



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Il calo degli investimenti nei Comuni tra  
Patto di stabilità interno e carenza di risorse

di Paolo Chiades e Vanni Mengotto

Novembre 2013

Numero

210





BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Il calo degli investimenti nei Comuni tra  
Patto di stabilità interno e carenza di risorse

di Paolo Chiades e Vanni Mengotto

Numero 210 – Novembre 2013

*La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.*

*La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.*

*La serie è disponibile online sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).*

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

*Stampato presso la Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia*

# IL CALO DEGLI INVESTIMENTI NEI COMUNI TRA PATTO DI STABILITÀ INTERNO E CARENZA DI RISORSE

di Paolo Chiades\* e Vanni Mengotto\*

## Sommario

Il lavoro analizza il calo degli investimenti nei Comuni italiani in atto dalla metà dello scorso decennio. L'analisi mostra che, a parità di modalità organizzative nella gestione dei servizi offerti e di situazione finanziaria di bilancio, i Comuni soggetti al Patto di stabilità interno hanno mostrato un calo più intenso degli investimenti rispetto a quelli esenti. Gli effetti del Patto sono stati relativamente più intensi per i Comuni caratterizzati da una migliore situazione finanziaria di bilancio e dotati quindi delle necessarie risorse per finanziare gli investimenti. Negli anni più recenti, l'allentamento dei vincoli e l'introduzione dei Patti territoriali hanno attenuato le difficoltà di smaltimento dei residui passivi. Il Patto ha favorito il conseguimento del principale obiettivo del legislatore, ossia il controllo dell'indebitamento netto, e ha inoltre rappresentato uno stimolo per le amministrazioni locali ad adottare comportamenti più rigorosi nella costruzione dei bilanci, inducendo una più intensa correlazione tra le somme impegnate e quelle effettivamente spese, in linea con quanto previsto dal nuovo sistema contabile che entrerà in vigore dal 2015.

**Classificazioni JEL:** H70, H72, H77.

**Parole chiave:** Patto di stabilità, Comuni, investimenti.

## Indice

1. Introduzione .....	5
2. L'oggetto dell'analisi e i limiti informativi dei bilanci .....	7
3. Il confronto territoriale .....	9
4. Le regole del Patto di stabilità interno .....	11
5. Il confronto tra Comuni soggetti ed esenti dalle regole del Patto.....	14
5.1 La spesa per investimenti .....	14
5.2 Le fonti di finanziamento .....	17
6. Confronto tra Comuni simili per dimensione demografica e condizioni di bilancio .....	20
7. Conclusioni .....	24
Riferimenti bibliografici .....	26
Appendice statistica .....	27
Appendice metodologica .....	36

---

\* Banca d'Italia, Divisione Analisi e ricerca economica territoriale, Sede di Venezia.

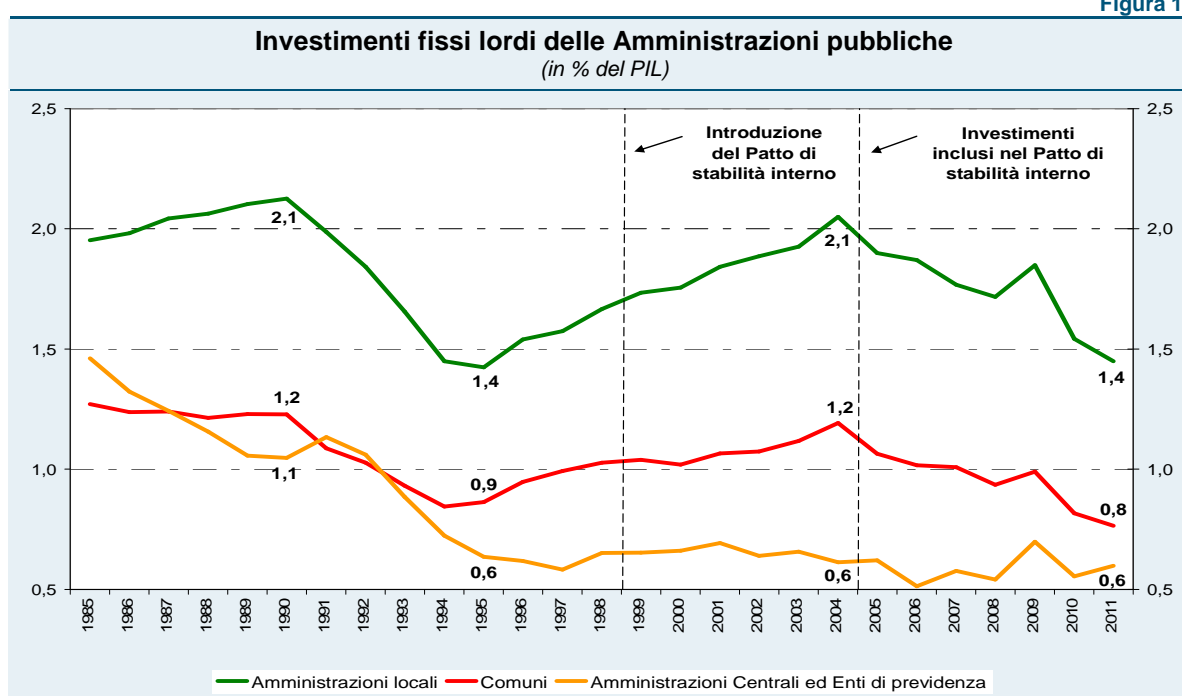


## 1. Introduzione\*

Dopo essere cresciuta per un decennio, fino a raggiungere nel 2004 il 2,7 per cento del PIL, la spesa per investimenti pubblici in Italia è tornata a diminuire dal 2005, sia in termini reali sia in rapporto al prodotto nazionale. Nel 2011, gli investimenti pubblici, valutati in rapporto al PIL, erano tornati sui livelli storicamente minimi del 1995<sup>1</sup> (fig. 1).

Le amministrazioni locali hanno storicamente assunto un ruolo rilevante nel determinare il livello complessivo degli investimenti pubblici. Tale ruolo si è consolidato con il processo di decentramento amministrativo avviato alla fine degli anni '90 con i decreti Bassanini e proseguito con la riforma costituzionale del 2001. Attorno alla metà dello scorso decennio circa l'80 per cento degli investimenti pubblici era realizzato dalle Amministrazioni locali e, in particolare dai Comuni, cui era riferibile poco meno della metà del totale.

Figura 1



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Nella seconda parte degli anni duemila l'azione di bilancio dei Comuni ha risentito dei vincoli imposti dalla politica di bilancio nazionale, anche attraverso il Patto di stabilità interno; ne ha sofferto in particolare la spesa in conto capitale, più facilmente comprimibile rispetto alla spesa corrente, costituita da componenti più rigide, come il costo del lavoro, la spesa per interessi e altre spese legate al soddisfacimento di bisogni essenziali delle comunità locali (Intesa Sanpaolo, 2010). Dal lato delle entrate, ai minori margini di manovra derivanti dalla prolungata sospensio-

\* Gli autori desiderano ringraziare Alfredo Bardozzetti, Laura Conti, Elena Gennari, Michele Loberto e Giovanni Vittorino che hanno collaborato alla predisposizione del materiale statistico e normativo alla base del lavoro, Alfredo Bardozzetti, Massimo Gallo, Sandro Momigliano, Emilio Vadalà e Andrea Venturini per gli utili suggerimenti.

<sup>1</sup> Nei primi anni novanta, sotto le pressioni indotte dall'avvio della fase di risanamento delle finanze pubbliche, la spesa pubblica in conto capitale aveva subito una significativa flessione, aggravata, in quegli anni, anche dagli effetti negativi derivanti dall'emergere di gravi casi d'irregolarità nella gestione della spesa pubblica, culminati con il fenomeno di "tangentopoli". Dal 1996 gli investimenti avevano ripreso slancio anche grazie al miglioramento della capacità di programmazione delle opere pubbliche, indotto dal riordino della legislazione in materia di lavori pubblici avviato nel 1994 (legge Merloni), in passato molto complessa e frammentata.

ne della facoltà di disporre incrementi dell'aliquota dell'addizionale all'Irpef (momentaneamente ripresa nel 2007) e dall'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale nel 2008, si è accompagnata una progressiva contrazione dei trasferimenti erariali<sup>2</sup>.

Nell'ultimo triennio le difficoltà degli Enti locali si sono ulteriormente acuite, a seguito degli effetti delle manovre di consolidamento fiscale attuate dal Governo, che hanno comportato un inasprimento dei vincoli imposti dal Patto e un ulteriore taglio dei trasferimenti erariali<sup>3</sup>.

È opinione diffusa che la flessione della spesa per investimenti pubblici sia in larga misura imputabile alle regole del Patto che, dal 2005, ha incluso tale spesa fra gli aggregati soggetti a vincolo. Al Patto si addebitano, inoltre, il ritardo dei pagamenti in favore delle imprese e la formazione di elevati residui passivi. Come ricordato da Grisolia (2010), secondo le intenzioni del legislatore, le regole del Patto, il cui obiettivo principale è quello di mantenere sotto controllo l'indebitamento netto degli enti territoriali<sup>4</sup>, avrebbero invece dovuto indurre gli enti a una riqualificazione della spesa complessiva, ispirata alla riduzione della spesa corrente a favore di quella per investimenti.

Negli anni più recenti sono aumentate le istanze degli amministratori per un allentamento dei vincoli imposti dal Patto così da permettere l'utilizzo delle risorse di cassa disponibili. Tuttavia, come evidenziato da Corella *et al.* (2012), a fronte di tali richieste si è assistito a un rilevante fenomeno di *overshooting* degli obiettivi del Patto, ossia alla formazione di un surplus da parte dei Comuni rispetto all'importo della manovra correttiva richiesta dal Governo. Tale fenomeno è stato generalmente interpretato come l'effetto dell'eccessiva rigidità delle regole del Patto.

Lo scopo del lavoro è duplice. Da un lato, descrivere le eterogeneità territoriali nell'andamento degli investimenti comunali, nella capacità di tradurre in effettivi pagamenti gli investimenti programmati, nella velocità di pagamento e nella capacità di smaltire i residui pregressi. D'altro lato, il lavoro si propone di analizzare se e attraverso quali canali il Patto ha frenato lo sviluppo degli investimenti.

Il lavoro è strutturato come segue. Nel paragrafo 2 si forniscono alcuni aspetti definitori e si mettono in luce i limiti informativi dei bilanci comunali. Nel paragrafo 3 si propone un confronto regionale dei livelli pro capite e della dinamica degli investimenti, guardando anche alle classi di ampiezza demografica dei Comuni e alla composizione per funzioni di ciascuna regione. Nel paragrafo 4 si riassume l'evoluzione normativa del Patto di stabilità interno, con particolare riferimento ai vincoli imposti alla componente in conto capitale della spesa e ai più recenti provvedimenti tesi ad alleggerire tali vincoli. Nel paragrafo 5 si confronta la dinamica degli investimenti, valutati sia in termini di impegni sia di pagamenti, dei Comuni soggetti al Patto e di quelli esenti, anche in relazione all'andamento delle fonti di finanziamento. Nel paragrafo 6 il lavoro cerca di isolare gli effetti esercitati dal Patto sulla dinamica degli investimenti. A tal fine, non essendo possibile l'utilizzo di tecniche econometriche di tipo controfattuale<sup>5</sup>, il confronto si foca-

---

<sup>2</sup> Per un'analisi della situazione finanziaria dei Comuni si vedano, tra gli altri, i rapporti dell'IFEL (vari anni), di I-SAE *et al.* (vari anni), di IRES *et al.* (vari anni).

<sup>3</sup> Per una quantificazione degli effetti complessivi delle manovre adottate dal Governo sui bilanci dei Comuni si veda IFEL (2011a).

<sup>4</sup> Il Patto di stabilità interno nasce dall'esigenza di dare applicazione, a livello nazionale, del Patto di stabilità e crescita concordato a livello europeo. Il parametro principale da controllare, causa della formazione dello stock di debito, è dato dall'indebitamento netto della Pubblica amministrazione, definito come il saldo tra entrate e spese finali al netto delle operazioni finanziarie. Per una analisi degli obiettivi del Patto di vedano, tra gli altri, Balassone, Franco e Zotteri (2001), Balassone e Zotteri (2002).

<sup>5</sup> Recentemente, Grembi *et al.* (2012), utilizzando un modello *difference-in-discontinuities*, hanno valutato l'efficacia del Patto nel contenere il deficit e quindi ridurre lo stock di debito dei Comuni. A tal fine gli autori indagano gli effetti derivanti dall'esclusione dalle regole del Patto, nel 2001, dei Comuni con meno di 5.000 abitanti. Condizione necessaria per applicare analisi di tipo controfattuale è l'esistenza di un gruppo di Comuni per il quale siano variare le re-



lizza su due gruppi di Comuni, dei quali uno soggetto ai vincoli del Patto e l'altro esente, caratterizzati da un'analoga situazione finanziaria di bilancio e da una gamma e una struttura organizzativa dei servizi offerti simile. Il paragrafo 7 conclude.

## 2. L'oggetto dell'analisi e i limiti informativi dei bilanci

Questo lavoro si basa su dati tratti dai *Certificati di conto consuntivo* (CCC) forniti dal Ministero dell'Interno e relativi all'universo dei Comuni italiani. Gli investimenti sono calcolati come la spesa in conto capitale al netto delle partecipazioni azionarie, dei conferimenti di capitale e delle concessioni di crediti e anticipazioni. Il riporto all'universo dei Comuni per ciascuna regione, laddove necessario a causa dell'indisponibilità dei CCC di alcuni Comuni, è stato ottenuto basandosi sulla popolazione residente al 31 dicembre di ciascun anno, tramite coefficienti di espansione calcolati per ciascuna classe di popolazione residente di ciascuna regione (cfr. l'Appendice metodologica).

*Impegni di spesa e pagamenti.* - L'analisi prenderà in considerazione l'andamento degli investimenti espressi sia in termini di competenza giuridica (impegni) sia di cassa (pagamenti). Come noto, secondo il principio della *competenza finanziaria* le entrate e le spese si imputano al periodo amministrativo in cui sorge il diritto di riscuotere (accertamento) e l'obbligo di pagare (impegno)<sup>6</sup>. Di fatto, la contabilizzazione dei fatti gestionali è imputata negli esercizi finanziari "a monte" del processo di acquisizione delle entrate e di effettuazione delle spese. In particolare, per quanto concerne gli investimenti, l'impegno di spesa, preventivamente autorizzato in sede di bilancio di previsione, è assunto nell'anno in cui sono reperite (accertate) le risorse finanziarie necessarie per realizzare l'opera pubblica, per l'ammontare complessivo dell'opera stessa. Oltre al ritardo dei pagamenti rispetto agli impegni di spesa, legato ai tempi di realizzazione delle opere, si aggiunge quindi uno sfasamento temporale indotto dal criterio contabile della competenza finanziaria che, peraltro, cambierà radicalmente con l'entrata in vigore del nuovo principio di competenza finanziaria, previsto dal 2015<sup>7</sup>.

A questi fattori che determinano uno sfasamento temporale nell'andamento degli impegni e

---

gole di bilancio e di un altro gruppo, definito di "controllo", per il quale le regole siano rimaste immutate. Per i Comuni oggetto dell'analisi, ossia quelli appartenenti alle regioni che applicano il Patto nazionale (RSO, Sicilia e Sardegna), nel periodo esaminato in questo lavoro (2004-10) tale condizione non sussiste.

<sup>6</sup> L'impegno rappresenta il momento conclusivo della prima fase del procedimento di spesa. Attraverso l'impegno si costituisce un vincolo sugli stanziamenti di bilancio quando, a seguito di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, è possibile determinare la somma da pagare, il soggetto creditore e la ragione del debito.

<sup>7</sup> Con l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro Enti ed organismi prevista dalla L. 5.5.2009, n. 42 e attuata dal D.Lgs. n. 118 del 2011, il principio della competenza finanziaria subirà (dal 2015, come indicato nel D.L. 31 agosto 2013, n. 102) modifiche tali da cambiare radicalmente le modalità di contabilizzazione fino ad oggi adottate. Secondo il nuovo principio le obbligazioni giuridicamente perfezionate saranno registrate nelle scritture contabili imputandole all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. Per quanto riguarda le entrate, non sarà più possibile accertare somme che scadono in esercizi futuri. Allo stesso modo, non potranno essere imputate ad un determinato esercizio finanziario le spese per le quali non sia venuta a scadere nello stesso esercizio la relativa obbligazione giuridica. In tal modo, la contabilizzazione dei fatti gestionali è imputata negli esercizi finanziari "a valle" del processo di acquisizione delle entrate e di effettuazione delle spese. Ad esempio, nel caso delle spese in conto capitale, l'impegno dell'opera che l'ente ha programmato di realizzare non sarà registrato nell'anno (e per l'ammontare complessivo) in cui sono stati reperiti i mezzi finanziari, ma in base alla maturazione degli stati di avanzamento lavori negli anni successivi. Lo sfasamento temporale tra l'acquisizione delle risorse e il loro successivo impegno dovrà essere evidenziato in bilancio attraverso un fondo pluriennale vincolato, costituito dalle risorse accertate in entrata e destinate al finanziamento di impegni giuridicamente perfezionati ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è avvenuto l'accertamento. Per una analisi più approfondita, si veda IFEL (2012).

dei pagamenti che potremmo definire “fisiologico”, si possono aggiungere altri fattori, connessi alla incapacità degli amministratori di tradurre i programmi di spesa in effettivi stati di avanzamento delle opere, che possono indurre a una divergenza ampia e persistente, anche nel medio e lungo periodo, tra impegni e pagamenti, con il conseguente accumulo di residui passivi<sup>8</sup>. Tra questi fattori, rilevano ad esempio (i) le difficoltà nella fase di realizzazione delle opere (mancato affidamento dei lavori o ritardi nell’esecuzione), (ii) i ritardi, per opere già realizzate, nella conclusione dell’iter amministrativo (mancato collaudo delle opere) e (iii) una scarsa capacità di programmazione in relazione alle risorse finanziarie effettivamente disponibili.

Infine, i ritardi nei pagamenti di lavori già eseguiti potrebbero essere indotti da vincoli esterni, non imputabili all’azione degli amministratori, come ad esempio quelli imposti dal Patto di stabilità interno.

