



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Criticità e prospettive della finanza comunale nel Mezzogiorno
alla vigilia del Covid-19

di Alfredo Bardozzetti, Paolo Chiades, Anna Laura Mancini, Vanni Mengotto e
Giacomo Ziglio

Luglio 2022

Numero

708



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Criticità e prospettive della finanza comunale nel Mezzogiorno
alla vigilia del Covid-19

di Alfredo Bardozzetti, Paolo Chiades, Anna Laura Mancini, Vanni Mengotto e
Giacomo Ziglio

Numero 708 – Luglio 2022

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.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

CRITICITÀ E PROSPETTIVE DELLA FINANZA COMUNALE NEL MEZZOGIORNO ALLA VIGILIA DEL COVID-19

di Alfredo Bardozzetti*, Paolo Chiades**, Anna Laura Mancini‡,
Vanni Mengotto§ e Giacomo Ziglio†

Sommario

L'emergenza Covid-19 ha interessato i Comuni del Mezzogiorno in una fase caratterizzata da condizioni di bilancio critiche, soprattutto per gli enti di maggiori dimensioni. Le municipalità meridionali sono caratterizzate da un lato da una forte dipendenza dai trasferimenti erariali a fronte di una modesta base imponibile dei tributi locali e di una scarsa capacità di riscossione, e dall'altro da una quota elevata di spesa corrente assorbita da voci difficilmente comprimibili (personale, onere del debito e ripiano dei disavanzi). Nell'ultimo decennio, i Comuni meridionali hanno fortemente risentito della contrazione dei trasferimenti erariali e dell'inasprimento dei vincoli di finanza pubblica locale. Ne è conseguita una minor fornitura dei servizi essenziali per la collettività e un calo più marcato della spesa per investimenti rispetto al resto del Paese. In prospettiva le difficoltà finanziarie dei Comuni meridionali potranno essere superate attraverso il completamento di un sistema perequativo che tenga pienamente conto degli effettivi fabbisogni di spesa e delle capacità fiscali, il rafforzamento della capacità di riscossione e un uso più efficiente delle risorse.

Classificazione JEL: H70, H71, H72.

Parole chiave: finanza comunale, Mezzogiorno.

DOI: 10.32057/0.QEF.2022.0708

Indice

1. Introduzione	5
2. La riforma federalista e il nuovo sistema perequativo.	7
3. L'assetto organizzativo-istituzionale e i limiti informativi dei bilanci	9
4. Le spese e le entrate correnti	12
5. Le spese e le entrate in conto capitale	22
6. Il debito	27
7. Il risultato di amministrazione.....	30
8. I Comuni in situazione di criticità finanziaria	37
9. Conclusioni.....	39
Bibliografia.....	43
Appendice statistica.....	45
Appendice normativa	59

*Banca d'Italia, Sede di Ancona **Banca d'Italia, Filiale di Bolzano ‡ Banca d'Italia, Sede di Torino

§ Banca d'Italia, Sede di Venezia †Banca d'Italia, Filiale di Trento

1. Introduzione¹

L'emergenza Covid-19 ha coinvolto i Comuni italiani quando si era da poco avviata una nuova fase caratterizzata da minori vincoli di bilancio e da una maggiore disponibilità di risorse finanziarie.

Dalla fine degli anni duemila, con la crisi finanziaria internazionale e successivamente con quella dei debiti sovrani, i Comuni avevano infatti risentito dell'intonazione restrittiva della politica di bilancio nazionale, dei vincoli specifici per la finanza locale imposti attraverso il Patto di stabilità interno (PSI)² e delle nuove e più stringenti regole contabili applicate dal 2015 con l'introduzione del bilancio "armonizzato".

Secondo l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL, 2019) tra il 2011 e il 2018 i Comuni hanno contribuito per 12,4 miliardi di euro al risanamento della finanza pubblica, un valore che rappresenta circa un quarto della loro spesa corrente all'inizio del periodo. Il contributo si è concretizzato per il 70 per cento attraverso il taglio dei trasferimenti erariali e per il restante 30 per cento mediante i vincoli di finanza pubblica e quelli connessi alle nuove regole della contabilità armonizzata. Ne hanno risentito in misura maggiore i Comuni di grandi dimensioni (con oltre 250 mila abitanti) e, nel confronto per macro aree, quelli del Mezzogiorno, a causa della loro maggiore dipendenza dai trasferimenti erariali e del rilevante impatto della riforma contabile sui bilanci comunali³. La spesa per investimenti è stata quella più penalizzata, in quanto più facilmente comprimibile rispetto alla spesa corrente che, soprattutto nei Comuni del Mezzogiorno, è in larga misura costituita da componenti "rigide", come il costo del lavoro, la spesa per interessi e il rimborso del debito⁴.

Dal 2016 era tuttavia iniziata una fase orientata al progressivo allentamento dei vincoli, attraverso il sostanziale azzeramento dei tagli di risorse statali e il superamento del PSI, con l'introduzione di una nuova regola di finanza pubblica incentrata sul principio del "pareggio di bilancio". La nuova regola intendeva favorire la ripresa degli investimenti concedendo maggiori spazi di autonomia rispetto al PSI ed eliminando i vincoli ai pagamenti per le spese in conto capitale⁵. L'applicazione del nuovo quadro

¹ Si ringraziano Giuseppe Albanese e Giovanna Messina per i commenti e i suggerimenti ricevuti. Le opinioni presentate sono degli autori e non impegnano la responsabilità della Banca d'Italia.

² Il concorso dei Comuni al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato garantito per lungo tempo (dal 1999 al 2015) attraverso l'operare del PSI. In questo periodo la definizione dell'obiettivo programmatico alla base del PSI è stata modificata a più riprese (Chiades e Mengotto, 2015). Il PSI è risultato efficace nel contenere l'indebitamento degli enti (Grembi *et al.*, 2016) e nel migliorare il livello di attendibilità dei bilanci di previsione (Picchio e Santolini, 2020). Tuttavia esso ha rappresentato uno dei fattori più rilevanti nel determinare la flessione degli investimenti comunali che si è registrata a partire dal 2005 (Monacelli *et al.*, 2016; Chiades e Mengotto, 2015).

³ Tra i principali effetti, oltre al riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, rilevano l'introduzione del fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo per anticipazioni di liquidità che, soprattutto nei Comuni del Mezzogiorno, hanno inciso significativamente sulla formazione dei disavanzi di bilancio negli anni seguenti la riforma.

⁴ Come evidenziato da Chiades *et al.* (2019), un altro effetto indesiderato della prolungata fase di taglio dei trasferimenti erariali, in concomitanza con il permanere di stringenti vincoli di finanza pubblica, è stato l'accumulo di una rilevante mole di debiti commerciali da parte dei Comuni, soprattutto meridionali.

⁵ La regola, definita dalla L. 243/2012, aveva introdotto un vincolo di pareggio modellato sulla base dei criteri previsti dalle regole di bilancio europee. Tale vincolo, circoscritto alle sole voci del bilancio rilevanti ai fini dell'equilibrio di competenza economica non sostituì, bensì affiancò quanto previsto dalla normativa contabile (D.lgs. 118/2011), che richiede l'equilibrio generale delle poste che compongono il bilancio, nonché della parte corrente del bilancio stesso. L'attuazione della regola del pareggio aveva quindi confermato il cosiddetto sistema del "doppio binario", ovvero la definizione parallela di due diversi vincoli di bilancio da rispettare simultaneamente, introdotto con il PSI alla fine degli anni novanta.

regolamentare definito dalla normativa contabile “armonizzata” e dal “pareggio di bilancio” è risultata tuttavia particolarmente complessa e non ha sortito gli effetti sperati in termini di ripresa degli investimenti, soprattutto per gli enti che disponevano di elevati avanzi di bilancio, concentrati soprattutto nel Nord del Paese. Come evidenziato tra gli altri dalla Banca d’Italia (2018) e dall’IFEL (2019), i Comuni non hanno infatti utilizzato tutti gli spazi finanziari di cui disponevano, generando saldi finanziari più favorevoli rispetto agli obiettivi richiesti (cosiddetto fenomeno dell’*overshooting*)⁶.

Dal 2019 l’azione di bilancio dei Comuni è stata ulteriormente favorita dalla definitiva abolizione del vincolo del pareggio di bilancio (e la conseguente possibilità di libero utilizzo dell’avanzo di amministrazione per sostenere le spese di investimento), dal ripristino della facoltà di disporre incrementi delle aliquote sui tributi propri (in particolare l’addizionale comunale all’Irpef e l’IMU), sospesa dal 2016, e da un significativo incremento delle risorse statali a sostegno degli investimenti. I Comuni meridionali, caratterizzati da minori avanzi di amministrazione e da ridotte basi imponibili, avrebbero beneficiato in misura più contenuta che nel resto del Paese dei primi due interventi.

In questo contesto, caratterizzato da una lunga fase di contrazione degli spazi finanziari, superata solo recentemente, e da un processo di riforma in senso federalista ancora ampiamente incompiuto e dall’incerto sviluppo (cfr. il paragrafo 2), i Comuni sono stati interessati dagli effetti della crisi pandemica che ha pesantemente influito sulle loro entrate proprie. Tale calo è stato però ampiamente compensato da maggiori trasferimenti statali. Sulla base dei dati ancora provvisori relativi al biennio 2020-21, i Comuni meridionali avrebbero beneficiato di ristori statali, in rapporto ai fabbisogni finanziari indotti dalla crisi pandemica (dati dalle minori entrate e dal saldo tra maggiori e minori spese sostenute), in misura relativamente maggiore rispetto a quelli del Centro Nord. Nel complesso, i Comuni avrebbero migliorato la loro situazione di bilancio nel 2020, in particolare nel Mezzogiorno (cfr. paragrafo 7).

Alla luce del quadro appena descritto, l’obiettivo del lavoro è quello di fornire un’analisi delle condizioni economiche e finanziarie dei Comuni del Mezzogiorno in confronto a quelli del Centro Nord alla vigilia della crisi da Covid-19. Nella prima parte del lavoro si analizzano sinteticamente l’evoluzione del modello federalista e le principali caratteristiche del nuovo modello perequativo (paragrafo 2) nonché i diversi assetti organizzativi di cui si sono dotati i Comuni nella fornitura dei servizi, mettendo anche in evidenza i limiti informativi dei bilanci (paragrafo 3). Il lavoro esamina quindi le principali caratteristiche dei bilanci in termini di spese ed entrate correnti, con un focus sui livelli di servizio erogati, sulle capacità fiscali e sulla capacità di riscossione (paragrafo 4), di spese ed entrate in conto capitale, con particolare attenzione alle politiche di investimento (paragrafo 5), di indebitamento (livelli, andamento di lungo periodo, strumenti finanziari impiegati e onerosità del debito; paragrafo 6), di equilibri di bilancio (risultati di amministrazione conseguiti e stima degli avanzi potenzialmente spendibili; paragrafo 7) e di situazioni di criticità finanziaria (numerosità e caratteristiche degli enti in pre-dissesto e in dissesto finanziario e di quelli in situazione di deficitarietà; paragrafo 8). Il paragrafo 9 conclude, fornendo alcune indicazioni di policy.

⁶ La nuova regola obbligava gli enti a conseguire un saldo non negativo in termini di competenza fra entrate e spese finali prevedendo la possibilità di ricorrere a “patti” regionali e nazionali all’interno dei quali potevano essere trasferiti spazi finanziari tra enti, da utilizzare per la spesa per investimenti, purché il pareggio di bilancio fosse rispettato dal complesso degli enti territoriali della regione. I “patti” si distinguevano in orizzontali e verticali. Attraverso i primi gli enti potevano cedere o acquisire tra loro spazi finanziari con una conseguente variazione del proprio obiettivo, con effetti espansivi (nel caso di acquisizione) o restrittivi (in caso di cessione) della propria capacità di spesa. Gli spazi finanziari acquisiti (ceduti) erano oggetto di restituzione (recupero) nel biennio successivo. I “patti” verticali si concretizzavano invece in una cessione di spazi finanziari dalla Regione o dallo Stato agli enti locali senza obbligo di restituzione da parte di questi ultimi.

2. La riforma federalista e il nuovo sistema perequativo.

La riforma costituzionale del 2001 ha segnato una svolta in favore dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, nella convinzione che un legame più stretto tra decisioni di spesa e di entrata potesse contribuire a migliorare l'utilizzo delle risorse e a rendere la spesa più rispondente alle preferenze dei cittadini. Secondo il dettato costituzionale, i maggiori livelli di autonomia avrebbero dovuto essere accompagnati da un nuovo sistema perequativo in grado di consentire agli enti di svolgere le funzioni fondamentali e di garantire su tutto il territorio nazionale la fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) concernenti i diritti civili e sociali.

La riforma costituzionale ha trovato attuazione attraverso la legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale. La legge prevedeva tre passaggi fondamentali: *i*) il superamento della finanza derivata attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti statali (ovvero la soppressione dei trasferimenti statali e la loro sostituzione con forme di compartecipazione ai tributi erariali); *ii*) la definizione di meccanismi perequativi per riequilibrare le differenze territoriali nelle basi imponibili e nei fabbisogni di spesa; *iii*) l'avvio di un percorso di convergenza nella fornitura dei servizi da attuarsi anche tramite interventi speciali volti a favorire la perequazione delle infrastrutture. Questo processo è stato realizzato solo in parte, ostacolato fin dall'inizio dalla prolungata fase di crisi economica che ha richiesto azioni di consolidamento della finanza pubblica e interventi sui tributi locali. Mentre la fiscalizzazione dei trasferimenti è stata realizzata, la perequazione delle risorse sulla base dei fabbisogni e delle capacità fiscali è stata attuata solo parzialmente e il percorso di convergenza ai Lep (associato alla perequazione infrastrutturale) ha preso timidamente avvio solo a partire dal 2021.

