

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

Fasce	Spese correnti - Impegni			<i>pro capite</i> - Impegni			Spese correnti - fpv			Spese correnti - Pagamenti		
	2018	2019	Var. %	2018	2019	Var. %	2018	2019	Var. %	2018	2019	Var. %
Fascia 1	1.195.296	1.213.139	1,5	1.257	1.263	0,4	27.985	25.958	-7,2	929.564	950.386	2,2
Fascia 2	6.702.893	6.745.694	0,6	845	856	1,3	152.496	149.373	-2,0	5.219.908	5.305.885	1,6
Fascia 3	5.580.100	5.695.656	2,1	724	736	1,7	136.646	138.791	1,6	4.317.820	4.433.451	2,7
Fascia 4	6.287.573	6.391.600	1,7	721	731	1,4	175.893	184.830	5,1	4.912.989	5.037.662	2,5
Fascia 5	8.784.147	8.742.504	-0,5	769	785	2,1	275.771	268.828	-2,5	6.599.197	6.699.825	1,5
Fascia 6	3.301.742	3.058.668	-7,4	854	848	-0,7	138.523	130.455	-5,8	2.477.263	2.366.715	-4,5
Fascia 7	4.928.189	5.024.439	2,0	1.048	1.052	0,3	174.461	186.392	6,8	3.837.245	3.993.494	4,1
Fascia 8	12.355.607	12.331.768	-0,2	1.442	1.454	0,8	239.822	253.257	5,6	9.397.050	9.315.546	-0,9
Totale nazionale	49.135.547	49.203.467	0,1	912	923	1,2	1.321.597	1.337.885	1,2	37.691.035	38.102.964	1,1

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

Dati riferiti a n. 7.135 Comuni

La tab. 4/SP/COM evidenzia gli impegni, il fondo pluriennale vincolato e i pagamenti di competenza in base alla dimensione demografica degli enti: si riscontra un incremento maggiore degli impegni per spese correnti negli enti appartenenti alla terza e alla settima fascia, con un aumento rispettivamente del 2,1 e del 2% nel 2019 rispetto all'esercizio precedente, valori, comunque, contenuti rispetto al dato nazionale. Gli enti della sesta fascia, invece, fanno registrare il decremento maggiore nel biennio in esame (-7,4%).

I valori della spesa corrente *pro capite* sono decisamente superiori alla media negli enti più popolosi appartenenti all'8ª classe (oltre 250.000 abitanti), dove per ciascun abitante si sono impegnati nei due esercizi 2018 e 2019, rispettivamente, 1.442 e 1.454 euro (rispetto ai 912 e 923 nazionali).

Tabella 5/SP/COM - Spese correnti - Impegni - Suddivisione in Macroaggregati

Descrizione Macroaggregato	2018		2019		Var. % 2018/2019
	Impegni	Comp. %	Impegni	Comp. %	
Mac. 101: Redditi da lavoro dipendente	12.443.058	25,3	12.135.606	24,7	-2,5
Mac. 102: Imposte e tasse a carico dell'ente	929.304	1,9	908.919	1,8	-2,2
Mac. 103: Acquisto di beni e servizi	26.877.145	54,7	27.331.461	55,6	1,7
Mac. 104: Trasferimenti correnti	5.802.649	11,8	5.880.532	12,0	1,3
Mac. 107: Interessi passivi	1.403.285	2,9	1.309.222	2,7	-6,7
Mac. 108: Altre spese per redditi da capitale	17.676	0,0	1.704	0,0	-90,4
Mac. 109: Rimborsi e poste correttive delle entrate	299.987	0,6	275.585	0,6	-8,1
Mac. 110: Altre spese correnti	1.334.562	2,7	1.341.840	2,7	0,5
Totale spese correnti	49.107.667	100,0	49.184.870	100,0	0,2

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

La tab. 5/SP/COM riporta i dati per Macroaggregati, ossia secondo l'articolazione dei programmi e la natura economica della spesa. Si evidenzia un andamento non uniforme relativamente ai Macroaggregati che incidono maggiormente sul totale del Titolo 1: l'Acquisto di beni e servizi, che

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

incide per più della metà sul totale delle spese correnti (55,6%) nel biennio, evidenzia una piccola ripresa degli impegni (+1,7%), mentre i Redditi da lavoro dipendente, che occupano circa un quarto del Titolo (24,7%), mostrano nel biennio una contrazione degli impegni pari al 2,5%. Degna di nota è la brusca frenata per il Macroaggregato “Altre spese per redditi da capitale” che nel biennio vede una variazione negativa del 90,4%, anche se, a livello di composizione percentuale, non riveste alcun peso sia nel 2018, sia nel 2019.

Tabella 6/SP/COM - Spese correnti - Impegni - *pro capite* - Suddivisione in Missioni

