

# FL

01 # 2014  
**ottobre**

CASSA DEPOSITI E PRESTITI  
RAPPORTO SULLA **FINANZA LOCALE**

## **SPENDING REVIEW**

Razionalizzazione  
e value for money

## **DEBITO**

Stock e flussi  
dei finanziamenti

## **VIRTUOSITA**

Riscossioni, pagamenti,  
indebitamento

## **INVESTIMENTI**

Tendenze recenti  
della spesa  
in conto capitale

**Guido Rivolta** | Responsabile Relazioni Istituzionali e Comunicazione Esterna

**Simona Camerano** | Responsabile Ricerca e Studi

A cura di:

**Gianfranco Di Vaio** | Coordinamento gruppo di lavoro

gianfranco.divaio@cdp.it

**Federico Antellini Russo**

federico.antellinirusso@cdp.it

Con la collaborazione di:

**Franca Macchia** | Area Crediti e Gestione dei Finanziamenti

franca.macchia@cdp.it

**Luca Taschini** | Progetto grafico

luca@lucataschini.it

Il presente documento è distribuito da Cassa depositi e prestiti S.p.A.

Le informazioni contenute in questo documento costituiscono il risultato di elaborazioni condotte da Cassa depositi e prestiti S.p.A., su dati che possono provenire da varie fonti.

Tali fonti sono ritenute affidabili e in buona fede, tuttavia nessuna dichiarazione o garanzia, espressa o implicita, è fornita da Cassa depositi e prestiti S.p.A. relativamente all'accuratezza, completezza e correttezza delle stesse.

Le opinioni, previsioni o stime contenute nel documento sono formulate con esclusivo riferimento alla data di redazione del documento e non vi è alcuna garanzia che i futuri risultati o qualsiasi altro evento futuro saranno coerenti con le opinioni, previsioni o stime qui riportate.

Tutte le informazioni contenute nel presente documento potranno, successivamente alla data di redazione del medesimo, essere oggetto di modifica o aggiornamento da parte di Cassa depositi e prestiti S.p.A., senza alcun obbligo da parte della stessa di comunicare tali modifiche o aggiornamenti a coloro ai quali tale documento sia stato in precedenza distribuito.

Tutti i dati citati nel presente documento sono pubblici o di fonte interna Cassa depositi e prestiti S.p.A.

La presente pubblicazione viene fornita per meri fini di informazione e illustrazione, e a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa, in alcun modo, una proposta di conclusione di contratto, una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario o un servizio di consulenza.

Cassa depositi e prestiti S.p.A. non deve essere ritenuta responsabile per eventuali danni, derivanti anche da imprecisioni e/o errori, che possano derivare all'utente e/o a terzi dall'uso dei dati contenuti nel presente documento.

In considerazione delle attività che Cassa depositi e prestiti S.p.A. è statutariamente deputata a svolgere, tra le quali finanziare gli investimenti del settore pubblico, la stessa potrebbe prestare attività tipicamente bancarie, tra le quali l'erogazione del credito ai soggetti menzionati nel presente documento.

#### Copyright

Il presente documento non potrà essere riprodotto, ridistribuito, direttamente o indirettamente, a terzi o pubblicato, in tutto o in parte, per qualsiasi motivo, senza il preventivo consenso espresso di Cassa depositi e prestiti S.p.A. Il copyright e ogni diritto di proprietà intellettuale su dati, informazioni, opinioni e valutazioni contenuti nel presente documento è di pertinenza di Cassa depositi e prestiti S.p.A., salvo diversamente indicato.

<b>Editoriale</b>	<b>05</b>
<b>Introduzione</b>	<b>06</b>
<b>01 Spending review e finanza locale</b>	<b>08</b>
01.1 Introduzione	08
01.2 Il quadro di riferimento	09
01.3 La riduzione della spesa corrente	11
01.4 La partecipazione al consolidamento della finanza pubblica	13
01.5 Spending review a confronto: 2012 vs 2013	18
01.6 Conclusioni	18
APPENDICE	21
<b>02 La virtuosità dei Comuni</b>	<b>24</b>
02.1 Introduzione	24
02.2 La distribuzione geografica e demografica	24
02.3 Un confronto temporale	26
02.4 Gli indicatori della “virtuosità”	26
<b>03 Gli investimenti dei Comuni: tendenze recenti</b>	<b>29</b>
03.1 Introduzione	29
03.2 Uno sguardo d’insieme	30
03.3 La spesa in conto capitale dei Comuni	31
<b>04 Il debito locale</b>	<b>35</b>
04.1 Introduzione	35
04.2 Lo stock	35
04.3 I flussi	37

# RIDARE CENTRALITÀ ALLA FINANZA LOCALE

# Simona Camerano

**A** sette anni dalla sua costituzione, un Regio Decreto autorizzò la Cassa depositi e prestiti, allora attiva nei soli territori del Regno di Sardegna, a concedere prestiti agli Enti locali. Era il 1857.

A quasi 160 anni di distanza, nonostante i numerosi cambiamenti intervenuti per rispondere alle mutate esigenze del Paese, il sostegno alla finanza locale resta un pilastro fondamentale dell'attività dell'Istituto. Attraverso la gestione del risparmio postale la Cassa svolge, a favore del territorio e delle Amministrazioni locali, un servizio di interesse economico generale in assoluta trasparenza, accessibilità e uniformità di trattamento.

Alla luce dei profondi mutamenti socio-economici e istituzionali che hanno recentemente investito le realtà territoriali, la Cassa ha avvertito l'esigenza di approfondire la comprensione dei fenomeni relativi alla finanza delle Amministrazioni locali, sia per contribuire al dibattito tra gli amministratori e i *policy maker*, sia per favorire la realizzazione di interventi sempre più efficaci ed efficienti. Con questo obiettivo, la struttura di Ricerca e Studi, avvalendosi del supporto delle unità operative interne, ha inteso inaugurare una linea editoriale specificamente dedicata alla finanza locale.

Gli attori locali rivestono, infatti, un ruolo insostituibile per la crescita del territorio e quindi dell'intera economia nazionale, pur nel contesto fortemente mutato dalle modifiche legislative che si sono succedute nel corso degli ultimi anni, da quelle inerenti al Patto di Stabilità Interno, agli impegni contratti a livello europeo anche a seguito del *fiscal compact*. La realizzazione delle infrastrutture e l'erogazione dei servizi pubblici locali sono attività che, sebbene abbiano una base tipicamente territoriale, determinano infatti un impatto di notevole rilevanza sullo sviluppo del Paese nel suo complesso.

È proprio in questi settori che si gioca in modo determinante il futuro delle Amministrazioni locali. È sul terreno della gestione oculata ed efficiente dei servizi e degli *asset* in portafoglio degli Enti territoriali che si misurerà la capacità dei governi locali di favorire la crescita e la competitività delle aree geografiche di riferimento.

Poiché il capitale umano e la competenza degli Amministratori locali rappresentano, in questa chiave di lettura, elementi cruciali ai fini di un funzionamento corretto ed efficiente della finanza locale, riteniamo che ogni strumento in grado di agevolare la riflessione e fornire informazioni sul tema possa costituire un utile supporto per le attività quotidiane. Il nostro auspicio, quindi, è che ogni numero della presente collana, dedicato alle tematiche di più stringente interesse per addetti ai lavori e studiosi, possa contribuire a porre al centro del dibattito politico, economico e culturale questi aspetti così essenziali per la crescita e lo sviluppo del nostro Paese.

# INTRODUZIONE

# Gianfranco Di Vaio

**N**egli ultimi anni il mondo della finanza locale ha subito in Italia dei profondi cambiamenti. Il rispetto dei criteri di adesione all'Unione economica e monetaria e gli effetti della crisi sulle finanze pubbliche hanno indotto i governi che si sono via via succeduti ad adottare manovre finanziarie particolarmente restrittive. La partecipazione sempre più consistente delle Amministrazioni locali al consolidamento fiscale è avvenuta tramite l'introduzione di vincoli alle spese – correnti e in conto capitale – che hanno finito per incidere negativamente sul percorso del federalismo fiscale.

La sfavorevole congiuntura economica, lo scetticismo rispetto ad un utilizzo efficiente delle risorse da parte degli organi di governo territoriali e la necessità di ridurre il perimetro finanziario dell'intervento pubblico hanno indotto lo Stato centrale ad innalzare i vincoli di bilancio delle Amministrazioni locali (principalmente attraverso il Patto di Stabilità Interno), a indurre il contenimento della spesa in conto capitale (anche tramite l'inasprimento dei limiti all'indebitamento) e a introdurre la razionalizzazione della spesa corrente (per mezzo della *spending review*). Di conseguenza, misure che in fasi espansive dell'economia sarebbero state meno traumatiche e avrebbero favorito l'apertura al mercato di significativi settori produttivi, hanno condotto, in attesa di interventi sistemici di rilancio, a contrazioni quasi automatiche della spesa pubblica locale e all'emergere di tensioni tra i diversi livelli di governo.

Sul versante della spesa corrente, la necessità di consolidamento della finanza pubblica sembra aver indotto gli Amministratori locali a non perseguire la razionalizzazione delle risorse, ma ad assecondare meccanismi assimilabili a tagli lineari, prediligendo, quindi, l'obiettivo del contributo alla stabilizzazione dei conti pubblici piuttosto che quello della spesa efficiente. Dall'analisi condotta sui dati della contabilità di cassa dei Comuni capoluogo di provincia emerge, infatti, la vanificazione degli incentivi all'efficientamento della spesa in consumi intermedi e il sorgere di dubbi sulla realizzazione di un autentico federalismo a pressione fiscale invariata, a causa dell'aumento della tassazione locale registrato negli ultimi anni.

Per quanto riguarda i vincoli imposti al finanziamento della spesa in conto capitale, in particolare degli investimenti, negli ultimi anni lo stock di debito delle Amministrazioni locali ha registrato una notevole contrazione. Tra il 2009 e il 2013, infatti, il debito delle Amministrazioni territoriali è diminuito di circa il 6%, a fronte di un aumento del debito delle Amministrazioni centrali pari a quasi il 20%. A fine 2013, il debito pubblico aveva superato i 2 mila miliardi di euro, di cui oltre 1,9 mila miliardi erano a carico dello Stato e degli Enti di previdenza e assistenza, mentre poco più di 100 miliardi erano attribuibili alle Regioni, ai Comuni, alle Province e agli altri Enti locali. Sempre nel 2013, il debito delle Amministrazioni locali si attestava al 7% del PIL, mantenendo la stessa quota su cui si era collocato a partire dal 2010, mentre la totalità del debito pubblico si posizionava intorno al 130% del PIL, dopo essere cresciuta di oltre 15 punti percentuali dal 2009 in avanti.

Non si può ignorare che la compressione della capacità di finanziamento, unita al rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità Interno, si sia tradotta in una sostanziale diminuzione della spesa in conto capitale, a fronte di una difficoltà o in alcuni casi incapacità, di ridurre la spesa corrente, caratterizzata da maggiore rigidità e da un più elevato "rendimento elettorale", soprattutto nel breve periodo. Tra il 2006 e il 2013, infatti, la spesa in conto capitale delle Amministrazioni locali ha registrato, in termini cumulati, una variazione negativa del 27%, mentre la spesa di parte corrente ha manifestato un aumento del 7%. Una dinamica che ha inevitabilmente finito per influire negativamente sui flussi di cassa della spesa per investimenti. Soltanto nel biennio 2011-2012, i pagamenti per investimenti dei Comuni italiani sono diminuiti, a livello aggregato, dell'1,8% in media all'anno.

La contrazione dei finanziamenti agli Enti locali emerge in maniera ancora più evidente dai dati che riguardano i flussi di nuove concessioni di mutui e prestiti finalizzati alla realizzazione degli investimenti. Nel periodo 2009-2012, infatti, le accensioni annue di nuovi mutui si sono ridotte da 4,3 miliardi di euro a 1,4 miliardi. Il calo si è intensificato soprattutto nel 2011 e nel 2012, con l'irrigidirsi dei limiti all'indebitamento.

## COMPRESSIONE DELLA CAPACITÀ DI FINANZIAMENTO E RISPETTO DEI VINCOLI DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO SI SONO TRADOTTI IN UNA FORTE RIDUZIONE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE

Come risultato, molte aree del Paese hanno visto deteriorare notevolmente la qualità della dotazione infrastrutturale, la cui realizzazione e manutenzione è finanziata quasi esclusivamente tramite risorse provenienti dagli Enti locali, con inevitabili conseguenze sulla qualità dei servizi erogati. Una tendenza particolarmente preoccupante, alla luce tanto della stagnazione di lungo periodo che interessa la produttività dell'economia italiana, quanto delle criticità di breve termine dovute alla depressione della domanda interna. In questo scenario di debolezza e di restrizione gli Amministratori locali non sembrano essersi attivati in modo determinante per usare alcune delle leve in loro possesso. Il ricorso alla valorizzazione e alla dismissione degli *asset* in portafoglio, sia di tipo immobiliare sia in termini di partecipazioni in società di servizi, non ha infatti ad oggi rappresentato una strada percorribile ai fini di generare risorse addizionali e raggiungere più elevati livelli d'efficienza gestionale.

Pur in un contesto di crisi economica generalizzata e di finanza pubblica sfavorevole, tuttavia, alcuni Amministratori comunali hanno colto le opportunità offerte dal cambiamento, trovando nelle maggiori restrizioni uno sprone al miglioramento. Un indicatore di virtuosità elaborato da Cassa depositi e prestiti – basato su variabili quali l'indebitamento, la gestione di competenza, di cassa e dei residui – mostra come negli ultimi anni vi sia stato infatti un leggero incremento d'efficienza, a livello aggregato, nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Esiste, tuttavia, una forte eterogeneità a livello territoriale: la mappa regionale della virtuosità ricalca sostanzialmente il

quadro dello sviluppo locale italiano. I Comuni più virtuosi sono collocati, mediamente, nelle aree del Nord-Ovest e del Nord-Est, mentre quelli meno virtuosi si trovano nelle aree del Centro, del Sud e delle Isole, sebbene il dualismo Nord-Sud sembrerebbe attenuarsi qualora si consideri l'evoluzione temporale dell'indicatore. Nel biennio 2010-2011, vi sono stati miglioramenti d'efficienza nella gestione finanziaria in Comuni collocati in aree del Centro (Marche), del Sud (Abruzzo) e del Nord (Lombardia, Liguria ed Emilia-Romagna), così come peggioramenti d'efficienza ugualmente distribuiti in Comuni collocati in aree del Nord (Piemonte, Veneto e Trentino-Alto Adige) e del Sud (Sicilia e Sardegna). Tale evidenza mostra che, al di là del contesto ambientale e di altri elementi contingenti, gran parte delle opportunità siano di fatto nelle mani dei decisori politici locali.

Il presente rapporto si propone, attraverso approfondimenti più articolati e focus mirati a tematiche più specifiche, di offrire una consistenza analitica al percorso delineato in questa introduzione, esplorando il quadro all'interno del quale operano le Amministrazioni locali e illustrando le principali tendenze dei maggiori aggregati di finanza pubblica nell'ultimo quinquennio<sup>1</sup>. In particolare, i primi due contributi sono maggiormente incentrati sull'analisi dell'efficienza della spesa corrente, prendendo in esame gli effetti del processo di *spending review* sui bilanci degli Enti locali e valutando la virtuosità degli Amministratori nella gestione finanziaria degli Enti. Gli ultimi due contributi sono, invece, focalizzati principalmente sulla spesa in conto capitale e, in particolare, su quella per investimenti dei Comuni, oltre che sul finanziamento degli stessi tramite ricorso all'indebitamento.

1) Il presente rapporto è stato realizzato durante la fase di transizione verso la nuova metodologia statistica di calcolo dei conti pubblici SEC2010. Non essendo ancora interamente disponibili al momento della redazione del testo i dati basati sulla nuova metodologia, le elaborazioni contenute nel rapporto fanno riferimento ai dati della precedente metodologia. Di conseguenza, in seguito all'adozione dei nuovi criteri statistici, alcune delle grandezze economiche rappresentate in questo rapporto potrebbero subire dei cambiamenti.

IN ATTESA DELLA RIFORMA DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO  
E DELL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE  
LA SPENDING REVIEW HA DETERMINATO UNA RIDUZIONE DELLE RISORSE  
PIÙ CHE UNA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

# SPENDING REVIEW E FINANZA LOCALE

# Federico Antellini Russo

La chiave della razionalizzazione della spesa è il *value for money*: le risorse che entrano nelle disponibilità del settore pubblico devono essere spese oculatamente. La stabilità complessiva della finanza pubblica non viene garantita da tagli alle Amministrazioni locali, meno che mai lineari, ma dalla piena responsabilizzazione nel rispetto della regola del pareggio di bilancio

## 01.1 # Introduzione

Se si riesce a non farsi suggestionare dal disagio verso le immagini degli utensili affilati più disparati sempre evocati quando si parla di *spending review*, si potrebbe sostenere che il concetto sia accattivante: comprendere quali siano esattamente le spese delle Amministrazioni, analizzarle e individuare il modo più efficiente di utilizzare le risorse conferite dai contribuenti. La possibilità, finalmente, di lasciarsi alle spalle lo spettro dello spreco, per farsi guidare dal criterio del *value for money*: l'obiettivo, da parte di qualunque Ente pubblico, di massimizzare il risultato di ogni euro prelevato dal reddito dei cittadini e speso dallo Stato o dalle sue ramificazioni territoriali.

Una volta che "razionalizzare" sia diventata la parola chiave, le voci di spesa su cui puntare, quelle che consentono interventi visibili a breve termine senza destare eccessivi squilibri sociali, sono le cosiddette "spese comprimibili" e in particolare tra le uscite correnti

le spese per consumi intermedi. Il tema è tuttavia più complicato di quanto possa apparire sia perché non è immediato stabilire un rapporto qualità/prezzo di riferimento generalmente condiviso, sia perché non è facilmente immaginabile un'azione diretta del governo centrale su tutti gli altri livelli di governo. La strategia adottata dal *policy maker* è stata articolata su due fronti:

- il potenziamento del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti, tanto attraverso la definizione di categorie merceologiche da acquisirsi obbligatoriamente tramite strumenti o procedure competitive di Consip S.p.A. o delle Centrali di Acquisto Territoriali<sup>1</sup>, quanto mediante la centralità del "sistema a rete" e del ruolo di *benchmarking* dei risultati delle iniziative di *procurement* centralizzato<sup>2</sup>;
- l'intervento sul vincolo di bilancio degli Enti territoriali, sia tramite i criteri del Patto di Stabilità Interno (PSI), sia operando sulla leva dei trasferimenti.

Mentre il primo fronte sembrerebbe suggerire l'impiego di economie di scala e di conoscenza per ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo per gli acquisti spuntabile sul mercato, il secondo

risponde ad una logica più sottile e diretta. Dal momento che le Amministrazioni locali veicolano circa l'80% della spesa pubblica per consumi intermedi<sup>3</sup>, ammortamenti<sup>4</sup> e acquisto di beni e servizi da produttori *market*<sup>5</sup>, introdurre vincoli sul bilancio disponibile dovrebbe indurre a riconsiderare le spese. Una scelta pratica e immediata non esente da criticità tanto in termini quantitativi (consistenza della riduzione), quanto in termini qualitativi (meccanismo con cui effettuare una particolare riduzione e con quali effetti): l'incompletezza di una solida base analitica sui costi *standard*, il ragionare solo in termini di cassa, la delimitazione ad alcuni blocchi di categorie all'interno del perimetro dei pagamenti relativi alle sole spese correnti, la scelta di un solo anno (il 2011 per la Spending Review 2012) o della media semplice di un ristretto arco temporale (i tre anni dal 2010 al 2012 per la Spending Review 2013) e l'omissione di alcune Regioni a statuto speciale nei conti, sono stati solo i sintomi maggiormente evidenti sia di un percorso lungo, sia di una declinazione effettuata ad oggi del concetto di *spending review* piuttosto distante dall'intendimento originario.

In questo lavoro sono stati analizzati i dati della contabilità di cassa dei principali Comuni italiani, al fine di delineare le modalità di applicazione del processo di revisione della spesa e individuare i principali effetti che tale processo ha avuto sulle finanze comunali. I risultati del lavoro mostrano come il processo di *spending review* si sia tradotto in un'applicazione di tagli lineari piuttosto che in un intervento capace di incentivare l'efficientamento della spesa in consumi intermedi.