Il nuovo sistema federalista, che riguarda i Comuni delle Regioni a statuto ordinario (RSO), prevedeva il finanziamento delle cosiddette *funzioni fondamentali* tramite risorse proprie, integrate da trasferimenti perequativi di tipo verticale (ossia statali) nel caso non fossero risultate sufficienti. Il trasferimento doveva colmare, per ciascun Comune, la differenza tra il fabbisogno standard e la capacità fiscale (cfr. nel paragrafo 4 il riquadro: *I fabbisogni standard e le capacità fiscali*). Tuttavia, la mancata determinazione dei Lep da parte dello Stato ha fatto sì che attualmente la stima dei fabbisogni sia fortemente dipendente dal livello prestato dei servizi, a sua volta correlato alle risorse fiscali storicamente nella disponibilità di ciascun ente⁷. Come evidenziato da Zanardi (2017) si è venuto così a creare una cosiddetta “trappola dei fabbisogni”, ossia il rischio che, in assenza di incentivi sufficienti agli enti in ritardo nell'offerta di servizi (maggiormente concentrati nel Mezzogiorno) a causa dell'inadeguatezza dei trasferimenti perequativi, le disparità nei livelli di fornitura tra Comuni tendano a cristallizzarsi. Per le *funzioni non qualificate come fondamentali* si prevedeva, invece, una perequazione parziale basata solo sulla capacità fiscale.

Nel 2015, dopo aver completato la prima stima dei fabbisogni standard e quella delle capacità fiscali, è divenuto operativo il Fondo di solidarietà comunale (FSC)⁸, che rappresenta l'architrova del

⁷ Negli anni più recenti, la scelta di ampliare l'insieme delle funzioni i cui fabbisogni standard sono calcolati mediante funzioni di costo al posto di funzioni di spesa e quella di inserire nelle funzioni di spesa regressori volti a identificare l'effettiva fornitura del servizio hanno reso, in assenza della fissazione dei Lep da parte dello Stato, la determinazione dei fabbisogni standard ancora più dipendente dal livello effettivamente prestato dei servizi.

⁸ Il FSC rappresenta per i Comuni delle RSO la principale voce dei trasferimenti correnti. Originariamente la L. 42/2009 aveva previsto che il Fondo fosse alimentato dalla fiscalità generale statale (perequazione verticale). Successivamente (D.lgs. n. 23/2011) il concorso dello Stato è venuto meno ed è attualmente alimentato esclusivamente con il 22 per cento circa del gettito dell'IMU di competenza comunale (perequazione orizzontale). Il Fondo è ripartito in: a) una componente “storica”,

nuovo sistema perequativo. Con la legge di bilancio per il 2017 si è arrivati a una disciplina a regime del FSC che fissa la dotazione annuale (ridefinita in seguito dalle leggi di bilancio per il 2020 e il 2021) e i criteri di ripartizione⁹. Il processo di transizione dal vecchio sistema di distribuzione delle risorse basato sul criterio della spesa storica al nuovo regime perequativo basato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali avrebbe dovuto essere attuato con gradualità e giungere a compimento nel 2021. Tuttavia, nel 2019 la progressione fu dapprima sospesa (con la legge di bilancio) e successivamente (con il DL 124/2019) posticipata con termine ultimo fissato al 2030.

Le modalità con cui è stato disegnato il meccanismo del FSC implicano che fabbisogni standard e capacità fiscali pesino soltanto per una quota minoritaria; nel 2019 la quota della nuova componente perequativa del FSC, peraltro di natura prettamente orizzontale (ossia di trasferimenti di risorse tra Comuni), aveva raggiunto appena il 27,5 per cento. Tale componente è destinata a crescere col tempo nella formula di determinazione dei trasferimenti, ma al termine del periodo transitorio non supererà comunque la metà del Fondo.

L'applicazione dei nuovi criteri perequativi è stata ostacolata da due fattori. In primo luogo, l'avvio del FSC è avvenuto in un contesto di forte riduzione delle risorse a seguito del rilevante contributo dei Comuni alle manovre di consolidamento della finanza pubblica. Le esigenze di contenimento della spesa hanno fatto prevalere un modello in cui le risorse destinate alla perequazione erano predeterminate (fondo *closed-end*) e sostanzialmente coincidenti con la capacità fiscale standard. Il Fondo ha quindi agito come un meccanismo di redistribuzione orizzontale che sottraeva risorse ai Comuni con elevate basi imponibili e bassi fabbisogni a favore di quelli con basi imponibili limitate e fabbisogni elevati. In questo quadro i fabbisogni standard sono stati utilizzati come indicatori per il riparto di risorse date e non come strumento per valutare la coerenza fra le risorse assegnate e la spesa necessaria per assicurare i Lep in condizioni di efficienza. Come evidenziato in precedenza, la mancata definizione dei Lep ha imposto la scelta di calcolare il fabbisogno sulla base dei servizi storicamente offerti, cristallizzando le differenze territoriali che la legge sul federalismo si proponeva di eliminare. In secondo luogo, l'implementazione della riforma è stata ostacolata da fattori di natura politica, connessi ai significativi effetti redistributivi che essa avrebbe comportato, con uno spostamento di risorse tra Comuni, a favore di quelli del Sud e, soprattutto, del Centro, e tra classi di Comuni, con un drenaggio di

decescente nel corso degli anni, finalizzata a compensare i Comuni in relazione ai livelli di spesa storica (per i Comuni di Sicilia e Sardegna le risorse sono attribuite esclusivamente in base a tale criterio); b) una componente *perequativa* (per i soli Comuni delle RSO), di importo crescente nel corso degli anni, distribuita in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali. I Comuni con una differenza positiva (fabbisogni standard maggiori della capacità fiscale) ricevono risorse dal Fondo mentre quelli con una differenza negativa trasferiscono risorse al Fondo; c) una componente *compensativa* (che rappresenta oltre la metà del Fondo e non partecipa al meccanismo perequativo), finalizzata a ristorare il minor gettito derivante dall'introduzione delle agevolazioni IMU e Tasi previste dalla legge di bilancio del 2016. Per una esaustiva trattazione delle caratteristiche e del funzionamento del FSC, si veda Camera dei Deputati, Servizio Studi (2021).

⁹ Nel 2020, con la legge di bilancio, sono state stanziato dallo Stato, per la prima volta, delle risorse nel fondo verticale (100 milioni per il 2020 fino a raggiungere a regime i 560 milioni annui nel 2024). Inoltre, dal 2020 la quota della perequazione basata sulla differenza fra fabbisogni standard e capacità fiscali aumenterà del 5 per cento annuo, dal 45 per cento del 2019, sino al 100 per cento nel 2030. Contemporaneamente aumenterà del 5 per cento annuo anche il "target perequativo", ossia l'ammontare complessivo della capacità fiscale perequabile, sino a raggiungere il 100 per cento nel 2029. La dotazione del FSC è stata successivamente incrementata dalla legge di bilancio per il 2021 che ha stanziato 216 milioni di euro, con la previsione di una crescita annuale che consentirà di raggiungere i 651 milioni nel 2030, per il potenziamento dei servizi sociali nei Comuni delle RSO. Sono state inoltre stanziato nuove risorse (100 milioni nel 2022, incrementati annualmente fino a raggiungere a regime l'importo di 300 milioni annui dal 2026), finalizzate a potenziare i posti disponibili negli asili nido nei Comuni, sia delle RSO che delle RSS.

risorse dagli enti di minore dimensione (fino a 5.000 abitanti) a favore di quelli più grandi¹⁰.

3. L'assetto organizzativo-istituzionale e i limiti informativi dei bilanci

L'analisi della finanza comunale deve essere condotta tenendo conto dei limiti informativi dei bilanci e nella consapevolezza che questi possono rendere problematico un confronto omogeneo a livello territoriale. In ciascuna regione, l'ammontare e la composizione delle voci di spesa e di entrata riflettono infatti l'operare congiunto di fattori di natura istituzionale e organizzativa.

Il principale fattore di carattere istituzionale è rappresentato dalla natura, ordinaria o speciale, della regione di appartenenza. Sebbene tutte le Regioni a statuto speciale (RSS) abbiano competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, solamente quelle del Nord hanno esercitato le loro prerogative costituzionali in materia di finanza locale¹¹. Al contrario, la disciplina della finanza locale nelle RSS meridionali non si è discostata dal modello delineato dalle leggi statali e dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) per i Comuni appartenenti alle RSO¹².

Anche l'entità del finanziamento regionale a favore dei Comuni appare differenziato tra le diverse autonomie speciali e riflette gli ampi divari nella distribuzione delle risorse finanziarie a disposizione delle Regioni (anche in relazione al diverso numero di competenze esercitate): la Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e di Bolzano dispongono di risorse finanziarie che, valutate in termini pro capite, sono oltre il doppio della Sardegna e del Friuli-Venezia Giulia e quasi tre volte la dotazione pro capite della Sicilia, le cui risorse sono sostanzialmente allineate alle RSO. Ne consegue che anche i modelli di finanziamento comunale appaiono differenziati tra le diverse RSS (cfr. il sotto paragrafo 4.2). Da una parte vi sono i Comuni appartenenti a quelle del Nord dove gli ingenti trasferimenti di cui beneficiano (586 euro pro capite nella media del triennio 2017-19; tav. a8) sono garantiti per la quasi totalità dalla Regione (nel caso della Valle d'Aosta e del Friuli Venezia Giulia) o dalle Province autonome (nel caso di Trento e di Bolzano). Dall'altra, vi sono i Comuni sardi il cui modello di finanziamento si avvicina di più a quello delle RSS del Nord e quelli siciliani dove il livello e la composizione delle entrate appaiono più simili a quelli dei Comuni delle RSO. Nei Comuni sardi, infatti, gli elevati trasferimenti (677 euro pro capite) sono garantiti in larga misura dalla Regione anche se il ruolo di quelli erariali non è marginale (16 per cento del totale dei trasferimenti), a differenza di quanto accade nelle RSS del Nord dove la quota di trasferimenti erariali è pressoché nulla. I Comuni siciliani, al contrario, si caratterizzano per un livello pro capite di trasferimenti significativamente inferiore (380 euro) e in larga parte di natura erariale (i trasferimenti dallo Stato rappresentano infatti il 54 per cento dei trasferimenti totali).

Il fattore organizzativo attiene invece alla scelta di differenti modelli operativi condotta dai Comuni per la fornitura dei servizi pubblici. Da un lato, gli enti possono gestire direttamente la fornitura di opere e servizi, organizzando il lavoro sotto la loro responsabilità e impiegando strumenti e rapporti di natura amministrativa. In alternativa, possono gestire indirettamente i servizi, attraverso

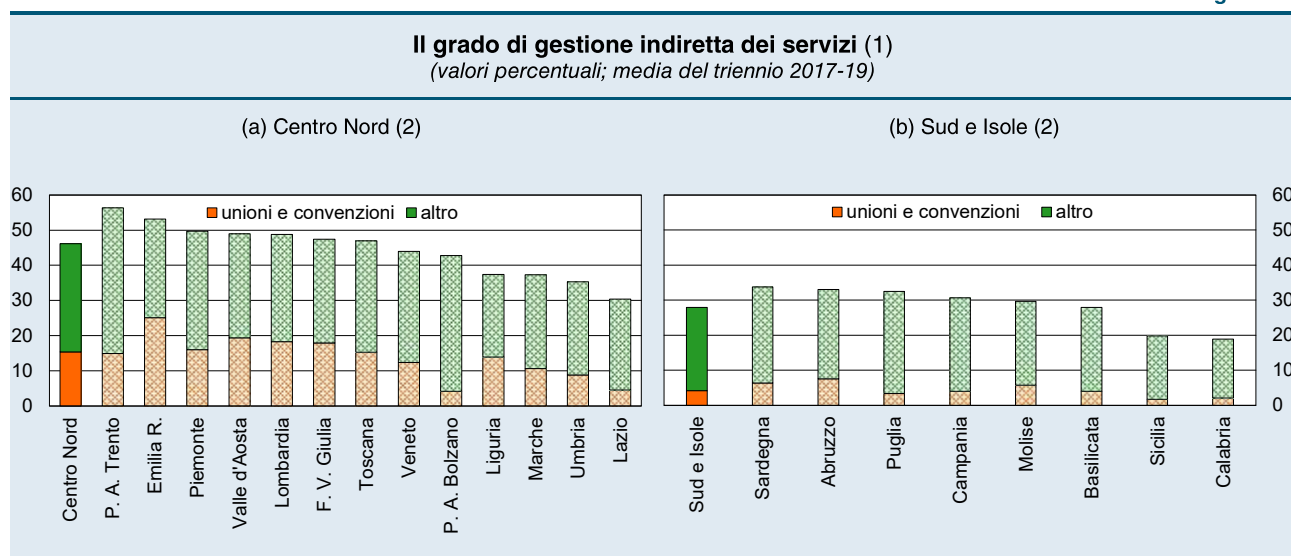
¹⁰ Per una analisi degli effetti redistributivi della riforma si veda Marchionni *et al.* (2017).

¹¹ Ad esempio le Province autonome di Trento e Bolzano, attraverso i loro Statuti, hanno disciplinato numerosi aspetti della finanza locale, tra cui i tributi locali, i limiti di assunzione di personale, le modalità di ricorso all'indebitamento e l'attività contrattuale.

¹² Le Regioni Sardegna e Sicilia hanno entrambe potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali (artt. 14 e 16 dello Statuto per la Sicilia e art. 3 dello Statuto per la Sardegna). Le rispettive leggi regionali (L.R. 16/1963 e L.R. 2/2016) disciplinano aspetti peculiari richiamando, per il resto, direttamente o indirettamente, la disciplina del TUEL.

differenti modalità tra cui rientrano l'affidamento a privati tramite appalti, a enti e imprese pubbliche¹³, a forme associative (Unioni di Comuni) o ad altri soggetti pubblici mediante convenzioni. A sua volta, la gestione indiretta dei servizi pubblici si riflette in misura più o meno intensa, a seconda delle modalità operative con cui è condotta, sui dati di bilancio poiché può comportarne l'uscita totale o parziale delle relative entrate e spese¹⁴.