In conclusione, l’esistenza di discrasie tra impegni di spesa e pagamenti che, anche a causa dell’attuale principio di competenza finanziaria, sono in molti casi rilevanti e persistenti nel tempo, implica che l’analisi degli investimenti e dei meccanismi attraverso cui il Patto ha frenato il loro sviluppo, non può prescindere dal considerare entrambe le grandezze. Inoltre, i vincoli imposti dal Patto (cfr. il paragrafo 4) hanno dapprima interessato la spesa per investimenti sia in termini di cassa sia di competenza e, in seguito, solo in termini di cassa.

*I Certificati di conto consuntivo.* - I limiti informativi dei CCC rendono problematico un confronto omogeneo a livello territoriale (Chiades *et al.*, 2011). In particolare, un fattore distorsivo nell’analisi comparata dei bilanci è rappresentato dai differenti modelli organizzativi di cui si sono dotati i Comuni per la fornitura dei servizi pubblici. In particolare, il ricorso all’esternalizzazione di alcuni servizi di rilevanza economica ha comportato l’uscita dal bilancio delle relative entrate e spese. Le esternalizzazioni sono state favorite in primo luogo dalle modifiche normative introdotte dai primi anni ‘90 con l’avvio del processo di riforme dei servizi pubblici locali, oltre che da un utilizzo opportunistico teso a eludere i vincoli del Patto e quelli connessi all’indebitamento, come messo in evidenza in più occasioni dalla Corte dei Conti.

L’intensità del fenomeno è significativamente differenziata a livello territoriale, anche in relazione alla presenza in alcune aree del paese di un antico capitalismo comunale. In generale, nelle regioni del Nord l’apertura dei servizi pubblici al mercato e lo sviluppo di aziende con caratteristiche gestionali di tipo imprenditoriale è stato relativamente più intenso rispetto a quelle del Centro e, soprattutto del Mezzogiorno<sup>9</sup>. Il fenomeno ha riguardato i servizi pubblici locali di rilevanza economica e, in particolare, quelli caratterizzati da maggiori livelli di redditività (come la produzione e distribuzione di energia elettrica, connessa anche alla fase di smaltimento dei rifiuti, e la distribuzione del gas); ha interessato, tuttavia, anche quelli connessi a gestioni generalmente in perdita, come il servizio idrico integrato e la raccolta dei rifiuti solidi urbani. In particolare, è proprio in questi due ultimi comparti, a elevata intensità di capitale, stante la forte connotazione infrastrutturale che richiedono tali servizi, che si rileva un più elevato ricorso alle esternalizzazioni.

Una comparazione territoriale basata esclusivamente sui livelli di spesa pubblica tratti dai CCC può fornire dunque un quadro impreciso poiché restano in larga parte esclusi dalle rilevazioni gli investimenti che i Comuni hanno realizzato attraverso l’affidamento a enti o società e-

---

<sup>8</sup> I residui passivi (attivi) sono costituiti da spese (entrate) impegnate (accertate) nel corso dell’esercizio in cui erano state previste e che, alla data del 31 dicembre, non sono state effettuate (incassate). I residui passivi (attivi) rimangono in contabilità fino a quando non si procede al pagamento delle relative obbligazioni (alla riscossione o al venir meno delle ragioni del credito, per cui vengono radiati).

<sup>9</sup> Un’analisi dettagliata delle caratteristiche e dei divari regionali nell’offerta dei servizi pubblici locali è fornita da Bianco e Sestito (2010).

sterne. Le informazioni disponibili sulla dimensione del fenomeno sono frammentarie, anche a causa del fatto che indicazioni accurate degli intrecci economico finanziari tra le imprese partecipate e gli enti locali risultano di complessa ricostruzione. A oggi le informazioni quantitative, soprattutto a livello territoriale, sono marginali e limitate ad alcune rilevazioni campionarie realizzate dalla Corte dei Conti nell'ambito della sua attività istituzionale<sup>10</sup>.

### 3. Il confronto territoriale

*Gli impegni di spesa.* - Nella media del periodo 2004-10 la spesa per investimenti dei Comuni italiani, valutata in termini di impegni, è stata pari a 333 euro pro capite, con un'elevata eterogeneità territoriale, in particolare tra i Comuni delle Regioni a statuto speciale (RSS): a valori massimi nel panorama nazionale in Valle d'Aosta e nelle Province di Trento e Bolzano, superiori di oltre tre volte la media nazionale, si è associato un valore minimo in Sicilia, inferiore del 40 per cento alla media italiana (tav. a1). Tra le Regioni a statuto ordinario (RSO) la spesa pro capite nei Comuni delle regioni del Sud e del Centro ha superato quella dei Comuni del Nord, rispettivamente, del 21 e del 17 per cento.

Dopo essere cresciuta ininterrottamente per un decennio, dal 2005 la spesa per investimenti dei Comuni ha registrato un'intensa fase di declino (-42,5 per cento in Italia, da 456 a 262 euro pro capite). La riduzione ha riguardato tutte le regioni, sebbene in misura differenziata (fig. 2). L'intensità del calo non appare correlata ai livelli pro capite di partenza<sup>11</sup>: tra le RSS, a cali contenuti nelle regioni del Nord si sono associate flessioni rilevanti in Sicilia e Sardegna mentre, tra le RSO, il calo è stato più intenso nelle regioni del Centro-Nord.

I divari territoriali hanno mostrato un'elevata persistenza nel tempo: il coefficiente di correlazione *à la* Spearman tra l'ordinamento delle regioni rispetto alla spesa pro capite nel 2004 e nel 2010 è, infatti, particolarmente elevato (0,8)<sup>12</sup>.

Le differenze regionali riflettono, almeno in parte, la composizione per classe di ampiezza demografica dei Comuni poiché l'intensità del calo è apparsa proporzionale rispetto alla dimensione demografica: la flessione è stata minima per quelli con meno di 5.000 abitanti (-19 per cento) e massima per quelli con oltre 60.000 abitanti (-54 per cento circa; tav. a2). Peraltro, le maggiori contrazioni nei Comuni di medie e grandi dimensioni potrebbero riflettere, almeno in parte, gli effetti del più intenso processo di esternalizzazione che ha interessato tali Comuni<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Una recente indagine della Corte dei Conti (2012) sui rendiconti del 2010, condotta su oltre 7.000 enti locali (esclusi quelli della Valle d'Aosta, del Friuli V.G. e del Trentino A.A.), rileva come il 54 per cento delle società partecipate faceva riferimento ai Comuni del Nord (il 62 per cento considerando le partecipazioni complessive che, oltre alle società, comprendono le agenzie, le associazioni, le aziende speciali, le fondazioni e le unioni di comuni). A quelli del Centro e del Sud facevano riferimento, rispettivamente, il 26 e il 21 per cento delle società (il 24 e il 14 per cento delle partecipazioni complessive). Il 35 per cento delle società partecipate svolgeva attività connesse ai servizi pubblici locali (servizio idrico, rifiuti urbani, energia elettrica, gas e trasporto pubblico). Tale percentuale salirebbe a oltre il 60 per cento considerando altre società la cui attività prevalente attiene alla realizzazione di infrastrutture collegate ai servizi pubblici erogati. Altre attività rilevanti dove, nel complesso, operavano il 24 per cento circa del totale delle società partecipate sono: (i) quella commerciale (in particolare le farmacie); (ii) quella artistica, sportiva e ricreativa; (iii) quella immobiliare e di costruzioni e (iv) quella di supporto alle imprese.

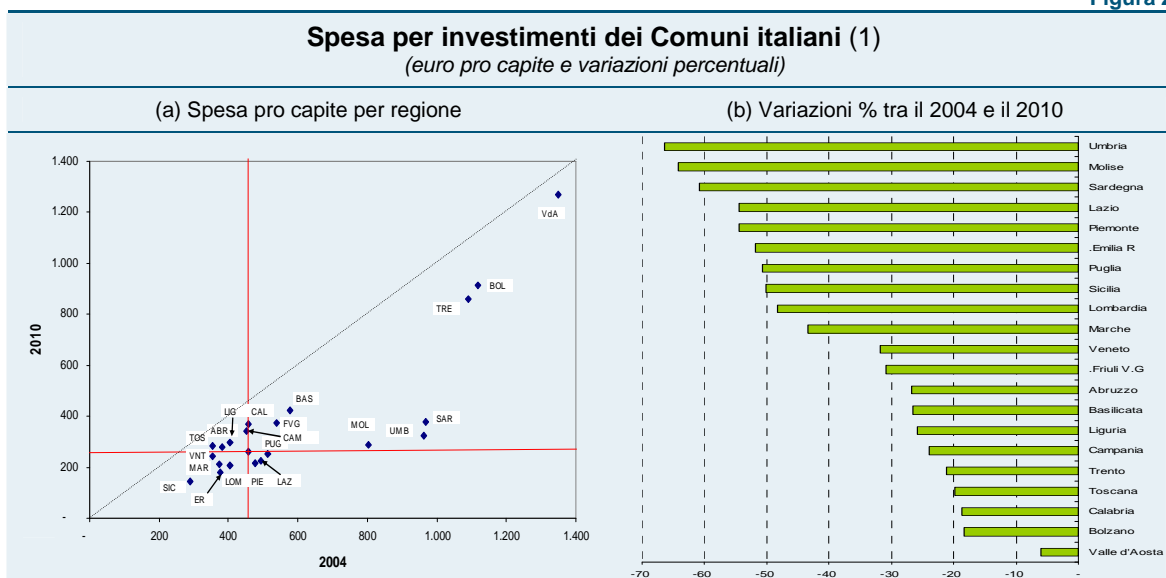
<sup>11</sup> L'indice di correlazione tra l'ordinamento decrescente delle regioni per livello di spesa pro capite a inizio periodo e per intensità della contrazione nel periodo è sostanzialmente nullo.

<sup>12</sup> L'indice assume un valore pari all'unità qualora l'ordinamento delle regioni rispetto alla spesa pro capite nel 2004 sia esattamente coincidente rispetto all'ordinamento del 2010. Il coefficiente assume valore nullo in assenza di correlazione tra i due ordinamenti e un valore pari a -1 in caso di ordinamento inverso.

<sup>13</sup> Come rilevato dalla Corte dei Conti (2012) il ricorso alla esternalizzazione dei servizi attraverso società partecipate cresce all'aumentare della dimensione demografica: nel 2010 quasi la metà dei Comuni sotto i 30.000 abitanti non

Al calo degli investimenti si è associata una ricomposizione della tipologia di spesa per funzioni, a favore di quella destinata alla viabilità e ai trasporti, che nel 2010 è diventato il settore più rilevante, con una quota sul totale della spesa del 27,2 per cento (tav. a3). È invece diminuita la quota delle spese per la gestione del territorio e dell'ambiente, passata dal 29,2 al 26,6 per cento. La flessione della spesa in questo settore, che comprende il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e il servizio idrico integrato, è in larga misura imputabile agli effetti delle esternalizzazioni di tali servizi. Il conferimento a terzi di alcuni rilevanti servizi spiegherebbe, inoltre, il calo della quota di spesa relativa alle funzioni di gestione e amministrazione, passata dal 18,4 al 16,2 per cento. Tra le altre funzioni più rilevanti, è aumentata la quota di spesa relativa all'istruzione pubblica e al settore sociale che nel 2010 assorbivano, rispettivamente, il 9 e il 6 per cento del totale.

Figura 2



Fonte: elaborazioni su *Certificati di conto consuntivo* - Ministero dell'Interno. - (1) Gli investimenti sono rappresentati dalla spesa in conto capitale, valutata in termini di *impegni*, al netto delle partite finanziarie. Nella figura (a) le linee rosse, il cui punto d'intersezione rappresenta i valori medi nazionali, suddividono l'area in quattro quadranti: le regioni che si collocano nel quadrante in alto (basso) a destra (sinistra) sono quelle che in entrambi gli anni hanno avuto una spesa superiore (inferiore) a quella media nazionale. La distanza verticale dalla bisettrice (linea nera) misura l'entità del calo tra il 2004 e il 2010 rappresentato, in percentuale, nella figura (b).

*I pagamenti.* – Nel valutare i divari territoriali, occorre inoltre considerare la diversa capacità dei Comuni di tradurre gli impegni di spesa in effettivi pagamenti delle opere programmate. L'analisi condotta con riferimento ai pagamenti mostra che, sia il livello pro capite (pari a 289 euro nella media del periodo 2004-10) che la flessione (-30,7 per cento), sono stati più contenuti rispetto a quanto rilevato in termini di impegni (tav. a1). Nella media del periodo, l'84 per cento circa dei pagamenti ha riguardato impegni assunti in esercizi precedenti (pagamenti in conto residui), mentre il restante 16 per cento è avvenuto a fronte di impegni assunti nel medesimo esercizio (pagamenti in conto competenza).

Ciò che più rileva passando dagli impegni di spesa ai pagamenti sono la minore variabilità territoriale e il cambiamento della posizione relativa delle regioni, soprattutto tra le RSO: le regioni del Centro mostrano il livello pro capite di pagamenti più elevato (295 euro), seguite da quelle del Nord (280) e del Mezzogiorno (258).

Il differenziale tra impegni di spesa e pagamenti complessivi aumenta passando dalle RSO del

---

possedeva società partecipate, quelli tra 30.000 e 50.000 abitanti ne possedevano tre, quelli tra 50.000 e 250.000 ne possedevano sei e quelli sopra i 250.000 ne possedevano quattordici.

Nord, dove gli impegni hanno superato del 3 per cento circa i pagamenti nella media del periodo 2004-10 (tav. a1, ultima colonna), a quelle del Centro (17 per cento) e del Sud (37 per cento). Tra le RSS, la Sicilia mostrava il valore più elevato, con un gap di oltre il 31 per cento. La discrasia tra impegni di spesa e pagamenti, particolarmente rilevante nel Mezzogiorno, ha determinato la formazione di un'ingente massa di residui passivi in conto capitale caratterizzati da un elevato grado di "anzianità".

Secondo la Corte dei Conti (2012), nei Comuni del Mezzogiorno i residui passivi in conto capitale relativi a impegni antecedenti il 2006 rappresentavano poco meno del 34 per cento del residui passivi totali rilevati alla fine del 2010, contro valori vicini al 21 per cento nelle regioni del Nord e al 25 in quelle del Centro.

#### 4. Le regole del Patto di stabilità interno

Nel seguito del lavoro l'analisi si focalizza sul confronto tra Comuni soggetti al Patto (che definiremo come *maggiori*) e i Comuni esenti (*minori*), ubicati nelle RSO, dove si applica la normativa nazionale del Patto, oltre che in Sicilia e Sardegna dove, a differenza delle altre RSS e delle Province autonome, non si è inteso utilizzare i margini di autonomia nella definizione delle regole del Patto concessi dagli statuti speciali<sup>14</sup>.

**Tavola 1**

**Comuni, popolazione e investimenti soggetti al Patto di  
stabilità interno**

*(incidenza % sul totale, media del periodo 2004-10)*

Regioni	Comuni	Popolazione	Investimenti
Abruzzo	17,4	72,7	59,0
Basilicata	25,5	67,1	47,1
Calabria	20,5	66,8	58,8
Campania	39,0	88,1	68,0
Emilia Romagna	53,3	91,7	86,7
Lazio	32,4	94,1	85,7
Liguria	22,1	85,3	75,7
Lombardia	27,8	78,5	72,4
Marche	27,6	78,9	65,6
Molise	8,8	52,0	24,7
Piemonte	10,9	71,0	63,8
Puglia	66,7	94,8	85,6
Sardegna	16,7	68,2	53,5
Sicilia	49,3	90,7	82,7
Toscana	52,3	92,3	84,3
Umbria	33,1	86,2	81,2
Veneto	44,9	84,4	79,0
<b>Totale</b>	<b>30,1</b>	<b>84,2</b>	<b>73,7</b>

Fonte: elaborazione su dati Istat e Ministero dell'Interno.

Il Patto di stabilità interno si applica a tutti i Comuni con più di 5.000 abitanti sulla base della popolazione iscritta nelle anagrafi a fine dicembre di due anni prima. Nelle regioni interessate dalla normativa nazionale, tra il 2004 e il 2010, il Patto ha coinvolto in media 2.251 Comuni, pari

<sup>14</sup> Nelle altre RSS, le Regioni (Friuli V.G. e Valle d'Aosta) e le Province Autonome (Trento e Bolzano) hanno invece applicato una propria normativa. Per quanto concerne i limiti demografici, a parte il Friuli Venezia Giulia, dove vige comunque il limite dei 5.000 abitanti, nelle altre tre regioni, tra il 2004 e il 2010, la normativa ha interessato tutti i Comuni (solo per il 2004, la Provincia di Bolzano aveva escluso i Comuni con meno di 1.200 abitanti).

al 30 per cento del totale (corrispondenti all'84 per cento della popolazione e a poco meno del 74 per cento della spesa per investimenti effettuata; tav. 1).

La quota d'investimenti soggetta alle regole del Patto varia sensibilmente a livello regionale e dipende, ovviamente, dalla composizione per classe di ampiezza demografica dei Comuni. Valori significativamente inferiori alla media si rilevano per il Molise, la Basilicata, la Sardegna, la Calabria e l'Abruzzo. All'opposto, Emilia Romagna, Lazio<sup>15</sup>, Puglia, Toscana, Sicilia, Umbria e Veneto mostrano un'elevata incidenza della quota.

Il Patto è stato caratterizzato fin dalla sua introduzione, nel 1999, da una profonda variabilità delle tipologie di vincolo (tetti di spesa o saldi finanziari), degli aggregati presi in considerazione e dei meccanismi sanzionatori e/o premiali eventualmente previsti (tav. a4).

La spesa per investimenti fino al 2004 era esclusa dal Patto. Dal 2005, con il passaggio agli obiettivi espressi in termini di dinamica della spesa, gli investimenti sono stati inclusi fra gli aggregati soggetti a vincolo (sia in termini di cassa sia di competenza). Il vincolo alla spesa per investimenti, pur allentato, è stato prorogato anche nella formulazione del Patto del 2006.