## 01.2 # Il quadro di riferimento

Dal 2008 al 2013, il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche mostra invariabilmente un indebitamento

## LA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI AMMONTAVA NEL 2013 A €106,2 MLD:

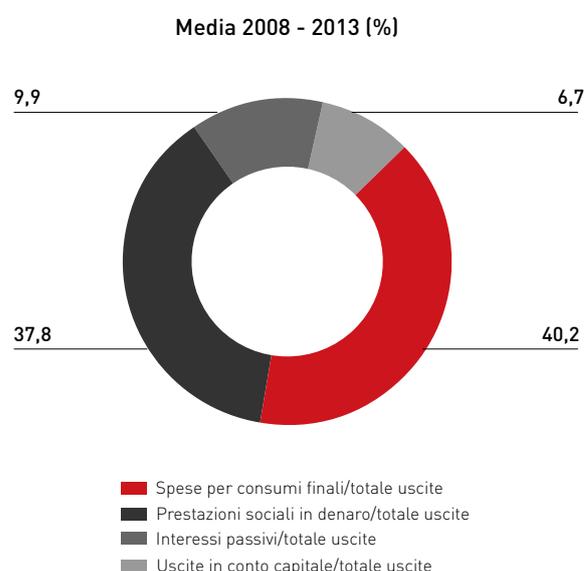
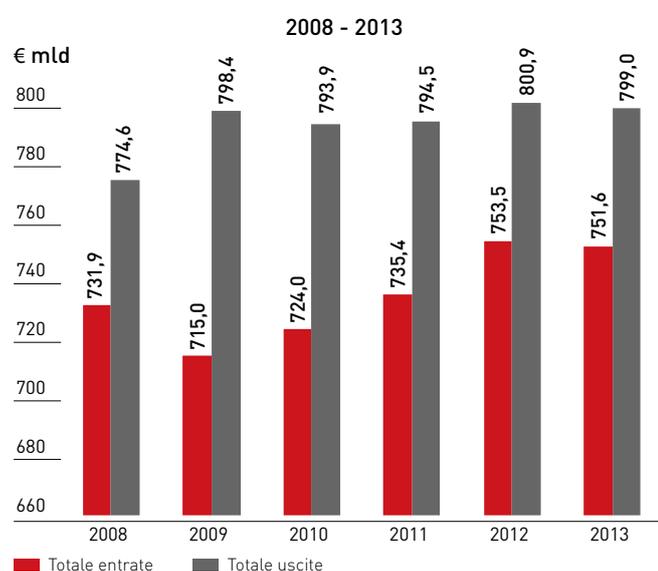
# il 6,8% del PIL

– per quanto in riduzione a partire dal 2010 (dopo il picco di oltre 83,4 miliardi di euro raggiunto nel 2009) fino ai 47,3 miliardi di euro del 2013 – principalmente imputato a uscite complessive sistematicamente vicine o superiori al 50% del PIL. Nello stesso periodo, in media, le spese per consumi finali<sup>6</sup> hanno rappresentato circa il 40% delle uscite, le prestazioni sociali in denaro il 38% circa e le spese per interessi passivi quasi il 10% (Grafico 1).

Escludendo le prestazioni sociali in denaro, che attengono al sistema di *welfare* (rappresentando le «erogazioni delle amministrazioni pubbliche alle famiglie in denaro nell'ambito dei sistemi di sicurezza e di assistenza sociale<sup>7</sup>») e gli interessi passivi sul debito pubblico, si evince che le spese per consumi finali costituiscono la parte più consistente delle uscite correnti, a loro volta quantificabili in oltre il 90% delle uscite totali delle Amministrazioni pubbliche nel periodo considerato.

I conti delle Amministrazioni locali presentano una differenza tra entrate totali e uscite totali non solo ridotta rispetto a quella riscontrata per il complesso delle Amministrazioni pubbliche,

**Grafico 1** Entrate totali, uscite totali e principali voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche



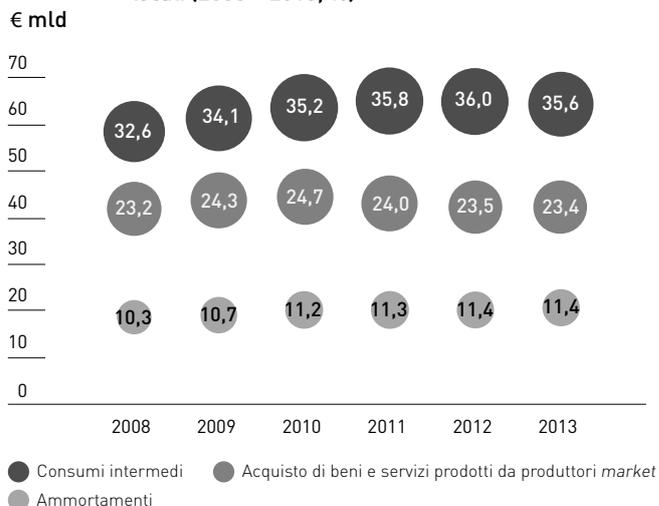
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

ma anche progressivamente meno consistente (al punto che si registra un avanzo di 967 milioni di euro nel 2012 e un disavanzo di 121 milioni di euro nel 2013). Oltre alla diminuzione dei trasferimenti compensata da un aumento delle imposte sul lato delle entrate, tuttavia, si può immediatamente constatare la non trascurabile rilevanza delle spese per consumi finali delle Amministrazioni locali sul totale delle uscite ad esse imputabili, pari al 75% in media tra il 2008 e il 2013, e sul totale delle spese per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche, pari in media a oltre il 57% (Grafico 2).

Escluse le "imposte indirette" per circa 4,7 miliardi di euro in media tra il 2008 e il 2013 (con un'andamento pressoché costante nel periodo) e i "redditi da lavoro dipendente" per circa 70,6 miliardi di euro (in riduzione di circa il 2% all'anno a partire dal 2010), restano, al lordo del "risultato di gestione", gli "acquisti di beni e servizi da produttori market", i "consumi intermedi" e gli "ammortamenti": il 69% della spesa per consumi finali<sup>8</sup>. L'analisi delle tre principali componenti della spesa per consumi finali rivela una predominanza dei "consumi intermedi" (con un media di 63 miliardi circa e in costante crescita nel periodo considerato) su "acquisti di beni e servizi da produttori market" (con una media di circa 43 miliardi e in decremento dal 2010) e "ammortamenti" (con una media di circa 20 miliardi e in costante crescita), come si evince dal Grafico 3.

La *spending review*, tuttavia, non prevede l'utilizzo del conto economico consolidato, ma del conto consolidato di cassa, che, a prescindere da tutti i raccordi necessari, difficilmente consente di considerare opportunamente la componente di ammortamento<sup>9</sup>. Secondo i dati aggregati disponibili nell'Annuario Statistico della Ragioneria Generale dello Stato, tut-

**Grafico 3** Evoluzione e consistenza delle principali componenti delle uscite per consumi finali delle Amministrazioni locali (2008 - 2013, %)



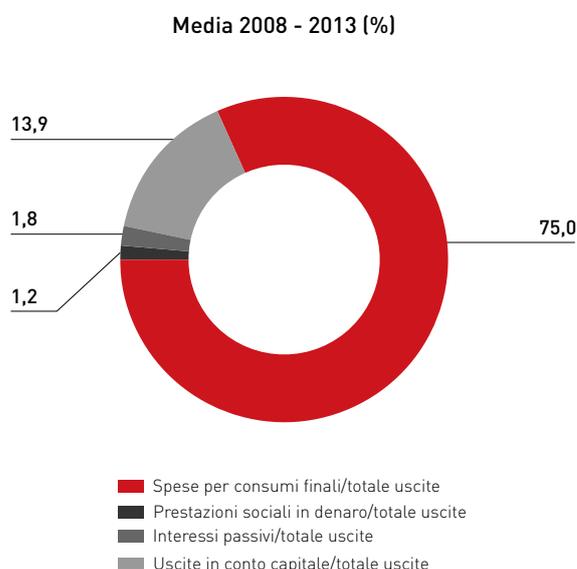
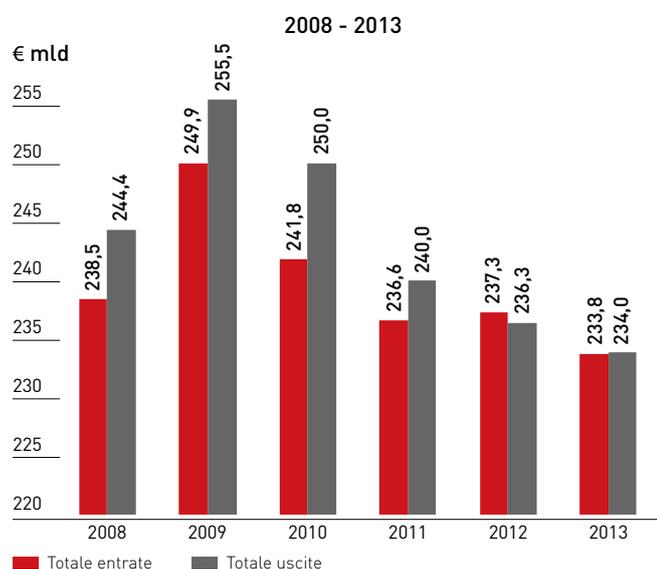
NOTE: Nel grafico sono stati considerati l'ammontare di consumi intermedi, ammortamenti e acquisti di beni e servizi da produttori market tanto in assoluto (posizione sull'asse delle ordinate), quanto in relativo (percentuale rispetto alle uscite per consumi finali, rappresentata dalla dimensione della bolla), nei cinque anni considerati.

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

tavia, sembrerebbe potersi sostenere un'analogia tra la voce "consumi intermedi" del conto consolidato di cassa e la somma delle voci "consumi intermedi" e "acquisti di beni e servizi da produttori market" del conto economico consolidato, con una differenza (a vantaggio di quest'ultimo) di 282 milioni di euro nel 2012.

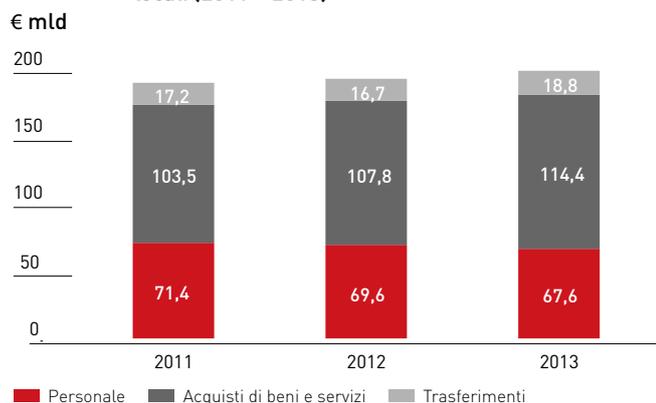
Il conto consolidato di cassa al 2012 delle Amministrazioni locali presenta incassi per 242,3 miliardi di euro (1,6 miliardi in meno rispetto al 2011) e pagamenti pari a 243,8 miliardi di euro (754

**Grafico 2** Entrate totali, uscite totali e principali voci di spesa delle Amministrazioni locali



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

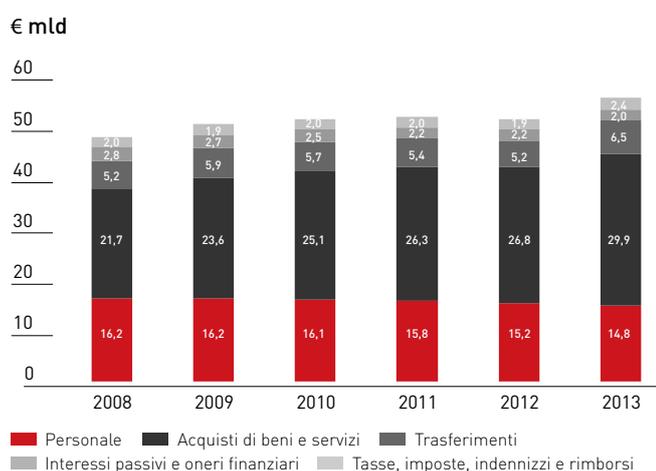
**Grafico 4** Principali pagamenti correnti delle Amministrazioni locali (2011 - 2013)



NOTA: Nel grafico non sono riportati gli interessi passivi e gli altri pagamenti correnti. Le tre voci considerate ammontano a circa il 90% dei pagamenti correnti negli anni in esame.

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE

**Grafico 5** Pagamenti correnti dei Comuni (2008 - 2013)



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE

milioni in meno rispetto al 2011). Gli incassi sono stati principalmente influenzati da minori trasferimenti (- 17,1% rispetto all'anno precedente), dalle maggiori entrate tributarie (+ 9,2%) e dagli introiti di natura finanziaria (+ 264,1%). L'ammontare dei pagamenti (Grafico 4) ha subito contrazioni a causa della riduzione della spesa per il personale (- 2,5%) e degli investimenti fissi lordi (- 7,6%), mentre la spesa per l'acquisto di beni e servizi ha mantenuto un trend crescente (+ 4%)<sup>10</sup>. Nel 2013, si è registrato un incremento degli incassi finali e dei pagamenti finali rispetto all'anno precedente (11,6 e 4,7 miliardi di euro rispettivamente), mentre si confermano sia le contrazioni della spesa per il personale (- 2,9%) e per investimenti fissi lordi (- 6,2%), sia l'aumento della spesa per l'acquisto di beni e servizi (+ 6,1%)<sup>11</sup>. Deve essere menzionato, infine, che i Comuni e le Province contribuiscono a circa il 30% dei pagamenti finali delle Amministrazioni locali (nel 2013, ad esempio, sono stati responsabili di pagamenti finali per 79,2 miliardi di euro).

Scendendo al massimo livello di dettaglio compatibile con i dati aggregati disponibili attraverso il SIOPE<sup>12</sup> è inoltre possibile

quantificare in 51,4 miliardi di euro la media 2008-2013 dei pagamenti correnti effettuati dai Comuni. Gli acquisti di beni e servizi hanno inciso per una percentuale rilevante e crescente dei pagamenti totali, passando dal 45% al 54% nel giro dei sei anni considerati, con un incremento medio del 6,5% in termini di valori assoluti (Grafico 5).

### 01.3 # La riduzione della spesa corrente

L'obbligo di concorso al raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica da parte di Regioni ed Enti locali, garantito dal Patto di Stabilità Interno, ha subito un ulteriore rafforzamento a seguito della Legge Costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012 che, riformulando l'articolo 119, introduce il pareggio di bilancio in Costituzione.

Scendendo nel dettaglio del concorso complessivo alla finanza pubblica richiesto a diverso titolo agli Enti territoriali attraverso il consolidamento dei rispettivi conti (o, in termini diversi, il contributo finanziario richiesto agli Enti territoriali in termini di indebitamento netto), si possono individuare, coerentemente con le strategie delineate in premessa, due meccanismi:

- la riduzione dei trasferimenti da parte del governo centrale, generalmente classificata come "riduzione netta di risorse";
- l'inasprimento degli obiettivi di bilancio ad invarianza delle risorse attribuite, generalmente definito come "inasprimento obiettivo PSI" e non consistente in una riduzione delle risorse assegnate dal governo centrale, ma in un controllo delle voci di uscita del bilancio degli Enti.

I dati riassuntivi, riferiti all'arco temporale 2012 - 2016<sup>13</sup>, mostrano come esistano differenti predilezioni verso le misure di consolidamento a seconda della tipologia di Ente e di come queste varino nel tempo (Tabella 1):

- nel caso delle Regioni a statuto ordinario, dopo un intervallo di quattro anni (dal 2011 al 2014) in cui predomina la componente della "riduzione netta di risorse", si riafferma la rilevanza dell'"inasprimento obiettivo PSI" come leva privilegiata per il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- nel caso dei territori a statuto speciale, si conta prevalentemente (per necessità) sul contenimento dei saldi a parità di risorse;
- nel caso di Comuni e Province, se fino al 2012 la maggior parte del contributo era stato ottenuto attraverso un inasprimento dei vincoli sui saldi, a partire dal 2013 viene fatto maggiore affidamento sui tagli dei trasferimenti.

**TABELLA 1 CONCORSO COMPLESSIVO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI AL CONSOLIDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA (2012 - 2016, € MLN)**

	2012	2013	2014	2015	2016	Variazione del contributo dal 2012 al 2016	Incidenza del contributo sul totale richiesto agli Enti territoriali (media 2012 - 2016)
<b>Regioni a statuto ordinario</b>	<b>7.985</b>	<b>7.940</b>	<b>11.400</b>	<b>11.131</b>	<b>11.131</b>	<b>+39,4%</b>	<b>30,5%</b>
di cui: riduzione netta di risorse	4.040	5.100	5.660	5.150	5.150		
di cui: inasprimento obiettivo PSI	3.945	2.840	5.740	5.981	5.981		
<b>Territori a statuto speciale</b>	<b>5.750</b>	<b>7.240</b>	<b>8.480</b>	<b>8.618</b>	<b>8.618</b>	<b>+49,9%</b>	<b>23,9%</b>
(esclusi EE.LL. di Sicilia e Sardegna)							
di cui: riduzione netta di risorse	1.150	2.120	2.860	2.795	2.795		
di cui: inasprimento obiettivo PSI	5.220	6.320	7.160	6.995	6.995		
<b>Province</b>	<b>2.925</b>	<b>2.747</b>	<b>3.895</b>	<b>4.014</b>	<b>4.014</b>	<b>+37,2%</b>	<b>10,8%</b>
di cui: riduzione netta di risorse	1.265	2.115	2.115	2.165	2.165		
di cui: inasprimento obiettivo PSI	1.660	632	1.780	1.849	1.849		
<b>Comuni</b>	<b>9.985</b>	<b>8.488</b>	<b>11.043</b>	<b>13.548</b>	<b>13.548</b>	<b>+35,7%</b>	<b>34,8%</b>
di cui: riduzione netta di risorse	4.190	5.735	6.383	7.113	7.113		
di cui: inasprimento obiettivo PSI	5.795	2.753	4.660	6.435	6.435		

NOTA: Non vengono considerati gli interventi a carattere settoriale (ad esempio, quanto disposto per favorire la ricostruzione delle zone colpite da eventi sismici), né i contributi al momento indifferenziati richiesti a Regioni a statuto ordinario, Regioni a statuto speciale, Province autonome, Province e Città metropolitane con il DL 66/2014.

Fonte: Corte dei Conti

All'interno della normativa recente a riguardo<sup>14</sup>, naturalmente, non tutto è riconducibile ad interventi rivolti esplicitamente alla spesa per consumi finali di Regioni, Province e Comuni.

Rendere più stringenti i vincoli sui saldi inoltre non necessariamente significa compressione di voci riconducibili all'alveo dei consumi intermedi. Nel caso specifico degli Enti locali, infatti, «l'obiettivo del patto di stabilità ... consiste nel raggiungimento di uno specifico obiettivo di saldo finanziario, calcolato quale differenza tra entrate e spese finali – comprese dunque le spese in conto capitale – espresso in termini di competenza mista (criterio contabile che considera le entrate e le spese in termini di competenza, per la parte corrente, e in termini di cassa per la parte degli investimenti, al fine di rendere l'obiettivo del patto di stabilità interno più coerente con quello del Patto europeo di stabilità e crescita)». Non solo, sono state inoltre escluse dal computo del saldo specifiche voci di entrata e di spesa (per evitare il rallentamento di impegni e pagamenti connessi ad interventi prioritari e strategici, oltre che per correggere eventuali anomalie dovute a ritardi temporali nell'allineamento tra entrate e spese), ma «per quanto concerne i meccanismi di calcolo degli obiettivi di saldo ... dal 2011, gli obiettivi del patto sono ancorati alla capacità di spesa di ciascun ente locale, corrispondente al livello di spesa corrente mediamente sostenuto in un triennio ... rettificati per neutralizzare il taglio dei trasferimenti erariali»<sup>15</sup>. In linea generale, quindi, nulla vieta ad un'Amministrazione, nella propria autonomia gestionale<sup>16</sup>, di assumere decisioni sull'allocazione delle risorse a disposizione a seconda delle proprie preferenze e, nel rispetto di un eventuale *benchmark*, dar corso agli acquisti che ritenga opportuni. D'altro

canto, nelle attuali condizioni di parziale riconsiderazione dei meccanismi di decentramento, nulla impedisce al governo centrale di "sospettare" l'esistenza di sprechi, la possibilità di evitarli o ridurli e, quindi, concludere che, nell'interesse della stabilità finanziaria del Paese nel suo complesso, siano necessarie misure più mirate. Di conseguenza, da un lato si è progressivamente ridotto l'afflusso di risorse disponibili (rendendo la "riduzione netta di risorse" la componente dominante di quanto complessivamente richiesto agli Enti locali per il concorso al consolidamento della finanza pubblica), dall'altro si è attivato, attraverso i provvedimenti di *spending review* (nella declinazione italiana), un intervento estremamente selettivo.

