

## **Finanza Locale Monitor**

**Direzione Studi e Ricerche**  
Aprile 2017

# Finanza Locale Monitor

<b>Il debito dei grandi Comuni italiani</b>	<b>2</b>
I debiti di finanziamento	3
L'andamento dei debiti di finanziamento negli ultimi anni	6
Il costo del debito	8
I debiti commerciali	11
Il debito del Comune di Roma	14
<b>La situazione finanziaria dei Comuni nella relazione della Corte dei Conti</b>	<b>16</b>
Introduzione	16
Meno instabilità nei numeri dei bilanci	16
I saldi dei Comuni, prima dei nuovi target 2016	17
Effetti redistributivi del Patto 2015	20
L'andamento delle spese	21
L'andamento delle entrate	23
Le differenze territoriali nella struttura delle entrate correnti dei Comuni	25
<b>Autonomia e perequazione: un aggiornamento sul federalismo fiscale per i Comuni</b>	<b>30</b>
Introduzione	30
Autonomia e federalismo municipale	30
Costi e fabbisogni standard, capacità fiscali e perequazione	32
Focus: La normativa e la metodologia in breve	32

Aprile 2017

Intesa Sanpaolo  
Direzione Studi e Ricerche

Industry and Banking

A cura di:  
Laura Campanini

Hanno collaborato:  
Fedele de Novellis  
Sara Signorini

REF Ricerche

## Il debito dei grandi Comuni italiani

Nel corso degli ultimi anni i vincoli alle politiche di bilancio dei Comuni hanno determinato un significativo miglioramento dei saldi, che ha favorito a sua volta la riduzione dello stock di debito.

Tale andamento non è stato però uniforme sul territorio nazionale e, soprattutto, si è verificato a partire da situazioni iniziali molto diverse.

Pertanto, nonostante da diversi anni le politiche di bilancio degli Enti siano guidate da regole uniformi, ispirate da obiettivi rigorosi, lo stock di debito dei diversi Comuni presenta ancora divergenze significative.

L'ampiezza delle differenze nei livelli del debito non è agevolmente riconducibile a caratteristiche di tipo strutturale e a specifici comportamenti adottati dagli Enti. Si tratta in buona misura di uno stock ereditato dal passato, di cui spesso è anche difficile individuare le origini, e il cui ammontare è anche in alcuni casi di determinazione incerta.

In questa sede presentiamo le principali evidenze che emergono dall'analisi dei dati relativi ai Comuni di grandi dimensioni, la cui popolazione supera i 100 mila abitanti. In questa categoria rientrano 45 Comuni per una popolazione complessiva di circa 14 milioni di persone. Si fa principalmente riferimento ai dati del 2015, confrontandoli con i valori del 2010.

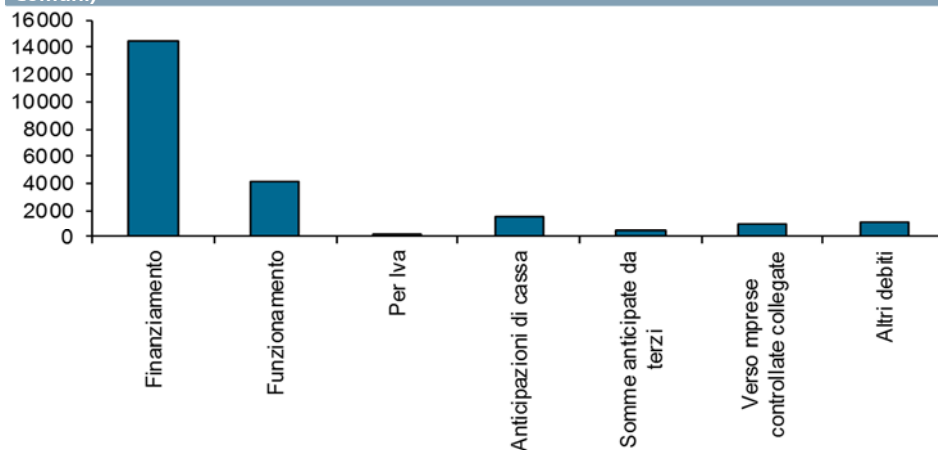
A premessa dell'analisi che segue, è opportuno segnalare come le passività degli Enti locali possano essere di diversa natura. **Nei bilanci dei Comuni si opera una distinzione fra diverse tipologie di debiti e si individuano due classi principali dal punto di vista quantitativo: i debiti di finanziamento e i debiti di funzionamento.** Altre voci con un peso relativo limitato sono raggruppate nei bilanci nelle voci dei debiti per IVA, debiti per anticipazioni di cassa, per somme anticipate da terzi, verso imprese controllate e collegate, oltre alla voce residuale altri debiti. Inoltre, nei bilanci dei Comuni, non sempre vengono esplicitate le passività diverse dai debiti di finanziamento.

Il peso di queste altre voci è comunque limitato nella maggior parte degli Enti. Considerando i dati aggregati relativi ai 39 Comuni inclusi nel campione che nel 2015 evidenziano nel bilancio il dettaglio dei debiti secondo le diverse forme di finanziamento, si ottengono i risultati illustrati nel grafico seguente.

D'altra parte, le statistiche aggregate cui si fa normalmente riferimento per descrivere l'andamento del debito dei comparti della PA, incluso quello comunale, considerano solo lo stock di debito costituito dai debiti di "finanziamento". In questa categoria rientrano mutui, prestiti contratti e titoli emessi per finanziare spese, tipicamente d'investimento.

Le altre fonti d'indebitamento non rientrano invece nella definizione di debito pubblico. In ogni caso, sebbene abbiano natura differente rispetto alle voci del debito pubblico secondo i criteri di definizione dell'Unione Europea, possono comunque generare problemi di sostenibilità del debito complessivo riconducibile agli Enti.

Debiti dei Comuni per forma di finanziamento (dati in milioni di euro, sottoinsieme di 39 grandi Comuni)



Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi, anno 2015

Inoltre, va anche ricordato che nei bilanci dei Comuni non compare una quota di debiti che gravano indirettamente sugli Enti, rappresentata dai debiti delle società partecipate dagli stessi Comuni. Si tratta di una quota di debiti non secondaria.

Nelle statistiche della Banca d'Italia il debito lordo dei Comuni è risultato pari a circa 42 miliardi, una cifra equivalente ai debiti di finanziamento registrati nei certificati consuntivi lo stesso anno, mentre i debiti commerciali invece sono stati pari a circa 15 miliardi. I debiti delle società partecipate non sono invece desumibili con riferimento al solo comparto comunale, anche perché esistono società le cui quote di partecipazione possono fare riferimento a Enti diversi. **Nel 2014 (ultimo dato disponibile pubblicato nella relazione della Corte dei Conti) i debiti complessivi delle società partecipate da Enti territoriali, al netto dei crediti, erano pari a circa 45 miliardi, somma che si riduce a 9 facendo riferimento alle sole società a totale partecipazione pubblica.** Anche in questo caso, se si pensa che del numero totale delle quote di partecipazione il 95% è dei Comuni, si intuisce come anche questo sia un aspetto rilevante, anche se soggetto a minori possibilità di esplorazione data la natura aggregata delle statistiche pubblicamente disponibili.

## I debiti di finanziamento

I dati relativi allo stock dei debiti di finanziamento dei maggiori Comuni italiani sono illustrati nella tavola seguente, secondo un ordinamento decrescente sulla base del valore assoluto del debito. Pur avendo ristretto l'analisi a un segmento specifico definito sulla base della dimensione demografica, all'interno del campione vi sono comunque Comuni di dimensione molto diversa. Questo determina *ampie differenze nello stock di debito in termini assoluti, con una massa di debiti più elevata prevalentemente nei Comuni più grandi.*

I dati relativi al caso di Roma si riferiscono a quanto riportato nei certificati consuntivi, e non tengono conto della parte del debito che è stata posta fuori bilancio dal 2008 e assegnata alla gestione commissariale; a questo aspetto è dedicato un paragrafo ad hoc. E' sufficiente comunque tenere conto del fatto che se si considerasse anche il debito attribuito alla gestione commissariale **il Comune di Roma presenterebbe oggi un debito complessivo prossimo ai 20 miliardi di euro, risultando quindi largamente il Comune più indebitato d'Italia.**

Vi sono comunque altri Comuni che si caratterizzano per uno stock di debito elevato in termini assoluti. Milano e Torino, con un debito che giunge a sfiorare, rispettivamente, i 4,5 e i 3,5 miliardi di euro, sono evidentemente i casi più significativi.

Il debito dei grandi Comuni nel 2015 (debiti di finanziamento, dati in milioni di euro)				
1	MILANO	4.433,6	24 ANCONA	112,7
2	TORINO	3.521,4	25 MONZA	111,9
3	NAPOLI	1.439,3	26 FERRARA	104,2
4	ROMA	1.208,7	27 BARI	102,6
5	GENOVA	1.206,0	28 FORLI'	102,6
6	CATANIA	604,8	29 LATINA	100,5
7	FIRENZE	474,3	30 PRATO	95,2
8	VENEZIA	331,2	31 PADOVA	90,3
9	VERONA	274,0	32 REGGIO NELL'EMILIA	89,6
10	PALERMO	263,4	33 BOLZANO	85,6
11	TARANTO	254,6	34 LIVORNO	65,3
12	REGGIO CALABRIA	245,5	35 NOVARA	57,5
13	TRIESTE	183,6	36 VICENZA	53,3
14	SALERNO	183,3	37 CAGLIARI	49,5
15	MESSINA	167,5	38 BERGAMO	47,5
16	BOLOGNA	156,3	39 SIRACUSA	41,1
17	PESCARA	144,7	40 RAVENNA	33,5
18	TERNI	144,1	41 PIACENZA	29,4
19	PARMA	129,6	42 AREZZO	28,9
20	FOGGIA	123,8	43 SASSARI	26,7
21	BRESCIA	120,9	44 TRENTO	9,6
22	RIMINI	120,0	45 MODENA	8,0
23	PERUGIA	117,8		

Nota: Comuni di popolazione superiore ai 100 mila abitanti. Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi

Il modo più semplice per rendere confrontabili i livelli di debito dei diversi Comuni consiste nell'esprimerli in termini pro-capite, dividendo quindi lo stock per la popolazione residente nel Comune. Le differenze restano però di entità eccezionale anche considerando questa variabile: basti pensare che, all'interno del campione dei grandi Comuni preso in esame, **il Comune con debito più elevato, Torino, presenta un livello del debito pro-capite di circa 4.000 euro, pari a quasi 100 volte il livello del debito del Comune meno indebitato, Modena.**

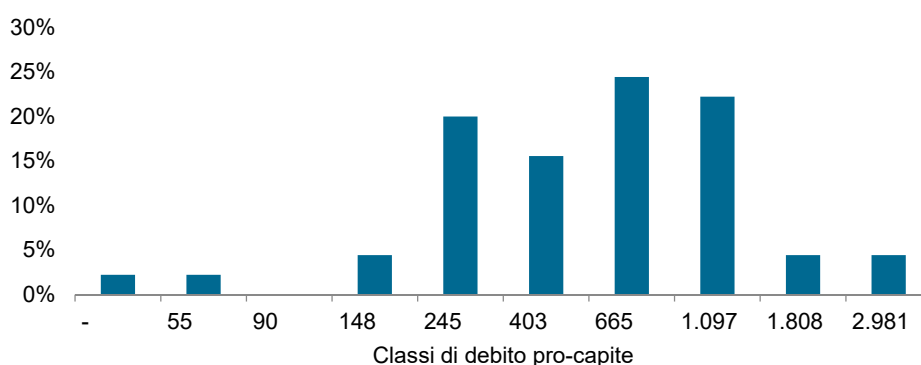
Dai dati riportati nella tabella i **casi di elevato indebitamento sembrano trasversali lungo il territorio nazionale. Nelle regioni del Sud i grandi Comuni più indebitati sono Catania, Napoli, Salerno e Reggio Calabria. Nel complesso, vi sono 14 Comuni che presentano un livello di debito pro-capite superiore ai mille euro.**

Il debito dei grandi Comuni nel 2015 (debiti di finanziamento in euro per abitante)					
1	TORINO	3.954	24	MESSINA	703
2	MILANO	3.260	25	PARMA	680
3	GENOVA	2.056	26	BRESCIA	614
4	CATANIA	2.019	27	NOVARA	549
5	NAPOLI	1.490	28	REGGIO EMILIA	523
6	SALERNO	1.345	29	PRATO	504
7	REGGIO DI CALABRIA	1.336	30	VICENZA	472
8	TERNI	1.296	31	ROMA	445
9	FIRENZE	1.270	32	PADOVA	430
10	TARANTO	1.255	33	LIVORNO	408
11	VENEZIA	1.252	34	BOLOGNA	404
12	PESCARA	1.234	35	PALERMO	403
13	ANCONA	1.118	36	BERGAMO	398
14	VERONA	1.059	37	SIRACUSA	336
15	MONZA	913	38	BARI	321
16	TRIESTE	900	39	CAGLIARI	320
17	FORLI'	876	40	AREZZO	291
18	RIMINI	815	41	PIACENZA	287
19	FOGGIA	815	42	RAVENNA	211
20	LATINA	806	43	SASSARI	208
21	BOLZANO	804	44	TRENTO	84
22	FERRARA	783	45	MODENA	43
23	PERUGIA	708			

Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi

L'ampiezza della dispersione del grado di indebitamento dei grandi Comuni italiani conferma quindi come l'analisi dei dati aggregati non fornisca una rappresentazione adeguata delle criticità dei bilanci degli Enti. Nel grafico seguente si illustra la dispersione dei valori del debito pro-capite dei Comuni. I Comuni sono ordinati per classi di debito pro-capite definite sulla base dei logaritmi della variabile; questo vuol dire che gli intervalli delle diverse classi non hanno la stessa ampiezza in assoluto, ma hanno lo stesso incremento in percentuale. Dalla distribuzione emerge la posizione di *outlier* di quattro Comuni che si posizionano nelle ultime due classi della distribuzione.

La distribuzione statistica del livello del debito dei grandi Comuni: debiti di finanziamento, densità di frequenza del logaritmo dei valori del debito pro-capite



Nota: Comuni di popolazione superiore ai 100 mila abitanti. Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi, anno 2015

## L'andamento dei debiti di finanziamento negli ultimi anni

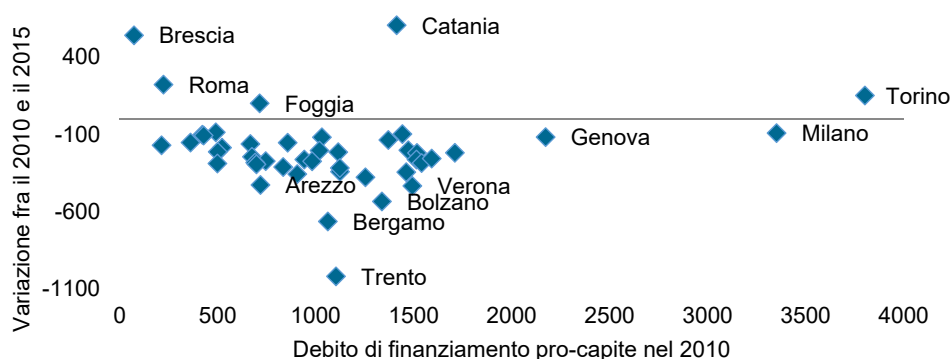
Il campione dei Comuni preso in esame ha evidenziato negli ultimi anni **una riduzione dello stock di debito, passato dai 1.306 euro pro-capite circa del 2010 ai 1.230 del 2015**, una flessione quindi del 6% circa.

Poiché tra i Comuni con un debito elevato ve ne sono alcuni di dimensioni grandi, la media del debito pro-capite dei Comuni del campione, pari a 1.019 euro, si posiziona su livelli superiori alla mediana, pari a 708 euro pro-capite. Questo potrebbe indurre a ipotizzare la presenza di una relazione positiva fra il grado di indebitamento e la dimensione dei Comuni; la relazione è comunque dominata da quattro Comuni grandi (Milano, Torino, Genova, Napoli), al netto dei quali il peso della dimensione demografica sui livelli di debito si attenua molto.

**Nel corso degli ultimi anni è anche aumentata la dispersione nel grado di indebitamento dei grandi Comuni.** Mettendo a confronto i livelli del debito pro-capite nel 2010 con la variazione di tale variabile negli anni successivi non emerge difatti una relazione inversa.

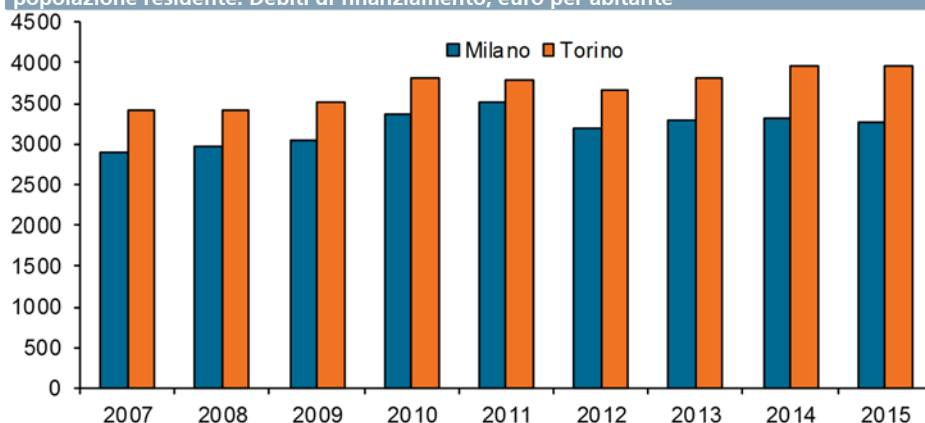
Tale andamento evidentemente non va nella direzione desiderata. A rigore ci si sarebbero dovuti attendere maggiori sforzi di riduzione del debito proprio nei Comuni più indebitati, cosa che in realtà non sembra essersi verificata.