Nel 2007 la disciplina è stata modificata, definendo gli obiettivi in termini di saldo finanziario sia di cassa sia di competenza anziché di spesa e dando la possibilità di aumentare gli investimenti agli enti dotati di adeguate disponibilità finanziarie. L'obiettivo era fissato prendendo a base di riferimento il saldo finanziario medio del triennio 2003-05, cui andava applicata la manovra migliorativa la cui entità dipendeva dal segno del saldo stesso. Inoltre, dal 2007, era previsto il rispetto dei vincoli anche con riferimento al bilancio di previsione, oltre che a quello consuntivo<sup>16</sup>.

Dal 2008 gli obiettivi, sempre definiti in termini di saldo e con riferimento alla media del triennio 2003-05, erano calcolati con il criterio della competenza mista, ossia valutando le entrate e le uscite di parte corrente in termini di competenza giuridica (accertamenti per le entrate e impegni per le spese) e quelle in conto capitale in termini di cassa (incassi per le entrate e pagamenti per le spese)<sup>17</sup>.

Nel 2009 e nel 2010 la base di riferimento cui applicare la manovra era rappresentata dal saldo finanziario del 2007<sup>18</sup>. Per i Comuni che avevano rispettato il Patto l'anno precedente, i vincoli erano stati allentati, dando la possibilità di escludere dal calcolo del saldo i pagamenti in conto capitale (sia di competenza sia in conto residui) fino a un massimo del 4 per cento (nel 2009) e dello 0,75 per cento (nel 2010) dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto di due anni prima. Inoltre, nel 2009 un alleggerimento dei vincoli derivava dall'esclusione dal computo del saldo relativo al 2007, anno base rispetto cui calcolare la manovra, delle entrate

---

<sup>15</sup> I valori del Lazio comprendono il Comune di Roma che è stato assoggettato a regole *ad hoc* in deroga alla normativa nazionale sul Patto. Il Comune di Roma è stato, infatti, assimilato a un ente istituito nel 2008, per il quale il concorso agli obiettivi fissati dal Patto per il biennio 2009-10 è stato definito all'interno di un piano di rientro del debito concordato con il MEF (L. 28.1.2009, n. 2 che ha convertito il D.L. 29.11.2008, n. 185).

<sup>16</sup> La previsione di rispettare già in sede di bilancio preventivo i vincoli del Patto, introdotta con la L. 296/06, è stata rafforzata nel 2008, stabilendo l'obbligo di allegare al bilancio di previsione un prospetto dimostrativo del rispetto dei saldi previsti dal Patto.

<sup>17</sup> La scelta di definire gli obiettivi in termini di saldi di competenza mista era legata all'esigenza di avvicinare le rilevazioni del Patto a quelle effettuate dall'Istat sulla base del SEC 95 ai fini del calcolo dell'indebitamento netto desunte dal conto economico della Pubblica amministrazione.

<sup>18</sup> La modifica della base di calcolo nell'applicazione delle nuove regole ha determinato alcune incongruenze negli obiettivi che gli Enti dovevano rispettare. Per molti Comuni si sono infatti registrate forti variazioni negli obiettivi da perseguire tra il 2008 e nel 2009, dovute non tanto all'importo della manovra quanto alla base di riferimento su cui applicare la manovra. Per gli Enti che avevano un saldo medio di competenza mista nel triennio 2003-05 negativo (positivo) e un saldo misto nel 2007 positivo (negativo), i saldi programmatici si sono rivelati diametralmente opposti tra un anno e l'altro e divergenti rispetto al contributo alla manovra richiesto.

straordinarie derivanti da cessione di azioni o quote di società operanti nei servizi pubblici locali e di quelle relative alla vendita del patrimonio immobiliare destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito<sup>19</sup>.

L'impianto del Patto nel biennio 2009-10 è stato inoltre caratterizzato dalla possibilità fornita alle Regioni di derogare alla normativa nazionale, prevedendo la possibilità: a) di concedere "spazi finanziari", ossia di autorizzare un peggioramento del saldo di singoli Enti per effetto di una maggiore spesa in conto capitale, compensandolo con un miglioramento dell'obiettivo programmatico della Regione in termini di cassa o di competenza (cosiddetto Patto regionale *verticale*); b) di rimodulazione degli obiettivi fra gli Enti locali del proprio territorio, mantenendo invariato l'obiettivo complessivo a livello regionale (cosiddetto Patto regionale *orizzontale*). La regionalizzazione del Patto, introdotta in via sperimentale nel 2009<sup>20</sup>, ha visto coinvolti un numero crescente di Comuni nel biennio successivo e un corrispondente aumento degli spazi finanziari resi disponibili dalle singole Regioni che hanno adottato il patto verticale e/o orizzontale agli enti locali (tav. 2). Nel 2011 rimanevano ancora esclusi i Comuni del Molise, della Campania, della Calabria e della Sicilia, regioni nelle quali non si era provveduto a deliberare una disciplina in deroga alle regole nazionali.

Tavola 2

**Spazi finanziari generati dai Patti regionali (1)**

Regioni	(milioni di euro)					
	2009		2010		2011	
	Verticale	Orizzontale	Verticale	Orizzontale	Verticale	Orizzontale
Piemonte	76,1	0,0	65,0	4,4	370,0	1,2
Lombardia	40,0	0,0	0,0	0,0	70,0	5,6
Liguria	8,3	0,0	0,0	0,0	62,5	1,1
Veneto	0,0	0,0	0,0	0,0	80,0	0,0
Emilia Romagna	33,4	0,0	92,1	0,0	84,0	21,2
Toscana	100,0	0,0	60,0	0,9	55,0	1,0
Umbria	1,3	0,0	3,8	0,0	30,4	0,0
Marche	0,0	0,0	0,0	0,0	91,5	0,0
Lazio	0,0	0,0	152,0	118,6 (2)	146,0	32,9
Abruzzo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1
Puglia	0,0	0,0	0,0	0,0	49,9	4,1
Basilicata	0,0	0,0	2,6	0,0	4,2	0,0
Sardegna	0,0	0,0	24,8	0,0	50,0	0,0

Fonte: elaborazioni su documenti delle Regioni e della Corte dei Conti. - (1) L'ammontare degli spazi finanziari riguarda sia quelli destinati ai Comuni che alle Province. - (2) Il dato relativo al Patto orizzontale nel 2010 comprende lo "spazio finanziario" ceduto dalla Regione alle Province, a loro volta vincolate a cederne una quota ai Comuni. Al netto di tale quota la compensazione orizzontale si attestava su un valore pari a circa 4 milioni.

Nel 2011, le principali novità hanno riguardato l'abbandono della base di calcolo relativa al 2007 e il passaggio a un concetto di saldo obiettivo stabile nel tempo, pari al pareggio di bilancio (saldo finanziario pari a zero) calcolato, come per il triennio precedente, con il metodo della competenza mista<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Poiché nel 2009 il saldo obiettivo era calcolato sulla base del saldo registrato nel 2007 cui si aggiungeva la manovra, il cui importo era calcolato in percentuale del saldo stesso, l'esclusione di queste entrate straordinarie comportava una riduzione del saldo obiettivo, rendendo dunque meno stringenti i vincoli del Patto.

<sup>20</sup> La facoltà di adottare la regionalizzazione del Patto è stata introdotta per la prima volta dall'art. 77ter del D.L. 112/08 (convertito nella L. 133/2008). Per un'analisi dettagliata delle caratteristiche dei Patti regionali si veda la Corte dei Conti (2011 e 2012).

<sup>21</sup> Il contributo alla manovra era calcolato attraverso l'applicazione di una percentuale (nel 2011 pari all'11,4 per cento) sulla spesa media corrente del triennio 2006-08, cui era detratto un importo pari al taglio dei trasferimenti previsto dal D.L. 78/2010. Il passaggio alle nuove regole era mediato da un meccanismo che permetteva di ridurre della metà la differenza tra il saldo obiettivo calcolato con le precedenti regole e quello risultante dalla nuova moda-

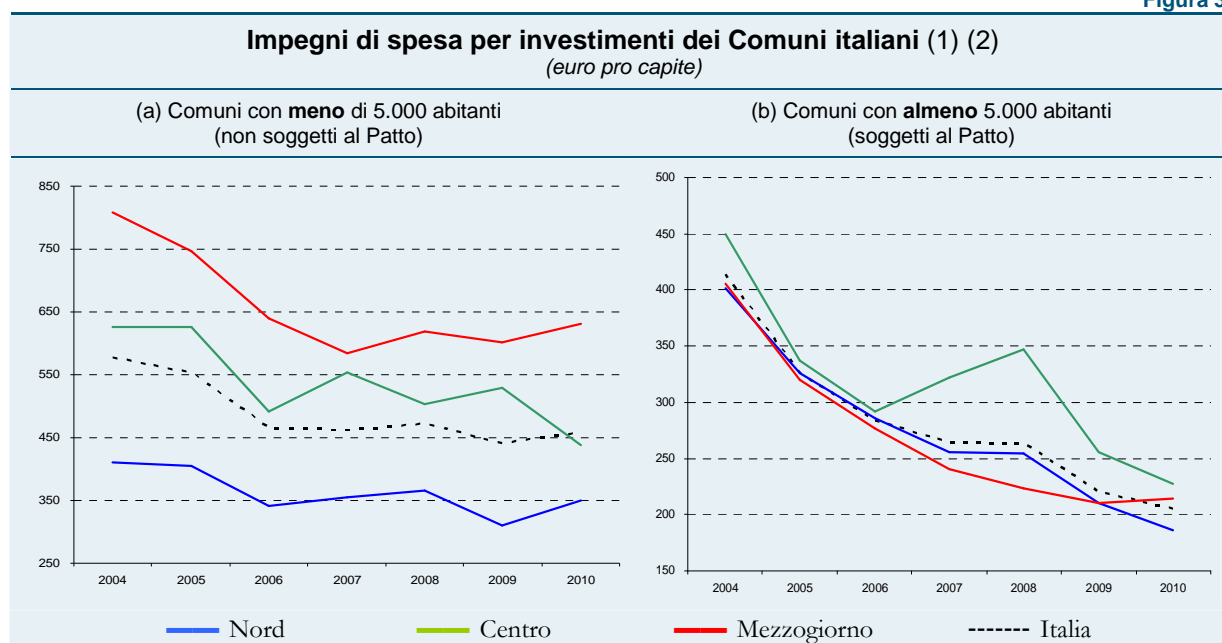
## 5. Il confronto tra Comuni soggetti ed esenti dalle regole del Patto

### 5.1 La spesa per investimenti

*Gli impegni di spesa.* - Tra il 2004 e il 2010, la spesa pro capite nei Comuni *maggiori* si è dimezzata, passando da 413 a 205 euro; la flessione è stata d'intensità analoga nelle diverse aree territoriali (fig. 3). Nei Comuni *minori* il calo è stato di circa il 20 per cento. Il differenziale di spesa tra i due gruppi di Comuni si è dunque ampliato nel corso del periodo: a livello nazionale, nel 2010, la spesa pro capite dei Comuni *maggiori* si commisurava al 45 per cento di quella sostenuta dai Comuni *minori* (era pari a circa il 70 per cento nel 2004). Il rapporto era di poco superiore al 50 per cento nelle regioni del Centro-Nord e si attestava al 34 per cento nel Mezzogiorno.

Nello stesso periodo, la spesa corrente è cresciuta del 9,5 per cento nei Comuni *maggiori* (del 15,1 nei Comuni *minori*), con forti differenziazioni territoriali: nei Comuni del Nord l'incremento è stato del 3 per cento, in quelli del Centro del 6 e nel Mezzogiorno di oltre il 20 per cento<sup>22</sup>. Ne è conseguita una rilevante ricomposizione della spesa complessiva: mentre nel 2004 la spesa per investimenti era pari a poco più della metà di quella corrente, nel 2010 si commisurava a circa un quarto. La ricomposizione della spesa è stata più marcata nelle regioni del Mezzogiorno, dove il rapporto tra la spesa per investimenti e quella corrente è passato dal 58 al 26 per cento (al Nord dal 49 al 22 e al Centro dal 50 al 24).

Figura 3



Fonte: elaborazioni su *Certificati di Conto Consuntivo* - Ministero dell'Interno e su dati ISTAT. - (1) Gli investimenti sono rappresentati dalla spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie. - (2) L'Italia comprende i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e quelli ubicati in Sicilia e Sardegna per i quali vige la normativa nazionale del Patto di stabilità interno; il Nord contiene solo i Comuni ubicati nelle Regioni a statuto ordinario e il Mezzogiorno include anche i Comuni della Sicilia e della Sardegna.

*I pagamenti.* - Alla forte flessione degli impegni di spesa nei Comuni soggetti al Patto si è asso-

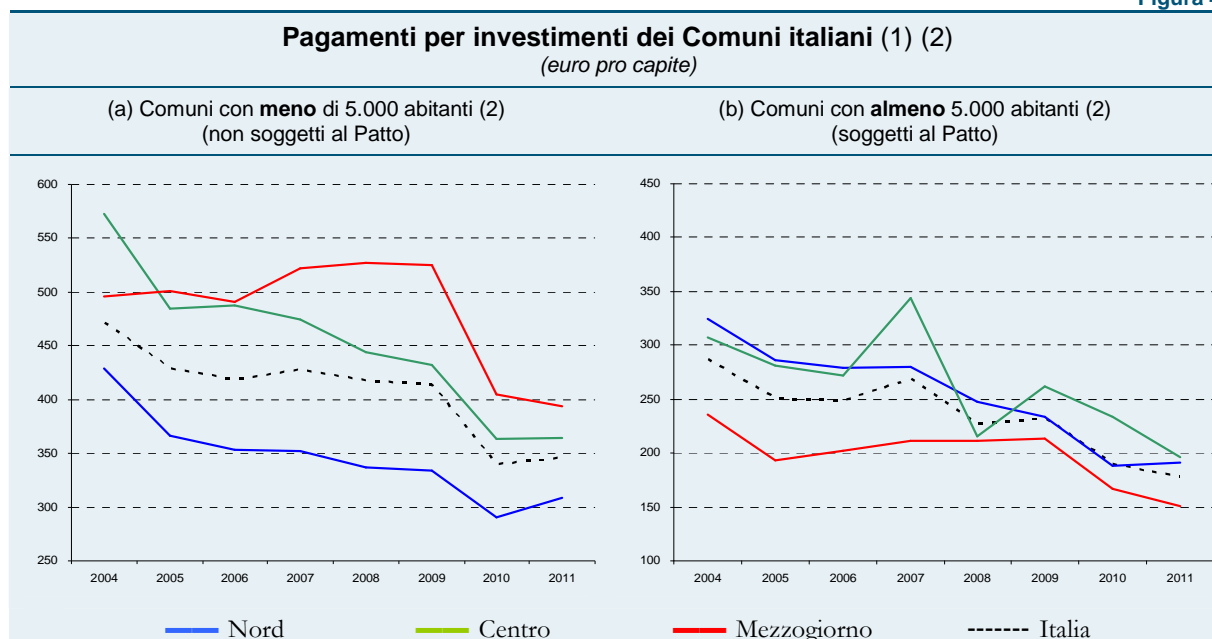
lità di calcolo. Il passaggio alla nuova formulazione del Patto avrebbe favorito (attraverso un alleggerimento della manovra correttiva richiesta) i Comuni caratterizzati, nel 2007, da elevati saldi (in avanzo o disavanzo) e che, nel biennio 2009-10, avevano contribuito in misura relativamente maggiore alla manovra correttiva (IFEL, 2011b).

<sup>22</sup> La crescita della spesa corrente ha riflesso, tra gli altri fattori, l'elevato peso sul totale della spesa corrente delle voci caratterizzate da un maggiore grado di rigidità. Sebbene in diminuzione, la quota di spese per il personale e di quelle per il servizio del debito (interessi e rimborso di quote capitale) rappresentava nel 2010 il 40 per cento circa delle spese correnti complessive (in calo dal 48 per cento del 2004).



ciata una contrazione dei pagamenti meno intensa e maggiormente in linea con quella rilevata per i Comuni esenti dai vincoli. Tra il 2004 e il 2010, i pagamenti complessivi dei Comuni *maggiori* sono infatti calati di circa il 34 per cento, a fronte di un contrazione del 28 per cento nei Comuni *minori* (fig. 4). Il calo sottende tuttavia andamenti differenziati nelle due componenti rispetto alle quali si suddividono i pagamenti: quelli di competenza, ossia riferiti a impegni di spesa assunti nell'esercizio, e quelli in conto residui, riferiti a impegni di spesa assunti negli esercizi precedenti. Alla forte flessione dei primi (-58 per cento, -26 per cento nei Comuni *minori*) si è associato un calo meno marcato dei pagamenti in conto residui (-28 per cento, in linea con la flessione registrata nei Comuni *minori*). Ciò testimonierebbe da un lato l'elevata prudenza mostrata dagli amministratori nel programmare le spese a causa dal disallineamento temporale tra gli stati di avanzamento delle opere e i margini finanziari consentiti dal Patto e, dall'altro, la priorità dei Comuni soggetti al Patto di destinare le disponibilità liquide *in primis* al pagamento degli impegni pregressi, favoriti in questo anche dall'allentamento dei vincoli sui pagamenti relativi ai residui passivi pregressi introdotto negli anni più recenti e dagli spazi finanziari messi a disposizione nell'ambito dei Patti regionali.

Figura 4



Fonte: elaborazioni su *Certificati di Conto Consuntivo* (Ministero dell'Interno), *Siope* (Ragioneria Generale dello Stato) e su dati ISTAT. – (1) Gli investimenti sono rappresentati dalla spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie. – (2) L'Italia comprende i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e quelli ubicati in Sicilia e Sardegna per i quali vige la normativa nazionale del Patto di stabilità interno; il Nord contiene solo i Comuni ubicati nelle Regioni a statuto ordinario e il Mezzogiorno include anche i Comuni della Sicilia e della Sardegna.

