemi contabili e le resistenze degli enti di adottare la contabilità economico-patrimoniale hanno causato, nel corso degli anni, alcune carenze qualitative e quantitative nella compilazione e nella trasmissione alla Bdap degli allegati relativi allo stato patrimoniale. Nonostante ciò, l'analisi dei rendiconti degli enti locali, in particolare delle dinamiche contabili e gestionali relative allo stato patrimoniale di Comuni, Province e Città metropolitane, ha rivelato l'importanza di controlli selettivi sulla gestione del patrimonio e di verifiche sulle gestioni degli organismi partecipati. Infatti, i dati contenuti nella Bdap per gli esercizi finanziari 2022 e 2023, in particolare per le immobilizzazioni materiali e il debito, consentono, comunque, di delineare uno scenario completo sullo stato di salute degli enti.

6.2 Gli enti oggetto di indagine

I Comuni oggetto d'indagine sono 7.319 e rappresentano circa il 94% del totale di quelli che hanno inviato il rendiconto 2023 (n. 7.806). Si conferma, pertanto, la generale tendenza a descrivere più nel dettaglio i fatti gestionali¹²⁵.

La distribuzione per fasce demografiche (tab. 1/IMM-DEB/COM) evidenzia, infatti, che anche i Comuni più piccoli, grazie alle misure di semplificazione introdotte nel tempo, trasmettono informazioni utili a rappresentare i valori del patrimonio in più del 90% dei casi.

¹²⁵ Cfr. Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali esercizi 2021-2023, approvata con deliberazione n. 13/SEZAUT/2024/FRG.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/IMM-DEB/COM - Comuni oggetto di indagine per fascia demografica - Confronto con Comuni totali - Esercizio 2023

Fasce di popolazione	Comuni oggetto di indagine	Popolazione Comuni oggetto di indagine	Comuni con rendiconto acquisito in Bdap	Popolazione Comuni con rendiconto acquisito in Bdap	% numerosità enti	% popolazione
Fascia 1	1.889	1.017.600	2.008	1.080.670	94,1	94,2
Fascia 2	3.238	8.006.866	3.470	8.542.954	93,3	93,7
Fascia 3	1.079	7.640.828	1.155	8.174.212	93,4	93,5
Fascia 4	649	8.984.774	677	9.359.725	95,9	96,0
Fascia 5	373	12.399.457	399	13.181.911	93,5	94,1
Fascia 6	50	3.897.080	53	4.122.798	94,3	94,5
Fascia 7	29	4.298.529	32	4.718.365	90,6	91,1
Fascia 8	12	8.947.697	12	8.947.697	100	100
Totale	7.319	55.192.831	7.806	58.128.332	93,8	94,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

In questa sede, l'osservazione dei dati è circoscritta a due peculiari componenti del patrimonio: la gestione degli *asset* e le passività di natura finanziaria, originate da debiti verso terze parti.

Sono, perciò, di seguito esaminate le dinamiche patrimoniali, riferite agli anni 2022 e 2023, limitatamente all'aggregato delle immobilizzazioni per le attività e al livello di indebitamento per le passività, rinviando al capitolo 5 per la disamina del debito commerciale e della tempestività dei pagamenti¹²⁶.

6.3 Immobilizzazioni

6.3.1 Inquadramento normativo

L'introduzione di regole e principi contabili condivisi tra gli enti pubblici dei Paesi membri dell'Unione Europea rappresenta un elemento essenziale per garantire la comparabilità e l'aggregazione di dati omogenei nella contabilità nazionale. Come si è detto, nel processo di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici si inserisce il progetto di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale (*Accrual*), basato su un insieme coerente di principi generali e applicati, ispirati direttamente agli *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS).

Strumenti peculiari di tali sistemi contabili sono l'inventario e la valorizzazione del patrimonio, le cui consistenze sono, oggi, rappresentate sulla base di un quadro normativo articolato, il cui riferimento

¹²⁶ Si rinvia per l'esame del "Fondo di garanzia debiti commerciali" e dei tempi di pagamento, con riguardo alla riforma PNRR Riforma 1.11, "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie", della Missione 1, componente 1, del PNRR al par. 5.4 - Fondi accantonati.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

principale si rinviene nell'Allegato 4/3 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (Principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria).

Restano vigenti alcune previsioni più risalenti, quali: la circolare del Ministero dell'interno n. 15200.2 del 20 luglio 1994, che indica le classificazioni per lettera dei prospetti inventariali; gli articoli 822 e seguenti del Codice civile, contenenti la definizione di beni demaniali e di beni patrimoniali; gli articoli 229 (Conto economico) e 230 (Lo stato patrimoniale e Conti patrimoniali speciali) del Tuel, rivisitati dal d.lgs. n. 118/2011¹²⁷.

Le rilevazioni economico-patrimoniali hanno conferito al patrimonio una dimensione più dinamica, giacché la sua consistenza netta risulta essenziale nella valutazione degli equilibri di bilancio, attuali e prospettici. È, dunque, importante, attraverso l'osservazione dei dati di rendiconto, determinare in quale misura le amministrazioni abbiano correttamente adottato l'approccio economico-patrimoniale.

6.3.2 Il patrimonio e gli inventari

L'art. 230, co. 2, del d.lgs. n. 267/2000 – Tuel prevede che «Il patrimonio degli enti locali è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente. Attraverso la rappresentazione contabile del patrimonio è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale». Il patrimonio netto è, perciò, individuato dalla contrapposizione tra il valore dell'insieme dei beni e delle risorse possedute dall'ente (immobili, terreni, opere pubbliche, beni culturali, strumenti finanziari e altro ancora) e dagli impegni assunti verso terzi (debiti, mutui ecc.).

Quanto alla composizione dello schema di stato patrimoniale, le disposizioni dell'art. 230 Tuel rinviano all'allegato n. 4/3 al d.lgs. n. 118/2011 che individua le voci e fissa i criteri di valutazione¹²⁸.

Circa il ruolo del patrimonio nel contesto della più ampia accezione di equilibrio di bilancio, il Principio generale n. 15, ex art. 3, co. 1, del d.lgs. n. 118/2011¹²⁹, evidenzia la stretta connessione della natura economico-patrimoniale dell'equilibrio con quello finanziario che, di per sé, non è idoneo a garantire una stabilità anche di carattere economico e patrimoniale¹³⁰. Gli enti devono adottare strategie utili a promuovere una gestione prospettica tesa al raggiungimento di risultati economici positivi, che

¹²⁷ Come modificato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

¹²⁸ Il principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria, al punto 6 e ss. definisce gli elementi patrimoniali attivi e passivi e declina i criteri di valutazione alla luce delle disposizioni civilistiche vigenti e dei principi contabili emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC), ai quali rinvia. Per un approfondimento cfr. artt. 2424 e 2424-bis c.c. e gli OIC 16, 17, 21, 24 e 28.

¹²⁹ «Il rispetto del principio di pareggio finanziario invero non basta per soddisfare il principio generale dell'equilibrio del sistema di bilancio di ogni pubblica amministrazione. L'equilibrio di bilancio infatti comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione. Nel sistema di bilancio di un'amministrazione pubblica, gli equilibri stabiliti in bilancio devono essere rispettati considerando non solo la fase di previsione, ma anche la fase di rendicontazione come prima forma del controllo interno, concernente tutti i flussi finanziari generati dalla produzione, diretta o indiretta e quindi effettuata anche attraverso le altre forme di gestione dei servizi erogati e di altre attività svolte. Il principio dell'equilibrio di bilancio, quindi, è più ampio del normato principio del pareggio finanziario di competenza nel bilancio di previsione autorizzatorio».

¹³⁰ «Il principio dell'equilibrio di bilancio, quindi, deve essere inteso in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata».

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

consentano di ottenere un patrimonio netto¹³¹ positivo e, in particolare, di preservare il fondo di dotazione¹³² dell'ente, che ne rappresenta la parte indisponibile, a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente stesso e a presidio delle obbligazioni assunte. Un valore, sia pure positivo, ma poco significativo del fondo, rappresenta, infatti, un indice di squilibrio patrimoniale, da fronteggiare in occasione dell'approvazione del rendiconto, in primo luogo, attraverso l'utilizzo delle riserve disponibili.

D'altra parte, bisogna evidenziare che una parte consistente delle immobilizzazioni degli enti territoriali si compone di una pluralità di beni (demaniali, culturali, indisponibili), il cui valore, per la valenza storico-artistica e culturale degli stessi, resta indeterminato. Pertanto, tali beni, che non possono essere utilizzati a garanzia della struttura patrimoniale, non consentono di arginare il fenomeno dei fondi di dotazione negativi. Ciò che rileva, invece, è l'eventuale valorizzazione attraverso procedure di concessione. In tal senso, il già richiamato principio contabile applicato, concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria (all. 4/3), prevede, tra le voci del patrimonio netto, le riserve negative per beni indisponibili, qualificate come parte del patrimonio netto posta a garanzia dei beni demaniali e culturali o delle altre voci dell'attivo patrimoniale non destinabili alla copertura di perdite.

Le riserve disponibili assumono, dunque, un ruolo del tutto coerente con quanto avviene nella disciplina civilistica, tant'è che il principio contabile ne declina la funzione di «copertura alle voci negative del patrimonio netto, prioritariamente alle *“riserve negative per beni indisponibili”* di cui alla lettera e), salvo quanto previsto per le riserve da permessi di costruire”¹³³.

La gestione e la valorizzazione del patrimonio, nella contabilità degli enti locali, presuppongono: attività di inventariazione e riclassificazione dei beni secondo il piano dei conti patrimoniali; la valutazione economica degli stessi; l'aggiornamento periodico degli inventari; la valorizzazione tramite alienazioni, concessioni, partenariati pubblico-privati, ecc..

Il processo di aggiornamento annuale degli inventari, disciplinato dall'art. 230, co. 7, Tuel è prodromico alla corretta rappresentazione dei valori riepilogati nello stato patrimoniale, la cui valutazione segue i criteri previsti dal d.lgs. n. 118/2011, all. 4/3, par. 6.1.2.

¹³¹ Il patrimonio netto, pari alla differenza tra le attività e le passività dello stato patrimoniale, è articolato nelle seguenti poste: a) fondo di dotazione; b) riserve; c) risultato economico dell'esercizio; d) risultati economici di esercizi precedenti; e) riserve negative per beni indisponibili.

¹³² Il fondo di dotazione può essere alimentato mediante conferimenti in denaro o natura, destinazione dei risultati economici positivi di esercizio e delle riserve disponibili sulla base di delibera del Consiglio.

¹³³ Le riserve disponibili sono costituite dall'accantonamento a riserva di risultati economici positivi e possono essere utilizzate per la copertura di risultati economici negativi, per la costituzione o l'incremento di riserve indisponibili, per alimentare il fondo di dotazione.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

L'assenza di un inventario aggiornato costituisce grave irregolarità¹³⁴ e rende inattendibili le risultanze del rendiconto. Tale carenza preclude le finalità perseguite dal legislatore fin dal 2008¹³⁵, in termini di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico non strumentale, nonché di semplificazione delle procedure urbanistiche e catastali e la corretta rilevazione per il censimento dei beni immobili pubblici¹³⁶. In questa prospettiva, l'analisi sui cespiti patrimoniali (*asset*) dei Comuni, per il biennio 2022-2023, mira a fornire una rappresentazione del livello di adozione della contabilità economico-patrimoniale e, in continuità con i precedenti referti al Parlamento, a offrire un quadro d'insieme delle voci dell'attivo incluse nell'aggregato patrimoniale delle immobilizzazioni¹³⁷ (immobilizzazioni immateriali, materiali e finanziarie) al fine di verificarne composizione e variazioni rilevanti.

Le immobilizzazioni immateriali

La prima voce delle attività a fecondità ripetuta è rappresentata dalle immobilizzazioni immateriali, riconducibili ai costi pluriennali capitalizzati che, nella vigente classificazione¹³⁸, mantengono la stessa nomenclatura prevista dal Codice civile all'art. 2424. Si tratta di diritti o costi pluriennali, come *software*, brevetti, licenze, concessioni, marchi, diritti simili e costi di sviluppo, che sono iscritti in bilancio solo se sono identificabili e controllabili dall'ente, e in grado di generare benefici economici futuri. Sono valutate al costo di acquisto o di produzione, comprensivo degli oneri accessori e partecipano al risultato economico per quote di ammortamenti distribuite lungo la loro vita utile¹³⁹.

¹³⁴ Cfr. Corte dei conti Sezione delle autonomie nella recente Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali di cui alla deliberazione n. 7/SEAUT/2020/FRG del 5 maggio 2021, in particolare nella sezione 6.3.2 dedicata al Patrimonio e agli Inventari: «Il patrimonio degli enti locali è definito nel Tuel come "complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente", inoltre, la sua rappresentazione contabile diventa un elemento cardine nella nuova disciplina, poiché la consistenza netta della dotazione patrimoniale dell'ente diventa un elemento essenziale per garantirne gli equilibri attuali e prospettici. Tale concetto si unisce fortemente al processo di adozione della contabilità economico-patrimoniale negli enti; infatti, la nuova disciplina impone ai Comuni l'obbligo di avere necessariamente un inventario sempre aggiornato e integrato con le codifiche del Piano di conti Integrato (all. 6 del d.lgs. n. 118/2011). In particolare, le operazioni relative all'inventario riguardano la riclassificazione delle voci secondo il piano dei conti e l'articolazione dello stato patrimoniale, la valutazione dei beni nel rispetto dei principi contabili all. 4/3 del d.lgs. n. 118/2011 e l'applicazione dei relativi coefficienti di ammortamento».

¹³⁵ Cfr. Art. 58, d.l. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008 (Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione).

¹³⁶ L'articolo 2, co. 222 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010) riguarda la gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. In particolare, prevede una serie di obblighi per le amministrazioni pubbliche in merito alla comunicazione e gestione degli immobili di proprietà statale o pubblica. Cfr. deliberazione n. 13/SEAUT/2024/FRG, par. 6.3.2.

¹³⁷ Punto 6.1, all. 4/3 d.lgs. n.118/2011: «Gli elementi patrimoniali destinati a essere utilizzati durevolmente dall'ente sono iscritti tra le immobilizzazioni. Condizione per l'iscrizione di nuovi beni patrimoniali materiali ed immateriali tra le immobilizzazioni (stato patrimoniale) è il verificarsi, alla data del 31 dicembre, dell'effettivo passaggio del titolo di proprietà dei beni stessi. Le immobilizzazioni comprendono anche le attività che sono state oggetto di cartolarizzazione».

¹³⁸ Cfr. deliberazione n. 13/SEAUT/2024/FRG: «...le immobilizzazioni immateriali comprendono: i costi capitalizzati: costi di impianto e di ampliamento, costi di ricerca, di sviluppo e di pubblicità, altre immobilizzazioni immateriali; i beni immateriali: i diritti di brevetto industriale (anche se acquisiti in forza di contratto di licenza), i diritti di utilizzazione delle opere dell'ingegno, le concessioni, le licenze, i marchi e diritti simili che devono comunque essere iscritti e valutati (al costo) in base a quanto indicato dal OIC n. 24 (ammortamento e svalutazione straordinaria per perdite durevoli di valore). In tutti gli altri casi la valutazione viene fatta al valore normale (corrispondente al Fair Value dei documenti sui principi contabili internazionali per il settore pubblico IPSAS); l'avviamento, che va iscritto separatamente solo se relativo all'acquisizione, a titolo oneroso, di un'azienda o di un complesso aziendale. Per i criteri di valutazione, ammortamento e svalutazione straordinaria si fa riferimento al OIC n. 24, già richiamato; diritti reali di godimento e rendite perpetue o temporanee: vengono iscritte a patrimonio nell'ipotesi in cui vengano acquisite a titolo oneroso ed il valore sia costituito dal costo aumentato degli oneri accessori. Analogo trattamento avviene anche in presenza di beni acquisiti a titolo gratuito (es. donazioni); in questo caso sono utilizzabili diverse procedure di valutazione a seconda della specifica fattispecie in oggetto (rendite, usufrutto e nuda proprietà, uso e abitazione, superficie, enfiteusi); immobilizzazioni in corso: costituiscono parte del patrimonio e sono rappresentate da quei cespiti di proprietà e in piena disponibilità dell'ente, ma non ancora utilizzabili perché in fase di realizzazione. La valutazione di tali beni avviene al costo di produzione che comprende sia i costi interni sia quelli esterni sostenuti per beni immateriali in corso di produzione o di acquisto, compresi i relativi acconti; occorre rilevare che nel caso dell'ordinario aggiornamento dell'inventario, tendenzialmente non si registrano rivalutazioni o svalutazioni dei beni iscritti, al contrario resta comunque necessario accertarsi che la riclassificazione delle voci sia effettuata al VII livello dello stato patrimoniale affinché sia "coerente" con le codifiche presenti nella contabilità finanziaria».

¹³⁹ Cfr. https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_publiche/arconet/principi_contabili/ e OIC 24.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Le immobilizzazioni materiali

Le diverse classi delle immobilizzazioni materiali si articolano in modo da consentire, conformemente alle disposizioni del Codice civile, la distinzione fra beni demaniali¹⁴⁰ (con separata indicazione delle attività del patrimonio culturale), beni patrimoniali indisponibili¹⁴¹ (con separata indicazione delle attività del patrimonio culturale) e beni patrimoniali disponibili (con separata indicazione degli investimenti immobiliari). Si tratta di beni tangibili destinati a essere utilizzati durevolmente per l'esercizio dell'attività istituzionale dell'ente (ad es. edifici e impianti, strade, ponti, reti idriche, arredi, attrezzature e veicoli).

I criteri e le linee guida per la loro rilevazione, valutazione e rappresentazione in bilancio sono disciplinati soprattutto dal principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria¹⁴² (All. 4/3, d.lgs. n. 118/2011) e dallo *standard* contabile ITAS 4¹⁴³.

L'iscrizione nello stato patrimoniale è effettuata al costo di acquisizione o, nel caso in cui il bene sia realizzato in economia (inclusivo di eventuali oneri accessori d'acquisto, quali le spese notarili, le tasse di registrazione dell'atto, gli onorari per la progettazione, ecc.), a quello di produzione. Il valore è al netto delle quote di ammortamento, calcolate annualmente secondo un piano determinato in considerazione della vita utile del bene.

Nel caso in cui, alla data di chiusura dell'esercizio, sia rilevato che il valore del bene sia durevolmente inferiore al costo iscritto, si procede alla svalutazione del dato attraverso idonee scritture di rettifica. Le rivalutazioni¹⁴⁴, invece, sono ammesse solo in presenza di specifiche previsioni normative¹⁴⁵ che ne determinano le modalità e i limiti.

Queste regole generali non trovano sempre applicazione al caso concreto, in quanto criteri puntuali sono previsti in relazione alla specifica natura del bene (beni mobili ricevuti a titolo gratuito, beni culturali, ecc.)¹⁴⁶.

¹⁴⁰ Si tratta di beni necessariamente destinati all'uso pubblico o a funzioni pubbliche essenziali, inalienabili, imprescrittibili e non pignorabili. Cfr. art. 822 c.c.

¹⁴¹ Sono beni (es. edifici scolastici, ospedali pubblici) che, pur non rientrando nel demanio, sono comunque vincolati a un uso pubblico o a un servizio pubblico e non possono essere alienati se non nei modi previsti dalla legge. Cfr. art. 826 c.c.

¹⁴² Per quanto non previsto nel principio contabile applicato, con riguardo ai criteri relativi all'iscrizione nello stato patrimoniale, alla valutazione, all'ammortamento ed al calcolo di eventuali svalutazioni per perdite durevoli di valore si fa riferimento al documento OIC n. 16 "Le immobilizzazioni materiali".

¹⁴³ https://accrual.rgs.mef.gov.it/export/sites/accrual/.galleries/doc_gallery/2-ITAS4-Immobilizzazioni-materiali-LINEE-GUIDA.pdf.

¹⁴⁴ Che devono essere motivate e documentate, approvate con apposita delibera dell'organo competente e non possono generare automaticamente disponibilità liquide, ma solo migliorare la rappresentazione del patrimonio netto.

¹⁴⁵ La rivalutazione delle immobilizzazioni per gli enti locali è disciplinata da norme che si aggiornano periodicamente, spesso nell'ambito delle leggi di bilancio.

¹⁴⁶ I beni mobili ricevuti a titolo gratuito sono iscritti in bilancio al "valore normale", stimato dall'Ufficio Tecnico dell'ente, salva la facoltà dell'ente di ricorrere a una valutazione peritale di un esperto indipendente designato dal Presidente del Tribunale nel cui circondario ha sede l'ente, su istanza del rappresentante legale dell'ente medesimo. La stima non è eseguita ove si tratti di valore non rilevante o di beni di frequente negoziazione, per i quali il valore normale possa essere desunto da pubblicazioni specializzate che rilevino periodicamente i valori di mercato (ad es. autovetture, motoveicoli, autocarri, ecc.). Il valore delle copie gratuite di libri, riviste ed altre pubblicazioni da conservare in raccolte è pari al prezzo di copertina. Tutti i beni, mobili e immobili, qualificati come "beni culturali", ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 42/2004 - Codice dei beni culturali e del paesaggio, o "beni soggetti a tutela", ai sensi dell'art. 139 del medesimo decreto, non vengono assoggettati ad ammortamento.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Le immobilizzazioni finanziarie

Gli investimenti strategici in partecipazioni, crediti finanziari e titoli detenuti a lungo termine costituiscono, invece, le immobilizzazioni finanziarie, che sono acquisite al fine di generare benefici futuri, come dividendi, interessi o controllo strategico. Sono iscritte nello Stato patrimoniale e valutate secondo le prescrizioni del Codice civile (art. 2426 c.c.), dell'OIC n. 20, "Il patrimonio netto", e n. 21, "Titoli e partecipazioni", e, soprattutto, del principio contabile applicato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011 (p. 6.1.3)¹⁴⁷. Specifica disciplina è poi dettata dal d.lgs. n. 175/2016 in materia di partecipazioni, nell'ottica della razionalizzazione della spesa pubblica e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione. In tal senso, sono previsti limiti e oneri motivazionali rafforzati (artt. 3, 4 e 5 Tusp) e controlli funzionali (art. 20 Tusp)¹⁴⁸.

Non costituiscono immobilizzazioni finanziarie le concessioni di credito per far fronte a temporanee esigenze di liquidità, che sono rappresentate, nello Stato patrimoniale, al netto del fondo svalutazione crediti riguardante i crediti di finanziamento.

Per quanto concerne i criteri di valutazione delle partecipazioni, si evidenzia che quelle azionarie sono iscritte al costo, ridotto delle perdite durevoli di valore (art. 2426 n. 1 e n. 3 c.c.), mentre quelle in imprese controllate e partecipate sono valutate in base al "metodo del patrimonio netto" (di cui all'art. 2426, n. 4, c.c.)¹⁴⁹. A tutela degli equilibri di bilancio, inoltre, il principio contabile applicato, concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria, stabilisce che gli eventuali utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto devono determinare l'iscrizione di una riserva del patrimonio netto vincolata all'utilizzo del metodo del patrimonio, mentre le eventuali perdite sono portate a conto economico¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Di seguito la classificazione al punto 6.1.3. dell'all. 4/3 al d.lgs. n. 118/2011: a) Azioni. Per le partecipazioni azionarie immobilizzate, il criterio di valutazione è quello del costo, ridotto delle perdite durevoli di valore (art. 2426 n. 1 e n. 3 c.c.). Le partecipazioni in imprese controllate e partecipate sono valutate in base al "metodo del patrimonio netto" di cui all'art. 2426 n. 4 c.c.. Gli eventuali utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto devono determinare l'iscrizione di una specifica riserva del patrimonio netto vincolata all'utilizzo del metodo del patrimonio. Per le modalità di iscrizione e valutazione, occorre far riferimento ai documenti OIC n. 20, "Il patrimonio netto" e n. 21, "Titoli e partecipazioni". In ogni caso, per le azioni quotate vanno tenuti presenti anche i costi di borsa, nei limiti e con le modalità precisati dai principi contabili. In ipotesi di acquisizione di azioni a titolo gratuito (ad es. donazione) il valore da iscrivere in bilancio è il valore normale determinato con apposita valutazione peritale. Se si tratta di azioni quotate, che costituiscono una partecipazione di minoranza non qualificata, non è necessario far ricorso all'esperto esterno. b) Partecipazioni non azionarie. I criteri di iscrizione e valutazione sono analoghi a quelli valevoli per le azioni. c) Titoli. A seconda che si tratti di titoli immobilizzati o destinati allo scambio, si applicano i criteri previsti dall'art. 2426 c.c. Per i titoli quotati non è necessario far ricorso ad un esperto esterno. I crediti concessi dall'ente. Il valore è determinato dallo *stock* di crediti concessi, risultante alla fine dell'esercizio precedente, più gli accertamenti per riscossione crediti imputati all'esercizio in corso e agli esercizi successivi a fronte di impegni assunti nell'esercizio per concessioni di credito, al netto degli incassi realizzati per riscossioni di crediti.

¹⁴⁸ Sul tema si rinvia alla relazione approvata con deliberazione n. 10/SEZAUT/2024/FRG.

¹⁴⁹ Il legislatore, peraltro, consapevole che l'applicazione del metodo del patrimonio netto prevede una forte volontà dell'ente partecipante a richiedere tutte le informazioni necessarie per la valutazione, esercita tutte le possibili iniziative e pressioni nei confronti delle proprie società controllate al fine di acquisire lo schema di bilancio di esercizio o di rendiconto predisposto ai fini dell'approvazione, necessario per l'adozione del metodo del patrimonio netto. Infine, viene sancito che tale obbligo debba essere esteso anche nei confronti di enti o società partecipate anche da altre amministrazioni pubbliche; è necessario esercitare le medesime iniziative e pressioni unitamente alle altre amministrazioni pubbliche partecipanti.

¹⁵⁰ Le società partecipate con rilevanti problemi economico-patrimoniali vedranno, sullo stato patrimoniale dell'ente partecipante, una svalutazione della rispettiva quota di partecipazione inserita tra immobilizzazioni finanziarie. Inoltre, lo stesso paragrafo 6.1.3 precisa come gli eventuali utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto determinino l'iscrizione di una specifica riserva del patrimonio

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

6.3.3 La consistenza delle immobilizzazioni negli esercizi 2022-2023

La presente indagine consente di esaminare alcune specifiche dinamiche afferenti alla composizione delle immobilizzazioni, per una valutazione complessiva della contabilizzazione degli *asset* patrimoniali. In continuità con le precedenti relazioni¹⁵¹, la consistenza delle immobilizzazioni, distinte per natura, è osservata aggregando i dati per fascia demografica e per area geografica, rilevando le variazioni ai diversi livelli e su base nazionale.

I Comuni esaminati, come anticipato nel paragrafo 6.2, sono n. 7.319.

I dati riportati nella tabella 1/IMM/COM evidenziano un incremento complessivo della consistenza delle immobilizzazioni superiore al 4%. Tale crescita risulta particolarmente marcata nei Comuni appartenenti alla fascia demografica 6 (60.001–100.000 abitanti), che registrano un aumento prossimo al 9%, e nei Comuni più piccoli (fascia 1), la cui dotazione cresce di oltre il 6%. È plausibile ritenere che l'introduzione di schemi semplificati abbia favorito anche i Comuni di minori dimensioni demografiche nell'adempimento delle rilevazioni economico-patrimoniali.

Le immobilizzazioni immateriali registrano gli incrementi più rilevanti, con una crescita media del 17% a livello complessivo, riscontrabile in tutte le fasce demografiche analizzate. Particolarmente significativa è l'impennata di oltre il 50% rilevata nei Comuni appartenenti alla fascia demografica più alta (oltre 250 mila abitanti). La loro crescita appare coerente con il processo di modernizzazione e digitalizzazione che la pubblica amministrazione locale ha accelerato in questo momento storico (progetti PNRR).

L'incremento delle immobilizzazioni finanziarie risulta in linea con quello complessivo attestandosi, anch'esso, a poco più del 4%. Si segnala una ripresa anche per i piccoli Comuni appartenenti alla "fascia 1", che nel biennio 2021 – 2022 mostravano un incremento inferiore all'1%.

netto dell'ente locale vincolata all'utilizzo del metodo stesso; d'altra parte, eventuali perdite derivanti da tale applicazione devono essere registrate nel conto economico dell'ente locale.

¹⁵¹ Da ultimo cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2024/FRG.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/IMM/COM - Immobilizzazioni dei Comuni aggregati per fascia di popolazione - Consistenza e variazione percentuale sul biennio 2022-2023

Comuni suddivisi per fascia	Immobilizzazioni	2022	2023	Variazione % 2023 - 2022
Fascia 1 - Comuni n. 1889	Immobilizzazioni finanziarie	295.698	303.234	2,55
	Immobilizzazioni immateriali	66.454	75.556	13,70
	Immobilizzazioni materiali	12.623.753	13.436.229	6,44
	Totale immobilizzazioni	12.985.906	13.815.019	6,38
Fascia 2 - Comuni n. 3238	Immobilizzazioni finanziarie	1.748.299	1.813.822	3,75
	Immobilizzazioni immateriali	246.993	273.120	10,58
	Immobilizzazioni materiali	45.718.687	47.587.209	4,09
	Totale immobilizzazioni	47.713.978	49.674.151	4,11
Fascia 3 - Comuni n. 1079	Immobilizzazioni finanziarie	1.898.624	2.002.244	5,46
	Immobilizzazioni immateriali	147.846	163.187	10,38
	Immobilizzazioni materiali	30.594.463	32.023.514	4,67
	Totale immobilizzazioni	32.640.934	34.188.945	4,74
Fascia 4 - Comuni n. 649	Immobilizzazioni finanziarie	2.431.440	2.497.700	2,73
	Immobilizzazioni immateriali	117.241	140.207	19,59
	Immobilizzazioni materiali	30.920.861	32.083.113	3,76
	Totale immobilizzazioni	33.469.542	34.721.021	3,74
Fascia 5 - Comuni n. 373	Immobilizzazioni finanziarie	4.480.508	4.736.711	5,72
	Immobilizzazioni immateriali	183.472	195.882	6,76
	Immobilizzazioni materiali	42.987.654	44.579.966	3,70
	Totale immobilizzazioni	47.651.634	49.512.558	3,91
Fascia 6 - Comuni n. 50	Immobilizzazioni finanziarie	1.966.911	2.004.112	1,89
	Immobilizzazioni immateriali	70.766	86.208	21,82
	Immobilizzazioni materiali	16.855.896	18.495.690	9,73
	Totale immobilizzazioni	18.893.573	20.586.009	8,96
Fascia 7 - Comuni n. 29	Immobilizzazioni finanziarie	4.098.930	4.092.971	-0,15
	Immobilizzazioni immateriali	249.658	281.729	12,85
	Immobilizzazioni materiali	22.100.678	22.957.242	3,88
	Totale immobilizzazioni	26.449.266	27.331.942	3,34
Fascia 8 - Comuni n. 12	Immobilizzazioni finanziarie	9.938.919	10.584.637	6,50
	Immobilizzazioni immateriali	157.607	236.752	50,22
	Immobilizzazioni materiali	57.574.379	58.602.726	1,79
	Totale immobilizzazioni	67.670.904	69.424.116	2,59
Totale Nazionale n. 7319 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	26.859.329	28.035.430	4,38
	Immobilizzazioni immateriali	1.240.037	1.452.641	17,14
	Immobilizzazioni materiali	259.376.372	269.765.690	4,01
	Totale immobilizzazioni	287.475.738	299.253.762	4,10

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

L'osservazione delle informazioni per area geografica e per territorio regionale di appartenenza fornisce ulteriori elementi circa la distribuzione delle immobilizzazioni sul territorio.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/IMM/COM - Immobilizzazioni dei Comuni aggregati per area geografica e Regione di appartenenza - Consistenze e variazioni percentuali anni 2022-2023

Area geografica	Regione	Immobilizzazioni	2022	2023	Variazione %
Nord Ovest	Liguria n. 210 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	862.228	883.905	2,5
		Immobilizzazioni immateriali	38.992	43.111	10,6
		Immobilizzazioni materiali	7.917.009	8.354.230	5,5
		Totale immobilizzazioni	8.818.229	9.281.246	5,3
	Lombardia n. 1429 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	6.996.661	7.163.347	2,4
		Immobilizzazioni immateriali	137.352	146.203	6,4
		Immobilizzazioni materiali	39.066.164	40.612.248	4,0
		Totale immobilizzazioni	46.200.177	47.921.798	3,7
	Piemonte n. 1147 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	2.380.346	2.526.558	6,1
		Immobilizzazioni immateriali	80.117	79.493	-0,8
		Immobilizzazioni materiali	20.608.537	21.315.433	3,4
		Totale immobilizzazioni	23.069.001	23.921.485	3,7
	Valle d'Aosta n. 72 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	66.398	67.296	1,4
		Immobilizzazioni immateriali	5.291	5.261	-0,6
		Immobilizzazioni materiali	1.521.898	1.565.776	2,9
		Totale immobilizzazioni	1.593.588	1.638.333	2,8
	Totale n. 2858 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	10.305.634	10.641.106	3,3
		Immobilizzazioni immateriali	261.752	274.068	4,7
		Immobilizzazioni materiali	69.113.608	71.847.688	4,0
		Totale immobilizzazioni	79.680.994	82.762.862	3,9
Nord Est	Emilia-Romagna n. 308 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	3.865.837	4.196.898	8,6
		Immobilizzazioni immateriali	271.335	287.771	6,1
		Immobilizzazioni materiali	20.703.047	21.401.089	3,4
		Totale immobilizzazioni	24.840.218	25.885.759	4,2
	Friuli-Venezia Giulia n. 192 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	522.356	539.585	3,3
		Immobilizzazioni immateriali	54.452	58.589	7,6
		Immobilizzazioni materiali	7.837.577	8.019.196	2,3
		Totale immobilizzazioni	8.414.385	8.617.370	2,4
	PA di Bolzano n. 110 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	785.999	800.838	1,9
		Immobilizzazioni immateriali	43.182	49.275	14,1
		Immobilizzazioni materiali	6.122.989	6.360.060	3,9
		Totale immobilizzazioni	6.952.170	7.210.173	3,7
	PA di Trento n. 165 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	536.952	560.332	4,4
		Immobilizzazioni immateriali	24.755	24.941	0,7
		Immobilizzazioni materiali	5.803.777	5.948.100	2,5
		Totale immobilizzazioni	6.365.483	6.533.373	2,6
	Veneto n. 554 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	3.315.664	3.401.365	2,6
		Immobilizzazioni immateriali	89.630	136.186	51,9
		Immobilizzazioni materiali	20.236.975	20.868.039	3,1
		Totale immobilizzazioni	23.642.270	24.405.590	3,2
	Totale n. 1329 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	9.026.807	9.499.018	5,2
		Immobilizzazioni immateriali	483.355	556.762	15,2
		Immobilizzazioni materiali	60.704.364	62.596.484	3,1
		Totale immobilizzazioni	70.214.527	72.652.265	3,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

➔ segue

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/IMM/COM - Immobilizzazioni dei Comuni aggregati per area geografica e Regione di appartenenza - Consistenze e variazioni percentuali anni 2022-2023 - (segue)

Area geografica	Regione	Immobilizzazioni	2022	2023	Variazione %
Centro	Lazio n. 347 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	2.429.409	2.416.916	-0,5
		Immobilizzazioni immateriali	111.141	141.730	27,5
		Immobilizzazioni materiali	23.390.330	23.810.162	1,8
		Totale immobilizzazioni	25.930.881	26.368.808	1,7
	Marche n. 219 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	878.708	929.868	5,8
		Immobilizzazioni immateriali	41.290	47.397	14,8
		Immobilizzazioni materiali	6.570.055	6.997.172	6,5
		Totale immobilizzazioni	7.490.054	7.974.437	6,5
	Toscana n. 251 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	1.675.404	1.730.821	3,3
		Immobilizzazioni immateriali	43.830	60.784	38,7
		Immobilizzazioni materiali	16.641.543	17.071.800	2,6
		Totale immobilizzazioni	18.360.778	18.863.405	2,7
	Umbria n. 88 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	123.644	136.729	10,6
		Immobilizzazioni immateriali	8.901	11.212	26,0
		Immobilizzazioni materiali	3.399.273	3.575.239	5,2
		Totale immobilizzazioni	3.531.818	3.723.180	5,4
	Totale n. 905 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	5.107.166	5.214.334	2,1
		Immobilizzazioni immateriali	205.162	261.123	27,3
		Immobilizzazioni materiali	50.001.202	51.454.373	2,9
		Totale immobilizzazioni	55.313.530	56.929.830	2,9
Sud	Abruzzo n. 289 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	257.926	278.590	8,0
		Immobilizzazioni immateriali	20.212	21.284	5,3
		Immobilizzazioni materiali	7.525.579	8.735.316	16,1
		Totale immobilizzazioni	7.803.717	9.035.190	15,8
	Basilicata n. 124 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	19.579	22.645	15,7
		Immobilizzazioni immateriali	11.420	11.460	0,4
		Immobilizzazioni materiali	3.227.025	3.401.063	5,4
		Totale immobilizzazioni	3.258.024	3.435.169	5,4
	Calabria n. 315 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	33.908	32.641	-3,7
		Immobilizzazioni immateriali	29.410	37.989	29,2
		Immobilizzazioni materiali	6.673.555	7.059.999	5,8
		Totale immobilizzazioni	6.736.872	7.130.629	5,8
	Campania n. 496 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	768.516	863.329	12,3
		Immobilizzazioni immateriali	52.711	68.372	29,7
		Immobilizzazioni materiali	24.731.514	25.513.007	3,2
		Totale immobilizzazioni	25.552.742	26.444.708	3,5
	Molise n. 118 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	10.814	16.378	51,5
		Immobilizzazioni immateriali	2.651	4.869	83,7
		Immobilizzazioni materiali	1.557.293	1.639.679	5,3
		Totale immobilizzazioni	1.570.758	1.660.926	5,7
	Puglia n. 240 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	373.707	378.838	1,4
		Immobilizzazioni immateriali	39.519	51.765	31,0
		Immobilizzazioni materiali	12.802.659	13.613.123	6,3
		Totale immobilizzazioni	13.215.885	14.043.726	6,3
	Totale n. 1582 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	1.464.449	1.592.421	8,7
		Immobilizzazioni immateriali	155.922	195.740	25,5
		Immobilizzazioni materiali	56.517.626	59.962.187	6,1
		Totale immobilizzazioni	58.137.997	61.750.347	6,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

→ segue

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/IMM/COM - Immobilizzazioni dei Comuni aggregati per area geografica e regione di appartenenza - Consistenze e variazioni percentuali anni 2022-2023 - (segue)

Area geografica	Regione	Immobilizzazioni	2022	2023	Variazione % 2023 - 2022
Isole	Sardegna n. 341 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	251.884	261.327	3,7
		Immobilizzazioni immateriali	85.675	84.152	-1,8
		Immobilizzazioni materiali	9.520.393	9.782.709	2,8
		Totale immobilizzazioni	9.857.952	10.128.189	2,7
	Sicilia n. 304 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	703.388	827.223	17,6
		Immobilizzazioni immateriali	48.172	80.797	67,7
		Immobilizzazioni materiali	13.519.179	14.122.249	4,5
		Totale immobilizzazioni	14.270.738	15.030.269	5,3
	Totale n. 645 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	955.272	1.088.551	14,0
		Immobilizzazioni immateriali	133.847	164.949	23,2
		Immobilizzazioni materiali	23.039.571	23.904.958	3,8
		Totale immobilizzazioni	24.128.690	25.158.458	4,3
Totale Nazionale n. 7.319 Comuni		Immobilizzazioni finanziarie	26.859.329	28.035.430	4,4
		Immobilizzazioni immateriali	1.240.037	1.452.641	17,1
		Immobilizzazioni materiali	259.376.372	269.765.690	4,0
		Totale immobilizzazioni	287.475.738	299.253.762	4,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Si evidenzia che circa il 28% degli *asset* è concentrata nell'area del Nord Ovest, dove pesa significativamente il dato della Regione Lombardia. La consistenza delle immobilizzazioni dei 1.429 Comuni lombardi, infatti, incide per poco meno del 58% nell'area geografica di riferimento.

Il significativo incremento medio evidenziato per le immobilizzazioni immateriali raggiunge i livelli più elevati nelle Regioni Molise (83,7%), Sicilia (67,7%) e Veneto (51,9%).

Per quanto riguarda la consistenza delle immobilizzazioni, è evidente che la voce prevalente è, naturalmente, costituita dalle immobilizzazioni materiali, il cui peso resta pressoché costante nel biennio e rappresenta mediamente il 90% del totale immobilizzato. L'incidenza cresce nel Centro-Italia (97%) e nelle Isole (95%).

Un aspetto di particolare rilievo è rappresentato dall'incidenza delle immobilizzazioni sull'attivo patrimoniale, in quanto fornisce indicazioni significative sulla solidità strutturale dell'ente e sul grado di rigidità del bilancio. Questo indicatore risulta, inoltre, utile per valutare la capacità dell'ente di sostenere investimenti nel medio-lungo periodo e per verificare il rispetto dei principi di equilibrio patrimoniale.

Il valore e l'andamento di tale rapporto, nel biennio oggetto d'indagine, è rappresentato nella tabella che segue (tabella 3/IMM/COM), che aggrega le informazioni per area geografica.

L'incidenza del valore immobilizzato sul totale dell'attivo patrimoniale si attesta mediamente intorno al 77%, oscillando tra il 69,7% del Sud (1.582 Comuni) e l'83,8% del Nord Est (1.329 Comuni).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La naturale rigidità del patrimonio, legata al fatto che in gran parte esso è costituito da beni demaniali o patrimoniali indisponibili, rafforza l'esigenza di valorizzare il patrimonio disponibile attraverso idonee politiche di gestione (concessioni, locazioni, *project financing*).

Tabella 3/IMM/COM - Composizione delle immobilizzazioni per tipologia e incidenza sull'attivo patrimoniale nel biennio 2022-2023

Area geografica	Immobilizzazioni	2022	Incidenza su Attivo Patrimoniale % 2022	2023	Incidenza su Attivo Patrimoniale % 2023
Nord Ovest n. 2858 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	10.305.634	10,40	10.641.106	10,35
	Immobilizzazioni immateriali	261.752	0,26	274.068	0,27
	Immobilizzazioni materiali	69.113.608	69,77	71.847.688	69,85
	Totale Immobilizzazioni	79.680.994	80,44	82.762.862	80,46
	Stato Patrimoniale Attivo	99.062.299	100,00	102.857.041	100,00
Nord Est n. 1329 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	9.026.807	10,79	9.499.018	10,96
	Immobilizzazioni immateriali	483.355	0,58	556.762	0,64
	Immobilizzazioni materiali	60.704.364	72,59	62.596.484	72,21
	Totale Immobilizzazioni	70.214.527	83,96	72.652.265	83,81
	Stato Patrimoniale Attivo	83.626.569	100,00	86.687.331	100,00
Centro n. 905 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	5.107.166	7,13	5.214.334	7,04
	Immobilizzazioni immateriali	205.162	0,29	261.123	0,35
	Immobilizzazioni materiali	50.001.202	69,80	51.454.373	69,45
	Totale Immobilizzazioni	55.313.530	77,22	56.929.830	76,84
	Stato Patrimoniale Attivo	71.633.878	100,00	74.093.609	100,00
Sud n. 1582 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	1.464.449	1,76	1.592.421	1,80
	Immobilizzazioni immateriali	155.922	0,19	195.740	0,22
	Immobilizzazioni materiali	56.517.626	68,01	59.962.187	67,71
	Totale Immobilizzazioni	58.137.997	69,96	61.750.347	69,73
	Stato Patrimoniale Attivo	83.104.629	100,00	88.554.271	100,00
Isole n. 645 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	955.272	2,80	1.088.551	3,05
	Immobilizzazioni immateriali	133.847	0,39	164.949	0,46
	Immobilizzazioni materiali	23.039.571	67,62	23.904.958	67,02
	Totale Immobilizzazioni	24.128.690	70,81	25.158.458	70,53
	Stato Patrimoniale Attivo	34.073.553	100,00	35.670.973	100,00
Totale n. 7319 Comuni	Immobilizzazioni finanziarie	26.859.329	7,23	28.035.430	7,23
	Immobilizzazioni immateriali	1.240.037	0,33	1.452.641	0,37
	Immobilizzazioni materiali	259.376.372	69,82	269.765.690	69,55
	Totale Immobilizzazioni	287.475.738	77,38	299.253.762	77,15
	Stato Patrimoniale Attivo	371.500.928	100,00	387.863.225	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

6.4 Indebitamento

6.4.1 La gestione attiva del debito finanziario degli enti territoriali

La gestione attiva del debito degli enti territoriali è disciplinata da norme e strumenti volti a garantire la sostenibilità finanziaria, la trasparenza e la tempestività nei pagamenti. La cosiddetta regola aurea

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

che consente l'indebitamento esclusivamente per finanziare spese di investimento è elevata a rango costituzionale dall'art. 119 della Costituzione. Tale principio, già presente nelle previsioni del Tuel¹⁵² (art. 202, d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000), è stato ulteriormente rafforzato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio per tutte le pubbliche amministrazioni, imponendo vincoli più stringenti all'indebitamento.

L'attuazione di questo principio è stata affidata all'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in conformità all'art. 81, sesto comma, della Costituzione. Le operazioni d'indebitamento devono essere accompagnate da piani di ammortamento coerenti con la durata utile dell'investimento, evidenziando l'impatto finanziario sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché le modalità di copertura dei relativi oneri. Inoltre, l'utilizzo dei risultati di amministrazione per finanziare investimenti o operazioni di indebitamento è subordinato alla stipula di intese regionali o patti di solidarietà nazionali, al fine di garantire il rispetto del saldo non negativo tra entrate e spese finali (art. 9, co. 1, legge n. 243/2012), sia a livello regionale che nazionale.

La Ragioneria Generale dello Stato, sulla base dei dati consolidati trasmessi alla Bdap e dei rendiconti relativi al secondo esercizio precedente, verifica annualmente la legittimità delle nuove operazioni di debito, il rispetto degli equilibri di bilancio e la sostenibilità complessiva del debito, autorizzando così la contrazione di nuovo debito per il biennio successivo.

Rimangono, comunque, in vigore le disposizioni specifiche che impongono limiti qualitativi e quantitativi all'accensione di mutui o ad altre forme di indebitamento¹⁵³.

Nell'ultimo quinquennio, le difficoltà finanziarie causate dalle contingenze specifiche hanno indotto il legislatore a introdurre specifiche misure¹⁵⁴ tese a mitigare l'impatto degli oneri da indebitamento e a facilitare la gestione del debito da parte degli enti locali¹⁵⁵.

In particolare, la legge di Bilancio 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197), in risposta all'aumento dei tassi di interesse deciso dalla Banca Centrale Europea, che ha colpito in particolare i mutuatari a tasso variabile, ha introdotto la facoltà di rinegoziare i mutui ipotecari (art. 1, co. 322). Ulteriori interventi sono stati rivolti a fronteggiare l'emergenza energetica che ha colpito il Paese nel biennio 2023-2024. Al

¹⁵² L'art. 202 disciplina il ricorso all'indebitamento in questi termini: «1. Il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali è ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti. Può essere fatto ricorso a mutui passivi per il finanziamento dei debiti fuori bilancio di cui all'articolo 194 e per altre destinazioni di legge. 2. Le relative entrate hanno destinazione vincolata. Gli articoli da 203 a 205-bis disciplinano condizioni e regole ulteriori per la contrazione dei mutui, l'attivazione dei prestiti e le aperture di credito».

¹⁵³ Cfr. d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), artt. 202-207; d.lgs. n. 118/2011 e principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (all.4/2).

¹⁵⁴ È stata concessa maggiore flessibilità nell'uso delle risorse interne consentendo di riutilizzare più facilmente avanzzi di bilancio, entrate correnti destinate per legge agli investimenti, entrate da alienazioni, riscossioni crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni e di sfruttare al meglio i finanziamenti esterni (trasferimenti in conto capitale dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni). Inoltre, hanno assunto un ruolo sempre più strategico gli strumenti di finanziamento e investimento resi disponibili dagli intermediari finanziari pubblici e privati che possono proporre alle stesse amministrazioni l'emissione di obbligazioni ovvero reperire denaro direttamente sul mercato finanziario. La legge 23 dicembre 1994, n. 724, infatti, consente alle Regioni e agli enti locali di deliberare, nel rispetto di certi vincoli, l'emissione di prestiti obbligazionari destinati esclusivamente al finanziamento degli investimenti, con l'espresso divieto di ricorrere a tale strumento per finanziare spese di parte corrente.

¹⁵⁵ Sulle specifiche disposizioni per agevolare gli enti nel gestire prontamente le esigenze di cassa legate all'emergenza pandemica da Covid-19 si rinvia alle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2024/FRG e n. 12/SEZAUT/2023/FRG.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

riguardo, si ricorda che l'art. 3-ter del d.l. n. 198/2022 (convertito dalla legge n. 14/2023) ha consentito anche agli enti in esercizio provvisorio di sospendere la quota capitale dei mutui, mantenendo il pagamento degli interessi. È stata, inoltre, favorita l'adesione agli accordi ABI-ANCI-UIP per la sospensione delle rate 2023, in deroga all'art. 204, co. 2¹⁵⁶, Tuel e senza verifica di convenienza ex art. 41, commi 2 e 2-bis, della legge n. 448/2001¹⁵⁷.

La misura di sospensione delle rate dei mutui è stata estesa al 2024 dal decreto milleproroghe del 2023 (art. 3, co. 12-bis, del d.l. n. 215/2023).

Da ultimo, la legge di Bilancio 2025 (n. 207/2024), al fine di rafforzare la capacità d'investimento degli enti locali, ha istituito un fondo pluriennale destinato a finanziare opere pubbliche, efficientamento energetico, rigenerazione urbana e messa in sicurezza del territorio¹⁵⁸. Ha previsto (commi 560-562) un temporaneo allentamento dei vincoli al ricorso all'indebitamento per gli enti locali virtuosi, ovvero quelli che rispettano gli equilibri di bilancio e i tempi di pagamento, consentendo l'accesso a nuovi mutui e prestiti per investimenti senza impatto negativo sul saldo di finanza pubblica.

Ha rifinanziato, per sostenere la liquidità degli enti, il fondo per i crediti di dubbia esigibilità, con l'obiettivo di ridurre l'impatto negativo dei residui attivi non riscossi sui bilanci (commi 570-571). Ha, infine, introdotto semplificazioni nelle procedure di approvazione dei bilanci e dei piani triennali delle opere pubbliche, con l'obiettivo di accelerare la programmazione e l'attuazione degli investimenti procedurali (commi 580-582). Ai piccoli Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è stato destinato un fondo annuale di 50 mln di euro, finalizzato a sostenere la progettazione di opere pubbliche, in attuazione dei commi 590 e 591 della legge di Bilancio 2025.

Queste misure mirano a rafforzare la capacità di spesa e di investimento degli enti locali, migliorando al contempo la sostenibilità del debito e la qualità della programmazione finanziaria.

¹⁵⁶ Tuel, art. 204, co. 2. «I contratti di mutuo con enti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, e dall'Istituto per il credito sportivo, devono, a pena di nullità, essere stipulati in forma pubblica e contenere le seguenti clausole e condizioni: a) l'ammortamento non può avere durata inferiore ai cinque anni; b) la decorrenza dell'ammortamento deve essere fissata al 1° gennaio dell'anno successivo a quello della stipula del contratto. In alternativa, la decorrenza dell'ammortamento può essere posticipata al 1° luglio seguente o al 1° gennaio dell'anno successivo e, per i contratti stipulati nel primo semestre dell'anno, può essere anticipata al 1° luglio dello stesso anno; c) la rata di ammortamento deve essere comprensiva, sin dal primo anno della quota capitale e della quota interessi; d) unitamente alla prima rata di ammortamento del mutuo cui si riferiscono devono, essere corrisposti gli eventuali interessi di preammortamento gravati degli ulteriori interessi, al medesimo tasso, decorrenti dalla data di inizio dell'ammortamento e sino alla scadenza della prima rata. Qualora l'ammortamento del mutuo decorra dal primo gennaio del secondo anno successivo a quello in cui è avvenuta la stipula del contratto, gli interessi di preammortamento sono calcolati allo stesso tasso del mutuo dalla data di valuta della somministrazione al 31 dicembre successivo e dovranno essere versati dall'ente mutuatario con la medesima valuta 31 dicembre successivo; e) deve essere indicata la natura della spesa da finanziare con il mutuo e, ove necessario, avuto riguardo alla tipologia dell'investimento, dato atto dell'intervenuta approvazione ((del progetto di fattibilità tecnico-economica) o esecutivo, secondo le norme vigenti; f) deve essere rispettata la misura massima del tasso di interesse applicabile ai mutui, determinato periodicamente dal Ministro dell'economia e delle finanze con proprio decreto».

¹⁵⁷ La verifica di convenienza rappresenta un passaggio obbligatorio per gli enti territoriali che intendano procedere alla rinegoziazione, conversione o estinzione anticipata di mutui, ovvero alla stipula di contratti di finanza derivata. In particolare, ai sensi del comma 2, l'ente deve dimostrare che l'operazione comporta una riduzione del valore finanziario complessivo delle passività, al netto di oneri accessori (commissioni, imposta sostitutiva, ecc.). Tale valutazione si effettua mediante l'analisi del valore attuale netto (VAN) dei flussi finanziari pre e post operazione. Ai sensi del comma 2-bis, per i contratti con strumenti derivati o rimborso unico, è obbligatoria la trasmissione preventiva al MEF - Dipartimento del Tesoro, corredata da una relazione tecnica che attesti la sostenibilità e convenienza economico-finanziaria dell'operazione. La verifica di convenienza ha lo scopo di garantire la trasparenza, la tutela dell'equilibrio di bilancio e la coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

¹⁵⁸ Con una dotazione iniziale di 300 mln di euro per il 2025, di 500 mln per il 2026 e di 700 mln per il 2027 (commi 551-553).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

In tal modo si intende sostenere una oculata e attenta gestione dei patrimoni comunali, a fronte di un crescente fabbisogno finanziario, stimolato da ripetuti fattori esogeni.

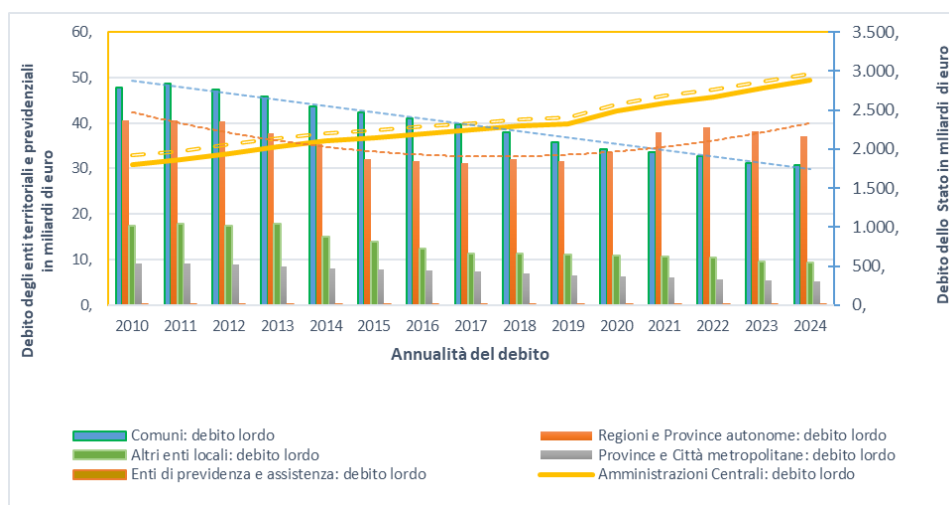
L'osservazione dell'indebitamento, in questa sede, prende le mosse dai dati finanziari rilevati dalla Banca d'Italia con riferimento alle diverse annualità e ai differenti comparti della pubblica amministrazione.

Tabella 1/DEB/AC-COM - Andamento del debito lordo finanziario delle Amministrazioni centrali e comunali

Anno	Amministrazioni Centrali: debito lordo	Regioni e Province autonome: debito lordo	Province e Città metropolitane: debito lordo	Comuni: debito lordo	Altri enti locali: debito lordo	Enti di previdenza e assistenza: debito lordo	Amministrazioni pubbliche: debito lordo
2010	1.805,9	40,5	9,1	47,7	17,4	0,1	1.920,8
2011	1.857,3	40,5	9,2	48,7	17,8	0,1	1.973,7
2012	1.940,6	40,4	8,9	47,4	17,5	0,1	2.055,0
2013	2.026,4	37,7	8,5	45,8	17,9	0,1	2.136,5
2014	2.101,2	35,2	8,1	43,6	14,9	0,2	2.203,3
2015	2.143,5	32,0	7,8	42,3	14,0	0,1	2.239,7
2016	2.193,3	31,6	7,6	41,0	12,4	0,1	2.286,0
2017	2.240,7	31,1	7,4	39,6	11,3	0,1	2.330,2
2018	2.293,7	32,0	6,9	38,0	11,2	0,1	2.382,0
2019	2.325,7	31,7	6,6	35,8	11,1	0,1	2.410,9
2020	2.488,8	33,7	6,4	34,2	11,0	0,1	2.574,2
2021	2.592,1	38,0	6,1	33,7	10,6	0,1	2.680,6
2022	2.670,0	39,1	5,7	32,8	10,5	0,1	2.758,2
2023	2.779,0	38,1	5,5	31,1	9,6	0,1	2.863,4
2024	2.884,1	37,1	5,2	30,8	9,2	0,1	2.966,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia 15 giugno 2025; importi in miliardi di euro

Grafico 1/DEB/AC-COM - Andamento del debito finanziario cumulato dalle Amministrazioni centrali e Comuni



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia, estrazione del 16 giugno 2025; importi in miliardi di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Nell'ultimo decennio si è assistito ad un divario sempre crescente dell'indebitamento finanziario tra amministrazioni locali e amministrazioni centrali, confermando la diversa modalità di gestione del debito da parte dei diversi livelli istituzionali.

I Comuni, infatti, sono sempre chiamati a rispettare i vincoli di finanza pubblica, di derivazione eurounitaria, la cui osservanza è presidiata da diversi organi di controllo, non solo da parte dei responsabili finanziari, ma anche degli stessi organi di revisione, chiamati a riferire in merito al rispetto del limite dell'indebitamento (art. 204 Tuel), unitamente agli stessi equilibri di bilancio.

Al contrario, le amministrazioni centrali, nonostante abbiano l'obbligo di assicurare il pareggio, come il resto delle altre pubbliche amministrazioni, sono chiamate a farlo al netto del ciclo economico, che, come è noto, ha risentito negli ultimi anni di fenomeni congiunturali estremamente critici, che hanno spinto ad aumentare il complessivo livello d'indebitamento, al fine di garantire la tenuta del sistema economico nazionale.

Per quanto concerne le amministrazioni regionali, emerge un andamento non lineare rispetto al percorso di riduzione del debito, che, negli ultimi anni, invece di diminuire è aumentato, presumibilmente per fare fronte all'incremento della spesa sanitaria, spinta non solo dagli eventi pandemici ma anche dall'effetto demografico.

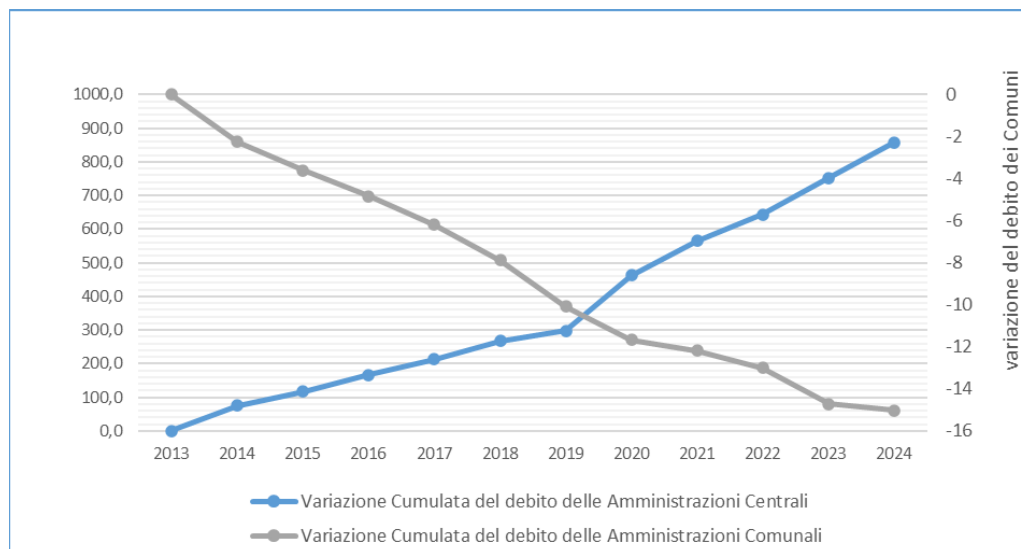
Il comparto delle Regioni e Province autonome, a differenza del comparto degli enti locali, ha registrato un incremento del debito finanziario, dal 2019 (anno pre-pandemico) al 2022 (39,1 mld), per poi ridursi nell'ultimo biennio 2024 (37,1 mld).