Descrizione Missioni	2018		2019		Var. % Imp. 2018/ 2019	<i>pro capite</i> Impegni		
	Impegni	Comp. %	Impegni	Comp. %		2018	2019	Var. %
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	13.605.609	27,7	13.537.853	27,5	-0,5	253	254	0,5
Missione 02: Giustizia	25.708	0,1	24.550	0,0	-4,5	0	0	-3,5
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	2.791.923	5,7	2.753.462	5,6	-1,4	52	52	-0,4
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	4.335.018	8,8	4.362.726	8,9	0,6	80	82	1,7
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	1.387.605	2,8	1.404.268	2,9	1,2	26	26	2,2
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	657.420	1,3	663.335	1,3	0,9	12	12	1,9
Missione 07: Turismo	385.897	0,8	421.676	0,9	9,3	7	8	10,4
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	937.473	1,9	892.449	1,8	-4,8	17	17	-3,8
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	10.406.107	21,2	10.562.810	21,5	1,5	193	198	2,6
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	5.201.400	10,6	5.176.692	10,5	-0,5	97	97	0,6
Missione 11: Soccorso civile	307.406	0,6	279.667	0,6	-9,0	6	5	-8,1
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	7.589.993	15,4	7.637.181	15,5	0,6	141	143	1,7
Missione 13: Tutela della salute	56.704	0,1	57.611	0,1	1,6	1	1	2,7
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	519.990	1,1	516.897	1,1	-0,6	10	10	0,4
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	79.022	0,2	84.284	0,2	6,7	1	2	7,8
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	37.302	0,1	26.570	0,1	-28,8	1	0	-28,0
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	238.471	0,5	246.640	0,5	3,4	4	5	4,5
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	64.693	0,1	68.543	0,1	6,0	1	1	7,0
Missione 19: Relazioni internazionali	12.576	0,0	13.318	0,0	5,9	0	0	7,0
Missione 20: Fondi e accantonamenti	9.414	0,0	3.756	0,0	-60,1	0	0	-59,7
Missione 50: Debito pubblico	474.647	1,0	463.290	0,9	-2,4	9	9	-1,4
Missione 60: Anticipazioni finanziarie	10.899	0,0	5.889	0,0	-46,0	0	0	-45,4
Missione 99: Servizi per conto terzi	270	0,0	0	0,0	-100,0	0	0	-100,0
Totale Missioni Spese Correnti	49.135.547	100,0	49.203.467	100,0	0,1	912	923	1,2

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

Dati riferiti a n. 7.135 Comuni

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Dall'analisi degli impegni di spesa corrente distinti per Missioni (tab. 6/SP/COM), che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi di fondo dell'ente locale, è possibile riscontrare una sostanziale omogeneità del rapporto di composizione nei due esercizi. La Missione che maggiormente incide sul totale della spesa corrente è la 1^a (Servizi istituzionali, generali e di gestione), con percentuali che superano il 27% del Titolo sia nel 2018 sia nel 2019, seguita dalla Missione 9^a (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente) che ha un'incidenza del 21,5% sul totale della spesa corrente e registra da un anno all'altro una lieve crescita, pari all'1,5%. Dall'esame delle Missioni restanti, è possibile riscontrare forti decrementi per la Missione 20 "Fondi e accantonamenti" (-60,1%) e la Missione 60 "Anticipazioni finanziarie" (-46%), mentre la Missione 99 "Servizi per conto terzi" non ha impegni per il 2019 ma il peso di tali missioni ha un'incidenza percentuale irrilevante sul totale del Titolo 1.

5.2.2 La spesa in conto capitale nel biennio 2018-2019

Nelle tabelle successive gli impegni e i pagamenti della spesa in conto capitale dei Comuni vengono esposti a livello regionale e in base alle fasce demografiche.

La tabella 7/SP/COM evidenzia nel biennio in esame un aumento generalizzato sia degli impegni che dei pagamenti, con variazioni percentuali spesso maggiori rispetto a quelle riscontrate nel dato medio nazionale (+17,7% per gli impegni e +18,4% per i pagamenti). A livello di valori assoluti gli impegni crescono di 1.707 mln di euro e i correlativi pagamenti di 1.008 mln di euro. Gli aumenti più elevati sul fronte degli impegni sono da registrare negli enti delle Regioni Valle d'Aosta (+42%), Calabria (+38,5%) e Lazio (+35,6%); mentre sono i pagamenti di competenza dei Comuni del Lazio a far registrare la variazione percentuale più elevata (+59,5%), seguiti da quelli dei Comuni situati nelle Regioni Basilicata (+48,9%) e Valle d'Aosta (+47,2%).

Nell'analisi dei dati relativi alla velocità di gestione - che esprime la capacità degli enti di pagare nell'esercizio gli impegni assunti - si rileva un lieve aumento (dal 56,8% al 57,1%). Al riguardo, si deve tener conto del fatto che, nel caso di lavori pubblici, la liquidazione delle somme spettanti all'esecutore per le lavorazioni effettivamente realizzate avviene solamente a seguito della verifica dello stato avanzamento dell'opera da parte del direttore dei lavori e, tale circostanza potrebbe far slittare all'esercizio successivo il pagamento di opere o parti di esse per le quali il SAL viene emesso a fine anno.

A livello di fasce di popolazione (tab. 8/SP/COM) l'aumento più consistente degli impegni per spese in conto capitale si registra negli enti appartenenti alla 1^a fascia (fino a 1.000 abitanti), con un aumento del 31,8% nel 2019 rispetto all'esercizio precedente, quasi doppio rispetto a quello registrato dal dato nazionale (pari al 17,7%). L'aumento più contenuto (+1,9%) si riscontra nei Comuni della 6^a fascia.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

L'analisi della spesa in conto capitale *pro capite* evidenzia valori notevolmente superiori alla media nazionale negli enti di minori dimensioni (1^a classe), dove per ciascun abitante vengono impegnati nei due esercizi 700 e 913 euro (rispetto ai 179 e 213 nazionali).

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 7/SP/COM - Spese in conto capitale - Impegni - *pro capite* - Pagamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