Variazione del debito pro-capite intervenuta fra il 2010 e il 2015 e stock di debito pro-capite nel 2010 (debiti di finanziamento)



Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi, anno 2015

Il debito dei Comuni di Milano e Torino: Livello del debito comunale in percentuale della popolazione residente. Debiti di finanziamento, euro per abitante



Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi, anno 2015

La maggior parte dei Comuni con debito inferiore nel 2010 ai 1.500 euro per abitante ha registrato una contrazione compresa fra quasi 200 e oltre 300 euro negli anni seguenti.

Le eccezioni in positivo sono rappresentate soprattutto dai Comuni di Trento e Bergamo, che hanno ridotto il debito in misura maggiore rispetto agli altri Comuni. Nello stesso periodo solo cinque dei Comuni compresi nel campione hanno aumentato il debito. Si tratta dei casi di Brescia, Foggia, Roma, Catania e Torino. Il caso di Torino e quello di Roma sono relativamente critici, considerando lo stock di debito elevato del capoluogo piemontese, e il passato poco virtuoso dei conti del Comune di Roma. A partire da livelli di debito molto elevati invece il Comune di Milano ha realizzato una riduzione solo marginale. La dinamica e il livello del debito locale è comunque connessa alla realizzazione di investimenti e su alcuni grandi comuni ha evidentemente influito l'organizzazione di grandi eventi.

La dimensione del debito può essere valutata anche con riferimento alle entrate del Comune, piuttosto che alla popolazione. In tal modo si dispone di una misura della capacità dell'Ente di servire il debito sulla base delle proprie entrate. Tale misura fornisce la dimensione del grado di sostenibilità del debito contratto dal Comune. Il limite di questo genere di indicatori è solitamente quello di essere molto dipendenti dalle fluttuazioni del denominatore; per attenuare almeno in parte questo effetto, la variabile riportata nella tabella è costruita prendendo al denominatore le entrate correnti, che tendono a non risentire di oscillazioni legate a entrate una tantum in conto capitale. Utilizzando questa variabile, si ridimensiona la posizione del Comune di Milano, che evidentemente gode di flussi di entrata più elevati che riconducono l'indicatore del debito cittadino in prossimità dei dati dei Comuni di Terni, Napoli e Salerno. Da questo indicatore traspare ancora la divergenza della posizione del Comune di Torino. Per il Comune di Roma, se si utilizzasse la stima del debito complessivo inclusivo dello stock posto sotto la gestione commissariale, il valore di tale indicatore si posizionerebbe intorno a 5.

A puro scopo esemplificativo si deve considerare che il medesimo indicatore calcolato per il complesso della PA risulta pari a 2,8. Questo conferma evidentemente che il debito dei Comuni, e in particolare quelli di grandi dimensioni, è mediamente più sostenibile rispetto a quello dell'Amministrazione centrale, anche se i livelli del debito delle Amministrazioni comunali più indebitate, se rapportati alle risorse finanziarie degli Enti, non sono affatto un problema trascurabile.

Sostenibilità del debito – Debito di finanziamento al lordo dei debiti fuori bilancio in rapporto alle entrate correnti (riscossioni)					
1	TORINO	3,2	24	PARMA	0,6
2	REGGIO CALABRIA	1,8	25	REGGIO EMILIA	0,6
3	CATANIA	1,8	26	TRIESTE	0,6
4	GENOVA	1,5	27	NOVARA	0,6
5	MILANO	1,5	28	BRESCIA	0,5
6	TERNI	1,4	29	PRATO	0,4
7	NAPOLI	1,4	30	PALERMO	0,4
8	TARANTO	1,4	31	BOLZANO	0,4
9	SALERNO	1,2	32	LIVORNO	0,4
10	PESCARA	1,2	33	PADOVA	0,4
11	MESSINA	1,1	34	AREZZO	0,4
12	ANCONA	1,1	35	BERGAMO	0,4
13	LATINA	1,0	36	ROMA	0,3
14	FORLI'	0,9	37	SIRACUSA	0,3
15	VERONA	0,9	38	BARI	0,3
16	MONZA	0,9	39	BOLOGNA	0,3
17	FOGGIA	0,9	40	PIACENZA	0,3
18	FIRENZE	0,8	41	CAGLIARI	0,2
19	RIMINI	0,8	42	SASSARI	0,2
20	PERUGIA	0,7	43	RAVENNA	0,2
21	FERRARA	0,7	44	TRENTO	0,1
22	VENEZIA	0,6	45	MODENA	0,0
23	VICENZA	0,6			

Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi



## Il costo del debito

Uno dei problemi che i Comuni più indebitati si trovano a fronteggiare è quello del relativo costo, rappresentato dal pagamento degli interessi. **Considerando gli obiettivi sui saldi, e la relativa rigidità di molte voci di entrata, è probabile che una maggiore spesa per interessi possa comportare un abbassamento del livello dei servizi offerti ai cittadini o in alcuni casi un aumento del loro costo a carico dei cittadini.**

Pertanto, le differenze nella spesa per interessi definiscono la sottrazione di risorse in termini di maggiori imposte o minori servizi erogati a carico dei cittadini per effetto dello stock di debito accumulato.

Inoltre, l'ammontare del debito da finanziare determina non solo esborsi significativi per il pagamento degli interessi, ma anche la necessità di accedere a nuovi finanziamenti per il rimborso dei prestiti in scadenza. Usualmente questo flusso di uscite viene considerato come un indice di rigidità della spesa, data la scarsa comprimibilità di queste voci in funzione delle politiche discrezionali degli Enti.

Nelle elaborazioni presentate di seguito, facciamo riferimento agli impegni della voce degli "interessi passivi e oneri finanziari diversi" dei bilanci degli Enti.

Esaminando i dati relativi a questa voce, **si osserva come ci sia un gruppo di Comuni che presenta un'incidenza sulla spesa totale che supera il 2%**. La normalizzazione sulla base delle spese risente comunque del fatto che alcuni Comuni più indebitati lo sono anche perché hanno livelli della spesa per abitante elevata.

Incidenza della spesa per interessi: spesa per interessi in percentuale della spesa totale					
1	REGGIO CALABRIA	5,6	24	RIMINI	1,1
2	TORINO	4,8	25	FIRENZE	1,1
3	LATINA	4,4	26	BARI	1,0
4	GENOVA	3,4	27	FERRARA	1,0
5	MILANO	2,9	28	BOLOGNA	0,9
6	PESCARA	2,7	29	MONZA	0,8
7	TERNI	2,7	30	PRATO	0,8
8	VERONA	2,7	31	FOGGIA	0,8
9	SALERNO	2,1	32	PARMA	0,7
10	CATANIA	2,0	33	NOVARA	0,7
11	VENEZIA	2,0	34	TARANTO	0,6
12	NAPOLI	1,9	35	TRENTO	0,6
13	FORLI'	1,8	36	VICENZA	0,6
14	PERUGIA	1,8	37	PIACENZA	0,6
15	MESSINA	1,8	38	CAGLIARI	0,6
16	BRESCIA	1,7	39	SASSARI	0,6
17	AREZZO	1,6	40	BERGAMO	0,5
18	ANCONA	1,3	41	ROMA	0,4
19	PALERMO	1,3	42	LIVORNO	0,4
20	BOLZANO	1,3	43	SIRACUSA	0,3
21	REGGIO EMILIA	1,3	44	RAVENNA	0,2
22	PADOVA	1,2	45	MODENA	0,1
23	TRIESTE	1,1			

Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi

Se si rapporta invece la spesa per interessi al totale della popolazione residente, si calcola un livello medio nel 2015 per il campione di Comuni considerati pari a circa 43 euro. Tale valore medio riflette un'incidenza significativa della spesa per interessi in un gruppo ristretto di Comuni. Il valore mediano è infatti significativamente inferiore, e pari a 17,8 euro pro-capite (il che significa che nella metà dei Comuni esaminati la spesa pro-capite per interessi si posiziona al di sotto di tale

valore). Tali ordini di grandezza vanno riferiti a un livello medio della spesa dei Comuni che risulta pari a circa 2.500 euro per abitante.

Spesa per interessi pro-capite: euro per abitante					
1	TORINO	137,4	24	PADOVA	17,6
2	NAPOLI	93,7	25	NOVARA	17,2
3	MILANO	86,1	26	TRENTO	16,7
4	SALERNO	85,0	27	PALERMO	16,3
5	CATANIA	77,2	28	RIMINI	16,2
6	REGGIO DI CALABRIA	76,9	29	BOLOGNA	15,2
7	VENEZIA	64,1	30	REGGIO NELL'EMILIA	14,7
8	TERNI	61,9	31	BARI	14,4
9	GENOVA	59,2	32	FERRARA	12,9
10	PESCARA	57,8	33	PARMA	11,3
11	FIRENZE	48,9	34	ROMA	11,2
12	LATINA	43,5	35	CAGLIARI	11,0
13	PERUGIA	37,3	36	PRATO	10,8
14	VERONA	36,8	37	VICENZA	9,4
15	MESSINA	35,9	38	PIACENZA	8,7
16	BRESCIA	34,1	39	SASSARI	8,6
17	BOLZANO	32,3	40	LIVORNO	8,3
18	ANCONA	31,9	41	TARANTO	7,7
19	TRIESTE	26,2	42	BERGAMO	7,6
20	FORLI'	24,6	43	SIRACUSA	7,1
21	MONZA	23,6	44	RAVENNA	3,3
22	FOGGIA	23,1	45	MODENA	1,9
23	AREZZO	17,8			

Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi

I Comuni devianti sono soprattutto Torino (con una spesa per interessi pari a 137,4 euro per abitante), Napoli, Milano, Salerno, Catania, Reggio Calabria e Venezia.

**I dati sulla spesa per interessi confermano quanto abbiamo visto descrivendo le statistiche sullo stock di debito, e cioè che si tratta di un problema che colpisce i Comuni italiani in maniera relativamente selettiva:** di fatto tre quarti degli Enti esaminati hanno un debito basso e livelli della spesa per interessi contenuti.

Le divergenze nei livelli della spesa per interessi sono, come è naturale, strettamente legate all'entità dei debiti pregressi accumulati. A questa però si aggiungono anche differenze nel livello del costo medio del debito. I dati del 2015 evidenziavano livelli del costo del debito non in tutti i Comuni coerenti con l'ampia discesa del livello dei tassi d'interesse sperimentata nel corso degli ultimi anni.

Nel grafico si confronta il livello del costo medio del debito nel 2015 con quello del 2010. Per agevolare la lettura, nel grafico è rappresentata anche la bisettrice, ovvero la retta in corrispondenza della quale il costo del debito del 2010 eguaglia quello del 2015, quindi per i Comuni al di sotto di tale retta si registra una riduzione del costo medio del debito, mentre per quelli al di sopra si evidenzia un incremento. **Coerentemente con la diminuzione dei tassi d'interesse che ha caratterizzato gli ultimi anni, la maggior parte dei Comuni ha evidenziato una riduzione, anche se ancora molti Enti registrano un costo superiore al 3%, valore intorno al quale si è assestato il costo complessivo del debito pubblico italiano nel corso degli ultimi anni.** Non hanno quindi ancora beneficiato pienamente degli effetti positivi della discesa dei tassi d'interesse.

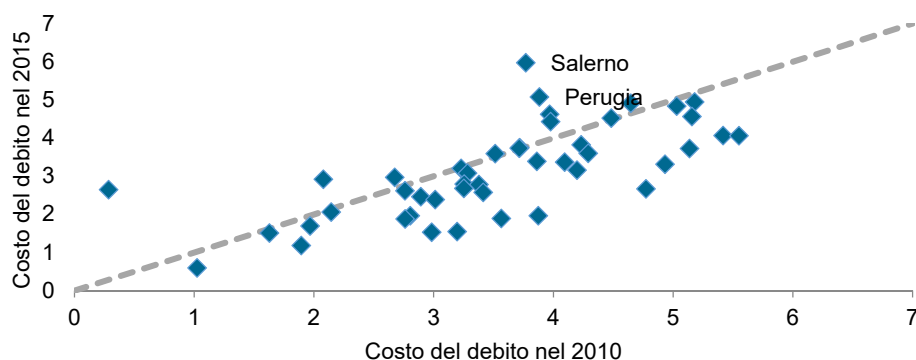
Peraltro, l'ampia dispersione del costo del debito non pare riconducibile al merito di credito degli Enti stessi. Vi sono difatti Comuni, anche molto indebitati, che finanziano il proprio debito a un costo contenuto, e Comuni poco indebitati che pagano tassi impliciti elevati.

**Costo medio del debito: spesa per interessi nel 2015 in percentuale dello stock di debito\* a fine 2014**

1	SALERNO	6,0	24	TRIESTE	3,0
2	PERUGIA	5,1	25	REGGIO DI CALABRIA	2,9
3	LATINA	4,9	26	GENOVA	2,8
4	VENEZIA	4,9	27	ANCONA	2,8
5	MESSINA	4,8	28	FORLI'	2,7
6	PESCARA	4,6	29	FOGGIA	2,7
7	AREZZO	4,6	30	ROMA	2,6
8	BARI	4,5	31	MILANO	2,6
9	TERNI	4,4	32	REGGIO NELL'EMILIA	2,6
10	FIRENZE	4,1	33	PIACENZA	2,5
11	CATANIA	4,1	34	MONZA	2,4
12	PADOVA	3,8	35	PRATO	2,1
13	BRESCIA	3,7	36	RIMINI	2,0
14	SASSARI	3,7	37	VICENZA	2,0
15	BOLZANO	3,7	38	TRENTO	1,9
16	PALERMO	3,6	39	LIVORNO	1,9
17	MODENA	3,6	40	BERGAMO	1,7
18	BOLOGNA	3,4	41	FERRARA	1,6
19	TORINO	3,4	42	PARMA	1,5
20	CAGLIARI	3,3	43	SIRACUSA	1,5
21	VERONA	3,2	44	RAVENNA	1,2
22	NAPOLI	3,2	45	TARANTO	0,6
23	NOVARA	3,1			

Nota: (\*) stock di debito comprensivo dei debiti di finanziamento e delle anticipazioni di cassa. Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi

**Il costo medio del debito nel 2010 e nel 2015**



Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi

I dati non consentono di distinguere l'onere per interessi relativo alle specifiche tipologie di finanziamento adottate dai diversi Comuni, e quindi non è immediato individuare le ragioni per le quali alcuni Comuni hanno continuato a sostenere un costo del debito alto anche negli ultimi anni.

In generale, appare prevalente la forma dei prestiti erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti (il 42% del totale), seguita dai prestiti erogati dalle aziende di credito (circa il 30%) e dall'emissione di obbligazioni (circa il 27%).

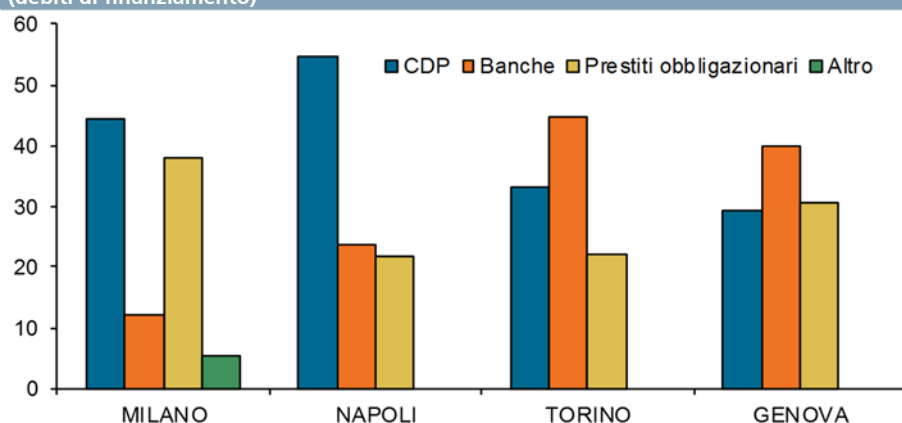
Confrontando il dato del 2015 con quello del 2010 si osserva come sia aumentata la quota di debito finanziata attraverso accensione di mutui presso la CDP, a fronte di una diminuzione del peso delle obbligazioni. In valore assoluto, gli Enti che hanno un ammontare più rilevante di obbligazioni proprie sono il Comune di Milano, con un miliardo e 700 milioni di titoli, seguito dal

Comune di Torino, con quasi 800 milioni di titoli di debito; seguono Genova e Napoli, con 370 e 310 milioni rispettivamente.