Figura 3.1



Fonte: elaborazioni su dati RGS, Conto Annuale.

(1) Le percentuali rappresentano la quota di risorse (misurate attraverso la quantità di lavoro svolto o i costi sostenuti per il personale) attribuibili alle modalità di gestione indiretta rispetto al totale delle attività svolte. – (2) In arancione le gestioni indirette effettuate tramite Unioni di Comuni e convenzioni, in verde tutte le altre forme di gestione indiretta (affidamento a privati della fornitura di opere e servizi tramite appalti, concessioni a terzi, esternalizzazioni a società partecipate).

La frequenza e l'ampiezza del ricorso a varie forme di gestione indiretta dei servizi risulta significativamente differenziata a livello territoriale. Secondo le informazioni della Ragioneria generale dello Stato (RGS) il 28 per cento dell'attività complessiva nei Comuni del Mezzogiorno era gestito in forma indiretta, a fronte del 46 per cento del Centro Nord¹⁵. Il ricorso alla gestione indiretta era particolarmente contenuto in Calabria e Sicilia dove non superava un quinto dell'attività totale (fig. 3.1).

In particolare, per quanto riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica come il trasporto

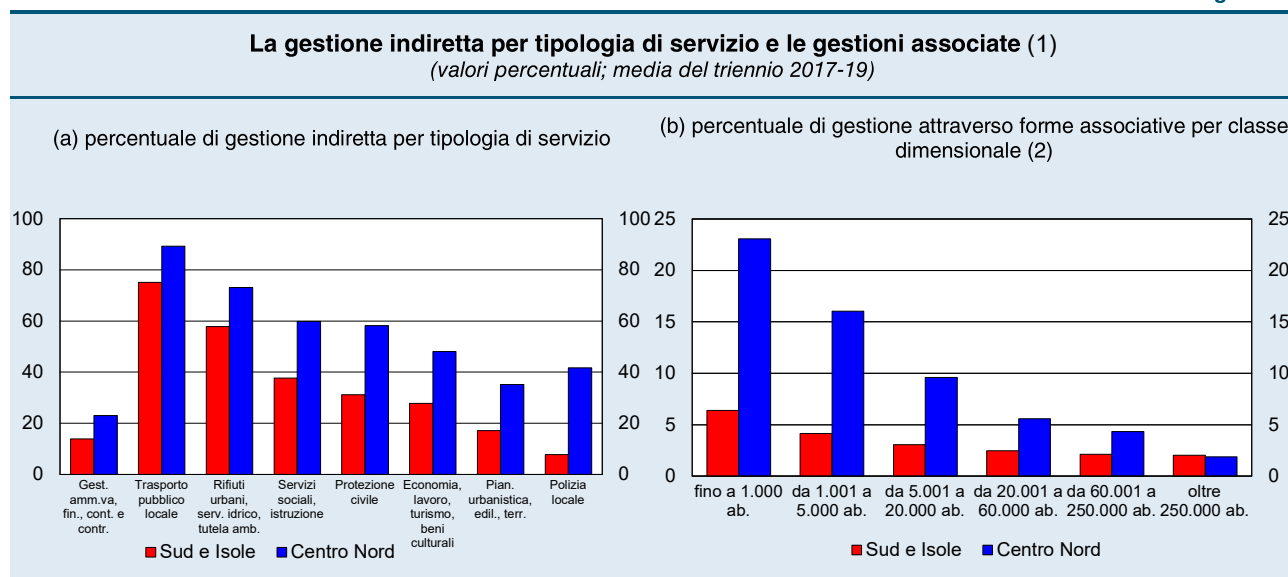
¹³ Secondo Di Carmine *et al.* (2021), nel 2018 le imprese pubbliche locali (IPL) partecipate dai Comuni del Mezzogiorno (anche congiuntamente con altre Amministrazioni locali) erano circa 1.500, per la quasi totalità con sede all'interno dell'area. Tuttavia, solo il 58 per cento di esse risultava attivo; queste ultime rappresentavano circa un quinto delle IPL attive in Italia. La forma giuridica più diffusa era quella della società di capitali (78 per cento del totale) e dei consorzi (7 per cento), in linea con il resto del Paese. Il 64 per cento era a controllo pubblico (una quota in linea la media nazionale), ossia con una partecipazione superiore al 50 per cento. La classificazione per settore di attività mostra come il 29 per cento operava nei settori delle *utilities*, ossia nella distribuzione dell'energia, nel ciclo idrico integrato, nella gestione dei rifiuti urbani e nel trasporto pubblico locale (nel Centro e nel Nord la loro quota era pari, rispettivamente, al 31 e 36 per cento).

¹⁴ Il trasferimento dell'attività di spesa e riscossione delle tariffe in capo ai gestori del servizio, come nel caso dei rifiuti urbani o del servizio idrico, può comportare la mancata registrazione nei bilanci delle relative entrate extra tributarie e delle spese sostenute dall'operatore pubblico con la conseguente diminuzione del valore informativo dei bilanci stessi.

¹⁵ Le indicazioni sul diverso grado di gestione indiretta attraverso *outsourcing* dei servizi comunali in ciascuna regione sono basate sui dati forniti dalla RGS raccolti nell'ambito delle rilevazioni condotte per la compilazione del Conto Annuale. La RGS fornisce infatti informazioni sulle diverse modalità di gestione dei servizi comunali, rilevando la percentuale di risorse – misurate attraverso la quantità di lavoro svolto o i costi sostenuti per il personale – attribuibili a ciascuna delle modalità di gestione diretta o indiretta per ogni singola area di intervento (servizio).

pubblico locale, il servizio idrico integrato e la raccolta dei rifiuti solidi urbani, nei Comuni del Mezzogiorno l'erogazione con modalità di gestione indiretta è inferiore di circa 15 punti percentuali rispetto al resto del Paese (fig. 3.2.a).

Figura 3.2



Fonte: elaborazioni su dati RGS, Conto Annuale.

(1) Le percentuali rappresentano la quota di risorse (misurate attraverso la quantità di lavoro svolto o i costi sostenuti per il personale) attribuibili alle modalità di gestione indiretta rispetto al totale delle attività svolte per singola area. – (2) Le forme associative si riferiscono alle Unioni di Comuni e alle convenzioni.

Il grado di esternalizzazione è ampiamente inferiore nei Comuni del Mezzogiorno anche nei servizi pubblici che non hanno rilevanza economica e, in particolare, in quello di polizia locale, per il quale l'erogazione in modalità indiretta avviene fondamentalmente attraverso il ricorso a forme associative (Unioni di Comuni e convenzioni).

Guardando al complesso dei servizi (di rilevanza economica e non), il ricorso all'affidamento esterno nella gestione da parte dei Comuni delle regioni meridionali è più basso in tutte le classi demografiche, a eccezione di quella con oltre 250 mila abitanti. Il divario è particolarmente ampio per gli enti di piccole dimensioni per i quali dall'inizio dello scorso decennio sono stati introdotti specifici incentivi e obblighi di legge per favorire le forme di cooperazione municipale¹⁶. Nel 2019, il 40 per cento dei piccoli Comuni del Mezzogiorno faceva parte di un'Unione di Comuni e il 55 per cento partecipava a una convenzione a fronte del 45 e dell'80 per cento, rispettivamente, al Centro Nord. La minore partecipazione a forme associative e, in taluni casi la costituzione solo formale delle Unioni¹⁷, si riflette nel più modesto grado di gestione dei servizi tramite tali modalità organizzative (fig. 3.2.b). Nei

¹⁶ In particolare la L. 122/2010, ha introdotto l'obbligo, per i Comuni fino a 5.000 abitanti (3.000 nel caso di enti di Comunità montane) di gestire in forma associata le funzioni fondamentali. La L. 135/2012, ha ampliato il novero delle funzioni fondamentali e stabilito l'obbligo della gestione associata entro il 31 dicembre del 2014. Il termine per adempiere all'obbligo è stato più volte posticipate e da ultimo, fissato al 31 dicembre 2022 (dal DL 228/2021), in attesa dell'attuazione della sentenza 33/2019 della Corte costituzionale che ha stabilito l'incostituzionalità dell'obbligo di gestire in forma associata le funzioni fondamentali là dove non consente ai Comuni di dimostrare che, in quella forma, non sono realizzabili economie di scala o miglioramenti nell'erogazione di beni e servizi pubblici.

¹⁷ Come evidenziato da Alampi *et. al* (2018), in alcune regioni, soprattutto del Mezzogiorno (Abruzzo, Calabria, Campania e Puglia), tra le Unioni di Comuni formalmente attive nel 2015 si registravano percentuali elevate di enti con livelli di spesa particolarmente bassi rispetto alla media nazionale, tali da far presumere una sostanziale inattività dell'Unione.

Comuni meridionali con una popolazione inferiore a 1.000 abitanti e per quelli con una popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti la percentuale di attività svolte attraverso Unioni e convenzioni era pari, rispettivamente, al 6 e al 4 per cento, a fronte del 23 e del 16 per cento nei corrispondenti Comuni del Centro Nord.

4. Le spese e le entrate correnti

Nonostante l'esistenza di limiti informativi e di comparabilità dei bilanci comunali legati ai diversi assetti organizzativi degli enti e alle caratteristiche istituzionali delle regioni di appartenenza, è possibile trarre dai dati contabili dei Comuni indicazioni utili a evidenziare le differenze tra le aree del Paese. Nei paragrafi seguenti sono analizzati i principali aggregati di bilancio riferiti alla media del triennio 2017-19, applicando laddove necessario alcuni correttivi per assicurare una maggiore omogeneità dei dati nel confronto territoriale.

4.1 Le spese correnti

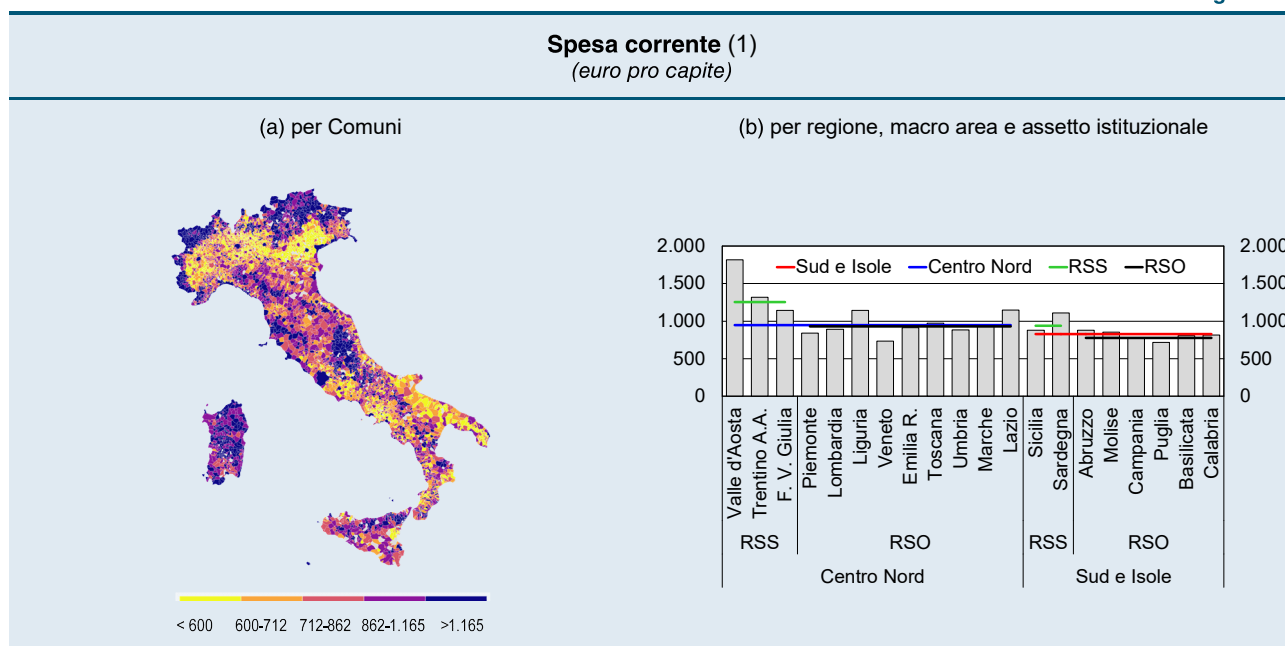
Nel periodo di analisi, la spesa corrente pro capite dei Comuni del Mezzogiorno è stata di circa il 13 per cento inferiore a quella registrata nei Comuni del Centro Nord (828 euro contro 949; tav. a.1). Il divario si amplia se si considerano gli esborsi correnti al netto della spesa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. Le municipalità meridionali, infatti, adottano meno frequentemente modalità di gestione esterne del servizio, che impattano direttamente sull'imputazione nel bilancio dell'ente delle relative spese (cfr. il paragrafo 3)¹⁸. Al netto di questa voce la differenza percentuale negativa di spesa pro capite tra Mezzogiorno e Centro Nord aumenta di oltre 6 punti percentuali.

Il divario rilevato fra le due macro aree è peraltro associato a un'ampia eterogeneità territoriale (fig. 4.1.a) che riflette differenze sia tra le classi demografiche sia tra le regioni di appartenenza e il loro assetto istituzionale (fig. 4.1.b). La spesa corrente pro capite nei Comuni appartenenti alle RSO del Mezzogiorno è inferiore del 16 per cento rispetto a quella dei corrispondenti enti del Centro Nord. Il differenziale negativo è particolarmente ampio per le municipalità di Campania e Puglia dove raggiunge, rispettivamente, il 17 e 23 per cento. Per quanto riguarda le RSS, il divario tra i Comuni ubicati nel Meridione e quelli del Nord è ancora più ampio (-25 per cento), soprattutto a causa dei bassi livelli di spesa degli enti siciliani. La spesa dei Comuni sardi, pur inferiore rispetto a quella dei rispettivi enti delle RSS del Nord, supera invece del 17 per cento il dato medio complessivo del Centro Nord (tav. a.2).

