

Daniela Preite · Camilla Falivena

I comuni verso gli SDG

Analisi della spesa per la sostenibilità

Prefazione di **Elio Borgonovi**

s&r

Daniela Preite · Camilla Falivena

I comuni verso gli SDG

Analisi della spesa per la sostenibilità

Prefazione di **Elio Borgonovi**

*Il presente volume è da attribuirsi
al 50 per cento a Daniela Preite e al 50 per cento a Camilla Falivena.*

Copertina: Cristina Bernasconi

Copyright © EGEA 2023

Prima edizione: novembre 2023

EGEA S.p.A.
Via Salasco, 5 - 20136 Milano
Tel. 02/5836.5751 - Fax 02/5836.5753
egea.edizioni@unibocconi.it - www.egeaeditore.it

ISBN Ebook 978-88-238-8584-4



Quest'opera, e ogni sua parte, è protetta dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in questa versione digitale sotto la licenza *Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC BY-NC-ND 4.0).

Scaricando quest'opera, l'Utente accetta tutte le condizioni dell'accordo di licenza per l'opera come indicato e riportato sul sito: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Indice

Prefazione , di <i>Elio Borgonovi</i>	9
1. I comuni verso gli SDG: analisi della spesa per la sostenibilità , di <i>Daniela Preite e Camilla Falivena</i>	11
1.1 Lo sviluppo sostenibile nel settore pubblico	11
1.2 Il concetto di accountability quale fine per gli enti pubblici	14
1.3 L'informativa contabile quale mezzo per l'accountability degli enti pubblici	20
1.4 L'Italia verso l'Agenda 2030	23
1.5 Metodologia	33
1.6 Composizione del campione	34
2. La spesa degli enti locali per l'ordine pubblico e la sicurezza , di <i>Daniela Preite e Camilla Falivena</i>	35
2.1 L'ordine pubblico e la sicurezza nel bilancio degli enti locali	35
2.2 Analisi della spesa corrente: impegni	37
2.3 Analisi della spesa corrente: pagamenti in c/competenza	42
2.4 Analisi della spesa corrente: scostamento tra impegni e pagamenti in /competenza	45
2.5 Analisi della spesa in conto capitale: impegni	47
2.6 Analisi della spesa in conto capitale: pagamenti in conto competenza	50
2.7 Analisi della spesa in conto capitale: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza	52
3. Missione 4 – La spesa degli enti locali per l'istruzione e il diritto allo studio , di <i>Daniela Preite e Camilla Falivena</i>	55
3.1 L'istruzione e il diritto allo studio nel bilancio degli enti locali	55
3.2 Analisi della spesa corrente: impegni	58
3.3 Analisi della spesa corrente: pagamenti in c/competenza	62

3.4	Analisi della spesa corrente: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza	64
3.5	Analisi della spesa in conto capitale: impegni	66
3.6	Analisi della spesa in conto capitale: pagamenti in c/competenza	70
3.7	Analisi della spesa in conto capitale: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza	71
4.	Missione 5 – La spesa degli enti locali per la tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali, di Daniela Preite e Camilla Falivena	75
4.1	La tutela e la valorizzazione dei beni e delle attività culturali nei bilanci degli enti locali	75
4.2	Analisi della spesa corrente: impegni	78
4.3	Analisi spesa corrente: pagamenti in c/competenza	81
4.4	Analisi spesa corrente: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza	84
4.5	Analisi della spesa in conto capitale: impegni	85
4.6	Analisi della spesa in conto capitale: pagamenti in conto competenza	89
4.7	Analisi della spesa in conto capitale: scostamento tra impegni e pagamenti in conto competenza	91
5.	Missione 9 – La spesa degli enti locali per lo sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente, di Daniela Preite e Camilla Falivena	95
5.1	Lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell’ambiente nel bilancio degli enti locali	95
5.2	Analisi della spesa corrente: impegni	101
5.3	Analisi della spesa corrente: pagamenti in c/competenza	106
5.4	Analisi della spesa corrente: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza	108
5.5	Analisi della spesa in conto capitale: impegni	110
5.6	Analisi della spesa in conto capitale: pagamenti in c/competenza	113
5.7	Analisi della spesa in conto capitale: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza	115
6.	Missione 17 – La spesa degli enti locali per l’energia e diversificazione delle fonti energetiche, di Daniela Preite e Camilla Falivena	117
6.1	L’energia e la diversificazione delle fonti energetiche nel bilancio degli enti locali	117
6.2	Analisi della spesa corrente: impegni	118
6.3	Analisi della spesa corrente: pagamenti in c/competenza	121
6.4	Analisi della spesa corrente: scostamento tra impegni pagamenti in c/competenza	123

6.5 Analisi della spesa in conto capitale: impegni	124
6.6 Analisi della spesa in conto capitale: pagamenti in c/competenza	127
6.7 Analisi della spesa in conto capitale: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza	129
7. Focus sulla spesa dei grandi comuni, di Daniela Preite e Camilla Falivena	131
7.1 Analisi degli indicatori	134
Conclusioni	145
Bibliografia	149

Prefazione

di *Elio Borgonovi*

Il presente volume tratta il tradizionale tema della informativa contabile pubblica, ma anche privata, con una duplice prospettiva innovativa, quella dell'accountability e quella della sostenibilità. In effetti, il tema della accountability è all'attenzione degli studiosi da circa un quarto di secolo, ma non sono numerose le analisi applicative su un campione vasto, quello dei comuni italiani, considerato in questa ricerca. Essa, infatti, ha l'obiettivo di rendere disponibile a un largo pubblico conoscenze riguardanti alcuni impieghi selezionati della spesa pubblica, quelli riferibili alla dimensione della sostenibilità.

La sostenibilità diventa, quindi, il driver dell'analisi che viene presentata nei primi capitoli, secondo l'accezione dell'Unione Europea che la definisce come capacità di soddisfare bisogni presenti senza ridurre, anzi possibilmente migliorando, la capacità di soddisfare bisogni futuri. Un framework concettuale che viene adottato correlando la spesa corrente e la spesa in conto capitale di alcune missioni. Come è noto, la classificazione tra spesa corrente e spesa per investimenti fa riferimento alla natura dei fattori produttivi, a utilità semplici o a utilità ripetuta, mentre la prospettiva della sostenibilità considera gli effetti potenziali nel medio e lungo periodo.

La spesa viene analizzata nel suo ciclo di sviluppo. Dagli stanziamenti (intenzioni e politiche di allocazione di risorse limitate) agli impegni (espressione di capacità decisionale), ai pagamenti (che sono indicatori di realizzazione degli interventi). Si tratta di un'analisi che in passato non era possibile, in mancanza di un database generale cui hanno potuto avere accesso le autrici. In passato, analisi di questo tipo erano condotte su campioni limitati, selezionati secondo diversi criteri (territoriale, per dimensione di enti, campione casuale), mentre l'analisi sull'universo dei comuni consente comparazioni che fanno emergere differenti sensibilità e approcci con riferimento alla sostenibilità. Oltre all'analisi generale, che fa ricorso a dati fino al 2021, nell'ultimo capitolo, prima delle conclusioni, è presentato un approfondimento sui grandi comuni per i quali sono disponibili anche i dati del 2022.

Dopo la parte introduttiva nella quale viene presentata la logica e la metodologia della ricerca, sono analizzate cinque missioni, ordine pubblico e sicurezza (missione 3), istruzione e diritto allo studio (missione 4), tutela dei beni e delle attività culturali (missione 5), sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (missione 9), energia e diversificazione delle fonti energetiche (missione 17).

L'ordine è quello con cui appaiono nei bilanci ma, in termini di rilevanza rispetto alla sostenibilità vanno considerate in senso inverso, la riconversione e la maggiore indipendenza energetica è uno dei pilastri di una futura economia. La tutela dei territori e dell'ambiente è particolarmente critica per un paese che ha il 75% del territorio a rischio idrogeologico e di terremoti, la spesa (corrente e di investimenti) nei beni culturali ha per oggetto un patrimonio diffuso in tutto il Paese e contribuisce alla dimensione qualitativa della sostenibilità, l'attenzione alla bellezza. Infine, gli interventi nell'istruzione e diritto allo studio, anche se rappresenta una competenza limitata da parte dei comuni, sono indicatori di attenzione alle future generazioni, mentre azioni finalizzate a dare sicurezza ai cittadini possono favorire le forme di aggregazione e socialità e possono aumentare il livello di fiducia nelle istituzioni più vicine ai cittadini. Il volume presenta informazioni, spetta ai diversi lettori far parlare i numeri.

Buona lettura.

1. I comuni verso gli SDG: analisi della spesa per la sostenibilità

di *Daniela Preite e Camilla Falivena*

1.1 Lo sviluppo sostenibile nel settore pubblico

Il concetto di sviluppo sostenibile o, più in generale, di sostenibilità rappresenta oggi la principale lente per l'analisi delle performance e delle politiche implementate e promosse da parte delle organizzazioni di ogni tipologia. Non è semplice dare un senso a espressioni come sostenibilità e sviluppo sostenibile e, molto spesso, si è fatto ricorso a un approccio multidisciplinare, proprio per mettere a sistema le differenti definizioni che sono state elaborate nell'ambito di documenti conclusivi di summit internazionali (De Matteis & Preite, 2015). Il riferimento più importante per la definizione di sviluppo sostenibile è rappresentato dal Rapporto «Our Common Future», pubblicato nel 1987 dalla Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo delle Nazioni Unite, che individua quale obiettivo centrale dello sviluppo sostenibile l'equità generazionale. La capacità di generare uno «sviluppo in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri» richiede, contestualmente, la promozione di valori sociali e la tutela e valorizzazione dell'ambiente nella produzione di nuova ricchezza. L'intreccio tra queste tre dimensioni è sintetizzato dal paradigma «Environmental, Social, Governance» (ESG) il quale affonda le sue radici nel concetto di Triple Bottom Line, introdotto dal sociologo ed economista John Elkington nel 1997. Tale concetto, noto anche come «Planet, People, Profit», evidenzia la necessità, per le imprese, di orientare il proprio operato non solo alla generazione di profitto, ma anche alla promozione di politiche volte a garantire un miglioramento delle condizioni ambientali e sociali. La necessità di espandere la mission delle aziende oltre il mero profitto trova, in realtà, le sue prime espressioni negli anni Ottanta, quando i principi dell'etica, della democrazia e dell'uguaglianza vengono riconosciuti come pilastri fondamentali della cultura aziendale.

Il processo di sensibilizzazione verso le tematiche sociali e ambientali si è intensificato in maniera significativa negli ultimi decenni. Le principali tappe sono rappresentate da:

- Accordo Agenda 21, in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno del 1992, in cui è stato ufficializzato il concetto di sviluppo sostenibile. Durante tale manifestazione oltre 170 governi hanno sottoscritto un ampio documento – definito Agenda 21 – contenente i propositi e gli obiettivi programmatici su ambiente, economia e società.
- Definizione dei Millennium Development Goals delle Nazioni Unite, nel 2000, con il quale i 103 Paesi Membri si impegnavano nel raggiungimento di 8 obiettivi tesi alla sostenibilità ambientale e allo sviluppo entro il 2015.
- Accordo di Parigi nell’ambito della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC).
- Agenda 2030 for Sustainable Development delle Nazioni Unite, del 2015, che amplia la sfera d’azione dei Millennium Development Goals, introducendo 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals – SDGs) che i Paesi Membri delle Nazioni Unite sono chiamati a raggiungere entro 15 anni. Tali obiettivi hanno lo scopo di ridurre la povertà, promuovere il benessere delle popolazioni, il miglioramento delle condizioni di vita e la tutela del pianeta.

Tra queste quattro tappe fondamentali, a causa soprattutto del progressivo deterioramento delle condizioni ambientali, numerosi sono stati i momenti – a livello internazionale e locale – di confronto e richiamo all’attenzione sulle azioni da implementare per orientare i comportamenti collettivi e individuali allo sviluppo sostenibile.

A livello nazionale, l’Agenda 2030 ha trovato traduzione nella Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, approvata il 22 dicembre 2017, la quale assegna alle istituzioni e alla società civile un ruolo preciso nel suo lungo percorso attuativo sino al 2030. In particolare, affida alle Regioni l’impegno nell’attuazione della strategia nazionale attraverso la formulazione di strategie regionali da completarsi entro dodici mesi dalla data di approvazione della strategia a livello nazionale.

L’impostazione dell’Agenda implica la partecipazione sia dei governi subnazionali, sia dei governi locali, affinché nessuno resti indietro. Poiché la maggior parte dei Paesi ha strutture di governance multilivello, gli SDG possono fungere da quadro normativo per la loro attuazione sia locale, sia nazionale (Saha & Paterson, 2008). Questi due livelli di governo sono di fondamentale importanza nella progettazione e nell’attuazione di politiche, strategie e piani su

un'ampia gamma di questioni coperte dagli SDG: la mitigazione dei cambiamenti climatici e la protezione della biodiversità, la gestione delle risorse idriche e dei servizi igienico-sanitari, l'eliminazione della povertà, la promozione di istituzioni inclusive e la promozione dell'uguaglianza di genere sono temi che rendono indispensabile il coinvolgimento dei governi locali e ne richiedono un ruolo da protagonisti. Infatti, come affermato da Christie (1994), circa la metà delle azioni per il raggiungimento degli obiettivi contenuti nell'Agenda 21 deve essere intrapresa dai governi locali. Ball (2002) ne enfatizza il ruolo cruciale, suggerendo l'idea di «comunità sostenibili».

L'Agenda 2030 rappresenta, quindi, il framework di riferimento globale per l'applicazione del paradigma ESG, con una prospettiva di medio-lungo periodo e coerente con i diversi livelli di governo. Inoltre, fornisce un sistema di indicatori di riferimento, obbligando le amministrazioni pubbliche locali a implementare opportuni strumenti di accountability.

Tuttavia, il ruolo del settore pubblico in generale e degli enti locali in particolare nell'ambito dello sviluppo sostenibile è divenuto argomento di dibattito solo in secondo momento (Caldatto *et al.*, 2020) e con un focus sulla dimensione ambientale (Cho *et al.*, 2023; Pepe *et al.*, 2018).

Tuttora è scarsa l'attenzione dedicata all'accounting e accountability – strettamente connesse come affermano Ball and Bebbington (2008) – per la sostenibilità nel contesto pubblico (Ball & Bebbington, 2008; Gray, 2008; Grubnic & Ball, 2007). Gray (2006) evidenzia le disparità che, in tema di sviluppo sostenibile, emergono tra settore pubblico e settore privato (Andrew & Cortese, 2013; Arena *et al.*, 2015). Ball *et al.* (2014) identificano una potenziale motivazione nel conflitto tra la necessità di contenimento delle risorse e le plurime finalità perseguite dalle Amministrazioni Pubbliche che rischia di far apparire le azioni sostenibili come poco convenienti.

Ci sono, poi, diversi studiosi che nei propri lavori hanno evidenziato l'esistenza di altri fattori che hanno contribuito alla diffusione degli scritti sulla rendicontazione della sostenibilità negli enti pubblici, soprattutto in relazione al coinvolgimento degli stakeholder, considerato come una motivazione essenziale per lo sviluppo della rendicontazione di sostenibilità (Kaur & Lodhia, 2019) oppure quando si è rilevato che l'attività di reporting della sostenibilità è giustificata dalla necessità di informare le parti interessate alle attività dell'organizzazione (Guthrie & Farneti, 2008).

Un altro tema che è stato oggetto di ampio dibattito e ha inficiato il numero di studi disponibili è rappresentato dalla definizione e declinazione di sostenibilità sociale. Mentre per Boyer *et al.* (2016) la sostenibilità sociale rappresenta il pilastro sul quale gravano le dimensioni economica e ambientale, Dempsey *et al.* (2011) sostengono sia la dimensione meno sviluppata della sostenibilità, anche a causa delle difficoltà nella sua misurazione (Diaz-Chavez, 2014).

Il presente lavoro è finalizzato a colmare questo gap, fornendo una panoramica degli impegni di spesa corrente e in conto capitale e dei pagamenti di competenza degli enti locali attraverso l'analisi dei dati di bilanci relativi al periodo 2016-2021.

1.2 Il concetto di accountability quale fine per gli enti pubblici

A partire dagli anni Settanta del Novecento, il settore pubblico è stato investito da un processo di modernizzazione amministrativa e organizzativa, divenuto da allora il principale oggetto di analisi dell'economia e delle aziende pubbliche a livello nazionale e internazionale. Il New Public Management (NPM), tra i vari obiettivi, promuove un orientamento ai risultati in amministrazioni pubbliche sempre più decentrate (Brudney *et al.*, 2000; Hood, 1995). Le amministrazioni locali assumono, a seguito di tale cambiamento, maggiore rilevanza nella gestione e impiego delle risorse pubbliche (Meneguzzo, 1997). Si inaugura, così, una stagione di riforme della governance e dei sistemi di contabilità del settore pubblico. Contestualmente, la tensione verso il miglioramento continuo necessita del supporto di strutturati sistemi di valutazione delle performance e meccanismi di accountability. Vengono, quindi, affinati strumenti di coinvolgimento degli stakeholder nella definizione e implementazione delle politiche pubbliche, che comportano un'evoluzione delle relazioni di collaborazione interne ed esterne alle Pubbliche Amministrazioni e di comunicazione ai cittadini dei risultati conseguiti. Il paradigma del NPM viene così sostituito da quello della Public Governance, il quale implica il superamento di una visione del processo di modernizzazione limitato al solo ambito del management interno e il presidio delle diverse aree di governance pubblica. Il paradigma della Public Governance si caratterizza, inoltre, per la netta distinzione tra i concetti di governance e di government. Il concetto di *governance* fa riferimento alla struttura che assume un sistema sociale e politico a seguito dello sforzo e degli interventi effettuati dai diversi attori in esso presenti; nessun attore riveste un ruolo di primo piano, ma vi sono numerose interazioni fra una pluralità di attori. Il concetto di *government*, invece, fa riferimento all'attività di implementazione delle politiche e di coordinamento dei diversi attori del sistema socioeconomico, in modo tale che gli interventi pubblici e non pubblici siano in grado di far fronte alle esigenze di complessità, differenziazione e dinamicità. Per rispondere alla complessità ambientale, i dirigenti pubblici sono chiamati a ridurre e scomporre le problematiche rilevanti e coordinare gli interventi posti in atto dai diversi attori sociali ed economici; dovranno, pertanto, essere in grado di selezionare gli attori più significativi ai fini delle politiche di intervento e di rappresentare le interazioni che si producono fra problema globale e singoli aspetti. Per quanto concerne la differenziazione, occorre utilizzare con attenzione i criteri di legittimazione e di

giustizia, intesa come equità e imparzialità. La dinamicità va affrontata potenziando la capacità di fissare la direzione di marcia e di influenzare i processi sociali, orientandoli verso la strategia individuata.

Nel tentativo di dare risposte alle numerose pressioni, come asserito da Monteduro (2012), il processo di riforma della Pubblica Amministrazione si è indirizzato verso:

- un maggiore interesse per i risultati (efficacia) e per il rapporto tra bisogni pubblici e risorse prelevate (efficienza);
- un maggiore investimento nelle competenze e nelle capacità strategiche;
- un rafforzamento dell'accountability e della capacità di orientare i comportamenti;
- una forte attenzione al cittadino e al servizio;
- una maggiore flessibilità;
- l'introduzione di «meccanismi tipo mercato»;
- un riassetto della governance ai vari livelli di governo.

Il paradigma NPM, focalizzato principalmente sull'efficacia e l'efficienza, è stato quindi allargato introducendo logiche volte a promuovere una maggiore responsabilizzazione e capacità di governance dell'operatore pubblico. Le responsabilità del management pubblico si declinano su tre livelli principali: un primo livello, quello normativo, incentrato sui valori dell'intervento pubblico, sui compiti del governo e sulla configurazione del processo decisionale per la collettività; un secondo livello, rappresentato dalla formulazione delle politiche pubbliche, attento a tutti i diversi interessi coinvolti, anche a quelli delle minoranze; un terzo livello d'implementazione delle politiche pubbliche, volto all'innovazione e sperimentazione, attraverso l'introduzione di forme di partenariato pubblico-privato per investimenti infrastrutturali e di sviluppo urbano, e un maggiore ricorso alle società a partecipazione pubblica per l'implementazione di modalità autonome di offerta dei servizi pubblici e processi di regolazione negoziata.

In siffatto contesto, si è sviluppato e consolidato il concetto di accountability, che ha richiamato l'attenzione sulla responsabilità interna a tutti i livelli e sulla comunicazione esterna dei risultati (Romolini, 2007). Il tema dell'accountability, inteso come rendicontazione trasparente e valutabile, assume un ruolo cruciale nell'ambito delle finalità del sistema contabile pubblico, che appare di gran lunga più complesso rispetto al settore privato. Infatti, già da diverso tempo, si tende a esplorare il potenziale informativo «nascosto» dei documenti di sintesi obbligatori, evidenziando opportunità e limiti del bilancio ai fini della trasparenza verso la comunità amministrata, proprio a seguito dei numerosi mutamenti che hanno interessato il settore pubblico (Preite, 2015). Il concetto di accountability è divenuto oggetto di interesse, non solo nel dibattito politico,

ma anche negli studi sul management e l'amministrazione pubblica. Alcuni studiosi hanno però evidenziato come il concetto di accountability sia spesso stato utilizzato a fini propagandistici divenendo «concettualmente vago». In letteratura, viene infatti qualificato come concetto «camaleontico» (Sinclair, 1995), o «in continua espansione» (Dubnick, 2005). Molte sono le ragioni che hanno contribuito a un tale fenomeno, alcune delle quali sono riconducibili a problemi etimologici e linguistici, mentre altre sono legate ad aspetti disciplinari e alle differenti caratteristiche contestuali di riferimento.

Tradizionalmente, il termine *accountability* è di derivazione anglosassone e il suo frequente utilizzo al di fuori della lingua inglese dipende, principalmente, dalla mancanza di un termine equivalente. Dubnick and Yang (2010) osserva che, nella maggior parte delle lingue neolatine (francese, spagnolo, italiano, portoghese), il termine più usato per tradurre quello di *accountability* è «responsabilità». Anche nelle lingue Nord-europee (olandese, danese, tedesco) si usa spesso il termine *responsabilità*, ma in un'accezione maggiormente vicina al concetto di «*accountability*» anglosassone. In russo, invece, la traduzione più utilizzata fa riferimento al processo di «rendicontazione». Tuttavia, il significato originale di *accountability* non è strettamente legato né alla responsabilità, né alla rendicontazione. Da un punto di vista lessicale, infatti, il termine *accountability* è una parola composta: il verbo *to account* è traducibile in italiano come «dar conto», il sostantivo *ability* significa «essere in grado di» o «attitudine a». Letteralmente, quindi, il termine *accountability* si riferisce a «attitudine a dar conto». Essa non implica necessariamente una responsabilità, ossia il fatto di essere chiamati a rispondere di certi atti e subirne le conseguenze. Né coincide con la mera rendicontazione che è, semmai, il mezzo – non l'attitudine – a supporto del «dar conto».

Il Dipartimento per le Politiche Europee, con riferimento alla ricerca della traduzione italiana del termine «*accountability*», suggerisce di realizzare un calco linguistico e introdurre il termine «rendicontabilità»¹.

Nella letteratura in ambito di management pubblico, il concetto di *accountability* ha assunto molteplici forme e dimensioni. Un elemento comune che emerge dai vari studi che si sono occupati di esplorare tale concetto è rappresentato dall'analisi delle azioni messe in atto per «dar conto» da parte di un individuo o di un'organizzazione nei confronti della collettività. Pertanto, nella letteratura accademica, l'*accountability* è tendenzialmente analizzata attraverso la lente della «teoria dell'agenzia», quindi come relazione che lega due parti – principale e agente – in cui una agisce per conto dell'altra. L'*accountability*, dunque, mette in contatto le attese del principale con le responsabilità

¹ In alternativa, per una traduzione più puntuale del termine, il Dipartimento per le Politiche Europee suggerisce il ricorso ad alcuni termini a supporto, quali, ad esempio, «responsabilità rafforzata» (*reinforced responsibility*); «affidabilità» (*reliability*); «attendibilità» (*trustworthiness*) [fonte: <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/europarole/accountability/>].

dell'agente (Busuioc & Lodge, 2016), assolvendo la funzione di prerequisito per la buona governance (Bovens, 2007). Vosselman (2016) osserva che la relazione tra un principale e un agente viene analizzata considerando interessi divergenti. Il principale ha un interesse che per l'agente rappresenta il «risultato desiderato», e l'agente ha un interesse nel ridurre i suoi sforzi e massimizzare i suoi benefici nel raggiungimento del risultato desiderato dall'agente. Questo comportamento potrebbe dar luogo a comportamenti opportunistici, incoraggiati dall'asimmetria informativa che contraddistingue le due parti. L'agente potrebbe nascondere o distorcere informazioni rilevanti, o nascondere determinate azioni o non-azioni. Per contrastare il comportamento opportunistico, il principale può negoziare attraverso alcune misure contrattuali con un agente: una misura plausibile è monitorare il comportamento dell'agente. Dalla lente della teoria dell'agenzia, l'accountability è quindi intesa come meccanismo in grado di contribuire a limitare il problema dell'asimmetria informativa che intercorre tra le due parti: da un lato, il principale delega l'agente ad agire e, dall'altro, il primo ha il diritto di chiedere conto al secondo delle azioni attuate, attivando eventualmente meccanismi correttivi. Nonostante sembra esservi una convergenza circa la funzione «primaria» dell'accountability ed esistano modelli interpretativi consolidati, numerosi contributi in letteratura evidenziano la vaghezza concettuale, dovuta all'utilizzo del termine accountability per descrivere una molteplicità di fenomeni, anche profondamente diversi (Dubnick & Yang, 2010). In contesti come quello sanitario, il concetto di accountability è spesso associato a quello di equità. La World Health Organization (2019), infatti, ritiene che l'accountability sia cruciale nel dialogo tra gli Stati e i diversi attori coinvolti nel sistema sanitario, rappresentando, così, un driver per garantire un accesso equo alle cure sanitarie, in linea con quanto previsto dall'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile. Alla luce della crescente domanda di trasparenza da parte delle Pubbliche Amministrazioni, anche per favorire i meccanismi partecipativi che caratterizzano il paradigma della co-production, molto spesso il concetto di «accountability» viene affiancato a quello di trasparenza. A tal proposito, focalizzandosi sul livello locale, Murphy *et al.* (2019) identificano tre potenziali letture del collegamento tra i due concetti: i) gemelli siamesi: i due concetti non sono distinguibili l'uno dall'altro; ii) coppia: due concetti distinguibili, ma complementari; iii) coppia imbarazzante: due concetti distinguibili e talvolta in contrasto. Alcuni studiosi, sempre con riferimento al livello locale, hanno sottolineato la rilevanza dell'accountability come mezzo per combattere la corruzione (Ferraz & Finan, 2008) e promuovere l'etica (Dubnick, 2005). L'evoluzione delle relazioni tra i diversi soggetti che ruotano intorno al settore pubblico ha, inoltre, evidenziato la rilevanza dell'accountability con riferimento alla valutazione delle performance, attribuendo ai cittadini il compito di monitorare e valutare l'accountability nell'erogazione dei servizi pubblici (Ackerman, 2004; Mizrahi & Minchuk, 2019).

Il riferimento all'accountability dovrebbe anche mettere in evidenza differenze nei contenuti dell'informativa di bilancio. Pertanto, la prospettiva dell'accountability (Preite, 2007):

- rivendica il rafforzamento di alcuni postulati di bilancio, come la comprensibilità, l'equità, l'accessibilità e la pubblicità;
- suggerisce un'informativa di bilancio più dettagliata, proprio allo scopo di evidenziare i costi e i benefici dell'azienda pubblica;
- dà rilevanza non solo al bilancio, ma al sistema formalizzato di rilevazioni, su cui lo stesso si fonda;
- richiede l'esposizione di valori che siano i più oggettivi possibile (ad esempio, il principio di cassa o il costo storico);
- evidenzia l'importanza di informazioni non monetarie, accanto a quelle monetarie, con riferimenti all'input, all'output e all'outcome;
- conduce a una revisione della base concettuale su cui si fonda l'intero sistema di bilancio, accogliendo anche la valorizzazione contabile di beni di valore storico, culturale e ambientale.

È, quindi, evidente la relatività del concetto di accountability, che può assumere diverse dimensioni e diverse accezioni a seconda del contesto nel quale lo si analizza. Il settore pubblico è caratterizzato da relazione articolate e complesse tra una molteplicità di soggetti, i quali possono rappresentare, contestualmente, il principale in una relazione e l'agente in un'altra. Oltre agli attori tradizionali (*e.g.*, dipendenti pubblici; rappresentanti politici; dirigenti; cittadinanza; agenzie indipendenti e società a controllo pubblico; altri livelli di governo; istituzioni sovranazionali), negli anni più recenti, la forte attenzione verso la sostenibilità ha qualificato anche l'ambiente come «soggetto» rispetto al quale le organizzazioni di ogni tipologia sono chiamate a dar conto.

Con riferimento al ruolo svolto da ciascun soggetto, è possibile identificare diverse tipologie di accountability:

- a) Accountability burocratica: attiene ai rapporti tra gli uffici che si collocano ai diversi livelli della struttura gerarchica. Questa tipologia di accountability si articola in una catena di relazioni che lega, in primo luogo, il vertice amministrativo (principale) alla dirigenza (agente) e, successivamente, la dirigenza (principale) ai dipendenti pubblici (agente). A ogni livello, il principale chiede all'agente di render conto delle attività svolte.
- b) Accountability politica (o democratica): caratteristica dei sistemi democratici, si basa sull'assegnazione di un mandato politico da parte dei cittadini (principale) ai rappresentanti politici costituenti le assemblee elettive (agente). I rappresentanti politici devono «rendere conto» del proprio operato e delle scelte compiute nell'interesse dei cittadini.

- c) **Accountability ispettiva:** fa riferimento all'introduzione di un soggetto terzo indipendente nelle relazioni che caratterizzano l'accountability burocratica e quella politica. Talvolta, infatti, l'asimmetria informativa che sussiste tra il principale e l'agente può non essere risolta dai meccanismi di accountability diretta tra i due soggetti. Questo accade quando l'oggetto del render conto richiede competenze tecniche specifiche. È il caso del controllo sui conti pubblici e dell'audit finanziario e gestionale. In questo caso, un soggetto competente e indipendente interviene tra l'agente e il principale.
- d) **Accountability pubblica:** si realizza quando le amministrazioni (agente) instaurano una relazione immediata con i cittadini, gli utenti e gli altri soggetti esterni interessati (principale). Tale meccanismo è nato per far fronte alle deficienze dei meccanismi di accountability pubblica nella tutela degli interessi dei cittadini e alle nuove esigenze legate all'affermazione del paradigma della co-produzione, il quale ha modificato le relazioni tra le Amministrazioni Pubbliche e i cittadini, attribuendo a questi un ruolo attivo e partecipe nella definizione e attuazione delle decisioni pubbliche.
- e) **Accountability negoziale:** fa riferimento alla relazione che si instaura tra il vertice politico (principale) di un'amministrazione pubblica e le agenzie o enti a essa collegati ma dotati di livelli più o meno ampi di autonomia gestionale (agente). Lo scopo è quello di alleggerire gli apparati amministrativi centrali, facendo in modo che essi si concentrino principalmente sulla definizione delle politiche, sottraendo loro, invece, le attività esecutive. Queste ultime sono assegnate ad agenzie o enti dotati di forte autonomia operativa. A fronte di tale autonomia, le agenzie devono rendere conto dei risultati raggiunti, formalizzati in contratti di servizio, in cui il trasferimento delle risorse è direttamente collegato all'ottenimento di risultati prestabiliti.

Con riferimento all'oggetto, invece, l'accountability può assumere tre diverse configurazioni: economico-finanziaria, giuridica, performance:

- i. **Accountability economico-finanziaria:** si concentra sull'appropriatezza nell'utilizzo delle risorse finanziarie sotto il profilo della legittimità della spesa e del rispetto delle procedure contabili. Questa forma di accountability è strettamente connessa con il sistema di finanziamento della Pubblica Amministrazione. Il livello di contribuzione richiesto al contribuente, infatti, non è volontario ma coattivo e non è correlato alla quantità/qualità dei beni o servizi ricevuti ma alla capacità contributiva. Ne consegue che i meccanismi democratici che caratterizzano lo Stato moderno impongono che, al sacrificio richiesto al contribuente, corrisponda la possibilità di esprimere un preventivo consenso sulle scelte riguardanti l'acquisizione delle risorse finanziarie (natura e provenienza

delle entrate) e il loro utilizzo (natura e destinazione delle spese). In questo senso sono nati i sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche: per soddisfare le attese dei cittadini-contribuenti in termini di autorizzazione delle scelte fondamentali di prelievo e utilizzo delle risorse. In altri termini, chi utilizza denaro pubblico è chiamato a rendere conto, dimostrando che tali risorse sono state utilizzate in conformità con le finalità e le disposizioni sancite dalle norme.

- ii. **Accountability giuridica:** si basa sull'obbligo per la Pubblica Amministrazione di agire nel rispetto della legge. La giurisprudenza rileva l'esistenza di una duplice accezione: formale e sostanziale. Il principio di legalità in senso formale richiede che ogni procedimento amministrativo abbia il proprio fondamento giuridico nella legge, che definisce i limiti entro i quali deve manifestarsi l'azione della Pubblica Amministrazione. In termini sostanziali, il principio di legalità assume una connotazione ancor più vincolante per l'azione amministrativa, imponendo che gli atti della Pubblica Amministrazione, oltre a rispettare i limiti formali fissati dalla legge, siano conformi alla disciplina sostanziale in essa prevista. Per garantire che questo principio sia effettivamente rispettato sono previsti controlli amministrativi (compiuti all'interno dell'amministrazione) e controlli giurisdizionali (eseguiti dall'autorità giudiziaria) sugli atti emanati dalla Pubblica Amministrazione.
- iii. **Accountability sulle performance:** l'oggetto del dar conto sono le prestazioni svolte e i risultati conseguiti. Tradizionalmente, i parametri per la valutazione della performance erano rappresentati esclusivamente dall'efficacia e dall'efficienza quali condizioni essenziali per l'economicità della gestione (Giosi, 2020). A partire dalla fine degli anni Novanta, si è affermato anche per il settore pubblico il concetto di performance multidimensionale, che stressa maggiormente il legame tra i risultati conseguiti e la strategia di fondo e pone maggiore enfasi sul grado di soddisfacimento dei bisogni della collettività.

1.3 L'informativa contabile quale mezzo per l'accountability degli enti pubblici

Il bilancio e il connesso sistema di contabilità degli enti locali, differente da quanto accade per le imprese, non rappresenta meramente uno strumento di accountability nei confronti dei diversi portatori di interessi, ma è anche – e soprattutto – uno strumento di governo delle risorse finanziarie. Nello specifico, lo strumento del bilancio previsionale degli enti locali è finalizzato a indicare le modalità di raccolta delle risorse finanziarie e le modalità di impiego per l'erogazione dei servizi e per le infrastrutture pubbliche affinché siano bilanciate. Il rendiconto, invece, fornisce una rappresentazione articolata e complessa delle operazioni poste in essere da un ente locale in un esercizio finanziario, descrivendo la

situazione patrimoniale, l'andamento economico e finanziario della gestione al fine di valutare l'impiego di risorse con il livello di raggiungimento degli obiettivi desiderati. Pertanto, mediante lo strumento del rendiconto è possibile condurre le analisi di efficacia ed efficienza che, come illustrato nel paragrafo, rappresentano la principale caratteristica dell'introduzione delle logiche di NPM.

L'informativa contabile oltre a rappresentare l'oggetto dell'accountability economico-finanziaria e un elemento chiave nell'ambito dell'accountability sulle performance rappresenta un importante strumento di accountability politica e pubblica. Pertanto, questa deve essere in grado di soddisfare le esigenze dei diversi stakeholder (e.g., cittadini, consiglieri e amministratori, organi di controllo e altri enti pubblici, dipendenti, finanziatori, fornitori e altri creditori), e consentire loro – mediante l'impiego di appropriate metodologie – di esprimere i rispettivi giudizi di carattere economico-finanziario e sociale circa i risultati conseguiti dall'ente.

I documenti di bilancio insieme alla relazione della Giunta svolgono quindi un ruolo fondamentale nei processi di comunicazione e accountability degli enti locali, fornendo le informazioni necessarie per la valutazione dello stato economico-finanziario dell'ente, e per valutare l'impatto delle politiche locali e dei servizi dell'ente sul benessere sociale e sull'economia locale.

Le modalità correnti di rendicontazione degli enti locali sono regolate da:

- il Testo Unico n. 267 del 18/08/2000 sull'ordinamento degli enti locali;
- il decreto legislativo n. 118 del 23/06/2011 che dispone in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti regionali e locali e dei loro organismi annessi;
- il decreto legislativo n. 126 del 10 agosto 2014, che integra e corregge tali disposizioni.

Tuttavia, i riferimenti normativi rappresentano un riferimento circa le modalità per implementare la comunicazione economico-finanziaria, ma non garantiscono la capacità di essere *accountable* di un ente locale. Questa dipenderà, infatti, dalla cultura diffusa nell'ente, dalla sua strategia complessiva e, più in generale, dall'importanza che viene attribuita al processo di accountability. Come asserito da Ponzio (2009), l'efficacia dei meccanismi di accountability non dipende dalla presenza di una normativa che imponga specifiche forme di comunicazione agli enti locali, in quanto la capacità di comunicare a e di coinvolgere gli stakeholder di riferimento è il risultato congiunto dei valori aziendali, della strategia e della visione di lungo periodo. Pertanto, le modalità di rendicontazione si caratterizzano per una parte istituzionale, strettamente legata agli adempimenti normativi, e per una parte volontaria, eventuale e strettamente legata al rapporto che l'ente intende instaurare e mantenere con l'ambiente esterno e con la collettività.

Nell'ambito degli adempimenti normativi rientra la fase concomitante o di gestione del bilancio. Infatti, nel sistema di contabilità pubblica, con l'espressione «gestione del bilancio» si intende il complesso delle azioni amministrative poste in essere dai soggetti pubblici, attraverso le quali si avvia il ciclo delle entrate e delle spese (Preite, 2015).

Nello specifico, nel procedimento posto in essere dagli Enti Locali si ravvisa la necessità di discernere, per ogni operazione gestionale, la fase giuridica, in cui sorge il credito o il debito, dalla fase materiale, che si riferisce all'esecuzione dello stesso. Pertanto, ogni fatto gestionale è osservato attraverso l'individuazione dei momenti temporali e giuridici che lo caratterizzano. Su questi aspetti formali si basa la gestione delle entrate e la gestione delle spese.