Struttura del debito: incidenza delle principali forme di finanziamento sul totale del debito. Ranking sulla base del livello dello stock di debiti di finanziamento pro-capite											
		CDP		Banche		Prestiti obbligazionari		Altro			
1	TORINO	33	8			22	37	24	MESSINA	76	0
2	MILANO	44	0			38	18	25	PARMA	20	0
3	GENOVA	29	40			31	0	26	BRESCIA	7	92
4	CATANIA	94	4			2	0	27	NOVARA	29	1
5	NAPOLI	55	24			22	0	28	REGGIO EMILIA	24	26
6	SALERNO	90	0			9	1	29	PRATO	37	9
7	REGGIO CALABRIA	54	45			0	1	30	VICENZA	82	11
8	TERNI	49	3			45	3	31	ROMA	48	52
9	FIRENZE	14	8			32	47	32	PADOVA	64	34
10	TARANTO	10	0			90	0	33	LIVORNO	51	48
11	VENEZIA	14	5			75	6	34	BOLOGNA	4	91
12	PESCARA	55	0			43	2	35	PALERMO	62	0
13	ANCONA	56	4			30	10	36	BERGAMO	68	0
14	VERONA	20	3			13	64	37	SIRACUSA	9	90
15	MONZA	47	47			0	6	38	BARI	98	0
16	TRIESTE	75	5			18	2	39	CAGLIARI	14	0
17	FORLI	16	14			70	1	40	AREZZO	98	2
18	RIMINI	46	12			38	3	41	PIACENZA	48	42
19	FOGGIA	77	0			23	0	42	RAVENNA	1	0
20	LATINA	98	0			0	2	43	SASSARI	26	0
21	BOLZANO	67	0			0	33	44	TRENTO	0	100
22	FERRARA	22	0			27	51	45	MODENA	29	31
23	PERUGIA	63	11			25	1				

Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi

Incidenza delle principali forme di finanziamento nei Comuni con uno stock di debito più elevato (debiti di finanziamento)



Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi

## I debiti commerciali

Come anticipato in precedenza, altri aspetti rilevanti del debito comunale riguardano sia i debiti delle società partecipate che i debiti commerciali dei Comuni. Per i primi, i dati pubblicamente disponibili sui risultati finanziari delle società (Corte dei Conti 2016) fanno riferimento all'aggregato delle società partecipate dagli Enti territoriali, e dunque non è possibile isolare le quote riferite ai soli Comuni. Per quanto riguarda i debiti commerciali, invece, il punto di riferimento sono i certificati consuntivi.

**Il tema dei debiti commerciali degli Enti locali ha assunto particolare rilevanza soprattutto negli ultimi anni, in cui il Governo è intervenuto con una serie di decreti<sup>1</sup> per ovviare all'eccessiva accumulazione di ritardi di pagamento avvenuta durante il periodo della crisi finanziaria.** Secondo le stime della Banca d'Italia, il debito commerciale complessivo delle PA aveva raggiunto il suo picco nel 2012 a circa 90 miliardi di euro, di cui circa la metà derivante da debiti "certi, scaduti ed esigibili". Si tratta di una somma che, se confrontata con lo stock di debito complessivo della PA, vicino ai 2 mila miliardi, non appare elevatissima. **Un certo ammontare di debiti commerciali è peraltro del tutto fisiologico in quanto connesso ai normali tempi di pagamento.** Si tratta però di un fenomeno che negli ultimi anni ha acquisito dimensioni patologiche, soprattutto per i Comuni, per i quali il confronto tra lo stock di debiti di finanziamento, all'incirca 43 miliardi dai dati di Banca d'Italia, e debiti commerciali, nell'ordine dei 20 miliardi, è molto meno favorevole rispetto al complesso della PA. L'allungamento eccessivo dei tempi di pagamento può avere conseguenze negative, in particolare legate alle ripercussioni sul tessuto economico locale, soprattutto in fasi in cui le imprese possono avere problemi di accesso al credito bancario, tema di particolare rilevanza anche per le PMI.

**Per l'insieme degli Enti locali (Comuni e Province) il Governo ha messo a disposizione a partire dal 2013 circa 11,8 miliardi (dei circa 16 complessivamente stanziati) e ha individuato in circa 9 miliardi e mezzo le anticipazioni di liquidità effettivamente richieste dagli Enti.** Di questi, rileva la Corte dei Conti nell'ultimo referto sulla finanza locale, **poco più di 7 miliardi sono le somme concesse, di cui 6,8 miliardi le somme effettivamente erogate da Comuni e Province.**

Si tratta di un ordine di grandezza coerente con quanto si osserva nei certificati consuntivi dei Comuni in merito alla dinamica dei debiti commerciali. **I debiti di funzionamento, ovvero i debiti che il Comune ha verso fornitori di beni e servizi dovuti a un ritardato pagamento, erano pari nel 2013 a una cifra di poco superiore ai 23 miliardi di euro, mentre nel 2015 l'ammontare è sceso a circa 16 miliardi, con una riduzione di circa 7<sup>2</sup> in due anni.**

La riduzione dell'ammontare dei debiti commerciali nel corso degli ultimi anni ha interessato la maggior parte dei Comuni, inclusi quelli di grandi dimensioni. Facendo riferimento al nostro campione, **il livello medio dello stock dei debiti di funzionamento per abitante fra il 2010 e il 2015 è passato da 435 a 342 euro.** I grandi Comuni si collocano comunque nella fascia alta in merito ai debiti commerciali pregressi, visto che il comparto in aggregato ha registrato nel 2015 un valore pro-capite di questi debiti di 264 euro.

Considerazioni sul livello complessivo di indebitamento che includano anche i debiti commerciali devono partire dal presupposto che, visto che una quota dei debiti di funzionamento deriva dai normali tempi di pagamento da parte degli Enti, è solo quando questi si allungano eccedendo le normali pratiche commerciali che si può definire una situazione in cui i ritardi di pagamento mascherano un eccessivo indebitamento da parte degli Enti.

Nel grafico si illustra il livello dei debiti dei Comuni rapportandolo ai valori della spesa sostenuta da ciascuno di essi. Tale rapporto è posto a sua volta a confronto con il valore pro-capite del debito. Dal grafico si osserva come il valore dei debiti commerciali per la maggior parte dei Comuni si collochi su un livello inferiore al 20% delle spese complessive. L'incidenza dei debiti commerciali sul livello dei soli consumi intermedi è naturalmente decisamente superiore. Non a caso i tempi di pagamento degli Enti sono caratterizzati da ritardi significativi.

---

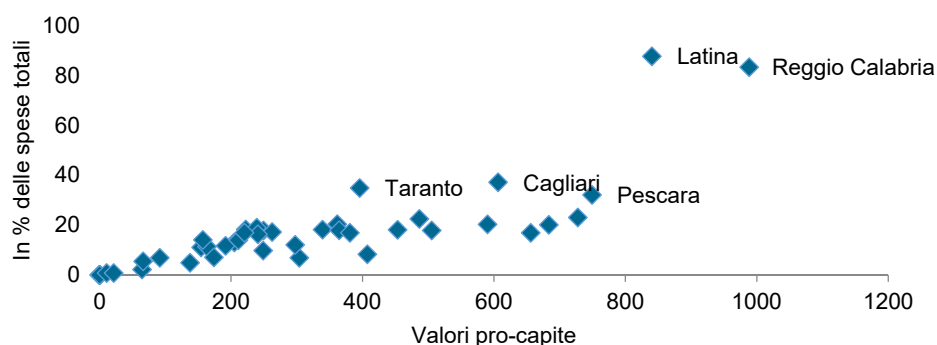
<sup>1</sup> Si tratta degli interventi disposti dai decreti 35 e 102 del 2013, dal decreto 66 del 2014 e dal decreto 78 del 2015.

<sup>2</sup> I valori sono stati stimati a partire da un campione di 6.700 Enti per il 2013 e di 7.500 per il 2015, utilizzando i valori pro-capite. I consuntivi comprendono tutti i debiti commerciali degli Enti, mentre le somme erogate come anticipazioni di liquidità fanno riferimento solo a una parte (il DL 35, che ha stanziato le somme più rilevanti, ad esempio, considerava solo i debiti certi, liquidi ed esigibili al 31/12/2012).

L'entità del fenomeno appare comunque contenuta per la maggior parte dei Comuni. Nel 2015 solo cinque Comuni all'interno del campione hanno presentato una quota del debito di funzionamento superiore al 30% (erano dodici nel 2010), di cui due casi con scostamenti particolarmente significativi (Latina e Reggio Calabria).

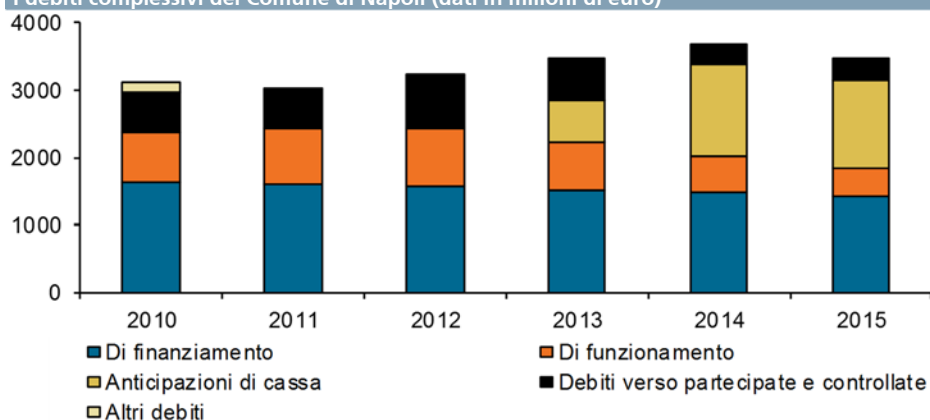
Inoltre, dei 45 Comuni inclusi nel campione, solo cinque hanno incrementato nel corso degli ultimi anni l'incidenza dei debiti commerciali sulla spesa (oltre ai casi di Reggio Calabria e Latina, tale rapporto è aumentato a Prato, Cagliari e Venezia, dove comunque resta su valori contenuti).

#### Debiti di funzionamento dei Comuni (valori pro-capite e in % delle spese totali)



Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi, anno 2015

#### I debiti complessivi del Comune di Napoli (dati in milioni di euro)



Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi, anno 2015

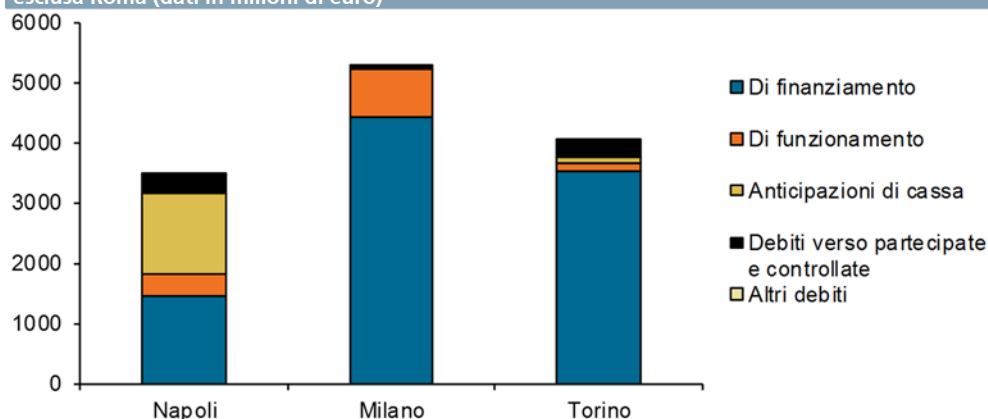
Le altre forme di finanziamento che concorrono alla determinazione dei debiti degli Enti hanno in genere un peso limitato. Una eccezione di rilievo è però costituita dalla composizione del debito del Comune di Napoli.

Nel confronto con gli altri Comuni la posizione del Comune di Napoli è infatti peculiare. Negli ultimi due grafici si mostrano i debiti totali degli otto Comuni caratterizzati da uno stock di debito in valore assoluto più elevato. Si ha conferma di come la quota maggiore del debito sia in genere rappresentata dai debiti di finanziamento. Una situazione analoga a quella del Comune di Napoli caratterizza il Comune di Catania, che nel 2014 ha fatto ricorso a un'anticipazione di liquidità per un importo complessivo di 180 milioni di euro.

Come si osserva dal grafico, nel corso degli ultimi anni alla quota dei debiti di finanziamento, relativamente stabile, si aggiunge una voce cospicua rappresentata dalle anticipazioni di cassa, in parte compensata dalla diminuzione dell'incidenza dei debiti di funzionamento. Il Comune di

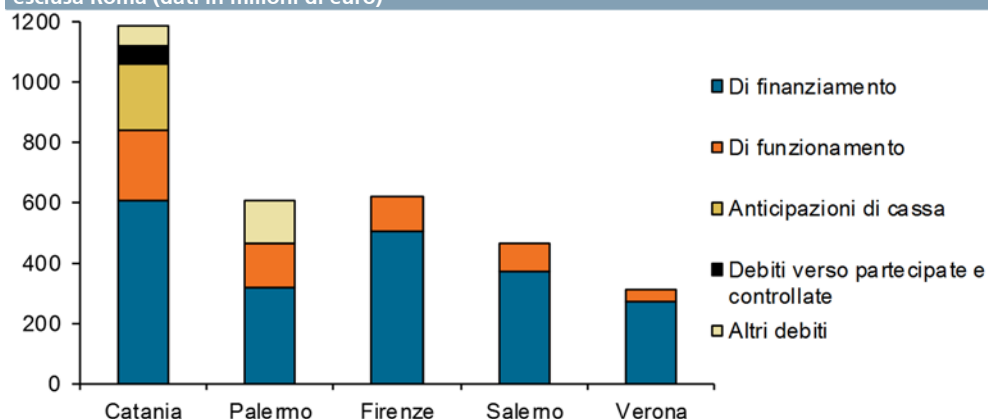
Napoli ha beneficiato difatti delle anticipazioni di liquidità erogate dalla Cassa Depositi e Prestiti nel 2013 e 2014 per un ammontare di 1 miliardo e 200 milioni.

I debiti complessivi dei Comuni italiani: Comuni con stock di debito in valore assoluto più elevato, esclusa Roma (dati in milioni di euro)



Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi, anno 2015

I debiti complessivi dei Comuni italiani: Comuni con stock di debito in valore assoluto più elevato, esclusa Roma (dati in milioni di euro)



Nota: per il comune di Catania, dati 2014, gli altri anno 2015. Fonte: elaborazione REF Ricerche su certificati consuntivi

## Il debito del Comune di Roma

Nel 2008 una quota rilevante dello stock di debito del Comune di Roma è stata portata fuori bilancio e trasferita alla gestione commissariale. La consistenza dei debiti in bilancio si riduce difatti drasticamente passando da circa sette miliardi nel bilancio 2007 a poco più di un miliardo nel bilancio 2008.

In realtà l'ammontare complessivo delle passività accumulate dal Comune di Roma nel corso del tempo non era affatto noto, e le cifre riportate nel bilancio con buona probabilità sottostimate.

Per fare chiarezza sulla consistenza di tali debiti, nel 2008 veniva presentato un primo piano di rilevazione del debito pregresso del Comune di Roma. All'epoca veniva rilevato un debito di 12 miliardi e 800 milioni.

Nel 2010 fu predisposto un nuovo piano di rientro associato a una nuova ricognizione, che rilevava un disavanzo di 16 miliardi e 700 milioni. L'aumento deriva principalmente da una diversa rilevazione della spesa per interessi.

Nell'audizione alla Camera del 5 aprile 2016<sup>3</sup> del commissario Silvia Scozzese sulla Situazione debitoria di Roma Capitale si segnala la presenza di numerosi casi in cui non sono neanche note all'Ente le generalità del creditore. Inoltre, vi è incertezza sulla consistenza effettiva di molti debiti dell'Ente legati a procedure espropriative attuate nel corso del tempo, e alcune risalenti addirittura agli anni Cinquanta.

In questo caso quindi la sostenibilità del debito del Comune di Roma non è in discussione, sebbene evidentemente questo dipenda essenzialmente dal fatto di avere posto a carico del bilancio dello Stato il debito del Comune di Roma.

Da questo punto di vista emerge peraltro un elemento di incertezza sul sistema più generale di certificazione della contabilità degli Enti locali. L'opacità dei dati relativi a un Comune così importante, e che per la sua rilevanza dovrebbe essere esposto evidentemente a livelli di controllo particolarmente stringenti, apre a evidenti perplessità in relazione all'affidabilità delle statistiche relative a Enti di dimensione inferiore.

Inoltre, è evidente come la formazione di uno stock di debito così rilevante derivi dall'accumulo di passività che si è protratto nel corso del tempo, ma la mancanza di dati e informazioni su tali debiti avrebbe dovuto indurre ad affrontare il problema da parte delle diverse Amministrazioni che si sono succedute nel corso del tempo.

La gestione commissariale del Comune di Roma percepisce dal 2011 un contributo annuo pari a 500 milioni di euro. Tali risorse derivano per 300 milioni da un trasferimento dall'Amministrazione centrale, e per la restante parte da un incremento dello 0,4% dell'addizionale comunale all'Irpef e dall'istituzione di un'addizionale commissariale sui diritti di imbarco dei passeggeri in partenza dagli aeroporti di Roma per un ammontare di un euro a passeggero.

Di fatto quindi il debito del comune di Roma comporta un onere per il servizio del debito stesso di 500 milioni all'anno che non compaiono nel bilancio, essendo posti a carico della gestione separata. D'altra parte, sui conti del Comune pesano gli oneri dell'addizionale posta a carico dei cittadini, che vengono trasferiti alla gestione straordinaria.