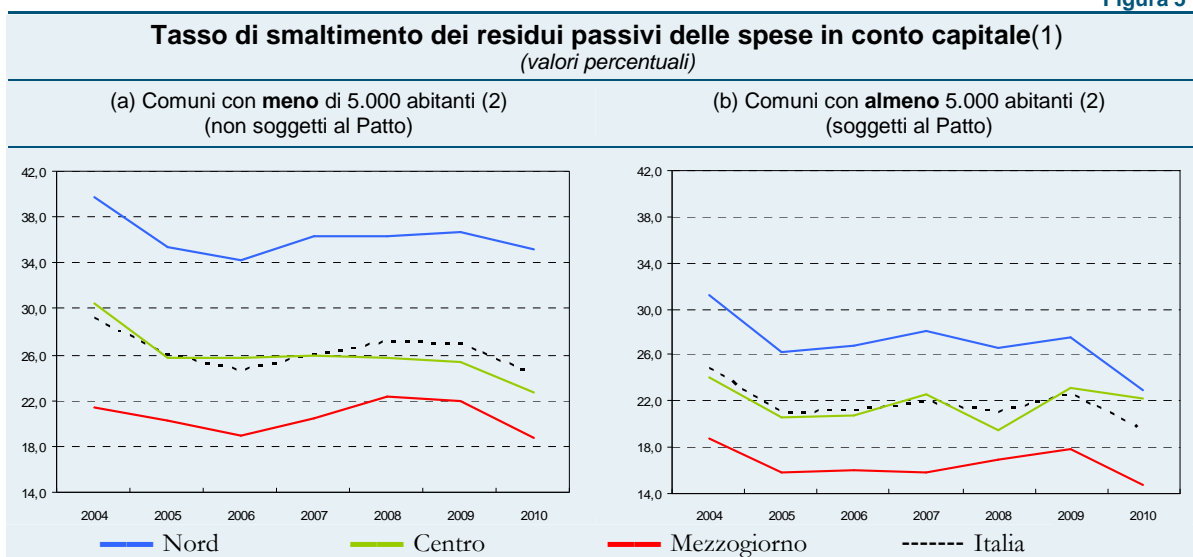
Per i Comuni *maggiori* il calo dei pagamenti è proseguito anche nel 2011 (fig. 4) riflettendo, almeno in parte, gli effetti restrittivi derivanti dal cambiamento nelle regole del Patto (cfr. la nota 21). Sulla base dei dati tratti dal Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope) la riduzione è stata pari al 6,6 per cento rispetto al 2010, a fronte di un incremento dell'1,8 per cento dei Comuni *minori*. Alla diminuzione nei Comuni del Centro (-16,0 per cento) e del Mezzogiorno (-9,7 per cento) si è contrapposta una crescita in quelli del Nord (2,0 per cento), favoriti dai maggiori spazi finanziari messi a disposizione dalle Regioni dell'area nell'ambito dei rispettivi Patti regionali (tav. 2), oltre che dagli ingenti pagamenti (oltre 500 milioni) effettuati dal Comune di Torino che, nel 2011, non ha rispettato i vincoli del Patto.

Mentre nei Comuni *minori* il differenziale tra impegni di spesa e pagamenti, pur in diminuzione, ha mostrato un andamento piuttosto stabile nel periodo, con valori compresi tra il 10 e il 20

per cento, nei Comuni *maggiori*, il differenziale è sceso dal 30 per cento nella media del triennio 2004-06 al 4 per cento nella media del quadriennio successivo. Si può dedurre che, con l'introduzione del criterio della competenza mista e dell'obbligo di rispetto dei saldi già in sede di bilancio di previsione, le amministrazioni locali siano state fortemente condizionate nella loro politica di programmazione, inducendo a una maggiore rigidità nella costruzione dei bilanci che ha indotto una più intensa correlazione tra le somme impegnate e quelle effettivamente spese; ne è derivata una più intensa flessione degli impegni di spesa rispetto ai pagamenti, la cui dinamica è stata in parte sostenuta dalle misure di flessibilizzazione del Patto introdotte negli anni più recenti.

*Lo stock dei residui passivi, il tasso di smaltimento e la velocità di pagamento.* - Alla fine del 2010 lo stock di residui passivi nei Comuni *maggiori* ammontava a 41,6 miliardi di euro (11,3 nei Comuni *minori*)<sup>23</sup>. Lo stock di residui passivi, pur rappresentando la situazione debitoria dei Comuni per le prestazioni contrattuali rese dai fornitori, non corrisponde necessariamente all'entità dei crediti liquidi ed esigibili che i fornitori vantano verso i Comuni stessi. Lo stock di residui include, infatti, impegni di spesa per i quali non è giuridicamente possibile produrre un'uscita di cassa per diversi motivi: (i) non è stato perfezionato il regolamento contrattuale, (ii) il mancato affidamento dei lavori o il ritardo nell'esecuzione degli stessi (iii) il prolungarsi dei tempi tecnici di realizzazione delle opere pubbliche che possono, in alcuni casi, richiedere anche diversi anni.

Figura 5



Fonte: elaborazioni su *Certificati di conto consuntivo* - Ministero dell'Interno. (1) Pari al rapporto tra pagamenti in conto residui e lo stock dei residui passivi iniziali. - (2) L'Italia comprende i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e quelli ubicati in Sicilia e Sardegna per i quali vige la normativa nazionale del Patto di stabilità interno; il Nord contiene solo i Comuni ubicati nelle Regioni a statuto ordinario e il Mezzogiorno include anche i Comuni della Sicilia e della Sardegna.

Tra il 2004 e il 2010 lo stock è diminuito di circa il 15 per cento in entrambe le categorie di Comuni. Tuttavia, il calo è in larga misura imputabile alla minore formazione dei residui, indotta dalla contrazione degli impegni di spesa assunti nel periodo, piuttosto che a un rafforzamento dell'azione di smaltimento. Il tasso di smaltimento dei residui passivi (pari al rapporto tra i pagamenti in conto residui effettuati nell'anno e lo stock dei residui passivi a inizio anno) nei Comuni *maggiori* ha mostrato una sostanziale stabilità nel periodo, con un differenziale negativo ri-

<sup>23</sup> L'attuale criterio della competenza finanziaria implica che la formazione di residui passivi sia tanto più elevata quanto più rilevante è l'opera pubblica e dunque maggiore il tempo necessario alla sua realizzazione. I Comuni di maggiori dimensioni, cui generalmente fanno riferimento investimenti mediamente più rilevanti, tendono quindi a caratterizzarsi per la formazione di uno stock di residui passivi in conto capitale strutturalmente più elevato.

spetto ai Comuni *minori* che si è mantenuto attorno ai cinque punti percentuali (fig. 5).

Tra i Comuni *maggiori*, il calo dello stock di residui passivi è stato più intenso al Nord (-21,9 per cento) e al Centro (-17,2 per cento)<sup>24</sup>, mentre è risultato decisamente inferiore nel Mezzogiorno (-7,1 per cento), dove si rilevano le maggiori difficoltà nel pagamento dei residui pregressi, con un tasso di smaltimento che si è attestato su valori minimi nel confronto nazionale.

Nel periodo analizzato, anche la velocità di pagamento, data dal rapporto tra pagamenti di competenza e impegni di spesa, è rimasta stabile nei Comuni *maggiori*, attorno al 12 per cento, un valore di poco inferiore a quello registrato dai Comuni *minori*. Anche in questo caso, va sottolineato che la stabilità nella velocità di pagamento nei Comuni *maggiori* riflette in larga parte l'elevata contrazione degli impegni di spesa assunti. Al Nord si registra una maggiore velocità di pagamento, sia nei Comuni soggetti al Patto (dove la velocità si è attestata al 13 per cento, contro il 9 e l'11 per cento del Centro e del Mezzogiorno) sia in quelli esenti.

## 5.2 Le fonti di finanziamento

In questo paragrafo si vuole indagare se la più intensa flessione degli investimenti nei Comuni soggetti al Patto sia, almeno in parte, attribuibile a una più marcata contrazione delle fonti di finanziamento potenzialmente utilizzabili.

Le fonti di finanziamento con cui è possibile finanziare gli investimenti comprendono: *a)* i trasferimenti in conto capitale dallo Stato, dalle Regioni (inclusi i fondi comunitari) e da altri soggetti (inclusi i proventi da concessioni edilizie<sup>25</sup>) e gli introiti derivanti da alienazioni di beni patrimoniali; *b)* l'avanzo di amministrazione (formato dalla giacenza finale di cassa cui si somma la differenza tra residui attivi e passivi), che può essere destinato a finanziare spese in conto capitale nell'esercizio successivo a quello della sua formazione; *c)* l'eccedenza tra entrate correnti e spese correnti (queste ultime aumentate delle quote capitale di rimborso dei prestiti); *d)* il ricorso al debito.

All'inizio del periodo la composizione delle fonti, valutate in termini di competenza giuridica (accertamenti), tra i Comuni *maggiori* e *minori* appariva diversa (tavv. a5 e a6; fig. 6). Nei Comuni *maggiori* rilevavano in misura particolare le entrate da indebitamento, che all'inizio del periodo rappresentavano circa un terzo delle fonti complessive, mentre nei Comuni *minori* la principale fonte di finanziamento era rappresentata dai trasferimenti regionali, cui era riferibile poco meno del 40 per cento del totale; in particolare, al Centro e nel Mezzogiorno, i trasferimenti dalla Regione rappresentavano poco meno della metà del totale, in virtù degli elevati finanziamenti derivanti dall'Unione europea.

Per i Comuni *maggiori*, tra il 2004 e il 2010 le fonti di finanziamento potenzialmente disponibili sono diminuite di circa il 40 per cento, a fronte di un calo del 17 per cento per i Comuni *minori*. Tale differenziale è in larga misura imputabile alla più intensa contrazione delle entrate da indebitamento, la cui evoluzione è endogena rispetto alla dinamica degli investimenti<sup>26</sup>. Nel complesso, le altre fonti di finanziamento (al netto dunque delle entrate da indebitamento), che

---

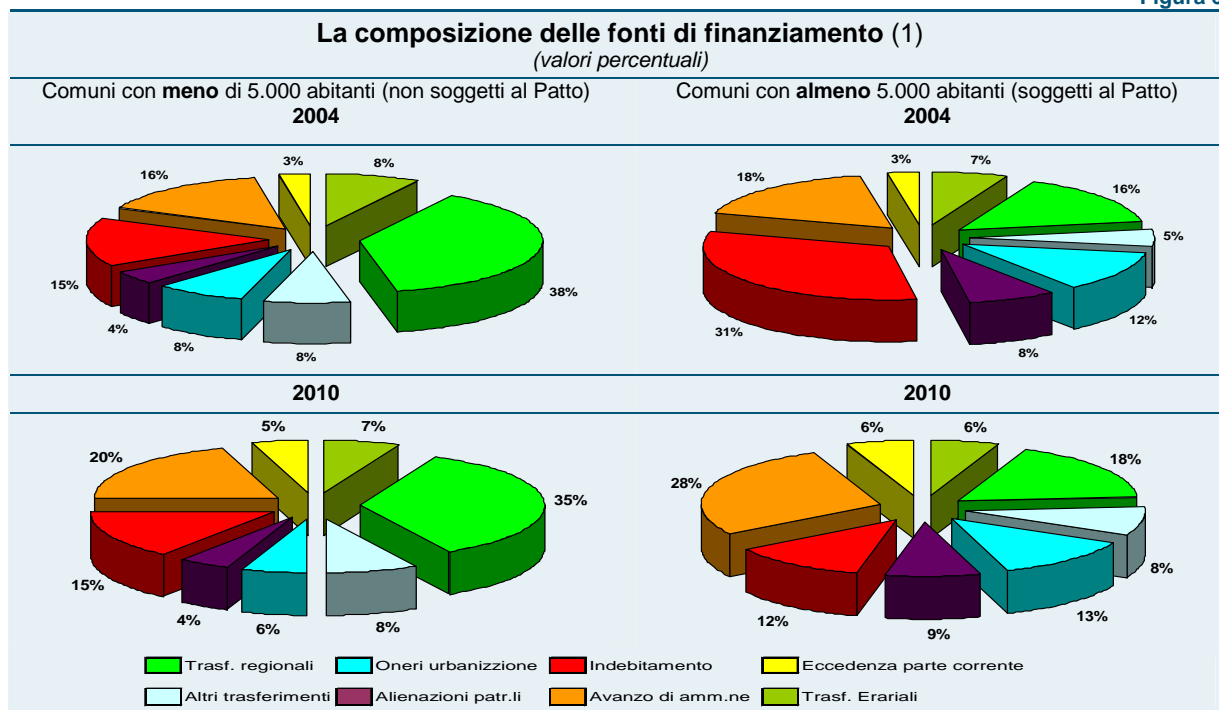
<sup>24</sup> Il calo del Centro ha beneficiato degli effetti derivanti dall'attribuzione del debito cumulato fino al maggio del 2008 alla gestione straordinaria commissariale del Comune di Roma.

<sup>25</sup> La normativa stabilisce che i proventi delle concessioni edilizie possano essere parzialmente utilizzati per finanziare spese correnti. Per il triennio 2008-10 era consentito destinare una percentuale massima del 50% di tali proventi al finanziamento di spese correnti e un'ulteriore percentuale massima del 25% per le spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale. Con la L. 10/2011, l'applicazione di tali percentuali è stata prorogata per gli anni 2011 e 2012.

<sup>26</sup> In base al dettato costituzionale (art. 119) il ricorso all'indebitamento è ammesso esclusivamente per la realizzazione degli investimenti.

potremmo definire “esogene” rispetto all’andamento degli investimenti, sono invece calate in misura analoga (-22 per cento circa nei Comuni *maggiori* e -17 per cento in quelli *minori*). Di seguito si analizza la dinamica di ciascuna fonte di finanziamento nei due gruppi di Comuni.

Figura 6



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai *Certificati di Conto Consuntivo* - Ministero dell'Interno. - (1) Le fonti sono espresse in termini di accertamenti al netto delle riscossioni di crediti.

*I trasferimenti e le alienazioni patrimoniali.* – La diminuzione delle entrate da alienazioni e trasferimenti nei Comuni *maggiori* è stata del 32 per cento circa (tav. a7), a fronte di un calo di poco inferiore al 25 per cento nei Comuni *minori* (tav. a8). Il maggior calo dei Comuni *maggiori* riflette il taglio più elevato dei trasferimenti erariali e regionali e la più consistente riduzione degli introiti per oneri di urbanizzazione e da alienazioni di beni patrimoniali (in connessione anche con la crisi del mercato immobiliare in atto dal 2008), introiti che avevano a inizio periodo un’incidenza maggiore nei bilanci rispetto a quella dei Comuni *minori* (fig. 6).

Per i Comuni *maggiori* il pieno utilizzo delle entrate da alienazioni patrimoniali potrebbe, inoltre, essere stato ostacolato dalle regole del Patto: come evidenziato dalla Corte dei Conti (2012), il passaggio dal sistema dei tetti di spesa a quello dei saldi finanziari, ha indotto a un utilizzo solo parziale di tali entrate, favorendo il loro impiego per l’abbattimento del debito.

*L’avanzo di amministrazione.* – Tra il 2004 e il 2010 l’avanzo di amministrazione dei Comuni *maggiori* è rimasto sostanzialmente stabile (-3,6 per cento) e, alla fine del periodo, rappresentava il 28,2 per cento delle fonti complessive (dal 17,6 del 2004). Per i Comuni *minori* le risorse legate all’avanzo di amministrazione erano addirittura cresciute (6,3 per cento) e, nel 2010, erano arrivate a rappresentare il 20 per cento delle fonti finanziarie complessive.

Come evidenziato dalla Corte dei Conti (2011 e 2012), la capacità dei Comuni di mantenere sostanzialmente stabile l’avanzo di amministrazione sarebbe in parte riconducibile al fatto che le amministrazioni continuano a mantenere in bilancio residui attivi, che sono una delle componenti positive dell’avanzo, formati in anni lontani e la cui esigibilità risulta spesso problemati-

ca<sup>27</sup>. Ne consegue che parte dell'avanzo, corrispondente alla quota dei residui inesigibili, è in realtà "insussistente". Tale fenomeno interessa in misura più rilevante i Comuni ubicati nelle regioni del Mezzogiorno, dove la quota di residui antecedenti il 2006 è significativamente superiore a quella delle regioni del Centro e del Nord. La Corte dei Conti ha rilevato, inoltre, che la formazione di residui attivi si sarebbe concentrata soprattutto con riferimento alle entrate da sanzioni amministrative e quelle derivanti dal recupero dell'evasione fiscale, per le quali il rapporto tra riscossioni e accertamenti è particolarmente basso.

Nel 2007, con il passaggio dal sistema dei tetti di spesa a quello dei saldi finanziari, il Patto ha favorito l'impiego dell'avanzo di amministrazione per l'abbattimento del debito (stante, ovviamente, una corrispondente disponibilità di cassa) piuttosto che per il finanziamento delle spese di investimento. L'applicazione dell'avanzo, ossia il suo utilizzo per finanziare investimenti, avrebbe infatti peggiorato il saldo valido ai fini del Patto in quanto veniva escluso dal computo delle entrate. Dal 2008, con il passaggio al sistema di competenza mista, la possibilità di applicare l'avanzo di amministrazione si era nuovamente sbloccata.

*L'eccedenza di parte corrente.* – Nel 2010, questa fonte di finanziamento, pur essendo cresciuta in entrambi i gruppi di Comuni, rappresentava ancora una quota residuale delle risorse complessive, sia per i Comuni *maggiori* sia per quelli *minori*. Inoltre, è opportuno sottolineare che le regole del Patto, con il passaggio al criterio della competenza mista, consentono di utilizzare l'eccedenza di parte corrente per il finanziamento degli investimenti solo nel momento in cui essa si traduce in un effettivo avanzo di cassa, pena il peggioramento del saldo finanziario rilevante ai fini del rispetto degli obiettivi.

*L'indebitamento.* – Nei Comuni *maggiori*, alla forte contrazione degli impegni di spesa per investimenti si è associato un minor ricorso al debito, calato del 77 per cento (-18 per cento nei Comuni *minori*). Sulla flessione potrebbero aver tuttavia influito anche gli effetti esercitati dal Patto. Nella formulazione basata su obiettivi espressi in termini di saldi finanziari le entrate derivanti dall'assunzione di nuovo debito non sono, infatti, comprese nelle voci rilevanti, mentre lo sono le spese effettuate a fronte di tali entrate; ne consegue, a parità di altre condizioni, un peggioramento del saldo e una maggiore difficoltà a rispettare gli obiettivi programmatici<sup>28</sup>.