La gestione delle entrate è inerente al procedimento attraverso il quale l'Ente Locale procaccia redditi, proventi e crediti di qualsiasi natura che ha diritto di riscuotere in virtù di leggi, decreti, regolamenti o altri atti normativi.

Le fasi che caratterizzano il ciclo dell'entrata si articolano in tre momenti:

1. accertamento, individuabile nel momento in cui l'amministrazione competente appura la ragione sottostante il credito e il debitore, che rappresenta il sorgere per l'ente pubblico del diritto alla riscossione di determinate somme;
2. riscossione, che rappresenta la fase materiale in cui il debitore paga la somma dovuta e si attua mediante agenti designati dalle leggi e dai regolamenti nei modi e nelle forme in essi prescritti;
3. versamento, che costituisce la fase conclusiva del ciclo dell'entrata ed è effettuato dagli agenti di riscossione, nei termini stabiliti dalle leggi o dai regolamenti, presso l'istituto di tesoreria.

Occorre sottolineare che la fase di riscossione e versamento coincidono nel momento in cui il debitore salda il suo debito direttamente, presso la tesoreria, senza la mediazione degli agenti di riscossione.

Il documento attraverso il quale l'azienda pubblica comunica l'ordine di incasso al tesoriere o lo regolarizza è denominato «reversale».

La gestione delle spese è in funzione di leggi, decreti, regolamenti o atti di qualsiasi natura e di azioni, in genere, necessarie all'erogazione dei servizi pubblici. In ogni caso, il concetto di spesa nel sistema di contabilità pubblica assume la connotazione tipicamente formale, essendo il relativo impegno rigorosamente legato alla previsione contenuta nella legge o nel regolamento. Inoltre, per via della funzione autorizzativa, gli stanziamenti di spesa nel Bilancio di Previsione costituiscono limite agli impegni.

Le fasi tipiche del ciclo della spesa, riconducibili a quattro, sono rappresentate dai seguenti momenti:

1. impegno, che rappresenta la fase giuridica del sorgere del debito, ossia il momento in cui l'Ente si assume l'obbligo di pagare una determinata somma nei confronti di un altro soggetto determinato o determinabile;
2. liquidazione, è il momento in cui, sulla base della documentazione idonea a comprovare la corrispondenza in termini quantitativi e qualitativi, si individua con certezza la somma liquida da pagare e la persona del creditore;
3. ordinazione, è la fase in cui l'Ente dà ordine al tesoriere (ordinazione diretta) o ad altri organi competenti (ordinazione indiretta) di pagare la somma individuata in precedenza, attraverso un documento denominato «mandato»;
4. pagamento, che costituisce la fase conclusiva del ciclo della spesa, cioè il momento in cui il tesoriere o il soggetto preposto a pagare, accertata la regolarità formale del titolo di pagamento e l'identità del beneficiario, pone in essere l'esecuzione (fase materiale).

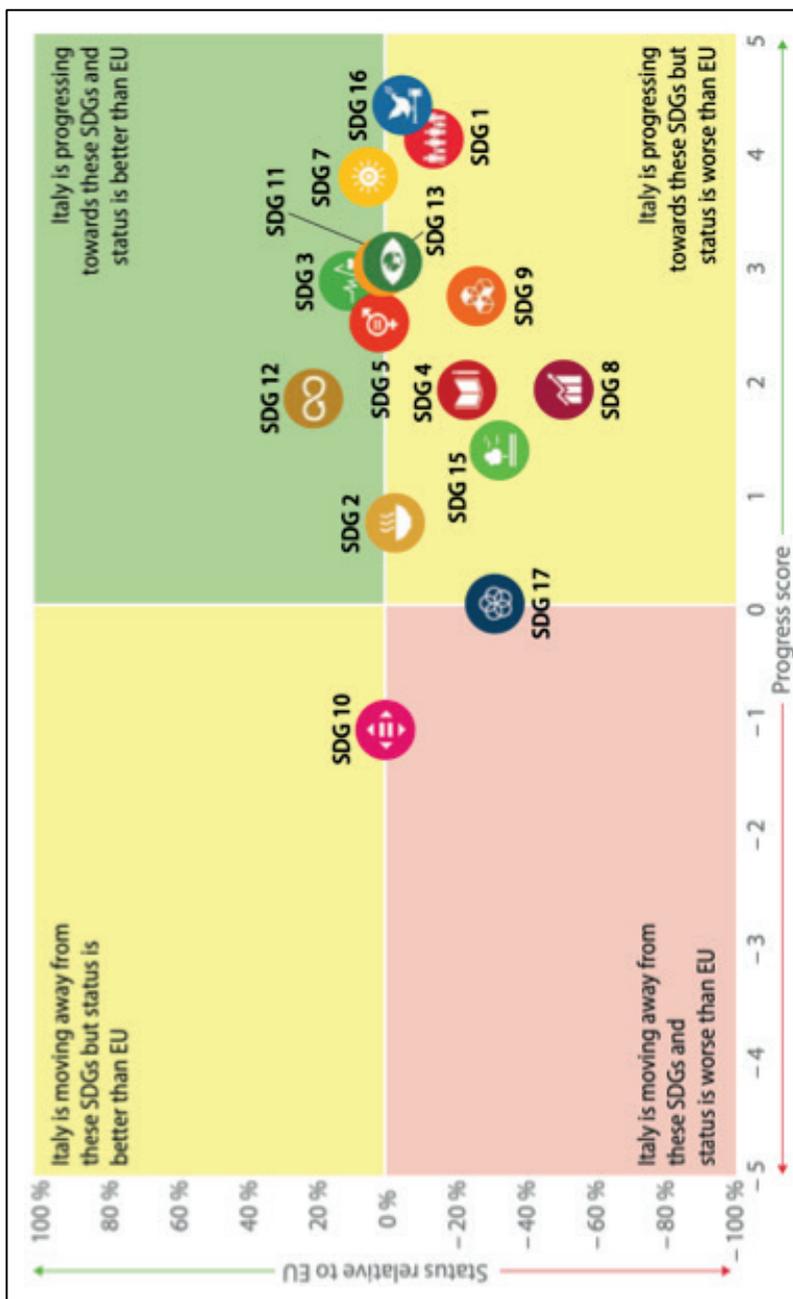
1.4 L'Italia verso l'Agenda 2030

L'attuazione dell'Agenda 2030, in Italia, passa attraverso un insieme di azioni che coinvolgono, a livelli diversi, Parlamento, Governo, Regioni ed enti locali. Contestualmente, negli anni più recenti, hanno assunto un ruolo crescente anche le iniziative organizzate e intraprese dalla società civile. Nel perseguimento di uno sviluppo sostenibile, sono così emersi nuovi approcci di governance caratterizzate da coppie o triangolazioni tra settore pubblico, imprese e società civile (Widerberg & Pattberg, 2017).

Pertanto, risulta necessario comprendere in primo luogo il processo di pianificazione delle politiche per la sostenibilità che, tendenzialmente, si dipana a livello nazionale e, successivamente, il processo attuativo che coinvolge direttamente il livello locale.

Il Rapporto SDGs redatto annualmente dall'ISTAT permette di valutare come l'Italia stia approcciando gli obiettivi di sviluppo sostenibile. I risultati aggiornati alla fine del 2022 mostrano un quadro complessivamente positivo. Emerge, infatti, che circa il 50% delle misure è in miglioramento, soprattutto nell'ambito del Goal 17 (Partnership per gli obiettivi), trainata dagli indicatori che riguardano l'uso dell'ICT, in forte incremento durante la fase pandemica acuta, e il consumo e produzione responsabili (Goal 12), trainato soprattutto dagli avanzamenti nella gestione dei rifiuti. Risulta, invece, in peggioramento la performance con riferimento agli obiettivi 6 e 9. La Figura 1 illustra il posizionamento, in forma matriciale, dell'Italia rispetto alla media europea e con riferimento al grado di avanzamento per ciascun SDG.

Figura 1. Posizionamento dell'Italia nel raggiungimento degli SDGs rispetto alla media europea



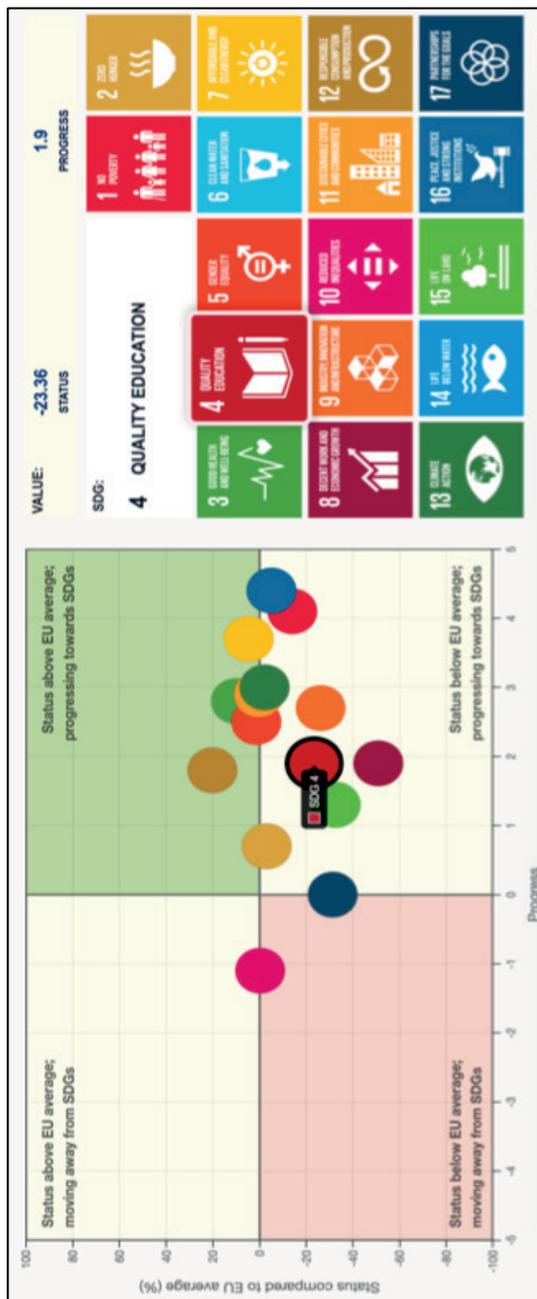
Fonte: ISTAT (2023) Rapporto SDGs

L'analisi svolta dall'ISTAT evidenzia come a fare da traino siano soprattutto le regioni del Nord-est. In particolare, le Province Autonome di Bolzano e Trento presentano più del 50% degli indicatori in miglioramento. Risultano, invece, ancora indietro le regioni del Sud e le Isole, con performance più basse rispetto al resto d'Italia, soprattutto in Calabria e Sicilia. Le regioni centrali hanno invece delle performance nella media, tendenzialmente in positivo.

Con riferimento agli obiettivi di sostenibilità legati alle missioni analizzate nel presente elaborato, il report annuale fornito dall'ISTAT descrive le seguenti situazioni:

- a) Istruzione di qualità (obiettivo 4): i servizi per la prima infanzia pubblici e privati in Italia durante l'anno scolastico 2020/2021 hanno interessato solo il 27,2% dei bambini di età compresa tra 0 e 2 anni. È presente un notevole divario tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno del paese. Per quanto concerne l'istruzione secondaria, nel 2021, il 12,7% dei giovani tra i 18 e i 24 anni ha lasciato il sistema di istruzione senza ottenere un diploma o una qualifica, corrispondente a 517 mila giovani, una percentuale leggermente inferiore rispetto a quella dell'anno precedente (14,2%). Nel corso dell'anno scolastico 2021/2022, il 48,5% degli studenti della quinta classe della scuola secondaria di secondo grado non ha raggiunto un livello di competenza alfabetica adeguato. Questa percentuale è rimasta stabile rispetto all'anno precedente (48,2%), ma è ancora molto lontana dai risultati pre-pandemia (35,7% nell'anno scolastico 2018/2019). Inoltre, la competenza matematica insufficiente è ancora elevata, con una media del 49,9% in Italia, in linea con i dati dell'anno scolastico precedente (50,3%), ma ben al di sopra dei livelli raggiunti prima della pandemia (39,3% nel 2018/2019). Complessivamente, risultano ancora molto evidenti le differenze territoriali. Ad esempio, con riferimento al livello di istruzione dei giovani nella fascia d'età 30-34 anni, emerge una differenza di circa sette punti percentuali tra le regioni del Nord e quelle meridionali.

Figura 2. Posizionamento dell'Italia nel raggiungimento del SDG 4 rispetto alla media europea



Fonte: ISTAT (2023), Rapporto SDGs

- b) Energia pulita e accessibile (obiettivo 7): nell'ambito degli obiettivi relativi all'ambiente e, nello specifico, alla transizione ecologica, l'Italia ha raggiunto gli obiettivi nazionali e internazionali per il 2020, che includevano una riduzione dei gas a effetto serra e un maggior ricorso a fonti energetiche rinnovabile. Infatti, nel corso del 2020, la percentuale complessiva di contributo delle fonti energetiche rinnovabili al consumo finale lordo di energia è arrivata al 20,4%, registrando un aumento di 3,4 punti percentuali rispetto all'obiettivo europeo e nazionale. Questo segna un miglioramento complessivo del 7,4% negli ultimi dieci anni, e di oltre il 20% a livello pro-capite. Tuttavia, nonostante il maggior ricorso alle fonti rinnovabili abbia reso il Paese più indipendente dal punto di vista energetica, sono ancora elevate – e più elevate rispetto alla media europea – le importazioni nette di energia. Nel 2020, i consumi finali di energia hanno registrato una contrazione dell'8,9%, riflettendo anche le conseguenze delle misure legate alla pandemia da Covid-19. Sebbene la diminuzione sia meno accentuata rispetto alla Spagna, rimane superiore alla media degli Stati Membri e, in particolare, di Francia e Germania. Dopo una serie di riduzioni progressive che hanno caratterizzato gli ultimi dieci anni, il 2020 ha segnato un lieve aumento dell'intensità energetica totale, trainato dal settore industriale (+6,3%), mentre il settore dei servizi ha mantenuto i valori dell'anno precedente. Nel 2021, l'incidenza della popolazione che non può permettersi di riscaldare adeguatamente le proprie abitazioni (8,1%) è sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente. Nel frattempo, il numero di autovetture elettriche e ibride continua a crescere costantemente e nel 2021 ha raggiunto il 36,4% delle nuove immatricolazioni. I dati qui presentati, tuttavia, fanno riferimento alla situazione precedente alla guerra in Ucraina, che ha inciso sulle disponibilità di fonti energetiche importate dalla Russia.

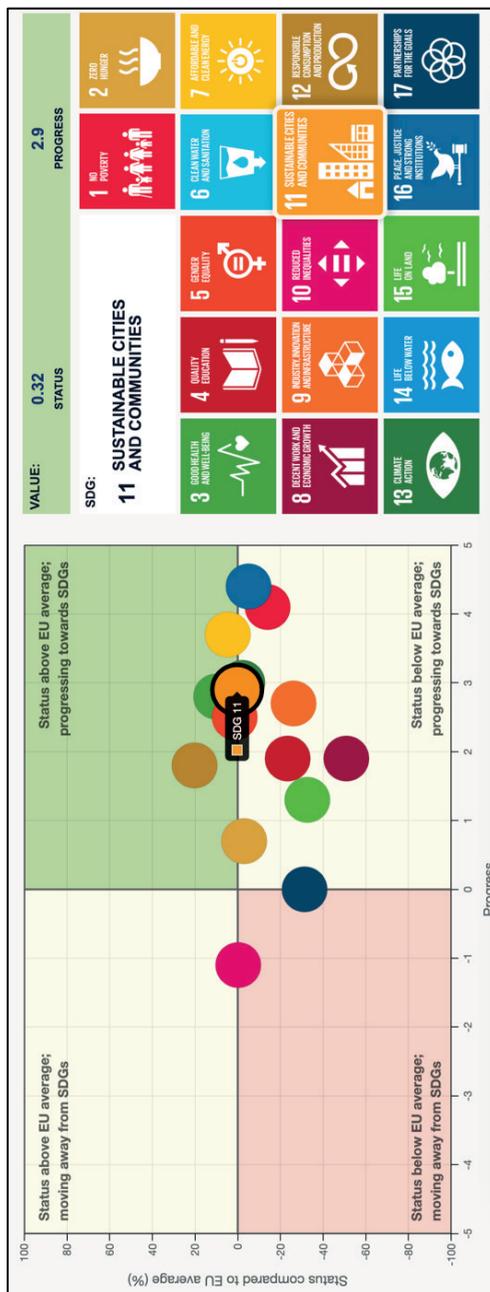
Figura 3. Posizionamento dell'Italia nel raggiungimento del SDG 7 rispetto alla media europea



Fonte: ISTAT (2023), Rapporto SDGs

- c) Città e comunità sostenibili (obiettivo 11): nel corso del 2021, il 17,6% della popolazione italiana ha segnalato problemi legati a carenze strutturali nelle proprie abitazioni, con una maggiore incidenza di disagio nel Mezzogiorno (19,9%). Tra le conseguenze della pandemia, nelle prime fasi della ripresa è emerso un minor ricorso al trasporto pubblico. Infatti, sempre nel 2021, la percentuale di utenti classificati come frequentatori abituali dei mezzi pubblici, con almeno 14 anni di età, è inferiore al 10% (rispetto al 15,1% nell'anno precedente alla pandemia), mentre la quota di studenti che si spostano verso il luogo di studio esclusivamente con mezzi pubblici si attesta intorno al 25% (rispetto al 28,5% nel 2019). Questo calo si concentra principalmente nelle aree urbane, con una riduzione del 20% dell'offerta di trasporto pubblico locale nei capoluoghi tra il 2019 e il 2020. Emerge, invece, un miglioramento per quanto concerne lo smaltimento dei rifiuti urbani in discarica, la cui percentuale si è abbassata al 20,1%. Ciononostante, l'obiettivo fissato a livello europeo per il 2035 (10%) è ancora lontano. Anche in questo caso, la riduzione dei volumi dei rifiuti, a livello pro capite, può essere legata alla pandemia. A questa si riconduce anche la riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico, seppur ancora elevati nelle grandi città.

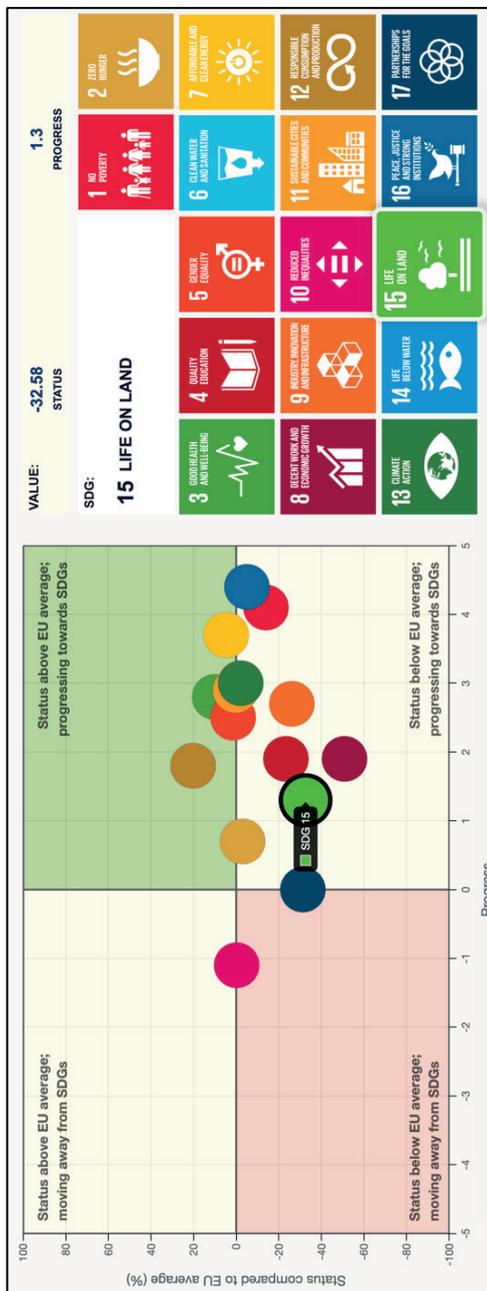
Figura 4. Posizionamento dell'Italia nel raggiungimento del SDG 11 rispetto alla media europea



Fonte: ISTAT (2023), Rapporto SDGs

- d) Vita sulla terra (obiettivo 15): nel 2021, il sistema delle aree protette in Italia assicura una copertura elevata per le 172 aree chiave per la biodiversità identificate (75,9% per gli ecosistemi terrestri e 85,2% per quelli d'acqua dolce). Tuttavia, la maggior parte dei paesi dell'Unione Europea si avvicina di più all'obiettivo di copertura totale. Allo stesso tempo, si registra un aumento del consumo di suolo: nel 2021, le superfici rese impermeabili dalle coperture artificiali hanno registrato un incremento medio di 17,4 ettari al giorno, rispetto ai 15,9 dell'anno precedente, arrivando al 7,2% del territorio nazionale. Molte regioni, tuttavia, si stanno avvicinando all'obiettivo di raggiungere un consumo di suolo zero. Le situazioni più critiche si riscontrano in Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Lazio e Campania. Nel 2020, il 44,4% del territorio italiano presentava un alto o molto alto grado di frammentazione, che compromette la funzionalità ecologica. Questo fenomeno è particolarmente accentuato in Puglia e nelle Marche, ma coinvolge quasi tutte le regioni, interessando più di un quarto della superficie territoriale.

Figura 5. Posizionamento dell'Italia nel raggiungimento del SDG 15 rispetto alla media europea



Fonte: ISTAT (2023), Rapporto SDGs

1.5 Metodologia

Il presente lavoro è incentrato su un'analisi della spesa dei comuni italiani con riferimento a selezionate missioni strettamente legate al raggiungimento di alcuni degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Nello specifico, sono state analizzate le seguenti missioni:

1. Missione 3 – Ordine pubblico e sicurezza;
2. Missione 4 – Istruzione e diritto allo studio;
3. Missione 5 – Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali;
4. Missione 9 – Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente;
5. Missione 17 – Energia e diversificazione delle fonti energetiche.

Per ciascuna missione, è stata svolta un'approfondita analisi della spesa corrente e in conto capitale nel periodo 2016-2021. La scelta di eseguire l'analisi su tale periodo è dettata da due motivi principali: i) la definizione dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile è avvenuta nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 2015; ii) al 2016 risale l'introduzione delle nuove regole per la contabilità degli enti locali; pertanto, l'inclusione dei bilanci a partire dal 2016 consente di eseguire comparazioni temporali. Nello specifico l'analisi si è concentrata sulle seguenti grandezze:

- a) Impegni di spesa corrente;
- b) Pagamenti in conto competenza con riferimento alla spesa corrente;
- c) Scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza con riferimento alla spesa corrente;
- d) Impegni di spesa in conto capitale;
- e) Pagamenti in conto competenza con riferimento alla spesa in conto capitale;
- f) Scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza con riferimento alla spesa in conto capitale.

È stata poi svolta un'analisi più dettagliata dei comuni con popolazione residente superiore ai 100.000 abitanti. Per tali comuni, 44 in totale, sono forniti i valori puntuali e l'analisi della spesa e degli elementi a questa legati è stata accompagnata dall'analisi di alcuni indicatori ritenuti rilevanti per un'interpretazione qualitativa dei risultati.

1.6 Composizione del campione

Il campione è composto da tutti i comuni italiani aggiornato all'ultimo censimento ISTAT e pari a 7986 comuni, classificati, per area geografica, come segue:

- 4457 comuni al Nord;
- 975 comuni al Centro;
- 1785 comuni al Sud;
- 769 comuni nelle Isole.

Secondo un criterio dimensionale, vi è, invece, la seguente classificazione:

- 7505 comuni di piccole dimensioni (meno di 10.000 abitanti);
- 1237 comuni di medie dimensioni (tra 10.000 e 100.000 abitanti);
- 44 comuni di grandi dimensioni (più di 100.000 abitanti).

La composizione e la numerosità dei diversi gruppi, a seconda del criterio di classificazione adottato inciderà su alcune delle considerazioni a seguire quando si discuteranno i valori assoluti. È, inoltre, importante tenere considerazione del fatto che il cluster relativo al Centro Italia e quello relativo ai grandi comuni hanno al loro interno il comune di Roma, che presenta valori – in ragione della sua dimensione – significativamente superiori agli altri comuni, anche quando di grandi dimensioni.

2. La spesa degli enti locali per l'ordine pubblico e la sicurezza

di Daniela Preite e Camilla Falivena

2.1 L'ordine pubblico e la sicurezza nel bilancio degli enti locali

L'ordine pubblico e la sicurezza rappresentano un tema di grande importanza per la gestione del territorio e il benessere dei cittadini. Gli enti locali sono, pertanto, responsabili delle misure e delle azioni necessarie a garantire la sicurezza dei propri abitanti e il mantenimento dell'ordine pubblico, attraverso sia la prevenzione sia l'intervento in situazioni di emergenza. La spesa relativa all'ordine pubblico e la sicurezza afferisce a due voci principali: «polizia locale e amministrativa» e «sistema integrato di sicurezza urbana» (Tabella 1). La prima comprende i servizi di polizia municipale e locale, al fine di garantire la sicurezza anche in collaborazione con altre forze dell'ordine. L'investimento è, pertanto, volto alla prevenzione e alla repressione dei comportamenti illeciti sul territorio di competenza dell'ente.

Tabella 1. Descrizione Missione 3

Programma	Descrizione
Polizia locale e amministrativa	Amministrazione e funzionamento dei servizi di polizia municipale e locale per garantire la sicurezza urbana, anche in collaborazione con altre forze dell'ordine presenti sul territorio. Comprende le spese per le attività di polizia stradale, per la prevenzione e la repressione di comportamenti illeciti tenuti nel territorio di competenza dell'ente. Amministrazione e funzionamento dei servizi di polizia commerciale, in particolare di vigilanza sulle attività commerciali, in relazione alle funzioni autorizzatorie dei settori comunali e dei diversi soggetti competenti. Comprende le spese per il contrasto all'abusivismo su aree pubbliche, per le ispezioni presso attività

<p>Sistema integrato di sicurezza urbana</p>	<p>commerciali anche in collaborazione con altri soggetti istituzionalmente preposti, per il controllo delle attività artigiane, commerciali, degli esercizi pubblici, dei mercati al minuto e all'ingrosso, per la vigilanza sulla regolarità delle forme particolari di vendita. Comprende le spese per i procedimenti in materia di violazioni della relativa normativa e dei regolamenti, multe e sanzioni amministrative e gestione del relativo contenzioso. Amministrazione e funzionamento delle attività di accertamento di violazioni al codice della strada cui corrispondano comportamenti illeciti di rilievo, che comportano sanzioni amministrative pecuniarie e sanzioni accessorie quali il fermo amministrativo (temporaneo) di autoveicoli e ciclomotori o la misura cautelare del sequestro, propedeutico al definitivo provvedimento di confisca, adottato dal Prefetto. Comprende le spese per l'attività materiale e istruttoria per la gestione del procedimento di individuazione, verifica, prelievo conferimento, radiazione e smaltimento dei veicoli in stato di abbandono. Non comprende le spese per il funzionamento della polizia provinciale.</p> <p>Amministrazione e funzionamento delle attività di supporto collegate all'ordine pubblico e sicurezza: attività quali la formulazione, l'amministrazione, il coordinamento e il monitoraggio delle politiche, dei piani, dei programmi connessi all'ordine pubblico e alla sicurezza in ambito locale e territoriale; predisposizione e attuazione della legislazione e della normativa relative all'ordine pubblico e sicurezza. Comprende le spese per la promozione della legalità e del diritto alla sicurezza. Comprende le spese per la programmazione e il coordinamento per il ricorso a soggetti privati che concorrono ad aumentare gli standard di sicurezza percepita nel territorio, al controllo del territorio e alla realizzazione di interventi strumentali in materia di sicurezza.</p>
--	---

Fonte: Allegato 14 al D.Lgs. 118/2011

L'ultimo Rapporto Nazionale sull'attività della polizia locale, pubblicato da ANCI nel 2022, fornisce una serie di informazioni in merito alla dotazione organica e strumentale e alle attività svolte dalle polizie locali dei capoluoghi di

provincia e delle città con popolazione residente superiore ai 50mila abitanti. Dalla lettura di tale rapporto emerge che gli addetti alla polizia locale rappresentano il 15,7% del personale dei comuni, con una crescente rappresentanza femminile che, nel 2021, si attesta al 39%. Tuttavia, nel periodo 2014-2021, si registra una significativa riduzione del personale inquadrato nelle categorie C e D pari, rispettivamente, al 7,7% e al 28,7%. La graduale attenzione posta sull'azione di garanzia della sicurezza in ambito urbano trova riscontro nella disponibilità di armi e strumenti di autodifesa. I dati relativi al 2021 mostrano che, mediamente, il rapporto tra il numero delle armi e il numero di operatori è di 95:100 (95 armi ogni 100 operatori), mentre il rapporto tra strumenti di autodifesa e operatori presenta una media di 104:100. Tali rapporti hanno registrato un netto aumento negli ultimi anni. Nel 2013, infatti, rispettivamente, pari a 86:100 per quanto riguarda la dotazione di armi e 72:100 per quanto concerne la dotazione di strumenti di autodifesa.

Il «sistema integrato di sicurezza urbana» include, invece, le attività a supporto del comparto, come ad esempio i piani e i programmi connessi all'ordine pubblico e sicurezza, la predisposizione e l'attuazione della normativa o la promozione della legalità del diritto alla sicurezza. Con riferimento alla rilevanza di un sistema integrato, dal Rapporto ANCI emerge un elevato numero di nuclei operativi speciali volti ad accrescere il livello di specializzazione su taluni ambiti e a creare sinergie tra i diversi corpi di forze dell'ordine. Per quanto concerne le attività svolte è prevalente, in termini quantitativi, l'attività svolta dalla polizia amministrativa, seguita dalle attività svolte dalla polizia stradale, dalla polizia di sicurezza e, infine, da quelle svolte dalla polizia giudiziaria.

La spesa degli enti locali per l'ordine pubblico e la sicurezza è spesso oggetto di dibattito pubblico e politico. Spesso l'opinione pubblica ha recriminato la scarsità o la cattiva gestione da parte degli enti locali nella spesa per la sicurezza e l'ordine pubblico.

2.2 Analisi della spesa corrente: impegni

A livello nazionale, gli enti locali hanno impegnato mediamente 3 miliardi per le spese correnti destinate alla Missione 3 nel periodo 2016-2021. Mentre, a livello pro-capite, la spesa corrente impegnata per l'ordine pubblico e la sicurezza è rimasta costante intorno ai 33 euro per abitante. Con riferimento alle due principali voci di spesa ricomprese nella Missione 3 – «polizia locale e amministrativa» e «sistema integrato di sicurezza urbana» – larga parte degli impegni sono destinati alle spese correnti per la polizia locale e amministrativa. Questa voce comprende le previsioni di spesa per la prevenzione e repressione dei comportamenti illeciti tenuti all'interno del comune, le autorizzazioni per i pubblici esercizi, il contrasto all'abusivismo su aree pubbliche e il controllo dei mercati, al dettaglio o all'ingrosso. Di grande rilevanza è la spesa per le retribuzioni dei

dependenti. La Tabella 2 fornisce un dettaglio degli impegni di spesa corrente nel periodo analizzato.

Tabella 2. Spesa corrente per Missione 3: Impegni - Media nazionale (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media)	2.840.797.200	2.932.719.535	3.024.871.154	3.065.799.123	2.972.970.860	2.963.188.111
Impegni Pro-capite (media)	33,09	32,96	33,33	33,44	33,20	33,23

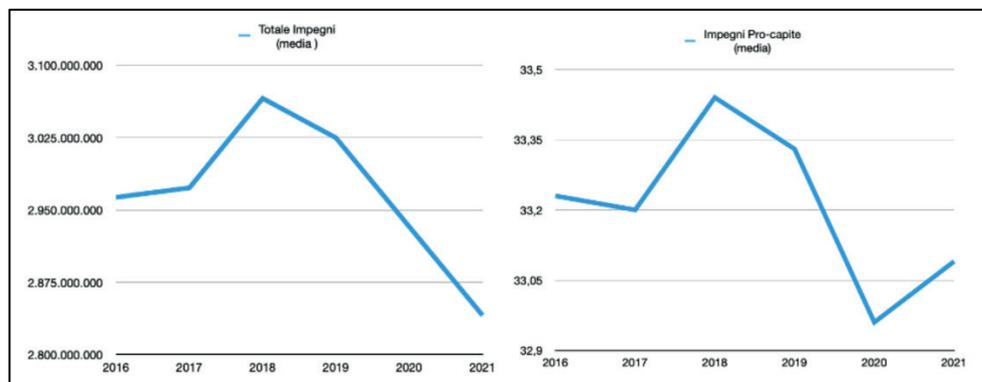
Come illustrato dalla Figura 6, gli impegni di spesa corrente per la Missione 3 hanno registrato un andamento altalenante nel periodo analizzato, soprattutto per quanto riguarda la spesa totale. Il valore più alto è stato registrato nel 2018, quando l'impegno medio nella Missione 3 è stato pari a 3.065.799.123 euro. Nel 2021, dopo 4 anni in cui i valori sono stati superiori, la spesa corrente impegnata è stata inferiore rispetto al 2016.

A livello pro-capite, la spesa in conto capitale impegnata ha, invece, avuto un andamento crescente, passando da 10.350 euro nel 2016 a 18.381 nel 2021. A livello pro-capite, di conseguenza, nel periodo analizzato, la spesa corrente stanziata per l'ordine pubblico e sicurezza è aumentata, complessivamente, da 1,63 euro a 4,14 euro per abitante. I valori più bassi sono stati registrati nel 2020 e 2021, presumibilmente a causa della pandemia che ha comportato una generale contrazione delle spese ricorrenti.

La contrazione della spesa per la Missione 3 negli anni 2020 e 2021 ha comportato una performance peggiore in tema di sicurezza. Il Rapporto BES (Benessere Equo e Sostenibile²) del 2022 evidenzia, infatti, una dei reati predatori (furti in abitazione, borseggi e rapine) e una maggiore presenza di elementi di degrado nelle zone abitate dopo la pandemia, durante la quale si erano registrati i valori più bassi, a causa delle restrizioni alla mobilità e ai contatti sociali.

² Il benessere equo e sostenibile (BES) è un indice composto, sviluppato dall'ISTAT e dal CNEL, per valutare il progresso di una società non solo dal punto di vista economico, come ad esempio il PIL, ma anche sociale e ambientale e corredato da misure di disuguaglianza e sostenibilità.

Figura 6. Andamento impegni di spesa corrente totali e pro-capite per Missione 3 (2016-2021)



L'analisi per area geografica (Tabella 3) fornisce una panoramica piuttosto variegata. Si osserva, in primo luogo, che mediamente l'impegno di spesa più alto sostenuto dalle regioni centrali si differenzia in maniera significativa da quello sostenuto dai comuni localizzati nelle restanti aree della penisola, il cui trend presenta valori e andamenti simili. Tale differenza potrebbe essere giustificata da due fattori principali: il numero di comuni per ciascuna area (in particolare, il numero di comuni nelle regioni settentrionali rappresenta il 56% del campione nazionale ed è circa tre volte superiore al numero di comuni delle regioni centrali); la presenza di Roma tra i comuni del Centro Italia. Complessivamente, come emerge dall'analisi a livello nazionale, l'impegno di spesa corrente si è registrato nel 2018, seguito poi da una riduzione degli impegni tra il 2019 e 2020, a loro volta seguiti da una leggera ripresa nel 2021. Con riferimento alla ripresa nel 2021, fanno eccezione i comuni meridionali e isolani, per i quali il trend è ancora in decrescita, in maniera piuttosto significativa in Sicilia e Sardegna.

Tabella 3. Spesa corrente per Missione 3: Impegni - Media per area geografica (2021-2016)

Impegni (media)	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	309.867	303.571	312.044	314.029	301.109	298.427
Centro	808.123	795.526	799.070	818.997	765.694	746.854
Sud	325.037	329.726	343.058	347.462	343.188	339.055
Isole	276.099	381.842	401.845	411.308	397.225	409.932

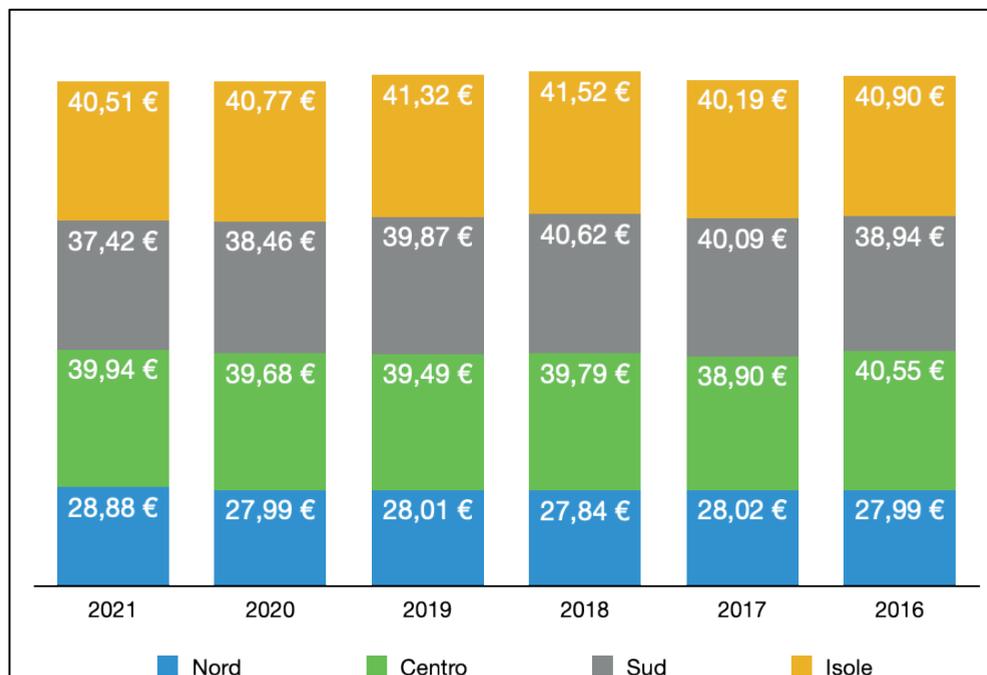
Analizzando tale dato in termini di pro-capite (Figura 7), si osserva una minore variabilità degli andamenti. Si evidenzia, inoltre, che la spesa pro-capite più alta si registra nelle Isole, le quali però presentano performance molto diverse in termini di sicurezza percepita da parte dei cittadini. In base al Rapporto BES, la Sicilia è al sesto posto tra le Regioni con più alta percezione del rischio di criminalità³ e al penultimo posto per quanto concerne la percezione di sicurezza camminando da soli al buio⁴. La Sardegna, di converso, presenta valori molto più bassi per quanto concerne la percezione del rischio di criminalità (nel 2021, 10.5 contro una media nazionale di 20.6), occupando gli ultimi posti tra le Regioni e le Province Autonome; mentre è nelle prime posizioni e al di sopra della media nazionale per la percezione di sicurezza camminando al buio.