Peraltro, come sottolineato dall'audizione del Commissario straordinario, uno degli aspetti che caratterizzano le passività in capo alla gestione commissariale è relativo all'elevato ammontare dei mutui a tasso fisso contratti nei confronti della CDP, che quindi comportano un esborso per interessi significativo.

Inoltre, tale flusso di risorse non sarebbe comunque del tutto sufficiente per sostenere il flusso dei pagamenti negli anni futuri.

Difatti, la stessa audizione del commissario Scozzese alla Camera riporta il seguente caveat: "[...] da un lato potrebbe verificarsi che l'ammontare complessivo dei debiti non finanziari possa essere più elevato della stima. Dall'altro potrebbe accadere che gran parte della spesa si concentri nel futuro prossimo, anticipando e approfondendo la crisi di liquidità relativa al debito finanziario".

In generale, quindi, pur nella difficoltà di calcolare ancora l'ammontare definitivo delle passività in capo alla gestione commissariale, è abbastanza evidente che se si sommasse al debito attualmente in bilancio una somma indicativamente dell'ordine di altri 20 miliardi, tutti i rapporti attraverso i quali abbiamo definito la posizione debitoria del Comune di Roma nei precedenti paragrafi assumerebbero valori decisamente più elevati e Roma si posizionerebbe al primo posto nel ranking dei grandi Comuni in termini di indebitamento.

---

<sup>3</sup> Il Commissario Scozzese ha depositato nei giorni in cui si scrive un'altra relazione in Parlamento sulla situazione dei debiti romani, dove, secondo quanto anticipato dalla stampa nazionale, si conferma sostanzialmente quanto rilevato nella precedente relazione cui si fa riferimento in questa sede.



## La situazione finanziaria dei Comuni nella relazione della Corte dei Conti

### Introduzione

La relazione della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria degli Enti locali consente di fare il punto sulle tendenze delle finanze dei Comuni italiani alla luce dell'evoluzione della normativa e sulla base di informazioni disaggregate con un dettaglio territoriale.

In particolare, la presentazione dei dati relativi al 2015 definisce il punto finale della fase in cui le finanze degli Enti sono state guidate dai target espressi in termini di saldi di competenza mista per fare posto, dal 2016, a nuovi obiettivi definiti da un saldo finanziario di competenza non negativo.

L'intento di questo passaggio è anche quello di attenuare la tendenza degli anni passati, che ha spinto gli Enti a sacrificare soprattutto le spese in conto capitale. La composizione di entrate e spese è stata infatti orientata negli anni scorsi dagli indirizzi generali definiti dalle regole stabilite dal Centro con riferimento agli obiettivi sui saldi, agli spazi di autonomia tributaria e agli obiettivi sulle principali voci di spesa. L'insieme dei vincoli ha quindi lasciato scarsi margini di discrezionalità agli amministratori.

I risultati conseguiti dai Comuni nel 2015 in termini di saldi rivelano nel complesso una situazione relativamente equilibrata. La semplice constatazione del rispetto dei target sui saldi non è però sufficiente per rappresentare in maniera esauriente la complessità dell'azione degli amministratori. I target sui livelli di indebitamento sono stati infatti realizzati in presenza di un andamento poco dinamico delle entrate, che ha quindi imposto politiche estremamente prudenti dal lato delle spese.

Le politiche degli anni passati rivelano i propri limiti soprattutto in termini di ripartizione delle risorse e composizione della spesa.

L'impostazione dei meccanismi basata sulla spesa storica si rivela ancora inadeguata e contribuisce a determinare dotazioni di risorse lungo il territorio nazionale molto diversificate.

La pressione al ribasso sul livello degli investimenti sta portando a un graduale deterioramento della dotazione infrastrutturale della nostra economia.

### Meno instabilità nei numeri dei bilanci

Come da tradizione, la Relazione della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria degli Enti locali rappresenta una importante occasione per fare il punto sull'evoluzione della finanza dei Comuni a partire da un set informativo ampio e disaggregato dal punto di vista territoriale.

La documentazione predisposta dalla Corte si sofferma su una varietà di fenomeni che hanno caratterizzato le risposte degli Enti rispetto al cambiamento nelle condizioni economiche e ai mutamenti del quadro normativo.

Al di là delle indicazioni di ordine quantitativo su punti specifici, **l'aspetto più significativo del quadro complessivo dell'anno 2015 è che è stato caratterizzato da una relativa stabilità rispetto all'anno precedente.** I dati del 2015 non evidenziano, infatti, stravolgimenti nella struttura delle entrate e delle spese e questo in coerenza con la relativa stabilità del quadro normativo.

D'altra parte, tale stabilità è un fatto peculiare rispetto ai continui cambiamenti degli anni precedenti, caratterizzati da interventi di rilievo tanto nella definizione degli obiettivi aggregati sui saldi che in relazione alla struttura delle principali poste di bilancio.

In generale, vi è oggi consapevolezza del fatto che il continuo stravolgimento delle regole entro le quali si trovano a operare gli amministratori locali, tanto più in un contesto economico difficile, costituisce un ostacolo alla definizione delle strategie, e in particolare alla programmazione di investimenti e attività che per loro natura si proiettano su un orizzonte temporale di medio termine.

Una maggiore stabilità del quadro normativo appare anche necessaria per aumentare il grado di condivisione degli obiettivi assegnati agli Enti locali. Uno dei problemi emersi nel corso degli ultimi anni, in virtù della continua revisione dei target, è stata la difficoltà a comprendere la ratio delle regole, data anche la complessità delle modalità di calcolo e la sovrapposizione di numerose eccezioni alla regola generale.

E' probabile che norme di cui non è immediato comprendere il significato vengano percepite come vessatorie nei confronti dell'autonomia decisionale degli amministratori, lasciando presumere che l'intento di migliorare gli equilibri finanziari sia predominante rispetto ad altri obiettivi, come la razionalizzazione della spesa e lo spostamento verso un mix di entrate e spese maggiormente favorevole alla crescita.

Tanto più se si considera che nel corso degli scorsi anni le regole che hanno indirizzato le politiche degli Enti locali sembrano avere forzato la riduzione degli investimenti, e quindi concorso ad aggravare il deterioramento della dotazione infrastrutturale del nostro Paese acuendo i problemi di crescita dei territori.

## I saldi dei Comuni, prima dei nuovi target 2016

**Il 2015 è stato l'ultimo anno in cui i Comuni hanno dovuto rispettare l'obiettivo di un saldo definito in termini di competenza mista**, che in questi ultimi anni di vigenza del Patto di Stabilità Interno è stato determinato come una percentuale della media delle spese correnti medie del triennio utilizzato come base, nel 2015 il 2010-2012.

Con la Legge di Stabilità per il 2016 sono state modificate le regole, introducendo l'obbligo di conseguire un saldo finanziario di competenza non negativo.

L'aspetto più significativo di tale cambiamento è senz'altro la semplificazione della regola, oltre che l'aumento degli spazi per effettuare investimenti dato l'abbandono del principio della competenza mista con il quale si consentiva agli Enti di realizzare investimenti (impegni di spesa in conto capitale) mentre i vincoli sulla cassa ne ritardavano i pagamenti (uscite di cassa). Il meccanismo ha determinato nel tempo l'accumularsi di residui passivi in conto capitale nei bilanci comunali, dato che alle risorse impegnate per spese in conto capitale non sono corrisposti tempestivi pagamenti.

Il quadro al 2015 ci permette quindi di fotografare i risultati raggiunti dagli Enti al termine di un percorso, avviato circa dieci anni fa, in cui gli obiettivi del Patto di Stabilità hanno forzato il costante miglioramento dei saldi, in coerenza con la strategia di risanamento della finanza pubblica perseguita in senso più ampio per tutti i comparti della PA.

Ai fini della valutazione del rispetto degli obiettivi sui saldi, la Corte presenta i dati relativi a 5.635 Comuni. Il campione della Corte è molto ampio, e quasi coincidente con l'intero universo dei Comuni assoggettati alla disciplina del Patto, con popolazione quindi superiore a mille abitanti.

**Innanzitutto, si deve ricordare che l'obiettivo sul saldo 2015 registra un allentamento. L'obiettivo per la prima volta è stato definito da un saldo di segno negativo, un valore sensibilmente inferiore rispetto agli anni precedenti, nei quali si posizionava poco al di sotto di un avanzo di 3 miliardi di euro.**

All'allentamento del target è corrisposta effettivamente una riduzione del saldo di competenza mista rispetto al biennio precedente, ma inferiore alla riduzione dell'obiettivo. Questo ha comportato che il superamento degli obiettivi, il cosiddetto *overshooting*, è addirittura aumentato rispetto al biennio precedente. Il saldo di competenza mista ha infatti sfiorato nel 2015 i tre miliardi rispetto a un obiettivo di leggero disavanzo (-76 milioni).

La distanza fra il saldo finanziario e gli obiettivi è così risultata pari a circa tre miliardi, quasi il doppio di quanto osservato nel biennio precedente.

Per spiegare l'andamento del saldo degli Enti occorre ricordare il peso che nel 2015 hanno avuto due voci: il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e il Fondo pluriennale vincolato (FPV), ovvero le principali novità introdotte con il processo di armonizzazione contabile e che hanno trovato applicazione aggregata per la prima volta nel 2015.

L'accantonamento al FCDE è una posta contabile la cui finalità è quella di evitare che le entrate non esigibili nel corso dell'esercizio possano costituire copertura di spese esigibili nell'anno. L'ammontare del Fondo è determinato sulla base della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento di tale fenomeno negli ultimi 5 anni (tenendo quindi conto della media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata). Poiché la legge vieta di impegnare le risorse del Fondo, contabilmente viene considerato come una spesa (corrente) aggiuntiva, che peggiora quindi il valore contabile del saldo totalizzato nell'anno dall'Ente ed evita che l'Ente stesso, dovendo rispettare un saldo obiettivo, utilizzi tali risorse per finanziare un impegno di spesa. Come tale quindi l'accantonamento al FCDE si configura come un'economia di bilancio e opera in direzione "restrittiva" per quanto riguarda il grado di disciplina finanziaria imposto agli Enti<sup>4</sup>. [

Il FPV si riferisce invece a situazioni di posticipo dei pagamenti, legate al lasso di tempo che passa tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse. Tale Fondo comprende risorse già accertate nell'esercizio in corso, ma destinate a finanziare obbligazioni giuridiche che diverranno esigibili solo negli esercizi successivi. Quanto appena enunciato vale a regime. Nel primo anno di applicazione della riforma, ovvero il 2015, l'ammontare del Fondo "iniziale" è stato definito attraverso il processo di riaccertamento straordinario dei residui, un processo cui sono stati sottoposti tutti i Comuni che dal 2015 sono entrati nel nuovo sistema contabile armonizzato, e che ha visto la re-imputazione al bilancio dei residui, sia attivi che passivi, ispirandosi sempre al criterio della esigibilità. La differenza tra le due poste attive e passive ha determinato l'ammontare del Fondo (circa 1.7 miliardi) che, in ragione di una prevalenza delle entrate (residui attivi) sulle spese (residui passivi) ha determinato un alleggerimento della manovra in capo agli Enti attraverso un miglioramento del loro saldo di bilancio, nel cui calcolo è incluso il FPV.

Come il FPV, il FCDE agisce ai fini della determinazione del livello del saldo valido per il rispetto del PSI, e in più anche sulla quantificazione della manovra che i Comuni hanno dovuto realizzare.

In particolare, per quanto riguarda il **Fondo crediti di dubbia esigibilità**, se da un lato la sua introduzione ha generato per gli Enti un'economia di bilancio peggiorandone il valore contabile del saldo, con la Legge di Stabilità 2015 e le successive modifiche del DL 78/2015 il Fondo ha agito contemporaneamente in direzione opposta, in quanto la normativa ha disposto una correzione dell'obiettivo, in senso favorevole, legando la correzione proprio all'ammontare del Fondo stesso<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Per un approfondimento si veda Finanza Locale Monitor Luglio 2016.

<sup>5</sup> Si ricorda che le regole del Patto vigenti per il 2015 prevedevano, in origine, che fosse affidato a ciascun Comune un obiettivo finanziario, una quota del quale risultava applicando un coefficiente di correzione alla media delle spese correnti del triennio precedente. I coefficienti da applicare alla spesa erano stati ridotti rispetto al 2014, determinando una manovra più leggera per tutti gli Enti. Come illustrato in maggiore dettaglio nel FLM di dicembre 2014, tale riduzione era poi stata in parte sostituita con una riduzione della

Nel 2015 la dimensione di tale voce è stata significativa, circa due miliardi e mezzo, e ha giocato quindi un ruolo fondamentale nel determinare il livello sia del saldo effettivo che di quello obiettivo.

Ad esempio nel grafico [alla voce 2015 (1)] si mostra il livello sia dell'obiettivo che del saldo calcolati escludendo tale fondo. In tale caso si osserverebbe un obiettivo più impegnativo, prossimo a quello degli anni scorsi, ma anche un risultato nettamente migliore, con un avanzo cioè superiore ai cinque miliardi.

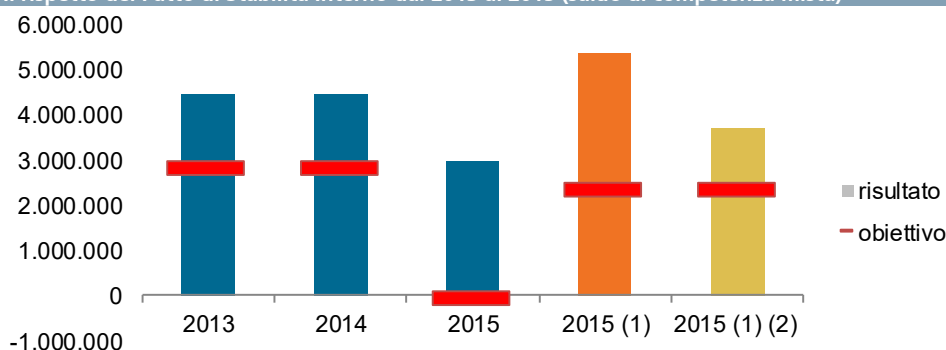
D'altra parte il saldo di competenza mista ha beneficiato di una voce, il **Fondo pluriennale vincolato**, che ha avuto un effetto migliorativo sul risultato degli Enti per circa 1.7 miliardi.

Se si scorpora anche questa voce, si ottiene l'ultimo istogramma del grafico [2015 (1) (2)], che mostra quindi i livelli del saldo al netto sia del FPV che dal FCDE nonché il livello dell'obiettivo al netto anch'esso del FCDE.

Questi aggregati così costruiti hanno l'utilità di potere essere più direttamente confrontabili con i livelli di saldi e obiettivi degli anni precedenti. Come mostrano quindi i due grafici seguenti; se si scorporano queste due voci si osserva solo un leggero peggioramento del saldo rispetto al biennio precedente.

Anche l'ampliamento della distanza fra il saldo valido ai fini del rispetto del PSI e gli obiettivi sembra riflettere più il cambiamento delle modalità di calcolo del saldo obiettivo, non discostandosi molto quindi dai valori dei due anni precedenti.

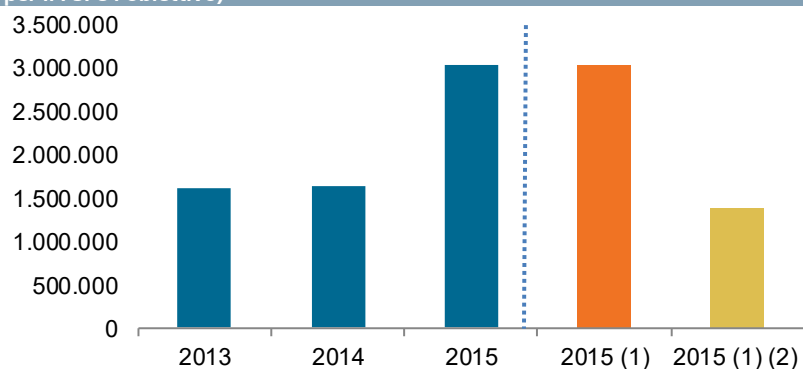
Il rispetto del Patto di Stabilità Interno dal 2013 al 2015 (saldo di competenza mista)



Note: (1) al netto degli effetti sul saldo e sull'obiettivo dello stanziamento definitivo di competenza di parte corrente del Fondo crediti di dubbia esigibilità; (2) al netto degli effetti sul saldo delle somme del "fondo pluriennale vincolato". Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Corte dei Conti

percentuale del FCDE da accantonare, il che avrebbe dovuto avvantaggiare gli Enti con una maggiore capacità di riscossione. Il DI 78/2015 ha profondamente modificato queste regole, prevedendo una modalità di calcolo del saldo obiettivo che scomputa dall'obiettivo finanziario proprio la quota accantonata del predetto FCDE. L'approccio adottato è stato di tipo *top down*, in maniera similare rispetto al metodo con cui avviene il riparto dei trasferimenti, ovvero un obiettivo aggregato di manovra in capo al comparto è stato ripartito tra gli Enti in funzione di due componenti: quella relativa al Patto (calcolato in funzione della spesa pregressa) e una relativa al FCDE da accantonare. La manovra individuale in capo a ciascun comune è stata però "cristallizzata" ex ante, e la ripartizione della manovra tra le due componenti (componente "Patto" e componente "FCDE") è stata effettuata solo successivamente, una volta definito il valore effettivo del Fondo per ciascun Comune, e dunque anche del Fondo aggregato.