Nel 2010, la quota di risorse derivanti dall'indebitamento sul totale delle fonti di finanziamento era scesa nei Comuni *maggiori* al 12 per cento (dal 32 per cento del 2004) mentre in quelli *minori* si era mantenuto stabile al 15 per cento.

I vincoli indiretti allo stock di debito dei Comuni previsti dall'ordinamento<sup>29</sup> non hanno invece costituito un fattore rilevante nella contrazione del ricorso al debito: nel 2010 solo lo 0,1 per cento dei Comuni *maggiori* aveva oltrepassato il limite in vigore del 15 per cento (lo 0,2 per cento

---

<sup>27</sup> I principi contabili stabiliscono che, in presenza di residui attivi caratterizzati da un elevato grado di anzianità, è necessario vincolare l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione al loro effettivo realizzo. In caso di mancato stralcio dei crediti di dubbia o difficile esazione, il comune può infatti mantenerli nel conto del bilancio a condizione che sia vincolata una corrispondente parte dell'avanzo di amministrazione e che sia rilevato nell'area straordinaria del conto economico un accantonamento per svalutazione crediti. Il D.L. 6 luglio 2012, n.95 prevede, già per il 2012, che gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi delle entrate proprie correnti (tributarie ed extra tributarie) aventi un'anzianità superiore a cinque anni (ossia relativi agli anni dal 2006 e precedenti).

<sup>28</sup> Inoltre, come mostrato da Amatucci (2009), il passaggio al sistema dei saldi finanziari nel 2007 ha introdotto un limite implicito all'indebitamento, penalizzando in misura superiore gli enti che nel periodo 2003-05 avevano fatto un minor ricorso al debito.

<sup>29</sup> L'ordinamento (valido per tutti i Comuni) prevedeva che la spesa per interessi non potesse superare una determinata percentuale delle entrate correnti relative ai primi tre titoli di bilancio (entrate tributarie, trasferimenti correnti ed entrate extra-tributarie). Tale limite, indicato nel 25 per cento dal TUEL, è stato ridotto al 12 per cento nel 2004. Nel 2006 è stato rivisto al rialzo, al 15 per cento.

nei Comuni *minori*; tav. a9)<sup>30</sup>. L'impatto di tali vincoli è divenuto più rilevante dal 2012, a causa dell'irrigidimento previsto dalla normativa da quell'anno<sup>31</sup>. Nel 2010, il 6,5 per cento dei Comuni *maggiori* superava il limite stabilito per il 2012 (la percentuale cresce al 18,8 e al 45,5 per cento con riferimento ai limiti previsti per il 2013 e 2014). Gli effetti derivanti dai nuovi limiti sarebbero più rilevanti per i Comuni *minori* dove la percentuale di quelli che, nel 2010, superava le tre soglie, era superiore a quella dei Comuni *maggiori*.

In conclusione, si può affermare che il maggior calo degli investimenti dei Comuni soggetti al Patto non sembra legato all'andamento delle fonti di finanziamento "esogene" che, infatti, sono calate in misura analoga rispetto ai Comuni esenti. Tuttavia, i vincoli imposti dal Patto avrebbero agito sulle modalità di impiego di tali fonti, spingendo i Comuni a utilizzarle per l'abbattimento del debito piuttosto che per il finanziamento di nuovi investimenti. I vincoli imposti dal Patto avrebbero inoltre disincentivato il ricorso all'indebitamento, già ampiamente ridotto a causa dei bassi investimenti programmati.

## 6. Confronto tra Comuni simili per dimensione demografica e condizioni di bilancio

Il livello di spesa pro capite per investimenti dipende dalle differenti caratteristiche strutturali dei Comuni tra le quali rileva, in particolare, la dimensione demografica (cfr. il paragrafo 3 e la tav. a2). Da quest'ultima, infatti, dipendono le economie di scala e di densità che si possono attivare con riferimento ad alcuni servizi pubblici, la gamma dei servizi offerti e le modalità organizzative e di gestione di cui si sono dotati gli enti per l'offerta dei servizi.

Per valutare se e in quale misura le regole del Patto abbiano frenato lo sviluppo degli investimenti è dunque necessario condurre il confronto tra due gruppi omogenei di Comuni in termini di dimensione demografica di cui, uno sottoposto alle regole del Patto e l'altro esente. La scelta del limite demografico inferiore e superiore, deve inoltre assicurare una numerosità campionaria sufficientemente ampia e simile nei due gruppi di confronto.

Restringendo il confronto alle soglie demografiche 2.000-5.000 (che definiamo come *gruppo inferiore*, i cui Comuni non sono soggetti al Patto) e 5.001-20.000 (*gruppo superiore*) si contemperano entrambe le esigenze: da un lato si minimizza il divario in termini di spesa pro capite e, dall'altro, si garantisce una numerosità campionaria simile, con il *gruppo inferiore* composto da 1.492 Comuni e quello *superiore* da 1.294<sup>32</sup>. I risultati dell'analisi che segue sono robusti rispetto a tali soglie<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Peraltro, come osservato dalla Corte dei Conti, un numero crescente di Comuni avrebbe fatto ricorso all'affidamento di servizi a società partecipate per eludere tali limiti. A fronte di debiti contratti dalle società partecipate appare in crescita il fenomeno della prestazione di garanzie fideiussorie o lettere di *patronage* da parte del Comune che dovrebbero costituire, dal punto di vista contabile, un limite alla capacità di indebitamento dell'ente. Inoltre, risulta sempre più frequente il ricorso all'anticipazione di tesoreria, spesso ininterrotta per un'ampia durata dell'anno e a volte per l'intero anno, senza estinzione del debito a fine esercizio. In tal caso l'anticipazione perde la sua natura di provvista di liquidità a breve termine e assume natura di vero e proprio indebitamento.

<sup>31</sup> Per effetto della legge di stabilità per il 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183) il limite è stato progressivamente abbassato per il triennio 2012-14, rispettivamente, all'8, al 6 e al 4 per cento.

<sup>32</sup> Dal campione sono stati esclusi i Comuni che nel periodo considerato attraversano, nei due versi, la soglia dei 5.000 abitanti. Sono stati, inoltre, esclusi quei Comuni per i quali non si possiedono per tutto il periodo i dati di bilancio necessari alla costruzione degli indicatori. Sono stati mantenuti nel gruppo *superiore* i Comuni che, pur contando una popolazione di partenza (nel 2004) inferiore ai 20.000 abitanti, superano nel periodo tale soglia. Tutti i Comuni del campione appartengono alle RSO, alla Sicilia e alla Sardegna.

<sup>33</sup> I risultati dell'analisi non mutano riducendo il limite minimo del *gruppo inferiore* di 500 e 1.000 unità (con soglie pari, rispettivamente, a 1.500-5.000 e 1.000-5.000) e quello massimo del gruppo *superiore* di 5.000 e 10.000 unità (con soglie pari, rispettivamente a 5.001-15.000 e 5.001-10.000).

*L'indicatore sintetico di bilancio.* - Per garantire un confronto omogeneo, oltre alla dimensione demografica occorre inoltre controllare per tutti quei fattori di carattere strutturale relativi alla situazione finanziaria che possono concorrere a influenzare le scelte d'investimento degli Enti. La disponibilità di risorse proprie e derivate, le scelte pregresse riguardo alle fonti di finanziamento degli investimenti, *in primis* l'indebitamento e, in generale, il grado di rigidità della parte corrente del bilancio, influenzano l'ammontare di risorse finanziarie che è possibile destinare alla spesa per investimenti. Per tentare di isolare gli effetti esercitati dal Patto sugli investimenti occorre dunque confrontare Comuni caratterizzati da una situazione finanziaria di partenza simile. A tal fine in questo lavoro si propone un indicatore sintetico di bilancio, mutuato da quello sviluppato dalla Corte dei Conti (2012) e costituito da un set di indicatori elementari (cfr. l'Appendice metodologica). Tale indicatore appare maggiormente adatto a descrivere la complessiva situazione finanziaria di bilancio rispetto agli indicatori elementari utilizzati dal Ministero dell'Interno nella disciplina del Patto di stabilità interno e nell'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari<sup>34</sup>.

I cinque indicatori elementari presi in considerazione riguardano altrettante aree del bilancio ritenute determinanti della situazione finanziaria complessiva e riguardano: 1) la situazione debitoria dell'ente data dal rapporto tra interessi passivi e entrate correnti; 2) la capacità di generare avanzo primario come rapporto tra il saldo corrente al netto della spesa per interessi e le entrate correnti; 3) le entrate tributarie pro capite, al netto della compartecipazione all'Irpef, espresse in rapporto alla media nazionale in maniera da tale cogliere il contesto economico e sociale in cui l'ente opera e quindi la sua dotazione ambientale relativa; 4) il grado di rigidità della spesa approssimato dal rapporto tra spesa per il personale e spese correnti al netto della spesa per interessi; 5) il grado di autonomia finanziaria dell'ente pari al rapporto tra la somma delle entrate tributarie, al netto della compartecipazione all'Irpef, e di quelle extratributarie e le entrate correnti. I cinque indicatori, ai quali è assegnato lo stesso peso, sono sintetizzati in un "indicatore sintetico" (IS).

L'IS può assumere valori compresi tra zero (Comuni caratterizzati dalla migliore situazione finanziaria) e 100 (Comuni con una situazione finanziaria critica). Nella figura 7 sono riportate le funzioni di densità dell'IS relative al 2004 per i due gruppi di Comuni e per l'intero campione (che indichiamo come distribuzione "congiunta"). All'inizio del periodo i Comuni del gruppo *superiore* godevano di una migliore situazione finanziaria, con un valore mediano dell'IS inferiore a quello del gruppo di confronto (pari, rispettivamente, a 33,0 e 39,1; tav. b1)<sup>35</sup>.

Al fine di confrontare Comuni caratterizzati da una situazione finanziaria di partenza simile, i due gruppi di Comuni sono stati suddivisi ciascuno in tre classi: la prima, che indichiamo con classe *A*, comprende i Comuni con un IS inferiore al primo quartile della distribuzione congiun-

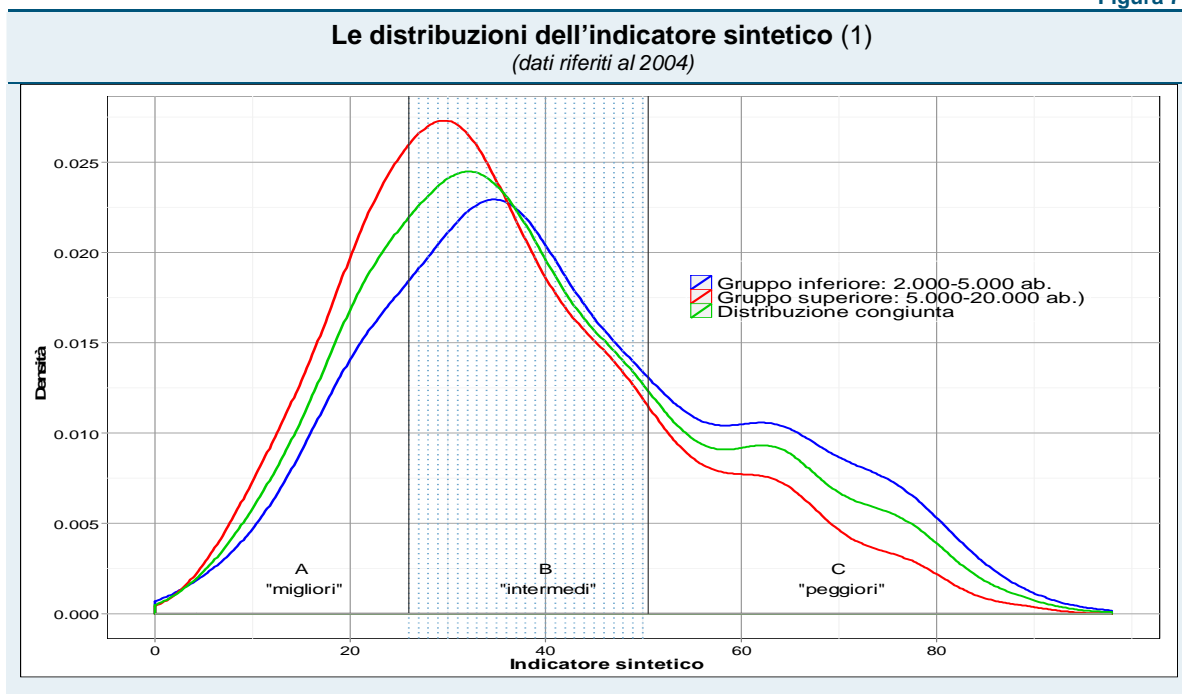
---

<sup>34</sup> Dal 2009 (articolo 77-*bis*, commi 23-26, del D.L. n. 112/2008) il Ministero dell'Interno ha utilizzato indicatori elementari di bilancio al fine di introdurre criteri di premialità nella disciplina del Patto di stabilità. In particolare, si tratta di indicatori economico-strutturali finalizzati a misurare il *grado di rigidità strutturale* del bilancio e il *grado di autonomia finanziaria* dell'ente. Entrambi questi indicatori sono compresi nell'indice sintetico elaborato dalla Corte dei Conti. Il Ministero dell'Interno individua inoltre, sulla base di quanto disposto dal TUEL, parametri di "deficitarietà strutturale" per gli enti locali. Sulla base del più recente Decreto del Ministero, del 18 febbraio 2013, sono individuati dieci parametri che, a giudizio di chi scrive, mal si adattano a elaborare un indicatore sintetico della situazione finanziaria di bilancio.

<sup>35</sup> La differenza tra le distribuzioni dei due gruppi è stata verificata attraverso il test non parametrico di Wilcoxon-Mann-Whitney. Troncando le distribuzioni in corrispondenza di un valore  $s$  l'uguaglianza tra di esse si mantiene fino a valori di  $s$  non superiori (prossimi) alla mediana della distribuzione congiunta (36,3), permettendo quindi un confronto perfettamente omogeneo per i primi due quartili. L'analisi dei limiti inferiore e superiore dei quartili delle due distribuzioni evidenzia comunque scostamenti limitati che assicurano un confronto relativamente omogeneo anche per il terzo e quarto quartile.

ta (comuni “migliori”), la seconda, indicata come classe *B*, quelli compresi nel secondo e terzo quartile (comuni “intermedi”) e la terza (classe *C*) comprende i comuni con un IS superiore all’ultimo quartile (comuni “peggiori”)<sup>36</sup>.

Figura 7



Fonte: elaborazioni su *Certificati di conto consuntivo* - Ministero dell'Interno e Istat.

Poiché i Comuni del Mezzogiorno sono mediamente caratterizzati da un IS più elevato rispetto a quello dei Comuni del Centro-Nord, per evitare di cogliere un effetto geografico di tipo sistematico, è importante che la composizione percentuale dei Comuni tra le due macro aree (Centro-Nord e Mezzogiorno) sia omogenea all’interno dei due gruppi e tra le diverse classi. Il nostro campione, oltre a rispecchiare la ripartizione tra macro aree dell’intera popolazione (Centro-Nord 72 per cento e Mezzogiorno 28 per cento), garantisce tali condizioni (tav. b2).

*I risultati dell’analisi.* - La flessione degli impegni di spesa per investimenti dei Comuni del gruppo *superiore* è stata superiore di quasi 19 punti percentuali rispetto a quella del gruppo *inferiore*, nonostante quest’ultimo fosse caratterizzato da una situazione di bilancio peggiore (figura 8a). Nel corso del periodo la situazione finanziaria del gruppo *superiore* si è lievemente deteriorata, con la mediana dell’IS cresciuta a 36,8 (da 33,0 del 2004; tav. b1), un valore comunque ancora minore di quello del gruppo *inferiore* la cui situazione finanziaria è rimasta immutata.

Il differenziale tra i due gruppi appare significativamente più elevato nelle classi dei Comuni “migliori” e “intermedi” (*A* e *B*) rispetto a quello rilevato nella classe *C*. Sembrerebbe dunque che il Patto abbia penalizzato in misura relativamente maggiore i Comuni più virtuosi. All’opposto, i Comuni con una situazione finanziaria problematica hanno incontrato difficoltà

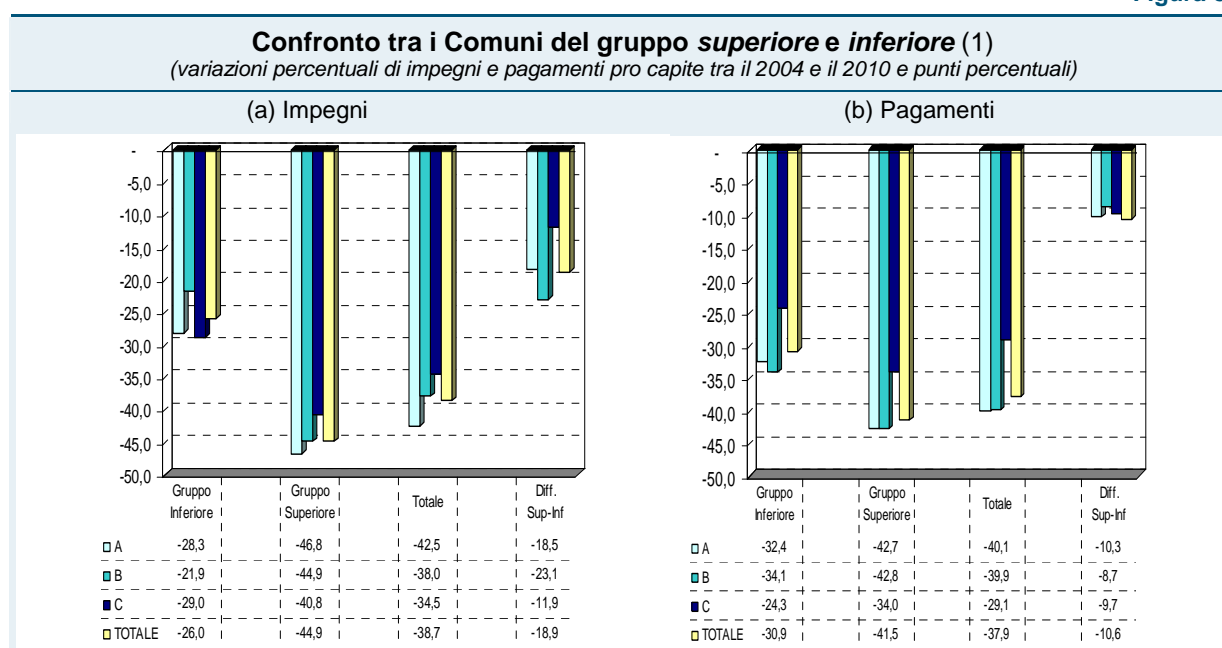
<sup>36</sup> Nelle due distribuzioni la proporzione tra Comuni ricadenti nel gruppo *inferiore* e *superiore* non muta all’interno delle classi (*A*, *B* e *C*), mantenendosi pari, rispettivamente, al 54 e 46 per cento. Tuttavia, poiché la distribuzione del gruppo *inferiore* appare spostata verso destra, rispetto a quella del gruppo *superiore*, l’adozione della distribuzione congiunta implica una sovra rappresentazione del gruppo *inferiore* (*superiore*) nella classe *C* (*A*) e, viceversa, un sotto campionamento per la classe *A* (*C*). L’utilizzo della distribuzione congiunta ha tuttavia il vantaggio di poter adottare i medesimi quartili dell’IS per i due gruppi. I risultati dell’analisi sono in ogni caso robusti rispetto alla scelta della distribuzione (dettagli sono disponibili, su richiesta, presso gli autori).



nel programmare gli investimenti, a prescindere dai vincoli del Patto. In particolare, in presenza di una situazione di bilancio deteriorata, i vincoli imposti dal Patto appaiono trascurabili soprattutto nel Centro-Nord, dove il differenziale tra i due gruppi nella classe C si azzerava.

