

I numeri dell'economia

Franco Mostacci^(*)

Il Rendiconto delle Grandi Città per l'esercizio finanziario 2019

Ottobre 2020

(*) Ricercatore statistico ed analista socio-economico; giornalista pubblicitista

Blog: www.francomostacci.it

Email: frankoball@gmail.com

Facebook: [Franco Mostacci](#)

Twitter: [@Frankoball](#)

I bilanci delle grandi città – Rendiconto 2019

- *A seguito dell'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 il termine per l'approvazione del rendiconto 2019 è stato rinviato al 30 giugno 2020, con Bari, Torino e Napoli in leggero ritardo. Ancora non approvato – o comunque non pubblicato – il bilancio consuntivo di Palermo.*
- *Solo Milano (Bilancio trasparente) e Venezia (Dati Open bilancio) assolvono l'obbligo di pubblicazione di un bilancio semplificato per i cittadini.*
- *Nel 2019, si è arrestato il percorso di risanamento delle finanze: il disavanzo complessivo è stato di 3,9 miliardi di euro (erano 2,5 nel 2018), di cui 2,6 miliardi solo a Napoli; i debiti da finanziamento sono 13,2 miliardi (+0,5%). In crescita del 1,1% il patrimonio netto.*
- *Su ogni residente delle grandi città italiane (neonati inclusi) grava mediamente un debito di 2.284 euro nei confronti dell'amministrazione locale (+0,4% rispetto al 2018). L'indebitamento pro-capite è massimo a Torino (3.824 euro), Milano (2.946 euro), Napoli (2.794 euro), Roma (2.150 euro).*
- *Il ritardo medio nel pagamento delle fatture commerciali è di 49 giorni (dopo la loro scadenza), ma a Napoli i fornitori devono attendere 396 giorni (75 in più che nel 2018), a Torino 49 giorni, a Roma 27 e a Milano 12.*
- *La percentuale di riscossione delle entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo 1) è pari al 64% del valore accertato, invariata rispetto al 2018.*
- *Il Fondo crediti di dubbia esigibilità cresce di oltre 1 miliardo e raggiunge i 10,5 miliardi (di cui 4,4 miliardi a Roma), il 51% del totale dei residui attivi.*
- *La capacità di pagamento degli impegni di spesa per diritti sociali, politiche sociali e famiglia (Missione 12) è il 68%, con Napoli che non supera il 41%.*
- *L'incidenza della spesa complessiva per istruzione e diritto allo studio (Missione 4); sviluppo sostenibile, tutela del territorio e dell'ambiente (Missione 9); trasporti e diritto alla mobilità (Missione 10); diritti sociali, politiche sociali e famiglia (Missione 12) sul totale degli impegni di spesa (al netto delle partite di giro) raggiunge appena il 54%.*
- *Ogni dipendente comunale costa mediamente 391 euro per cittadino, ma a Venezia diventano 464.*
- *Gli investimenti complessivi pro capite sono stati di 201 euro (23 in più dello scorso anno) con 366 euro per abitante a Milano e solo 86 a Torino.*
- *L'indicatore sintetico della capacità di amministrazione, conferma al primo posto Venezia (11,8 punti), seguita da Bologna (8,9 punti) e Genova (6,9 punti). Anche Bari, Milano e Firenze conseguono un punteggio positivo.*
- *All'ultimo posto Napoli (-15,8 punti), penultima Torino (-13,5 punti) in netto peggioramento rispetto al 2018 e terzultima Roma (-7,6 punti).*

L'armonizzazione contabile

Secondo quanto previsto dal Testo unico degli enti locali (articolo 227 della legge 267 del 2000), i consigli comunali approvano entro il 30 aprile il conto consuntivo (rendiconto) dell'anno precedente, che comprende tra gli altri il conto del bilancio, il conto economico, lo stato patrimoniale e il piano degli indicatori e dei risultati. A seguito dell'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 il termine per l'approvazione del rendiconto 2019 è stato rinviato al 30 giugno 2020.

Nell'ambito di un progetto più ampio che riguarda il bilancio consuntivo dei 32 comuni più popolosi in cui vivono più di 12 milioni di persone (un quinto dei residenti in Italia), si presenta un'anticipazione dei risultati limitata alle grandi città: Torino, Genova, Milano, Venezia¹, Bologna, Firenze, Roma, Napoli e Bari.

In leggero ritardo per l'approvazione del rendiconto sono risultate Bari (14 luglio), Torino (27 luglio) e Napoli (4 agosto). L'analisi avrebbe dovuto comprendere anche la città di Palermo, il cui bilancio consuntivo è stato presentato dalla Giunta il [3 settembre](#) e deve essere ancora approvato dal consiglio comunale.

L'articolo 227, comma 6 bis, del D.Lgs. 267/2000 del Testo unico sugli enti locali (Tuel), prevede la pubblicazione sul sito internet istituzionale del Comune di un bilancio semplificato per i cittadini, per far comprendere la natura delle entrate e delle uscite e i servizi resi, in un'ottica di *accountability* che dovrebbe caratterizzare l'operato degli enti locali, ma che in realtà trova riscontro solo in rare situazioni. Tra le grandi città è attualmente pubblicato solo da [Milano](#) e [Venezia](#), alle quali va una menzione speciale

Con l'armonizzazione dei sistemi contabili² e degli schemi di bilancio degli enti locali, previsti dal D.lgs 118/2011, i bilanci dei Comuni diventano sovrapponibili e direttamente confrontabili, tenendo conto della natura dimensionale di ciascuno di essi.

La Banca dati delle Amministrazioni pubbliche ([BDAP](#)), pur avendo elevate potenzialità, appare ancora inadeguata per consentire la consultazione dei dati di bilancio completi ed aggiornati³. Il portale [Open bilanci](#) fornisce informazioni di sintesi che non consentono di spaziare all'interno dei conti.

¹ Il [comune di Venezia](#) è andato al voto il 20 settembre ed è stato confermato al primo turno il Sindaco uscente Luigi Brugnaro. Le elezioni, che si sarebbero dovute tenere nella primavera 2020, sono state posticipate per l'emergenza sanitaria, determinando di fatto una proroga di alcuni mesi del mandato.

² L'armonizzazione dei sistemi contabili è divenuta pienamente operativa con il rendiconto 2017.

³ Il 13 dicembre 2019 sono stati pubblicati i dati relativi ai consuntivi 2018, resi pubblici solo quando sono disponibili per un numero sufficientemente elevato di enti locali (il grado di copertura è al 90%). Rispetto ai contenuti del piano integrato dei conti non sono presenti il Conto economico, lo Stato patrimoniale e il Piano degli indicatori. Nel conto finanziario le entrate sono articolate per titolo e categoria, mentre le uscite per missione e programma oppure per titolo ma non per i macroaggregati che lo compongono.

I rendiconti, come anche i bilanci di previsione e il piano degli indicatori, sono pubblicati sul sito internet di ciascun Comune, nell'apposita sezione 'Bilanci' di 'Amministrazione trasparente', così come previsto dal D.Lgs 33/2013 sul riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

L'acquisizione dei dati non è sempre agevole in quanto possono essere non tempestivi e non in formato aperto⁴, oltre che talvolta incompleti. Inoltre, le informazioni sono disponibili per anno di gestione e non sono facilmente riutilizzabili per analisi intertemporali.

L'analisi comparata, di cui si commentano i risultati, mette a disposizione per ogni Comune una sezione [Open Data](#) contenente le serie annuali dei dati di rendiconto (in formato Excel) e una relazione sul bilancio consuntivo 2019, che contiene anche alcune informazioni demografiche e di contesto.

L'analisi dei bilanci comunali viene, poi, approfondita attraverso il [Piano degli indicatori e dei risultati di rendiconto degli enti locali](#) (di seguito Piano degli indicatori o Piano), un sistema di rapporti statistici normalizzati, costruiti secondo criteri e metodologie comuni, che consente di analizzare in maniera omogenea numerosi aspetti dei bilanci comunali⁵.

La trasformazione in indicatori dei dati contabili, espressi sia in termini di cassa che di competenza, permette di identificare le criticità di bilancio, a carattere strutturale o di natura contingente, come anche le efficienze, nelle diverse fasi di previsione, assestamento e rendiconto. Si deve, tuttavia, sottolineare che lo strumento è assai poco utilizzato e sottovalutato rispetto alla sua valenza informativa.

Le 15 categorie in cui si articola il Piano degli indicatori sono: la rigidità strutturale dei bilanci; lo scostamento delle entrate correnti effettive (accertamenti e incassi) rispetto al bilancio di previsione; le anticipazioni dell'istituto tesoriere; le spese di personale; l'esternalizzazione dei servizi; gli interessi passivi; gli investimenti; l'analisi dei residui; lo smaltimento dei debiti non finanziari; i debiti finanziari; la composizione dell'avanzo di amministrazione (eventuale); il disavanzo di amministrazione (eventuale); i debiti fuori bilancio; il fondo pluriennale vincolato; le partite di giro e conto terzi. A queste si aggiungono 3 tabelle relative alla percentuale di riscossione delle entrate (per titolo); all'incidenza sul totale delle spese (per missioni e programmi); alla capacità di pagamento (per missioni e programmi).

Di seguito è presentato uno sguardo d'insieme sui bilanci, al quale segue un'analisi degli indicatori e una misura della capacità di amministrazione ottenuta sintetizzando in punteggi i dati degli indicatori.

⁴ I dati del comune di Torino del 2019 sono in formato immagine, anche di scarsa qualità.

⁵ Otto indicatori del Piano sono stati selezionati come parametri obiettivi per definire la condizione di deficitarietà strutturale di un comune, come previsto dall'articolo 242 del D.Lgs 267/2000 (Tuel). Essa viene dichiarata quando almeno la metà di essi supera una determinata soglia di criticità.

Uno sguardo d'insieme

Il progetto di armonizzazione contabile degli enti locali [ARCONET](#), ha uniformato gli schemi di bilancio preventivo e di rendiconto degli enti territoriali⁶.

Accertamenti, riscossioni e residui attivi nei bilanci consuntivi delle grandi città per titoli e categorie – Rendiconto 2019 (valori in euro o percentuali)

Voci di bilancio	Accertamenti			Riscossioni		Residui attivi
	Valore assoluto	Comp. %	Var. % su 2018	Valore assoluto	Capacità %	Valore assoluto
Entrate correnti di natura tributaria, contrib., pereq.	8.172.495.695	44,4	1,5	5.941.402.285	72,7	2.231.093.410
Trasferimenti correnti	2.220.213.289	12,1	4,2	1.582.846.998	71,3	637.366.292
Entrate extratributarie	3.914.719.577	21,3	4,6	2.427.946.612	62,0	1.486.772.965
Entrate correnti	14.307.428.562	77,7	2,7	9.952.195.895	69,6	4.355.232.667
Tributi in conto capitale	16.028.705	0,1	-10,2	11.706.440	73,0	4.322.265
Contributi agli investimenti	804.766.801	4,4	0,6	322.002.750	40,0	482.764.050
Altri trasferimenti in conto capitale	1.844.855	0,0	-7,6	1.201.885	65,1	642.971
Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	284.549.395	1,5	6,3	255.038.702	89,6	29.510.693
Altre entrate in conto capitale	361.689.010	2,0	-2,8	338.978.412	93,7	22.710.598
Entrate in conto capitale	1.468.878.767	8,0	0,6	928.928.189	63,2	539.950.578
Alienazione di attività finanziarie	105.212.448	0,6	139,8	101.905.799	96,9	3.306.649
Riscossione di crediti	13.799.700	0,1	616,3	844.625	6,1	12.955.075
Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	289.382.591	1,6	-5,6	71.987.596	24,9	217.394.995
Entrate da riduzione attività finanziarie	408.394.740	2,2	15,9	174.738.020	42,8	233.656.720
Entrate finali	16.184.702.068	87,9	2,8	11.055.862.103	68,3	5.128.839.965
Accensione di prestiti	908.456.691	4,9	204,2	717.264.508	79,0	191.192.182
Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	1.310.565.170	7,1	-7,6	1.310.565.170	100,0	-
Entrate (al netto delle partite di giro)	18.403.723.929	100,0	5,4	13.083.691.782	68,9	5.320.032.147

Nel 2019 le entrate (al netto del conto terzi e delle partite di giro) delle grandi città italiane risultano in aumento del 5,4%. Al netto delle anticipazioni di cassa ricevute dalla tesoreria che riguardano solo Torino (in calo del 7,6%) e dell'accensione di nuovi prestiti per quasi 1 miliardo (triplicati rispetto al 2018)⁷, le entrate finali salgono del 2,8%. Le entrate correnti, che rappresentano il 77,7% del totale sono in aumento del 2,7%, mentre quelle in conto capitale sono quasi stabili. Le grandi città hanno anche ridotto le attività finanziarie, generando maggiori entrate per oltre 400 milioni (+15,9%).

I residui attivi dell'esercizio 2019, cioè la differenza tra gli accertamenti e le riscossioni, sono 5,3 miliardi di euro, 650 milioni in più dell'anno precedente (+16,3%).

La capacità di riscossione delle entrate è un indicatore fondamentale per determinare lo stato di salute di un Comune, soprattutto nel caso delle grandi città, per le quali si parla di somme ingenti. La misura corretta deve tenere conto sia dell'esercizio finanziario di competenza sia della gestione dei residui attivi degli anni precedenti. Il parametro di deficitarietà strutturale P.8⁸ fa riferimento alle entrate totali, che sono però fuorvianti in

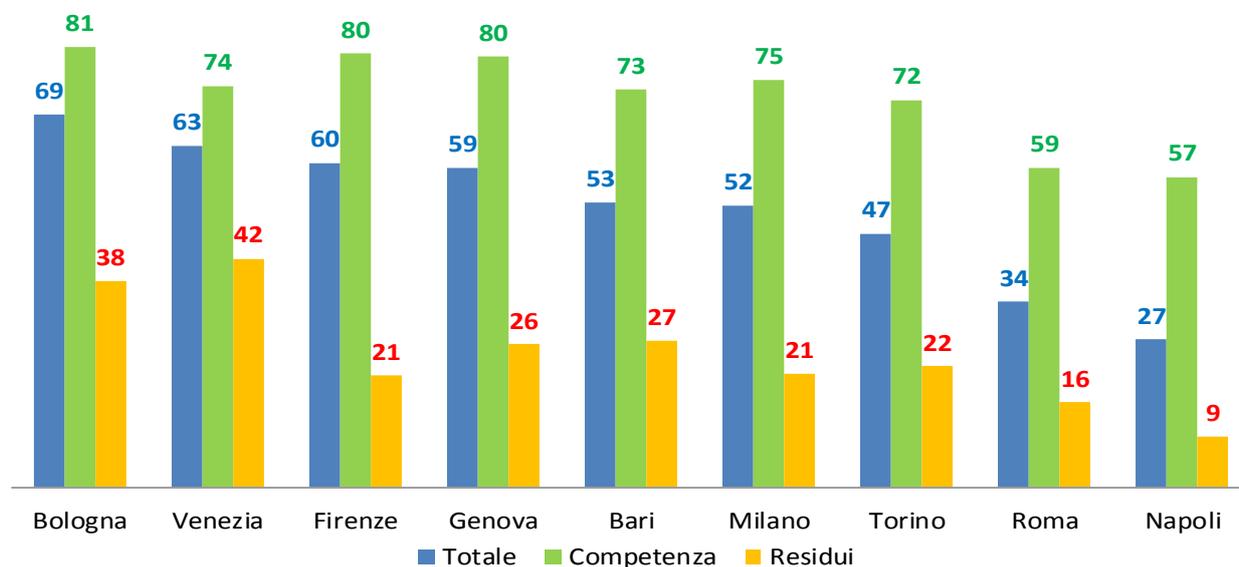
⁶ Una delle novità introdotte è l'articolazione delle spese in Missioni e Programmi. Le spese sono, poi anche riclassificate per Titoli (spesa corrente, in conto capitale, ecc.) oppure per Macroaggregati (personale dipendente, investimenti, interessi, ecc.).