Il superamento degli obiettivi del Patto di Stabilità (differenza fra il saldo di competenza mista valido per il PSI e l'obiettivo)



Note: (1) al netto degli effetti sul saldo e sull'obiettivo dello stanziamento definitivo di competenza di parte corrente del Fondo crediti di dubbia esigibilità; (2) al netto degli effetti sul saldo delle somme del "fondo pluriennale vincolato". Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Corte dei Conti

**Il 2015 si configura in definitiva come un anno caratterizzato da un'evoluzione dei saldi degli Enti in continuità con i valori del precedente biennio. L'aspetto più significativo è quindi non solo che gli Enti nel complesso hanno rispettato gli obiettivi, ma anche che hanno continuato a superarli.**

Questo tipo di esito si presta da un lato a una valutazione positiva, nella misura in cui il superamento degli obiettivi in aggregato riflette una stragrande maggioranza di Enti ampiamente adempienti rispetto alle regole; **dall'altro, questo risultato, ancorché confortante dal punto di vista della capacità di controllo dei conti, rappresenta comunque un'anomalia, soprattutto in considerazione delle esigenze delle nostre città frequentemente inevase da parte delle Amministrazioni, in particolare con riferimento agli investimenti destinati alle opere di manutenzione.**

E' dunque un dato da leggere con cautela, e che rileva le difficoltà in cui versano molti Comuni che devono reperire le risorse all'interno di un quadro normativo molto incerto. Emblematico che la stessa Corte segnali la possibilità che i Comuni incontrino difficoltà nella programmazione della gestione dovute "all'assenza di un quadro organico di riferimento, che risente per lo più di correttivi annualmente introdotti, anche in corso d'anno, per ridefinire il perimetro delle misure di agevolazione del patto, sia per l'obiettivo che per il monitoraggio" (Vol. II, pag. 110).

La Corte presenta anche la disaggregazione dei saldi secondo il dettaglio regionale, confermando il superamento dell'obiettivo da parte di tutte le regioni. Meno del 3% dei Comuni esaminanti, 150 in tutto, non ha rispettato il Patto nel 2015. I casi di mancato rispetto degli obiettivi del Patto sono concentrati nelle regioni del Sud e nel Lazio. Si tratta per lo più di Comuni di piccola dimensione: 103 dei 150 Comuni inadempienti hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Fra i Comuni di dimensioni superiori ai 60.000 abitanti si registra solo il caso del Comune di Venezia.

Naturalmente, la concentrazione dei casi di inadempienza fra i Comuni di piccola dimensione comporta che questi non influenzino il risultato in aggregato.

## Effetti redistributivi del Patto 2015

Si è ricordato come il Fondo crediti di dubbia esigibilità, che in bilancio agisce come una spesa aggiuntiva, e dunque tende a peggiorare il saldo degli Enti, con le disposizioni introdotte nel 2015 ha avuto anche l'effetto opposto di alleggerire l'obiettivo per i Comuni in aggregato.

La Corte dei Conti rileva come le modalità di calcolo dell'ammontare del Fondo e dei saldi di riferimento per il Patto 2015 abbiano però sortito effetti divergenti sui singoli Comuni, sebbene l'intento iniziale fosse quello di favorire, attraverso la riduzione della quota di FCDE da accantonare, gli Enti con una migliore capacità di riscossione. In particolare, ciò è dipeso dalla revisione delle modalità di calcolo dell'obiettivo introdotte dal dl 78/2015, in una fase in cui una quantificazione definitiva del FCDE non era ancora possibile in quanto legata a un prudente apprezzamento da parte dei singoli Enti. Senza voler entrare nel dettaglio della metodologia, che è apparsa piuttosto complessa (si veda la Nota 3), basti qui sottolineare che ex post, la definitiva contabilizzazione del Fondo ha in effetti avuto riflessi non secondari sul comparto complessivamente inteso nonché sulla tenuta degli equilibri finanziari degli stessi Enti. L'ammontare del FCDE si è rivelato più elevato rispetto a quanto stimato nella LS 2015, per cui di fatto la manovra complessiva è risultata realizzata prevalentemente attraverso gli accantonamenti al Fondo (e dunque come un vincolo alla spesa corrente) che non come Patto di Stabilità (che invece è un obiettivo di saldo e come tale può essere ottenuto dall'Ente anche contraendo la spesa in conto capitale, oppure aumentando le entrate).

L'analisi della Corte ha anche evidenziato che, rispetto alla modalità di calcolo prevista dalla LS 2015, vi sono stati Enti avvantaggiati, cioè per i quali l'obiettivo calcolato secondo il DL 78 ha comportato un obiettivo più leggero, mentre altri Enti hanno visto un peggioramento della propria situazione. In particolare, alla prima categoria appartengono Enti che presentavano una spesa media 2010-2012 più elevata, e per i quali quindi gli obiettivi del Patto originari sarebbero stati più stringenti (in quanto proprio calcolati come percentuale della spesa media progressiva).

Come l'analisi della Corte mette in evidenza quindi "si è venuta a determinare un'evidente sperequazione fra Comuni cd. avvantaggiati e quelli che, invece, dall'applicazione delle nuove regole di calcolo non hanno ottenuto alcun beneficio se non quello che ha interessato l'intero comparto".

Da un lato, infatti, si è limitata la potenzialità del meccanismo di calcolo del saldo obiettivo del Patto, che voleva penalizzare gli Enti con dinamiche di spesa corrente più sostenute.

Dall'altro, si è anche perso in parte l'intento di premiare, attraverso un maggior peso degli accantonamenti a FCDE gli Enti con maggiore capacità di riscossione, quando si è scelto di "cristallizzare" la manovra individuale prima di conoscere il valore definitivo del Fondo. La Corte stessa rileva infatti che nella determinazione dell'ammontare del Fondo possono aver inciso scelte gestionali interne all'Ente che rendono meno evidente il legame tra capacità di riscossione e manovra realizzata tramite lo stanziamento al Fondo. Ad esempio alcuni Enti avrebbero potuto preferire un peso maggiore del Fondo, e dunque un vincolo più stringente sulla spesa corrente, sapendo che in questo modo avrebbero avuto alleggerito l'obiettivo del Patto di Stabilità. Un obiettivo più lasco in termini di PSI avrebbe concesso più spazi sulla spesa per investimenti (si ricorda che nel 2015 ancora valeva la competenza mista) per quegli Enti con disponibilità liquide in cassa derivanti dai Patti degli anni precedenti.

Viceversa, Enti con una preferenza per avere un vincolo meno stringente sulla spesa corrente potrebbero aver sottostimato il valore del proprio Fondo al fine di avere meno limitazioni agli impegni di spesa corrente, sacrificando spesa in conto capitale per ottemperare a un obiettivo di PSI più stringente.

## L'andamento delle spese

La revisione della metodologia di calcolo dell'obiettivo del Patto descritta nel precedente paragrafo ha avuto un impatto rilevante anche sulla dinamica delle spese dei Comuni, dato che ha distinto la manovra in una componente legata alle spese correnti e una invece definita su saldi. Secondo

L'analisi della Corte infatti ne sarebbe derivato che nel 2015 per i Comuni che hanno giovato di un più rilevante abbattimento dell'obiettivo in termini di Patto di Stabilità, si sarebbero rese disponibili maggiori spazi di aumento della spesa in conto capitale, che si sono aggiunti ad altre norme a favore della ripresa degli investimenti (via distribuzione di fondi comunitari per il programma "scuole sicure" e "scuole nuove", altre deroghe per la realizzazione di opere del programma delle infrastrutture strategiche per i Comuni sede delle Città metropolitane e ulteriori spazi finanziari concessi per opere relative al dissesto idrogeologico e altri interventi).

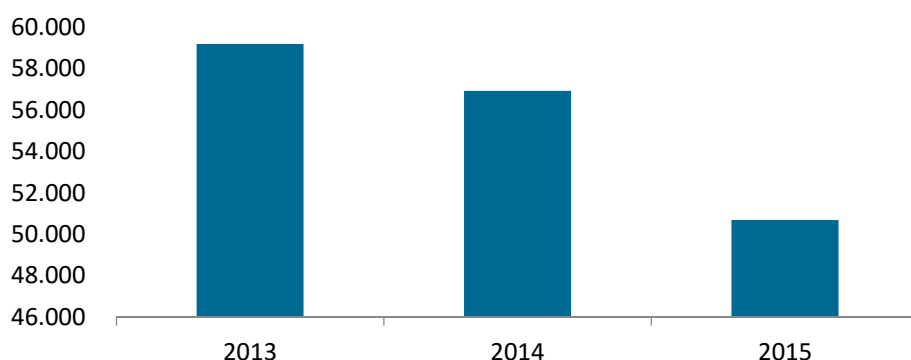
**In ragione di tali cambiamenti nei criteri di definizione degli obiettivi, il 2015 si è caratterizzato (sulla base degli andamenti riferiti a un campione di 6.054 Comuni) per un incremento delle spese in conto capitale.**

Si tratta di un esito positivo, in quanto interrompe un lungo periodo di contrazione di questa voce di spesa, i cui livelli configurano certamente una situazione patologica. D'altra parte, l'incremento osservato nel 2015 non è neanche sufficiente per compensare la contrazione dell'anno precedente, per cui i livelli raggiunti da questa voce di spesa restano modesti.

**L'andamento delle spese correnti ha evidenziato invece un andamento nel complesso ancora condizionato dai diversi vincoli già presenti nel corso degli anni precedenti, che hanno portato gli impegni di spesa a ristagnare dopo la contrazione dell'anno precedente.**

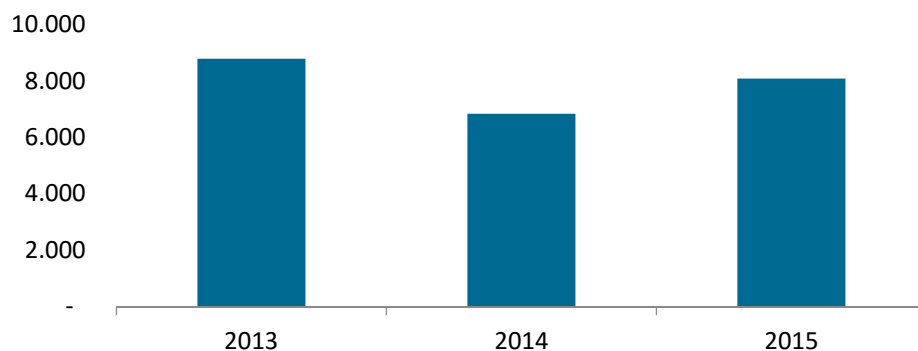
Nel complesso, quindi, al netto degli effetti positivi che il mutamento della normativa ha avuto sulle spese in conto capitale, non si può parlare di un vero e proprio allentamento dei vincoli alla spesa dei Comuni.

Spese correnti dei Comuni – impegni totali (dati in milioni di euro)



Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Corte dei Conti

Spese in conto capitale dei Comuni – pagamenti totali (dati in milioni di euro)



Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Corte dei Conti

## L'andamento delle entrate

Le politiche di spesa nel loro complesso non potevano d'altra parte subire grandi modifiche se si considera che al leggero allentamento dei vincoli sui saldi non si sono accompagnate reali opportunità di sostegno alla crescita delle entrate. **La tendenziale riduzione delle entrate ha infatti continuato a rappresentare l'altro perno su cui è stata strutturata la finanza locale durante gli anni scorsi.**

**Le entrate correnti dei Comuni italiani**, con riferimento al campione di Enti preso in esame dalla Corte, **hanno registrato nel 2015 un lieve incremento, (+0,4%)** dopo la contrazione dell'anno precedente (-1,8%). Nel complesso quindi il recupero è risultato molto debole, e insufficiente per compensare la contrazione registrata nel corso dell'anno precedente.

Anche dal versante delle entrate in conto capitale non ci sono stati cambiamenti di particolare rilievo. Il principale fenomeno evidenziato nell'analisi della Corte dei conti è **la riduzione dei proventi da alienazioni di immobili.**

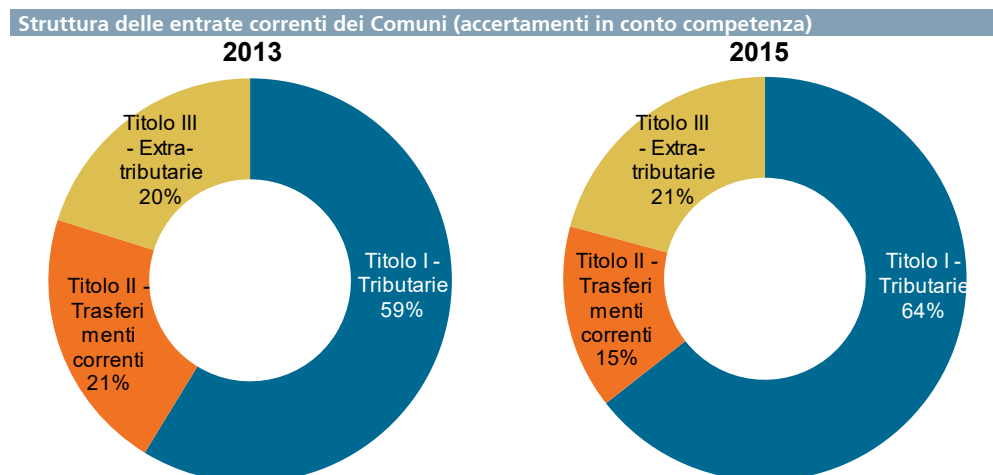
Dal punto di vista della struttura delle entrate correnti, il 2015 ha visto un assestamento, dopo il drastico cambiamento osservato l'anno precedente, quando si era verificato un incremento rilevante delle entrate tributarie, legato al gettito della TASI, compensato simmetricamente da una contrazione dei trasferimenti.

Le entrate extra-tributarie hanno invece registrato nel periodo un andamento altalenante con una flessione nel 2014 e un aumento l'anno successivo.

**Nel complesso, l'incidenza delle entrate tributarie sulle entrate correnti giunge a sfiorare i due terzi, a fronte di un peso dei trasferimenti correnti che è sceso al 15%.** E' quindi aumentata l'autonomia tributaria (in senso formale), con un peso delle entrate proprie che nel 2015 ha raggiunto l'85% delle entrate correnti.

Entrate correnti – Accertamenti in conto competenza (dati in migliaia di euro e var. %)						
	Dati in migliaia di euro			Var. %		
	2013	2014	2015	2013-14	2014-15	2013-15
Titolo I - Tributarie	25.718.127	28.081.716	27.807.135	9,2	-1,0	8,1
Titolo II - Trasferimenti correnti	9.241.265	6.839.299	6.367.516	-26,0	-6,9	-31,1
Titolo III - Extra-tributarie	8.824.281	8.054.405	8.979.828	-8,7	11,5	1,8
<b>Totale Entrate Correnti</b>	<b>43.783.673</b>	<b>42.975.420</b>	<b>43.154.480</b>	<b>-1,8</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,4</b>
<b>Grado di autonomia finanziaria</b>	<b>78,9</b>	<b>84,1</b>	<b>85,2</b>			

Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Corte dei Conti



Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Corte dei Conti

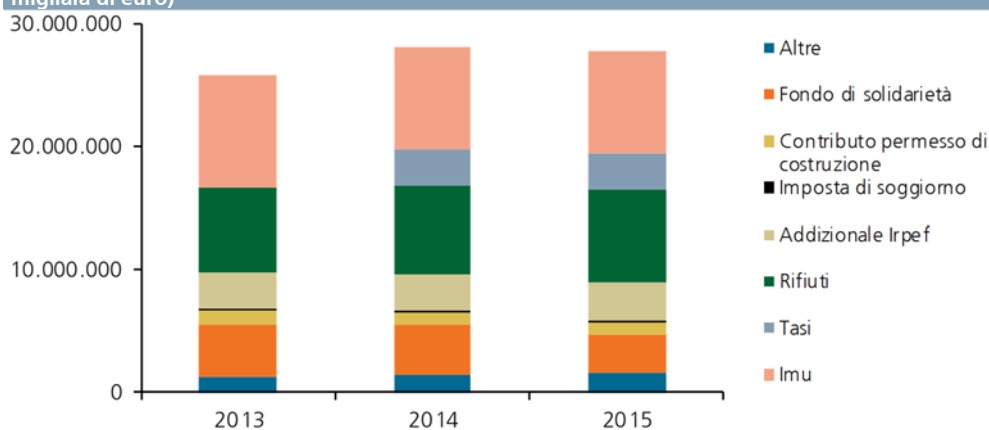


Dal punto di vista della struttura delle entrate tributarie, il 2015 non ha visto variazioni di rilievo dopo i cambiamenti dell'anno precedente, caratterizzatosi per il forte incremento del prelievo sull'immobiliare (IMU+TASI) e della tassa sui rifiuti.

Un aspetto da segnalare è che l'aumento del gettito da IMU-TASI è stato compensato dalla contrazione delle entrate del Fondo di solidarietà comunale (FSC), che ha invece subito una riduzione.