Prestazioni contrastanti con la spesa pro-capite si osservano anche per le altre aree geografiche. Nonostante i comuni del Nord presentino la spesa pro-capite media più bassa rispetto a quelli del Centro e del Sud, nel 2021 vi è una minore percezione del rischio di criminalità (18.9 al Nord contro 23.8 al Centro e 22.8 al Sud). Il Sud realizza, invece, una prestazione migliore in termini di percezione di sicurezza al buio rispetto al Nord e al Centro, il quale registra i valori più bassi (63.5 al Sud, 62.6 al Nord, 61 al Centro).

³ Percentuale di famiglie che dichiarano molto o abbastanza rischio di criminalità nella zona in cui vivono sul totale delle famiglie.

⁴ Percentuale di persone di 14 anni e più che si sentono molto o abbastanza sicure camminando al buio da sole nelle zone in cui vivono sul totale delle persone di 14 anni e più.

Figura 7. Spesa corrente per Missione 3: Impegni pro-capite - Media per area geografica



In termini dimensionali, come illustra la Tabella 4, a livello aggregato si osserva come l'impegno sia proporzionale alle dimensioni in termini di popolazione residente. Come in precedenza, l'analisi è fortemente condizionata dal numero di comuni in ciascuna categoria dimensionale e per ciascuna area geografica. L'impegno nei piccoli comuni del Nord Italia risulta essere quello minore in valore assoluto, ma anche in questo caso bisogna tenere in considerazione del fatto che quest'area accoglie circa il 58% dei comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti. Tuttavia, l'analisi dimensionale consente di arricchire l'analisi in merito agli andamenti della spesa tra le diverse aree geografiche. Si osserva, infatti, che i comuni piccoli e medi del Nord Italia, diversamente da quanto emerge dall'analisi aggregata, presentano un trend in crescita anche tra il 2018 e il 2019, registrando poi una riduzione tra il 2019 e il 2020. La stessa situazione si osserva per i comuni medi localizzati sulle Isole. Per quanto concerne la leggera ripresa nel 2021, emerge che a fare da traino alla situazione complessiva sono stati prevalentemente i comuni medi lungo tutta la penisola, mentre tra comuni piccoli e grandi emergono situazioni diverse e talvolta contrastanti.

Tabella 4. Spesa corrente per Missione 3: Impegni - Media per dimensione comune (2021-2016)

Impegni (media)	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	89.733	89.660	91.344	91.161	90.162	88.751
Nord	80.916	78.181	78.665	77.161	76.098	74.970
Centro	114.609	114.767	115.719	119.003	116.035	116.379
Sud	96.466	99.070	103.040	103.618	104.808	99.167
Isole	100.627	108.570	112.608	115.288	111.577	115.179
Comuni medi	999.559	982.049	1.005.503	995.455	968.694	960.062
Nord	913.098	878.911	892.669	860.716	833.981	825.484
Centro	1.175.851	1.173.572	1.189.502	1.194.726	1.160.565	1.145.107
Sud	1.001.192	1.000.042	1.057.160	1.073.554	1.040.351	1.030.087
Isole	1.109.913	1.067.228	1.056.192	1.053.303	1.049.155	1.053.153
Comuni grandi	28.471.727	28.131.171	29.172.012	30.430.294	28.722.285	28.802.779
Nord	24.327.201	24.463.575	25.812.316	27.312.423	26.006.995	25.892.787
Centro	63.335.281	61.657.852	61.771.398	64.060.034	58.762.464	57.802.454
Sud	17.069.053	18.411.152	18.798.756	19.256.333	18.935.337	19.555.541
Isole	9.305.265	16.035.853	17.849.239	18.046.049	17.133.287	18.454.445

2.3 Analisi della spesa corrente: pagamenti in c/competenza

Il quadro che emerge dall'analisi dei pagamenti in conto competenza per la spesa corrente risulta essere coerente con quello che emerge dall'analisi degli impegni, seppur con differenze più contenute per quanto concerne gli andamenti. Mediamente, i pagamenti in c/competenza riguardano l'86% della spesa impegnata, con una riduzione dell'1% nel 2018 dovuto a un aumento più consistente degli impegni, e nel 2021 per una contrazione significativa dei pagamenti. La Tabella 5 illustra in maniera dettagliata i valori totali e gli andamenti nel periodo analizzato.

Tabella 5. Spesa corrente per Missione 3: Pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	2.412.966.120	2.517.796.937	2.595.131.506	2.607.991.244	2.554.074.261	2.553.220.374
Andamenti medi	-104.830.817	-77.334.569	-12.859.738	53.916.983	853.887	

In termini di aree geografiche, i valori (la Tabella 6 riporta i valori totali) si aggirano intorno alla media nazionale, con una deviazione standard di 1 in aumento o in riduzione. Una maggiore attitudine a saldare nell'esercizio gli impegni emerge nei comuni delle Isole. La media, infatti, oscilla tra l'88% della spesa impegnata nel 2016 e il 90% nel 2021.

Tabella 6. Spesa corrente per Missione 3: Pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Pagamenti c/competenza (media)	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	263.602	259.376	265.950	265.791	256.627	254.325
Centro	674.900	668.659	675.289	686.537	658.241	642.863
Sud	277.312	279.430	291.400	300.103	295.170	295.519
Isole	247.375	336.656	348.495	360.679	352.212	362.603

Una maggiore variabilità si osserva guardando ai dati medi per dimensione dei comuni (Tabella 7), tra comuni di dimensioni diversi, tra aree geografiche e nell'arco del periodo analizzato. I comuni piccoli sono quelli che presentano maggiori difficoltà nei pagamenti in c/competenza, con una media dell'84% della spesa impegnata a livello nazionale e una deviazione standard del 4% per area geografica. Vi sono infatti, in media, 8 punti percentuali tra la velocità di pagamento delle spese correnti per la Missione 3⁵ tra i comuni piccoli del Centro Italia, che registrano i valori più bassi (media 81%), e quelli delle Isole, che invece registrano i valori più alti (media 90%).

⁵ La velocità di pagamento in conto competenza è data dal rapporto tra pagamenti in c/competenza di spesa corrente per la Missione 3 e spesa corrente impegnata per la Missione 3.

I comuni medi sono quelli che, mediamente, saldano nell'esercizio la maggior parte degli impegni (con una media dell'86% degli impegni). Per questi comuni, c'è una minore variabilità in base all'area geografica (deviazione standard ± 2) rispetto ai comuni di piccole dimensioni, influenzata anche in questo caso soprattutto dalle differenze tra i comuni del Centro Italia – *worst performer* con una media dell'84% della spesa impegnata – e quelli delle Isole – *best performer* con una media dell'88%.

I comuni grandi, mediamente, pagano in c/competenza l'85% della spesa impegnata nella Missione 3 e la deviazione standard legata all'area geografica è di 1 punto percentuale. In questo caso, le performance più basse si registrano tra i comuni del Sud, che pagano in c/competenza in media l'83% degli impegni correnti nella Missione 3, mentre i valori più alti si registrano sempre nelle Isole (87% degli impegni).

Tabella 7. Spesa corrente per Missione 3: Pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Pagamenti c/competenza (media)	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	74.900	74.714	76.289	77.290	76.128	76.445
Nord	66.575	64.322	64.718	64.360	63.667	63.684
Centro	91.560	90.909	94.106	98.503	94.568	94.359
Sud	82.859	84.283	87.215	89.262	89.333	89.008
Isole	90.875	97.184	100.284	104.050	100.037	103.371
Comuni medi	855.904	840.308	867.262	857.169	840.583	836.421
Nord	783.848	759.195	777.432	745.726	721.495	719.984
Centro	986.935	971.628	990.912	987.907	989.735	973.486
Sud	857.138	860.949	917.335	939.183	912.343	905.320
Isole	996.285	925.734	925.434	924.952	927.965	937.219
Comuni grandi	24.208.337	24.286.282	24.938.454	25.659.394	24.661.331	24.584.989
Nord	20.906.487	21.300.962	22.188.600	22.882.489	22.121.524	21.727.894
Centro	53.186.703	53.229.825	53.397.594	54.240.190	51.313.201	50.758.850
Sud	14.356.482	15.009.929	15.349.887	16.248.736	15.796.712	16.293.918
Isole	8.177.943	14.331.009	15.061.986	15.507.480	15.122.900	16.055.775

2.4 Analisi della spesa corrente: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza

L'analisi svolta fin qui per la Missione 3, che ha riguardato gli impegni e i pagamenti in c/competenza riferiti alla spesa corrente, si riflette nei valori relativi allo scostamento tra queste due grandezze. Per quanto concerne i dati complessivi a livello nazionale (Tabella 8), i valori sono coerenti con la situazione fin qui descritta. Si evidenzia solo l'aumento dello scostamento nel 2021, dovuto alla forte contrazione dei pagamenti in c/competenza per lo stesso esercizio.

Tabella 8. Spesa corrente per Missione 3: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	427.831.080	414.922.598	429.739.648	457.807.879	418.896.599	409.967.737
Andamenti medi	12.908.482	-14.817.050	-28.068.231	38.911.280	8.928.862	

I valori assoluti dello scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza per area geografica (Tabella 9) evidenziano che, nonostante le performance in termini di velocità di pagamento, a livello assoluto – fatta eccezione per il 2021 – lo scostamento inferiore si registra nei comuni del Nord.

Tabella 9. Spesa corrente per Missione 3: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza (media)	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	46.265	44.195	46.094	48.238	44.482	44.102
Centro	133.223	126.867	123.781	132.460	107.453	103.991
Sud	47.725	50.296	51.658	47.359	48.018	43.536
Isole	28.724	45.186	53.350	50.629	45.013	47.329

Anche l'analisi dei valori assoluti dello scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza in termini dimensionali e per area geografica (Tabella 10) fornisce

un punto di vista diverso ed è proporzionale all'ammontare degli impegni e dei pagamenti. I comuni piccoli sono quelli che presentano uno scostamento inferiore. Tra questi si confermano i comuni delle Isole come *best performer* e i comuni delle regioni centrali come *worst performer*. Diversa è, invece, la situazione che emerge per i comuni di medie dimensioni. In questo caso lo scostamento inferiore si registra tra i comuni del nord, fatta eccezione per il 2021. In termini assoluti, con riferimento ai comuni grandi, i valori di scostamento più bassi si registrano tra i comuni delle Isole, mentre quelli più alti al Centro.

Tabella 10. Spesa corrente per Missione 3: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza (media)	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	14.833	14.946	15.055	13.871	14.034	12.306
Nord	14.341	13.859	13.947	12.801	12.431	11.286
Centro	23.049	23.858	21.613	20.500	21.467	22.020
Sud	13.607	14.787	15.825	14.356	15.475	10.159
Isole	9.752	11.386	12.324	11.238	11.540	11.808
Comuni medi	143.655	141.741	138.241	138.286	128.111	123.641
Nord	129.250	119.716	115.237	114.990	112.486	105.500
Centro	188.916	201.944	198.590	206.819	170.830	171.621
Sud	144.054	139.093	139.825	134.371	128.008	124.767
Isole	113.628	141.494	130.758	128.351	121.190	115.934
Comuni grandi	4.263.390	3.844.889	4.233.558	4.770.900	4.060.954	4.217.790
Nord	3.420.714	3.162.613	3.623.716	4.429.934	3.885.471	4.164.893
Centro	10.148.578	8.428.027	8.373.804	9.819.844	7.449.263	7.043.604
Sud	2.712.571	3.401.223	3.448.869	3.007.597	3.138.625	3.261.623
Isole	1.127.322	1.704.844	2.787.253	2.538.569	2.010.387	2.398.670

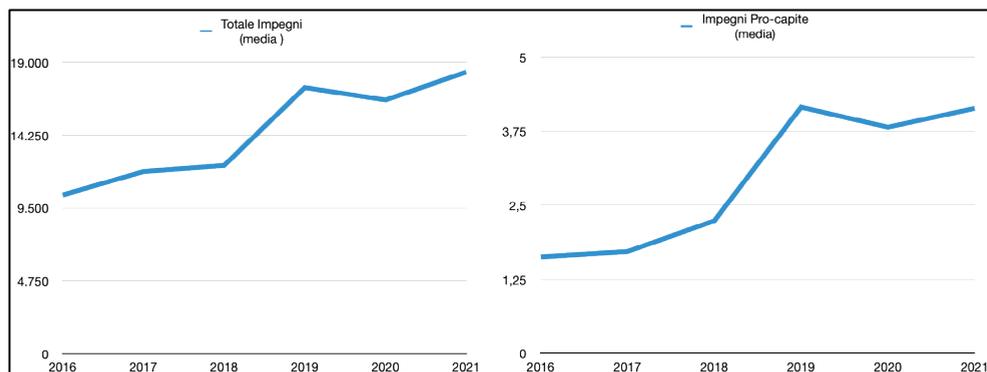
2.5 Analisi della spesa in conto capitale: impegni

Gli impegni di spesa in conto capitale per la Missione 3 si concretizzano principalmente in investimenti fissi lordi e acquisto di terreni tesi a rafforzare il sistema integrato di sicurezza urbano. Come evidenzia la Tabella 11, si osserva un significativo aumento nel corso del periodo analizzato, sia a livello nazionale complessivo, sia a livello pro-capite (Figura 8).

Tabella 11. Spesa in conto capitale per Missione 3: Impegni - Media nazionale (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media)	18.381	16.555	17.368	12.282	11.887	10.350
Impegni Pro-capite (media)	4,14	3,82	4,16	2,24	1,72	1,63

Figura 8. Andamento impegni di spesa in conto capitale totali e pro-capite per la Missione 3 (2016-2021)



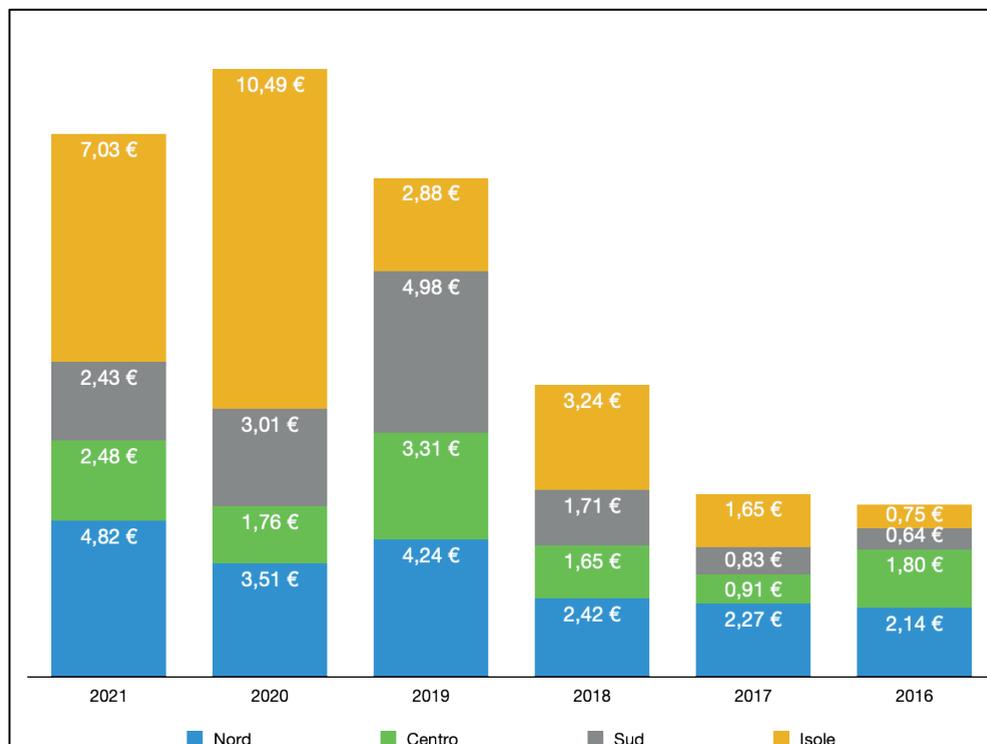
Geograficamente, c'è una maggiore propensione agli investimenti tesi a garantire la sicurezza e l'ordine pubblico nei comuni del settentrione, con alcune eccezioni in alcuni anni (nel 2018 nei comuni del Centro Italia, nel 2019 nei comuni meridionali, nel 2020 nei comuni delle Isole). La Tabella 12 fornisce i dati dettagliati per il periodo 2016-2021.

Tabella 12. Spesa in conto capitale per la Missione 3: Impegni - Media per area geografica (2021-2016)

Impegni (media)	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	21.076	17.395	17.310	12.353	14.248	11.422
Centro	19.606	15.390	18.274	19.770	12.606	13.104
Sud	11.595	12.847	19.089	7.979	6.577	7.448
Isole	16.385	22.206	12.356	12.373	9.575	7.339

Come illustra la Figura 9, l'investimento pro-capite è mediamente più alto nei comuni del Nord. Il 2019 ha evidenziato un aumento degli impegni di spesa pro-capite nella Missione 3, fatta eccezione per i comuni isolani. Per questi ultimi, tuttavia, si osserva un aumento significativo nel 2020, guidato dai comuni siciliani più grandi che hanno triplicato i loro investimenti nell'ambito della sicurezza e dell'ordine pubblico, e nel 2021, dovuto a un aumento degli investimenti in tale ambito da parte di alcuni comuni sardi e siciliani di piccole dimensioni.

Figura 9. Spesa in conto capitale per Missione 3: impegni pro-capite – Media per area geografica (2016-2021)



L'analisi degli impegni di spesa in conto capitale in base alle dimensioni e all'ubicazione dei comuni (Tabella 13) evidenzia un andamento più altalenante rispetto a quello che emerge guardando alla situazione nazionale complessiva. Una maggiore variabilità si osserva soprattutto tra i comuni di grandi dimensioni, per i quali vi sono differenze consistenti in aumento o in diminuzione tra un anno e l'altro.

Per quanto concerne l'area geografica di afferenza, gli importi e gli andamenti sono molto variabili per i comuni di piccole dimensioni. Mentre emerge un quadro più omogeneo per i comuni di medie e grandi dimensioni, i quali presentano impegni di spesa in conto capitale maggiori al Nord, seguiti dal Centro. Maggiormente volatili sono gli impegni nei comuni del meridione e delle Isole.

Tabella 13. Spesa in conto capitale per Missione 3: Impegni - Media per dimensione comune (2021-2016)

Impegni (media)	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	9.798	8.262	9.343	5.529	4.678	4.529
Nord	11.248	7.875	9.028	5.949	6.067	5.456
Centro	8.337	5.955	7.924	5.569	3.244	6.989
Sud	6.085	7.570	11.802	4.184	2.347	2.012
Isole	11.687	15.261	7.117	6.112	3.312	1.777
Comuni medi	53.731	46.802	54.006	38.743	40.229	36.319
Nord	67.485	59.670	64.968	47.441	55.467	46.771
Centro	45.922	39.488	46.047	41.850	37.011	29.024
Sud	36.955	33.340	48.044	22.230	21.138	28.626
Isole	43.137	34.303	33.019	34.243	25.010	22.216
Comuni grandi	17.562.290	21.651.271	12.754.053	15.539.026	16.565.910	10.006.757
Nord	583.856	635.474	314.020	281.520	451.794	212.000
Centro	422.552	293.770	287.216	869.449	284.546	205.571
Sud	88.954	237.132	316.739	197.202	256.846	241.292
Isole	154.705	513.653	164.530	233.383	354.675	293.571

2.6 Analisi della spesa in conto capitale: pagamenti in conto competenza

Nel periodo analizzato, escluso il 2018, vi è stato un aumento dei pagamenti in c/competenza riferiti agli impegni di spesa in conto capitale per la Missione 3, arrivando a raddoppiarsi dal 2016 al 2021. La crescita dei pagamenti in conto competenza è stata superiore alla crescita degli impegni.

Come illustra la Tabella 14, la crescita più significativa si è avuta a partire dal 2019. Mediamente, a livello nazionale, i comuni hanno migliorato la propria capacità di pagamento, saldando dal 51% nel 2016 al 57% nel 2021 della spesa in conto capitale impegnata per la sicurezza e l'ordine pubblico, con una contrazione tra il 2018 e il 2019.

Tabella 14. Spesa in conto capitale per Missione 3: Pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	10.489	8.403	8.177	5.519	6.522	5.262
Andamenti medi	2.086	226	2.658	-1.003	1.260	

Dal punto di vista geografico, si osservano differenze significative in particolare tra i comuni del Nord e quelli del Sud, a partire dal 2019 (Tabella 15). Meno profonde sono, invece, le differenze con i comuni del Centro e delle Isole. Mediamente, la velocità di pagamento dei comuni settentrionali si attesta al 59% della spesa impegnata, con una deviazione di 11 punti percentuali (la velocità di pagamento media al Centro è del 42%, al Sud del 32%, nelle Isole del 48%). Tale dato è rappresentativo della maggiore attitudine a implementare investimenti di medio-lungo termine nelle regioni meridionali e centrali.

Tabella 15. Spesa in conto capitale per Missione 3: Pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Pagamenti c/competenza (media)	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	13.121	10.278	10.202	5.876	8.922	7.123
Centro	9.116	6.997	9.633	7.944	5.146	3.697
Sud	4.745	4.179	3.838	2.625	2.462	2.233
Isole	10.224	9.309	4.649	7.209	3.731	3.568

L'analisi dei pagamenti in conto competenza relativi alla spesa in conto capitale per la sicurezza e l'ordine pubblico, che è basata sulla dimensione e sull'area geografica, conferma il trend in crescita emerso a livello nazionale per il periodo analizzato. Dal 2016 al 2019 aumentano soprattutto i pagamenti in conto competenza da parte dei comuni di piccole dimensioni, guidati dalla crescita dei comuni isolani.

Tendenzialmente, i valori maggiori dei pagamenti in conto competenza interessano i comuni del Nord, in particolare nei cluster dei comuni di medie e grandi dimensioni. La Tabella 16 illustra tutti i dati nel dettaglio.

La velocità di pagamento presenta una media del 50% della spesa impegnata per i comuni piccoli e medi, del 56% per i comuni grandi. La deviazione standard è pari a 10 punti percentuali nelle tre categorie, mentre i *worst performer* sono sempre i comuni meridionali. La velocità di pagamento più elevata si registra tra i comuni grandi del Nord, i quali mediamente pagano in conto competenza il 65% degli investimenti per la sicurezza e l'ordine pubblico.

Tabella 16. Spesa in conto capitale per Missione 3: Pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Pagamenti c/competenza (media)	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	5.574	4.045	4.333	2.460	2.527	2.235
Nord	6.726	4.287	5.489	2.647	3.588	3.276
Centro	4.046	2.707	3.949	2.441	1.229	1.225
Sud	2.346	2.644	2.230	1.201	882	715
Isole	8.453	7.588	2.674	4.391	1.412	654
Comuni medi	30.165	23.647	25.187	18.281	20.518	18.330
Nord	43.432	35.954	36.601	22.928	32.805	30.409
Centro	21.739	16.847	24.902	20.407	13.128	9.392
Sud	15.367	9.390	9.739	8.519	7.687	8.124
Isole	16.946	15.212	12.123	17.416	10.557	6.163
Comuni grandi	10.680.097	12.099.852	6.696.123	6.151.217	11.121.700	5.723.790
Nord	376.648	420.337	195.372	155.534	362.085	126.590
Centro	166.755	167.133	156.763	220.043	186.126	103.542
Sud	53.424	96.850	87.176	54.152	103.743	68.422
Isole	140.839	81.229	67.971	100.069	110.153	256.677

2.7 Analisi della spesa in conto capitale: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza

Come evidenziato nei paragrafi precedenti volti all'analisi della spesa in conto capitale relativi alla Missione 3, i pagamenti in conto competenza hanno registrato una crescita maggiore rispetto agli impegni. Tale situazione si riflette nello scostamento tra queste due grandezze (Tabella 17), il cui andamento, in valori assoluti, è altalenante e in riduzione negli ultimi due anni oggetto di analisi.

Tabella 17. Spesa in conto capitale per Missione 3: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	7.892	8.152	9.191	6.763	5.365	5.088
Andamenti medi	-260	-1.039	2.428	1.398	277	

L'andamento altalenante si osserva anche analizzando le diverse aree geografiche (Tabella 18) e includendo la variabile dimensionale (Tabella 19). Variazioni minori, con riferimento a quest'ultima tabella, emergono tra i comuni del Sud e delle Isole nei tre diversi cluster dimensionali.

Tabella 18. Spesa in conto capitale per Missione 3: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza (media)	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	7.955	7.117	7.108	6.477	5.326	4.299
Centro	10.490	8.393	8.641	11.826	7.460	9.407
Sud	6.850	8.668	15.251	5.354	4.115	5.215
Isole	6.161	12.897	7.707	5.164	5.844	3.771

Tabella 19. Spesa in conto capitale per Missione 3: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza (media)	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	4.224	4.217	5.010	3.069	2.151	2.294
Nord	4.522	3.588	3.539	3.302	2.479	2.180
Centro	4.291	3.248	3.975	3.128	2.015	5.764

I comuni verso gli SDG

Sud	3.739	4.926	9.572	2.983	1465	1297
Isole	3.234	7.673	4.443	1.721	1.900	1123
Comuni medi	23.566	23.155	28.819	20.462	19.711	17.989
Nord	24.053	23.716	28.367	24.513	22.662	16.362
Centro	24.183	22.641	21.145	21.443	23.883	19.632
Sud	21.588	23.950	38.305	13.711	13.451	20.502
Isole	26.191	19.091	20.896	16.827	14.453	16.053
Comuni grandi	6.882.193	9.551.419	6.057.930	9.387.809	5.444.210	4.282.967
Nord	207.208	215.137	118.648	125.986	89.709	85.410
Centro	255.797	126.637	130.453	649.406	98.420	102.029
Sud	35.530	140.282	229.563	143.050	153.103	172.870
Isole	13.866	432.424	96.559	133.314	244.522	36.894

3. Missione 4 – La spesa degli enti locali per l’istruzione e il diritto allo studio

di *Daniela Preite e Camilla Falivena*

3.1 L’istruzione e il diritto allo studio nel bilancio degli enti locali

La spesa per l’istruzione e il diritto allo studio rappresenta un pilastro fondamentale per lo sviluppo sociale ed economico di una comunità. Gli enti locali hanno un ruolo centrale nell’assicurare che tali diritti siano garantiti a tutti i cittadini. Investire in istruzione significa investire nel futuro, poiché un sistema educativo solido e accessibile offre opportunità di crescita e successo a livello individuale e collettivo.

Gli enti locali devono, pertanto, destinare risorse adeguate ad assicurare una qualità dell’istruzione che sia inclusiva, equa e di alto livello. Ciò implica la promozione di programmi educativi innovativi, l’adeguamento delle strutture scolastiche, l’acquisto di materiali didattici e tecnologie moderne, nonché la formazione continua dei docenti. La spesa per l’istruzione rappresenta quindi un investimento a lungo termine per la crescita sociale ed economica, in quanto consente ai giovani di acquisire le competenze necessarie per affrontare le sfide del mondo contemporaneo e contribuire al progresso della società.

Il diritto allo studio, sancito dalla Convenzione sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza⁶, è un principio fondamentale che garantisce l’accesso all’istruzione a tutti, indipendentemente dallo status socioeconomico o dalle disabilità. Gli enti locali devono lavorare attivamente per promuovere politiche di inclusione educativa, offrendo supporto agli studenti con disabilità o bisogni speciali. Questo include la creazione di programmi di integrazione, la fornitura di supporti tecnici e didattici adeguati, nonché la formazione del personale scolastico per garantire un’educazione di qualità per tutti.

⁶ La Convenzione sui diritti dell’infanzia rappresenta lo strumento normativo internazionale più importante e completo in materia di promozione e tutela dei diritti dell’infanzia. È stata approvata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre del 1989 a New York ed è entrata in vigore il 2 settembre 1990.

La Missione 4, dedicata all'istruzione e al diritto allo studio, si articola in sei programmi rilevanti a livello comunale, sintetizzati nella Tabella 20.

Tabella 20. Descrizione Missione 4

Programma	Descrizione
Istruzione prescolastica	<p>Amministrazione, gestione e funzionamento delle scuole dell'infanzia situate sul territorio dell'ente. Comprende la gestione del personale, delle iscrizioni, delle rette, del rapporto con gli utenti, della pulizia e sanificazione degli ambienti, della rilevazione delle presenze degli alunni. Comprende le spese per il sostegno alla formazione e all'aggiornamento del personale insegnante e ausiliario. Comprende le spese per l'edilizia scolastica, per gli acquisti di arredi, gli interventi sugli edifici, gli spazi verdi, le infrastrutture anche tecnologiche e le attrezzature destinate alle scuole dell'infanzia. Comprende le spese a sostegno delle scuole e altre istituzioni pubbliche e private che erogano istruzione prescolastica (scuola dell'infanzia). Comprende le spese per il diritto allo studio e le spese per borse di studio, buoni libro, sovvenzioni, prestiti e indennità a sostegno degli alunni. Non comprende le spese per la gestione, l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di asili nido, ricompresi nel programma «Interventi per l'infanzia e per i minori» della Missione 12 «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia». Non comprende le spese per i servizi ausiliari all'istruzione prescolastica (trasporto, refezione, alloggio, assistenza).</p>
Altri ordini di istruzione non universitaria	<p>Amministrazione, gestione e funzionamento delle attività a sostegno delle scuole che erogano istruzione primaria, istruzione secondaria inferiore, istruzione secondaria superiore situate sul territorio dell'ente. Comprende la gestione del personale, delle iscrizioni, delle rette, del rapporto con gli utenti, della pulizia e sanificazione degli ambienti, della rilevazione delle presenze degli alunni. Comprende le spese per il sostegno alla formazione e all'aggiornamento del personale insegnante e ausiliario. Comprende le spese per l'edilizia scolastica, per gli acquisti di arredi, gli interventi sugli edifici, gli</p>

Istruzione universitaria

spazi verdi, le infrastrutture anche tecnologiche e le attrezzature destinate alle scuole che erogano istruzione primaria, secondaria inferiore e secondaria superiore. Comprende le spese a sostegno delle scuole e altre istituzioni pubbliche e private che erogano istruzione primaria. Comprende le spese per il diritto allo studio e le spese per borse di studio, buoni libro, sovvenzioni, prestiti e indennità a sostegno degli alunni. Comprende le spese per il finanziamento degli Istituti comprensivi. Non comprende le spese per i servizi ausiliari all'istruzione primaria, secondaria inferiore e secondaria superiore (trasporto, refezione, alloggio, assistenza).

Amministrazione, gestione e funzionamento delle attività a sostegno delle università e degli istituti e delle accademie di formazione di livello universitario situate sul territorio dell'ente. Comprende le spese per l'edilizia universitaria, per gli acquisti di arredi, gli interventi sugli edifici, gli spazi verdi, le infrastrutture anche tecnologiche e le attrezzature destinate alle università e agli istituti e alle accademie di formazione di livello universitario. Comprende le spese a sostegno delle università e degli istituti e delle accademie di formazione di livello universitario pubblici e privati. Comprende le spese per il diritto allo studio universitario e le spese per borse di studio, buoni libro, sovvenzioni, prestiti e indennità a sostegno degli studenti. Non comprende le spese per iniziative di promozione e sviluppo della ricerca tecnologica, per la dotazione infrastrutturale di ricerca del territorio e la sua implementazione per il mondo accademico, e per i poli di eccellenza, ricomprese nel programma «Ricerca e innovazione» della Missione 14 «Sviluppo economico e competitività».

Istruzione tecnica superiore

Amministrazione, gestione e funzionamento dei corsi di istruzione tecnica superiore finalizzati alla realizzazione di percorsi post-diploma superiore e per la formazione professionale post-diploma. Comprende le spese per i corsi di formazione tecnica superiore (IFTS) destinati alla formazione dei giovani in aree strate-

Servizi ausiliari all'istruzione	<p>giche sul mercato del lavoro. Tali corsi costituiscono un percorso alternativo alla formazione universitaria, e sono orientati all'inserimento nel mondo del lavoro, in risposta al bisogno di figure di alta professionalità.</p> <p>Amministrazione, funzionamento e sostegno ai servizi di trasporto, trasporto per gli alunni portatori di handicap, fornitura di vitto e alloggio, assistenza sanitaria e dentistica, doposcuola e altri servizi ausiliari destinati principalmente a studenti per qualunque livello di istruzione. Comprende le spese per il sostegno alla frequenza scolastica degli alunni disabili e per l'integrazione scolastica degli alunni stranieri. Comprende le spese per attività di studi, ricerche e sperimentazione e per attività di consulenza e informativa in ambito educativo e didattico. Comprende le spese per assistenza scolastica, trasporto e refezione.</p>
Diritto allo studio	<p>Amministrazione e sostegno alle attività per garantire il diritto allo studio, anche mediante l'erogazione di fondi alle scuole e agli studenti, non direttamente attribuibili agli specifici livelli di istruzione. Comprende le spese per sistema dote, borse di studio, buoni libro, sovvenzioni, prestiti e indennità a sostegno degli alunni non ripartibili secondo gli specifici livelli di istruzione.</p>

Fonte: Allegato 14 al D.Lgs. 118/2011

3.2 Analisi della spesa corrente: impegni

Come si evince dalla Tabella 21, nel periodo 2016-2021 il valore totale degli impegni per spesa corrente mostra un andamento sostanzialmente crescente, a eccezione dell'anno 2020 dove, a causa della pandemia, si è assistito a una contrazione molto evidente, salvo un pronto riallineamento nell'annualità successiva, il 2021, dove si è tornati, sostanzialmente, ai livelli del 2019. Lo stesso trend si riflette nell'impegno di spesa corrente pro-capite che si attesta dai 70 euro a salire, con l'eccezione del 2020 (61,71 euro). Occorre specificare che le spese a fronte della Missione 4 sono perlopiù riferibili all'acquisto di beni e servizi, giacché l'altra voce principale del comparto istruzione, rappresentata dai salari e stipendi del personale, viene sostenuta dal Ministero per l'Istruzione e del Merito (MIM), il quale nel periodo indagato ricadeva sotto il nome di Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca (MIUR). Infine, si rammenti che le

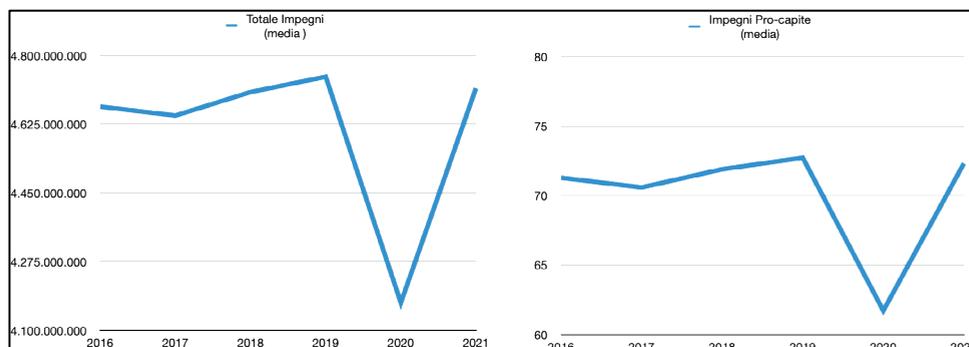
spese riferibili alla Missione 4 (sia in conto corrente sia in conto capitale) riguardano tutti i cicli di istruzione, inclusi quelli prescolari, e solo in via del tutto minoritaria l'Università (essendo essa prevalentemente riconducibile a centri di spesa del relativo Ministero).

Tabella 21. Spesa corrente per Missione 4: Impegni - Media nazionale (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media)	4.716.630.081	4.170.336.738	4.745.952.471	4.706.821.288	4.647.006.633	4.669.823.691
Impegni Pro-capite (media)	72,31	61,71	72,72	71,89	70,58	71,28

L'andamento della spesa corrente stanziata a livello pro-capite è illustrato Figura 10.

Figura 10. Andamento impegni di spesa corrente totali e pro-capite per Missione 4 (2016-2021)



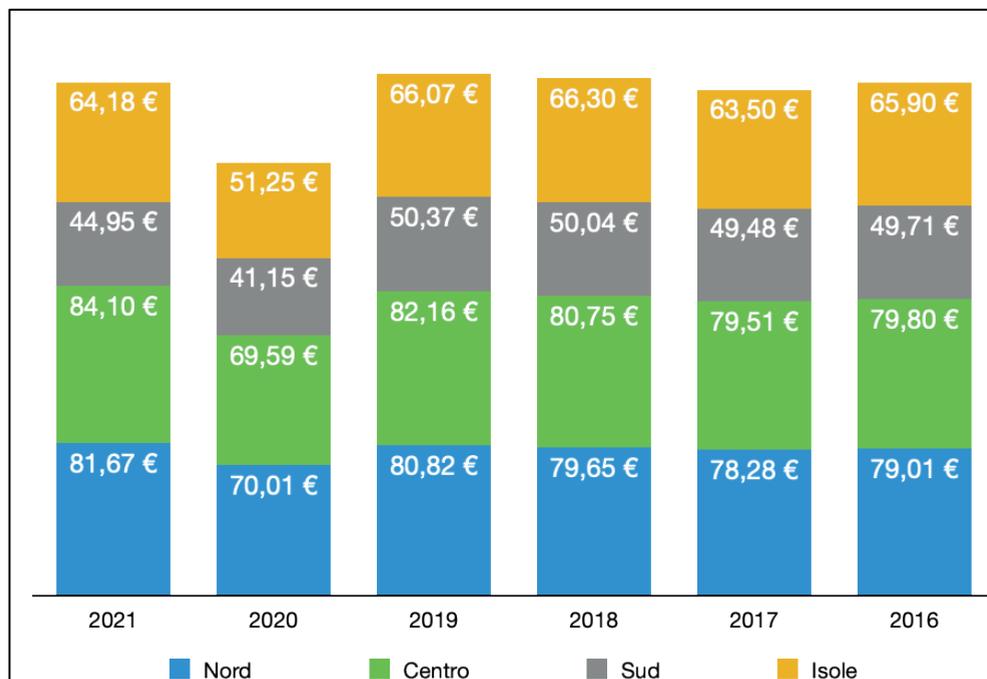
Focalizzando l'analisi sulla ripartizione geografica, risulta evidente (Tabella 22) come la media degli impegni sia decisamente maggiore nei comuni collocati nell'Italia centrale. Come già evidenziato, il dato è fortemente influenzato dalla presenza di Roma all'interno dei comuni dell'area che, quindi, porta il dato medio a essere il doppio di quello dei comuni del Nord e circa quattro volte quello dei comuni del Sud e delle Isole.