Tabella 2/DEB/AC-COM - Andamento del debito lordo finanziario delle Amministrazioni centrali e comunali

Anno di riferimento	Debito lordo delle Amministrazioni Centrali	Debito lordo dei Comuni	Variazione Cumulata del debito delle Amministrazioni Centrali	Variazione Cumulata del debito delle Amministrazioni Comunali
2013	2.026,3	45,8	-	-
2014	2.101,2	43,6	74,9	-2,3
2015	2.143,5	42,3	117,2	-3,6
2016	2.193,3	41,0	166,9	-4,8
2017	2.240,7	39,6	213,8	-6,2
2018	2.293,7	38,0	266,7	-7,9
2019	2.325,7	35,8	298,7	-10,1
2020	2.488,8	34,2	462,7	-11,7
2021	2.592,1	33,7	565,7	-12,2
2022	2.669,9	32,8	643,6	-13,0
2023	2.778,9	31,1	752,6	-14,7
2024	2.884,1	30,8	857,7	-15,0

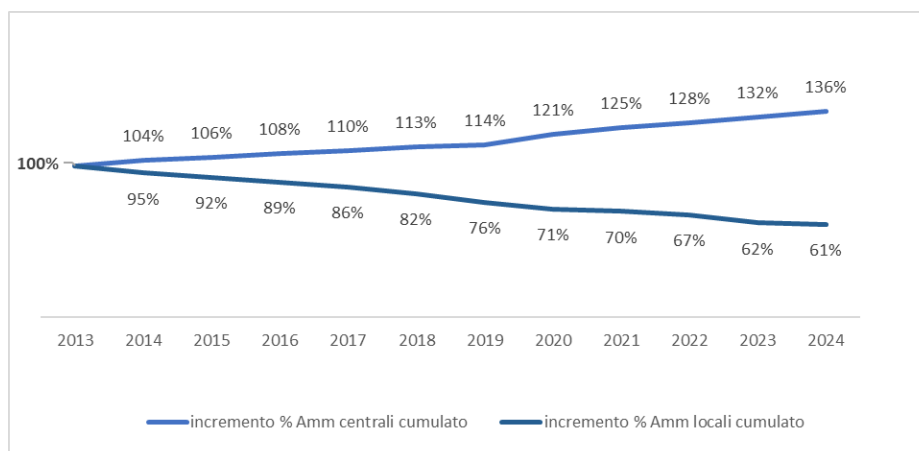
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia 16 giugno 2025; in miliardi di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 2/DEB/AC-COM - Andamento del debito finanziario cumulato dalle Amministrazioni centrali e Comuni

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia; estrazione del 15 giugno 2025; importi in miliardi di euro

Viceversa, come rilevato per il comparto dell'amministrazione centrale, dal 2019 in poi è stato registrato un sensibile incremento del debito dello Stato, inizialmente quale diretta conseguenza dei progressivi scostamenti di bilancio approvati dal Parlamento per far fronte all'esigenza di ulteriori risorse a copertura degli effetti della crisi economica causata dalla pandemia e dalle conseguenze del conflitto Russo-Ucraino (v. grafico 2/DEB/AC-COM).

Grafico 3/DEB/AC-COM - Andamento incrementale del debito lordo finanziario delle Amministrazioni Centrali ed enti Territoriali (variazioni % su indice 2013=100)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia del 15 giugno 2025 (valori percentuali)

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Osservando la tabella 3/DEB/AC-COM si può notare facilmente quanto il debito cumulato dai Comuni si sia ridotto nel tempo, nonostante gli eventi critici di cui si è fatto cenno che continuano a condizionare l'economia globale e, in particolare, quella del nostro paese. Tuttavia, il peso degli oneri del debito sul complesso delle spese comunali risulta rilevante, sia con riguardo ai ridotti margini di flessibilità nei bilanci degli enti che con riguardo alla diminuzione delle risorse correnti disponibili. A seguito delle misure di politica monetaria messe in campo dalla Banca Centrale Europea per contenere l'inflazione nell'area Euro, con l'innalzamento dei tassi ufficiali di sconto, si è verificato un innalzamento degli oneri di finanziamento per gli enti locali. Attualmente, tali tassi, a decorrere da giugno 2024, sono stati oggetto di riduzione da parte della Banca Centrale Europea, con il conseguente rientro dei tassi di inflazione sotto soglie pre-pandemiche. Ciò non toglie che, oltre alla necessità di tenere sotto controllo il debito, molti Comuni sono chiamati ad effettuare un' oculata gestione finanziaria, prevedendo, se necessario, operazioni di ristrutturazione del debito al fine di poter assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio anche per il futuro.

6.4.2 La situazione debitoria complessiva dei Comuni oggetto di indagine negli esercizi 2022-2023

Nel precedente paragrafo abbiamo già evidenziato come i dati di rendiconto trasmessi alla Bdap costituiscano il riferimento consolidato su cui la RGS fonda la verifica annuale della legittimità e della sostenibilità del debito. Le informazioni desumibili a consuntivo consentono un'analisi della consistenza e degli andamenti dell'indebitamento a livello aggregato anche con riguardo alla classificazione giuridico-economica dell'obbligazione.

L'indagine prende le mosse dall'esame delle consistenze e delle variazioni registrate tra il 2022 e il 2023, aggregate per fasce demografiche. I dati espressi nella tabella che segue (tabella 1/DEB/COM), evidenziano, come si è detto, i risultati dell'osservazione condotta su 7.319 Comuni, che contano poco più di 55 mln di abitanti. Il debito dei Comuni con popolazione oltre i 250 mila abitanti pesa su quello complessivo per circa il 30%, registrando una diminuzione del 4,7% nel biennio, mentre l'incremento più consistente riguarda i Comuni ricadenti nella "fascia 6". Le oscillazioni di segno diverso, legate a differenti consistenze, restituiscono uno scostamento in valore assoluto inferiore ai 280 mln, pari ad una variazione percentuale di +0,4%.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/DEB/COM - Indebitamento dei Comuni osservati per fascia demografica -Consistenza e variazioni assolute e percentuali - Esercizi 2022-2023

Comuni osservati			Esercizio 2022		Esercizio 2023		Andamenti nel biennio 2022-2023	
Fascia demografica	Numero	Popolazione 2023	Debito	Incidenza % sul debito totale	Debito	Incidenza % sul debito totale	Scostamento	Variazione percentuale
Fascia 1	1.889	1.017.600	3.025.062	4	3.212.738	4,3	187.676	6,2
Fascia 2	3.238	8.006.866	11.319.537	15	11.525.221	15,3	205.683	1,8
Fascia 3	1.079	7.640.828	7.560.908	10	7.840.135	10,4	279.227	3,7
Fascia 4	649	8.984.774	8.177.813	10,9	8.204.003	10,9	26.190	0,3
Fascia 5	373	12.399.457	12.276.146	16,3	12.381.966	16,4	105.820	0,9
Fascia 6	50	3.897.080	4.918.729	6,5	5.525.989	7,3	607.260	12,3
Fascia 7	29	4.298.529	4.987.570	6,6	4.947.491	6,5	-40.079	-0,8
Fascia 8	12	8.947.697	23.046.521	30,6	21.954.645	29	-1.091.876	-4,7
Totale	7.319	55.192.831	75.312.287	100,00	75.592.188	100,00	279.902	0,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

La riclassificazione per Regione (tab. 2/DEB/COM) consente di evidenziare che l'indebitamento dei Comuni dell'Abruzzo si incrementa nel biennio di quasi il 33%, aumentando di poco più di un punto percentuale l'incidenza sull'indebitamento dei Comuni osservati (3,6% nel 2022, 4,8% nel 2023). Campania (496 enti), Lombardia (1.429 enti) e Lazio (347 enti) sono i territori dove si registrano percentuali più elevate di indebitamento rispetto al dato complessivo (nel 2023: 15,3%, 14,1% e 11,9%), con flessioni rispetto al 2022 per Lombardia (-1,9%) e Campania (-3,6%), mentre nel Lazio il dato resta piuttosto stabile (-0,5%). Si riduce del 3,8% anche l'indebitamento dei Comuni del Friuli-Venezia Giulia e di quelli della Provincia autonoma di Bolzano (-9,1%), che confermano di contribuire all'indebitamento totale in misura inferiore all'1% (0,8% nel 2022 e 0,7% nel 2023).

La correlazione, su base annua, tra l'indebitamento e la popolazione degli enti osservati (tab. 3/DEB/COM) evidenzia che il debito *pro capite*, nel biennio, si attesta al di sotto dei 1.000 euro per i territori del Veneto (che registra 785 euro di indebitamento per abitante nel 2022 e 775 nel 2023, della Emilia-Romagna (815- 810) e della Sardegna (942-950), mentre il Friuli-Venezia Giulia scende al di sotto di tale soglia nel 2023 (1.005-967). Risultano, invece, detentori di quote di indebitamento più elevate gli abitanti dei Comuni abruzzesi (2.206 euro nel 2022 - 2.936 euro nel 2023), calabresi (2.631 euro nel 2022 -2.717 euro nel 2023) e campani (2.334 euro nel 2022 - 2.255 euro nel 2023).

Il dato medio riferito all'intero insieme di 7.319 enti si attesta poco oltre 1.360 euro *pro capite*, confermando un andamento costante nel biennio.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

**Tabella 2/DEB/COM – Indebitamento dei Comuni osservati su base regionale - Consistenza e variazioni assolute e percentuali
Esercizi 2022-2023**

Regione	Comuni osservati			Esercizio 2022		Esercizio 2023		Andamenti nel biennio 2022-2023	
	Numero	Incidenza % Regione sul totale	Popolazione degli enti di competenza 2023	Debito	Incidenza % del debito sul totale	Debito	Incidenza % del debito sul totale	Scostamento	Variazione %
Valle d'Aosta	72	1,0	118.246	149.170	0,2	158.066	0,2	8.896	6,0
Piemonte	1.147	15,7	4.099.982	6.016.034	8,0	6.020.140	8,0	4.106	0,1
Lombardia	1.429	19,5	9.586.482	10.870.969	14,4	10.663.148	14,1	-207.822	-1,9
Liguria	210	2,9	1.453.955	2.442.100	3,2	2.416.246	3,2	-25.855	-1,1
Provincia autonoma di Bolzano	110	1,5	508.622	621.496	0,8	565.150	0,7	-56.346	-9,1
Provincia autonoma di Trento	165	2,3	525.237	523.445	0,7	549.367	0,7	25.921	5,0
Veneto	554	7,6	4.821.229	3.783.594	5,0	3.734.649	4,9	-48.945	-1,3
Friuli-Venezia Giulia	192	2,6	1.123.122	1.129.406	1,5	1.086.032	1,4	-43.374	-3,8
Emilia-Romagna	308	4,2	4.182.673	3.400.657	4,5	3.386.917	4,5	-13.740	-0,4
Toscana	251	3,4	3.308.899	3.645.348	4,8	3.629.882	4,8	-15.466	-0,4
Umbria	88	1,2	723.290	831.708	1,1	826.199	1,1	-5.509	-0,7
Marche	219	3,0	1.446.831	1.961.665	2,6	1.976.931	2,6	15.266	0,8
Lazio	347	4,7	5.512.495	9.047.725	12,0	9.000.642	11,9	-47.083	-0,5
Abruzzo	289	3,9	1.240.797	2.743.541	3,6	3.643.260	4,8	899.719	32,8
Molise	118	1,6	267.745	416.855	0,6	421.141	0,6	4.286	1,0
Campania	496	6,8	5.123.150	11.988.520	15,9	11.552.274	15,3	-436.246	-3,6
Puglia	240	3,3	3.741.952	3.858.302	5,1	3.973.206	5,3	114.904	3,0
Basilicata	124	1,7	508.350	818.285	1,1	862.585	1,1	44.300	5,4
Calabria	315	4,3	1.579.414	4.175.107	5,5	4.291.995	5,7	116.888	2,8
Sicilia	304	4,2	3.847.890	5.492.354	7,3	5.435.144	7,2	-57.210	-1,0
Sardegna	341	4,7	1.472.470	1.396.005	1,9	1.399.214	1,9	3.209	0,2
Totale	7.319	100,0	55.192.831	75.312.287	100,0	75.592.188	100,0	279.902	0,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3/DEB/COM – Debiti totali e per abitante dei Comuni osservati per Regione - Esercizi 2022-2023

Regione	N. enti	Popolazione degli enti di competenza 2022	Totale debito 2022	Popolazione degli enti di competenza 2023	Totale debito 2023	Debito per abitante 2022 (in euro)	Debito per abitante 2023 (in euro)	Variazione % debito <i>pro capite</i> (2022/2023)
Valle d'Aosta	72	118.477	149.170	118.246	158.066	1.259	1.337	6,2
Piemonte	1.147	4.105.279	6.016.034	4.099.982	6.020.140	1.465	1.468	0,2
Lombardia	1.429	9.553.388	10.870.969	9.586.482	10.663.148	1.138	1.112	-2,3
Liguria	210	1.455.448	2.442.100	1.453.955	2.416.246	1.678	1.662	-1,0
Provincia autonoma di Bolzano	110	507.206	621.496	508.622	565.150	1.225	1.111	-9,3
Provincia autonoma di Trento	165	523.267	523.445	525.237	549.367	1.000	1.046	4,6
Veneto	554	4.819.298	3.783.594	4.821.229	3.734.649	785	775	-1,3
Friuli-Venezia Giulia	192	1.123.243	1.129.406	1.123.122	1.086.032	1.005	967	-3,8
Emilia-Romagna	308	4.170.993	3.400.657	4.182.673	3.386.917	815	810	-0,7
Toscana	251	3.311.376	3.645.348	3.308.899	3.629.882	1.101	1.097	-0,3
Umbria	88	725.310	831.708	723.290	826.199	1.147	1.142	-0,4
Marche	219	1.449.529	1.961.665	1.446.831	1.976.931	1.353	1.366	1,0
Lazio	347	5.506.364	9.047.725	5.512.495	9.000.642	1.643	1.633	-0,6
Abruzzo	289	1.243.825	2.743.541	1.240.797	3.643.260	2.206	2.936	33,1
Molise	118	269.191	416.855	267.745	421.141	1.549	1.573	1,6
Campania	496	5.137.229	11.988.520	5.123.150	11.552.274	2.334	2.255	-3,4
Puglia	240	3.756.354	3.858.302	3.741.952	3.973.206	1.027	1.062	3,4
Basilicata	124	512.003	818.285	508.350	862.585	1.598	1.697	6,2
Calabria	315	1.587.075	4.175.107	1.579.414	4.291.995	2.631	2.717	3,3
Sicilia	304	3.863.948	5.492.354	3.847.890	5.435.144	1.421	1.412	-0,6
Sardegna	341	1.481.233	1.396.005	1.472.470,00	1.399.214	942	950	0,8
Totale	7.319	55.220.036	75.312.287	55.192.831	75.592.188	1.364	1.370	0,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdlap; importi in migliaia di euro; valori *pro capite* in euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

**Grafico 4/DEB/COM – Incidenza *pro capite* dei debiti totali dei Comuni aggregati per Regione
Esercizio 2023**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in euro

La riclassificazione delle informazioni sul debito *pro capite*, per fasce demografiche, consente di individuare nei Comuni più piccoli quelli con quote più elevate. Per gli abitanti dei Comuni con popolazione fino a mille abitanti (fascia 1), infatti, il debito oscilla tra i 2.948 euro del 2022 e i 3.157 del 2023, registrando una crescita di circa il 7% nel biennio. Valori molto vicini si individuano per i Comuni più grandi che, nel biennio, diminuiscono però la quota d'indebitamento del 4,8%. Si tratta di 12 enti, il cui indebitamento pesa intorno al 30% sul dato complessivo e che, a fronte di una popolazione che conta poco meno di 9 milioni di abitanti, registra un debito *pro capite* di circa 2.500 euro.

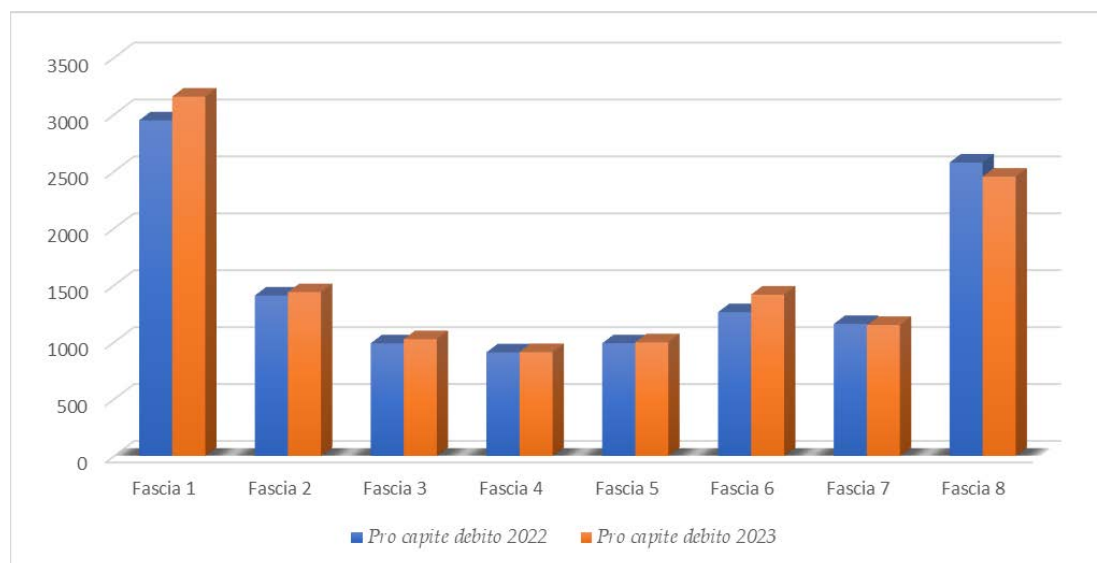
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 4/DEB/COM - Debito *pro capite* per fascia di popolazione dei Comuni 2022-2023

Fascia demografica	N. enti	Popolazione 2022	Popolazione 2023	Totale debito 2022	Totale debito 2023	Debito <i>pro capite</i> 2022	Debito <i>pro capite</i> 2023	Variazione % debito <i>pro capite</i>
Fascia 1	1.889	1.026.103	1.017.600	3.025.062	3.212.738	2.948	3.157	7,1
Fascia 2	3.238	8.030.011	8.006.866	11.319.537	11.525.221	1.410	1.439	2,1
Fascia 3	1.079	7.641.982	7.640.828	7.560.908	7.840.135	989	1.026	3,7
Fascia 4	649	8.984.796	8.984.774	8.177.813	8.204.003	910	913	0,3
Fascia 5	373	12.402.372	12.399.457	12.276.146	12.381.966	990	999	0,9
Fascia 6	50	3.894.254	3.897.080	4.918.729	5.525.989	1.263	1.418	12,3
Fascia 7	29	4.300.583	4.298.529	4.987.570	4.947.491	1.160	1.151	-0,8
Fascia 8	12	8.939.935	8.947.697	23.046.521	21.954.645	2.578	2.454	-4,8
Totale	7.319	55.220.036	55.192.831	75.312.287	75.592.188	1.364	1.370	0,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro; valori *pro capite* in euro

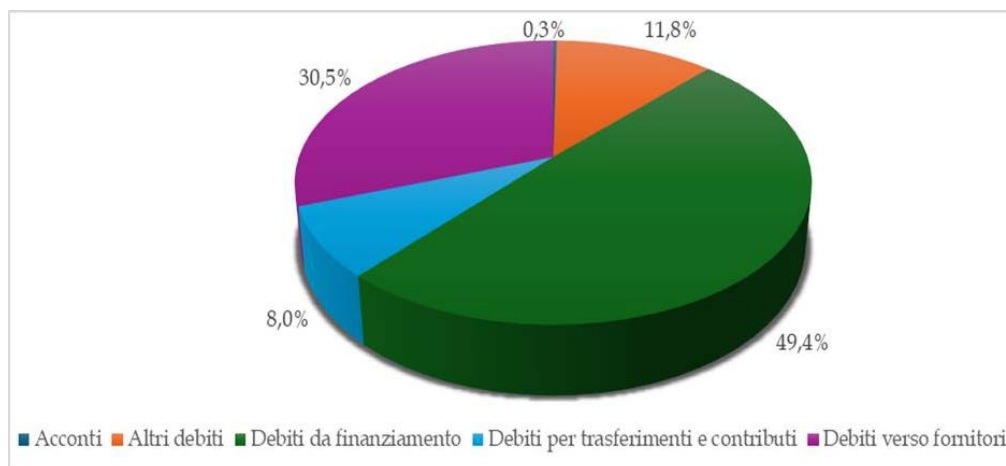
Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Grafico 5/DEB/COM - Debito *pro capite* per fascia di popolazione dei Comuni 2022-2023

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

L'analisi fin qui condotta si focalizza ora sull'osservazione delle voci che compongono il debito complessivo. Le informazioni, desumibili dai rendiconti disponibili su Bdap, sono rappresentate nelle tabelle seguenti (tabelle 5 e 6/DEB/COM), anticipate da una rappresentazione grafica della composizione del debito al 31 dicembre 2023.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 6/DEB/COM - Composizione del debito al 31 dicembre 2023

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Ad un incremento medio del 7,3% dei debiti verso fornitori, che registrano un picco pari a +42,4% circa nei Comuni di “fascia 6”, si contrappone il *trend* di segno inverso dei debiti da finanziamento e della voce altri debiti (che in totale sommano -6,4%); restano pressoché costanti i debiti per trasferimenti e contributi (+0,7%).

L’osservazione sul territorio regionale, con riguardo alle due voci più consistenti dell’indebitamento, evidenzia che i debiti da finanziamento tendono a diminuire un po’ dovunque, eccetto che nelle Marche (+2,3%) e nel Lazio (+2,8%). Approssimano decrementi dell’11% i Comuni del territorio della Provincia autonoma di Bolzano e del Friuli-Venezia Giulia, seguiti dai Comuni del Molise e della Valle d’Aosta che riducono l’indebitamento per finanziamenti di poco meno del 10%.

I debiti generati da trasferimenti e contributi crescono del 47,3% in Piemonte, dove calano fortemente i debiti legati alla voce “acconti” (-66%), che evidenzia forti oscillazioni anche nella Provincia autonoma di Bolzano (-72,4%) e nel territorio marchigiano (+450,2%).

I debiti verso fornitori tendono generalmente a crescere, eccetto che per la Campania (-1,3%) e per il Lazio (-0,5%), con andamenti che mediamente oscillano tra valori prossimi all’1% e al 18%, in disparte il territorio dell’Abruzzo, nel quale tali debiti crescono del 70,7%.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 5/DEB/COM – Composizione e andamento dell’indebitamento dei Comuni per fascia di popolazione - esercizi 2022-2023

Fasce demografiche	Acconti		Variaz.	Altri debiti		Variaz.	Debiti da finanziamento		Variaz.	Debiti per trasferimenti e contributi		Variaz.	Debiti verso fornitori		Variaz.
	2022	2023	%	2023	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
Fascia 1	944	1.266	34,2	479.360	499.224	4,1	726.812	690.725	-5,0	415.940	495.801	19,2	1.402.007	1.525.722	8,8
Fascia 2	2.624	6.216	136,9	1.527.012	1.570.989	2,9	4.400.606	4.271.223	-2,9	1.204.481	1.242.254	3,1	4.184.815	4.434.538	6,0
Fascia 3	2.322	2.828	21,8	932.634	939.513	0,7	3.344.939	3.290.308	-1,6	671.087	692.736	3,2	2.609.926	2.914.750	11,7
Fascia 4	2.341	2.987	27,6	1.032.278	994.798	-3,6	4.000.829	3.877.759	-3,1	717.529	696.756	-2,9	2.424.837	2.631.703	8,5
Fascia 5	3.671	7.237	97,2	1.507.339	1.477.511	-2,0	6.207.835	6.062.542	-2,3	999.060	979.679	-1,9	3.558.242	3.854.997	8,3
Fascia 6	674	1.998	196,4	642.772	632.694	-1,6	2.345.222	2.276.458	-2,9	326.119	330.743	1,4	1.603.942	2.284.097	42,4
Fascia 7	16.535	3.902	-76,4	599.558	623.169	3,9	2.674.889	2.597.618	-2,9	422.162	430.900	2,1	1.274.427	1.291.902	1,4
Fascia 8	176.375	171.650	-2,7	2.583.675	2.207.759	-14,5	14.624.171	14.299.787	-2,2	1.238.094	1.166.423	-5,8	4.424.205	4.109.026	-7,1
Totale	205.485	198.085	-3,6	9.304.628	8.945.658	-3,9	38.325.302	37.366.420	-2,5	5.994.473	6.035.292	0,7	21.482.400	23.046.733	7,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Fascia 1: da 1 a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000 abitanti; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 6/DEB/COM – Composizione e andamento dell'indebitamento dei Comuni per Regione-esercizi 2022-2023

Regioni/PA	Acconti		Variaz.	Altri debiti		Variaz.	Debiti da finanziamento		Variaz.	Debiti per trasferimenti e contributi		Variaz.	Debiti verso fornitori		Variaz.
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
Valle d'Aosta	0	0	0	17.853	20.298	13,7	51.396	46.395	-9,7	19.126	19.377	1,3	60.795	71.997	18,4
Piemonte	331	112	-66,2	416.563	357.599	-14,2	4.368.548	4.204.711	-3,8	268.884	396.119	47,3	961.710	1.061.600	10,4
Lombardia	1.698	2.241	32,0	911.353	908.787	-0,3	7.012.259	6.838.321	-2,5	637.465	587.474	-7,8	2.308.194	2.326.325	0,8
Liguria	0	12	0	217.259	216.419	-0,4	1.537.903	1.495.395	-2,8	118.020	110.211	-6,6	568.919	594.208	4,4
PA di Bolzano	18.363	5.060	-72,4	47.018	51.078	8,6	384.237	342.679	-10,8	36.120	30.155	-16,5	135.758	136.178	0,3
PA di Trento	0	0	0	87.600	97.940	11,8	142.142	135.031	-5,0	71.337	71.585	0,3	222.366	244.810	10,1
Veneto	11.037	13.143	19,1	350.623	355.864	1,5	2.064.325	2.000.524	-3,1	360.418	310.127	-14,0	997.191	1.054.991	5,8
Friuli-Venezia Giulia	220	245	11,4	126.030	136.338	8,2	626.254	558.389	-10,8	84.801	94.964	12,0	292.101	296.096	1,4
Emilia-Romagna	3.783	3.027	-20,0	317.273	323.068	1,8	1.717.554	1.697.348	-1,2	375.163	344.892	-8,1	986.884	1.018.583	3,2
Toscana	0	2.142	0	375.327	369.999	-1,4	2.099.694	2.042.660	-2,7	275.096	264.377	-3,9	895.231	950.704	6,2
Umbria	0	4.478	0	70.276	64.642	-8,0	478.353	471.320	-1,5	61.283	62.884	2,6	221.795	222.875	0,5
Marche	334	1.839	450,2	250.184	223.642	-10,6	1.120.312	1.145.926	2,3	132.028	115.419	-12,6	458.807	490.105	6,8
Lazio	167.110	162.445	-2,8	1.241.539	1.121.188	-9,7	3.501.667	3.599.565	2,8	839.535	834.823	-0,6	3.297.874	3.282.621	-0,5
Abruzzo	0	0	0	267.573	334.678	25,1	1.065.279	1.043.692	-2,0	307.757	381.999	24,1	1.102.932	1.882.891	70,7
Molise	0	0	0	74.092	69.385	-6,4	80.822	72.785	-9,9	62.034	70.407	13,5	199.906	208.564	4,3
Campania	1.936	2.492	28,7	1.502.352	1.322.161	-12,0	6.053.938	5.855.334	-3,3	776.611	765.425	-1,4	3.653.683	3.606.862	-1,3
Puglia	675	833	23,4	566.431	561.925	-0,8	1.607.984	1.552.054	-3,5	389.332	398.953	2,5	1.293.880	1.459.441	12,8
Basilicata	0	0	0	105.793	110.362	4,3	316.764	295.702	-6,6	88.275	109.211	23,7	307.453	347.310	13,0
Calabria	0	0	0	595.281	614.050	3,2	1.800.108	1.744.113	-3,1	408.043	430.484	5,5	1.371.675	1.503.347	9,6
Sicilia	0	0	0	1.523.321	1.451.063	-4,7	1.870.681	1.822.450	-2,6	474.427	426.227	-10,2	1.623.924	1.735.404	6,9
Sardegna	0	15	0	240.884	235.171	-2,4	425.081	402.028	-5,4	208.717	210.180	0,7	521.322	551.820	5,9
Totale	205.485	198.085	-3,6	9.304.628	8.945.658	-3,9	38.325.302	37.366.420	-2,5	5.994.473	6.035.292	0,7	21.482.400	23.046.733	7,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

PAGINA BIANCA

PARTE III – Le Province

PAGINA BIANCA

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

7 LE ENTRATE DELLE PROVINCE

7.1 Premessa

Il ruolo delle Province italiane è stato ridimensionato con la riforma del 2014, che tra l'altro le ha rese enti di secondo livello, con organi eletti indirettamente e senza rappresentanza diretta dei cittadini. Nonostante questo arretramento sul piano istituzionale, hanno continuato a svolgere funzioni fondamentali, come la pianificazione territoriale, la gestione della rete stradale, l'edilizia scolastica per le scuole superiori, la tutela ambientale e il trasporto pubblico locale. Hanno inoltre un ruolo importante nella gestione dei fondi del PNRR e nel supporto tecnico-amministrativo ai Comuni più piccoli.

Sul piano istituzionale, le Province oggi si collocano in una posizione incerta, essendo mancato un loro pieno rilancio. La situazione generata dalla riforma, cui non ha fatto seguito il completamento attraverso la modifica costituzionale, ha lasciato le Province in uno stato di incertezza normativa e funzionale, solo parzialmente alleviato da successivi interventi normativi.

Alcuni aspetti restano ancora da risolvere come: la debolezza del ruolo politico, l'esigenza di recuperare funzioni e le corrispondenti risorse finanziarie, le sovrapposizioni di competenze con altri enti territoriali e le difficoltà di coordinamento con Regioni e Città metropolitane.

In questo contesto, sarebbe auspicabile una riforma organica che chiarisca il ruolo delle Province, ne rafforzi la capacità amministrativa e definisca in modo stabile le loro competenze e risorse. Oggi le Province restano un attore amministrativo essenziale per il governo del territorio, ma la loro efficacia è limitata dall'incertezza del quadro normativo e istituzionale.

7.2 Le entrate complessive: analisi dei dati di rendiconto 2022-2023

Nel 2023 il totale delle entrate accertate dalle Province raggiunge quasi 9 mld, con un incremento di 538 mln in valore assoluto (+6,4%) rispetto al 2022.

Nell'analisi per comparti, però, l'andamento del complesso delle entrate non è omogeneo. Le entrate correnti, infatti, registrano un andamento incrementale simile a quello descritto nello scorso Referto anche se in misura più contenuta. Le entrate di natura tributaria (Titolo 1) vedono crescere gli accertamenti nel biennio di 7 punti percentuali (nello scorso Referto, invece, l'andamento era pari al -9,5%); le entrate da trasferimenti correnti, dopo la crescita elevata registratasi nello scorso biennio (+65,6%) vedono nel 2023 un aumento molto più contenuto (+3,9%). Le entrate extratributarie, invece, registrano una crescita in linea con lo scorso biennio (+7,9% a fronte del 7,2% del 2022). Nel complesso,

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

quindi, le entrate correnti accertate crescono nell'anno oggetto di indagine di ben 5,7 punti percentuali (in valore assoluto circa 288 mln).

Anche per il comparto delle entrate di parte capitale si assiste ad un fenomeno simile: a fronte di un rialzo dell'accertato verificatosi nel 2022 pari al 27%, nell'esercizio in esame i valori restano pressoché inalterati (+0,6%): le entrate in conto capitale (Titolo 4), che incidono per circa un quarto sul totale delle entrate, registrano accertamenti in crescita per quasi il 2%; il Titolo 5, relativo alle entrate da riduzione di attività finanziarie, cresce del 4% mentre il Titolo 6 "Accensione di prestiti" registra un brusco arresto nel biennio (-64%) ma questa posta di entrata ha un minimo peso sul totale del comparto stesso, non raggiungendo nemmeno un punto percentuale.

Le anticipazioni di tesoreria scendono di quasi 23 punti percentuali (nello scorso biennio -28,8%) mentre le entrate per conto terzi e partite di giro crescono in valore assoluto di ben 252 mln (+21,3%), in linea con i corrispondenti impegni nella spesa.

Le riscossioni di competenza riflettono l'andamento già descritto per gli accertamenti: sale a 7,4 mld il complesso delle entrate riscosse dalle Province (+9,1%); l'andamento, però, non è uniforme in quanto crescono in maniera ancor più evidente le riscossioni del comparto di parte corrente (+8,1%); le entrate in conto capitale, invece, registrano una lievissima flessione (-0,4%). Le riscossioni dei titoli 7 e 9 sono in linea con i valori accertati (rispettivamente -37,8% e +27,7%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

**Tabella 1/ENT/PROV - Totale Entrate - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza -
Suddivisione per Titoli**

Titolo	Totale Entrate Accertamenti			Totale Entrate Riscossioni			Incidenza % Risc/ Acc.	
	2022	2023	Variaz. %	2022	2023	Variaz. %	2022	2023
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	2.356.754	2.522.089	7,0	2.136.576	2.274.482	6,5	90,7	90,2
Titolo 2: Trasferimenti correnti	2.240.967	2.328.498	3,9	1.878.637	2.050.026	9,1	83,8	88,0
Titolo 3: Entrate extratributarie	443.301	478.118	7,9	297.699	335.678	12,8	67,2	70,2
Totale entrate correnti	5.041.022	5.328.705	5,7	4.312.913	4.660.186	8,1	85,6	87,5
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	2.026.081	2.062.263	1,8	1.297.428	1.300.758	0,3	64,0	63,1
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	43.222	44.949	4,0	36.677	34.755	-5,2	84,9	77,3
Titolo 6 - Accensione di prestiti	38.672	13.939	-64,0	11.653	4.942	-57,6	30,1	35,5
Totale entrate di parte capitale	2.107.974	2.121.151	0,6	1.345.758	1.340.455	-0,4	63,8	63,2
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	66.162	51.098	-22,8	66.162	41.136	-37,8	100,0	80,5
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	1.184.321	1.436.587	21,3	1.101.373	1.406.795	27,7	93,0	97,9
TOTALE ENTRATE	8.399.479	8.937.541	6,4	6.826.205	7.448.572	9,1	81,3	83,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 83 Province.

Nelle tabelle che seguono sono analizzati gli andamenti dei residui attivi nel biennio 2022-2023 con riferimento alla loro consistenza a fine esercizio (tabella 2/ENT/PROV) e i dati dell'intera gestione dei residui attivi 2023 (tabella 3/ENT/PROV).

Il dato aggregato presente nella prima tabella comprende i residui attivi totali al termine dei due anni di riferimento (residui attivi provenienti dagli esercizi precedenti sommati a quelli formati nell'anno). Si registra un incremento complessivo di circa 2 punti percentuali: il tasso di variazione è in negativo per i residui di parte corrente (-5%) mentre raggiunge l'8,1% per i residui del comparto di parte capitale. Crescono i residui del Titolo 7 mentre diminuiscono sensibilmente i residui delle entrate per conto terzi e partite di giro (-44,2%) ma il peso dei residui finali di questi ultimi due Titoli è minimo sul totale complessivo dei residui attivi da riportare alla fine del 2023.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/ENT/PROV - Totale residui attivi 2022-2023

Entrate	Totale residui attivi da riportare al 31/12/2022	Totale residui attivi da riportare al 31/12/2023	Variazioni %
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	422.620	444.941	5,3
Titolo 2: Trasferimenti correnti	642.306	540.768	-15,8
Titolo 3: Entrate extratributarie	608.632	604.955	-0,6
Totale entrate correnti	1.673.558	1.590.664	-5,0
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	2.212.702	2.424.793	9,6
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	59.593	61.898	3,9
Titolo 6 - Accensione di prestiti	163.401	145.565	-10,9
Totale entrate di parte capitale	2.435.695	2.632.256	8,1
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	2.099	12.062	474,6
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	125.988	70.363	-44,2
TOTALE ENTRATE	4.237.341	4.305.344	1,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 83 Province.

I dati presenti nella tabella 3/ENT/PROV analizzano l'intera gestione dei residui attivi, divisa per Titoli e per comparti per l'anno 2023. Dallo *stock* iniziale di 4,2 mld all'1/1/2023 sono stati riscossi in conto residui 1,1 mld, con un tasso di smaltimento pari al 28,2% (in linea rispetto al dato esposto nello scorso Referto), che evidenzia una perdurante scarsa capacità di riscossione dei residui attivi.

Nel complesso i residui attivi totali da riportare ammontano a 4,3 mld.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3/ENT/PROV - Composizione residui attivi 2023

Entrate	Residui attivi al 01/01/2023	Riscossioni in c/ residui	Riaccertamento residui	Tasso di smaltimento %	Residui attivi da esercizi precedenti	Residui attivi di competenza	Totale residui attivi da riportare
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	422.621	219.568	-5.719	52,7	197.334	247.607	444.941
Titolo 2: Trasferimenti correnti	642.306	329.875	-50.135	55,7	262.296	278.472	540.768
Titolo 3: Entrate extratributarie	608.632	89.082	-57.036	16,1	462.515	142.440	604.955
Totale entrate correnti	1.673.560	638.524	-112.890	40,9	922.145	668.519	1.590.664
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	2.212.702	359.059	-190.355	17,8	1.663.288	761.505	2.424.793
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	59.593	6.434	-1.455	11,1	51.704	10.194	61.898
Titolo 6 - Accensione di prestiti	163.401	24.866	-1.968	15,4	136.567	8.998	145.565
Totale entrate di parte capitale	2.435.695	390.359	-193.778	17,4	1.851.559	780.697	2.632.256
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	2.099	0	0	0,0	2.099	9.963	12.062
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	125.988	75.756	-9.661	65,1	40.571	29.792	70.363
Totale entrate	4.237.342	1.104.639	-316.328	28,2	2.816.375	1.488.969	4.305.344

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 83 Province.

7.2.1 Le entrate correnti

Dai dati esposti nella successiva tabella 4/ENT/PROV, afferenti alla gestione di parte corrente (Titoli 1, 2 e 3), si ricava nel complesso un incremento sia negli accertamenti (+287,7 mln in termini assoluti) sia nelle riscossioni (+347,3 mln).

In valore assoluto le entrate accertate del comparto raggiungono nel 2023 i 5,3 mld (+5,7%) e le riscossioni di competenza, cresciute di oltre 8 punti percentuali, ammontano in valore assoluto a circa 4,7 mld.

Nel biennio il rapporto di composizione percentuale delle entrate correnti si modifica ma in misura molto contenuta: il Titolo 1, che rappresenta le entrate per imposte e tasse, sale al 47,3% sul totale del comparto (rispetto al 46,8% del 2022); i trasferimenti correnti passano dal 44,5% del 2022 al 43,7%

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

dell'anno in esame mentre le entrate extratributarie conservano pressoché inalterato il peso sul comparto (9% a fronte dell'8,8% del 2022).

In termini di riscossioni il Titolo 1, pur crescendo in valori assoluti (+6,5%), registra un calo dell'incidenza sul totale delle entrate correnti. I rimanenti titoli crescono sia in valori assoluti sia in termini di composizione sul totale.

Tabella 4/ENT/PROV - Entrate correnti - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione per Titoli

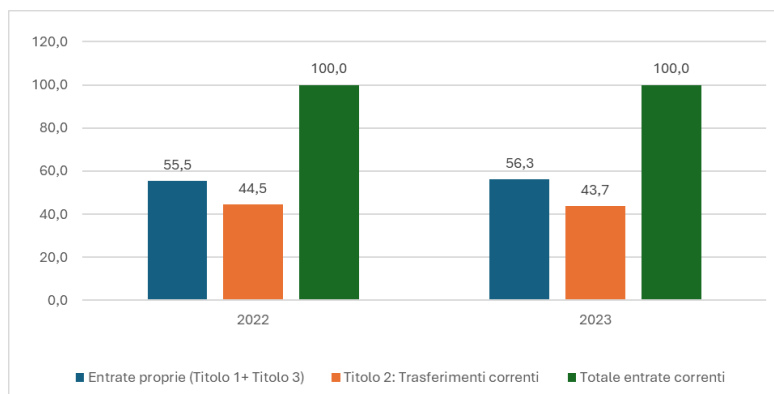
Titolo	Accertamenti		Var. % Acc.ti 2022- 2023	Composizione % Accertamenti		Riscossioni		Var. % Risc.ni 2022- 2023	Composizione % Riscossioni	
	2022	2023		2022	2023	2022	2023		2022	2023
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	2.356.754	2.522.089	7,0	46,8	47,3	2.136.576	2.274.482	6,5	49,5	48,8
Titolo 2: Trasferimenti correnti	2.240.967	2.328.498	3,9	44,5	43,7	1.878.637	2.050.026	9,1	43,6	44,0
Titolo 3: Entrate extratributarie	443.301	478.118	7,9	8,8	9,0	297.699	335.678	12,8	6,9	7,2
Totale entrate correnti	5.041.022	5.328.705	5,7	100,0	100,0	4.312.913	4.660.186	8,1	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 83 Province.

Il grafico che segue illustra l'andamento del peso percentuale delle entrate proprie (derivanti dalla somma dei Titoli 1 e 3) rispetto al totale delle entrate correnti: nel biennio in esame passa dal 55,5% al 56,3% l'incidenza dei due Titoli rispetto al totale.

Grafico 1/ENT/PROV - Entrate proprie 2022-2023 - Composizione %



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Il grafico che segue illustra l'andamento delle entrate proprie rispetto al totale del comparto corrente prendendo in esame i dati del quadriennio (2020-2023).

Grafico 2/ENT/PROV - Entrate proprie 2020-2023 - Composizione %

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Dall'analisi dei dati con riferimento alle aree geografiche (tabella 5/ENT/PROV e grafico 3/ENT/PROV) si prospetta un quadro abbastanza omogeneo: a fronte di una crescita dell'accertato a livello nazionale pari al 5,7%, quasi tutti i territori registrano valori incrementali. Spiccano le variazioni positive delle Province della Puglia (+30%), del Molise (+18,2%) e della Liguria (+17,1%). In controtendenza le Province dell'Umbria (-4,5%) e della Calabria (-3,8%).

Sul fronte delle riscossioni, a fronte di un aumento medio pari all'8,1%, spicca il valore in aumento delle Province della Puglia (+36,8%) e dell'Umbria (+18,4%).

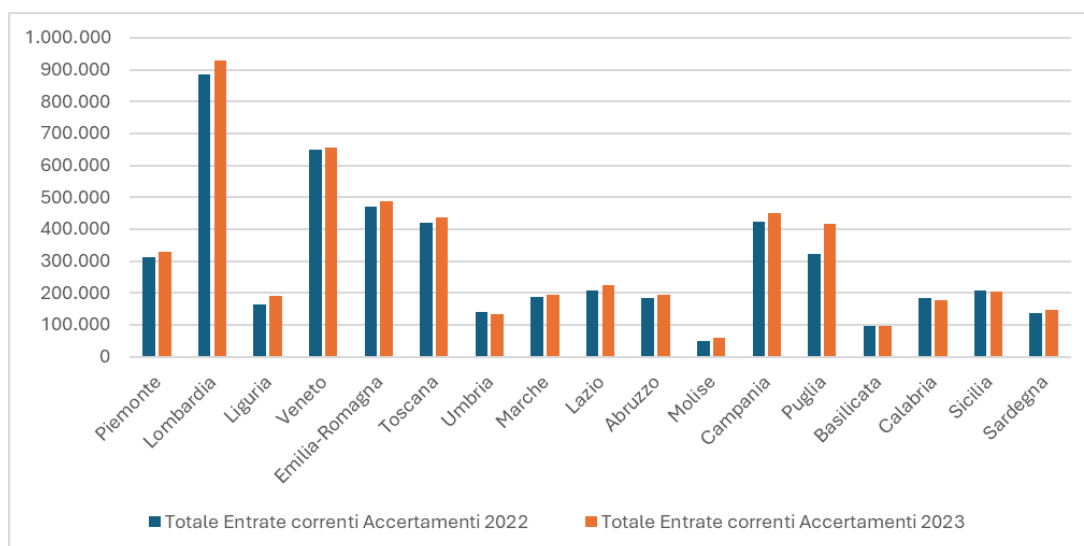
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 5/ENT/PROV - Entrate correnti - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione per Regione

Regione	N. enti	Totale Entrate correnti			Totale Entrate correnti		
		Accertamenti			Riscossioni		
		2021	2022	Variazioni %	2021	2022	Variazioni %
Piemonte	7	310.503	327.860	5,6	263.851	283.455	7,4
Lombardia	11	886.225	929.765	4,9	758.697	773.641	2,0
Liguria	3	163.144	191.002	17,1	132.220	144.720	9,5
Veneto	6	649.271	656.961	1,2	604.791	619.213	2,4
Emilia-Romagna	8	471.456	487.600	3,4	438.510	452.393	3,2
Toscana	9	418.566	437.115	4,4	351.250	399.142	13,6
Umbria	2	140.694	134.370	-4,5	95.919	113.522	18,4
Marche	5	188.513	194.838	3,4	167.833	174.105	3,7
Lazio	4	208.786	222.903	6,8	180.952	189.464	4,7
Abruzzo	4	183.254	192.258	4,9	159.259	181.412	13,9
Molise	2	50.368	59.526	18,2	42.425	38.455	-9,4
Campania	4	424.473	450.575	6,1	312.564	357.087	14,2
Puglia	5	320.874	417.200	30,0	283.844	388.439	36,8
Basilicata	2	96.353	95.736	-0,6	67.359	63.243	-6,1
Calabria	3	185.265	178.292	-3,8	137.207	157.596	14,9
Sicilia	5	206.547	205.705	-0,4	199.450	198.787	-0,3
Sardegna	3	136.729	146.999	7,5	116.783	125.513	7,5
Totale nazionale	83	5.041.022	5.328.705	5,7	4.312.913	4.660.186	8,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 83 Province

Grafico 3/ENT/PROV - Entrate correnti per Regioni - Accertamenti

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La tabella che segue (6/ENT/PROV), invece, illustra l'andamento delle diverse tipologie che compongono i tre Titoli delle entrate correnti.

Con riferimento al Titolo 1, solo le entrate da "Imposte, tasse e proventi assimilati", che rappresentano la quasi totalità del Titolo, fanno registrare, per gli accertamenti, un incremento in linea col totale del Titolo (rispettivamente +9,6 e +7%). Le "Compartecipazioni di tributi" e i "Fondi perequativi da Amministrazioni centrali", che non raggiungono nemmeno l'1% del totale del Titolo, sono in calo nel 2023. Sul fronte delle riscossioni l'andamento è simile: il riscosso delle entrate da "Imposte, tasse e proventi assimilati" cresce di quasi 9 punti percentuali, a fronte di un incremento medio del Titolo del 6,5%, mentre scendono le due tipologie già viste.

Anche i trasferimenti correnti (Titolo 2) crescono nel biennio di circa 4 punti percentuali per l'accertato e di circa 9 punti per il riscosso. Tale andamento è sostanzialmente determinato, data l'irrilevanza delle altre voci, dai trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche, previsti dalle nuove previsioni legislative in tema di finanziamento delle funzioni provinciali.

Il Titolo 3, Entrate extratributarie, registra un incremento sia degli accertamenti (+7,9%), sia delle riscossioni di competenza (+12,8%): entrambe le tipologie "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni" e "Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti", che rivestono il peso maggiore sul totale del Titolo, crescono nell'esercizio in esame rispettivamente del 12,6% e del 5,9% per gli accertamenti e del 12,7% e del 18,6% per quanto riguarda le riscossioni.

Complessivamente nel 2023 il tasso di realizzazione delle entrate correnti, che calcola la quota riscossa rispetto alla quota accertata, è pari all'87,5% e cresce, rispetto all'esercizio precedente, di circa 2 punti percentuali, con un andamento positivo del secondo e terzo Titolo e un lieve calo del tasso di realizzo delle entrate tributarie, sceso di mezzo punto percentuale.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 6/ENT/PROV- Titolo 1 - Entrate correnti - Accertamenti - Riscossioni - Suddivisione in tipologie

Tipologia	Accertamenti		Variaz. % 2022- 2023	Riscossioni		Variaz. % 2022- 2023	% Riscosso/ Accertato	
	2022	2023		2022	2023		2022	2023
Imposte tasse e proventi assimilati	2.280.099	2.499.690	9,6	2.077.337	2.259.026	8,7	91,1	90,4
Compartecipazioni di tributi	48.424	4.306	-91,1	44.728	4.305	-90,4	92,4	100,0
Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali	28.231	18.093	-35,9	14.511	11.151	-23,2	51,4	61,6
Fondi perequativi dalla Regione o Provincia autonoma	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale Titolo 1	2.356.754	2.522.089	7,0	2.136.576	2.274.482	6,5	90,7	90,2
Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	2.232.780	2.313.142	3,6	1.875.618	2.037.986	8,7	84,0	88,1
Trasferimenti correnti da Famiglie	1	5	370,3	1	5	370,3	100,0	100,0
Trasferimenti correnti da Imprese	3.739	5.848	56,4	1.798	4.560	153,6	48,1	78,0
Trasferimenti correnti da Istituzioni Sociali Private	378	1.312	246,8	136	640	369,6	36,0	48,7
Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal Resto del Mondo	4.069	8.190	101,3	1.084	6.834	530,2	26,6	83,4
Totale Titolo 2	2.240.967	2.328.498	3,9	1.878.637	2.050.026	9,1	83,8	88,0
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	151.757	170.886	12,6	125.119	141.012	12,7	82,4	82,5
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	161.331	170.878	5,9	84.332	99.978	18,6	52,3	58,5
Interessi attivi	16.727	5.366	-67,9	16.612	4.080	-75,4	99,3	76,0
Altre entrate da redditi da capitale	9.628	17.481	81,6	8.552	15.655	83,0	88,8	89,6
Rimborsi e altre entrate correnti	103.858	113.507	9,3	63.084	74.953	18,8	60,7	66,0
Totale Titolo 3	443.301	478.118	7,9	297.699	335.678	12,8	67,2	70,2
Totale entrate correnti	5.041.022	5.328.705	5,7	4.312.913	4.660.186	8,1	85,6	87,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 83 Province.

Le tabelle che seguono (tabelle 7-8-9/ENT/PROV), analizzano l'andamento dei tre Titoli che compongono le Entrate correnti nelle diverse Regioni.

A fronte di un incremento medio nazionale pari al 7% per il Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa", in tutte le Regioni, ad eccezione del Molise (-16,5%) e della Sicilia (-4,4%), gli accertamenti crescono nel biennio: spiccano i valori delle Province del Lazio (+12,6%), dell'Abruzzo (+11,3%) e della Puglia (+10,2%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 7/ENT/PROV - Entrate Titolo 1 - “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa” - Accertamenti - Suddivisione per Regione

Regione	Titolo 1 Accertamenti		Variazioni % 2022-2023
	2022	2023	
Piemonte	141.662	152.720	7,8
Lombardia	439.174	480.625	9,4
Liguria	52.923	53.806	1,7
Veneto	275.175	300.072	9,0
Emilia-Romagna	264.179	286.435	8,4
Toscana	209.054	219.955	5,2
Umbria	63.693	66.440	4,3
Marche	104.666	110.520	5,6
Lazio	103.120	116.128	12,6
Abruzzo	82.660	91.980	11,3
Molise	27.906	23.303	-16,5
Campania	173.663	182.836	5,3
Puglia	153.537	169.252	10,2
Basilicata	41.370	43.026	4,0
Calabria	69.599	71.587	2,9
Sicilia	91.758	87.732	-4,4
Sardegna	62.614	65.671	4,9
Totale Titolo 1	2.356.754	2.522.089	7,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 83 Province.

Analizzando la situazione territoriale del Titolo 2, che cresce a livello nazionale del 3,9%, si evince un andamento non uniforme in tutte le Regioni: spicca il valore in forte crescita registrato dalle Province del Molise (+65,4%) e della Puglia (+49,7%) mentre le Province dell’Umbria e quelle della Calabria registrano i cali più consistenti (rispettivamente -14,4% e -10,8%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

**Tabella 8/ENT/PROV - Entrate Titolo 2 - "Trasferimenti correnti" - Accertamenti
Suddivisione per Regione**

Regione	Titolo 2 Accertamenti		Variazioni % 2022-2023
	2022	2023	
Piemonte	135.232	132.336	-2,1
Lombardia	320.996	323.420	0,8
Liguria	96.531	117.956	22,2
Veneto	317.385	309.840	-2,4
Emilia-Romagna	173.768	165.907	-4,5
Toscana	159.338	165.666	4,0
Umbria	72.049	61.651	-14,4
Marche	69.873	69.129	-1,1
Lazio	92.723	92.566	-0,2
Abruzzo	87.736	86.505	-1,4
Molise	20.841	34.461	65,4
Campania	230.962	236.164	2,3
Puglia	144.532	216.393	49,7
Basilicata	49.683	48.861	-1,7
Calabria	92.034	82.062	-10,8
Sicilia	107.986	109.312	1,2
Sardegna	69.298	76.270	10,1
Totale Titolo 2	2.240.967	2.328.498	3,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 83 Province.

Il Titolo 3 riporta nel biennio in esame un incremento degli accertamenti pari al 7,9% (in valori assoluti circa 35 mln). A livello di distribuzione territoriale quasi tutte le Regioni registrano valori in rialzo, con valori particolarmente elevati per le Province della Campania (+59,1%). In controtendenza è da segnalare il calo verificatosi per le Province della Basilicata (-27,4%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

**Tabella 9/ENT/PROV - Entrate Titolo 3 - "Entrate extratributarie" - Accertamenti
Suddivisione per Regione**

Regione	Titolo 3 Accertamenti		Variazioni % 2022-2023
	2022	2023	
Piemonte	33.609	42.804	27,4
Lombardia	126.056	125.720	-0,3
Liguria	13.690	19.239	40,5
Veneto	56.711	47.049	-17,0
Emilia-Romagna	33.509	35.258	5,2
Toscana	50.174	51.494	2,6
Umbria	4.952	6.279	26,8
Marche	13.974	15.190	8,7
Lazio	12.942	14.210	9,8
Abruzzo	12.858	13.773	7,1
Molise	1.621	1.761	8,7
Campania	19.849	31.575	59,1
Puglia	22.805	31.555	38,4
Basilicata	5.300	3.849	-27,4
Calabria	23.633	24.644	4,3
Sicilia	6.802	8.661	27,3
Sardegna	4.816	5.059	5,0
Totale Titolo 3	443.301	478.118	7,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 83 Province.

Le due tabelle che seguono analizzano la distribuzione a livello regionale delle due categorie di entrata di maggior rilevanza in termini di gettito per le Province: l'imposta sulle assicurazioni RC auto (tabella 10/ENT/PROV) e l'imposta provinciale di trascrizione al Pubblico registro automobilistico - IPT (tabella 11/ENT/PROV). Per ciascuna categoria di entrata sono stati presi in considerazione gli enti che, nello schema di bilancio "Allegato d) al rendiconto - Entrate per categorie", hanno valorizzato un importo maggiore o uguale a zero in entrambi gli esercizi.

Per la prima categoria di entrata (RC auto), che, a differenza dello scorso biennio, registra una crescita degli accertamenti pari a 5,3 punti percentuali (-4,6% nel 2022), tutte le Regioni recano valori in rialzo, con un picco per le Province del Lazio (+22,8%), e della Puglia (+15,1%); fanno eccezione solo le Province di una Regione a statuto speciale, la Sicilia, che vede contrarsi di circa un quinto (-19,9%) il valore degli accertamenti di tale voce di entrata nel biennio preso in esame.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

**Tabella 10/ENT/PROV - Imposta sulle Assicurazioni RC auto - Accertamenti
Suddivisione per Regione**

Regione	N. enti	Accertamenti		Variazioni % 2022-2023
		2022	2023	
Piemonte	7	62.910	67.615	7,5
Lombardia	10	171.842	185.050	7,7
Liguria	3	23.814	25.059	5,2
Veneto	6	138.548	145.666	5,1
Emilia-Romagna	8	124.367	129.478	4,1
Toscana	9	106.089	108.601	2,4
Umbria	2	31.813	32.165	1,1
Marche	5	55.712	57.768	3,7
Lazio	4	41.929	51.489	22,8
Abruzzo	4	40.907	42.823	4,7
Molise	2	9.778	10.404	6,4
Campania	4	86.295	90.417	4,8
Puglia	5	68.516	78.896	15,1
Basilicata	2	15.919	16.436	3,3
Calabria	3	34.018	34.344	1,0
Sicilia	5	42.244	33.819	-19,9
Sardegna	3	28.126	29.895	6,3
Totale nazionale	82	1.082.827	1.139.925	5,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 82 Province (manca la Provincia di Brescia che nel 2022 non ha valorizzato la categoria).

Anche l'altra categoria di entrata (IPT), registra valori in crescita, ancor più positivi rispetto alla RC auto: nel biennio il valore degli accertamenti cresce per circa 11 punti percentuali (+10,8%). In tutte le Regioni l'andamento è in rialzo: la crescita più elevata è quella registratasi nelle Province del Molise (+26,5%). La gran parte delle Province italiane ha optato per la maggiorazione più elevata, pari al 30%; sono, invece, pochissime, quelle che hanno applicato una maggiorazione sulla quota base oscillante dal 20% al 25%.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 11/ENT/PROV - Imposta di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico (IPT) - Accertamenti - Suddivisione per Regione

Regione	N. enti	Accertamenti		Variazioni % 2022-2023
		2022	2023	
Piemonte	6	57.856	63.290	9,4
Lombardia	11	183.152	205.119	12,0
Liguria	3	17.617	18.887	7,2
Veneto	6	111.940	127.671	14,1
Emilia-Romagna	8	105.665	124.457	17,8
Toscana	9	74.164	81.286	9,6
Umbria	2	23.323	25.604	9,8
Marche	5	37.104	40.457	9,0
Lazio	4	38.706	41.592	7,5
Abruzzo	4	32.340	35.309	9,2
Molise	2	8.633	10.921	26,5
Campania	4	58.314	64.312	10,3
Puglia	5	64.375	67.963	5,6
Basilicata	2	14.144	14.919	5,5
Calabria	3	27.835	30.204	8,5
Sicilia	5	38.949	40.369	3,6
Sardegna	3	25.140	26.541	5,6
Totale nazionale	82	919.257	1.018.900	10,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 82 Province (manca la Provincia di Verbano Cusio Ossola che nel 2022 non ha valorizzato la categoria).

7.2.2 Le entrate di parte capitale

La tabella che segue (12/ENT/PROV) espone i dati relativi alla gestione in conto capitale (rappresentata dalla somma dei Titoli 4, 5 e 6): nel biennio in esame gli accertamenti registrano valori pressoché stabili in quanto la variazione non raggiunge nemmeno un punto percentuale (+0,6%); tale dato è molto difforme da quello osservato nello scorso Referto, in cui le entrate accertate di parte capitale crescevano di ben 27 punti percentuali nel biennio 2021-2022.

All'interno del comparto, il Titolo 4 "Entrate in conto capitale" incide in maniera prevalente (97,2%) e segna un incremento di circa 2 punti percentuali (circa 36 mln), determinato, essenzialmente, dall'aumento dei "Contributi agli investimenti", che crescono del 3,8%. Sempre nell'ambito del Titolo 4, gli altri trasferimenti in conto capitale vedono nel 2023 gli importi quasi dimezzati rispetto al 2022.