Le differenze territoriali nei livelli di spesa pro capite riflettono perlopiù le diverse disponibilità finanziarie delle Amministrazioni municipali, derivanti da entrate proprie e da trasferimenti pubblici, sia erariali (principalmente diretti ai Comuni delle RSO e delle RSS del Mezzogiorno) sia da altre Amministrazioni locali (in particolare Regioni e Province autonome), di cui beneficiano soprattutto i Comuni delle RSS.

¹⁸ Le gestioni esterne, tramite gestioni associate, società partecipate e consorzi, sono infatti più presenti al Centro Nord; ciò distorce parzialmente i confronti nei livelli di spesa tra territori in molte funzioni, tra queste massimamente in quella della raccolta e smaltimento dei rifiuti che rappresenta rispettivamente il 16,1 e il 22,3 per cento della spesa corrente (tav. a.3).

Figura 4.1



Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).
(1) Impegni di spesa, valori medi sul triennio 2017-19.

Nel Mezzogiorno, così come nel resto del Paese, l'andamento della spesa pro capite per classe demografica delinea una forma a U: tende a decrescere all'aumentare della popolazione, per effetto della presenza di economie di scala e di scopo¹⁹, raggiunge un minimo nella classe di popolazione compresa tra 10 e 15 mila abitanti per poi risalire nelle classi demografiche più elevate a causa dei servizi aggiuntivi richiesti dalla collettività, che si riflettono in maggiori costi fissi e in un più elevato fabbisogno di addetti. Pur con un andamento simile tra enti del Mezzogiorno e del Centro Nord, i livelli appaiono differenziati in alcune classi. In particolare, i piccoli Comuni meridionali (fino a 5.000 abitanti) presentano una spesa pro capite più elevata di circa il 13 per cento dei corrispondenti enti del Centro Nord, a causa del limitato ricorso a forme di gestione associata, come le Unioni di Comuni (cfr. il paragrafo 3), e alla conseguente maggiore dotazione di personale proprio. Questa differenza può essere dovuta sia a una maggiore efficienza nella gestione associata dei servizi, anche se la letteratura al riguardo non è concorde nella sua quantificazione²⁰, sia a un semplice effetto "contabile" dovuto alla registrazione delle spese (e delle relative entrate) nel bilancio dell'Unione piuttosto che in quello dei Comuni partecipanti. Gli enti di maggiori dimensioni (oltre 250.000 abitanti) presentano invece livelli di spesa inferiori di quasi il 30 per cento ai corrispondenti enti del Centro Nord.

A eccezione dei Comuni sardi che mostrano una ripartizione della spesa simile a quella del Centro Nord, l'allocatione della spesa per missioni appare diversa tra le due macro aree del Paese. La spesa destinata all'auto amministrazione (*Servizi istituzionali, generali e di gestione*), pur analoga in termini pro capite nelle due aree (tav. a.3), assorbe nel Mezzogiorno oltre il 31 per cento della spesa totale contro il

¹⁹ Il costo medio pro capite dei beni pubblici locali diminuisce all'aumentare della popolazione servita, a causa della presenza di economie di scopo (un unico input può essere utilizzato per la produzione di più servizi) e di tecnologie produttive con rendimenti di scala crescenti. Un tipico esempio è dato dalle funzioni amministrative, che trovano impiego nelle molteplici sfere di attività di un ente locale e il cui costo può – entro certi limiti – considerarsi fisso al crescere del bacino di utenza.

²⁰ Al riguardo cfr. Luca e Modrego (2019), Ferraresi *et al.* (2018), Manestra *et al.* (2018), Ivaldi *et al.* (2017).

26 per cento nel Centro Nord (tav. a.4). Tale missione si configura come un costo fisso, difficilmente comprimibile, che condiziona l'assegnazione delle risorse alle altre funzioni determinando ampi divari nell'allocazione della spesa. Se si esclude la spesa finalizzata allo *Sviluppo e la valorizzazione del turismo*, limitata in entrambe le macro aree in quanto funzione tradizionalmente svolta da altri livelli di governo, le risorse indirizzate ai servizi direttamente rivolti ai cittadini appaiono nel Mezzogiorno molto più basse di quelle del Centro Nord sia in rapporto alle altre spese sia, soprattutto, in termini pro capite. Appaiono particolarmente limitate le risorse destinate ai servizi sociali e, in particolare, la spesa per asili nido (che rappresenta il 2,4 della spesa complessiva, contro il 5,1 per cento al Centro Nord), l'istruzione e il diritto allo studio (5,5 per cento contro il 10,1). Una parte significativa delle risorse è assorbita dalla spesa per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti (22,3 per cento contro il 16,1 per cento al Centro Nord). Escludendo dalla ripartizione tale spesa, la quota assorbita dall'autoamministrazione si amplierebbe nel Mezzogiorno al 40,1 per cento contro il 31,3 per cento del Centro Nord.

Il divario nella diversa allocazione della spesa riflette, almeno in parte, la mancata definizione dei Lep da parte dello Stato e dei trasferimenti erariali di natura perequativa volti a ridurre i differenziali territoriali tra fabbisogno di spesa e capacità fiscali (cfr. paragrafo 2). Fino ad ora, infatti, la copertura finanziaria dei servizi a domanda individuale è stata assicurata dalle entrate extra tributarie che, come si analizzerà oltre, risultano particolarmente contenute nei Comuni meridionali.

La spesa dei Comuni del Mezzogiorno oltre ad essere maggiormente orientata verso servizi di autoamministrazione appare anche relativamente più rigida. L'incidenza delle spese più difficilmente comprimibili (personale, onere del debito e ripiano del disavanzo) sulle entrate correnti è in media di circa 8 punti percentuali più elevata che al Centro Nord, rispecchiando un peso più elevato sul totale della spesa corrente sia degli esborsi per il servizio del debito (cfr. paragrafo 6) sia delle spese per il personale (34,4 contro 26,5 per cento). Infatti, anche se i Comuni del Mezzogiorno presentano una dotazione di personale simile a quella del Centro Nord (circa 60 addetti ogni 10.000 abitanti) e una spesa pro capite leggermente più bassa (218 contro 233 euro) questa si raffronta a livelli complessivi di spesa corrente significativamente inferiori²¹.

L'analisi dell'allocazione della spesa fra le singole funzioni non è tuttavia in grado di fornire indicazioni sul livello dei servizi erogati e sull'entità della spesa in rapporto alle caratteristiche territoriali e agli aspetti demografici, socio-economici e morfologici degli enti e del loro territorio. A tal riguardo, i dati elaborati da SOSE per il calcolo dei fabbisogni standard²² consentono, tra l'altro, di valutare il livello di output dei servizi erogati rispetto a quello ritenuto "standard" (ossia la quantità di servizi mediamente offerta dagli enti con caratteristiche strutturali e dimensionali simili) e il livello di spesa sostenuta in rapporto ai fabbisogni standard (cfr. il riquadro: *I fabbisogni standard e le capacità fiscali*).

²¹ Come evidenziato da Aimone Gigio *et al.* (2022), i più contenuti livelli di spesa per il personale nel Mezzogiorno dipendono, oltre che dalla diversa composizione per classe di ampiezza demografica dei Comuni, dall'elevato ricorso a forme contrattuali flessibili, che costano meno dei lavoratori a tempo indeterminato e, per questi ultimi, dalla maggiore presenza di occupati nelle categorie economiche inferiori, risultato di assunzioni occorse attraverso stabilizzazioni di figure con basso contenuto professionale.

²² La SOSE, Soluzioni per il Sistema Economico, è una società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia. Per un'analisi dettagliata della metodologia di stima, si veda <https://www.sose.it/it/comuni>.

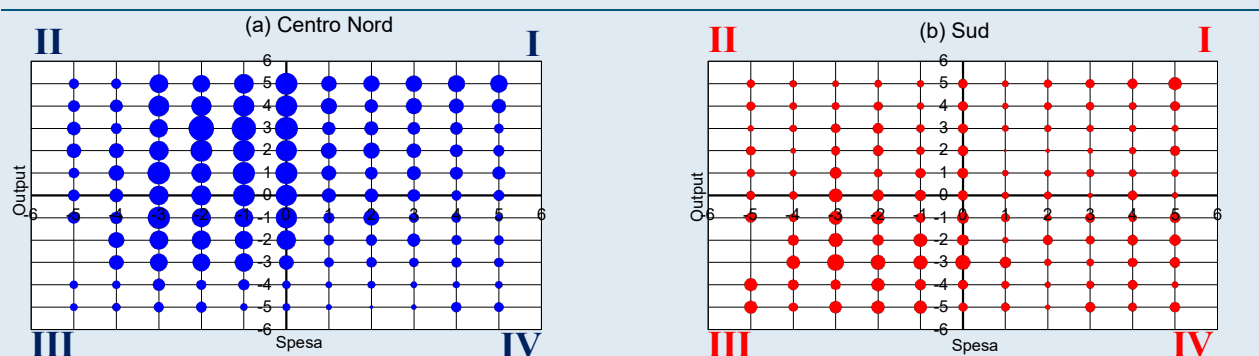
I FABBISOGNI STANDARD E LE CAPACITÀ FISCALI

Secondo quanto previsto dal D. Lgs. 216/2010, SOSE costruisce la banca dati di riferimento e definisce le metodologie utilizzate per la definizione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali dei Comuni delle RSO. I fabbisogni standard rappresentano stime delle risorse finanziarie necessarie a soddisfare la spesa di ciascun ente per erogare i servizi connessi alle funzioni fondamentali in base alle caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente. La capacità fiscale rappresenta invece il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, data la base imponibile e l'aliquota legale (sterilizzando quindi l'eventuale sforzo fiscale, positivo o negativo, deliberato dall'ente in termini di maggiorazioni o riduzioni di imposta).

In entrambe le aree geografiche la spesa storica risulta inferiore ai fabbisogni standard per oltre la metà degli enti (54 per cento) a fronte di circa un terzo che presentano un livello di spesa superiore ai fabbisogni. Per la quota residua di Comuni, pari al circa il 15 per cento al Centro Nord e al 12 per cento al Sud, spesa e fabbisogni pressoché coincidono. Le due aree si differenziano maggiormente per livello dei servizi erogati: mentre al Centro Nord quasi i tre quinti dei Comuni presentano un output superiore al livello standard dei servizi e meno di un terzo un livello inferiore, al Sud le quote si invertono confermando il basso livello (output) dei servizi erogati nell'area.

Figura A

Livelli dei servizi in relazione alla spesa (1)



Fonte: elaborazioni su dati SOSE. Anno di riferimento 2017.

(1) Il livello dei servizi (rappresentato da un indicatore composto di output) e la spesa storica dei Comuni vengono discretizzati sulla base dei decimi delle corrispondenti distribuzioni. Le relative classi assumono dunque valori discreti da 1 a 10 (a classe più elevata equivale un maggiore livello di servizi effettivamente erogati o di spesa effettuata). Ai fini di una migliore interpretazione grafica, i singoli Comuni sono collocati sull'asse orizzontale in base alla differenza tra spesa storica e fabbisogno standard teorico e sull'asse verticale in base alla differenza tra output storici e livelli stimati dei servizi (in entrambi i casi, i livelli di riferimento "standard" o "stimati" sono rappresentati dalla classe mediana 5); tali differenze possono quindi assumere valori discreti compresi fra -5 e 5. La dimensione delle bolle è proporzionale al numero dei Comuni.

Per meglio valutare la condizione dei singoli enti, è possibile collocare i Comuni in quattro quadranti (figura A). I Comuni che si posizionano nel I quadrante, in alto a destra, detti "sopra livello", registrano una spesa storica superiore alla spesa standard e un livello dei servizi erogato superiore rispetto al livello standard (il 19,3 per cento al Centro Nord contro il 13,7 per cento al Sud); gli enti che si posizionano nel II quadrante, in alto a sinistra, registrano una spesa storica inferiore alla spesa standard e un livello dei servizi erogato superiore rispetto al livello standard e sono denominati "virtuosi" (30,5 contro 16,2 per cento); gli enti posizionati nel III quadrante, in basso a sinistra, sono denominati "sotto livello" in quanto a una spesa effettivamente sostenuta inferiore al fabbisogno standard si associa una quantità di servizi offerti inferiore a quella ritenuta standard (18,3 contro 32,6 per cento); infine, gli enti posizionati nel IV quadrante, in basso a destra, sono denominati "non virtuosi" in quanto sostengono una spesa superiore al fabbisogno standard ed erogano un livello di

servizi minore rispetto a quello mediamente offerto dai Comuni con caratteristiche simili (8,3 per cento contro 18,0 per cento).

Limitando l'analisi ai Comuni con più di 60.000 abitanti si osserva una riduzione in entrambe le aree degli enti "virtuosi", anche se al Centro Nord questo raggruppamento conta ancora un quarto dei Comuni a fronte dell'11 per cento del Sud, e un significativo ridimensionamento al Sud di quelli "sopra livello" (7,7 per cento rispetto al 21,7 del Centro Nord). Se la quota di enti "non virtuosi" si riduce tra i Comuni più grandi anche al Sud, rimanendo comunque tre volte più elevata di quella del Centro Nord (15 contro il 5 per cento circa), sono i Comuni "sotto livello", caratterizzati da una spesa inferiore ai fabbisogni e una limitata offerta di servizi, a rappresentare la quota più consistente di enti oltre i 60.000 abitanti in quest'area: il 38,5 per cento, quasi il doppio che al Centro Nord.