Tabella 22. Spesa corrente per Missione 4: Impegni - Media per area geografica (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media Nord)	636.727	547.657	619.061	611.209	595.434	598.555
Totale Impegni (media Centro)	1.285.564	1.080.349	1.186.541	1.177.531	1.140.142	1.118.498
Totale Impegni (media Sud)	311.167	293.388	349.891	344.334	341.569	344.050
Totale Impegni (media Isole)	314.101	339.568	405.004	414.781	417.118	421.069

Diverse le conclusioni ritraibili osservando (Figura 11), per lo stesso fenomeno, il valore pro-capite. Da un lato la differenza tra Centro e Nord si assottiglia (addirittura nel 2019 l'impegno pro-capite risulta essere maggiore al Nord); dall'altro si denota una netta demarcazione tra l'impegno pro-capite degli abitanti delle Isole rispetto a quello degli abitanti del Sud (con una differenza sistematica di circa 15 euro a salire).

Figura 11. Spesa corrente per Missione 4: impegni pro-capite - Media per area geografica (2016-2022)



Scendendo nel dettaglio degli impegni, è possibile combinare la collocazione geografica con la grandezza degli enti locali. Da questo connubio, emergono diversi spunti interessanti sul piano dell'analisi (Tabella 23). Anzitutto, si mette in risalto la forte differenza che esiste tra i comuni di grandi dimensioni (con un range che varia tra i circa 36 milioni e 42 milioni) e quelli di dimensione piccola (tra 191mila e 197mila) e media (tra 1,55 e 1,60 milioni). Resta confermata la differenza, sempre a causa di Roma Capitale, a livello geografico, proprio in relazione al numero di abitanti. Si osserva, però, che la dominanza, in termini di ammontare medio, da parte dei comuni del Centro Italia rimane, seppure molto meno evidente, anche per i comuni medi e piccoli. In buona sostanza, mediamente, gli impegni stanziati dai comuni del Centro Italia, relativamente alla Missione 4, sono solitamente superiori a quelli delle altre aree geografiche. In tal senso, apparirebbe importante indagare sulle cause legate a tali andamenti.

Tabella 23. Spesa corrente per Missione 4: Impegni - Media per dimensione comune (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	192.720	165.281	197.169	195.170	191.005	192.257
Nord	219.136	187.372	217.168	213.599	209.147	210.318
Centro	250.971	210.967	253.951	253.042	247.561	245.632
Sud	108.490	99.987	127.360	126.931	125.507	126.678
Isole	146.658	128.273	172.004	173.184	165.210	171.060
Comuni medi	1.607.037	1.364.933	1.592.405	1.577.501	1.550.819	1.565.944
Nord	1.879.048	1.599.840	1.838.887	1.811.572	1.780.077	1.781.835
Centro	2.082.513	1.695.325	2.036.826	2.019.211	2.022.339	2.054.232
Sud	899.985	874.300	1.061.475	1.050.572	1.035.821	1.063.451
Isole	1.042.740	869.883	957.136	986.559	944.232	988.442
Comuni grandi	41.780.162	34.952.405	37.094.676	37.133.062	36.314.854	35.996.134
Nord	41.199.991	35.978.720	39.328.947	39.525.129	38.601.299	39.008.190
Centro	87.077.833	74.325.051	74.293.172	74.335.586	70.581.583	68.577.934
Sud	15.544.983	14.675.921	15.650.831	15.105.319	14.924.527	14.353.982
Isole	10.494.045	12.118.756	13.723.517	13.930.852	16.092.732	15.294.019

3.3 Analisi della spesa corrente: pagamenti in c/competenza

Se si sposta l'attenzione dagli impegni ai pagamenti in conto competenza (Tabella 24) è possibile ritrovare trend simili. A livello generale, nel sessennio considerato, la media dei pagamenti dei comuni a valere sulla Missione 4 è cresciuta passando dai 3,46 milioni del 2016 ai 3,49 del 2021. Anche qui il dato di crescita non conduce a risultati fuorvianti: il picco in realtà si raggiunge nel 2019 (3,61), salvo la brusca frenata di arresto del 2020 (2,83).

Tabella 24. Spesa corrente per Missione 4: Pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	3.492.374.528	2.839.277.169	3.616.708.586	3.497.154.921	3.466.842.360	3.460.027.129
Andamenti medi	653.097.359	-777.431.417	119.553.665	30.312.561	6.815.231	

Similmente a quanto osservato per gli impegni, anche i pagamenti, se riguardati in media e per area geografica (Tabella 25), sono decisamente superiori negli Enti Locali del Centro Italia, che doppiano quelli del Nord Italia (ad esempio, nel 2021 957mila al Centro e 487mila al Nord) e sono da 4 a 6 volte circa superiori di quelli di Sud e Isole.

Tabella 25. Spesa corrente per Missione 4: Pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	487.213	390.869	489.436	474.483	460.752	458.663
Centro	957.633	719.098	904.866	876.835	855.631	832.155
Sud	193.322	166.321	222.303	219.822	222.539	224.867
Isole	215.278	193.104	268.272	269.688	283.152	289.718

Di nuovo, combinando la collocazione geografica e la dimensione dei comuni (Tabella 26), restano le due forti differenze prima denotate: da un lato i comuni grandi sopportano esborsi di gran lunga maggiori, rispetto a quelli sostenuti dai comuni medi e piccoli e, dall'altro lato, i comuni del Centro Italia si confermano come quelli con esborsi decisamente maggiori (specie quelli di grandi dimensioni, giusta la presenza di Roma, e, in misura minore, quelli di piccole e medie dimensioni).

Tabella 26. Spesa corrente per Missione 4: Pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	141.925	112.463	150.861	147.087	144.451	145.201
Nord	166.144	132.695	172.065	166.754	162.902	163.517
Centro	180.318	138.441	189.032	183.517	179.616	181.094
Sud	72.175	61.795	90.482	89.269	89.949	90.762
Isole	100.524	75.684	117.682	118.257	116.500	117.434
Comuni medi	1.180.884	902.947	1.192.765	1.151.753	1.134.149	1.133.274
Nord	1.439.270	1.122.554	1.448.087	1.385.752	1.363.824	1.355.273
Centro	1.559.600	1.149.539	1.567.394	1.479.642	1.459.294	1.451.558
Sud	547.749	479.806	682.879	682.277	677.616	692.976
Isole	706.330	473.495	604.781	629.593	646.289	676.320
Comuni grandi	31.298.214	24.269.217	28.404.335	27.797.417	27.385.592	26.951.343
Nord	31.745.834	26.637.858	31.613.698	30.996.555	30.002.459	29.726.265
Centro	65.319.022	49.730.240	57.545.279	56.591.820	55.389.122	53.506.530
Sud	9.210.270	7.982.942	7.896.824	7.717.629	8.115.345	7.981.845
Isole	7.385.765	7.199.933	9.447.360	8.713.634	10.377.146	10.625.758

3.4 Analisi della spesa corrente: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza

Un aspetto interessante da analizzare è quello dello scostamento medio tra impegni e pagamenti in conto competenza. Questa differenza permette di indagare l'adeguatezza degli impegni presi, la capacità di dare seguito ai relativi negozi giuridici sottostanti e, non di meno, di verificare la capacità delle amministrazioni di far fronte in modo tempestivo alle obbligazioni assunte. Come si può osservare dalla Tabella 27, il dato aggregato nazionale presenta, nei sei anni analizzati, un andamento alternato. Se da un lato nelle annualità 2017, 2019 e 2021 lo scostamento si è ridotto, nelle annualità 2018 e specie 2020 è aumentato. Il risultato finale è che, prendendo il primo (2016) e l'ultimo (2021) degli anni analizzati, lo scostamento è rimasto sostanzialmente invariato (leggerissimo incremento da 1,21milioni a 1,22) lasciando aperto, prevalentemente a causa della pandemia, il tema dell'efficienza dei pagamenti e dell'effettiva capacità di spesa da parte degli Enti Locali.

Tabella 27. Spesa corrente per Missione 4: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Scostamento Impegni-Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	1.224.255.553	1.331.059.569	1.129.243.885	1.209.666.367	1.180.164.273	1.209.796.562
Andamenti medi	-106.804.016	201.815.684	-80.422.482	29.502.094	-29.632.289	

Volgendo nuovamente lo sguardo alle medie per area geografica e per dimensioni dei comuni (Tabella 28 e Tabella 29) vengono a confermarsi, senza distinzioni degne di nota, i trend osservati per gli impegni: gli scostamenti tra impegni e pagamenti si riducono negli anni 2017, 2019 e 2021 ma aumentano – di poco – nel 2018 e massivamente nell’anno relativo al Covid-19 (2020). Allo stesso tempo resta la differenza enorme tra comuni grandi da un lato e medio-piccoli dall’altro. Unica nota positiva, quanto meno in prima analisi, attiene ai dati medi di Sud e Isole, per i quali, contrariamente al dato medio nazionale, il valore dell’ultimo anno di osservazione (2021) dello scostamento tra impegni e pagamenti risulta inferiore a quello del 2016 (inizio dell’indagine). Tuttavia, bisognerebbe approfondire la causa del miglioramento del dato, ossia indagare se sia realmente o prevalentemente ascrivibile a una maggior efficienza e/o rapidità nei pagamenti o se meramente derivanti da una contrazione di impegni o da una minore capacità di attivare o proseguire i negozi giuridici, per i quali i relativi impegni erano stati stanziati.

Tabella 28. Spesa corrente per Missione 4: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Scostamento Impegni-Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	149.514	156.788	129.625	136.726	134.682	139.892
Centro	327.931	361.251	281.675	300.696	284.511	286.343
Sud	117.845	127.067	127.588	124.512	119.030	119.183
Isole	98.823	146.464	136.732	145.093	133.966	131.351

Tabella 29. Spesa corrente per Missione 4: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	50.795	52.818	46.308	48.083	46.554	47.056
Nord	52.992	54.677	45.103	46.845	46.245	46.801
Centro	70.653	72.526	64.919	69.525	67.945	64.538
Sud	36.315	38.192	36.878	37.662	35.558	35.916
Isole	46.134	52.589	54.322	54.927	48.710	53.626
Comuni medi	426.153	461.986	399.640	425.748	416.670	432.670
Nord	439.778	477.286	390.800	425.820	416.253	426.562
Centro	522.913	545.786	469.432	539.569	563.045	602.674
Sud	352.236	394.494	378.596	368.295	358.205	370.475
Isole	336.410	396.388	352.355	356.966	297.943	312.122
Comuni grandi	10.481.948	10.683.188	8.690.341	9.335.645	8.929.262	9.044.791
Nord	9.454.157	9.340.862	7.715.249	8.528.574	8.598.840	9.281.925
Centro	21.758.811	24.594.811	16.747.893	17.743.766	15.192.461	15.071.404
Sud	6.334.713	6.692.979	7.754.007	7.387.690	6.809.182	6.372.137
Isole	3.108.280	4.918.823	4.276.157	5.217.218	5.715.586	4.668.261

3.5 Analisi della spesa in conto capitale: impegni

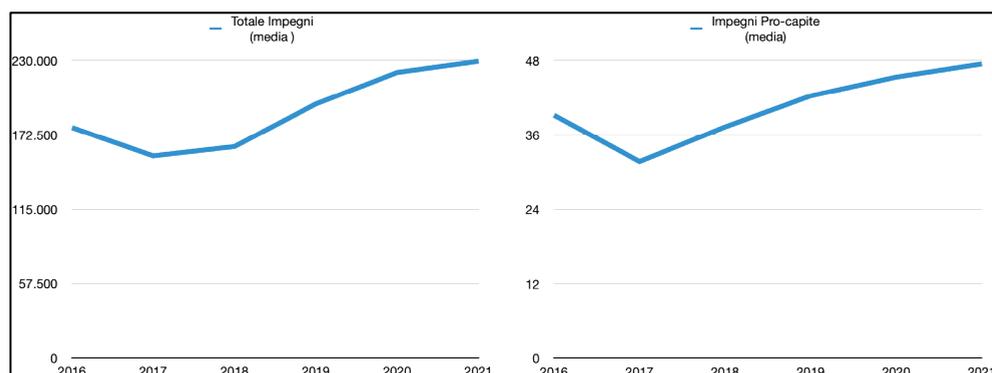
Volgendo lo sguardo ai dati inerenti alla spesa in conto capitale, si possono evidenziare dei trend dissimili da quelli della spesa corrente. In particolare, risulta del tutto palese come la pandemia abbia rappresentato un evento capace di innalzare il livello degli impegni (ma anche dei pagamenti come si vedrà) anziché comprimerlo. Il primo prolungato lockdown della primavera del 2020 fece da apripista alla corsa per l'acquisizione di dotazioni infrastrutturali capaci di poter riportare in classe gli studenti, pur garantendo il necessario distanziamento sociale che, lo ricordiamo, è stato sin da subito una delle misure più efficaci nel tentativo di ridurre la catena di contagi da Covid-19. Per citarne una, mediaticamente fu di tutta evidenza la famosa acquisizione massiva dei cosiddetti ban-

chi a rotelle che vennero visti, non senza critiche, quale dotazione ideale per garantire le regole di distanziamento all'interno delle aule. Così, come si può evincere dalla Tabella 30 e dalla Figura 12, l'impegno per spese in conto capitale dopo una flessione tra le annualità 2016 e 2017 è cresciuto sistematicamente e costantemente raggiungendo una media di 229mila euro circa per comune nel 2021.

Tabella 30. Spesa in conto capitale per Missione 4: Impegni - Media nazionale (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media)	229.268	220.615	196.353	163.397	156.201	178.026
Impegni Pro-capite (media)	47,42	45,31	42,29	37,28	31,71	39,17

Figura 12. Andamento impegni di spesa in conto capitale totali e pro-capite per Missione 4 (2016-2021)



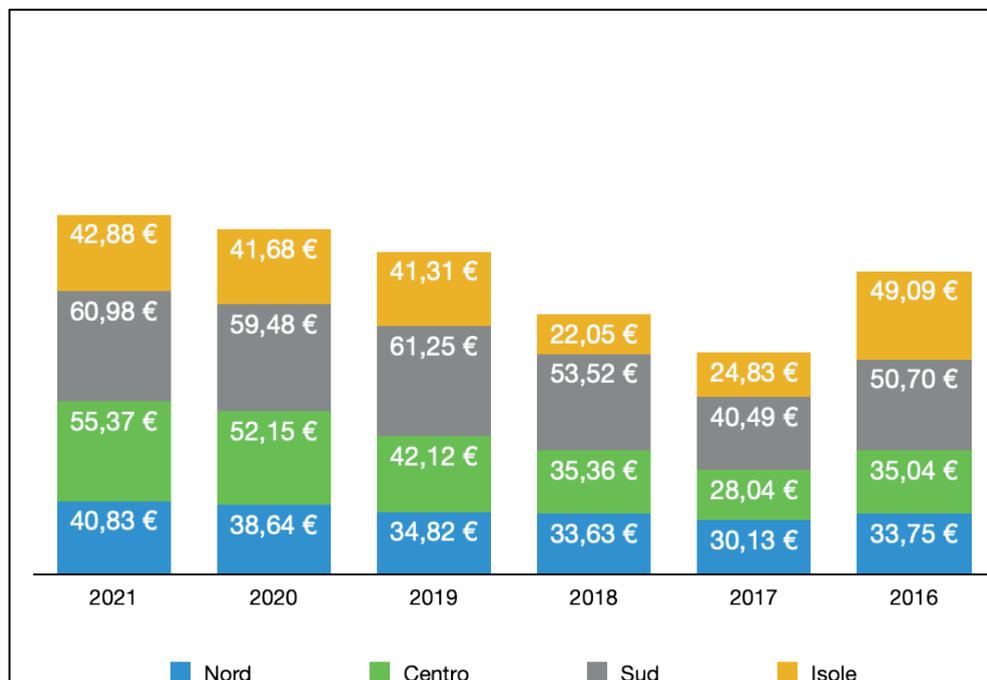
La Tabella 31 riporta la media degli impegni in conto capitale per area geografica. Come osservato per gli impegni in conto corrente, la media dei comuni del Centro risulta essere di gran lunga superiore a quella degli altri comuni. Anche in questo caso la prima e più semplice spiegazione risiede nell'inclusione di Roma Capitale tra i comuni del Centro. Un dato importante però diverge: dopo i comuni del Centro la media più alta successiva non è appannaggio dei comuni del Nord ma di quelli del Sud. Il ritardo infrastrutturale del Sud Italia spiega grossa parte di questa inversione, denotando come negli ultimi anni si sia accelerato negli investimenti in conto capitale nei territori e nelle aree più depresse e

sottodotate del paese. Se il dato viene riguardato a livello di spesa per investimenti pro capite il Sud assurge addirittura al primo posto, testimoniando come, per il tramite del sistema impositivo (perlopiù), il sacrificio richiesto ai cittadini del meridione sia decisamente superiore a quello dei cittadini delle altre aree geografiche del paese arrivando a essere di un terzo più alto dei cittadini delle Isole e del Nord Italia (Figura 13).

Tabella 31. Spesa in conto capitale per Missione 4: Impegni - Media per area geografica (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media Nord)	216.492	201.351	178.929	155.940	153.113	161.290
Totale Impegni (media Centro)	342.609	305.132	262.978	210.183	205.160	214.049
Totale Impegni (media Sud)	220.297	233.087	215.008	177.726	146.794	192.885
Totale Impegni (media Isole)	161.649	193.238	167.417	110.513	132.769	193.939

Figura 13. Spesa in c/capitale per Missione 4: impegni pro-capite - Media per area geografica (2016-2021)



Così come appurato per gli impegni in conto corrente, se si combinano dati medi per le variabili dimensionali dei comuni e in base alla loro collocazione geografica emergono dei patterns praticamente identici. I comuni grandi spendono molto di più dei comuni medio piccoli e il Centro domina in termini di ammontari. Tuttavia, se si guarda ai comuni di medie dimensioni gli impegni per spesa in conto capitale risultano essere superiori a quelli del Centro fino all'anno 2019, salvo poi portarsi al di sotto (Tabella 32).

Tabella 32. Spesa in conto capitale per Missione 4: Impegni - Media per dimensione comune (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	139.170	130.540	119.588	105.350	91.010	110.720
Nord	130.224	115.771	101.842	96.999	86.846	98.457
Centro	183.829	153.268	124.323	118.025	96.274	110.850
Sud	150.826	162.051	165.386	139.680	107.091	130.635
Isole	106.352	119.128	114.126	58.359	72.068	138.908

Comuni medi	610.627	603.727	535.423	388.492	397.057	433.255
Nord	642.892	636.818	609.643	451.392	460.993	451.945
Centro	675.591	666.196	569.773	359.832	398.546	404.018
Sud	537.792	541.672	440.389	346.071	308.698	431.753
Isole	472.483	482.086	367.901	254.053	326.588	406.551
Comuni grandi	174.585.293	175.083.957	136.472.721	139.544.682	170.170.337	170.713.789
Nord	4.721.449	4.489.701	3.235.979	3.279.734	4.306.559	4.158.070
Centro	7.158.880	5.597.822	5.845.144	5.545.773	6.102.734	5.808.953
Sud	1.277.957	2.058.244	1.218.918	1.166.589	1.577.786	3.006.091
Isole	1.885.381	2.695.021	1.896.309	2.659.612	2.629.677	1.727.796

3.6 Analisi della spesa in conto capitale: pagamenti in c/competenza

Giusta il fatto della crescita continua degli impegni, anche i pagamenti su base nazionale hanno visto una tendenziale crescita nel periodo esaminato seppure con lievi contrazioni tra gli anni 2016 e 2017 e tra quest'ultimo e il 2018 (Tabella 33). Anche in questo caso il Centro ha corrisposto, coerentemente ai maggiori impegni assunti, un ammontare superiore di pagamenti rispetto alle altre aree geografiche (Tabella 34).

Tabella 33. Spesa in conto capitale per Missione 4: Pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	135.224	122.796	110.622	95.992	97.185	104.766
Andamenti medi	12.428	12.174	14.630	-1.193	-7.581	

Tabella 34. Spesa in conto capitale per Missione 4: Pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	152.387	142.341	131.316	111.935	109.587	117.083
Centro	188.808	163.264	140.548	121.591	112.515	95.057
Sud	77.708	71.803	62.559	59.758	64.687	82.235
Isole	88.225	74.774	63.732	53.173	80.904	98.585

Se si guarda ai pagamenti in conto competenza la differenza tra Centro e Nord, che appare marcata sul piano degli impegni, si assottiglia (Tabella 35). Questo può derivare da una maggiore efficienza e rapidità nei pagamenti da parte dei comuni del Nord, così come da una effettiva esecuzione dei contratti derivanti dagli impegni assunti in fase di stanziamento. Ciononostante, il Centro risulta essere ancora l'area geografica che eroga mediamente pagamenti maggiori.

Tabella 35. Spesa in conto capitale per Missione 4: Pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	73.608	65.967	60.104	57.775	55.594	64.366
Nord	83.201	78.029	69.605	66.748	62.164	70.780
Centro	79.543	66.333	58.801	62.534	52.845	52.759
Sud	52.615	45.446	44.545	44.728	43.494	51.705
Isole	51.767	39.127	40.019	26.565	46.792	68.991
Comuni medi	384.704	355.798	326.756	240.201	255.858	258.434
Nord	486.348	460.921	478.051	337.383	335.202	320.786
Centro	431.533	393.030	298.111	208.326	221.727	211.736
Sud	189.571	185.022	139.780	122.143	153.999	199.717
Isole	284.047	226.465	154.566	144.876	214.695	211.411
Comuni grandi	130.895.081	119.606.908	96.668.343	95.665.103	102.788.988	101.883.002
Nord	3.948.011	3.563.074	2.528.413	2.526.133	2.966.507	3.303.973
Centro	4.470.017	3.562.413	4.135.644	3.813.896	3.246.913	1.224.759
Sud	561.109	795.440	593.655	597.111	723.366	1.449.728
Isole	1.437.279	1.059.299	802.684	1.014.983	1.007.336	953.414

3.7 Analisi della spesa in conto capitale: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza

Spostando l'attenzione allo scostamento tra impegni e pagamenti (Tabella 36) si evidenzia un decremento sostanziale nel 2017, seguito da un aumento costante di una certa entità negli anni a seguire, coerente con i maggiori stanziamenti. Solo nell'ultimo anno, 2021, si assiste a un leggero calo dello scostamento. L'au-

mento dello scostamento, come similmente riferito per le spese correnti, può significare una perdita di efficienza, maggiore lentezza nei pagamenti o la mancata o parziale attuazione dei negozi giuridici e relativa esecuzione dei contratti. Ognuna di queste cause, singolarmente e nel complesso, non sorprenderebbe, considerato l'impennamento delle spese in conto capitale, a causa del Covid-19. In sostanza, a seguito della volontà politica di intervento, i meccanismi operativi di messa a terra dei contratti possono non rispondere con la stessa solerzia, così come i sistemi burocratico-amministrativi, relativi alla gestione dei flussi documentali e monetari, che risultano aumentati a seguito della risposta all'emergenza.

Tabella 36. Spesa in conto capitale per Missione 4: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	94.044	97.819	85.731	67.405	59.016	73.260
Andamenti medi	-3.775	12.088	18.326	8.389	-14.244	

Scendendo a livello di aree geografiche e per dimensioni dei comuni il *leit-motiv* non cambia (Tabella 37). Il Centro rappresenta l'area col maggior scostamento; inoltre, i problemi endemici di efficacia ed efficienza dei comuni del Sud vengono a riproporsi, portando nel 2020 addirittura il Sud ad avere il primato medio di scostamento, nonostante un ammontare di somme impegnate notevolmente inferiore a quello dei comuni del Centro.

Tabella 37. Spesa in conto capitale per Missione 4: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	64.105	59.010	47.613	44.005	43.526	44.207
Centro	153.801	141.868	122.430	88.592	92.645	118.992
Sud	142.589	161.284	152.449	117.968	82.107	110.650
Isole	73.424	118.464	103.685	57.340	51.865	95.354

Il dettaglio geografico addizionato con quello per dimensione (Tabella 38) ci porta ad aggiungere, come ultima riflessione, che, fatte le dovute proporzioni con l'ammontare di impegni assunti, i comuni in maggior difficoltà, in relazione allo scostamento coi pagamenti, sono i comuni del Sud di media dimensione. Tale andamento potrebbe rappresentare uno spunto per una analisi più approfondita di queste realtà, allo scopo di comprendere puntualmente le cause dei valori medi rilevati.

Tabella 38. Spesa in conto capitale per Missione 4: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	65.562	64.573	59.484	47.575	35.416	46.354
Nord	47.023	37.742	32.237	30.251	24.682	27.677
Centro	104.286	86.935	65.522	55.491	43.429	58.091
Sud	98.211	116.605	120.841	94.952	63.597	78.930
Isole	54.585	80.001	74.107	31.794	25.276	69.917
Comuni medi	225.923	247.929	208.667	148.291	141.199	174.821
Nord	156.544	175.897	131.592	114.009	125.791	131.159
Centro	244.058	273.166	271.662	151.506	176.819	192.282
Sud	348.221	356.650	300.609	223.928	154.699	232.036
Isole	188.436	255.621	213.335	109.177	111.893	195.140
Comuni grandi	43.690.212	55.477.049	39.804.378	43.879.579	67.381.349	68.830.787
Nord	773.438	926.627	707.566	753.601	1.340.052	854.097
Centro	2.688.863	2.035.409	1.709.500	1.731.877	2.855.821	4.584.194
Sud	716.848	1.262.804	625.263	569.478	854.420	1.556.363
Isole	448.102	1.635.722	1.093.625	1.644.629	1.622.341	774.382

4. Missione 5 – La spesa degli enti locali per la tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali

di *Daniela Preite e Camilla Falivena*

4.1 La tutela e la valorizzazione dei beni e delle attività culturali nei bilanci degli enti locali

La spesa per la tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali rappresenta un investimento cruciale per preservare l'identità e la diversità culturale di una comunità. Gli enti locali hanno la responsabilità di promuovere e proteggere il patrimonio culturale, artistico e storico presente sul proprio territorio, garantendo così la sua fruizione e valorizzazione da parte dei cittadini. La spesa per la cultura comprende una vasta gamma di interventi, tra cui la manutenzione e il restauro dei monumenti e degli edifici storici, l'organizzazione di eventi culturali, la promozione di musei, biblioteche e archivi, nonché il sostegno alle attività artistiche e creative locali. Questi investimenti non solo contribuiscono a preservare il passato, ma creano anche un contesto stimolante per lo sviluppo culturale e creativo delle nuove generazioni.

La cultura svolge un ruolo fondamentale in merito alla promozione della coesione sociale, il dialogo interculturale e la cittadinanza attiva. Investire nella tutela e valorizzazione dei beni culturali significa promuovere la conoscenza, l'educazione e la comprensione reciproca, favorendo così la costruzione di una società più inclusiva, consapevole e aperta al dialogo tra le diverse identità culturali. Inoltre, la spesa per la cultura può generare un notevole impatto economico a livello locale. La valorizzazione dei beni culturali attira turisti, favorisce lo sviluppo di attività commerciali connesse al settore e stimola la creazione di posti di lavoro. In questo modo, gli enti locali possono promuovere un turismo sostenibile e responsabile che beneficia non solo dell'economia, ma anche della preservazione del patrimonio culturale.

Investire nella tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali rappresenta, quindi, una scelta strategica che contribuisce alla crescita e al benessere della comunità e del territorio di riferimento. Gli enti locali che destinano risorse a questo settore dimostrano un impegno concreto per la conservazione della memoria storica, la promozione dell'arte e della cultura, nonché per la costruzione di un ambiente sociale e culturale ricco e vivace.

L'Italia detiene il primato nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'Unesco, con 58 beni di cui 53 nella categoria dei beni culturali e cinque in quella dei beni naturali. Nel 2022, l'Italia continua a mantenere il primato, pur non registrando nuovi riconoscimenti (Unesco, 2022). Tuttavia, stante l'ultimo Rapporto BES, l'importanza che il paesaggio e il patrimonio culturale rivestono per il nostro Paese non sembra trovare adeguato riscontro nei programmi di finanza pubblica.

La Missione 5 degli enti locali, dedicata alla tutela e valorizzazione delle attività culturali, comprende due programmi rilevanti a livello locale, la cui descrizione è fornita nella Tabella 39.

Tabella 39. Descrizione Missione 5

Programma	Descrizione
Valorizzazione dei beni di interesse storico	Amministrazione e funzionamento delle attività per il sostegno, la ristrutturazione e la manutenzione di strutture di interesse storico e artistico (monumenti, edifici e luoghi di interesse storico, patrimonio archeologico e architettonico, luoghi di culto). Comprende le spese per la conservazione, la tutela e il restauro del patrimonio archeologico, storico e artistico, anche in cooperazione con gli altri organi, statali, regionali e territoriali, competenti. Comprende le spese per la ricerca storica e artistica correlata ai beni archeologici, storici e artistici dell'ente, e per le attività di realizzazione di iniziative volte alla promozione, all'educazione e alla divulgazione in materia di patrimonio storico e artistico dell'ente. Comprende le spese per la valorizzazione, la manutenzione straordinaria, la ristrutturazione e il restauro di biblioteche, pinacoteche, musei, gallerie d'arte, teatri e luoghi di culto se di valore e interesse storico.

Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale

Amministrazione e funzionamento delle attività culturali, per la vigilanza e la regolamentazione delle strutture culturali, per il funzionamento o il sostegno alle strutture con finalità culturali (biblioteche, musei, gallerie d'arte, teatri, sale per esposizioni, giardini zoologici e orti botanici, acquari, arboreti ecc.). Qualora tali strutture siano connotate da un prevalente interesse storico, le relative spese afferiscono al programma Valorizzazione dei beni di interesse storico. Comprende le spese per la promozione, lo sviluppo e il coordinamento delle biblioteche comunali. Comprende le spese per la valorizzazione, l'implementazione e la trasformazione degli spazi museali, della progettazione definitiva ed esecutiva e direzione lavori inerenti gli edifici a vocazione museale e relativi uffici (messa a norma, manutenzione straordinaria, ristrutturazione, restauro). Comprende le spese per la realizzazione, il funzionamento o il sostegno a manifestazioni culturali (concerti, produzioni teatrali e cinematografiche, mostre d'arte ecc.), inclusi sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno degli operatori diversi che operano nel settore artistico o culturale, o delle organizzazioni impegnate nella promozione delle attività culturali e artistiche. Comprende le spese per sovvenzioni per i giardini e i musei zoologici. Comprende le spese per gli interventi per il sostegno alle attività e alle strutture dedicate al culto, se non di valore e interesse storico. Comprende le spese per la programmazione, l'attivazione e il coordinamento sul territorio di programmi strategici in ambito culturale finanziati anche con il concorso delle risorse comunitarie. Comprende le spese per la tutela delle minoranze linguistiche se non attribuibili a specifici settori d'intervento. Comprende le spese per il finanziamento degli istituti di culto. Non comprende le spese per le attività culturali e artistiche aventi prioritariamente finalità turistiche. Non comprende le spese per le attività ricreative e sportive.

Fonte: Allegato 14 al D.Lgs. 118/2011

4.2 Analisi della spesa corrente: impegni

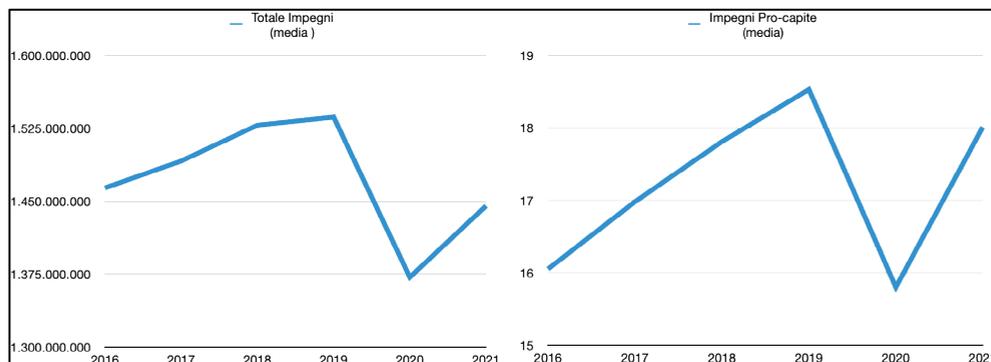
La spesa corrente stanziata per la valorizzazione e tutela delle attività culturali ha, anch'essa, avuto un andamento altalenante nel periodo considerato, raggiungendo i valori più elevati tra il 2019 e il 2021 (Tabella 40). Mentre il 2020 ha risentito degli effetti legati alla pandemia, l'aumento della spesa impegnata 2021 evidenzia come la cultura abbia rappresentato, per gli enti locali, un volano per la ripresa.

Gli impegni di spesa corrente per la Missione 5 sono destinati principalmente alle retribuzioni del personale dipendente e all'acquisto di beni e servizi e, in particolare, al programma incentrato sulle attività culturali e sugli interventi diversi nel settore culturale. Nei comuni che hanno demandato la gestione delle attività culturali e la manutenzione dei beni a interesse storico e artistico esternamente, un'altra voce di spesa corrente rilevante è rappresentata dai trasferimenti correnti.

Tabella 40. Spesa corrente per Missione 5: Impegni - Media nazionale (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media)	1.445.062.992	1.371.573.193	1.536.506.084	1.528.168.496	1.491.299.787	1.463.539.334
Impegni Pro-capite (media)	18,01	15,80	18,53	17,81	16,98	16,05

L'impatto della pandemia e il conseguente ruolo svolto dalla cultura per il rilancio dei sistemi economici locali sono particolarmente evidenti analizzando gli impegni di spesa corrente per la Missione 5 a livello pro-capite (Figura 14). Come si può osservare, nel 2021, la spesa pro-capite ha raggiunto valori molto vicini a quelli del 2019, che rappresentano il picco per il periodo considerato.

Figura 14. Andamento impegni di spesa corrente totali e pro-capite per Missione 5 (2016-2021)

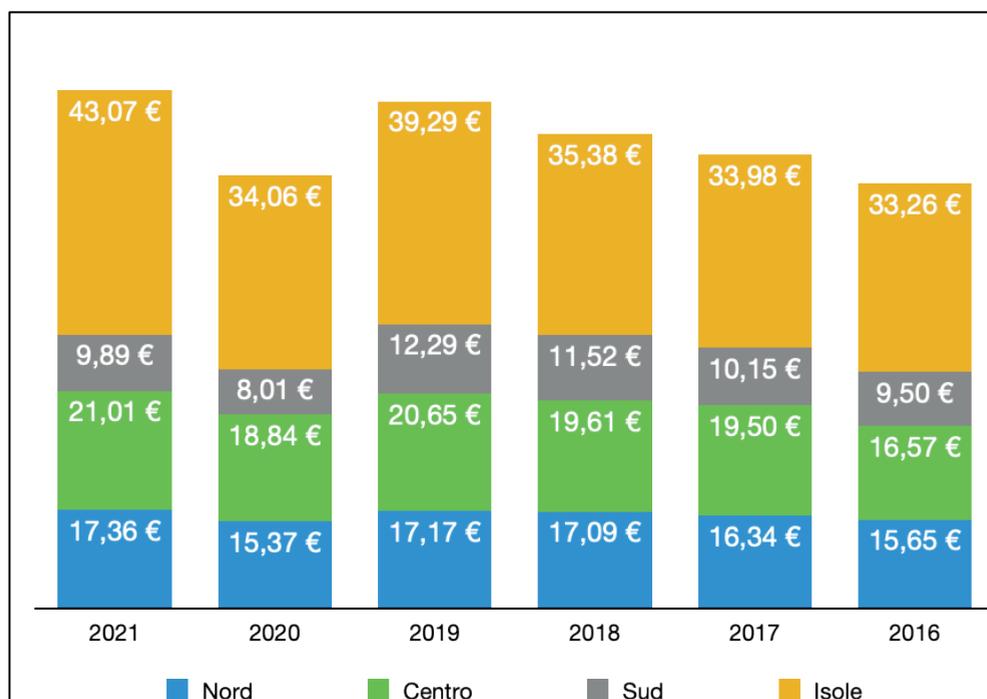
L'analisi per area geografica mette in evidenza, in termini aggregati, un divario significativo tra i comuni del Centro e del Nord e quelli del Sud. Come emerge anche dall'ultimo Rapporto BES, le disuguaglianze si sono accentuate ulteriormente nel 2020 quando, in un contesto di riduzione generalizzato, il taglio della spesa corrente per la Missione 5 è stato significativamente più alto nei comuni meridionali. Infatti, la spesa corrente stanziata per la cultura ha subito un calo dell'8% tra il 2019 e il 2020 e un successivo aumento tra il 6 e il 7% nel 2021 tra i comuni del Nord e del Centro; mentre al meridione, a fronte di un calo del 30% della spesa corrente tra il 2019 e il 2020, l'aumento nel 2021 è stato del 16%. Fanno eccezione le Isole, nelle quali il calo legato alla pandemia è in linea con i comuni centro-settentrionali, mentre si registra un trend in decrescita nel 2021. La Tabella 41 fornisce un dettaglio circa i valori e gli andamenti per area geografica.

Tabella 41. Spesa corrente per Missione 5: Impegni - Media per area geografica (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media Nord)	199.000	185.642	202.110	201.322	192.678	189.754
Totale Impegni (media Centro)	405.602	381.542	417.992	414.417	396.308	381.788
Totale Impegni (media Sud)	63.734	54.838	78.711	76.216	74.744	73.320
Totale Impegni (media Isole)	143.494	143.744	157.266	161.626	168.239	160.161

Come illustra la Figura 15, a livello pro-capite, il quadro presenta un livello di andamenti leggermente diversi. Emerge, in primo luogo, il forte divario tra la spesa pro-capite sostenuta al Nord rispetto alle altre aree del Paese. Colpisce soprattutto il valore pro-capite registrato al Centro, pari a circa un terzo fino al 2019 e a circa un quinto nel 2020 e 2021, rispetto a quello dei comuni settentrionali. Per quanto concerne gli andamenti, in termini di spesa pro-capite, il calo legato alla pandemia è meno significativo al meridione (intorno all'8% contro il 13% al Nord), mentre vi è una significativa differenza per quanto concerne l'aumento post pandemia. Differente è anche il trend per le Isole, per le quali la spesa pro-capite nel 2021 raggiunge e supera i livelli crescenti, registrati negli anni precedenti alla pandemia.