L'esame del Decreto Legge n. 95 del 6 luglio 2012<sup>17</sup>, infatti, evidenzia come il primo punto di attenzione sia la riduzione dei consumi intermedi, maggiormente soggetti a razionalizzazione rispetto alle altre voci di spesa: da 2,3 miliardi di euro in meno per il 2012, fino ad una stabilizzazione a quasi 7,5 miliardi di euro in meno a partire dal 2015. Il secondo è la determinazione di sforzi differenti per i diversi Enti, con il contributo più sostanzioso prescritto ai Comuni a partire dal 2013 (Tabella 2).

**TABELLA 2 CONCORSO COMPLESSIVO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI AL CONSOLIDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA PREVISTO DAL D. L. 95/2012 (€ MLN)**

	2012	2013	2014	dal 2015
<b>Regioni a statuto ordinario</b>	<b>700</b>	<b>2.000</b>	<b>2.000</b>	<b>2.050</b>
<b>Territori a statuto speciale</b>	<b>600</b>	<b>1.200</b>	<b>1.500</b>	<b>1.575</b>
(esclusi EE.LL. di Sicilia e Sardegna)				
<b>Province</b>	<b>500</b>	<b>1.200</b>	<b>1.200</b>	<b>1.250</b>
<b>Comuni</b>	<b>500</b>	<b>2.250</b>	<b>2.500</b>	<b>2.600</b>

Fonte: Camera dei Deputati

## IL DECRETO LEGGE 24 APRILE 2014, N. 66

**A**ttaverso il D. L. 24 aprile 2014, n. 66, rubricato "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale"<sup>18</sup>, si consolida la strategia delineata negli anni recenti. Da un lato, infatti, vengono imposte riduzioni mirate alle spese per consumi intermedi (particolarmente gli acquisti di beni e servizi, ma anche altre voci di spesa corrente quali autovetture, consulenze e contratti di collaborazione); dall'altro, si incentiva fortemente la centralizzazione degli acquisti.

Concentrando l'attenzione sulle misure inerenti gli acquisti di beni e servizi dei Comuni, è possibile schematizzare il meccanismo nel modo seguente:

- il concorso agli obiettivi nazionali di finanza pubblica è quantitativamente immediatamente garantito tramite una riduzione, pari a 360 milioni di euro per il 2014 e 540 milioni di euro per gli anni dal 2015 al 2017, operata direttamente sul Fondo di Solidarietà Comunale;
- il Ministero dell'Interno emana, ogni anno, un decreto inerente l'importo di riduzione che dovrà essere effettuato da ciascun Comune;
- l'importo base è determinato a partire dai pagamenti medi, effettuati nell'ultimo triennio, sulle voci SIOPE riferibili all'acquisto di beni di consumo e/o materie

prime (S1201 – S1213) e alla prestazione di servizi (S1302 – S1338), ampliando così le voci rilevanti per la Spending Review 2012 e riducendo quelle impiegate per la Spending Review 2013 (nella quale erano ricompresi anche i pagamenti per l'utilizzo di beni di terzi);

- l'importo base è incrementato del 5% nel caso di tempi di pagamento medi relativi a transazioni commerciali superiori a 90 giorni (e ridotto proporzionalmente alla riduzione degli stessi) e incrementato del 5% nel caso di ricorso agli strumenti d'acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza inferiore al valore mediano (e ridotto proporzionalmente all'incremento dello stesso) relativamente a beni e servizi quali cancelleria, carburanti, medicinali, derrate alimentari, corsi di formazione, servizi di pulizia, canoni per energia elettrica e riscaldamento, buoni pasto, global service e noleggi.

Gli incentivi non costituiscono l'unica leva attraverso la quale viene promossa la centralizzazione degli acquisti, perché il Decreto prevede anche disposizioni autoritative:

- i Comuni possono ridurre gli importi dei contratti relativi all'acquisto di beni e servizi in essere del 5% e, nel caso in cui il fornitore decida per la risolu-

zione, devono stipulare nuovi contratti con le centrali di committenza;

- tutti i contratti futuri, anche stipulati autonomamente, non devono eccedere gli importi derivanti dalla riduzione precedente e, comunque, non possono essere superiori ai prezzi di riferimento o ai prezzi dei beni e dei servizi previsti nelle convenzioni quadro stipulate dalla centrale di committenza nazionale (Consip S.p.A.);
- i prezzi di riferimento, generalmente derivanti dalle indicazioni delle stazioni appaltanti che abbiano effettuato il maggior numero di acquisti per quella determinata categoria merceologica, costituiscono il prezzo massimo di acquisto;
- i Comuni non capoluogo di provincia dovranno acquistare beni e servizi attraverso le unioni di Comuni, un apposito accordo consortile tra più Comuni, la Provincia o le centrali di committenza (prevalentemente attraverso il Mercato Elettronico), pena l'impossibilità di ricevere l'emissione del CIG (Codice Identificativo Gara) da parte dell'AVCP (Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, ora Autorità Nazionale Anticorruzione).

### 01.4 # La partecipazione al consolidamento della finanza pubblica

Per avere un quadro più chiaro della sostanza dell'intervento, necessario a condurre un'analisi sulla Spending Review 2012 (SR 2012) e sulla Spending Review 2013 (SR 2013), è necessario concentrarsi sul meccanismo al tempo vigente per la ripartizione delle riduzioni previste.

Per quanto riguarda i Comuni<sup>19</sup>, il 2012 ha costituito un caso particolare per due ragioni. La prima è inerente alla destinazione della riduzione: fermi restando i 500 milioni di euro complessivamente previsti, per i Comuni soggetti al Patto di Stabilità Interno 2012 (2.287, collocati per il 48,1% al Nord, per il 16,5% al Centro e per il 35,3% al Sud) gli importi imputati a ciascuno avrebbero dovuto essere considerati esclusivamente per l'estinzione o la riduzione anticipata del debito (inclusi gli eventuali indennizzi dovuti). La seconda

concerne le modalità di calcolo della quota di competenza, effettuata dalla Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali sulla base di un'istruttoria ANCI che considerasse:

- le analisi di spesa effettuate dal Commissario Straordinario;
- gli elementi di costo nei singoli settori merceologici;
- i fabbisogni *standard* e i dati raccolti per la determinazione degli stessi;
- i risparmi potenziali di ciascun Comune.

La “normalizzazione” decorre dal 2013, quando il procedimento di calcolo si automatizza – la ripartizione avviene in proporzione alla media delle spese per consumi intermedi sostenute nel triennio 2010–2012, come desumibili dal SIOPE, con la previsione di un *cap*<sup>20</sup> – e, di conseguenza, il piano di riparto viene elaborato e comunicato autonomamente dal Ministero dell’Interno.

Soltanto per la SR 2012, tuttavia, è stata impiegata una metodologia che utilizzasse, almeno come fondamento teorico, il concetto cruciale di costo *standard* – la cui centralità è stata ulteriormente ribadita nel Programma di Lavoro presentato il 12 novembre 2013 dal Commissario Straordinario per la revisione della spesa.

D’altra parte la *spending review* è strumentale: rappresenta un ulteriore passaggio all’interno di una strutturazione del federalismo fiscale<sup>21</sup> che prevede una mutazione della componente dei trasferimenti dai livelli superiori di governo ai livelli inferiori, a partire dal costo *standard*. Ad essere rigorosi, infatti, il concetto di costo *standard* è stato originariamente introdotto nel contesto nazionale come elemento base di un modello di perequazione fiscale (ovvero, di trasferimento delle risorse dal livello di governo centrale ai livelli di governo territoriali) non più costruito sulla base della spesa storica e del numero dei residenti, ma su quella di una spesa efficiente per il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>22</sup>. Ragionando su ciascun Comune, una volta calcolati i costi *standard* per le funzioni fondamentali e sottratte le entrate direttamente destinate al finanziamento di quelle funzioni, i fabbisogni *standard* risulterebbero essere la conseguenza della valutazione delle specificità territoriali e socio-demografiche di ogni Comune sull’obiettivo di fornitura di un servizio qualitativamente e quantitativamente uniforme ai cittadini. Contabilmente, essi ammonterebbero alla quota di trasferimenti spettanti<sup>23</sup> a ciascuna Amministrazione su un totale definito aprioristicamente in base al vincolo macroeconomico di sostenibilità della finanza pubblica. Il costo *standard*, quindi, rappresenta il primo passo da compiere per la costruzione di un modello che ridefinisca il rapporto finanziario Stato – Enti territoriali. Non è un caso, infatti, che la banca dati OpenCivitas sui fabbisogni *standard*, presentata il 16 luglio da SOSE<sup>24</sup>, sia

# 51,7 mld

## CONCORSO COMPLESSIVO AL CONSOLIDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA RICHIESTO ALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI DAL 2014 AL 2016

stata salutata come un tassello decisivo verso il passaggio ad un nuovo paradigma, nel quale:

- una quota sempre maggiore dei fondi perequativi venga assegnata sulla base dei fabbisogni *standard* e delle capacità fiscali dei diversi territori;
- il Patto di Stabilità Interno possa essere superato a favore del solo paletto del pareggio di bilancio, obbligatorio dal 2016;
- predomini la responsabilizzazione degli Amministratori locali in un contesto più semplice, stabile e incentivante.

Con la SR 2012 tuttavia il costo *standard*, invece che servire a determinare il fabbisogno *standard* e la quota parte dei trasferimenti dal governo centrale a ciascun Comune, è stato utilizzato come riferimento a cui tendere per le spese in consumi intermedi: in breve, come perno della ripartizione dei contributi complessivi richiesti in termini di contenimento della spesa a ciascun Comune. Non si è verificata, come auspicabile, una responsabilizzazione delle Amministrazioni locali attraverso una maggiore autonomia di entrata e di spesa a pressione fiscale complessiva invariata, ma solo una parziale riduzione delle spese e un incremento della pressione fiscale locale e nazionale<sup>25</sup>. La tendenza alla *fiscal consolidation*, più che alla razionalizzazione (che potrebbe anche voler significare ridurre inefficienze in un capitolo di spesa per destinare le risorse recuperate ad altri interventi a parità di spesa complessiva), diviene evidente con la SR 2013, come si può già constatare dalla strutturazione del Fondo di Solidarietà Comunale 2013 (FSC 2013)<sup>26</sup> schematizzata in Figura 1.

Il meccanismo, essenzialmente strutturato sulla base dell’Imposta Municipale Unica, prevede una forma di equità (ovvero, maggiori benefici in termini di risorse ripartite per Comuni con minor gettito IMU) unita a penalizzazioni per i Comuni ritenuti meno virtuosi (ovvero gli Enti per i quali è stato calcolato un taglio maggiore di risorse in sede di *spending review*).

**Figura 1** Alimentazione e riparto del Fondo di Solidarietà Comunale 2013

**Risorse di riferimento**

- + Fondo Sperimentale di Riequilibrio 2012
- + Gettito IMU 2012 di competenza comunale ad aliquota base
- Quota Spending Review 2013
- Riduzione risorse (stanziamenti non confermati)

**Alimentazione Fondo Solidarietà Comunale 2013**

- + Gettito stimato IMU 2013 di competenza comunale ad aliquota base
- Quota da trattenere per alimentare il FSC (= 30,754% del gettito stimato IMU 2013 ad aliquota base)

**Riparto Fondo Solidarietà Comunale 2013**

+ Totale delle risorse di riferimento

- Gettito netto stimato IMU 2013 ad aliquota base

Saldo algebrico

± Rettifiche

Quota di riparto

Fonte: CDP

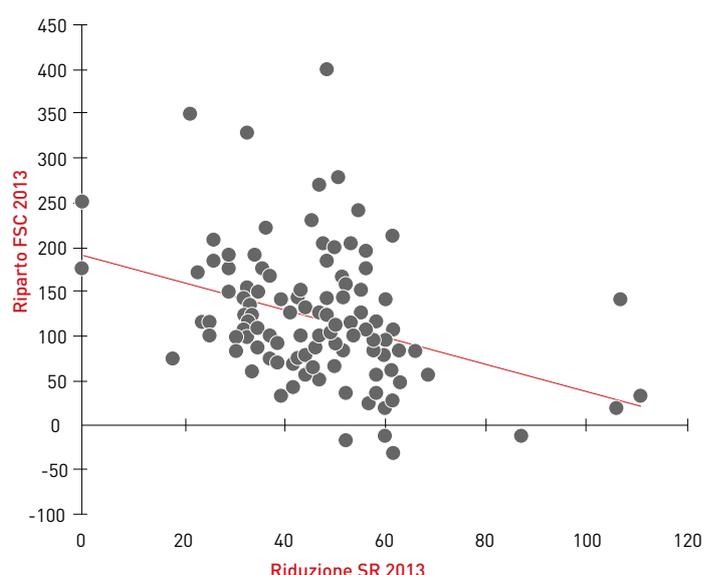
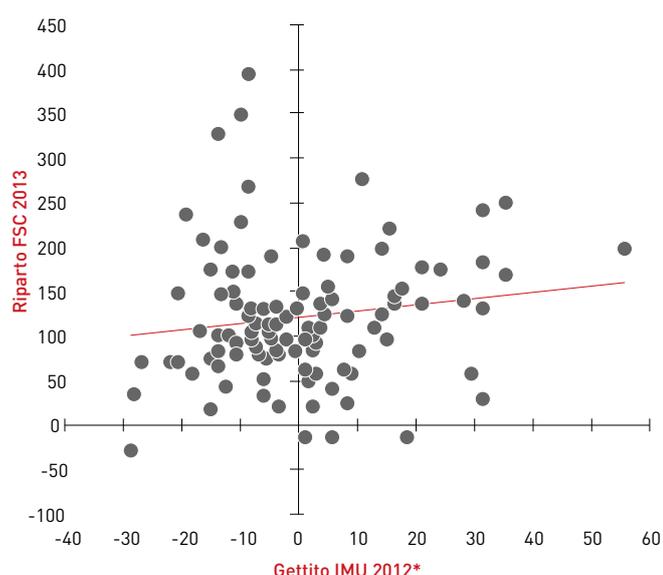
Analisi condotte da CDP su un campione costituito dai Comuni capoluogo di provincia consentono di evidenziare che:

- il gettito IMU 2012, una volta corretto per il gettito IMU 2013, è positivamente correlato con la quota di riparto del FSC 2013: a parità di gettito IMU 2013, un territorio comunale che abbia beneficiato di un maggior gettito IMU nell'anno precedente può contare su una quota maggiore del FSC 2013<sup>27</sup> (Figura 2);
- le riduzioni imposte attraverso la SR 2013 sono negativamente correlate con la quota di riparto del FSC 2013: all'au-

mento del contributo richiesto a un Comune sulle spese correnti oggetto del provvedimento, diminuiscono le risorse acquisite dal FSC 2013 (Figura 2);

- la quota SR 2013 non dipende da particolari *benchmark*, né risente delle peculiari evoluzioni o strutture di bilancio dei singoli Comuni (come l'andamento delle spese correnti rispetto alle spese totali nel tempo o le tendenze dell'indice di autonomia tributaria). Equivale, come verrà evidenziato in seguito, essenzialmente a un taglio lineare sulla media del triennio 2010-2012 delle voci di uscite di cassa di riferimento.

**Figura 2** Correlazione tra FSC 2013 e principali risorse di riferimento (€ pro capite)



(\*) corretto per il gettito IMU 2013

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

## LA QUOTA DI SPENDING REVIEW 2013 NON DIPENDE DA PARTICOLARI BENCHMARK, MA EQUIVALE ESSENZIALMENTE AD UN TAGLIO LINEARE SULLA MEDIA DEL TRIENNIO 2010 - 2012 DELLE VOCI DI SPESA DI RIFERIMENTO

### LA SPENDING REVIEW 2012

La strutturazione e il piano di riparto della SR 2012 dei Comuni deriva dall'istruttoria IFEL/ANCI allegata all'accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali dell'11 ottobre 2012.

In prima battuta, viene delimitato il perimetro delle spese per consumi intermedi ai pagamenti per beni e servizi effettivamente interpretabili come *input* per le funzioni istituzionali, ovvero le voci di spesa SIOPE strumentali all'erogazione di servizi. Sono, quindi, escluse le spese per beni e servizi dei quali il Comune abbia soltanto l'onere finanziario e un ruolo di intermediazione (prestazioni fornite da terzi per l'erogazione finale di beni e servizi e finanziamento delle acquisizioni effettuate da cittadini e imprese sul mercato).

Una volta circoscritte le spese da analizzare (Tabella 3), viene individuato un campione di riferimento, all'interno dell'universo costituito dai Comuni delle Regioni a statuto ordinario e di Sardegna e Sicilia, da cui estrapolare i *benchmark* di costo. Determinata la spesa *standard* (attraverso il modello teorico discendente dal *Regression Cost Base Approach*) per la produzione e l'erogazione di determinati servizi (nel caso specifico, quelli relativi alle funzioni di Polizia Locale, Ufficio Anagrafe e Ufficio Tecnico), quindi, vengono selezionati quei Comuni che abbiano registrato una spesa storica inferiore a quella *standard* per i servizi presi in esame: i cosiddetti "Comuni efficienti".

Sfruttando le informazioni raccolte per l'analisi dei fabbisogni *standard*, in modo particolare in relazione a Polizia Locale e Funzioni Generali, sono stati costruiti 27 indicatori di costo impiegati come approssimazioni degli oneri effettivi sostenuti per le attività comunali.

Per arrivare al valore di riferimento per ogni indicatore, ovvero al costo *standard*, si è proceduto con:

- la suddivisione dei cosiddetti Comuni efficienti sulla base di 6 classi dimensionali basate sulla popolazione residente;
- l'eliminazione del primo e dell'ultimo quintile della distribuzione;
- il calcolo della media semplice dei valori rimasti per classe dimensionale.

I valori di riferimento degli indicatori sono stati quindi confrontati con quelli di tutti i Comuni, distribuiti per classe dimensionale. In caso di scostamento positivo tra i valori di un Comune e quelli di riferimento, la quota di risparmio da imputare è stata calcolata moltiplicando lo scostamento per la quantità acquistata di quel bene o di quel servizio.

Data l'eterogeneità del panorama municipale, non potevano mancare situazioni particolari. Non tutti i Comuni interessati dalla *spending review* lo sono stati anche dalla rilevazione dei fabbisogni *standard*. Nel caso dei Comuni di Sicilia e Sardegna si è proceduto individuando una percentuale (calcolata sulla base della distanza tra il risparmio medio nazionale e quello medio rilevato per le Regioni con maggiori scostamenti dai valori di riferimento) da applicare alle spese per consumi intermedi desunti da SIOPE per il 2011. Alcuni Comuni, pur disponendo dei servizi, non avevano dichiarato tutte le informazioni richieste dai questionari SOSE su Polizia Locale e Funzioni Generali, oppure presentavano dati anomali. Si è reso necessario quindi predisporre un meccanismo automatico: in assenza del dato o in caso di scostamenti tra valori dichiarati e spese desunte dal SIOPE eccedenti il 25%, si è assegnato un risparmio pari a quello medio nazionale. Molti Comuni, infine, presentavano spese indistinte o gestioni attraverso esternalizzazioni. Per far fronte a questa eventualità, oltre che per disporre di fattori correttivi sul risparmio imputato, sono stati elaborati (i) l'indicatore di incidenza relativa delle spese indistinte (rapporto tra spesa contenuta nelle macro-voci "altro" e totale della spesa desunta da SIOPE) e (ii) l'indicatore del costo relativo della gestione attraverso esternalizzazioni (rapporto tra la spesa per acquisizioni da terzi o da società partecipate e la spesa complessiva rilevata da SIOPE). Entrambi sottoposti alla stessa procedura dei 27 indicatori precedenti.

Per evitare oneri eccessivi, infine, è stata introdotta una clausola di salvaguardia: il risparmio imputato ad ogni Comune non avrebbe dovuto essere superiore al minore tra il 3% della spesa corrente e i 30 euro per residente.

**TABELLA 3** VOCI DI SPESA SIOPE COSTITUENTI LA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI DEI COMUNI NEL 2012

Codice SIOPE	Voci di spesa SIOPE
S1201	Carta, cancelleria e stampati
S1202	Carburanti, combustibili e lubrificanti
S1203	Materiale informatico
S1204	Materiale e strumenti tecnico-specialistici
S1212	Materiali e strumenti per manutenzione
S1307	Studi, consulenze e indagini
S1309	Corsi di formazione per il proprio personale
S1310	Altri corsi di formazione
S1311	Manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili
S1312	Manutenzione ordinaria e riparazioni di automezzi
S1313	Altre spese di manutenzione ordinaria e riparazioni
S1314	Servizi ausiliari e spese di pulizia
S1315	Utenze e canoni per telefonia e reti di trasmissione
S1316	Utenze e canoni per energia elettrica
S1317	Utenze e canoni per acqua
S1318	Utenze e canoni per riscaldamento
S1322	Spese postali
S1323	Assicurazioni
S1325	Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Indennità
S1326	Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Rimborsi
S1329	Assistenza informatica e manutenzione software
S1330	Indennità di missione e rimborso di spese viaggi
S1331	Spese per liti (patrocinio legale)
S1336	Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente
S1401	Noleggi
S1402	Locazioni
S1403	Leasing operativo
S1404	Licenze software

Fonte: IFEL/ANCI

### LA SPENDING REVIEW 2013

La delimitazione del piano di riparto per la SR 2013, stabilita con Decreto del Ministro dell'Interno del 24 settembre 2013, ha previsto la considerazione di un numero di voci relative ai pagamenti correnti da SIOPE decisamente maggiore (Figura 3). Rispetto al 2012, è stato inoltre ampliato il perimetro di riferimento – coerentemente con il Patto di Stabilità Interno 2013, sono stati considerati tutti i Comuni superiori ai 1.000 abitanti e non più solo quelli superiori ai 5.000 abitanti – e per evitare possibili distorsioni si è preferito riferirsi alla media aritmetica dei pagamenti di interesse dei precedenti tre anni (2010-2012) invece di considerare esclusivamente l'anno precedente.