Il FSC è una voce che rientra nel percorso avviato da alcuni anni, che punta al superamento del criterio della spesa storica muovendo nella direzione di una distribuzione delle risorse fra gli Enti basata sui parametri della loro capacità fiscale e sulla quantificazione dei fabbisogni standard<sup>6</sup>. Benché originariamente tale fondo dovesse tenere conto dei fabbisogni standard per redistribuire risorse agli Enti, nella realtà esso aveva funzionato fino al 2014 come un meccanismo di perequazione orizzontale fra Comuni. È dal 2015 che invece le risorse di questo fondo sono state ripartite, per una parte crescente nel tempo (nel 2017 è pari al 20%, a regime arriverà a 50), sulla base della differenza fra i fabbisogni standard e capacità fiscale dei singoli Enti. Naturalmente, la rilevanza della perequazione è limitata dalla dimensione quantitativa delle risorse allocate attraverso questo fondo, soprattutto alla luce della riduzione sperimentata nel corso degli ultimi anni. In questa direzione, il giudizio della Corte è che i diversi interventi abbiano "inciso sulla dotazione delle risorse da distribuire agli Enti interessati e che, hanno, di fatto, compromesso, anche per l'esercizio 2015, l'effettività delle finalità perequative e di riequilibrio cui pure l'istituto, come noto, è preordinato" (Vol.1 p 74)

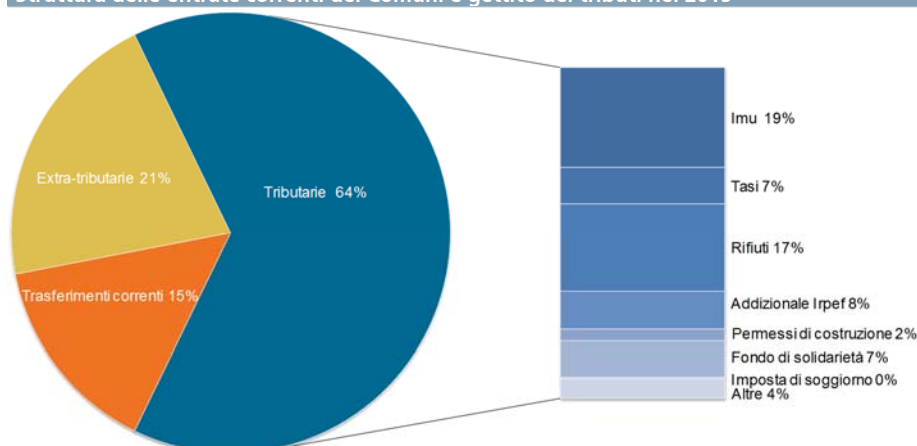
Le entrate tributarie dei Comuni negli ultimi tre anni (accertamenti in conto competenza, dati in migliaia di euro)



Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Corte dei Conti

<sup>6</sup> Si veda in questo Finanza Locale Monitor "Autonomia e perequazione: un aggiornamento sul federalismo fiscale per i Comuni".

Struttura delle entrate correnti dei Comuni e gettito dei tributi nel 2015



Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Corte dei Conti

Anche le entrate da trasferimenti presentano una maggiore stabilità nel 2015 dopo la significativa contrazione dell'anno precedente (che compensava simmetricamente la crescita delle tributarie).

Infine, le entrate extra-tributarie hanno registrato un buon incremento, riconducibile in parte all'aumento degli accertamenti legati alle violazioni del codice della strada.

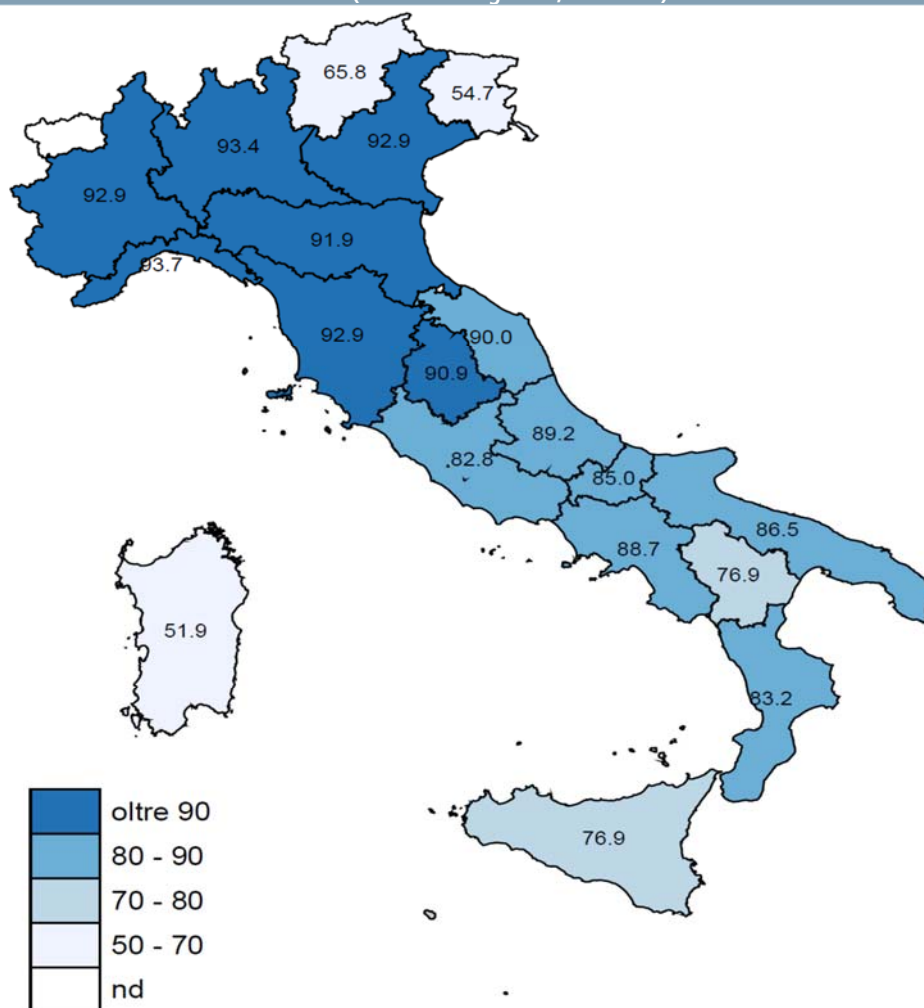
## Le differenze territoriali nella struttura delle entrate correnti dei Comuni

La struttura delle entrate sopra evidenziata si declina in maniera differenziata in base al dettaglio territoriale, dato che la dipendenza delle entrate dei Comuni dai trasferimenti è molto diversa lungo il territorio nazionale.

Come noto, la principale determinante del grado di autonomia dei Comuni è l'appartenenza alle Regioni a Statuto speciale i cui Comuni beneficiano come noto di livelli dei trasferimenti particolarmente elevati. Oltre alle quattro RSS (la relazione della Corte non presenta i dati relativi alla Valle d'Aosta) un altro caso di deviazione al ribasso in termini di autonomia tributaria, anche se inferiore rispetto alle RSS, è quella della regione Lazio, spiegato soprattutto dal maggiore livello dei trasferimenti di cui beneficia il Comune di Roma anche per effetto delle esigenze di finanziamento delle spese legate allo status di Capitale. Una volta esclusi questi casi, il resto delle regioni presenta un ordinamento dei livelli dell'autonomia tributaria tendenzialmente decrescente lungo il territorio nazionale, il che è coerente con la minore capacità di autofinanziamento al decrescere del reddito pro-capite.

Le differenze territoriali non si limitano alle diverse modalità di finanziamento, ma riguardano anche la dimensione assoluta delle risorse a disposizione degli Enti.

Autonomia finanziaria\* dei Comuni (differenze regionali; dati 2015)



Nota: (\*) entrate tributarie + entrate extratributarie/entrate correnti. Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Corte dei Conti

In particolare, i livelli delle entrate correnti pro-capite restano fortemente sperequati. Anche le differenze nei tassi di crescita registrati negli ultimi anni non sembrano attenuare tali divari.

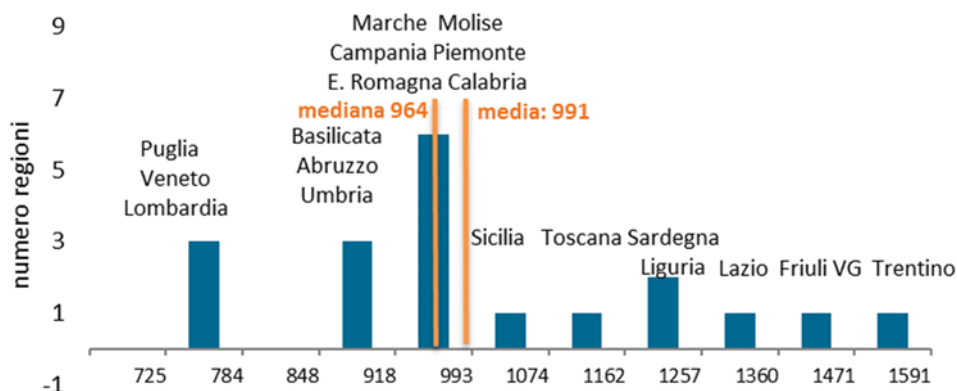
Sulla base dei dati riportati nella relazione della Corte si possono rappresentare tali differenziali evidenziando come le regioni italiane si distribuiscano in base ai decili delle entrate comunali pro-capite<sup>7</sup>. In tale modo si osserva come le disparità riflettano principalmente la presenza di una coda della distribuzione molto lunga verso destra; ci sono cioè Regioni con livelli di risorse molto maggiori delle altre, a fronte di un relativo addensamento della parte bassa della distribuzione in prossimità dei valori medi.

Inoltre, dalle entrate dei Comuni non è nel complesso riconoscibile un ordinamento geografico della disponibilità pro-capite di risorse, considerando i bassi livelli del Veneto e della Lombardia, insieme alla Puglia nel primo decile.

<sup>7</sup> Gli intervalli sull'asse delle ascisse sono proporzionali; le classi cioè non hanno lo stesso incremento in valore assoluto, ma lo stesso incremento percentuale (l'8,2%).

Da osservare come la dispersione nei livelli delle entrate pro-capite presentati nei grafici si riferisca ai valori medi regionali, che di per sé tendono ad attenuare le differenze, eliminando gli effetti della dispersione infra-regionale.

**Entrate correnti pro capite: differenze territoriali (distribuzione dei livelli delle entrate pro-capite)**



Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Corte dei Conti

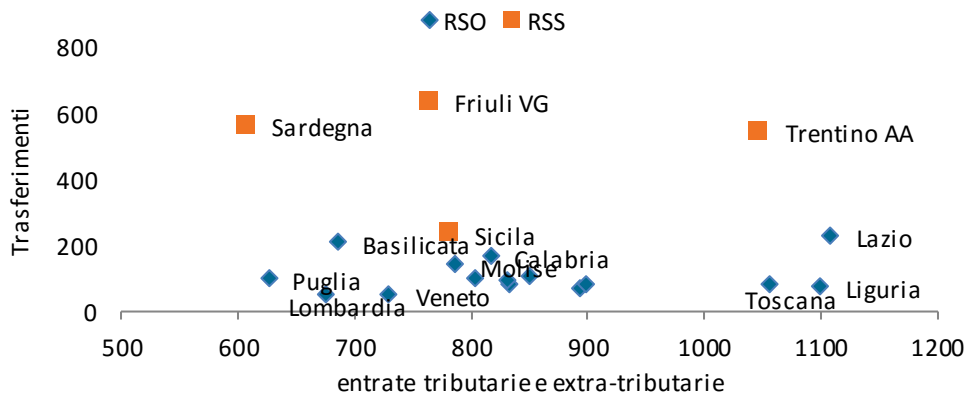
L'ampiezza della dispersione delle entrate riflette il fatto che le entrate per trasferimenti non sembrano agire in maniera compensativa rispetto alle entrate tributarie ed extra-tributarie.

Nel grafico seguente si mettono a confronto i livelli delle entrate tributarie ed extra-tributarie procapite con il livello dei trasferimenti procapite. Il grafico, oltre a ribadire la posizione di *outlier* delle Regioni a statuto speciale, mette bene in luce come l'ampiezza del *range* dei valori entro cui varia il livello dei trasferimenti sia abbastanza piccola rispetto ai differenziali nelle entrate tributarie ed extra-tributarie.

Nelle Regioni a statuto ordinario la somma delle entrate correnti tributarie ed extra-tributarie oscilla fra un minimo di 627 euro pro-capite della Puglia e i 1.109 euro del Lazio, a fronte di differenziali nei livelli dei trasferimenti che vanno dai 51 euro della Lombardia ai 230 sempre del Lazio.

Peraltro il diverso ammontare dei trasferimenti non presenta neanche una correlazione negativa con quello delle entrate proprie, per cui non sembra assolvere a una funzione perequativa. Si comprende bene come l'amministrazione degli Enti si presenti molto diversa a seconda dei contesti quando, pur al netto dei casi particolari delle RSS, vi sono Regioni (Lazio, Toscana, Liguria) dove le risorse per abitante superano di oltre il 60% quelle di altri (Lombardia, Puglia, Veneto).

La relazione fra entrate proprie, tributarie ed extra-tributarie, e trasferimenti (valori pro-capite)



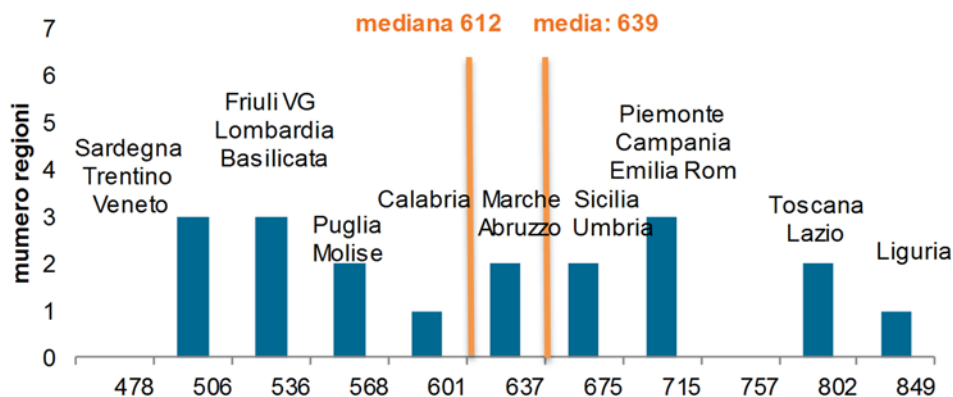
Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Corte dei Conti

La dispersione nei livelli delle entrate correnti pro-capite può essere esaminata distinguendo le entrate tributarie, le entrate extra-tributarie e i trasferimenti.

In generale, si osserva come la dispersione risulti particolarmente ampia per le entrate tributarie.

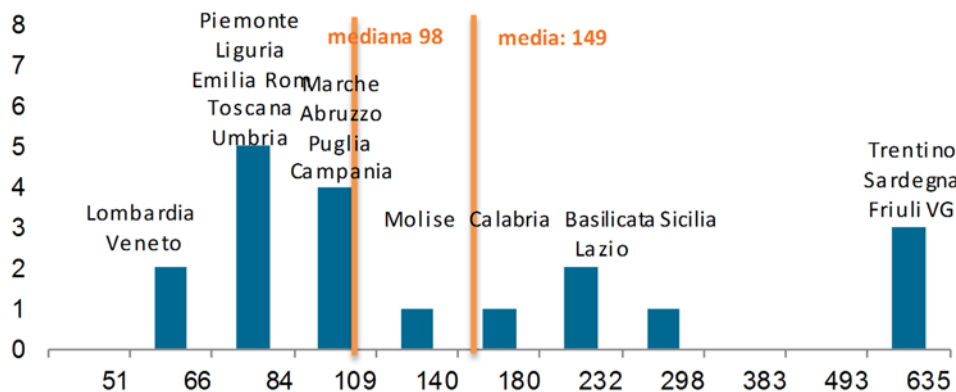
Un aspetto da menzionare è poi che la dispersione dei valori del gettito pro-capite dell'IMU si declina territorialmente con un andamento decrescente dal Nord al Sud, con livelli che rispecchiano in linea di massima i valori del patrimonio immobiliare dei diversi territori. Risaltano i valori elevati della Liguria, legati all'elevata incidenza delle seconde abitazioni, e del Lazio. La variabilità delle entrate pro-capite lungo il territorio nazionale è legata soprattutto all'andamento irregolare del gettito delle imposte sui rifiuti.