⁷ Su un totale di 908 milioni di nuovi prestiti che dovrebbero essere utilizzati solo per investimenti, 350 milioni sono per Napoli, 178 per Torino, 173 Roma e 117 Milano. Bologna e Bari non hanno fatto ricorso a prestiti nel 2019. A Napoli e Torino sono stati, però accesi prestiti a breve termine per 184 e 157 milioni rispettivamente con Cassa Depositi e Prestiti, per fare fronte all'estinzione di altri prestiti, probabilmente esposizioni finanziarie nei confronti dell'istituto tesoriere.

⁸ Il limite inferiore sotto il quale non scendere è 47%.

quanto includono anche l'accensione di prestiti, le anticipazioni di cassa e soprattutto le partite di giro e il conto terzi.

Capacità di riscossione delle entrate finali nelle grandi città – Rendiconto 2019 (valori percentuali)



Una misura più veritiera è quella che fa riferimento alle entrate finali, in cui il comune di Bologna raggiunge il 69%, di cui l'81% dalla gestione 2019 e il 38% dai residui. Viceversa a Napoli la capacità di riscossione è appena al 27% (di cui solo il 9% recuperato in conto residui), ma nonostante un valore così basso il parametro di deficitarietà strutturale P.8 di cui si è detto sopra, risulta negativo grazie a un ammontare elevato di partite di giro. Forti criticità si registrano anche a Roma (34%) e Torino (47%).

Impegni, pagamenti e residui passivi nei bilanci dei principali comuni italiani per titoli e macroaggregati – Rendiconto 2019 (valori in euro o percentuali)

Voci di bilancio	Impegni			Pagamenti		Residui passivi
	Valore assoluto	Comp. %	Var. % su 2018	Valore assoluto	Capacità %	Valore assoluto
Redditi da lavoro dipendente	2.960.721.413	18,3	-3,4	2.756.726.976	93,1	203.994.438
Imposte e tasse a carico dell'ente	197.616.225	1,2	-4,2	166.249.952	84,1	31.366.272
Acquisto di beni e servizi	7.178.491.593	44,3	2,1	4.936.527.679	68,8	2.241.963.914
Trasferimenti correnti	921.328.031	5,7	1,2	629.394.387	68,3	291.933.644
Interessi passivi	390.775.149	2,4	-6,1	387.838.315	99,2	2.936.833
Altre spese per redditi da capitale	579.693	0,0	-97,9	579.693	100,0	-
Rimborsi e poste correttive delle entrate	44.142.641	0,3	-34,8	30.162.603	68,3	13.980.038
Altre spese correnti	305.163.115	1,9	12,8	155.035.113	50,8	150.128.001
Uscite correnti	11.998.817.859	74,0	0,0	9.062.514.718	75,5	2.936.303.141
Tributi in conto capitale a carico dell'ente	-	0,0	-	-	-	-
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	1.501.619.568	9,3	15,0	973.713.595	64,8	527.905.973
Contributi agli investimenti	113.760.672	0,7	-9,2	83.458.287	73,4	30.302.385
Altri trasferimenti in conto capitale	4.118.309	0,0	-	525.348	12,8	3.592.961
Altre spese in conto capitale	12.384.010	0,1	150,4	7.509.161	60,6	4.874.848
Uscite in conto capitale	1.631.882.559	10,1	13,7	1.065.206.392	65,3	566.676.168
Acquisizioni di attività finanziarie	52.475.231	0,3	55,1	2.210.231	4,2	50.265.000
Concessione crediti di breve termine	5.531.121	0,0	453,1	4.592.764	83,0	938.358
Concessione crediti di medio-lungo termine	7.547.706	0,0	189,7	7.547.706	100,0	-
Altre spese per incremento di attività finanziarie	278.300.834	1,7	-8,9	278.042.871	99,9	257.963
Spese per incremento di attività finanziarie	343.854.892	2,1	0,3	292.393.571	85,0	51.461.321
Uscite finali	13.974.555.310	86,2	1,5	10.420.114.682	74,6	3.554.440.629
Rimborso di titoli obbligazionari	139.584.491	0,9	5,6	93.583.360	67,0	46.001.131
Rimborso prestiti a breve termine	358.784.106	2,2	1677,4	188.293.891	52,5	170.490.215
Rimborso mutui e altri finanziamenti a medio-lungo termine	435.628.288	2,7	-24,1	353.286.985	81,1	82.341.303
Fondi per rimborso prestiti	-	0,0	-	-	-	-
Rimborso prestiti	933.996.885	5,8	28,6	635.164.236	68,0	298.832.649
Chiusura anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	1.310.565.170	8,1	-7,6	1.014.286.700	77,4	296.278.470
Uscite (al netto delle partite di giro)	16.219.117.366	100,0	1,9	12.069.565.618	74,4	4.149.551.748

Nel 2019 le uscite (al netto del conto terzi e delle partite di giro) delle grandi città italiane risultano in aumento del 1,9%. Al netto del rimborso dei prestiti e della chiusura delle anticipazioni di liquidità, le uscite finali sono cresciute dell'1,5%. Le uscite correnti, che rappresentano quasi tre quarti della spesa totale sono rimaste invariate, anche se crescono gli acquisti per beni e servizi (+147 milioni) e le altre spese correnti (+35 milioni), mentre diminuiscono le spese per il personale (-106 milioni). Positivo è il recupero delle uscite in conto capitale (+13,7%), con maggiori investimenti fissi lordi per quasi 200 milioni. Il forte aumento dei rimborsi di prestiti a breve termine è una sorta di partita di giro ed è stato già affrontato dal lato delle entrate.

La capacità di pagamento delle uscite finali è il 74,4% del totale, in calo di 2 punti percentuali rispetto al 2018 e ben superiore alla capacità di riscossione. Tra le voci più rilevanti è molto bassa tra le uscite in conto capitale (65,3%) e segnatamente per gli investimenti fissi lordi (64,8%). La maggiore capacità di pagamento è a Genova (85,7%) e valori superiori a 80% si registrano anche a Bari, Firenze, Venezia e Milano. A Napoli, invece, i pagamenti non arrivano alla metà degli impegni di spesa (46,4%), con una riduzione di oltre 12 punti percentuali rispetto al 2018.

I residui passivi dell'esercizio 2019, cioè la differenza tra gli impegni e i pagamenti di competenza, ammontano a 4,1 miliardi di euro, circa 400 milioni in più dell'anno precedente.

Saldi (accertamenti meno impegni) dei bilanci dei principali comuni italiani per titoli – Anni 2018 e 2019 (valori in euro o percentuali)

Voci di bilancio	2019	2018	Differenza	Var.ne %
Saldo corrente	2.308.610.703	1.930.271.860	378.338.843	19,6
Saldo in conto capitale	-163.003.793	23.816.503	-186.820.296	-784,4
Saldo riduzione/incremento attività finanziarie	64.539.848	9.622.785	54.917.063	570,7
Saldo finale	2.210.146.758	1.963.711.147	246.435.610	12,5
Accensione meno rimborso prestiti	-25.540.194	-427.513.341	401.973.147	-94,0
Apertura meno chiusura anticipazioni liquidità	-	-	0	-
Saldo (al netto delle partite di giro)	2.184.606.563	1.536.197.806	648.408.757	42,2

Il saldo finale di competenza tra entrate (accertamenti) e spese (impegni) per il 2019 è positivo per 2,2 miliardi di euro⁹, in aumento di quasi 250 milioni rispetto al 2018, grazie alle eccedenze di parte corrente, mentre il saldo in conto capitale fa registrare un valore negativo. Considerando anche i prestiti e le anticipazioni di liquidità, anche il saldo al netto delle partite di giro e conto terzi supera i 2 miliardi.

In ciascun anno finanziario si sovrappongono le entrate e le spese di competenza a quelle di gestione dei residui attivi e passivi accumulati negli anni precedenti. Il risultato di amministrazione dà contezza di entrambi.

⁹ Tutti i Comuni osservati presentano un saldo positivo.

Risultato di amministrazione cumulato dei principali comuni italiani, anni 2016-2019 (euro)

	2016	2017	2018	2019	Diff. su 2018	Var. % su 2018
Saldo di cassa	2.819.547.917	2.749.397.835	3.479.241.450	3.980.307.619	501.066.169	14,4
Residui attivi	18.087.077.481	18.096.172.422	18.951.510.698	20.665.815.120	1.714.304.422	9,0
Residui passivi	8.338.016.104	7.044.274.235	7.380.805.797	7.733.208.403	352.402.606	4,8
FPV per spese correnti	303.598.569	291.294.315	228.420.067	240.913.233	12.493.166	5,5
FPV per spese in conto capitale	2.233.695.081	2.181.672.547	2.596.083.928	3.040.312.359	444.228.431	17,1
Risultato di amministrazione (A)	10.031.315.645	11.328.329.162	12.225.442.356	13.631.688.744	1.406.246.388	11,5
Fondo crediti di dubbia esigibilità	7.110.854.991	8.356.088.573	9.385.511.457	10.544.254.445	1.158.742.988	12,3
Fondo anticipazioni liquidità DL35/2013	0	0	0	1.444.609.659	1.444.609.659	
Fondo perdite società partecipate	2.641.275	3.500.213	26.362.174	26.942.214	580.040	2,2
Fondo contenzioso	42.048.571	546.324.658	1.013.300.664	697.941.819	-315.358.845	-31,1
Altri accantonamenti	984.221.101	1.385.509.288	882.091.232	1.140.432.847	258.341.615	29,3
Parte accantonata (B)	8.139.765.939	10.291.422.732	11.307.265.526	13.854.180.984	2.546.915.459	22,5
Vincoli da leggi e principi contabili	708.002.875	784.511.274	839.447.762	917.638.766	78.191.004	9,3
Vincoli da trasferimenti	1.301.269.379	1.260.541.696	1.261.603.259	1.383.111.320	121.508.061	9,6
Vincoli da contrazione di mutui	600.995.259	584.968.364	517.198.021	490.102.030	-27.095.992	-5,2
Vincoli attribuiti dall'ente	302.579.234	325.296.240	323.892.146	323.675.352	-216.795	-0,1
Altri vincoli	1.169.289.771	323.724.484	140.819.134	150.060.445	9.241.310	6,6
Parte vincolata (C)	4.082.136.519	3.279.042.058	3.082.960.324	3.264.587.912	181.627.588	5,9
Parte destinata a investimenti (D)	936.687.631	607.244.586	316.052.722	398.500.399	82.447.677	26,1
Parte disponibile (E=A-B-C-D)	-3.127.274.444	-2.849.380.214	-2.480.836.216	-3.885.580.551	-1.404.744.336	56,6

Il risultato di amministrazione, uno degli aggregati contabili previsti dal sistema armonizzato dei bilanci degli enti locali, è pari al fondo cassa alla fine dell'esercizio¹⁰, al quale si sommano i residui attivi e si sottraggono i residui passivi e il fondo pluriennale vincolato (di parte corrente e in conto capitale).

Nel 2019 continua a migliorare il risultato di amministrazione, che raggiunge i 13,6 miliardi di euro, 1,4 in più del 2018. Il fondo cassa sale di 500 milioni¹¹ e i residui attivi crescono molto di più di quelli passivi, segno evidente di una difficoltà a riscuotere che con il passare del tempo porta alla cancellazione di crediti non più recuperabili. Tra il 2016 e il 2019 sono stati cancellati per riaccertamento 2,8 miliardi di euro, di cui 750 milioni si sono persi nel 2019¹². Si tratta di somme non trascurabili che incidono sulla gestione amministrativa dei Comuni, sottraendo risorse ai servizi per i cittadini.

Il risultato di amministrazione può essere scomposto nella parte accantonata (relativa alle riserve), in quella vincolata (utilizzata per le finalità a cui erano state inizialmente destinate le risorse), destinata a investimenti e disponibile (ottenuta per differenza). Se la parte disponibile è positiva si ha un avanzo, in caso contrario un disavanzo che deve essere assorbito negli anni¹³.

¹⁰ A sua volta il saldo finale di cassa è pari al saldo iniziale di cassa maggiorato delle entrate (residui attivi iniziali e accertamenti di competenza) e diminuito delle uscite (residui passivi iniziali e impegni di competenza) dell'esercizio.

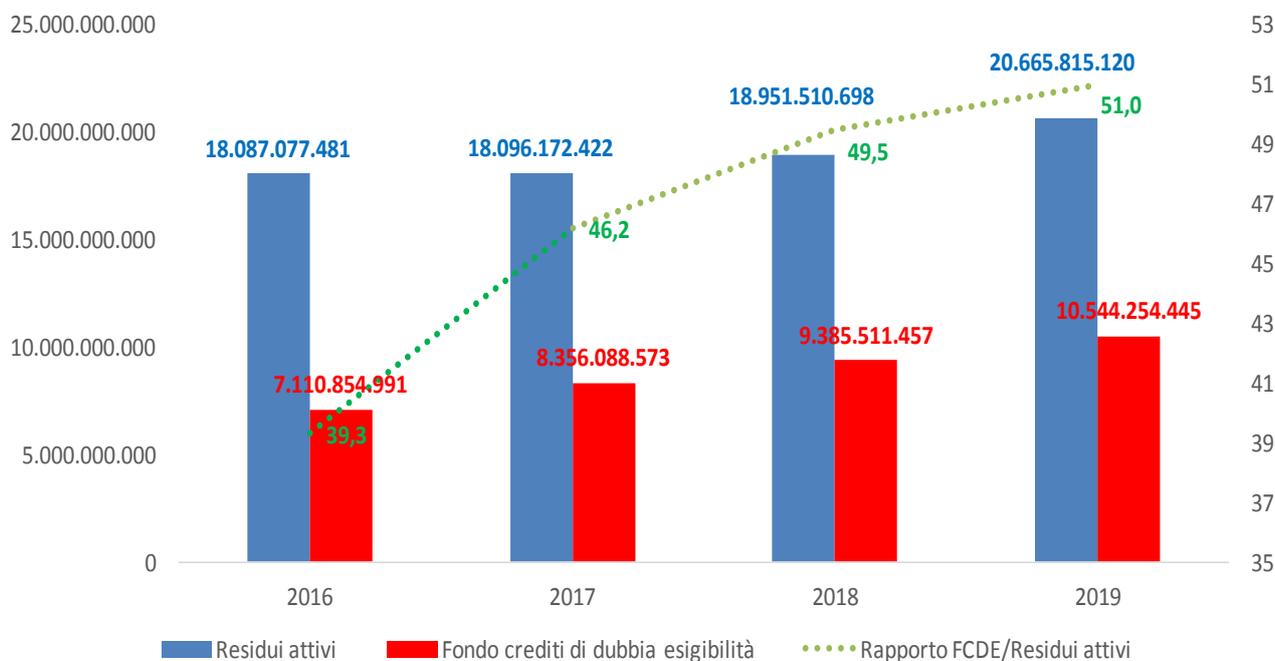
¹¹ A Torino è pari a 0.