Regioni	Spese in conto capitale Impegni			<i>pro capite</i> Impegni			Spese in conto capitale Pagamenti			Velocità di gestione %	
	2018	2019	Var. %	2018	2019	Var. %	2018	2019	Var. %	2018	2019
Valle d' Aosta	44.398	63.047	42,0	380	542	42,6	28.430	41.845	47,2	64,0	66,4
Piemonte	682.197	708.994	3,9	168	176	5,0	399.025	422.285	5,8	58,5	59,6
Lombardia	1.508.528	1.782.265	18,1	161	190	18,4	1.062.508	1.283.507	20,8	70,4	72,0
Liguria	281.247	379.181	34,8	198	272	37,0	181.863	236.884	30,3	64,7	62,5
Trentino-Alto Adige	770.297	821.676	6,7	773	819	6,0	577.471	625.575	8,3	75,0	76,1
Veneto	718.255	864.817	20,4	154	186	20,8	473.343	562.736	18,9	65,9	65,1
Friuli-Venezia Giulia	313.403	346.660	10,6	275	306	11,2	252.125	276.474	9,7	80,4	79,8
Emilia-Romagna	667.622	754.186	13,0	163	184	12,8	397.915	529.699	33,1	59,6	70,2
Toscana	406.551	483.306	18,9	137	164	19,7	250.107	325.253	30,0	61,5	67,3
Umbria	110.101	113.644	3,2	159	166	4,5	61.269	64.621	5,5	55,6	56,9
Marche	241.109	289.094	19,9	175	211	20,7	137.939	180.337	30,7	57,2	62,4
Lazio	481.872	653.397	35,6	87	120	38,4	171.986	274.353	59,5	35,7	42,0
Abruzzo	757.584	780.549	3,0	588	613	4,2	397.714	442.284	11,2	52,5	56,7
Molise	74.072	88.827	19,9	312	380	21,9	25.014	29.180	16,7	33,8	32,9
Campania	960.045	1.138.673	18,6	189	228	20,5	362.217	330.909	-8,6	37,7	29,1
Puglia	481.513	606.386	25,9	126	162	28,2	212.095	261.126	23,1	44,0	43,1
Basilicata	153.471	178.714	16,4	281	332	18,2	61.537	91.642	48,9	40,1	51,3
Calabria	309.898	429.254	38,5	205	290	41,7	75.188	89.417	18,9	24,3	20,8
Sicilia	364.727	473.130	29,7	106	140	32,6	156.372	166.318	6,4	42,9	35,2
Sardegna	324.953	402.596	23,9	218	275	25,8	198.189	255.581	29,0	61,0	63,5
Totale nazionale	9.651.843	11.358.397	17,7	179	213	18,9	5.482.309	6.490.027	18,4	56,8	57,1

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

Dati riferiti a n. 7.135 Comuni

Tabella 8/SP/COM - Spese in conto capitale - Impegni - *pro capite* - Fondo pluriennale vincolato - Pagamenti in conto competenza - Analisi per fasce di popolazione

Fasce	Spese in conto capitale Impegni			<i>pro capite</i> Impegni			Spese in conto capitale fpv			Spese in conto capitale Pagamenti		
	2018	2019	Var. %	2018	2019	Var. %	2018	2019	Var. %	2018	2019	Var. %
Fascia 1	665.596	877.354	31,8	700	913	30,5	293.549	354.311	20,7	305.726	435.824	42,6
Fascia 2	2.298.542	2.899.707	26,2	290	368	27,0	1.586.433	1.854.482	16,9	1.168.776	1.451.054	24,2
Fascia 3	1.362.629	1.533.698	12,6	177	198	12,1	1.028.378	1.295.576	26,0	759.849	872.413	14,8
Fascia 4	1.128.876	1.390.336	23,2	129	159	22,8	1.097.573	1.340.627	22,1	654.707	802.383	22,6
Fascia 5	1.303.843	1.484.466	13,9	114	133	16,8	1.537.040	1.743.742	13,4	731.926	865.103	18,2
Fascia 6	671.578	684.108	1,9	174	190	9,2	804.977	773.050	-4,0	415.046	451.059	8,7
Fascia 7	831.496	868.686	4,5	177	182	2,8	1.068.459	1.177.753	10,2	542.623	567.489	4,6
Fascia 8	1.389.282	1.620.043	16,6	162	191	17,8	2.693.404	3.102.654	15,2	903.658	1.044.702	15,6
Totale nazionale	9.651.843	11.358.397	17,7	179	213	18,9	10.109.812	11.642.195	15,2	5.482.309	6.490.027	18,4

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

Dati riferiti a n. 7.135 Comuni

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La successiva tabella 9/SP/COM evidenzia i Macroaggregati delle Spese in conto capitale, ossia l'articolazione dei programmi secondo la natura economica della spesa. Si riscontra un andamento pressoché uniforme, in quanto tutte le relative voci, ad eccezione dei tributi in conto capitale a carico dell'ente, fanno registrare una variazione positiva nel biennio. Nel dettaglio relativo alla spesa d'investimento, la voce "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni", che rappresenta il Macroaggregato più consistente all'interno del Titolo 2 (89,3% del totale), crescono nel biennio per un valore pari al 17,5%.

Nella tabella 10/SP/COM è riportata la spesa in conto capitale distinta per Missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi di fondo dell'ente locale. In questo caso è possibile riscontrare alcune rilevanti variazioni nel rapporto di composizione nei due esercizi. La Missione che maggiormente incide sul totale della spesa del Titolo 2 è la missione 10^a (Trasporti e diritto alla mobilità), con un'incidenza sul totale pari al 28,6%, che fa registrare un aumento nei valori nel 2019 pari al 25,3%. La Missione 1^a (Servizi istituzionali, generali e di gestione), che ha un'incidenza del 17,3% sul totale della spesa in conto capitale, registra un incremento da un anno all'altro pari al 12,1%. Prendendo in esame le Missioni restanti, appare notevole il decremento per la Missione 2^a "Giustizia" (-35,7%), anche se tale voce ha un'incidenza percentuale irrilevante sul totale del Titolo.

Tabella 9/SP/COM - Spese in conto capitale - Impegni - Suddivisione in Macroaggregati

Descrizione Macroaggregato	2018		2019		Var. % 2018/2019
	Impegni	Comp. %	Impegni	Comp. %	
Mac. 201: Tributi in conto capitale a carico dell'ente	853	0,0	829	0,0	-2,8
Mac. 202: Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	8.496.365	89,0	9.982.533	89,3	17,5
Mac. 203: Contributi agli investimenti	572.336	6,0	613.120	5,5	7,1
Mac. 204: Altri trasferimenti in conto capitale	59.395	0,6	77.245	0,7	30,1
Mac. 205: Altre spese in conto capitale	418.538	4,4	499.148	4,5	19,3
Totale spesa in conto capitale	9.547.487	100,0	11.172.875	100,0	17,0