Il Titolo 5 comprende le alienazioni di attività finanziarie e le riscossioni di crediti e fa registrare nel biennio una lieve crescita degli accertamenti (+4%), anche se nell'esercizio di riferimento il peso di tale posta (circa 45 mln) è irrilevante.

Le accensioni di prestiti (Titolo 6), invece, segnano valori più che dimezzati rispetto all'esercizio precedente (-64%): diminuisce in maniera considerevole, infatti, il volume delle entrate derivanti dall'assunzione di mutui e finanziamenti a medio-lungo termine (-63,7%), in linea con quanto evidenziato nel precedente biennio di osservazione che registrava, però, un calo molto più contenuto, pari al 20% circa.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Le riscossioni delle entrate per investimenti, invece, registrano valori in lieve calo nel biennio osservato (-0,4%); l'andamento all'interno del comparto non è, però, uniforme: le riscossioni del Titolo 4 non subiscono variazioni di sorta rispetto all'anno precedente (+0,3%) mentre si vedrà che nella spesa in conto capitale i pagamenti aumentano in modo rilevante rispetto all'anno 2022; il Titolo 5 registra un calo di ben 5 punti, a differenza dell'accertato in lieve crescita, mentre il Titolo 6, in linea con gli accertamenti, subisce una battuta d'arresto di circa 60 punti percentuali.

Il tasso di realizzazione delle entrate di parte capitale, che evidenzia la quota incassata rispetto alla quota accertata, è pari al 63,2% e cala di circa mezzo punto percentuale rispetto all'esercizio precedente. Cresce soltanto l'indicatore del Titolo 6 (+5,4%); scendono, invece quelli dei Titoli 4 e 5, rispettivamente di circa un punto quello delle entrate in conto capitale e di circa 8 punti quello relativo alle entrate da riduzione di attività finanziarie.

Tabella 12/ENT/PROV - Entrate di parte capitale - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione in tipologie/titoli

Tipologia/Titolo	Accertamenti		Var. % Acc.ti 2022-23	Riscossioni		Var. % Risc.ni 2022-23	% Riscosso/ Accertato	
	2022	2023		2022	2023		2022	2023
Tipologia 100: Tributi in conto capitale	0	32	0	0	32	0	0	100,0
Tipologia 200: Contributi agli investimenti	1.919.260	1.992.822	3,8	1.241.170	1.252.757	0,9	64,7	62,9
Tipologia 300: Altri trasferimenti in conto capitale	80.158	46.487	-42,0	38.565	31.050	-19,5	48,1	66,8
Tipologia 400: Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	15.111	21.808	44,3	9.402	16.240	72,7	62,2	74,5
Tipologia 500: Altre entrate in conto capitale	11.552	1.114	-90,4	8.290	679	-91,8	71,8	61,0
Totale Titolo 4 - Entrate in conto capitale	2.026.081	2.062.263	1,8	1.297.428	1.300.758	0,3	64,0	63,1
Tipologia 100: Alienazione di attività finanziarie	34.001	31.172	-8,3	33.987	31.124	-8,4	100,0	99,8
Tipologia 200: Riscossione di crediti di breve termine	48	1.135	2284,6	48	479	906,9	100,0	42,2
Tipologia 300: Riscossione crediti di medio-lungo termine	972	1.416	45,7	972	1.416	45,7	100,0	100,0
Tipologia 400: Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	8.201	11.226	36,9	1.670	1.736	3,9	20,4	15,5
Totale Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	43.222	44.949	4,0	36.677	34.755	-5,2	84,9	77,3
Tipologia 100: Emissione di titoli obbligazionari	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tipologia 200: Accensione Prestiti a breve termine	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Tipologia 300: Accensione Mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	38.375	13.929	-63,7	11.385	4.931	-56,7	29,7	35,4
Tipologia 400: Altre forme indebitamento	296	11	-96,4	268	11	-96,0	90,5	100,0
Totale Titolo 6 - Accensione prestiti	38.672	13.939	-64,0	11.653	4.942	-57,6	30,1	35,5
Totale entrate di parte capitale	2.107.974	2.121.151	0,6	1.345.758	1.340.455	-0,4	63,8	63,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Dati riferiti a n. 83 Province.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

8 LE SPESE DELLE PROVINCE

8.1 Le spese complessive: analisi dei dati di rendiconto 2022-2023

Il complesso delle spese impegnate dalle Amministrazioni provinciali nel 2023 è pari a 8,5 mld (807 mln in più rispetto all'anno precedente): l'incremento relativo a tutti i titoli di spesa (+10,5%) si attesta su un valore più contenuto rispetto a quello registrato nel precedente biennio di osservazione (+24,3%).

In termini assoluti la spesa corrente conferma la sua evoluzione positiva nel tempo: gli impegni aumentano di 106 mln, con un incremento percentuale (+2,3%) che risulta tuttavia modesto se rapportato a quello registrato nel 2022 (+24%). Anche i pagamenti correnti crescono (+217 mln) e la variazione positiva, analogamente agli impegni, appare in misura nettamente inferiore a quella dello scorso biennio (+6,8% nel 2023; +37,4% nel 2022).

Ancora più evidente il balzo in avanti delle spese in conto capitale le quali, grazie anche all'impatto finanziario del PNRR, proseguono la crescita rilevata già nei precedenti periodi di osservazione: nel 2023 la spesa per investimento ha superato i 2 mld (oltre 500 mln in più rispetto al precedente esercizio), registrando un aumento del 35% (nel 2022 l'incremento si attestava al 21%).

Le spese del Titolo 3, riferite ad acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale in imprese controllate, registrano una diminuzione del 38,3%, in controtendenza rispetto al precedente biennio di osservazione che, invece, ne registrava un evidente incremento: la loro incidenza sul totale, tuttavia, è del tutto marginale.

Prosegue la diminuzione in termini assoluti e percentuali delle spese per rimborso di prestiti (-14%), mentre l'aumento, nel 2023, delle partite di giro si ferma al 21,3% (nel 2022 era più che doppio), in linea, comunque, con i corrispondenti accertamenti in entrata.

Complessivamente le somme non esigibili nell'anno registrate nel Fondo pluriennale vincolato mostrano un incremento del 7,6%, essenzialmente riferito alle spese in conto capitale. Relativamente a tale comparto, è da evidenziare il buon andamento delle spese imputate agli esercizi futuri, il cui incremento (vicino all'8%) si riduce di oltre un terzo rispetto a quello rilevato nel precedente biennio (25,3%). Ciò dimostra, oltre a un incremento della propensione alla spesa di investimento da parte delle Amministrazioni provinciali, anche un evidente miglioramento nei tempi di realizzazione delle opere. A conferma di quanto detto, è da rilevare il notevole incremento dei pagamenti del Titolo 2 (+49,5%), decisamente superiore a quello registrato nel 2022 (+8,8%). A tale riguardo, è indubbiamente da considerare l'impatto del PNRR nei bilanci relativi all'esercizio 2023, anno in cui gli investimenti hanno cominciato a realizzarsi dal punto di vista finanziario. Ciò si associa peraltro ad una sostanziale

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

invarianza della percentuale di riscossione delle entrate in conto capitale di cui al Titolo 4, come esaminato sopra.

Un buon andamento si registra anche in relazione alla velocità di gestione che, relativamente al totale dei Titoli, raggiunge una percentuale pari al 74,6%. Apprezzabile l'aumento dell'indice relativo alle spese correnti (+3 punti percentuali) ma, soprattutto, quello delle spese in conto capitale: nell'esercizio di riferimento la percentuale dei pagamenti in rapporto ai rispettivi impegni aumenta di oltre 6 punti rispetto all'esercizio precedente, a dimostrazione del già citato miglioramento dei tempi di esecuzione delle opere da considerarsi come target positivo del comparto.

Tabella 1/SP/PROV - Totale Spese - Impegni - Fondo pluriennale vincolato - Pagamenti in conto competenza - Suddivisione in Titoli

Titolo	Totale Spese			Totale Spese			Totale Spese			Velocità di gestione % (Pag./Imp.)	
	Impegni			Fondo pluriennale vincolato			Pagamenti				
	2022	2023	Var	2022	2023	Var	2022	2023	Var	2022	2023
			%			%			%		
Titolo 1 - Spese correnti	4.610.619	4.716.849	2,3	194.822	198.748	2,0	3.182.639	3.399.961	6,8	69,0	72,1
Titolo 2 - Spese in conto capitale	1.495.334	2.017.339	34,9	2.976.476	3.211.992	7,9	862.776	1.290.248	49,5	57,7	64,0
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	52.590	32.460	-38,3	0	0	0,0	52.319	21.074	-59,7	99,5	64,9
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	272.214	234.056	-14,0	0	0	0,0	264.452	223.264	-15,6	97,1	95,4
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	66.162	51.098	-22,8	0	0	0,0	62.634	47.571	-24,0	94,7	93,1
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	1.184.321	1.436.587	21,3	0	0	0,0	1.016.606	1.353.444	33,1	85,8	94,2
Totale Titoli	7.681.239	8.488.389	10,5	3.171.297	3.410.739	7,6	5.441.426	6.335.561	16,4	70,8	74,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Le tabelle che seguono analizzano l'evoluzione dei residui passivi nel biennio 2022-2023.

Lo stock finale (tabella 2/SP/PROV) supera i 3,5 mld e mostra, nel complesso, una sostanziale stabilità registrando un incremento dello 0,6% (lo scorso anno l'aumento raggiungeva il 7%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Nel dettaglio, i residui da riportare di parte corrente, che rappresentano oltre la metà del totale, diminuiscono a fine anno del 9%. Al contrario, le spese in conto capitale non pagate da riportare al nuovo esercizio aumentano del 24,3% (percentuale leggermente inferiore a quella del 2022).

Tabella 2/SP/PROV - Totale residui passivi 2022-2023

Spese	Totale residui passivi da riportare al 31/12/2022	Totale residui passivi da riportare al 31/12/2023	Variazioni %
Titolo 1 - Spese correnti	2.241.873	2.040.051	-9,0
Titolo 2 - Spese in conto capitale	1.038.942	1.290.930	24,3
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	523	11.387	2.076,9
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	8.164	10.976	34,4
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	3.528	3.528	0,0
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	241.505	199.309	-17,5
Totale Titoli	3.534.535	3.556.181	0,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La tabella 3/SP/PROV consente di analizzare l'evoluzione dei residui passivi nel corso del 2023 e le modificazioni che hanno subito per effetto della gestione.

Dal complesso dei residui provenienti dall'esercizio precedente, e a seguito delle operazioni di riaccertamento, risultano pagati nel corso dell'esercizio 1,9 mld, corrispondenti a un tasso di smaltimento del 58%. I vecchi residui rimasti da pagare (1,4 mld) sommati a quelli generati dalla gestione di competenza (2,2 mld), producono un volume finale di residui di poco superiore rispetto a quelli esistenti a inizio d'anno.

L'indice di smaltimento dei vecchi residui pagati nel 2023 è pari al 66,7% per le spese correnti, in crescita rispetto al valore registrato nel 2022 (62,6%), mentre si ferma al 40% per quelle in conto capitale (lo scorso esercizio si avvicinava al 45%).

In relazione al suddetto tasso di smaltimento è ancora da evidenziare il disequilibrio con il corrispettivo indice di parte entrata (41% per i residui attivi di parte corrente e 17,4% per quelli di parte capitale), che dimostra quanto le tempistiche di riscossione dei crediti risultino più lunghe rispetto a quelle di pagamento, come già evidenziato in precedenza, con effetti sugli equilibri complessivi di cassa.

I residui passivi provenienti dalla gestione di competenza sono complessivamente pari a 2,2 mld, la maggioranza dei quali è da attribuire alla parte corrente.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3/SP/PROV - Composizione residui passivi 2023

Spese	Residui passivi al 01/01/2023	Pagamenti in conto residui	Riaccertamento residui	Tasso di smaltimento %	Residui passivi da esercizi precedenti	Residui passivi di competenza	Totale residui passivi da riportare
Titolo 1 - Spese correnti	2.241.845	1.447.985	-70.697	66,7	723.163	1.316.888	2.040.051
Titolo 2 - Spese in conto capitale	1.038.942	375.355	-99.748	40,0	563.839	727.091	1.290.930
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	523	523	0	100,0	0	11.387	11.387
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	8.164	7.890	-90	97,7	183	10.793	10.976
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	3.528	3.528	0	100,0	0	3.528	3.528
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	241.504	113.563	-11.775	49,4	116.167	83.143	199.309
Totale Titoli	3.534.506	1.948.844	-182.310	58,1	1.403.353	2.152.828	3.556.181

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

8.1.1 Le spese correnti

La spesa corrente sostenuta dalle Province ammonta a 4,7 mld. Rappresenta oltre il 55% della spesa totale ed evidenzia, nel 2023, un aumento degli impegni pari a 106 mln, con un incremento in termini percentuali pari al 2,3%.

L'andamento risulta piuttosto differenziato fra le diverse realtà territoriali: rispetto all'aumento medio nazionale, le Province di Molise, Puglia e Liguria mostrano le variazioni maggiori (rispettivamente +27,6, +19,9 e +14,5%). Le restanti Province registrano tassi in crescita più o meno in linea col valore nazionale, mentre gli enti di Umbria, Marche, Abruzzo, Emilia-Romagna e Basilicata, registrano variazioni negative nel biennio.

I pagamenti di parte corrente ammontano a 3,4 mld. L'aumento percentuale (+6,8%) risulta in decisa frenata rispetto a quello rilevato nel precedente biennio (+37,4%).

A livello di aggregazione regionale si riscontrano differenze significative fra i valori registrati. Rispetto al dato medio nazionale, le Province della Puglia evidenziano l'incremento maggiore (circa il 29%), seguite da Campania e Abruzzo. Di contro, gli enti della Lombardia registrano minori pagamenti correnti per una percentuale negativa pari al 5,8%. Degne di nota le Province della Sardegna che mostrano un aumento di oltre il 50% dei pagamenti registrando, al contempo, un miglioramento di oltre 20 punti percentuali dell'indice relativo alla velocità di gestione, raggiungendo un valore in linea con quello nazionale.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Il rapporto tra pagamenti e impegni correnti supera in molte Regioni il dato medio (pari al 72%, 3 punti percentuali in più rispetto al 2022): le Province di Piemonte, Veneto, Abruzzo e Calabria registrano valori superiori all'80%, gli enti della Sicilia raggiungono il 91%.

Molise e Basilicata mostrano gli indici più bassi; in particolare le Province del Molise, pur registrando maggiori impegni correnti, mostrano un rallentamento dei relativi pagamenti, con conseguente riduzione dell'indice di velocità di gestione che, nel 2023, non raggiunge il 50%.

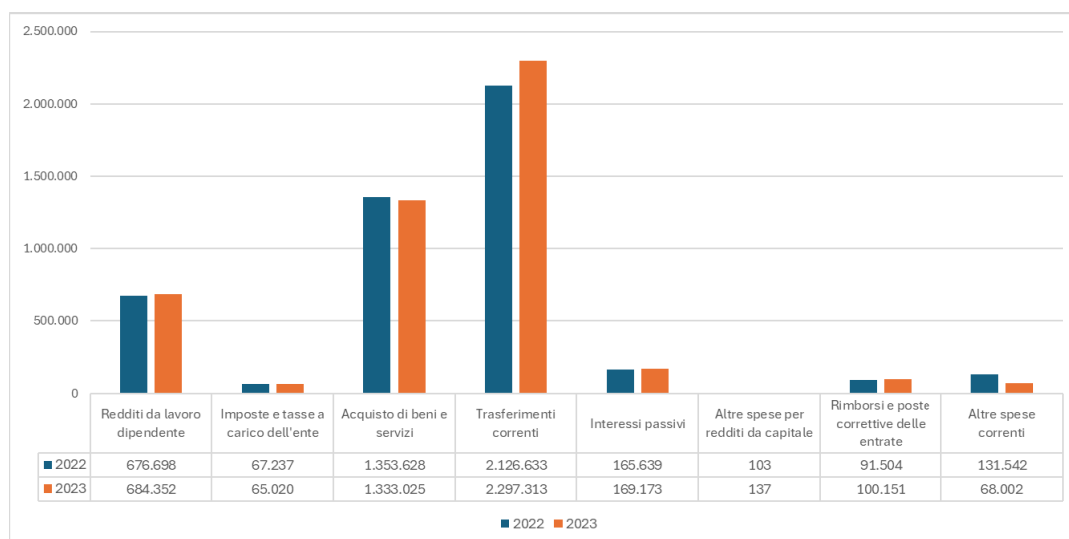
Tabella 4/SP/PROV - Spese correnti - Impegni - Pagamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

Regione	Spese correnti - Impegni			Spese correnti - Pagamenti			Velocità di gestione % (Pag./Imp.)	
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023
Piemonte	274.734	281.094	2,3	206.378	225.083	9,1	75,1	80,1
Lombardia	807.734	813.777	0,7	522.545	492.391	-5,8	64,7	60,5
Liguria	153.944	176.260	14,5	102.742	113.079	10,1	66,7	64,2
Veneto	569.504	570.766	0,2	429.779	457.538	6,5	75,5	80,2
Emilia-Romagna	421.488	412.307	-2,2	287.643	284.612	-1,1	68,2	69,0
Toscana	389.607	384.931	-1,2	236.162	245.986	4,2	60,6	63,9
Umbria	130.912	122.083	-6,7	82.114	83.126	1,2	62,7	68,1
Marche	180.866	171.732	-5,1	116.780	119.418	2,3	64,6	69,5
Lazio	213.524	216.735	1,5	155.594	173.072	11,2	72,9	79,9
Abruzzo	161.111	156.817	-2,7	114.381	128.670	12,5	71,0	82,1
Molise	44.411	56.677	27,6	28.947	28.176	-2,7	65,2	49,7
Campania	400.501	409.500	2,2	266.673	299.909	12,5	66,6	73,2
Puglia	321.381	385.466	19,9	237.616	306.154	28,8	73,9	79,4
Basilicata	89.799	88.313	-1,7	52.949	51.986	-1,8	59,0	58,9
Calabria	141.620	150.132	6,0	116.424	124.445	6,9	82,2	82,9
Sicilia	176.810	177.659	0,5	156.654	161.590	3,2	88,6	91,0
Sardegna	132.673	142.598	7,5	69.257	104.725	51,2	52,2	73,4
Totale nazionale	4.610.619	4.716.849	2,3	3.182.639	3.399.961	6,8	69,0	72,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

L'analisi della spesa corrente prosegue con l'articolazione in Macro-aggregati degli impegni secondo la loro natura economica, come riportato nel grafico che segue.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 1/SP/PROV - Spese correnti - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

I redditi da lavoro dipendente ammontano a 684 mln nel 2023 e risultano in linea con il precedente esercizio: la spesa incide sul totale del Titolo per il 14,5%.

Le spese relative all'acquisto di beni e servizi rappresentano il 28,3% della spesa corrente e ammontano a 1,3 mld, registrando una contrazione dell'1,5% rispetto al precedente esercizio.

Gli impegni relativi ai trasferimenti correnti superano i 2 mld: l'incremento registrato nel 2023 si ferma all'8%, in decisa frenata rispetto al precedente biennio di osservazione, ove l'aumento delle somme erogate superava il 55%.

La spesa corrente sostenuta dalle Amministrazioni provinciali nel biennio 2022-2023 è stata ulteriormente suddivisa in Missioni (tabella 5/SP/PROV), sulla base delle funzioni istituzionali e degli obiettivi perseguiti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 5/SP/PROV - Spese correnti - Impegni - Suddivisione per Missioni

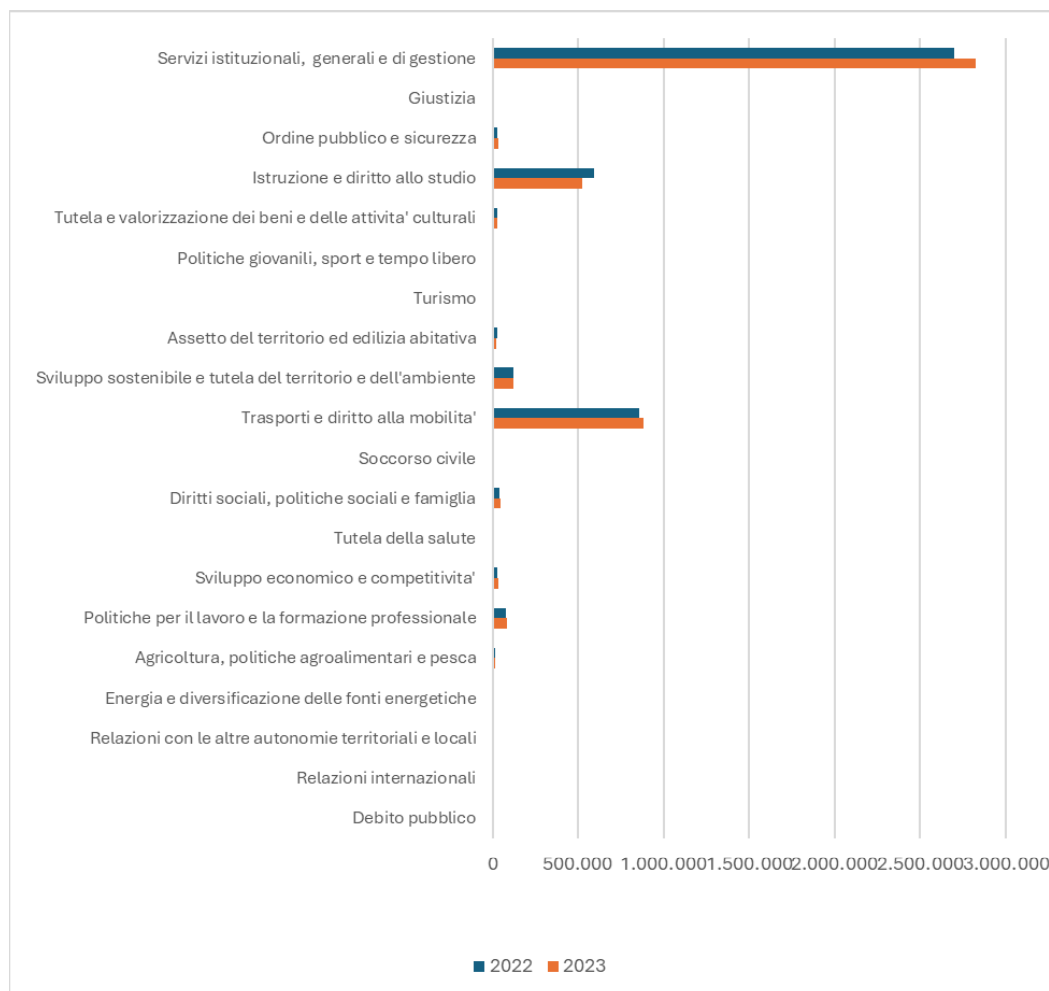
Missione	Spese correnti Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2022	2023		2022	2023
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	2.695.371	2.822.320	4,7	58,5	59,8
Missione 02: Giustizia	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	29.090	32.735	12,5	0,6	0,7
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	592.527	525.824	-11,3	12,9	11,1
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	25.890	27.342	5,6	0,6	0,6
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	4.865	5.755	18,3	0,1	0,1
Missione 07: Turismo	7.944	11.973	50,7	0,2	0,3
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	27.310	20.825	-23,7	0,6	0,4
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	119.955	119.415	-0,4	2,6	2,5
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	859.507	882.434	2,7	18,6	18,7
Missione 11: Soccorso civile	7.384	7.289	-1,3	0,2	0,2
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	43.413	47.746	10,0	0,9	1,0
Missione 13: Tutela della salute	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	30.732	34.723	13,0	0,7	0,7
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	79.992	86.087	7,6	1,7	1,8
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	15.012	16.175	7,7	0,3	0,3
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3.064	7.609	148,3	0,1	0,2
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	8	227	2.920,0	0,0	0,0
Missione 19: Relazioni internazionali	5.166	4.337	-16,0	0,1	0,1
Missione 20: Fondi e accantonamenti	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	63.390	64.033	0,0	1,4	1,4
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	4.610.619	4.716.849	2,3	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Nel rapporto di composizione percentuale, il settore dell'amministrazione generale assorbe quasi il 60% della spesa corrente, seguito dal settore dei trasporti e dell'istruzione che incidono rispettivamente per il 18,7 e per l'11% sul totale del Titolo 1. Le restanti Missioni, nel loro complesso, raggiungono appena il 10% della spesa corrente.

Il grafico sotto riportato mostra l'entità delle risorse assegnate alle singole Missioni, evidenziandone la rilevanza e l'evoluzione nei due esercizi considerati.

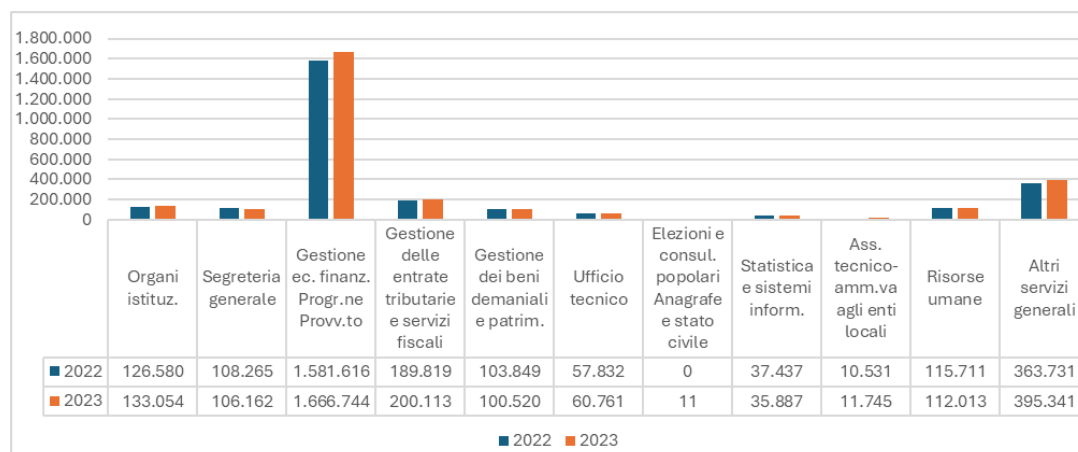
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 2/SP/PROV - Spese correnti - Missioni - Impegni 2022- 2023

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

I successivi grafici prendono in esame le sopracitate Missioni più significative, suddividendole in Programmi e analizzandone la variazione nel biennio.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 3/SP/PROV - Spese correnti - Missione 1 “Servizi istituzionali, generali e di gestione” - Suddivisione in Programmi

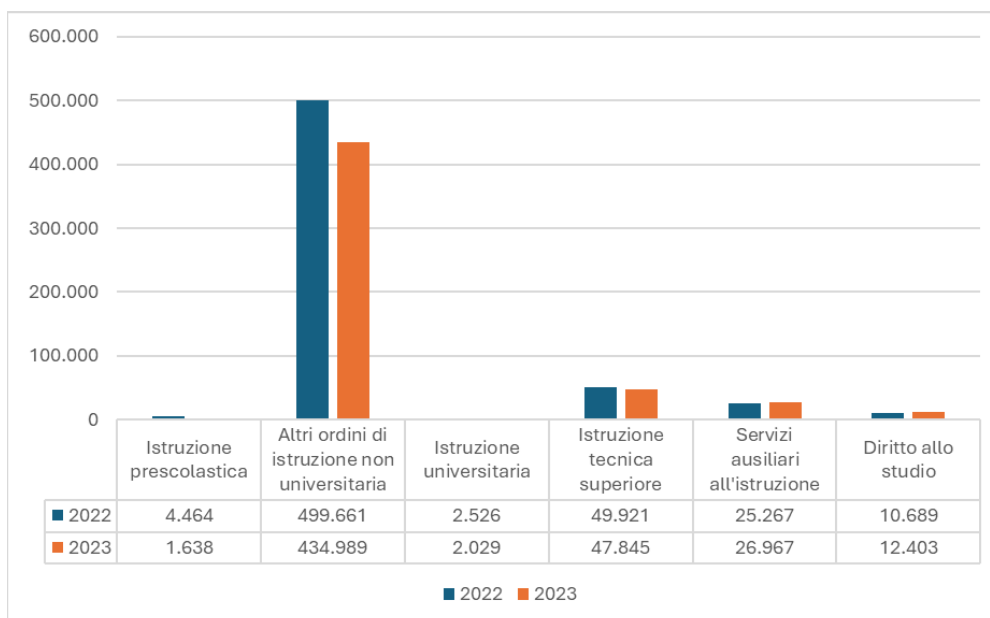
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La Missione “Servizi istituzionali, generali e di gestione” comprende le spese di carattere generale destinate al funzionamento complessivo dell’ente; contiene altresì la spesa contabilizzata dagli enti per il contributo alla finanza pubblica, secondo quanto previsto dalla circolare del Ministero dell’Interno, Direzione Affari Interni e Territoriali n. 70/21, per un importo pari a complessivi 1.998 mln a decorrere dal 2022.

La Missione 1 registra gli importi più consistenti all’interno del Titolo: su un totale impegnato di parte corrente di 4,7 mld di euro, le spese di carattere generale ne assorbono quasi il 60%, evidenziando un incremento del 4,7% rispetto al precedente esercizio.

Le risorse impiegate nel Programma “Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato” crescono del 5,4% e raggiungono, nel 2023, un ammontare complessivo pari a circa 1,7 mld.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

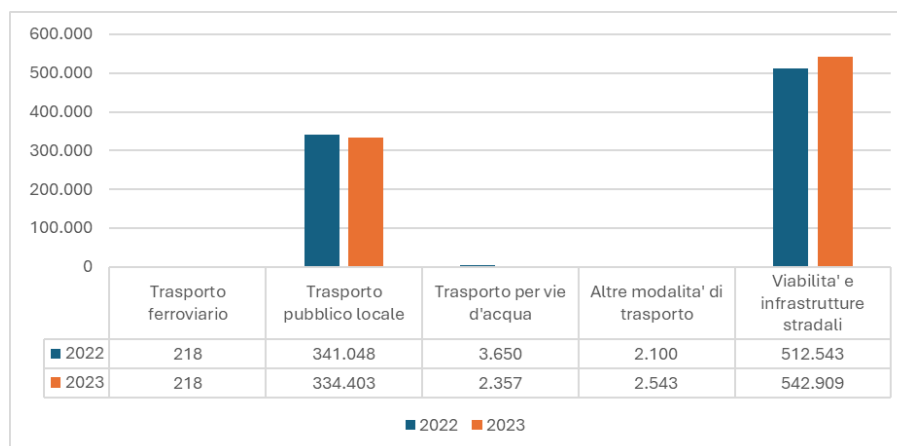
Grafico 4/SP/PROV - Spese correnti - Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio"
Suddivisione in Programmi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La Missione 4 relativa all'istruzione e al diritto allo studio (526 mln) rappresenta l'11% della spesa corrente e registra, nel 2023, una contrazione dell'11,3% rispetto allo scorso esercizio.

Le spese di parte corrente assegnate al Programma "Altri ordini di istruzione non universitaria" e dunque le spese relative alle scuole primarie e secondarie situate nel territorio dell'ente, assorbono la quasi totalità della Missione e registrano minori impegni per 65 mln.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

**Grafico 5/SP/PROV - Spese correnti - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità"
Suddivisione in programmi**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Infine, la Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" (882 mln) incide sul totale del Titolo 1 per il 18,7%. Gli impegni relativi a tale tipologia di spesa registrano, nel 2023, un lieve incremento (+2,7%) e le maggiori risorse impiegate, come si evince dal sopra riportato grafico, sono da riferire esclusivamente al Programma "Viabilità e infrastrutture stradali".

8.1.2 Le spese in conto capitale

La spesa in conto capitale sostenuta dalle Province nel 2023 ammonta a 2 mld e mostra un aumento, rispetto all'anno precedente, pari a 522 mln. L'incremento rilevato (+34,9%) risulta più significativo di quello registrato nel precedente biennio di osservazione (+21,2%).

Le uniche Province che evidenziano una variazione negativa (peraltro molto consistente) negli impegni del 2023 sono quelle della Calabria (-75,3%)¹⁵⁹; tutte le altre impegnano maggiori spese nell'esercizio di riferimento, registrando percentuali anche molto elevate (in Liguria l'incremento risulta del 144,7%, in Toscana del 102,4%, in Puglia dell'85,6%). Si mantengono pressappoco stabili nel biennio, invece, le Province di Molise, Abruzzo e Marche che segnano percentuali in crescita ma al di sotto della media nazionale.

Prosegue la crescita dei pagamenti in conto competenza del Titolo 2 che aumentano, nel 2023, del 49,5% rispetto all'esercizio precedente, evidenziando, tuttavia, una forte oscillazione tra i valori calcolati su base regionale. Gli enti di Liguria, Lazio e Basilicata mostrano variazioni in aumento decisamente superiori al dato medio nazionale (in particolare, le Province della Liguria registrano valori quasi triplicati rispetto al

¹⁵⁹ La Provincia di Cosenza registra impegni in conto capitale per 18,3 mln nel 2023; nel 2022 gli impegni erano 166,4 mln.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

2022). Viceversa, altre Province, e in particolar modo quelle del Molise e della Calabria, mostrano maggiori difficoltà nella realizzazione degli investimenti, registrando minori pagamenti rispetto all'esercizio precedente con variazioni negative rispettivamente pari al 41,8% e al 20,4%.

A livello nazionale, il rapporto percentuale tra pagamenti e impegni in conto capitale si attesta sul 64% nel 2023, in aumento di oltre 6 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente.

A livello di aggregazione regionale, le Province della Liguria, Emilia-Romagna e Umbria (seguiti da Piemonte, Marche e Sicilia) registrano i valori più elevati e raggiungono un indice di velocità di gestione superiore al 70%. Di contro, negli enti del Molise, la realizzazione dei pagamenti in conto capitale si ferma al 16% degli impegni per investimento.

**Tabella 6/SP/PROV - Spese in conto capitale - Impegni - Pagamenti in conto competenza
Suddivisione per Regione**

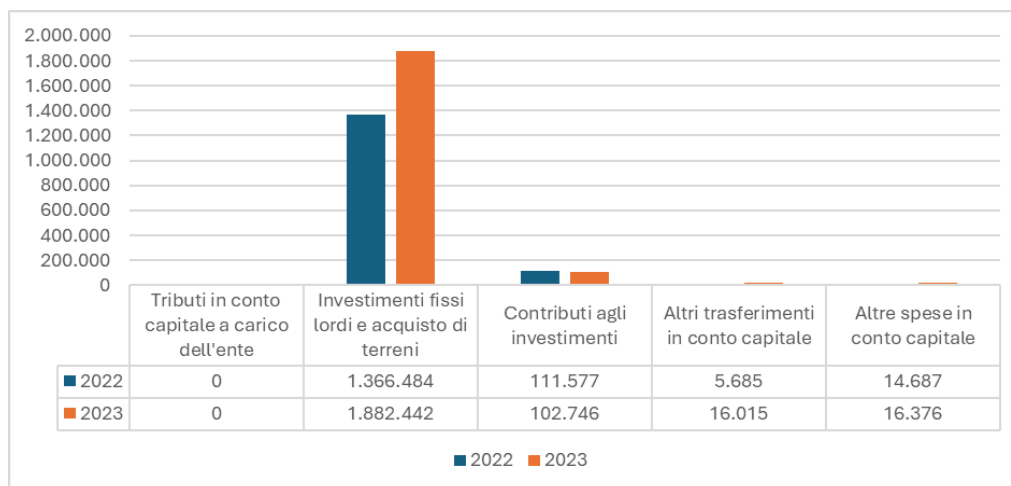
Regione	Spese in conto capitale - Impegni			Spese in conto capitale - Pagamenti			Velocità di gestione % (Pag./Imp.)	
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023
Piemonte	97.374	143.589	47,5	66.569	101.563	52,6	68,4	70,7
Lombardia	212.383	345.011	62,4	150.173	233.198	55,3	70,7	67,6
Liguria	18.471	45.204	144,7	12.508	35.744	185,8	67,7	79,1
Veneto	150.206	196.243	30,6	104.640	143.779	37,4	69,7	73,3
Emilia-Romagna	142.060	201.569	41,9	102.047	154.076	51,0	71,8	76,4
Toscana	100.283	202.974	102,4	58.256	99.795	71,3	58,1	49,2
Umbria	34.341	48.601	41,5	25.700	37.358	45,4	74,8	76,9
Marche	58.522	70.900	21,2	37.004	51.863	40,2	63,2	73,1
Lazio	43.772	70.135	60,2	18.635	34.137	83,2	42,6	48,7
Abruzzo	103.477	115.709	11,8	49.666	56.646	14,1	48,0	49,0
Molise	32.859	36.163	10,1	10.038	5.845	-41,8	30,6	16,2
Campania	109.518	163.968	49,7	55.811	95.177	70,5	51,0	58,0
Puglia	66.638	123.661	85,6	46.934	83.142	77,1	70,4	67,2
Basilicata	36.175	58.571	61,9	17.876	35.319	97,6	49,4	60,3
Calabria	181.582	44.796	-75,3	24.352	19.388	-20,4	13,4	43,3
Sicilia	64.869	95.449	47,1	52.138	67.383	29,2	80,4	70,6
Sardegna	42.806	54.795	28,0	30.431	35.833	17,8	71,1	65,4
Totale nazionale	1.495.334	2.017.339	34,9	862.776	1.290.248	49,5	57,7	64,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Il grafico 6/SP/PROV analizza gli impegni in conto capitale ripartiti in Macro-aggregati, sulla base della natura economica della spesa.

Gli "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" rappresentano la voce più consistente all'interno del Titolo (il 93% del totale nell'esercizio di riferimento) e crescono nel biennio del 37,76%. I "Contributi agli investimenti" pesano sul totale per il 5% e registrano un calo del 7,9% rispetto all'anno precedente.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 6/SP/PROV - Spese in conto capitale - Suddivisione in Macro-aggregati - Impegni

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La spesa in conto capitale sostenuta dalle Amministrazioni provinciali nel biennio 2022-2023 è stata ulteriormente suddivisa in Missioni (tabella 7/SP/PROV), sulla base delle funzioni istituzionali e degli obiettivi perseguiti.

Nel rapporto di composizione percentuale, il settore dei trasporti assorbe quasi il 60% della spesa in conto capitale, seguito dall'istruzione, dall'amministrazione generale e, in misura molto limitata, dal territorio e ambiente. Nel complesso le suddette Missioni assorbono la quasi totalità del Titolo 2.

Il successivo grafico 7/SP/PROV mostra l'entità delle risorse assegnate alle singole Missioni, evidenziandone la rilevanza e l'evoluzione nei due esercizi considerati.

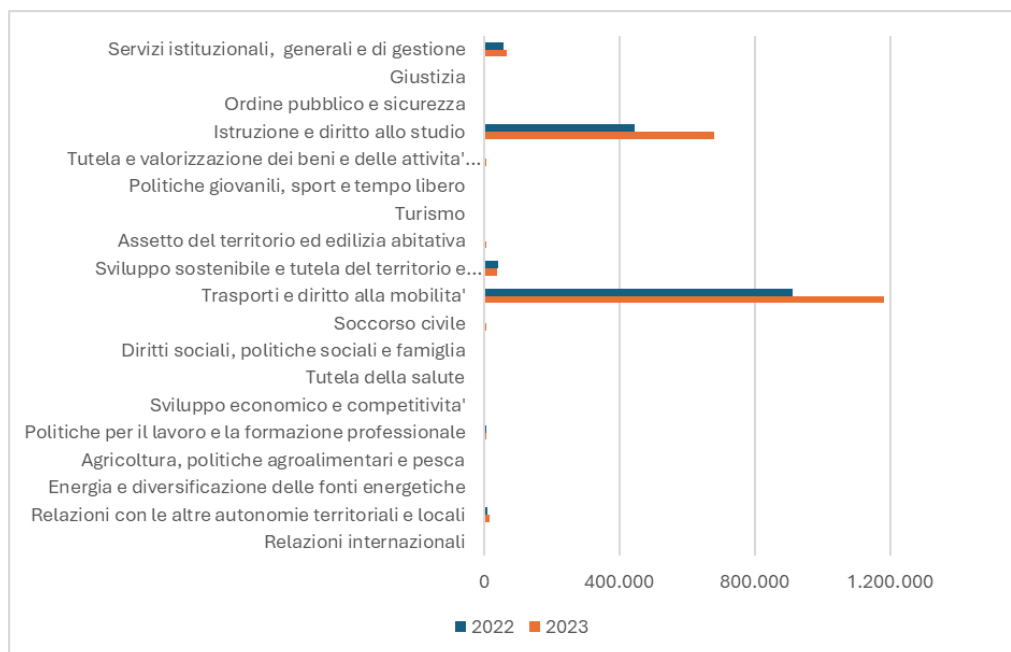
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 7/SP/PROV - Spese in conto capitale - Impegni - Suddivisione per Missioni

Missione	Spese in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2022	2023		2022	2023
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	58.101	67.637	16,4	3,9	3,4
Missione 02: Giustizia	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	705	977	38,5	0,0	0,0
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	445.705	679.738	52,5	29,8	33,7
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	3.706	7.002	88,9	0,2	0,3
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	836	3.807	355,6	0,1	0,2
Missione 07: Turismo	1.249	766	-38,7	0,1	0,0
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	3.608	5.610	55,5	0,2	0,3
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	42.466	37.770	-11,1	2,8	1,9
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	911.097	1.181.464	29,7	60,9	58,6
Missione 11: Soccorso civile	2.547	5.672	122,7	0,2	0,3
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	698	13	-98,2	0,0	0,0
Missione 13: Tutela della salute	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	3.896	847	-78,3	0,3	0,0
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	7.906	6.170	-22,0	0,5	0,3
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	2.724	1.168	-57,1	0,2	0,1
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	431	2.774	543,7	0,0	0,1
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	9.584	15.329	59,9	0,6	0,8
Missione 19: Relazioni internazionali	74	594	702,7	0,0	0,0
Missione 20: Fondi e accantonamenti	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spese in conto capitale	1.495.334	2.017.339	34,9	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

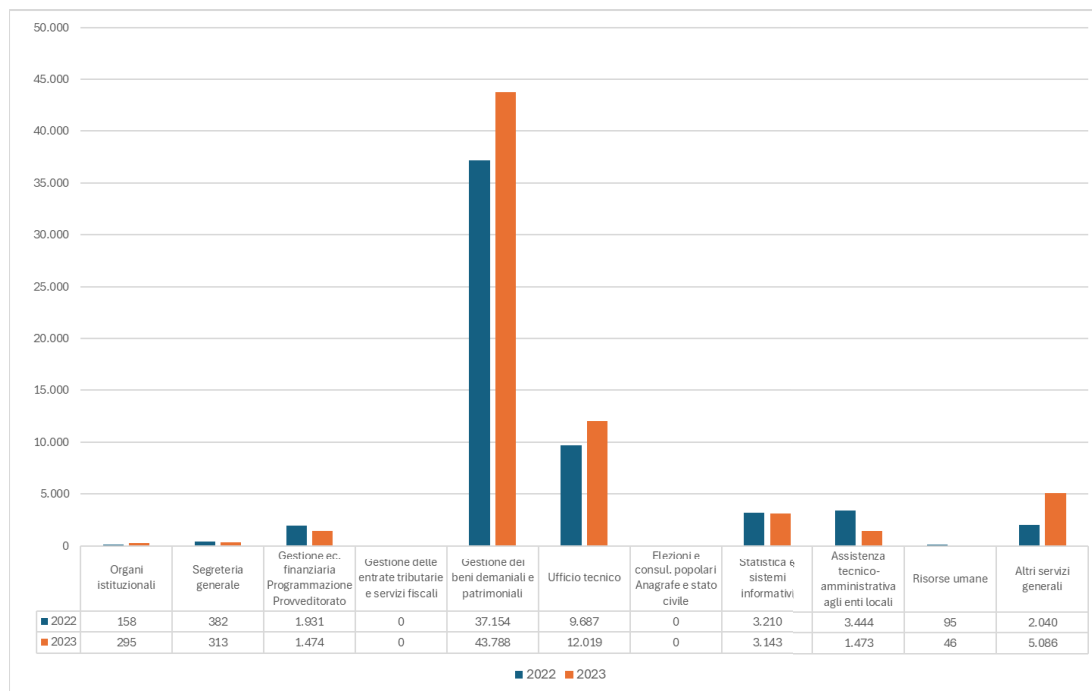
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 7/SP/PROV - Spese in conto capitale - Missioni - Impegni 2022-2023

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

A seguire, le Missioni più significative di cui si è già fatto cenno, sono state suddivise in Programmi, analizzando la variazione nel biennio delle attività realizzate dagli enti per il perseguimento delle finalità prefissate.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

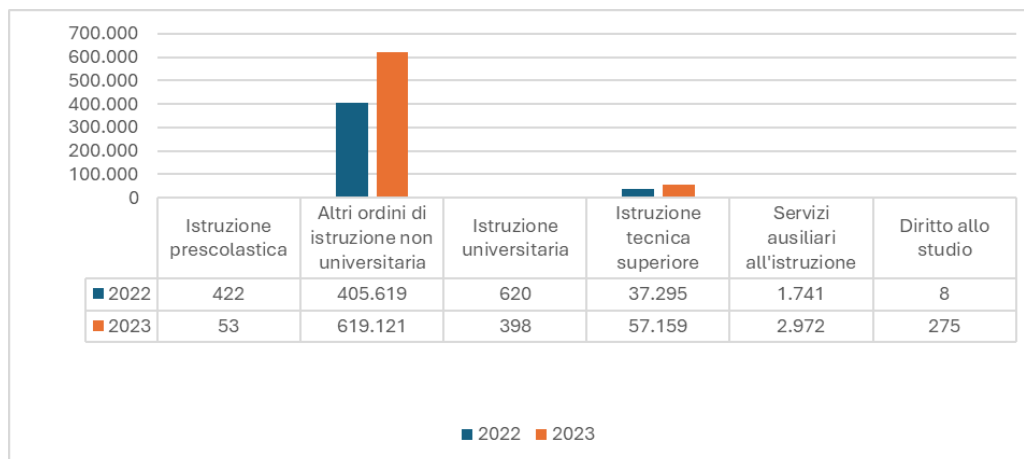
Grafico 8/SP/PROV - Spese in conto capitale - Missione 1 “Servizi istituzionali, generali e di gestione” - Suddivisione in Programmi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La Missione “Servizi istituzionali, generali e di gestione” comprende le spese in conto capitale di carattere generale destinate all’attività di investimento e di spesa in conto capitale specifica (attività non corrente) svolta dell’ente. Nel 2023 gli impegni ammontano a 68 mln, in aumento del 16,4% rispetto al 2022 e incidono per poco più del 3% sul totale del comparto.

La ripartizione in Programmi delle spese di carattere generale evidenzia la prevalenza delle risorse impiegate nel Programma “Gestione dei beni demaniali e patrimoniali” e la variazione registrata nel biennio (+18%).

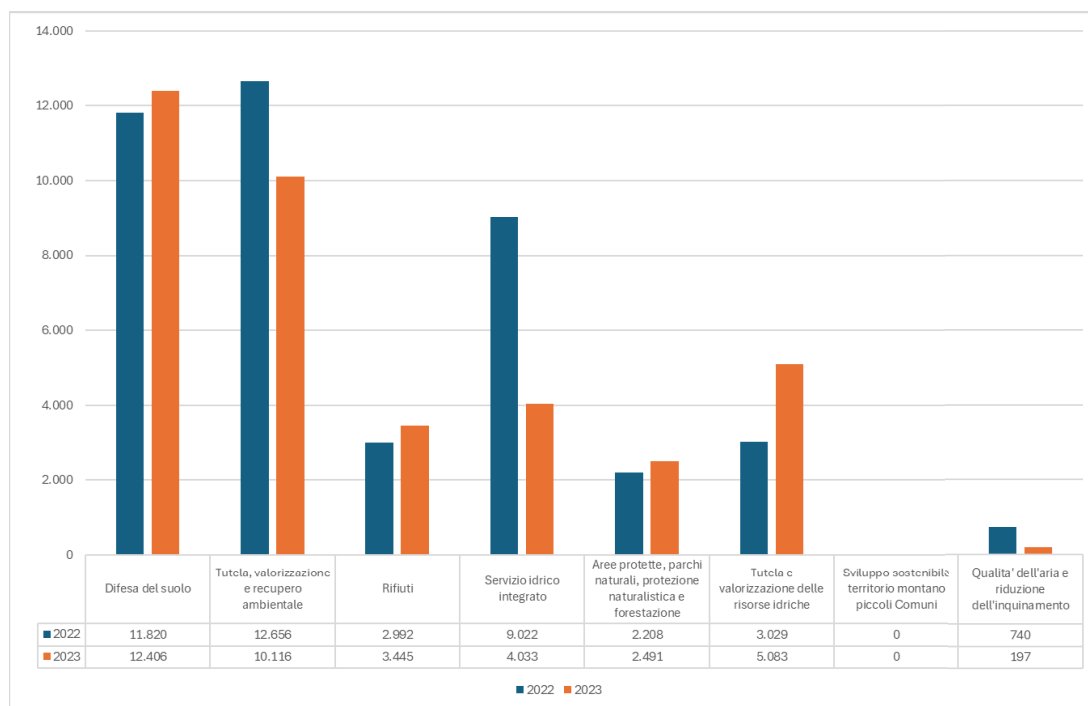
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 9/SP/PROV - Spese in conto capitale - Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio" - Suddivisione in Programmi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Le spese imputate alla Missione "Istruzione e diritto allo studio" ammontano, nel 2023, a 680 mln (un terzo della spesa in conto capitale) e mostrano un importante incremento: i relativi impegni registrano, nel biennio, una variazione positiva pari al 52,5%. L'articolazione in Programmi della Missione 4 mostra l'evidente prevalenza e il deciso incremento delle spese per investimento intestate al Programma 2 (spese riferite all'amministrazione, gestione e funzionamento delle attività a sostegno delle scuole primarie e secondarie). A seguire, le risorse assegnate al Programma "Istruzione tecnica superiore" (che comprendono le spese per i corsi di formazione orientati all'inserimento nel mondo del lavoro), registrano un buon incremento (+53,2%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

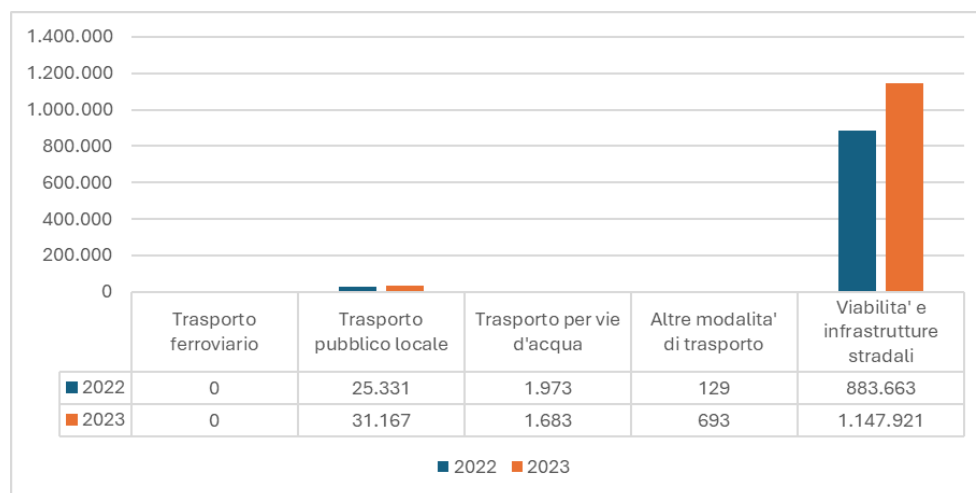
Grafico 10/SP/PROV - Spese in conto capitale - Missione 9 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente” - Suddivisione in Programmi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Continuano a diminuire le risorse di parte capitale assegnate alla Missione 9, il cui peso percentuale sul totale del Titolo non arriva a 2 punti percentuali: nel 2023 le spese per la tutela dell’ambiente e del territorio si fermano a 38 mln (-11% rispetto al 2022).

Nella suddivisione per Programmi esposta nel grafico 10/SP/PROV, si evidenzia come vengono impiegate le risorse relative a tale Missione e il rispettivo andamento nel biennio.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 11/SP/PROV - Spese in conto capitale - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" - Suddivisione in Programmi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La Missione "Trasporti e diritto alla mobilità" registra gli importi più consistenti all'interno del Titolo in entrambi gli esercizi: nell'anno 2023, su un totale impegnato di parte capitale di 2 mld, la Missione 10 ne assorbe quasi il 60%, evidenziando un forte aumento rispetto al precedente esercizio (+29,7%).

La ripartizione in Programmi (grafico 11/SP/PROV) mostra la netta prevalenza (e il deciso incremento) delle risorse assegnate alla viabilità e alla circolazione stradale.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

9 I RISULTATI DELLE PROVINCE

9.1 Gli equilibri di bilancio

La gestione del bilancio delle Province è regolata da un sistema normativo complesso, che ha subito numerosi aggiornamenti negli ultimi anni, rispondendo a esigenze di efficienza e sostenibilità delle finanze pubbliche. Le norme di riferimento sono state disegnate per garantire che gli enti locali mantengano un equilibrio tra entrate e spese, rispettando i vincoli di finanza pubblica stabiliti dalla legislazione nazionale ed europea.

Nel biennio analizzato, il quadro normativo delle Province ha continuato a evolversi, con il rafforzamento delle misure di contenimento della spesa e l'introduzione di nuovi strumenti di supporto finanziario per gli enti locali.

A partire dal 2022, le Province italiane hanno beneficiato di una serie di interventi normativi finalizzati a mitigarne le difficoltà strutturali di bilancio, acuite dalla riduzione progressiva delle entrate proprie, dalla contrazione dei trasferimenti statali registrata negli anni precedenti e dall'incremento delle competenze amministrative legate alla gestione del PNRR.

La Legge di bilancio per il 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234) ha rappresentato un primo snodo fondamentale, prevedendo misure specifiche per le Province in maggiore sofferenza finanziaria. Tra queste si segnala l'assegnazione di un contributo straordinario di 80 milioni di euro finalizzato a sostenere l'esercizio delle funzioni fondamentali, con una ripartizione basata su indicatori di criticità strutturale. In parallelo, sono state previste norme di maggiore flessibilità in materia di anticipazioni di liquidità e l'estensione dei termini e dei margini di manovra concessi per i piani di riequilibrio finanziario pluriennale, riconoscendo l'aggravio connesso alla gestione ordinaria e straordinaria dei servizi.

Nel 2023, la Legge di bilancio (legge 29 dicembre 2022, n. 197) ha ampliato la dotazione di risorse a favore delle Province, istituendo un fondo compensativo per l'incremento dei costi energetici e per la copertura delle spese connesse alla funzione viabilistica e all'edilizia scolastica, settori di competenza esclusiva delle Province, messi sotto pressione dall'aumento dei prezzi e dalle esigenze di adeguamento infrastrutturale. All'interno del quadro normativo del 2023 si è anche confermato il sostegno al riequilibrio corrente mediante un rifinanziamento delle risorse per il ripiano dei disavanzi tecnici derivanti dalle anticipazioni di liquidità, con l'obiettivo di alleviare la rigidità del lato spesa e consentire una gestione più flessibile.

Un ulteriore fattore determinante per gli equilibri provinciali è stato rappresentato dagli effetti indiretti del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, che ha avuto applicazioni pratiche negli anni successivi. Sebbene nato per dare attuazione al PNRR, questo intervento ha inciso direttamente sull'operatività delle Province, chiamate a gestire in prima linea una parte consistente dei progetti strategici per il rilancio economico

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

e infrastrutturale del Paese. La necessità di accelerare l'attuazione degli investimenti ha posto un forte stress sulle strutture provinciali, che si sono trovate a dover impiegare competenze amministrative e finanziarie avanzate con risorse ancora limitate. Tale contesto ha reso indispensabile, anche dal punto di vista normativo, predisporre strumenti aggiuntivi per supportare la loro capacità di spesa e garantirne l'equilibrio contabile nel breve e medio periodo.

In questo scenario, la normativa presenta un carattere marcatamente correttivo e compensativo che riconosce alle Province un ruolo strategico nonché la necessità di intervenire con l'adozione di misure ad hoc sia in termini di trasferimenti che di flessibilità contabile.

Per il 2024, a fronte del perdurare della pressione inflattiva e dell'aumento dei costi dei servizi essenziali, il legislatore ha disposto un ulteriore stanziamento a favore delle Province per il sostegno alle spese energetiche e ai costi di gestione delle infrastrutture scolastiche. È stato inoltre prorogato il contributo statale per la copertura dei disavanzi derivanti dalle anticipazioni di liquidità, con possibilità di estendere il periodo di ammortamento in sede di rendiconto, a condizione che gli enti presentassero un percorso di risanamento validato dagli organi di controllo. Al tempo stesso, sono stati potenziati i meccanismi di monitoraggio degli equilibri di parte corrente e sono state introdotte verifiche semestrali sul mantenimento degli equilibri in relazione all'attuazione del PNRR, con particolare riferimento alle risorse destinate all'edilizia scolastica secondaria di secondo grado.

L'attuale normativa finanziaria si muove nella direzione del consolidamento della sostenibilità finanziaria degli enti territoriali attraverso l'adozione di strumenti di natura perequativa e di semplificazione contabile. In questa direzione, i più recenti provvedimenti hanno previsto l'avvio di una revisione strutturale dei fabbisogni *standard* delle Province, con l'obiettivo di adeguare le dotazioni finanziarie ai reali carichi di lavoro legati alle competenze assegnate, in particolare per quanto riguarda la manutenzione stradale e l'edilizia scolastica.

Alla luce di questo contesto normativo, è possibile esaminare in dettaglio l'evoluzione degli equilibri di bilancio delle Province nei bilanci 2022 e 2023, con particolare attenzione agli andamenti della parte corrente e agli effetti delle misure straordinarie adottate.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/EQ/PROV - Equilibrio di bilancio di parte corrente - Risultati aggregati - 2022-2023

Equilibrio di Bilancio di parte corrente		Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
		2022	2023		
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	226.456	193.960	-32.496	-14,3
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	28.909	23.588	-5.321	-18,4
Q1) Fondo pluriennale vincolato per spese titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale iscritto in entrata	(+)		332	332	
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00	(+)	5.041.022	5.328.705	287.683	5,7
di cui estinzione anticipata per prestiti		0	1.300	1.300	
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	0	0	0	0,0
D) Spese Titolo 1.00 - Spese correnti	(-)	4.610.619	4.716.849	106.230	2,3
di cui spese correnti non ricorrenti finanziate con utilizzo del risultato di amministrazione		38.396	21.175	-17.221	-44,9
D1) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	(-)	194.822	198.748	3.926	2,0
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	5.685	16.015	10.330	181,7
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - Titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	332	779	447	134,7
F1) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	(-)	272.214	234.056	-38.158	-14,0
di cui estinzione anticipata per prestiti		6.508	757	-5.751	-88,4
F2) Fondo anticipazioni di liquidità	(-)	54	55	1	1,1
G) Somma finale (G = A-AA+Q1+B+C-D-D1-D2-E-E1-F1-F2)		154.842	332.906	178.065	115,0
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti e per rimborso prestiti		390.999	258.262	-132.737	-33,9
di cui estinzione anticipata per prestiti		4.527	2.656	-1.871	-41,3
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	2.972	12.915	9.943	334,5
di cui estinzione anticipata per prestiti		211	1.414	1.203	571,2
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	77.783	70.143	-7.640	-9,8
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	(+)	3.493	0	-3.493	-100,0
O1) Risultato di competenza di parte corrente (O1 = G+H+I-L+M)		474.523	533.941	59.418	12,5
Risorse accantonate di parte corrente stanziare nel bilancio dell'esercizio N	(-)	84.898	101.429	16.531	19,5
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	(-)	118.665	133.981	15.317	12,9
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	(-)	270.960	298.531	27.570	10,2
Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	-27.024	5.390	32.414	-119,9
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente		297.984	293.141	-4.843	-1,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Nel biennio 2022-2023 l'equilibrio di bilancio di parte corrente delle Province italiane mostra un miglioramento significativo del risultato di competenza (O1), passato da circa 475 a 534 milioni di euro, con un incremento del 12,5%, trainato principalmente dall'aumento delle entrate correnti e dalla diminuzione dell'utilizzo dell'avanzo per spese correnti.