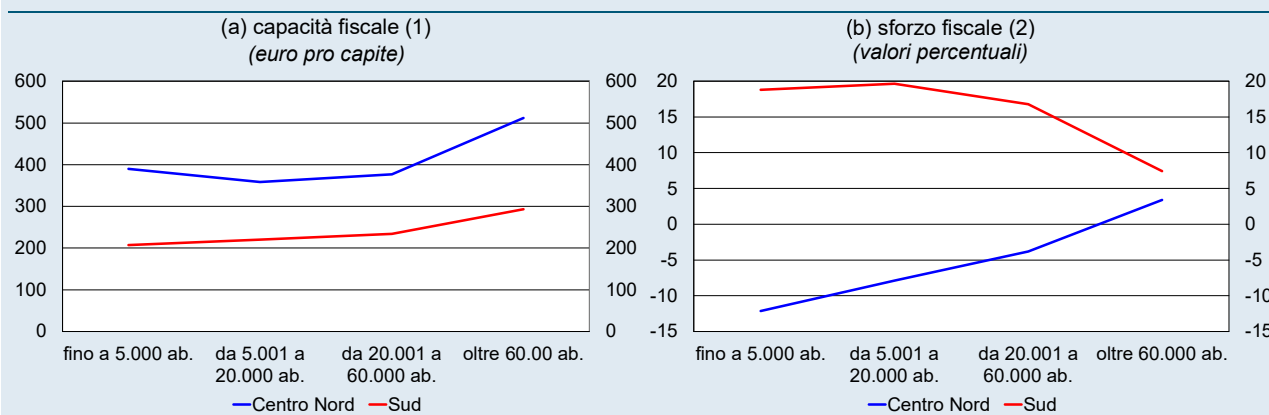
L'analisi per classe dimensionale del livello medio dei servizi erogati evidenzia un differenziale fra le due macro aree geografiche che si amplia al crescere della popolazione, a conferma dell'inadeguatezza nell'offerta di servizi, rispetto a quella teoricamente richiesta, da parte soprattutto dei Comuni medio-grandi del Sud. L'evidenza empirica inoltre suggerisce come la capacità fiscale e la capacità di riscossione (cfr. il sotto paragrafo 4.3) assumano un ruolo più rilevante all'aumentare delle dimensioni dell'ente nello spiegare il divario nel livello medio di output¹.

Il ricorso allo strumento della capacità fiscale consente di confrontare le entrate degli enti territoriali indipendentemente dal grado di utilizzo della leva fiscale. Le stime più recenti² elaborate da SOSE per i soli Comuni delle RSO e utilizzate per il calcolo della quota del FSC sottoposta a perequazione, evidenziano una capacità fiscale degli enti meridionali inferiore di circa il 33 per cento a quella del Centro Nord (365 contro 550 euro pro capite). La differenza si amplia a oltre il 42 per cento se la capacità fiscale è calcolata al netto delle entrate relative alla raccolta e smaltimento dei rifiuti (241 contro 418 euro pro capite). Il Sud soffre di una minore ampiezza delle basi imponibili: gran parte dei tributi attribuiti al livello di governo comunale sono caratterizzati da una distribuzione disomogenea tra Nord e Sud del Paese. Per l'IMU, che rappresenta circa la metà della capacità fiscale totale, le differenze nelle rendite catastali determinano un divario di capacità fiscale in termini pro capite di oltre il 35 per cento; per l'addizionale all'Irpef le differenze nei redditi imponibili sospingono il divario a oltre il 42 per cento.

Limitando l'analisi alla capacità fiscale valutata al netto delle entrate connesse alla gestione dei rifiuti, si osserva che, così come la spesa pro capite, anche l'andamento della capacità fiscale pro capite per classe demografica delinea una forma a U più marcata per i Comuni del Centro Nord, meno per quelli del Sud (figura B pannello a). Il divario tra i Comuni delle due aree non scende mai sotto il 35 per cento ed è massimo per i Comuni di minore e maggiore dimensione demografica, in cui raggiunge, rispettivamente circa il 47 e il 43 per cento. A fronte di una minore capacità fiscale, i Comuni del Sud utilizzano maggiormente la leva fiscale a loro disposizione, attraverso aliquote d'imposta mediamente più elevate e/o introducendo minori deduzioni e detrazioni. Tale utilizzo può essere misurato dallo sforzo fiscale, pari alla differenza percentuale tra gettito (accertamenti) e capacità fiscale³.

Al Sud lo sforzo fiscale è sempre positivo e si mantiene elevato (circa il 18 per cento) per i Comuni delle prime tre classi demografiche (fino a 60.000 abitanti) per poi scendere sotto l'8 per cento nei Comuni più grandi (figura B pannello b). Al Centro Nord lo sforzo, fortemente negativo per i Comuni fino a 5.000 abitanti (-12 per cento), cresce con la classe dimensionale diventando positivo solo per i maggiori, per i quali tuttavia si assesta su valori inferiori di 4 punti percentuali rispetto ai corrispondenti Comuni del Sud.

Capacità e sforzo fiscale per macro area e classe dimensionale



Fonte: elaborazioni su dati SOSE e Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

(1) La capacità fiscale è calcolata al netto della componente rifiuti. Cfr. Stima delle capacità fiscali dei Comuni delle RSO. Nota tecnica di lettura, MEF 2021. – (2) Lo sforzo fiscale è calcolato come differenza percentuale tra gettito (accertamenti) e capacità fiscale sulla capacità fiscale al netto della componente relativa ai rifiuti.

¹ A tal riguardo sono state condotte alcune analisi di regressione - differenziate in base alla soglia dimensionale di 20.000 abitanti - dell'indicatore di output rispetto all'appartenenza geografica degli enti (tramite una dummy di macro area), inserendo una serie di variabili di controllo, tra cui la capacità fiscale e la capacità di riscossione delle entrate proprie. I risultati ottenuti evidenziano che il divario negativo tra Sud e Centro Nord nel livello dei servizi erogati è più che doppio tra i Comuni medio-grandi (con oltre 20.000 abitanti) rispetto a quelli piccoli. Inoltre, il potere esplicativo delle variabili "capacità fiscale" e "capacità di riscossione" aumenta dal 22 al 35 per cento nel passaggio alla classe dimensionale superiore. Il restante divario rimane in larga misura spiegato dalla variabile di appartenenza geografica che presumibilmente include gli effetti dovuti a fattori di domanda, come le condizioni socio-demografiche o economiche, e di offerta, quali l'efficienza nell'erogazione del servizio, nonché a caratteristiche morfologiche del territorio.

² Nella valutazione della capacità fiscale dei Comuni sono incluse le seguenti tipologie di prelievi: le entrate tributarie derivanti dai principali tributi (IMU, Tasi, addizionale comunale all'Irpef), la cosiddetta capacità fiscale residuale, cioè le entrate tributarie derivanti da una serie di tributi minori (imposta di scopo, di soggiorno, sulla pubblicità, tassa per l'occupazione degli spazi pubblici, diritti sulle affissioni, altre imposte, tasse e tributi speciali) le entrate extratributarie, al netto di quelle di natura patrimoniale (interessi, utili e proventi diversi) e una quota del tax gap relativo all'IMU e alla Tasi.

³ Sull'argomento cfr. Banca d'Italia (2011).

4.2 Le entrate correnti

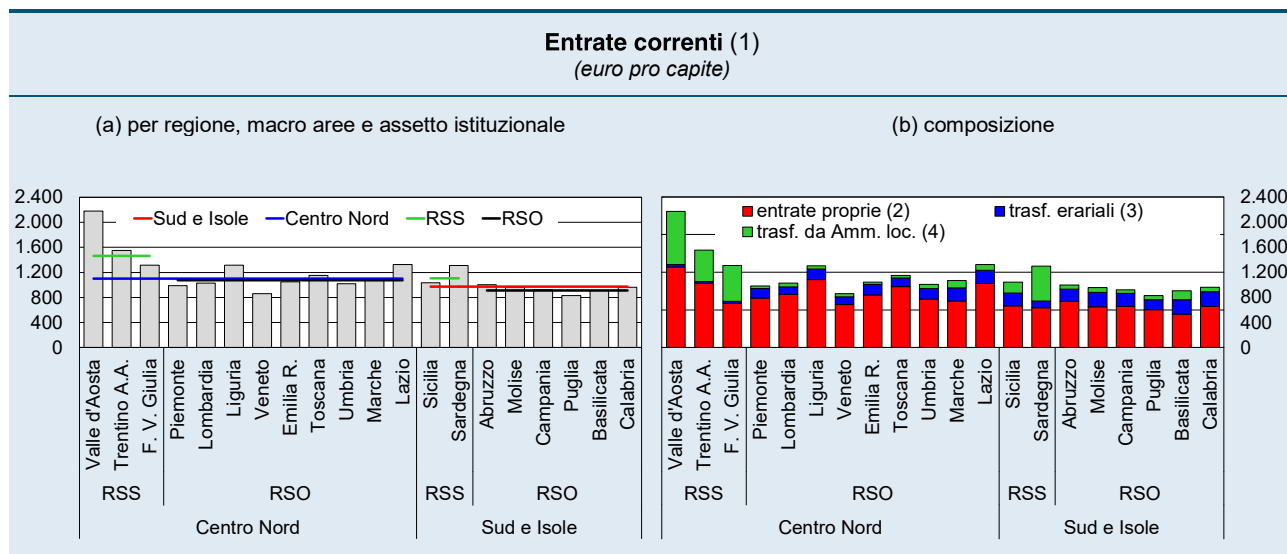
Negli enti meridionali a più bassi livelli di spesa corrente (e di servizi offerti) si associano minori entrate che rispecchiano essenzialmente la minore capacità fiscale del territorio e la limitata capacità di riscossione. Nella media del triennio 2017-19, l'eterogeneità delle entrate correnti pro capite a livello di macro area e regioni risulta del tutto simile a quella già rilevata dal lato della spesa, con un divario negativo tra Comuni del Mezzogiorno e del Centro Nord pari a circa il 12 per cento²³. Se si tiene conto dell'assetto istituzionale, le entrate correnti pro capite nei Comuni delle RSO del Mezzogiorno risultano inferiori del 15 per cento rispetto a quelle dei corrispondenti enti del Centro Nord; tra le municipalità appartenenti alle RSS delle due macro aree la differenza si amplia al 25 per cento (fig. 4.2.a e tav. a.5).

In particolare, il confronto tra le RSO evidenzia per i Comuni del Mezzogiorno entrate proprie valutate in termini pro capite più basse di circa un quarto di quelle del Centro Nord (tav. a.7 e fig. 4.2b).

²³ Il divario si amplia a oltre il 17 per cento se calcolato al netto delle entrate relative al servizio raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Questo divario è da ricondurre alle minori entrate sia tributarie²⁴ (-18 per cento) sia extra tributarie (-42 per cento) che caratterizzano i Comuni meridionali, in particolare quelli di grandi dimensioni (con oltre 250.000 abitanti).

Figura 4.2



Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

(1) Accertamenti di entrata, valori medi sul triennio 2017-19. – (2) Non comprende le voci “Fondo perequativo dallo Stato” e “Fondi perequativi da Regioni e Province autonome”. – (3) Comprende la voce “Fondo perequativo dallo Stato”. – (4) Comprende la voce “Fondi perequativi da Regioni e Province autonome”.

Il divario è solo in parte compensato dai maggiori trasferimenti correnti (24 per cento), specie erariali, di cui beneficiano soprattutto i Comuni di minori dimensioni (fig. 4.3.a e tav. a.6)²⁵. Il più basso gettito della componente tributaria degli enti meridionali riflette le minori capacità fiscali di cui dispongono (cfr. il riquadro: *I fabbisogni standard e le capacità fiscali*) mentre per le entrate di natura extra tributaria è connesso, almeno in parte, alla minore quantità di servizi erogati. Nel Meridione, dove è maggiore la presenza di famiglie a basso reddito²⁶, l'erogazione di servizi a domanda individuale sulla base di tariffe che garantiscano la copertura dei costi sarebbe ostacolata anche dalla carenza di domanda. Sebbene alcuni di questi servizi, quali gli asili nido, rientrino nelle funzioni fondamentali che i Comuni sono tenuti ad erogare e il cui finanziamento dovrebbe essere integralmente assicurato dalla perequazione, in attesa della definizione dei Lep avviata solo recentemente²⁷, le limitate risorse proprie inducono i Comuni meridionali a contenerne l'offerta.

Anche i Comuni ubicati nelle RSS del Mezzogiorno presentano entrate proprie più basse di circa

²⁴ Sono state considerate tutte le entrate tributarie del titolo I (esclusi i contributi perequativi). Le principali entrate tributarie sono, in ordine di gettito: l'IMU, le tasse per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti, l'Addizionale comunale all'Irpef, la Tasi, l'Imposta di soggiorno, l'Imposta sulla pubblicità, la Tassa sull'occupazione spazi e aree pubbliche, tasse sulle concessioni comunali e altre imposte minori.