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

*Per ciascun Macroaggregato sono stati presi in considerazione gli enti che, nello schema di bilancio "Allegato E)", hanno valorizzato un importo >=0 in entrambi gli esercizi: 1.301 enti per il cod. 201; 6.967 enti per il cod. 202; 3.525 enti per il cod. 203; 1.820 per il cod. 204; 3.670 per il cod. 205.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 10/SP/COM - Spese in conto capitale - Impegni - *pro capite* - Suddivisione in Missioni

Descrizione Missione	2018		2019		Var. % Imp. 2018- 2019	<i>pro capite</i> Impegni		
	Impegni	Comp. %	Impegni	Comp. %		2018	2019	Var. %
Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione	1.755.263	18,2	1.968.420	17,3	12,1	33	37	13,3
Missione 02: Giustizia	8.854	0,1	5.690	0,1	-35,7	0	0	-35,1
Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza	85.308	0,9	123.232	1,1	44,5	2	2	46,0
Missione 04: Istruzione e diritto allo studio	1.168.493	12,1	1.375.393	12,1	17,7	22	26	18,9
Missione 05: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	418.843	4,3	428.765	3,8	2,4	8	8	3,4
Missione 06: Politiche giovanili, sport e tempo libero	540.313	5,6	630.738	5,6	16,7	10	12	17,9
Missione 07: Turismo	81.128	0,8	100.068	0,9	23,3	2	2	24,6
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	1.011.388	10,5	1.234.719	10,9	22,1	19	23	23,3
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.007.093	10,4	1.191.722	10,5	18,3	19	22	19,6
Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	2.590.803	26,8	3.247.146	28,6	25,3	48	61	26,6
Missione 11: Soccorso civile	328.293	3,4	369.802	3,3	12,6	6	7	13,8
Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	410.652	4,3	414.976	3,7	1,1	8	8	2,1
Missione 13: Tutela della salute	5.120	0,1	4.090	0,0	-20,1	0	0	-19,3
Missione 14: Sviluppo economico e competitività	110.114	1,1	115.721	1,0	5,1	2	2	6,2
Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale	3.548	0,0	3.837	0,0	8,1	0	0	9,2
Missione 16: Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	15.698	0,2	27.059	0,2	72,4	0	1	74,2
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	103.168	1,1	108.676	1,0	5,3	2	2	6,4
Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	6.431	0,1	5.586	0,0	-13,1	0	0	-12,2
Missione 19: Relazioni internazionali	1.051	0,0	2.455	0,0	133,5	0	0	135,9
Missione 20: Fondi e accantonamenti	283	0,0	301	0,0	6,3	0	0	7,4
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 Missioni Spese in conto capitale	9.651.843	100,0	11.358.397	100,0	17,7	179	213	18,9

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

Dati riferiti a n. 7.135 Comuni

5.3 La realizzazione della spesa per investimenti

Negli ultimi anni una serie di disposizioni è stata rivolta a favorire la crescita del settore degli investimenti in grado di influenzare direttamente o indirettamente l'andamento di altri settori.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Sotto il profilo economico, nelle leggi di bilancio 2018 e 2019 sono state inserite disposizioni che, da un lato, consentono agli enti locali la possibilità di utilizzo di risorse prima indisponibili (risorse non costituite da entrate finali e limitato uso delle risorse accantonate nell'fpv) per effetto delle decisioni della Corte costituzionale⁴⁸, dall'altro, prevedono lo stanziamento di fondi, contributi e finanziamenti da destinare agli enti locali per specifiche politiche di investimento (edilizia scolastica, emergenza ambientale, riqualificazione urbana, sicurezza periferie) oltre che per la realizzazione o il completamento di opere pubbliche.

Gli interventi normativi hanno riguardato anche l'aspetto procedurale, inserendo misure di semplificazione e snellimento delle procedure di appalto e di affidamento⁴⁹.

Sulla scia di tali interventi normativi, volti ad incoraggiare la ripresa degli investimenti, nell'anno 2019, con la legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), sono state incrementate le risorse assegnate a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Il complesso degli interventi sopra ricordati ha prodotto effetti, in quanto, a partire dall'anno 2018, si è registrata una ripresa della spesa per investimenti confermata con un *trend* positivo nel 2019.

Nel corso del 2020, la necessità di intervenire per far fronte alle pressanti esigenze derivanti dall'emergenza sanitaria, ha investito anche il settore in esame.

Gli interventi disposti con il d.l. n. 76/2020, hanno previsto, per tutta la durata del periodo emergenziale, una disciplina derogatoria e semplificata per le gare e gli affidamenti, nonché l'istituzione negli stati di previsione del MIT di uno speciale fondo, pari a 30 mln di euro per l'anno 2020, da destinare alla prosecuzione di opere già iniziate, per le quali si sia verificata una temporanea indisponibilità finanziaria o un maggior fabbisogno per sopravvenute esigenze.

Nel presente *focus* sugli investimenti si concentrerà l'attenzione sull'andamento nel triennio 2018-2020 nel settore delle opere pubbliche comunali.

L'analisi si è avvalsa dei dati presenti nel sistema di Monitoraggio Opere Pubbliche della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP-MOP), strumento finalizzato a raccogliere tutte le informazioni necessarie per tracciare il ciclo della spesa per investimenti⁵⁰.

⁴⁸ Sentenze Corte costituzionale nn. 247/2017 e 101/2018

⁴⁹ Ci si riferisce, in particolare, ai decreti c.d. Sblocca cantieri (d.l. 32/2019) e Semplificazione (d.l. 34/2019).