¹² Sono stati cancellati dai residui attivi degli anni precedenti oltre 200 milioni a Milano e Napoli e 150 milioni a Torino. A Roma, invece, sono stati iscritti 160 milioni di riaccertamenti di multe riferite al periodo 2015-2017, sanzioni difficilmente riscuotibili e destinate ad essere in gran parte cancellate negli anni successivi.

¹³ Il disavanzo rilevato nel 2014 è ripianato con rate costanti in 30 esercizi, a decorrere dall'esercizio 2015, iscrivendo il rateo annuale con segno negativo nel risultato di gestione.

Aumentano di 2,5 miliardi le riserve accantonate, di cui 1,2 del fondo crediti di dubbia esigibilità¹⁴, che arriva a superare i 10 miliardi di euro e 1,4 miliardi per il fondo anticipazioni di liquidità, con quasi 1 miliardo a Napoli e 448 milioni a Torino, che finora non erano stati registrati¹⁵. In aumento anche la parte vincolata e quella destinata a investimenti. Il disavanzo risale a 3,8 miliardi, 1,4 in più del 2018.

Residui attivi e Fondo crediti di dubbia esigibilità cumulati dei principali comuni italiani, anni 2016-2019 (euro)



I crediti di dubbia esigibilità rappresentano la parte dei residui attivi difficilmente recuperabile e sono accantonati in un apposito Fondo (in una quota crescente nel tempo), per evitare che siano utilizzate risorse di cui in realtà non si dispone. Nelle grandi città italiane si è progressivamente passati da 7,1 miliardi nel 2016 (39,3% dei residui attivi) a 10,5 miliardi nel 2019 (51%), con percentuali che variano tra il 32,3% di Venezia e il 59% di Torino.

Oltre al conto finanziario visto finora, il bilancio si compone anche della contabilità economico-patrimoniale. In particolare il conto economico esprime l'equilibrio tra i costi e i ricavi di gestione.

¹⁴ Il comune di Torino si è avvalso fino al 2018 della facoltà di calcolare il Fondo crediti di dubbia esigibilità (Fcde) in forma semplificata. A partire dal bilancio 2019 tale modalità non è più consentita e il Fcde ordinario ammonta a 865 milioni, generando un disavanzo di 165 milioni in più rispetto a prima, che dovranno essere riassorbiti in 15 anni a partire dal 2021.

¹⁵ In applicazione della sentenza n. 4/2020 della Corte Costituzionale, il DL 162/2019 con l'articolo 39-ter introdotto in sede di conversione, prevede che siano iscritti tra gli accantonamenti le somme ricevute e non ancora rimborsate del Fondo anticipazioni di liquidità previsto dal DL 35/2013 di cui hanno usufruito le Regioni ed alcuni Comuni.

Conto economico cumulato dei principali comuni italiani, anni 2016-2019 (euro)

Voci del Conto	2016	2017	2018	2019	Diff. su 2018
Ricavi e proventi	13.737.545.579	13.854.680.031	14.021.014.093	14.273.986.281	252.972.188
-- di cui proventi da tributi	6.745.210.320	6.818.001.837	7.052.057.041	7.172.718.257	120.661.215
-- di cui proventi da fondi perequativi	1.033.957.534	1.041.069.553	1.015.993.166	1.011.653.651	-4.339.515
-- di cui proventi da trasferimenti e contributi	2.718.410.701	2.531.733.461	2.646.603.019	2.626.346.031	-20.256.988
-- di cui ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	1.698.475.297	1.671.949.434	1.732.259.441	1.941.715.482	209.456.042
Costi	12.662.101.237	13.908.596.440	14.116.031.568	14.275.958.732	159.927.164
-- di cui prestazioni di servizi	6.600.176.056	6.807.808.871	6.809.967.107	6.967.093.906	157.126.799
-- di cui trasferimenti e contributi	904.142.752	887.618.046	1.060.134.988	1.031.859.306	-28.275.682
-- di cui personale	2.901.014.169	2.957.953.496	3.023.787.817	2.957.990.091	-65.797.726
-- di cui ammortamenti e svalutazioni	1.007.937.895	2.450.788.697	2.031.690.991	2.314.160.044	282.469.054
Saldo della gestione	1.075.444.341	-53.916.408	-95.017.475	-1.972.451	93.045.024
(Proventi - Oneri) finanziari	-163.639.453	-121.796.118	-89.316.818	-16.576.800	72.740.018
(Proventi- Oneri) straordinari	18.081.257	513.047.348	562.515.869	377.914.224	-184.601.645
Rettifiche di valore	64.043.099	43.717.006	71.254.865	54.789.611	-16.465.254
Saldo prima delle imposte	993.929.245	381.051.828	449.436.442	414.154.585	-35.281.857
Imposte	158.832.588	161.117.502	177.077.158	165.583.303	-11.493.855
Risultato dell'esercizio	835.096.657	219.934.326	272.359.283	248.571.282	-23.788.001

Nel 2019 le componenti negative hanno ecceduto quelle positive, generando un saldo di gestione passivo per 2 milioni di euro, migliorato di 93 milioni rispetto al 2018. Nell'ultimo anno sono aumentati sia i ricavi che i costi, con una eccedenza dei primi. In aumento soprattutto i ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici (+209 milioni) e i proventi da tributi (121 milioni), mentre tra i costi crescono ammortamenti e svalutazioni (+282 milioni) e prestazioni di servizi (+157 milioni), ma si riducono gli accantonamenti per rischi (-550 milioni)¹⁶ e le spese per il personale (-66 milioni). Seppure in recupero, i proventi finanziari, al netto dei relativi oneri, sono ancora negativi per 17 milioni. Positivi, invece, i proventi straordinari e le rettifiche di valore. Detratte le imposte resta un utile di 249 milioni di euro.

Il prospetto cumulato cela notevoli differenze tra i Comuni. Per 6 di essi il risultato di esercizio è positivo, per 283 milioni a Napoli e 281 a Milano. Sono 3 i Comuni che registrano una perdita di esercizio nel 2019: Torino (-524 milioni, erano +197 nel 2018); Roma (-62 milioni, in negativo per il secondo anno consecutivo); Bari (-17 milioni, in negativo da tre anni).

Secondo le regole contabili, il risultato dell'esercizio è iscritto nello stato patrimoniale ed incide sul patrimonio netto.

¹⁶ Napoli ha cancellato 568 milioni di accantonamenti per rischi che erano stati iscritti nel conto economico 2018.

Stato patrimoniale cumulato dei principali comuni italiani, anni 2016-2019 (euro)

Voci del Conto	2016	2017	2018	2019	Diff. su 2018
Crediti verso lo Stato e altre AP per Fondo dotazione (A)	0	0	0	0	0
Immobilizzazioni immateriali (B1)	39.198.403	35.244.262	47.019.543	64.420.959	17.401.417
Immobilizzazioni materiali (B2)	48.797.280.439	47.253.646.968	49.913.925.257	49.949.146.178	35.220.921
Immobilizzazioni finanziarie - partecipazioni (B3.1)	5.474.117.486	5.743.581.030	6.042.133.301	6.346.048.943	303.915.641
Immobilizzazioni finanziarie - crediti (B3.2)	735.460.299	681.717.582	738.925.011	810.474.515	71.549.503
Immobilizzazioni finanziarie - altri titoli (B3.3)	164.424.933	174.298.402	174.393.155	174.126.317	-266.838
Rimanenze (C1)	3.287.705	2.969.166	3.447.159	2.659.456	-787.703
Crediti (C2)	11.071.429.585	9.725.059.332	10.030.425.589	9.796.476.156	-233.949.433
Attività finanziarie che non costituiscono utilizzi (C3)	133.258.065	93.051.711	78.205.769	81.280.358	3.074.588
Disponibilità liquide (C4)	3.043.231.231	2.987.147.486	3.793.555.647	4.400.797.841	607.242.195
Ratei e risconti attivi (D)	15.471.874	17.232.591	7.385.703	10.264.209	2.878.506
TOTALE ATTIVO	69.477.160.021	66.713.948.530	70.829.416.134	71.635.694.931	806.278.797
Fondo di dotazione (A1)	27.316.084.036	16.587.241.766	14.303.743.865	14.348.568.534	44.824.669
Riserve (A2)	7.018.888.462	17.448.995.342	22.667.339.696	23.042.151.294	374.811.599
di cui permessi a costruire	2.234.777.486	2.432.778.250	2.637.554.990	2.859.904.751	222.349.761
Risultato economico dell'esercizio (A3)	835.096.657	219.934.325	272.359.284	248.571.282	-23.788.002
Fondo rischi ed oneri (B)	898.623.605	1.312.505.339	1.670.997.938	2.072.143.010	401.145.072
Debiti da finanziamento (D1)	14.092.485.300	13.574.918.453	13.182.702.746	13.246.007.848	63.305.102
Debiti verso fornitori (D2)	4.206.759.813	4.401.083.866	4.619.611.313	4.000.916.548	-618.694.765
Debiti per trasferimenti e contributi (D4)	1.229.521.209	995.130.362	1.138.655.846	1.311.387.867	172.732.021
Altri debiti (D5)	1.357.851.717	1.131.365.020	1.645.225.553	1.663.524.735	18.299.182
Ratei e risconti passivi (E)	12.521.849.221	11.042.774.057	11.328.769.895	11.702.423.813	373.653.919
TOTALE PASSIVO	69.477.160.021	66.713.948.530	70.829.406.134	71.635.694.931	806.288.797
di cui PATRIMONIO NETTO	35.170.069.156	34.256.171.433	37.243.442.844	37.639.291.110	395.848.266

Lo stato patrimoniale attivo delle grandi città italiane è di 71,6 miliardi di euro, 0,8 miliardi in più del 2018. La parte più consistente è costituita dalle immobilizzazioni materiali (50 miliardi, stabile rispetto allo scorso anno), dai crediti (quasi 10 miliardi, in calo), le partecipazioni finanziarie (6,3 miliardi, in aumento) e la liquidità (4,4 miliardi, di cui 600 milioni in più accantonati nell'ultimo anno).

Dal lato delle passività, la corretta applicazione dei principi contabili armonizzati, ha comportato una riclassificazione avvenuta prevalentemente nel 2017 tra fondo di dotazione (in diminuzione) e riserve (in aumento). Il patrimonio netto (fondo di dotazione, riserve e risultato economico dell'esercizio) rappresenta il 52,5% del totale delle passività, stabile rispetto al 2018.

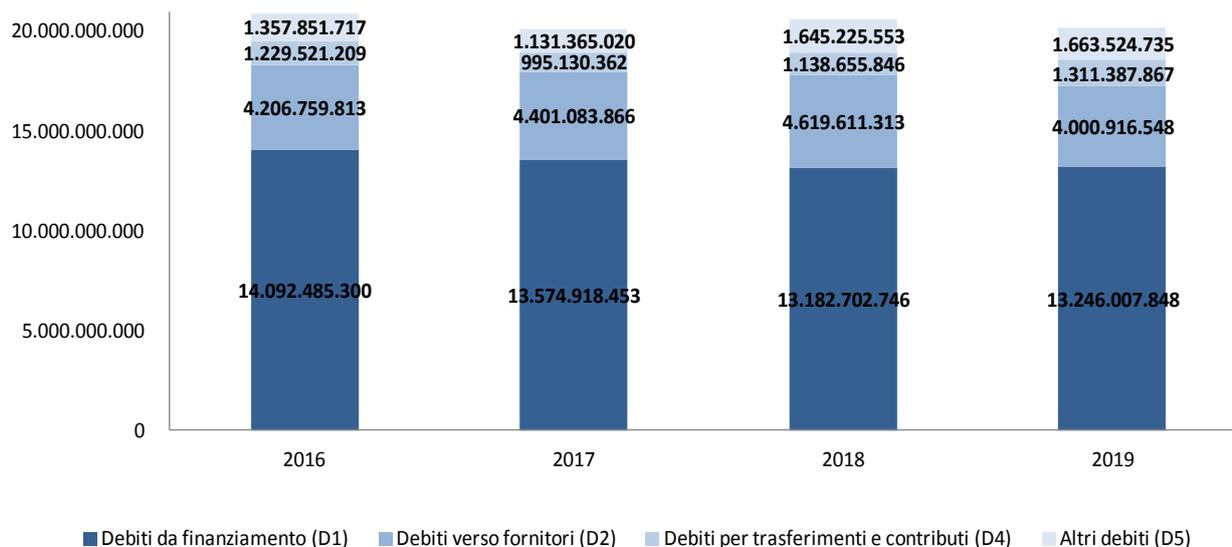
Anche in questo caso la situazione tra i Comuni è alquanto variegata. Innanzitutto va evidenziato che Venezia (2 milioni) e Genova (28 milioni), presentano un fondo di dotazione quasi nullo. Il patrimonio netto è assai consistente a Bologna (89,1% delle passività); Bari (69,9%) e Firenze (67,4%), mentre risulta scarso a Roma (44,2%).

Tra le passività è opportuno approfondire la situazione debitoria dei Comuni, che ha molteplici effetti penalizzanti. Nel caso dei debiti da finanziamento, si ha un'esposizione verso Istituti di credito, Cassa depositi e prestiti o altre istituzioni finanziarie pubbliche o private che comportano il pagamento di interessi passivi fino alla loro estinzione¹⁷. I debiti verso fornitori rappresentano un fardello che oltre ad aggravare il bilancio dell'ente, può mettere in seria difficoltà economico-finanziaria le imprese che hanno ceduto beni, erogato

¹⁷ Per Roma Capitale andrebbe aggiunto anche il debito finanziario che grava sulla gestione commissariale per mutui e obbligazioni antecedenti al 2008, la cui quota capitale residua si aggira intorno ai 5 miliardi di euro.

servizi o effettuato lavori per il Comune ma non sono state pagate, tanto da costringere alcune di esse a ricorrere a sua volta a prestiti o, in casi estremi, a dichiarare il fallimento. I debiti per trasferimenti o contributi nei confronti delle società controllate o partecipate dal Comune, espongono queste a dover ricorrere ad anticipazioni di liquidità o altre forme di finanziamento. C'è da dire, tuttavia, che a loro volta i Comuni vantano crediti da trasferimenti non effettuati da altre amministrazioni pubbliche (principalmente Stato e Regione), che in alcuni casi finiscono per causare una carenza di liquidità.

Debiti cumulati dei principali comuni italiani per tipologia, anni 2016-2019 (euro)



Sui circa 20 miliardi complessivi di debiti dei nel 2019, la gran parte è dovuta ai debiti da finanziamento (13,2 miliardi)¹⁸, in leggero aumento rispetto al 2018. Sono, invece, in deciso calo i debiti verso fornitori (residui passivi).