Ciò che desta maggiore perplessità, tuttavia, è la previsione di riduzioni proporzionali rispetto ai pagamenti correnti per consumi intermedi che, di fatto, sembrerebbe annullare l'aspetto di revisione e razionalizzazione che ci si attenderebbe dalla *spending review* per ricadere nel "taglio lineare".

**Figura 3** Voci di spesa SIOPE costituenti la spesa per consumi intermedi dei Comuni nel 2013

Acquisto di beni di consumo e/o materie prime
> Carta, cancelleria e stampati
> Carburanti, combustibili e lubrificanti
> Materiale informatico
> Materiale e strumenti tecnico-specialistici
> Pubblicazioni, giornali e riviste
> Medicinali, materiale sanitario e igienico
> Acquisto di beni per spese di rappresentanza
> Equipaggiamenti e vestiario
> Acquisto di beni di consumo per consultazioni elettorali
> Altri materiali di consumo
> Acquisto di derrate alimentari
> Materiali e strumenti per manutenzione
> Materiale divulgativo sui parchi, gadget e prodotti tipici locali
Prestazioni di servizi
> Contratti di servizio per trasporto
> Contratti di servizio per smaltimento rifiuti
> Contratti di servizio per riscossione tributi
> Lavoro interinale
> Altri contratti di servizio
> Incarichi professionali
> Organizzazione manifestazioni e convegni
> Corsi di formazione per il proprio personale
> Altri corsi di formazione
> Manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili
> Manutenzione ordinaria e riparazioni di automezzi
> Altre spese di manutenzione ordinaria e riparazioni
> Servizi ausiliari e spese di pulizia
> Utenze e canoni per telefonia e reti di trasmissione
> Utenze e canoni per energia elettrica
> Utenze e canoni per acqua
> Utenze e canoni per riscaldamento
> Utenze e canoni per altri servizi
> Acquisto di servizi per consultazioni elettorali
> Accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa
> Spese postali
> Assicurazioni
> Acquisto di servizi per spese di rappresentanza
> Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Indennità
> Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Rimborsi
> Buoni pasto e mensa per il personale
> Assistenza informatica e manutenzione software
> Trattamento di missione e rimborsi spese viaggi
> Spese per liti (patrocinio legale)
> Altre spese per servizi
> Rette di ricovero in strutture per anziani/minori/handicap ed altri servizi connessi
> Mense scolastiche
> Servizi scolastici
> Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente
> Spese per pubblicità
> Global service
> Rimborsi per il coordinamento nazionale dell'ambiente
Utilizzo di beni di terzi
> Noleggi
> Locazioni
> Leasing operativo
> Licenze software
> Altri utilizzo di beni di terzi

Fonte: Ministero dell'Interno

#### 01.5 # Spending review a confronto: 2012 vs 2013

Analizzando i dati di bilancio del triennio 2010-2012 di tutti i Comuni capoluogo di provincia soggetti alla SR 2012 e alla SR 2013 si possono effettuare le seguenti considerazioni generali:

- il totale dei pagamenti correnti ha subito una riduzione dal 2010 al 2012 dello 0,5%, mentre i pagamenti per beni intermedi hanno registrato un incremento del 12,7%, passando da 92,6 a 104,3 milioni di euro in media;
- in un numero consistente di Comuni è evidente una contrazione dei pagamenti correnti per consumi intermedi nel 2011 rispetto al 2010, con un lieve incremento nel 2012;
- il perimetro dei pagamenti correnti considerato per la SR 2013 è significativamente maggiore rispetto a quello considerato per la SR 2012, passando da 2,3 a 10,9 miliardi di euro in valori assoluti (ovvero dall'11,3% al 53,4% dei pagamenti correnti totali) e da 21,2 a 99,4 milioni di euro in media.

Le Tabelle in Appendice offrono un quadro completo dei dati di maggior interesse, in valori pro-capite divisi per macro-aree.

L'elemento di maggiore interesse attiene alla comparazione tra la quota di riduzione di risorse rispetto ai pagamenti di riferimento prevista dai due provvedimenti: mentre per la SR 2012 si caratterizza per una significativa variabilità (oscillando tra un minimo dello 0,4% ad un massimo del 26,7%), quella della SR 2013 è sostanzialmente identica per tutti i Comuni (9,3%). Optando per un meccanismo di ripartizione lineare invece che per uno che si fondi su scostamenti rispetto ad un *benchmark* di riferimento, la SR 2013 (il cui modello è previsto come definitivo per gli anni a venire) sembra aver indicato una predilezione per la partecipazione degli Enti Locali al consolidamento della finanza pubblica rispetto alla ricerca dell'efficienza nella spesa. Tale scelta vanifica così quanto auspicato anche dalla Corte dei Conti: «un approccio innovativo e non convenzionale nelle politiche di riequilibrio della finanza pubblica, ad iniziare proprio da un disegno organico di revisione della spesa pubblica, appare non più differibile, soprattutto in ragione dell'esaurimento dei margini offerti dal ricorso ai tagli lineari della spesa e dei possibili guasti dagli stessi generati in termini di qualità dei servizi offerti ai cittadini»<sup>28</sup>.

#### RECUPERABILI CIRCA 7 MLD CON LA CENTRALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI E LA VELOCIZZAZIONE DEI PAGAMENTI E CIRCA 2 MLD CON LA RIDEFINIZIONE DEI TRASFERIMENTI APPLICANDO I FABBISOGNI STANDARD

La struttura della *spending review*, inoltre, è strettamente connessa, specialmente per quanto concerne la strutturazione a regime, al meccanismo delle entrate. Quanto illustrato in Figura 1, infatti, mostra una stretta dipendenza della quota di riparto del Fondo di Solidarietà Comunale dalla riduzione delle risorse sui pagamenti correnti (che, come abbiamo visto, è essenzialmente assimilabile ad un taglio lineare) e al gettito IMU ad aliquota base, che difficilmente viene mantenuta da tutti i Comuni.

Nel triennio considerato, i dati sulle entrate correnti dei Comuni capoluogo di provincia rivelano una significativa riduzione delle entrate correnti da trasferimenti e contributi: da una media di 487,4 euro pro-capite del 2010 ad una media di 245,3 euro pro-capite del 2012. Coerentemente con i dettami teorici del federalismo fiscale, questa riduzione dovrebbe essere stata accompagnata da un incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie correnti, ma di pari importo. Anzi, il difficile contesto macroeconomico farebbe supporre un decremento delle entrate correnti. I dati, invece, indicano entrate correnti medie per 1.090 euro pro-capite nel 2012 (+ 2,4% rispetto al 2010, dopo il declino del 2011 principalmente dovuto al taglio dei trasferimenti di oltre il 45% in media rispetto all'anno precedente) e un costante incremento delle entrate tributarie (dai 384 euro pro-capite medi del 2010 ai 652 euro pro-capite del 2012). Tale incremento da solo supera del 10,6% la corrispettiva riduzione dei trasferimenti e dei contributi correnti.

#### 01.6 # Conclusioni

La revisione della spesa consente una maggiore efficienza che potrebbe garantire non solo risparmi di risorse, ma anche una riallocazione verso impieghi maggiormente produttivi. La necessità di consolidamento della finanza pubblica, tuttavia, ha determinato, negli ultimi anni, l'attuazione di interventi - spesso emergenziali - prevalentemente volti alla stabilizzazione dei conti pubblici più che alla razionalizzazione della spesa.

Dall'analisi condotta sui dati della contabilità di cassa dei Comuni capoluogo di provincia, emerge che la SR 2013, a dispetto di quanto potenzialmente realizzabile, si sia concretizzata più in tagli lineari che in un intervento capace di offrire incentivi all'efficientamento della spesa in consumi intermedi, ponendo così in dubbio la realizzazione di un federalismo autentico e a pressione fiscale invariata. Coerentemente con quanto rilevato

dalla Corte dei Conti<sup>29</sup>, inoltre, l'aver affidato l'obiettivo di contenimento della spesa a meccanismi di riduzione delle risorse, più che a precise regole fiscali, ha determinato non solo risultati non efficaci nel governo della dinamica della spesa corrente, ma anche la progressiva riduzione della spesa in conto capitale.

Qualora si considerassero come unici obiettivi il pareggio del saldo complessivo di bilancio e quello del saldo di parte corrente, invece, sarebbe possibile muovere verso un'effettiva responsabilizzazione delle Amministrazioni locali che, in applicazione di una regola fiscale che prevedesse un decentramento di responsabilità su entrate e spese, avrebbero ogni incentivo a intervenire anche sulle modalità di gestione degli acquisti di beni e servizi, eliminando inefficienze e oneri impropri. Si tratta, d'altra parte, di un'impostazione più conforme all'idea originaria di *spending review*, sulla quale recentemente si sta riflettendo: non un mezzo per ridurre ulteriormente le risorse all'interno del quadro mutevole delle regole del Patto di Stabilità Interno, ma un sistema di riferimento su parametri di spesa per consumi intermedi da considerare come *benchmark* nella programmazione, con la finalità del *value for money* e con il vincolo del raggiungimento del pareggio di bilancio.

Partendo da questi presupposti, possono essere tratte almeno tre indicazioni di *policy*:

- intensificare il sistema delle centrali di committenza – e in particolare estendere il perimetro della centrale di committenza nazionale – per gli acquisti di beni e servizi, esclusi quelli sanitari, e velocizzare i pagamenti dei debiti verso i fornitori<sup>30</sup>;
- ridefinire i trasferimenti attraverso l'erogazione delle risorse statali destinate ai Comuni sulla base dell'efficienza e delle capacità fiscali *standard*, con un meccanismo di virtuosità in grado di ancorare gli obiettivi di saldo ai principi di equità e differenziazione;
- censire e valorizzare le disponibilità delle Amministrazioni locali, sia in termini di patrimonio immobiliare, sia in termini di patrimonio societario, non temendo di applicare, a seconda delle funzioni obiettivo, anche gli strumenti della concessione o della cessione – entrambi da gestire in modo oculato e con adeguate competenze, soprattutto in relazione al monitoraggio in fase di erogazione dei servizi.

NOTE

- 1) Ci si riferisce a: energia elettrica, gas, carburanti rete ed extra rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile.
- 2) Si consideri, a proposito, la produzione normativa collegata al Decreto Legge 7 maggio 2012, n. 52 (*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*) - convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 luglio 2012, n. 94.
- 3) Si tratta del valore dei beni e servizi impiegati come *input* nel processo produttivo.
- 4) Si tratta della quota di consumo del capitale fisso dei beni impiegati come *input* nel processo produttivo.
- 5) Si tratta di beni e servizi prodotti da produttori *market* e messi a disposizione direttamente dei beneficiari.
- 6) Le spese per consumi finali sono date dalla somma di redditi da lavoro dipendente, acquisto di beni e servizi da produttori *market*, consumi intermedi e imposte dirette, cui è sottratta la produzione di servizi vendibili, la produzione di beni e servizi per uso proprio e le vendite residuali. La suddivisione delle spese per consumi finali per funzione (secondo la classificazione internazionale *Cofog*), poi, consente di individuare gli ambiti di maggiore impegno finanziario: la sanità (cui è stato destinato, in media, il 34,5% della spesa nell'arco temporale 2008-2013), l'istruzione (18,9%), i servizi generali (12,9%), l'ordine pubblico e la sicurezza (9,4%), la difesa (7,1%), gli affari economici (6,9%), la protezione sociale (4,6%), le abitazioni e l'assetto del territorio (2,2%), le attività ricreative, culturali e di culto (2,1%) e la protezione dell'ambiente (1,6%).
- 7) ISTAT, *Glossario della Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per Funzione*.
- 8) La spesa per consumi finali è depurata da "produzione di servizi vendibili", "produzione di beni e servizi per uso proprio" e "vendite residuali", che pesano, in media, per circa 17,3 miliardi di euro dal 2008 al 2013.
- 9) Per ulteriore conforto, sono stati considerati i "Quadri di costruzione dei conti consolidati di cassa del settore pubblico" (Allegato 1 alla "Relazione sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni Pubbliche", la cosiddetta "Trimestrale di cassa", elaborata dalla Ragioneria Generale dello Stato) per il 2012 e il 2013. Per nessuna Amministrazione locale vi sono pagamenti alla voce "Ammortamenti".
- 10) I dati relativi al 2012 sono tratti dal *Documento di Economia e Finanza Pubblica 2013*, Sezione II: *Analisi e Tendenze della Finanza Pubblica*, pp. 52-57.
- 11) I dati relativi al 2013 sono tratti dal *Documento di Economia e Finanza Pubblica 2014*, Sezione II: *Analisi e Tendenze della Finanza Pubblica*, pp. 55-60.
- 12) Si tratta del Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici, gestito dalla Banca d'Italia per conto della Ragioneria Generale dello Stato. Le categorie presentate nel Grafico 5 sono state costituite attraverso le seguenti aggregazioni dei codici relativi ai pagamenti correnti dei Comuni: a) da 1101 a 1134 per il personale; b) da 1201 a 1499 per gli acquisti di beni e servizi; c) da 1501 a 1583 per i trasferimenti - tanto ad altri enti pubblici, quanto a famiglie, imprese e altri; d) da 1601 a 1699 per gli interessi passivi; e) da 1701 a 1808 per imposte, tasse, tributi, oneri straordinari connessi, indennizzi e rimborsi.
- 13) I dati sono derivanti dalla Camera dei Deputati, sezione Temi dell'attività Parlamentare, sottosezione Patto di Stabilità Interno (<http://www.camera.it/leg17/522?tema=104&Patto+di+stabilit%C3%A0+interno> - consultato il 14 gennaio 2014 e il 26 giugno 2014).
- 14) Si consideri, ad esempio, l'intera produzione normativa a partire dal Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*) - convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133 - fino alla Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (*Legge di Stabilità 2014*).
- 15) Camera dei Deputati - Patto di Stabilità Interno (marzo 2014).
- 16) Deve essere considerata, infatti, la normativa specifica, anche regionale, caso per caso.
- 17) Ci si riferisce, in modo particolare, all'articolo 16 del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*), convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135.
- 18) Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 2014 e convertito, con modificazioni, attraverso la Legge 23 giugno 2014, n. 89.
- 19) Sono esclusi, per il 2012 e il 2013, i comuni delle Province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo interessati dagli eventi sismici dei giorni 20 e 29 maggio 2012.
- 20) L'articolo 16, comma 6, del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 prevede che «la riduzione per abitante di ciascun ente non può assumere valore superiore al 250 per cento della media costituita dal rapporto fra riduzioni calcolate sulla base dei dati SIOPE 2010-2012 e la popolazione residente di tutti i comuni, relativamente a ciascuna classe demografica».
- 21) Inaugurato dalla Legge Delega 5 maggio 2009, n. 42.
- 22) Si considerino, a questo proposito, principalmente la Legge 5 maggio 2009, n. 42 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*), il Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (*Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*) e il Decreto Legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*).
- 23) L'idea di base, presente nel Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 21, consiste nel costruire funzioni di costo per i servizi di sei aree essenziali - amministrazione, gestione e controllo, istruzione pubblica, viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, settore sociale -, arrivare ad avere il costo teorico, giungere alla spesa standard e applicarla per la fissazione della quota parte di risorse pubbliche spettanti al comune (intesa come differenza tra spesa standard e entrate d'interesse, anch'esse standardizzate). Il concetto e gli elementi di calcolo sono stati in parte modificati con il Decreto Legislativo 14 marzo 2011, n. 23.
- 24) La Soluzione per il Sistema Economico Spa (SOSE) è una Società per Azioni (partecipata per l'88% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e per il 12% dalla Banca d'Italia) che, dal 1999, si occupa di costruzione, realizzazione e aggiornamento degli Studi di Settore. Tra le altre attività recentemente attribuite a SOSE, rivestono particolare importanza le forme di supporto metodologico all'Amministrazione finanziaria in materia tributaria e di economia d'impresa, con particolare riguardo alla determinazione dei fabbisogni standard in attuazione del federalismo fiscale.
- 25) Cfr. Corte dei Conti, *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, 2013, p. 57.
- 26) Istituito dalla Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di Stabilità 2013).
- 27) Considerando semplicemente il gettito IMU 2012 e quota di riparto FSC 2013 emergerebbe una relazione negativa. La correzione apportata, tuttavia, si è resa necessaria in considerazione della perfetta correlazione tra gettito IMU 2012 e gettito IMU 2013.
- 28) Corte dei Conti, *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, 2013 p. 65.
- 29) Cfr. Corte dei Conti, *Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica*, 2014, pp. 177-178.
- 30) Come, d'altra parte, evidenzia il Commissario Straordinario per la revisione della spesa nelle proposte presentate l'11 marzo 2014 e in C. Cottarelli, *Acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione: Ok, il prezzo è giusto!*, Il Blog del Commissario - revisionedella spesa.gov.it del 3 giugno 2014.

## # APPENDICE

**TABELLA A.1** PAGAMENTI PER CONSUMI INTERMEDI PRO-CAPITE E PERCENTUALI DI RIFERIMENTO DELLA SPENDING REVIEW 2012 E DELLA SPENDING REVIEW 2013 PER IL NORD ITALIA (€ MLN)\*