Le differenze negli andamenti tra il gruppo *superiore* e quello *inferiore* si attenuano considerando i pagamenti (-10,6 punti percentuali) e appare omogenea fra le diverse classi (fig. 8b). A fronte di un differenziale elevato nei pagamenti in conto competenza (26 punti percentuali), che riflette e amplifica quello degli impegni di spesa, si contrappone un differenziale significativamente più basso nei pagamenti in conto residui (7,3 punti percentuali) a testimoniare la priorità dei Comuni soggetti al Patto di destinare le disponibilità liquide al pagamento degli impegni pregressi. Come sottolineato in precedenza, a questo risultato avrebbero contribuito l'allentamento dei vincoli sui pagamenti relativi ai residui passivi pregressi introdotto negli anni più recenti e gli spazi finanziari resi disponibili dai Patti regionali.

Figura 8



Fonte: elaborazioni su Certificati di conto consuntivo – Ministero dell'Interno e Istat. (1) La spesa in conto capitale (impegni e pagamenti) è calcolata al netto di partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale e concessioni di crediti e anticipazioni. I pagamenti comprendono i pagamenti di competenza e in conto residui. I limiti inferiore e superiore delle classi A, B e C sono quelli della distribuzione congiunta. Cfr. la sezione: *Appendice metodologica*.

Infine, è da escludere che la più intensa caduta degli investimenti rilevata in tutte le classi del gruppo *superiore* sia imputabile a una più marcata flessione delle fonti di finanziamento "esogene". Tra il 2004 e il 2010, la maggiore contrazione delle fonti di finanziamento complessive subita dal gruppo *superiore* (-31,3 per cento, a fronte del -21,7 per cento del gruppo *inferiore*) è ricondurre esclusivamente alle minori entrate da indebitamento che, nei Comuni soggetti al Patto, sono calate di oltre il 75 per cento (-20,5 per cento per il gruppo *inferiore*). La flessione è stata di entità analoga tra le classi e ha riflesso, oltre al calo degli investimenti, l'efficacia del Patto nello stimolare l'abbattimento del debito. Le fonti di finanziamento che possono essere considerate "esogene" rispetto alle scelte d'investimento, mostrano invece una flessione del tutto simile tra i due gruppi: è stata di poco superiore al 46 per cento per i trasferimenti erariali, del 28 per cento circa per quelli regionali e del 20 per cento circa per gli introiti da concessioni edilizie e per alienazioni di beni patrimoniali. La crescita del risultato di amministrazione è stata più intensa per il gruppo *superiore*.

L'esercizio condotto in questo paragrafo consente di affermare che, a parità di caratteristiche

strutturali (demografiche e di bilancio) e in presenza di un analogo andamento delle fonti di finanziamento “esogene”, i vincoli imposti dal Patto hanno indotto una maggiore contrazione degli impegni di spesa e dei pagamenti pari, rispettivamente, a circa il 19 e 11 per cento. Ne avrebbero risentito, in particolare, i Comuni caratterizzati da una migliore situazione finanziaria e quindi potenzialmente in grado di finanziare nuovi investimenti con risorse proprie.

## 7. Conclusioni

Dopo essere cresciuta ininterrottamente per un decennio, dal 2005 la spesa per investimenti dei Comuni ha registrato un'intensa fase di declino, sia in termini reali sia in rapporto al PIL. La flessione, pur generalizzata tra le regioni, ha evidenziando un'elevata variabilità territoriale. Tra le Regioni a statuto speciale, a cali contenuti in quelle del Nord si sono associate flessioni rilevanti in Sicilia e Sardegna mentre, tra le Regioni a statuto ordinario, il calo è stato più intenso nel Centro-Nord dove, tuttavia, potrebbe aver influito il più intenso il processo di esternalizzazione di alcuni rilevanti servizi pubblici locali.

Nella media del periodo 2004-10 la capacità dei Comuni di tradurre gli impegni di spesa in effettivi pagamenti delle opere programmate è stata superiore nei Comuni del Nord rispetto a quelli del Centro e, soprattutto, del Mezzogiorno, dove l'elevata e persistente discrasia tra impegni e pagamenti riflette, tra gli altri, anche gli effetti dell'attuale sistema di contabilità finanziaria. Quest'ultimo implica, infatti, che nella fase di programmazione di nuove opere e lavori pubblici l'Ente non debba fornire evidenza dell'avanzamento degli interventi finanziati e approvati negli esercizi precedenti. In assenza di vincoli di bilancio stringenti ciò aveva favorito, fino alla metà dello scorso decennio, un crescente disallineamento tra impegni e pagamenti in conto capitale e la conseguente accumulazione di un'ingente massa di residui passivi.

In un contesto caratterizzato dalla flessione delle fonti di finanziamento, imputabile al taglio dei trasferimenti erogati dai livelli di governo superiore, alla prolungata fase di crisi del mercato immobiliare e alla riduzione dei margini di manovra sulle entrate proprie, il Patto di stabilità interno ha frenato la programmazione degli investimenti, la cui spesa è più facilmente comprimibile rispetto a quella corrente, storicamente caratterizzata da un'elevata incidenza delle componenti più rigide, come il costo del lavoro e il servizio del debito. La forte contrazione degli impegni di spesa per investimenti ha riflesso, oltre alla maggiore rigidità dei vincoli imposti, soprattutto a seguito dell'introduzione del criterio della competenza mista, anche l'elevata incertezza in cui si sono trovati a operare gli amministratori locali, indotta dalla regolamentazione particolarmente ondivaga del Patto. Tali fattori hanno acuito la prudenza degli Enti nel pianificare le spese d'investimento a causa dal disallineamento temporale tra gli stati di avanzamento delle opere e i margini finanziari a disposizione.

D'altro canto, i vincoli imposti dal Patto hanno favorito il contenimento del disavanzo e la stabilizzazione dello stock di debito delle amministrazioni locali. Quest'ultime sono state inoltre stimolate ad adottare comportamenti più rigorosi nella costruzione dei bilanci, perseguendo una più intensa correlazione tra le somme impegnate e quelle effettivamente spese. Il maggior rigore nella fase di programmazione di nuove opere e lavori pubblici indotto dal Patto è in linea con gli obiettivi che il legislatore si è prefissato di raggiungere attraverso l'applicazione del nuovo principio di competenza finanziaria che entrerà in vigore dal 2015. Secondo tale principio gli Enti dovranno fornire evidenza dell'avanzamento degli interventi finanziati e approvati negli esercizi precedenti, costringendoli a una verifica sulla compatibilità degli interventi previsti con i vincoli imposti dal Patto. La contabilità finanziaria, sulla base del nuovo principio, non anticiperà la registrazione dei fatti, come avviene attualmente, ma contabilizzerà i fatti gestionali in un periodo molto più prossimo alla fase finale del processo, ossia alla movimentazione di cassa. Il nuovo

sistema di contabilizzazione dovrebbe dunque favorire una maggiore trasparenza dei bilanci, consentendo già in sede di previsione di conoscere lo stato di avanzamento delle opere e dei lavori pubblici programmati, riducendo in misura rilevante la formazione dei residui passivi.

Alle maggiori difficoltà indotte dal Patto nella pianificazione degli investimenti, si sono associate quelle nell'esecuzione delle opere già programmate. L'obiettivo prioritario dei Comuni soggetti al Patto è stato di destinare le disponibilità liquide al pagamento degli impegni pregressi; negli anni più recenti, il perseguimento di tale obiettivo è stato favorito dall'allentamento dei vincoli sui pagamenti relativi ai residui passivi e dagli spazi finanziari messi a disposizione nell'ambito dei Patti regionali. Il tasso di smaltimento dei residui passivi si è mantenuto stabile nel periodo, anche a seguito della flessione dello stock di residui passivi, in particolare nei Comuni del Nord. Le maggiori difficoltà si registrano nel Mezzogiorno, dove il tasso di smaltimento dei residui passivi si è mantenuto su valori minimi nel confronto nazionale.

Il confronto tra due gruppi di Comuni omogenei da un punto di vista dimensionale, e caratterizzati da una situazione finanziaria di partenza simile, conferma che la più marcata flessione degli investimenti dei Comuni soggetti al Patto sia in larga misura imputabile ai vincoli diretti e indiretti esercitati da quest'ultimo. Tali vincoli avrebbero penalizzato, in particolare, i Comuni caratterizzati da una migliore situazione finanziaria di bilancio e dotati quindi delle necessarie risorse per finanziare gli investimenti. L'analisi conferma inoltre che l'allentamento dei vincoli negli anni più recenti e l'introduzione del Patto regionale hanno attenuato il calo dei pagamenti delle opere avviate in passato.

## Riferimenti bibliografici

- Amatucci F. (2009), “Le differenti impostazioni del Patto di stabilità interno e i riflessi sulla gestione degli enti locali”, in Amatucci F., Pezzani F., Vecchi V. (a cura di), *Le scelte di finanziamento degli enti locali*, Egea, Milano.
- Balassone F., Franco D. e Zotteri S. (2001), “Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione”, *Economia pubblica*, n. 2, pp. 5-26.
- Balassone F. e Zotteri S. (2002), “Il Patto di stabilità interno due anni dopo: norme più morbide, risultati più deludenti”, *Economia pubblica*, n. 6, pp. 53-73.
- Bianco M. e Sestito P. (2010), *I servizi pubblici locali. Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Il Mulino, Studi e Ricerche, Bologna, 2010.
- Chiades P., Mengotto V., Rizzi D. e Zanette M. (2011), La finanza comunale nelle regioni del Nord Est, in *l'Economia del Nord Est*, Seminari e convegni, Banca d'Italia, n. 8.
- Corella S., Parlato S. e Scozzese S. (2012), “Il Patto di stabilità interno: un’analisi dell’overshooting dell’obiettivo nel biennio 2009-2010. Quali prospettive per il Patto di stabilità regionalizzato?”, *SIEP Working Paper* N. 657.
- Corte dei Conti (2011), *Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica*.
- Corte dei Conti (2012), *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*.
- Grembi V., Nannicini T. e Troiano U. (2012), “Policy Responses to Fiscal Restraints: A Difference-in-Discontinuities Design”, IZA Discussion Paper No. 6952.
- Grisolia E. (2010), Indagine conoscitiva sulla finanza locale, audizione presso la Camera dei Deputati (Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione), 28 gennaio 2010.
- IFEL (2011a), Effetti della manovra finanziaria sui Comuni, Dossier settembre 2011.
- IFEL (2011b), Il bilancio 2011. Istruzioni per l’uso.
- IFEL (2012), Il nuovo bilancio dei Comuni. Istruzioni per l’uso.
- IFEL (vari anni), Economia e finanza locale.
- IFEL (vari anni), Il quadro finanziario dei Comuni.
- Intesa Sanpaolo (2010), “Gli investimenti dei Comuni: spesa e finanziamento”, Finanza Locale Monitor, maggio 2010.
- IRES, IRPET, SRM, Éupolis lombardia, IPRES (2011), *La finanza locale in Italia – Rapporto 2011*, Franco Angeli, Milano.
- IRES, IRPET, SRM, Éupolis lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (2012), *La finanza territoriale in Italia – Rapporto 2012*, Franco Angeli, Milano.
- ISAE, IRES, IRPET, SRM, IRER (vari anni), *La finanza locale in Italia*, Franco Angeli, Milano.

## Appendice statistica

Tavola a1

### La spesa per investimenti nei Comuni

(euro pro capite, variazioni e valori percentuali)

Regioni	Impegni		Pagamenti						Impegni su pagamenti totali
	€ pro capite media 2004-10	Var % 2004-10	Totali		c/competenza		c/residui		
			€ pro capite media 2004-10	Var % 2004-10	€ pro capite media 2004-10	Var % 2004-10	€ pro capite media 2004-10	Var % 2004-10	
Abruzzo	320	-26,8	281	-11,8	42	59,0	239	-21,7	113,9
Basilicata	459	-26,5	414	-11,0	56	-36,6	358	-6,6	111,6
Bolzano	1021	-18,3	961	-15,0	281	-9,9	680	-16,9	106,4
Calabria	366	-18,7	221	-9,5	29	-33,2	191	-5,0	167,1
Campania	379	-23,9	277	-21,2	39	-11,0	239	-23,3	137,9
Emilia Romagna	279	-51,8	277	-53,7	49	-62,0	229	-51,8	100,6
Friuli V. G.	430	-30,8	443	-23,3	71	-39,6	371	-19,8	97,6
Lazio	354	-54,5	260	12,1	50	-63,7	210	32,6	144,6
Liguria	317	-25,8	302	-23,9	42	-24,2	260	-23,8	104,8
Lombardia	292	-48,3	264	-36,8	42	-38,7	222	-36,5	109,7
Marche	275	-43,5	310	-58,7	50	-65,8	260	-57,3	90,1
Molise	581	-64,3	404	-7,3	52	-58,9	352	6,1	145,1
Piemonte	313	-54,4	310	-35,9	40	-44,5	270	-34,4	100,2
Puglia	290	-50,8	206	-57,1	41	-91,6	165	-26,9	143,0
Sardegna	558	-60,9	498	-22,7	52	-52,3	445	-16,7	111,5
Sicilia	199	-50,2	152	-14,1	20	-4,8	132	-15,6	131,6
Toscana	297	-19,9	273	-33,9	45	-43,4	228	-32,0	109,5
Trento	1029	-21,2	875	16,5	186	-6,6	689	22,4	118,1
Umbria	577	-66,4	573	-56,8	101	-84,2	471	-48,1	99,0
Valle d'Aosta	1216	-5,9	1011	0,3	199	-4,1	812	1,4	120,4
Veneto	274	-31,9	281	-42,0	39	-30,2	242	-44,0	97,9
<b>Italia</b>	<b>333</b>	<b>-42,5</b>	<b>289</b>	<b>-30,7</b>	<b>46</b>	<b>-47,8</b>	<b>242</b>	<b>-26,6</b>	<b>115,0</b>
RSO Nord	292	-45,9	280	-40,0	42	-42,6	238	-39,5	103,5
RSO Centro	343	-46,9	295	-26,9	52	-62,7	242	-18,2	116,9
RSO Sud	354	-33,5	258	-29,5	40	-57,5	218	-19,7	137,3

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai *Certificati di Conto Consuntivo* - Ministero dell'Interno.

### Impegni di spesa per classi di ampiezza demografica

(euro pro capite e variazioni percentuali)

Regioni	Classi di ampiezza demografica									
	fino a 5.000		5.001-10.000		10.001-20.000		20.001-60.000		Oltre 60.000	
	€ pro capite media 2004- 2010	Var % 2004- 10	€ pro capite media 2004- 10	Var % 2004- 10	€ pro capite media 2004- 10	Var % 2004- 10	€ pro capite media 2004- 10	Var % 2004- 10	€ pro capite media 2004- 10	Var % 2004- 10
Abruzzo	465	-3,9	233	-58,9	222	-23,3	252	-68,4	334	18,2
Basilicata	728	-14,2	343	-41,2	325	-13,2	-	-	302	-55,8
Bolzano	1316	-3,2	1278	-23,9	879	-45,7	606	-19,8	479	-29,9
Calabria	446	-9,7	279	-26,7	263	-39,0	329	11,0	384	-29,0
Campania	1002	-6,3	387	-50,1	267	-54,7	195	-41,3	381	-0,4
Emilia Romagna	365	-27,5	232	-55,6	265	-59,0	278	-47,3	298	-54,6
Friuli V. G.	619	-26,8	398	-41,0	354	-24,5	423	-22,5	331	-35,3
Lazio	584	-14,3	323	-36,7	282	-41,6	243	-50,8	377	-64,4
Liguria	503	-32,8	270	-30,4	354	-5,8	331	-48,3	254	-17,2
Lombardia	354	-9,9	238	-44,6	217	-52,8	223	-56,4	375	-66,7
Marche	421	-33,2	239	-44,2	217	-31,3	242	-54,3	216	-56,0
Molise	899	-53,8	451	-82,5	238	-95,4	209	-83,9	-	-
Piemonte	368	-30,9	224	-57,0	212	-58,2	241	-37,9	379	-75,7
Puglia	698	35,6	281	-0,3	323	-28,9	205	-26,5	371	-77,3
Sardegna	794	-48,0	518	-53,7	429	-69,4	471	-69,8	356	-81,5
Sicilia	350	-43,3	180	-35,7	226	-29,1	144	-55,0	206	-61,4
Toscana	518	-12,6	296	-36,0	265	-43,5	292	-36,0	278	11,4
Trento	1304	-12,8	776	57,0	572	-61,0	947	-27,7	704	-60,3
Umbria	732	-72,8	774	-76,6	522	8,0	837	-86,7	253	15,1
Valle d'Aosta	1457	3,0	-	-	-	-	586	-65,8	-	-
Veneto	333	26,8	238	-28,7	254	-47,1	244	-39,9	335	-47,7
<b>Italia</b>	<b>540</b>	<b>-19,1</b>	<b>289</b>	<b>-40,7</b>	<b>255</b>	<b>-45,1</b>	<b>249</b>	<b>-49,4</b>	<b>335</b>	<b>-53,8</b>
RSO Nord	362	-14,6	237	-43,8	231	-50,9	244	-47,4	337	-60,8
RSO Centro	538	-30,1	324	-44,2	279	-36,1	313	-59,4	334	-48,0
RSO Sud	697	-9,0	322	-40,5	251	-39,4	212	-38,2	373	-44,7

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai *Certificati di Conto Consuntivo* - Ministero dell'Interno.