Le città maggiormente indebitate sono Milano (5 miliardi); Napoli (4,3 miliardi); Roma (4,1 miliardi della sola gestione ordinaria, di cui 1,8 verso fornitori); Torino (3,8 miliardi). Se alla Capitale si aggiunge il debito in carico alla gestione commissariale per obbligazioni antecedenti al 2008 è di gran lunga la più indebitata. Tra le meno indebitate Bari (200 milioni) e Venezia (475 milioni).

¹⁸ I Comuni possono contrarre nuovi mutui, nella misura prevista dal bilancio di previsione, solo per finanziare spese in conto capitale (investimenti).

L'analisi degli indicatori

I rapporti statistici 'normalizzati' contenuti nel Piano degli indicatori e dei risultati di rendiconto degli enti locali¹⁹ consentono di confrontare tra loro realtà diverse per ampiezza e collocazione geografica²⁰.

Su ogni residente delle grandi città italiane (neonati inclusi) grava mediamente un debito di 2.284 euro nei confronti dell'amministrazione locale (+0,4% rispetto al 2018). L'**indebitamento pro-capite** è massimo a Torino (3.824 euro), Milano (2.946 euro), Napoli (2.794 euro), Roma (2.150 euro)²¹. Ciascun abitante di Bari e di Bologna ha invece un carico di soli 250 euro di debiti.

Con riferimento all'esercizio 2019, solo 4 grandi città presentano un avanzo di amministrazione. La **quota libera di parte corrente (avanzo)** è pari al 18% del risultato di amministrazione a Bologna, al 17% a Venezia (nel 2018 era in disavanzo), 5% a Milano e 3% a Genova.

I comuni in **disavanzo** sono invece 5. La loro sostenibilità patrimoniale, cioè in rapporto al patrimonio netto, è molto a rischio a Napoli (46%), in netto peggioramento rispetto al 30% del 2018 e a Torino (17%), che precipita dal 5% dell'anno precedente.

Una misura dell'efficienza di gestione è data dall'**incidenza degli accertamenti delle entrate rispetto alle previsioni definitive** del bilancio di previsione assestato. Uno scarto elevato è un segnale che il bilancio di previsione è stato compilato in maniera poco accurata, ovvero senza tenere conto delle reali capacità di entrata. L'incidenza delle entrate proprie (tributarie ed extratributarie) sulle previsioni definitive di parte corrente è in media pari al 74% degli accertamenti²², invariata rispetto al 2018, con un massimo a Venezia (88%) e un minimo a Napoli (55%).

Un altro elemento di valutazione delle entrate è la percentuale di effettiva **riscossione rispetto al valore accertato**, comprensiva sia della parte di competenza dell'esercizio finanziario sia dei residui attivi accumulati in passato²³. La mancata riscossione delle entrate accertate può generare, infatti, problemi di liquidità, oltre al fatto che con il passare del tempo risulta sempre più difficile riscuotere le somme spettanti, che sono accantonate tra i residui attivi. Per le entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa, che

¹⁹ Il piano si compone di 55 indicatori raggruppati in 15 categorie e di tre tabelle che contengono rispettivamente la percentuale di riscossione delle entrate; l'incidenza di ciascuna missione e programma sull'ammontare delle spese; la capacità di pagamento.

²⁰ In appendice sono rappresentati i grafici dei principali indicatori di ciascuna categoria.

²¹ Comprende anche il debito finanziario a carico della gestione commissariale.

²² L'incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente (indicatore 2.8) è uno degli 8 parametri utilizzati per verificare la deficiarietà strutturale dei Comuni. La situazione è ritenuta critica quando il rapporto è inferiore al 22%. Roma (36%) e Napoli (38%), mostrano il livello più basso.

²³ La capacità di riscossione relativa alla totalità delle entrate è uno degli 8 parametri utilizzati per verificare la deficiarietà strutturale di un Comune. L'ammontare complessivo delle entrate comprende, però, anche le accensioni di prestiti, le anticipazioni di liquidità, le partite di giro e il conto terzi. Per tale motivo il parametro utilizzato appare inappropriato e sarebbe di gran lunga più significativo fare riferimento alle entrate proprie (primi 3 titoli del bilancio) o a quelle correnti come viene effettuato nella presente analisi.

formano il Titolo 1 del bilancio, la percentuale media di riscossione nel 2019 è del 64% - la stessa dello scorso anno - e varia tra il 79% di Genova e il 39% di Napoli²⁴.

Parimenti, dal lato delle uscite, si può monitorare la **capacità di pagamento rispetto agli impegni**, sia di competenza che tra i residui passivi. Il mancato pagamento delle spese che afferiscono ai diritti sociali, politiche sociali e famiglia (Missione 12 del bilancio), può creare seri problemi a chi dovrebbe ricevere il contributo, in genere la parte più debole della popolazione che usufruisce direttamente di un sussidio economico o di un sostegno per superare le difficoltà. Il valore medio è al 64%, ma mentre alcune città garantiscono l'effettivo pagamento di quasi l'80% delle spese sociali (Genova, Bologna, Firenze), la percentuale si abbassa molto a Napoli (39%, 1 in meno del 2018) e Roma (45%, 2 in meno del 2018).

L'ordinamento nazionale e comunitario, in accordo con il principio di sussidiarietà, assegna ai Comuni il compito di soddisfare prioritariamente quei bisogni più strettamente legati al territorio, facendovi fronte sia con le risorse proprie sia con i trasferimenti alle amministrazioni comunali da parte degli enti ad esse sovraordinate. Le spese per l'istruzione e il diritto allo studio (Missione 4); lo sviluppo sostenibile, la tutela del territorio e dell'ambiente (Missione 9); i trasporti e il diritto alla mobilità (Missione 10); i diritti sociali, le politiche sociali e la famiglia (Missione 12) acquisiscono un valore qualificante dell'azione di miglioramento della qualità della vita dei cittadini operata dai Comuni. L'**incidenza degli impegni di spesa** destinati a tali missioni sul totale degli impegni (al netto delle partite di giro) raggiunge il 69% a Milano (di cui il 42% per i trasporti) e il 67% a Roma, mentre è appena il 24% a Torino, in diminuzione di 6 punti percentuali. Il valore medio è 54%. La città che destina la quota maggiore per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente è Venezia (25%); per i diritti sociali, le politiche sociali e la famiglia è Bologna (17%), per l'istruzione e il diritto allo studio ancora Bologna (11%)²⁵.

Per lo **smaltimento dei debiti non finanziari** è fondamentale l'indicatore sulla tempestività dei pagamenti. I Comuni sono tenuti a pagare le loro fatture entro 30 giorni dal loro ricevimento. Mentre a Genova le fatture sono saldate 13 giorni prima della scadenza e in altre 4 città (Bologna, Venezia, Firenze, Bari) i termini di pagamento sono rispettati, a Napoli i fornitori devono attendere 396 giorni (75 in più che nel 2018), a Torino 49 giorni (64 in meno dello scorso anno), a Roma 27 e a Milano 12. Le cause dei ritardi nei pagamenti delle fatture possono dipendere da una mancanza di liquidità ovvero dalla lentezza nel disbrigo delle pratiche di liquidazione.

Al 31 dicembre 2019 i Comuni avevano fatture scadute per 1,5 miliardi di euro, non ancora pagate a 8.454 imprese, per un importo medio di 181 mila euro per impresa²⁶, nel conteggio manca però Firenze. Nel 2018 erano 2,6 miliardi e il miglioramento è quasi

²⁴ Anche Roma (45%) riscuote meno della metà delle entrate tributarie, contributive e perequative accertate.

²⁵ Si tratta di una misura quantitativa che non necessariamente coincide con il ritorno effettivo ai cittadini in termini di servizi (*outcome*). A giudicare, ad esempio, dalla [Relazione 2019](#) dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale, l'entità della spesa effettuata non trova riscontro nella misura o percezione della qualità dei servizi ricevuti.

²⁶ I dati sono pubblicati nella sezione 'Pagamenti dell'Amministrazione' di 'Amministrazione trasparente'.

interamente da imputare a Roma (600 milioni nel 2019, a fronte di 1,5 miliardi dell'anno precedente). Quasi mezzo miliardo è incagliato a Napoli e 267 milioni a Milano.

L'**analisi dei residui** mostra quanto incidono i nuovi residui passivi (differenza tra impegni e pagamenti di competenza) ed attivi (differenza tra accertamenti e incassi di competenza) sullo stock di residui di parte corrente, in conto capitale e per l'incremento/riduzione delle attività finanziarie alla fine dell'esercizio contabile. Una maggiore incidenza dei nuovi residui indica un migliore smaltimento di quelli degli esercizi precedenti²⁷. Tra i residui passivi di parte corrente i valori oscillano tra un minimo del 51% di Roma a un massimo del 100% a Bologna, con una media del 73%. Molto più bassa è la quota dei nuovi residui attivi di parte corrente, con un valore medio al 32%, che varia tra il 20% di Napoli e il 49% di Ravenna.

Altri indicatori contenuti nel Piano valutano la rigidità dei bilanci, che impediscono una efficace azione di redistribuzione delle risorse finanziarie di cui i Comuni dispongono.

L'**incidenza degli interessi passivi sulla spesa corrente**, oltre a rappresentare un lascito degli indebitamenti effettuati dalle gestioni precedenti, costituisce un assorbimento di risorse che potrebbero essere utilizzate per altri scopi. A fronte di una media del 3,3% (in calo rispetto al 3,6% del 2018), a Torino si tocca l'8,8%, mentre a Bologna è di appena mezzo punto percentuale.

Lo stesso discorso si può fare per il ricorso alle **anticipazioni dell'istituto tesoriere** da restituire entro la fine dell'esercizio finanziario, che testimoniano una difficoltà di gestione della liquidità²⁸. Solo Torino vi ha fatto ricorso per 1,3 miliardi, anche se la stessa Torino, insieme a Napoli, nel 2019 hanno fatto anche ricorso a Prestiti a breve termine, rimborso entro l'anno che rappresentano anch'essi una sorta di anticipazione di liquidità. Un più tempestivo trasferimento dei Fondi destinati ai Comuni da parte di Stato e Regioni, potrebbe ridurre la necessità di attingere a liquidità in prestito dagli istituti di credito privati, ai quali vanno corrisposti i relativi interessi passivi.

La quota di **smaltimento del Fondo pluriennale vincolato** nel corso dell'esercizio, rappresenta, invece, una misura della capacità di spesa sia di parte corrente che in conto capitale. L'utilizzo è stato in media del 43% (7 punti in meno del 2018), ma se a Milano è pari solo al 16%, a Torino si giunge al 55% (era l'86% l'anno precedente).

Anche i **debiti fuori bilancio**²⁹ rappresentano una zavorra che appesantisce i conti dei Comuni oltre quanto previsto. Tra quelli riconosciuti e finanziati, in media non superano l'1% rispetto agli impegni di spese correnti e in conto capitale (e Torino e Firenze non ne hanno affatto), ma a Napoli hanno raggiunto il 5,9%.

²⁷ I residui attivi e passivi accumulati negli esercizi precedenti possono essere più problematici da gestire rispetto a quelli di nuova generazione, da un lato per le crescenti difficoltà di riscossione e dall'altro per il possibile incremento dei costi di smaltimento (contenzioso, interessi).

²⁸ Per fronteggiare la spesa corrente, i Comuni possono anche temporaneamente utilizzare i Fondi vincolati, che devono essere immediatamente reintegrati, lasciando traccia nelle partite di giro in entrata (titolo 9) e in uscita (titolo 7).

²⁹ Art. 194 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, D.Lgs 267/2000.

Indicativa è l'incidenza della **spesa di personale** sul totale della spesa corrente. Essa dipende dal numero di dipendenti comunali, dalla composizione per livelli e dall'anzianità media. L'oscillazione intorno al valore medio del 30% è abbastanza contenuta, si va, infatti dal 22% di Venezia al 39% di Torino.

Ancora più significativa è la spesa di personale pro capite, ovvero quanto costa ciascun dipendente comunale per abitante. Le più economiche sono Bari (260 euro) e Napoli (279 euro), la più costosa Venezia con 464 euro, a fronte di una media pesata di 391 euro, 6 in meno del 2018.

L'incidenza della spesa di personale è legata anche al grado di **esternalizzazione dei servizi**, che il Comune può scegliere di affidare a una Società esterna, a una partecipata o a una società *in-house*, anziché gestirli in proprio. Le uscite per l'affidamento all'esterno dei servizi sono mediamente il 40% delle spese correnti, ma mentre a Torino sono appena il 21%, a Milano raggiungono il 58%.

Una sana, efficace ed efficiente gestione delle risorse a disposizione di un Comune consente di programmare e realizzare un'adeguata mole di **investimenti**³⁰, che rappresentano il principale strumento per migliorare i livelli occupazionali e accrescere in prospettiva la qualità della vita dei cittadini. L'incidenza degli investimenti sul totale della spesa corrente e in conto capitale è stata di appena il 13% (invariato sul 2018), oscillando tra il 20% di Napoli e il 6% di Torino e Roma. In termini pro capite la spesa maggiore per investimenti è stata effettuata a Milano (366 euro, 88 in più del 2018) e Venezia (363 euro, +75) e la minore a Torino (82 euro, erano 221 nel 2018 e 90 nel 2017) e Roma (106 euro).

³⁰ Nel 2017, gli investimenti fissi lordi degli enti locali (regioni, comuni, province e città metropolitane) ammontarono a 18,5 miliardi di euro su un totale consolidato per la pubblica amministrazione di 35 miliardi (53%), con un calo superiore ai 3 miliardi rispetto al 2015. La forte diminuzione può essere dovuta, in parte, alle difficoltà di applicazione del nuovo codice degli appalti.

La graduatoria di sintesi

Per sintetizzare il Piano degli indicatori e dei risultati di rendiconto degli enti locali in un unico valore che fornisca una misura della capacità di gestione dei Comuni, sono stati calcolati dei punteggi standardizzati³¹.

Il punteggio (positivo o negativo) per ciascuna categoria del Piano, corrisponde a un singolo indicatore o alla media di più indicatori standardizzati; la somma dei punteggi di ogni categoria è pari a zero³².

Il totale dei punteggi standardizzati³³ sintetizza la capacità di amministrazione di un Comune, in termini relativi rispetto agli altri³⁴. La graduatoria di merito tra le città che si viene a determinare, non rappresenta un giudizio sull'operato delle attuali amministrazioni, che all'atto dell'insediamento ereditano situazioni stratificate nel tempo, con margini di manovra spesso limitati.

Al primo posto nel 2019, con 11,8 punti si trova Venezia (era prima anche nel 2018 con 8,8 punti), con punteggi tutti positivi (valori migliori della media) e i risultati migliori conseguiti nelle entrate correnti, avanzo di amministrazione, gestione dei residui e rigidità strutturale di bilancio (bassa).