NORD	Pagamenti per consumi intermedi 2010	Pagamenti per consumi intermedi 2011	Pagamenti per consumi intermedi 2012	Spending Review 2012	Spending Review 2013	Spending Review 2012 su pagamenti di riferimento	Spending Review 2013 su pagamenti di riferimento	Spending Review 2012 su totale pagamenti correnti	Spending Review 2013 su totale pagamenti correnti
Torino	660,60	442,78	580,83	9,62	51,96	10,41%	9,26%	0,76%	3,80%
Vercelli	478,81	468,57	501,76	11,87	44,71	9,21%	9,26%	1,37%	5,00%
Novara	520,78	575,64	444,18	10,58	47,53	7,92%	9,26%	1,04%	5,02%
Cuneo	537,65	516,12	546,09	10,51	49,36	6,91%	9,26%	1,18%	5,33%
Asti	447,08	500,68	447,89	4,24	43,06	3,22%	9,26%	0,43%	4,66%
Alessandria	382,28	419,05	267,08	4,66	32,69	4,31%	9,18%	0,46%	3,67%
Biella	356,80	462,44	582,21	8,23	43,24	4,54%	9,26%	0,97%	5,04%
Verbania	393,99	353,33	362,17	13,27	34,23	8,71%	9,26%	1,64%	4,24%
<b>Piemonte</b>	<b>472,25</b>	<b>467,32</b>	<b>466,53</b>	<b>9,12</b>	<b>43,35</b>	<b>6,90%</b>	<b>9,26%</b>	<b>0,98%</b>	<b>4,60%</b>
Imperia	426,32	430,81	422,81	8,83	39,49	7,12%	9,26%	1,00%	4,36%
Savona	469,26	494,19	461,58	3,89	43,97	2,77%	9,26%	0,42%	4,80%
Genova	480,58	648,32	681,76	7,89	55,86	7,10%	9,26%	0,63%	4,46%
La Spezia	354,08	365,76	363,90	4,82	33,44	4,08%	9,26%	0,60%	4,13%
<b>Liguria</b>	<b>432,56</b>	<b>484,77</b>	<b>482,51</b>	<b>6,36</b>	<b>43,19</b>	<b>5,27%</b>	<b>9,26%</b>	<b>0,66%</b>	<b>4,44%</b>
Varese	573,23	739,27	661,07	12,25	60,89	6,10%	9,26%	1,00%	5,32%
Como	636,96	628,42	622,49	12,01	58,25	8,18%	9,26%	1,11%	5,41%
Sondrio	504,67	520,47	590,28	6,50	49,84	4,03%	9,26%	0,69%	5,31%
Milano	1000,47	1221,93	1215,75	15,99	106,08	9,73%	9,26%	0,81%	5,64%
Bergamo	570,17	595,18	581,02	19,16	53,88	10,28%	9,26%	1,74%	4,88%
Brescia	738,69	768,50	717,10	8,28	68,62	6,84%	9,26%	0,63%	5,41%
Pavia	597,92	732,09	670,17	14,98	61,71	7,75%	9,26%	1,22%	5,31%
Lecco	596,76	608,13	675,93	16,87	58,03	11,67%	9,26%	1,61%	5,34%
Lodi	677,93	645,78	651,02	16,92	60,93	8,06%	9,26%	1,52%	5,52%
Monza	638,43	609,60	598,59	12,26	56,97	6,30%	9,26%	1,15%	5,37%
Cremona	571,48	594,64	518,40	8,27	51,97	6,19%	9,26%	0,73%	4,74%
Mantova				Non partecipa alla Spending Review 2013					
<b>Lombardia</b>	<b>646,06</b>	<b>696,73</b>	<b>681,98</b>	<b>13,05</b>	<b>62,47</b>	<b>7,74%</b>	<b>9,26%</b>	<b>1,11%</b>	<b>5,30%</b>
Verona	647,88	640,06	671,09	10,17	60,44	7,49%	9,26%	0,89%	5,16%
Vicenza	266,04	226,86	286,02	3,55	24,03	3,97%	9,26%	0,43%	2,78%
Belluno	333,54	336,10	316,24	3,03	30,42	2,47%	9,26%	0,47%	4,68%
Treviso	412,10	384,81	427,24	10,75	37,77	7,74%	9,26%	1,38%	4,69%
Venezia	1287,03	1100,27	1071,58	14,54	106,72	10,78%	9,26%	0,75%	5,33%
Padova	575,55	618,27	494,58	6,80	52,09	4,62%	9,26%	0,61%	4,82%
Rovigo	403,37	365,03	293,41	13,63	32,76	8,23%	9,26%	1,71%	4,16%
<b>Veneto</b>	<b>560,79</b>	<b>524,49</b>	<b>508,60</b>	<b>8,93</b>	<b>49,17</b>	<b>6,47%</b>	<b>9,26%</b>	<b>0,89%</b>	<b>4,52%</b>
Piacenza	393,02	451,15	451,45	13,26	39,97	10,62%	9,26%	1,58%	4,80%
Parma	512,89	440,13	398,29	7,68	41,69	7,90%	9,26%	0,74%	4,08%
Reggio-Emilia	292,01	312,25	270,92	5,60	27,00	4,27%	9,26%	0,64%	3,19%
Modena	689,81	626,18	631,49	11,98	60,08	7,43%	9,26%	1,04%	5,12%
Bologna	633,55	585,08	667,42	9,69	58,19	5,36%	9,26%	0,79%	4,57%
Ferrara				Non partecipa alla Spending Review 2013					
Ravenna	244,08	324,96	428,61	5,13	30,78	4,80%	9,26%	0,61%	3,60%
Rimini	329,78	365,35	343,03	3,93	32,03	2,29%	9,26%	0,44%	3,75%
Forlì	358,70	341,06	379,81	7,90	33,31	6,66%	9,26%	1,05%	4,27%
Cesena	313,58	296,20	330,06	4,84	29,00	5,58%	9,26%	0,70%	4,00%
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>418,60</b>	<b>415,82</b>	<b>433,45</b>	<b>7,78</b>	<b>39,12</b>	<b>6,10%</b>	<b>9,26%</b>	<b>0,84%</b>	<b>4,15%</b>

(\*) I Comuni del Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia e della Valle d'Aosta non partecipano alla SR 2013. Nel caso del Piemonte, la media regionale della SR 2013 non considera il Comune di Alessandria, soggetto a procedura di rientro. Fonte: elaborazioni su dati SIOPE e Ministero dell'Interno

**TABELLA A.2** PAGAMENTI PER CONSUMI INTERMEDI PRO-CAPITE E PERCENTUALI DI RIFERIMENTO DELLA SPENDING REVIEW 2012 E DELLA SPENDING REVIEW 2013 PER IL CENTRO ITALIA (€ MLN)

CENTRO	Pagamenti per consumi intermedi 2010	Pagamenti per consumi intermedi 2011	Pagamenti per consumi intermedi 2012	Spending Review 2012	Spending Review 2013	Spending Review 2012 su pagamenti di riferimento	Spending Review 2013 su pagamenti di riferimento	Spending Review 2012 su totale pagamenti correnti	Spending Review 2013 su totale pagamenti correnti
Pesaro	348,78	380,28	362,50	2,85	33,68	2,57%	9,26%	0,38%	4,49%
Urbino	526,11	512,74	549,61	4,39	49,01	2,51%	9,26%	0,40%	4,39%
Ancona	583,40	601,43	618,47	4,34	55,64	2,83%	9,26%	0,39%	5,07%
Macerata	446,69	442,00	520,40	4,90	43,47	3,75%	9,26%	0,54%	4,57%
Ascoli Piceno	559,94	580,12	548,82	10,18	52,11	8,34%	9,26%	0,96%	4,99%
Fermo	364,24	456,13	438,67	13,31	38,84	9,14%	9,26%	1,47%	4,52%
<b>Marche</b>	<b>471,53</b>	<b>495,45</b>	<b>506,41</b>	<b>6,66</b>	<b>45,46</b>	<b>4,86%</b>	<b>9,26%</b>	<b>0,69%</b>	<b>4,67%</b>
Massa	699,67	623,12	602,24	10,38	59,39	7,44%	9,26%	1,05%	5,90%
Carrara	551,15	531,39	545,06	6,95	50,22	5,87%	9,26%	0,73%	5,27%
Lucca	375,15	477,19	510,22	8,19	42,04	5,15%	9,26%	0,90%	4,79%
Pistoia	355,60	336,25	350,97	13,75	32,17	10,71%	9,26%	1,64%	3,79%
Firenze	555,46	563,36	722,73	18,76	56,82	9,49%	9,26%	1,41%	4,15%
Prato	315,31	362,20	869,66	5,01	47,73	8,54%	9,26%	0,70%	5,57%
Livorno	466,39	468,83	421,39	4,89	41,86	3,49%	9,26%	0,54%	4,50%
Pisa	591,02	630,22	572,03	5,99	55,33	3,32%	9,26%	0,49%	4,75%
Arezzo	288,64	265,76	246,80	4,54	24,72	3,82%	9,26%	0,66%	3,67%
Siena	810,17	645,94	480,37	16,61	59,75	9,83%	9,26%	1,23%	4,43%
Grosseto	522,76	478,41	506,86	7,99	46,53	6,63%	9,26%	0,86%	4,84%
<b>Toscana</b>	<b>502,85</b>	<b>489,34</b>	<b>529,85</b>	<b>9,37</b>	<b>46,96</b>	<b>6,75%</b>	<b>9,26%</b>	<b>0,93%</b>	<b>4,70%</b>
Perugia	465,79	762,85	548,84	6,34	54,84	4,94%	9,26%	0,53%	5,33%
Terni	303,27	280,15	277,03	10,42	26,55	7,83%	9,26%	1,26%	3,28%
<b>Umbria</b>	<b>384,53</b>	<b>521,50</b>	<b>412,93</b>	<b>8,38</b>	<b>40,69</b>	<b>6,38%</b>	<b>9,26%</b>	<b>0,89%</b>	<b>4,31%</b>
Viterbo	453,05	571,42	479,17	15,89	46,39	12,48%	9,26%	1,69%	5,42%
Rieti	607,80	565,28	568,40	7,42	53,73	4,07%	9,26%	0,65%	4,81%
Roma	692,09	1019,98	1125,87	16,48	87,56	7,82%	9,26%	1,02%	5,54%
Latina	349,18	510,34	576,58	11,44	44,31	8,50%	9,26%	1,34%	5,53%
Frosinone	323,69	397,78	396,45	5,06	34,49	5,64%	9,26%	0,58%	4,11%
<b>Lazio</b>	<b>485,16</b>	<b>612,96</b>	<b>629,29</b>	<b>11,26</b>	<b>53,30</b>	<b>7,70%</b>	<b>9,26%</b>	<b>1,06%</b>	<b>5,08%</b>

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE e Ministero dell'Interno

**TABELLA A.3** PAGAMENTI PER CONSUMI INTERMEDI PRO-CAPITE E PERCENTUALI DI RIFERIMENTO DELLA SPENDING REVIEW 2012 E DELLA SPENDING REVIEW 2013 PER IL SUD ITALIA (€ MLN)\*

SUD E ISOLE	Pagamenti per consumi intermedi 2010	Pagamenti per consumi intermedi 2011	Pagamenti per consumi intermedi 2012	Spending Review 2012	Spending Review 2013	Spending Review 2012 su pagamenti di riferimento	Spending Review 2013 su pagamenti di riferimento	Spending Review 2012 su totale pagamenti correnti	Spending Review 2013 su totale pagamenti correnti
Caserta	305,70	281,18	354,75	8,86	29,05	19,02%	9,26%	1,21%	3,73%
Benevento	546,12	481,99	584,41	7,39	49,75	8,60%	9,26%	0,82%	5,25%
Napoli	603,99	529,54	441,07	8,51	48,58	26,71%	9,26%	0,74%	4,19%
Avellino	420,28	354,31	398,07	3,51	36,18	3,39%	9,26%	0,45%	4,53%
Salerno	523,49	579,47	528,18	6,03	50,32	4,75%	9,26%	0,50%	4,34%
<b>Campania</b>	<b>479,92</b>	<b>445,30</b>	<b>461,30</b>	<b>6,86</b>	<b>42,78</b>	<b>12,49%</b>	<b>9,26%</b>	<b>0,74%</b>	<b>4,41%</b>
L'Aquila	3648,39	3322,97	1980,10	5,95	110,96	5,44%	3,72%	0,16%	3,16%
Teramo	396,05	439,59	383,96	10,14	37,63	14,54%	9,26%	1,27%	4,87%
Pescara	424,05	484,34	446,34	0,46	41,80	0,39%	9,26%	0,05%	4,84%
Chieti	616,45	581,43	697,15	30,68	58,47	18,73%	9,26%	3,00%	5,41%
<b>Abruzzo</b>	<b>478,85</b>	<b>501,79</b>	<b>509,15</b>	<b>13,76</b>	<b>45,96</b>	<b>11,22%</b>	<b>9,26%</b>	<b>1,44%</b>	<b>5,04%</b>
Campobasso	508,45	514,16	456,16	9,94	45,62	9,30%	9,26%	1,08%	5,11%
Isernia	348,16	403,39	342,87	7,58	33,77	4,93%	9,26%	1,04%	4,97%
<b>Molise</b>	<b>428,30</b>	<b>458,78</b>	<b>399,51</b>	<b>8,76</b>	<b>39,69</b>	<b>7,12%</b>	<b>9,26%</b>	<b>1,06%</b>	<b>5,04%</b>
Foggia	423,81	398,42	358,54	13,03	36,43	11,00%	9,26%	1,40%	4,14%
Bari	612,63	632,24	609,06	12,65	57,20	7,61%	9,26%	1,28%	5,84%
Andria	295,15	254,75	271,61	5,06	25,35	6,80%	9,26%	0,93%	4,40%
Barletta	355,55	354,01	343,71	7,78	32,50	8,86%	9,26%	1,31%	5,64%
Trani	358,01	338,77	347,88	8,66	32,23	10,33%	9,26%	1,55%	5,64%
Taranto	566,22	583,39	632,65	8,35	54,99	10,06%	9,26%	0,96%	6,35%
Brindisi	565,83	623,91	536,53	11,74	53,26	7,26%	9,26%	1,09%	5,25%
Lecce	634,52	692,85	699,79	24,74	62,54	15,51%	9,26%	2,06%	5,42%
<b>Puglia</b>	<b>476,47</b>	<b>484,79</b>	<b>474,97</b>	<b>11,50</b>	<b>44,31</b>	<b>9,68%</b>	<b>9,26%</b>	<b>1,32%</b>	<b>5,34%</b>
Potenza	624,47	651,39	711,08	9,47	61,30	4,57%	9,26%	0,83%	5,25%
Matera	313,39	295,41	330,25	8,00	28,97	9,26%	9,26%	1,29%	4,53%
<b>Basilicata</b>	<b>468,93</b>	<b>473,40</b>	<b>520,66</b>	<b>8,73</b>	<b>45,14</b>	<b>6,92%</b>	<b>9,26%</b>	<b>1,06%</b>	<b>4,89%</b>
Vibo Valentia	277,26	325,64	365,55	15,18	29,88	10,50%	9,26%	1,95%	3,84%
Catanzaro	559,83	426,13	488,30	13,38	45,48	8,28%	9,26%	1,88%	5,89%
R. di Calabria	422,96	296,01	327,13	5,36	32,28	8,61%	9,26%	0,77%	4,41%
<b>Calabria</b>	<b>393,98</b>	<b>347,70</b>	<b>390,92</b>	<b>9,19</b>	<b>34,94</b>	<b>8,42%</b>	<b>9,26%</b>	<b>1,24%</b>	<b>4,56%</b>
Trapani	580,10	500,05	489,40	10,89	48,42	7,79%	9,26%	1,15%	4,97%
Palermo	618,79	540,81	622,63	11,69	54,99	18,73%	9,26%	1,08%	4,79%
Messina	226,13	259,53	209,88	5,55	21,46	4,80%	9,26%	0,62%	2,46%
Agrigento	178,42	236,41	204,46	5,15	19,11	3,27%	9,26%	0,68%	2,64%
Caltanissetta	253,42	260,60	243,11	5,68	23,36	4,68%	9,26%	0,86%	3,52%
Enna	343,69	739,14	475,26	16,10	48,07	10,37%	9,26%	1,27%	4,73%
Catania	554,12	543,13	452,05	11,83	47,80	7,69%	9,26%	0,95%	3,89%
Ragusa	513,81	519,28	578,24	11,31	49,71	12,61%	9,26%	1,19%	5,09%
Siracusa	611,04	563,64	616,41	12,28	55,26	8,34%	9,26%	1,31%	5,80%
<b>Sicilia</b>	<b>431,06</b>	<b>462,51</b>	<b>432,38</b>	<b>10,05</b>	<b>40,91</b>	<b>8,70%</b>	<b>9,26%</b>	<b>1,01%</b>	<b>4,21%</b>
Sassari	618,59	605,57	658,47	13,19	58,08	8,32%	9,26%	1,31%	5,63%
Nuoro	479,41	492,88	552,06	10,74	47,03	17,90%	9,26%	0,99%	4,26%
Cagliari	740,73	714,23	682,76	15,56	65,95	8,69%	9,26%	1,13%	4,87%
Oristano	682,54	616,56	638,21	13,43	59,77	9,93%	9,26%	1,15%	5,05%
Olbia	665,54	671,87	655,53	14,64	61,49	7,84%	9,26%	1,31%	5,50%
Tempio Pausania	538,38	476,62	550,10	10,39	48,30	8,57%	9,26%	1,08%	4,75%
Lanusei	605,50	549,05	536,97	11,96	52,19	8,92%	9,26%	1,09%	4,52%
Tortolì	673,20	628,85	725,74	13,70	62,56	9,80%	9,26%	1,18%	5,26%
Sanluri	413,96	415,99	421,16	9,06	38,60	4,73%	9,26%	0,86%	3,94%
Villacidro	383,35	367,74	438,29	8,01	36,70	8,02%	9,26%	1,04%	4,50%
Carbonia	614,93	659,05	676,19	14,36	60,17	16,48%	9,26%	1,28%	5,50%
Iglesias	525,60	544,33	550,84	11,86	50,00	11,34%	9,26%	1,11%	4,66%
<b>Sardegna</b>	<b>578,48</b>	<b>561,90</b>	<b>590,53</b>	<b>12,24</b>	<b>53,40</b>	<b>10,05%</b>	<b>9,26%</b>	<b>1,13%</b>	<b>4,87%</b>

[\*] Nel caso dell'Abruzzo, la media regionale della SR 2013 non considera il Comune di L'Aquila, soggetto a disposizioni specifiche post-sisma.

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE e Ministero dell'Interno

## RISCOSSIONI, PAGAMENTI, INDEBITAMENTO

LA VIRTUOSITÀ  
DEI COMUNI

# Franca Macchia

Negli ultimi anni i **Comuni italiani** sono diventati mediamente **più virtuosi**. Tuttavia, continuano a persistere delle **forti eterogeneità** nei livelli di virtuosità, soprattutto a **livello territoriale**

**I Comuni italiani, in media, hanno incrementato il proprio livello di virtuosità nel corso degli ultimi anni, sebbene persistano ancora delle marcate eterogeneità. I Comuni di piccole e medie dimensioni, situati nelle aree centro-settentrionali, sono mediamente più virtuosi dei Comuni del Sud e delle Isole, in termini di riscossione delle tasse, di velocità di pagamento e di livello di indebitamento**

**02.1 # Introduzione**

L'evoluzione normativa che di recente sta interessando il comparto degli Enti locali e i nuovi sviluppi che andranno ad incidere sempre più sulla struttura dei relativi bilanci, in particolar modo su quelli comunali, hanno indotto a valutare attentamente gli equilibri contabili di tali Enti, cogliendo eventuali tendenze peggiorative o di miglioramento, anche alla luce della sempre maggiore importanza e interazione con il contesto economico-sociale dei territori amministrati.

A tal fine, è stato sviluppato un modello econometrico pluriperiodale che analizza l'andamento temporale di alcuni indicatori economico-finanziari ritenuti predittivi di uno stato di eventuale dissesto e/o squilibrio finanziario degli Enti. L'analisi proposta in questa sede si focalizza sul comparto amministrativo dei Comuni (circa 7.700), per i quali nel periodo 2008-2011 (dati utilizzati per l'analisi) la base dati risulta completa<sup>1</sup>. Gli indicatori alla base del modello riguardano vari aspetti della gestione finanziaria, quali la gestione di competenza e quella di cassa, la gestione dei residui e l'indebitamento, opportunamente ponderati.

Utilizzando i dati del modello è stato possibile costruire un indicatore di virtuosità, rappresentato da un numero il cui

campo di variazione è compreso tra 0 e 10: tanto più alto è il valore dell'indicatore, tanto più "virtuoso" è l'Ente. Ai fini rappresentativi sono state prese a riferimento le seguenti classi di "virtuosità":

- A: 8 - 10;
- B: 6,5 - 7,999;
- C: 5 - 6,499;
- D: 4 - 4,999;
- E: 2 - 3,999;
- F: 0 - 1,999.