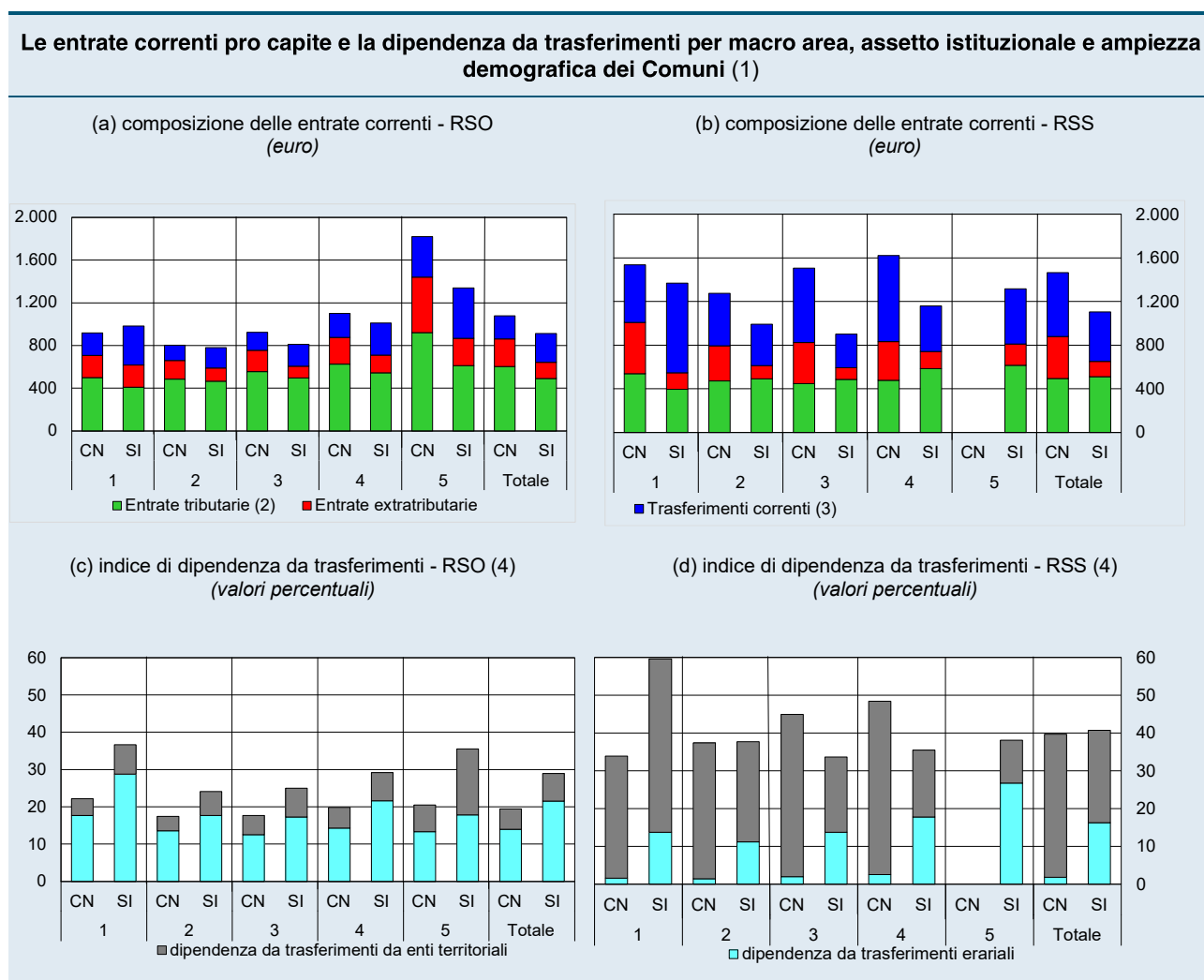
²⁵ Nell'intero documento, l'aggregato *Trasferimenti correnti* comprende le voci di entrata relative al titolo II, cui sono aggiunte le voci “Fondo perequativo dallo Stato” (corrispondente al FSC) e “Fondi perequativi dalla Regione o Provincia autonoma” relative al titolo I.

²⁶ Sulla base dei dati diffusi dall'Istat relativi ai conti economici territoriali del 2019, il divario nel reddito disponibile pro capite tra le due aree è pari a circa il 35 per cento (14.193 contro 21.670 euro pro capite), differenza rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo decennio.

²⁷ Con la legge di bilancio per il 2021 la dotazione del FSC è stata infatti incrementata per assicurare il finanziamento dei servizi sociali e il potenziamento degli asili nido specie in quelle aree nelle quali tali servizi sono più carenti.

un quarto rispetto a quelle degli enti appartenenti alle autonomie speciali del Nord. Questo divario è da ricondurre alle minori entrate extra tributarie (-64 per cento) solo in minima parte compensate dal maggiore gettito delle entrate tributarie di cui godono (3,4 per cento; fig. 4.3.b e tav. a.7). A differenza di quanto osservato nel caso dei Comuni delle RSO, gli enti appartenenti alle due RSS meridionali presentano anche un differenziale negativo dell'ammontare pro capite dei trasferimenti correnti rispetto ai Comuni delle RSS del Nord (-22 per cento). Tale differenziale è imputabile ai Comuni della Sicilia a causa del basso livello di trasferimenti regionali. Di contro, le municipalità sarde, pur beneficiando di trasferimenti erariali più bassi rispetto a quelli dei Comuni siciliani, godono di un ammontare pro capite decisamente più elevato di trasferimenti regionali, in linea con quelli delle RSS del Nord (tav. a8).

Figura 4.3



Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

(1) Valori medi sul triennio 2017-19. Sud e Isole (SI) e Centro Nord (CN). Le classi demografiche sono le seguenti: 1) fino a 5.000 abitanti; 2) da 5.001 a 20.000 abitanti; 3) da 20.001 a 60.000 abitanti; 4) da 60.001 a 250.000 abitanti; 5) oltre 250.000 abitanti. Non esistono Comuni localizzati nelle RSS del Centro Nord appartenenti alla classe 5. – (2) Non comprende le voci "Fondo perequativo dallo Stato" e "Fondi perequativi da Regioni e Province autonome". – (3) Comprende le voci "Fondo perequativo dallo Stato" e "Fondi perequativi da Regioni e Province autonome". – (4) L'indice di dipendenza erariale è calcolato come rapporto percentuale tra i trasferimenti erariali correnti (trasferimenti da Amministrazioni Centrali comprensivi del FSC) e le entrate correnti. L'indice di dipendenza da Amministrazioni Locali è calcolato come rapporto percentuale tra i trasferimenti correnti da Amministrazioni Locali (Regioni, Province e Comuni) e le entrate correnti.

Le differenti dotazioni per tipologia di entrata si riflettono sulla composizione delle entrate stesse, che appare differenziata tra Comuni delle RSO meridionali e del Centro Nord. A fronte di un analogo

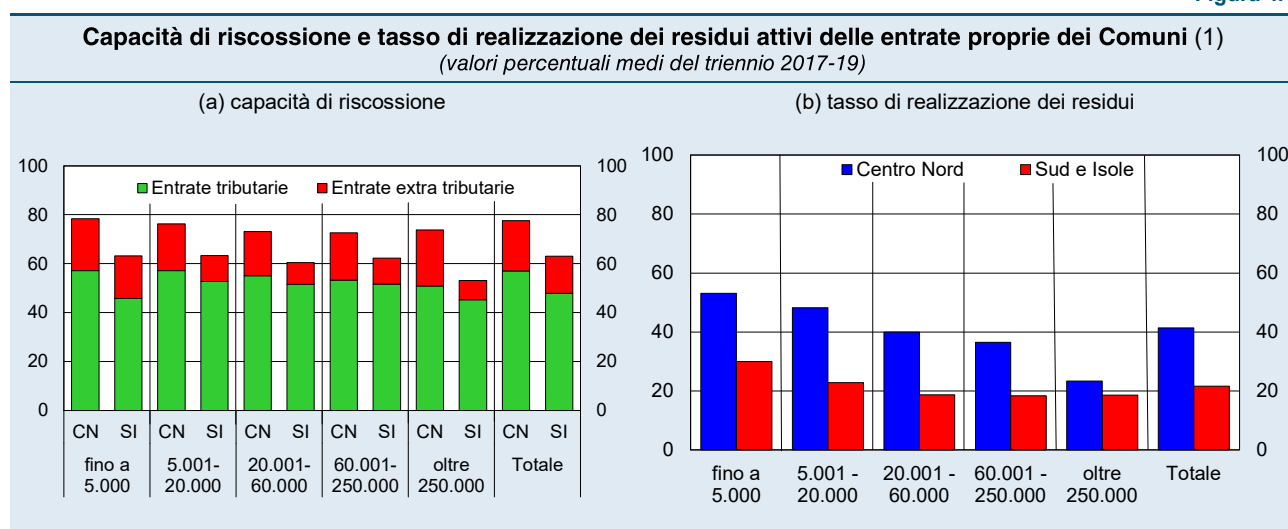
peso delle entrate tributarie, i Comuni meridionali evidenziano una minore incidenza di quelle extra tributarie e una più elevata dipendenza dai trasferimenti, specie erariali. L'indice di dipendenza erariale, che misura la quota dei trasferimenti statali (comprensivi del FSC) sul totale delle entrate correnti, è infatti più alto nel Mezzogiorno di oltre 7 punti percentuali rispetto al Centro Nord (22 contro 14 per cento; fig. 4.3.c, 4.3.d e tav. a.8). Tra le RSS i Comuni siciliani presentano una struttura delle entrate più simile a quella dei Comuni delle RSO; diversamente, la composizione delle entrate degli enti sardi risulta più in linea con quella dei Comuni delle RSS del Nord.

Nel complesso, a eccezione della Sardegna, i Comuni del Mezzogiorno sono dunque caratterizzati da un basso livello delle entrate correnti cui si associa una maggiore dipendenza da trasferimenti, in particolare erariali. Il forte divario nelle entrate proprie fra le due macro aree in termini di somme accertate si amplia ulteriormente se valutato in termini di incassi effettivi, a causa della scarsa capacità di riscossione degli enti meridionali.

4.3 La capacità di riscossione

La capacità di riscossione consente di valutare quanto velocemente le entrate accertate nei bilanci degli enti siano incassate. È influenzata sia dalla capacità organizzativa dell'ente stesso e/o dei soggetti di cui quest'ultimo si avvale per la riscossione, sia dalla *compliance* di imprese e famiglie a pagare tasse e tariffe. Essa viene calcolata, per ciascuna voce di bilancio, come rapporto fra le riscossioni in conto competenza e i relativi accertamenti. In particolare, è utile valutare la capacità di riscossione delle entrate correnti proprie, che gli enti gestiscono con un maggiore grado di autonomia rispetto ai trasferimenti, per i quali possono rilevare i ritardi nell'assegnazione delle risorse.

Figura 4.4



Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

(1) Le entrate proprie comprendono il Titolo 1 (entrate tributarie) del bilancio, al netto dei fondi perequativi, e il Titolo 3 (entrate extra tributarie).

Nella media del triennio 2017-19 la capacità di riscossione delle entrate correnti proprie nei Comuni del Mezzogiorno è risultata inferiore a quella degli enti del Centro Nord (63 per cento contro il 77; fig. 4.4.a). La capacità di riscossione, massima per gli enti di piccole dimensioni, si riduce al crescere della classe demografica; il divario tra le due aree del Paese, pari in media a 14 punti percentuali, risulta particolarmente elevato per i Comuni con oltre 250.000 abitanti (21 punti percentuali).

Mentre per le entrate tributarie il divario, ampio per i Comuni più piccoli (11,4 punti percentuali) si riduce notevolmente nei Comuni di media dimensione (fino a 60.000 abitanti), per le extra tributarie la differenza tra le due aree cresce all'aumentare della dimensione demografica raggiungendo nei Comuni più grandi i 15 punti percentuali.

Il legislatore nazionale è intervenuto ripetutamente sul tema dell'accertamento e della riscossione dei tributi. Ad oggi gli enti locali possono avvalersi per la riscossione dei propri tributi di una gestione diretta del servizio, dell'affidamento all'Agenzia delle Entrate-Riscossione²⁸ o della concessione del servizio a soggetti privati iscritti in appositi albi. L'effettiva riscossione delle somme accertate risente oltre che della struttura organizzativa dell'ente e delle complesse attività di accertamento e riscossione²⁹ anche della diversa *compliance* fiscale dei territori. Per quanto riguarda i tributi comunali, secondo le stime del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF)³⁰, il gettito che scaturisce dal mancato adempimento degli obblighi fiscali (*tax gap*) per l'IMU e la Tasi, calcolato in percentuale del gettito teorico, cresce all'aumentare della classe demografica ed era più elevato di quasi 15 punti percentuali nei Comuni del Mezzogiorno rispetto a quelli del Centro Nord³¹. Anche il coinvolgimento attivo dei Comuni alla lotta all'evasione di tributi erariali, indizio della volontà e della capacità organizzativa degli enti in materia, appare eterogeneo tra le due aree³². I Comuni che, attraverso l'invio di segnalazioni qualificate, hanno collaborato con l'Agenzia delle entrate sono per gran parte ubicati al Centro Nord: circa l'83 per cento del totale nel periodo 2009-2020. Si evidenzia inoltre un diverso peso dei contenziosi che fornisce una misura, anche se indiretta e parziale, delle difficoltà incontrate nella riscossione coatta. Nel 2020, sulla base dell'ultimo monitoraggio del MEF (2021a) risulta che il contenzioso tributario ancora pendente presso le Commissioni tributarie provinciali riguardava prevalentemente gli enti territoriali del Mezzogiorno (il 73 per cento del totale nazionale). La dimensione del fenomeno, ancor più rilevante se si tiene conto del diverso numero degli enti e del peso

²⁸ La legge di bilancio 2020 ha sostanzialmente confermato il sistema dei soggetti abilitati alla riscossione delle entrate previsto dal D.L. 193/2016 che, tra l'altro, aveva soppresso la società Equitalia a decorrere dal luglio 2017. L'esercizio delle funzioni sono ora attribuite all'Agenzia delle Entrate-Riscossione, ente strumentale dell'Agenzia delle Entrate, che può svolgere le attività di riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali per le amministrazioni locali e le società da esse partecipate in tutto il territorio nazionale. Il DL "Sostegni-bis" (DL n. 73 del 2021) ha infatti disposto lo scioglimento, dal 30 settembre 2021, di Riscossione Sicilia S.p.A. e il passaggio delle relative funzioni all'Agenzia delle Entrate-Riscossione.