Figura 15. Spesa corrente per Missione 5: impegni pro-capite - Media per area geografica (2016-2021)



Le differenze che emergono dall'analisi per area geografica sono parzialmente attenuate dall'analisi basata sulla dimensione degli enti locali (Tabella 42). Infatti, tra i piccoli comuni lo stanziamento più alto per le spese correnti legate alla Missione 5 è registrato nei comuni isolani, seguiti dai comuni del Centro Italia e da quelli del Nord. Fanalino di coda rimangono i comuni del Sud.

Tra i comuni di medie dimensioni, primeggiano per la spesa corrente media impegnata per la tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali i comuni del Centro. A seguire vi sono quelli del Nord e, con maggiore distacco, quelli delle Isole. Inferiore di circa un terzo rispetto ai comuni del Centro e del Nord e della metà, rispetto ai comuni delle Isole, è la spesa stanziata dai comuni del Sud.

Tabella 42. Spesa corrente per Missione 5: Impegni - Media per dimensione comune (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	45.341	39.823	46.942	45.818	43.874	42.168
Nord	47.148	41.583	46.485	45.798	44.202	42.490
Centro	62.265	54.033	63.269	62.205	59.411	54.312
Sud	20.124	16.113	25.301	24.696	21.724	21.400
Isole	79.897	69.456	82.325	77.560	76.002	74.454
Comuni medi	513.360	455.507	528.765	519.536	504.931	493.257
Nord	619.518	568.299	643.038	634.128	612.162	606.681
Centro	682.229	604.692	696.477	688.447	676.697	651.152
Sud	221.845	192.588	268.767	256.464	256.213	248.063
Isole	407.520	311.095	340.292	333.833	330.545	317.785
Comuni grandi	14.400.317	13.841.886	14.550.600	14.510.194	14.118.794	13.983.939
Nord	15.662.422	15.204.206	15.872.666	16.242.812	15.604.713	15.471.578
Centro	28.510.099	28.558.283	29.937.037	29.687.373	28.192.386	28.142.557
Sud	2.210.816	2.164.740	3.067.074	3.115.260	3.249.299	3.313.347
Isole	4.306.697	5.655.696	5.301.725	5.355.025	6.496.241	5.990.392

4.3 Analisi spesa corrente: pagamenti in c/competenza

I pagamenti in c/competenza relativi alla spesa corrente per la tutela e valorizzazione del patrimonio artistico e culturale seguono l'andamento degli impegni di spesa. Come illustra la Tabella 43, la capacità di pagamento è aumentata in maniera significativa a partire dal 2018, subendo però una battuta di arresto a causa della pandemia nel 2020 (-13% rispetto al 2019).

Mediamente, il tasso di velocità di pagamento per la parte corrente della Missione 5 è del 76%. La riduzione del 2% registrata nel 2020 non è stata recuperata nel 2021, quando il rapporto tra i pagamenti in c/competenza e la spesa corrente impegnata è aumentato solo dello 0,81% rispetto all'anno precedente.

Tabella 43. Spesa corrente per Missione 5: Pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	1.090.143.828	1.026.394.034	1.183.537.291	1.164.666.366	1.139.738.601	1.131.906.151
Andamenti medi	63.749.794	-157.143.257	18.870.925	24.927.765	7.832.450	

I comuni del Nord presentano migliori performance per quanto concerne i pagamenti in c/competenza relativi alla Missione 5. La Tabella 44 fornisce i valori lungo il periodo analizzato. Mediamente, viene pagato in conto competenza circa il 79% della spesa corrente impegnata, con una crescita che è partita dal 2018 e si è arrestata nel 2020, dopo aver raggiunto il picco dell'80% nell'anno precedente. Nel 2021, nella zona settentrionale del Paese è migliorata la capacità di pagamento, avvicinandosi ai livelli pre-pandemia.

Nei comuni del Centro, la performance di pagamento è inferiore di circa 7 punti percentuali rispetto ai comuni del Nord (è stato pagato circa il 72% della spesa corrente impegnata). Per questi, inoltre, a differenza di quanto osservato a livello nazionale e nell'area settentrionale, è stato registrato un andamento decrescente a partire dal 2018. Un andamento simile è stato osservato tra i comuni del Sud, che però rappresenta l'area geografica con la performance peggiore in termini di pagamenti in c/competenza (circa 67%). Al Sud, mediamente, la situazione non è migliorata nel 2021, registrando un calo di circa il 5% rispetto al 2020 (durante il quale vi era stata una riduzione dell'1,5% rispetto all'anno precedente).

Un andamento simile ai comuni del Nord – tuttavia con valori inferiori – si osserva, invece, per i comuni localizzati sulle Isole. Questi hanno, tuttavia, subito in maniera più significativa l'impatto del Covid, che ha provocato una riduzione pari a circa il 5% della velocità di pagamento, seguito da un aumento del 2% nel 2021.

Tabella 44. Spesa corrente per Missione 5: Pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	157.125	144.193	162.375	159.895	153.105	150.700
Centro	288.612	263.244	295.414	299.905	291.255	286.551
Sud	39.748	36.030	52.527	51.894	51.447	52.444
Isole	109.548	107.553	124.411	120.369	122.534	122.249

Una relazione tra la velocità di pagamento e dimensione dell'ente locale si riscontra tra i comuni di piccole e medie dimensioni, la cui velocità di pagamento è pari, rispettivamente, al 76% e al 78% della spesa corrente impegnata. Viene, invece, smentita per i comuni di grandi dimensioni, i quali mediamente presentano una velocità di pagamento delle spese correnti preventivate inferiore di circa 3 punti percentuali, rispetto ai comuni piccoli, e di 5 punti percentuali rispetto ai comuni di media dimensione (73% della spesa corrente impegnata). Come si evince dalla lettura della Tabella 45, a livello geografico vengono tendenzialmente confermati i trend osservati a livello aggregato, indipendentemente dalla variabile dimensionale.

Tabella 45. Spesa corrente per Missione 5: Pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	33.547	30.164	36.465	35.004	33.583	32.683
Nord	36.459	32.972	37.563	36.221	35.187	33.818
Centro	42.441	37.313	46.646	45.110	42.223	39.762
Sud	11.969	9.796	17.323	16.409	14.520	15.226
Isole	60.992	53.220	63.224	60.436	58.730	58.326
Comuni medi	395.355	353.706	417.741	410.294	397.802	390.466
Nord	497.592	458.216	529.111	517.931	499.147	495.362
Centro	506.445	449.937	544.762	529.808	521.478	495.582
Sud	148.121	135.529	183.984	186.293	182.384	184.639
Isole	310.920	240.445	259.533	250.736	254.202	249.008
Comuni grandi	10.751.557	9.657.813	10.543.119	10.678.668	10.474.381	10.571.631
Nord	12.300.851	11.478.550	12.626.122	12.601.554	12.100.461	11.968.071
Centro	19.851.861	18.751.406	19.404.036	20.526.442	20.145.248	21.025.957

Sud	1.131.482	1.237.839	1.795.537	1.779.807	2.097.058	2.121.968
Isole	3.293.118	3.295.761	3.883.975	3.683.685	4.128.158	4.288.117

4.4 Analisi spesa corrente: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza

L'analisi svolta fin qui per la Missione 5, che ha riguardato gli impegni e i pagamenti in c/competenza riferiti alla spesa corrente, trova riscontro nei valori relativi allo scostamento tra queste due grandezze. Per quanto concerne i dati complessivi a livello nazionale (Tabella 46), si osserva una riduzione dello scostamento nel 2019 e nel 2020 dovuto, da un lato, alla crescita dei pagamenti, e dall'altro, alla riduzione tanto della spesa corrente impegnata, quanto dei pagamenti in c/competenza legata alla pandemia.

Tabella 46. Spesa corrente per Missione 5: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/compe- tenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	354.919.164	345.179.159	352.968.793	363.502.130	351.561.186	331.633.183
Andamenti medi	9.740.005	-7.789.634	-10.533.337	11.940.944	19.928.003	

A livello geografico, nonostante la *worst performance* nei pagamenti in c/competenza si registri tra i comuni del Sud, come illustra la Tabella 47, lo scostamento più alto si osserva nei comuni del Centro. Questo è dovuto all'elevato valore della spesa corrente media impegnata risultante per l'area centrale del Paese, di cui si è già discusso in precedenza.

Tabella 47. Spesa corrente per Missione 5: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	41.875	41.449	39.735	41.427	39.573	39.054
Centro	116.990	118.298	122.578	114.512	105.053	95.237
Sud	23.986	18.808	26.184	24.322	23.297	20.876
Isole	33.946	36.191	32.855	41.257	45.705	37.912

La medesima situazione si osserva combinando l'analisi per area geografica con quella dimensionale (Tabella 48), con l'unica eccezione dei comuni di piccole dimensioni, per i quali si evidenziano elevati valori assoluti dello scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza anche nei comuni isolani.

Tabella 48. Spesa corrente per Missione 5: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	11.794	9.659	10.477	10.814	10.291	9.485
Nord	10.689	8.611	8.922	9.577	9.015	8.672
Centro	19.824	16.720	16.623	17.095	17.188	14.550
Sud	8.155	6.317	7.978	8.287	7.204	6.174
Isole	18.905	16.236	19.101	17.124	17.272	16.128
Comuni medi	118.005	101.801	111.024	109.242	107.129	102.791
Nord	121.926	110.083	113.927	116.197	113.015	111.319
Centro	175.784	154.755	151.715	158.639	155.219	155.570
Sud	73.724	57.059	84.783	70.171	73.829	63.424
Isole	96.600	70.650	80.759	83.097	76.343	68.777
Comuni grandi	3.648.760	4.184.073	4.007.481	3.831.526	3.644.413	3.412.308
Nord	3.361.571	3.725.656	3.246.544	3.641.258	3.504.252	3.503.507
Centro	8.658.238	9.806.877	10.533.001	9.160.931	8.047.138	7.116.600
Sud	1.079.334	926.901	1.271.537	1.335.453	1.152.241	1.191.379
Isole	1.013.579	2.359.935	1.417.750	1.671.340	2.368.083	1.702.275

4.5 Analisi della spesa in conto capitale: impegni

L'analisi della spesa in conto capitale impegnata per la tutela e valorizzazione del patrimonio artistico e culturale evidenzia un'equa ripartizione tra la spesa corrente e gli investimenti, con una crescita importante a partire dal 2017. A differenza di quanto osservato per la spesa corrente, nel 2020 si osserva una crescita della spesa, accentuatasi nel 2021 (Tabella 49).

Tale andamento è parzialmente in contrasto con la situazione evidenziata per il governo nazionale. L'ultimo Rapporto BES, infatti, evidenzia che nel bilancio dello Stato la spesa per la tutela e valorizzazione dei beni e delle attività

culturali e paesaggistici si è osservata una progressiva riduzione degli investimenti a partire dal 2018. A livello locale, invece, anche con la spinta dei fondi legati al PNRR, si prevede un trend in crescita. Allo stato attuale, risultano infatti assegnate risorse per 761,9 milioni (pari a circa il 75% dell'investimento previsto), di cui poco più della metà in favore di 21 comuni (uno per regione/provincia autonoma), per la realizzazione di «progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica», in particolare ad appannaggio di borghi abbandonati o a rischio di abbandono.

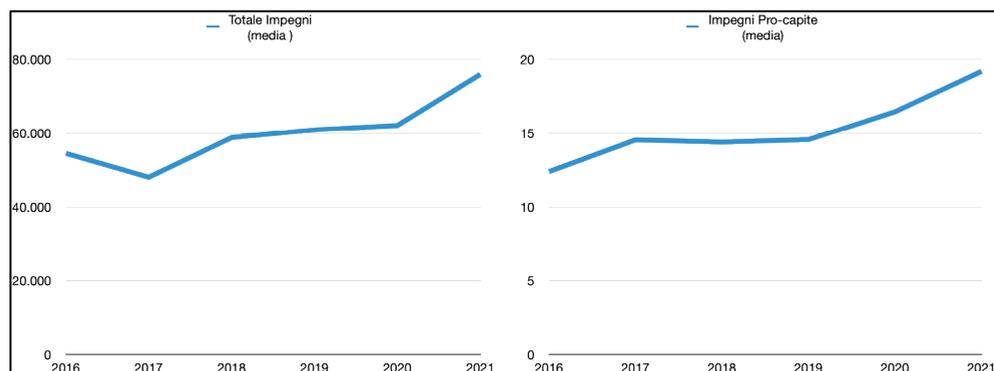
Nella maggioranza dei comuni, la spesa in conto capitale interessa soprattutto il Programma «Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali», al cui interno sono ricompresi anche gli investimenti per la ristrutturazione di biblioteche, pinacoteche, musei, gallerie d'arte, teatri e luoghi di culto.

Tabella 49. Spesa in conto capitale per Missione 5: Impegni - Media nazionale (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media)	75.944	62.085	60.886	58.758	47.990	54.459
Impegni Pro-capite (media)	19,19	16,45	14,55	14,38	14,53	12,38

La Figura 16 evidenzia un andamento in crescita tanto a livello aggregato quanto a livello pro-capite, con una crescita più spiccata a livello pro-capite, che raggiunge un picco proprio nel 2021.

Figura 16. Andamento impegni di spesa in conto capitale totali e pro-capite per Missione 5 (2016-2021)



L'analisi per area geografica evidenzia una crescita degli investimenti, in talune aree con andamento altalenante. Tuttavia, a differenza di quanto osservato per la spesa corrente, vi è una maggiore uniformità tra le diverse aree. Una potenziale spiegazione è rappresentata dalla densità e rilevanza del patrimonio museale⁷, i cui valori più alti si registrano al Centro, per il quale il valore risulta guidato da Toscana (il cui indicatore è pari a 3,28), dal Lazio (4,09) e dalla Campania (3,58). Come illustra la Tabella 50, la spesa più alta si registra al Centro, seguito dalle Isole, i cui valori potrebbero essere influenzati anche dallo Statuto Speciale. Il Nord e il Sud presentano valori e andamenti simili ed entrambe le aree geografiche mettono in risalto un calo degli investimenti nel 2020.

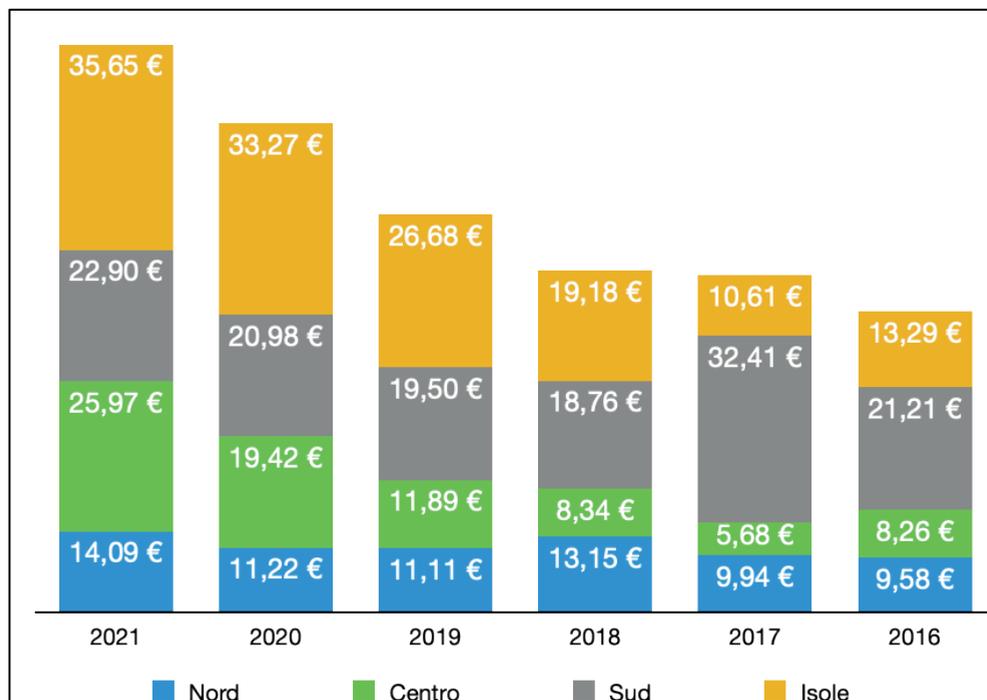
Tabella 50. Spesa in conto capitale per Missione 5: Impegni - Media per area geografica (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media Nord)	68.635	55.181	56.145	62.758	48.797	46.294
Totale Impegni (media Centro)	122.089	99.355	77.492	66.520	53.011	76.462
Totale Impegni (media Sud)	67.968	52.810	60.462	50.719	47.121	68.433
Totale Impegni (media Isole)	78.142	77.009	68.334	43.597	38.607	40.512

Tuttavia, l'analisi pro-capite fornisce una panoramica differente (Figura 17). La spesa in conto capitale, relativa all'investimento per la cultura, considerando i dati per abitante, presenta il valore più alto al Nord, con una crescita significativa a partire dal 2018 che ha portato tale valore a triplicarsi nel periodo considerato (da 13,29€ nel 2016 a 35,65€ nel 2021). Una crescita importante nell'arco temporale analizzato si è registrata anche per i comuni del meridione, la cui spesa capitale pro-capite è passata da 8,26€ nel 2016 a 25,97€ nel 2021. Si osservano, invece, differenze più contenute e andamenti molto altalenanti per i comuni siti al Centro e nelle Isole. Nei comuni delle Regioni centrali si evidenzia un picco, in merito a un valore registrato di 32,41€ nel 2017, che rappresenta un aumento del 53% rispetto all'anno precedente, e a cui fa seguito una riduzione del 42% nell'anno successivo. Tale valore mostra un andamento non lineare rispetto al trend, con una elevata volatilità nei due anni considerati.

⁷ La densità e rilevanza del patrimonio museale sono date dal numero di musei e strutture similari per 100 km², ponderato in base al numero di visitatori. La media nazionale è pari a 1,42.

Figura 17. Spesa in conto capitale per Missione 5: impegni pro-capite - Media per area geografica (2016-2021)



Ulteriori considerazioni emergono dall'analisi che coinvolge anche la variabile dimensionale. Per quanto concerne i comuni piccoli, i comuni del Nord risultano essere quelli con la più bassa spesa in conto capitale per la cultura, con contenute differenze tra un anno all'altro. Le altre aree si caratterizzano per significative differenze nel tempo. La variazione più rilevante per i comuni dell'area centrale si registra nel 2020, quando gli investimenti per la cultura – in un trend tendenzialmente in riduzione – aumentano del 79%, crescendo ancora nel 2021. Al Sud, invece, l'andamento è fortemente variabile. Si parte da un impegno di spesa di circa 43 mila euro nel 2016, che arriva quasi a dimezzarsi nel 2017, per poi tornare, nel 2021, intorno al valore del 2016. Nelle Isole, invece, si osserva una crescita costante tra il 2017 e il 2020, che si arresta poi nell'anno successivo.

Tra i comuni di medie dimensioni si osservano andamenti meno volatili e si registra il primato del Nord Italia, soprattutto nel 2021, come già indicato nell'ultimo Rapporto BES.

I grandi comuni sono allineati alla situazione che emerge a livello nazionale, con l'unica differenza che il fanalino di coda è rappresentato dai comuni

delle Isole. Tale fotografia è coerente con il valore di densità e rilevanza del patrimonio culturale, che vede il primato del Centro Italia (2,85), seguito dal Nord (1,37), poi dal Sud (0,86) e, infine, dalle Isole (0,71).

La Tabella 51 illustra nel dettaglio i valori per dimensione e per area geografica.

Tabella 51. Spesa in conto capitale per Missione 5: Impegni - Media per dimensione comune (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	35.925	29.637	29.144	24.642	21.250	25.090
Nord	26.544	22.018	25.268	23.061	20.172	17.830
Centro	57.455	47.111	26.300	23.206	16.781	24.006
Sud	42.961	28.731	35.342	28.082	26.640	43.635
Isole	55.427	58.513	41.803	28.073	20.543	27.227
Comuni medi	189.423	139.012	152.729	126.630	124.626	157.246
Nord	219.641	151.902	162.669	134.151	137.770	166.159
Centro	156.050	123.925	149.890	141.501	132.391	183.494
Sud	157.169	128.827	136.951	118.434	115.591	161.046
Isole	196.092	133.110	152.277	83.721	73.348	62.501
Comuni grandi	137.645.879	131.516.100	109.505.902	151.625.156	94.111.026	83.005.102
Nord	3.568.634	3.364.188	2.742.852	5.006.609	2.834.846	2.112.266
Centro	5.958.864	4.937.903	3.373.463	2.430.278	1.560.007	2.601.578
Sud	1.351.911	1.714.872	1.931.862	1.795.099	1.332.685	1.281.953
Isole	1.013.323	975.914	1.225.195	850.067	1.221.339	992.719

4.6 Analisi della spesa in conto capitale: pagamenti in conto competenza

La velocità di pagamento delle spese in conto capitale per la Missione 5 presenta valori più bassi rispetto alla spesa corrente, con una media del 58% della spesa impegnata. Come illustra la Tabella 52, i pagamenti in c/competenza hanno subito diverse riduzioni durante il periodo considerato, alternate da significativi aumenti, tra cui il principale incremento emerso nel 2021. Tale aumento potrebbe essere legato ai sussidi al settore erogati a causa della crisi legata alla pandemia.

Tabella 52. Spesa in conto capitale per Missione 5: Pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	44.053	33.487	34.626	37.318	28.833	29.859
Andamenti medi	10.566	-1.139	-2.692	8.485	-1.026	

Dal punto di vista geografico, i pagamenti in c/competenza sono coerenti con il quadro che emerge dall'analisi della spesa impegnata (Tabella 53). In valori assoluti, i pagamenti più alti si registrano al Centro Italia, con una crescita del 82% dal 2016 al 2021. Tuttavia, rapportando il valore dei pagamenti a quello degli impegni, emerge una situazione differente. Al Nord, infatti, viene pagato in c/competenza il 70% degli impegni di spesa in conto capitale per la Missione 5. Nel Centro Italia, invece, si registra una performance inferiore di 16 punti percentuali. Seguono, con distacco, le Isole (45% della spesa impegnata) e i comuni del meridione (37%).

Tabella 53. Spesa in conto capitale per Missione 5: Pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	48.369	36.585	38.410	48.274	33.143	32.137
Centro	68.683	45.796	45.121	35.490	32.202	37.831
Sud	21.588	19.838	22.405	17.313	21.229	24.345
Isole	37.864	31.733	27.729	22.015	16.863	19.158

La velocità di pagamento delle spese in conto capitale si incrementa con l'aumentare delle dimensioni, confermando l'esistenza di una relazione diretta con la variabile dimensionale. Mentre i comuni di piccole dimensioni si attestano su una media del 51%, quelli di medie dimensioni sono intorno al 60% e i grandi comuni introno al 67%. Si conferma, invece, il dato geografico che vede come *best performer* i comuni settentrionali, seguiti dal Centro, poi dalle Isole e, infine, dai comuni del Sud. L'unica eccezione si osserva nel cluster dei grandi comuni, per i quali i comuni isolani presentano una migliore performance in termini di velocità di pagamento per quanto concerne la componente in conto capitale rispetto ai comuni del Centro (59% per le Isole contro 55% per il Centro) e seguono, quindi quelli del Nord (con una media del 72% della spesa in conto

capitale impegnata). Fanalino di coda, ma con meno distacco, rimangono i comuni del Sud, che pagano in conto competenza circa il 54% degli impegni. La Tabella 54 illustra i valori e gli andamenti dei pagamenti in c/competenza per dimensione e area geografica.

Tabella 54. Spesa in conto capitale per Missione 5: Pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	16.621	14.086	14.467	13.399	12.186	12.210
Nord	16.905	13.883	16.997	15.364	13.617	11.422
Centro	25.431	18.899	11.121	10.173	8.773	11.072
Sud	9.993	9.242	9.404	9.822	12.334	14.945
Isole	20.534	21.231	14.975	13.667	7.032	11.983
Comuni medi	124.292	80.792	88.041	73.305	77.238	91.229
Nord	170.842	106.071	109.204	99.733	97.569	118.474
Centro	101.040	76.322	99.288	79.776	82.313	100.249
Sud	55.673	41.542	52.865	34.484	50.602	62.490
Isole	127.575	72.165	58.443	35.880	42.691	26.317
Comuni grandi	91.344.164	76.993.855	75.357.970	119.621.335	57.793.078	50.194.253
Nord	2.445.738	2.226.740	1.993.804	4.346.493	1.851.358	1.556.798
Centro	3.684.196	1.995.526	2.049.194	1.402.823	1.043.261	1.091.225
Sud	878.700	1.180.136	1.321.706	781.193	592.745	373.385
Isole	757.740	394.846	763.746	597.114	527.842	627.039

4.7 Analisi della spesa in conto capitale: scostamento tra impegni e pagamenti in conto competenza

L'analisi dello scostamento tra impegni e pagamenti in conto competenza (Tabella 55) mette in evidenza un trend altalenante nel periodo considerato, con un'iniziale riduzione tra il 2016 e il 2017, seguita da aumenti e non particolarmente significative riduzioni.

Tabella 55. Spesa in conto capitale per Missione 5: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	31.891	28.598	26.260	21.440	19.157	24.600
Andamenti medi	3.293	2.338	4.820	2.283	-5.443	

L'analisi per area geografica (Tabella 56) e per dimensione (Tabella 57) è coerente con le osservazioni fin qui formulate. Si evidenzia, tuttavia, come per i comuni piccoli delle Regioni settentrionali vi sia uno scostamento molto inferiore rispetto ai comuni delle stesse dimensioni localizzati nelle altre aree del Paese. Questo potrebbe essere indice di una buona capacità di previsione degli investimenti e dei relativi pagamenti per quanto concerne il comparto culturale.

Tabella 56. Spesa in conto capitale per Missione 5: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	20.266	18.596	17.735	14.484	15.654	14.157
Centro	53.406	53.559	32.371	31.030	20.809	38.631
Sud	46.380	32.972	38.057	33.406	25.892	44.088
Isole	40.278	45.276	40.605	21.582	21.744	21.354

Tabella 57. Spesa in conto capitale per Missione 5: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Scosta- mento Impegni- Pagamenti c/ compe- tenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	19.304	15.551	14.677	11.243	9.064	12.880
Nord	9.639	8.135	8.271	7.697	6.555	6.408
Centro	32.024	28.212	15.179	13.033	8.008	12.934
Sud	32.968	19.489	25.938	18.260	14.306	28.690
Isole	34.893	37.282	26.828	14.406	13.511	15.244
Comuni medi	65.131	58.220	64.688	53.325	47.388	66.017
Nord	48.799	45.831	53.465	34.418	40.201	47.685
Centro	55.010	47.603	50.602	61.725	50.078	83.245
Sud	101.496	87.285	84.086	83.950	64.989	98.556
Isole	68.517	60.945	93.834	47.841	30.657	36.184
Comuni grandi	46.301.715	54.522.245	34.147.932	32.003.821	36.317.948	32.810.849
Nord	1.122.896	1.137.448	749.048	660.116	983.488	555.468
Centro	2.274.668	2.942.377	1.324.269	1.027.455	516.746	1.510.353
Sud	473.211	534.736	610.156	1.013.906	739.940	908.568
Isole	255.583	581.068	461.449	252.953	693.497	365.680

5. Missione 9 – La spesa degli enti locali per lo sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente

di *Daniela Preite e Camilla Falivena*

5.1 Lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell’ambiente nel bilancio degli enti locali

La tutela del territorio e dell’ambiente rappresenta una dimensione fondamentale nell’ambito del raggiungimento degli SDGs. Gli enti locali giocano un ruolo cruciale nel promuovere pratiche e politiche che siano ecologicamente sostenibili, favorendo la transizione verso un’economia a basso impatto ambientale e garantendo la protezione e la valorizzazione del territorio. La spesa per lo sviluppo sostenibile e la tutela ambientale riguarda una serie di interventi, tra cui la gestione dei rifiuti, la riduzione delle emissioni di gas serra, la promozione delle energie rinnovabili, la salvaguardia delle risorse idriche, la creazione di spazi verdi e parchi urbani, nonché la sensibilizzazione e l’educazione ambientale. La Tabella 58 descrive gli otto programmi che caratterizzano la Missione 9, volta allo sviluppo sostenibile e alla tutela del territorio e dell’ambiente, a livello locale.

Investire nella sostenibilità ambientale significa proteggere e tutelare il pianeta per le future generazioni, contrastando il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità e l’inquinamento. Gli enti locali possono adottare politiche di sostenibilità energetica, promuovere la mobilità sostenibile, incoraggiare l’uso delle energie rinnovabili e adottare pratiche di gestione dei rifiuti che riducano l’impatto sull’ambiente. Inoltre, la spesa per la tutela del territorio e dell’ambiente può generare benefici economici a lungo termine. La valorizzazione e la conservazione degli spazi naturali e del patrimonio naturale attraggono il turismo sostenibile, creando opportunità di sviluppo economico per la comunità locale, favorendo l’occupazione e stimolando l’innovazione nel settore delle energie pulite e della gestione sostenibile delle risorse.

La sostenibilità ambientale è intrinsecamente legata al benessere sociale ed economico. Investire nella tutela del territorio e dell’ambiente rappresenta,

quindi, una scelta strategica che promuove un equilibrio tra le esigenze umane e quelle dell'ecosistema, favorendo la salute e la qualità della vita delle persone.

Sul tema della sostenibilità, le istituzioni pubbliche sono particolarmente coinvolte non solo a livello centrale, dove vengono definiti e approvati i piani e i programmi nazionali e internazionali in tema di sostenibilità, ma soprattutto a livello locale laddove, in virtù del decentramento amministrativo e del principio di autonomia, le municipalità, a volte anche di piccole o piccolissime dimensioni, governano il territorio con ordinamenti e regolamenti propri.

A tale scopo, il ruolo dell'ente locale appare fondamentale: esso rappresenta il referente istituzionale più vicino al cittadino e alle organizzazioni economiche e sociali, al quale spetta il compito di promuovere la cultura dello sviluppo sostenibile attraverso l'elaborazione di una strategia complessiva e articolata su più livelli e di indirizzare, con il proprio esempio, il comportamento della collettività. Le aziende pubbliche locali, da un lato, devono mettere a disposizione la propria esperienza e, dall'altro, devono assumere un ruolo attivo e collaborativo per la diffusione della cultura della sostenibilità e per l'implementazione della stessa.

Gli enti locali che pongono l'attenzione sulla sostenibilità e la tutela ambientale dimostrano un impegno concreto verso la costruzione di una comunità resiliente, consapevole e attenta alle sfide ambientali del presente e del futuro. La spesa per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente rappresenta una chiave per un futuro sostenibile e prospero per tutti.

Uno dei motivi per cui la spesa dei comuni per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente è maggiormente attenzionata risiede nel fatto che la contabilità ambientale rappresenta la forma di contabilità non finanziaria più sviluppata. Nel contesto delle politiche ambientali, è diventato sempre più importante misurare e valutare l'impatto ambientale delle attività umane. Pertanto, la disponibilità di indicatori ambientali e di strumenti di misurazione rappresenta un fattore determinante per la gestione e la valutazione delle politiche volte alla sostenibilità. Gli indicatori relativi alla sostenibilità e all'impatto ambientale sono numerosi e ricoprono una vasta gamma di ambiti, tra cui le emissioni di gas serra, la gestione delle risorse idriche, la produzione di rifiuti, la biodiversità e molto altro ancora. Questi indicatori forniscono informazioni essenziali per valutare l'efficacia delle politiche ambientali adottate, identificare le aree critiche in cui intervenire e monitorare i progressi raggiunti nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

La contabilità ambientale, unitamente ai relativi indicatori di sostenibilità e impatto ambientale, fornisce una base solida per l'adozione di politiche e decisioni informate, consentendo agli enti locali di valutare l'efficacia delle proprie azioni nel perseguire una gestione sostenibile del territorio e delle risorse. Inoltre, l'utilizzo di tali strumenti consente di monitorare nel tempo l'evoluzione

dell'impatto ambientale e l'efficacia delle strategie adottate, consentendo di apportare eventuali correzioni e miglioramenti. La presenza di una contabilità ambientale sviluppata e di indicatori di sostenibilità e impatto ambientale numerosi e affidabili ha contribuito a porre l'attenzione sullo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente come una priorità nell'agenda politica dei comuni. L'importanza di queste tematiche è riconosciuta a livello globale e gli enti locali svolgono un ruolo cruciale nel garantire la loro attuazione a livello locale, tenendo conto delle specificità territoriali e delle esigenze della comunità.

Tabella 58. Descrizione Missione 9

Programma	Descrizione
Difesa del suolo	<p>Amministrazione e funzionamento delle attività per la tutela e la salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e dei collettori idrici, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, finalizzate alla riduzione del rischio idraulico, alla stabilizzazione dei fenomeni di dissesto idrogeologico, alla gestione e all'ottimizzazione dell'uso del demanio idrico, alla difesa dei litorali, alla gestione e sicurezza degli invasi, alla difesa dei versanti e delle aree a rischio frana, al monitoraggio del rischio sismico. Comprende le spese per i piani di bacino, i piani per l'assetto idrogeologico, i piani straordinari per le aree a rischio idrogeologico. Comprende le spese per la predisposizione dei sistemi di cartografia (geologica, geo-tematica e dei suoli) e del sistema informativo territoriale (banche dati geologica e dei suoli, sistema informativo geografico della costa). Comprende le spese per la programmazione, il coordinamento e il monitoraggio delle relative politiche sul territorio anche in raccordo con la programmazione dei finanziamenti comunitari e statali.</p>
Tutela, valorizzazione e recupero ambientale	<p>Amministrazione e funzionamento delle attività collegate alla tutela, alla valorizzazione e al recupero dell'ambiente naturale. Comprende le spese per il recupero di miniere e cave abbandonate. Comprende le spese per sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno delle attività degli enti e delle associazioni che operano per la tutela dell'ambiente. Comprende le spese per la formulazione, l'amministrazione,</p>

Rifiuti

il coordinamento e il monitoraggio delle politiche, dei piani e dei programmi destinati alla promozione della tutela dell'ambiente, inclusi gli interventi per l'educazione ambientale. Comprende le spese per la valutazione di impatto ambientale di piani e progetti e per la predisposizione di standard ambientali per la fornitura di servizi. Comprende le spese a favore dello sviluppo sostenibile in materia ambientale, da cui sono esclusi gli interventi per la promozione del turismo sostenibile e per lo sviluppo delle energie rinnovabili. Comprende le spese per sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno delle attività, degli enti e delle associazioni che operano a favore dello sviluppo sostenibile (a esclusione del turismo ambientale e delle energie rinnovabili). Comprende le spese per la programmazione, il coordinamento e il monitoraggio delle relative politiche sul territorio anche in raccordo con la programmazione dei finanziamenti comunitari e statali. Comprende le spese per la manutenzione e la tutela del verde urbano. Non comprende le spese per la gestione di parchi e riserve naturali e per la protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici, ricomprese nel programma «Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione» della medesima missione. Comprende le spese per la polizia provinciale in materia ambientale. Non comprende le spese per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche ricomprese nel corrispondente programma della medesima missione.

Amministrazione, vigilanza, ispezione, funzionamento o supporto alla raccolta, al trattamento e ai sistemi di smaltimento dei rifiuti. Comprende le spese per la pulizia delle strade, delle piazze, viali, mercati, per la raccolta di tutti i tipi di rifiuti, differenziata e indifferenziata, per il trasporto in discarica o al luogo di trattamento. Comprende le spese per sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno del funzionamento, della costruzione, della manutenzione o del miglioramento dei sistemi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti,

Servizio idrico integrato

ivi compresi i contratti di servizio e di programma con le aziende per i servizi di igiene ambientale. Comprende le spese per i canoni del servizio di igiene ambientale.

Amministrazione e funzionamento delle attività relative all'approvvigionamento idrico, delle attività di vigilanza e regolamentazione per la fornitura di acqua potabile inclusi i controlli sulla purezza, sulle tariffe e sulla quantità dell'acqua. Comprende le spese per la costruzione o il funzionamento dei sistemi di fornitura dell'acqua diversi da quelli utilizzati per l'industria. Comprende le spese per sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno del funzionamento, della costruzione, del mantenimento o del miglioramento dei sistemi di approvvigionamento idrico. Comprende le spese per le prestazioni per la fornitura di acqua a uso pubblico e la manutenzione degli impianti idrici. Amministrazione e funzionamento dei sistemi delle acque reflue e per il loro trattamento. Comprende le spese per la gestione e la costruzione dei sistemi di collettori, condutture, tubazioni e pompe per smaltire tutti i tipi di acque reflue (acqua piovana, domestica e qualsiasi altro tipo di acque reflue). Comprende le spese per i processi meccanici, biologici o avanzati per soddisfare gli standard ambientali o le altre norme qualitative per le acque reflue. Amministrazione, vigilanza, ispezione, funzionamento, supporto ai sistemi delle acque reflue e al loro smaltimento. Comprende le spese per sovvenzioni, prestiti, sussidi a sostegno del funzionamento, della costruzione, della manutenzione o del miglioramento dei sistemi delle acque reflue.

Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione

Amministrazione e funzionamento delle attività destinate alla protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici. Comprende le spese per la protezione naturalistica e faunistica e per la gestione di parchi e aree naturali protette. Comprende le spese per sovvenzioni, prestiti, sussidi a sostegno delle attività degli enti, delle associazioni e di altri soggetti che operano per la protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici. Comprende le spese per le attività e gli interventi a sostegno delle

<p>Tutela e valorizzazione delle risorse idriche</p>	<p>attività forestali, per la lotta e la prevenzione degli incendi boschivi. Non comprende le spese per le aree archeologiche, ricomprese nel programma «Valorizzazione dei beni di interesse storico» della Missione 05 «Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali».</p> <p>Amministrazione e funzionamento delle attività per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche, per la protezione e il miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici, nonché di quelli terrestri e delle zone umide che da questi dipendono; per la protezione dell'ambiente acquatico e per la gestione sostenibile delle risorse idriche. Comprende le spese per gli interventi di risanamento delle acque e di tutela dall'inquinamento. Comprende le spese per il piano di tutela delle acque e la valutazione ambientale strategica in materia di risorse idriche. Non comprende le spese per i sistemi di irrigazione e per la raccolta e il trattamento delle acque reflue.</p>
<p>Sviluppo sostenibile territorio montano piccoli comuni</p>	<p>Amministrazione e funzionamento delle attività a sostegno dei piccoli comuni in territori montani e dello sviluppo sostenibile nei territori montani in generale.</p>
<p>Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento</p>	<p>Amministrazione e funzionamento delle attività relative alla tutela dell'aria e del clima, alla riduzione dell'inquinamento atmosferico, acustico e delle vibrazioni, alla protezione dalle radiazioni. Comprende la costruzione, la manutenzione e il funzionamento dei sistemi e delle stazioni di monitoraggio; la costruzione di barriere e altre strutture anti-rumore (incluso il rifacimento di tratti di autostrade urbane o di ferrovie con materiali che riducono l'inquinamento acustico); gli interventi per controllare o prevenire le emissioni di gas e delle sostanze inquinanti dell'aria; la costruzione, la manutenzione e il funzionamento di impianti per la decontaminazione di terreni inquinati e per il deposito di prodotti inquinanti. Comprende le spese per il trasporto di prodotti inquinanti. Comprende le spese per l'amministrazione, la vigilanza, l'ispezione, il funzionamento o il supporto delle attività per la riduzione e il controllo dell'inquinamento. Comprende le sovvenzioni, i prestiti o i sussidi a sostegno delle</p>

attività collegate alla riduzione e al controllo dell'inquinamento. Comprende le spese per la programmazione, il coordinamento e il monitoraggio delle relative politiche sul territorio anche in raccordo con la programmazione e i finanziamenti comunitari e statali. Non comprende le spese per le misure di risanamento e di tutela dall'inquinamento delle acque (comprese nel programma «Tutela e valorizzazione delle risorse idriche») e del suolo (comprese nel programma «Difesa del suolo»).