⁵⁰ Il sistema di monitoraggio, operativo dal 2016, sostanzialmente alimentato dal MIP (Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici, gestito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri) e dall'Osservatorio dei contratti pubblici (gestito dall'Autorità Nazionale Anticorruzione), è disciplinato dal d.lgs 229/2011, che prevede precisi e dettagliati obblighi informativi e di monitoraggio da parte delle amministrazioni pubbliche e di tutti i soggetti, anche privati, che realizzano opere pubbliche. I dati presenti in MOP sono elaborati partendo dal Codice Unico di Progetto, che ogni pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 11 della Legge 3/2003, ha l'obbligo di generare per tutti i progetti di investimento pubblico. Tale obbligo è sancito anche dal codice degli appalti 163/2006 e dal relativo regolamento di attuazione (DPR 207/2010). Lo specifico richiamo alla prenotazione del CUP e al corretto uso della MOP, contenuto nell'articolo 47 del d.l. 104/2020 (cd. Decreto agosto), a mente del quale l'erogazione agli enti dei contributi aggiuntivi nell'anno 2021 per la realizzazione o il completamento di opere di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile, è rilevante per il monitoraggio dell'avanzamento dell'opera da verificare nella banca dati MOP del portale BDAP. Il database gestito dal mef raccoglie i dati (CUP, CIG e SIOPE) direttamente dai sistemi alimentati dalle stazioni appaltanti che inseriscono (ed aggiornano) le informazioni ed i dettagli di ciascuna opera pubblica. In tal modo, grazie a tali codici univoci di progetto (CUP) e di gara (CIG) ed alla tracciabilità dei flussi finanziari mediante verifica dei pagamenti (SIOPE), ogni opera pubblica è costantemente monitorata.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La banca dati, nata con l'intento di garantire un costante monitoraggio delle opere pubbliche, viene costantemente aggiornata⁵¹ attraverso l'inserimento di molti dati significativi riguardanti il singolo progetto (CUP) e consente di verificare lo stato di avanzamento di ogni singola opera in ogni sua fase: dallo studio di fattibilità alla progettazione, dalla realizzazione al collaudo⁵².

Occorre rilevare che la banca dati non è ancora utilizzata in modo da consentire una valutazione complessiva di sistema⁵³. Pertanto, per ottenere un'analisi dei dati il più possibile attendibile, l'attenzione è stata focalizzata sui campi che presentavano un maggior numero di *record* inseriti, non considerando quelli incompleti o incongruenti.

Nonostante tali lacune, il notevole numero di informazioni presenti in MOP permette di rappresentare le linee di tendenza nel settore della spesa per investimento nei comuni. Inoltre, estendendo l'arco temporale di osservazione, i dati acquistano maggiore significatività, in quanto una delle caratteristiche distintive delle opere pubbliche è il protratto arco temporale di realizzazione, dovuta anche ai passaggi tra le diverse fasi procedurali.

5.3.1 Le iniziative di investimento nel triennio 2018-2020

Il numero dei Codici Unici di progetto (CUP) prenotati dalle stazioni appaltanti è indicativo delle nuove iniziative di investimento che si intendono avviare. Nell'anno 2019 si è registrato un consistente aumento, mentre nel 2020 si registra un andamento opposto, caratterizzato da un calo nella totalità delle Regioni, in alcuni casi molto consistente.

⁵¹ La banca dati del Monitoraggio Opere Pubbliche prevede un costante aggiornamento delle informazioni inserite dagli enti interessati che produce un automatico adeguamento dei dati presenti in MOP. Il Codice Unico di Progetto viene generato nel momento della previsione dell'opera e persiste fino alla data della emissione della certificazione di fine lavori, essendo previsto come ultimo intervento del sistema sul codice il passaggio di stato da "attivo" a "chiuso".

⁵² Nel sistema vengono valorizzati una nutrita serie di campi editabili, a partire dalle notizie iniziali dell'appalto (finanziarie e/o di natura tecnica).

⁵³ In base all'esame dei report estrapolati dalla MOP emerge ancora una incompletezza informativa, anche perché i record sono in parte alimentati a livello territoriale con campi, in taluni casi liberamente editabili e non sempre obbligatoriamente da compilare.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Tabella 1/SPINV/COM - Numero dei CUP prenotati nel triennio

Regioni	2018	2019	2020	Totale triennio	variazione% 2019/2018	variazione% 2020/2019	variazione% 2020/2018
Valle d'Aosta	79	153	124	356	48,4	-23,4	36,3
Piemonte	1.984	2.649	2.306	6.939	25,1	-14,9	14,0
Lombardia	2.448	3.747	3.112	9.307	34,7	-20,4	21,3
Liguria	486	635	497	1.618	23,5	-27,8	2,2
Trentino-Alto Adige	633	781	504	1.918	19,0	-55,0	-25,6
Veneto	1.605	1.992	1.172	4.769	19,4	-70,0	-36,9
Friuli-Venezia Giulia	365	605	314	1.284	39,7	-92,7	-16,2
Emilia-Romagna	1.562	1.508	1.006	4.076	-3,6	-49,9	-55,3
Toscana	1.072	976	797	2.845	-9,8	-22,5	-34,5
Umbria	297	357	240	894	16,8	-48,8	-23,8
Marche	779	735	629	2.143	-6,0	-16,9	-23,8
Lazio	471	726	489	1.686	35,1	-48,5	3,7
Abruzzo	451	712	562	1.725	36,7	-26,7	19,8
Molise	158	292	253	703	45,9	-15,4	37,5
Campania	634	931	782	2.347	31,9	-19,1	18,9
Puglia	695	607	427	1.729	-14,5	-42,2	-62,8
Basilicata	259	377	183	819	31,3	-106,0	-41,5
Calabria	508	733	515	1.756	30,7	-42,3	1,4
Sicilia	625	755	465	1.845	17,2	-62,4	-34,4
Sardegna	1.067	1.126	456	2.649	5,2	-146,9	-134,0
Totale nazionale	16.178	20.397	14.833	51.408	20,7	-37,5	-9,1