Le spese correnti crescono in misura contenuta (+2,3%) e si riducono sensibilmente le spese non ricorrenti finanziate da avanzo. Anche il fondo anticipazioni di liquidità rimane sostanzialmente stabile, mentre calano le spese per ammortamento dei mutui.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Il valore dell'equilibrio di parte corrente al netto di vincoli e accantonamenti (O2) cresce del 10,2%, riflettendo una maggiore capacità di sostenere le spese correnti con risorse proprie. Tuttavia, l'equilibrio complessivo (O3) registra una lieve flessione (-1,6%) a causa dell'incremento delle risorse accantonate in sede di rendiconto, che limita la disponibilità effettiva di manovra. Complessivamente il quadro suggerisce un miglioramento tendenziale della gestione corrente, pur in un contesto ancora caratterizzato da rigidità e margini contenuti.

Tabella 2/EQ/PROV - Equilibrio di bilancio di parte capitale - Risultati aggregati - 2022-2023

Equilibrio di Bilancio di parte capitale		Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
		2022	2023		
P) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	(+)	733.614	925.783	192.169	26,2
Q) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	2.368.561	2.970.302	601.741	25,4
Q1) Fondo pluriennale vincolato per spese titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale iscritto in entrata	(-)		332	332	
J2) Fondo pluriennale vincolato per spese Titolo 3.01 Acquisizioni di attività finanziarie iscritto in entrata	(+)		0	0	
R) Entrate Titoli 4.00-5.00-6.00	(+)	2.107.974	2.121.151	13.177	0,6
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	0	0	0	
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	2.972	12.915	9.943	334,5
di cui estinzione anticipata per prestiti		0	0	0	
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	(-)	48	1.135	1.087	2284,6
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	(-)	972	1.415,97	444	45,7
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	(-)	8.201	11.226	3.026	36,9
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	77.783	70.143	-7.640	-9,8
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	(-)	3.493	0	-3.493	-100
U) Spese Titolo 2.00 - Spese in conto capitale	(-)	1.495.334	2.017.339	522.005	34,9
U1) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	(-)	2.976.476	3.211.992	235.516	7,9
V) Spese Titolo 3.01 per Acquisizioni di attività finanziarie	(-)	42.991	19.090	-23.901	-55,6
Y2) Fondo pluriennale vincolato per spese Titolo 3.01 Acquisizioni di attività finanziarie iscritto in spesa	(-)		23	23	
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	5.685	16.015	10.330	181,7
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	332	779,24	447	134,7
Z1) Risultato di competenza in c/capitale (Z1=P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-V+E+ E1)		763.464	828.708	65.243	8,5
Risorse accantonate in c/capitale stanziare nel bilancio dell'esercizio N	(-)	203,4	1,94	-201	-99
Risorse vincolate in c/capitale nel bilancio	(-)	570.445	666.665	96.220	16,9
Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale		192.816	162.041	-30.775	-16
Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	9.031,07	12.171	3.140	34,8
Z3) Equilibrio complessivo in c/capitale		183.785	149.870	-33.915	-18,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Con riferimento all'equilibrio di parte capitale il comparto delle Province evidenzia un incremento significativo della movimentazione complessiva. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per spese di investimento cresce di oltre 190 mln di euro (+26,2%). Ancora più rilevante è l'aumento del fondo pluriennale vincolato in entrata (+601 mln, +25,4%). Le entrate da Titoli 4, 5 e 6 rimangono sostanzialmente stabili, mentre si riduce l'apporto delle entrate correnti destinate a investimenti (-7,6 mln), e si azzerà l'apporto da prestiti destinati a estinzioni anticipate.

Sul lato della spesa si registra una forte espansione: le spese in conto capitale crescono del 34,9% (oltre 520 mln), cui si aggiunge un incremento dei fondi pluriennali vincolati di spesa (+235 mln). A questa dinamica si accompagna una riduzione netta delle spese per acquisizione di attività finanziarie (-56%) e un incremento degli "altri trasferimenti in conto capitale", ancora su importi limitati ma con variazioni percentuali rilevanti.

Il risultato di competenza (Z1) migliora, passando da 763 a 829 mln (+8,5%), ma il dato finale sull'equilibrio (Z2) peggiora, attestandosi a 162 mln (-16%) per effetto dell'aumento delle risorse vincolate, che salgono di oltre 96 mln (+16,9%). Anche l'equilibrio complessivo in conto capitale (Z3) risulta in flessione, con una perdita di quasi 34 mln rispetto all'anno precedente (-18,5%).

In sintesi, emerge un'accelerazione degli investimenti e della gestione delle risorse già disponibili, ma resta un ampio grado di vincolatività che limita la piena disponibilità di spesa, rendendo l'equilibrio meno favorevole nonostante il miglioramento delle grandezze di competenza.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3/EQ/PROV - Equilibrio di bilancio complessivo - Risultati aggregati - 2022-2023

Equilibrio di Bilancio complessivo	Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
	2022	2023		
J) Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie		6.855	6.855	n.c.
J1) Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie iscritto in entrata		0,00		n.c.
J2) Fondo pluriennale vincolato per spese Titolo 3.01 Acquisizioni di attività finanziarie iscritto in entrata		0,00		n.c.
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	48	1.135	1.087	2284,6
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	972	1.416	444	45,7
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzioni di attività finanziarie	8.201	11.226	3.026	36,9
X1) Spese Titolo 3.02 per Concessione crediti di breve termine	0	1.099	1.099	n.c.
X2) Spese Titolo 3.03 per Concessione crediti di medio-lungo termine	0,00	0,00	0	-
Y) Spese Titolo 3.04 per Altre spese per incremento di attività finanziarie	9.599	12.271	2.672	27,8
Y1) Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie (di spesa)		0	0	-
Y2) Fondo pluriennale vincolato per spese Titolo 3.01 Acquisizioni di attività finanziarie iscritto in spesa		23	23	-
W1) RISULTATO DI COMPETENZA (W/1 = O1+Z1+J+J1-J2+S1+S2+T-X1-X2-Y-Y1+Y2)	1.237.608	1.369.932	132.324	10,7
Risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio N	86.768	106.604	19.836	22,9
Risorse vincolate nel bilancio	726.538	814.560	88.022	12,1
W2) Equilibrio di bilancio	424.303	448.768	24.465	5,8
Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	-9.897	5.443	15.341	-155,0
W3) Equilibrio complessivo	434.200	443.325	9.125	2,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Nel corso del periodo considerato, il risultato di competenza complessivo (W1) registra un aumento significativo di 132 mln di euro, passando da circa 1,238 mld a quasi 1,370 mld, pari a una crescita del 10,7%. Questo miglioramento è trainato soprattutto dall'incremento delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti a breve termine (S1), che crescono in modo rilevante, più di venti volte rispetto al 2022, passando da 48 mila a oltre 1,1 mln di euro. Anche i crediti di medio-lungo termine (S2) aumentano del 45,7%.

Parallelamente, le "altre entrate" per riduzioni di attività finanziarie (T) salgono di circa 3 mln, consolidando l'incremento complessivo delle risorse disponibili.

Dal lato delle spese, emergono alcune novità. Per la prima volta nel biennio si registrano spese per concessione di crediti a breve termine (X1), pari a 1,1 mln, a fronte di assenza di questa voce nel 2022.

Questo può indicare una politica più attiva nel finanziare operazioni a breve termine o facilitare prestiti a enti o soggetti terzi. Le altre spese per incremento di attività finanziarie (Y) aumentano anch'esse di quasi 2,7 mln (+27,8%), riflettendo investimenti o acquisizioni di strumenti finanziari, che possono essere finalizzati a migliorare la redditività o a ottimizzare la gestione del portafoglio finanziario.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Le risorse accantonate, che rappresentano fondi messi da parte per impegni futuri o vincoli di spesa, crescono del 22,9%, mentre le risorse vincolate, ossia quelle destinate a usi specifici, aumentano del 12,1%. Questa tendenza evidenzia un irrigidimento della struttura finanziaria delle Province, che limita la flessibilità di spesa, con un'incidenza crescente di fondi bloccati o riservati a specifiche finalità.

Il saldo di equilibrio (W2), cresce più moderatamente, del 5,8%, attestandosi a circa 449 mln. Pertanto, a causa dell'aumento degli accantonamenti, non tutto l'aumento del risultato di competenza si traduce in maggiore capacità di spesa libera.

Infine, la variazione degli accantonamenti in sede di rendiconto cambia drasticamente, passando da un valore negativo di quasi 10 mln a un saldo positivo di 5,4 mln, con un aumento di 15,3 mln. Questo fenomeno indica che nel 2023 le Province hanno messo da parte più risorse rispetto all'anno precedente, rafforzando le riserve o vincoli di bilancio, limitando l'uso immediato delle disponibilità finanziarie.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 4/EQ/PROV – I risultati degli equilibri di bilancio 2022-2023 – Suddivisione per Regione

Regioni	N. enti	Risultato di competenza W1			Province con risultato di competenza W1 negativo			Equilibrio di bilancio W2			Province con equilibrio di bilancio W2 negativo			Equilibrio complessivo W3			Province con equilibrio complessivo W3 negativo		
		2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %
Piemonte	7	38.829	69.669	79,4	0	0		7.184	27.935	288,8	1	1		3.173	20.010	530,7	2	2	
Lombardia	11	248.056	267.707	7,9	0	0		73.079	72.085	-1,4	0	0		73.205	83.219	13,7	0	0	
Liguria	3	22.347	54.838	145,4	0	0		9.087	6.540	-28,0	1	1		10.218	8.061	-21,1	1	0	
Veneto	6	89.854	135.429	50,7	0	0		50.957	107.546	111,1	0	0		59.284	107.633	81,6	0	0	
Emilia-Romagna	8	103.873	87.764	-15,5	0	0		31.849	31.758	-0,3	0	0		31.388	26.970	-14,1	0	0	
Toscana	9	113.933	112.546	-1,2	0	0		39.692	29.505	-25,7	2	1		40.424	31.107	-23,0	2	0	
Umbria	2	35.994	20.450	-43,2	0	0		2.163	4.408	103,8	0	0		26.486	13.764	-48,0	1	0	
Marche	5	46.295	50.009	8,0	0	0		20.774	10.287	-50,5	1	1		19.022	8.372	-56,0	0	1	
Lazio	4	24.513	15.699	-36,0	0	0		15.478	2.435	-84,3	0	1		19.329	3.820	-80,2	0	1	
Abruzzo	4	45.257	57.310	26,6	0	0		22.968	36.541	59,1	0	0		16.497	30.185	83,0	0	0	
Molise	2	17.058	20.440	19,8	0	0		6.142	6.193	0,8	0	0		162	6.951	4201,7	1	0	
Campania	4	67.061	104.125	55,3	0	0		21.148	15.741	-25,6	0	0		4.471	4.438	-0,7	1	1	
Puglia	5	86.377	89.928	4,1	0	0		33.619	32.182	-4,3	0	0		23.986	35.337	47,3	1	0	
Basilicata	2	34.504	32.338	-6,3	0	0		14.205	4.302	-69,7	0	0		11.805	2.499	-78,8	0	0	
Calabria	3	24.560	13.800	-43,8	0	0		13.262	3.990	-69,9	1	1		28.566	6.723	-76,5	0	2	
Sicilia	5	135.336	141.053	4,2	0	0		49.764	46.328	-6,9	0	0		57.510	48.405	-15,8	0	0	
Sardegna	3	103.761	96.828	-6,7	0	0		12.931	10.993	-15,0	0	0		8.674	5.831	-32,8	1	2	
Totale	83	1.237.608	1.369.932	10,7	0	0		424.303	448.768	5,8	6	6		434.200	443.325	2,1	10	9	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Il quadro territoriale (tabella 4/EQ/PROV) evidenzia una forte differenziazione tra le aree del Nord, caratterizzate da saldi ampiamente positivi e stabili, e le Regioni del Centro-Sud, dove si concentrano le situazioni di maggiore fragilità.

Il Nord si conferma solido: il Piemonte registra un aumento del risultato di competenza del +79,4% e dell'equilibrio complessivo del +530,7%, senza alcuna Provincia in squilibrio; la Lombardia, pur con variazioni più contenute, mantiene livelli molto elevati e stabili (oltre 267 mln di euro nel risultato di competenza, +7,9% rispetto al 2022); il Veneto si distingue per una crescita dell'equilibrio di bilancio del +111,1% e dell'equilibrio complessivo del +81,6%, confermando la piena sostenibilità finanziaria di tutte le Province. L'Emilia-Romagna, sebbene in calo sul risultato di competenza (-15,5%) e sull'equilibrio complessivo (-14,1%), non presenta criticità evidenti né Province in squilibrio.

Nel Centro Italia la situazione è più eterogenea. La Toscana mostra una flessione generalizzata dei saldi (-1,2% sul risultato di competenza e -23% sull'equilibrio complessivo), ma con una riduzione del numero di Province in squilibrio, da 2 a 0. L'Umbria, al contrario, presenta un calo marcato del risultato di competenza (-43,2%) e dell'equilibrio complessivo (-48,0%), a fronte di un significativo miglioramento dell'equilibrio di bilancio (+103,8%), che passa da 2,2 a 4,4 mln. Il Lazio si conferma la realtà più critica dell'area, con una contrazione dell'equilibrio complessivo del -80,2% (da 19,3 a 3,8 mln) e l'emersione di un caso di squilibrio nel 2023.

L'Abruzzo spicca per miglioramenti consistenti: il risultato di competenza cresce del +26,6%, l'equilibrio di bilancio del +59,1% e l'equilibrio complessivo dell'83%, con tutte le Province in equilibrio. Anche la Campania segna un +55,3% nel risultato di competenza, ma arretra sul fronte dell'equilibrio di bilancio (-25,6%).

Al contrario, Calabria, Basilicata e Sardegna evidenziano segnali di fragilità: la Calabria perde il -76,5% sull'equilibrio complessivo, con due Province in squilibrio nel 2023; la Basilicata registra un calo del -78,8% sull'equilibrio complessivo e del -69,7% sull'equilibrio di bilancio; la Sardegna perde il -32,8% sull'equilibrio complessivo, con il numero di Province in squilibrio che sale da una a due.

La Sicilia presenta una situazione stabile, con saldi elevati ma in lieve calo sull'equilibrio complessivo (-15,8%), mentre la Puglia migliora moderatamente nel risultato di competenza (+4,1%) e sensibilmente nell'equilibrio complessivo (+47,3%), con l'uscita della Provincia di Taranto dalla situazione di squilibrio. Il Molise, pur partendo da valori assoluti contenuti, registra un consistente miglioramento.

La tabella 5/EQ/PROV fornisce una sintesi dei risultati di competenza e di cassa relativi al biennio di riferimento 2022-2023, rappresentati nel quadro generale riassuntivo. Le entrate complessive hanno mostrato un incremento del 4,6% negli accertamenti e del 5,3% negli incassi, a conferma di una crescita stabile delle risorse disponibili. Le entrate correnti di natura tributaria sono aumentate del 7%, mentre quelle da trasferimenti correnti hanno registrato un +3,9% negli accertamenti e un più marcato +13,8%

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

negli incassi, indicando un miglioramento nell'effettiva riscossione. Anche le entrate extratributarie sono cresciute del 7,9% nell'accertato e il 6,6% nell'incassato.

Le spese correnti evidenziano una crescita contenuta, con un +2,3% negli impegni e un +5,7% nei pagamenti. Al contrario, le spese in conto capitale hanno subito un aumento significativo, con un +34,9% negli impegni e un +37,4% nei pagamenti, a sottolineare un'intensa attività di investimento. Anche i fondi pluriennali vincolati in conto capitale sono aumentati del 7,9%.

Infine, il disavanzo di amministrazione è diminuito del 18,4%, segno di una maggiore sostenibilità finanziaria.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 5/EQ/PROV - Quadro generale riassuntivo - Risultati aggregati - 2022-2023

Entrate	Accertamenti		Incassi		Var. % accert. 2023/ 2022	Var. % incassi 2023/ 2022	Spese	Impegni		Pagamenti		Var. % imp. 2023/ 2022	Var. % pag. 2023/ 2022
	2022	2023	2022	2023				2022	2023	2022	2023		
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio			4.953.483	5.550.501		12,1							
Utilizzo avanzo di amministrazione	1.124.613	1.190.900			5,9		Disavanzo di amministrazione	28.909	23.588			-18,4	
di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità	1.614	2.130			32,0								
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	226.456	193.960			-14,3								
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	2.368.561	2.970.302			25,4		Titolo 1 - Spese correnti	4.610.619	4.716.849	4.587.379	4.847.945	2,3	5,7
di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	16.549	26.433			59,7		Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	194.822	198.748			2,0	
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	0	0			n.a.		Titolo 2 - Spese in conto capitale	1.495.334	2.017.339	1.212.614	1.665.603	34,9	37,4
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	2.356.754	2.522.089	2.499.760	2.494.050	7,0	-0,2	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	2.976.476	3.211.992			7,9	
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	2.240.967	2.328.498	2.091.425	2.379.901	3,9	13,8	di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	26.055	34.799			33,6	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	443.301	478.118	398.570	424.760	7,9	6,6	Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	52.590	32.460	52.341	21.597	-38,3	-58,7
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	2.026.081	2.062.263	1.615.269	1.659.817	1,8	2,8	Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	0,00	0,00				
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	43.222	44.949	41.997	41.189	4,0	-1,9	Totale spese finali	9.329.840	10.177.387	5.852.334	6.535.145	9,1	11,7
Totale entrate finali	7.110.324	7.435.917	6.647.023	6.999.716	4,6	5,3	Titolo 4 - Rimborsi di prestiti	272.214	234.056	268.324	231.154	-14,0	-13,9
Titolo 6 - Accensione di prestiti	38.672	13.939	30.632	29.808	-64,0	-2,7	Fondo anticipazioni di liquidità	54	55			1,1	
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	66.162	51.098	66.162	41.136	-22,8	-37,8	Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	66.162	51.098	74.071	51.098	-22,8	-31,0
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	1.184.321	1.436.587	1.105.640	1.482.551	21,3	34,1	Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	1.184.321	1.436.587	1.057.709	1.467.007	21,3	38,7
Totale entrate dell'esercizio	8.399.479	8.937.541	7.849.457	8.553.211	6,4	9,0	Totale spese dell'esercizio	10.852.590	11.895.183	7.252.438	8.284.405	9,6	14,2
Totale complessivo entrate	12.119.108	13.292.703	12.802.939	14.103.712	9,7	10,2	Totale complessivo spese	10.881.500	11.922.771	7.252.438	8.284.405	9,6	14,2
disavanzo di competenza	0	0					avanzo di competenza/fondo di cassa	1.237.608	1.369.932	5.550.501	5.819.307	10,7	4,8
Totale a pareggio	12.119.108	13.292.703	12.802.939	14.103.712	9,7	10,2	Totale a pareggio	12.119.108	13.292.703	12.802.939	14.103.712	9,7	10,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

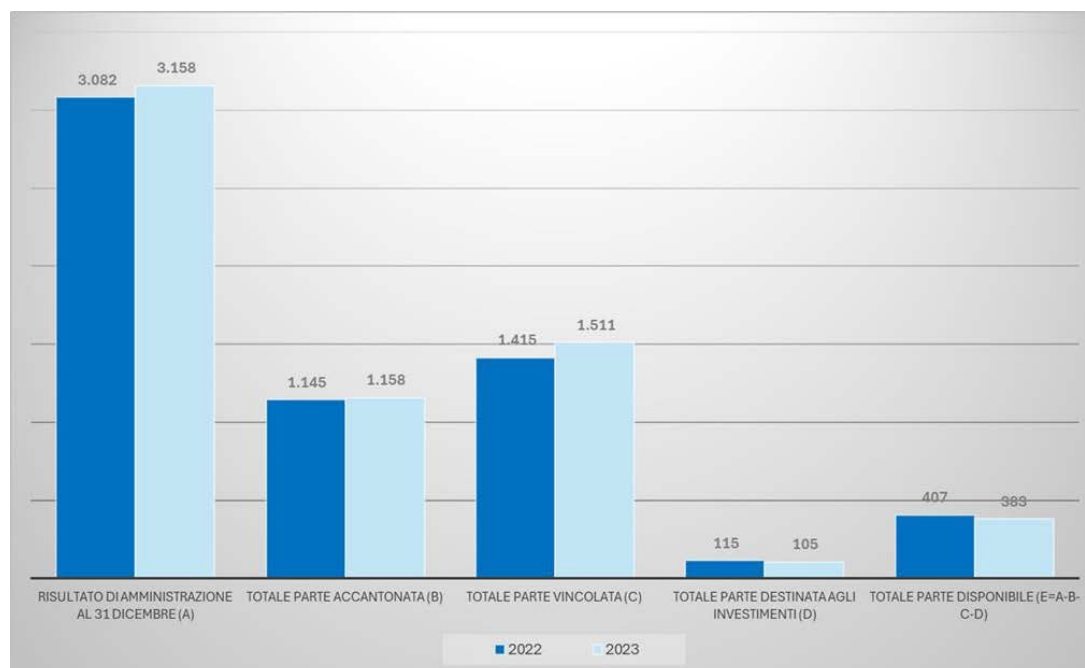
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

9.2 Il risultato di amministrazione

Il grafico 1/RIS/PROV evidenzia l'andamento del risultato di amministrazione al 31 dicembre, per le Province oggetto dell'indagine nel biennio 2022-2023.

Si registra un lieve incremento dell'ammontare complessivo, che passa da circa 3.082 mln a 3.158 mln di euro, segnalando una sostanziale tenuta degli equilibri finanziari del comparto. Parallelamente, si osserva un aumento della parte vincolata, in crescita da 1.415 a 1.511 mln, a indicare una quota crescente di risorse già destinate a obblighi normativi o progetti in corso. Anche la parte accantonata mostra un incremento, sebbene contenuto, mentre la quota destinata agli investimenti subisce una lieve riduzione. L'effetto combinato di queste dinamiche determina una contrazione della parte disponibile, che rappresenta la quota effettivamente libera e utilizzabile che passa da 407 mln nel 2022 a 383 mln nel 2023. Questo dato evidenzia un irrigidimento nella composizione del risultato di amministrazione.

Grafico 1/RIS/PROV - Risultato di amministrazione - dati aggregati 2022-2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in milioni di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/RIS/PROV - Risultati aggregati del risultato di amministrazione (lett. A) - 2022-2023

Comuni	2022			2023			Var. %
	Residui	Competenza	Totale	Residui	Competenza	Totale	
Fondo cassa al 1° gennaio			4.953.483			5.550.501	12,1
Riscossioni	1.023.251	6.826.205	7.849.457	1.104.639	7.448.572	8.553.211	9,0
Pagamenti	1.811.012	5.441.426	7.252.438	1.948.844	6.335.561	8.284.405	14,2
Saldo di cassa al 31 dicembre			5.550.501			5.819.307	4,8
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0			0	
Fondo di cassa al 31 dicembre			5.550.501			5.819.307	4,8
Residui attivi	2.664.067	1.573.273	4.237.341	2.816.375	1.488.969	4.305.344	1,6
- di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze			0			26.091.707	
Residui passivi	1.294.723	2.239.812	3.534.535	1.403.353	2.152.828	3.556.181	0,6
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti			194.822			198.748	2,0
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			2.976.476			3.211.992	7,9
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie			0			0	
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)			3.082.009			3.157.731	2,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La tabella 1/RIS/PROV mostra come anche nel comparto delle Province si presenti un incremento del fondo cassa iniziale del 12,1%, segnale di una maggiore liquidità disponibile all'avvio dell'esercizio.

Le riscossioni totali crescono del 9%, trainate principalmente dall'aumento della competenza, mentre i pagamenti segnano una variazione positiva del 14,2%, riflettendo un'accelerazione della capacità di spesa. Di conseguenza, sebbene in misura più contenuta (+4,8%), anche il saldo di cassa finale aumenta stabilizzandosi su livelli comunque elevati.

I residui attivi crescono complessivamente dell'1,6%, con un lieve calo nella componente di competenza compensato dall'aumento nella parte in conto residui. Al contrario, i residui passivi mostrano una crescita più contenuta, pari allo 0,6%, indicando una sostanziale stabilità nella gestione degli impegni non pagati.

I fondi pluriennali vincolati registrano variazioni differenziate: modesto l'aumento per le spese correnti (+2%), più marcato per quelle in conto capitale (+7,9%), confermando la crescente destinazione di risorse a impegni già assunti ma da realizzarsi negli esercizi futuri. Il risultato di amministrazione, infine, si attesta a 3.158 mln nel 2023, in lieve crescita rispetto all'anno precedente (+2,5%), rafforzando la tenuta complessiva dell'equilibrio di bilancio, pur a fronte di dinamiche di cassa più vivaci.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/RIS/PROV - Composizione del risultato di amministrazione - Risultati aggregati 2022-2023

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre:	2022	2023	Variazione %
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)	3.082.009	3.157.731	2,5
Parte accantonata			
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	560.448	564.881	0,8
Fondo anticipazioni liquidità	89.444	85.281	-4,7
Fondo perdite società partecipate	30.067	33.415	11,1
Fondo contenzioso	223.188	234.087	4,9
Altri accantonamenti	242.345	240.729	-0,7
Totale parte accantonata (B)	1.145.493	1.158.393	1,1
Parte vincolata			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	232.851	224.633	-3,5
Vincoli derivanti da trasferimenti	988.701	1.098.980	11,2
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	82.557	72.478	-12,2
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	98.198	105.339	7,3
Altri vincoli	12.271	9.768	-20,4
Totale parte vincolata (C)	1.414.579	1.511.197	6,8
Parte destinata agli investimenti			
Totale parte destinata agli investimenti (D)	115.226	105.314	-8,6
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	406.711	382.827	-5,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Il risultato di amministrazione lett. A) del 2023 pari a 3.158 mln di euro, è destinato per 1.158 mln alla parte accantonata che rispetto al 2022 cresce dell'1,1%, trainata dagli incrementi nel fondo contenzioso (+4,9%) e nel fondo perdite delle società partecipate (+11,1%), mentre si riduce il fondo per anticipazioni di liquidità (-4,7%); si registra una stabilità pressoché totale nel fondo crediti di dubbia esigibilità (+0,8%). Queste variazioni indicano un rafforzamento prudenziale moderato, in linea con la stabilizzazione dei rischi potenziali.

La parte vincolata registra una crescita più marcata (+6,8%), imputabile principalmente all'aumento dei vincoli da trasferimenti (+11,2%) e da attribuzioni formali dell'ente (+7,3%), a fronte di una diminuzione dei vincoli da mutui (-12,2%) e degli altri vincoli (-20,4%).

La parte destinata agli investimenti si contrae dell'8,6%, riducendosi da 115 a 105 mln contribuendo, insieme agli altri aumenti, a una contrazione della parte disponibile, che scende del 5,9%.

Nel complesso, il risultato migliora leggermente in termini assoluti, ma il suo utilizzo risulta più condizionato: una quota crescente è assorbita da vincoli esterni e da prudenziali accantonamenti, con conseguente restringimento dell'ambito di manovra delle Province nella gestione libera del *surplus*.

Le Province nel 2023, aggregate per Regione di appartenenza (vedi tabella 3/RIS/PROV), mostrano un generale miglioramento della situazione finanziaria rispetto al 2022. Il fondo di cassa cresce del 4,8% a livello nazionale, con aumenti significativi in Calabria, Basilicata, Puglia e Marche, mentre si rilevano riduzioni in Sardegna, Lazio e Piemonte. I residui attivi aumentano dell'1,6%, soprattutto in Emilia-Romagna, Molise e Marche, ma calano in Umbria e Campania. I residui passivi restano stabili (+0,6%) ma con differenze

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

territoriali marcate. Crescono sia il fondo pluriennale vincolato per spese correnti (+2%) sia quello per spese in conto capitale (+7,9%), trainati in particolare da Emilia-Romagna, Lazio, Marche e Abruzzo.

Il risultato di amministrazione aumenta del 2,5% (vedi tabella 4/RIS/PROV), sostenuto dalla crescita delle quote vincolate (+6,8%) e accantonate (+1,1%), mentre si riducono la parte disponibile (-5,9%) e quella destinata agli investimenti (-8,6%). A livello regionale si distinguono gli incrementi del risultato di amministrazione di Piemonte, Marche e Basilicata, a fronte delle flessioni in Umbria, Abruzzo, Campania ed Emilia-Romagna. Anche il numero di enti con saldo disponibile negativo scende da 9 a 8, segnale di un miglioramento che però resta eterogeneo.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3/RIS/PROV - Risultati aggregati del Risultato di amministrazione (lett. A) - 2022-2023 - per Regione

Regione	Fondo di cassa al 31 dicembre			Residui attivi			Residui passivi			Fondo pluriennale vincolato per spese correnti			Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			Risultato di amministrazione al 31 dicembre		
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %
Piemonte	177.892	169.529	-4,7	285.014	301.320	5,7	168.455	158.710	-5,8	11.041	9.503	-13,9	180.597	170.834	-5,4	102.814	131.803	28,2
Lombardia	1.012.382	1.078.724	6,6	760.354	798.347	5,0	514.017	597.772	16,3	54.391	59.189	8,8	599.330	606.625	1,2	604.997	613.485	1,4
Liguria	130.936	137.151	4,7	113.068	123.721	9,4	108.496	126.982	17,0	2.986	3.685	23,4	36.603	31.833	-13,0	95.919	98.372	2,6
Veneto	731.227	742.210	1,5	204.065	221.813	8,7	278.690	269.312	-3,4	17.904	16.250	-9,2	366.963	411.899	12,2	271.735	266.563	-1,9
Emilia-Romagna	435.316	436.446	0,3	150.872	204.948	35,8	242.939	240.681	-0,9	9.868	9.764	-1,1	164.437	230.310	40,1	168.945	160.639	-4,9
Toscana	570.883	625.539	9,6	310.317	324.903	4,7	349.223	396.740	13,6	12.383	15.626	26,2	221.628	221.116	-0,2	297.965	316.961	6,4
Umbria	125.486	134.767	7,4	200.648	146.093	-27,2	100.542	69.531	-30,8	3.245	5.243	61,6	99.174	97.074	-2,1	123.173	109.012	-11,5
Marche	165.647	185.095	11,7	110.554	141.970	28,4	130.507	134.268	2,9	4.896	4.708	-3,8	72.031	96.145	33,5	68.766	91.944	33,7
Lazio	161.578	136.890	-15,3	232.648	273.306	17,5	223.242	209.104	-6,3	9.720	8.973	-7,7	80.964	110.084	36,0	80.300	82.035	2,2
Abruzzo	314.799	326.916	3,8	186.932	201.478	7,8	170.932	180.686	5,7	8.277	8.568	3,5	134.480	175.644	30,6	188.043	163.496	-13,1
Molise	93.191	96.043	3,1	32.972	57.498	74,4	65.872	94.679	43,7	2.255	2.517	11,6	14.758	11.076	-24,9	43.279	45.269	4,6
Campania	357.927	393.896	10,0	623.332	511.961	-17,9	366.500	295.538	-19,4	8.705	9.396	7,9	401.079	403.483	0,6	204.975	197.440	-3,7
Puglia	416.817	484.317	16,2	325.082	301.247	-7,3	211.490	239.284	13,1	26.291	20.725	-21,2	208.608	212.864	2,0	295.510	312.692	5,8
Basilicata	48.371	69.067	42,8	117.169	124.170	6,0	70.722	82.176	16,2	1.983	3.104	56,5	61.664	65.050	5,5	31.171	42.907	37,6
Calabria	45.338	69.233	52,7	408.486	391.369	-4,2	273.154	278.449	1,9	1.740	2.359	35,6	136.017	139.387	2,5	42.913	40.406	-5,8
Sicilia	346.005	374.352	8,2	94.819	94.779	0,0	64.677	55.539	-14,1	11.273	10.921	-3,1	123.214	136.298	10,6	241.660	266.372	10,2
Sardegna	416.707	359.132	-13,8	81.010	86.420	6,7	195.078	126.730	-35,0	7.865	8.217	4,5	74.929	92.270	23,1	219.844	218.335	-0,7
Totale	5.550.501	5.819.307	4,8	4.237.341	4.305.344	1,6	3.534.535	3.556.181	0,6	194.822	198.748	2,0	2.976.476	3.211.992	7,9	3.082.009	3.157.731	2,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 4/RIS/PROV - Composizione del risultato di amministrazione - 2022-2023 - Suddivisione per Regione

Regione	Risultato di amministrazione al 31 dicembre			Totale parte accantonata			Totale parte vincolata			Totale parte destinata agli investimenti			Totale parte disponibile			Ente con lettera E) negativa	
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023
Piemonte	102.814	131.803	28,2	58.888	73.318	24,5	45.977	59.782	30	3.136	8.624	175,02	-5.187	-9.920	91,2	1	1
Lombardia	604.997	613.485	1,4	251.385	246.282	-2,0	264.903	285.293	7,7	14.328	12.594	-12,11	74.380	69.317	-6,8	0	0
Liguria	95.919	98.372	2,6	52.673	52.345	-0,6	36.154	40.791	12,8	940	636	-32,32	6.153	4.601	-25,2	1	1
Veneto	271.735	266.563	-1,9	53.351	54.832	2,8	66.654	52.590	-21,1	32.299	34.738	7,55	119.430	124.403	4,2	0	0
Emilia-Romagna	168.945	160.639	-4,9	24.179	29.729	23,0	88.440	78.890	-10,8	5.375	3.101	-42,31	50.950	48.919	-4,0	0	0
Toscana	297.965	316.961	6,4	106.679	106.331	-0,3	158.265	178.006	12,5	6.714	6.442	-4,05	26.307	26.182	-0,5	0	0
Umbria	123.173	109.012	-11,5	59.676	55.609	-6,8	43.133	38.871	-9,9	137	183	33,29	20.227	14.348	-29,1	0	0
Marche	68.766	91.944	33,7	37.592	41.178	9,5	37.655	50.443	34,0	701	3.065	337,22	-7.182	-2.742	-61,8	1	1
Lazio	80.300	82.035	2,2	30.031	32.786	9,2	37.883	41.959	10,8	8.752	4.030	-53,96	3.633	3.260	-10,3	0	0
Abruzzo	188.043	163.496	-13,1	64.154	63.760	-0,6	67.590	65.820	-2,6	3.607	2.679	-25,74	52.691	31.237	-40,7	0	0
Molise	43.279	45.269	4,6	18.514	11.913	-35,7	21.231	25.463	19,9	108	27	-75,36	3.427	7.866	129,5	0	0
Campania	204.975	197.440	-3,7	86.756	100.773	16,2	101.378	103.268	1,9	7.322	2.701	-63,11	9.520	-9.302	-197,7	1	1
Puglia	295.510	312.692	5,8	109.797	100.197	-8,7	126.755	142.433	12,4	17.658	14.924	-15,48	41.301	55.138	33,5	1	0
Basilicata	31.171	42.907	37,6	12.916	14.416	11,6	26.333	34.555	31,2	65	65	0,00	-8.143	-6.129	-24,7	1	1
Calabria	42.913	40.406	-5,8	97.195	95.193	-2,1	35.597	29.578	-16,9	945	945	0,00	-90.824	-85.309	-6,1	3	3
Sicilia	241.660	266.372	10,2	44.009	43.422	-1,3	102.145	119.689	17,2	8.375	7.027	-16,09	87.131	96.233	10,4	0	0
Sardegna	219.844	218.335	-0,7	37.698	36.309	-3,7	154.485	163.766	6,0	4.765	3.535	-25,81	22.896	14.725	-35,7	0	0
Totale	3.082.009	3.157.731	2,5	1.145.493	1.158.393	1,1	1.414.579	1.511.197	6,8	115.226	105.314	-8,60	406.711	382.827	-5,9	9	8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

10 IL PATRIMONIO DELLE PROVINCE

10.1 Premessa

Le considerazioni formulate nel capitolo 6, “Il patrimonio dei comuni”, in merito al quadro normativo e agli strumenti di rilevazione contabile, nonché alla classificazione delle voci del patrimonio, rappresentano l’inquadramento teorico di riferimento per le province e le città metropolitane.

Con riguardo al perimetro degli enti osservati è necessario segnalare l’esclusione, per motivi istituzionali e amministrativi, di alcune aree territoriali. L’indagine, infatti, non riguarda:

- il Friuli-Venezia Giulia, dove le province sono state sostituite dagli Enti di Decentramento Regionale (EDR);
- la Valle d’Aosta, la cui provincia coincide con il territorio regionale;
- il Trentino-Alto Adige/Südtirol, dove le Province autonome di Trento e Bolzano¹⁶⁰, esercitano competenze legislative e amministrative paragonabili a quelle delle Regioni.

L’osservazione è condotta, analogamente al lavoro svolto per i Comuni¹⁶¹, su poco meno del 97% del Totale Italia¹⁶² (n. 83 enti).

10.2 Le immobilizzazioni

L’analisi delle voci patrimoniali attive delle Province, analogamente a quanto già effettuato per i Comuni, si concentra sulla consistenza e sulla distribuzione delle immobilizzazioni materiali, immateriali e finanziarie, in rapporto al totale delle attività rilevate nei dati di rendiconto trasmessi alla Bdap per il biennio 2022-2023.

I risultati dell’indagine sono sintetizzati nelle tabelle 1/IMM/PROV e 2/IMM/PROV. La tabella 1 illustra la composizione delle diverse classi di immobilizzazioni, suddivise per area geografica, evidenziando sia le consistenze complessive sia le incidenze sul totale delle immobilizzazioni e dell’attivo.

La tabella 2, invece, presenta la composizione e le variazioni registrate nel biennio, con un dettaglio che include non solo le aree geografiche, ma anche i singoli territori regionali.

L’esito delle analisi sui dati così riclassificati riporta dinamiche coerenti con quelle rilevate per i Comuni. L’incremento delle immobilizzazioni risulta, infatti, di poco inferiore al 4%, con andamenti

¹⁶⁰ Per l’analisi sul patrimonio della Regione e delle Province autonome si rinvia alla Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome approvata con deliberazione n. 15/SEZAUT/2025/FRG.

¹⁶¹ Cfr. capitolo 6.

¹⁶² Nel totale Italia sono comprese n. 80 Province e n. 6 Liberi consorzi comunali afferenti alla Regione Sicilia.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

piuttosto omogenei tra le diverse aree geografiche e categorie patrimoniali. Tuttavia, emergono alcune eccezioni significative con riguardo alle risultanze delle isole, del Nord-Est e del Sud. Le 8 Province isolate, infatti, incrementano il valore dei beni immateriali¹⁶³ di oltre il 25%, mentre le immobilizzazioni finanziarie¹⁶⁴ registrano un incremento del 12,7% nel Nord-Est e un decremento superiore al 7,9% nel Sud. La consistenza dell'immobilizzato è fortemente determinata dai cespiti materiali che pesano tra l'86% del Nord Est e il 99% delle Province isolate. L'incidenza del valore immobilizzato sul totale dell'attivo patrimoniale, che, ricordiamo, misura la solidità strutturale dell'ente, il grado di rigidità del bilancio e la capacità dell'ente di sostenere investimenti nel medio-lungo periodo, si attesta mediamente intorno al 74%, con piccole oscillazioni tra un territorio e l'altro.

L'esame a livello regionale consente di individuare le variazioni più significative sui territori. A proposito delle immobilizzazioni finanziarie, per esempio, il picco del 12,7% del Nord-Est è trainato per lo più dalle Province dell'Emilia-Romagna (26%), mentre il decremento registrato nel meridione risente significativamente della riduzione registrata in Campania (-29,1%), in parte compensata dall'incremento dell'11,8% delle 2 Province molisane. Le isole mostrano variazioni più robuste, con riguardo alle immobilizzazioni immateriali delle 3 Province sarde (+28,1%), che delle 5 siciliane (+16,9%). Le 4 Province laziali aumentano il valore dei cespiti finanziari del 17,5%.

Nel biennio considerato, il valore del patrimonio immobilizzato si mantiene mediamente stabile. Tuttavia, le variazioni più rilevanti riscontrate nelle immobilizzazioni immateriali e finanziarie sono principalmente riconducibili, rispettivamente, ai processi di trasformazione digitale in atto e a interventi di manutenzione straordinaria¹⁶⁵, nonché alla rideterminazione del valore delle partecipazioni iscritte a bilancio.

Le partecipazioni societarie detenute dagli enti possono variare di valore in base ai risultati economici delle società partecipate o in seguito al cambiamento del criterio di valutazione, passando dal costo storico al metodo del patrimonio netto.

In termini più semplici, eventuali riduzioni di valore possono derivare da operazioni di razionalizzazione, dismissione o liquidazione delle quote o delle società stesse.

¹⁶³ Si tratta di beni, a fecondità ripetuta, riconducibili ai costi pluriennali capitalizzati diritti o costi pluriennali, come software, brevetti, licenze, concessioni, marchi, diritti simili e costi di sviluppo.

¹⁶⁴ Costituiscono immobilizzazioni finanziarie gli investimenti strategici in partecipazioni, crediti finanziari e titoli detenuti a lungo termine, che sono acquisite al fine di generare benefici futuri, come dividendi, interessi o controllo strategico.

¹⁶⁵ Nell'ambito degli interventi previsti dal PNRR.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

**Tabella 1/IMM/PROV - Incidenza patrimoniale delle immobilizzazioni per area geografica
anni 2022-2023**

Area geografica	Immobilizzazioni	2022	Incidenza su Attivo Patrimoniale % 2022	2023	Incidenza su Attivo Patrimoniale % 2023	Var. % 2023 - 2022
Nord Ovest n. Province 21	Immobilizzazioni Finanziarie	467.616	5,41	453.646	5,0	-3,0
	Immobilizzazioni immateriali	101.990	1,18	105.355	1,2	3,3
	Immobilizzazioni materiali	5.857.099	67,77	6.140.755	67,9	4,8
	Totale Immobilizzazioni	6.426.705	74,36	6.699.755	74,1	4,2
	Stato Patrimoniale Attivo	8.642.551	100,00	9.046.514	100,0	4,7
Nord Est n. Province 14	Immobilizzazioni Finanziarie	464.583	7,27	523.374	7,8	12,7
	Immobilizzazioni immateriali	205.075	3,21	210.521	3,1	2,7
	Immobilizzazioni materiali	4.215.789	65,97	4.378.029	65,3	3,8
	Totale Immobilizzazioni	4.885.446	76,45	5.111.924	76,3	4,6
	Stato Patrimoniale Attivo	6.390.388	100,00	6.700.736	100,0	4,9
Centro n. Province 20	Immobilizzazioni Finanziarie	113.404	1,84	113.890	1,8	0,4
	Immobilizzazioni immateriali	291.403	4,74	302.547	4,7	3,8
	Immobilizzazioni materiali	4.003.269	65,06	4.166.108	64,8	4,1
	Totale Immobilizzazioni	4.408.077	71,63	4.582.546	71,2	4,0
	Stato Patrimoniale Attivo	6.153.569	100,00	6.432.508	100,0	4,5
Sud n. Province 20	Immobilizzazioni Finanziarie	69.502	0,65	63.999	0,6	-7,9
	Immobilizzazioni immateriali	115.691	1,08	116.094	1,0	0,3
	Immobilizzazioni materiali	7.766.368	72,36	8.020.029	72,4	3,3
	Totale Immobilizzazioni	7.951.561	74,08	8.200.122	74,0	3,1
	Stato Patrimoniale Attivo	10.733.452	100,00	11.078.224	100,0	3,2
Isole n. Province 8	Immobilizzazioni Finanziarie	2.888	0,09	2.958	0,1	2,4
	Immobilizzazioni immateriali	14.117	0,46	17.716	0,6	25,5
	Immobilizzazioni materiali	2.142.514	69,52	2.212.023	70,7	3,2
	Totale Immobilizzazioni	2.159.519	70,07	2.232.698	71,3	3,4
	Stato Patrimoniale Attivo	3.081.893	100,00	3.129.519	100,0	1,5
Totale Nazionale n. Province 83	Immobilizzazioni Finanziarie	1.117.993	3,19	1.157.867	3,2	3,6
	Immobilizzazioni immateriali	728.277	2,08	752.233	2,1	3,3
	Immobilizzazioni materiali	23.985.039	68,53	24.916.945	68,5	3,9
	Totale Immobilizzazioni	25.831.309	73,80	26.827.044	73,7	3,9
	Stato Patrimoniale Attivo	35.001.853	100,00	36.387.501	100,0	4,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/IMM/PROV - Immobilizzazioni per tipologia delle Province aggregate per Regione
Consistenze finali e variazioni percentuali anni 2022-2023

Area geografica	Regione	Immobilizzazioni	2022	2023	Var. % 2023-2022
Nord Ovest	Liguria n. 3 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	5.110	5.103	-0,1
		Immobilizzazioni immateriali	14.078	11.887	-15,6
		Immobilizzazioni materiali	553.717	578.893	4,5
		Totale Immobilizzazioni	572.905	595.884	4,0
	Lombardia n. 11 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	409.776	398.671	-2,7
		Immobilizzazioni immateriali	41.798	44.992	7,6
		Immobilizzazioni materiali	4.032.884	4.198.632	4,1
		Totale Immobilizzazioni	4.484.457	4.642.295	3,5
	Piemonte n.7 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	52.730	49.871	-5,4
		Immobilizzazioni immateriali	46.114	48.476	5,1
		Immobilizzazioni materiali	1.270.499	1.363.229	7,3
		Totale Immobilizzazioni	1.369.343	1.461.576	6,7
	Totale n. 21 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	467.616	453.646	-3,0
		Immobilizzazioni immateriali	101.990	105.355	3,3
		Immobilizzazioni materiali	5.857.099	6.140.755	4,8
		Totale Immobilizzazioni	6.426.705	6.699.755	4,2
Nord Est	Emilia-Romagna n. 8 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	195.057	245.755	26,0
		Immobilizzazioni immateriali	156.485	159.310	1,8
		Immobilizzazioni materiali	2.139.441	2.241.072	4,8
		Totale Immobilizzazioni	2.490.983	2.646.137	6,2
	Veneto n. 6 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	269.526	277.619	3,0
		Immobilizzazioni immateriali	48.590	51.211	5,4
		Immobilizzazioni materiali	2.076.348	2.136.957	2,9
		Totale Immobilizzazioni	2.394.463	2.465.787	3,0
	Totale n. 14 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	464.583	523.374	12,7
		Immobilizzazioni immateriali	205.075	210.521	2,7
		Immobilizzazioni materiali	4.215.789	4.378.029	3,8
		Totale Immobilizzazioni	4.885.446	5.111.924	4,6
Centro	Lazio n. 4 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	11.044	12.982	17,5
		Immobilizzazioni immateriali	339	370	9,2
		Immobilizzazioni materiali	986.670	1.033.595	4,8
		Totale Immobilizzazioni	998.054	1.046.947	4,9
	Marche n. 5 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	36.132	35.372	-2,1
		Immobilizzazioni immateriali	17.462	19.748	13,1
		Immobilizzazioni materiali	861.088	893.157	3,7
		Totale Immobilizzazioni	914.682	948.276	3,7
	Toscana n.9 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	56.676	55.229	-2,6
		Immobilizzazioni immateriali	224.293	226.346	0,9
		Immobilizzazioni materiali	1.536.361	1.594.313	3,8
		Totale Immobilizzazioni	1.817.329	1.875.888	3,2
	Umbria n. 2 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	9.553	10.308	7,9
		Immobilizzazioni immateriali	49.309	56.082	13,7
		Immobilizzazioni materiali	619.150	645.043	4,2
		Totale Immobilizzazioni	678.013	711.433	4,9
	Totale n.21 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	113.404	113.890	0,4
		Immobilizzazioni immateriali	291.403	302.547	3,8
		Immobilizzazioni materiali	4.003.269	4.166.108	4,1
		Totale Immobilizzazioni	4.408.077	4.582.546	4,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

➔ segue

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/IMM/PROV - Immobilizzazioni per tipologia delle Province aggregate per Regione
Consistenze finali e variazioni percentuali anni 2022-2023 (segue)

Area geografica	Regione	Immobilizzazioni	2022	2023	Variazione % 2023 - 2022
Sud	Abruzzo n. 4 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	3.544	3.568	0,7
		Immobilizzazioni immateriali	5.269	5.895	11,9
		Immobilizzazioni materiali	1.207.474	1.250.382	3,6
		Totale Immobilizzazioni	1.216.287	1.259.845	3,6
	Basilicata n. 2 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	2.700	2.749	1,8
		Immobilizzazioni immateriali	184	196	6,6
		Immobilizzazioni materiali	908.263	940.876	3,6
		Totale Immobilizzazioni	911.147	943.821	3,6
	Calabria n. 3 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	23.007	22.056	-4,1
		Immobilizzazioni immateriali	3.084	2.904	-5,8
		Immobilizzazioni materiali	1.555.502	1.556.345	0,1
		Totale Immobilizzazioni	1.581.592	1.581.304	0,0
	Campania n.4 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	17.618	12.494	-29,1
		Immobilizzazioni immateriali	72.929	70.287	-3,6
		Immobilizzazioni materiali	1.884.607	1.973.700	4,7
		Totale Immobilizzazioni	1.975.155	2.056.481	4,1
	Molise n. 2 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	528	591	11,8
		Immobilizzazioni immateriali	2.240	2.932	30,9
		Immobilizzazioni materiali	629.401	656.239	4,3
		Totale Immobilizzazioni	632.169	659.761	4,4
	Puglia n. 5 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	22.105	22.542	2,0
		Immobilizzazioni immateriali	31.986	33.881	5,9
		Immobilizzazioni materiali	1.581.121	1.642.487	3,9
		Totale Immobilizzazioni	1.635.212	1.698.909	3,9
	Totale n. 20 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	69.502	63.999	-7,9
		Immobilizzazioni immateriali	115.691	116.094	0,3
		Immobilizzazioni materiali	7.766.368	8.020.029	3,3
		Totale Immobilizzazioni	7.951.561	8.200.122	3,1
Isole	Sardegna n. 3 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	2.271	2.327	2,5
		Immobilizzazioni immateriali	10.861	13.911	28,1
		Immobilizzazioni materiali	812.929	844.560	3,9
		Totale Immobilizzazioni	826.061	860.798	4,2
	Sicilia n.5 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	617	631	2,3
		Immobilizzazioni immateriali	3.256	3.806	16,9
		Immobilizzazioni materiali	1.329.585	1.367.463	2,8
		Totale Immobilizzazioni	1.333.458	1.371.900	2,9
	Totale n. 8 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	2.888	2.958	2,4
		Immobilizzazioni immateriali	14.117	17.716	25,5
		Immobilizzazioni materiali	2.142.514	2.212.023	3,2
		Totale Immobilizzazioni	2.159.519	2.232.698	3,4
Totale Nazionale n. 83 Province	Immobilizzazioni Finanziarie	1.117.993	1.157.867	3,6	
	Immobilizzazioni immateriali	728.277	752.233	3,3	
	Immobilizzazioni materiali	23.985.039	24.916.945	3,9	
	Totale Immobilizzazioni	25.831.309	26.827.044	3,9	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

10.3 L'indebitamento

Sul quadro normativo di riferimento della gestione attiva del debito delle Province si rinvia al paragrafo 6.4.1." La gestione attiva del debito finanziario degli enti territoriali" di questa relazione. Tuttavia, è opportuno evidenziare come, negli ultimi anni, le Province italiane siano state interessate da una serie di interventi legislativi volti ad ampliare gli spazi finanziari e a sostenere gli investimenti pubblici. Tali misure si sono rese necessarie per fronteggiare le conseguenze economiche e sociali generate dalla pandemia del 2019 e dalla crisi energetica, aggravata dal conflitto russo-ucraino.

In questo contesto, le Province sono state riconosciute come attori chiave nella promozione degli investimenti pubblici in settori strategici quali le infrastrutture e l'edilizia scolastica. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha rappresentato uno strumento fondamentale per il finanziamento di tali interventi, attraverso progetti mirati e risorse dedicate, con particolare attenzione all'edilizia scolastica per le scuole secondarie di secondo grado, alla viabilità e alle strade provinciali, nonché alla riqualificazione dei borghi.

L'analisi dei dati relativi all'indebitamento delle 83 Province osservate, evidenzia per il biennio 2022-2023, un decremento complessivo del 2,6%, con andamenti piuttosto variegati sul territorio.

Tabella 1/DEB/PROV - Debiti totali delle Province osservate - composizione percentuale e variazione annua per Regione - Esercizi 2022-2023

Regione	N. Province osservate	Totale debiti 2022	Incidenza % sul totale	Totale debiti 2023	Incidenza % sul totale	Scostamento 2023-2022	Variazione % 2023-2022
Piemonte	7	616.311	7,7	593.889	7,6	-22.423	-3,6
Lombardia	11	1.516.464	18,9	1.557.050	19,9	40.586	2,7
Liguria	3	184.937	2,3	195.584	2,5	10.647	5,8
Veneto	6	656.078	8,2	621.333	7,9	-34.746	-5,3
Emilia-Romagna	8	590.564	7,3	557.931	7,1	-32.633	-5,5
Toscana	9	550.276	6,8	533.214	6,8	-17.061	-3,1
Umbria	2	231.888	2,9	194.515	2,5	-37.373	-16,1
Marche	5	338.287	4,2	335.797	4,3	-2.490	-0,7
Lazio	4	377.995	4,7	366.642	4,7	-11.353	-3,0
Abruzzo	4	393.487	4,9	373.975	4,8	-19.512	-5,0
Molise	2	88.609	1,1	115.896	1,5	27.287	30,8
Campania	4	751.776	9,4	714.176	9,1	-37.600	-5,0
Puglia	5	502.505	6,3	510.977	6,5	8.472	1,7
Basilicata	2	116.268	1,4	124.705	1,6	8.437	7,3
Calabria	3	778.925	9,7	774.756	9,9	-4.169	-0,5
Sicilia	5	101.076	1,3	86.195	1,1	-14.881	-14,7
Sardegna	3	243.210	3,0	169.238	2,2	-73.973	-30,4
Totale	83	8.038.656	100,0	7.825.871	100,0	-212.785	-2,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

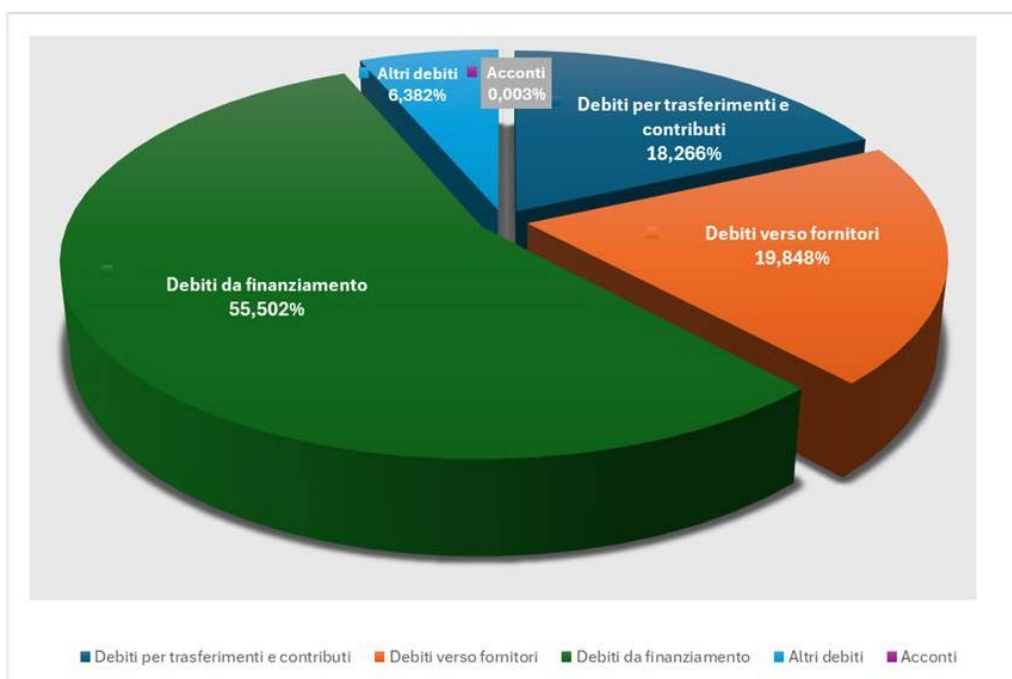
La riduzione più significativa si rileva per la Sardegna (-30,4), il cui debito incide sul dato complessivo solo per il 2,2%. Seguono Umbria (-16,1%) e Sicilia (-14,7%), il cui indebitamento pesa, rispettivamente

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

del 2,5% e dell'1,1%. Di contro, si rilevano incrementi del debito in 5 aree regionali: Molise (30,8%), Basilicata (7,3%), Liguria (5,8%) Lombardia (2,7%), Puglia (1,7%). Le Province lombarde sono titolari del 19,9% del debito seguite da quelle calabresi (9,9%) e campane (9,1%).

Con riguardo, invece, alla composizione del debito, dai dati Bdap, è possibile verificarne la consistenza con riferimento alle voci riclassificate secondo il criterio economico-funzionale (debiti per trasferimenti e contributi, debiti verso fornitori, debiti da finanziamento, altri debiti, acconti).

I debiti contratti per ottenere liquidità (debiti di finanziamento) rappresentano circa il 55% del debito delle Province, seguono il debito verso fornitori che si attesta al 19,8% e quello per trasferimenti e contributi che è pari al 18,3%.

Grafico 1/DEB/PROV – Composizione del debito al 31 dicembre 2023

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

PAGINA BIANCA

PARTE IV - Le Città metropolitane

PAGINA BIANCA

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

11 LE ENTRATE DELLE CITTÀ METROPOLITANE

11.1 Le entrate complessive: analisi dei dati di rendiconto 2022-2023

Il totale delle entrate accertate dalle 14 Città metropolitane nell'esercizio 2023, come riportato nella tabella che segue (tabella 1/ENT/CM), fa registrare, così come già osservato per le entrate delle Amministrazioni provinciali, un aumento in valore assoluto di circa 360 mln rispetto all'esercizio precedente, con un incremento in termini percentuali dell'8,7%.

Tuttavia, l'andamento del complesso delle entrate non è omogeneo nei diversi comparti. Risulta in ascesa il settore delle entrate correnti, che pesano sul volume delle entrate totali per circa il 67% e aumentano, nel biennio, del 4,5% (nello scorso biennio l'incremento si attestava sul 2,2%). Le entrate di parte capitale, che incidono per circa un quinto del totale, nel biennio in esame registrano accertamenti in lieve calo (-1,3%). Nello scorso biennio, invece, tale voce di entrata registrava valori in crescita (+12%). Le entrate per conto terzi e partite di giro registrano importi quasi raddoppiati nel 2023 rispetto al 2022 (+62,1%), in linea con i corrispondenti impegni di spesa, mentre non sono presenti anticipazioni di tesoreria.

Sul fronte delle riscossioni, l'andamento è simile a quello già osservato per gli accertamenti: le entrate correnti crescono di circa 8 punti percentuali, pari a 174 mln circa (nello scorso biennio, invece, le riscossioni di parte corrente calavano di circa un punto percentuale); crescono anche le riscossioni delle entrate per conto terzi e partite di giro (+68,5%).

Le entrate di parte capitale, invece, così come già osservato per gli accertamenti, vedono scendere i valori del riscosso di 6 punti percentuali (in valore assoluto circa 31 mln), in controtendenza rispetto a quanto osservato nello scorso Referto, con valori in forte crescita (+40,6%) grazie all'impatto del PNRR.

Il tasso di realizzazione nel complesso dei Titoli cresce nel biennio di circa 3 punti percentuali, passando dal 76,6% al 79,3% ma l'andamento dei singoli Titoli non è uniforme: calano i tassi relativi ai Titoli 1, 4 e 5; migliorano, invece, i tassi di realizzo relativi ai Titoli 2, 6 e 9.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

**Tabella 1/ENT/CM - Totale Entrate - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza -
Suddivisione per Titoli**

Titolo	Totale Entrate Accertamenti			Totale Entrate Riscossioni in conto competenza			Incidenza % Risc/ Acc.	
	2022	2023	Variaz. %	2022	2023	Variaz. %	2022	2023
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.464.042	1.590.425	8,6	1.349.886	1.417.673	5,0	92,2	89,1
Titolo 2: Trasferimenti correnti	1.168.413	1.113.602	-4,7	819.529	879.105	7,3	70,1	78,9
Titolo 3: Entrate extratributarie	233.015	291.546	25,1	122.571	169.034	37,9	52,6	58,0
Totale Entrate correnti	2.865.470	2.995.573	4,5	2.291.986	2.465.812	7,6	80,0	82,3
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	864.578	863.769	-0,1	493.272	470.468	-4,6	57,1	54,5
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	14.278	10.650	-25,4	14.078	9.251	-34,3	98,6	86,9
Titolo 6 - Accensione di prestiti	9.510	2.097	-78,0	4.560	1.399	-69,3	47,9	66,7
Totale Entrate di parte capitale	888.365	876.516	-1,3	511.910	481.118	-6,0	57,6	54,9
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	388.882	630.216	62,1	368.771	621.564	68,5	94,8	98,6
Totale entrate	4.142.718	4.502.305	8,7	3.172.668	3.568.494	12,5	76,6	79,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

11.1.1 Le entrate correnti

La tabella che segue (tabella 2/ENT/CM) analizza la gestione delle entrate correnti (Titoli 1, 2 e 3) nel biennio considerato.