Fonte: Allegato 14 al D.Lgs. 118/2011

5.2 Analisi della spesa corrente: impegni

Gli impegni di spesa corrente relativi alla Missione 9 rappresentano una delle voci più importanti nei budget degli enti locali, soprattutto perché per molti comuni all'interno di tale voce è contenuta la gestione dei rifiuti, che mostra particolari criticità, sia in termini di decoro pubblico e di qualità di vita, sia in termini di qualità dell'amministrazione. Come si osserva dalla lettura della Tabella 59, la spesa corrente per la tutela e valorizzazione dell'ambiente si attesta intorno agli 11 miliardi durante l'intero periodo analizzato, con un picco che supera i 12 miliardi nel 2020. La rilevanza che, in sede di programmazione, viene data a tale Missione 9 trova riscontro nel miglioramento che negli anni più recenti è stato registrato per alcuni indicatori, come la qualità dell'aria (pari al 71,7%), le emissioni di CO₂ e altri gas climalteranti (7 tonnellate per abitante), la disponibilità di verde urbano (32,5 m² per abitante) e il conferimento di rifiuti urbani in discarica (19%) con riferimento all'ultimo anno disponibile di rilevazione⁸ (Rapporto BES, 2022). Un aspetto interessante, sul piano dell'analisi, è dovuto al fatto che le performance in miglioramento di tali indicatori non hanno subito una battuta d'arresto, nemmeno durante il periodo della pandemia. Sono, invece, meno positivi gli indicatori riferiti alle percezioni soggettive circa i cambiamenti climatici e la situazione ambientale nel complesso.

La spesa corrente si compone, in primo luogo, della spesa per acquisto di beni e servizi, che tendenzialmente rappresentano oltre il 90% della spesa corrente stanziata per la Missione 9. Seguono, in termini di prevalenza, i redditi da

⁸ L'ultimo anno disponibile per gli indicatori menzionati è il 2021. Molti indicatori riferiti all'ambiente, infatti, richiedono due anni rispetto al momento in cui si verifica il fenomeno per essere validati e resi disponibili, a causa della complessità delle fonti primarie.

lavoro dipendente. Per alcuni comuni, in particolare per quelli che hanno esternalizzato il servizio di gestione dei rifiuti, di grande impatto sono anche i trasferimenti correnti.

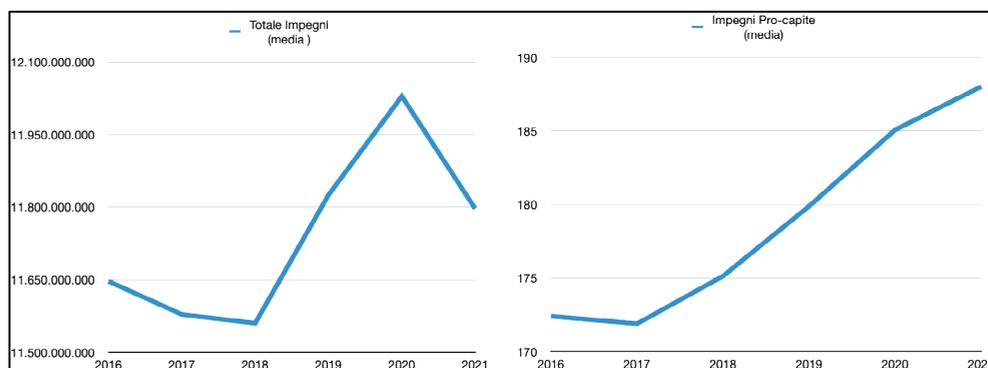
Lo smaltimento dei rifiuti – e tutte le attività a esso collegate – rappresenta circa il 18,36% della spesa corrente dei comuni (da elaborazione di SOSE su dati del 2015), finanziata attraverso la tassa rifiuti in coerenza con il dettato della legge n. 147/2013. Le elaborazioni svolte da SOSE evidenziano, invece, che la spesa per il territorio rappresenta il 4,45% della spesa corrente.

Tabella 59. Spesa corrente per Missione 9: Impegni - Media nazionale (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media)	11.796.775.687	12.029.136.746	11.825.029.385	11.559.812.287	11.577.959.448	11.646.513.506
Impegni Pro-capite (media)	188,01	185,07	179,88	175,13	171,89	172,41

A livello pro-capite, la spesa corrente impegnata per la tutela e valorizzazione del territorio e dell'ambiente ha subito un aumento del 9% nel periodo analizzato, passando – come illustra la Figura 18 – da circa 172€ per abitante a 188€. Si osserva come l'ammontare per abitante sia significativamente superiore rispetto alle altre dimensioni analizzate nel presente scritto.

Figura 18. Andamento impegni di spesa corrente totali e pro-capite per Missione 9 (2016-2021)



Dal punto di vista geografico, in termini assoluti, gli impegni di spesa corrente relativi alla dimensione ambientale si registrano nel Centro Italia, seguito dal Sud, poi dalle Isole e, infine, dal Nord. Il Nord rappresenta, inoltre, l'area con i valori più elevati dell'indicatore di inquinamento atmosferico, in larga parte dovuto alla presenza di un numero maggiore di imprese. Nonostante il quadro sia in miglioramento, i valori sono ancora elevati (85,2% nel Nord-est e 92,2% nel Nord-ovest). Un miglioramento si osserva anche al Centro e al Sud, i cui valori sono, rispettivamente, pari al 65% (71,7% nel 2020) e 63,9 (72,3% nel 2020). Aumenta, invece, l'inquinamento atmosferico nelle Isole (dal 37,3% nel 2020 al 42,2% nel 2021). Le cause di questo aumento sono attribuibili soprattutto alla Sicilia.

Per quanto concerne il verde urbano, negli ultimi 10 si è registrato un aumento di circa 0,3% all'anno. Tuttavia, stante l'ultimo Rapporto BES, il verde non è equamente distribuito lungo il territorio e, considerando solo i comuni capoluogo, il 50% del verde urbano è concentrato in 13 città, mentre una città non raggiunge lo standard minimo previsto dalla legge di 9m² per abitante.

Aumenta, invece, la produzione di rifiuti urbani che nel 2021 si è attestato ai livelli pre-pandemia. Sono stati, infatti, prodotti circa 29,6 milioni di tonnellate di rifiuti, pari a 501 chilogrammi per abitante.

La Tabella 60 fornisce un dettaglio dell'impegni di spesa corrente per la Missione 9 secondo un criterio di ripartizione geografico.

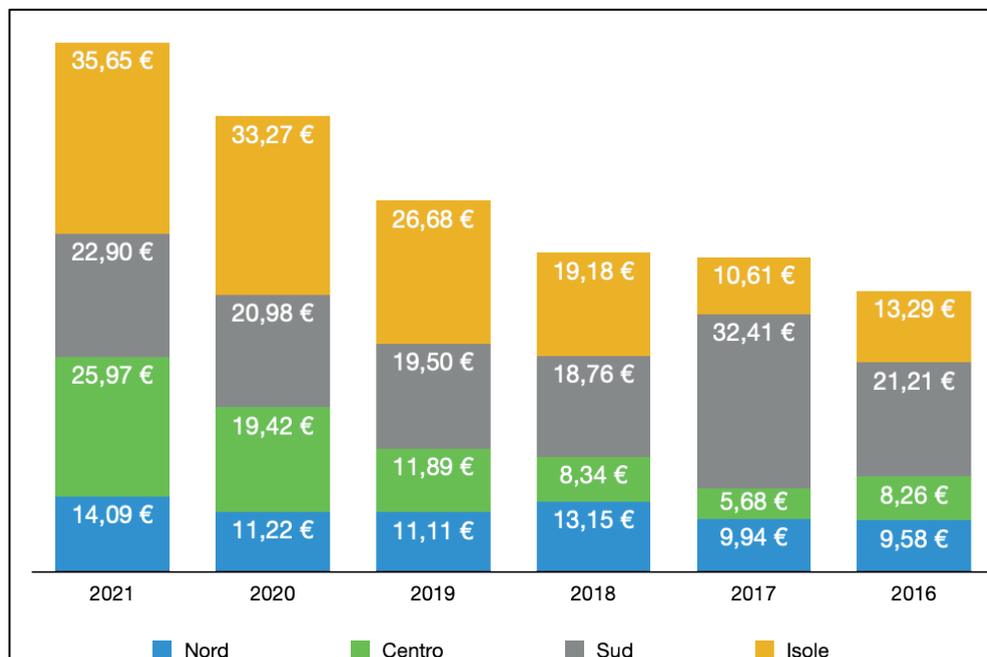
Tabella 60. Spesa corrente per Missione 9: Impegni - Media per area geografica (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media Nord)	1.048.874	1.023.526	1.012.250	999.571	991.900	992.385
Totale Impegni (media Centro)	3.165.760	2.977.341	2.904.830	2.892.164	2.843.861	2.845.308
Totale Impegni (media Sud)	1.902.400	1.857.817	1.779.875	1.700.416	1.697.320	1.708.742
Totale Impegni (media Isole)	1.606.985	2.051.726	2.034.996	1.982.861	1.943.778	1.897.057

Dall'analisi a livello pro-capite, come illustra la Figura 19, emerge una situazione differente, con i comuni del Nord che dal 2019 stanziavano, per abitante, importi molto maggiori rispetto alle altre aree del Paese. In tale cluster di comuni, nel periodo considerato, si osserva una crescita della spesa del 168%, che evidenzia come la questione ambientale stia diventando sempre più centrale nelle politiche locali. Una crescita importante (214%) si osserva anche al Sud, dove si è passati da 8,26€ per abitante a 25,97€.

Più contenuta è, invece, la crescita per i comuni del Centro Italia. Il cluster presenta, però, un andamento fortemente altalenante tra il 2016 e il 2018. Fanalino di coda sono le Isole, che registrano comunque un aumento della spesa pro-capite, passata da 9,58€ nel 2016 a 14,09€ nel 2021.

Figura 19. Spesa corrente per Missione 9: impegni pro-capite - Media per area geografica (2016-2021)



Aggiungendo anche la variabile dimensionale (Tabella 61), si osservano alcune differenze, rispetto al quadro che emerge a livello aggregato. Mentre per i comuni di piccole dimensioni l'andamento è molto simile a quanto osservato considerando solo la variabile geografica, per i comuni di medie dimensioni vi è una significativa differenza. A detenere il primato e con un certo distacco sono, infatti, i comuni siti nelle Isole, i cui valori assoluti di spesa raddoppiano quelli dei comuni di dimensioni simili nelle regioni settentrionali e superano di circa 1 milione di euro quelli nelle regioni centrali e meridionali.

Per i comuni di grandi dimensioni vi sono solo minori differenze rispetto a quanto si osserva a livello nazionale.

Tabella 61. Spesa corrente per Missione 9: Impegni - Media per dimensione comune (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	463.327	460.225	453.429	444.004	437.316	439.358
Nord	366.324	355.599	352.395	345.591	342.350	343.657
Centro	652.741	634.131	622.679	618.769	601.187	597.980

Sud	579.940	578.129	560.882	543.387	536.409	536.692
Isole	586.114	620.790	618.264	610.657	594.659	604.310
Comuni medi	4.794.847	4.708.245	4.603.676	4.504.688	4.483.234	4.498.821
Nord	3.141.241	3.086.051	3.074.608	3.088.286	3.068.906	3.098.693
Centro	6.058.626	5.731.025	5.656.375	5.608.948	5.570.371	5.619.740
Sud	6.333.162	6.249.050	5.983.012	5.683.975	5.658.165	5.715.740
Isole	7.058.435	6.589.779	6.280.456	6.075.479	5.959.906	5.688.173
Comuni grandi	86.750.474	83.816.330	81.930.336	80.384.891	80.314.312	80.502.575
Nord	65.938.736	64.326.243	63.450.540	62.420.861	62.985.845	62.245.789
Centro	182.705.487	169.416.578	163.620.762	163.392.695	161.953.265	165.580.624
Sud	80.107.091	77.498.383	74.913.942	72.245.472	71.664.494	72.575.504
Isole	40.127.794	67.085.303	66.819.249	63.257.129	63.027.744	61.798.623

5.3 Analisi della spesa corrente: pagamenti in c/competenza

Nel periodo oggetto di analisi si registra un importante aumento dei pagamenti in c/competenza per quanto riguarda la spesa corrente destinata alla Missione 9 (Tabella 62). In termini assoluti, dal 2016 al 2021, i pagamenti in c/competenza aumentano di oltre 1 miliardo di euro, pari a un incremento del 17%. La migliore capacità di pagamento delle spese correnti relative all'ambiente e al territorio si giustifica, in larga parte, con la natura delle spese sostenute (prevalentemente acquisiti e spese del personale).

Tabella 62. Spesa corrente per Missione 9: Pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	9.319.313.533	9.213.641.982	8.791.352.070	8.343.062.972	8.251.843.476	7.967.750.628
Andamenti medi	105.671.551	422.289.912	448.289.098	91.219.496	284.092.848	

L'analisi per zone geografiche, in termini di valori assoluti, vede il primato dell'area centrale. In quest'area, il tasso di velocità di pagamento si attesta al 78% della spesa corrente impegnata. Nonostante in valore assoluto sia il più basso, il Nord segue con un solo punto percentuale in meno per quanto concerne

la velocità di pagamento. A seguire vi sono le Isole, dove viene pagato il 73% degli impegni di spesa corrente per la Missione 9. Infine, con distacco, vi è il Sud, dove il tasso di velocità di pagamento è pari al 63%.

La Tabella 63 presenta i valori assoluti dei pagamenti in c/competenza per area geografica, fornendo anche evidenza degli andamenti nel periodo considerato, durante il quale – con qualche minima eccezione – si registra un trend in crescita.

Tabella 63. Spesa corrente per Missione 9: Pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	849.334	785.958	795.799	759.021	752.563	757.544
Centro	2.708.412	2.483.784	2.250.825	2.251.189	2.204.157	1.813.161
Sud	1.334.380	1.262.390	1.125.682	1.053.807	1.034.313	1.040.946
Isole	1.274.211	1.587.375	1.522.554	1.407.986	1.300.701	1.314.485

Includendo anche la variabile dimensionale (Tabella 64) emerge come non sempre vi sia una relazione diretta tra pagamenti in c/competenza e dimensione dei comuni. Per i tre cluster dimensionali si osservano, rispettivamente, i seguenti tassi di velocità di pagamento della spesa corrente: 73% per i comuni di piccole dimensioni, 74% per i comuni di medie dimensioni, 73% per i grandi comuni. È, invece, abbastanza consistente l'analisi per area geografica, fatta eccezione per i grandi comuni, per i quali sono i comuni del Centro – e non del Nord come negli altri due cluster – a detenere la leadership. Tale raggruppamento presenta, infatti, una media pari all'81% della spesa impegnata. Di rilievo è anche la *bad performance* registrata nei comuni del meridione, i quali pagano in c/competenza solo il 47% delle spese impegnate nella Missione 9.

Tabella 64. Spesa corrente per Missione 9: Pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	357.538	342.427	332.256	318.587	310.526	308.386
Nord	291.343	277.934	277.116	267.063	262.232	262.122
Centro	504.124	466.857	446.275	431.276	411.458	397.293
Sud	425.693	403.167	373.246	352.095	344.666	338.505
Isole	448.613	448.954	437.768	425.052	408.031	413.240

Comuni medi	3.791.775	3.582.660	3.446.074	3.274.685	3.214.017	3.158.691
Nord	2.566.669	2.423.724	2.447.185	2.391.404	2.385.149	2.392.917
Centro	4.946.614	4.547.859	4.396.508	4.202.203	4.147.503	3.987.307
Sud	4.722.588	4.495.161	4.148.519	3.820.378	3.749.286	3.681.494
Isole	5.669.427	4.927.583	4.519.421	4.289.735	3.923.567	3.779.129
Comuni grandi	69.764.364	65.364.006	60.119.651	57.697.676	56.937.918	51.782.833
Nord	53.742.066	47.906.006	49.726.850	45.579.665	46.080.705	46.930.134
Centro	169.212.042	155.494.861	130.656.611	137.472.507	136.527.426	91.581.442
Sud	42.695.386	41.578.089	30.654.485	31.346.679	29.430.745	34.788.265
Isole	32.741.341	58.848.232	56.952.489	46.214.075	42.379.040	46.612.560

5.4 Analisi della spesa corrente: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza

L'analisi dello scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza con riferimento alla spesa corrente per la tutela e valorizzazione dell'ambiente e del territorio (Tabella 65) è coerente con l'analisi fin qui svolta. Si registra, seppur con un andamento molto variabile, una progressiva riduzione del gap, stante a indicare un miglioramento della capacità di pagamento da parte dei comuni.

Tabella 65. Spesa corrente per Missione 9: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Scostamento Impegni-Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	2.477.462.154	2.815.494.764	3.033.677.315	3.216.749.315	3.326.115.972	3.678.762.878
Andamenti medi	-338.032.610	-218.182.551	-183.072.000	-109.366.657	-352.646.906	

Anche la Tabella 66 e la Tabella 67, le quali presentano rispettivamente i valori medi per area geografica e per dimensioni, riflettono le considerazioni fin qui svolte.

Tabella 66. Spesa corrente per Missione 9: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	199.540	237.568	216.451	240.550	239.337	234.841
Centro	457.348	493.557	654.005	640.975	639.704	1.032.147
Sud	568.020	595.427	654.193	646.609	663.007	667.796
Isole	332.774	464.351	512.442	574.875	643.077	582.572

Tabella 67. Spesa corrente per Missione 9: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	105.789	117.798	121.173	125.417	126.790	130.972
Nord	74.981	77.665	75.279	78.528	80.118	81.535
Centro	148.617	167.274	176.404	187.493	189.729	200.687
Sud	154.247	174.962	187.636	191.292	191.743	198.187
Isole	137.501	171.836	180.496	185.605	186.628	191.070
Comuni medi	1.003.072	1.125.585	1.157.602	1.230.003	1.269.217	1.340.130
Nord	574.572	662.327	627.423	696.882	683.757	705.776
Centro	1.112.012	1.183.166	1.259.867	1.406.745	1.422.868	1.632.433
Sud	1.610.574	1.753.889	1.834.493	1.863.597	1.908.879	2.034.246
Isole	1.389.008	1.662.196	1.761.035	1.785.744	2.036.339	1.909.044
Comuni grandi	16.986.110	18.452.324	21.810.685	22.687.215	23.376.394	28.719.742
Nord	12.196.670	16.420.237	13.723.690	16.841.196	16.905.140	15.315.655
Centro	13.493.445	13.921.717	32.964.151	25.920.188	25.425.839	73.999.182
Sud	37.411.705	35.920.294	44.259.457	40.898.793	42.233.749	37.787.239
Isole	7.386.453	8.237.071	9.866.760	17.043.054	20.648.704	15.186.063

5.5 Analisi della spesa in conto capitale: impegni

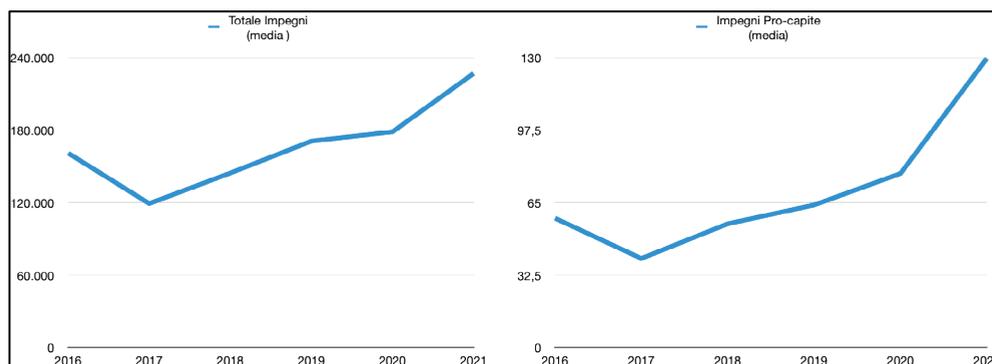
La spesa in conto capitale per la Missione 9 è destinata, in particolare, al Programma «Tutela, valorizzazione e recupero ambientale». All'interno di tale voce di spesa sono preponderanti gli investimenti fissi lordi e gli acquisti di terreno, che per molti comuni rappresentano l'unico elemento di spesa in conto capitale. Come illustra la Tabella 68, nel periodo considerato, si è registrato un aumento degli investimenti relativi all'ambiente e al territorio, pari al 41% in valore assoluto e del 123% a livello pro-capite. Tra le motivazioni di tale aumento vi sono la crescente attenzione alla questione ambientale e il fronteggiamento e prevenzione degli effetti legati al cambiamento climatico.

Tabella 68. Spesa in conto capitale per Missione 9: Impegni - Media nazionale (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media)	227.084	178.771	171.095	144.639	119.350	161.172
Impegni Pro-capite (media)	129,80	78,14	64,01	55,58	40,01	58,09

Dalla Figura 20, si può osservare come la crescita a livello pro-capite, seppur più consistente e graduale, segua l'andamento della spesa registrata in valore assoluto.

Figura 20. Andamento impegni di spesa in conto capitale totali e pro-capite per Missione 9 (2016-2021)



L'analisi degli investimenti per area geografica (Tabella 69) evidenzia un ammontare maggiore di spesa in conto capitale impegnata sulla Missione 9 al Sud e nelle Isole. Al Nord, invece, la spesa risulta essere, in valore assoluto, la più bassa tra le diverse aree geografiche.

Tabella 69. Spesa in conto capitale per Missione 9: Impegni - Media per area geografica (2021-2016)

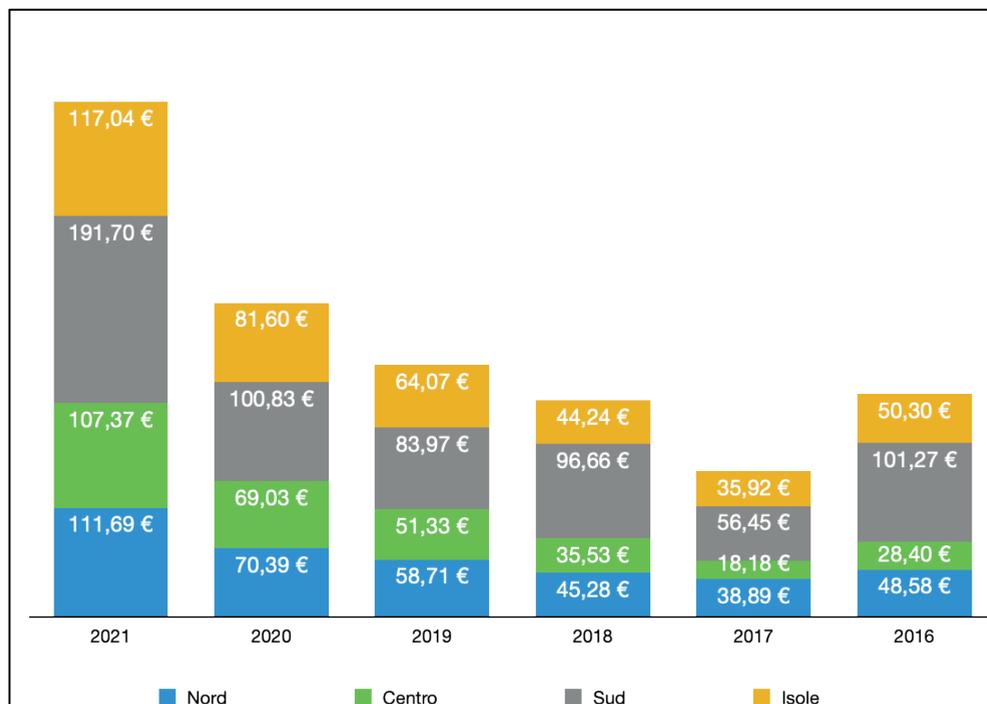
	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media Nord)	176.700	140.548	132.219	111.274	97.099	112.085
Totale Impegni (media Centro)	227.992	170.170	151.728	109.748	100.817	158.112
Totale Impegni (media Sud)	351.622	265.759	271.482	244.263	176.801	268.241
Totale Impegni (media Isole)	230.731	208.701	186.085	150.111	138.770	199.383

La Figura 21 presenta, invece, i valori a livello pro-capite per le diverse aree. Tale prospettiva permette di osservare come a livello pro-capite i comuni del Centro Italia presentino valori molto più alti rispetto alle altre zone geografiche (nel 2021 pari a 191,70€ contro 117,04€ al Nord, 111,37€ nelle Isole e 107,37€ al Sud).

Di grande interesse è, però, la crescita che gli investimenti per l'ambiente e il territorio, a livello pro-capite, hanno registrato a partire dal 2017 e, in particolare, nel 2021. Al Nord, la spesa in conto capitale per la Missione 9 è aumentata del 226%, al Centro del 240%, al Sud del 491%, nelle Isole 187%.

Con l'avvento del PNRR si prospetta una crescita altrettanto significativa anche per i prossimi anni, stante la particolare attenzione nei confronti di questa tematica.

Figura 21. Spesa in conto capitale per Missione 9: impegni pro-capite - Media per area geografica (2016-2021)



L'analisi dimensionale (Tabella 70) conferma il dato medio nazionale che emerge dall'analisi per area geografica. Di rilevanza è, tuttavia, la significativa riduzione degli impegni per i comuni siti nelle Isole tra il 2016 e il 2021, quando gli investimenti ad appannaggio del territorio e dell'ambiente rappresentano un terzo dei valori registrati nel 2016.

Tabella 70. Spesa in conto capitale per Missione 9: Impegni - Media per dimensione comune (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	151.609	116.552	106.449	94.603	70.003	96.191
Nord	112.253	82.625	80.825	66.741	60.969	65.604
Centro	130.862	101.069	87.695	61.651	43.132	78.265
Sud	260.122	198.207	176.958	183.844	105.880	181.855
Isole	169.616	151.531	119.151	94.073	73.429	103.659

Comuni medi	438.654	349.919	382.851	314.158	275.545	391.026
Nord	335.916	290.652	267.752	260.987	202.844	262.123
Centro	401.081	306.812	313.015	244.571	264.224	390.660
Sud	621.379	465.456	618.994	444.766	390.524	624.704
Isole	570.667	413.760	444.156	361.418	336.628	383.715
Comuni grandi	265.718.115	228.020.921	196.955.929	146.795.768	156.613.717	181.742.409
Nord	7.178.960	6.350.558	5.536.368	4.079.294	3.690.375	4.475.941
Centro	5.320.300	3.415.745	2.140.184	1.192.819	1.386.667	1.918.951
Sud	7.087.536	5.423.241	5.149.292	4.195.856	5.478.753	3.260.351
Isole	2.219.882	2.443.656	2.240.642	1.842.569	3.033.065	6.546.716

5.6 Analisi della spesa in conto capitale: pagamenti in c/competenza

Dopo una riduzione di circa 17 mila euro tra il 2016 e il 2017, i pagamenti in c/competenza relativi alla spesa in conto capitale per la Missione 9 hanno registrato un aumento, seppur con differenze molto variabili.

Mediamente, lungo il periodo di tempo analizzato, viene pagato in c/competenza circa il 47% degli investimenti stanziati. Tuttavia, come si evince dalla Tabella 71, il dato è in netto miglioramento: si è passati dal 47% nel 2016 al 49% nel 2021, con una significativa ripresa dal crollo nel 2020 legato alla pandemia (45%).

Tabella 71. Spesa in conto capitale per Missione 9: Pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	111.376	79.989	78.335	65.208	58.676	76.027
Andamenti medi	31.387	1.654	13.127	6.532	-17.351	

Dall'analisi per area geografica (Tabella 72), emerge un quadro molto variabile tra i diversi anni e tra le diverse zone analizzate. Mediamente, i comuni del Nord presentano una performance, in termini di capacità di pagamento in c/competenza, superiore alle altre aree, che si attesta intorno al 62% della spesa in conto capitale impegnata nella Missione 9. Più bassa, ma simile, è invece la percentuale registrata al Centro e nelle Isole (46%). Significativamente più basso – e significativamente basso in generale – è il dato per il Sud, pari al 29% degli impegni.

Tabella 72. Spesa in conto capitale per Missione 9: Pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	115.002	89.330	80.736	67.671	59.339	68.906
Centro	99.945	74.918	73.633	49.784	47.583	77.319
Sud	106.077	56.549	72.264	65.395	60.579	88.567
Isole	119.274	87.825	84.883	70.468	64.754	86.394

La Tabella 73 fornisce anche l'informazione media basata sulle dimensioni dei comuni, dalla quale emerge sempre una situazione variegata tra gli anni, le aree geografiche e le dimensioni, quando si prendono in considerazione i valori assoluti. Di rilievo è soprattutto la differenza che intercorre a seconda delle dimensioni. Nel periodo considerato, infatti, i comuni di piccole dimensioni hanno pagato in c/competenza circa il 44% della spesa in conto capitale impegnata, i comuni medi il 46%, mentre i grandi comuni il 60%.

All'interno dei diversi cluster dimensionali è, invece, invariata la situazione in termini geografici, con i comuni del Nord che presentano le migliori performance, seguiti dal Centro e dalle Isole, che presentano risultati molto vicini. Fanalino di coda rimane sempre il Sud.

Tabella 73. Spesa in conto capitale per Missione 9: Pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	61.324	44.503	46.907	38.922	35.333	45.669
Nord	62.868	48.250	50.266	39.367	37.556	39.232
Centro	49.147	35.045	35.263	22.094	20.144	43.758
Sud	57.251	34.254	42.065	45.430	36.727	62.327
Isole	79.892	57.468	51.824	41.041	36.634	48.206
Comuni medi	218.521	164.389	169.204	145.367	131.835	166.640
Nord	231.256	179.522	174.102	166.511	126.303	160.962
Centro	190.986	142.137	168.642	122.533	121.288	157.973
Sud	189.857	138.273	146.309	115.543	146.262	195.633
Isole	323.942	206.951	206.548	165.703	139.885	135.702

Comuni grandi	210.887.019	144.051.670	108.770.931	86.354.607	74.418.470	103.801.791
Nord	6.065.771	4.865.570	2.981.230	2.503.840	2.139.550	2.937.088
Centro	2.747.547	2.299.896	1.312.393	817.456	780.461	1.331.734
Sud	5.866.447	1.181.510	2.971.142	1.944.840	1.341.481	1.041.555
Isole	1.736.626	1.098.701	1.207.793	1.247.563	1.502.289	3.099.031

5.7 Analisi della spesa in conto capitale: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza

L'analisi del gap tra impegni e pagamenti in c/competenza (Tabella 74) riflette le considerazioni e gli andamenti fin qui svolte, presentando, quindi, una crescita con valori variabili a partire dal 2018, come osservato per i pagamenti in c/competenza.

Tabella 74. Spesa in conto capitale per Missione 9: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	115.708	98.782	92.760	79.431	60.674	85.145
Andamenti medi	16.926	6.022	13.329	18.757	-24.471	

Sulla stessa falsariga, si possono fare le osservazioni legate all'area geografica (Tabella 75) e alle dimensioni (Tabella 76).

Tabella 75. Spesa in conto capitale per Missione 9: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	61.698	51.218	51.483	43.603	37.760	43.179
Centro	128.047	95.252	78.095	59.964	53.234	80.793
Sud	245.545	209.210	199.218	178.868	116.222	179.674
Isole	111.457	120.876	101.202	79.643	74.016	112.989

Tabella 76. Spesa in conto capitale per Missione 9: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Scosta- mento Impegni- Pagamenti c/ compe- tenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	90.285	72.049	59.542	55.681	34.670	50.522
Nord	49.385	34.375	30.559	27.374	23.413	26.372
Centro	81.715	66.024	52.432	39.557	22.988	34.507
Sud	202.871	163.953	134.893	138.414	69.153	119.528
Isole	89.724	94.063	67.327	53.032	36.795	55.453
Comuni medi	220.133	185.530	213.647	168.791	143.710	224.386
Nord	104.660	111.130	93.650	94.476	76.541	101.161
Centro	210.095	164.675	144.373	122.038	142.936	232.687
Sud	431.522	327.183	472.685	329.223	244.262	429.071
Isole	246.725	206.809	237.608	195.715	196.743	248.013
Comuni grandi	54.831.096	83.969.251	88.184.998	60.441.161	82.195.247	77.940.618
Nord	1.113.189	1.484.988	2.555.138	1.575.454	1.550.825	1.538.853
Centro	2.572.753	1.115.849	827.791	375.363	606.206	587.217
Sud	1.221.089	4.241.731	2.178.150	2.251.016	4.137.272	2.218.796
Isole	483.256	1.344.955	1.032.849	595.006	1.530.776	3.447.685

6. Missione 17 – La spesa degli enti locali per l’energia e diversificazione delle fonti energetiche

di *Daniela Preite e Camilla Falivena*

6.1 L’energia e la diversificazione delle fonti energetiche nel bilancio degli enti locali

La spesa per l’energia e la diversificazione delle fonti energetiche rappresenta uno dei passaggi chiave nell’ambito dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Il settore energetico svolge un ruolo fondamentale nella trasformazione verso una società più sostenibile, in quanto l’uso efficiente delle risorse energetiche e la transizione verso fonti rinnovabili contribuiscono alla mitigazione dei cambiamenti climatici e alla riduzione dell’inquinamento ambientale. Tuttavia, la transizione verso un sistema energetico sostenibile richiede investimenti significativi, che impattano maggiormente sulla spesa in conto capitale dei comuni. La realizzazione di infrastrutture per la produzione e la distribuzione di energia da fonti rinnovabili, come impianti solari, eolici, idroelettrici o biomasse, richiede investimenti iniziali considerevoli. Inoltre, è necessario potenziare la rete di trasmissione e distribuzione per garantire un accesso affidabile e sicuro all’energia rinnovabile.

La spesa per l’energia e la diversificazione delle fonti energetiche non solo favorisce la riduzione delle emissioni di gas serra, ma crea anche opportunità di sviluppo economico e occupazionale a livello locale. La produzione di energia da fonti rinnovabili genera posti di lavoro nel settore delle energie pulite, stimola l’innovazione tecnologica e promuove la competitività economica. Inoltre, gli investimenti nell’efficienza energetica rappresentano un altro aspetto cruciale della spesa per l’energia. Migliorare l’efficienza energetica degli edifici pubblici e privati, dei trasporti e delle attività industriali consente di ridurre i consumi energetici, diminuendo così la dipendenza da fonti fossili e riducendo l’impatto ambientale. La Tabella 77 descrive il contenuto del programma rilevante a livello locale per la Missione 17, in merito all’energia e alla diversificazione delle fonti energetiche.

La spesa per l'energia e la diversificazione delle fonti energetiche, se ben pianificata e implementata, può portare a una maggiore resilienza energetica, riducendo la dipendenza dalle fonti di energia tradizionali, spesso soggette a fluttuazioni di prezzo e rischi di approvvigionamento. Inoltre, promuove l'indipendenza energetica e favorisce la decentralizzazione della produzione energetica, coinvolgendo attivamente i cittadini e le comunità locali nel processo decisionale e nella produzione di energia pulita.

Gli investimenti nella spesa per l'energia e la diversificazione delle fonti energetiche sono dunque essenziali per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile e per costruire una società più equa, resiliente e rispettosa dell'ambiente. Sono un investimento nel futuro, in quanto garantiscono un approvvigionamento energetico sostenibile, la riduzione delle emissioni di gas serra e un'economia a basse emissioni di carbonio.

Tabella 77. Descrizione Missione 17

Programma	Descrizione
Fonti energetiche	Amministrazione e funzionamento delle attività e servizi relativi all'impiego delle fonti energetiche, incluse l'energia elettrica e il gas naturale. Comprende le spese per sovvenzioni, prestiti o sussidi per promuovere l'utilizzo delle fonti energetiche e delle fonti rinnovabili di energia. Comprende le spese per lo sviluppo, la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica, del gas naturale e delle risorse energetiche geotermiche, eolica e solare, nonché le spese per la razionalizzazione e lo sviluppo delle relative infrastrutture e reti energetiche. Comprende le spese per la redazione di piani energetici e per i contributi alla realizzazione di interventi in materia di risparmio energetico. Comprende le spese derivanti dall'affidamento della gestione di pubblici servizi inerenti l'impiego del gas naturale e dell'energia elettrica. Comprende le spese per la programmazione, il coordinamento e il monitoraggio delle relative politiche sul territorio anche in raccordo con la programmazione e i finanziamenti comunitari e statali.

Fonte: Allegato 14 al D.Lgs. 118/2011

6.2 Analisi della spesa corrente: impegni

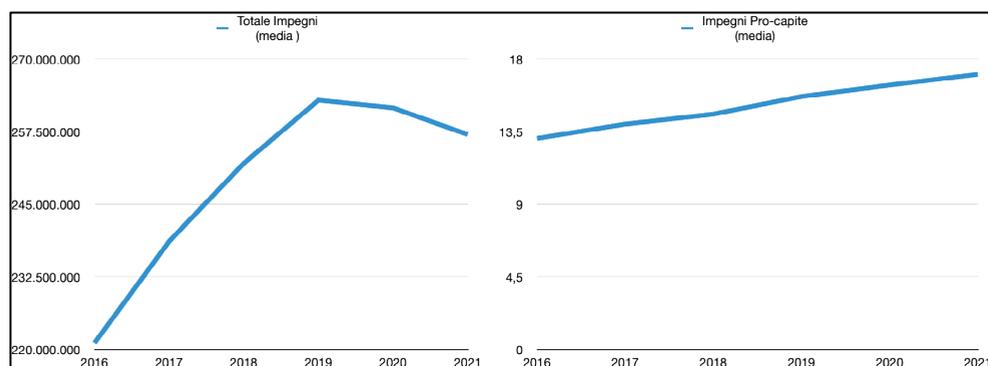
Nel sessennio analizzato gli impegni per la spesa corrente sono costantemente aumentati, al netto di una leggera flessione negli ultimi due anni, prevalentemente in ragione della pandemia. Tuttavia, come si può notare dalla Tabella 78

e dalla Figura 22, il valore pro capite degli impegni risulta aumentare. Questo in ragione della flessione demografica in atto.