Entrate tributarie pro-capite: differenze territoriali (distribuzione dei livelli delle entrate tributarie pro-capite)



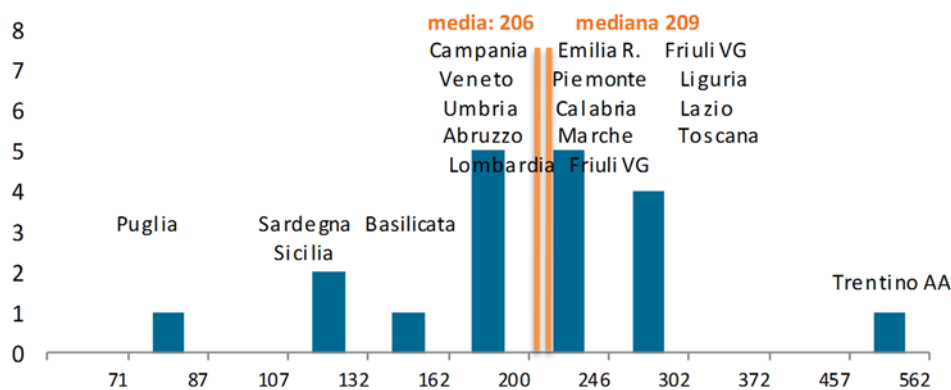
Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Corte dei Conti

Trasferimenti pro-capite: differenze territoriali (distribuzione dei livelli dei trasferimenti pro-capite)



Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Corte dei Conti

Entrate extra-tributarie pro capite: differenze territoriali (distribuzione dei livelli delle entrate extra-tributarie pro capite)



Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Corte dei Conti

## Autonomia e perequazione: un aggiornamento sul federalismo fiscale per i Comuni

### Introduzione

La riforma del sistema di finanziamento degli Enti locali ha storia lunga. È iniziata formalmente nel 2009, con la legge delega n. 42 in materia di federalismo fiscale, che, appunto, conferì delega al Governo per attuare una serie di provvedimenti, che introducessero una nuova disciplina per il finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane e per il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli Enti locali. Dalla legge delega sono passati 8 anni, nei quali gli interventi legislativi in materia di finanza locale sono stati numerosi e attualmente l'insieme delle norme approvate ha affrontato sostanzialmente tutti gli aspetti indicati nella legge. Nonostante questo, il processo di attuazione del federalismo fiscale non può ancora considerarsi compiuto. Il percorso della riforma è stato fino ad ora in realtà piuttosto accidentato, complice anche la crisi economica che si è manifestata in tutta la sua gravità proprio negli anni appena successivi l'emanazione della legge delega. L'intenzione di valorizzare le autonomie locali, con più ampi spazi decisionali corroborati da un'autonomia di prelievo potenziata, si è scontrata con le priorità attribuite agli obiettivi di controllo della spesa pubblica, operato a livello centrale, e di efficiente utilizzo delle risorse, al fine di rientrare nelle regole europee che vietano di accumulare disavanzi eccessivi. La relativa scarsità di risorse pubbliche e la necessità di risanare il bilancio della PA hanno, da un lato, spinto i vari Governi ad adottare interventi in materia di finanza locale più dettati dall'urgenza che non dall'esigenza di attuare coerentemente il disegno del federalismo fiscale municipale; dall'altro, hanno comportato la necessità di definire sistemi centralizzati di controllo delle decisioni di entrata e di spesa, rendendo di fatto meno agevole il percorso di attuazione delle riforme.

Su questi temi hanno fatto recentemente il punto alcune analisi dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio e della Corte dei Conti. Nel prosieguo di questo articolo si darà conto delle principali criticità emerse.

### Autonomia e federalismo municipale

Dal punto di vista del riordino dei prelievi comunali, non molto è stato fatto fino ad ora per muovere in una direzione di maggiore autonomia gli Enti. Come anticipato, l'urgenza del controllo dei saldi ha prevalso sulle esigenze dettate dalla riforma, lasciando un velo di indeterminatezza su strumenti e modalità con cui realizzare i nuovi assetti del prelievo locale.

Proprio l'urgenza di risanare il bilancio pubblico ha portato all'introduzione anticipata del principale tributo comunale, l'IMU, in una veste piuttosto diversa da quella che era stata inizialmente prevista dal decreto legislativo approvato a marzo del 2011, che doveva porre le basi per la ridefinizione dell'autonomia dei Comuni<sup>8</sup>. Originariamente l'assetto previsto per il federalismo municipale comprendeva due principali tributi: l'IMU principale (IMUP) e l'IMU secondaria (IMUS). L'IMUS avrebbe dovuto sostituire le varie imposte gravanti sull'occupazione degli spazi pubblici e l'utilizzo di beni del demanio senza comportare significative differenze rispetto all'assetto precedente, ma riordinando sotto un'unica etichetta numerosi tributi, accrescendo così la trasparenza e la certezza del sistema; L'IMUP doveva invece devolvere ai Comuni i tributi sul settore immobiliare, sostituendo quindi sia l'ICI che la maggior parte delle imposte che insistono sul comparto immobiliare, ovvero l'Irpef e le addizionali sui redditi fondiari dei beni non locati, anche in questo caso con un guadagno in termini di semplicità e trasparenza nei confronti dei contribuenti.

---

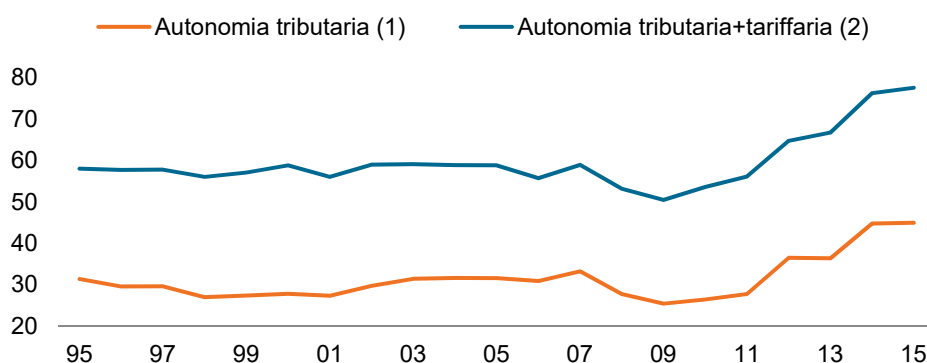
<sup>8</sup> Sul tema si veda anche Finanza Locale Monitor di Marzo 2016

L'anticipo al 2012 dell'introduzione dell'IMU (in via sperimentale) ha però impedito che questo processo si realizzasse.

**L'IMU di fatto non ha comportato nessun particolare cambiamento nell'imposizione sul settore immobiliare, mentre un vero e proprio riordino degli altri tributi comunali non è ancora avvenuto.**

Dal punto di vista formale certamente l'introduzione dell'IMU (fino all'attuale sistema composto da IMU e TASI), nonostante la più recente abolizione del prelievo TASI sulle abitazioni di residenza, aumentando aliquote e coefficienti di rivalutazione delle rendite catastali, ha favorito un **incremento notevole del peso delle entrate "proprie" sul totale delle risorse comunali**, come si evidenzia nel grafico che riporta sia l'incidenza delle sole entrate tributarie che quella delle entrate tributarie ed extra-tributarie (sul totale delle entrate correnti).

Evoluzione dell'autonomia formale dei Comuni (valori percentuali)



Note: (1) Entrate tributarie sul totale delle entrate correnti. (2) Entrate tributarie ed extra-tributarie sul totale delle entrate correnti.  
Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Istat

Naturalmente questa tendenza non è dipesa solo dall'IMU. I Comuni negli anni hanno cercato di far fronte al calo generalizzato delle risorse trasferite utilizzando anche la leva tariffaria e, quando possibile, quella tributaria. Come evidenzia la tavola seguente, **gli aumenti hanno interessato in particolar modo i proventi del servizio rifiuti, ma anche l'addizionale Irpef**, sebbene in misura più contenuta. Per quanto riguarda gli altri proventi per i servizi erogati dal Comune, gli incrementi ci sono stati ma sono stati meno generalizzati: il numero dei Comuni infatti si divide equamente tra quelli che hanno visto un aumento di questi proventi e quelli che hanno osservato una riduzione.

Dinamica delle principali voci di entrate proprie dei Comuni

Var. % 09-15	ICI-IMU-TASI		Rifiuti		Addizionale Irpef		Proventi diversi	
	n. Comuni	%	n. Comuni	%	n. Comuni	%	n. Comuni	%
		67,0		81,0		61,9		34,8
Aumento	5.077	81,4	4.179	67,0	4.436	71,1	3.161	50,7
Riduzione	1.032	16,6	1.538	24,7	590	9,5	3.056	49,0
ND	126	2,0	518	8,3	1.209	19,4	18	0,3
<b>Totale campione</b>	<b>6.235</b>	<b>100,0</b>	<b>6.235</b>	<b>100,0</b>	<b>6.235</b>	<b>100,0</b>	<b>6.235</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazione REF Ricerche su Ministero Interno

**Nella sostanza però l'autonomia dei Comuni in questi anni non è aumentata e la compresenza di più soggetti impositori è alla base di questa tendenza.** I Comuni deliberano con diversi gradi di libertà su aliquote e tariffe, ma il quadro generale dei tributi locali è definito a livello centrale. Gli interventi recenti disposti dal Governo centrale (l'abolizione della Tasi per le abitazioni principali, le misure sull'IMU sui terreni agricoli e sui macchinari cosiddetti "imbullonati", le limitazioni agli aumenti Tasi per la componente rimasta in vigore, il blocco agli aumenti tributari per il 2016) testimoniano come la potestà comunale sulle proprie entrate sia ancora limitata.



La previsione di trasferimenti compensativi dei tributi aboliti non ne ha mitigato l'impatto negativo sull'autonomia degli Enti, e in generale sull'efficienza del sistema federalista.

In particolare, in seguito all'abolizione della Tasi, è stato previsto un meccanismo compensativo con un vincolo di invarianza delle risorse derivanti dai prelievi aboliti, ovvero cristallizzando la situazione finanziaria degli Enti alla realtà fiscale del 2015 e muovendo in direzione contraria rispetto alle finalità perequative delle nuove modalità di ripartizione dei trasferimenti introdotte con il federalismo fiscale. In questo modo sono risultati premiati con maggiori trasferimenti compensativi gli Enti che avevano attivato la leva fiscale, senza più però trasferire l'onere sui rispettivi contribuenti. Viceversa, chiaramente, sono stati penalizzati gli Enti che per ragioni di gestione interna del proprio bilancio avevano scelto di non imporre un aumento dei tributi. In questo modo non solo viene lesa l'autonomia decisionale degli Enti, ma si indebolisce la corrispondenza tra le risorse stanziare per l'erogazione dei servizi e le risorse in entrata, deresponsabilizzando gli amministratori locali, effetto opposto a quanto si vuole ottenere con il disegno complessivo del federalismo fiscale.

## Costi e fabbisogni standard, capacità fiscali e perequazione

I trasferimenti compensativi di tributi aboliti costituiscono naturalmente solo una piccola parte dell'ammontare complessivo delle risorse trasferite dal centro alla periferia, che invece dovrebbero essere devolute agli Enti secondo criteri che, da un lato, riducano le differenze nelle entrate tributarie pro capite tra Enti simili e, dall'altro, garantiscano risorse sufficienti a finanziare la fornitura di standard minimi di servizi su tutto il territorio nazionale (Monteduro 2015). In poche parole, **la legge delega prevedeva il passaggio da un meccanismo di finanziamento basato sui valori storici di spesa, a una perequazione delle risorse basata su fabbisogni e costi standardizzati.**

**Nel 2015, dopo una lunga fase preparatoria iniziata nel 2011, questo passaggio è stato concretamente avviato, e dunque sono stati messi in pratica per la prima volta i concetti di fabbisogno e costo standard, e di capacità fiscale. Al momento però, al terzo anno di applicazione della nuova metodologia di riparto dei trasferimenti ai Comuni non sembra che l'assetto precedente sia stato rivoluzionato.**

### La normativa e la metodologia in breve

La legge delega prevedeva il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali in base a dei fabbisogni standardizzati e la perequazione delle capacità fiscali per le funzioni non fondamentali, con la clausola di non modificare l'ordinamento tra Comuni delle capacità fiscali.

Lo strumento con cui si realizza la perequazione orizzontale tra Comuni è il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC). Le risorse del Fondo vengono ripartite tra i Comuni, seguendo un algoritmo che tiene conto, appunto, di fabbisogni standard e capacità fiscali, in modo da realizzare la perequazione orizzontale delle risorse. In funzione di questo algoritmo, vi sono Comuni che ricevono risorse dal Fondo, e Comuni che invece devono erogare risorse al Fondo stesso. Nello specifico, il trasferimento per ogni Comune (che può avere quindi segno positivo o negativo) è definito da tre componenti: una calcolata in funzione della spesa storica, una in funzione dei fabbisogni standard (che, per le funzioni fondamentali, deve quindi colmare il divario tra le risorse effettivamente a disposizione del Comune e il fabbisogno considerato standard), e infine una componente in funzione delle capacità fiscali (che vale per le sole funzioni non fondamentali, e deve colmare lo scostamento della capacità fiscale del Comune rispetto a quella media pro capite nazionale, o standard). L'esistenza di una componente "inerziale", che prevede che una parte dei trasferimenti compensi i valori di spesa storica, è stata concepita per ammettere una certa gradualità nel passaggio dai criteri previgenti alla perequazione orizzontale del federalismo fiscale, e garantirne la sostenibilità. Ogni componente ha infatti un peso diverso nella determinazione

delle risorse da trasferire al Comune, e tali pesi sono destinati a variare nel tempo, secondo quanto definito dalla normativa e indicato nella tavola seguente.

Composizione del Fondo di Solidarietà Comunale, anni 2015-2021 (Peso di ciascuna componente, valori %)			
	Componente spesa storica	Componente fabbisogni	Componente capacità fiscali
2015	90,8	6,4	2,7
2016	86,3	9,6	4,1
2017	80,0	16,0	4,0
2018	72,5	22,0	5,5
2019	65,0	28,0	7,0
2020	57,5	34,0	8,5
2021	50,0	40,0	10,0

Fonte: elaborazione REF Ricerche su UPB

Come si vede dalla tavola, la componente inerziale che compensa i valori storici di spesa è destinata a ridurre il suo peso nella determinazione dei trasferimenti, mentre cresce quello delle altre due componenti che a regime nel 2021 avranno un'incidenza, rispettivamente, del 40 e del 10%. Da notare che nella normativa vigente comunque il riferimento alla spesa storica non viene mai definitivamente abbandonato, ma pesa per il 50% nel calcolo dei trasferimenti ai Comuni dal FSC. Si noti poi che in questa ripartizione non sono compresi alcuni trasferimenti che i Comuni ricevono in maniera autonoma rispetto a questo meccanismo: si tratta in particolare dei trasferimenti compensativi di tributi soppressi (di cui si è esposto nel paragrafo precedente) e del cosiddetto "correttivo statistico", che è stato previsto temporaneamente per limitare l'impatto del passaggio dal vecchio sistema al nuovo.

Con fabbisogno standard si intende, per ciascun settore di spesa, il fabbisogno "corretto", calcolato attraverso stime econometriche che tengono conto di vari fattori, tra cui indicatori di prezzo, che tengano in considerazione i differenziali di prezzo dei vari input produttivi di un servizio (lavoro, materie prime, ecc.), variabili di contesto in cui opera il Comune e variabili strutturali esogene, di tipo sociale, morfologico ed economico, indicatori di domanda (a seconda del servizio: numero di anziani, numero di alunni, ecc.), l'effettivo livello di offerta del servizio (anche l'eventualità che il servizio non sia presente), la forma di gestione del servizio e infine la territorialità. Quest'ultima in particolare permette di cogliere nei modelli di stima le differenze regionali, per cui, ad esempio, nel caso della spesa del settore sociale, una condizione sociale di deprivazione potrebbe segnalare una minore necessità di spesa, mentre controllando per i differenziali territoriali la correlazione tra le due variabili sarebbe correttamente positiva (UPB 2017). La normativa originaria prevedeva che la stima dei fabbisogni standard avvenisse con riferimento a *livelli essenziali delle prestazioni*, ovvero per ciascun servizio un benchmark cui ogni Comune avrebbe dovuto allinearsi. Una sorta di soglia minima di servizio al cittadino, al di sotto della quale l'intervento pubblico locale è da considerarsi insufficiente. Questo riferimento è però rimasto solo sulla carta, i livelli essenziali delle prestazioni per i Comuni non sono mai stati stimati, né quindi utilizzati, e il riparto del FSC è avvenuto con un approccio di tipo *top-down*, in cui i fabbisogni sono stati calcolati, facendo riferimento alle variabili di cui sopra, partendo da un tetto superiore alle risorse complessive. Rapportando il fabbisogno di ciascun Comune al fabbisogno standard complessivo per ogni settore di spesa sono stati calcolati dei coefficienti di riparto, poi aggregati per ottenere un coefficiente unico di riparto per singolo Comune per il complesso delle spese.

Affiancando le tre componenti (storica, legata ai fabbisogni e legata alle capacità fiscali) e i relativi coefficienti, si ottiene, di anno in anno, il valore dei trasferimenti per ogni Comune a valere sul FSC. Nella tabella si riportano i risultati, per area territoriale e dimensione demografica, delle più recenti stime sui fabbisogni standard per i Comuni, effettuate sulla base della spesa storica rilevata per il 2013 (Corte dei Conti 2017).