**02.2 # La distribuzione geografica e demografica**

La distribuzione geografica dell'indicatore di virtuosità denota una marcata localizzazione di valori medi sensibilmente contenuti in corrispondenza della Campania e della Calabria, in cui circa il 54% e il 57% degli Enti rispettivamente, si concentra nelle ultime tre classi (D, E e F), come si evince dalla Figura 1. Mentre, in molte Regioni del Nord i Comuni registrano, in media, un indice di virtuosità elevato (fascia B). In particolare, nell'ambito delle Regioni a statuto ordinario, il 60% dei Comuni della Lombardia e il 58% dei Comuni del Piemonte si colloca

**Figura 1** Distribuzione geografica dell'indicatore di virtuosità (valori medi regionali)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Aida PA

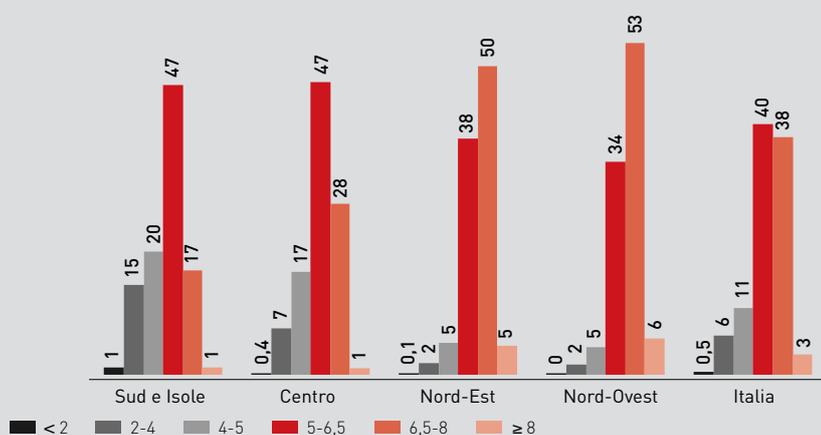
**IL 59%**  
DEI COMUNI DEL  
NORD-OVEST REGISTRA  
UN VALORE DELL'INDICE  
DI VIRTUOSITÀ  
SOSTANZIALMENTE ELEVATO

resse all'ordine pubblico. Anche l'analisi della distribuzione dell'indice di virtuosità per classe demografica fa emergere considerazioni interessanti. Posta pari a 100 ciascuna classe demografica, i Comuni con popolazione superiore ai 60.000 abitanti registrano una distribuzione dell'indice spostata verso le classi meno virtuose. Circa il 28% dei Comuni con popolazione compresa tra 60.000 e 249.999 abitanti registra un livello dell'indicatore inferiore a 5,000 (classi D, E ed F); il 25% se si considerano i Comuni con popolazione pari a 249.999 abitanti o superiore. Per contro, i Comuni di piccole-medie dimensioni (con un numero di abitanti inferiori a 5.000), benché continuano a registrare una percentuale significativa di Enti non "virtuosi", segnalano un picco della curva in corrispondenza delle classi superiori a 5,000, con una buona percentuale di Enti particolarmente virtuosi (fascia A) nella classe demografica con popolazione pari a 1.999 abitanti o inferiore (circa il 5%). La connotazione di tale distribuzione è, in parte, spiegata dalle diverse esigenze di intervento nell'erogazione di servizi che un Comune di grandi dimensioni demografiche deve sostenere, a fronte anche di una superficie territoriale (e, quindi, di reti stradali e idrauliche) notevolmente superiore a quella di Comuni di piccole o piccolissime dimensioni. Interventi che implicano, pertanto, maggiori costi e una maggiore rigidità di bilancio.

nelle fasce alte (A e B). La scomposizione per macro-aree delle classi di virtuosità conferma le precedenti osservazioni: il 59% dei Comuni del Nord-Ovest registra un valore dell'indice sostanzialmente elevato (superiore al 6,499), di cui il 6% con un valore maggiore o uguale a 8 (caratteristici delle prime due classi di virtuosità, A e B). Analoga situazione si registra per il Nord-Est. La massa

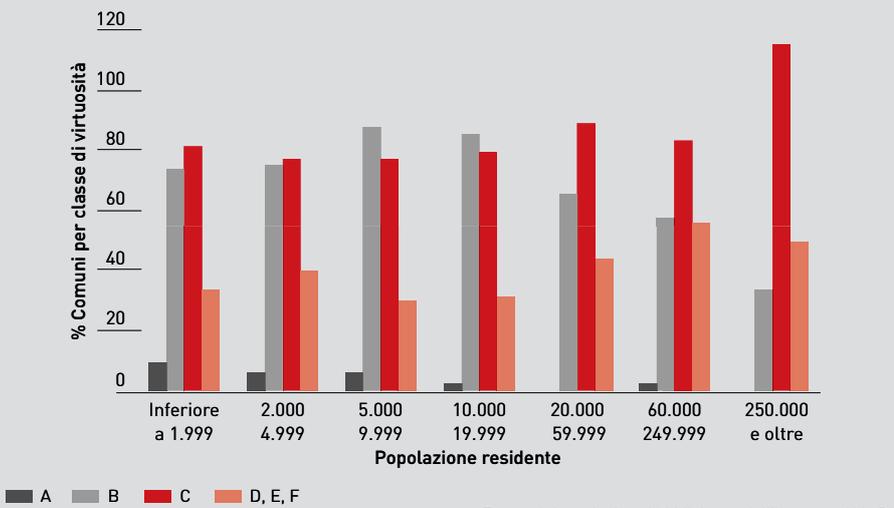
della distribuzione tende a spostarsi verso sinistra considerando i Comuni del Centro e del Sud e Isole per i quali solo il 18% e il 29% rispettivamente registrano soglie di virtuosità superiori a 6,499. Nel Mezzogiorno, i Comuni particolarmente virtuosi sono quelli a forte attrazione turistica, che possono, ovviamente, contare su risorse maggiori, su una base imponibile più solida e su un maggiore inte-

**Grafico 1** Distribuzione per macro-aree delle classi di virtuosità (%)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Aida PA

**Grafico 2** Indicatore di virtuosità per classi demografiche



**IL 30%**  
**CIRCA DEI COMUNI**  
**ABRUZZESI HA SUBITO**  
**NEGLI ULTIMI ANNI**  
**UN INCREMENTO**  
**DI VIRTUOSITÀ**

**02.3 # Un confronto temporale**

L'evoluzione temporale dell'indice di virtuosità fa emergere nel complesso un lieve miglioramento: l'indicatore medio dei Comuni italiani è passato, infatti, da un valore di 5,952 nel 2010 ad uno di 6,084 nel 2011. Tuttavia, una maggiore disaggregazione territoriale evidenzia l'aggravarsi degli squilibri finanziari in alcune aree del Mezzogiorno tra cui, in particolare, le Province di Bari, Trapani, Caltanissetta, Messina, Catania, Agrigento e Napoli (che registrano, in media, una variazione percentuale dell'indica-

tore compresa tra -2% e -4% rispetto al dato 2010). Per contro, un lieve miglioramento si registra per i Comuni della Provincia di Lecce e de L'Aquila (con variazioni medie, a livello provinciale, pari a circa + 5%).

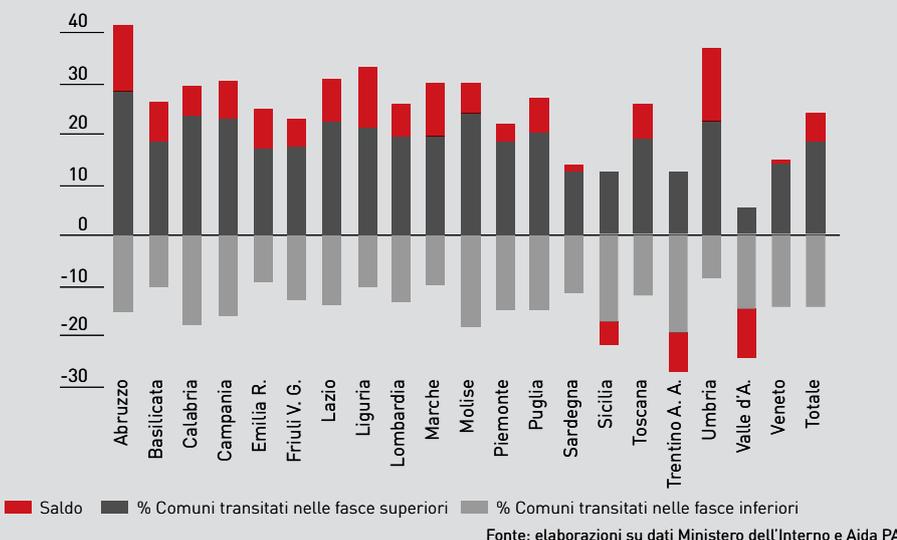
Posto pari a 100 il numero di Comuni in ciascuna Regione, tra il 2010 e il 2011 il saldo tra il numero di Comuni transitati nelle classi superiori e quelli transitati nelle classi inferiori dell'indice è particolarmente positivo per l'Abruzzo, l'Umbria e la Liguria; mentre, registra un dato negativo, oltre che per la Sicilia, anche per alcune Regioni del Nord.

**02.4 # Gli indicatori della "virtuosità"**

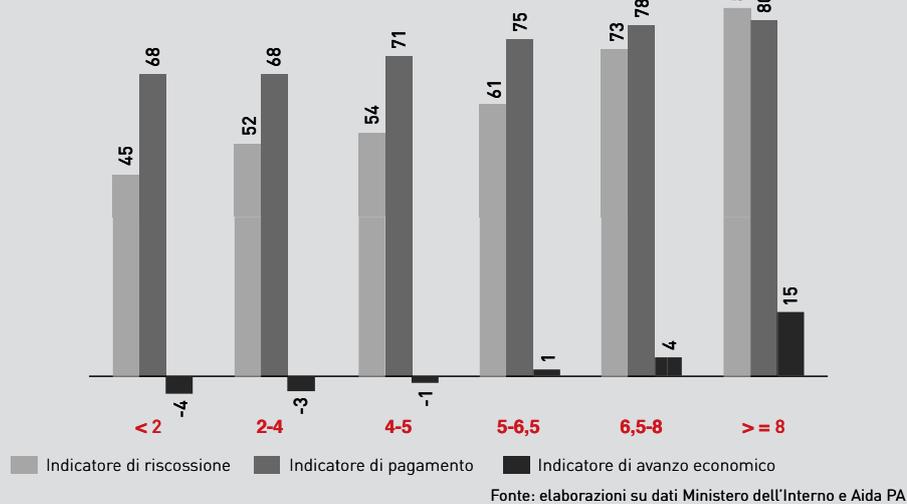
Come precedentemente riportato, il modello incorpora vari aspetti della gestione finanziaria dei Comuni, tramite l'utilizzo di alcuni indicatori opportunamente costruiti.

Alcuni di questi indicatori sono direttamente proporzionali ad una situazione di "virtuosità" degli Enti e, quindi, dell'output generato dal modello (ad esempio, la capacità di un Ente di riscuotere le entrate sul proprio territorio, la capacità di far fronte ai pagamenti o la capacità di generare un avanzo economico utilizzabile a copertura delle spese di investimento), come si nota dal Grafico 4. Altre variabili, invece, sono inversamente proporzionali alla "virtuosità" (ad esempio, il ricorso all'anticipazione di cassa - che segnala una situazione di difficoltà gestionale - il livello di indebitamento, il volume dei residui attivi). Di seguito, esaminiamo per alcuni di essi la distribuzione territoriale. L'analisi denota sensibili scostamenti nella capacità di riscossione delle entrate proprie tra i Comuni del Nord e quelli del Mezzogiorno,

**Grafico 3** Transizione nelle fasce dell'indicatore di virtuosità, 2010-2011 (%)



**Grafico 4** Distribuzione dei principali indicatori per fasce di virtuosità (valori medi nazionali, %)



**I COMUNI PIÙ VIRTUOSI MOSTRANO VALORI ELEVATI NELLA CAPACITÀ DI RISCOSSIONE DELLE TASSE E NELLA VELOCITÀ DI PAGAMENTO, OLTRE A UN CONSISTENTE AVANZO ECONOMICO E UN BASSO LIVELLO DI INDEBITAMENTO**

sebbene alcune eccezioni si riscontrino in entrambe le macro-aree. Valori particolarmente contenuti si rilevano in Sicilia, in Sardegna, in Calabria e in Campania (Figura 2).

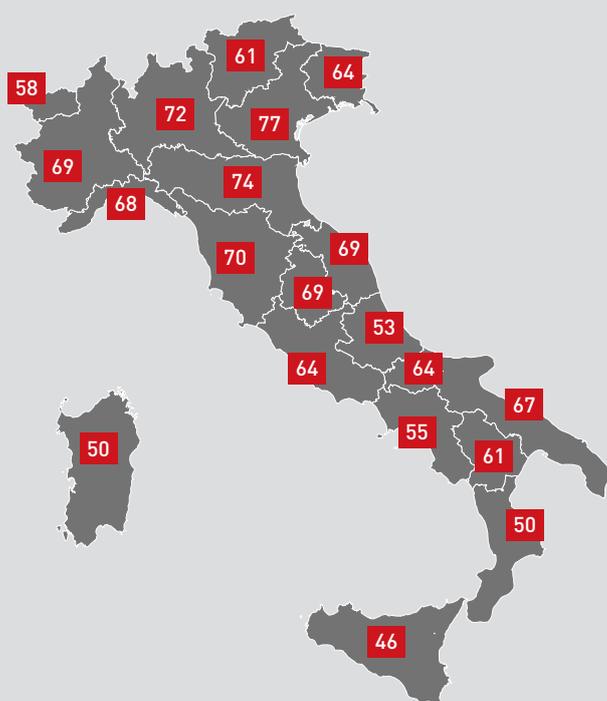
La velocità di pagamento della spesa corrente, benché registri valori medi

più elevati al Nord, presenta livelli buoni anche in molte zone del Mezzogiorno, ad eccezione della Calabria e della Sardegna (Figura 3).

Con riferimento al livello di indebitamento finanziario, nel 2011 i Comuni che, in media, si caratterizzano per un

più elevato livello dell'indicatore appartengono ad alcune zone della Campania e ad aree abruzzesi, toscane e friulane. Sostanzialmente contenuto, invece, il dato dei Comuni collocati in alcune Province del Trentino-Alto Adige, della Sardegna e della Sicilia (Figura 4)<sup>2</sup>.

**Figura 2** Velocità di riscossione delle entrate proprie (2011, media regionale, %)



**Figura 3** Velocità di pagamento della spesa corrente (2011, media regionale, %)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Aida PA

**NOTE**

- 1) Nel corso della trattazione quando si parla dei dati di output 2011 (2010) si fa riferimento all'applicazione dell'algoritmo del modello ai dati di bilancio 2009-2011 (2008-2010).
- 2) A causa della presenza di dati estremamente anomali, dovuti probabilmente ad errori di battitura avvenuti durante la compilazione dei bilanci, sono state rimosse le osservazioni con un valore superiore a tre volte la deviazione standard della distribuzione. I risultati qualitativi tuttavia non sono influenzati da tale procedura.

**Figura 4** Indicatore di indebitamento (2011, media regionale, %)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Aida PA

LO SVILUPPO ECONOMICO NAZIONALE È STRETTAMENTE CORRELATO A QUELLO LOCALE. LA **RIDUZIONE DEGLI INVESTIMENTI** FISSI LORDI DEGLI ENTI TERRITORIALI METTE QUINDI A **RISCHIO** LA **CRESCITA** E LA **COMPETITIVITÀ** DEL PAESE

# GLI INVESTIMENTI DEI COMUNI: TENDENZE RECENTI

# Franca Macchia

La riduzione delle spese in conto capitale ha interessato tutte le Amministrazioni pubbliche. I Comuni, cui tradizionalmente si devono le principali iniziative infrastrutturali sul territorio, hanno sperimentato una contrazione dell'1,8% all'anno dal 2010 al 2012. Permangono tuttavia significative differenze in termini geografici e dimensionali

## 03.1 # Introduzione

Che cosa rende un territorio più competitivo rispetto ad un altro? Quali sono i parametri che ci consentono di definire il livello di competitività di un territorio? Nella misura della competitività, oltre agli indicatori economici, sono state progressivamente considerate anche informazioni in grado di descrivere il contesto sociale, culturale e ambientale in cui le performance economiche sono realizzate. Pertanto, accanto a variabili tipicamente economiche, quali il PIL pro-capite o gli investimenti, andrebbero valutati anche elementi quali la struttura degli investimenti stessi, il livello e la valorizzazione del capitale umano, l'equilibrio sociale e demografico, la dotazione infrastrutturale (produttiva e sociale), la dotazione tecnologica, il sistema di *welfare*, la gestione dell'ambiente, ecc.

In effetti, parallelamente ai concetti di competitività in senso stretto, si sta ponendo l'attenzione sempre più su definizioni più ampie (come, ad esempio, quelle di "città intelligenti" o di "smart cities"), in cui vi sia un maggior coinvolgimento attivo del cittadino nella gestione del proprio territorio e l'esigenza di avvalersi di sistemi ad alta tecnologia ICT in vari ambiti come quello ambientale, dell'energia e della mobilità, al fine di favorire la competitività del territorio e migliorare la qualità di vita dei cittadini.

«Smart è dunque una città che:

- secondo una visione strategica e in maniera organica, impiega gli strumenti dell'ICT come supporto innovativo degli ambiti di gestione e nell'erogazione di servizi pubblici, grazie anche all'ausilio di partenariati pubblico-privati, per migliorare la vivibilità dei propri cittadini;
- utilizza informazioni provenienti dai vari ambiti in tempo reale, e sfrutta risorse sia tangibili (ad es. infrastrutture di trasporto, dell'energia e delle risorse naturali) sia intangibili (capitale umano, istruzione e conoscenza, e capitale intellettuale delle aziende);
- è capace di adattare se stessa ai bisogni degli utenti, promuovendo il proprio sviluppo sostenibile»<sup>1</sup>.

Per attuare questa nuova concezione della città, tuttavia, con nuove reti di comunicazione, di interazione tra i vari attori sociali ed economici, con una nuova concezione di utilizzo eco-sostenibile delle risorse, è necessario investire nello sviluppo locale e dei singoli territori, rendendoli più competitivi. Oggi più di ieri, infatti, parlare dello sviluppo economico nazionale significa inevitabilmente parlare dello sviluppo locale. In particolare, occorre ripartire dal processo di investimento e di infrastrutturazione dei territori, come base su cui costruire percorsi di sviluppo sempre più evoluti e competitivi. In questo approfondimento, pertanto, si analizzano le politiche di investimento attuate dalle Amministrazioni pubbliche negli ultimi anni e la loro evoluzione nel tempo, focalizzando l'attenzione sul comparto dei Comuni.

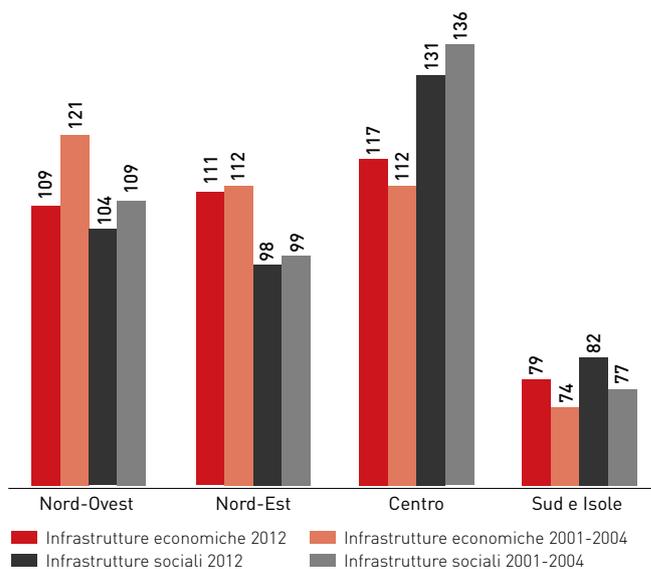
### 03.2 # Uno sguardo d'insieme

Negli ultimi anni vi è stata una riduzione a livello nazionale della quota degli investimenti fissi lordi rispetto al PIL, che è scesa di quasi due punti percentuali, passando dal 20,3% nel 2000 al 18,6% nel 2011<sup>2</sup>. La disaggregazione per macro-area conferma che tale tendenza, sebbene con diversa intensità, è un fenomeno comune alle tre aree del Paese, ovvero al Mezzogiorno, al Centro e al Nord. Di particolare interesse è la contrazione leggermente inferiore che si è avuta al Centro (dal 18,4% al 17,4%) rispetto al Nord (dal 20,3% al 19,0%) e, soprattutto, al Mezzogiorno (dal 22% al 18,9%). Nonostante la quota di investimenti sia stata, in termini relativi, leggermente superiore al Sud rispetto al resto del Paese, non si è registrata una riduzione significativa nel divario strutturale alla base del persistente dualismo economico italiano, sia con riferimento alle infrastrutture di carattere sociale (cultura, istruzione e sanità), sia con riferimento, tra l'altro, alla dotazione di strutture energetiche, dei trasporti e della comunicazione (Grafico 1).

**-43%**  
dal 2006  
al 2013

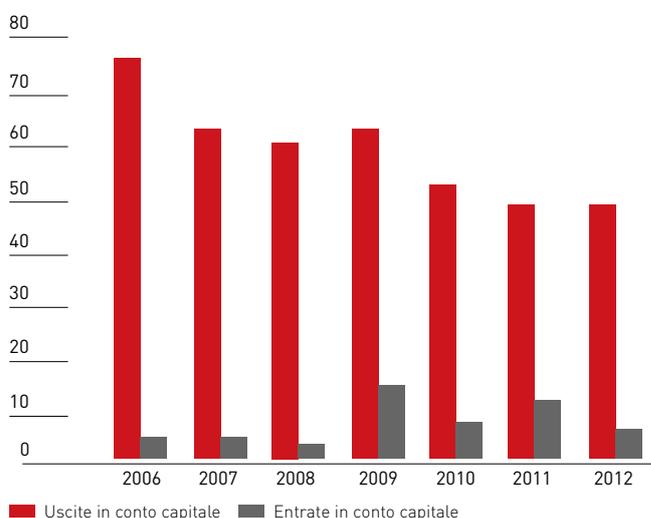
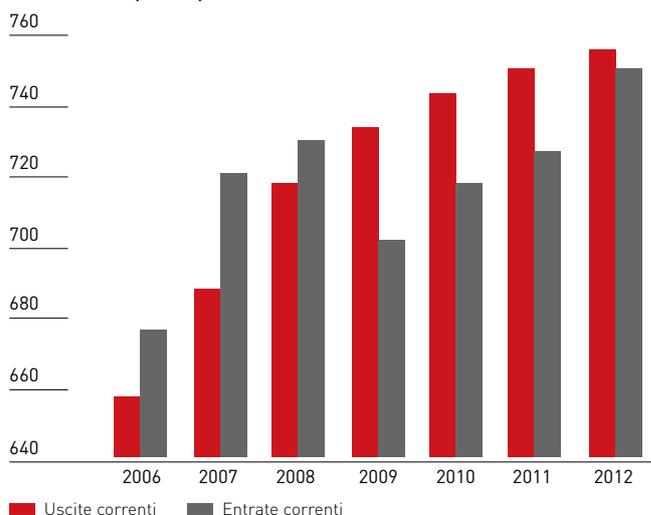
**LA SPESA PUBBLICA IN CONTO  
CAPITALE SI È RIDOTTA DA  
€75MLD A €43MLD**

**Grafico 1** Indice di dotazione infrastrutturale (Italia = 100)



Fonte: elaborazioni su dati dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne

**Grafico 2** Entrate e uscite delle Amministrazioni pubbliche (€ mld)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Per quanto riguarda le Amministrazioni pubbliche (AP), in base agli ultimi dati disponibili di conto economico consolidato<sup>3</sup>, la spesa pubblica complessiva (spesa corrente e spesa in conto capitale) è aumentata negli ultimi anni, sia in termini assoluti sia in rapporto al PIL (nel 2013 essa rappresentava circa il 51% del PIL, mentre era il 49% nel 2006). La disaggregazione per tipologia di spesa, tuttavia, evidenzia una sostanziale contrazione della spesa in conto capitale (comprensiva di investimenti fissi lordi, trasferimenti e contributi in conto capitale, acquisizioni di beni), passando da 75 miliardi nel 2006 a 43 miliardi nel 2013 (-43%). Per contro, la spesa corrente, che rappresenta gran parte della spesa delle AP (95% del totale nel 2013), registra un trend positivo, da 656 miliardi nel 2006 a 756 miliardi nel 2013 (+15%). Le ragioni di una tale opposta tendenza sono, in gran parte, collegate al perseguimento degli obiettivi comunitari e nazionali di riduzione della spesa pubblica degli ultimi anni, che indurrebbero a ritenere «maggiormente tollerabile da un punto di vista sociale un taglio delle uscite in conto capitale rispetto a quello delle categorie di spesa corrente»<sup>4</sup>.