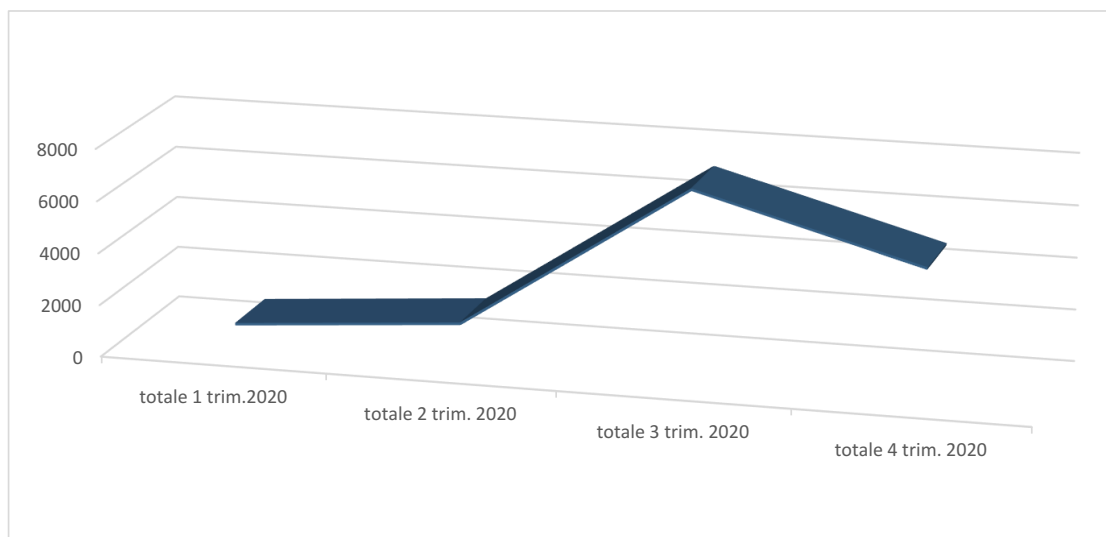
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 24 febbraio 2021

Tale andamento può essere messo in relazione agli eventi dei primi mesi del 2020 che hanno influenzato la capacità operativa degli enti, soprattutto per il lunghissimo rinvio al 31 ottobre 2020 del termine di approvazione dei bilanci, bloccando l'attività di programmazione finanziaria indispensabile per l'attuazione dei piani di opere pubbliche, lasciando fuori da questo effetto di contrazione solo gli interventi di minore consistenza fisica e finanziaria.

Se si considera, infatti, il numero dei CUP prenotati in ciascuno dei quattro trimestri del 2020⁵⁴, risulta una sostanziale stasi nei primi mesi dell'anno. Si tratta di effetti che si dispiegheranno nel medio/lungo termine, dato il lungo periodo di realizzazione delle opere.

⁵⁴ Per un dettaglio di quanto avvenuto nelle singole Regioni si rimanda alla tabella 1/SPINV/EELL (COMUNI)/APP - Conteggio dei CUP prenotati nei quattro trimestri dell'anno 2020 raggruppati per Regione.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 1/SPINV/COM - Andamento dei CUP nell'anno 2020

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 24 febbraio 2021

Osservando il grafico 1 emerge, inoltre, che il maggior numero dei CUP è stato prenotato tra la primavera e l'estate, a seguito dell'emanazione della normativa emergenziale, a riprova dell'incidenza delle misure di sostegno sulla ripresa degli investimenti.

Tenendo conto delle indicazioni relative al finanziamento delle iniziative è stato possibile valutare gli effetti che le previsioni delle leggi di bilancio hanno avuto sulla prenotazione dei CUP. In particolare, si è fatto riferimento alle leggi di bilancio 2019⁵⁵ e 2020⁵⁶ che, come segnalato, prevedevano l'assegnazione ai Comuni di contributi per investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale.

L'analisi sconta un livello di imprecisione in quanto i campi "norma" ed "anno della norma" previsti nel sistema sono liberamente editabili⁵⁷.

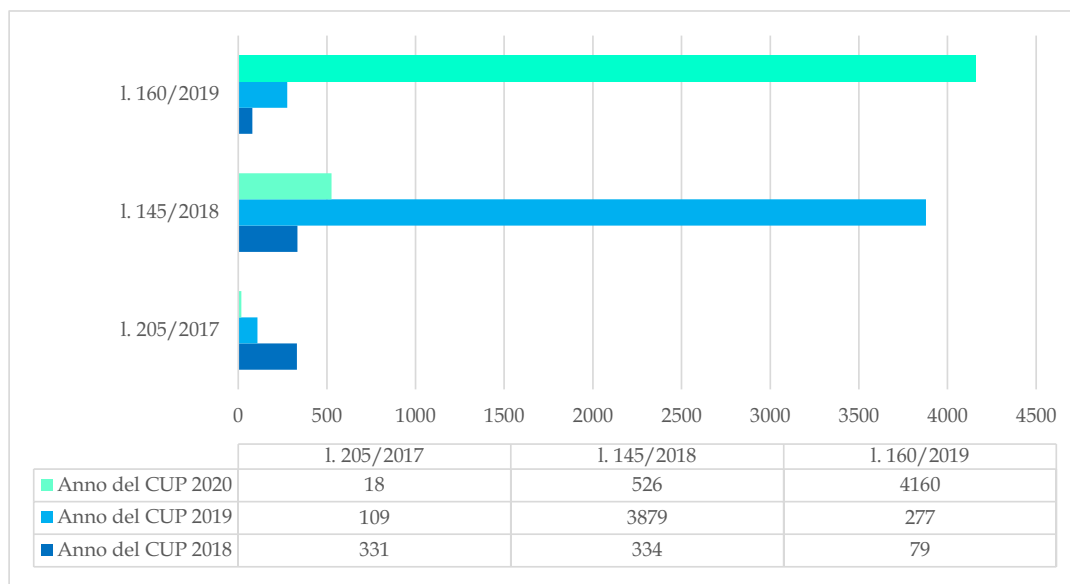
Dall'analisi dei risultati è emerso che, nel 2019, nel 19% dei casi i Comuni hanno indicato nella l. n. 145/2018 il riferimento normativo in base al quale realizzare l'investimento (3.879 CUP su un totale di 20.397), mentre, nel 2020, nel 28% dei casi lo hanno indicato nella l. n. 160/2019.

⁵⁵ Legge 145/2018 art 1 comma 107.