Stabile al secondo posto anche Bologna, che con 8,9 punti si colloca al secondo posto ed eccelle nell'avanzo di amministrazione, debiti finanziari, bassa incidenza degli interessi passivi e capacità di riscossione. Punteggi negativi sono stati conseguiti negli investimenti e nella spesa di personale.

Al terzo posto si conferma Genova con 6,9 punti (lo scorso anno erano 4,6), i cui punti di forza sono rappresentati dalla capacità di riscossione e dalla gestione dei fondi pluriennali vincolati.

Anche Bari, Milano e Firenze conseguono punteggi positivi, con il capoluogo lombardo che scavalca in graduatoria quello toscano.

Anche il fondo della classifica è cristallizzato rispetto allo scorso anno.

Ultima è sempre Napoli (-15,8 punti), con le criticità maggiori nello smaltimento dei debiti non finanziari, il disavanzo di amministrazione, la capacità di riscossione e di pagamento, la programmazione delle entrate, l'incidenza degli interessi passivi. Unico fattore positivo il volume degli investimenti.

Al penultimo posto Torino (-13,5 punti), in netto peggioramento rispetto al 2018 (-9,2), a causa dell'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria, le rigidità strutturali di bilancio, la bassa

³¹ La standardizzazione si ottiene sottraendo dal valore dell'indicatore la media e dividendo per la deviazione standard. In questo modo si ottiene per ciascun indicatore, una distribuzione di punteggi con media 0 e deviazione standard pari a 1, che possono essere sommati tra loro.

³² Se l'indicatore indica una criticità il punteggio viene preso con il segno meno davanti. Ad esempio, per l'indebitamento pro capite il punteggio maggiore è assegnato a chi ha un debito per abitante minore e viceversa.

³³ Ai fini del punteggio complessivo ad ogni categoria è attribuita la stessa importanza.

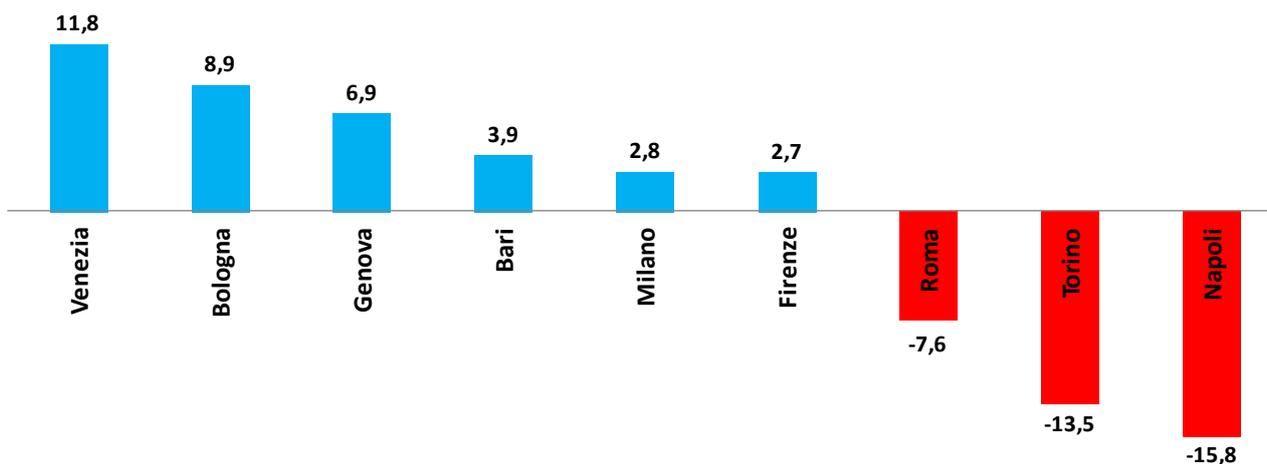
³⁴ La griglia completa è riportata in appendice.

incidenza delle missioni di spesa a maggiore impatto sociale, gli interessi passivi e i debiti finanziari. Aspetti positivi sono rappresentati dall'esternalizzazione dei servizi e dalla gestione del fondo pluriennale vincolato.

Terz'ultima e fortemente in negativo anche Roma, la Capitale d'Italia, il cui punteggio (-7,6 punti) è leggermente peggiore di quello dello scorso anno. Una valutazione negativa si registra nelle partite di giro e conto terzi, la riscossione delle entrate, gli investimenti, i debiti fuori bilancio e l'analisi dei residui. È invece buona l'incidenza delle missioni di spesa a maggiore impatto sociale.

Lo scarto di 27,6 punti tra la migliore e la peggiore città rappresenta una misura dello squilibrio nella capacità di gestione delle amministrazioni comunali, in aumento rispetto allo scorso anno (24,7 punti). In crescita anche la somma dei punteggi positivi e corrispondentemente di quelli negativi (37 nel 2019 e 32,4 nel 2018), un sintomo anche questo di maggiori differenze.

Graduatoria dei punteggi standardizzati del Piano degli indicatori, per Comune – Rendiconto 2019



Graduatoria del piano degli indicatori delle grandi città per categoria, valori standardizzati(a) – Anno 2019

Posizione 2019	Città	Rigidità strutturale di bilancio	Entrate correnti	Anticipazioni dell'Istit. Tesoriere	Spese di personale	Esternalizzazione e dei servizi	Interessi passivi	Investimenti	Analisi dei residui	Smaltimento debiti non finanz.	Debiti finanziari	Avanzo di amm.ne	Disavanzo di amm.ne	Debiti fuori bilancio	Fondo pluriennale vincolato	Partite di giro e conto terzi	%Riscossione entrate	%Incidenza spese	Capacità di pagamento	Totale 2019	Totale 2018
1	Venezia	1,2	1,5	0,3	0,3	0,1	0,6	0,8	1,3	0,5	0,7	1,4	0,6	0,5	0,6	0,4	0,1	0,4	0,4	11,8	8,8
2	Bologna	0,2	0,7	0,4	-0,7	0,3	1,1	-0,8	0,7	0,5	1,4	2,0	0,6	0,5	0,2	0,2	1,1	-0,1	0,6	8,9	8,4
3	Genova	-0,2	0,4	0,4	-0,1	0,5	0,6	0,8	0,4	0,5	-0,1	-0,2	0,6	-0,2	1,0	0,6	1,2	0,0	0,7	6,9	4,6
3	Bari	0,7	-1,1	0,4	1,2	-0,8	0,9	-0,2	-0,6	0,4	1,4	-0,7	0,5	0,1	0,8	0,4	-0,1	0,3	0,4	3,9	4,5
5	Milano	0,4	0,5	0,4	0,2	-1,7	-0,1	1,0	0,0	0,3	-1,0	0,4	0,6	0,5	-2,3	1,5	0,2	1,2	0,7	2,8	2,6
6	Firenze	-0,1	0,2	0,4	-0,4	0,9	0,5	0,1	0,2	0,4	0,5	-0,7	0,3	0,6	-0,4	-1,5	1,0	0,1	0,8	2,7	3,5
7	Roma	0,6	-0,6	0,4	0,3	-0,8	-0,4	-1,3	-1,0	0,2	-0,3	-0,7	0,2	-1,1	-0,2	-1,4	-1,4	1,0	-0,8	-7,6	-7,3
8	Torino	-2,6	-0,4	-2,8	-1,2	1,9	-2,1	-1,5	0,1	0,0	-1,7	-0,7	-0,6	0,6	1,0	-0,4	-0,2	-2,4	-0,4	-13,5	-9,2
9	Napoli	-0,1	-1,3	0,4	0,4	-0,4	-1,1	1,1	-1,0	-2,8	-0,8	-0,7	-2,6	-1,5	-0,7	0,3	-1,9	-0,6	-2,4	-15,8	-15,9

Indicatore migliore della media
 Indicatore peggiore della media

(a) I valori standardizzati si ottengono sottraendo dal punteggio il valore medio e dividendo per la deviazione standard. La somma dei punteggi standardizzati per ciascuna categoria e per il totale è 0. Le distanze tra un Comune e l'altro sono di tipo relativo.

Legenda delle categorie

Rigidità strutturale di bilancio (-): 1.1 - Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti

Entrate correnti (+): Media di (2.1 - Incidenza degli accertamenti di parte corrente sulle previsioni iniziali di parte corrente; 2.2 - Incidenza degli accertamenti di parte corrente sulle previsioni definitive di parte corrente; 2.3 - Incidenza degli accertamenti delle entrate proprie sulle previsioni iniziali di parte corrente; 2.4 - Incidenza degli accertamenti delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente; 2.5 - Incidenza degli incassi correnti sulle previsioni iniziali di parte corrente; 2.6 - Incidenza degli incassi correnti sulle previsioni definitive di parte corrente; 2.7 - Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni iniziali di parte corrente; 2.8 - Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente)

Anticipazioni dell'Istituto tesoriere (-): Media di (3.1 -Utilizzo medio Anticipazioni di tesoreria; Anticipazioni chiuse solo contabilmente)

Spese di personale (-): Media di (4.1 Incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente; 4.4 - Spesa di personale pro-capite)

Esternalizzazione dei servizi (-): 5.1 - Indicatore di esternalizzazione dei servizi

Interessi passivi (-): 6.1 - Incidenza degli interessi passivi sulla spesa corrente

Investimenti (+): Media di (7.1 - Incidenza investimenti sul totale della spesa corrente e in conto capitale; 7.4 - Investimenti complessivi pro-capite)

Analisi dei residui (+): Media di (8.1 - Incidenza nuovi residui passivi di parte corrente su stock residui passivi correnti; 8.2 - Incidenza nuovi residui passivi in c/capitale su stock residui passivi in conto capitale al 31/12; 8.3 - Incidenza nuovi residui passivi per incremento attività finanziarie su stock residui passivi per incremento attività finanziarie al 31/12; 8.4 - Incidenza nuovi residui attivi di parte corrente su stock residui attivi di parte corrente; 8.5 - Incidenza nuovi

residui attivi in c/capitale su stock residui attivi in c/capitale; 8.6 - Incidenza nuovi residui attivi per riduzione di attività finanziarie su stock residui attivi per riduzione di attività finanziarie)

Smaltimento debiti non finanziari (-): 9.5 - Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti

Debiti finanziari (-): 10.4 - Indebitamento pro-capite

Avanzo di amministrazione (+): Somma di (11.1 - Incidenza quota libera di parte corrente nell'avanzo; 11.2 - Incidenza quota libera in c/capitale nell'avanzo)

Disavanzo di amministrazione (-): 12.3 - Sostenibilità patrimoniale del disavanzo

Debiti fuori bilancio (-): Media di (13.1 - Debiti riconosciuti e finanziati; 13.2 - Debiti in corso di riconoscimento)

Fondo pluriennale vincolato (+): 14.1 - Utilizzo del FPV

Partite di giro e conto terzi (-): Media di (15.1 - Incidenza partite di giro e conto terzi in entrata; 15.2 - Incidenza partite di giro e conto terzi in uscita)

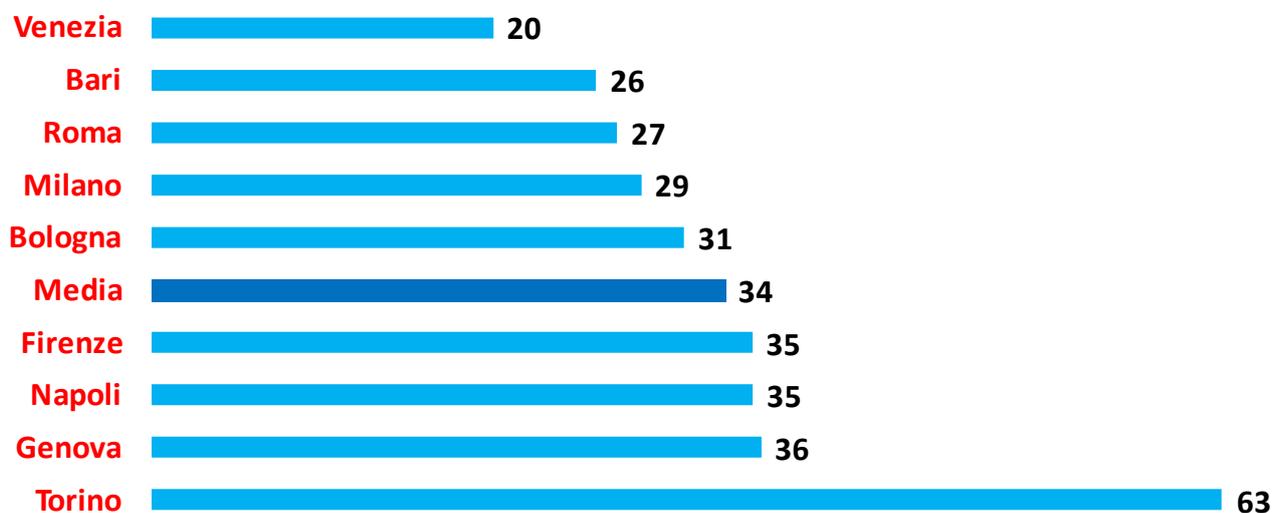
Riscossione entrate (+): Percentuale di riscossione Titolo 1 - entrate natura tributaria, contributiva e perequativa

Incidenza spese (+): Incidenza percentuale della spesa per Istruzione e diritto allo studio (Missione 4); Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (Missione 9); Trasporti e diritto alla mobilità (Missione 10); Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (Missione 12) rispetto alla Spesa totale al netto dei Servizi per conto terzi (Missione 99)

Capacità di pagamento (+) : Media ponderata con l'incidenza di spesa della capacità di pagamento per Istruzione e diritto allo studio (Missione 4); Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (Missione 9); Trasporti e diritto alla mobilità (Missione 10); Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (Missione 12)

Piano dei (principali) indicatori e risultati di rendiconto 2019

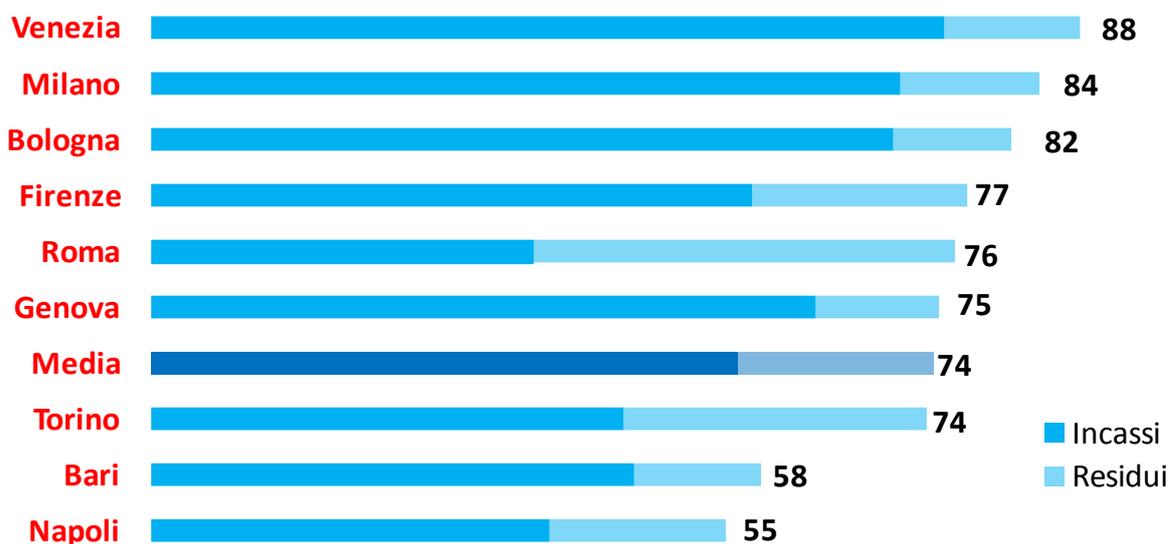
1.1 - Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti (a), valori percentuali