L'incremento registrato negli accertamenti dei primi 3 Titoli delle entrate raggiunge in valore assoluto 130 mln (+4,5%); anche le riscossioni di competenza segnano un incremento di circa 174 mln in valore assoluto (+7,6%), in controtendenza con quanto rilevato nello scorso biennio, nel quale si registrava un calo delle riscossioni di circa un punto percentuale.

L'incidenza delle diverse entrate si modifica molto nel biennio, sia sul fronte degli accertamenti che degli incassi. Per quanto riguarda gli accertamenti, il Titolo 1 registra una crescita in valori assoluti di 126 mln; il peso del Titolo sul totale del comparto passa dal 51% al 53%; anche le relative riscossioni crescono del 5%. Al contrario le entrate da trasferimenti fanno registrare una variazione negativa sul fronte dell'accertato (-4,7%), in controtendenza con quanto rilevato nello scorso referto, in cui i trasferimenti crescevano di quasi 20 punti percentuali, mentre le relative riscossioni crescono di quasi 60 mln (+7,3%). Le entrate extratributarie fanno registrare nel 2023 un consistente incremento sia degli accertamenti (+25,1%) sia, in misura ancor maggiore, delle riscossioni (+37,9%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

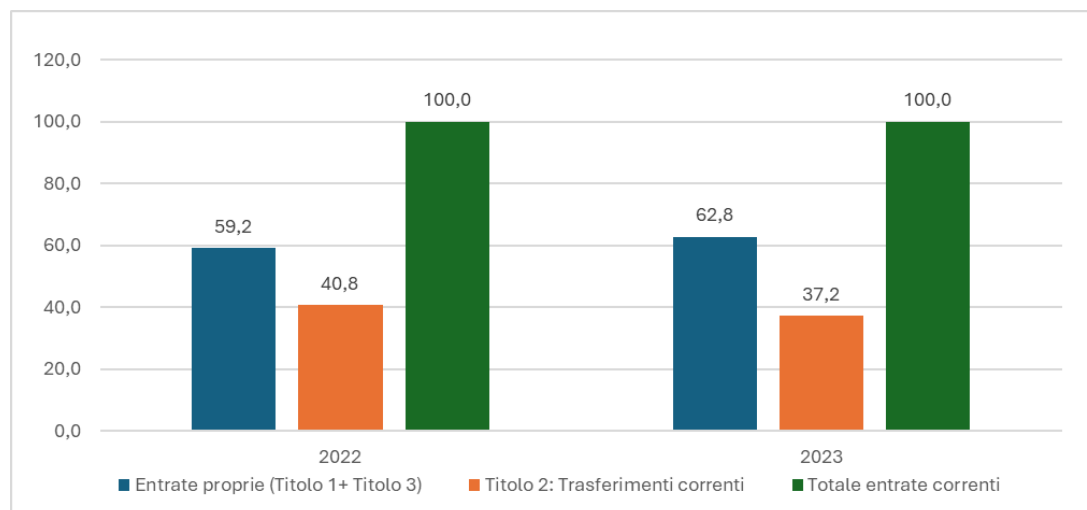
**Tabella 2/ENT/CM - Entrate correnti - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza -
Suddivisione per Tipologie/Titoli**

Tipologie/Titoli	Accertamenti			Riscossioni			Incidenza % Riscosso / Accertato	
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023
Imposte tasse e proventi assimilati	1.458.888	1.584.673	8,6	1.344.732	1.411.943	5,0	92,2	89,1
Compartecipazioni di tributi	5.154	5.752	11,6	5.154	5.730	11,2	100,0	99,6
Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Fondi perequativi dalla Regione o Provincia autonoma	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	1,0
Totale Titolo 1	1.464.042	1.590.425	8,6	1.349.886	1.417.673	5,0	92,2	89,1
Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	1.160.342	1.105.711	-4,7	814.895	874.206	7,3	70,2	79,1
Trasferimenti correnti da Famiglie	2	31	1.287,1	2	31	1.287,1	100,0	100,0
Trasferimenti correnti da Imprese	2.558	2.543	-0,6	786	805	2,4	30,7	31,6
Trasferimenti correnti da Istituzioni Sociali Private	267	448	67,7	254	210	-17,4	95,1	46,8
Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal Resto del Mondo	5.243	4.868	-7,2	3.592	3.853	7,3	68,5	79,2
Totale Titolo 2	1.168.413	1.113.602	-4,7	819.529	879.105	7,3	70,1	78,9
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	59.313	65.458	10,4	48.946	54.843	12,0	82,5	83,8
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	120.819	139.714	15,6	38.600	44.879	16,3	31,9	32,1
Interessi attivi	4.018	20.165	401,8	3.589	18.337	410,9	89,3	90,9
Altre entrate da redditi da capitale	5.624	13.210	134,9	5.153	13.210	156,3	91,6	100,0
Rimborsi e altre entrate correnti	43.242	52.999	22,6	26.283	37.765	43,7	60,8	71,3
Totale Titolo 3	233.015	291.546	25,1	122.571	169.034	37,9	52,6	58,0
Totale entrate correnti	2.865.470	2.995.573	4,5	2.291.986	2.465.812	7,6	80,0	82,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Il grafico che segue illustra l'andamento, nel biennio in esame, dell'incidenza percentuale delle entrate proprie, corrispondenti alla somma delle Entrate tributarie, Extratributarie (Titoli 1 e 3) e dei trasferimenti (Titolo 2) sul totale delle entrate correnti. Rispetto al 2022, le entrate proprie realizzano, infatti, una crescita sensibile rispetto ai trasferimenti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 1/ENT/CM - Entrate proprie 2022-2023 - Composizione %

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

Analizzando i singoli enti (tabella 3/ENT/CM), l'andamento degli accertamenti di parte corrente non è uniforme su tutto il territorio nazionale: a fronte dell'aumento medio del 4,5%, degni di nota sono gli incrementi che si registrano nelle Città metropolitane di Bologna e Bari, pari a, rispettivamente, 12 e 11 punti percentuali; di contro è da rilevare il calo registrato dalla Città metropolitana di Venezia (-3,5%).

Tabella 3/ENT/CM - Entrate correnti - Accertamenti - Suddivisione per Regione ed ente

Regione	Ente	Totale Entrate correnti Accertamenti		Variazione %
		2022	2023	
Piemonte	Città metropolitana di Torino	252.952	264.117	4,4
Lombardia	Città metropolitana di Milano	384.839	404.357	5,1
Liguria	Città metropolitana di Genova	225.158	235.135	4,4
Veneto	Città metropolitana di Venezia	152.180	146.884	-3,5
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	119.114	133.454	12,0
Toscana	Città metropolitana di Firenze	160.624	173.467	8,0
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	542.179	568.703	4,9
Campania	Città metropolitana di Napoli	377.350	391.109	3,6
Puglia	Città metropolitana di Bari	138.977	154.457	11,1
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	87.015	92.310	6,1
Sicilia	Città metropolitana di Catania	137.452	139.361	1,4
Sicilia	Città metropolitana di Messina	81.420	85.813	5,4
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	143.808	142.934	-0,6
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	62.403	63.472	1,7
Totale nazionale		2.865.470	2.995.573	4,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Le due tabelle che seguono danno un dettaglio per ente delle due categorie di entrata maggiormente rappresentative nel bilancio delle Città metropolitane: l'Imposta sulle assicurazioni RC auto (tabella 4/ENT/CM) e l'Imposta provinciale di trascrizione al Pubblico Registro automobilistico - IPT (tabella 5/ENT/CM). Entrambe le categorie di entrata, come già illustrato per le Province, registrano incrementi negli accertamenti, sostanzialmente riconducibili alla ripresa del settore ed al conseguente aumento delle immatricolazioni. Quasi tutte le Città metropolitane mostrano, per la prima categoria di entrata (RC auto) andamenti in crescita: fa eccezione soltanto la Città metropolitana di Messina (-2,6%) mentre il valore medio nazionale si attesta sul +5,3%.

Tabella 4/ENT/CM - Imposta sulle Assicurazioni RC auto - Accertamenti - Suddivisione per Regione ed ente

Regione	Ente	Imposta sulle Assicurazioni Rc auto - Accertamenti		
		2022	2023	Var. %
Piemonte	Città metropolitana di Torino	77.215	78.583	1,8
Lombardia	Città metropolitana di Milano	100.819	103.958	3,1
Liguria	Città metropolitana di Genova	28.761	29.620	3,0
Veneto	Città metropolitana di Venezia	27.481	27.541	0,2
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	34.084	39.499	15,9
Toscana	Città metropolitana di Firenze	46.034	47.934	4,1
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	153.870	166.003	7,9
Campania	Città metropolitana di Napoli	96.643	102.983	6,6
Puglia	Città metropolitana di Bari	38.191	39.041	2,2
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	14.220	16.422	15,5
Sicilia	Città metropolitana di Catania	33.630	35.420	5,3
Sicilia	Città metropolitana di Messina	19.820	19.301	-2,6
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	32.788	35.259	7,5
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	13.797	13.844	0,3
Totale nazionale		717.352	755.410	5,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

L'altra categoria di entrata (IPT) mostra un andamento ancor migliore: a livello aggregato le 14 Città metropolitane registrano un incremento di oltre 13 punti percentuali (oltre 74 mln in valore assoluto). Tutti gli enti seguono lo stesso andamento: l'incremento più consistente è quello registrato dalla Città metropolitana di Firenze, che vede un aumento nel biennio pari a oltre 28 punti percentuali.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 5/ENT/CM - Imposta di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico (IPT) - Accertamenti - Suddivisione per Regione ed ente

Regione	Ente	Imposta di trascrizione al Pra (IPT) - Accertamenti		
		2022	2023	Var. %
Piemonte	Città metropolitana di Torino	80.654	92.612	14,8
Lombardia	Città metropolitana di Milano	87.288	105.185	20,5
Liguria	Città metropolitana di Genova	17.344	18.672	7,7
Veneto	Città metropolitana di Venezia	20.624	23.547	14,2
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	28.258	32.414	14,7
Toscana	Città metropolitana di Firenze	45.028	57.747	28,2
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	115.161	129.634	12,6
Campania	Città metropolitana di Napoli	53.652	58.043	8,2
Puglia	Città metropolitana di Bari	28.337	30.231	6,7
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	11.525	11.644	1,0
Sicilia	Città metropolitana di Catania	28.629	29.089	1,6
Sicilia	Città metropolitana di Messina	12.642	13.301	5,2
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	25.786	27.006	4,7
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	12.115	12.112	0,0
Totale nazionale		567.044	641.236	13,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

11.1.2 Le entrate di parte capitale

Le 2 tabelle che seguono (tabelle 6 e 7/ENT/CM) descrivono il complesso delle entrate di parte capitale, date dalla somma dei Titoli 4, 5 e 6: la prima a livello nazionale, disaggregata in titoli e tipologie mentre la seconda dà una panoramica per singolo ente.

A differenza di quanto osservato per le Province, nelle Città metropolitane gli accertamenti registrano un calo nel biennio osservato (-1,3%) pari a poco meno di 12 mln in valore assoluto. Nello scorso referto, invece, il comparto di parte capitale registrava una crescita degli accertamenti pari al 12,5%.

All'interno del comparto, il Titolo 4 "Entrate in conto capitale", che non registra variazioni di rilievo nel biennio, continua a rappresentare il peso prevalente (oltre il 98% del totale degli accertamenti 2023); l'andamento delle tipologie non è, però, uniforme: quella più rilevante, i "Contributi agli investimenti", resta pressoché invariata mentre gli "Altri trasferimenti in conto capitale" registrano una contrazione di oltre dieci punti nel biennio osservato.

Il Titolo 5, le "Entrate da riduzione di attività finanziarie", a differenza di quanto rilevato nelle Province, evidenzia un decremento di oltre 25 punti percentuali, da attribuire al calo della tipologia "Alienazione di attività finanziarie" (-40,8%). La "Riscossione di crediti a medio-lungo termine", invece, cresce di circa 54 punti percentuali.

Le Accensioni di prestiti (Titolo 6), che occupano un peso ridotto all'interno del comparto nei due esercizi in esame, registrano un valore solo nella tipologia "Accensione mutui e altri finanziamenti a medio-lungo termine" e vedono importi in notevole frenata (-78%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Si osserva, inoltre, che, con riguardo alle entrate in conto capitale (Titolo 4), le riscossioni di competenza registrano volumi in diminuzione (-4,6%) e che, con riguardo al complesso delle entrate di parte capitale, tale variazione in diminuzione è ancor più significativa (-6%). Tale andamento risulta in controtendenza rispetto a quanto osservato nello scorso Referto, nel quale, dietro la spinta del PNRR, le riscossioni di parte capitale avevano registrato un incremento di oltre 40 punti percentuali. Un siffatto andamento è da esaminare anche in vista del ciclo finanziario conclusivo del PNRR. Nel complesso, il riscosso dei tre titoli scende in valore assoluto di 31 mln. Tutti e 3 i titoli del comparto registrano decrementi: il Titolo 4, che a livello di composizione percentuale rappresenta quasi la totalità delle entrate di parte capitale del 2023, scende, come si è detto, del 4,6%, mentre le riscossioni sia del Titolo 5, “Entrate da riduzione di attività finanziarie”, sia quelle del Titolo 6, “Accensione prestiti” subiscono una brusca frenata (rispettivamente -34,3% e -69,3%).

Il tasso di realizzazione delle entrate di parte capitale, che rappresenta la percentuale del riscosso rispetto all'accertato, scende di circa 3 punti percentuali, passando dal 57,6% nel 2022 al 54,9% nel 2023. Il calo più evidente è quello riferito al Titolo 5 (il tasso di realizzazione passa da un anno all'altro dal 98,6% all'86,9%). Anche il tasso di realizzazione del Titolo 4 registra una diminuzione di circa 3 punti, passando dal 57,1% al 54,5%. Il Titolo 6, a differenza degli altri Titoli, vede un miglioramento del tasso di realizzo di circa 19 punti percentuali.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 6/ENT/CM - Entrate di parte capitale - Accertamenti - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione in Tipologie/Titoli

Tipologia/Titolo	Accertamenti		Var. % Acc.ti 2022-2023	Riscossioni		Var. % Risc.ni 2022-2023	% Riscosso/ Accertato	
	2022	2023		2022	2023		2022	2023
Tipologia 100: Tributi in conto capitale	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tipologia 200: Contributi agli investimenti	761.126	761.865	0,1	434.159	401.972	-7,4	57,0	52,8
Tipologia 300: Altri trasferimenti in conto capitale	79.596	70.455	-11,5	35.647	37.168	4,3	44,8	52,8
Tipologia 400: Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	23.014	8.170	-64,5	22.717	8.170	-64,0	98,7	100,0
Tipologia 500: Altre entrate in conto capitale	841	23.279	2666,7	749	23.158	2991,6	89,0	99,5
Totale Titolo 4 - Entrate in conto capitale	864.578	863.769	-0,1	493.272	470.468	-4,6	57,1	54,5
Tipologia 100: Alienazione di attività finanziarie	11.951	7.070	-40,8	11.951	7.070	-40,8	100,0	100,0
Tipologia 200: Riscossione di crediti di breve termine	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tipologia 300: Riscossione crediti di medio-lungo termine	2.326	3.579	53,9	2.126	2.181	2,6	91,4	60,9
Tipologia 400: Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	14.278	10.650	-25,4	14.078	9.251	-34,3	98,6	86,9
Tipologia 100: Emissione di titoli obbligazionari	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tipologia 200: Accensione Prestiti a breve termine	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tipologia 300: Accensione Mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	9.510	2.097	-78,0	4.560	1.399	-69,3	47,9	66,7
Tipologia 400: Altre forme di indebitamento	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale Titolo 6 - Accensione prestiti	9.510	2.097	-78,0	4.560	1.399	-69,3	47,9	66,7
Totale entrate di parte capitale	888.365	876.516	-1,3	511.910	481.118	-6,0	57,6	54,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 7/ENT/CM - Entrate di parte capitale - Accertamenti - Suddivisione per Regione ed ente

Regione	Ente	Totale Entrate di parte capitale Accertamenti		
		2022	2023	Variazione %
Piemonte	Città metropolitana di Torino	55.611	83.719	50,5
Lombardia	Città metropolitana di Milano	103.416	82.259	-20,5
Liguria	Città metropolitana di Genova	34.640	41.009	18,4
Veneto	Città metropolitana di Venezia	42.253	36.715	-13,1
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	46.649	60.299	29,3
Toscana	Città metropolitana di Firenze	56.951	49.171	-13,7
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	118.051	149.708	26,8
Campania	Città metropolitana di Napoli	45.721	42.987	-6,0
Puglia	Città metropolitana di Bari	35.737	24.817	-30,6
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	75.684	60.617	-19,9
Sicilia	Città metropolitana di Catania	107.756	43.749	-59,4
Sicilia	Città metropolitana di Messina	78.097	106.179	36,0
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	70.633	62.127	-12,0
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	17.167	33.161	93,2
TOTALE NAZIONALE		888.365	876.516	-1,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La ripartizione in base alle diverse realtà territoriali (tabella 7/ENT/CM) non ha un andamento uniforme rispetto al valore medio nazionale. Gli accertamenti a livello nazionale scendono dell'1,3%: spiccano i valori negativi delle Città metropolitane di Catania (-59,4%) e di Bari (-30,6%); degni di nota sono, invece, gli andamenti in positivo registrati dalla Città metropolitana di Cagliari, che nel 2023 registra accertamenti di parte capitale quasi raddoppiati (+93,2%) e dalla Città metropolitana di Torino (+50,5%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

12 LE SPESE DELLE CITTÀ METROPOLITANE

12.1 Analisi dei dati di rendiconto 2022-2023

Il complesso delle spese impegnate dalle Città metropolitane nel 2023 supera i 4 mld (563 mln in più rispetto all'anno precedente): l'incremento (+15,5%) risulta in ulteriore miglioramento rispetto a quello registrato nel precedente biennio di osservazione (+8%).

In linea generale, gli andamenti dei diversi comparti di spesa delle Città metropolitane, seguono quelli già rilevati per le Province, pur con le evidenti differenze nell'entità dei valori rilevati.

La spesa corrente, che ammonta a 2,6 mld e incide per oltre il 60% sul totale dei Titoli, registra un incremento in valore assoluto pari a 79 mln: sebbene meno marcato rispetto alle Province, anche per gli enti di vasta area l'incremento (+3,1%) si attesta su valori più modesti rispetto a quelli registrati nel 2022 (+4,2%).

La spesa in conto capitale impegnata nel 2023 ammonta a 834 mln, con un aumento in valore assoluto pari a 255 mln. Grazie all'impatto finanziario del PNRR anche per le Città metropolitane l'incremento (+44%) è risultato nettamente superiore a quello registrato nello scorso biennio (+13,6%).

Le partite di giro aumentano, nel 2023, del 62% (circa il 20% nel 2022) e risultano in linea con i corrispondenti accertamenti in entrata.

Il totale delle somme non esigibili nell'anno e contabilizzate nel Fondo pluriennale vincolato mostra un incremento dell'8,4%, essenzialmente riferito alle spese in conto capitale per le quali il valore cresce, nel biennio, dell'11,2%. Il Fondo pluriennale vincolato riferito alle spese correnti, invece, diminuisce del 27,3%. Relativamente ai pagamenti di competenza, esclusi i Titoli 3 e 4, è da evidenziarne il deciso incremento in tutti i comparti di spesa: quelle correnti crescono di oltre il 20% (nello scorso biennio l'incremento si fermava al 10,6%) con un corrispondente aumento di 11 punti percentuali del relativo indice di velocità di gestione; le spese in conto capitale superano i 507 mln e crescono, nel biennio, del 48,5%, incremento decisamente considerevole se raffrontato a quello dello scorso biennio di osservazione (+5,7%). Peraltro, le entrate in conto capitale risultano in diminuzione, in termini di cassa, con possibili effetti sull'equilibrio complessivo. All'aumento dell'entità dei pagamenti di parte capitale, tuttavia, non corrisponde un equivalente aumento nei tempi di realizzazione delle spese: l'indice di velocità di gestione, infatti, rimane pressoché fermo a quello dello scorso esercizio. Risulta più evidente, invece, il miglioramento della velocità di gestione delle spese di parte corrente (+11,1%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/SP/CM - Totale Spese - Impegni - Fondo pluriennale vincolato - Pagamenti in conto competenza - Suddivisione per Titoli

Titolo	Impegni			Fondo pluriennale vincolato			Pagamenti			Velocità di gestione %	
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023
Titolo 1 - Spese correnti	2.515.990	2.595.010	3,1	139.118	101.146	-27,3	1.658.234	1.997.572	20,5	65,9	77,0
Titolo 2 - Spese in conto capitale	579.068	834.213	44,1	1.766.592	1.964.190	11,2	341.719	507.351	48,5	59,0	60,8
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	6.963	5.931	-14,8	0	0	0,0	6.942	5.865	-15,5	99,7	98,9
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	144.183	132.379	-8,2	0	0	0,0	140.833	129.174	-8,3	97,7	97,6
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	388.882	630.216	62,1	0	0	0,0	351.164	591.811	68,5	90,3	93,9
Totale Titoli	3.635.085	4.197.750	15,5	1.905.711	2.065.336	8,4	2.498.892	3.231.774	29,3	68,7	77,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

12.1.1 Le spese correnti

La distribuzione territoriale della spesa corrente negli esercizi 2022-2023 mostra dinamiche non del tutto omogenee tra i 14 enti.

Rispetto al valore medio nazionale (+3,1%), la crescita più consistente si registra nella Città metropolitana di Bari (+17,8%) seguita da Torino e Reggio Calabria. La Città metropolitana di Roma, che assorbe il peso maggiore del totale del Titolo, impegna maggiori spese nel 2023 per un valore pari al 5,3%. Genova, Palermo e Catania, al contrario, registrano variazioni negative nel biennio (rispettivamente -5,4%, -3% e -1,8%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/SP/CM - Spese correnti - Impegni - Suddivisione per Regione ed ente

Regione	Ente	Totale Spese correnti - Impegni		Variazioni %
		2022	2023	
Piemonte	Città metropolitana di Torino	216.458	234.157	8,2
Lombardia	Città metropolitana di Milano	307.223	312.389	1,7
Liguria	Città metropolitana di Genova	219.061	207.337	-5,4
Veneto	Città metropolitana di Venezia	129.453	131.289	1,4
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	109.405	114.740	4,9
Toscana	Città metropolitana di Firenze	131.856	134.962	2,4
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	455.143	479.467	5,3
Campania	Città metropolitana di Napoli	356.693	365.456	2,5
Puglia	Città metropolitana di Bari	127.507	150.196	17,8
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	80.301	86.252	7,4
Sicilia	Città metropolitana di Catania	119.094	116.914	-1,8
Sicilia	Città metropolitana di Messina	78.237	78.283	0,1
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	132.136	128.192	-3,0
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	53.423	55.377	3,7
Totale nazionale		2.515.990	2.595.010	3,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La spesa corrente sostenuta dalle Città metropolitane nel biennio 2022-2023 è stata suddivisa in Missioni (tabella 3/SP/CM), sulla base delle funzioni istituzionali e degli obiettivi perseguiti. Nel rapporto di composizione percentuale, il settore dell'amministrazione generale assorbe poco meno della metà della spesa corrente in entrambi gli esercizi, registrando un lieve incremento nel 2023. Al riguardo, è necessario precisare che la Missione "Servizi istituzionali, generali e di gestione" comprende le spese di carattere generale destinate al funzionamento complessivo dell'ente e contiene, altresì, la spesa contabilizzata dagli enti per il contributo alla finanza pubblica.

Le risorse allocate nel settore dei trasporti e dell'istruzione, che incidono rispettivamente per il 18,2% e per il 14% sul totale del Titolo, mostrano, invece, una crescita più sostenuta (la variazione positiva degli impegni relativi all'istruzione raggiunge il 10%).

Le restanti Missioni evidenziano andamenti non omogenei nel biennio, ma il loro impatto sul totale del Titolo è poco rilevante.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3/SP/CM - Titolo 1 - Spese correnti - Impegni - Suddivisione per Missioni

Missione	Spese correnti Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2022	2023		2022	2023
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	1.166.114	1.190.712	2,1	46,3	45,9
Missione 02: Giustizia	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	10.324	10.818	4,8	0,4	0,4
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	330.355	363.185	9,9	13,1	14,0
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	36.852	38.058	3,3	1,5	1,5
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	7.924	8.011	1,1	0,3	0,3
Missione 07: Turismo	11.273	9.152	-18,8	0,4	0,4
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	16.947	16.032	-5,4	0,7	0,6
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	81.971	74.976	-8,5	3,3	2,9
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	446.239	473.028	6,0	17,7	18,2
Missione 11: Soccorso civile	4.782	3.395	-29,0	0,2	0,1
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	44.220	50.486	14,2	1,8	1,9
Missione 13: Tutela della salute	1.801	1.803	0,1	0,1	0,1
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	14.780	14.471	-2,1	0,6	0,6
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	99.645	98.658	-1,0	4,0	3,8
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	5.432	5.142	-5,3	0,2	0,2
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	590	833	41,2	0,0	0,0
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	195.682	196.320	0,3	7,8	7,6
Missione 19: Relazioni internazionali	1.701	1.486	-12,7	0,1	0,1
Missione 20: Fondi e accantonamenti	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	39.356	38.443	-2,3	1,6	1,5
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	2.515.990	2.595.010	3,1	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

12.1.2 Le spese in conto capitale

La spesa in conto capitale sostenuta dalle Città metropolitane nel 2023 ammonta a 834 mln, 255 mln in più rispetto all'esercizio precedente, e segna un incremento percentuale (+44%) nettamente superiore a quello rilevato nel precedente biennio (+13,6%).

La distribuzione degli impegni a livello territoriale, come già osservato per le spese correnti, mostra dinamiche non del tutto omogenee tra i 14 enti.

Rispetto al già elevato valore medio nazionale (+44,1%), la crescita appare ancora più consistente nella Città metropolitana di Bari, ove le spese in conto capitale (90,7 mln) risultano di gran lunga superiori

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

di quelle dell'anno precedente (25 mln). Anche la Città metropolitana di Roma, che incide maggiormente sul totale del Titolo, vede i rispettivi impegni più che raddoppiati nel 2023. A seguire Cagliari e Torino mostrano variazioni in crescita superiori all'80%. Di contro, Venezia e Messina registrano percentuali negative nel confronto con gli impegni dello scorso esercizio. Per la Città metropolitana di Messina, in particolare, si tratta di una ulteriore e più consistente diminuzione (-35,4%) rispetto a quella già registrata nel precedente biennio (-32%).

Tabella 4/SP/CM - Spese in conto capitale - Impegni - Suddivisione per Regione ed ente

Regione	Ente	Totale Spese in conto capitale Impegni		Variazioni %
		2022	2023	
Piemonte	Città metropolitana di Torino	56.258	104.884	86,4
Lombardia	Città metropolitana di Milano	68.379	76.228	11,5
Liguria	Città metropolitana di Genova	24.631	38.059	54,5
Veneto	Città metropolitana di Venezia	45.655	36.224	-20,7
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	37.861	54.407	43,7
Toscana	Città metropolitana di Firenze	55.441	66.033	19,1
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	49.055	111.722	127,8
Campania	Città metropolitana di Napoli	78.837	105.278	33,5
Puglia	Città metropolitana di Bari	24.844	90.706	265,1
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	31.712	39.953	26,0
Sicilia	Città metropolitana di Catania	25.706	29.216	13,7
Sicilia	Città metropolitana di Messina	37.810	24.415	-35,4
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	28.837	30.746	6,6
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	14.041	26.342	87,6
Totale nazionale		579.068	834.213	44,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Nella ripartizione per Missioni della spesa in conto capitale (tabella 5/SP/CM) è da evidenziare l'incremento, nel biennio, delle spese impegnate nei settori dell'istruzione e dei trasporti. Le due tipologie di spesa assorbono, nel complesso, circa l'80% del Titolo e mostrano un significativo *trend* in crescita: in particolare, la spesa imputata alla Missione 4 relativa all'istruzione raggiunge una percentuale di incremento che supera il 70% nel 2023 (117 mln in più in valore assoluto).

In termini di variazione percentuale, quella registrata nella Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" è sicuramente la più elevata: le somme imputate a questa funzione, infatti, passano da 30,8 a 84 mln.

Infine, le spese relative alla gestione del territorio (Missione 8) che nel 2022 mostravano un'ottima ripresa (gli impegni risultavano quasi triplicati rispetto a quelli del precedente anno), segnano una decisa frenata (-24,3%).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 5/SP/CM - Spese in conto capitale - Impegni - Suddivisione per Missioni

Missione	Spese in conto capitale Impegni		Variazione % Impegni	Composizione % Impegni	
	2022	2023		2022	2023
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	30.890	84.061	172,1	5,3	10,1
Missione 02: Giustizia	505	324	0,0	0,1	0,0
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	2.289	2.130	-7,0	0,4	0,3
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	165.620	282.670	70,7	28,6	33,9
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	2.775	832	-70,0	0,5	0,1
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	11.439	4.324	-62,2	2,0	0,5
Missione 07: Turismo	37	761	1.943,3	0,0	0,1
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	43.812	33.179	-24,3	7,6	4,0
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	17.546	42.615	142,9	3,0	5,1
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	299.524	369.360	23,3	51,7	44,3
Missione 11: Soccorso civile	881	649	-26,4	0,2	0,1
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	2	306	15.206,0	0,0	0,0
Missione 13: Tutela della salute	0	65	0,0	0,0	0,0
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	3.575	12.224	241,9	0,6	1,5
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	137	260	89,6	0,0	0,0
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	36	454	1.167,0	0,0	0,1
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 19: Relazioni internazionali	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 20: Fondi e accantonamenti	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 50: Debito pubblico	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	0	0	0,0	0,0	0,0
Missione 99: Servizi per conto terzi	0	0	0,0	0,0	0,0
Totale spese in conto capitale	579.068	834.213	44,1	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

13 I RISULTATI DELLE CITTÀ METROPOLITANE

13.1 Gli equilibri di bilancio

In questa sezione si analizza l'andamento degli equilibri finanziari delle Città metropolitane nel biennio 2022-2023, con un *focus* specifico sulla gestione corrente e sugli equilibri di parte capitale. L'obiettivo è offrire una lettura complessiva della solidità finanziaria e della capacità di adattamento delle amministrazioni metropolitane nel contesto di transizione e rilancio che ha contraddistinto il periodo considerato.

Tabella 1/EQ/CM – Equilibrio di bilancio di parte corrente – Risultati aggregati – 2022-2023

Equilibrio di Bilancio di parte corrente		Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Var. %
		2022	2023		
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	134.519	139.118	4.599	3,42
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	7.778	1.551	-6.228	-80,1
Q1) Fondo pluriennale vincolato per spese titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale iscritto in entrata	(+)	0	111	111	n.c.
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00	(+)	2.865.470	2.995.573	130.103	4,5
di cui per estinzione anticipata di prestiti		0	0	0	-
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	0	0	0	-
D) Spese Titolo 1.00 - Spese correnti	(-)	2.515.990	2.595.010	79.020	3,1
di cui spese correnti non ricorrenti finanziate con utilizzo del risultato di amministrazione		4.427	44.907	40.480	914,5
D1) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	(-)	139.118	101.146	-37.973	-27,3
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	0	321	321	n.c.
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - Titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	432	211	-221	-51,2
F1) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	(-)	144.183	132.379	-11.804	-8,2
di cui estinzione anticipata per prestiti		4.333	29.940	25.607	591,0
F2) Fondo anticipazioni di liquidità	(-)	0	0	0	-
G) Somma finale (G = A-AA+Q1+B+C-D-D1-D2-E-E1-F1-F2)		192.488	304.185	111.697	58,0
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti e rimborso prestiti		288.562	164.314	-124.248	-43,1
di cui per estinzione anticipata di prestiti		28.565	1.587	-26.979	-94,4
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	154	97	-57	-37,0
di cui per estinzione anticipata di prestiti		38	97	59	152,4
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	9.470	8.370	-1.100	-11,6
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	(+)	0	0	0	-
O1) Risultato di competenza di parte corrente (O1 = G+H+I-L+M)		471.734	460.226	-11.508	-2,4
Risorse accantonate di parte corrente stanziate nel bilancio dell'esercizio N	(-)	85.770	75.185	-10.585	-12,3
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	(-)	124.532	104.949	-19.582	-15,7
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	(-)	261.433	280.092	18.659	7,1
Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	-23.817	25.809	49.626	-208,4
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente		285.250	254.283	-30.966	-10,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Nel biennio 2022-2023 l'equilibrio di parte corrente delle Città metropolitane ha mostrato un'evoluzione significativa, con una crescita delle disponibilità complessive che, pur in presenza di andamenti contrastanti in alcune componenti, riflette una generale tenuta dei conti. La somma finale di parte corrente (voce G), che sintetizza le grandezze di competenza, è passata da circa 192 mln nel 2022 a oltre 304 mln nel 2023, segnando un incremento del 58%, trainato soprattutto dall'aumento delle entrate correnti (Titoli 1, 2 e 3), cresciute di oltre 130 mln (+4,5%).

Sul versante della spesa corrente si osserva un incremento pari al 3,1%, da circa 2,5 mld a 2,6 mld, con un picco molto marcato delle spese correnti non ricorrenti finanziate con avanzo di amministrazione, che passano da 4 a quasi 45 mln.

Si riduce sensibilmente l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per spese correnti e rimborso prestiti, che da oltre 288 mln nel 2022 scende a 164 mln nel 2023, con un calo del 43,1%. Questo elemento, letto insieme all'incremento del saldo di competenza, lascia intendere una maggiore autonomia finanziaria nell'esercizio 2023, anche a fronte della forte riduzione del ricorso all'avanzo per estinzioni anticipate di prestiti, che crolla del 94%.

In termini di equilibrio netto di parte corrente (voce O2), si rileva un incremento da 261 a 280 mln (+7,1%), a testimonianza di un miglioramento strutturale, rafforzato dalla riduzione degli accantonamenti e vincoli, che risultano inferiori rispetto all'anno precedente. Tuttavia, l'equilibrio complessivo di parte corrente (voce O3), che incorpora anche le variazioni in sede di rendiconto, si riduce di circa 31 mln, principalmente a causa dell'inversione di segno nella voce relativa agli accantonamenti effettuati in sede di rendiconto, che da una riduzione di quasi 24 mln nel 2022 passa a un incremento di oltre 25 mln nel 2023.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/EQ/CM - Equilibrio di bilancio di parte capitale - Risultati aggregati - 2022-2023

Equilibrio di Bilancio di parte capitale		Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
		2022	2023		
P) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	(+)	540.575	778.870	238.295	44,08
Q) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	1.479.450	1.766.592	287.142	19,41
Q1) Fondo pluriennale vincolato per spese titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale iscritto in entrata	(-)	0	111	111	-
J2) Fondo pluriennale vincolato per spese Titolo 3.01 Acquisizioni di attività finanziarie iscritto in entrata	(+)	0	0	0	-
R) Entrate Titoli 4.00-5.00-6.00	(+)	888.365	876.516	-11.849	-1,33
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	0	0	0	-
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	154	97	-57	-36,94
di cui estinzione anticipata per prestiti		0,00	0,00		
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	(-)	0	0	0	-
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	(-)	2.326	3.579	1.253	53,86
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	(-)	0	0	0	-
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	9.470	8.370	-1.100	-11,62
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	(-)	0	0	0	-
U) Spese Titolo 2.00 - Spese in conto capitale	(-)	579.068	834.213	255.145	44,06
U1) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	(-)	1.766.592	1.964.190	197.598	11,19
V) Spese Titolo 3.01 per Acquisizioni di attività finanziarie	(-)	2.296	66	-2.230	-97,12
Y2) Fondo pluriennale vincolato per spese Titolo 3.01 Acquisizioni di attività finanziarie iscritto in spesa	(-)	0	26	26	-
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0	321	321	-
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	432	211	-221	-51,20
Z1) RISULTATO DI COMPETENZA IN C/CAPITALE (Z1) = P+Q-Q1+J2+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-U2-V-Y2+E+ E1)		567.855	628.597	60.742	10,70
Risorse accantonate in c/capitale stanziare nel bilancio dell'esercizio N	(-)	203	1.097	894	441,27
Risorse vincolate in c/capitale nel bilancio	(-)	498.615	500.687	2.072	0,42
Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale		69.037	126.813	57.776	83,69
Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	7.500	-223	-7.724	-102,98
Z3) Equilibrio complessivo in c/capitale		61.536	127.036	65.499	106,44

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

La gestione in conto capitale delle Città metropolitane ha mostrato un andamento espansivo, il risultato di competenza di parte capitale (voce Z1) è cresciuto di oltre 60 mln di euro, con un aumento pari al 10,7%, raggiungendo nel 2023 un valore di quasi 629 mln. A sostenere tale risultato ha contribuito in misura significativa l'aumento del ricorso all'avanzo di amministrazione destinato a spese di investimento, passato da circa 541 a 779 mln (+44%), segnale di una maggiore propensione alla spesa

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

da parte degli enti, probabilmente anche in risposta alla pressione derivante dalla tempistica di attuazione dei progetti PNRR.

Altro elemento di rilievo è l'incremento del fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata, che sale da 1,48 a 1,77 mld (+19,4%), a conferma della progressiva attivazione di progetti già finanziati in anni precedenti e del rafforzamento della programmazione pluriennale. Parallelamente, le spese in conto capitale effettivamente impegnate (voce U) crescono di oltre 255 mln (+44%), con una dinamica coerente rispetto all'incremento delle fonti di finanziamento.

Nonostante la leggera contrazione delle entrate in conto capitale classificate nei Titoli 4, 5 e 6 (-1,3%), il sistema metropolitano ha compensato attraverso una combinazione più incisiva di risorse proprie e avanzo, dimostrando una certa elasticità nella copertura del fabbisogno finanziario.

Il saldo finale di equilibrio di bilancio in conto capitale (voce Z2) raddoppia praticamente nel giro di un anno, passando da circa 69 mln nel 2022 a oltre 126 mln nel 2023 (+83,7%), mentre l'equilibrio complessivo, che tiene conto delle variazioni intervenute in sede di rendiconto, segna un incremento ancor più marcato (+106,4%), raggiungendo quota 127 mln.

La riduzione degli accantonamenti in sede di rendiconto – che da un incremento di 7,5 mln nel 2022 passano a una diminuzione di circa 223 mila euro nel 2023 – contribuisce a rafforzare l'equilibrio finale, liberando risorse da vincoli precedenti. Tuttavia, si osserva un incremento delle risorse accantonate e vincolate nel bilancio 2023, elemento che suggerisce una maggiore prudenza e un orientamento alla stabilizzazione della gestione degli investimenti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3/EQ/CM - Equilibrio di bilancio complessivo - Risultati aggregati - 2022-2023

Equilibrio di Bilancio complessivo		Importo di competenza		Variazione in migliaia di euro	Variazione %
		2022	2023	2023-2022	2023/2022
J) Utilizzo risultato amministrazione per incremento di attività finanziarie	(+)	0	0	0	
J1) Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie iscritto in entrata	(+)	0	0	0	
J2) Fondo pluriennale vincolato per spese Titolo 3.01 Acquisizioni di attività finanziarie iscritto in entrata	(-)	0	0	0	
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	(+)	0	0	0	-
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	(+)	2.326	3.579	1.253	53,86
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzioni di attività finanziarie	(+)	0	0	0	-
X1) Spese Titolo 3.02 per Concessione crediti di breve termine	(-)	0	0	0	-
X2) Spese Titolo 3.03 per Concessione crediti di medio-lungo termine	(-)	0	0	0	-
Y) Spese Titolo 3.04 per Altre spese per incremento di attività finanziarie	(-)	4.667	5.865	1.199	25,68
Y1) Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie (di spesa)	(-)	0	0	0	
Y2) Fondo pluriennale vincolato per spese Titolo 3.01 Acquisizioni di attività finanziarie iscritto in spesa	(+)	0	26	26	
W1) RISULTATO DI COMPETENZA (W/1 = O1+Z1+J+J1-J2+S1+S2+T-X1-X2-Y-Y1+Y2)		1.037.249	1.086.564	49.315	4,75
Risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio N		85.973	76.282	-9.691	-11,27
Risorse vincolate nel bilancio		623.147	605.637	-17.510	-2,81
W2) Equilibrio di bilancio		328.129	404.645	76.516	23,32
Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)		-16.317	25.585	41.902	-256,80
W3) Equilibrio complessivo		344.446	379.060	34.614	10,05

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

L'analisi dell'equilibrio di bilancio complessivo conferma il quadro di rafforzamento progressivo della gestione finanziaria, già evidenziato nelle sezioni di parte corrente e di parte capitale.

Il risultato complessivo di competenza (W1), che integra le componenti correnti, in conto capitale e finanziarie, cresce del 4,75%, passando da circa 1.037 a 1.087 mln di euro. A questo risultato contribuisce in particolare l'incremento delle riscossioni di crediti di medio-lungo termine (voce S2), che aumentano di oltre il 50%, e l'aumento contenuto delle altre spese per incremento di attività finanziarie (voce Y), che comunque non assorbono risorse in modo significativo.

Il saldo di equilibrio di bilancio (W2), ottenuto al netto delle risorse accantonate e vincolate, registra un aumento deciso (+23,3%), salendo da circa 328 a oltre 404 mln. Questo risultato è favorito sia dalla riduzione degli accantonamenti (-11,3%) sia dal calo delle risorse vincolate iscritte in bilancio (-2,8%).

Ancora più significativa è la dinamica dell'equilibrio complessivo (W3), che considera anche le variazioni intervenute in sede di rendiconto: si passa da circa 344 mln del 2022 a 379 mln nel 2023, con un incremento di oltre 34 mln (+10%). Risulta rilevante, a tal proposito, la variazione accantonamenti in sede di rendiconto, che da un valore negativo nel 2022 (-16,3 mln) si inverte in un valore positivo nel 2023 (+25,6 mln), con uno scostamento di circa 42 mln.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La successiva tabella 4/EQ/CM mostra per ciascun ente la situazione degli equilibri. Il risultato di competenza (W1) a livello aggregato registra un incremento del 4,8%, segno di una sostanziale stabilità e in alcuni casi di miglioramento, come per Genova e Roma Capitale che mostrano aumenti molto significativi. Di contro, città come Bari, Napoli e Firenze evidenziano invece una diminuzione consistente in questo indicatore, riflettendo possibili difficoltà nella gestione della competenza di bilancio.

Per quanto riguarda l'equilibrio di bilancio (W2), l'aggregato cresce del 23,3%, un segnale incoraggiante che però comprende situazioni divergenti. In particolare, Messina passa da un valore positivo a uno negativo, indicando un deterioramento rilevante che si riflette anche nell'equilibrio complessivo (W3), dove è l'unica città con entrambi i saldi negativi.

Altre città come Genova, Reggio Calabria e Roma Capitale mostrano invece incrementi marcati, contribuendo in modo significativo al miglioramento complessivo. Napoli e Palermo, invece, registrano una contrazione significativa, così come Catania che evidenzia una diminuzione nell'equilibrio di bilancio. L'equilibrio complessivo mostra nel complesso una crescita del 10% a livello totale con alcune città che fanno registrare notevoli aumenti, come Palermo, Roma Capitale, Reggio Calabria e Catania, mentre altre come Messina, Torino, Venezia, Bari e Napoli presentano una diminuzione importante.

Dalla tabella 5/EQ/CM vengono rappresentati i dati aggregati confrontati per esercizio 2022 2023 esposti nel quadro generale riassuntivo per le Città metropolitane.

Le entrate finali accertate sono cresciute del 3,4%, ma la variazione più significativa riguarda gli incassi, aumentati del 15,9%, a dimostrazione di un miglioramento nella capacità di riscossione. Le entrate tributarie e extratributarie risultano in aumento, così come gli incassi da trasferimenti correnti, che mostrano una netta ripresa rispetto al 2022. Le entrate in conto capitale, pur registrando una lieve riduzione negli accertamenti, vedono crescere gli incassi, segno di un'accelerazione nella realizzazione degli investimenti già programmati. Al contrario, si registra una marcata riduzione del ricorso all'indebitamento, come evidenziato dal crollo delle accensioni di prestiti.

Dal lato della spesa, si osserva un aumento complessivo degli impegni relativi alle spese finali pari al 9,8% e una crescita ancora più marcata dei pagamenti, che salgono del 21,3%. Le spese correnti crescono in misura contenuta, mentre quelle in conto capitale aumentano in modo significativo sia in fase di impegno che di pagamento, confermando una forte ripresa dell'attività di investimento.

I fondi pluriennali vincolati in conto capitale aumentano, mentre si riduce la componente finanziata da debito, coerentemente con la riduzione dell'indebitamento. Per quanto riguarda i saldi, si registra una sensibile riduzione del disavanzo di amministrazione, passato da circa 7,8 a 1,5 mln di euro, e un incremento della cassa finale, che rafforza la tenuta della gestione.

Nel complesso, il pareggio di bilancio cresce dell'11,6%, attestandosi a oltre 7,3 mld di euro, a fronte di una dinamica positiva anche nei flussi effettivi di cassa.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 4/EQ/CM – I risultati degli equilibri di bilancio 2022-2023 – Suddivisione per ente

Città metropolitana	Risultato di competenza W1			Città metropolitane con risultato di competenza W1 negativo			Equilibrio di bilancio W2			Città metropolitane con equilibrio di bilancio W2 negativo			Equilibrio complessivo W3			Città metropolitane con equilibrio complessivo W3 negativo		
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %
Bari	50.417	29.895	-40,7	0	0	14.347	17.653	23	0	0	36.250	22.715	-37,3	0	0	0	0	0
Bologna	35.918	48.517	35,1	0	0	8.702	12.722	46,2	0	0	9.254	17.899	93,4	0	0	0	0	0
Cagliari	24.682	17.144	-30,5	0	0	9.616	9.825	2,2	0	0	11.676	11.156	-4,5	0	0	0	0	0
Catania	60.922	69.795	14,6	0	0	21.170	15.080	-28,8	0	0	8.296	16.417	97,9	0	0	0	0	0
Firenze	59.147	40.800	-31,0	0	0	20.530	20.251	-1,4	0	0	22.403	26.540	18,5	0	0	0	0	0
Genova	14.454	38.377	165,5	0	0	2.431	18.715	669,8	0	0	2.660	5.032	89,2	0	0	0	0	0
Messina	140.022	185.826	32,7	0	0	6.383	-631	-109,9	0	1	7.388	-1.632	-122,1	0	1	0	0	0
Milano	198.749	226.176	13,8	0	0	79.944	109.335	36,8	0	0	69.134	93.905	35,8	0	0	0	0	0
Napoli	149.326	88.898	-40,5	0	0	87.444	63.333	-27,6	0	0	117.743	81.908	-30,4	0	0	0	0	0
Palermo	102.622	82.270	-19,8	0	0	18.945	13.730	-27,5	0	0	4.045	22.942	467,2	0	0	0	0	0
Reggio Calabria	54.354	67.533	24,2	0	0	4.794	35.633	643,3	0	0	12.647	34.131	169,9	0	0	0	0	0
Roma Capitale	48.929	87.202	78,2	0	0	11.172	46.160	313,2	0	0	7.660	38.860	407,3	0	0	0	0	0
Torino	79.726	77.120	-3,3	0	0	31.586	31.932	1,1	0	0	28.180	6.797	-75,9	0	0	0	0	0
Venezia	17.983	27.011	50,2	0	0	11.066	10.907	-1,4	0	0	7.110	2.390	-66,4	0	0	0	0	0
Totale	1.037.249	1.086.564	4,8	0	0	328.129	404.645	23,3	0	1	344.446	379.060	10,0	0	1	0	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 5/EQ/CM – Quadro generale riassuntivo – Risultati aggregati – 2022-2023

Entrate	Accertamenti		Incassi		Var. % accert. incassi		Spese	Impegni		Pagamenti		Var. % imp.	
	2022	2023	2022	2023	2023/2022	2022/2022		2022	2023	2022	2023	2023/2022	2022/2022
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio			3.968.840	4.188.603		5,5							
Utilizzo avanzo di amministrazione	829.137	943.184			13,8		Disavanzo di amministrazione	7.778	1.551			-80,1	
di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità	0	0											
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	134.519	139.118			3,4								
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	1.479.450	1.766.592			19,4		Titolo 1 - Spese correnti	2.515.990	2.595.010	2.405.921	2.807.600	3,1	16,7
di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	114.961	59.036			-48,6		Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	139.118	101.146			-27,3	
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	0	0					Titolo 2 - Spese in conto capitale	579.068	834.213	518.860	742.636	44,1	43,1
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.464.042	1.590.425	1.513.002	1.573.545	8,6	4,0	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	1.766.592	1.964.190			11,2	
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.168.413	1.113.602	965.094	1.299.266	-4,7	34,6	di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	103.346	55.541			-46,3	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	233.015	291.546	170.829	223.312	25,1	30,7	Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	6.963	5.931	7.892	5.886	-14,8	-25,4
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	864.578	863.769	614.159	690.119	-0,1	12,4	Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	0,00	0,00				
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	14.278	10.650	21.823	21.233	-25,4	-2,7	Totale spese finali	5.007.732	5.500.491	2.932.674	3.556.121	9,8	21,3
Totale entrate finali	3.744.326	3.869.992	3.284.907	3.807.475	3,4	15,9	Titolo 4 - Rimborso di prestiti	144.183	132.379	140.833	132.523	-8,2	-5,9
Titolo 6 - Accensione di prestiti	9.510	2.097	10.438	10.769	-78,0	3,2	Fondo anticipazioni di liquidità	0	0				
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0	0	0	0			Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0	0	0	0		
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	388.882	630.216	379.888	625.425	62,1	64,6	Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	388.882	630.216	381.964	618.171	62,1	61,8
Totale entrate dell'esercizio	4.142.718	4.502.305	3.675.233	4.443.669	8,7	20,9	Totale spese dell'esercizio	5.540.796	6.263.086	3.455.471	4.306.815	13,0	24,6
Totale complessivo entrate	6.585.824	7.351.200	7.644.074	8.632.272	11,6	12,9	Totale complessivo spese	5.548.575	6.264.636	3.455.471	4.306.815	12,9	24,6
disavanzo di competenza	0	0					avanzo di competenza/fondo di cassa	1.037.249	1.086.564	4.188.603	4.325.456	4,8	3,3
Totale a pareggio	6.585.824	7.351.200	7.644.074	8.632.272	11,6	12,9	Totale a pareggio	6.585.824	7.351.200	7.644.074	8.632.272	11,6	12,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

13.2 Il risultato di amministrazione

Nel biennio 2022-2023, le Città metropolitane mostrano un incremento del risultato di amministrazione complessivo, passato da poco meno di 2,94 a quasi 3,05 mld di euro (+3,7%).

Si osserva un aumento del fondo di cassa (+3,3%) e del fondo pluriennale vincolato per investimenti (+11,2%), mentre calano i residui attivi (-2,5%), i residui passivi (-8,8%) e soprattutto il fondo vincolato per spese correnti (-27,3%), suggerendo una maggiore liquidità e capacità di spesa in conto capitale (vedi tabella 1/RIS/CM).

Nell'analisi della composizione del risultato di amministrazione (vedi tabella 2/RIS/CM) si rileva l'aumento della parte accantonata (+3,9%) e di quella vincolata (+4,8%), che insieme rappresentano oltre l'80% del totale. La parte destinata agli investimenti subisce una lieve contrazione (-1,1%), mentre quella disponibile cresce lievemente (+1,3%), pur restando marginale (circa il 16%).

Si riduce a zero il numero di enti con saldo negativo della parte disponibile, a conferma di un miglioramento degli equilibri, anche se la rigidità delle componenti vincolate e accantonate continua a limitare la reale capacità di spesa.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/RIS/CM – Composizione risultato di amministrazione – 2022-2023 – Suddivisione per ente

Città metropolitana	Fondo di cassa al 31 dicembre			Residui attivi			Residui passivi			Fondo pluriennale vincolato per spese correnti			Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			Risultato di amministrazione al 31 dicembre		
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %
Bari	373.710	367.285	-1,7	315.800	311.769	-1,3	135.608	191.962	41,6	23.556	8.020	-66,0	275.404	296.491	7,7	254.942	182.580	-28,4
Bologna	220.324	224.839	2,0	101.859	123.730	21,5	143.628	150.360	4,7	2.951	3.111	5,4	53.165	61.933	16,5	122.439	133.166	8,8
Cagliari	228.162	251.086	10,0	18.229	19.750	8,3	89.446	97.129	8,6	8.063	6.821	-15,4	70.982	92.439	30,2	77.899	74.447	-4,4
Catania	111.931	153.757	37,4	231.083	220.407	-4,6	87.307	77.070	-11,7	3.507	6.225	77,5	115.550	103.425	-10,5	136.651	187.445	37,2
Firenze	256.010	270.022	5,5	63.252	62.753	-0,8	45.753	45.075	-1,5	2.522	1.422	-43,6	126.445	168.942	33,6	144.543	117.336	-18,8
Genova	44.420	44.402	0,0	93.438	118.326	26,6	58.329	56.577	-3,0	2.260	2.492	10,3	32.805	32.264	-1,6	44.465	71.396	60,6
Messina	134.059	133.359	-0,5	134.375	201.569	50,0	94.299	68.739	-27,1	3.851	5.251	36,4	17.887	57.055	219,0	152.398	203.882	33,8
Milano	751.576	827.684	10,1	462.734	507.946	9,8	416.858	465.069	11,6	30.953	21.496	-30,6	97.876	106.210	8,5	668.622	742.855	11,1
Napoli	882.253	888.746	0,7	270.029	233.341	-13,6	393.852	391.513	-0,6	6.429	5.853	-9,0	238.325	250.488	5,1	513.676	474.233	-7,7
Palermo	194.278	249.526	28,4	99.574	83.688	-16,0	38.153	33.284	-12,8	8.886	11.781	32,6	36.006	62.662	74,0	210.808	225.487	7,0
Reggio Calabria	136.537	151.021	10,6	331.837	251.761	-24,1	98.780	45.681	-53,8	5.517	5.697	3,3	202.129	202.987	0,4	161.948	148.417	-8,4
Roma Capitale	378.610	354.760	-6,3	724.753	617.418	-14,8	589.583	416.446	-29,4	30.455	14.544	-52,2	346.118	357.011	3,1	137.206	184.177	34,2
Torino	352.375	276.953	-21,4	127.390	131.825	3,5	128.452	70.636	-45,0	8.234	6.609	-19,7	124.987	143.795	15,0	218.091	187.737	-13,9
Venezia	124.357	132.017	6,2	39.659	53.099	33,9	38.711	41.670	7,6	1.933	1.824	-5,7	28.913	28.488	-1,5	94.458	113.134	19,8
Totale	4.188.603	4.325.456	3,3	3.014.011	2.937.382	-2,5	2.358.759	2.151.210	-8,8	139.118	101.146	-27,3	1.766.592	1.964.190	11,2	2.938.145	3.046.292	3,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdad; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/RIS/CM - Composizione del risultato di amministrazione - 2022-2023 - Suddivisione per ente

Città metropolitana	Risultato di amministrazione al 31 dicembre (lett. A)			Totale parte accantonata			Totale parte vincolata			Totale parte destinata agli investimenti			Totale parte disponibile			Enti con lettera E) negativa	
	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023	Var. %	2022	2023
Bari	254.942	182.580	-28,4	32.673	28.032	-14,2	93.497	60.913	-34,9	5.934	5.934	0	122.838	87.702	-28,6	0	0
Bologna	122.439	133.166	8,8	51.687	51.385	-0,6	50.249	63.237	25,8	2.502	2.941	17,6	18.000	15.602	-13,3	0	0
Cagliari	77.899	74.447	-4,4	19.303	18.485	-4,2	39.504	39.606	0,3	472	1	-99,8	18.620	16.355	-12,2	0	0
Catania	136.651	187.445	37,2	59.680	59.995	0,5	76.345	104.985	37,5	2.687	4.189	55,9	-2.061	18.276	-986,6	1	0
Firenze	144.543	117.336	-18,8	38.840	35.187	-9,4	58.870	48.281	-18,0	1.570	2.187	39,2	45.263	31.681	-30,0	0	0
Genova	44.465	71.396	60,6	29.142	52.396	79,8	13.005	14.515	11,6	440	128	-71,0	1.877	4.356	132,0	0	0
Messina	152.398	203.882	33,8	16.332	15.851	-2,9	132.757	187.649	41,3	688	213	-69,0	2.621	169	-93,6	0	0
Milano	668.622	742.855	11,1	306.151	339.965	11,0	262.834	276.058	5,0	65.280	69.007	5,7	34.357	57.825	68,3	0	0
Napoli	513.676	474.233	-7,7	326.044	311.700	-4,4	95.438	55.968	-41,4	0	0	-	92.193	106.565	15,6	0	0
Palermo	210.808	225.487	7,0	84.863	75.511	-11,0	86.721	101.805	17,4	9.791	4.077	-58,4	29.433	44.093	49,8	0	0
Reggio Calabria	161.948	148.417	-8,4	49.986	49.287	-1,4	108.646	97.275	-10,5	2.654	870	-67,2	662	986	48,9	0	0
Roma Capitale	137.206	184.177	34,2	68.000	76.800	12,9	49.824	86.480	73,6	7.326	9.026	23,2	12.057	11.871	-1,5	0	0
Torino	218.091	187.737	-13,9	72.375	72.264	-0,2	112.357	95.477	-15,0	4.256	3.601	-15,4	29.103	16.396	-43,7	0	0
Venezia	94.458	113.134	19,8	9.264	22.683	144,9	14.333	19.920	39,0	0	295	n.c.	70.861	70.235	-0,9	0	0
Totale	2.938.145	3.046.292	3,7	1.164.341	1.209.544	3,9	1.194.380	1.252.168	4,8	103.600	102.469	-1,1	475.824	482.111	1,3	1	0
Peso % su totale lett. A	39,6	39,7		40,7	41,1		3,5	3,4		16,2	15,8						

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

14 IL PATRIMONIO DELLE CITTÀ METROPOLITANE

14.1 Premessa

Le funzioni amministrative degli enti locali sono attribuite ai diversi livelli di governo territoriale secondo il principio di prossimità ai cittadini, armonizzato con l'esigenza di una gestione unitaria. Tale distribuzione si fonda sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, come previsto dall'ordinamento giuridico. Le Città metropolitane¹⁶⁶, istituite come enti territoriali di area vasta dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (nota come legge Delrio)¹⁶⁷, svolgono un ruolo strategico nello sviluppo del territorio metropolitano, nella gestione integrata di servizi e infrastrutture, e nelle relazioni istituzionali, anche a livello europeo. Queste istituzioni, come le Province, operano in un contesto normativo incerto, spesso limitate nella gestione da competenze territoriali attribuite alle Regioni.

L'analisi proposta, in continuità con quella condotta sulle Province, mira a valutare lo stato patrimoniale e l'indebitamento delle Città metropolitane, per offrire un quadro omogeneo della salute finanziaria degli enti locali, evidenziando il potenziale delle Città metropolitane nel generare sinergie e garantire una gestione unitaria a beneficio dell'intera area metropolitana¹⁶⁸.

14.2 Le immobilizzazioni

A conclusione dell'analisi sulle 14 Città metropolitane, si procede ad un'analisi mirata della consistenza dei cespiti a fecondità ripetuta (classificati nelle diverse voci), nonché dell'incidenza sul complessivo attivo patrimoniale.

Il dato nazionale esprime un incremento nel biennio più sostenuto rispetto a quello dei Comuni e delle Province, pari a poco meno del 9%, con un aumento significativo della voce "Immobilizzazioni immateriali" che si attesta intorno al 22%. Gli andamenti risultano diversificati, con oscillazioni particolarmente elevate in alcuni territori. La Città metropolitana di Bari, per esempio, registra un significativo incremento delle

¹⁶⁶ Attualmente le Città metropolitane sono n. 14, che in ordine di grandezza di popolazione sono le seguenti: Roma Capitale, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Bari, Catania, Firenze, Bologna, Venezia, Genova, Messina, Cagliari, Reggio Calabria.