⁵⁶ Legge 160/2019 art. 1 commi da 29 a 36, co. 38, co. 42, commi da 44 a 46 e da 51 a 59.

⁵⁷ Ai fini di una maggior attendibilità e chiarezza del dato, il numero dei CUP è stato approssimato per difetto. Se si fossero considerati i CUP inseriti con riferimenti normativi imprecisi, infatti, il numero dei codici prenotati risulterebbe quasi il doppio.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 2/SPINV/COM - Numero dei CUP prenotati recanti indicazione del riferimento normativo

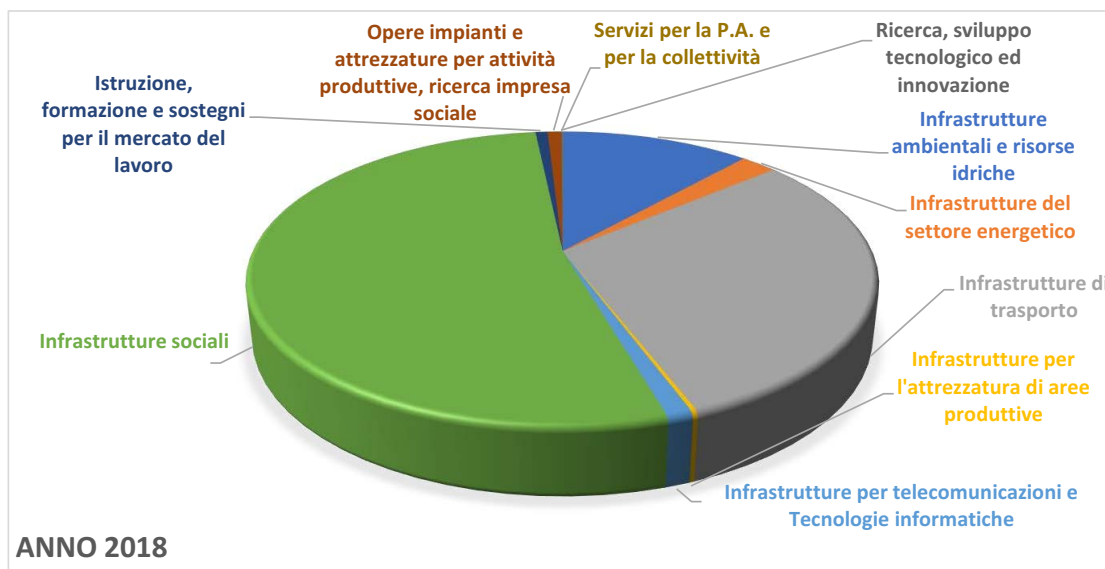
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 24 febbraio 2021

Va ricordato che, ovviamente, non tutti i fondi e non tutti i contributi previsti dalle due leggi sopra richiamate erano erogabili nel 2019 e 2020, anzi, una buona percentuale di essi risultano erogabili in esercizi successivi.

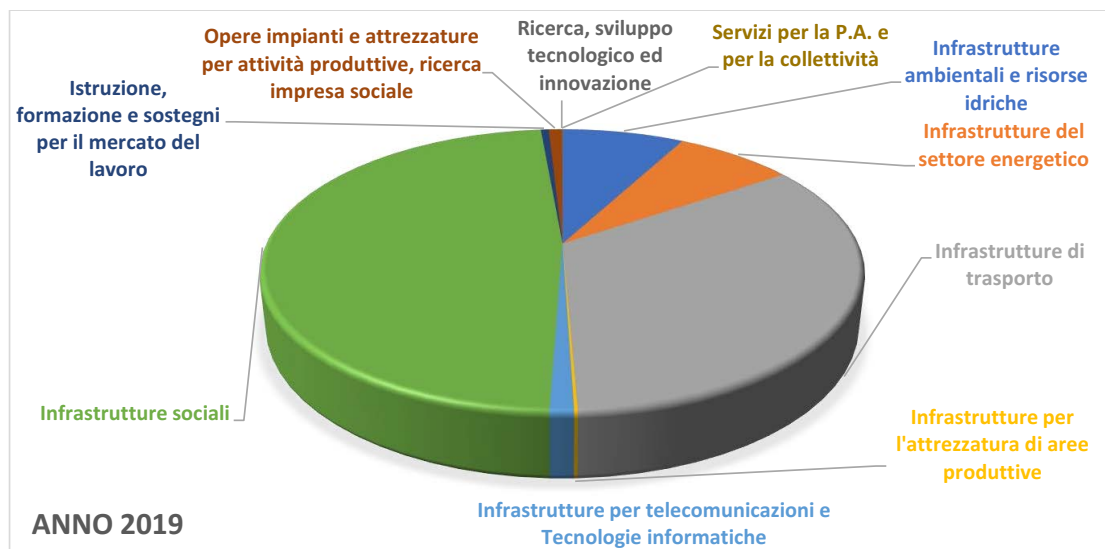
Per completare il quadro di analisi delle iniziative avviate avvalendosi dei fondi previsti dalle leggi di bilancio ne è stata verificata la consistenza in base alla tipologia degli interventi⁵⁸.

⁵⁸ Le categorie dei settori sono preimpostate e non liberamente editabili.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 3/SPINV/COM - Numero dei CUP prenotati in base al settore di intervento