## Composizione funzionale della spesa per investimenti (1)

(valori percentuali)

Regioni	Funzioni generali di amm.ne gest. e controllo		Funzioni relative alla giustizia		Funzioni di polizia locale		Funzioni di istruzione pubblica		Funzioni relative a cultura e beni culturali		Funzioni nel settore sportivo e ricreativo		Funzioni nel campo turistico		Funzioni nel campo viabilità e dei trasporti		Funzioni per gestione territoriale e ambiente		Funzioni nel settore sociale		Funzioni nel campo dello sviluppo economico		Funzioni relative a servizi produttivi	
	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010
Abruzzo	11,6	20,7	0,8	0	0,3	0,6	7,6	8,6	3,6	1,5	4,5	4,1	1,4	0,5	30,5	22,4	25,7	32,2	5,8	5,5	5,8	2	2,4	2,1
Basilicata	10,9	13,2	0,3	1,0	0,1	0,2	7,7	6,6	3,4	3,9	4,7	3,4	2,3	4,3	15,9	19,1	40,6	28,6	5,7	7,9	4,8	3,7	3,6	8,2
Bolzano	11,0	6,0	0,1	0,1	0,1	0,1	13,4	20,4	5,9	3,6	7,8	7,6	2,0	0,8	17,8	17,4	26,2	27,2	7,1	4,9	6,9	5,1	1,8	6,8
Calabria	12,7	15,2	12,0	0,1	0,2	0,6	5,9	5,2	5,0	2,0	3,7	3,0	2,8	0,5	19,5	21,2	31,4	42,9	2,7	3,6	0,9	1,4	3,3	4,3
Campania	16,6	12,9	0,9	0,1	0,2	0,2	7,2	6,2	2,3	1,1	4,7	3,2	0,4	1,4	23,8	32,5	34,3	34,4	3,6	5,0	4,5	1,8	1,5	1,2
Emilia Romagna	19,3	18,1	0,2	0,0	0,6	1,0	13,4	11,1	3,9	4,5	5,0	5,7	0,4	0,8	28,9	29,0	18,9	19,4	7,7	5,7	1,2	1,9	0,5	2,9
Friuli V. G.	20,2	23,8	0,3	0,0	0,3	1,6	9,0	11,0	6,7	4,3	4,9	9,6	1,6	1,0	23,8	22,9	24,8	15,2	6,0	8,1	1,8	1,6	0,5	0,8
Lazio	13,7	14,6	0,6	0,9	0,2	0,7	7,1	8,9	3,0	3,8	2,2	3,5	0,4	0,4	40,1	37,0	26,9	22,3	4,5	6,2	1,2	1,0	0,2	0,7
Liguria	24,5	17,8	1,0	0,1	0,3	0,8	6,2	8,1	2,6	3,7	2,4	2,3	2,4	1,7	28,9	34,8	26,4	26,3	3,2	3,5	2,0	0,7	0,2	0,2
Lombardia	14,8	18,9	0,4	0,1	0,5	1,2	11,1	11,1	3,3	3,8	4,8	5,5	0,3	1,0	28,6	26,8	29,4	21,8	5,0	6,8	1,4	2,2	0,4	0,8
Marche	16,9	14,6	0,7	0,1	0,1	0,4	7,3	12,6	6,0	6,6	5,8	4,1	1,8	2,3	18,7	22,8	30,3	21,6	8,8	9,3	3,1	2,1	0,4	3,4
Molise	6,9	3,8	0,2	0,5	0,0	0,0	6,0	10,5	3,7	0,5	2,9	4,9	1,6	0,1	14,6	15,5	44,7	55,9	12,0	7,9	5,9	0,1	1,5	0,1
Piemonte	17,9	21,7	0,3	0,2	0,5	0,5	8,4	11,2	7,7	3,2	10,1	5,4	1,4	1,1	19,9	27,6	21,4	21,3	7,5	5,8	4,4	1,3	0,2	0,7
Puglia	44,9	11,6	0,4	0,1	0,7	0,5	3,7	5,0	3,0	4,0	1,7	1,8	0,4	3,3	10,9	15,1	28,4	46,2	1,8	7,4	3,1	4,5	1,0	0,6
Sardegna	15,2	16,3	0,0	0,0	0,1	0,5	3,7	5,8	4,9	4,6	5,1	3,5	3,9	1,8	15,5	27,7	34,5	31,1	5,2	5,6	8,4	2,3	3,3	0,7
Sicilia	17,5	18,6	1,0	1,3	0,8	0,8	7,7	8,0	2,3	1,0	3,5	3,2	1,1	0,6	21,4	29,9	36,2	24,0	3,4	4,7	3,2	5,2	1,8	2,6
Toscana	15,2	12,2	0,4	0,3	0,4	0,7	9,5	7,6	5,1	15,1	4,5	3,3	1,3	2,5	26,1	26,5	29,4	19,5	5,6	6,7	2,0	4,0	0,4	1,7
Trento	15,3	11,8	0,4	0,1	0,8	0,3	13,0	14,4	4,9	4,5	5,2	8,4	0,6	2,0	21,8	18,7	25,8	24,0	8,9	10,1	2,2	2,6	1,2	3,2
Umbria	15,5	22,2	0,2	0,5	0,1	0,2	2,7	5,4	2,2	1,8	1,6	2,2	0,1	0,8	8,6	22,2	64,6	38,1	2,4	5,4	1,9	1,0	0,2	0,2
Veneto	19,9	21,5	0,7	0,9	0,5	1,4	8,5	9,6	2,5	2,8	6,4	5,7	0,5	0,5	37,9	32,6	15,7	14,0	5,2	6,1	1,4	0,7	0,8	4,2
<b>Italia</b>	<b>18,4</b>	<b>16,2</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>	<b>8,0</b>	<b>9,0</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>4,6</b>	<b>4,4</b>	<b>1,0</b>	<b>1,3</b>	<b>24,6</b>	<b>27,2</b>	<b>29,2</b>	<b>26,6</b>	<b>5,0</b>	<b>6,1</b>	<b>3,0</b>	<b>2,3</b>	<b>1,0</b>	<b>1,9</b>

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai *Certificati di Conto Consuntivo* - Ministero dell'Interno. - (1) Valutata in termini di impegni, al netto delle partite finanziarie.

**Principali caratteristiche del Patto di stabilità interno, valide per i Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario, della Sicilia e della Sardegna**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Comuni con popolazione (ab.)</b>	> 5.000	> 5.000	> 5.000	> 5.000	> 5.000	> 5.000	> 5.000
<b>Bilancio Consuntivo (C) - Previsione (P)</b>	C	C	C	C + P	C + P	C + P	C + P
<b>Patto regionale (verticale e orizzontale)</b>						X	X
<b>Obiettivo:</b>							
Tetto alle spese (cassa e competenza) (1)		X	X				
Saldo cassa e competenza (2)	X			X			
Saldo competenza mista (3)					X	X	X
<b>Principali entrate escluse:</b>							
Accensione di prestiti				X	X	X	X
Riscossione di crediti				X	X	X	X
Dismissioni mobiliari e immobiliari				X (7)	X (7)	X (9)	X (9)
Trasferimenti da AA.PP e UE	X					X	X
Tasse e tributi	X						
Entrate vincolate (per ordinanze)	X			X	X	X	X
<b>Principali spese escluse:</b>							
Rimborso di prestiti		X	X	X	X	X	X
Concessione di prestiti		X	X	X	X	X	X
Altre spese in conto capitale		X (5)		X (8)		X(10)	X(10)
Interessi passivi	X		X				
Trasferimenti ad AA.PP		X	X				
Spese per il personale	X (4)	X	X		X (4)		
Spese per interventi cofinanziati dalla UE	X	X (6)	X (6)				X
<b>Sanzioni:</b>							
Limitazioni all'assunzione di personale	X	X	X		X	X	X
Limiti alle spese	X	X	X		X	X	X
Limiti all'indebitamento per investimenti	X	X	X		X	X	X
Maggiorazione aliquote add. Irpef				X			
Taglio ai trasferimenti statali				X	X	X	X
Riduzione emolumenti amministratori					X	X	X
<b>Premialità</b>							
						X	X

(1) Nel 2005, la spesa (corrente e in c/capitale) doveva essere inferiore a quella media del triennio 2001-03 aumentata del 10%. Nel 2006, la spesa corrente andava ridotta del 6,5% rispetto al 2004 mentre la spesa in c/capitale non poteva eccedere quella del 2004 aumentata dell'8,1%. – (2) Nel 2004 il saldo era relativo alle sole entrate e spese di parte corrente: il disavanzo non poteva eccedere quello del 2003 aumentato del tasso di inflazione programmato. Nel 2007 il saldo era relativo sia alla parte corrente sia a quella in conto capitale. L'obiettivo consisteva nel migliorare il saldo medio del triennio 2003-05; l'entità del miglioramento era variabile, in funzione del segno assunto dal saldo nel triennio 2003-05. – (3) Nel 2008, l'obiettivo consisteva nel migliorare il saldo medio del triennio 2003-05; non era richiesto alcun miglioramento agli Enti con saldo positivo nel triennio 2003-05. Nel 2009-10 il concorso alla manovra (miglioramento del saldo) era variabile, in funzione del rispetto del Patto e del segno del saldo nel 2007. Per gli Enti che non avevano rispettato il Patto ma avevano un saldo positivo, non era richiesto alcun miglioramento. Per gli Enti che avevano rispettato il Patto e avevano un saldo positivo, era concessa la facoltà di peggiorare il saldo. – (4) Solo incrementi retributivi per accordi tra Governo e OO.SS. – (5) Partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale, acquisto attività finanziarie; spese per investimento effettuate con proventi da alienazione di beni mobili e immobili. – (6) Solo spese in conto capitale. – (7) Dismissioni i cui proventi siano destinati all'estinzione anticipata di prestiti. – (8) Solo per i Comuni con saldo medio 2003-05 positivo: spesa per investimenti pari a una quota dell'avanzo di amministrazione al 31.12.05. – (9) Solo per gli Enti che avevano approvato il bilancio prima del 10.03.09: esclusione delle dismissioni immobiliari e dei proventi della vendita di quote o dividendi (straordinari) di *public utilities* destinati a investimenti o riduzione debiti. La norma si applicava anche al 2010. – (10) Sotto determinate condizioni erano esclusi i pagamenti in conto capitale effettuati entro la fine dell'anno per un importo non superiore al 4 per cento (0,78 per cento nel 2010) dei residui passivi di due anni prima.



## Composizione delle fonti di finanziamento per investimenti nei Comuni con oltre 5.000 abitanti (soggetti al Patto) (1)

(valori percentuali)

Regioni	Trasferimenti in c/capitale e alienazioni										Indebitamento		Avanzo di amministrazione		Eccedenza di parte corrente	
			di cui: Erariali		di cui: Regione		di cui: Oneri di urbanizzazione		di cui: Alienazione beni patrimoniali							
	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010
Abruzzo	39,7	59,1	7,2	24,5	13,1	8,3	9,0	8,7	2,9	7,4	41,6	15,7	15,6	20,8	3,1	4,4
Basilicata	64,2	66,4	15,3	3,8	33,9	40,3	5,8	7,9	4,2	9,2	23,6	9,5	10,7	15,6	1,6	8,5
Calabria	62,6	68,3	21,9	3,4	27,7	53,4	5,1	5,0	2,2	2,9	23,2	7,7	11,8	14,5	2,4	9,5
Campania	33,7	47,1	6,4	3,9	17,2	23,8	4,7	5,4	1,9	10,4	36,5	13,0	26,7	34,0	3,2	5,8
Emilia Romagna	58,6	64,2	2,0	3,4	7,9	11,8	22,3	22,2	15,4	13,3	30,2	14,7	10,1	18,1	1,1	3,0
Lazio	33,8	45,9	7,0	11,3	5,1	11,7	13,5	11,1	6,2	3,2	32,2	11,2	33,0	41,7	1,0	1,3
Liguria	48,5	56,5	8,2	7,2	12,0	25,7	9,6	11,5	7,3	7,8	30,6	22,3	12,6	17,3	8,3	3,9
Lombardia	55,3	52,5	9,8	2,1	8,6	7,2	17,0	21,7	14,9	9,8	28,6	6,7	12,4	33,6	3,7	7,2
Marche	52,5	63,7	4,2	5,8	11,4	13,3	19,3	16,8	12,9	16,9	33,0	10,2	10,4	19,3	4,1	6,8
Molise	75,0	23,3	30,8	3,0	32,7	11,7	5,8	6,7	2,6	1,9	10,4	8,2	12,3	33,2	2,3	35,3
Piemonte	39,3	48,4	1,3	2,4	12,2	8,0	9,4	16,9	10,6	15,7	51,0	28,2	8,2	19,4	1,5	4,0
Puglia	43,6	62,7	5,0	6,3	19,9	29,0	8,5	9,6	4,2	5,2	41,5	6,5	12,5	26,4	2,3	4,4
Sardegna	74,3	36,1	1,3	1,5	63,0	23,3	4,3	5,5	1,8	3,1	9,7	3,0	13,5	42,8	2,6	18,0
Sicilia	35,1	45,2	8,6	19,1	13,0	8,6	8,4	7,8	1,6	2,9	31,3	6,6	28,0	34,8	5,5	13,3
Toscana	54,7	63,2	3,8	3,0	9,3	23,0	23,9	19,5	8,5	8,9	32,8	19,1	10,9	14,7	1,6	3,0
Umbria	83,2	68,1	1,3	2,1	70,2	40,0	4,6	8,3	4,9	11,7	12,0	23,4	3,5	7,5	1,2	1,0
Veneto	54,8	60,6	7,0	4,5	9,1	14,3	15,7	12,8	14,3	16,7	27,5	12,7	13,2	21,0	4,6	5,8
<b>Italia (2)</b>	<b>47,6</b>	<b>53,7</b>	<b>6,6</b>	<b>6,2</b>	<b>15,6</b>	<b>17,8</b>	<b>12,3</b>	<b>12,7</b>	<b>7,9</b>	<b>8,7</b>	<b>32,0</b>	<b>12,2</b>	<b>17,6</b>	<b>28,2</b>	<b>2,8</b>	<b>6,0</b>
Nord	52,4	55,8	6,3	3,3	9,5	11,1	15,8	18,3	13,6	12,6	33,0	14,1	11,4	24,7	3,2	5,4
Centro	45,2	54,4	5,5	7,6	13,6	17,5	15,3	13,9	7,0	6,7	30,2	14,5	23,2	28,9	1,4	2,2
Mezzogiorno	44,3	51,4	7,6	8,1	23,3	23,9	6,5	6,9	2,5	6,3	32,3	9,1	20,1	30,8	3,3	8,7

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai *Certificati di Conto Consuntivo* - Ministero dell'Interno. - (1) Le fonti sono valutate in termini di accertamenti. - (2) Comprende le Regioni a statuto ordinario (RSO), la Sicilia e la Sardegna.

**Composizione delle fonti di finanziamento per investimenti nei Comuni con meno di 5.000 abitanti (non soggetti al Patto) (1)**

(valori percentuali)

Regioni	Trasferimenti in c/capitale e alienazioni										Indebitamento		Avanzo di amministrazione		Eccedenza di parte corrente	
			<i>di cui:</i> Erariali		<i>di cui:</i> Regione		<i>di cui:</i> Oneri di urbanizzazione		<i>di cui:</i> Alienazione beni patrimoniali							
	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010
Abruzzo	61,1	63,7	6,9	27,6	35,8	16,0	4,7	3,2	7,7	7,4	22,8	17,7	13,5	12,9	2,6	5,7
Basilicata	85,1	82,4	26,3	15,5	42,9	54,3	1,1	1,5	3,5	3,9	4,6	5,5	9,6	10,4	0,8	1,8
Calabria	70,0	66,4	16,8	8,0	42,5	47,7	2,5	2,3	2,7	3,3	12,6	14,9	16,2	15,7	1,2	2,9
Campania	68,4	68,4	16,0	8,7	38,7	51,3	3,8	1,2	2,4	1,5	22,1	19,0	8,8	11,7	0,6	1,0
Emilia Romagna	61,9	56,0	3,8	3,1	18,1	15,2	14,2	10,5	7,6	7,9	21,1	23,0	14,2	18,8	2,8	2,2
Lazio	75,2	77,2	3,3	4,1	52,8	55,4	5,6	3,1	6,5	7,9	14,0	9,0	9,2	12,1	1,5	1,6
Liguria	67,5	59,3	5,6	5,1	41,5	31,5	9,7	8,1	3,2	7,3	15,6	11,1	14,2	25,6	2,7	4,0
Lombardia	52,7	50,9	4,8	3,7	15,9	18,0	18,4	11,6	5,7	6,1	16,2	17,1	26,2	26,5	4,9	5,5
Marche	78,1	60,2	10,4	6,0	41,5	28,4	10,4	7,7	8,2	10,3	15,2	28,7	5,4	9,9	1,4	1,2
Molise	82,0	59,6	12,7	8,6	55,6	38,0	1,6	1,2	2,2	3,1	3,7	8,8	12,4	18,1	1,8	13,5
Piemonte	60,9	47,3	5,0	4,8	36,9	20,1	8,6	10,4	3,8	4,4	11,5	14,1	23,2	32,5	4,4	6,1
Puglia	73,8	84,3	15,5	12,4	48,6	62,6	4,6	2,6	1,4	2,3	19,2	7,5	5,9	6,7	1,1	1,5
Sardegna	81,3	55,3	2,5	1,6	69,4	47,5	2,6	2,0	1,4	1,6	5,7	5,3	11,9	27,2	1,1	12,2
Sicilia	59,2	43,5	12,3	4,4	30,2	26,5	3,8	4,1	1,9	4,5	16,0	16,7	19,9	32,0	4,8	7,8
Toscana	68,1	62,9	8,0	6,0	23,6	27,4	16,7	12,0	4,1	2,8	20,4	13,0	9,5	18,4	2,0	5,7
Umbria	89,6	69,8	1,7	3,0	78,4	40,0	3,4	12,8	2,2	7,2	5,7	17,1	3,7	11,8	1,0	1,3
Veneto	46,7	59,4	3,4	5,0	14,7	32,4	11,4	5,8	9,7	3,6	27,4	17,5	20,5	16,2	5,3	6,9
<b>Italia (2)</b>	<b>66,7</b>	<b>60,3</b>	<b>8,3</b>	<b>6,7</b>	<b>38,3</b>	<b>35,2</b>	<b>8,1</b>	<b>6,0</b>	<b>4,1</b>	<b>4,4</b>	<b>15,0</b>	<b>14,8</b>	<b>15,6</b>	<b>20,0</b>	<b>2,7</b>	<b>4,9</b>
Nord	56,2	52,3	4,6	4,3	23,7	21,6	13,8	10,0	5,7	5,4	16,6	16,4	22,8	25,7	4,5	5,6
Centro	76,8	68,4	5,9	5,0	47,6	39,6	9,1	7,5	5,5	6,9	14,3	15,4	7,3	13,5	1,5	2,7
Mezzogiorno	72,7	65,2	12,1	9,2	47,8	46,0	3,1	2,0	2,5	2,8	13,9	13,3	12,0	16,6	1,5	4,9

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai *Certificati di Conto Consuntivo* - Ministero dell'Interno. - (1) Le fonti sono valutate in termini di accertamenti. - (2) Comprende le Regioni a statuto ordinario (RSO), la Sicilia e la Sardegna.