¹⁶⁷ In particolare, alla Città metropolitana sono attribuite dall'art. 1, co. 44, della legge n. 56/2014, nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province, le seguenti funzioni fondamentali: - adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale per il territorio metropolitano quale atto di indirizzo per l'ente stesso e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni presenti in tale territorio; - strutturazione di sistemi coordinati per la gestione dei servizi pubblici e dell'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale nell'ambito metropolitano; - mobilità e viabilità, con la funzione di garanzia affinché sia preservata la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; - promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca; - promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano. Oltre a tali funzioni, lo Stato e le Regioni possono assegnare - in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - ulteriori compiti alle Città metropolitane, ciascuno secondo le proprie competenze. Si veda per maggiori dettagli quanto riportato al primo comma dell'art. 118 della Costituzione.

¹⁶⁸ La legge n. 56/2014 prevede che le Città metropolitane possono, anche d'intesa con gli altri enti presenti nel proprio ambito metropolitano di appartenenza, svolgere funzioni trasversali a più enti, come la preparazione dei documenti di gara, l'attività di stazione appaltante, il monitoraggio dei contratti di servizio e l'organizzazione di concorsi e procedure di selezione.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

immobilizzazioni finanziarie che passano da poco più di 4,6 mln di euro del 2022 a circa 25 mln nel 2023 (+430%). Tuttavia, l'incidenza piuttosto contenuta di questi beni sull'attivo patrimoniale (che passa da 0,4% al 2%) limita l'effetto della crescita del patrimonio immobilizzato (+21,7%). Nella relazione al rendiconto 2023, l'incremento di circa 20 mln è ricondotto per lo più ad una variazione di valore delle partecipazioni detenute di "altri soggetti" e si dà conto del fatto che, in applicazione del principio "OIC 17", anche per le partecipazioni non azionarie, in enti pubblici o privati controllati o partecipati, sono valutate con il metodo del patrimonio netto, analogamente alle azioni¹⁶⁹.

Tabella 1/IMM/CM - Immobilizzazioni delle Città metropolitane - Consistenza, incidenza sull'attivo patrimoniale e variazione percentuale sul biennio 2022-2023

Città metropolitana	Immobilizzazioni	2022	Incidenza patrimoniale % 2022	2023	Incidenza patrimoniale % 2023	Var. % 2023-2022
Bari	Immobilizzazioni Finanziarie	4.655	0,4	24.694	2,0	430,5
	Immobilizzazioni immateriali	19.153	1,7	23.216	1,9	21,2
	Immobilizzazioni materiali	436.623	38,3	512.655	41,7	17,4
	Totale Immobilizzazioni	460.431	40,4	560.564	45,6	21,7
	Stato Patrimoniale Attivo	1.139.833	100,0	1.230.268	100,0	7,9
Bologna	Immobilizzazioni Finanziarie	38.840	4,6	107.636	11,2	177,1
	Immobilizzazioni immateriali	24.562	2,9	25.160	2,6	2,4
	Immobilizzazioni materiali	477.040	56,7	506.331	52,6	6,1
	Totale Immobilizzazioni	540.442	64,3	639.127	66,3	18,3
	Stato Patrimoniale Attivo	840.604	100,0	963.314	100,0	14,6
Cagliari	Immobilizzazioni Finanziarie	36.921	7,9	39.359	7,9	6,6
	Immobilizzazioni immateriali	764	0,2	2.802	0,6	266,8
	Immobilizzazioni materiali	187.367	39,9	189.549	37,9	1,2
	Totale Immobilizzazioni	225.052	48,0	231.710	46,3	3,0
	Stato Patrimoniale Attivo	469.092	100,0	500.269	100,0	6,6
Catania	Immobilizzazioni Finanziarie	50.549	4,2	50.478	4,0	-0,1
	Immobilizzazioni immateriali	1	0,0	1	0,0	0,0
	Immobilizzazioni materiali	848.431	70,1	875.719	69,1	3,2
	Totale Immobilizzazioni	898.981	74,3	926.197	73,0	3,0
	Stato Patrimoniale Attivo	1.210.322	100,0	1.267.937	100,0	4,8
Firenze	Immobilizzazioni Finanziarie	8.460	1,0	8.540	0,9	0,9
	Immobilizzazioni immateriali	77.404	8,9	90.687	9,8	17,2
	Immobilizzazioni materiali	491.053	56,4	514.983	55,6	4,9
	Totale Immobilizzazioni	576.917	66,3	614.211	66,3	6,5
	Stato Patrimoniale Attivo	870.481	100,0	926.030	100,0	6,4
Genova	Immobilizzazioni Finanziarie	14.003	2,8	13.653	2,5	-2,5
	Immobilizzazioni immateriali	36.973	7,3	38.983	7,3	5,4
	Immobilizzazioni materiali	316.627	62,7	321.311	59,9	1,5
	Totale Immobilizzazioni	367.603	72,8	373.946	69,7	1,7
	Stato Patrimoniale Attivo	505.030	100,0	536.243	100,0	6,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

➔ segue

¹⁶⁹ L'utile della partecipata, per la quota di competenza, è rilevato nel conto economico secondo il principio di competenza, con contropartita nello stato patrimoniale. Nell'esercizio successivo, gli utili così rilevati confluiscono in una riserva vincolata del patrimonio netto, destinata al metodo del patrimonio netto. Cfr. Città metropolitana di Bari - Rendiconto 2023.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/IMM/CM - Immobilizzazioni delle Città metropolitane - Consistenza, incidenza sull'attivo patrimoniale e variazione percentuale sul biennio 2022-2023 (segue)

Città metropolitana	Immobilizzazioni	2022	Incidenza patrimoniale % 2022	2023	Incidenza patrimoniale % 2023	Var. % 2023 - 2022
Messina	Immobilizzazioni Finanziarie	781	0,1	781	0,1	0,0
	Immobilizzazioni immateriali	0	0,0	0	0,0	0,0
	Immobilizzazioni materiali	431.005	62,2	450.319	58,0	4,5
	Totale Immobilizzazioni	431.786	62,3	451.101	58,1	4,5
	Stato Patrimoniale Attivo	692.976	100,0	776.172	100,0	12,0
Milano	Immobilizzazioni Finanziarie	185.305	5,6	188.226	5,5	1,6
	Immobilizzazioni immateriali	5.108	0,2	22.611	0,7	342,7
	Immobilizzazioni materiali	1.984.921	60,1	1.974.401	57,9	-0,5
	Totale Immobilizzazioni	2.175.334	65,8	2.185.238	64,0	0,5
	Stato Patrimoniale Attivo	3.304.251	100,0	3.411.952	100,0	3,3
Napoli	Immobilizzazioni Finanziarie	26.312	1,5	27.093	1,2	3,0
	Immobilizzazioni immateriali	22.553	1,3	17.198	0,8	-23,7
	Immobilizzazioni materiali	675.353	38,9	1.164.427	52,9	72,4
	Totale Immobilizzazioni	724.217	41,7	1.208.718	54,9	66,9
	Stato Patrimoniale Attivo	1.737.243	100,0	2.202.129	100,0	26,8
Palermo	Immobilizzazioni Finanziarie	33.462	3,2	38.307	3,5	14,5
	Immobilizzazioni immateriali	522	0,1	656	0,1	25,7
	Immobilizzazioni materiali	764.385	73,8	787.082	71,0	3,0
	Totale Immobilizzazioni	798.369	77,1	826.045	74,6	3,5
	Stato Patrimoniale Attivo	1.035.225	100,0	1.107.850	100,0	7,0
Reggio Calabria	Immobilizzazioni Finanziarie	1.554	0,2	1.554	0,2	0,0
	Immobilizzazioni immateriali	5.281	0,5	7.193	0,7	36,2
	Immobilizzazioni materiali	537.999	54,1	571.382	59,2	6,2
	Totale Immobilizzazioni	544.835	54,8	580.130	60,1	6,5
	Stato Patrimoniale Attivo	994.452	100,0	965.836	100,0	-2,9
Roma Capitale	Immobilizzazioni Finanziarie	141.164	6,5	139.139	6,7	-1,4
	Immobilizzazioni immateriali	6.258	0,3	8.955	0,4	43,1
	Immobilizzazioni materiali	967.653	44,5	986.892	47,8	2,0
	Totale Immobilizzazioni	1.115.074	51,2	1.134.986	55,0	1,8
	Stato Patrimoniale Attivo	2.176.381	100,0	2.062.608	100,0	-5,2
Torino	Immobilizzazioni Finanziarie	172.213	11,3	168.916	11,2	-1,9
	Immobilizzazioni immateriali	42.932	2,8	53.058	3,5	23,6
	Immobilizzazioni materiali	838.594	55,0	880.015	58,4	4,9
	Totale Immobilizzazioni	1.053.738	69,1	1.101.990	73,1	4,6
	Stato Patrimoniale Attivo	1.525.602	100,0	1.507.456	100,0	-1,2
Venezia	Immobilizzazioni Finanziarie	34.994	5,0	30.202	4,2	-13,7
	Immobilizzazioni immateriali	16.936	2,4	23.775	3,3	40,4
	Immobilizzazioni materiali	489.967	69,6	489.940	67,8	0,0
	Totale Immobilizzazioni	541.898	77,0	543.917	75,3	0,4
	Stato Patrimoniale Attivo	704.173	100,0	722.747	100,0	2,6
Totale Nazionale	Immobilizzazioni Finanziarie	749.213	4,4	838.579	4,6	11,9
	Immobilizzazioni immateriali	258.446	1,5	314.296	1,7	21,6
	Immobilizzazioni materiali	9.447.017	54,9	10.225.006	56,2	8,2
	Totale Immobilizzazioni	10.454.676	60,8	11.377.880	62,6	8,8
	Stato Patrimoniale Attivo	17.205.667	100,0	18.180.811	100,0	5,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La Città metropolitana di Bologna spiega l'aumento di circa 69 mln di euro di partecipazioni in imprese e in altri soggetti come conseguenza del passaggio generalizzato dal sistema di valutazione al costo a quello del patrimonio netto, che ha determinato un adeguamento del valore di tutte le partecipazioni azionarie e non azionarie e di quelle non societarie al criterio del patrimonio netto¹⁷⁰.

Incrementi di analogo spessore si evidenziano per le immobilizzazioni immateriali delle Città metropolitane di Cagliari¹⁷¹ e di Milano¹⁷².

14.3 L'indebitamento

La disamina dello stato di salute patrimoniale delle 14 Città metropolitane si conclude con l'analisi del debito.

Nella tabella che segue sono rappresentati i livelli d'indebitamento per ciascun anno del biennio 2022-2023, gli andamenti e l'incidenza dell'indebitamento di ogni ente su quello totale delle Città metropolitane.

Tabella 1/DEB/CM - Debiti delle Città metropolitane - Composizione e variazione 2022-2023

Città metropolitana	2022		2023		Variazione annua 2022-2023	
	Debito totale	Composizione %	Debito totale	Composizione %	Scostamenti	%
Bari	181.367	4,7	229.348	6,6	47.981	26,5
Bologna	224.303	5,8	225.407	6,5	1.104	0,5
Cagliari	89.446	2,3	97.130	2,8	7.684	8,6
Catania	87.311	2,3	77.070	2,2	-10.242	-11,7
Firenze	51.057	1,3	49.781	1,4	-1.276	-2,5
Genova	78.965	2,0	67.378	1,9	-11.587	-14,7
Messina	122.718	3,2	95.803	2,8	-26.915	-21,9
Milano	907.864	23,5	938.944	27,0	31.079	3,4
Napoli	393.778	10,2	391.440	11,3	-2.339	-0,6
Palermo	66.976	1,7	58.783	1,7	-8.193	-12,2
Reggio Calabria	164.768	4,3	110.743	3,2	-54.025	-32,8
Roma	1.057.837	27,4	779.870	22,4	-277.966	-26,3
Torino	393.018	10,2	313.242	9,0	-79.775	-20,3
Venezia	42.993	1,1	42.635	1,2	-358	-0,8
Totale	3.862.401	100,0	3.477.574	100,0	-384.827	-10,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap; importi in migliaia di euro

¹⁷⁰ La Casa di Vetro - Bilancio consuntivo - relazione revisori protocollo n. 22051 del 03/04/2024 14:22:09.

¹⁷¹ istanze.cittametropolitanacagliari.it - Portale dei servizi - Relazione dell'organo esecutivo al Rendiconto della Gestione 2023- Parte seconda: Gli importi inseriti in corrispondenza della voce B1 9 dell'attivo patrimoniale, pari a € 2.802.193,92 concernono principalmente spese per manutenzioni straordinarie su beni di terzi al netto dei fondi ammortamento.

¹⁷² Bilancio consuntivo 2023 - dai dati del rendiconto della Città metropolitana di Milano gli incrementi nel valore delle immobilizzazioni immateriali sono per la gran parte riconducibili ai diritti edificatori e manutenzioni straordinarie.

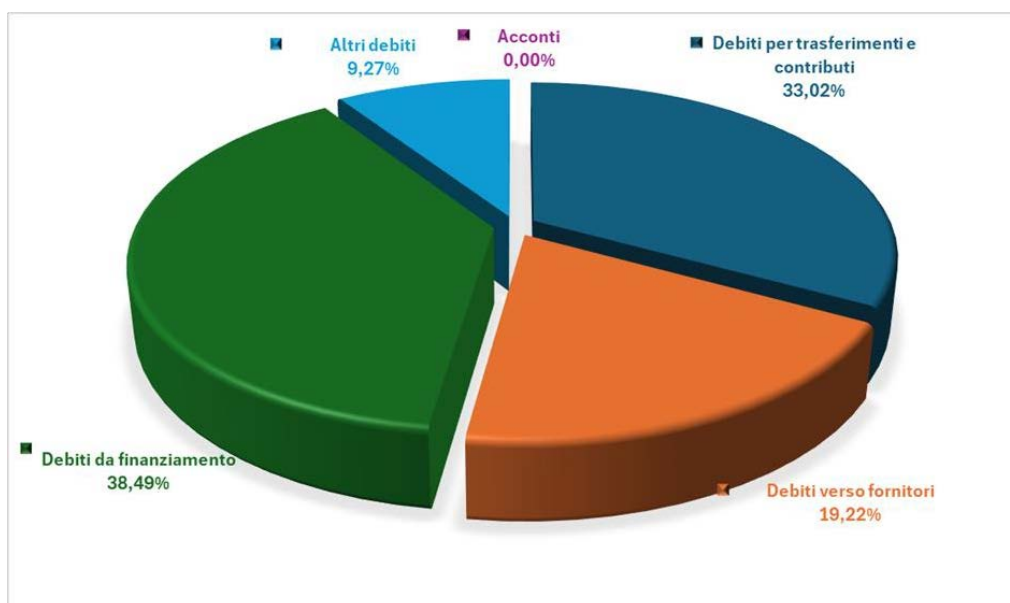
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Al 31 dicembre 2023 si rileva un debito complessivo di circa 3,5 mln, in diminuzione, rispetto al 2022, del 10%. Sul dato aggregato pesano le consistenze delle Città metropolitane di Milano (27%), Roma (22,4%) e Napoli (11,3%), il cui indebitamento somma poco meno del 61% di quello totale.

Riducono il debito oltre il dato nazionale la metà delle città: Reggio Calabria (-32,8%), Roma (-26,3%), Messina (-21,9%), Torino (-20,3%), Genova (-14,7%), Palermo (-12,2%), Catania (-11,7%). Pressoché costante l'andamento del debito per la Città metropolitana di Bologna (0,5%), mentre Bari registra un incremento del 26,5%. Le Città metropolitane di Milano e Cagliari incrementano il debito rispettivamente del 3,4% e dell'8,6%.

La riclassificazione economico-funzionale del debito consente di rilevare che le componenti di maggior rilievo sono costituite da quelle per finanziamenti e per trasferimenti e contributi. I debiti verso fornitori rappresentano circa il 19% del totale.

Grafico 1/DEB/CM - Composizione del debito al 31 dicembre 2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap

PAGINA BIANCA

PARTE V – Equilibri di bilancio ed eventuali aspetti critici

PAGINA BIANCA

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

15 I DEBITI FUORI BILANCIO

15.1 Premessa

I Debiti Fuori Bilancio (DFB) rappresentano un fattore di deviazione rispetto alla normale sequenza stabilita per il trattamento della spesa che prevede il previo stanziamento (nel bilancio di previsione), sul quale si aggancia la sequenza amministrativa (impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento). Possono emergere esigenze di spesa imprevedute non indicate nelle previsioni iniziali la cui attivazione può produrre dei debiti, per l'appunto fuori bilancio¹⁷³. L'art. 194 del Tuel ne individua le fattispecie¹⁷⁴ e ne disciplina il meccanismo di riconoscimento (deliberazione del Consiglio comunale previo riconoscimento, dichiarazione dell'utilità e dell'effettivo arricchimento dell'ente¹⁷⁵ per gli acquisti effettuati in carenza di stanziamento).

I debiti fuori bilancio non necessariamente rappresentano di per sé un aspetto patologico nell'ambito della gestione finanziaria e non sempre conseguono a un comportamento negligente dell'ente locale (eventi imprevedibili, spese di somma urgenza), tuttavia, la presenza di un elevato ammontare di DFB può rappresentare indice di criticità finanziaria e difficoltà di programmazione che si può riflettere negativamente sugli equilibri di bilancio. A riprova di questo assunto quasi sempre gli enti in riequilibrio o dissesto hanno ingenti DFB da riconoscere.

Il Tuel prevede (art. 166) un fondo di riserva (con una dotazione tra lo 0,30 e il 2% delle spese correnti) per finanziare esigenze straordinarie di bilancio o nel caso in cui le dotazioni degli interventi di spesa corrente si rivelino insufficienti. Un'altra disposizione (art. 167) prevede il fondo per le passività

¹⁷³ La giurisprudenza contabile ha individuato anche una fattispecie ulteriore, le passività pregresse, che «derivano da impegni contabili assunti regolarmente ma che non risultano sufficienti a far fronte alla spesa in modo integrale, quando essa viene ad evidenza. Esse si verificano allorché, all'esito dell'assunzione del formale impegno, taluni fatti imprevedibili, talvolta (ma non necessariamente) legati alla natura della prestazione, sfuggono sia alla voluntas che all'auctoritas del soggetto che ha assunto l'obbligazione per conto dell'ente, incidendo, appunto, sulla misura del costo» (Sardegna 33/2021/PAR). Mentre «I debiti fuori bilancio hanno ... la loro genesi in obbligazioni assunte in assenza di un regolare impegno di spesa» le passività pregresse si riferiscono «a spese, comunque, sorte nel rispetto delle regole contabili, presentando l'impegno originariamente assunto unicamente caratteristiche di incapienza». La sezione Lombardia aggiunge che in «materia di passività pregresse vanno utilmente richiamate le ... maggiori spese, rispetto a quelle impegnate, derivanti dall'utilizzo di utenze elettriche per gli edifici comunali» (Lombardia 175/2023/PAR). Delle passività pregresse non è disponibile una quantificazione aggregata e, con riferimento ai consumi elettrici va rilevato che nella prassi il sottodimensionamento dello stanziamento nelle previsioni iniziali va spesso ascritto al comportamento elusivo dell'ente che in questo modo riesce a conseguire un fittizio equilibrio di bilancio (e non a «fatti imprevedibili»). Questi casi sono sintomo di grave criticità finanziaria ed espongono l'ente ad oneri significativi (scivolamento nel meccanismo di salvaguardia e cessione massiva delle fatture, che sono in pratica autoliquidate, da parte degli operatori). Ricadono nella fattispecie dei DFB «nel caso in cui, invece, al pervenimento della fattura non sia seguito nello stesso anno regolare impegno e correlativa formazione di residui per gli anni successivi»; in tal caso «costituirà debito fuori bilancio, riconoscibile nei termini e alle condizioni di cui all'art. 194 Tuel».

¹⁷⁴ Sentenze esecutive, copertura di disavanzi di società e altre entità pubbliche, ricapitalizzazione di società e altre entità pubbliche, procedure espropriative e acquisizione di beni e servizi senza il preventivo stanziamento. Le fattispecie principali sotto il profilo quantitativo sono la prima (sentenze) e l'ultima (acquisto senza stanziamento).

¹⁷⁵ Questo aspetto può determinare difficoltà nel riconoscimento del debito, soprattutto se risalente. È necessaria, infatti, la dichiarazione di utilità ed effettivo arricchimento dell'ente da parte del dirigente del settore cui afferisce il DFB che, in caso di riscontri documentali carenti, può trovarsi in una condizione di incertezza (i DFB sono inviati alla procura della Corte). Ci sono casi in cui il consiglio comunale effettua un riconoscimento di massima dei DFB riservandosi di attivare in un momento successivo la procedura analitica prevista dall'art. 194 del Tuel.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

potenziali, da costruire sulla base della stima del grado di soccombenza che l'ente deve calcolare sulla base delle cause in corso¹⁷⁶. L'elevato numero di contenziosi e la indeterminatezza che spesso li caratterizza (numero, ammontare, grado di soccombenza, spese legali connesse) sono un altro indicatore di criticità finanziaria rilevante.

Il pagamento dei DFB può essere rateizzato in accordo con i creditori. L'originario orizzonte triennale (compreso l'anno in corso) è stato dilatato dall'art. 53 co. 6 del d.l. n. 104 del 2020, che ha modificato l'art. 194 del Tuel contemplando la possibilità di una *"durata diversa"* purché possa *"garantire la copertura finanziaria delle quote annuali previste negli accordi con i creditori in ciascuna annualità dei corrispondenti bilanci, in termini di competenza e di cassa"*. L'accordo con i creditori è sempre auspicabile (per evitare la maturazione di interessi passivi e possibili azioni esecutive) e dovrebbe sempre includere la rinuncia ad ulteriori pretese (c.d. accordo tombale).

15.2 I Comuni: analisi dei risultati

L'introduzione della contabilità finanziaria armonizzata dovrebbe avere avuto effetti sul processo di formazione dei debiti fuori bilancio nei Comuni¹⁷⁷ comportandone una riduzione. I DFB possono essere distinti in tre gruppi: quelli riconosciuti e impegnati nell'anno di riferimento, nel nostro caso il 2023, che possiamo indicare come anno *t*; quelli riconosciuti prima dell'anno *t* ma non ancora impegnati; quelli individuati, ma ancora da riconoscere. A circa un decennio dalla sua introduzione (2015) si rileva nel complesso, un effetto significativo del nuovo sistema contabile per i DFB riconosciuti prima dell'anno di riferimento, ma ancora da impegnare al 31 dicembre dell'anno *t-1* (colonna 8 della tabella 1) e per i DFB di cui si è avuta cognizione ma che, al 31 dicembre dell'anno *t*, ancora non risultano riconosciuti dal Comune (colonna 11 della tabella 1/DFB/COM). Il primo gruppo si è ridotto del 78%, dai 177,8 mln del 2016 (primo anno di applicazione del nuovo regime contabile) ai 39 mln del 2023 (ultimo anno disponibile). Il secondo gruppo, più esplicito come indicatore di criticità dell'ente, si è

¹⁷⁶ Il Comune deve procedere ad una costante e puntuale ricognizione del contenzioso pendente e ad una corretta stima del rischio di soccombenza, spettando, poi, all'organo di revisione attestare la congruità del relativo accantonamento (da ultimo, Corte dei conti, sez. reg. di contr. Basilicata, nella delib. n. 12/2024/PRSE). La prassi mostra che ciò si verifica nelle amministrazioni virtuose, mentre nei casi in cui si registra forte criticità finanziaria (in particolare nei Comuni in dissesto o in riequilibrio) spesso il contenzioso rappresenta un capitolo opaco di cui è difficile determinare i contorni. Oltre al perimetro, spesso indefinito, particolare attenzione dovrebbe essere prestata alla corretta determinazione dell'importo accantonato a titolo di fondo contenzioso con una motivata, puntuale analisi di ogni singola controversia e la classificazione delle passività potenziali secondo specifici principi. Anche questo aspetto richiede un certo grado di strutturazione organizzativa non sempre riscontrabile, soprattutto negli enti di minore dimensione o con particolari criticità finanziarie. I principi richiamati distinguono tra: il debito certo (indice di rischio 100%), in cui l'evento si è concretizzato in una sentenza esecutiva, ma momentaneamente sospesa ex lege; la passività probabile, con indice di rischio del 51%, che impone un accantonamento almeno pari a tale percentuale (vi rientrano le ipotesi di provvedimenti giurisdizionali non esecutivi e i giudizi non ancora decisi ma per i quali l'avvocato abbia espresso un giudizio di soccombenza di grande rilevanza; passività possibile che, in base al documento OIC n. 31, nonché dello IAS 37, è quella in relazione alla quale il fatto che l'evento si verifichi è inferiore al probabile e, quindi, il range di accantonamento oscilla tra un massimo del 49% e un minimo determinato in relazione alla soglia del successivo criterio di classificazione; infine, passività da evento remoto, il cui l'indice di rischio è inferiore al 10%, con accantonamento previsto pari a zero. Una proxy di questo criterio, che può rivelarsi complesso da applicare, può essere rappresentato da un approccio più dicotomico, rafforzato dal principio della prudenza.

¹⁷⁷ Gli aggregati relativi ai due anni differiscono leggermente: nel primo (2016) sono raggruppati 7.660 enti, mentre nel secondo (2023) 7.106. I dati sono tratti dai questionari compilati dagli enti.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

ridotto del 71% (con un miglioramento rispetto allo scorso anno, in cui la riduzione si attestava sul 55%), passando dai 772,7 mln del 2016 ai 224,2 mln del 2023. I DFB riconosciuti e impegnati dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'anno *t*, (che rappresentano il dato maggiormente stabilizzato, colonna 5 della tabella) registrano, invece, un incremento del 16,2%, passando dai 587 mln di euro del 2016 ai 682,4 del 2023. Ciò in controtendenza rispetto allo scorso anno, in cui si era registrata una flessione del 12% (dai 587 mln del 2016 ai 517,1 mln del 2022).

La tabella mostra, tra il 2016 e il 2023, un leggero aumento del fenomeno a livello aggregato (rispetto alla sostanziale stabilità registrata lo scorso anno): gli enti che hanno registrato DFB nel questionario oscillano tra il 23,6 e il 31% del totale; quelli con DFB riconosciuti da impegnare tra lo 0,9 e il 2,9% circa; quelli con DFB ancora da riconoscere tra il 4,7 e il 6,3%. Nel complesso i DFB hanno registrato tra il 2016 e il 2023 una flessione di 38,5 punti percentuali, passando da 1,5 a 0,9 mld (come si vede più avanti, in gran parte coperti).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/DFB/COM - Debiti fuori bilancio 2016 e 2023

Esercizio	N. enti che hanno inviato il questionario	N. enti con DFB riconosciuti	Percentuale enti con DFB riconosciuti e impegnati	DFB riconosciuti dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'anno t	N. enti con DFB riconosciuti prima dell'anno t ancora da impegnare al 31 dicembre dell'anno t-1	Percentuale degli enti con DFB riconosciuti da impegnare	DFB riconosciuti prima dell'anno t ancora da impegnare al 31 dicembre dell'anno t-1	N. enti con DFB ancora da riconoscere al 31 dicembre dell'anno t	Percentuale degli enti con DFB ancora da riconoscere	Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 dicembre dell'anno t	TOTALE DFB
2016	7.660	1.804	23,6	587.096.434	66	0,9	177.831.994	363	4,7	772.737.099	1.537.665.527
2023	7.106	2.201	31,0	682.455.427	205	2,9	39.010.775	449	6,3	224.282.802	945.749.004
Differenza				95.358.993			-138.821.220			-548.454.297	-591.916.524
Variazione percentuale				16,2			-78,1			-71,0	-38,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Limesurvey*; importi in euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

I DFB rappresentano, nel complesso, l'indice di un disagio amministrativo, che va affrontato con interventi puntuali connessi alla riorganizzazione del ciclo di bilancio e, in particolare, della sua fase ascendente. Ciò rileva soprattutto per la quota dei DFB ascrivibile all'acquisizione di beni e servizi per espletare funzioni pubbliche e servizi di competenza (lettera e) dell'art. 194 del Tuel). Le sentenze esecutive, l'altra fattispecie rilevante sotto il profilo quantitativo, rappresentano la classica "tegola" che si abbatte sull'ente, spesso al termine di un lungo contenzioso risalente, di cui non era stata stimata adeguatamente la possibilità di soccombenza.

La tabella 2/DFB/COM mostra la ripartizione dei DFB riconosciuti e impegnati (colonna 5 della tabella 1/DFB/COM) tra le varie fattispecie previste dall'art. 194 del Tuel. Come si vede, gli importi si concentrano tra i DFB recati da sentenze esecutive (lettera a) e quelli connessi ad acquisizione di beni e servizi senza impegno (lettera e), mentre le altre fattispecie incidono nel complesso in misura minore.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 2/DFB/COM - DFB riconosciuti e impegnati per tipologia (2016 - 2023)

Esercizio	N. enti che hanno inviato il questionario	N. enti con DFB riconosci uti	Percentuale enti con DFB riconosciuti che hanno inviato il questionario	Sentenze esecutive (lettera a)	Percentuale	Copertura disavanzi (lettera b)	Percentuale	Ricapitalizzazione (lettera c)	Percentuale	Espropri (lettera d)	Percentuale	Acquisizione beni e servizi (lettera e)	Percentuale	TOTALE
2016	7.660	1.804	23,6	350.011.980	59,6	2.617.136	0,4	2.642.901	0,5	15.398.821	2,6	216.425.596	36,9	587.096.434
2017	6.460	1.591	24,6	580.639.208	76,8	1.134.954	0,2	4.835.624	0,6	12.403.890	1,6	156.615.003	20,7	755.628.680
2018	7.323	1.874	25,6	488.033.660	73,1	1.748.981	0,3	2.894.501	0,4	9.176.413	1,4	165.772.779	24,8	667.626.335
2019	7.293	2.079	28,5	345.366.881	62,8	233.400	0,0	1.560.624	0,3	17.194.080	3,1	185.426.411	33,7	549.781.396
2020	7.268	1.969	27,1	281.739.810	54,9	921.289	0,2	4.602.478	0,9	13.899.152	2,7	212.390.163	41,4	513.552.892
2021	7.547	2.142	28,4	349.280.317	70,3	3.194.426	0,6	2.929.502	0,6	9.412.767	1,9	132.066.874	26,6	496.883.886
2022	7.585	2.173	28,6	338.482.068	70,3	888.569	0,6	2.586.289	0,6	9.615.830	1,9	169.593.139	26,6	521.165.895
2023	7.106	2.201	31,0	419.471.616	61,5	2.877.900	0,4	2.053.491	0,3	7.506.143	1,1	250.546.277	36,7	682.455.427
Valori medi				394.128.193		1.702.082		3.013.176		11.825.887		186.104.530		596.773.868
Valori percentuali medi				66,0		0,3		0,5		2,0		31,2		100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Limesurvey*; importi in euro

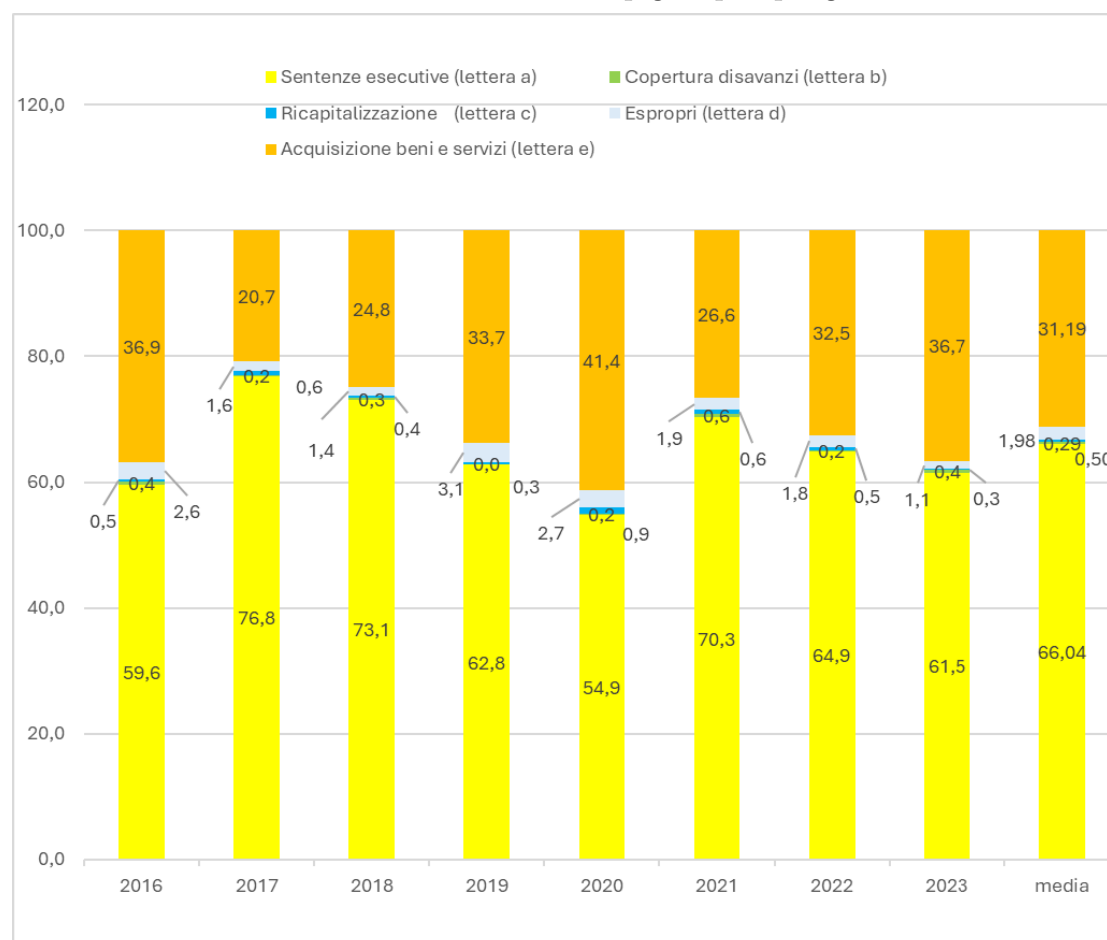
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

I dati presentano un profilo abbastanza stabile nel tempo. I DFB da sentenze assorbono in media il 66% del totale e quelli per acquisizione di beni e servizi senza impegno il 31,2%. Alle altre voci resta molto poco (sotto l'1% le lettere b) e c) e pari al 2% la lettera d)). L'unica oscillazione rilevante rispetto al valore medio si rileva nei DFB da acquisizioni senza impegni che vanno dal minimo del 20,7% nel 2017 al massimo del 41,4% del 2020, mostrando una più marcata erraticità (il 2023 si colloca sopra la media, con una quota del 36,7%, in crescita rispetto al precedente biennio).

La tabella mostra anche l'incremento significativo, pari al 30,9%, registrato tra il 2022 e il 2023, in cui il totale dei DFB riconosciuti e impegnati passa da 521,1 a 682,4 mln.

L'evoluzione dell'andamento nel tempo delle diverse tipologie di DFB si può apprezzare anche dal grafico 1/DFB/COM.

Grafico 1/DFB/COM - DFB riconosciuti e impegnati per tipologia (2016 - 2023)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Limesurvey*; valori in percentuale

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La formazione dei DFB, che è risultata abbastanza stabile nel tempo, non determina particolari problemi di copertura finanziaria in quanto sono rinvenibili nel bilancio dell'ente molteplici strumenti rivolti allo scopo di accantonare risorse per eventi non programmabili. I debiti riconducibili a sentenze esecutive, nonostante siano i più numerosi, sono potenzialmente quelli meno rischiosi per gli equilibri di bilancio, in quanto, pur rappresentando una passività sopravvenuta, dovrebbero trovare adeguata copertura nel fondo rischi da contenzioso la cui costituzione è obbligatoriamente prevista in presenza di significative probabilità di soccombenza. Al riguardo il punto 5.2, lett. h) del principio contabile applicato, Allegato 4.2 al d.lgs. n. 118/2011, ha imposto l'esigenza di accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri che possono conseguire a contenziosi, in cui l'ente abbia significative possibilità di soccombere o sentenze non definitive e non esecutive sfavorevoli¹⁷⁸.

Nell'atto con cui il debito viene formalmente riconosciuto l'ente indica lo strumento di copertura che deve prioritariamente essere ricercato nelle disponibilità di parte corrente, ovvero facendo ricorso ad avanzi liberi. Solamente nei casi in cui non si riesca a far fronte all'obbligazione si può fare ricorso a piani di rateizzazione del debito. La possibilità di utilizzo di tutte le entrate disponibili, con la sola eccezione di quelle da indebitamento, riservate agli interventi per investimenti, rende possibile una verifica dello stato finanziario dell'ente e delle sue capacità di mantenere gli equilibri di bilancio.

Gli strumenti di copertura più utilizzati dal punto di vista quantitativo sono: gli stanziamenti previsti in bilancio (22,9% nel 2023), le disponibilità di bilancio, di parte corrente (18% nel 2023) e l'avanzo di amministrazione (45% nel 2023). Ci sono, poi, altre fonti di minore impatto rappresentate nella tabella 3/DFB/COM.

¹⁷⁸ L'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza stanziando nell'esercizio le relative risorse che, se non impiegate, andranno ad incrementare il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. Dal 2020 sono state inserite, in un'apposita sezione del questionario DFB, alcune domande volte a verificare l'avvenuta ricognizione da parte degli enti dei possibili debiti da contenzioso e la stima dei relativi oneri, tenuto conto dell'alea di soccombenza. Dall'analisi delle risposte fornite è emersa una diffusa attenzione alle indicazioni normative, anche se la lettura dei dati presenta ancora alcune incongruenze (vedi infra).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 3/DFB/COM - Fonti di copertura dei DFB riconosciuti e impegnati

Esercizio	N. enti che hanno inviato il questionario	N. enti con DFB riconosciuti	Percentuale enti con DFB riconosciuti che hanno inviato il questionario	Stanziamenti previsti in bilancio	Disponibilità di bilancio - Parte corrente	Disponibilità di bilancio - parte capitale	Avanzo di amme.	Alienazione di beni	Mutui contratti con la CDP	Mutui contratti con istituti bancari	Altre specificità	Risorse previste da art. 115 DL 34/2020 (nuove anticipazioni di liquidità)	Fondo rotativo art. 243 <i>ter</i> (riequilibrato)	Nessuna copertura	TOTALE DFB riconosciuti
2016	7.660	1.804	23,2	119.581.620	148.407.596	29.246.874	204.813.552	10.734.933	7.366.609	1.769.838	30.681.514	5.059.338	2.862.912	26.571.648	587.096.434
2017	6.460	1.591	24,6	386.674.421	146.902.625	32.772.971	120.957.853	5.212.941	9.622.897	416.875	26.779.525	2.049.573	13.121.597	11.117.402	755.628.680
2018	7.323	1.874	25,6	302.722.953	136.828.695	24.280.155	155.417.289	2.485.931	9.984.540	1.101.796	25.178.898	0	4.164.088	5.461.989	667.626.335
2019	7.293	2.079	28,5	185.077.903	118.144.018	30.697.648	120.074.138	2.418.806	19.916.158	16.593.863	25.769.794	0	2.207.766	28.881.302	549.781.396
2020	7.268	1.969	27,1	104.679.997	103.293.801	40.525.562	209.422.710	4.439.303	13.681.060	855.460	21.089.844	1.603.653	7.354.107	6.607.394	513.552.892
2021	7.547	2.142	28,4	165.563.930	95.154.652	29.836.951	137.700.146	772.035	5.243.439	1.280.192	27.041.000	718.344	13.927.726	19.645.471	496.883.886
2022	7.585	2.173	28,6	129.115.494	92.848.147	13.227.665	226.062.999	473.695	4.990.491	1.357.877	19.545.791	0	4.258.334	29.285.400	521.165.895
2023	7.106	2.201	31,0	156.282.991	122.593.941	32.611.460	307.004.145	909.766	14.813.070	512.000	36.069.605	0	2.938.449	8.720.000	682.455.427
Valore medio percentuale				32,5	20,2	4,9	31,0	0,6	1,8	0,5	4,4	0,2	1,1	2,9	100,0

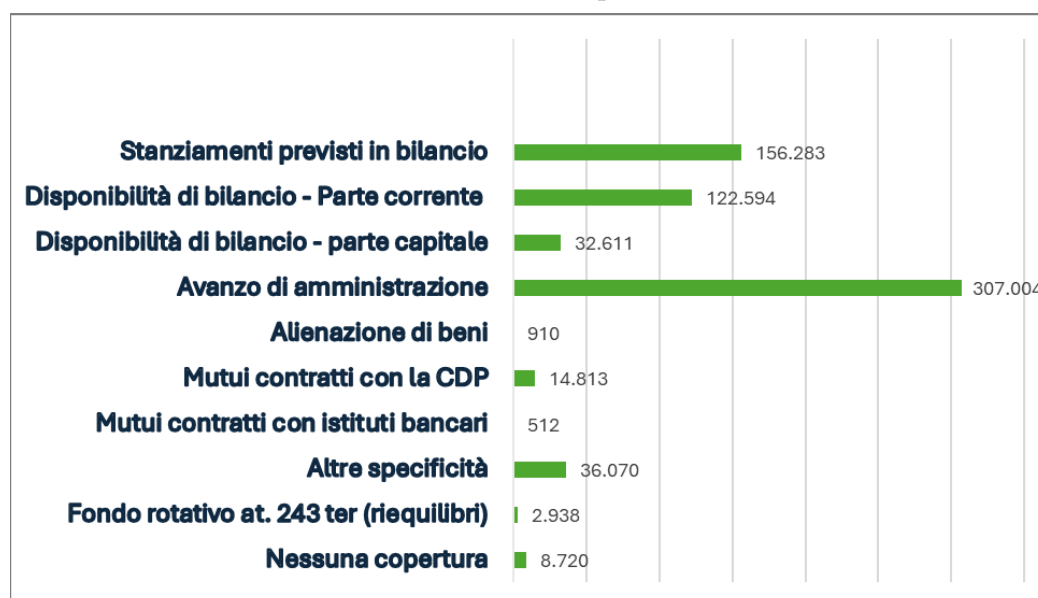
Fonte elaborazione Corte dei conti su dati *Limesurvey*; importi in euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Le fonti di copertura dei DFB mostrano una discreta erraticità negli anni. Ad esempio, la voce più rilevante, l'avanzo di amministrazione, copre il 16% dei DFB nel 2017 e il 45% nel 2023. Ciò è dovuto al maggiore grado di libertà che il legislatore ha concesso in merito all'utilizzo dell'avanzo libero. Un maggiore uso dell'avanzo si riflette sulla riduzione percentuale della seconda voce di copertura (gli stanziamenti dedicati) che nel 2017 copre il 51,2% dei DFB e nel 2023 il 22,9%.

Il grafico 2/DFB/COM riporta la ripartizione delle fonti di copertura relativa al 2023. Come si vede, in sintonia con la serie storica indicata nella tabella 3, resta senza copertura solo una piccola quota di DFB, pari all'1,3% corrispondenti a 8,7 mln (con una significativa riduzione rispetto al 2022 in cui la quota era oltre il 5% e, in valore assoluto, ammontava a 29,3 mln). Si può, quindi, affermare che i DFB non costituiscono nel loro insieme una criticità rilevante sotto il profilo finanziario per il comparto dei Comuni, in quanto dall'analisi risulta che a seguito del riconoscimento vengono rinvenute le risorse per la loro copertura. Resta, tuttavia, da considerare che alcuni aspetti sotto il profilo gestionale potrebbero essere suscettibili di miglioramento, onde ridurre il ricorso all'istituto nei casi in cui sia effettivamente imprevedibile l'esigenza di spesa e non sia possibile farvi fronte con i mezzi ordinari. In questo senso è da rilevare come la previsione degli accantonamenti in fondi prudenziali, introdotta dalla normativa, costituisca una misura efficace per mitigare le conseguenze delle sopravvenienze di spesa ed evitare che si pongano difficoltà per la loro copertura.

Grafico 2/DFB/COM - Fonti di copertura dei DFB 2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Limesurvey; valori in migliaia di euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

L'istituzione del fondo contenzioso ha visto nell'ultimo triennio accantonamenti annuali tra i 2 e i 3 mln. Le risorse accantonate nel bilancio di previsione (lettera a) hanno visto ridurre (in modo non eccessivo) gli stanziamenti nel corso dell'anno per utilizzi (lettera b) e aumentare (in misura più o meno corrispondente) per le ricostituzioni (lettera c). Infine, ulteriori variazioni si registrano in sede di rendiconto, come mostra la tabella 4/DFB/COM. Nel complesso l'ammontare complessivo non mostra oscillazioni rilevanti. Infatti, le risorse accantonate al 31 dicembre registrano, da quando il fenomeno viene rilevato (2021) un incremento da 2,9 a 3,2 mln di euro.

Tabella 4/DFB/COM - Consistenza del fondo contenzioso al 31 dicembre

Esercizio	N. enti coinvolti	Risorse accantonate al 1° gennaio (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio (b)	Risorse accantonate stanziante nella spesa del bilancio (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31 dicembre (e=a+b+c+d)
2021	7.547	2.266.443.912	-367.373.195	265.918.467	701.483.558	2.866.472.742
2022	7.585	2.879.578.133	-414.198.773	301.368.088	381.577.305	3.148.324.753
2023	7.106	2.938.677.815	-262.668.178	114.461.311	393.918.485	3.184.389.433

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *LimeSurvey*; importi in euro

Tuttavia, nonostante la capienza degli accantonamenti rispetto ai debiti fuori bilancio di cui alla lett. a) dell'art. 194 del Tuel, non sempre i Comuni vi ricorrono per finanziare le relative spese. Nel 2023, ad esempio, a fronte di sentenze esecutive per 419,5 mln, la spesa viene finanziata mediante applicazione della quota accantonata per 181,6 mln, pari al 43,3%, come si evince dalla tabella 5/DFB/COM.

Tabella 5/DFB/COM - Finanziamento dei DFB da sentenze esecutive mediante utilizzo della quota accantonata

Esercizio	N. enti	DFB ex art. 194 lett. A) (Sentenze esecutive) (a)	Importo finanziato mediante applicazione della quota accantonata nel risultato di amministrazione (b)	% di utilizzo della quota accantonata per la copertura delle sentenze esecutive (c=b/a)
2021	7.547	349.280.317	130.279.260	37,3
2022	7.585	338.482.068	140.523.994	41,5
2023	7.106	419.471.616	181.603.932	43,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *LimeSurvey*; importi in euro

La parte residua è finanziata con altre modalità, come mostra la tabella 6/DFB/COM, dove sono riepilogate le varie forme di finanziamento dei debiti fuori bilancio per sentenze esecutive. La quota finanziata con risorse correnti è dello stesso ordine di grandezza di quella coperta con lo specifico accantonamento mentre l'importo rinviato ai successivi esercizi oscilla tra l'11,9% (anno 2021) e l'8,3% (anno 2023) sul totale delle sentenze esecutive.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 6/DFB/COM - Forme di finanziamento dei DFB da sentenze esecutive

Esercizio	N. enti	Importo finanziato mediante applicazione della quota accantonata nel risultato di amministrazione (a)	Importo finanziato con risorse dell'esercizio corrente (b)	Importo da finanziare negli esercizi successivi (c)	TOTALE Sentenze esecutive (lettera a)
2021	7.547	130.279.260	177.569.264	41.431.793	349.280.317
2022	7.585	140.523.994	158.607.016	39.351.058	338.482.068
2023	7.106	181.603.932	203.091.339	34.776.346	419.471.616

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *LimeSurvey*; importi in euro

I debiti da sentenze sono la voce più importante (e in parte prevedibile stimando il contenzioso). Esiste un apposito accantonamento che viene solo in parte utilizzato. Si potrebbe ipotizzare che, non avendo tutti gli enti effettuato l'accantonamento previsto, quelli sprovvisti abbiano impiegato altre risorse. L'eccesso di accantonamento potrebbe, inoltre, suggerire una stima prudenziale. Infine, si potrebbe sostenere che, se il contenzioso fosse noto e correttamente stimato, non dovrebbe neppure essere considerato un DFB.

A questo punto è utile un breve confronto territoriale per verificare il grado di uniformità della formazione dei DFB nelle varie Regioni. Per questo confronto si considereranno i dati relativi al 2023 (ultimo anno disponibile) e dell'anno precedente, il 2022.

La prima operazione utile è la verifica della localizzazione dei questionari rimasti senza risposta. La tabella 7/DFB/COM mostra che la distribuzione non è uniforme, ma si concentra nell'Area Sud e Isole e, in particolare, nelle Regioni Calabria, Campania e Sicilia, che sono fortemente interessate al fenomeno delle crisi finanziarie che spesso porta con sé una notevole massa di DFB.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 7/DFB/COM - Ripartizione regionale dei questionari dei Comuni (2022-2023)

Area/Regioni e Province autonome	2022			2023		
	Comuni tenuti all'invio	Comuni adempienti	Differenza	Comuni tenuti all'invio	Comuni adempienti	Differenza
Valle d'Aosta	74	74	0	74	74	0
Piemonte	1.182	1.159	23	1.181	1.093	88
Lombardia	1.507	1.494	13	1.503	1.433	70
Liguria	234	232	2	234	227	7
Provincia autonoma di Bolzano	116	116	0	116	116	0
Provincia autonoma di Trento	166	165	1	166	162	4
Veneto	563	560	3	565	548	17
Friuli-Venezia Giulia	215	210	5	215	193	22
Emilia-Romagna	330	329	1	330	321	9
AREA NORD	4.387	4.339	48	4.384	4.167	217
Toscana	273	268	5	273	259	14
Umbria	92	90	2	92	81	11
Marche	225	222	3	225	204	21
Lazio	378	361	17	378	319	59
AREA CENTRO	968	941	27	968	863	105
Abruzzo	305	292	13	305	258	47
Molise	136	132	4	136	128	8
Campania	550	497	53	550	442	108
Puglia	257	246	11	257	229	28
Basilicata	131	123	8	131	115	16
Calabria	404	316	88	404	267	137
Sicilia	391	336	55	391	308	83
Sardegna	377	363	14	377	329	48
AREA SUD E ISOLE	2.551	2.305	246	2.551	2.076	475
TOTALE NAZIONALE	7.906	7.585	321	7.903	7.106	797

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati LimeSurvey

La differenza dei Comuni tenuti all'invio tra il 2022 e il 2023 è minima (si registrano 3 enti in meno, risultato dell'incremento di due Comuni veneti e della riduzione di quattro lombardi e uno in Piemonte). La differenza dei questionari non consegnati è più marcata nel 2023 (797 contro i 321 del 2022) e si concentra nel Sud (59,6%), rispetto al Centro (13,2%) e al Nord (27,2%). Particolarmente alto il numero dei questionari non consegnati (nel 2023) in Calabria (137), Campania (108) e Sicilia (83). Il dato è molto rilevante perché sbilancia il campione e induce una sottostima del fenomeno dei DFB. In altre parole, proprio nei territori dove il fenomeno di formazione dei DFB è più consistente, la risposta significativamente più bassa ne occulta una componente consistente, che dovrebbe essere indagata con appositi approfondimenti (vedi più avanti). Nell'Area Nord, invece, spicca il dato del Piemonte (88 Comuni non hanno inviato il Questionario nel 2023).

Il confronto tra i territori regionali, molto diversi per dimensione e per caratteristiche socioeconomiche può essere facilitato calcolando il DFB *pro capite* che, come mostra la tabella 8/DFB/COM, è molto diversificato.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 8/DFB/COM - Ripartizione regionale dei DFB dei Comuni - valori complessivi e *pro capite* (anni 2022 e 2023)

Area/Regioni e Province autonome	2022				2023			
	N. enti che hanno DFB riconosciuti	Totale DFB riconosciuti al 31 dicembre	Popolazione degli enti che hanno DFB riconosciuti	DFB <i>pro capite</i>	N. enti che hanno DFB riconosciuti	Totale DFB riconosciuti al 31 dicembre	Popolazione degli enti che hanno DFB riconosciuti	DFB <i>pro capite</i>
Valle d'Aosta	12	186.763	55.619	3	10	969.545	49.159	20
Piemonte	50	7.106.242	1.604.881	4	74	6.320.872	1.888.480	3
Lombardia	248	28.071.898	4.721.557	6	337	65.738.098	5.345.776	12
Liguria	66	7.434.967	1.212.549	6	72	12.231.275	1.198.463	10
Provincia aut. di Bolzano	22	456.519	246.970	2	30	1.831.435	240.517	8
Provincia aut. di Trento	19	977.951	86.976	11	17	1.270.056	230.519	6
Veneto	114	10.331.971	2.238.398	5	122	7.764.476	2.204.889	4
Friuli-Venezia Giulia	42	1.116.386	572.493	2	46	1.593.180	658.888	2
Emilia-Romagna	89	7.242.492	2.259.646	3	154	45.855.208	3.101.414	15
AREA NORD	662	62.925.188	12.999.089	5	862	143.574.145	14.918.105	10
Toscana	126	20.683.248	2.877.353	7	141	25.240.226	2.923.658	9
Umbria	33	4.735.016	613.270	8	32	2.148.440	605.563	4
Marche	67	20.260.391	973.768	21	50	10.300.162	776.533	13
Lazio	136	84.734.520	4.855.648	17	128	152.837.891	4.697.652	33
AREA CENTRO	362	130.413.175	9.320.039	14	351	190.526.720	9.003.406	21
Abruzzo	83	8.808.790	941.044	9	69	8.289.844	774.023	11
Molise	41	6.274.727	197.512	32	37	4.607.571	187.889	25
Campania	313	120.816.229	4.831.317	25	260	96.478.619	4.220.991	23
Puglia	189	73.459.933	3.690.158	20	176	69.830.053	3.435.506	20
Basilicata	43	3.731.059	320.439	12	44	10.730.380	304.537	35
Calabria	123	27.744.613	1.115.044	25	101	27.217.898	918.602	30
Sicilia	234	74.409.731	4.096.668	18	200	121.912.513	3.303.951	37
Sardegna	123	12.582.451	1.119.421	11	101	9.287.683	1.020.878	9
AREA SUD E ISOLE	1.149	327.827.532	16.311.603	20	988	348.354.561	14.166.377	25
TOTALE NAZIONALE	2.173	521.165.895	38.630.731	13	2.201	682.455.427	38.087.888	18

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati LimeSurvey; importi in euro

L'osservazione dei dati (totale dei debiti riconosciuti al 31 dicembre) mostra alcune variazioni molto marcate tra il 2022 e il 2023 sia in aumento (Valle d'Aosta, Lombardia, Comuni della Provincia di Bolzano, Emilia-Romagna, Basilicata) sia in diminuzione (Umbria e Marche), segno di un certo grado di erraticità del fenomeno (ciò è confermato dal fatto che lo scorso anno i picchi erano stati registrati in territori diversi). L'altro dato rilevante è la forte variabilità del dato *pro capite* tra le diverse Regioni che è molto basso nel Nord (in media intorno ai 10 euro nel 2023 e intorno ai 5 euro nel 2022), e al Centro (in media intorno ai 14 euro nel 2022 ma cresciuto a 21 euro nel 2023) e sensibilmente più elevato al Sud e Isole (in media intorno ai 20 euro nel 2022 e ai 25 euro nel 2023). La media nazionale si attesta sui 18 euro *pro capite* nel 2023 con un incremento significativo rispetto all'anno precedente (13 euro). Se si considera la sottostima dei DFB nelle Regioni meridionali, dovuta al numero elevato di questionari non consegnati (il 18,6% dei Comuni tenuti all'invio nel 2023) e si ipotizza un flusso di DFB analogo a quello

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

dei Comuni che hanno risposto, emergerebbe una massa debitoria non censita di circa 65 mln (e come si vede più avanti il discorso si amplifica se viene correlato alle crisi finanziarie).

Il fenomeno dei DFB nei Comuni italiani è strettamente connesso alla programmazione di bilancio. Emerge quando questa è carente. Le norme a presidio di questa criticità hanno inciso solo parzialmente sulla dimensione del fenomeno, che continua ad avere una significativa consistenza (tra 521 e 682 mln annui), in aumento nel 2023. L'azione della contabilità armonizzata ha esplicato i suoi effetti positivi sulla riduzione delle quote di DFB riconosciute ma non impegnate e su quelle individuate ma non riconosciute. Entrambe queste tipologie si sono ridotte tra il 2016 e il 2023 (rispettivamente -78,1% e -71%). Ma soprattutto lo strumentario normativo vigente ha inciso sulla copertura della passività, assicurata con vari strumenti (accantonamenti). La quota non coperta dei DFB risulta molto ridotta. Infine, la concentrazione territoriale è molto marcata nel Mezzogiorno (con un valore *pro capite* significativamente più elevato rispetto alla media nazionale). Questo elemento, unito alla concentrazione in queste Regioni delle mancate consegne delle informazioni necessarie alla quantificazione del fenomeno, evidenzia la necessità di approfondire l'analisi ed individuare opportuni correttivi per ridurre lo squilibrio territoriale.

15.3 Debiti fuori bilancio e dissesto

Per approfondire l'indagine sulla zona dove maggiormente si formano DFB (mancate risposte ai questionari e Comuni in crisi finanziaria) nella ricognizione relativa al 2023 è stata rivolta una specifica domanda agli enti con dissesto attivo sull'ammontare dei DFB confluiti nella massa passiva. Hanno risposto al quesito 100 Comuni (e la Provincia di Siracusa), indicando un importo considerevole: 627,1 mln di euro (cui vanno aggiunti i 23 mln indicati dalla Provincia di Siracusa). La tabella 9/DFB/COM riepiloga il fenomeno.