Distribuzione dei fabbisogni standard (euro pro capite)							
Classe demografica (in migliaia di abitanti):							
Area territoriale:	Fino a 1	Tra 1 e 5	Tra 5 e 20	Tra 20 e 60	Tra 60 e 250	Oltre 250	Totale
Nord-Ovest	689	508	498	570	678	998	626
Nord-Est	728	522	503	570	714	878	597
Centro	711	539	501	556	648	1007	681
Sud	671	493	438	475	568	833	519
<b>Totale</b>	<b>689</b>	<b>511</b>	<b>484</b>	<b>533</b>	<b>645</b>	<b>962</b>	<b>604</b>

Fonte: elaborazione REF Ricerche su Corte dei Conti 2017

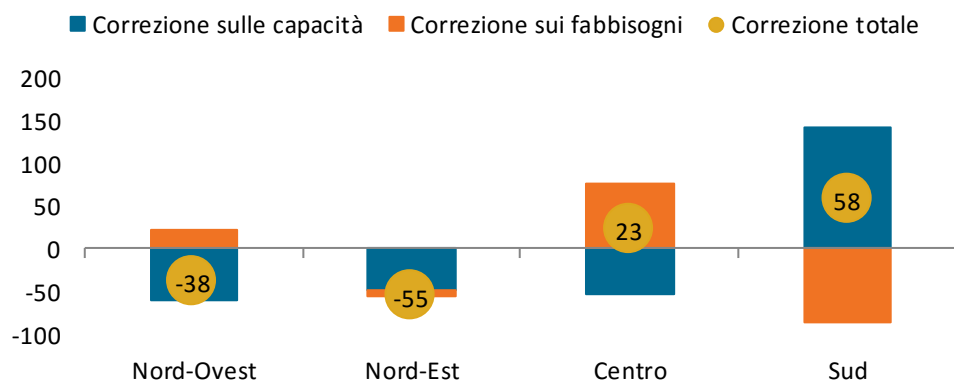
L'ultimo elemento definitorio del nuovo sistema perequativo sono le capacità fiscali. Il concetto di capacità fiscale differisce dall'ammontare effettivo di gettito tributario di cui il Comune dispone, in quanto è depurato di quei fattori che possono determinare una distorsione in fase di perequazione tra Enti diversi. Questi fattori sono essenzialmente due: le decisioni di politica economica (ovvero aliquote, esenzioni, detrazioni, ecc.) e il grado di *tax compliance* dei contribuenti di un particolare Comune. Nel calcolo sono stati inclusi i principali tributi comunali (Imu, Tasi e addizionale Irpef), stimati attraverso il calcolo di basi imponibili potenziali (corrette quindi per gli effetti dovuti alle diverse *tax compliance*) e di aliquote standard (depurate delle scelte di policy), a cui è stata aggiunta una componente detta "residuale", che include tutti i tributi minori per i quali non sono disponibili le stesse puntuali informazioni e dunque vengono stimati con una diversa metodologia. Il riferimento, per definire lo scostamento di un Comune dallo standard nel calcolo del trasferimento dovuto per finanziare le funzioni non fondamentali è la capacità fiscale media nazionale pro capite. La tavola seguente riporta la stima delle capacità fiscali standard dei Comuni, elaborate sulla base dei certificati consuntivi 2016 (Corte dei Conti 2017).

Distribuzione delle capacità fiscali (euro pro capite)							
Classe demografica (in migliaia di abitanti):							
Area territoriale:	Fino a 1	Tra 1 e 5	Tra 5 e 20	Tra 20 e 60	Tra 60 e 250	Oltre 250	Totale
Nord-Ovest	723	570	560	608	663	876	642
Nord-Est	807	576	562	637	697	818	630
Centro	555	521	535	565	604	844	636
Sud	463	387	410	423	479	581	439
<b>Totale</b>	<b>641</b>	<b>513</b>	<b>516</b>	<b>537</b>	<b>599</b>	<b>810</b>	<b>582</b>

Fonte: elaborazione REF Ricerche su Corte dei Conti 2017

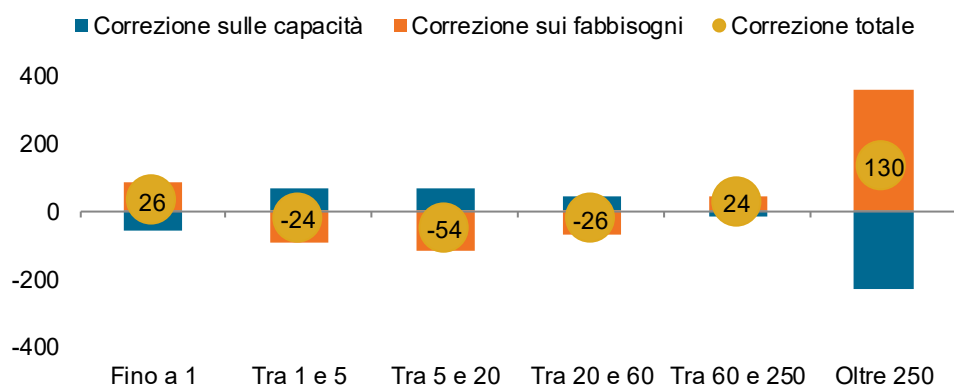
Dall'analisi congiunta di capacità fiscali e fabbisogni e delle relative differenze rispetto alla media nazionale, come dai dati riportati nelle tavole seguenti, emerge un set informativo non nuovo dal punto di vista della distribuzione territoriale, che ripropone il noto divario Nord-Sud: **al Nord la capacità fiscale supera fabbisogni di spesa comunque mediamente elevati** (più elevati a Nord-Ovest che a Nord-Est); **al Sud i fabbisogni non sono molto alti, ma sono comunque superiori alla capacità fiscale. Al Centro, pur in presenza di una capacità fiscale superiore alla media nazionale, il fabbisogno standard non ne viene comunque coperto.** Rispetto alla classificazione demografica degli Enti si riscontra in particolare la peculiarità dei Comuni molto grandi, che presentano sia fabbisogni che capacità fiscali molto elevate rispetto alla media.

Fabbisogni e capacità fiscali: distribuzione territoriale (euro pro capite)



Fonte: elaborazione REF Ricerche su Corte dei Conti 2017

Fabbisogni e capacità fiscali: dimensione dei comuni (1.000 abitanti, euro pro capite)



Fonte: elaborazione REF Ricerche su Corte dei Conti 2017

Nei due grafici gli stessi valori pro capite sono presentati in termini di correttivi rispetto alla media nazionale<sup>9</sup>. Per le capacità fiscali, un valore positivo (negativo) rispecchia il fatto che il gruppo di Comuni presenta una capacità inferiore (superiore) rispetto alla media nazionale, e quindi la perequazione comporta una correzione al rialzo (ribasso). Viceversa, per i fabbisogni, un valore positivo (negativo) della correzione riflette un fabbisogno superiore (inferiore) alla media nazionale, e quindi la correzione opera al rialzo (ribasso). Si osserva qui una tendenza alla compensazione tra le due componenti: quando il correttivo per le capacità è negativo (cioè gli Enti presentano una capacità superiore alla media), il correttivo rispetto ai fabbisogni è positivo (cioè l'ente presenta fabbisogni superiori alla media nazionale). Viceversa nel caso contrario. Ciò dipende in larga misura dal fatto che **la stima dei fabbisogni è fatta ricorrendo a funzioni econometriche che fanno riferimento alla quantità di servizio erogato dal Comune per stimarne il fabbisogno.**

Il risultato è che i modelli di stima restituiscono una correlazione positiva tra fabbisogno standard stimato e capacità fiscale, dato che **solitamente sono proprio i Comuni con a disposizione più risorse ad offrire più servizi, così come sono i Comuni con risorse scarse ad offrire un livello**

<sup>9</sup> Il "correttivo" qui definito è stato calcolato come differenza nei fabbisogni e nelle capacità fiscali pro capite dalla media nazionale, e non vuole quindi dare la dimensione effettiva del riparto dei trasferimenti a valere sul FSC.

**inferiore di servizi.** Poiché la perequazione sulla base dei due criteri opera in direzione opposta, il correttivo risultante, dato dalla somma dei due, risulta dunque essere molto contenuto. Nei due raggruppamenti, gli esempi più evidenti sono i Comuni del Sud e i Comuni grandi: per i primi, nonostante abbiano una capacità fiscale di 143 euro pro capite più bassa rispetto alla media nazionale, presentano una correzione complessiva di 58 euro, poiché il correttivo sui fabbisogni opera in direzione opposta; viceversa i secondi, nonostante abbiano una capacità fiscale molto più elevata della media nazionale, ottengono un correttivo positivo poiché la stima del fabbisogno supera la media nazionale in misura maggiore.

**L'operatività del meccanismo della perequazione ne risulta dunque attenuata. Ciò discende dalle scelte metodologiche,** che si sono orientate verso la stima di funzioni di costo e di spesa (basate quindi sui livelli esistenti di spesa e di erogazione di servizi) anziché fare riferimento al concetto di livello essenziale delle prestazioni. Nel disegno iniziale, l'introduzione del riferimento a dei fabbisogni standard doveva essere la garanzia del superamento delle distorsioni e inefficienze derivanti dall'attribuzione di risorse secondo prassi consolidate, per cui un ente non dovrebbe ricevere risorse in base ai costi sostenuti in passato, che potrebbero essere il risultato di inefficienze, ma in base a uno standard, o benchmark di riferimento. Al contempo, lo standard avrebbe garantito il finanziamento, appunto, di livelli essenziali nell'erogazione di servizi allineati lungo tutto il territorio nazionale, in modo da garantire non solo efficienza ma anche equità nella distribuzione delle risorse.

Gli **effetti redistributivi** sono poi attenuati dal fatto che, come illustrato nella tavola, l'incidenza della componente perequativa nel calcolo della ripartizione del FSC è relativamente limitata. Evidenza di quanto appena affermato si riscontra confrontando i trasferimenti assegnati per il 2017 seguendo la metodologia perequativa con i valori che si sarebbero osservati nel caso in cui il Fondo fosse stato ripartito ancora seguendo criteri unicamente compensativi della spesa storica.

Effetti redistributivi del FSC: differenza rispetto ai trasferimenti storici (euro pro capite)					
Classe demografica*	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Totale RSO
Fino a 1	-14,3	-16,0	-11,1	-15,9	-14,5
Tra 1 e 5	-10,4	-8,7	-1,6	-3,4	-6,9
Tra 5 e 20	-0,7	-0,7	5,9	9,4	3,1
Tra 20 e 50	-1,2	-4,1	4,2	5,4	1,8
Tra 50 e 150	-3,2	-5,1	-1,2	-1,0	-2,1
Tra 150 e 250	11,2	0,9	0,5	-4,5	0,4
Oltre 250	1,3	-4,0	16,7	-13,6	4,4
Totale RSO	-2,9	-2,9	6,3	1,6	0,5

Fonte: elaborazione REF Ricerche su UPB 2017

Effetti redistributivi del FSC: differenza rispetto ai trasferimenti storici (differenza %)					
Classe demografica*	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Totale RSO
Fino a 1	-3,0	-3,0	-2,2	-3,0	-2,9
Tra 1 e 5	-3,2	-2,5	-0,5	-1,0	-2,1
Tra 5 e 20	-0,3	-0,3	2,4	4,2	1,3
Tra 20 e 50	-0,4	-1,4	1,6	2,2	0,7
Tra 50 e 150	-1,0	-1,5	-0,4	-0,3	-0,7
Tra 150 e 250	3,8	0,3	0,1	-1,3	0,1
Oltre 250	0,3	-1,0	4,9	-2,7	1,1
Totale RSO	-0,9	-0,9	2,1	0,5	0,2

Nota: (\*) migliaia di abitanti. Fonte: elaborazione REF Ricerche su UPB 2017

Come illustrato nelle tavole, le differenze percentuali tra i due casi non è mai, in valore assoluto, di molto superiore al 3%, fatta eccezione per alcuni casi peculiari. Allo stesso modo, gli scostamenti espressi in euro pro capite (sempre in valore assoluto) variano, per le categorie dimensionali e territoriali considerate, da un minimo di 0.4 euro a un massimo di 16.7.

L'applicazione delle nuove regole di riparto dei trasferimenti del FSC si ripercuote soprattutto sui Comuni di piccolissime dimensioni. Quelli con popolazione al di sotto dei mille abitanti registrerebbero una perdita di 14,5 euro pro capite, con una variazione percentuale di poco inferiore al 3%, mentre per i Comuni leggermente più grandi, con popolazione compresa tra mille e cinquemila abitanti, la perdita è pari a meno di 7 euro pro capite. L'altro gruppo che risulta stabilmente in una condizione di svantaggio rispetto alla situazione precedente sono i Comuni medio-grandi, con una popolazione compresa tra 50 e 150 mila abitanti, per i quali la perdita risulta pari a poco più di due euro pro-capite. Si tratta di un centinaio di Comuni, non molti in rapporto al numero complessivo dei Comuni delle RSO, ma che assommano quasi il 15% della popolazione complessiva. **I Comuni più grandi (oltre 150 e 250 mila abitanti) generalmente non risultano penalizzati dal passaggio al nuovo meccanismo di perequazione, ad eccezione dei grandi Comuni del Sud, che vedono una perdita consistente soprattutto per quelli sopra ai 250 mila abitanti (di fatto, Bari e Napoli), in cui la differenza rispetto al meccanismo storico è di -13,6 euro pro capite.**

Guardando alla ripartizione territoriale, in generale si rileva la presenza di un divario Nord-Sud, con un saldo in aggregato negativo a Nord-Est e Nord Ovest e positivo al Sud. Naturalmente queste osservazioni valgono in aggregato, e sono il risultato di situazioni anche molto divergenti tra loro. Ad esempio, tra i Comuni del Nord una importante eccezione è il Comune di Milano, il quale, anche in ragione di un fabbisogno standard particolarmente elevato, risulta avvantaggiato dal passaggio ai trasferimenti perequativi. Al Sud invece, sebbene prevalgano i territori avvantaggiati, il saldo aggregato dei Comuni campani risulta negativo, attenuando in parte la semplificazione secondo cui sarebbero i Comuni del Nord a trasferire risorse ai Comuni del Sud.

Si deve peraltro tenere sempre a mente che in ultima istanza sono numerosi i passaggi di calcolo che portano alla definizione del valore dei trasferimenti per ciascun Comune. Non solo la presenza della componente di inerzia, ma anche delle altre componenti indipendenti dal meccanismo perequativo di cui si è detto in precedenza (ad esempio i trasferimenti compensativi di tributi aboliti), attenuano la coerenza interna del modello di perequazione.

In conclusione, sembra che le esigenze, da un lato, di esercitare un controllo sull'andamento dei conti pubblici e, dall'altro, di garantire la gradualità e la sostenibilità del passaggio **al nuovo meccanismo perequativo abbiano avuto l'effetto di attenuare le potenzialità della perequazione stessa**. Anche la scelta di mantenere al 50% l'incidenza della componente storica nel calcolo del riparto del FSC agisce da freno alle potenzialità del nuovo meccanismo. È anche vero che la mancanza di un riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni non garantisce che i fabbisogni standard siano espressione di spese e costi efficienti, e dunque è probabilmente un bene che, almeno per il momento, si mantenga una certa cautela nell'applicazione dei nuovi strumenti. D'altra parte, il processo di attuazione della metodologia dei fabbisogni standard ha dato il via ad una raccolta di dati e informazioni sulle finanze e sull'attività dei Comuni senza precedenti, e dunque non è da escludere che queste informazioni si rivelino utili in futuro per affinare la metodologia e, a tendere, realizzare una perequazione che sia anche espressione di un utilizzo efficace ed efficiente delle risorse pubbliche.

### Bibliografia

Corte dei Conti, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica*, febbraio 2017 (Corte 2017)

E. Marchionni, C. Pollastri e A. Zanardi, *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, Nota di lavoro UPB, gennaio 2017 (UPB 2017)

Maria Teresa Monteduro, *Riforme istituzionali ed equilibri di bilancio: la finanza locale alla ricerca di un assetto stabile*, in *La finanza pubblica italiana Rapporto 2016*, edizioni il Mulino (Mulino 2016)

Maria Teresa Monteduro, *La finanza locale negli anni della crisi: eredità della delega e prospettive future*, in *La finanza pubblica italiana Rapporto 2015*, edizioni il Mulino (Monteduro 2015)

Intesa Sanpaolo Direzione Studi e Ricerche - Responsabile Gregorio De Felice		
<b>Servizio Industry &amp; Banking</b>		
Fabrizio Guelpa (Responsabile)	0287962051	fabrizio.guelpa@intesasnpaolo.com
<b>Ufficio Industry</b>		
Stefania Trenti (Responsabile)	0287962067	stefania.trenti@intesasnpaolo.com
Maria Cristina De Michele	0287963660	maria.demichale@intesasnpaolo.com
Serena Fumagalli	0280212270	serena.fumagalli@intesasnpaolo.com
Ilaria Sangalli	0280215785	ilaria.sangalli@intesasnpaolo.com
Giovanni Foresti (Responsabile coordinamento Economisti sul Territorio)	0287962077	giovanni.foresti@intesasnpaolo.com
Romina Galleri (sede di Torino)	0115550438	romina.galleri@intesasnpaolo.com
Sara Giusti (sede di Firenze)	0552613508	sara.giusti@intesasnpaolo.com
Anna Maria Moressa (sede di Padova)	0496537603	anna.moressa@intesasnpaolo.com
Carla Saruis (sede di Bologna)	0516453889	carla.saruis@intesasnpaolo.com
<b>Ufficio Banking</b>		
Elisa Coletti (Responsabile)	0287962097	elisa.coletti@intesasnpaolo.com
Federico Desperati	0287935987	federico.desperati@intesasnpaolo.com
Clarissa Simone	0287935939	clarissa.simone@intesasnpaolo.com
<b>Local Public Finance</b>		
Laura Campanini (Responsabile)	0287962074	laura.campanini@intesasnpaolo.com

## Avvertenza Generale

La presente pubblicazione è stata redatta da Intesa Sanpaolo. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Intesa Sanpaolo affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Intesa Sanpaolo.