## Andamento delle fonti di finanziamento nei Comuni con oltre 5.000 abitanti (soggetti al Patto) (1)

(variazioni percentuali cumulate 2004-2010)

Regioni	Trasferimenti c/capitale e alienazioni				Indebita- mento	Avanzo di amministra- zione	Ecceden- za di parte corrente	Totale fonti di finanzia- mento	
	di cui: Erariali	di cui: Regione Provincia	di cui: Oneri di urbanizza- zione	di cui: A- lienazione beni patri- moniali					
Abruzzo	-17,3	88,5	-64,7	-46,5	42,5	-79,0	-25,7	-21,3	-44,4
Basilicata	-30,7	-83,3	-20,4	-8,2	46,2	-73,1	-2,4	260,1	-33,0
Calabria	-10,5	-87,1	58,1	-20,2	6,8	-72,7	0,8	227,6	-18,0
Campania	7,4	-53,6	5,8	-12,9	309,0	-72,6	-2,2	42,0	-23,3
Emilia Romagna	-42,2	-11,4	-21,5	-47,5	-54,5	-74,4	-6,2	51,3	-47,3
Lazio	-34,1	-22,0	11,5	-60,0	-74,6	-83,2	-38,8	-34,1	-51,4
Liguria	-2,1	-26,1	79,7	0,3	-9,6	-38,7	15,1	-60,6	-16,0
Lombardia	-51,7	-88,9	-57,3	-34,9	-66,5	-88,0	37,6	0,2	-49,1
Marche	-25,0	-15,5	-27,9	-46,3	-19,0	-80,8	14,8	2,4	-38,2
Molise	-89,0	-96,6	-87,4	-59,0	-74,9	-72,1	-5,0	436,6	-64,7
Piemonte	-38,6	-8,8	-67,5	-10,9	-26,2	-72,5	17,8	33,1	-50,2
Puglia	-14,4	-25,0	-12,9	-32,4	-25,1	-90,7	25,4	14,5	-40,4
Sardegna	-73,4	-39,4	-79,9	-29,9	-7,3	-82,9	73,4	284,7	-45,4
Sicilia	-9,0	57,1	-53,5	-34,1	26,4	-85,0	-12,3	70,6	-29,3
Toscana	-11,2	-40,1	89,8	-37,1	-19,3	-55,2	3,5	40,9	-23,2
Umbria	-67,5	-34,6	-77,3	-28,8	-5,1	-22,3	-14,9	-69,3	-60,2
Veneto	-21,4	-54,6	11,8	-42,0	-17,2	-67,1	13,3	-10,5	-28,9
<b>Italia (2)</b>	<b>-32,2</b>	<b>-43,1</b>	<b>-31,4</b>	<b>-37,9</b>	<b>-33,7</b>	<b>-77,2</b>	<b>-3,6</b>	<b>29,6</b>	<b>-39,9</b>
Nord	-40,0	-70,5	-33,6	-35,0	-47,9	-76,0	22,3	-5,8	-43,7
Centro	-33,9	-24,0	-28,9	-49,9	-47,5	-73,5	-31,5	-10,5	-45,0
Mezzogiorno	-21,3	-28,1	-30,3	-28,4	71,9	-80,9	4,0	81,1	-32,2

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai *Certificati di Conto Consuntivo* - Ministero dell'Interno. - (1) Le fonti sono valutate in termini di accertamenti. - (2) Comprende le Regioni a statuto ordinario (RSO), la Sicilia e la Sardegna.

## Andamento delle fonti di finanziamento nei Comuni con meno di 5.000 abitanti (non soggetti al Patto) (1)

(variazioni percentuali cumulate 2004-2010)

Regioni	Trasferimenti c/capitale e alienazioni					Indebitamento	Avanzo di amministrazione	Eccedenza di parte corrente	Totale fonti di finanziamento
	di cui: Erariali	di cui: Regione	di cui: Oneri di urbanizzazione	di cui: Alienazione beni patrimoniali					
Abruzzo	2,0	289,8	-56,2	-33,5	-5,6	-24,0	-6,3	110,9	-2,2
Basilicata	-11,7	-46,1	15,6	23,5	0,0	9,2	-0,8	110,2	-8,8
Calabria	-11,6	-55,6	4,5	-15,5	14,6	9,7	-9,6	124,7	-7,0
Campania	-2,3	-46,7	29,4	-70,0	-37,0	-16,1	29,5	56,3	-2,2
Emilia Romagna	-30,3	-37,0	-35,4	-43,2	-20,1	-15,9	2,3	-39,7	-22,9
Lazio	-10,8	6,4	-8,9	-52,7	5,9	-44,2	14,0	-6,8	-13,2
Liguria	-33,9	-31,3	-43,0	-37,1	70,5	-46,5	36,1	11,2	-24,8
Lombardia	-15,6	-31,5	-1,2	-45,0	-7,9	-8,1	-11,4	-2,2	-12,6
Marche	-46,0	-59,4	-52,1	-47,8	-11,7	32,6	30,0	-39,7	-29,9
Molise	-62,3	-64,7	-64,5	-60,4	-26,1	22,9	-24,5	288,2	-48,1
Piemonte	-41,1	-26,7	-58,7	-8,3	-13,3	-6,8	6,1	5,5	-24,2
Puglia	50,8	6,1	69,6	-24,5	119,3	-48,5	49,6	68,6	31,9
Sardegna	-57,8	-60,2	-57,6	-52,7	-26,9	-42,2	41,3	586,0	-38,0
Sicilia	-50,9	-76,3	-41,3	-29,5	62,1	-30,4	7,4	7,8	-33,1
Toscana	-15,4	-31,6	6,5	-34,5	-38,2	-41,6	77,7	155,1	-8,4
Umbria	-74,9	-44,0	-83,6	21,6	3,3	-3,7	3,8	-55,2	-67,7
Veneto	55,2	79,2	168,7	-37,2	-54,0	-22,2	-3,6	57,4	22,0
<b>Italia (2)</b>	<b>-24,8</b>	<b>-33,4</b>	<b>-23,6</b>	<b>-38,9</b>	<b>-12,2</b>	<b>-17,7</b>	<b>6,3</b>	<b>53,2</b>	<b>-16,8</b>
Nord	-19,3	-20,2	-21,1	-37,0	-16,9	-14,4	-2,2	7,6	-13,4
Centro	-34,3	-36,8	-38,7	-38,8	-7,7	-20,7	35,4	32,4	-26,2
Mezzogiorno	-25,2	-36,8	-20,0	-46,7	-6,6	-19,9	15,0	177,7	-16,7

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai *Certificati di Conto Consuntivo* - Ministero dell'Interno. - (1) Le fonti sono valutate in termini di accertamenti. - (2) Comprende le Regioni a statuto ordinario (RSO), la Sicilia e la Sardegna.

### Percentuale di Comuni che supera i limiti all'indebitamento

(valori percentuali – valori riferiti ai rendiconti di bilancio del 2010)

Regioni	limite del 15%		limite dell'8%		limite del 6%		limite del 4%	
	Comuni < 5.000 ab.	Comuni > 5.000 ab.	Comuni < 5.000 ab.	Comuni > 5.000 ab.	Comuni < 5.000 ab.	Comuni > 5.000 ab.	Comuni < 5.000 ab.	Comuni > 5.000 ab.
Abruzzo	0,5	2,0	22,5	18,4	41,2	44,9	61,3	73,5
Basilicata	0,0	0,0	1,2	4,0	10,5	12,0	36,0	48,0
Calabria	0,0	0,0	12,4	5,4	35,3	25,0	65,1	53,6
Campania	1,2	0,0	44,4	9,0	67,2	26,2	92,5	55,2
Emilia Romagna	0,0	0,0	15,5	3,4	42,3	13,0	66,2	38,4
Lazio	0,0	0,0	2,7	3,6	18,0	19,0	45,9	48,8
Liguria	0,0	0,0	5,2	0,0	15,6	11,1	50,6	42,2
Lombardia	0,0	0,0	8,5	4,4	23,7	12,1	54,2	36,8
Marche	0,6	0,0	20,9	8,3	46,8	36,7	75,3	63,3
Molise	0,0	0,0	1,1	0,0	4,2	0,0	33,7	16,7
Piemonte	0,1	0,0	10,0	6,3	25,0	18,3	52,9	50,8
Puglia	1,6	0,0	7,8	4,5	28,1	20,1	67,2	44,8
Sardegna	0,0	0,0	0,0	1,7	1,9	1,7	9,4	8,3
Sicilia	0,0	0,0	2,1	0,8	4,9	0,8	23,8	14,8
Toscana	0,0	0,0	10,8	5,8	30,8	17,3	57,5	53,2
Umbria	0,0	0,0	20,0	11,8	35,0	35,3	70,0	64,7
Veneto	0,0	0,0	14,1	16,1	38,4	33,5	66,3	64,5
<b>Italia (1)</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>11,5</b>	<b>6,5</b>	<b>27,5</b>	<b>18,8</b>	<b>54,3</b>	<b>45,5</b>
Nord	0,0	0,0	9,9	7,2	26,4	18,3	55,5	46,0
Centro	0,2	0,0	11,8	6,0	31,5	22,7	59,9	54,7
Mezzogiorno	0,4	0,2	14,4	5,6	27,9	17,6	50,0	40,3

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai *Certificati di Conto Consuntivo* - Ministero dell'Interno. - (1) Comprende le Regioni a statuto ordinario (RSO), la Sicilia e la Sardegna

## Appendice metodologica

### I Certificati di Conto Consuntivo (CCC)

I CCC, la cui struttura è definita nel D.P.R. 194/96 e aggiornata annualmente, dettagliano i flussi finanziari di competenza giuridica (accertamenti per le entrate e impegni per le spese) e di cassa (riscossioni per le entrate e pagamenti per le spese) delle principali categorie e voci economiche. Il riporto all'universo dei Comuni è ottenuto basandosi sulla popolazione residente al 31 dicembre di ciascun anno, tramite coefficienti di espansione calcolati per ciascuna classe di popolazione residente di ciascuna regione. I Comuni sono stati suddivisi in sei classi demografiche, secondo la ripartizione usualmente adottata dall'ISTAT (fino a 5.000 abitanti, da 5.001 a 10.000, da 10.001 a 20.000, dal 20.001 a 60.000 e oltre 60.000). Gli investimenti sono calcolati come la spesa in conto capitale al netto delle partite di natura finanziaria (partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale e concessioni di crediti e anticipazioni). I valori pro capite sono calcolati rispetto alla popolazione residente al 31 dicembre, tratta dall'Atlante statistico dei Comuni dell'Istat. Nella tav. a3, la spesa per funzioni, calcolata al netto delle partite di natura finanziaria, è ripartita secondo le dodici macro funzioni presenti nei CCC. Il totale relativo Italia non include i Comuni della Valle d'Aosta, per i quali non è disponibile la ripartizione funzionale della spesa.

### L'indice sintetico e le distribuzioni statistiche

L'indice IS fornisce una valutazione sintetica della situazione finanziaria dei Comuni ed è mutuato da quello sviluppato dalla Corte dei Conti (2012). L'indicatore è costruito, per ciascun Comune del campione, come media ponderata dei seguenti cinque indici di bilancio:

$x_1$  = INT rapporto tra la spesa per interessi passivi e entrate correnti;

$x_2$  = 1/SALD, dove SALD rappresenta il rapporto del saldo tra entrate e spese correnti, al netto della spesa per interessi, rispetto alle entrate correnti;

$x_3$  = 1/TRIB, dove TRIB rappresenta il rapporto tra le entrate tributarie pro capite al netto della compartecipazione all'Irpef dell'ente rispetto alla media "nazionale" (RSO+ Sicilia e Sardegna);

$x_4$  = PERS, dove PERS rappresenta il rapporto tra la spesa per il personale e le spese correnti al netto della spesa per interessi;

$x_5$  = 1/AUTFIN, dove AUTFIN rappresenta il grado di autonomia finanziaria, pari al rapporto tra la somma delle entrate tributarie, al netto della compartecipazione all'Irpef, e di quelle extratributarie rispetto alle entrate correnti.

L'IS risulta così composto:  $IS_i = x_{1i} + x_{2i} + x_{3i} + x_{4i} + x_{5i}$  per  $i = 1 \dots 2786$

Per ogni Comune il valore attribuito al singolo indice è confrontato con il primo e l'ultimo decile della distribuzione dell'indice nel campione. In particolare:

se  $x_j \leq \lambda_{0,10}$  per  $J=1 \dots 5$  (dove  $\lambda_{0,10}$  è il limite inferiore del primo decile della sua distribuzione) allora  $x_j = 0$  (valore minimo assumibile da ogni indice)

se  $x_j \geq \lambda_{0,90}$  per  $J=1 \dots 5$  (dove  $\lambda_{0,90}$  è il limite superiore del nono decile della sua distribuzione) allora  $x_j = \psi$  (massimo peso attribuito a  $x_j$ )

se  $\lambda_{0,10} < x_j < \lambda_{0,90}$  per  $J=1 \dots 5$ , allora  $x_j = \psi / (\lambda_{0,90} - \lambda_{0,10}) \cdot (x_j - \lambda_{0,10})$  con  $\psi=20$

Per ogni anno considerato (2004-2010) e per ogni gruppo di Comuni del campione (*inferiore*, sotto i 5000 abitanti e *superiore*, sopra i 5000 abitanti) sono stati calcolati i valori dell' $IS_i$ . L'indicatore assume valori compresi tra 0 e 100, limiti assunti in corrispondenza, rispettivamente, di una situazione finanziaria "virtuosa" e "critica". Per ogni anno dalle distribuzioni così ottenute (*inferiore* e *superiore*) è possibile ottenerne una terza (*congiunta*) che le raggruppa.

Nella tavola che segue sono indicati la media, la mediana e la deviazione standard delle distribuzioni statistiche nei due anni considerati.

Tavola b1

Indice sintetico della situazione finanziaria (1)						
(valori dell'IS compresi tra 0 e 100)						
GRUPPI	Media		Mediana		Dev. Standard	
	2004	2010	2004	2010	2004	2010
Gruppo inferiore	42,2	41,9	39,1	39,1	19,0	17,6
Gruppo superiore	36,2	38,3	33,0	36,8	16,7	15,4
Intero campione	39,4	40,2	36,3	38,0	18,2	16,7

Fonte: elaborazioni su *Certificati di conto consuntivo* - Ministero dell'Interno e Istat. (1) Il gruppo *inferiore* comprende i Comuni con popolazione tra 2.000 e 5.000 abitanti, quello *superiore* i Comuni con popolazione tra 5.001 e 20.000 abitanti.

Al fine di rendere omogeneo il confronto tra Comuni i gruppi *inferiore* e *superiore* sono stati suddivisi nelle seguenti tre classi:

classe A con  $IS_i \leq IS_{q1}$  dove  $IS_{q1}$  è il primo quartile della distribuzione congiunta;

classe B con  $IS_{q1} < IS_i < IS_{q4}$  dove  $IS_{q4}$  è l'ultimo quartile della distribuzione congiunta;

classe C con  $IS_i \geq IS_{q4}$

Nella tavola che segue sono indicati i limiti inferiore e superiore di ogni classe relativi alle singole distribuzioni.

Tavola b2

<b>Distribuzione geografica del campione per gruppi e classi (1)</b>								
<i>(valori percentuali)</i>								
GRUPPI	A		B		C		Totale	
	Centro-Nord	Sud	Centro-Nord	Sud	Centro-Nord	Sud	Centro-Nord	Sud
Gruppo inferiore	96,4	3,6	89,9	10,1	26,8	73,2	72,0	28,0
Gruppo superiore	92,6	8,0	79,8	20,2	20,2	79,8	72,5	27,5
Intero campione	94,3	5,7	85,1	14,9	24,5	75,5	72,2	27,8

Fonte: elaborazioni su *Certificati di conto consuntivo* - Ministero dell'Interno e Istat. (1) Il gruppo inferiore comprende i Comuni con popolazione tra 2.000 e 5.000 abitanti, quello superiore i Comuni con popolazione tra 5.001 e 20.000 abitanti. La classe "A" corrisponde ai Comuni con indicatore sintetico (IS) inferiore al primo quartile della distribuzione congiunta, quella "C" con IS superiore all'ultimo quartile e la "B" quelli intermedi.