Tale tendenza si manifesta anche osservando i dati del settore delle Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni ed altri Enti). Tra il 2006 e il 2013 la spesa in conto capitale è diminuita del 27% (Tabella 1), un'entità maggiore rispetto a quella registrata dalle relative entrate (-7%). In particolare, tra le categorie di spesa più rilevanti che hanno segnato un'evoluzione decisamente negativa si rilevano gli investimenti fissi lordi (-25%) e i contributi agli investimenti (-37%), soprattutto destinati a famiglie (-42%) e a imprese (-36%). Dal lato delle entrate in conto capitale, i contributi da altri Enti pubblici e dal resto del comparto manifestano un -11% e un +2%, rispettivamente.

mini di fonti di finanziamento sia in termini di spesa.

In questa sezione analizziamo l'andamento della spesa in conto capitale dei Comuni, facendo riferimento ai dati di pagamento 2010-2012, sia in conto competenza sia in conto residui, provenienti dalla banca dati SIOPE<sup>5</sup>. L'analisi considera come primo anno il 2010, a partire dal quale la base dati può essere considerata omogenea.

A livello nazionale, a fine 2012 i pagamenti complessivi dei Comuni relativi alla spesa in conto capitale ammontavano a 13,7 miliardi di euro, evidenziando una contrazione rispetto al 2010, anno in cui erano pari a 14,2 miliardi (-1,8% in media all'anno). Per contro, i pagamenti di parte corrente sono rimasti sostanzialmente invariati: 51,4 miliardi nel 2010, 51,3 miliardi del 2012 (-0,1% la variazione media annua). In generale, la spesa corrente risulta più stabile, in termini di pagamento, rispetto a quella in conto capitale, a causa sia dei minori margini di comprimibilità di questa tipologia di spesa sia della normativa relativa al Patto di Stabilità Interno (PSI), che esclude dal calcolo tali flussi<sup>6</sup>. I dati del primo semestre 2013 confermano il trend negativo della spesa in conto capitale: circa -8% rispetto allo stesso periodo del 2012 (al netto di partite contabili che devono essere ancora regolarizzate in SIOPE).

**TABELLA 1 ENTRATE E USCITE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: CATEGORIE E COMPARTI AMMINISTRATIVI (€ MLN)**

	Entrate correnti (2013)	Uscite correnti (2013)	Entrate in conto capitale (2013)	Uscite in conto capitale (2013)	Δ % entrate correnti (2006-13)	Δ % uscite correnti (2006 - 13)	Δ% entrate in conto capitale (2006 - 13)	Δ% uscite in conto capitale (2006 - 13)
Amministrazioni centrali	400.876	430.690	6.004	24.597	9%	18%	427%	-48%
Amministrazioni locali	220.805	206.240	13.036	27.722	9%	7%	-7%	-27%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Per contro, la spesa corrente è aumentata, pur registrando una contrazione della voce per trasferimenti alle imprese (-8%). In particolare, le spese per consumi finali hanno registrato un +5%, i contributi alla produzione un +28% e i trasferimenti alle famiglie un +8%. Parallelamente, sono aumentate le entrate da imposte dirette (+39%), da trasferimenti da Enti pubblici (+6%), da famiglie (+15%) e da imprese (+16%).

### 03.3 # La spesa in conto capitale dei Comuni

A seguito di nuove politiche restrittive della spesa pubblica e dell'implementazione del federalismo fiscale, gli Enti locali, in particolare i Comuni italiani, hanno registrato negli ultimi anni una sostanziale variazione nella struttura dei bilanci, sia in ter-

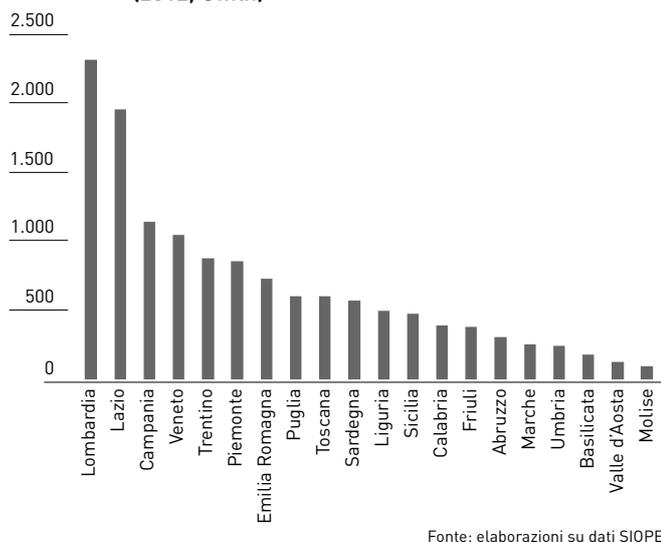
**NEL 2012 I PAGAMENTI DEI COMUNI IN CONTO CAPITALE AMMONTAVANO IN MEDIA A**

**€238**  
**pro capite**

**CON FORTI ETEROGENEITÀ TERRITORIALI**

In termini di distribuzione geografica, nel 2012 la macro-area che ha destinato maggiore liquidità alla spesa in conto capitale è il Nord-Ovest con 4,2 miliardi, seguita dal Sud e Isole con 3,8 miliardi, dal Nord-Est con 3,2 miliardi e, infine, dal Centro con 3,1 miliardi (Grafico 3). Si segnala che i pagamenti complessivi dei Comuni del Lazio (circa 2 miliardi di spesa in conto capitale nel 2012) sono influenzati in modo significativo dai pagamenti registrati dal solo Comune di Roma (1,5 miliardi di spesa in conto capitale nel 2012).

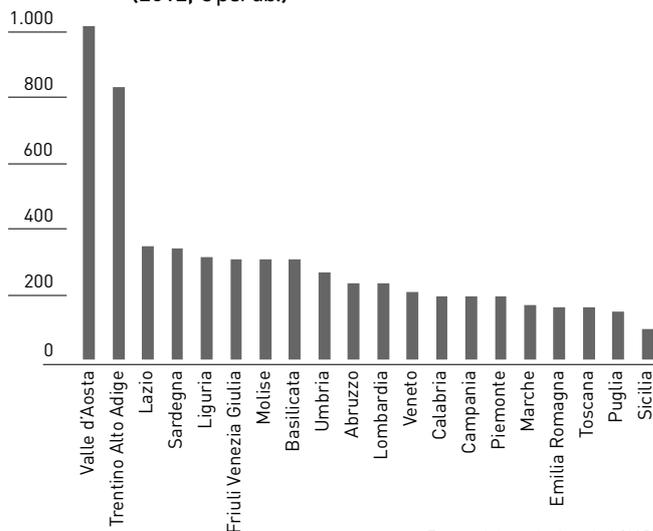
**Grafico 3** Spesa in conto capitale dei Comuni (2012, € mln)



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE

In termini pro capite, tuttavia, la distribuzione geografica tende a modificare in modo significativo le precedenti evidenze (si veda Grafico 4): è il Nord-Est che guida la classifica dei Comuni che nel 2012 hanno eseguito maggiori pagamenti relativi a spese in conto capitale (265 euro per abitante); seguono, il Centro (263 euro per abitante), il Nord-Ovest (240 euro per abitante) e infine il Sud e le Isole, con una spesa pro capite di 184 euro.

**Grafico 4** Spesa in conto capitale pro capite dei Comuni (2012, € per ab.)



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE

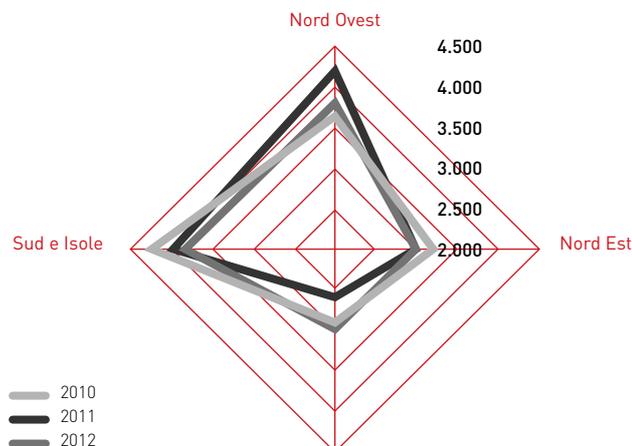
Anche in termini di evoluzione temporale, la disaggregazione regionale evidenzia comportamenti diversi e talvolta divergenti del fenomeno in esame (Grafico 5). Nel triennio 2010-2012, le Regioni del Nord-Ovest evidenziano, in generale, un aumento dei flussi assoluti di pagamento per entrambe le tipologie di spesa corrente e in conto capitale (confermato anche in termini pro capite). Variazioni positive della spesa in conto capitale si riscontrano per i Comuni liguri e lombardi (rispettivamente, +8% e +5%). Seguono i Comuni della Valle d'Aosta (+1%). Il Piemonte è l'unica Regione del Nord-Ovest che registra una contrazione sia della spesa in conto capitale (-10%) sia di quella corrente (-2%).

I Comuni del Nord-Est, rispetto a quelli del Nord-Ovest (+1% in termini assoluti), evidenziano una contrazione della spesa in conto capitale (-2%), fatta eccezione per i Comuni veneti (+3%). Particolarmente negativo l'andamento della spesa in conto capitale dei Comuni friulani e trentini (-7% e -6%, rispettivamente). Di entità sensibilmente inferiore la variazione negativa dei pagamenti di parte corrente della macro-area (-0,8%).

Con riferimento all'area Centro, il rallentamento registrato nel periodo 2010-2012 nei pagamenti complessivi relativi a spese in conto capitale è notevolmente negativo per i Comuni toscani e umbri (-16% e -17%, rispettivamente). Positivo, invece, il trend dei pagamenti per i Comuni del Lazio (sia di parte corrente, +7%, sia in conto capitale, +13%).

Il Sud e le Isole si caratterizzano per un generalizzato trend negativo dei flussi di pagamento destinati a spese in conto capitale (-6%, il dato peggiore tra le macro-aree), a fronte, comunque, di un rallentamento anche dal lato della spesa corrente (-3%). In tale contesto, unica eccezione è la Puglia, che registra un aumento dei pagamenti per entrambe le tipologie di spesa, privilegiando quella in conto capitale (+5% per spesa in conto capitale; +1% per spese di parte corrente).

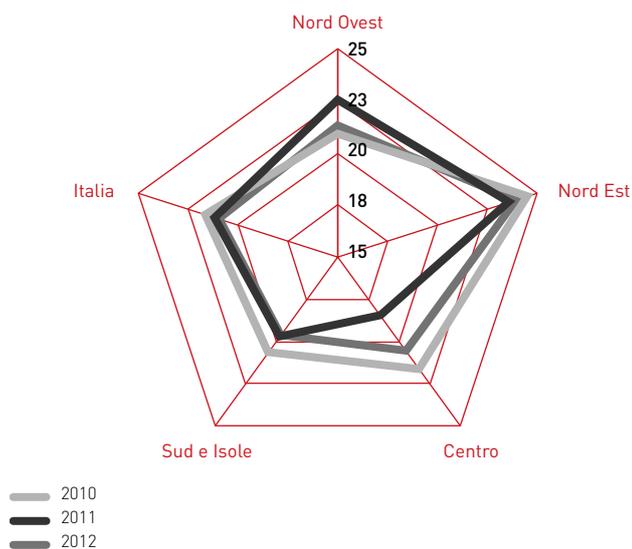
**Grafico 5** Spesa in conto capitale dei Comuni per aree geografiche (2010-2012, € mln)



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE

In termini di propensione all'investimento, data dal rapporto tra i pagamenti destinati alle spese in conto capitale e i pagamenti totali, il fenomeno non sembra evidenziare particolari differenze tra le macro-aree (Grafico 6), attestandosi, in media, nel triennio 2010-2012, sul 24% per il Nord-Est, sul 22% per il Nord-Ovest e sul 20% per il Sud e Isole.

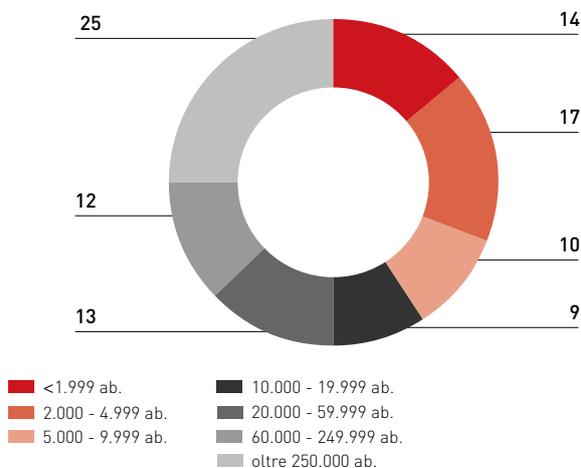
**Grafico 6** Propensione all'investimento dei Comuni per aree geografiche (2010-2012, %)



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE

In termini di dimensione demografica, nel 2012 circa il 31% della spesa in conto capitale si concentra nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. A seguire vi sono i grandi Comuni (oltre 250.000 abitanti), con una quota del 25%.

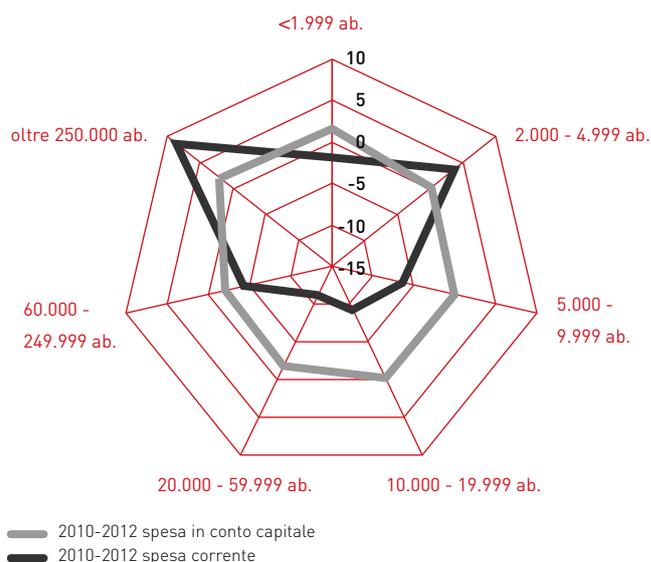
**Grafico 7** Distribuzione della spesa in conto capitale dei Comuni per classe demografica (2012, %)



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE

Nel triennio 2010-2012, i pagamenti destinati a spese in conto capitale hanno subito una contrazione considerevole, soprattutto con riferimento ai Comuni di medie dimensioni, con popolazione da 5.000 a 60.000 abitanti (-9%), come si evince dal Grafico 8. Per contro, i Comuni di grandi dimensioni denotano un aumento della spesa in conto capitale del 9%.

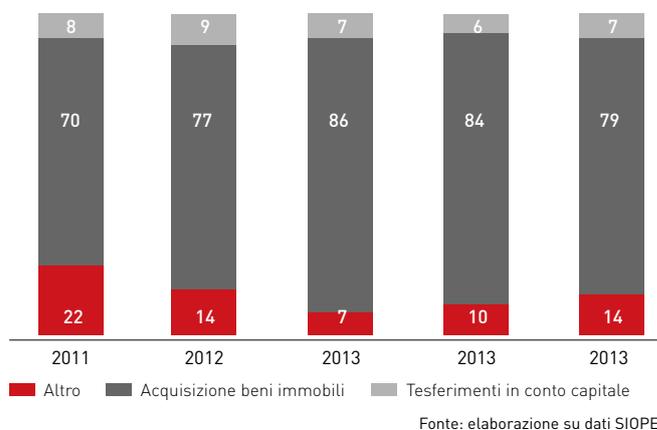
**Grafico 8** Variazione media annua della spesa corrente e in conto capitale dei Comuni per classe demografica (2010-2012, %)



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE

Andando a guardare la destinazione delle spese in conto capitale in base alla scomposizione dei pagamenti per categorie economiche, si evidenziano marcate differenziazioni tra le macro-aree. In particolare, a fine 2012 i Comuni del Centro e del Sud e Isole hanno destinato una maggiore quota di finanziamenti all'acquisizione di beni immobili. In base alla codifica SIOPE, in tale categoria rientrano investimenti (intesi come acquisizione e/o manutenzione straordinaria) in vie di comunicazione, infrastrutture idriche, telematiche, opere per la sistemazione del suolo, fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale, beni di valore culturale, storico, archeologico e artistico, strade ferrate e relativi materiali d'esercizio, impianti sportivi. Tuttavia, in tutte le macro-aree una quota rilevante dei finanziamenti, compresa tra il 17% e il 20% del totale, è destinata a viabilità e infrastrutture connesse. A seguire, i fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale hanno un peso maggiore al Nord (16% in media) ed un valore medio per i Comuni del Centro e del Sud Isole (9%). Con riferimento ai trasferimenti in conto capitale<sup>7</sup>, in relazione al totale della spesa in conto capitale, essi sono più elevati al Nord rispetto alle aree del Centro e del Sud e Isole. Anche i soggetti destinatari di tali risorse sono differenti: i Comuni del Centro e del Sud e Isole hanno destinato una maggiore quota di pagamenti in conto capitale a famiglie (rispettivamente 2,5% e 1,6% del totale dei pagamenti in conto capitale), contro lo 0,2% del Nord-Ovest e lo 0,8% del Nord-Est. Per contro, quest'ultime aree evidenziano percentuali maggiori di trasferimenti a favore di istituzioni sociali private (rispettivamente, lo 0,6% e lo 0,7%, a fronte dello 0,5% del Centro e dello 0,3% del Sud e Isole) e ad aziende di pubblici servizi (2,4% per il Nord-Est, 1,0% per il Nord-Ovest, 2,1% per il Centro e 0,3% per il Sud e Isole).

**Grafico 9** Composizione della spesa in conto capitale dei Comuni per macro-aree (2012, %)



Infine, un dato interessante emerge dall'analisi dei trasferimenti alle imprese (private e pubbliche): il Sud e le Isole hanno eseguito minori pagamenti alle imprese pubbliche (in media, lo 0,1% del totale della spesa in conto capitale nel 2012) rispetto al Nord (in media, lo 0,4%). Situazione diametralmente opposta si osserva, invece, con riferimento alle imprese private (0,9% al Sud e Isole, a fronte di 0,6% al Nord).

## NOTE

- 1) Cfr. Cassa depositi e prestiti, *Smart City. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento*. Report Monografico n. 1, 2013.
- 2) ISTAT: Banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo - Conti economici regionali. <http://www.istat.it/it/archivio/16777>.
- 3) Fonte: dati ISTAT.
- 4) Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Rapporto 2012.
- 5) Spesa in conto capitale al netto delle concessioni di crediti e versamenti su conti deposito, come definiti in SIOPE.
- 6) Per quanto riguarda la parte corrente della spesa dei Comuni, infatti, i vincoli del PSI si basano sulla competenza (impegni) e non sulla cassa (pagamenti).

Fino al 2012 il PSI è stato applicato ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Dal 2013 è stato esteso anche ai Comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti.