(a) [ripiano disavanzo a carico dell'esercizio + Impegni (Macroaggregati 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc 1.02.01.01.000 "IRAP"–FPV entrata concernente il Macroaggregato 1.1 + FPV personale in uscita 1.1 + 1.7 "Interessi passivi" + Titolo 4 Rimborso prestiti)] / (Accertamenti primi tre titoli Entrate)

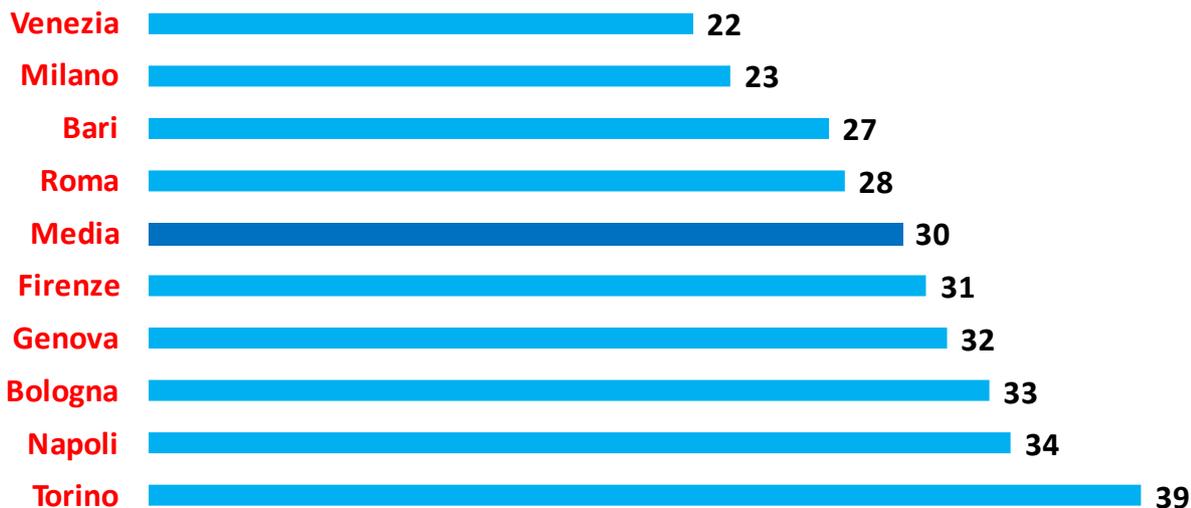
(b) Sono stati conteggiati i 200 milioni della quota annuale del debito commissariale a carico di Roma Capitale. Il rapporto sale da 26,2 a 30,3

2.4 - Incidenza degli accertamenti delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente(a), valori percentuali



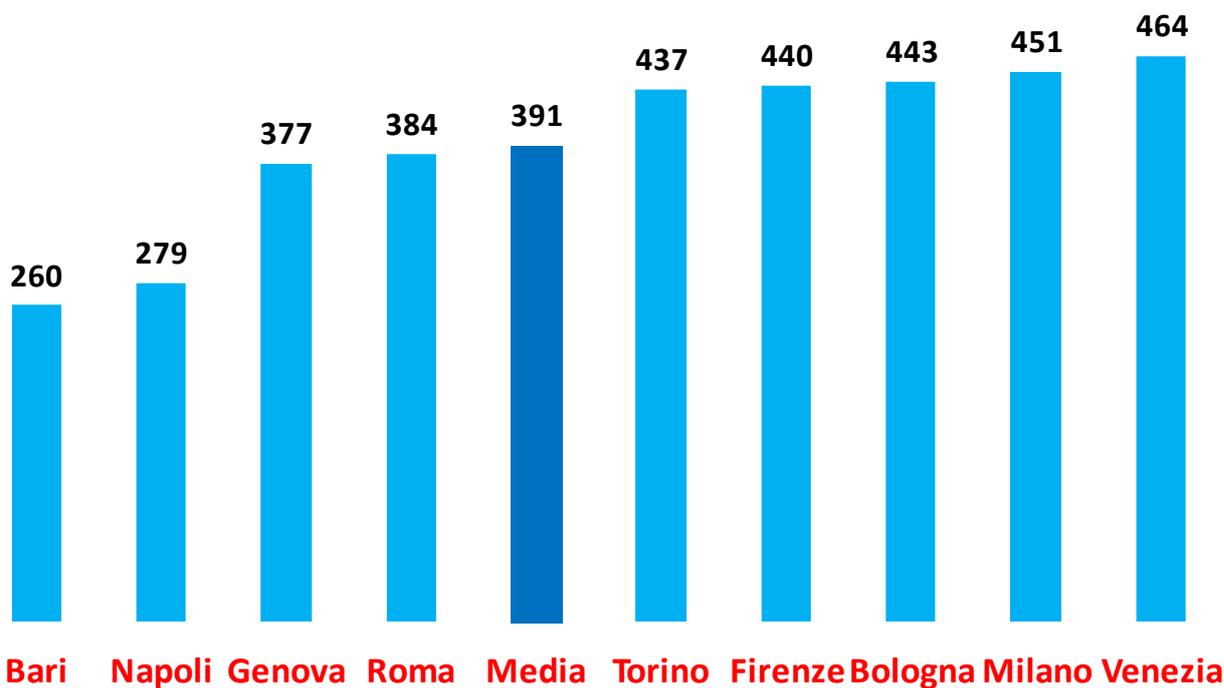
(a) Totale accertamenti (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" – "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti definitivi di competenza dei primi tre titoli delle Entrate

4.1 - Incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente(a), valori percentuali



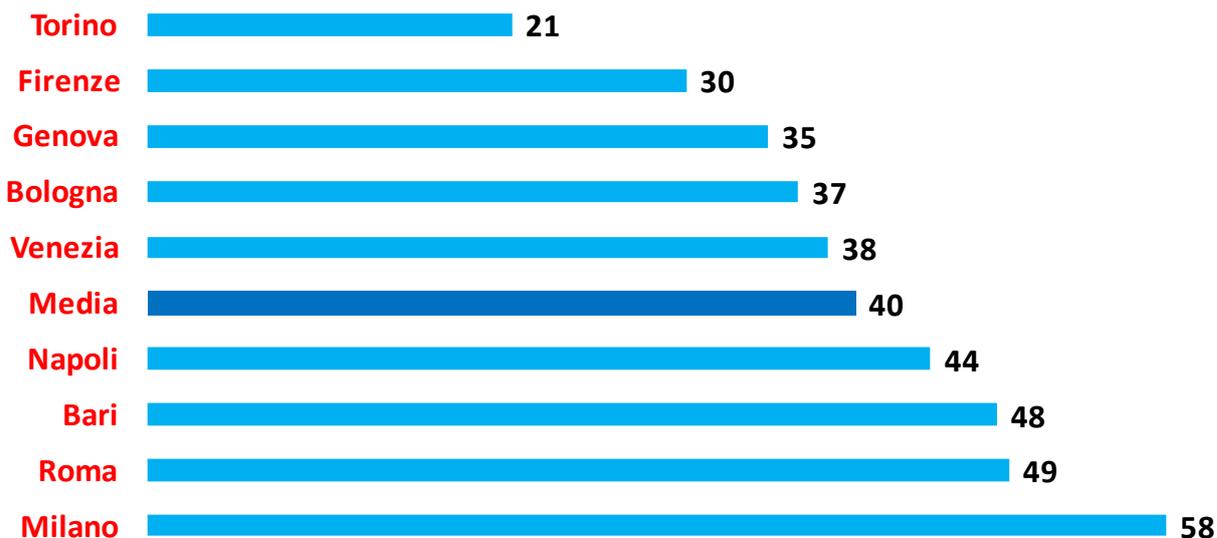
(a) $\text{Impegni (Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc 1.02.01.01.000 "IRAP" + FPV personale in uscita 1.1 - FPV personale in entrata concernente il Macroaggregato 1.1)} / (\text{Impegni Spesa corrente - FCDE corrente + FPV concernente il Macroaggregato 1.1 - FPV di entrata concernente il Macroaggregato 1.1})$

4.4 - Spesa di personale procapite(a) – valori in euro



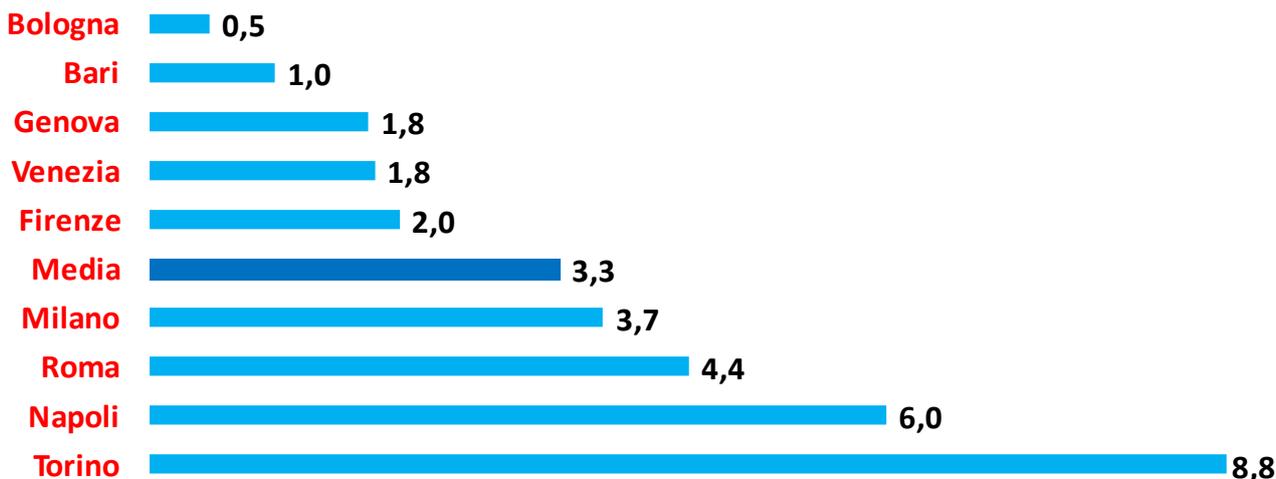
(a) $\text{Impegni (Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc 1.02.01.01.000 "IRAP" + FPV personale in uscita 1.1 - FPV personale in entrata concernente il Macroaggregato 1.1)} / \text{popolazione residente al 1° gennaio}$
(b) Valore medio pesato per la popolazione di ciascun Comune

5.1 - Indicatore di esternalizzazione dei servizi(a), valori percentuali



(a) $(\text{pdc U.1.03.02.15.000 "Contratti di servizio pubblico"} + \text{pdc U.1.04.03.01.000 "Trasferimenti correnti a imprese controllate"} + \text{pdc U.1.04.03.02.000 "Trasferimenti correnti a altre imprese partecipate"}) / \text{totale spese Titolo I}$

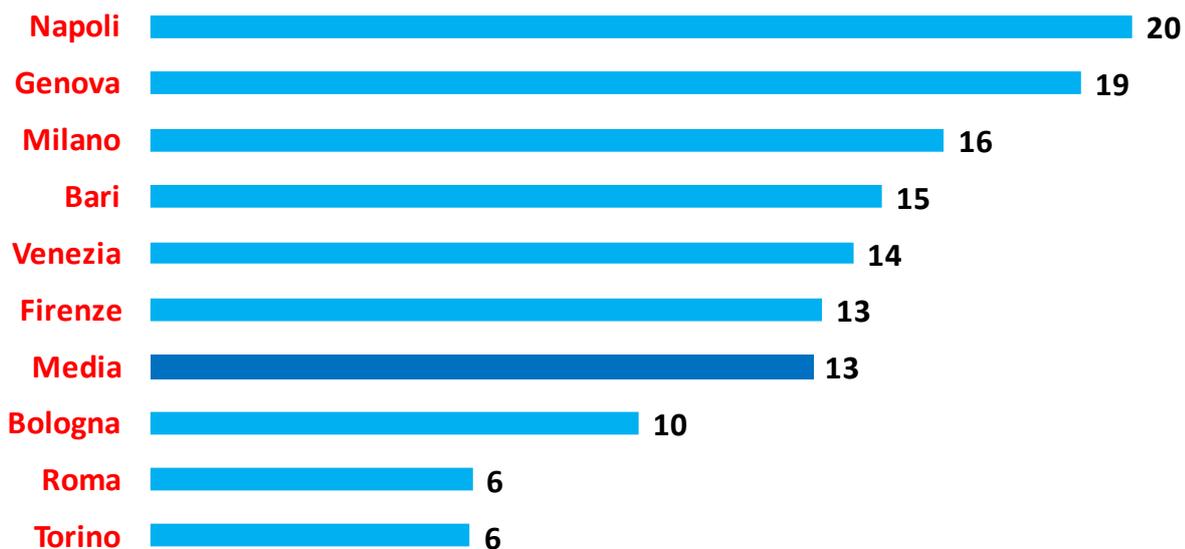
6.1 - Incidenza degli interessi passivi sulla spesa corrente(a), valori percentuali



(a) Impegni Macroaggregato 1.7 "Interessi passivi" / Accertamenti primi tre titoli delle Entrate ("Entrate correnti")

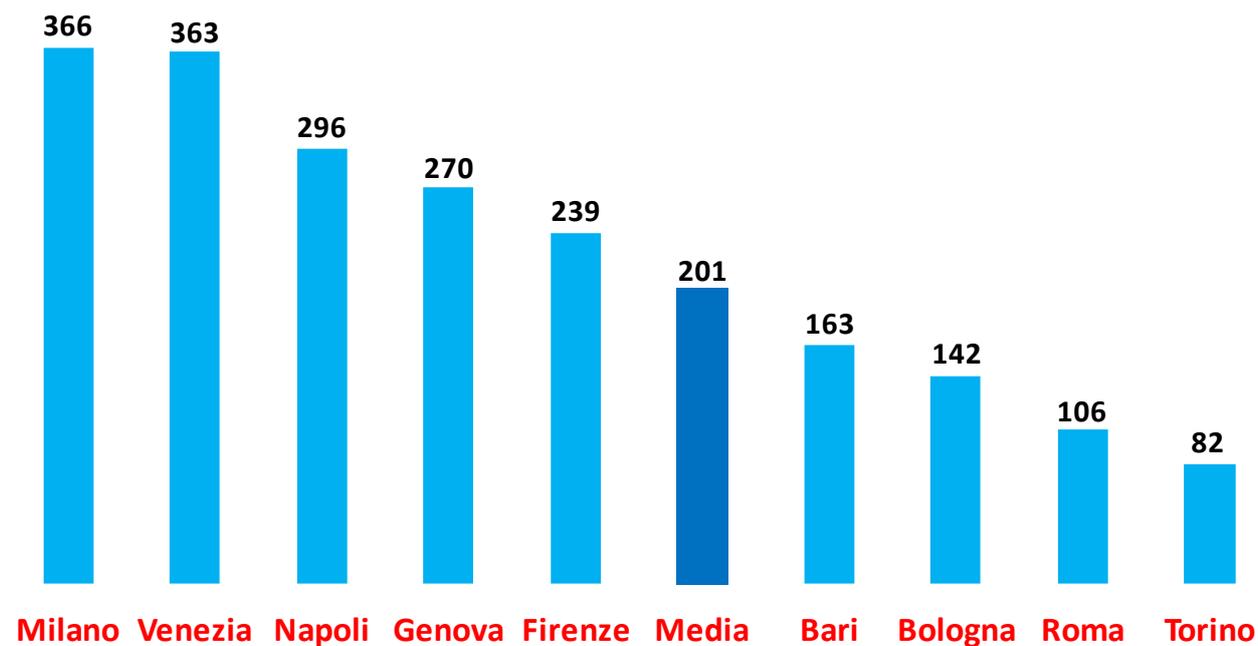
(b) Sono stati conteggiati i 200 milioni della quota annuale del debito commissariale a carico di Roma Capitale. Il rapporto sale da 0,61 a 4,74