Tabella 78. Spesa corrente per Missione 17: Impegni - Media nazionale (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media)	257.006.658	261.595.834	262.919.412	252.064.568	238.618.181	221.119.054
Impegni Pro-capite (media)	17,06	16,39	15,68	14,59	13,97	13,08

Figura 22. Andamento impegni di spesa corrente totali e pro-capite per Missione 17 (2016-2021)

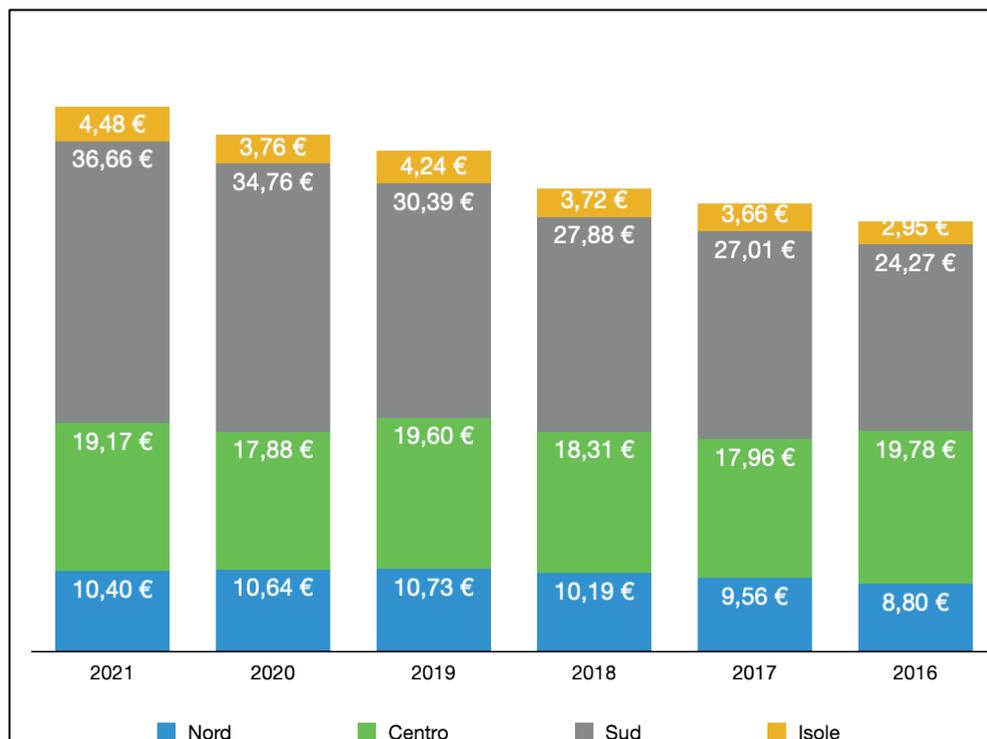


La media per area geografica (Tabella 79) mostra come per questa missione il Sud del paese è certamente l'area col maggior fabbisogno di interventi, anche correnti. Pertanto, a differenza della maggior parte delle altre missioni, il Sud risulta essere l'area coi maggiori stanziamenti. Tale evidenza è dovuta anche all'impossibilità di prevedere specifici interventi, ricompresi nella Missione 17 nelle grandi città del Centro e del Nord (ad es. energia da vento) o, ancora, perché taluni interventi più basilari erano già stati realizzati nei grandi centri.

Tabella 79. Spesa corrente per Missione 17: Impegni - Media per area geografica (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media Nord)	29.774	30.130	30.595	28.932	27.552	25.363
Totale Impegni (media Centro)	41.202	38.694	41.605	40.362	39.498	42.237
Totale Impegni (media Sud)	46.891	49.036	45.876	44.812	39.921	34.381
Totale Impegni (media Isole)	12.083	10.268	11.968	10.940	10.688	8.551

Il dato è ancora più evidente se si volge lo sguardo all'impegno pro-capite (Figura 23). Nell'ultimo anno di osservazione i cittadini del Sud hanno sopportato un impegno pro-capite di 36,66€ a fronte di 19,17€ dei cittadini dell'Italia centrale e, addirittura, di circa 10 e 4€ di quelli del Nord e delle Isole.

Figura 23. Spesa corrente per Missione 17: impegni pro-capite - Media per area geografica (2016-2021)

Muovendo lo sguardo alla media per dimensione dei comuni (Tabella 80) si può notare come nei comuni medi il Sud sia l'area geografica che stanziava di più; di converso, nei piccoli comuni è il Centro a farla da padrone, mentre in quelli grandi è il Nord. L'evidenza si spiega in parte con quanto già testé riportato e, in parte, col fatto che grandi città come Roma, Milano, Napoli o Torino non abbiano grandi risorse da poter allocare su questa missione.

Tabella 80. Spesa corrente per Missione 17: Impegni - Media per dimensione comune (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	28.742	28.154	28.683	26.601	25.332	23.854
Nord	23.837	24.106	24.485	23.270	22.055	19.474
Centro	45.683	42.312	45.864	44.567	42.707	44.803
Sud	38.633	38.672	37.695	32.364	31.048	30.846
Isole	11.924	10.294	11.934	11.290	10.889	8.706
Comuni medi	56.509	60.076	56.967	59.445	52.427	45.273
Nord	56.721	59.177	59.996	55.607	54.091	54.328
Centro	26.773	27.221	28.100	26.980	29.539	34.489
Sud	89.323	103.458	89.310	109.648	82.834	51.962
Isole	9.540	8.491	12.498	9.597	9.900	8.095
Comuni grandi	229.226	199.644	203.134	196.590	205.161	195.257
Nord	394.507	362.908	376.974	368.440	350.882	356.588
Centro	453	0	1.429	643	643	284
Sud	3.750	3.750	3.750	20.769	115.090	47.410
Isole	97.142	41.567	4.873	863	5.260	1.416

6.3 Analisi della spesa corrente: pagamenti in c/competenza

Anche i pagamenti in conto competenza mostrano un andamento sostanzialmente crescente, al netto della nota flessione del 2020 (Tabella 81). Questo si riflette in modo coerente anche spostando l'osservazione sulla media per area geografica e per dimensione degli Enti Locali (Tabella 82 e Tabella 83).

Tabella 81. Spesa corrente per Missione 17: Pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	192.237.774	190.176.633	197.429.864	189.723.928	176.731.613	154.408.481
Andamenti medi	2.061.141	-7.253.231	7.705.936	12.992.315	22.323.132	

Tabella 82. Spesa corrente per Missione 17: Pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	23.433	23.501	25.322	23.175	21.266	19.547
Centro	23.357	21.574	23.096	23.429	24.058	28.795
Sud	36.348	34.565	32.834	34.359	30.834	20.219
Isole	8.875	7.162	7.580	7.479	6.562	5.097

Tabella 83. Spesa corrente per Missione 17: Pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	22.169	21.263	21.442	20.044	19.212	17.536
Nord	19.735	20.032	20.906	19.476	18.109	15.777
Centro	25.358	23.979	25.013	25.934	26.801	32.299
Sud	31.515	28.773	26.581	23.335	23.238	19.609
Isole	8.676	7.379	8.083	8.207	7.170	5.437
Comuni medi	38.813	37.001	41.477	44.795	36.682	26.314
Nord	39.379	37.216	45.725	39.423	34.181	36.683
Centro	17.070	13.800	17.169	15.434	15.171	17.123
Sud	61.388	64.688	65.546	92.072	69.848	23.624
Isole	7.233	5.169	5.220	3.896	3.621	3.565

Comuni grandi	158.003	153.332	158.141	143.450	139.807	140.788
Nord	269.875	287.409	301.259	273.161	262.787	266.164
Centro	453	0	813	386	643	143
Sud	3.690	2.349	2.944	2.653	12.335	8.987
Isole	79.440	19.565	0	863	705	0

6.4 Analisi della spesa corrente: scostamento tra impegni pagamenti in c/competenza

Anche i pagamenti in conto competenza mostrano un andamento sostanzialmente crescente, al netto della nota flessione del 2020 (Tabella 84).

Tabella 84. Spesa corrente per Missione 17: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Scostamento Impegni-Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	64.768.884	71.419.201	65.489.548	62.340.640	61.886.568	66.710.573
Andamenti medi	-6.650.317	5.929.653	3.148.908	454.072	-4.824.005	

Questo si riflette in modo coerente anche spostando l'osservazione sulla media per area geografica e per dimensione degli Enti Locali (Tabella 85 e Tabella 86).

Tabella 85. Spesa corrente per Missione 17: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Scostamento Impegni-Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	6.341	6.629	5.273	5.757	6.286	5.816
Centro	17.845	17.120	18.509	16.933	15.440	13.442
Sud	10.543	14.471	13.042	10.453	9.087	14.162
Isole	3.208	3.106	4.388	3.461	4.126	3.454

Tabella 86. Spesa corrente per Missione 17: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	6.573	6.891	7.241	6.557	6.120	6.318
Nord	4.102	4.074	3.579	3.794	3.946	3.697
Centro	20.325	18.333	20.851	18.633	15.906	12.504
Sud	7.118	9.899	11.114	9.029	7.810	11.237
Isole	3.248	2.915	3.851	3.083	3.719	3.269
Comuni medi	17.696	23.075	15.490	14.650	15.745	18.959
Nord	17.342	21.961	14.271	16.184	19.910	17.645
Centro	9.703	13.421	10.931	11.546	14.368	17.366
Sud	27.935	38.770	23.764	17.576	12.986	28.338
Isole	2.307	3.322	7.278	5.701	6.279	4.530
Comuni grandi	71.223	46.312	44.993	53.140	65.354	54.469
Nord	124.632	75.499	75.715	95.279	88.095	90.424
Centro	0	0	616	257	0	141
Sud	60	1.401	806	18.116	102.755	38.423
Isole	17.702	22.002	4873	0	4555	1416

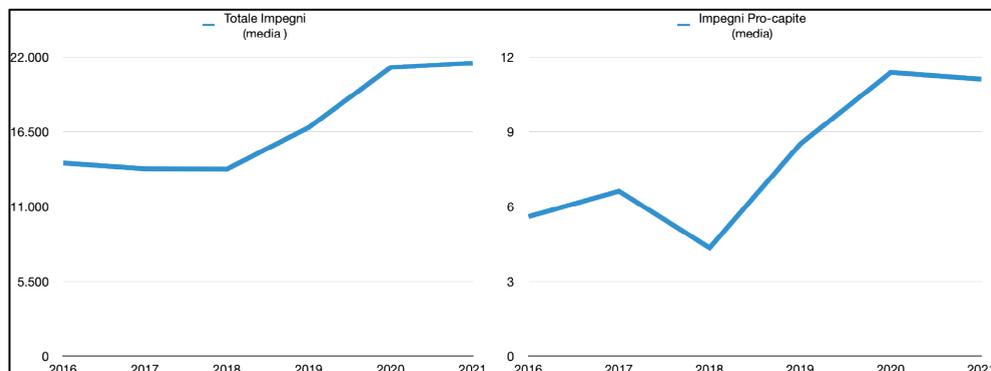
6.5 Analisi della spesa in conto capitale: impegni

In modo ancora più evidente, l'analisi degli impegni in conto capitale mostra un trend sempre crescente, incluso l'anno relativo al Covid-19 (Tabella 87). Anche in questo caso, se si guarda alla spesa pro-capite, si assiste a una leggera flessione nel 2021 (Figura 24).

Tabella 87. Spesa in conto capitale per Missione 17: Impegni - Media nazionale (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media)	21.534	21.224	16.807	13.747	13.772	14.195
Impegni Pro-capite (media)	11,10	11,37	8,50	4,34	6,61	5,59

Figura 24. Andamento impegni di spesa in conto capitale totali e pro-capite per Missione 17 (2016-2021)



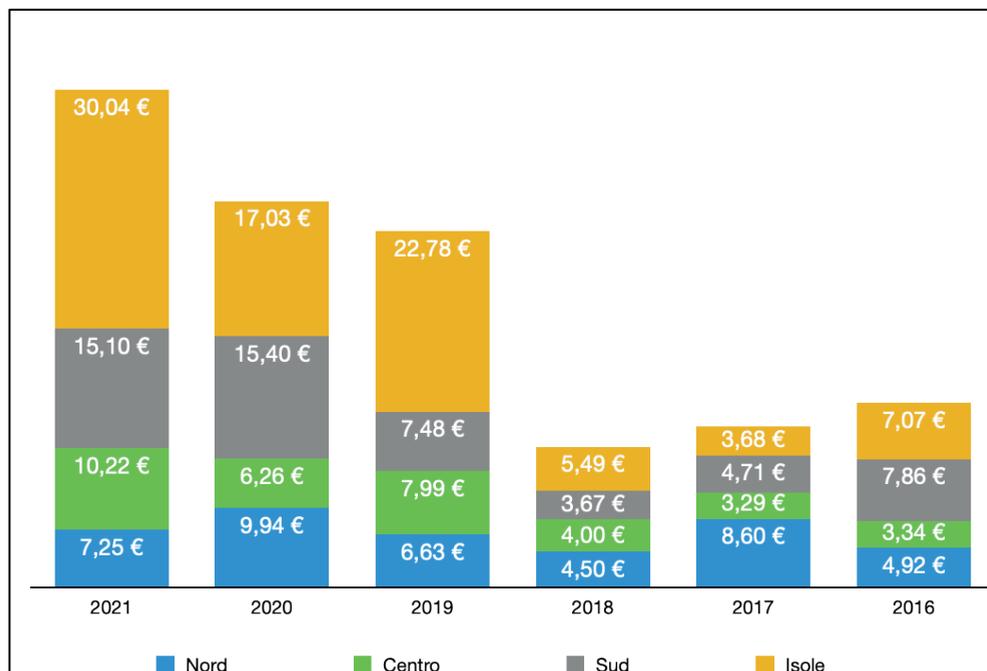
L'analisi della media degli impegni per area geografica (Tabella 88) mostra andamenti altalenanti in tutte le aree geografiche con picchi specifici in alcuni anni. Il dato non sorprende considerando che un singolo comune, che ha una certa dimensione, in un determinato anno, può stanziare cifre considerevoli per la realizzazione di un'opera che poi si compirà negli anni a seguire (ad es. investimento in impianto fotovoltaico).

Tabella 88. Spesa in conto capitale per Missione 17: Impegni - Media per area geografica (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Totale Impegni (media Nord)	12.372	14.315	8.632	11.136	8.522	10.784
Totale Impegni (media Centro)	14.311	12.741	15.875	15.686	13.035	12.853
Totale Impegni (media Sud)	35.550	41.187	27.562	19.758	28.241	23.590
Totale Impegni (media Isole)	61.601	25.483	40.887	12.284	11.341	13.685

Alla luce di tale evidenza, si può rilevare che i dati non possono assumere significatività di trend, ma solamente di per sé, nel dato anno di osservazione. In termini di impegno pro-capite, spicca sicuramente il valore più alto riscontrato per i cittadini delle Isole (Figura 25).

Figura 25. Spesa in conto capitale per Missione 17: impegni pro-capite - Media per area geografica (2016-2021)



La media per dimensione dei comuni mostra come i più grandi investimenti negli anni analizzati siano stati realizzati nei grandi comuni del meridione (Tabella 89). Tranne tale evidenza, il resto dei valori è da leggere come funzionale rispetto all'investimento X, nell'anno Y, senza per questo potersi addivenire a tracciare analisi di trend di particolare significatività.

Tabella 89. Spesa in conto capitale per Missione 17: Impegni - Media per dimensione comune (2021-2016)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	16.970	14.338	12.027	9.499	8.622	10.461
Nord	9.266	11.041	7.893	9.649	7.917	8.717
Centro	14.549	11.354	12.747	8.606	8.225	7.577
Sud	28.701	19.381	12.577	10.141	10.696	16.374
Isole	46.069	26.633	35.514	8.077	8.547	10.726

Comuni medi	30.998	22.025	21.602	14.023	15.044	19.603
Nord	23.938	27.136	9.776	4.166	11.153	16.486
Centro	8.782	12.992	24.754	40.894	30.197	32.061
Sud	27.041	20.725	21.051	4.712	15.052	18.117
Isole	167.195	18.201	72.603	33.711	4.947	14.937
Comuni grandi	20.032.536	45.850.542	27.364.920	28.536.662	33.731.962	19.702.803
Nord	260.911	266.184	108.810	419.066	50.864	231.864
Centro	155.626	153.257	83.891	14.286	14.286	14.286
Sud	1.573.126	4.805.844	3.034.006	2.321.768	3.742.855	1.560.231
Isole	119.063	34.792	500	37.331	419.874	298.012

6.6 Analisi della spesa in conto capitale: pagamenti in c/competenza

La Tabella 90 è molto significativa. Come si può notare la media nazionale dei pagamenti è di gran lunga più bassa rispetto a quella degli impegni. Questo significa, con ragionevole certezza, che molti degli interventi strutturali programmati non sono stati avviati o, se avviati, non sono neanche giunti alla realizzazione dei primi SAL, utili e necessari per poter procedere alla corresponsione di pagamenti da parte delle amministrazioni locali.

Tabella 90. Spesa in conto capitale per Missione 17: Pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	7.495	5.625	5.880	7.232	4.823	6.152
Andamenti medi	1.870	-255	-1.352	2.409	-1.329	

Il trend è lo stesso e largamente diffuso su tutto il territorio nazionale, a eccezione del 2021 dove, per le sole Isole, si vede un deciso aumento medio dei pagamenti (Tabella 91 e Tabella 92). Che però può essere dovuto a poche città che hanno effettivamente proceduto a liquidare per SAL o realizzazione finale di opere collegate alla missione.

Tabella 91. Spesa in conto capitale per Missione 17: Pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	6.286	5.925	4.651	7.063	5.714	6.375
Centro	6.543	5.618	6.139	6.776	3.918	4.642
Sud	7.048	3.814	7.776	6.890	2.813	5.709
Isole	19.890	8.304	8.298	9.735	5.521	7.862

Tabella 92. Spesa in conto capitale per Missione 17: Pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	6.797	5.470	4.352	5.697	4.767	5.661
Nord	6.048	5.923	4.063	6.830	5.370	5.961
Centro	6.531	4.746	4.908	5.876	4.120	4.619
Sud	6.851	3.645	2.770	2.768	2.844	5.866
Isole	12.883	7.945	9.262	5.445	6.392	4.593
Comuni medi	8.381	4.002	6.600	6.619	4.600	4.992
Nord	2.724	2.162	8.807	3.257	8.016	4.318
Centro	3.663	4.173	8.342	9.959	3.003	4.539
Sud	7.952	4.775	2.543	602	981	2.781
Isole	66.790	10.856	3.443	31.820	1.121	14.177
Comuni grandi	3.848.213	3.124.615	9.715.388	11.207.672	898.434	4.956.107
Nord	126.862	92.315	9.915	133.214	13.544	124.634
Centro	94.537	142.509	72.075	7.906	10.333	10.852
Sud	9.917	0	1.122.852	987.831	63.761	83.486
Isole	63.092	634	0	30.961	750	224.277

6.7 Analisi della spesa in conto capitale: scostamento tra impegni e pagamenti in c/competenza

Coerentemente a quanto sopra espresso su impegni e pagamenti considerati singolarmente, la differenza tra le due grandezze mostra come il 2021 sia l'anno di «shifting», in quanto si mostra un valore dei pagamenti in conto competenza superiore a quello delle somme stanziare. Tale evidenza significa proseguimento, attivazione, conclusione di negozi giuridici volti a favorire il raggiungimento della missione. Giova sottolineare, ancora una volta, che il dato aggregato (Tabella 93) sembra essere spiegato dall'accelerazione osservabile nei comuni isolani (Tabella 94). Se infine, si osserva il valore per grandezza comuni e collocazione geografica si vede come pochi grandi comuni del Sud siano quelli che hanno i problemi di incompleta, carente o mancata attuazione degli interventi, avendo un saldo medio di scostamento sempre molto alto mediamente (Tabella 95).

Tabella 93. Spesa in conto capitale per Missione 17: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media nazionale (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Media	14.039	15.599	10.927	6.515	8.949	8.043
Andamenti medi	-1.560	4.672	4.412	-2.434	906	

Tabella 94. Spesa in conto capitale per Missione 17: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per area geografica (2021-2016)

Scostamento Impegni- Pagamenti c/competenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Nord	6.086	8.390	3.981	4.073	2.808	4.409
Centro	7.768	7.123	9.736	8.910	9.117	8.211
Sud	28.502	37.373	19.786	12.868	25.428	17.881
Isole	41.711	17.179	32.589	2.549	5.820	5.823

Tabella 95. Spesa in conto capitale per Missione 17: Scostamento tra impegni e pagamenti c/competenza - Media per dimensione comune (2021-2016)

Scosta- mento Impegni- Pagamenti c/ compe- tenza	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Comuni piccoli	10.173	8.868	7.675	3.802	3.855	4.800
Nord	3.218	5.118	3.830	2.819	2.547	2.756
Centro	8.018	6.608	7.839	2.730	4.105	2.958
Sud	21.850	15.736	9.807	7.373	7.852	10.508
Isole	33.186	18.688	26.252	2.632	2.155	6.133
Comuni medi	22.617	18.023	15.002	7.404	10.444	14.611
Nord	21.214	24.974	969	909	3.137	12.168
Centro	5.119	8.819	16.412	30.935	27.194	27.522
Sud	19.089	15.950	18.508	4110	14071	15.336
Isole	100.405	7.345	69.160	1.891	3.826	760
Comuni grandi	16.184.323	42.725.927	17.649.532	17.328.990	32.833.528	14.746.696
Nord	134.049	173.869	98.895	285.852	37.320	107.230
Centro	61.089	10.748	11.816	6.380	3.953	3.434
Sud	1.563.209	4805844	1.911.154	1.333.937	3.679.094	1.476.745
Isole	55.971	34158	500	6.370	419124	73.735

7. Focus sulla spesa dei grandi comuni

di *Daniela Preite e Camilla Falivena*

In questa sezione, viene fornita una panoramica dei 44 comuni che registrano una popolazione residente superiore ai 100.000 abitanti. Oltre alle caratteristiche dimensionali, in termini di popolazione (Tabella 96) e di entrate con riferimento all'anno di analisi più recente (Tabella 97), il 2022. Per le entrate sono indicati gli accertamenti e riscossioni e la loro composizione⁹. Vengono, inoltre, forniti i risultati di selezionati indicatori di performance economico-finanziaria, strettamente legati all'analisi svolta.

In particolare, sono presentati i seguenti indicatori:

- a) **Entrate correnti per abitante:** rapporto tra entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, entrate extratributarie, trasferimenti correnti e popolazione residente;
- b) **Spesa corrente per abitante:** rapporto tra spesa corrente (Titolo 1) e popolazione residente;
- c) **Autonomia finanziaria:** rapporto tra entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, entrate extratributarie ed entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, entrate extratributarie, trasferimenti correnti;
- d) **Velocità di riscossione delle entrate correnti:** rapporto tra riscossioni in c/competenza e c/residui delle entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa ed extratributarie e i relativi accertamenti di competenza;
- e) **Velocità di pagamento della spesa corrente:** rapporto tra pagamenti in c/competenza e impegni di competenza.

⁹ Si segnala che nelle Tabelle 98-103 mancano le informazioni relative ai comuni di Bergamo, Catania, Messina e Palermo, in quanto – alla data di predisposizione del presente elaborato – non erano disponibili le informazioni finanziarie sulla banca dati AIDA PA, utilizzata per l'analisi.

Tabella 96. Comuni grandi: informazioni generali

Comune	Regione	Provincia	Popolazione residente
ROMA	Lazio	Roma	2.748.109
MILANO	Lombardia	Milano	1.354.196
NAPOLI	Campania	Napoli	913.462
TORINO	Piemonte	Torino	841.600
PALERMO	Sicilia	Palermo	630.167
GENOVA	Liguria	Genova	558.745
BOLOGNA	Emilia-Romagna	Bologna	387.971
FIRENZE	Toscana	Firenze	360.930
BARI	Puglia	Bari	316.015
CATANIA	Sicilia	Catania	298.762
VERONA	Veneto	Verona	255.588
VENEZIA	Veneto	Venezia	250.369
MESSINA	Sicilia	Messina	218.786
PADOVA	Veneto	Padova	206.496
TRIESTE	Friuli-Venezia Giulia	Trieste	198.417
PARMA	Emilia-Romagna	Parma	196.764
BRESCIA	Lombardia	Brescia	196.446
PRATO	Toscana	Prato	195.736
TARANTO	Puglia	Taranto	188.098
MODENA	Emilia-Romagna	Modena	184.153
REGGIO DI CALABRIA	Calabria	Reggio di Calabria	170.951
REGGIO NELL'EMILIA	Emilia-Romagna	Reggio nell'Emilia	169.545
PERUGIA	Umbria	Perugia	161.748
RAVENNA	Emilia-Romagna	Ravenna	155.751
LIVORNO	Toscana	Livorno	152.914
RIMINI	Emilia-Romagna	Rimini	149.211
CAGLIARI	Sardegna	Cagliari	148.117
FOGGIA	Puglia	Foggia	145.348
FERRARA	Emilia-Romagna	Ferrara	129.340
LATINA	Lazio	Latina	127.564
SALERNO	Campania	Salerno	127.186
GIUGLIANO IN CAMPANIA	Campania	Napoli	123.679
MONZA	Lombardia	Monza e della Brianza	121.799
SASSARI	Sardegna	Sassari	121.021
BERGAMO	Lombardia	Bergamo	119.534
PESCARA	Abruzzo	Pescara	118.657
TRENTO	Trentino-Alto Adige/Südtirol	Trento	118.046
FORLÌ	Emilia-Romagna	Forlì-Cesena	116.440
SIRACUSA	Sicilia	Siracusa	116.244
VICENZA	Veneto	Vicenza	109.823
TERNI	Umbria	Terni	106.370
BOLZANO - BOZEN	Trentino-Alto Adige/Südtirol	Bolzano/Bozen	106.107
PIACENZA	Emilia-Romagna	Piacenza	102.465
NOVARA	Piemonte	Novara	101.257

Tabella 97. Comuni grandi: Entrate (2022)

Comune	Totale Generale Entrate - Accertamenti	Totale Generale Entrate - Entrate non ricorrenti	Totale Generale Entrate - Riscossioni c/competenza	Totale Generale Entrate - Riscossioni c/residui
ROMA	7.171.112.086	3.158.649.914	5.297.853.914	1.208.621.585
MILANO	4.248.541.419	777.912.400	3.360.589.996	737.825.916
TORINO	2.593.608.347	412.705.778	2.205.573.674	307.916.669
NAPOLI	2.068.021.804	634.432.465	1.299.711.482	526.940.195
GENOVA	1.435.478.838	245.269.315	1.162.401.750	206.574.096
VENEZIA	1.175.925.279	491.304.518	878.701.118	264.837.556
FIRENZE	1.122.336.907	276.844.090	880.340.308	143.154.618
BOLOGNA	856.071.894	293.483.870	733.238.406	84.819.263
PADOVA	551.219.822	182.050.796	438.551.221	52.457.137
BARI	527.693.574	140.312.961	404.463.753	96.225.019
SALERNO	475.030.636	24.841.433	360.067.312	101.630.445
TRIESTE	471.328.704	59.467.025	411.642.719	50.956.283
VERONA	450.906.931	49.701.690	365.217.310	51.976.994
BRESCIA	440.791.575	74.367.130	361.920.127	61.390.749
CAGLIARI	351.145.461	82.327.435	256.954.164	48.807.972
PARMA	349.719.720	81.421.364	266.570.740	68.420.446
MODENA	341.788.025	49.666.574	272.568.802	47.283.206
TARANTO	341.697.598	109.019.694	237.223.927	63.810.037
REGGIO DI CALABRIA	336.060.965	150.440.431	208.519.761	73.343.906
BOLZANO - BOZEN	335.038.273	21.744.128	262.416.486	29.669.463
RIMINI	306.199.299	72.052.955	240.872.738	54.998.379
PRATO	305.784.143	68.423.785	227.228.128	56.353.782
TRENTO	262.742.053	37.412.088	202.726.020	35.941.887
PERUGIA	261.159.550	55.093.839	202.127.596	41.730.145
REGGIO NELL'EMILIA	256.778.751	83.746.811	209.574.114	51.022.331
RAVENNA	251.304.850	46.452.915	177.658.286	50.510.913
LIVORNO	242.265.517	26.397.874	183.255.037	38.110.228
SASSARI	213.216.374	39.198.508	168.214.988	26.255.659
FOGGIA	204.023.419	19.545.453	163.644.583	29.919.178
PESCARA	194.763.608	18.300	158.932.707	25.227.214
VICENZA	191.998.736	43.038.241	149.805.979	13.158.827
FERRARA	191.870.172	39.352.372	152.991.146	37.916.016

MONZA	180.195.532	29.461.007	141.395.228	38.716.540
LATINA	174.537.589	25.763.852	113.063.760	39.256.529
SIRACUSA	170.841.206	17.996.226	120.366.658	28.658.196
GIUGLIANO IN CAMPANIA	164.113.180	369.292	78.390.410	33.826.922
FORLÌ	158.624.662	42.612.584	111.918.627	33.252.224
PIACENZA	151.849.882	22.499.214	129.770.379	20.688.130
TERNI	134.522.619	11.243.680	111.724.981	16.260.356
NOVARA	134.520.287	0	111.944.128	25.338.225

7.1 Analisi degli indicatori

Gli indicatori finanziari per gli enti locali forniscono un quadro completo della situazione economica e finanziaria di un comune. Essi comprendono l'autonomia finanziaria, le entrate per abitante, le uscite per abitante, la velocità di riscossione e la velocità di pagamento. L'analisi di questi indicatori consente di valutare la solidità e la solvibilità di un comune, nonché l'efficace utilizzo delle risorse fiscali a sua disposizione.

- a) Le entrate per abitante rappresentano la quantità di risorse finanziarie che un comune riceve in media da ogni abitante. Questo indicatore riflette la capacità di un comune di generare entrate, attraverso imposte locali, tasse e altre fonti di finanziamento.
- b) Le uscite per abitante misurano la quantità di risorse finanziarie che un comune utilizza per fornire servizi pubblici e coprire le spese correnti. Un'analisi accurata di queste uscite permette di valutare l'efficienza e l'efficacia della gestione delle risorse finanziarie da parte del comune.
- c) L'autonomia finanziaria misura la capacità di un comune di generare entrate proprie, indipendentemente dalle trasferenze statali. Un alto grado di autonomia finanziaria indica una maggiore capacità del comune di finanziare i propri servizi e investimenti, senza dipendere esclusivamente dai fondi esterni.
- d) La velocità di riscossione indica il periodo di tempo necessario per il comune per incassare le entrate fiscali. Un'alta velocità di riscossione implica una gestione finanziaria efficiente, in quanto consente al comune di utilizzare tempestivamente le risorse finanziarie per finanziare servizi e progetti.
- e) La velocità di pagamento riflette la prontezza con cui un comune paga i suoi debiti e le sue obbligazioni finanziarie. Una velocità di

pagamento elevata indica una gestione finanziaria responsabile e solida, poiché contribuisce a mantenere la fiducia dei fornitori e la solidità finanziaria complessiva del comune.

L'analisi di questi indicatori finanziari per gli enti locali è essenziale per valutare la salute finanziaria di un comune, la capacità di gestire efficacemente le risorse finanziarie a sua disposizione e di fornire servizi pubblici di qualità alla comunità locale.

7.1.1. Entrate correnti per abitante

Analizzando, per l'intero periodo oggetto di analisi, le entrate correnti a livello pro-capite per i comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, si osserva una media superiore ai 1.000 euro per abitante, in crescita tra il 2016 e il 2022. La crescita media è stata pari a 209 euro. In alcune città (*e.g.*, Milano, Firenze e Bolzano) le entrate correnti per abitante superano i 2.000 euro, mentre a Venezia nel 2022 sono pari a 3.076 euro (con un differenziale di +718 euro rispetto al 2016).

Escluse talune eccezioni, le città metropolitane tendono a presentare i valori più elevati tra le grandi città. Il valore più basso, tra quelli disponibili, si registra per la città di Terni, la quale rappresenta inoltre uno dei pochi enti locali nei quali le entrate medie per abitanti hanno subito una riduzione nel periodo considerato (si aggiungono a Terni, le città di Ferrara, Forlì – con il delta maggiore (-262 euro) – e Reggio Emilia).

La Tabella 98 illustra i valori per ciascun ente all'interno del cluster dei grandi comuni. Si osserva come non vi sia alcuna relazione diretta tra il dato relativo alla popolazione e quello relativo al valore delle entrate pro-capite.

Tabella 98. Comuni grandi: Entrate correnti per abitante (2022-2016)

Comune	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
ROMA	1.913	1.895	1.809	1.789	1.696	1.762	1.654
MILANO	2.452	2.439	2.295	2.364	2.380	2.326	2.337
NAPOLI	1.719	1.926	1.565	1.485	1.438	1.330	1.378
TORINO	1.670	1.800	1.510	1.471	1.573	1.435	1.410
PALERMO	n.a.	1.573	1.370	1.350	1.282	1.169	1.159
GENOVA	1.590	1.593	1.464	1.400	1.348	1.398	1.385
BOLOGNA	1.724	1.622	1.610	1.628	1.576	1.477	1.404
FIRENZE	2.164	1.862	1.873	1.844	1.713	1.742	1.719
BARI	1.229	1.203	1.215	1.112	1.060	1.030	1.069
CATANIA	n.a.	1.668	1.525	1.348	1.446	1.256	1.451
VERONA	1.441	1.340	1.351	1.294	1.269	1.253	1.214
VENEZIA	3.076	2.832	2.641	2.835	2.532	2.471	2.358
MESSINA	n.a.	1.336	1.271	1.255	1.120	1.080	1.030
PADOVA	1.613	1.542	1.433	1.328	1.320	1.273	1.350
PRATO	1.130	1.046	1.118	1.042	1.043	1.085	1.094
TRIESTE	1.806	1.696	1.711	1.734	1.691	1.735	1.764
BRESCIA	1.724	1.541	1.650	1.566	1.538	1.465	1.519
PARMA	1.382	1.365	1.290	1.235	1.220	1.201	1.233
TARANTO	1.339	1.244	1.166	1.138	1.385	1.151	1.060
MODENA	1.458	1.310	1.299	1.228	1.185	1.237	1.217
REGGIO DI CALABRIA	1.500	1.482	1.591	1.114	1.056	1.022	1.018
REGGIO NELL'EMILIA	977	1.169	1.126	1.071	1.036	981	991
PERUGIA	1.208	1.170	1.172	1.086	1.090	1.029	1.042
RAVENNA	1.318	1.357	1.363	1.245	1.387	1.233	1.119
LIVORNO	1.322	1.359	1.273	1.225	1.273	1.512	1.295
RIMINI	1.468	1.382	1.434	1.254	1.278	1.282	1.160
CAGLIARI	1.888	1.795	1.853	1.740	1.658	1.707	1.456
FOGGIA	1.103	1.115	1.045	980	1.014	996	968
FERRARA	1.063	1.047	954	920	923	1.187	1.153
SALERNO	1.739	1.730	1.484	1.496	1.554	1.531	1.544
LATINA	1.064	1.073	1.089	880	914	861	881
GIUGLIANO IN CAMPANIA	1.169	1.121	1.198	610	781	587	731
MONZA	1.179	1.137	1.140	1.100	1.117	1.116	1.133
SASSARI	1.436	1.404	1.359	1.206	1.222	1.121	1.088
BERGAMO	n.a.	1.255	1.447	1.160	1.166	1.135	1.146
PESCARA	1.197	1.098	985	1.023	957	869	914
TRENTO	1.666	1.500	1.513	1.463	1.462	1.448	1.435
FORLÌ	969	952	934	877	1.126	1.116	1.231
SIRACUSA	1.131	1.101	1.151	1.240	1.084	968	959
VICENZA	1.283	1.137	1.165	1.011	1.010	1.026	992
TERNI	884	807	999	962	951	929	960
BOLZANO - BOZEN	2.123	2.044	2.127	1.953	1.908	2.031	2.019
PIACENZA	1.207	1.160	1.174	1.099	1.081	1.028	1.047
NOVARA	1.035	1.021	999	948	956	948	1.004
MEDIA	1.484	1.437	1.403	1.321	1.314	1.285	1.275

7.1.2. Spesa corrente per abitante

Il dato relativo alla spesa corrente per abitante, nel periodo analizzato, risulta anche esso in crescita e superiore ai 1.000 euro, con un valore tuttavia inferiore rispetto a quello risultante dall'analisi delle entrate (Tabella 98). Nello specifico, il 25% del campione dei grandi comuni presenta, nel 2022, una spesa corrente pro-capite inferiore ai 1.000 euro (per quanto concerne le entrate correnti, solo il 7% del campione presenta un valore al di sotto dei 1.000 euro). Anche la crescita dal 2016 al 2022 risulta essere più moderata rispetto a quella registrata sul fronte delle entrate. Mediamente, infatti, vi è stato un aumento della spesa corrente per abitante pari a 143 euro.

Il comune che presenta il valore più elevato è Venezia, dove la spesa corrente per abitante nel 2022 ammonta a 2.734 euro, seguita da Milano con un ammontare di 2.176 euro. Al contrario, il valore più basso si registra a Giugliano in Campania (655 euro), seguita da Terni (692 euro) e Latina (862 euro).

Mediamente, la spesa corrente per abitante rappresenta l'85% delle entrate correnti per abitante. Tale rapporto, nel periodo considerato, ha avuto un andamento altalenante in un range che va dall'81%, valore più basso registrato nel 2020, all'88%, nel 2016 e 2017. La riduzione di tale rapporto nella prima parte del periodo considerato è dovuta a una crescita maggiore delle entrate correnti per abitante rispetto alla crescita delle spese correnti per abitante. A partire dal 2020 il rapporto, invece, si inverte in quanto la crescita delle spese correnti per abitante aumenta in misura maggiore rispetto alle entrate correnti per abitante.

Il valore più elevato con riferimento al rapporto tra spese correnti ed entrate correnti per abitante, nel 2022, si registra a Roma e Ravenna (95%), mentre il più basso è quello del comune di Giugliano in Campania (56%). Ciononostante, il 32% del campione presenta un rapporto pari almeno al 90%.

La Tabella 99 fornisce il dettaglio, per ciascun comune di grandi dimensioni, dei valori di spesa corrente pro-capite tra il 2016 e il 2022.