Le considerazioni ricavabili dall'esame della tabella mostrano un fenomeno più consistente di quello che emerge dall'analisi generale. L'ammontare indicato ha la stessa dimensione (e si somma) a quello indicato nelle tabelle precedenti riferite all'intero territorio nazionale. I Comuni che hanno risposto (100) sono un sottoinsieme di quelli che hanno una procedura di dissesto attiva (che al 31 dicembre 2024 sono 227, come si evince dal capitolo 16 del referto). Il fenomeno si concentra, per numero di enti (88%) e importi dei DFB (96,6%) nell'Area Sud (dove più elevato è il numero delle mancate risposte al questionario). Ci potrebbe, quindi, essere un ulteriore serbatoio di DFB non considerato dall'indagine. Appare pertanto utile proseguire l'analisi concentrando il focus sui territori in cui il fenomeno appare più diffuso e meno censito.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 9/DFB/COM - Debiti fuori bilancio nei Comuni in dissesto

Regione	Numero dei Comuni che hanno risposto	% dei Comuni che hanno risposto	Ammontare presunto dei Debiti fuori bilancio confluiti nella massa passiva	% Ammontare presunto dei Debiti fuori bilancio confluiti nella massa passiva
Piemonte	1	1,0	25.000	0,0
Lombardia	4	4,0	6.235.994	1,0
Liguria	1	1,0	6.820.567	1,1
AREA NORD	6	6,0	13.081.561	2,1
Toscana	1	1,0	627.254	0,1
Lazio	5	5,0	7.888.840	1,2
AREA CENTRO	6	6,0	8.516.094	1,3
Abruzzo	2	2,0	498.268	0,1
Molise	1	1,0	1.149.531	0,2
Campania	20	20,0	69.809.118	11,1
Puglia	4	4,0	6.020.915	1,0
Basilicata	2	2,0	1.200.000	0,2
Calabria	17	17,0	48.070.730	7,7
Sicilia	42	42,0	478.808.206	76,3
AREA SUD E ISOLE	88	88,0	605.556.768	96,6
TOTALE NAZIONALE	100	100,0	627.154.423	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati LimeSurvey; importi in euro

15.4 Le Province e le Città metropolitane: analisi dei risultati

Per completare l'analisi dei DFB negli altri enti locali si riportano le tabelle 10/DFB/PROV e 11/DFB/PROV, riferite alle Province e le tabelle 12/DFB/CM e 13/DFB/CM, riferite alle Città metropolitane. La struttura è analoga a quella delle rispettive tabelle elaborate per i Comuni (7/DFB/COM e 8/DFB/COM).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 10/DFB/PROV - Ripartizione regionale dei questionari delle Province (2022-2023)

Area/Regioni	2022			2023		
	Province tenute all'invio	Province adempienti	Differenza	Province tenute all'invio	Province adempienti	Differenza
Piemonte	7	7	0	7	7	0
Lombardia	11	11	0	11	11	0
Liguria	3	3	0	3	3	0
Veneto	6	6	0	6	6	0
Emilia-Romagna	8	8	0	8	8	0
Area Nord	35	35	0	35	35	0
Toscana	9	9	0	9	9	0
Umbria	2	2	0	2	2	0
Marche	5	5	0	5	5	0
Lazio	4	4	0	4	3	1
Area Centro	20	20	0	20	19	1
Abruzzo	4	4	0	4	4	0
Molise	2	2	0	2	2	0
Campania	4	4	0	4	4	0
Puglia	5	5	0	5	5	0
Basilicata	2	2	0	2	2	0
Calabria	4	4	0	4	3	-1
Sicilia	6	5	-1	6	6	0
Sardegna	4	4	0	4	4	0
Area Sud e Isole	31	30	1	31	30	1
Totale nazionale	86	85	1	86	84	2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati LimeSurvey

Tabella 11/DFB/PROV - Ripartizione regionale dei debiti fuori bilancio delle Province - Valori complessivi e *pro capite* (anni 2022-2023)

Area/Regioni	2022				2023			
	N. enti che hanno DFB riconosciuti	Totale DFB riconosciuti al 31 dicembre	Popolazione degli enti che hanno DFB riconosciuti	DFB <i>pro capite</i>	N. enti che hanno DFB riconosciuti	Totale DFB riconosciuti al 31 dicembre	Popolazione degli enti che hanno DFB riconosciuti	DFB <i>pro capite</i>
Piemonte	3	336.938	787.653	0	5	1.261.866	1.536.631	1
Lombardia	7	3.524.102	4.095.942	1	8	2.787.945	4.275.518	1
Liguria	3	97.854	691.164	0	3	423.383	690.039	1
Veneto	3	1.652.125	1.286.921	1	4	2.011.825	2.285.997	1
Emilia-Romagna	7	420.317	3.083.245	0	7	10.537.021	2.719.593	4
Area Nord	23	6.031.336	9.944.925	1	27	17.022.038	11.507.778	1
Toscana	8	1.593.218	2.271.679	1	8	7.177.332	2.270.802	3
Umbria	1	14.389	645.506	0	1	414.002	222.174	2
Marche	4	8.072.395	1.325.708	6	5	2.394.305	1.497.445	2
Lazio	4	3.515.325	1.528.005	2	3	718.802	1.375.508	1
Area Centro	17	13.195.327	5.770.898	2	17	10.704.441	5.365.929	2
Abruzzo	4	3.538.289	1.285.256	3	4	3.076.739	1.285.256	2
Molise	2	520.923	298.849	2	1	44.591	218.679	0
Campania	4	7.739.591	2.674.252	3	4	5.622.931	2.674.530	2
Puglia	5	4.924.273	2.711.133	2	5	7.196.281	2.712.808	3
Basilicata	2	631.757	547.579	1	2	996.500	536.965	2
Calabria	4	1.121.476	1.363.327	1	2	1.389.607	504.243	3
Sicilia	5	2.353.839	1.571.690	1	5	2.650.299	1.558.663	2
Sardegna	4	748.551	1.176.076	1	4	910.137	1.173.089	1
Area Sud e Isole	30	21.578.699	11.628.162	2	27	21.887.085	10.664.233	2
Totale nazionale	70	40.805.363	27.343.985	1	71	49.613.565	27.537.940	2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati LimeSurvey; importi in euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Nel complesso i DFB riconosciuti al 31 dicembre delle Province passano da 40,8 mln del 2022 a 49,6 del 2023 (la Provincia di Siracusa ha indicato in 23 mln i DFB confluiti nella massa passiva del suo dissesto). Il peso *pro capite* si è maggiormente bilanciato rispetto allo scorso anno anche se permane sotto la media nazionale al Nord e sopra la media al Centro e al Sud e Isole.

Tabella 12/DFB/CM - Ripartizione regionale dei questionari delle Città metropolitane (2022-2023)

Regione	Ente	2022			2023		
		Città metropolitane tenute all'invio	Città metropolitane adempienti	Differenza	Città metropolitane tenute all'invio	Città metropolitane adempienti	Differenza
Piemonte	Città metropolitana di Torino	1	1	0	1	1	0
Lombardia	Città metropolitana di Milano	1	1	0	1	1	0
Liguria	Città metropolitana di Genova	1	1	0	1	1	0
Veneto	Città metropolitana di Venezia	1	1	0	1	1	0
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	1	1	0	1	1	0
Toscana	Città metropolitana di Firenze	1	1	0	1	1	0
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	1	1	0	1	1	0
Campania	Città metropolitana di Napoli	1	1	0	1	1	0
Puglia	Città metropolitana di Bari	1	1	0	1	1	0
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	1	1	0	1	1	0
Sicilia	Città metropolitana di Catania	1	1	0	1	1	0
Sicilia	Città metropolitana di Messina	1	1	0	1	1	0
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	1	1	0	1	0	1
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	1	1	0	1	1	0
TOTALE NAZIONALE		14	14	0	14	13	1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati LimeSurvey

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 13/DFB/CM - Ripartizione regionale dei debiti fuori bilancio delle Città metropolitane - Valori complessivi e *pro capite*
(anni 2022-2023)

Regione	Ente	2022				2023			
		N. enti che hanno DFB riconosciuti	Totale DFB riconosciuti al 31 dicembre	Popolazione degli enti che hanno DFB riconosciuti	DFB <i>pro capite</i>	N. enti che hanno DFB riconosciuti	Totale DFB riconosciuti al 31 dicembre	Popolazione degli enti che hanno DFB riconosciuti	DFB <i>pro capite</i>
Piemonte	Città metropolitana di Torino	1	100.768	2.230.946	0	1	117.128	2.230.946	0
Lombardia	Città metropolitana di Milano	1	167.579	3.214.630	0	1	278.875	3.214.630	0
Liguria	Città metropolitana di Genova	1	121.667	835.829	0	1	757.098	835.829	1
Veneto	Città metropolitana di Venezia	0	0	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	Città metropolitana di Bologna	1	19.339	1.011.659	0	1	5.233.612	1.011.659	5
Toscana	Città metropolitana di Firenze	1	993.351	988.889	1	1	691.667	984.991	1
Lazio	Città metropolitana di Roma Capitale	1	11.003.832	4.342.212	3	1	2.506.380	4.342.212	1
Campania	Città metropolitana di Napoli	1	8.645.393	3.017.658	3	1	3.919.106	2.967.736	1
Puglia	Città metropolitana di Bari	1	982.924	1.230.205	1	1	526.964	1.230.205	0
Calabria	Città metropolitana di Reggio Calabria	1	2.588.107	526.586	5	1	3.440.070	526.586	7
Sicilia	Città metropolitana di Catania	1	1.116.280	1.104.974	1	1	542.201	1.104.974	0
Sicilia	Città metropolitana di Messina	1	5.263.272	631.297	8	1	2.122.279	631.297	3
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	1	4.134.003	1.208.819	3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Sardegna	Città metropolitana di Cagliari	1	95.563	420.117	0	1	28.751	420.117	0
TOTALE NAZIONALE		13	35.232.077	20.763.821	2	12	20.164.132	19.501.182	1

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati *Limesurvey*; importi in euro

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Il confronto tra il 2023 e il 2022 è falsato dalla mancata risposta della Città metropolitana di Palermo.
La Città metropolitana di Venezia non ha contratto DFB.

PARTE VI – Le situazioni di crisi finanziaria

PAGINA BIANCA

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

16 Crisi finanziarie degli enti locali

Il telaio normativo per gestire le crisi finanziarie è concentrato nel Titolo VIII della seconda parte del Tuel che, dal 2000 ad oggi, è stato oggetto di molteplici interventi di modifica, talvolta disorganici. Più recentemente (2021 e 2022) la disciplina è stata integrata da importanti innovazioni, limitate ai Comuni capoluogo, che non sono state inserite nel testo unico. Queste nuove norme¹⁷⁹, riassumibili nei Patti con il Governo, si propongono, seppure in modo asistematico, di superare le criticità riscontrate dalle disposizioni del Tuel. Le prime applicazioni stanno mostrando risultati incoraggianti in situazioni di grande complessità.

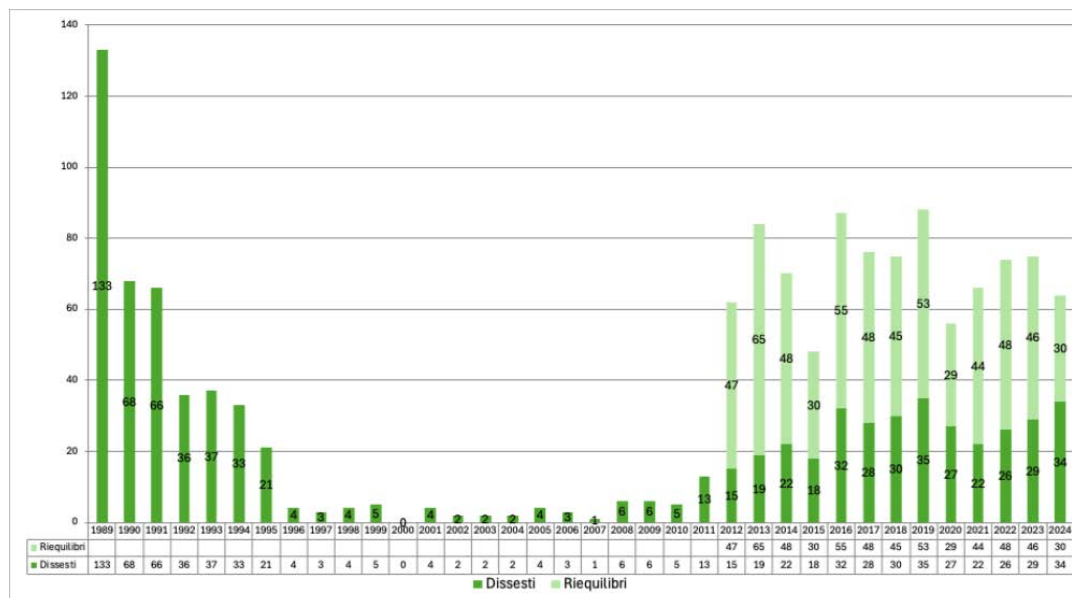
16.1 La dimensione quantitativa

Nel 2024, si assiste ad una contrazione del numero complessivo delle procedure attivate¹⁸⁰ (64, rispetto alle 75 del 2023), che restano però numerose e mostrano un aumento dei dissesti. In particolare, dal 1° gennaio al 31 dicembre sono state dichiarate 34 procedure di dissesto (il dato più elevato dal 2020) e 30 procedure di riequilibrio finanziario pluriennale. In tre casi si è trattato di una “falsa partenza”: due Comuni calabresi e un Comune campano, infatti, non sono riusciti ad approvare il Piano e hanno dichiarato il dissesto. In un caso, in Sicilia, il Comune ha revocato in autotutela la procedura prima dei novanta giorni entro cui, dalla data di esecutività della delibera di attivazione, avrebbe dovuto approvare il Piano. Questi fenomeni (false partenze e revoche) sono segnali di scarsa consistenza della procedura di riequilibrio, rimessa interamente (nella attivazione e nella costruzione del Piano) alla discrezionalità dell’ente, senza alcun supporto da parte del sistema multilivello (è prassi abbastanza consolidata l’affidamento della stesura del Piano a strutture esterne).

¹⁷⁹ Si tratta di due interventi normativi, tra loro interconnessi: il primo è rappresentato dai commi da 567 a 580 dell’art. 1 della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio per il 2022) e il secondo dall’art. 43 del d.l. n. 50/2022. Del contenuto e dell’impatto di queste disposizioni si tratta più avanti.

¹⁸⁰ Le informazioni quantitative sono desunte dalla Banca Dati Ca’ Foscari sui Comuni sulla cui fruizione e alimentazione è stata stipulata una apposita convenzione tra la Sezione delle autonomie e il dipartimento di economia dell’ateneo veneziano.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 1 - Distribuzione delle 1.383 procedure di dissesto e di riequilibrio attivate per anno (1989-2024)

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno – DC finanza locale – dati aggiornati al 31 dicembre 2024

I dati relativi al 2024 sono sintetizzati nell'ultima colonna dell'istogramma del grafico 1.

Le procedure sono 64 e i Comuni interessati solo 60, a causa delle 3 false partenze e della revoca di cui si è detto. Di questi, 29 sono “new entry”, cioè enti che per la prima volta attivano una procedura di crisi conclamata, mentre gli altri 31 ne avevano già avuta al loro attivo almeno una.

Nell'ultimo quadriennio si è registrata un'importante accelerazione dei casi di ricorso al dissesto, riconducibile ad un aggravarsi della condizione finanziaria dei Comuni siciliani dove, nell'ultimo biennio, si sono verificate oltre 30 dichiarazioni. In calo i riequilibri che, nel 2024, si attestano sui 27 casi, contro gli oltre 45 registrati in media nel triennio precedente.

La distribuzione territoriale delle crisi del 2024 conferma la tendenza consolidata. In tre Regioni, con 46 procedure su 60, il fenomeno è strutturale e investe la stabilità dell'intero sistema multilivello (15 casi in Calabria, 9 dissesti e 6 riequilibri; 13 casi in Campania, 5 dissesti e 8 riequilibri e 18 casi in Sicilia¹⁸¹, 15 dissesti e 3 riequilibri). Le restanti 14 si diluiscono nelle altre Regioni (2 in Abruzzo, 2 nel Lazio, 1 in Liguria, 3 in Lombardia, 1 in Molise, 1 in Piemonte, 3 in Puglia e 1 in Toscana). Per ulteriori considerazioni sulla distribuzione territoriale si rinvia più avanti all'analisi dello stock.

¹⁸¹ Si veda, per inquadrare la situazione della Regione il Referto della Sezione di controllo per la Regione siciliana: “Finanza locale siciliana 2024 – Comuni”, deliberazione n. 319/2024/GEST.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

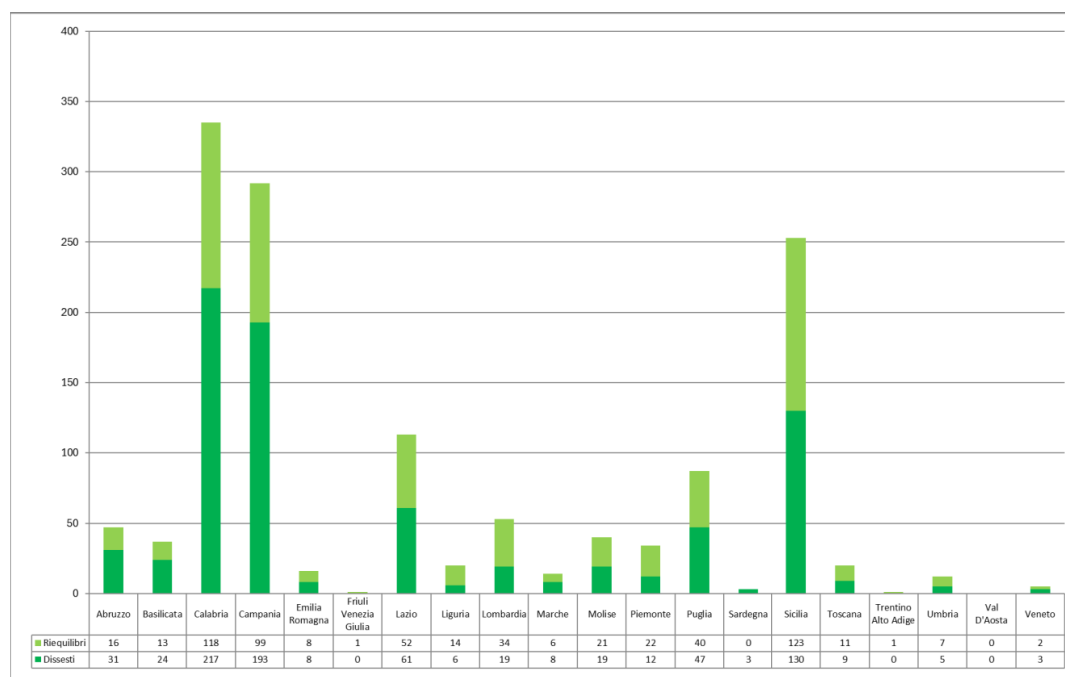
Il grafico 1 riepiloga le procedure di dissesto e riequilibrio attivate nei vari anni, rispettivamente dal 1989 e dal 2012. Come si vede il fenomeno ha ripreso a crescere a partire dal 2008 e, con più forza, dal 2012. Nella parte sinistra dell'istogramma sono riportati i dissesti risalenti, che si azzerano nel 2000, anno in cui non si verifica alcun caso. Dal 2001 la riforma costituzionale del Titolo V stabilisce l'impossibilità per gli enti territoriali di indebitarsi per spese correnti. Nel sistema previgente la massa passiva del dissesto era smaltita con un mutuo a carico dello Stato (come si ricava ancora dal Tuel entrato in vigore nel 2000 e mai aggiornato). Le ragioni principali della ripresa delle crisi sono dovute, principalmente, a due cause: la grande crisi finanziaria del 2008, che ha prodotto una forte contrazione delle risorse destinate al comparto; e la partenza, nel 2015, della contabilità finanziaria armonizzata, che ha ridotto significativamente l'approccio elusivo del decisore nella definizione dell'equilibrio del bilancio (attraverso, soprattutto, l'introduzione del FCDE e del FPV). La parte destra dell'istogramma mostra una dinamica sostenuta, che si attenua nel periodo pandemico da Covid-19 per le risorse straordinarie (e le sospensioni) introdotte nel sistema, per riprendere poi in modo significativo.

La crescita dei dissesti è stata temperata, a partire dal 2012, dalla nuova procedura di riequilibrio introdotta dal d.l. n. 174/2012, attivata da molti enti per superare la crisi senza affrontare lo "stigma" del dissesto. Il fondamento delle due procedure si è rivelato nella prassi, molto simile, come mostra il passaggio da una all'altra (dal riequilibrio al dissesto per incapacità di costruire il Piano o durante la fase istruttoria; e dal dissesto al riequilibrio per sostenere le criticità trasmesse dalla sua chiusura).

La sovrapposizione è indicata anche dalla differenza tra le procedure attivate e i Comuni coinvolti (al 31 dicembre 2024 rispettivamente 1.383 e 1.001). In alcuni casi, considerando anche i dissesti risalenti, si osservano Comuni che hanno attivato fino a quattro procedure di crisi. La significativa differenza tra procedure attivate ed enti coinvolti è dovuta sia alla reiterazione dei dissesti, con decine di casi (oltre 60) di ricorso alla procedura per almeno due volte, sia alla forte intersezione tra dissesto e riequilibrio di cui si è detto sopra. L'analisi delle procedure attivate serve per tracciare le situazioni di criticità che non trovano soluzione e passano, a volte anche senza soluzione di continuità, da una crisi all'altra.

La concentrazione territoriale del fenomeno delle crisi è molto netta, come si evince dal grafico 2.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 2 – Distribuzione delle 1.383 procedure di dissesto e di riequilibrio attivate per Regione

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno – DC finanza locale – dati aggiornati al 31 dicembre 2024

Nelle tre Regioni meridionali, Campania, Calabria e Sicilia (le prime due a statuto ordinario e la terza a statuto speciale), si concentra il 63,6% delle procedure attivate al 31 dicembre 2024. Valori significativi presentano il Lazio (8,1%) e la Puglia (6,2%). Nelle altre Regioni il fenomeno è meno rilevante. Dal grafico emerge anche la sostanziale uniformità dei presupposti alla base dell'attivazione delle due procedure; i riequilibri sono attivati maggiormente dove proliferano le dichiarazioni di dissesto (pur essendo da queste ultime superati), mentre nelle Regioni in cui la marginalità del fenomeno è maggiore prevalgono le attivazioni delle procedure di riequilibrio. Fa eccezione la Sicilia dove le due procedure si equivalgono (anche se l'accelerazione delle dichiarazioni di dissesto nella Regione agisce in controtendenza). Inoltre, nelle Regioni del centro-nord, in cui prevalgono le procedure di riequilibrio, si verificano molte chiusure anticipate.

La divaricazione tra procedure attivate e Comuni è particolarmente rilevante nelle tre Regioni indicate, dove più accentuata è la sequenza delle crisi da una procedura all'altra, come mostra il grafico 3.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

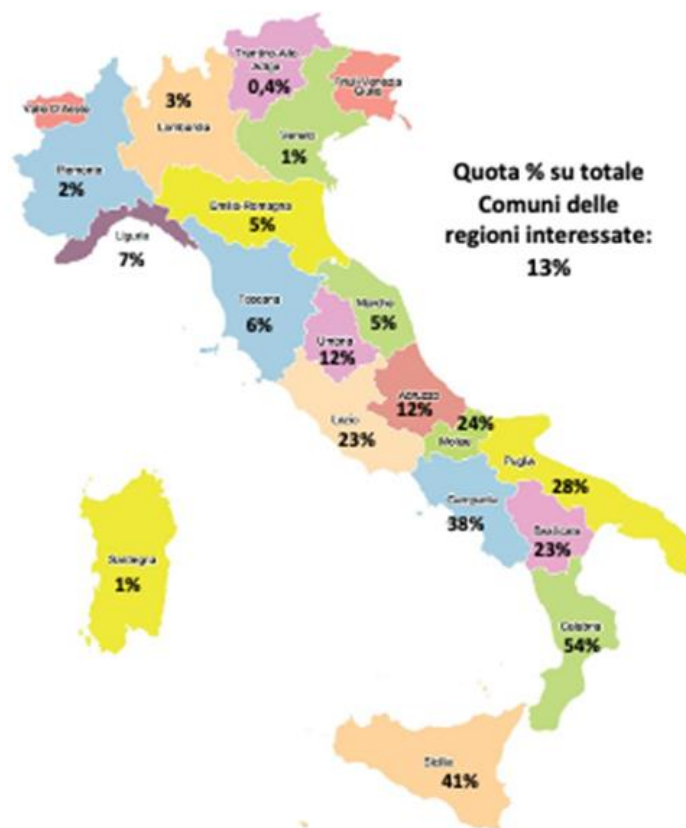
Grafico 3 – Confronto tra le 1.383 procedure di dissesto e di riequilibrio attivate e i Comuni interessati per Regione



Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell’interno – DC finanza locale – dati aggiornati al 31 dicembre 2024

La concentrazione del fenomeno si rafforza se si considera la quota percentuale dei Comuni che hanno attivato una procedura di crisi (figura n. 1). In Calabria sono stati coinvolti il 54% dei Comuni, in Sicilia il 41 e in Campania il 38. Anche Puglia, Molise, Basilicata e Lazio registrano percentuali superiori al 20%. Negli altri territori l’incidenza è molto più bassa (intorno al 10% in Abruzzo e Umbria e marginale nelle altre Regioni).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Figura 1 – Percentuale dei Comuni che hanno attivato almeno una procedura di crisi per Regione

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno – DC finanza locale – dati aggiornati al 31 dicembre 2024

Un fattore di forte criticità è dato dalla persistenza di crisi in un elevato numero di città, soprattutto del meridione (nessun caso si è aggiunto nel 2024, anno in cui si è chiuso il dissesto di Terni). La figura 2 riepiloga dissesti e riequilibri nei grandi centri urbani. La complessità di una città che si avvicina o supera i 50.000 abitanti (e ancor di più nei grandi centri come Napoli o Palermo) rischia di rendere permanenti le crisi finanziarie, in quanto le energie da dedicare alla trasformazione veloce di processi connotati da elevata multifattorialità sono travolte dalla gestione corrente, che produce fenomeni di avvitamento (tra crisi di cassa, passività potenziali, pagamenti in sofferenza, disservizi). La strada dei Patti con il Governo, di recente intrapresa (e trattata più avanti), attivata da molte città (anche non in crisi conclamata) sembra essere una chiave per spezzare il circolo vizioso e ripristinare equilibrio finanziario e proficuo utilizzo delle risorse a favore delle comunità amministrate.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Figura 2 - Dissesti e riequilibri nei grandi centri urbani



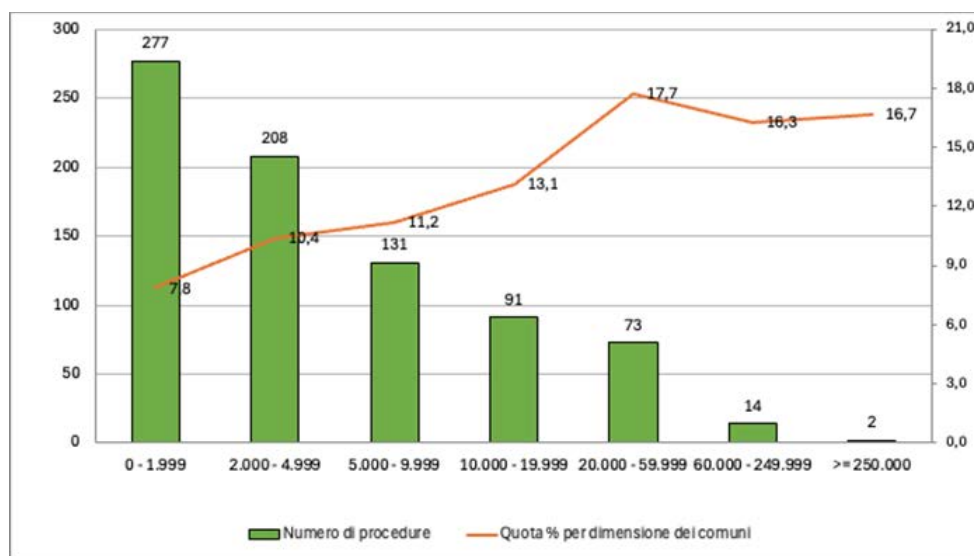
Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2024

Questo approccio può essere considerato strategico perché, sebbene il fenomeno delle crisi interessi maggiormente, in valore assoluto, Comuni di piccole dimensioni (che sono la gran parte), se si rapporta il fenomeno della criticità alla classe dimensionale di riferimento, la tendenza si inverte.

Come mostra il grafico 4, la quota dei Comuni che hanno dichiarato il dissesto al di sotto dei 2.000 abitanti è del 7,8% e sale al 10% per quelli tra 2.000 e 5.000 abitanti; ancora maggiore è la quota dei Comuni tra 5.000 e 10.000, pari all'11,2%; si continua a salire al 13,1% per quelli tra 10.000 e 20.000. Il salto, in coerenza con la figura 2 si ha con la classe di Comuni tra 20.000 e 60.000 abitanti, dove la quota delle crisi arriva al 17,5%, per mantenersi alta, al 16,3 e al 16,7%, rispettivamente per le classi tra 60.000 e 250.000 e oltre.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

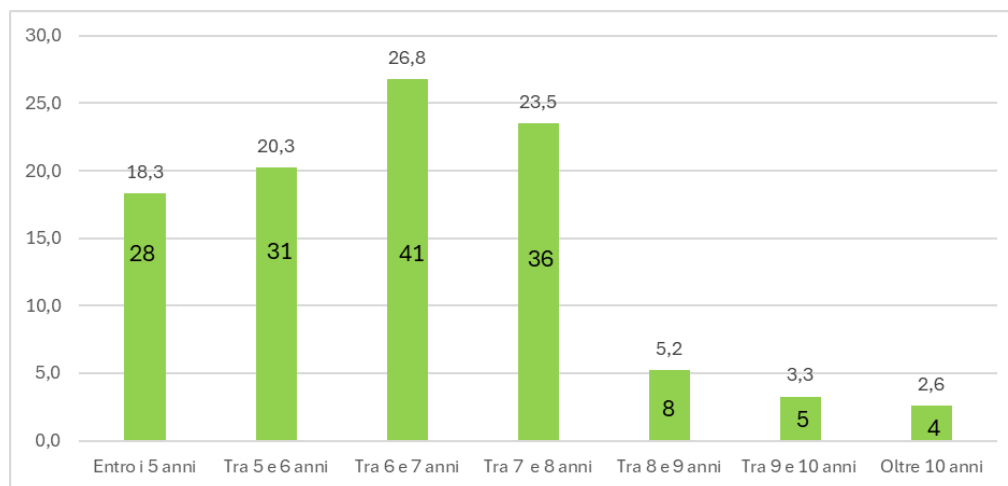
Grafico 4 - Distribuzione delle 795 procedure di dissesto attivate per classi di ampiezza dei Comuni: numero dei Comuni (barre-scala di sinistra) e percentuali sul totale dei Comuni della classe (linea-scala di destra)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2024

Dei dissesti chiusi più recentemente (escludendo quindi quelli risalenti rappresentati nella parte sinistra dell'istogramma del grafico 1) è interessante valutare la durata confrontando la data di attivazione con quella del rendiconto di gestione. Se si considerano le 153 procedure chiuse tra il 2007 e il 31 dicembre 2024 solo il 18,3% sono riuscite a rispettare il quinquennio del controllo sul bilancio stabilmente riequilibrato e, a parte due casi limite che hanno superato i 20 anni, oltre la metà (il 58,8%) si svolge tra i 6 e gli 8 anni.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

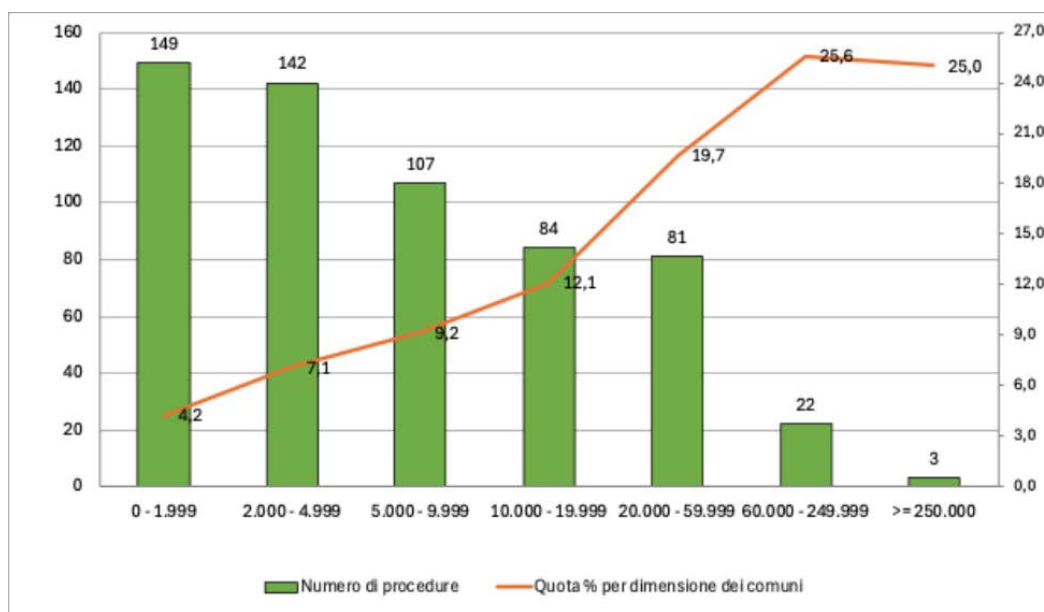
Grafico 5 - Durata dei dissesti chiusi

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2024

Per quanto concerne il nesso tra dimensione e crisi finanziarie, un ragionamento simile a quello effettuato per i dissesti vale anche per le 588 procedure di riequilibrio attivate, rappresentate nel grafico 6.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 6 - Distribuzione delle 588 procedure di riequilibrio attivate per classi di ampiezza dei Comuni: numero dei Comuni (barre-scala di sinistra) e percentuali sul totale dei Comuni della classe (linea-scala di destra)

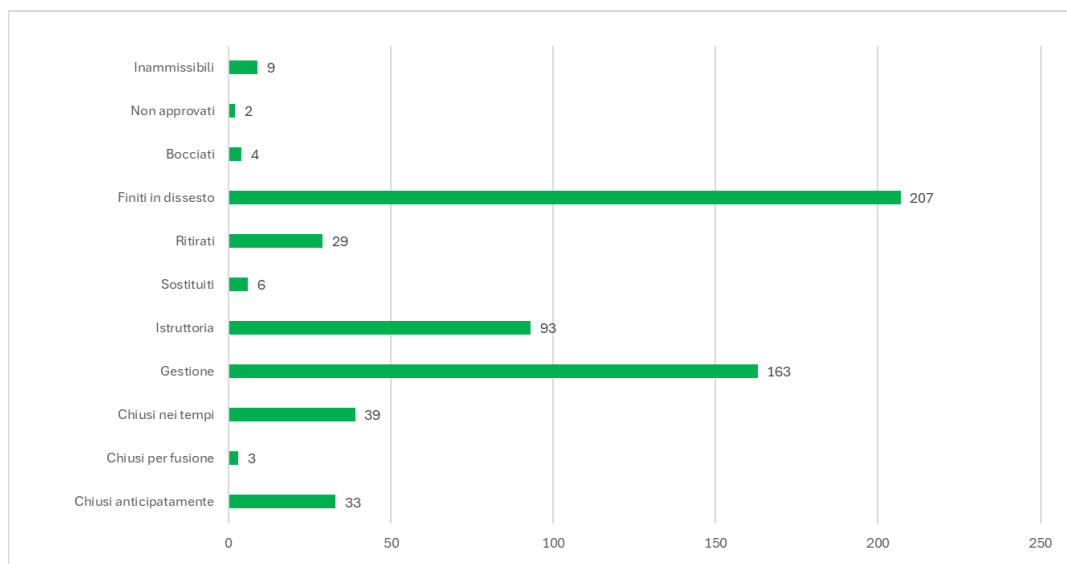


Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno - DC finanza locale - dati aggiornati al 31 dicembre 2024

La pendenza della scala di destra è sensibilmente più pronunciata nei riequilibri rispetto ai dissesti: dal 4,2% dei piccolissimi si sale fino al 25,6% delle grandi città.

L'analisi dell'esito delle procedure di riequilibrio attivate mostra con evidenza i limiti profondi della procedura introdotta nel 2012, come si evince dal grafico 7.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 7 – Esito delle 588 procedure di riequilibrio attivate al 31 dicembre 2024

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno – DC finanza locale – dati aggiornati al 31 dicembre 2024

Le procedure approvate sono un numero esiguo (il 12,7% tra quelle chiuse anticipatamente, nei tempi e per fusione). Inoltre, una quota significativa delle chiusure (45 procedure, pari al 57,6%) è avvenuta nelle Regioni del centro-nord in cui il fenomeno è meno rilevante.

Il 43,5% delle procedure è attivo, in istruttoria o in gestione e viene trattato più avanti. Una quota significativa, pari al 35,2% (211 procedure) è finito in dissesto per lo più nel corso della fase istruttoria (in media una su tre). A questi fallimenti vanno aggiunti i Piani dichiarati inammissibili (prevalentemente perché approvati in presenza di dissesto). Ci sono poi una quota di procedure ritirate in autotutela o sostituite per interventi del legislatore, nonché alcuni Piani bocciati che prefigurano il dissesto dei relativi Comuni e altri non approvati cui non è seguito il previsto dissesto.

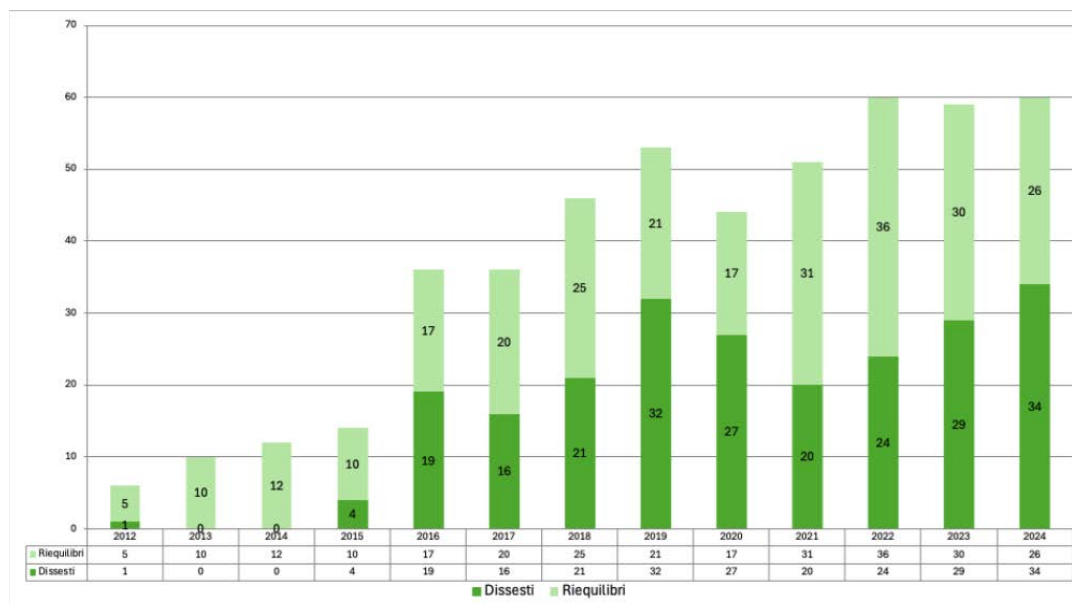
16.2 Le procedure attive

Particolare interesse, per valutare la consistenza del fenomeno, riveste lo *stock* delle procedure attive, rappresentato nel grafico 8. Le procedure attive al 31 dicembre 2024 sono 487 (227 dissesti e 260 riequilibri), corrispondenti a 485 Comuni (Cancello e Arnone ha due dissesti entrambi attivi e Caulonia ha attivato nel 2022 una procedura di riequilibrio in presenza di dissesto). Il fenomeno delle doppie procedure è in netto calo in seguito al restringimento, ormai consolidato nella giurisprudenza contabile,

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

dei casi di ammissibilità della attivazione della procedura di riequilibrio in presenza di dissesto (il caso del doppio dissesto simultaneo rappresenta un *unicum*).

Grafico 8 - Distribuzione delle 487 procedure di dissesto e di riequilibrio attive per anno



Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno – DC finanza locale – dati aggiornati al 31 dicembre 2024

Rispetto ai 7.896 Comuni, esistenti al 31 dicembre 2024, quelli in crisi conclamata rappresentano una quota molto contenuta (il 6.1%). Il comparto è quindi solido anche se il dato aggregato presenta, come si vede più avanti, una diversa articolazione territoriale e dimensionale. Nel complesso si può affermare che i circa 500 Comuni in crisi rappresentano la punta di un iceberg e, se si considerano altri indicatori (come, ad esempio, un FCDE superiore ad una certa soglia), potrebbero aumentare significativamente. Per questo è molto importante mettere a punto un modello predittivo (vedi più avanti) capace di intercettare le crisi prima che queste divengano conclamate.

Il grafico mostra un disallineamento tra la chiusura delle procedure di dissesto e il quinquennio del controllo del bilancio stabilmente riequilibrato. Ben 93 procedure di dissesto su 227 (il 40,9%) hanno superato questo limite, dal Comune di Zapponeta che lo ha dichiarato nel 2012 (da 13 anni) ai 32 Comuni del 2019.

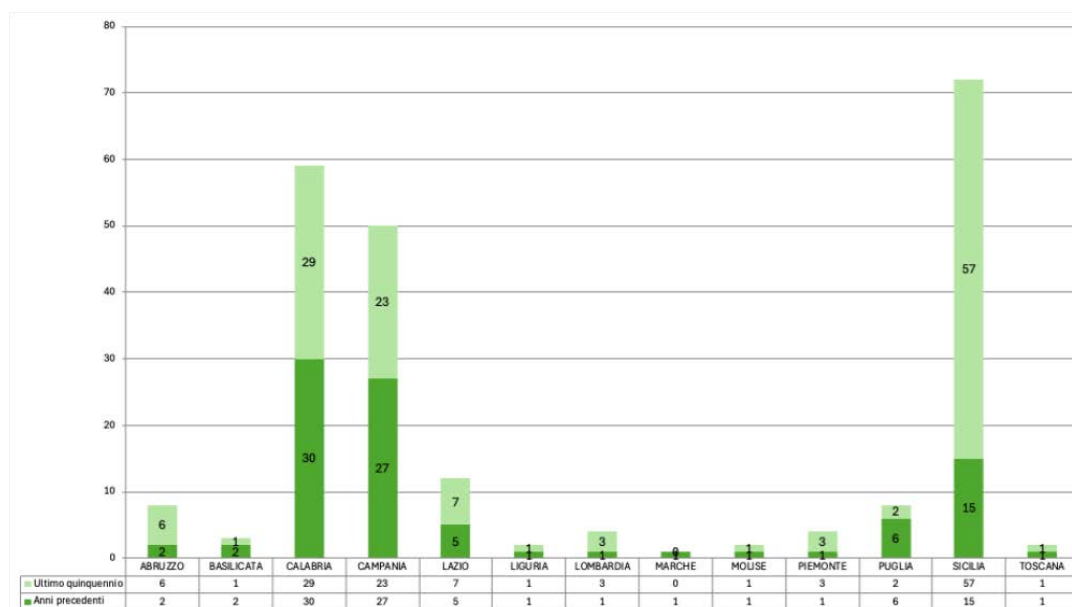
I dissesti attivi dichiarati nei 5 anni del controllo del bilancio riequilibrato sono 134 (la parte più scura delle ultime cinque colonne dell'istogramma) e mostrano una dinamica che, dopo il minimo del 2021

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

(21 casi), causato probabilmente, come quello dell'anno precedente dall'effetto pandemico, ha ripreso a salire dall'anno successivo, fino a toccare un massimo nel 2024.

La collocazione territoriale di questo gruppo di dissesti conferma (e accentua) la tendenza già individuata: 57 casi in Sicilia, che registra un'accelerazione molto preoccupante (17 casi nel 2023 e 15 nel 2024); 29 casi in Calabria; e 23 in Campania. L'81,3% dei dissesti dichiarati nell'ultimo quinquennio è stato effettuato nelle tre Regioni richiamate, come si evince dal grafico 9, che riepiloga i dissesti attivi per Regione.

Grafico 9 - Distribuzione delle 227 procedure di dissesto attive per Regione



Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno – DC finanza locale – dati aggiornati al 31 dicembre 2024

Il disallineamento tra attività degli Organi straordinari di liquidazione (OSL) e controllo del bilancio stabilmente riequilibrato è particolarmente accentuato in Calabria e Campania (parte scura dell'istogramma), mentre in Sicilia si registra una vera e propria esplosione dei dissesti negli anni più recenti (parte chiara dell'istogramma).

Lo stock dei dissesti attivi è stato modificato nel corso del 2024, oltreché dalle nuove 34 procedure dichiarate nel corso dell'anno, dalla chiusura, con la presentazione del rendiconto di gestione, di 18 procedure, attivate tra il 2016 e il 2019. Il saldo è pertanto negativo e lo stock si accresce di 16 casi.

Le 260 procedure di riequilibrio attive al 31 dicembre 2024 sono per quasi due terzi in gestione (163) e un terzo in istruttoria (93), cui si aggiungono 4 Piani bocciati (con probabile dissesto dei relativi

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Comuni). Sono, in altre parole, stati approvati dalle Sezioni regionali 163 Piani, di cui è in corso l'attuazione e la verifica della realizzazione degli obiettivi intermedi.

Grafico 10 – Distribuzione delle 260 procedure di riequilibrio attive per anno



Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno – DC finanza locale – dati aggiornati al 31 dicembre 2024

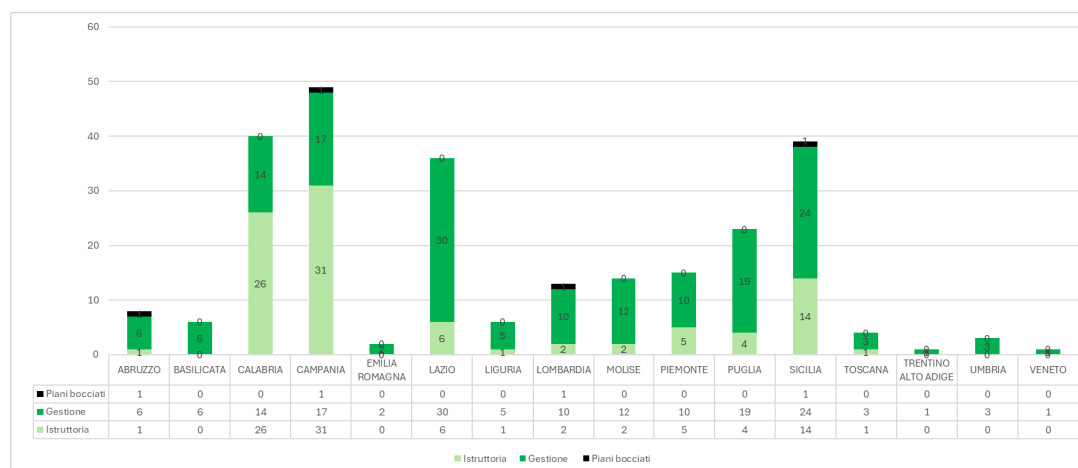
Il grafico mostra la concentrazione delle procedure in istruttoria negli anni più recenti e risulta evidente come il termine di 60 giorni sia ampiamente superato anche per quelle avviate in tempi meno remoti. Appare abnorme per le 24 procedure attivate tra il 2013 e il 2019.

Lo *stock* delle procedure di riequilibrio attive è stato modificato nel corso del 2024, oltreché dall'attivazione delle nuove (26, senza considerare le tre false partenze e la revoca di cui si è detto), dalla bocciatura, da parte delle Sezioni regionali, di 7 Piani¹⁸² (che produrranno un incremento dei dissesti) e dalla approvazione di 34 Piani di riequilibrio¹⁸³, che passano alla fase di gestione (anche se l'attuazione del Piano parte dal momento della sua approvazione da parte del Consiglio comunale). Anche nel caso dei riequilibri il saldo è negativo con conseguente accrescimento dello *stock* in essere. La ripartizione territoriale è analoga a quella dei dissesti, seppure in forma meno accentuata, come mostra il grafico 11.

¹⁸² Si tratta dei Comuni di: Ari, Cassinascio, Castel Morrone, Malvito, Molinara, Mondragone e Serradifalco.

¹⁸³ Si tratta dei Comuni di: Alia, Avellino, Calizzano, Campofelice di Rocella, Canicattini Bagni, Carlantino, Castel Madama, Castellaneta, Cava De' Tirreni, Centuripe, Cinquefrondi, Colzate, Crispiano, Fabrica di Roma, Fagnano Castello, Fara in Sabina, Francavilla Marittima, Galliciano nel Lazio, Palazzo Canavese, Palombara Sabina, Paternò, Patrica, Pietramelara, Ponza, Potenza, Pulsano, San Pietro in Casale, San Sosti, Sant'Alessio Siculo, Santa Domenica Talao, Sezze, Terme Vigliatore, Valtopina e Villareggia.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 11 – Distribuzione delle 260 procedure di riequilibrio attive per Regione

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati forniti dal Ministero dell'interno – DC finanza locale – dati aggiornati al 31 dicembre 2024

Come si vede, dal confronto con il grafico 8 emerge una minore concentrazione, anche se spiccano anche in questo caso le tre Regioni più volte richiamate (49 casi in Campania, 40 in Calabria e 39 in Sicilia), seguite da Lazio (36 casi) e Puglia (23 casi). Si nota la preponderanza delle procedure in istruttoria, rispetto a quelle in gestione, in Calabria e Campania, indice di particolare criticità del processo in quelle Regioni.

La criticità finanziaria, come si è detto, è più difficile da aggredire quando la complessità è maggiore e ciò è direttamente proporzionale al numero di abitanti (anche se possono concorrere altri elementi quali l'estensione del Comune, l'orografia, la densità abitativa, la presenza di un forte degrado dovuto a condizioni ambientali). Dei 485 Comuni che, al 31 dicembre 2024, registrano una crisi conclamata, 52 hanno una popolazione superiore a 30.000 abitanti che, convenzionalmente, può essere assunto come soglia della complessità. Si potrebbe estendere a queste realtà la normativa sui Patti con il governo, con opportune integrazioni, e attivare un percorso di effettivo contrasto delle criticità (in questo gruppo sono ricomprese importanti realtà che hanno già intrapreso con profitto questa strada).

Il gruppo dei piccoli Comuni (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) in crisi finanziaria è composto, al 31 dicembre 2024, da 255 enti. Si potrebbe per questi piccoli Comuni estendere e potenziare l'assistenza diretta che, nel recente passato, è stata fornita, sulla base di una specifica disposizione legislativa, dall'IFEL e ha coinvolto 80 Comuni in prevalenza nel meridione, con buoni risultati¹⁸⁴. Resta

¹⁸⁴ Il progetto di Fondazione IFEL per la realizzazione di piano di interventi in materia di prevenzione delle crisi finanziarie è stabilito dall'art. 57, comma 2-*novies* del d.l. 26 ottobre 2019, n.124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n.157, e art. 1, comma 546 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, seguita dall'atto integrativo 2 dicembre 2021 e la proroga del 19 dicembre 2023 per conclusione delle attività a

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

un terzo gruppo, formato da 180 Comuni e a sua volta scomponibile in due sottogruppi: il primo, più grande, formato da 134 enti, tra 5.000 e 15.000 abitanti che condivide con i piccoli il sistema elettorale a turno unico; il secondo, più contenuto (46 Comuni tra i 15.000 e i 30.000 abitanti) che, a seconda dei casi, può essere assimilato al primo o al secondo. Per questi si potrebbe valutare l'assistenza diretta o l'attivazione del meccanismo del Patto, in base al grado di criticità.

È evidente che l'aggressione dello *stock* delle crisi può funzionare se si blocca il flusso annuo di nuovi casi che, come si è visto, è piuttosto robusto. Serve quindi, in parallelo con queste azioni sperimentali, una riforma del Titolo VIII del Tuel, rispetto alla quale sembrano essere maturati, negli ultimi anni, orientamenti convergenti.

Una idea della dimensione del fenomeno delle crisi è data dal numero di abitanti che popolano i 485 Comuni in crisi finanziaria, che ammonta a 7,9 mln, e la massa passiva complessiva da assorbire, quantificabile in 8,1 mld.

16.3 Il quadro normativo

Il Titolo VIII del Tuel può essere scomposto, sotto il profilo sistematico, in due parti: un braccio preventivo, rappresentato dagli indicatori deficitari (artt. 243 e 244) e un braccio correttivo, che si biforca nelle due procedure del riequilibrio finanziario pluriennale (artt. 243-*bis* e 243-*sexies*) e del dissesto (artt. 244-268). La prassi degli ultimi anni ha mostrato ampiamente l'inadeguatezza dei tre segmenti normativi per affrontare gli squilibri finanziari degli enti locali evidenziando la necessità di profonde riforme.

16.3.1 Il braccio preventivo

Nella parte del Tuel che disciplina il trattamento della criticità finanziaria dei Comuni (Titolo VIII della seconda parte) è prevista una modalità parametrica finalizzata al riconoscimento di una grave e incontrovertibile situazione di squilibrio che fa scattare, automaticamente, delle misure correttive (art.

dicembre 2024. La legge n. 157 del 2019 ha previsto di finanziare Fondazione IFEL su tre linee di attività: 1. supporto ai processi comunali di investimento; 2. sviluppo della capacità di accertamento e riscossione; 3. prevenzione delle crisi finanziarie.

In particolare il 23 settembre 2020 IFEL ha sottoscritto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Dipartimento delle Finanze e Ragioneria Generale dello Stato) e il Ministero dell'Interno (Direzione Centrale per la Finanza Locale - Dipartimento per gli Affari interni e territoriali) una convenzione per la realizzazione degli interventi previsti nell'ambito della linea di intervento 3 della convenzione ed è stato perfezionato un piano pluriennale di intervento per gli anni 2020-2023 (prorogato poi a dicembre 2024) denominato "Prevenzione e gestione delle crisi finanziarie". Il piano mirava ad affrontare le problematiche finanziarie e di contesto che sono alla base dei fenomeni del dissesto e del riequilibrio finanziario pluriennale, fornendo strumenti di più approfondita conoscenza e di supporto per gli enti a rischio di crisi o in crisi conclamata. Il progetto ha sviluppato un portale web dedicato (<https://crisifinanziarie.fondazioneifel.it/>), attività formative e, in particolare, ha attivato un sistema di supporto diretto ai Comuni in criticità finanziaria attraverso l'affiancamento di una *task force* di esperti. Sono stati così direttamente supportati più di 80 Comuni che ne hanno fatto richiesta.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

242)¹⁸⁵. Si prevede, infatti che, se la metà degli indicatori “*rilevabili da una apposita tabella*”, allegata al rendiconto di gestione del “*penultimo esercizio precedente quello di riferimento*”, supera delle soglie predefinite, scattino restrizioni finalizzate al ripristino della condizione di virtuosità finanziaria.

Questo approccio implica tre osservazioni preliminari. La prima osservazione riguarda il *lag* temporale di riferimento. Cioè, nell'anno *t*, si considera la situazione dell'anno *t-2*, ovvero, nel 2025 scatteranno le misure restrittive sulla base della criticità rilevata nel 2023. Il quadro di riferimento, in questo contesto, potrebbe essere migliorato (o peggiorato), anche significativamente, per il solo passare del tempo. La misura non è pertanto tempestiva.

La seconda osservazione riguarda il momento della attivazione del meccanismo. Scegliere un criterio basato sulla soglia del 50% appare arbitrario, oltre ad implicare, implicitamente, l'assegnazione dello stesso peso a ciascun indicatore. Si configura pertanto come un'ipotesi molto forte.

La terza osservazione riguarda la fissazione uniforme delle soglie per tutti i Comuni, indipendentemente dalla dimensione e dalla collocazione territoriale. Un approccio che trascura importanti diversità che sono alla base delle criticità finanziaria.

I parametri obiettivi e le modalità di compilazione della tabella sono stabiliti con un decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e vigono fino alla fissazione di nuovi. Nella norma non c'è alcun riferimento di natura metodologica al procedimento di determinazione sia degli indicatori sia delle soglie, che è lasciato interamente alla discrezionalità amministrativa¹⁸⁶.

Il decreto del Ministero dell'Interno del 18 febbraio 2013 ha individuato, dopo il d.l. n. 174/2012, che ha innovato radicalmente il sistema dei controlli degli enti locali, i criteri per gli enti locali strutturalmente deficitari, modificando anche questa procedura, già previgente in conformità a preesistenti disposizioni. Il sistema era basato su dieci parametri definiti nel 2013 (sostanzialmente analoghi a quelli stabiliti nel 2009 per il triennio 2010 - 2012), validi per il triennio 2013 - 2015 (e confermati nel triennio 2016 - 2018).

Nel febbraio 2018 i parametri sono stati ridotti a otto e la nuova sperimentazione è stata avviata a partire dal rendiconto 2017 (e per il triennio di previsione 2019 - 2021).

¹⁸⁵ Art. 242 - Individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari e relativi controlli: “1. Sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Il rendiconto della gestione è quello relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento.

2. Con decreto del Ministro dell'interno di natura non regolamentare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono fissati i parametri obiettivi, nonché le modalità per la compilazione della tabella di cui al comma 1. Fino alla fissazione di nuovi parametri si applicano quelli vigenti nell'anno precedente (periodo aggiunto nel 2006).

3. Le norme di cui al presente capo si applicano a comuni, province e comunità montane”.

¹⁸⁶ Il testo previgente la modifica (apportata dal d.l. n. 174/2012) prevedeva che i parametri fossero “determinati con riferimento a un calcolo di normalità dei dati dei rendiconti dell'ultimo triennio disponibile”.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

L'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali aveva deliberato (20 febbraio 2018) un atto di indirizzo sulla revisione dei parametri per l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari. Nel documento si richiama "il rapporto sull'andamento a livello di aggregati dei parametri di deficitarietà nel quinquennio 2009- 2013, redatto ai sensi dell'art. 228, comma 7 del Tuel¹⁸⁷ nel marzo 2017 e presentato nella prima seduta dell'Osservatorio", dal quale era emersa:

- una perdita di capacità, nel corso del periodo di osservazione, di intercettare gli enti locali i cui bilanci siano in effettive e gravi condizioni di squilibrio;
- quand'anche questi ultimi siano individuati, una ridotta capacità delle misure correttive, previste a carico degli enti strutturalmente deficitari, di prevenire più gravi patologie finanziarie.

Di qui l'esigenza di modificare e integrare gli indicatori esistenti. Il nuovo sistema parametrico si compone di otto indicatori (sette sintetici e uno analitico, uguali per i diversi livelli di governo (Comuni, Province e Città metropolitane), con l'individuazione di opportune soglie (queste diversificate per comparto).

Per "pervenire ad una semplificazione degli adempimenti posti a carico degli enti locali con riferimento alle attività di monitoraggio degli equilibri economico-finanziari" i nuovi parametri sono stati individuati all'interno del piano degli indicatori di cui all'articolo 18-bis del d.lgs. 118 del 2011, la cui applicazione era prevista a partire dal rendiconto 2016 e dal bilancio di previsione 2017 - 2019.

L'art. 18-bis è stato introdotto nel decreto sull'armonizzazione dei bilanci dal d.lgs. n. 126/2014, che ha integrato e modificato il d.lgs. n. 118/2011, per consentire l'avvio della nuova contabilità finanziaria armonizzata, partita nel 2015. La finalità della disposizione è quella di "consentire la comparazione dei bilanci", attraverso "un sistema di indicatori semplici, denominato "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" misurabili e riferiti ai programmi e agli altri aggregati del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni". Il sistema Comune di indicatori di risultato degli enti locali è definito con decreto del Ministero dell'Interno, su proposta della Commissione sull'armonizzazione contabile degli enti territoriali (Arconet) ed è obbligatorio dal 2016 (il decreto del Ministro dell'Interno è del 22 dicembre 2015¹⁸⁸).

Si fondono, quindi, nel sistema degli indicatori due finalità, non perfettamente collimanti: quella originaria, per il riconoscimento di una situazione di squilibrio "grave e incontrovertibile" (e

¹⁸⁷L'art. 228 prevede la pubblicazione di un rapporto annuale (pubblicato sul sito Internet) da parte del Ministero dell'Interno con la rilevazione dell'andamento triennale a livello di aggregati, dei parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale ed il piano degli indicatori e dei risultati di bilancio. Si prevede anche che ulteriori parametri di efficacia ed efficienza contenenti indicazioni uniformi possano essere individuati dal regolamento di contabilità dell'ente locale.

¹⁸⁸ Il decreto del Ministero dell'Interno prevede specifici allegati distinti per bilancio di previsione (allegati 1 e 3) e rendiconto (allegati 2 e 4), rispettivamente per gli enti territoriali e per quelli strumentali.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

l'attivazione di misure correttive); e la nuova, più ampia, per valutare le *performance* attraverso un sistema di comparazione.

Il 'focus' del nuovo sistema appare concentrato, in particolare, sui seguenti elementi:

- capacità di riscossione delle entrate;
- indebitamento (finanziario, emerso, in corso di emersione, improprio);
- disavanzo;
- rigidità della spesa.

I primi sette indicatori sono estratti dal richiamato Piano degli indicatori, che contiene un ricco catalogo utile per misurare la "salute" finanziaria del Comune. L'ottavo esprime l'effettiva capacità di riscossione¹⁸⁹.

Con decreto MINT del 5 agosto 2022 sono stati modificati alcuni parametri di bilancio¹⁹⁰, che mantengono per il resto la struttura descritta. Per quanto concerne le soglie, da ultimo, con il decreto MINT del 4 agosto 2023 sono state fissate quelle relative al rendiconto 2022 e al bilancio di previsione 2024-2026.

Si tratta di sei tetti (se maggiore) e due pavimenti (se minore). Le soglie indicate sono state evidentemente definite con criterio empirico (non viene fornita alcuna spiegazione metodologica del livello fissato).

La ridotta capacità delle misure correttive, incapaci di prevenire più gravi patologie finanziarie, era stata considerata una delle ragioni che l'Osservatorio aveva indicato come limite dei vecchi parametri. Si può sostenere questa tesi anche per i nuovi. La ragione sta nel carattere meramente restrittivo dei rimedi indicati nell'art. 242 del Tuel. Si dispone, infatti, il controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni (da parte della Commissione ministeriale), "*esercitato prioritariamente in relazione alla verifica*

¹⁸⁹ L'indicatore P1 sintetizza la rigidità del bilancio attraverso il rapporto tra la somma delle componenti non modulabili degli impegni di spesa, (ripiano del disavanzo, personale e debito) e le entrate correnti accertate.