7.1 - Incidenza investimenti sul totale della spesa corrente e in conto capitale(a), valori percentuali



(a) Impegni (Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" + Macroaggregato 2.3 "Contributi agli investimenti") / totale Impegni Tit. I + II

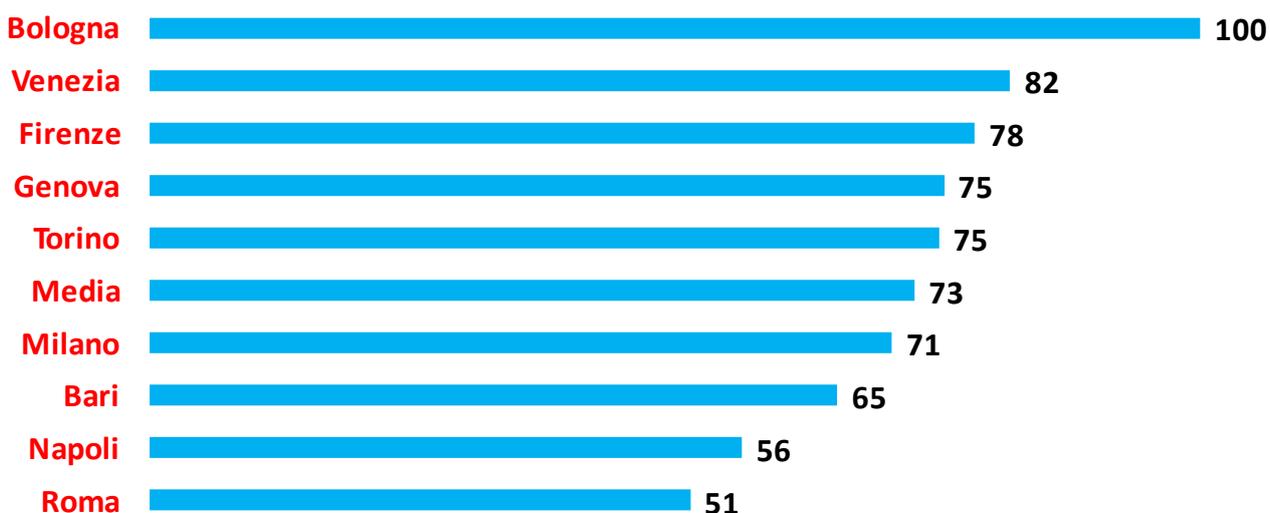
7.4 - Investimenti complessivi procapite(a) – valori in euro



(a) Impegni per Macroaggregati 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" e 2.3 "Contributi agli investimenti" / popolazione residente

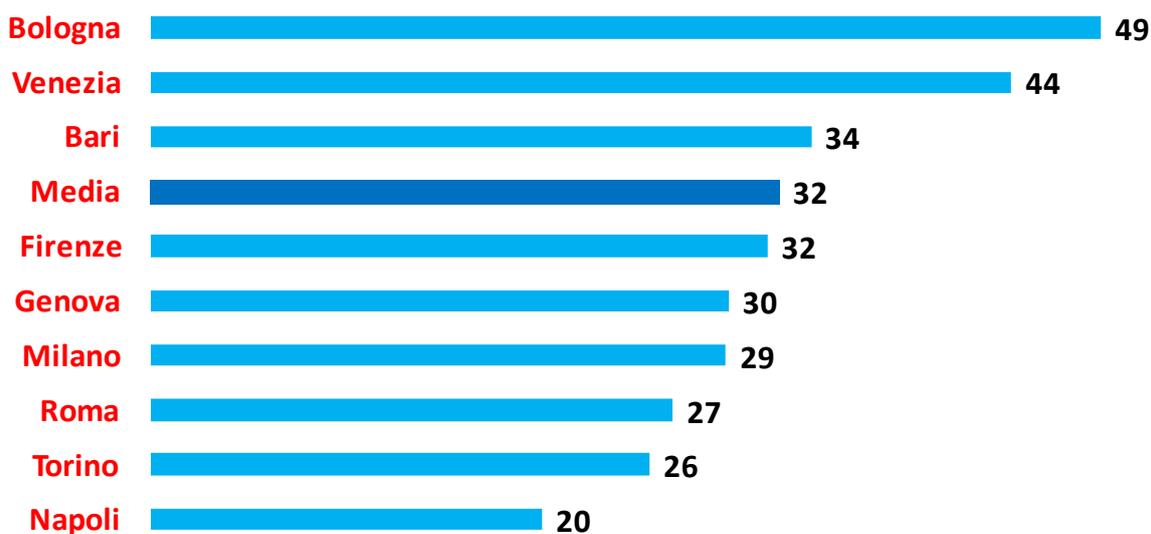
(b) Valore medio pesato per la popolazione di ciascun Comune

8.1 - Incidenza nuovi residui passivi di parte corrente su stock residui passivi correnti(a), valori percentuali



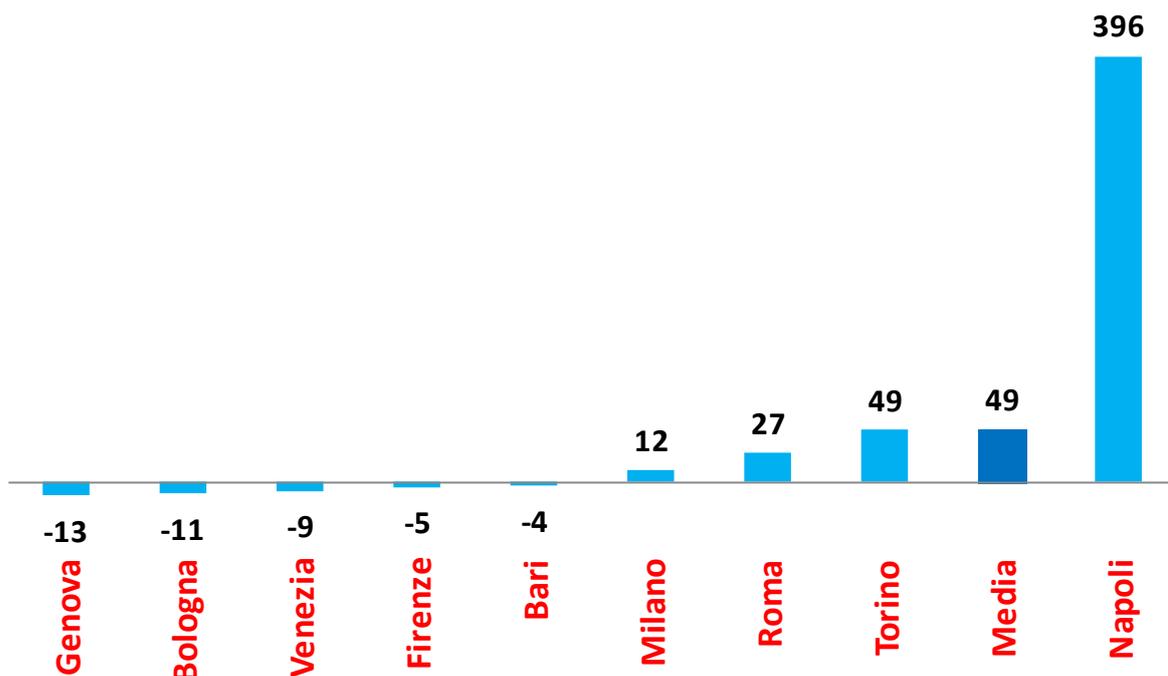
(a) Totale residui passivi titolo 1 di competenza dell'esercizio / Totale residui passivi titolo 1 al 31 dicembre

8.4 - Incidenza nuovi residui attivi di parte corrente su stock residui attivi di parte corrente(a), valori percentuali



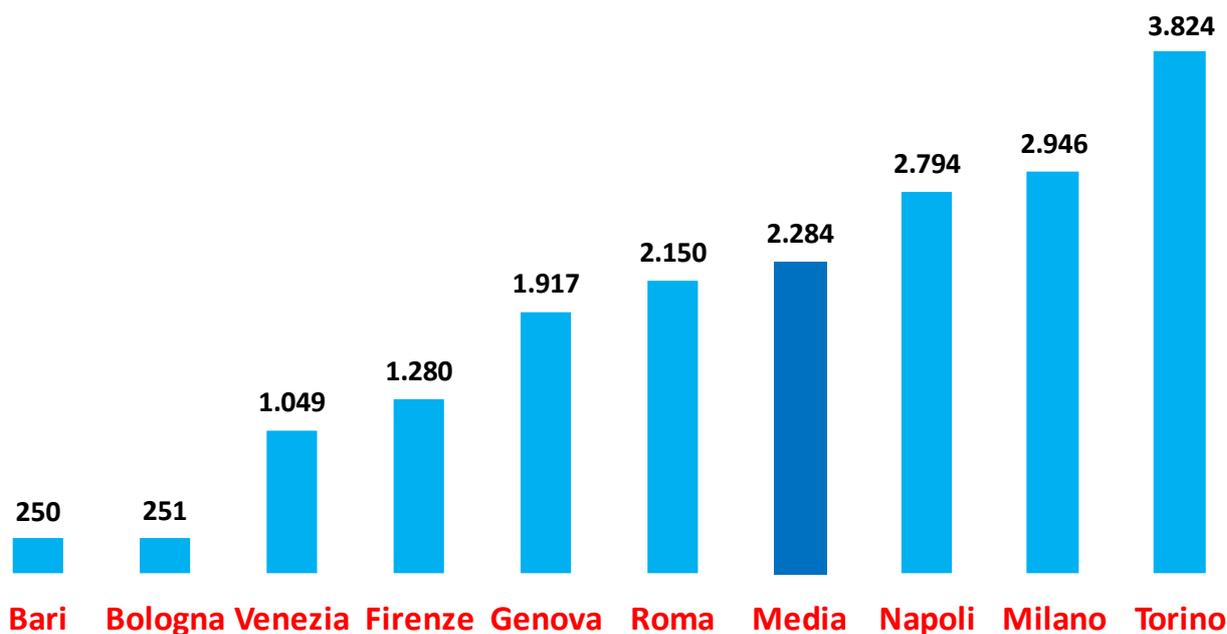
(a) Totale residui attivi titoli 1,2,3 di competenza dell'esercizio / Totale residui attivi titoli 1, 2 e 3 al 31 dicembre

9.5 - Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti(a) - giorni



(a) Giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento

10.4 - Indebitamento procapite(a) – valori in euro

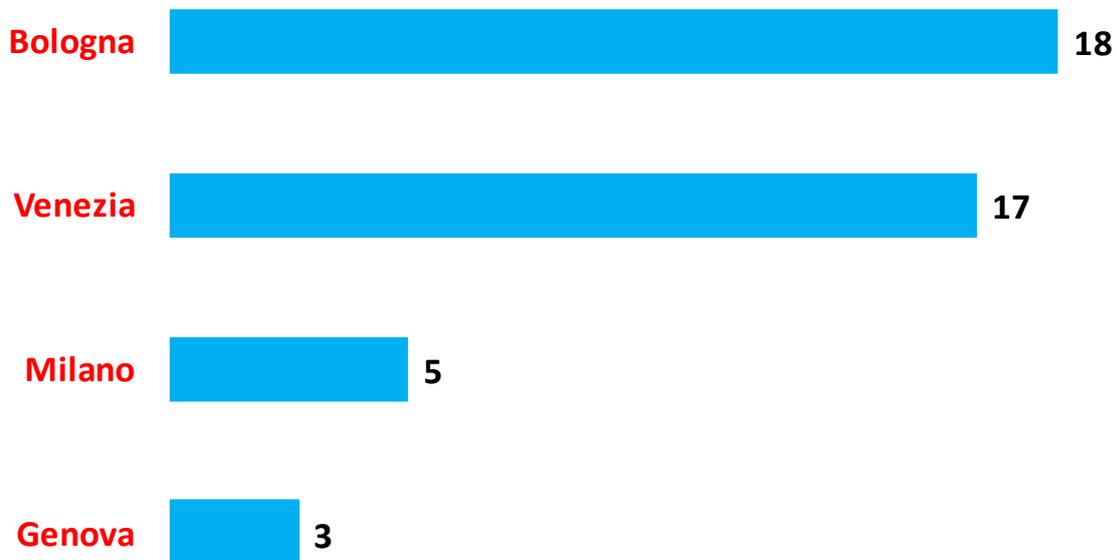


(a) Debito di finanziamento al 31 dicembre / popolazione residente

(b) Valore medio pesato per la popolazione di ciascun Comune

(c) Al debito della gestione ordinaria sono stati aggiunti i 5,064 miliardi della quota capitale del debito commissariale al 2018

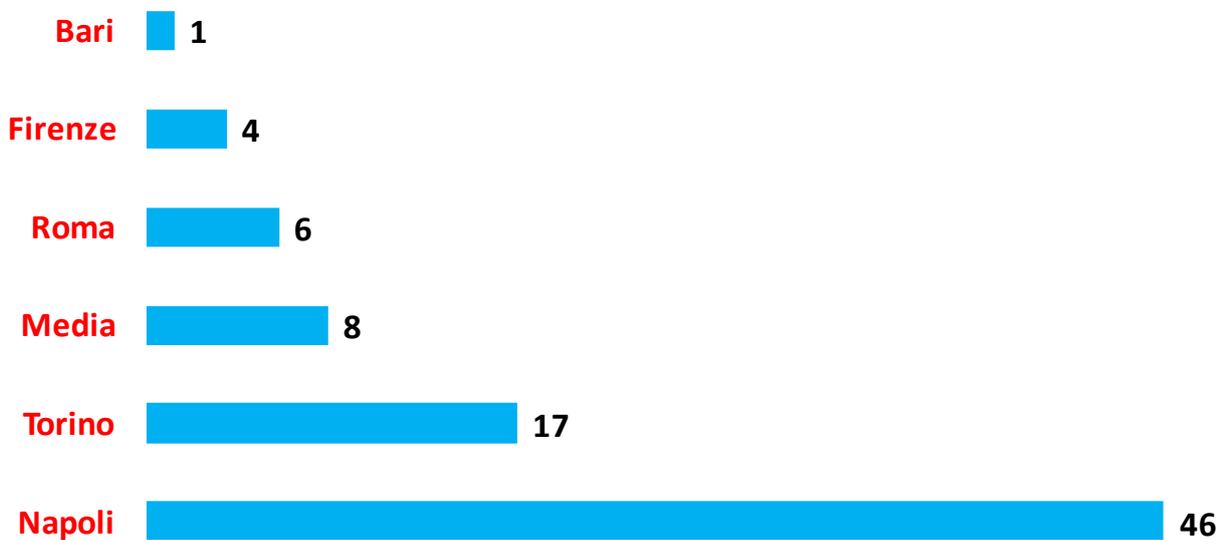
11.1 - Incidenza quota libera di parte corrente dell'avanzo(a)(b), valori percentuali



(a) Quota libera di parte corrente dell'avanzo/Risultato di amministrazione

(b) I Comuni in disavanzo hanno 0.