Tabella 99. Comuni grandi: Spesa corrente per abitante (2016-2022)

Comune	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
ROMA	1.809	1.710	1.615	1.547	1.548	1.475	1.466
MILANO	2.176	2.057	1.900	1.948	1.983	1.961	2.055
NAPOLI	1.233	1.172	1.145	1.212	1.137	1.167	1.309
TORINO	1.376	1.258	1.228	1.212	1.297	1.170	1.211
PALERMO	n.a.	960	1.021	957	972	997	1.018
GENOVA	1.330	1.340	1.259	1.192	1.110	1.198	1.200
BOLOGNA	1.581	1.446	1.338	1.318	1.302	1.244	1.217
FIRENZE	1.759	1.606	1.604	1.569	1.512	1.492	1.511
BARI	1.161	1.030	1.028	952	978	915	962
CATANIA	n.a.	1.122	1.081	1.048	1.096	1.212	1.334
VERONA	1.268	1.167	1.110	1.106	1.113	1.079	1.082
VENEZIA	2.734	2.317	2.165	2.231	2.210	2.145	2.121
MESSINA	n.a.	1.197	1.146	955	1.013	919	1.008
PADOVA	1.353	1.300	1.195	1.191	1.188	1.127	1.154
PRATO	891	894	818	817	847	971	909
TRIESTE	1.667	1.565	1.518	1.620	1.569	1.620	1.673
BRESCIA	1.557	1.405	1.446	1.402	1.402	1.409	1.382
PARMA	1.241	1.170	1.058	1.091	1.102	1.100	1.079
TARANTO	1.148	1.073	1.004	1.134	927	974	940
MODENA	1.279	1.169	1.083	1.103	1.109	1.188	1.127
REGGIO DI CALABRIA	1.005	913	836	823	857	848	827
REGGIO NELL'EMILIA	885	1.051	979	934	924	878	875
PERUGIA	1.073	975	931	937	937	919	914
RAVENNA	1.253	1.204	1.118	1.130	1.109	1.082	991
LIVORNO	1.148	1.134	1.062	1.032	1.058	1.120	1.078
RIMINI	1.262	1.166	1.068	1.063	1.061	1.039	1.033
CAGLIARI	1.550	1.476	1.397	1.291	1.379	1.357	1.298
FOGGIA	903	878	884	863	845	836	814
FERRARA	980	962	788	789	818	1.007	998
SALERNO	1.398	1.286	1.283	1.277	1.331	1.323	1.351
LATINA	862	783	825	740	765	755	724
GIUGLIANO IN CAMPANIA	655	749	683	564	586	711	614
MONZA	1.064	973	998	1.008	1.003	981	1.036
SASSARI	1.152	1.080	1.011	982	974	953	946
BERGAMO	n.a.	1.122	1.177	1.021	987	971	1.009
PESCARA	909	824	817	815	808	735	746
TRENTO	1.473	1.440	1.341	1.385	1.366	1.414	1.400
FORLÌ	865	843	781	731	947	936	1.013
SIRACUSA	882	880	778	886	795	875	828
VICENZA	1.184	1.083	1.016	980	967	957	905
TERNI	692	648	759	776	764	822	861
BOLZANO - BOZEN	1.920	1.832	1.725	1.695	1.692	1.777	1.690
PIACENZA	1.125	1.071	988	976	952	935	967
NOVARA	962	884	830	818	820	823	868
MEDIA	1.269	1.187	1.133	1.116	1.117	1.123	1.126

7.1.3. *Autonomia finanziaria*

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, viene riconosciuta autonomia finanziaria anche ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane, oltre alle Regioni come da previsione originaria dell'art. 119. Tale introduzione prevede, dunque, che finanzino le funzioni pubbliche loro attribuite mediante tributi ed entrate proprie. L'autonomia finanziaria indica, pertanto, il grado di dipendenza o – dalla prospettiva opposta – autosufficienza finanziaria rispetto a enti sovraordinati.

Mediamente, l'autonomia finanziaria dei grandi comuni è pari al 79% nel 2022. Si segnala la mancanza delle informazioni, con riferimento all'ultimo anno di analisi, per le città di Bergamo, Catania, Messina e Palermo.

Mentre fino al 2019 il valore si attestava su una media dell'84, vi è stata una battuta d'arresto (di 5 punti percentuali, mediamente) a partire dal 2020 (l'indice di autonomia finanziaria è sceso, nel 2020, al 73%). La riduzione di tale indicatore ha colpito soprattutto alcuni comuni del Sud, per i quali tra il 2016 e il 2022 si è registrata una differenza fino a 18 punti percentuali. Emerge, però, una significativa ripresa nel 2022 (in media, si è registrato un aumento del 6% tra il 2020 e il 2022). Le cause sono certamente rinvenibili nella pandemia dal Covid-19 e, a seguire, dall'inflazione e dal caro prezzi, in particolare dell'energia, dovuto allo scoppio della guerra in Ucraina. Tali emergenze hanno, infatti, limitato la possibilità, per gli enti locali, di implementare azioni di riscossione coattiva, colmando eventuali gap di riscossione mediante l'erogazione di sussidi statali.

Il valore più alto si registra per la città di Prato (94% nel 2022), che guida il gruppo delle grandi città toscane, le quali presentano, tutte, un'elevata autonomia finanziaria. Valori più bassi si registrano invece nelle città di Trento, Bolzano e Trieste, le quali – in forza della qualità di statuto speciale delle rispettive regioni – utilizzano diverse forme di autofinanziamento.

Tra le città metropolitane, la performance migliore in termini di autonomia finanziaria è rappresentata dalla città di Genova (89% nel 2022).

La Tabella 100 illustra come non vi sia una relazione diretta tra le dimensioni – in termini di popolazione residente – e l'indice di autonomia finanziaria. Tale relazione, sorprendentemente, non ricorre nemmeno utilizzando le entrate sia accertate, sia le riscossioni in conto competenza, come criterio ordinale.

Tabella 100. Comuni grandi: autonomia finanziaria (2022-2016)

Comune	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
ROMA	77%	73%	70%	80%	80%	80%	79%
MILANO	81%	70%	69%	87%	86%	87%	87%
NAPOLI	71%	63%	79%	87%	88%	88%	87%
TORINO	80%	73%	79%	88%	85%	90%	90%
PALERMO	n.a.	62%	67%	82%	77%	78%	78%
GENOVA	89%	85%	84%	92%	89%	85%	86%
BOLOGNA	83%	81%	77%	90%	91%	92%	91%
FIRENZE	86%	78%	74%	90%	93%	91%	88%
BARI	78%	76%	72%	82%	83%	85%	85%
CATANIA	n.a.	64%	68%	78%	84%	81%	76%
VERONA	84%	81%	77%	88%	88%	87%	89%
VENEZIA	71%	61%	59%	78%	85%	86%	86%
MESSINA	n.a.	73%	74%	76%	79%	84%	82%
PADOVA	83%	81%	74%	86%	87%	88%	88%
PRATO	94%	90%	83%	93%	93%	91%	92%
TRIESTE	51%	49%	45%	49%	51%	51%	49%
BRESCIA	85%	87%	77%	87%	85%	87%	87%
PARMA	79%	76%	72%	83%	83%	84%	85%
TARANTO	75%	76%	74%	78%	86%	82%	81%
MODENA	85%	86%	80%	89%	89%	91%	90%
REGGIO DI CALABRIA	73%	73%	61%	90%	88%	92%	91%
REGGIO NELL'EMILIA	84%	86%	84%	92%	90%	92%	92%
PERUGIA	87%	87%	83%	90%	90%	92%	93%
RAVENNA	83%	84%	78%	87%	87%	85%	87%
LIVORNO	90%	89%	84%	94%	91%	88%	90%
RIMINI	88%	85%	77%	93%	93%	95%	94%
CAGLIARI	68%	70%	64%	72%	75%	77%	74%
FOGGIA	77%	75%	74%	81%	81%	79%	79%
FERRARA	82%	79%	77%	87%	87%	89%	93%
SALERNO	85%	71%	81%	87%	84%	85%	87%
LATINA	81%	83%	77%	89%	88%	92%	87%
GIUGLIANO IN CAMPANIA	93%	90%	86%	95%	96%	96%	89%
MONZA	87%	85%	82%	94%	92%	92%	91%
SASSARI	58%	59%	51%	61%	59%	63%	62%
BERGAMO	n.a.	85%	69%	91%	90%	91%	86%
PESCARA	79%	83%	81%	91%	92%	92%	95%
TRENTO	48%	48%	46%	50%	49%	49%	51%
FORLÌ	80%	77%	72%	84%	88%	89%	89%
SIRACUSA	84%	69%	75%	86%	83%	82%	84%
VICENZA	82%	82%	72%	84%	84%	83%	83%
TERNI	86%	87%	84%	92%	91%	93%	90%
BOLZANO - BOZEN	46%	46%	45%	53%	48%	49%	49%
PIACENZA	89%	87%	80%	94%	94%	94%	95%
NOVARA	87%	86%	80%	92%	91%	91%	88%
MEDIA	79%	76%	73%	84%	84%	85%	84%

7.1.4. *Velocità di riscossione*

La velocità di riscossione rappresenta un parametro di grande rilevanza per la stima degli equilibri finanziari, in particolare a seguito dell'introduzione del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità – una delle principali novità legata all'introduzione della competenza finanziaria potenziata – che lo ha reso ancor di più un parametro da tenere sotto osservazione per non compromettere la capacità di spesa delle amministrazioni. La velocità di riscossione non rappresenta meramente un indicatore di efficienza nella gestione delle entrate, ma anche una misura indiretta di equità fiscale e intergenerazionale.

Da un'audizione di Anci in Senato, tenutasi il 13 luglio 2017, è emerso che negli anni si è registrato un progressivo aumento delle riscossioni mediante ingiunzione di pagamento, spesso caratterizzato dall'intervento di soggetti privati iscritti all'albo ex art. 53 del D.Lgs. n. 446/1997, o mediante la costituzione di società in house o miste pubblico-privato.

Dall'analisi svolta emerge che, mediamente, seppur con un andamento altalenante, i comuni riscuotono almeno il 90% delle entrate accertate. In alcuni casi, soprattutto tra il 2018 e il 2020, si osservano situazioni di comuni la cui velocità di riscossione è superiore al 100%. Siffatta situazione è legata, in larga parte, alla gestione dei residui attivi.

Con riferimento all'ultimo anno di analisi, il comune che ha performato meglio in termini di riscossione è il comune di Reggio Emilia (105%), seguito dal comune di Monza (100%). Il valore più basso, invece, si riscontra nel comune di Giugliano in Campania (62%).

Complessivamente, emergono differenze territoriali. La velocità di riscossione, infatti, diminuisce progressivamente man mano che si scende lungo lo stivale. Nei grandi comuni del Nord (che rappresentano il 52% del campione), il valore medio della capacità di riscossione è superiore alla media nazionale (95%). Tale dato emerge, seppur più basso, per i comuni del Centro Italia (93%). Al Sud e nelle Isole, invece, i valori sono inferiori alla media nazionale. Per i comuni del Sud, nel 2022, la velocità di riscossione media si attesta all'86%. Per le Isole, è disponibile, nell'ultimo anno di analisi, il dato solo per i comuni di Cagliari, Sassari e Siracusa, con un valore medio dell'84%. Considerando tutti i comuni di grandi dimensioni isolani e prendendo il valore medio del 2021 emerge un delta significativo rispetto alla media nazionale dello stesso anno (73% contro 89%). Tale dato conferma i dati più recenti in merito al tax gap lungo il territorio nazionale.

Non emerge, invece, alcuna peculiarità per quanto concerne la capacità di riscossione nel gruppo delle città metropolitane.

La Tabella 101 illustra nel dettaglio i valori e i relativi andamenti nel periodo analizzato.

Tabella 101. Comuni grandi: velocità di riscossione (2022-2016)

Comune	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
ROMA	88%	85%	90%	79%	81%	104%	75%
MILANO	94%	93%	92%	95%	96%	85%	90%
NAPOLI	81%	80%	69%	75%	78%	81%	81%
TORINO	92%	93%	94%	90%	91%	88%	86%
PALERMO	n.a.	61%	69%	60%	71%	74%	73%
GENOVA	93%	90%	94%	94%	95%	94%	92%
BOLOGNA	95%	97%	97%	95%	92%	97%	94%
FIRENZE	87%	91%	91%	92%	99%	90%	96%
BARI	92%	91%	85%	92%	102%	100%	87%
CATANIA	n.a.	48%	73%	67%	69%	90%	72%
VERONA	93%	91%	104%	99%	91%	99%	96%
VENEZIA	99%	88%	102%	96%	102%	94%	91%
MESSINA	n.a.	82%	84%	87%	96%	92%	128%
PADOVA	85%	103%	94%	94%	103%	95%	91%
PRATO	94%	89%	89%	94%	99%	85%	91%
TRIESTE	98%	101%	102%	98%	96%	93%	98%
BRESCIA	97%	97%	97%	94%	104%	89%	92%
PARMA	99%	93%	94%	97%	102%	92%	96%
TARANTO	86%	82%	75%	85%	87%	82%	82%
MODENA	92%	93%	93%	96%	98%	97%	95%
REGGIO DI CALABRIA	78%	65%	67%	70%	73%	78%	70%
REGGIO NELL'EMILIA	105%	91%	91%	92%	94%	97%	94%
PERUGIA	95%	91%	91%	97%	93%	99%	91%
RAVENNA	88%	91%	85%	95%	84%	95%	90%
LIVORNO	95%	87%	94%	92%	97%	74%	88%
RIMINI	97%	94%	94%	92%	89%	90%	91%
CAGLIARI	86%	80%	79%	82%	83%	80%	85%
FOGGIA	97%	97%	89%	93%	92%	94%	92%
FERRARA	99%	96%	101%	101%	111%	94%	96%
SALERNO	95%	87%	77%	89%	93%	84%	86%
LATINA	97%	76%	70%	87%	93%	82%	89%
GIUGLIANO IN CAMPANIA	62%	56%	57%	75%	61%	79%	71%
MONZA	100%	99%	96%	98%	103%	88%	94%
SASSARI	87%	82%	86%	86%	86%	86%	87%
BERGAMO	n.a.	94%	91%	94%	104%	84%	94%
PESCARA	93%	89%	94%	86%	89%	98%	95%
TRENTO	95%	95%	100%	95%	97%	99%	95%
FORLÌ	96%	99%	100%	102%	103%	92%	87%
SIRACUSA	81%	95%	75%	71%	74%	92%	84%
VICENZA	85%	94%	101%	117%	115%	88%	103%
TERNI	94%	100%	90%	87%	87%	94%	95%
BOLZANO - BOZEN	98%	96%	92%	97%	98%	96%	96%
PIACENZA	99%	97%	95%	99%	108%	95%	97%
NOVARA	98%	98%	99%	95%	97%	98%	98%
MEDIA	92%	89%	89%	90%	93%	90%	90%

7.1.5. *Velocità di pagamento*

La velocità di pagamento rappresenta un'ulteriore dimensione di grande rilevanza per l'analisi della situazione finanziaria dei comuni. La criticità di tale indicatore è dimostrata dalla rilevanza a quanto assegnato in sede di programmazione strategica. Rappresenta, infatti, uno degli obiettivi di miglioramento più frequentemente stanziato dagli enti locali.

La velocità media di pagamento è superiore al 75% lungo tutto il periodo analizzato. La tensione verso il miglioramento è confermata dal trend in crescita che si osserva a partire dal 2016 e che conferma i dati disponibili a livello centrale, consultabili sull'apposita piattaforma del Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁰.

Il valore più alto si registra a Bolzano (90%), seguita da Pescara e Sassari (entrambe con una velocità di pagamento del 87%). La situazione più critica emerge, invece, per i grandi comuni campani, i quali presentano rispettivamente una velocità di pagamento del 58% (Napoli), 60% (Giugliano in Campania), 66% (Salerno). Anche in questo caso, le criticità andrebbero approfondite analizzando, in primo luogo, la capacità di gestione dei residui passivi.

Interessante è la scarsa correlazione che emerge rispetto al dato relativo alla velocità di riscossione. A tale riguardo, anche le differenze geografiche risultano essere meno rilevanti. Mediamente, nel 2022, comuni di grandi dimensioni del Nord Italia presentano una velocità di pagamento del 79%. Superiore (80%) è invece il valore per i comuni del Centro e per quelli delle Isole i cui dati sono disponibili (mentre per il 2021 è pari al 77%). Più basso, anche rispetto alla media, è il dato per i comuni meridionali (72%).

La Tabella 102 mostra i valori per ciascun comune con popolazione superiore ai 100.000 abitanti nel periodo considerato.

¹⁰ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/i_debiti_commerciali_delle_pubbliche_amministrazioni/tempi_di_pagamento_e_debiti_commerciali_delle_pubbliche_amministrazioni/.

Tabella 102. Comuni grandi: velocità di pagamento (2021-2016)

Comune	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
ROMA	76%	81%	78%	75%	76%	78%	71%
MILANO	78%	81%	79%	81%	80%	80%	77%
NAPOLI	58%	53%	58%	48%	60%	53%	53%
TORINO	77%	77%	71%	72%	70%	67%	67%
PALERMO	n.a.	82%	78%	80%	77%	73%	77%
GENOVA	84%	84%	83%	87%	81%	86%	85%
BOLOGNA	77%	79%	77%	80%	80%	84%	83%
FIRENZE	80%	81%	80%	84%	80%	81%	80%
BARI	77%	80%	79%	83%	81%	81%	80%
CATANIA	n.a.	73%	76%	78%	62%	63%	53%
VERONA	82%	84%	83%	84%	86%	86%	86%
VENEZIA	81%	85%	82%	86%	81%	75%	81%
MESSINA	n.a.	75%	74%	79%	72%	68%	67%
PADOVA	74%	76%	78%	79%	78%	78%	79%
PRATO	84%	86%	84%	86%	84%	81%	84%
TRIESTE	79%	81%	81%	84%	76%	84%	74%
BRESCIA	80%	82%	78%	81%	82%	80%	81%
PARMA	78%	80%	77%	84%	84%	83%	82%
TARANTO	80%	74%	79%	79%	81%	79%	82%
MODENA	79%	79%	77%	81%	80%	79%	82%
REGGIO DI CALABRIA	71%	72%	71%	55%	54%	61%	69%
REGGIO NELL'EMILIA	77%	78%	77%	82%	82%	82%	81%
PERUGIA	83%	83%	82%	80%	77%	76%	72%
RAVENNA	80%	82%	81%	83%	79%	78%	80%
LIVORNO	82%	84%	83%	87%	84%	77%	81%
RIMINI	84%	82%	82%	83%	83%	82%	83%
CAGLIARI	74%	72%	73%	77%	74%	71%	76%
FOGGIA	73%	70%	71%	76%	78%	73%	72%
FERRARA	73%	71%	78%	88%	87%	85%	87%
SALERNO	66%	60%	59%	53%	58%	51%	58%
LATINA	74%	75%	76%	76%	74%	76%	78%
GIUGLIANO IN CAMPANIA	60%	55%	50%	52%	59%	52%	61%
MONZA	77%	73%	70%	74%	72%	71%	71%
SASSARI	87%	87%	87%	91%	89%	89%	88%
BERGAMO	n.a.	79%	81%	84%	82%	82%	79%
PESCARA	87%	83%	82%	82%	80%	81%	82%
TRENTO	83%	80%	80%	83%	84%	79%	85%
FORLÌ	74%	72%	69%	74%	77%	73%	69%
SIRACUSA	79%	74%	80%	73%	78%	75%	75%
VICENZA	74%	74%	74%	78%	72%	65%	79%
TERNI	79%	75%	78%	79%	76%	62%	58%
BOLZANO - BOZEN	90%	92%	80%	87%	85%	88%	89%
PIACENZA	81%	81%	82%	84%	85%	85%	84%
NOVARA	82%	86%	86%	87%	80%	79%	77%
MEDIA	78%	78%	77%	79%	77%	76%	76%

Conclusioni

di *Daniela Preite e Camilla Falivena*

Il raggiungimento degli SDG definiti dalle Nazioni Unite rappresenta un impegno globale mirato a creare un presente e un futuro sostenibile per tutti. In questo contesto, le amministrazioni locali emergono come attori chiave nel percorso verso la realizzazione degli SDG e della promozione di una cultura sostenibile, in quanto rappresentano il riferimento istituzionale più vicino alle organizzazioni economiche e sociali che interessano il territorio. Pertanto, a livello locale, le amministrazioni sono in grado di comprendere le esigenze specifiche della comunità e di adattare le strategie di sviluppo in modo mirato. La loro prossimità al territorio consente di coinvolgere attivamente la popolazione, promuovendo la partecipazione e l'engagement delle comunità locali. Alla luce di tali considerazioni, il ruolo a esse assegnato è, da un lato, quello di localizzare le strategie globali, e, dall'altro, quello di mettere a disposizione e condividere risorse e competenze per guidare i comportamenti della comunità.

Pertanto, l'analisi critica dei processi decisionali e della ripartizione delle risorse rappresenta una lente per esplorare e comprendere la rilevanza attribuita alla sostenibilità nelle strategie e nelle politiche locali da parte dei comuni e delle comunità cittadini rappresentate.

Tuttavia, come evidenziato da Guarini *et al.* (2022), l'analisi della spesa per la sostenibilità da un punto di vista strategico è piuttosto limitato in letteratura. Al contrario, diversi studi si sono concentrati sull'attività di rendicontazione sostenibile da parte degli enti locali (Broadbent & Laughlin, 2013; Dumay *et al.*, 2010; Farneti, 2012; Williams *et al.*, 2011). Il focus verso i processi di rendicontazione, da un lato, si giustifica con l'aderenza alle raccomandazioni sovranazionali e alle pratiche che ormai caratterizzano il sistema privato; dall'altro, con la necessità di facilitare i controlli – accentuati con il PNRR – che focalizzano l'attenzione sulle performance realizzate piuttosto che sui processi di definizione delle strategie. Alcuni autori hanno, inoltre, identificato ulteriori fattori che hanno contribuito alla proliferazione di studi sul reporting non finanziario negli enti locali. Ad esempio, nello studio di Kaur and K. Lodhia (2014), il coinvolgimento degli stakeholder è considerato una motivazione essenziale

per lo sviluppo del reporting di sostenibilità. Lo stesso approccio è evidente nel lavoro di Farneti and Guthrie (2009) in cui, con riferimento al settore pubblico australiano, è emerso che la rendicontazione di sostenibilità è giustificata dalla necessità di informare le parti interessate alle attività dell'organizzazione. Secondo Ball and Bebbington (2008), per le organizzazioni pubbliche, la trasparenza è una variabile essenziale per definizione. Per gli stessi autori, in termini generali, la performance delle organizzazioni pubbliche è intrinsecamente influenzata dal raggiungimento di obiettivi socialmente sostenibili. Attraverso la rendicontazione della sostenibilità, le organizzazioni pubbliche hanno a disposizione uno strumento per monitorare le proprie politiche ed essere maggiormente *accountable* nei confronti dei diversi portatori di interesse. Da qui la necessità di una maggiore attenzione e diffusione del controllo che chiude il ciclo di programmazione e consente alle organizzazioni pubbliche di disporre di dati relativi alle scelte gestionali e alla loro evoluzione con particolare riferimento a: spese sostenute; risultati raggiunti; scostamenti dagli obiettivi programmati (individuando le cause di tali scostamenti). L'analisi specifica al legame tra le strategie per la sostenibilità e le dinamiche finanziarie richiede l'implementazione di un sistema di contabilità ambientale e sociale (Baker, 2014; Roberts & Wallace, 2015; Sargiacomo, 2014).

Tra i settori più critici per lo sviluppo sostenibile delle comunità locali vi sono la sicurezza, l'istruzione, la cultura, l'ambiente e la transizione energetica. Tali settori rappresentano sfide complesse e interconnesse che richiedono azioni coordinate a livello locale per produrre un impatto tangibile e duraturo. La sostenibilità ambientale, in particolare, emerge come una delle priorità fondamentali affrontate dalle amministrazioni locali, come già ampiamente dimostrato dalla letteratura di riferimento. La gestione sostenibile delle risorse naturali, la riduzione delle emissioni di gas serra e la promozione di energie rinnovabili sono largamente considerate come cruciali per affrontare le sfide del cambiamento climatico. È per questo motivo che i comuni destinano risorse significative alla Missione 9. Gli eventi straordinari di natura ambientale verificatisi negli ultimi anni hanno, inoltre, contribuito ad accrescere la consapevolezza circa gli impatti che il cambiamento climatico può generare sui territori e sul sistema economico (Antronico *et al.*, 2020).

A seguire, l'istruzione e la cultura rappresentano settori rilevanti e strettamente interconnessi che supportano l'empowerment individuale e la costruzione di società più inclusive e informate e, allo stesso tempo, contribuiscono allo sviluppo economico dei territori. Per quanto concerne l'istruzione, alle amministrazioni locali spetta, quindi, il ruolo di garantire il diritto di istruzione e annessi servizi correlati a supporto delle famiglie, in generale, e delle fasce più deboli della popolazione, in particolare. A livello culturale, i comuni sono chia-

mati a preservare le identità locali e a valorizzare i luoghi, attraverso la promozione di attività e iniziative non solo a vantaggio della popolazione locale, ma anche in grado di richiamare il turismo.

La sicurezza è un altro pilastro cruciale per le amministrazioni locali nella creazione di comunità sicure e sostenibili, in linea con gli SDG. La creazione di comunità sicure è, infatti, fondamentale per il benessere dei cittadini e per promuovere un ambiente favorevole allo sviluppo. Sebbene emerga che vengano allocate meno risorse sulla Missione 3, nell'ambito dell'analisi svolta, è importante evidenziare che il tema della sicurezza interessa, dal punto di vista finanziario, i comuni solo per quanto concerne l'ambito municipale, mentre gli altri ambiti richiedono un'attività di coordinamento più ampia che coinvolge i diversi livelli di governo.

L'analisi della spesa delle amministrazioni locali per la sostenibilità ha confermato la relazione già discussa in letteratura tra la dimensione dell'ente e la quantità di risorse allocate. A livello aggregato, infatti, gli enti di dimensioni maggiori hanno stanziato mediamente maggiori risorse. Tuttavia, va evidenziato che un'analisi più dettagliata non sempre conferma una relazione diretta tra le dimensioni dell'ente e l'ammontare di risorse stanziato. A impattare sono, infatti, anche altri fattori quali, ad esempio, la collocazione geografica, le caratteristiche socioeconomiche dei territori, il profilo economico-finanziario dell'ente e l'ammontare di risorse trasferite dai livelli regionali e nazionali.

In conclusione, l'analisi svolta evidenzia gli sforzi intrapresi a livello locale per garantire i servizi essenziali e lo sviluppo sostenibile con riferimento alle missioni attenzionate, di particolare criticità nell'ambito del raggiungimento degli SDG. Rappresenta, tuttavia, un lavoro apri-pista volto a colmare la mancanza di evidenze con riferimento ai livelli locali e a settori cruciali tanto quanto quello ambientale che adesso si rinviene in letteratura. In prospettiva, è pertanto fondamentale arricchire questi primi risultati con valutazioni di carattere qualitativo, che includano non solo indicatori di carattere non finanziario, ma anche la rilevanza che gli obiettivi di sostenibilità rivestono in sede di pianificazione e, successivamente, di rendicontazione. Lo sviluppo sostenibile, infatti, richiede di essere integrato nel processo di pianificazione strategica e nei processi a seguire (Williams, 2002).

Bibliografia

- Ackerman, J. (2004). Co-governance for accountability: beyond «exit» and «voice». *World Development*, 32(3), 447-463.
- ANCI (2023). *Rapporto Nazionale sull'attività della Polizia Locale 2022*.
- Andrew, J., & Cortese, C. (2013). Free market environmentalism and the neoliberal project: The case of the Climate Disclosure Standards Board. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(6), 397-409. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.cpa.2013.05.010>.
- Antronico, L., Coscarelli, R., De Pascale, F., & Di Matteo, D. (2020). Climate Change and Social Perception: A Case Study in Southern Italy. *Sustainability*, 12(17), 6985. <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/17/6985>.
- Arena, C., Bozzolan, S., & Michelon, G. (2015). Environmental Reporting: Transparency to Stakeholders or Stakeholder Manipulation? An Analysis of Disclosure Tone and the Role of the Board of Directors. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 22(6), 346-361. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/csr.1350>.
- Baker, C.R. (2014). Breakdowns of accountability in the face of natural disasters: The case of Hurricane Katrina. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(7), 620-632. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.cpa.2014.02.005>.
- Ball, A., & Bebbington, J. (2008). Editorial: Accounting and Reporting for Sustainable Development in Public Service Organizations. *Public Money & Management*, 28(6), 323-326. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2008.00662.x>
- Ball, A., Grubnic, S., & Birchall, J. (2014). Sustainability accounting and accountability in the public sector. In J. Bebbington, U.J., & B. O'Dwyer (Eds.), *Sustainability Accounting and Accountability* (pp. 300). Routledge.
- Ball, J. (2002). Towards a methodology for mapping 'regions for sustainability' using PPGIS. *Progress in Planning*, 58(2), 81-140. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0305-9006\(02\)00020-X](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0305-9006(02)00020-X).

- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework1. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.
- Boyer, R.H.W., Peterson, N.D., Arora, P., & Caldwell, K. (2016). Five Approaches to Social Sustainability and an Integrated Way Forward. *Sustainability*, 8(9), 878. <https://www.mdpi.com/2071-1050/8/9/878>.
- Broadbent, J., & Laughlin, R. (2013). *Accounting Control and Controlling Accounting: Interdisciplinary and Critical Perspectives*. Emerald Group Publishing Limited. <https://books.google.it/books?id=lvJCSjvEdO8C>.
- Brudney, J.L., Hebert, F.T., & Wright, D.S. (2000). From Organizational Values to Organizational Roles: Examining Representative Bureaucracy in State Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3), 491-512. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024278>.
- Busuioc, E.M., & Lodge, M. (2016). The Reputational Basis of Public Accountability. *Governance*, 29(2), 247-263. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/gove.12161>.
- Caldatto, F.C., Bortoluzzi, S.C., & de Lima, E.P. (2020). The role of public administration in sustainable development. In L.F.W., B.d.B.P., & F.F. (Eds.), *International business, trade and institutional sustainability*. Cham: World sustainability series. Springer.
- Cho, W., Kim, D., & Y.S. Park, A. (2023). Local Government's Resource Commitment to Environmental Sustainability: Capacity, Conservatism, and Contractual Dynamics. *Urban Affairs Review*, 59(2), 447-475. <https://doi.org/10.1177/10780874211064976>.
- Christie, I. (1994). Britain's sustainable development strategy: Environmental quality and policy change. *Policy Studies*, 15(3), 4-20. <https://doi.org/10.1080/01442879408423660>.
- De Matteis, F., & Preite, D. (2015). *Il ciclo della sostenibilità negli enti locali. Teorie e strumenti per il management pubblico*. Giappichelli.
- Dempsey, N., Bramley, G., Power, S., & Brown, C. (2011). The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability. *Sustainable Development*, 19(5), 289-300. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/sd.417>.
- Diaz-Chavez, R. (2014). Indicators for socio-economic sustainability assessment. *Socio-economic impacts of bioenergy production*, 17-37.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376-417. <http://www.jstor.org/stable/3381159>.
- Dubnick, M., & Yang, K. (2010). The Pursuit of Accountability: Promise, Problems, and Prospects.

- Dumay, J., Guthrie, J., & Farneti, F. (2010). GRI Sustainability Reporting Guidelines For Public And Third Sector Organizations. *Public Management Review*, 12(4), 531-548. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.496266>.
- Farneti, F. (2012). *La rendicontazione di sostenibilità negli enti locali*. RIREA. <https://books.google.it/books?id=tF2EMAEACAAJ>.
- Farneti, F., & Guthrie, J. (2009). Sustainability reporting by Australian public sector organisations: Why they report. *Accounting Forum*, 33(2), 89-98. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.accfor.2009.04.002>.
- Ferraz, C., & Finan, F. (2008). Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes*. *The Quarterly Journal of Economics*, 123(2), 703-745. <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.2.703>.
- Giosi, A. (2020). *Alle radici del processo di aziendalizzazione della P.A.* CEDAM.
- Gray, R. (2006). Social, environmental and sustainability reporting and organisational value creation? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 19(6), 793-819. <https://doi.org/10.1108/09513570610709872>.
- Gray, R. (2008). Review essay: Envisioning sustainability and re-envisioning the large corporation: A short review essay on business and sustainable development 1. *Social and Environmental Accountability Journal*, 28(1), 45-48. <https://doi.org/10.1080/0969160X.2008.9651790>.
- Grubnic, S., & Ball, A. (2007). Sustainability Accounting and Accountability in the Public Sector. In (pp. 243-265). <https://doi.org/10.4324/NOE0415384889.ch13>.
- Guarini, E., Mori, E., & Zuffada, E. (2022). Localizing the Sustainable Development Goals: a managerial perspective. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 34(5), 583-601. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-02-2021-0031>.
- Guthrie, J., & Farneti, F. (2008). GRI Sustainability Reporting by Australian Public Sector Organizations. *Public Money & Management*, 28(6), 361-366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2008.00670.x>.
- Hood, C. (1995). Contemporary public management: a new global paradigm? *Public Policy and Administration*, 10(2), 104-117. <https://doi.org/10.1177/095207679501000208>.
- ISTAT (2023a). *Il Rapporto SDGs*.
- ISTAT (2023b). *Rapporto BES 2022: benessere equo e sostenibile in Italia*.
- Kaur, A., & Lodhia, S.K. (2014). The state of disclosures on stakeholder engagement in sustainability reporting in Australian local councils. *Pacific Accounting Review*, 26(1/2), 54-74. <https://doi.org/10.1108/PAR-07-2013-0064>.
- Kaur, A., & Lodhia, S.K. (2019). Sustainability accounting, accountability and reporting in the public sector. *Meditari Accountancy Research*, 27(4), 498-504. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-08-2019-510>.

- Meneguzzo, M. (1997). Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale. *Azienda pubblica*, 10(6), 587-606.
- Mizrahi, S., & Minchuk, Y. (2019). Accountability and performance management: citizens' willingness to monitor public officials. *Public Management Review*, 21(3), 334-353. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1473478>.
- Monteduro, F. (2012). *Evoluzione ed effetti dell'accountability nelle amministrazioni pubbliche*. Maggioli Editore. <https://books.google.it/books?id=koAUWuy3E5QC>.
- Murphy, P., Ferry, L., Glennon, R., & Greenhalgh, K. (2019). *Public Service Accountability: Rekindling a Debate*. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-93384-9>.
- Pepe, F., Paternostro, S., & Monfardini, P. (2018). Sustainability standard setting as local government matter: an Italian experience. *Public Management Review*, 20(1), 176-200. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1293144>.
- Ponzo, S. (2009). *Il sistema delle informazioni per la pianificazione e il controllo nelle pubbliche amministrazioni*. Giuffrè.
- Preite, D. (2007). Accountability sui risultati del gruppo pubblico locale. Il bilancio consolidato della città di Toronto. *Azienda pubblica*, 3.
- Preite, D. (2015). *La contabilità pubblica sistema di governo. Lineamenti economico-aziendali e processo di armonizzazione*. CEDAM.
- Roberts, R.W., & Wallace, D.M. (2015). Sustaining diversity in social and environmental accounting research. *Critical Perspectives on Accounting*, 32, 78-87. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.cpa.2015.04.008>.
- Romolini, A. (2007). *Accountability e bilancio sociale negli enti locali*. Franco Angeli. <https://books.google.it/books?id=BrzI98bNZ2UC>.
- Saha, D., & Paterson, R. (2008). Local Government Efforts to Promote the «Three Es» of Sustainable Development: Survey in Medium to Large Cities in the United States. *Journal of Planning Education and Research - J PLAN EDUC RES*, 28, 21-37. <https://doi.org/10.1177/0739456X08321803>.
- Sargiacomo, M. (2014). Accounting for Natural Disasters & Humanitarian Interventions. *Critical Perspectives on Accounting*, 25. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2014.09.009>.
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: Forms and discourses. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2), 219-237. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0003-Y](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0003-Y).
- Vosselman, E. (2016). Accounting, Accountability, and Ethics in Public Sector Organizations: Toward a Duality Between Instrumental Accountability and Relational Response-Ability. *Administration & Society*, 48(5), 602-627. <https://doi.org/10.1177/0095399713514844>.

- Widerberg, O., & Pattberg, P. (2017). Accountability Challenges in the Transnational Regime Complex for Climate Change. *Review of Policy Research*, 34(1), 68-87. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/ropr.12217>.
- Williams, B., Wilmshurst, T., & Clift, R. (2011). Sustainability reporting by local government in Australia: Current and future prospects. *Accounting Forum*, 35(3), 176-186. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.accfor.2011.06.004>.
- Williams, P.M. (2002). Community strategies: mainstreaming sustainable development and strategic planning? *Sustainable Development*, 10(4), 197-205. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/sd.197>.
- World Health Organization (2019). *Accountability as a driver of health equity*.

I comuni verso gli SDG

La sostenibilità rappresenta una delle principali prospettive attraverso cui analizzare le performance e le politiche implementate e promosse da parte delle aziende. Mentre, per lungo tempo, gli studiosi si sono concentrati sull'indagare la tensione delle imprese private verso la sostenibilità e i relativi potenziali, più di recente l'attenzione si è allargata anche al settore pubblico. Tuttavia, la declinazione del concetto di sviluppo sostenibile, e come questo si traduce nei sistemi di accounting e accountability delle Amministrazioni Pubbliche, presenta ancora molte dimensioni inesplorate. Il presente lavoro intende contribuire al dibattito, utilizzando l'informativa contabile quale lente per lo studio dell'accountability degli enti locali. Viene, pertanto, analizzata la spesa dei comuni italiani con riferimento a selezionate missioni, strettamente legate al raggiungimento di alcuni degli SDG, promossi dalle Nazioni Unite. Il dato della spesa è stato integrato e discusso anche rispetto ad alcuni indicatori qualitativi.

Daniela Preite è Professore Associato di Business Administration and Accounting presso l'Università degli Studi di Milano e Affiliate Professor di Financial Accounting presso SDA Bocconi. Principali ambiti di competenza: Financial Accounting & Analysis, Performance Management and Measurement, Sustainable Accounting and Finance, Accountability and Reporting. È membro dell'Accademia Italiana di Economia Aziendale (AIDEA) e della Società Italiana dei Docenti di Ragioneria e di Economia Aziendale (SIDREA).

Camilla Falivena è Researcher presso SDA Bocconi, Divisione GHNP. Segue tre principali filoni di ricerca: contabilità pubblica; accounting e accountability per la sostenibilità; management control in sanità e negli enti locali.