- 7) Definiti in base alla codifica SIOPE come erogazioni di risorse finanziarie per fini di investimento a favore dei soggetti specificati nelle singole voci, in assenza di una diretta controprestazione da parte dei percipienti. Sono da ricondursi sotto tale categoria tutti i contributi, le assegnazioni e le sovvenzioni destinati al finanziamento, in tutto o in parte, delle acquisizioni di capitale fisso.

## STOCK E FLUSSI

## IL DEBITO LOCALE

# Gianfranco Di Vaio

La drammatica **compressione della capacità di finanziamento** delle Amministrazioni locali ha contribuito al **drastico calo degli investimenti** pubblici avvenuto negli ultimi anni

**Negli ultimi anni il debito locale ha subito una forte contrazione. Tra il 2009 e il 2013 si è ridotto di circa 6 miliardi di euro (-5,8%), passando da 115 miliardi a 109 miliardi. In termini di PIL, è diminuito dall'8% al 7%. Su questa dinamica ha inciso notevolmente il calo significativo delle accensioni di mutui e prestiti degli Enti locali, crollati da 4,3 miliardi a 1,3 miliardi all'anno (-66%). Oltre alle più generali prescrizioni del Patto di Stabilità Interno, i limiti all'indebitamento sembrano aver contribuito maggiormente a comprimere la domanda di nuovi finanziamenti**

**04.1 # Introduzione**

In questo focus si analizza l'evoluzione dello *stock* e dei flussi del debito locale, alla luce dell'importanza che esso riveste per il finanziamento degli investimenti delle Amministrazioni territoriali<sup>1</sup>. Come noto, l'articolo 119 della Costituzione stabilisce che le Amministrazioni locali (AL) "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli Enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio". L'analisi mostra che il drastico calo degli investimenti avvenuto negli ultimi anni, evidenziato anche dal contributo su "Gli investimenti dei Comuni: tendenze recenti" nel presente rapporto, non può essere disgiunto dalla drammatica compressione della capacità di finanziamento delle AL, come si evince in maniera molto chiara dai paragrafi seguenti<sup>2</sup>.

**04.2 # Lo stock**

Tra il 2009 e il 2013, lo *stock* del debito delle Amministrazioni pubbliche (AP) italiane è aumentato di 300 miliardi, passando da 1.769 a 2.069 miliardi di euro (+17% circa). Un incremento imputabile essenzialmente alle Amministrazioni centrali (AC), il cui debito è cresciuto di oltre 300 miliardi di euro in cinque anni (+19%), a fronte della contrazione delle passività delle AL, il cui *stock* di debito è diminuito di circa 6 miliardi (-5,8%). In particolare, nel 2013 il debito delle AC ha segnato un aumento su base annua del 4,6%, passando da 1.875 a 1.961 miliardi, mentre il debito delle AL ha subito una riduzione del 5,7%, scendendo da 115 a 109 miliardi (Tabella 1)<sup>3</sup>.

Considerando l'evoluzione del debito delle AP in rapporto al PIL, che nel periodo considerato è cresciuto dal 116% al 133%, si evince come abbiano contribuito a determinare tale dinamica tanto un andamento non brillante del PIL nel quin-

**TABELLA 1** DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (€ MLD)

	2009	2010	2011	2012	2013
Amministrazioni locali	115	116	117	115	109
Amministrazioni centrali	1.654	1.735	1.790	1.875	1.961
<b>Totale</b>	<b>1.769</b>	<b>1.851</b>	<b>1.907</b>	<b>1.990</b>	<b>2.069</b>

Nota: debito lordo consolidato, valori nominali. Il debito delle Amministrazioni centrali include anche il debito degli Enti di previdenza e assistenza.

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia

**Grafico 1** Debito delle Amministrazioni pubbliche (% del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e ISTAT

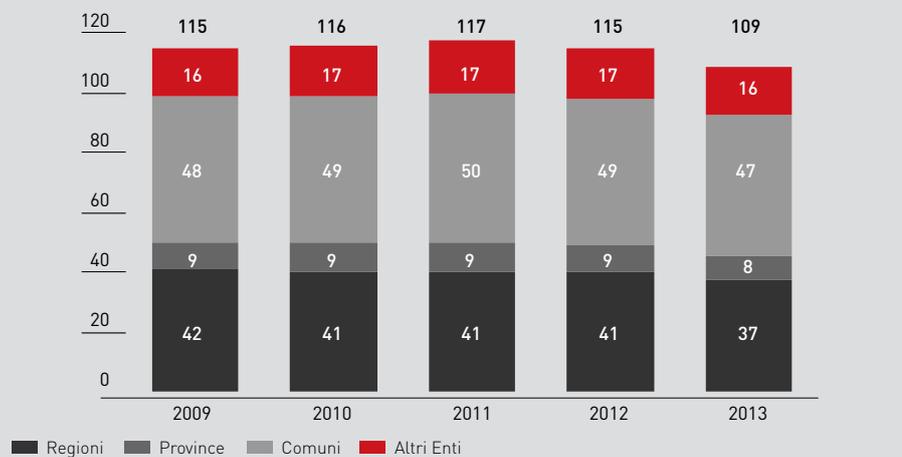
quennio (+2,7% in valori correnti), quanto la difficoltà a contrarre oltre certe soglie l'indebitamento netto (diminuito dal 5,5% del PIL nel 2009 al 3% nel 2013)<sup>4</sup>, con il risultato di una scarsa incidenza sulla riduzione del rapporto tra debito e PIL (Grafico 1).

L'evoluzione del debito dei due sotto-settori mostra, coerentemente con quanto è riscontrabile per i valori assoluti, che l'incremento del debito complessivo delle AP, in relazione al PIL, sia imputabile esclusivamente all'andamento del debito delle AC: mentre, infatti, quest'ultimo è passato dal 109% del PIL al 126%, il debito delle AL è rimasto sostanzialmente

costante nel periodo considerato, dopo essere diminuito dall'8% al 7% del PIL tra il 2009 e il 2010 (Grafico 1).

Per quanto riguarda, invece, l'evoluzione per comparti del debito delle AL, si nota come nel periodo in questione la riduzione maggiore sia attribuibile alle Regioni, il cui *stock* di debito è diminuito di circa 5 miliardi, passando da 42 a 37 miliardi, con una contrazione del 10% (Grafico 2). A fronte del sensibile decremento mostrato dalle Regioni, il debito degli altri comparti amministrativi ha manifestato, in realtà, delle riduzioni più contenute o, in alcuni casi, è rimasto costante:

**Grafico 2** Debito delle Amministrazioni locali: comparti (€ mld)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia

- il debito dei Comuni è diminuito di circa 1 miliardo, passando da 48 a 47 miliardi (-2,5%);
- per quanto riguarda le Province, nel 2013 lo *stock* di debito è risultato inferiore di circa 1 miliardo rispetto al 2009, scendendo da 9 a 8 miliardi (-7,1%);
- il debito degli altri Enti locali si è mantenuto, a fine periodo, pressoché costante su un livello di 16 miliardi, dopo esser salito a 17 miliardi nel triennio 2010-2012<sup>5</sup>.

La contrazione maggiore in tutti i comparti, tuttavia, si è registrata nel 2013: nel caso di Regioni e Comuni, ad esempio, lo *stock* si è ridotto di oltre 3 miliardi (-8,2% rispetto al 2012) e di circa 2 miliardi (-3%), rispettivamente.

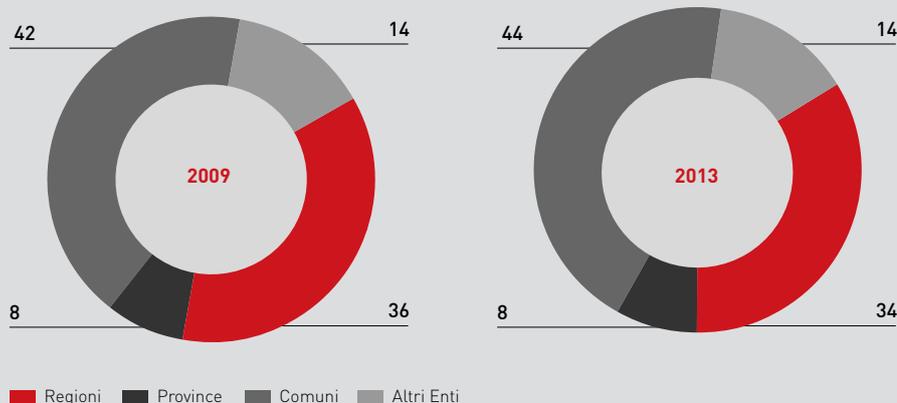
In seguito alla maggiore o minore contrazione dello *stock* di debito, si è modificato il peso relativo dei singoli comparti amministrativi rispetto alla composizione totale del debito locale (Grafico 3). Tra il 2009 e il 2013:

- le Regioni hanno ridotto la propria quota di debito dal 36% al 34% del totale;
- i Comuni hanno accresciuto la propria quota dal 42% al 44% (compensando così interamente la diminuzione subita dalla quota delle Regioni);
- le Province e gli altri Enti locali, invece, hanno mantenuto costante la propria quota, pari rispettivamente all'8% e al 14%.

Per quanto riguarda gli strumenti utilizzati dalle AL per finanziare il proprio debito (Grafico 4):

- il ruolo principale è svolto dai prestiti tradizionali, il cui *stock* è aumentato di 1 miliardo di euro tra il 2009 e il 2013, passando da 76 a 77 miliardi (+0,8%), dopo essere cresciuto fino a 80 miliardi nel 2011;
- i titoli, ovvero i prestiti obbligazionari, hanno subito, invece, una forte contrazione, diminuendo da 28 miliardi

**Grafico 3** Debito delle Amministrazioni locali: comparti amministrativi (% del totale)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia

**IL FLUSSO DI MUTUI E PRESTITI DEGLI ENTI LOCALI SI È RIDOTTO DA 4,3 MILIARDI DI EURO A 1,4 MILIARDI: UN CROLLO DI NOTEVOLI PROPORZIONI E PARI A**

**-66%  
dal 2009  
al 2012**

nel 2009 a 23 miliardi nel 2013 (-20% circa). Tale riduzione è essenzialmente imputabile a modifiche di carattere fiscale e tecnico, intercorse a partire dalla metà degli anni Duemila<sup>6</sup>;

→ gli altri strumenti, tra cui le cartolarizzazioni e le altre tipologie di *leasing* finanziario, si sono anch'essi ridotti nel periodo in questione, passando da 11 miliardi a 9 miliardi (-17% circa).

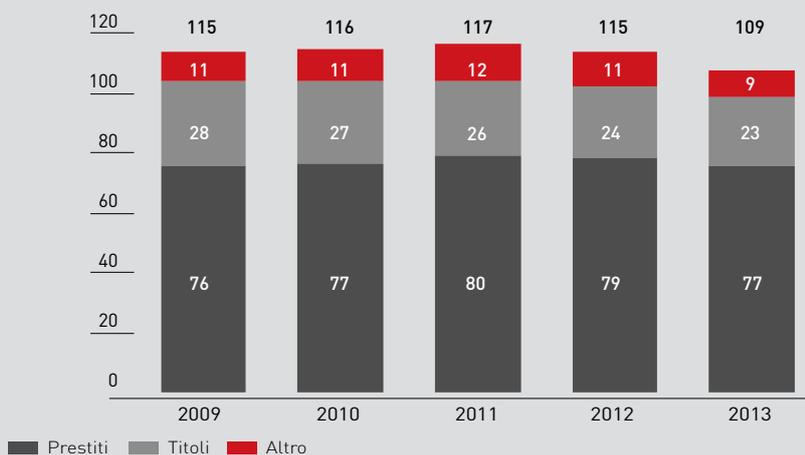
La dinamica opposta manifestatasi tra l'andamento dei prestiti, da un lato, e quello dei titoli e degli altri strumenti finanziari, dall'altro, ha comportato una modifica del contributo dei singoli strumenti rispetto al totale dei finanziamenti (Grafico 5):

- i prestiti sono aumentati dal 66% del totale nel 2009 al 71%;
- i titoli sono diminuiti dal 25% al 21%;
- le altre forme di finanziamento si sono ridotte dal 9% all'8%.

### 04.3 # I flussi

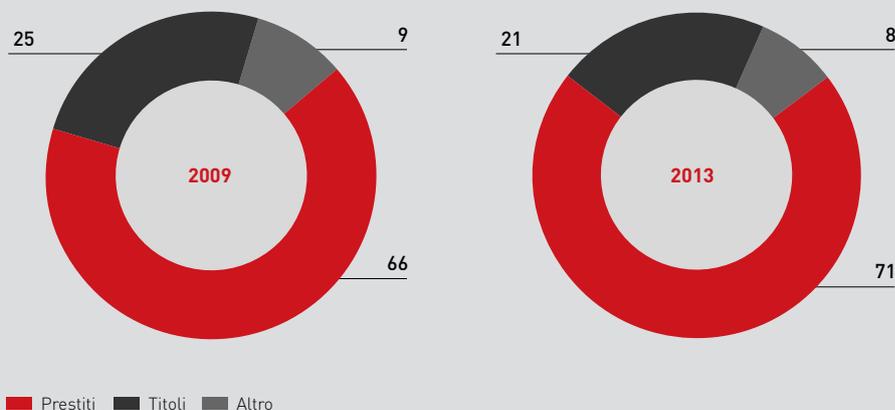
Concentrando l'attenzione su Comuni e Province, ovvero gli Enti locali (EL), i comparti che presentano tradizionalmente maggiori dinamicità nel campo degli investimenti, possiamo agevolmente constatare come la diminuzione,

**Grafico 4** Debito delle Amministrazioni locali: strumenti (€ mld)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia

**Grafico 5** Debito delle Amministrazioni locali: strumenti (% del totale)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia

in valore assoluto, dello *stock* di prestiti verificatasi a partire dal 2011, descritta nel paragrafo precedente, sia sostanzialmente da ricercarsi in una contrazione dell'accensione di mutui e prestiti. Pur non disponendo, alla data di redazione del presente documento, dei dati sui bilanci consuntivi del 2013 è, infatti, delineabile una tendenza chiara dall'esame degli anni precedenti. Le accensioni annue di mutui e prestiti si sono, infatti, ridotte da 4,3 miliardi circa nel 2009 a circa 1,4 miliardi nel 2012: un crollo di notevoli proporzioni e pari complessivamente al 66%. In valori assoluti, i Comuni, le cui accensioni sono diminuite da 3,7 a 1,3 miliardi tra il 2009 e il 2012, hanno manifestato una contrazione maggiore e pari a 2,4 miliardi circa. Le Province, invece, hanno subito una riduzione pari a circa 500 milioni, essendosi ridotto il valore annuo delle concessioni da 611 a 109 milioni. In termini percentuali, tuttavia, sono le Province ad aver subito un calo maggiore, pari all'82% cumulato, mentre i Comuni hanno mostrato una riduzione del 64% (Grafico 6).

Oltre alla minore offerta di credito da parte degli intermediari finanziari, vi sono altre ipotesi in grado di spiegare la compressione della capacità di finanziamento delle AL:

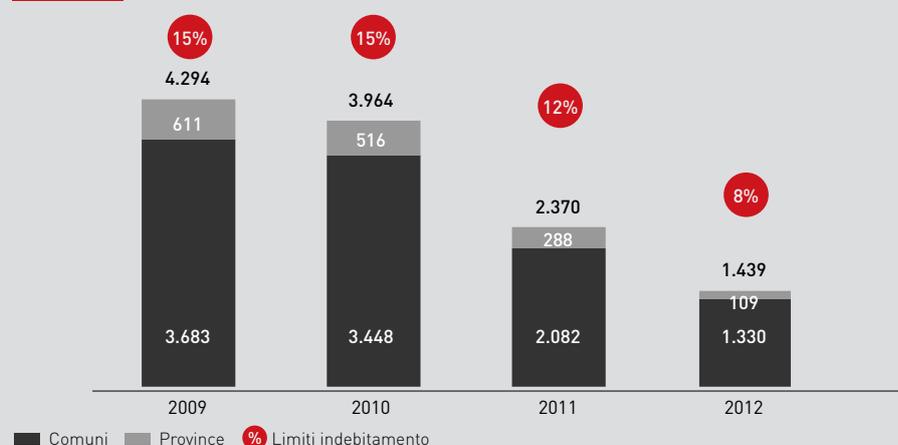
- la saturazione della domanda di investimento e la scarsa capacità di programmazione da parte degli Enti;
- la riduzione delle entrate e, in particolare, dei trasferimenti con i quali far fronte agli oneri presenti e futuri;
- le limitazioni normative.

In particolare, guardando alle limitazioni normative introdotte negli ultimi anni - tra cui l'approvazione del rendiconto di esercizio del penultimo anno precedente a quello in cui si intende far ricorso all'indebitamento, la redazione del piano economico-finanziario, la verifica della solidità di bilancio, la deliberazione del bilancio annuale e l'utilizzo delle somme sulla base di documenti giustificativi della spesa ovvero sulla base dello stato di avanzamento

lavori, oltre alle più generali prescrizioni del Patto di Stabilità Interno - i limiti all'indebitamento sembrano essere stati i vincoli che più hanno influito sulla contrazione dei flussi di mutui e prestiti contratti dagli EL (Grafico 6)<sup>7</sup>. Soprattutto nel triennio 2010-2012, i limiti hanno subito un brusco inasprimento, essendo progressivamente passati dal 15% all'8%<sup>8</sup>. Come è recentemente avvenuto per la spesa corrente con la *spending review*, quindi, sembrerebbe vi sia un interesse, da

parte del legislatore nazionale, a indurre le Amministrazioni locali a orientare le proprie scelte di bilancio verso il consolidamento complessivo della finanza pubblica e l'efficientamento. La riduzione di risorse pubbliche, tuttavia, potrebbe non essere necessariamente e unicamente interpretata come un disinteressamento verso gli investimenti, ma piuttosto come la sollecitazione a ricorrere a strumenti di mercato tali da consentire un impiego maggiormente razionale delle risorse limitate.

**Grafico 6** Concessioni di mutui e prestiti agli Enti locali (€ mln)



Fonte: elaborazioni su dati Bureau van Dijk

**NOTE**

- 1) Per debito locale in questa sede si intende il debito contratto dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni e dagli altri Enti locali, salvo diversamente specificato.
- 2) Per un'analisi di più lungo periodo si veda il capitolo su "Il debito delle Amministrazioni locali", in Intesa Sanpaolo, *Finanza Locale Monitor*, febbraio 2012, a cura di L. Campanini e A. Olivetto. Sulla riduzione della capacità di finanziamento degli investimenti delle Amministrazioni locali si veda Dexia Crediop, *La congiuntura finanziaria degli Enti territoriali all'inizio del 2013*, 28 novembre 2013, a cura di F. Vittorini e A. Trombetti.
- 3) Le Amministrazioni locali includono le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri Enti locali. In questo focus le diciture Amministrazioni locali ed Amministrazioni territoriali sono usate in maniera interscambiabile.
- 4) Istat, *Sintesi dei conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1990-2013*, 21 maggio 2014.
- 5) Per la precisione, tra il 2009 e il 2013 il debito degli altri Enti locali si è ridotto da 16,2 a 15,5 miliardi (-4,1%).
- 6) Cfr. A. Panaro e A. Casolaro, "Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo", in AAVV, *La finanza territoriale. Rapporto 2013*, Franco Angeli, p. 90.
- 7) Gli Enti locali possono assumere nuovi mutui o accedere ad altre forme di finanziamento soltanto se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti e dei titoli già emessi, oltre a quello derivante da aperture di credito stipulate e da prestazioni di garanzie fideiussorie, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non superi una determinata percentuale (qui definita limite all'indebitamento), relativa alle entrate dei primi tre titoli del rendiconto del penultimo esercizio finanziario precedente a quello in cui si intende ricorrere all'indebitamento. Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Indagine sui mutui contratti dagli enti territoriali per il finanziamento degli investimenti - Anno 2012*, Aprile 2014, p. XII.
- 8) L'articolo 8, comma 1, della legge 12 novembre 2011 (Legge di stabilità 2012), n. 183, aveva previsto che il limite all'indebitamento fosse pari all'8% per il 2012, al 6% per il 2013 e al 4% per gli anni a decorrere dal 2014. L'articolo 1, comma 735, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014) è poi intervenuto allentando la stringenza dei vincoli e innalzando il limite di indebitamento all'8% per tutti gli anni a decorrere dal 2012.



Cassa depositi e prestiti

**ROMA**

Via Goito, 4  
00185 Roma - Italia  
Tel +39 06 4221.1

**MILANO**

Palazzo Busca  
Corso Magenta, 71  
20123 Milano - Italia  
Tel +39 02 4674.4322

**BRUXELLES**

Square de Meeûs, 37  
(7° piano)  
1000 Bruxelles - Belgio  
Tel +32 2 2131950

[www.cdp.it](http://www.cdp.it)