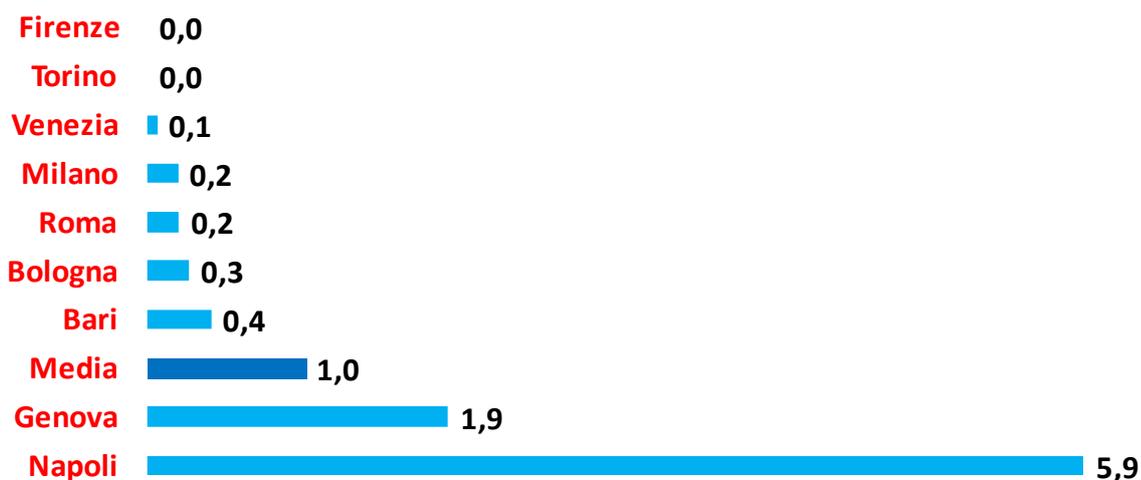
12.3 - Sostenibilità patrimoniale del disavanzo(a)(b), valori percentuali



(a) Totale disavanzo di amministrazione/Patrimonio netto

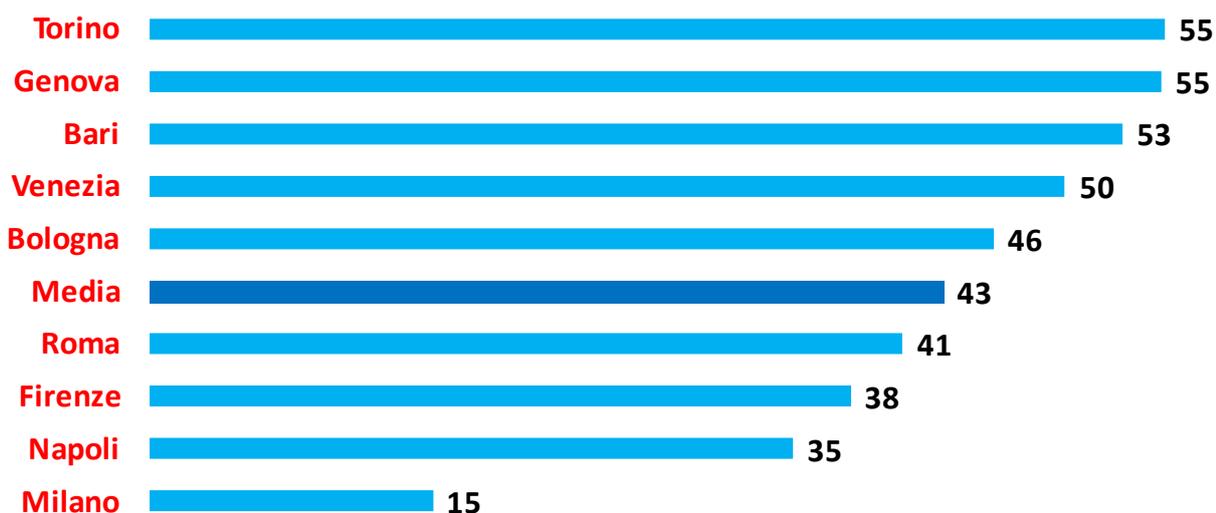
(b) I Comuni in avanzo hanno 0. Il rapporto di Catania è calcolato rispetto allo stato patrimoniale passivo del 2015.

13.1 - Debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati(a), valori percentuali



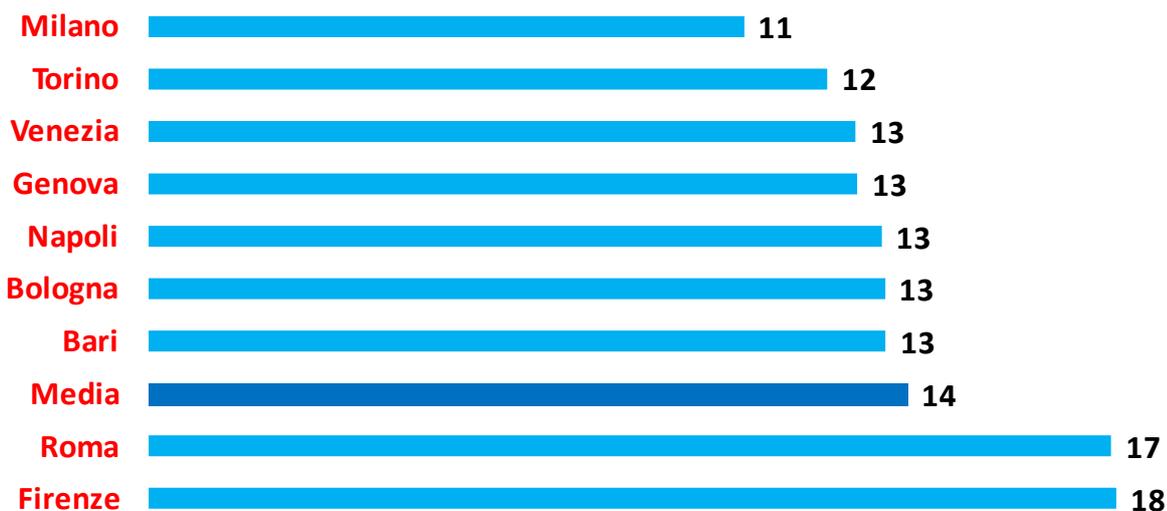
(a) Importo Debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati / Totale impegni titolo I e titolo II

14.1 - Utilizzo del Fondo pluriennale vincolato(a), valori percentuali



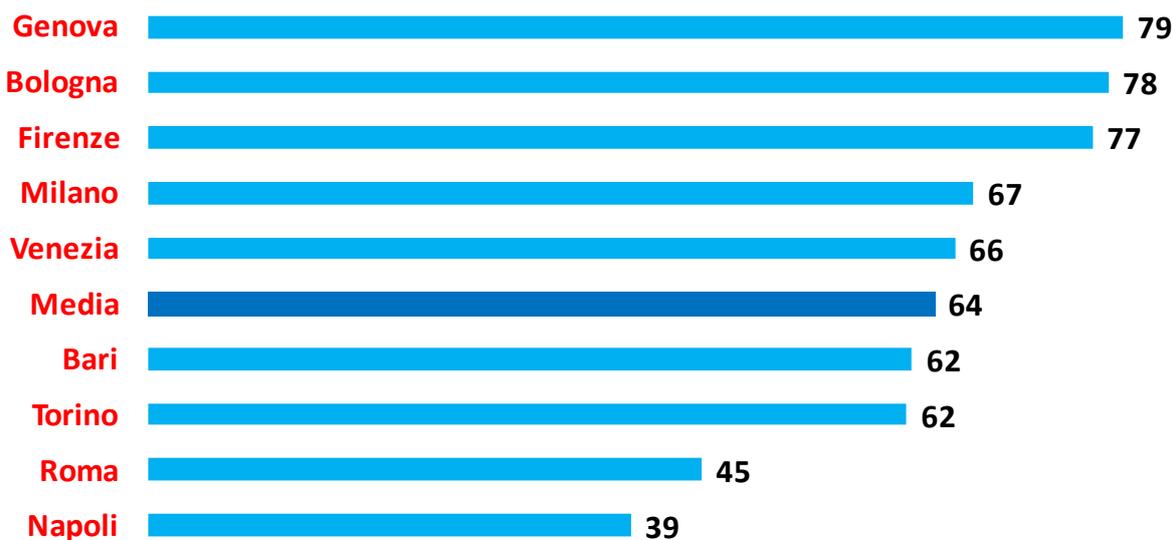
(a) (Fondo pluriennale vincolato corrente e capitale iscritto in entrata del bilancio - Quota del fondo pluriennale vincolato corrente e capitale non utilizzata nel corso dell'esercizio e rinviata agli esercizi successivi) / Fondo pluriennale vincolato corrente e capitale iscritto in entrata nel bilancio

15.1 - Incidenza partite di giro e conto terzi in entrata(a), valori percentuali



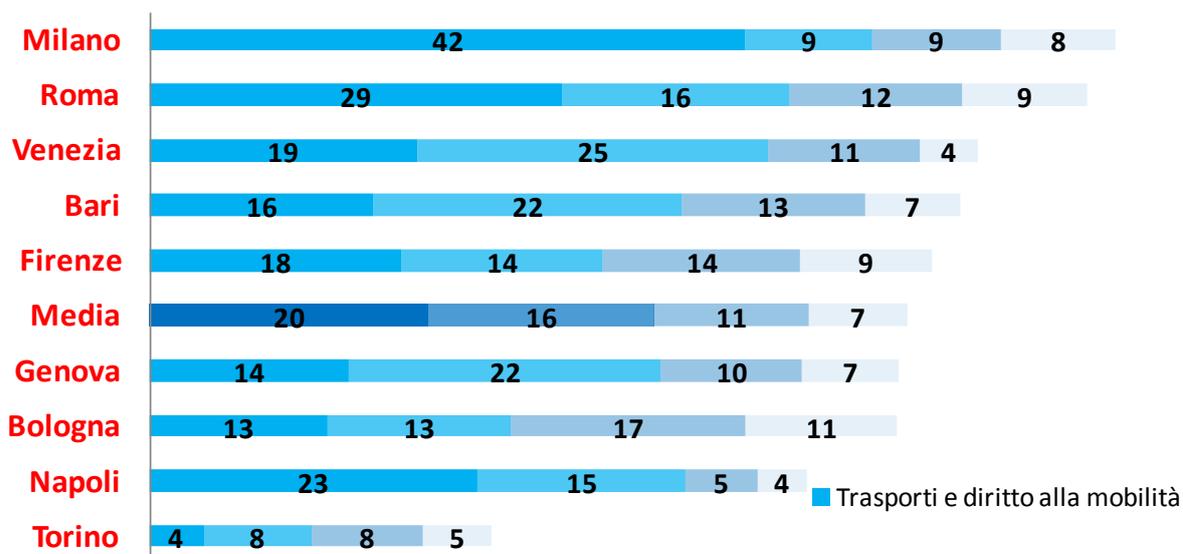
(a) Totale accertamenti Entrate per conto terzi e partite di giro / Totale accertamenti primi tre titoli delle entrate

Riscossione Titolo 1 - entrate natura tributaria, contributiva e perequativa(a), valori percentuali



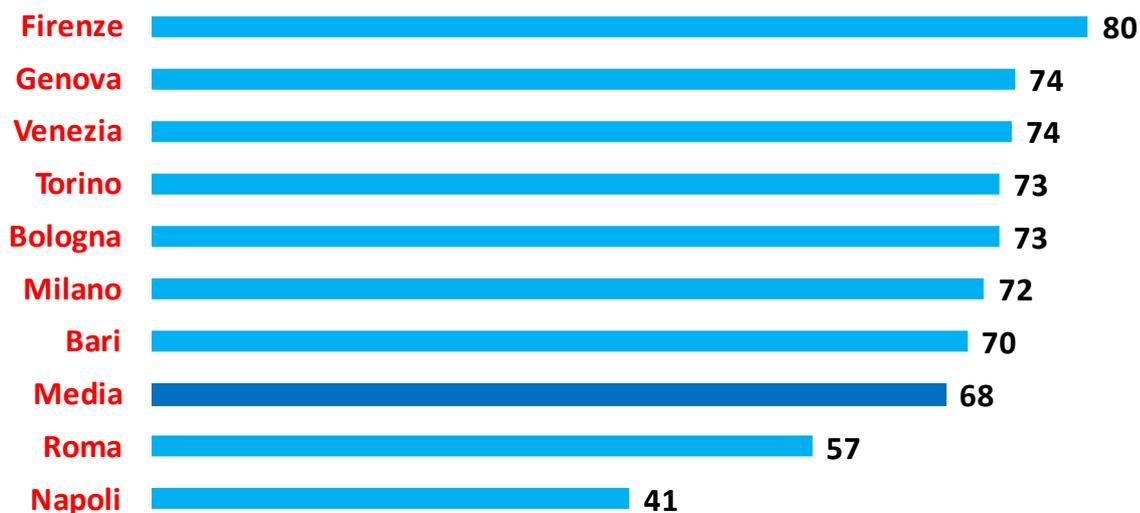
(a) (Riscossi in conto competenza + Riscossi in conto residui) / (Accertamenti + Residui definitivi iniziali)

Incidenza della spesa netta a maggiore impatto sociale(a), valori percentuali



(a) (Impegni di spesa per Istruzione e diritto allo studio (Missione 4) + Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (Missione 9) + Trasporti e diritto alla mobilità (Missione 10) + Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (Missione 12) / (Impegni di Spesa totale - Servizi per conto terzi)

Capacità di pagamento della spesa a maggiore impatto sociale(a), valori percentuali



(a) Media ponderata con l'incidenza di spesa della capacità di pagamento per Istruzione e diritto allo studio (Missione 4) + Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (Missione 9) + Trasporti e diritto alla mobilità (Missione 10) + Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (Missione 12). La capacità di pagamento è uguale a: (Pagamenti in conto competenza + Pagamenti in conto residui) / (Impegni + Residui definitivi iniziali).