²⁹ Per rendere più efficace l'attività di riscossione, la legge di bilancio 2020 ha riformato il sistema di riscossione delle entrate, sia di natura tributaria (IMU, Tari, Tosap, ecc.) che di natura patrimoniale (come gli oneri di urbanizzazione), con esclusione delle entrate derivanti da sanzioni amministrative al codice della strada. Gli atti emessi dal 1° gennaio 2020 devono infatti contenere gli elementi utili ad assicurare che gli stessi, decorso il termine per la proposizione del ricorso, acquistino efficacia di titolo esecutivo, con possibilità di attivare le conseguenti procedure esecutive e cautelari senza dover più attendere la formazione e la notifica della cartella di pagamento o l'ingiunzione fiscale. In tal modo, viene ridotto il tempo intercorrente tra la fase accertativa e quella di riscossione, estendendo ai tributi locali l'istituto dell'accertamento esecutivo che il DL 78/2010 aveva pensato per gli avvisi di accertamento emessi dall'Agenzia delle entrate ai fini delle imposte sui redditi, dell'Irap e dell'Iva. Per una rassegna delle problematiche relative alla riscossione cfr. Corte dei Conti (2021).

³⁰ La stima del *tax gap* è effettuata, sulla base anche delle elaborazioni sull'economia sommersa prodotte dall'ISTAT, dalla Commissione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva istituita presso il MEF. Per gli aspetti definitivi e per le modalità di calcolo si rimanda all'Allegato all'Aggiornamento di economia e finanza "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, vari anni.

³¹ Per l'IMU il *tax gap* è massimo in Calabria (46,3 per cento), elevato in Campania (38,2) e Sicilia (35,7), minimo invece in Valle d'Aosta (13,3) e Emilia Romagna (15,2). Per la Tasi è massimo sempre in Calabria (51,4 per cento), elevato in Sardegna (37,3) e Campania (35,7), minimo invece nelle Marche (13,6) e in Liguria (14,9). Cfr. la citata Relazione.

³² Al fine di rafforzare gli strumenti della lotta all'evasione fiscale, il legislatore (DL 203/2005) ha avviato un maggior coinvolgimento degli enti territoriali nell'attività di accertamento e riscossione, prevedendo (a fronte di segnalazioni qualificate) l'attribuzione agli enti di una quota, variata negli anni, dei proventi del contrasto all'evasione.

della popolazione coinvolta nelle due aree, rispecchia la numerosità dei ricorsi presentati nelle diverse aree e non tanto una minore capacità di smaltimento del contenzioso³³.

Oltre alla capacità di riscossione delle entrate accertate nell'anno è importante anche valutare la capacità di incassare i residui attivi, ossia le entrate accertate in passato e non ancora riscosse³⁴. A tal fine è utile prendere in considerazione il cosiddetto tasso di realizzazione, ossia il rapporto fra i residui riscossi nell'anno e lo stock a inizio anno, che, nella media del triennio, è risultato nettamente inferiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord (22 e 41 per cento, rispettivamente; fig. 4.4.b). Anche la capacità di realizzazione dei residui cala al crescere della dimensione demografica, con un valore particolarmente basso per i Comuni con oltre 250.000 abitanti. Questo andamento, essendo molto più accentuato per i Comuni del Centro Nord, riduce il divario territoriale, pari in media intorno ai 20 punti percentuali, a meno di 5 punti per gli enti di maggiore dimensione demografica.

5. Le spese e le entrate in conto capitale

I Comuni italiani sono responsabili di una quota significativa della spesa pubblica nazionale per investimenti (circa il 30 per cento nella media dell'ultimo decennio). A differenza di quanto osservato per la spesa corrente, dai primi anni duemila la spesa per investimenti dei Comuni meridionali, valutata in rapporto alla popolazione, è stata mediamente più elevata di quella delle amministrazioni del Centro Nord. Con lo scopo di sostenere gli investimenti nel Mezzogiorno e ridurre il divario infrastrutturale nei confronti con il resto del Paese³⁵, gli enti meridionali hanno infatti potuto beneficiare storicamente di maggiori contributi pubblici (statali ed europei), slegati quindi dalla capacità di finanziamento del territorio, per progettare ed effettuare investimenti. Tali risorse, finalizzate principalmente alla costruzione o alla manutenzione straordinaria di infrastrutture (fra gli obiettivi primari delle politiche di coesione), ha comportato per gli enti meridionali una maggiore incidenza di tali tipologie di spesa nel confronto con le regioni centro settentrionali (cfr. il riquadro: *La tipologia degli investimenti*).

Dal 2004 e fino al 2016 (con l'unica eccezione del 2008), gli investimenti programmati dalle municipalità meridionali, valutati in termini di impegni di spesa pro capite, sono stati superiori a quelli del Centro Nord (fig. 5.1.a e tav. a.9). La differenza a favore del Mezzogiorno è stata particolarmente accentuata nel triennio 2013-15, in relazione alla necessità di spendere (e rendicontare) i fondi europei del ciclo di programmazione conclusosi formalmente nel 2013³⁶. A partire dal 2017 i valori delle due

³³ I ricorsi pervenuti nel 2020 alle Commissioni provinciali contro l'insieme degli enti territoriali sono stati a livello nazionale 34.300 pari a circa il 30 per cento del totale del contenzioso tributario. Nel Mezzogiorno ne sono stati presentati oltre il 70 per cento. Il tasso di smaltimento dei ricorsi (nei confronti di tutti gli enti impositori, inclusi gli enti locali) alle Commissioni tributarie provinciali è stato nel Mezzogiorno superiore a quello registrato nel Centro Nord (122 contro 103 per cento nella media del triennio 2018-2020). Il tasso di litigiosità, che misura la propensione ad avviare un contenzioso tributario (nei confronti di tutti gli enti impositori), è stato invece nella media del triennio 2018-2020 per le persone fisiche nel Mezzogiorno circa triplo rispetto a quello registrato al Centro Nord (circa doppio per le persone giuridiche).

³⁴ Nel triennio considerato l'incidenza dei residui attivi sul totale delle riscossioni era in media pari al 25 per cento nei Comuni del Mezzogiorno e al 21 per cento in quelli del Centro Nord.

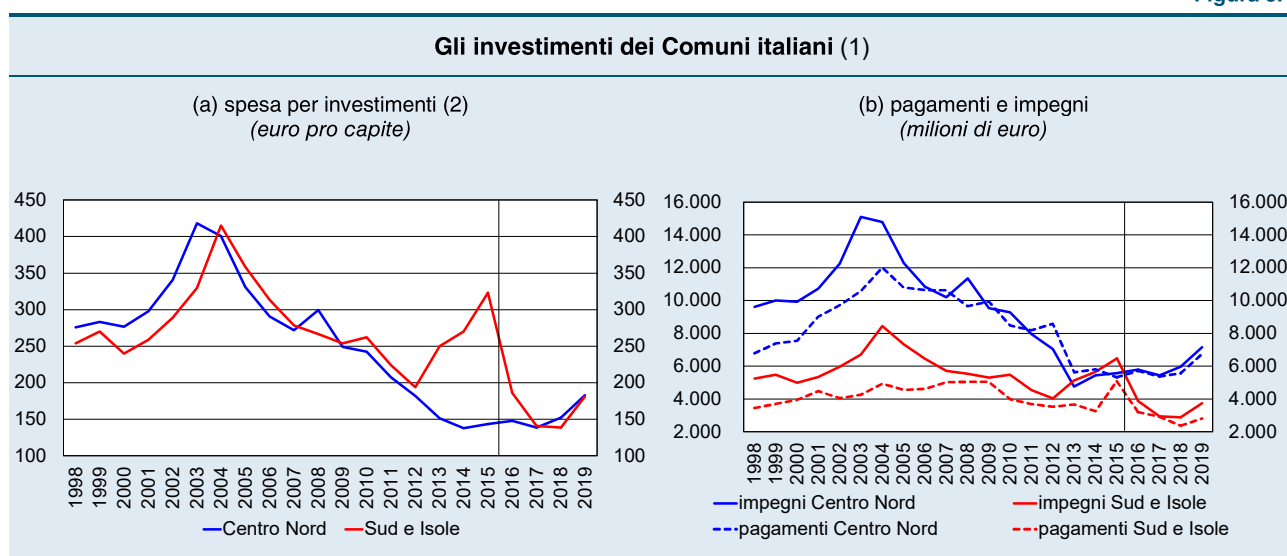
³⁵ L'art 119, comma 5, della Costituzione statuisce la necessità di un processo di riequilibrio territoriale nella dotazione di infrastrutture, concretizzatosi poi nella legge delega 42/2009 in materia di federalismo fiscale con l'esplicitazione di un obiettivo di perequazione infrastrutturale (cfr. il paragrafo 2). Il Fondo per la perequazione infrastrutturale previsto dalla legge 42/2009 è stato istituito solo recentemente, dalla legge di bilancio 2021.

³⁶ In base alla regola comunitaria nota come "n+2" (art. 93 del Regolamento CE 1083/2006), il termine ultimo per rendicontare le spese per il ciclo 2007-2013 era fissato al 31 dicembre 2015.

aree si sono allineati³⁷.

La dinamica di lungo periodo degli impegni di spesa per investimenti è stata simile tra i Comuni del Mezzogiorno e quelli del Centro Nord, risentendo in entrambe le macro aree dei medesimi vincoli di finanza pubblica (fig. 5.1.a). Gli investimenti sono cresciuti fino al picco del 2004, ultimo anno in cui la spesa in conto capitale non entrava direttamente nei vincoli del PSI al quale erano assoggettati i Comuni con più di 5.000 abitanti. Dal 2005 al 2016 si è assistito a una pressoché costante contrazione (a eccezione del triennio 2013-15 nel Mezzogiorno), principalmente legata all'azione congiunta di due fattori. Da un lato, la partecipazione dei Comuni al miglioramento dei conti pubblici nazionali, perseguita sia con la riduzione dei trasferimenti erariali sia con l'inasprimento dei vincoli del PSI. Dall'altro, la mancata crescita delle risorse proprie a causa della prolungata crisi economica e dei provvedimenti normativi che hanno determinato il blocco dell'imposizione locale³⁸. Il calo degli investimenti è risultato più intenso nel Centro Nord dove i Comuni, caratterizzati da maggiori disponibilità finanziarie, hanno maggiormente risentito dei vincoli al loro utilizzo imposti dal PSI (Chiades e Mengotto, 2015).

Figura 5.1



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

(1) Nel 2016 è entrata in vigore la nuova contabilità armonizzata che può aver determinato una discontinuità nella serie dei dati contabili. Dal 1998 al 2015 ai fini della quantificazione della spesa per investimenti sono state considerate le categorie "acquisizione di beni immobili", "espropri e servitù onerose", "acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia" ed "acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche". Dal 2016 in avanti è stata considerata la categoria "investimenti fissi lordi e acquisizione di terreni". I pagamenti comprendono sia quelli in conto competenza che in conto residui. — (2) Impegni di spesa.

Nel biennio 2017-18 si è registrata una sostanziale stabilità dovuta principalmente alla perdurante incertezza normativa e al necessario periodo di adattamento alla nuova contabilità armonizzata e al nuovo Codice degli appalti, mentre dal 2019 la spesa per investimenti dei Comuni è tornata a crescere, sostenuta dall'incremento dei fondi statali³⁹ e dal definitivo superamento del vincolo del pareggio di

³⁷ Occorre tuttavia evidenziare che, qualora si includessero tra gli investimenti pubblici locali anche quelli effettuati dalle società pubbliche locali (SPL) che sono significativamente più diffuse nel Centro Nord del Paese (cfr. paragrafo 3), il differenziale nella spesa pro capite sarebbe negativo per le regioni del Mezzogiorno. Dal 2011 (primo anno per il quale è stato possibile ricostruire l'insieme delle società partecipate e le relative quote di partecipazione), gli investimenti delle SPL con sede nel Mezzogiorno e partecipate dai Comuni sono stati in media pari a un decimo di quelli del Centro Nord.

³⁸ Per una trattazione più approfondita si veda Intesa San Paolo (2019).

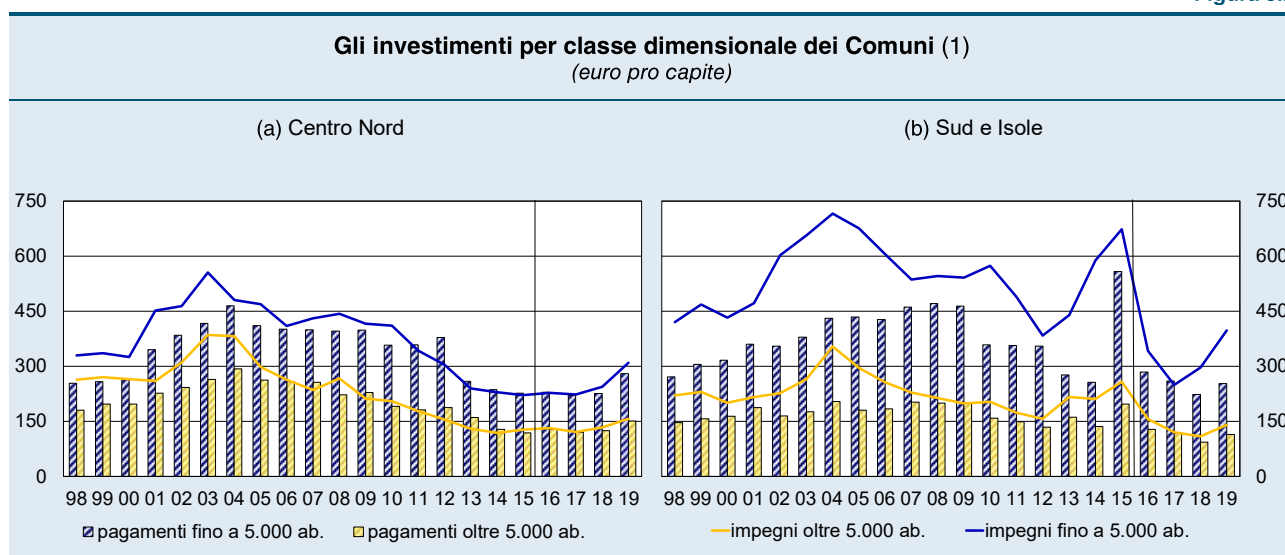
³⁹ Tramite la creazione del Fondo per gli investimenti degli enti territoriali e degli interventi ricompresi nel cosiddetto "piano

bilancio (cfr. il paragrafo 7).