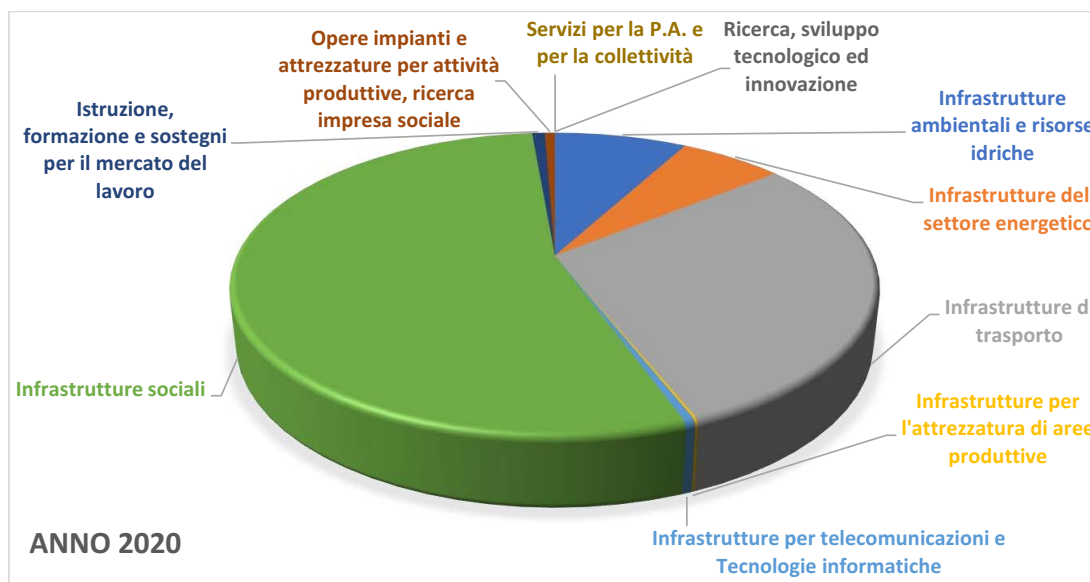
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 24 febbraio 2021

Grafico 3bis/SPINV/COM - Numero dei CUP prenotati in base al settore di intervento

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 24 febbraio 2021

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 3bis/SPINV/COM - Numero dei CUP prenotati in base al settore di intervento



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 24 febbraio 2021

Prevale la realizzazione delle infrastrutture sociali, di trasporto ed ambientali, che corrispondono ai tre settori per i quali le misure statali hanno previsto gli stanziamenti più consistenti.

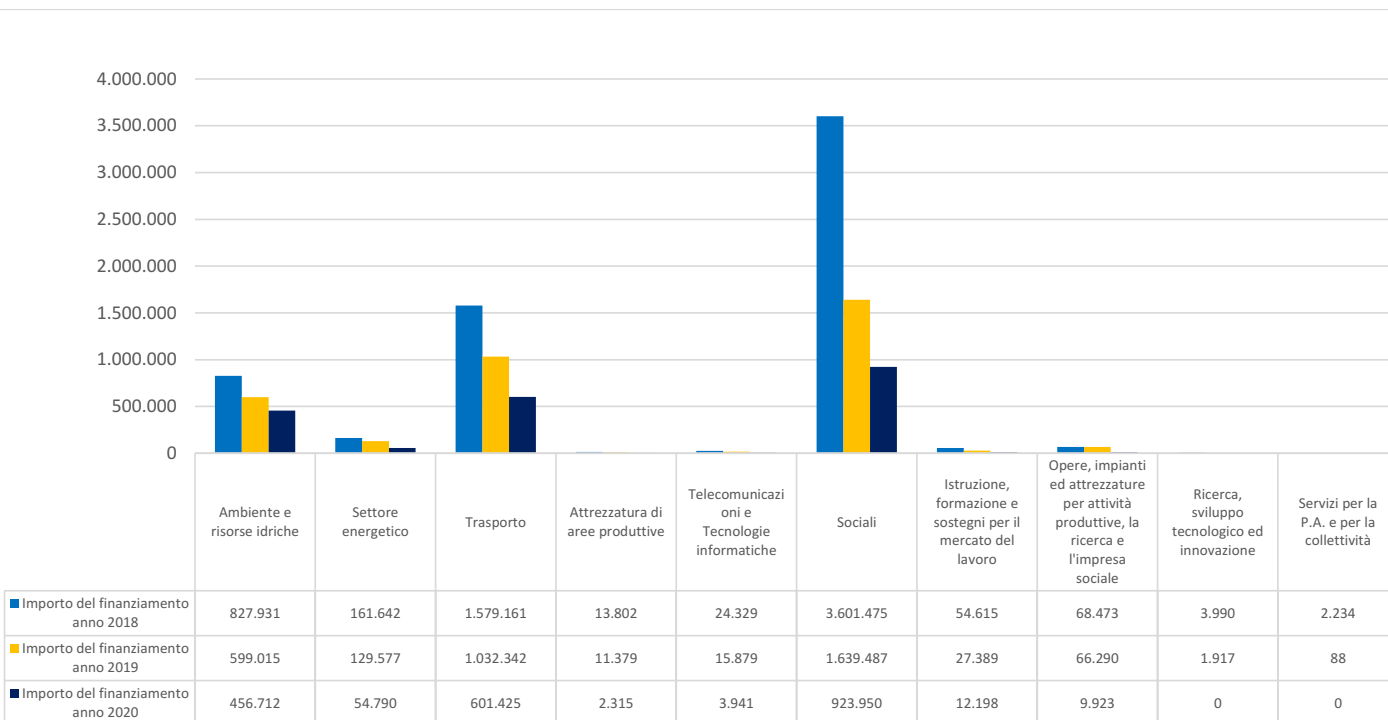
L'importo del finanziamento per la realizzazione delle infrastrutture sociali, alimentato anche dai fondi di sviluppo europei, è considerevole per tutte le Regioni e in tutto l'arco temporale analizzato. Occorre rilevare che detto settore comprende gli interventi su una ampia gamma di categorie che prevedono la realizzazione di strutture ed infrastrutture per la P.A., quali la scuola, lo sport, lo spettacolo ed il tempo libero, per l'edilizia giudiziaria, penitenziaria, sanitaria e per la pubblica sicurezza⁵⁹.

Il settore della realizzazione di infrastrutture sociali emerge come il più rilevante.

⁵⁹ Per un dettaglio sui singoli sotto settori, si rimanda alla Tab. 2/SPINV/EELL (COMUNI)/APP - Infrastrutture sociali-Sotto settori - importo del finanziamento.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Grafico 4/SPINV/COM - Importo del finanziamento per settore di intervento



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - MOP, aggiornamento al 24 febbraio 2021