L'indicatore P2 rappresenta l'incidenza degli incassi da entrate proprie ed è dato dal rapporto tra la somma degli incassi (in conto competenza e residui) tributari ed extratributari e gli stanziamenti definitivi di cassa dei primi tre titoli delle entrate.

L'indicatore P3 analizza l'utilizzo della tesoreria in modo non fisiologico (cioè, per fronteggiare il disallineamento tra incassi e pagamenti). La *proxy* è data dalle anticipazioni chiuse solo contabilmente, ricavata dal rapporto tra il livello dell'anticipazione di tesoreria all'inizio dell'esercizio successivo e il massimo previsto dalla normativa vigente.

L'indicatore P4 fornisce il grado di sostenibilità dei debiti finanziari attraverso il rapporto tra: al numeratore, la differenza degli impegni assunti per interessi (passivi, di mora, anticipazione di prestiti ed estinzioni anticipate) e gli accertamenti per contributi e trasferimenti (agli investimenti direttamente destinati al rimborso di prestiti da amministrazioni pubbliche, in conto capitale per assunzione di debiti dell'amministrazione da parte di amministrazioni pubbliche, per trasferimenti in conto capitale da parte di amministrazioni pubbliche per la cancellazione di debiti dell'amministrazione); al denominatore le entrate correnti accertate.

L'indicatore P5 fornisce informazioni sulla sostenibilità del disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio attraverso il rapporto tra il disavanzo iscritto in spesa del conto del bilancio e le entrate correnti accertate.

L'indicatore P6 rappresenta l'impatto dei debiti riconosciuti e finanziati attraverso il rapporto tra l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati con il totale degli impegni.

L'indicatore P7, ancora sull'impatto dei debiti fuori bilancio (in corso di riconoscimento e di finanziamento), attraverso il rapporto tra questa tipologia di DFB e le entrate correnti. Questo indicatore corrisponde alla somma di due indicatori di bilancio (13.1, DFB riconosciuti e finanziati e 13.2, DFB in corso di riconoscimento).

L'indicatore P8, infine, che non ha corrispondenze tra quelli di bilancio, è concernente l'effettiva capacità di riscossione ed è dato dal rapporto tra la percentuale di riscossione complessiva (in competenza e residui) e la somma degli accertamenti e dei residui definitivi iniziali.

¹⁹⁰ Si tratta: degli indicatori 1.1 e 10.3 dell'allegato 1, 1.1 e 12.4 dell'allegato 2 (preventivo); e degli indicatori 1.1 e 9.3 dell'allegato 3, e 1.1 e 11.4 dell'allegato 4 (consuntivo). Per tutti sono state incluse nel denominatore "anche le entrate in conto capitale destinate al ripiano del disavanzo". La decorrenza di questa innovazione parte con il rendiconto 2022 e il bilancio di previsione 2023 - 2025.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

sulla compatibilità finanziaria". Si potrebbe verificare il caso, non infrequente nella prassi, della carenza di una figura chiave per ripristinare l'equilibrio di bilancio del Comune (ad esempio il responsabile finanziario), per cui non è funzionale al risanamento guardare solo alla compatibilità finanziaria. La riduzione delle spese di personale si estende alle società controllate (eccetto quelle quotate in borsa) attraverso la previsione della clausola nei contratti di servizio.

Si attivano dei "controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi", finalizzata esclusivamente alla certificazione del rispetto del tetto stabilito: il 36%, da coprire con tariffe, nel caso dei servizi a domanda individuale (con esclusione degli asili nido); l'80%, nel caso dell'acquedotto; il 100% nel caso dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Si precisa che nei costi vanno incluse le spese per il personale, l'acquisto di beni e servizi, le spese per trasferimenti e gli oneri di ammortamento. Nulla si dice su eventuali carenze strutturali e sul possibile aiuto del sistema multilivello in termini di affiancamento.

Sono previste delle sanzioni per il mancato rispetto di queste prescrizioni (nello specifico "una sanzione pari all'1 per cento delle entrate correnti risultanti dal rendiconto della gestione del penultimo esercizio finanziario precedente a quello in cui viene rilevato il mancato rispetto dei predetti limiti minimi di copertura"). Questi controlli sono estesi, per tutta la durata del risanamento, ai Comuni che hanno dichiarato il dissesto (con una sovrapposizione tra braccio preventivo e correttivo).

Si può quindi affermare, in sintesi, che il meccanismo dei parametri deficitari attualmente in vigore, nonostante le modificazioni apportate, non sia coerente con un approccio predittivo, volto ad anticipare squilibri finanziari attraverso la individuazione di segnali di criticità e il tempestivo intervento del sistema multilivello. Ciò per molteplici ragioni, che si possono riassumere: nel ritardo temporale, nella scarsa considerazione di variabili rilevanti, nell'utilizzo di strumenti tecnici inadeguati, nel forte grado di correlazione degli indicatori prescelti.

Una ipotesi innovativa, di cui l'analisi quantitativa con l'ausilio dell'intelligenza artificiale (AI) può dare sostanza, si fonda sulla costruzione di un quadro di valutazione, costituito da un insieme di indicatori, finalizzati a individuare squilibri di carattere finanziario, economico e patrimoniale, predisposto tenendo conto delle caratteristiche dimensionali degli enti locali. Si prefigura cioè una diversificazione per gli enti di piccole dimensioni, da trattare con adempimenti semplificati.

Gli indicatori posti alla base del quadro di valutazione si possono distinguere tra quelli utilizzati per misurare squilibri finanziari (rigidità della gestione corrente, adeguatezza dei fondi rischi a garanzia dei crediti inesigibili e dei contenziosi, esistenza di debiti fuori bilancio, disordine nella gestione del patrimonio edilizio e del catasto, carenze organizzative, scarsa riscossione dei tributi, ritardo nei pagamenti, difficoltà di gestire il ciclo passivo della spesa, ricorso alle anticipazioni di tesoreria, elevato livello del contenzioso, mancato rispetto dei tempi del ciclo di bilancio, difficoltà di impostare una coerente programmazione di bilancio o applicazione del regime di salvaguardia) e squilibri economici

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

(elevato tasso di disoccupazione, fenomeni di deindustrializzazione, spopolamento dei territori, dissesto idrogeologico, presenza di fenomeni di criminalità organizzata o difficoltà nella gestione dell'ordine pubblico e della convivenza). Per apprezzare questo ultimo gruppo può essere utilizzato anche l'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM).

Gli indicatori possono essere utilizzati anche per misurare le possibili criticità delle società partecipate e degli enti ed organismi strumentali dell'ente territoriale, secondo un approccio che tende a considerare il bilancio consolidato.

Per facilitare la valutazione annuale gli indicatori (di cui va considerato il grado di collinearità) possono essere corredati delle soglie di riferimento per l'individuazione degli enti locali in situazione di criticità, nonché delle soglie utili a promuovere buone pratiche per la sana gestione degli enti locali. Questo profilo è emerso dalle più recenti discussioni sul tema. In estrema sintesi si può valutare la possibilità di applicare le metodologie in esame anche all'analisi della qualità della spesa. Ciò estenderebbe l'analisi al grado di virtuosità (che, in fondo, è speculare a quello della criticità) e consentirebbe di estendere la latitudine della valutazione. Come è noto, infatti, mentre il tema delle criticità finanziaria è circoscritto ad alcuni territori (segnatamente Calabria, Sicilia e Campania), il suo complemento è utile per tutti i Comuni italiani. Questo approccio allargherebbe anche le prospettive del controllo che, senza sminuire la verifica dell'equilibrio strutturale risulterebbe tempestivamente correlato a quello sulla efficacia ed efficienza della gestione.

Per rendere più efficace il monitoraggio della criticità (e della virtuosità), gli indicatori dovrebbero essere utilizzati per la realizzazione, nell'ambito del quadro di valutazione, di un modello predittivo, al fine di approntare con tempestività le azioni necessarie a garantire la stabilità finanziaria degli enti interessati.

Il quadro di valutazione andrebbe sottoposto a revisione con cadenza almeno triennale, anche al fine di tenere conto dell'evoluzione delle fonti normative che possono incidere sugli equilibri finanziari, economici e patrimoniali, nonché delle criticità evidenziate nei rapporti sulla finanza regionale e locale e degli elementi emersi nelle linee guida sui controlli adottate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti. Per garantire la massima trasparenza andrebbero rese pubbliche le modifiche alla composizione del quadro di valutazione e le relative soglie, nonché la metodologia su cui esso è basato.

Il quadro di valutazione correda il bilancio di previsione e il rendiconto, per il periodo di riferimento di ciascun documento contabile. Per questo è rilevante la messa a punto di un adeguato modello previsionale, necessario per stimare l'andamento del triennio oggetto del bilancio di previsione approvato, relativo all'anno in corso (t) e al successivo biennio (t+1, t+2), da raffrontare con le risultanze del rendiconto dell'anno precedente (t-1). Per l'anno in corso, al 30 settembre, è disponibile, in condizioni normali, la salvaguardia degli equilibri (che, in base all'art. 193 del Tuel, è effettuata entro il 31 luglio).

Ferma restando la possibilità di utilizzare, in caso di ritardo nell'approvazione dei documenti di bilancio, gli ultimi documenti approvati, eventualmente integrati dai dati di preconsuntivo, appare

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

evidente come il rispetto dei tempi di approvazione rappresenti un prerequisito importante per il funzionamento del processo. Anche per questo è auspicabile l'utilizzo della Bdap integrata, per una lettura aggiornata, del SIOPE+ (su incassi e pagamenti).

Per favorire un processo *bottom up*, funzionale al perfezionamento dinamico del sistema, si dovrebbe prevedere che l'ente locale che non ritenga adeguati, in considerazione delle proprie caratteristiche, gli indicatori elaborati, possa specificarne le ragioni nella relazione di accompagnamento al bilancio di previsione e al rendiconto di gestione indicando, nel documento, gli ulteriori indicatori idonei a far ragionevolmente presumere gli squilibri.

Al fine di perfezionare un nuovo schema, capace di incastonare il modello predittivo nella sequenza temporale del ciclo di bilancio dei Comuni, utilizzando le banche dati esistenti (Bdap e SIOPE+) e riorganizzando lo strumentario normativo va integrato con un *repository* delle criticità finanziarie. L'obiettivo è quello di ridurre il *gap* temporale e superare l'atomizzazione del processo, nonché l'approccio cartolare e intempestivo, che caratterizza la situazione attuale.

16.4 Il progetto MoDi della Corte dei conti

In questo quadro di riferimento si inserisce il progetto MoDi (Monitoraggio selettivo del Distress finanziario dei Comuni italiani) che nasce su iniziativa della Corte dei conti con l'obiettivo di rafforzare la capacità di sorveglianza sui rischi di squilibrio economico-finanziario negli enti locali e, al tempo stesso, mira a documentare le potenzialità dell'inserimento di metodologie statistico-econometriche ai fini delle attività di controllo. Il Progetto parte dalla premessa che il monitoraggio tradizionale si basa su informazioni contabili *ex post*, spesso disponibili con un significativo ritardo rispetto al periodo di riferimento. Tale ritardo limita fortemente l'efficacia degli interventi di prevenzione. Di qui l'esigenza di affiancare agli strumenti esistenti un sistema di allerta precoce (*early warning*), in grado di stimare la probabilità di *distress* finanziario in ottica prospettica, per supportare in modo più tempestivo e selettivo le attività di controllo.

Da un punto di vista della trattazione statistica, il concetto di *distress* è intrinsecamente latente: non osservabile direttamente, ma desumibile da una combinazione di cause strutturali (es. bassa capacità di riscossione, rigidità della spesa corrente, elevato indebitamento) e indicatori sintomatici (es. ritardi nei pagamenti, ricorso all'anticipazione di liquidità), come rilevato in precedenza. Da questo punto di vista, l'esigenza di rappresentare la latenza del fenomeno, pur lavorando con dati osservabili, passa attraverso la definizione di una *proxy*, che pur non esaurendo la complessità del fenomeno, rappresenti un indicatore osservabile, oggettivo e rilevante per i fini istituzionali della Corte. Nel caso di MoDi, si è fatto ricorso alla classificazione formale di dissesto e predissesto (secondo quanto previsto dagli artt.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

242-269 del Tuel), e quindi la variabile di risposta per il modello è una variabile binaria che attribuisce i valori “0” e “1”, rispettivamente, all’assenza o alla presenza di criticità per il Comune in un dato anno. Il motore predittivo sviluppato – denominato R°M°L° (“Romolo”, un acronimo che sta per *Reinforced Machine Learning*) rientra tra gli approcci cosiddetti di *machine learning* supervisionati, nei quali l’insieme di informazioni utilizzato è ritenuto rilevante per fornire indicazioni sulla variabile di risposta. In particolare, esso mira ad integrare, per una loro validazione, i risultati ottenuti dal modello statistico con le conoscenze di contesto sulle realtà territoriali che magistrati e funzionari hanno tramite le attività di controllo.

Il modello è stimato su un *panel* di Comuni osservati sul periodo 2016–2022 che fornisce un *dataset* contenente circa 54.000 osservazioni. Le variabili esplicative selezionate includono indicatori di performance finanziaria, che sono in linea con quanto discusso più sopra, vale a dire: l’Autonomia finanziaria; la Capacità di riscossione; i Debiti fuori bilancio; la Quota di investimenti finanziati da debito; le Spese rigide su entrate correnti; la Velocità nella gestione della spesa; l’Indebitamento *pro capite* e l’Incidenza spese in conto capitale. Accanto a queste variabili è stata inoltre introdotta una variabile categoriale di “memoria” (rischio dissesto) articolata su cinque livelli che sintetizza episodi pregressi di crisi. Per renderlo fruibile agli algoritmi di apprendimento, il *dataset* (derivato da fonti interne alla Corte e integrato con la banca dati Ca’ Foscari, di cui si è detto) è stato sottoposto a trattamenti di pulizia e normalizzazione. Il modello deve essere in grado di evidenziare elevate *performance* predittive, anche in presenza di uno sbilanciamento tra le classi (i Comuni in crisi conclamata rappresentano una minoranza). Ciò è stato ottenuto anche grazie a tecniche di bilanciamento nel *dataset*.

La logica di questo approccio supervisionato è stata testata su una selezione di algoritmi di classificazione: *Regressione logistica*, *Random Forest*, *Support Vector Machine (SVM)*, *Gaussian Naive Bayes*, *XGBoost*, *Modello Ensemble*. Le prestazioni dei diversi approcci sono state valutate tramite tecniche di *k-fold cross validation* (validazione delle *performance* del modello nell’esaminare osservazioni che non sono state usate nella sua calibrazione) e tramite indicatori *standard* della classificazione binaria, in base alla capacità di identificare correttamente Comuni in *distress* (“positivi”) e non (“negativi”). I risultati non sono mai perfetti nel senso che è inevitabile la possibilità di incorrere in classificazioni errate (“falsi positivi” – Comuni che sono classificati come in *distress*, ma non risultano tali; e “falsi negativi” – Comuni classificati come in buona salute finanziaria, ma non lo sono). Da questo punto di vista, la calibrazione del modello ha privilegiato la minimizzazione (o l’eliminazione) di casi di falsi negativi, potendosi considerare i falsi positivi come Comuni da sottoporre ad un tempestivo controllo, anche se non presentano le criticità estreme.

Tra i diversi algoritmi, la regressione logistica si conferma la più efficace per stimare, su base probabilistica, la condizione di *distress* finanziario dei Comuni italiani. Una volta stimati i coefficienti, per ogni Comune e per ogni anno, infatti, il modello calcola un “punteggio di rischio”, interpretato come

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

la probabilità stimata di essere in *distress*. Questo valore continuo può essere utilizzato, tramite una soglia di classificazione (tipicamente 0,5), per separare i Comuni a rischio elevato da quelli a rischio contenuto, ma anche – e qui sta un’importante potenzialità dell’approccio – per costruire un ordinamento (*ranking*) dei Comuni. Il modello, in questo modo, non si limita a fornire una classificazione binaria (*distressed* vs. non *distressed*) come altri algoritmi di classificazione, ma restituisce una stima continua della probabilità di *distress* come combinazione delle caratteristiche del Comune, che consente di graduare il rischio lungo un intervallo compreso tra 0 e 1. Questo consente un’azione del controllo calibrata in modo flessibile, con la possibilità di adottare soglie differenti da 0,5 a seconda del contesto (es. ambito geografico, fascia demografica, ecc.).

Tra i vantaggi dell’approccio logistico, si menzionano trasparenza e leggibilità, proprie dell’approccio di regressione: ogni coefficiente ha un’interpretazione economico-finanziaria chiara (es. un incremento dell’indebitamento aumenta la probabilità di *distress*); la sua flessibilità operativa: il modello può essere aggiornato periodicamente con nuovi dati al momento della loro disponibilità; la sua adattabilità istituzionale: il punteggio può essere integrato nei processi decisionali delle Sezioni regionali di controllo come strumento di *pre-screening*.

Il progetto MoDi non si propone come sostituto del giudizio esperto, ma come strumento di supporto decisionale (*Decision Support System*). Esso consente di preselezionare, in base a evidenze statistiche, i Comuni che meritano un approfondimento da parte delle Sezioni regionali di controllo. La fase attuale è quella della sperimentazione e validazione qualitativa: le previsioni del modello sono oggetto di confronto con il giudizio esperto dei magistrati della Corte, attraverso questionari e *feedback*. L’obiettivo finale è duplice: affinare l’accuratezza dello strumento e favorirne una graduale integrazione nella pratica quotidiana del controllo.

MoDi rappresenta un esempio concreto di innovazione responsabile, dove la *data science* e l’intelligenza artificiale sono posti al servizio dell’efficacia del controllo istituzionale.

16.5 Il riequilibrio finanziario

Il riequilibrio finanziario pluriennale è stato introdotto nel 2012 come procedura intermedia rispetto al dissesto, creando una biforcazione del braccio correttivo. Mentre il dissesto si dichiara (irrevocabilmente) quando non si riescono a pagare i creditori e a fornire i servizi fondamentali alla comunità, il riequilibrio può essere attivato dall’ente (e revocato in autotutela entro i 90 giorni previsti per l’approvazione del Piano) quando sussistono squilibri strutturali che possono condurre al dissesto non affrontabili con i normali rimedi. Nella prassi le ragioni che spingono l’ente ad attivare una delle due procedure sono molto simili.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La prassi più che decennale del PRFP ha mostrato numerose criticità. Tre le più significative.

La presenza di una istruttoria preliminare del Ministero dell'interno che ha registrato una abnorme dilatazione dei tempi (rispetto ai 60 giorni indicati), facendo saltare l'elemento della tempestività, cruciale per il conseguimento del riequilibrio strutturale.

L'eccessiva dilatazione dei tempi assegnati alla procedura, fino ai 20 anni (rispetto ai 5 dell'originario disegno di legge), con le distorsioni indotte dal lungo orizzonte temporale, che diluiscono oltremodo gli obiettivi del Piano (assenza di rivalutazione delle quantificazioni effettuate; creazione di spazi finanziari fittizi; quali quelli prodotti dal collocamento a riposo del personale e dalla estinzione dei mutui in ammortamento; elevata possibilità di eventi esogeni che interferiscono con gli obiettivi intermedi; sconnessione profonda con il ciclo elettorale dell'ente, il cui Piano può condizionare fino a quattro consiliature).

Infine, la staticità del Piano, che spesso nasce con gravi carenze, proprio perché espressione autonoma dell'ente in crisi e non il risultato di un effettivo ausilio del sistema multilivello che potrebbe essere (come avviene con i richiamati Patti recentemente introdotti) affiancato (e forzato, se necessario) nella sua definizione.

Molte procedure di riequilibrio finiscono in dissesto, pochissime giungono a termine e soprattutto, risultano ridondanti nei casi di criticità lieve (molti Comuni del settentrione registrano chiusure anticipate) e inefficaci nei casi di vero squilibrio strutturale (degenerazione nel dissesto in fase istruttoria e bocciatura dei Piani da parte delle sezioni regionali).

Il vero limite è proprio nella biforcazione del braccio correttivo che distoglie gli attori del processo dall'obiettivo primario (il risanamento strutturale dell'ente) e tende a polarizzare l'attenzione sullo strumento anziché sul contenuto, come se il dissesto, più avanti tratteggiato, fosse una procedura risolutiva.

16.6 Il dissesto

Il dissesto è la fattispecie più risalente. Introdotto nel 1989 nell'ordinamento è affetto da una genetica torsione aziendalistica, essendo mutuato dalle procedure concorsuali delle aziende private. L'impossibilità del fallimento e lo svolgimento di funzioni essenziali per la comunità non consentono la cesura che si realizza nel mondo dell'azienda privata (cancellazione dell'impresa e utilizzo della massa attiva per la soddisfazione, tendenzialmente parziale, dei creditori). Nei casi di squilibrio grave si genera spesso una catena di *distress* finanziario difficile da spezzare causata dal trasferimento, dalla gestione commissariale all'ente, di passività inevase (che aggrediscono il Comune *in bonis* anche nel caso in cui sia avvenuto il pagamento dell'intero debito, a causa della mera sospensione degli interessi maturati) e di attività fittizie (residui attivi da cancellare perché ormai inesigibili).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Un'altra importante criticità del dissesto è la separazione, introdotta nel 1993¹⁹¹, tra la gestione passata, affidata all'OSL, e quella presente, in capo agli organi elettivi dell'ente. La difficoltà oggettiva di individuare il confine tra partite pregresse e correnti, la permanenza di un'area grigia (perimetrata in modo non sempre chiaro e variata più volte nel tempo), nonché la conflittualità potenziale tra organo straordinario, decisore e struttura amministrativa, producono opacità e disallineamento temporale (spesso notevole) tra il rendiconto della gestione liquidatoria e il controllo (quinquennale) del bilancio stabilmente riequilibrato.

Ulteriore limite è la convenzionalità con cui si forma il bilancio stabilmente riequilibrato che, in molti casi, mostra da subito nuovi squilibri che andrebbero aggrediti con interventi sostanziali (emblematico è il caso dello scarto tra accertamenti e incassi nella tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti che, se significativo, porta in poco tempo allo squilibrio strutturale che, con il dissesto, si vorrebbe risolvere). Rapidità, affiancamento e flessibilità sono elementi cruciali per una politica di risanamento e nessuno di questi è presente nella procedura vigente. Al dissesto si giunge spesso dopo una lunga coltivazione dei suoi sintomi (durante la quale il quadro si deteriora ulteriormente); la connessione con l'ente è in prevalenza cartolare (quando sarebbe necessario un robusto affiancamento); alle diverse fattispecie si applica il medesimo schema per la formazione del bilancio stabilmente riequilibrato (la centralizzazione della procedura tende a far prevalere gli elementi di uniformità sulle diversità).

Un aspetto ulteriore, trascurato dal vigente impianto normativo, consiste nella condivisione della crisi finanziaria con la comunità amministrata, elemento cruciale per individuare soluzioni strutturali (come sviluppare "spinte gentili" a partire dal miglioramento della *compliance* sul pagamento dei tributi locali). La direzione in cui muoversi è quella del potenziamento delle relazioni di inizio e fine mandato, ridotte nella prassi attuale a meri adempimenti burocratici.

Il compito assegnato all'OSL nel dissesto presenta elementi di notevole complessità. Con il dissesto si è nella impossibilità a far fronte agli impegni assunti, quindi in una evidente crisi di cassa. Quando si arriva a questo livello di crisi conclamata la gestione dell'ente è giunta ad uno stato di compromissione avanzata difficile da rimediare. Salvo i casi degli enti di piccole dimensioni, per i quali un evento inaspettato e non coperto dal fondo rischi può far esplodere la crisi, nella gran parte dei casi ci si trova davanti a squilibri strutturali della gestione difficili da rimediare, anche con interventi straordinari.

Se la crisi di cassa ha raggiunto livelli non più sostenibili è probabile che molti crediti ancora iscritti in bilancio e inclusi nella massa passiva siano difficilmente realizzabili e quindi l'organo straordinario incontri ostacoli nella gestione del risanamento. Tale situazione può comportare l'eccessivo protrarsi della procedura a scapito dei diritti dei creditori che si trovano a fronteggiare limitazioni e incertezze anche se, rispetto ad un debitore privato, questi ultimi risultano molto più protetti.

¹⁹¹ Con il d.l.18 gennaio 1993, n. 8.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Come è noto, a partire dalla dichiarazione di dissesto, non possono essere intraprese né proseguite azioni esecutive individuali nei confronti dell'ente, in quanto la gestione dei debiti passa alla competenza dell'OSL.

Inoltre, durante la fase di dissesto, i debiti insoluti non producono interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria, limitando così l'ammontare del credito riconosciuto. Ma tali pesi sono soltanto sospesi per cui, se il creditore non transige (e l'OSL accantona il 50% della somma riconosciuta) si potrà rivalere sull'ente tornato *in bonis*. E anche se effettua la transazione sulla sorte dovuta può, come è avvenuto di recente (vedi *infra*), chiedere, con successiva istanza, la parte residua.

Tale meccanismo risulta accentuato nel caso in cui il credito originario dell'ente venga ceduto (come avviene in forma sistematica con i fornitori di energia). Il cessionario che acquista *pro-soluto* un credito in pratica autoliquidato aspetta il ritorno *in bonis* dell'ente per esercitare l'azione esecutiva, sicuro di ottenere la sorte e i cospicui interessi previsti per i crediti commerciali. Per contenere questo fenomeno sarebbe opportuno attivare, da parte del sistema multilivello, meccanismi che meglio salvaguardino l'interesse pubblico.

La Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità della sospensione, ritenendola finalizzata a garantire la *par condicio creditorum* e a prevenire il deterioramento della situazione patrimoniale dell'ente; tuttavia, ha ritenuto sussistente il diritto alla piena soddisfazione del credito una volta che l'ente sarà tornato *in bonis*. In una recente sentenza ha anche concluso indicando nel legislatore il soggetto che potrebbe, nell'ambito di una riforma complessiva del sistema, bilanciare in modo più equilibrato gli interessi dei creditori con quelli degli enti territoriali¹⁹².

¹⁹² L'innovazione normativa auspicata dalla Corte costituzionale potrebbe stabilire che, nel caso in cui si sia verificato il pagamento integrale di capitale e interessi da parte del commissario, i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producano più interessi né siano soggetti a rivalutazione monetaria. La nuova disciplina si dovrebbe applicare anche ai crediti nei confronti dell'ente locale che rientrano nella competenza del commissario, a decorrere dalla data della loro liquidità ed esigibilità. In questo modo si supererebbe la statuizione, attualmente vigente, che prevede solo la sospensione temporanea, e precisamente fino all'approvazione del rendiconto della gestione del dissesto, di interessi e rivalutazione monetaria per debiti insoluti e anticipazioni di cassa erogate.

La questione richiamata è stata recentemente sottoposta alla Corte costituzionale dal Consiglio di Stato (ordinanza n. 5502/2021 del 27 luglio 2021, sezione V) per dirimere un caso particolarmente singolare. Per chiarire le dimensioni del problema, nell'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato si legge che l'importo del debito originario del Comune di Santa Venerina ammontava in linea capitale a 4.318.405 euro; che il dissesto è stato dichiarato dal Consiglio comunale il 12 marzo 2013, e il credito, inserito nella massa passiva, è stato interamente pagato (capitale e interessi maturati fino all'11 marzo 2013) il 22 gennaio 2018, per un importo complessivo di 4.830.953,92 euro; che la procedura di risanamento si è chiusa nel 2018; che gli interessi richiesti dal creditore dopo il ritorno *in bonis* dell'ente ammontavano a 1.812.677,50 euro.

In sintesi, il Consiglio di Stato sottoponeva al giudice delle leggi la questione del bilanciamento tra le esigenze di tutela dei creditori commerciali e quelle di risanamento dell'ente locale (e delle comunità amministrate), chiedendo di rivedere la posizione espressa nella sentenza n. 269 del 1998 in cui "la Corte costituzionale ha tratto dall'antecedente normativo dell'art. 248, comma 4, l'attuale regime generalizzato di inesigibilità degli accessori del credito solo temporaneo, strumentale alla liquidazione della massa passiva dell'ente locale nell'ambito della procedura di dissesto, e destinato pertanto a cessare con la chiusura delle attività dell'organo straordinario di liquidazione"; il che comporta che "ogni pretesa creditoria rimasta insoluta torna ad essere esigibile nei confronti dell'ente locale dissestato una volta cessato il regime di sospensione temporanea strumentale all'attività di rileazione ed estinzione delle passività di questo, a prescindere se vi sia stato o meno l'integrale pagamento della sorte capitale".

Il supremo giudice amministrativo ha argomentato sul punto che, se non si vuole "svuotare di contenuti il riconoscimento costituzionale degli enti locali", appare necessario impostare il bilanciamento non tra i due tipi di debitore (imprenditore ed ente locale), ma tra gli interessi dei creditori dell'imprenditore fallito e quelli della collettività di cui l'ente locale è ente esponenziale, che vengono ingiustificatamente sacrificati a tutto vantaggio del singolo creditore commerciale, "benché già remunerato a tassi di mercato". Il definitivo ritorno *in bonis* dell'ente locale risulta, così, "conseguenza costituzionalmente vincolata" del principio autonomistico, nella misura in cui l'art. 5 Cost. è "da intendersi quale presa d'atto dell'origine pre-repubblicana degli enti esponenziali delle comunità territoriali, in funzione dell'inesauribilità delle funzioni e dei servizi pubblici loro attribuiti quale livello di governo "di prossimità" rispetto a tali collettività, espressivo dei loro bisogni primari".

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

I fattori di criticità richiamati richiedono una gestione efficiente e tempestiva da parte dell'OSL al fine di evitare che il protrarsi della procedura possa generare nei confronti dei creditori effetti lesivi oltre la ragionevolezza.

Nella procedura di dissesto possono essere adottate due modalità diverse per il risanamento. Con la procedura ordinaria, l'Organo Straordinario di Liquidazione ha il compito di esaminare le richieste e, se i crediti vengono riconosciuti come validi, provvede al loro pagamento nei limiti delle disponibilità economiche dell'ente, incontrando le difficoltà di cui si è detto. Prima della riforma costituzionale del 2001, che ha impedito la possibilità degli enti del sistema multilivello di indebitarsi per spese correnti, il meccanismo era lineare: alla definizione della massa passiva corrispondeva un mutuo a carico dello Stato che ne consentiva lo smaltimento. Attualmente ciò è possibile solo per le spese di investimento che rappresentano una piccola frazione degli oneri del dissesto.

La forma più praticata nel nuovo contesto è la procedura semplificata, più rapida e orientata alla transazione. Viene proposto ai creditori un accordo individuale, offrendo il pagamento parziale del debito – generalmente compreso tra il 40 e il 60% dell'importo dovuto – a fronte della rinuncia a qualsiasi ulteriore pretesa. Se il creditore accetta, l'importo pattuito deve essere corrisposto entro 30 giorni.

Questa via rappresenta, in teoria, lo strumento più valido per superare gli aspetti critici innanzi esposti, anche perché l'accordo comporta la rinuncia ad ulteriori pretese nei confronti dell'ente risanato. Nel contesto attuale però la procedura semplificata, tende ad essere praticata solo dai creditori più deboli, per i quali l'attesa è incompatibile con l'equilibrio finanziario dell'impresa, o con l'interesse a mantenere la collaborazione con l'ente¹⁹³.

Questa ricostruzione induce il Consiglio di Stato a sostenere la posizione del Comune ritenendo che *“la soluzione costituzionalmente imposta” per rimuovere sia l'irragionevole equiparazione di situazioni “tra loro antitetiche” sia le distorsioni delle discipline in discorso sia “di considerare inesigibili in via definitiva e non solo temporanea gli accessori del credito nei confronti dell'ente locale integralmente soddisfatto nel dissesto di quest'ultimo al momento dell'apertura della procedura, e dunque assegnare al pagamento dell'organo di liquidazione carattere estintivo”*

Non potendo applicare direttamente tale interpretazione, stante il tenore letterale dell'art. 248, co. 4, Tuel e il diritto vivente sulla stessa consolidato, il CDS si è rivolto alla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 219/2022 ha rigettato la questione con un invito al legislatore. La sentenza si chiude infatti con il richiamo ad un'analisi dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali istituito presso il Ministero dell'interno che, *“nel valutare gli strumenti posti in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di crisi degli enti locali [...] ne ha messo in luce gli aspetti problematici, riferiti in particolare alla facoltà concessa ai creditori di rifiutare la proposta transattiva formulata dall'OSL, ovvero di chiedere all'ente tornato in bonis eventuali interessi maturati nel corso della procedura”*.

Torna anche qui, insomma, il limite della discrezionalità legislativa: alla luce dell'ultima considerazione citata, l'operazione interpretativa svolta dalla Corte può essere letta come la mera conferma della non irragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore, all'interno del perimetro fissato dal diritto vivente sulla base di elementi normativi in parte ormai anacronistici rispetto al quadro costituzionale (la disciplina del Tuel), in parte derivanti da una normativa specificamente rivolta alla soluzione del problema del ritardo dei pagamenti. Che la revisione di tutti questi elementi esorbiti dal campo di azione del Giudice delle leggi è indubbio – e infatti nel merito la decisione è di rigetto –, ma altrettanto indubbio è che essa rientri invece pienamente nel campo delle scelte politiche. È quindi *“il legislatore, nell'apprestarsi a riformare la normativa sulla crisi finanziaria degli enti locali”, l'unico che “potrà prestare adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono”*.

Per questo sarebbe utile attuare questo esplicito invito del Giudice delle leggi al legislatore, bilanciando in modo più adeguato gli interessi dei creditori e dell'ente disponendo, come si è detto che nel caso in cui si sia verificato il pagamento integrale di capitale e interessi da parte del commissario, i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria.

¹⁹³ Una lettura attenta dell'art. 258 del Tuel prevede che l'OSL possa *“proporre all'ente locale dissestato l'adozione della modalità semplificata di liquidazione”* nel caso abbia verificato una situazione chiara e relativamente facile (che renda ragionevole la *“sommatoria deliberazione sulla fondatezza del credito vantato da affrontare”*, *“valutato l'importo complessivo di tutti i debiti censiti in base alle richieste pervenute, il numero delle pratiche relative, la consistenza della documentazione allegata ed il tempo necessario per il loro definitivo esame”*). Non a caso si tratta di una proposta che l'organo di governo del Comune potrebbe non approvare (anche qui, interpretando, in base alla complessità della situazione). La prassi dei dissesti vede invece l'applicazione generalizzata della procedura semplificata, con gli effetti distorsivi richiamati.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La recente giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha censurato la non esecuzione (e i ritardi eccessivi nella esecuzione) delle decisioni giudiziarie interne, determinando condizioni che rendono ancora meno attrattiva questa procedura. Di fronte ad un prolungamento eccessivo dei tempi del dissesto lo Stato viene condannato al pagamento fugando limitazioni e incertezze prodotte da una attesa lunga e indeterminata. Diventa in altre parole più certa la possibilità di recuperare l'intera sorte e anche gli interessi. In sintesi, a seguito degli interventi della Corte costituzionale e della Corte di Strasburgo i creditori hanno una prospettiva di un pieno ristoro, con un riflesso negativo sulle procedure transattive che implicano la riduzione della sorte maturata e la rinuncia (parziale o totale) degli interessi.

In particolare, le decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) hanno avuto un impatto significativo nel contesto del dissesto degli enti locali, rafforzando ulteriormente la tutela dei creditori. In particolare, è stato affermato che lo Stato italiano è tenuto a garantire il pagamento integrale dei crediti riconosciuti da sentenze nazionali, anche quando l'ente locale debitore si trova in stato di dissesto.

In seguito a una condanna, la Presidenza del Consiglio dei ministri deve assicurare il ristoro integrale del credito entro tre mesi dalla pronuncia della Corte, comprensivo di interessi legali, rivalutazione monetaria e spese legali, nonché un risarcimento per il danno non patrimoniale subito dal creditore. Inoltre, viene stabilito che i creditori possano richiedere il pagamento degli interessi maturati dopo la dichiarazione di dissesto, nonché il saldo dei crediti residui una volta che l'ente locale abbia risanato la propria situazione finanziaria.

Queste decisioni che hanno rafforzato la posizione dei creditori, poiché rimuovono l'incertezza derivante dalla procedura concorsuale e dalla lunga durata del dissesto, pongono nuovi problemi e mettono ancor più in discussione la validità della procedura.

Pertanto, le pronunce della CEDU, che hanno rappresentato un passo importante verso una estesa protezione dei diritti patrimoniali dei creditori nei confronti degli enti locali in difficoltà finanziaria, hanno introdotto un ulteriore aspetto critico nella gestione della crisi finanziaria.

Una recente sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (gennaio 2025) ha condannato l'Italia per un importo ingente relativo al debito del Comune di Catania, in dissesto dal 2018, detenuto da una banca cessionaria di crediti¹⁹⁴. Anche in questo caso è stato accertato che lo Stato italiano è responsabile per la mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie interne, non assicurando il diritto a un processo equo, in violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. La questione assume dimensioni rilevanti e potrebbe essere l'avvio di altre nella stessa direzione. Ci sono alcuni elementi da evidenziare: il primo è che l'azione non è stata attivata direttamente dal creditore, ma da una banca che aveva acquistato un blocco di crediti. A ciò si collega l'importo molto

¹⁹⁴ CEDU, Première Section, Affaire Banca Sistema S.P.A. c. ITALIE (Requête no. 31795/23), Arrêt Strasbourg, 16 janvier 2025.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

rilevante della condanna, l'elevata capacità di resistenza del creditore rispetto ad un normale fornitore e l'elevata produzione di interessi passivi (circa 700.000 euro al mese). Tutti fattori che espongono le finanze pubbliche ad un potenziale danno erariale.

Va sottolineato, inoltre, che il dissesto è in corso dal 2018 (oltre sette anni), dimostrando la difficoltà nelle attuali condizioni a risolvere crisi di grandi enti in tempi ragionevoli (congruenti con il quinquennio del controllo del bilancio stabilmente riequilibrato) riuscendo a soddisfare in modo adeguato i creditori.

Questa situazione mette in luce le criticità strutturali insite nella procedura di dissesto finanziario. In un contesto tanto complesso, appare urgente un intervento normativo mirato a prevenire il ripetersi di simili condizioni, che generano ulteriori oneri a carico dell'ente. Tali oneri, infatti, finirebbero per aggravare ulteriormente la già compromessa stabilità finanziaria dell'amministrazione locale, ostacolando il percorso di risanamento e minando la sostenibilità complessiva del sistema.

Resta anche da considerare che, pure a seguito delle decisioni di condanna della CEDU, permangono margini di intervento. È infatti possibile avviare un negoziato con il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa — l'organo preposto al monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU — al fine di dimostrare l'impegno dello Stato nel porre rimedio alla violazione accertata e nel prevenire il ripetersi di simili situazioni. Tale impegno può concretizzarsi mediante la presentazione di piani d'azione articolati, contenenti misure correttive di natura individuale o collettiva.

La procedura di dissesto, analogamente a quella per il riequilibrio finanziario degli enti locali, presenta diversi aspetti critici che ne compromettono l'efficacia. Vanno superate in una procedura di risanamento unitaria, basata sulla logica dei patti con il Governo recentemente introdotti.

Le criticità da superare sono, come si è detto, in primo luogo la lentezza (e la ridondanza) dell'attuale *iter*, che spesso si protrae per anni, rallentando il processo di risanamento e tendendo a sospendere le situazioni creditorie. A questo si aggiunge il forte impatto sui servizi offerti ai cittadini, i quali possono subire riduzioni o, in alcuni casi, la sospensione temporanea di servizi essenziali, con evidenti ricadute sulla qualità della vita.

Un ulteriore elemento di criticità riguarda la perdita di credibilità dell'ente locale colpito dallo "stigma" del dissesto, che si riflette in una maggiore difficoltà di accesso al credito e in una minore attrattività per nuovi investimenti, pubblici e privati. Tutto questo si traduce in una pesante ricaduta sociale ed economica sul territorio, con conseguente aumento del malcontento, del disagio sociale e del clima di sfiducia nella pubblica amministrazione.

L'attuale situazione nella quale ingenti somme possono essere addebitate direttamente allo Stato italiano impone l'avvio di riforme strutturali per risolvere il problema sistemico (ad esempio, piani

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

straordinari per affiancare gli enti locali in dissesto per il pagamento dei debiti), oltre ad attivare azioni di monitoraggio e controllo per prevenire ulteriori situazioni analoghe.

In sintesi, nel processo di risanamento finanziario degli enti locali deve essere ricercato un equilibrio tra il raggiungimento di un effettivo risanamento e la tutela dei creditori. Ciò implica un effettivo risanamento dell'ente, volto a restituirgli la capacità di esercitare le proprie funzioni istituzionali e di fornire i servizi pubblici di competenza.

Tuttavia, l'analisi del complesso normativo che disciplina il dissesto – così come interpretato dalle corti nazionali e, progressivamente, anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo – evidenzia uno squilibrio crescente a favore della tutela dei diritti dei creditori. Questa tutela tende ad essere garantita in modo pressoché integrale e in tempi relativamente rapidi, soprattutto in seguito agli orientamenti della Corte di Strasburgo.

Ne risulta che, tra i due obiettivi che la procedura di dissesto dovrebbe contemperare – da un lato il risanamento dell'ente, dall'altro la soddisfazione dei creditori – la prassi e l'interpretazione giurisprudenziale si sono progressivamente sbilanciate verso la seconda. Il risultato è che il risanamento effettivo dell'ente rischia di essere messo in secondo piano.

Si tratta di interessi entrambi meritevoli di tutela e un sistema normativo ben calibrato, che tenga conto anche degli orientamenti giurisprudenziali, potrebbe giustificare un sacrificio parziale delle posizioni creditorie qualora ciò sia necessario per garantire il risanamento ed evitare che le difficoltà croniche degli enti ricadano negativamente sulle collettività amministrate.

16.7 Estendere i Patti: una riforma possibile

I recenti interventi del legislatore, richiamati in apertura, hanno aperto una nuova prospettiva per il risanamento finanziario degli enti territoriali in crisi conclamata. Il primo blocco di disposizioni (commi da 567 a 580 della legge di bilancio per il 2022) è riferito ai Comuni “capoluogo di città metropolitana con disavanzo *pro capite* superiore a euro 700 euro” “risultante dai rendiconti 2020”. La scelta di un criterio quantitativo, semplice ed efficace come *proxy* di uno squilibrio strutturale ha consentito di individuare quattro grandi città (Napoli, Palermo, Reggio Calabria e Torino). Le norme subordinano la concessione di un contributo¹⁹⁵ alla sottoscrizione di un Accordo tra il Sindaco del Comune beneficiario e il Presidente del Consiglio riguardante incrementi del prelievo ed efficientamento della gestione di entrata e di spesa. Si prevede: di incrementare l'addizionale all'Irpef; istituire un'addizionale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale; valorizzare ed efficientare la gestione delle entrate proprie; ridurre le spese generali e di

¹⁹⁵ Si prevede “per gli anni 2022-2042 un contributo complessivo di euro 2.670 mln, di cui 150 mln di euro nel 2022, 290 mln di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024, 240 mln di euro per l'anno 2025, 100 mln di euro annui per ciascuno degli anni dal 2026 al 2042, da ripartire, in proporzione all'onere connesso al ripiano annuale del disavanzo e alle quote di ammortamento dei debiti finanziari al 31 dicembre 2021”.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

amministrazione; effettuare interventi di razionalizzazione delle società partecipate; realizzare interventi di riorganizzazione e di incremento degli investimenti anche connessi al PNRR. L'Accordo prevede inoltre il censimento dei debiti commerciali pregressi e la loro definizione transattiva con percentuali di riconoscimento e liquidazione commisurate alla vetustà di ciascuna posizione.

La COSFEL vigila sull'attuazione dell'Accordo e il mancato rispetto delle condizioni può portare al dissesto dell'ente ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 149/2011 (dissesto guidato). È stata così introdotta una nuova fattispecie di risanamento finanziario, circoscritta ad alcune grandi città, che segue un percorso assimilabile a quello per il risanamento dei Servizi sanitari regionali, basato su un contributo statale supplementare in cambio di uno sforzo fiscale dell'ente destinatario, che viene affiancato e monitorato. Tale approccio è stato esteso con il d.l. n. 50/2022 (cd "aiuti-ter"), ad altri enti.

Il d.l. n. 50/2022, convertito nella l. n. 91/2022, contiene misure analoghe a favore dei Comuni capoluogo di Provincia (art. 43, cc. 2-7), con la stessa modalità già introdotta per le grandi città. Al fine di favorire il riequilibrio finanziario, i Comuni capoluogo di Provincia che hanno registrato un disavanzo di amministrazione *pro capite* superiore a 500 euro, sulla base del disavanzo risultante dal rendiconto 2020, ridotto del contributo eventualmente assegnato ai sensi del comma 568 dell'art.1 della l. n. 234/2021, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto, possono sottoscrivere un Accordo con la Presidenza del Consiglio dei ministri con cui si impegnano, per il periodo nel quale è previsto il ripiano del disavanzo, a realizzare le misure di cui all'art. 1, co. 572 della l. n. 234/2021, necessarie al riequilibrio di bilancio.

La stipula dell'Accordo è subordinata alla verifica delle proposte dei Comuni, entro i successivi 30 giorni, da parte di uno specifico tavolo tecnico¹⁹⁶. La disposizione si muove nella stessa direzione di quelle già richiamate che prevedono un affiancamento e sostegno finanziario nel percorso di risanamento e potrebbe costituire un modello per una riforma sistematica dell'impianto normativo posto a presidio del superamento della criticità finanziaria degli enti locali.

Inoltre, sono previste misure volte alla riorganizzazione e allo snellimento della struttura amministrativa, con una riduzione significativa degli uffici di livello dirigenziale e delle dotazioni organiche, escludendo gli uffici coinvolti nell'utilizzo dei fondi del PNRR e del Fondo complementare e nell'attività di accertamento e riscossione delle entrate.

Altre misure sono dirette al rafforzamento della gestione unitaria dei servizi strumentali, al contenimento della spesa per il personale e all'incremento della qualità, della quantità e della diffusione su tutto il territorio comunale dei servizi erogati alla cittadinanza.

L'amministrazione è tenuta alla razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi al fine di conseguire una riduzione della spesa per locazioni passive e ad incrementare gli investimenti anche attraverso

¹⁹⁶ Limitatamente ai casi di dissesto, per un periodo di due anni sono sospese le norme in materia di responsabilità politica di cui all'art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 149/2011.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

l'utilizzo dei fondi del PNRR, del Fondo complementare e degli altri Fondi nazionali ed europei, garantendo un incremento dei pagamenti per investimenti nel periodo 2022-2026.

Ulteriori interventi riguardanti la riduzione del disavanzo nonché il contenimento e riqualificazione della spesa vengono individuati in piena autonomia dall'ente.

L'accordo è corredato del cronoprogramma delle fasi intermedie, con cadenza semestrale, di attuazione degli obiettivi. In altre parole, la logica del PNRR, basata su *milestone* e *target*, viene assunta come metodo per conseguire il risanamento, attraverso una procedura *place based*¹⁹⁷.

Sulla base di queste norme sono stati siglati, tra il 2022 e il 2024, 13 Patti (rispetto ai 37 enti che potenzialmente avrebbero potuto farlo), indicati nella tabella 1.

¹⁹⁷ Nella stessa direzione è da considerare l'ampliamento della facoltà di adottare un piano di risanamento (art. 43, comma 8). La procedura per il riequilibrio finanziario prevista nei commi da 2 a 7 dell'art. 243 può essere attivata anche dai Comuni sede di Città metropolitana diversi da quelli di cui al co. 567 della l. n. 234/2021, nonché dai Comuni capoluogo di Provincia che non abbiano attivato le procedure dei citati commi 2-7, con un debito *pro capite* superiore a 1.000 euro, sulla base del disavanzo risultante dal rendiconto 2020 definitivamente approvato e trasmesso alla Bdap entro il 30 aprile 2022, che intendano avviare un percorso di riequilibrio strutturale.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1 – Patti per il risanamento

Comuni	Norma	Procedure di crisi chiuse	Procedure di crisi attive	Patti
Alessandria	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	dissesto	riequilibrio	SI
Ancona	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	
Andria	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	riequilibrio	
Ascoli Piceno	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	
Avellino	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	riequilibrio	SI
Benevento	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	dissesto e riequilibrio	dissesto	
Brindisi	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	riequilibrio	SI
Carbonia	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	
Caserta	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	dissesto e riequilibrio	dissesto	
Catania	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	riequilibrio	dissesto	
Catanzaro	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	
Chieti	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	riequilibrio	dissesto	
Cosenza	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	dissesto e riequilibrio	dissesto	
Fermo	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	
Firenze	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	
Frosinone	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	riequilibrio	nessuna	
Genova	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	SI
Lecce	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	riequilibrio	SI
Macerata	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	
Massa	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	
Milano	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	
Napoli	Comma 567 LB22	dissesto	riequilibrio	SI
Nuoro	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	
Palermo	Comma 567 LB22	nessuna	riequilibrio	SI
Pescara	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	riequilibrio	
Potenza	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	dissesto	riequilibrio	SI
Reggio Calabria	Comma 567 LB22	riequilibrio	nessuna	SI
Rieti	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	riequilibrio	
Salerno	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	SI
Savona	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	riequilibrio	nessuna	
Taranto	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	dissesto	nessuna	
Terni	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	riequilibrio e dissesto	nessuna	
Torino	Comma 567 LB22	nessuna	nessuna	SI
Venezia	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	SI
Vercelli	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	
Verona	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	nessuna	nessuna	
Vibo Valentia	Art. 43, commi 2 e 8 DL 50/22	dissesto e riequilibrio	nessuna	SI

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione delle autonomie

Il caso più rilevante è senza dubbio quello del Comune di Napoli. Il capoluogo ha al suo attivo un dissesto risalente del 1993 e, nel 2012, ha subito attivato la procedura di riequilibrio, appena introdotta nell'ordinamento. Da quel momento si è aperta una complessa fase istruttoria durata un decennio, contrassegnata da interventi della Sezione regionale e del legislatore, fino alla svolta del Patto con il Governo, siglato nel 2022, sulla base delle richiamate disposizioni legislative, attraverso il quale è stata avviata finalmente una seria politica di risanamento. Su analoga strada si è incamminato il Comune di Avellino, che aveva attivato la procedura di riequilibrio nel 2019 e, sulla base delle nuove disposizioni

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

estese ai Comuni capoluogo ha a sua volta stipulato un Patto con il Governo (31 ottobre 2023). In seguito alla stipula del Patto con il Governo la Sezione regionale ha approvato il Piano di riequilibrio del Comune di Avellino¹⁹⁸, con deliberazione n. 229 del 5 dicembre 2024. Lo stesso è avvenuto per il Comune di Napoli con deliberazione n. 117 del 24 marzo 2025. Diversa è stata la trattazione del caso di Vibo Valentia che, tornata in *bonis* dopo la dichiarazione di inammissibilità del Piano di riequilibrio da parte delle Sezioni riunite¹⁹⁹, aveva riproposto l'attivazione della procedura di riequilibrio dopo la stipula del patto con il Governo, successivamente ritirata in autotutela per non creare sovrapposizioni con il nuovo strumento. Il Piano, approvato alla conclusione del percorso di risanamento, e reso possibile dal Patto, appare come un mero involucro normativo di scarsa utilità sostanziale (non a caso a Vibo Valentia il PRFP è stato ritirato). La coesistenza dei due strumenti di risanamento pone evidenti problemi *“di coerenza, sostenibilità e complementarità con riferimento sia agli aspetti programmatori, sia a quelli attuativi, sia a quelli di controllo”*. La logica del Patto, a regime, potrebbe essere la chiave per superare le crisi finanziarie dei Comuni.

Anche il Comune di Salerno ha stipulato il Patto con il Governo, ai sensi dell'art. 43, cc. 2 e 8 del d.l. n. 50/2022 sulla base dei requisiti previsti dalla norma (disavanzo *pro capite* del rendiconto 2020 superiore ai 500 euro) senza avere mai attivato, neanche in passato, procedure di crisi²⁰⁰. L'accordo quindi, pur della medesima natura di quelli di Avellino e Napoli (quest'ultimo connesso ad una differente fonte normativa), non è *“accompagnato”* dalla procedura di riequilibrio finanziario né, come Vibo Valentia, ha alle spalle procedure di crisi precedenti.

Come si evince dalla tabella 1 sono stati stipulati Patti in presenza di procedure di riequilibrio aperte (Alessandria, Avellino, Brindisi, Lecce, Napoli, Palermo, Potenza); Patti in presenza di procedure di

¹⁹⁸Con la delibera n. 31/2022 il Comune di Avellino ha espresso la volontà di aderire all'accordo per il ripiano del disavanzo, che è stato successivamente stipulato con la Presidenza del Consiglio dei ministri in data 31.10.2023. Il Patto, a fronte di impegni sottoscritti dal Comune, tra cui l'aumento dell'addizionale Irpef dello 0,2%, con esenzione totale per i redditi inferiori a 20.000 euro. Il Comune ha ricevuto risorse (d.m. del 6 giugno 2024), per complessivi 16.210.000 euro, erogate tra il 2024 e il 2031.

Il disavanzo del 2023 è di 29.939.751 euro, comprensivo di tutte le componenti. Rispetto al 2018 risulta pertanto recuperato interamente il disavanzo da riaccertamento e per il 75% quello da Piano. Il disavanzo da FAL è programmato nella sua scansione decennale, così come il fondo di rotazione. Con le risorse assegnate appaiono pertanto conseguibili gli obiettivi del Piano, che viene approvato (e, in pratica, quasi concluso). Le altre misure sono: la valorizzazione delle entrate patrimoniali; l'incremento della riscossione; la riduzione del 2% della spesa corrente; la riduzione del fondo garanzia per i debiti commerciali (aumentando la tempestività dei pagamenti); la riduzione del FCDE (migliorando la riscossione).

¹⁹⁹Il Piano, attivato in presenza di dissesto, era stato respinto dalla Sezione regionale; la decisione era stata impugnata dal Comune e successivamente, le Sezioni riunite lo avevano dichiarato inammissibile. Nel frattempo, chiuso il dissesto il Comune era tornato *in bonis*; da qui l'esigenza di riattivare una nuova procedura di riequilibrio per dare copertura giuridica al processo di risanamento che era proseguito senza soluzione di continuità. La stipula del Patto in base alle nuove disposizioni ha indotto il Comune a revocare in autotutela la procedura.

²⁰⁰ Il punto di partenza del Patto di Salerno è il risultato di amministrazione, accertato con il rendiconto 2021, pari a 169,9 mln. Le misure scelte nell'ambito della richiamata cornice normativa sono: *“l'incremento dell'addizionale comunale all'Irpef, in deroga al limite previsto”* (si chiede al Comune uno sforzo fiscale straordinario per superare lo squilibrio che prevede un'aliquota allo 0,9 per il 2023, all'1,1 dal 2024 al 2025 e di nuovo allo 0,9 nel 2026); *“l'istituzione dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale per passeggero, per gli anni dal 2023 al 2026, nella misura di 1,50 euro per passeggero”*; *“la valorizzazione delle entrate patrimoniali, attraverso la ricognizione del patrimonio, le attività di alienazione degli immobili e l'incremento delle risorse da concessioni patrimoniali per ciascuna annualità del periodo 2023 – 2035”*; l'incremento della riscossione delle entrate proprie; misure di razionalizzazione previste nel piano delle partecipazioni societarie; *“la riorganizzazione e lo snellimento della struttura amministrativa, il riordino degli uffici e degli organismi, il rafforzamento della gestione unitaria dei servizi strumentali, l'incremento della qualità, della quantità e della diffusione su tutto il territorio comunale dei servizi erogati alla cittadinanza”*; la razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi occupati dagli uffici pubblici, al fine di conseguire una riduzione di spesa per locazioni passive; l'incremento degli investimenti attraverso la ricerca delle opportunità di finanziamento con report bimestrale sulle attività effettuate.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

crisi ex-Tuel chiuse (Vibo Valentia, Reggio Calabria); e Patti in assenza di procedure di crisi passate o presenti (Venezia, Torino, Salerno e Genova).

L'accordo tra Stato e Comune consente di effettuare prime valutazioni generali sull'attuazione di queste disposizioni.

Un elemento cruciale è la subordinazione della sottoscrizione dell'accordo *“alla verifica, da parte del Tavolo tecnico appositamente istituito presso il Ministero dell'interno, ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge n. 50 del 2022, delle misure proposte dai comuni interessati ai fini dell'equilibrio strutturale del bilancio, scelte tra quelle previste all'articolo 1, comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234”*. Si individuano, in altre parole, due elementi essenziali: il tavolo tecnico (organo del sistema multilivello titolare della funzione di affiancamento²⁰¹) e la cornice delle misure, tra cui si *“sceglie”*, da parte dei due attori (Comune e Tavolo), l'articolazione del progetto di risanamento strutturale²⁰². La scelta rappresenta un elemento innovativo rispetto allo schema del Titolo VIII del Tuel che è caratterizzato da forte staticità²⁰³.

Il Patto garantisce flessibilità nell'applicazione. Si afferma, infatti, che *“ferme restando le scelte strutturali ed organizzative finalizzate al riequilibrio strutturale dell'ente, il Comune ... può, previa deliberazione del Consiglio comunale, proporre annualmente una diversa rimodulazione delle misure da adottare e aggiornare, di conseguenza, il cronoprogramma, predisponendo a tal fine un'apposita relazione annuale, con l'impegno di garantire in ogni caso la totalità delle risorse previste nel cronoprogramma”*. Come si vede una filosofia opposta a quella della immodificabilità dei piani di riequilibrio, funzionale alla necessaria elasticità che deve caratterizzare un *“piano industriale”*, che deve essere capace di adeguarsi ad eventi esogeni e anche alla difficoltà di realizzare parte delle misure programmate.

Altro aspetto fondamentale del Patto è la sua integrazione nel bilancio (*“il Bilancio di previsione per le annualità 2022- 2024 del Comune ... recepisce le misure approvate dal Comune e trasmesse al Ministero dell'interno per l'attivazione del tavolo tecnico”*). L'integrazione rende possibile il coinvolgimento delle Sezioni regionali che potrebbero essere il soggetto cui affidare (oltre alla decisione autonoma dell'ente) l'indirizzamento, sulla base dell'esame dei bilanci, al tavolo di risanamento. Si fornirebbe, in tal modo, al processo la garanzia di un controllo specializzato e neutrale a tutela degli interessi della comunità

²⁰¹ Il Tavolo si configura come una struttura funzionale che svolge una analisi approfondita della situazione del Comune, attraverso un lavoro concentrato nel tempo. La verifica delle misure proposte al tavolo tecnico è la premessa per l'esito positivo dell'istruttoria.

²⁰² L'impianto normativo si basa, come quello vigente, *“sull'interesse all'attivazione della procedura manifestato dal Comune”*. Un modello più incisivo potrebbe affiancare all'impulso dell'ente quello del sistema, per esempio individuando le sezioni regionali come soggetto che potrebbe indicare, nell'ambito dell'analisi dei bilanci degli enti, quelli le cui condizioni necessitano di un intervento correttivo di questo tipo.

²⁰³ Ad esempio, se il Comune è deficitario scattano delle misure; se nell'impostazione della procedura di riequilibrio si accede al fondo rotativo si configurano oneri aggiuntivi; se si dichiara il dissesto scattano automatici divieti; e così via. Le prescrizioni sono sempre unidirezionali, di carattere sanzionatorio e di blocco (delle assunzioni, della spesa, ...), quando spesso l'origine dello squilibrio strutturale è di tipo organizzativo o sociale.

Anche nel catalogo previsto dal comma 572 sono presenti misure che appaiono affette da torsione finanziaria, tipica del taglio lineare. In particolare: la lettera d), che prevede *“riduzioni strutturali del 2 per cento annuo degli impegni di spesa di parte corrente”* di molte missioni e programmi (non *“scelta”* nel patto per Salerno); il contenimento della spesa per il personale in servizio, anche se è esplicitato l'importante temperamento *“di potenziare gli uffici coinvolti nell'utilizzo dei fondi del PNRR e del Fondo complementare e nell'attività di accertamento e riscossione delle entrate”*; si indica, infine, un target quantitativo al flusso dei pagamenti uniforme (il 5%), che potrebbe entrare in conflitto con alcune specificità locali.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

amministrata (ferma restando la misura di blocco della spesa in caso di rilevazione di significativi squilibri nel processo di risanamento, tali da recare nocumento alla comunità amministrata e, finché resterà vigente il dissesto, la possibilità di attivare il dissesto guidato).

PAGINA BIANCA