Le due aree del Paese si differenziano significativamente per il livello e per la dinamica dei pagamenti effettuati a fronte degli impegni assunti, ovvero per il tempo che intercorre tra la programmazione delle opere, la loro realizzazione e i relativi pagamenti; tale scostamento temporale contribuisce infatti ad alimentare lo stock di residui passivi a carico dei bilanci. I pagamenti pro capite nel Mezzogiorno sono rimasti sempre al di sotto di quelli del Centro Nord (tav. a.9), e sono stati inferiori agli impegni per tutto il periodo analizzato, con un gap di ampiezza variabile tra un minimo del 16 e un massimo del 42 per cento (fig. 5.1.b). L'elevata discrasia tra quanto impegnato e quanto pagato che caratterizza i Comuni del Mezzogiorno potrebbe essere connessa, oltre che a carenze di risorse (cassa) effettivamente disponibili, anche a una minore capacità di attuazione degli investimenti programmati⁴⁰, dovuta in parte a una dotazione del personale che risulta qualitativamente meno adeguata rispetto al resto del Paese (Aimone Gigio *et al.*, 2022).

La spesa per investimenti mostra sostanziali differenze tra le classi dimensionali dei Comuni. In termini pro capite essa è stata più elevata (sia come impegni che come pagamenti) per gli enti sotto i 5.000 abitanti rispetto a quelli più grandi in entrambe le aree del Paese. Questa differenza è in buona parte dovuta ai vincoli che il PSI ha imposto nel periodo 2005-2015 ai Comuni più grandi, che hanno visto limitata la loro capacità di effettuare spesa in conto capitale⁴¹.

Figura 5.2



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

(1) La voce "investimenti" comprende le infrastrutture (idrauliche, telematiche, portuali, aeroportuali, stradali, ferroviarie e altre vie di comunicazione), i fabbricati (ad uso scolastico e prescolastico, abitativo, commerciale, industriale, strumentale), le opere destinate al culto, gli impianti sportivi, i cimiteri, i musei, i teatri e le biblioteche, altri beni immobili non altrimenti classificati, le opere per la sistemazione del suolo e delle aree marine, terreni e aree demaniali idriche e marittime, il mobilio, i macchinari, i mezzi di trasporto, il materiale informatico hardware e software, artistico e bibliografico, la flora e la fauna, altri beni materiali e beni immateriali.

spagnolo", un programma straordinario di trasferimenti statali per micro interventi che aveva tra gli obiettivi principali la messa in sicurezza degli edifici pubblici (scolastici e sanitari in primis), di strade e ponti e il contrasto al rischio idrogeologico.

⁴⁰ Baltrunaite *et al.* (2021) mostrano come il divario territoriale nei tempi di realizzazione di un appalto pubblico sia particolarmente elevato nella fase di assegnazione, nella quale sono maggiormente rilevanti le caratteristiche e la qualità della stazione appaltante, mentre tende ad essere più contenuto nella fase di progettazione e in quella di implementazione.

⁴¹ Mancini e Tommasino (2022) mostrano come l'introduzione del PSI abbia favorito il contenimento della discrepanza tra il valore della spesa pianificato e quello effettivamente realizzato.

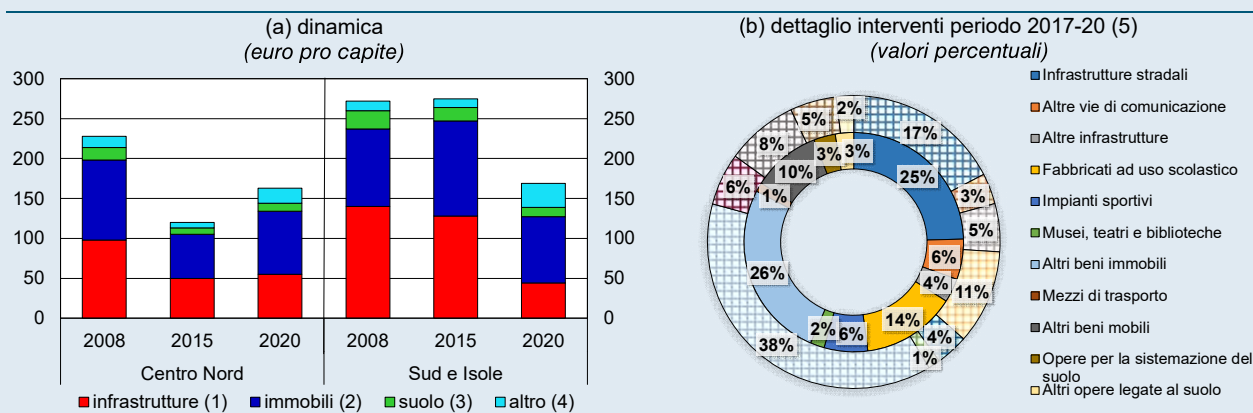
I Comuni di minori dimensioni del Mezzogiorno hanno registrato un livello pro capite di impegni e di pagamenti sistematicamente superiore per quasi tutto il periodo analizzato a quello dei loro omologhi nel Centro Nord (fig. 5.2). Tuttavia, i Comuni meridionali evidenziano un differenziale tra impegni e pagamenti molto elevato e pari, in media, a circa il 28 per cento (7 per cento nel Centro Nord). Per i Comuni con oltre 5.000 abitanti, i divari in termini di spesa impegnata tra le due aree del Paese sono stati meno marcati, ma i pagamenti relativi sono risultati significativamente più bassi nel Mezzogiorno. Anche in questi Comuni, infatti, il gap tra impegni e pagamenti è stato molto più elevato nel Meridione rispetto al Centro Nord (22 e 7 per cento, rispettivamente).

LA TIPOLOGIA DEGLI INVESTIMENTI

Utilizzando i dati del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope) è possibile ottenere informazioni sulla tipologia di opere realizzate. In entrambe le aree del Paese la maggior parte della spesa per investimenti è stata destinata alla costruzione o alla manutenzione straordinaria di infrastrutture e di beni immobili, in prevalenza fabbricati (figura, pannello a). Le spese per infrastrutture si sono fortemente ridotte nel tempo (-44 per cento nel Centro Nord e -69 per cento nel Mezzogiorno negli ultimi 12 anni), mentre la contrazione di quelle per beni immobili è risultata più contenuta (-21 e -19 per cento rispettivamente). Le spese connesse all'acquisto e alla sistemazione del suolo sono rimaste storicamente sempre molto contenute in entrambe le aree del Paese (circa il 6 per cento della spesa complessiva) e stabili nel corso degli anni.

Figura

Investimenti per tipologia di spesa



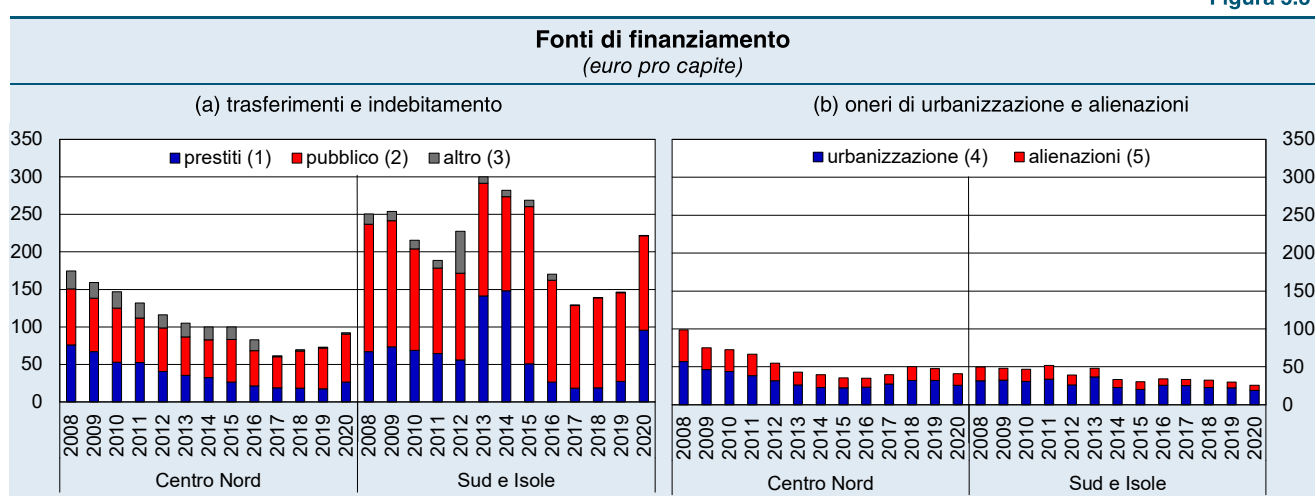
Fonte: elaborazioni su dati Siope. (1) La categoria "infrastrutture" comprende quelle idrauliche, telematiche, portuali, aeroportuali, stradali, ferroviarie e altre vie di comunicazione. - (2) La categoria "immobili" comprende i fabbricati, le opere destinate al culto, gli impianti sportivi, i cimiteri, i musei, i teatri e le biblioteche, altri beni immobili non altrimenti classificati. - (3) La categoria "suolo" comprende opere per la sistemazione del suolo e delle aree marine, terreni e aree demaniali idriche e marittime. - (4) La categoria "altro" comprende il mobilio, i macchinari, i mezzi di trasporto, il materiale informatico hardware e software, artistico e bibliografico, la flora e la fauna, altri beni materiali e beni immateriali. - (5) Media degli anni 2017-20. Corona circolare esterna: Sud e Isole. Corona circolare interna: Centro Nord.

Nella media degli ultimi tre anni, periodo per il quale è possibile offrire un dettaglio maggiore per le tipologie di spesa, le due aree differiscono in particolare per il peso delle infrastrutture stradali e degli edifici scolastici, maggiore al Centro Nord, e degli altri beni immobili e dei mezzi di trasporto, superiori nel Mezzogiorno (figura, pannello b).

Gli investimenti possono essere finanziati con risorse proprie dell'ente, quali l'avanzo di

amministrazione, le alienazioni di beni e le entrate in conto capitale (ad esempio gli oneri di urbanizzazione), con fonti derivate (trasferimenti da altre Amministrazioni e dall'Unione Europea) e con il ricorso all'indebitamento⁴². Guardando agli ultimi anni ed escludendo dall'analisi il risultato di amministrazione, quasi tutte queste tipologie di finanziamento si sono ridotte, ma in maniera differenziata tra loro (per una discussione sul debito, cfr. il paragrafo 6). I finanziamenti pubblici, costituiti in massima parte da trasferimenti erariali, europei e, per le RSS, da altre Amministrazioni locali, nel Centro Nord sono calati in maniera costante fino al 2017, per poi cominciare una lenta risalita divenuta più intensa nel 2020; nel Mezzogiorno il forte afflusso di fondi europei ha contribuito a contenere il calo di questa voce⁴³ (fig. 5.3.a). I tributi in conto capitale e le entrate da alienazioni di beni mobili e immobili hanno mostrato una progressiva riduzione, anche per effetto della lunga crisi che ha colpito il mercato immobiliare (fig. 5.3.b).

Figura 5.3



Fonte: elaborazioni su dati Siope.

(1) Comprende i prestiti a medio lungo periodo e i titoli obbligazionari. (2) Comprende tutti i contributi agli investimenti provenienti da amministrazioni pubbliche nazionali e sovranazionali. – (3) Comprende i contributi agli investimenti provenienti dalle imprese, dalle famiglie, dalle istituzioni no profit e da altri soggetti non pubblici. – (4) Comprende i permessi a costruire. – (5) Comprende le alienazioni di beni mobili e immobili.

I Comuni delle due macro aree si differenziano per il grado di utilizzo delle diverse fonti di finanziamento. Per i Comuni del Mezzogiorno la fonte primaria di finanziamento della spesa in conto capitale sono i trasferimenti pubblici, che hanno avuto in media un peso quasi doppio rispetto agli enti del Centro Nord. Questo differenziale è dovuto per la maggior parte alle risorse europee provenienti dalle politiche di coesione per le aree in ritardo di sviluppo, prevalentemente destinate al Mezzogiorno. Analogamente a quanto osservato per le entrate di natura corrente, i Comuni del Centro Nord traggono

⁴² La realizzazione di investimenti può avvenire anche ricorrendo al Partenariato Pubblico-Privato (PPP), ossia a forme di cooperazione tra le Amministrazioni pubbliche e operatori privati. Gli accordi di PPP, che possono essere visti come una forma di esternalizzazione di un'attività tipica dell'ente, sono caratterizzati da una durata prolungata e da una ripartizione del rischio tra pubblico e privato. Nel caso degli investimenti, generalmente i costi vengono sostenuti dal soggetto privato a fronte di una concessione di medio o lungo periodo per l'utilizzo dell'opera e di un canone (inserito tra le spese correnti) per l'utilizzo dell'opera pagato dall'Amministrazione al privato. Gli accordi di PPP non risultano particolarmente diffusi tra i Comuni, anche se sono in aumento negli ultimi anni; in base ai dati Siope, nel 2020 i canoni corrisposti da tutti i Comuni italiani sono stati pari a circa 88 milioni di euro, di cui solo il 16 per cento era afferente al Mezzogiorno.

⁴³ La quota di spesa in conto capitale realizzata dalla Pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno grazie alle risorse europee è più che doppia rispetto a quella del resto del Paese (IFEL, 2020).

una quota significativa del finanziamento della loro spesa in conto capitale da risorse proprie. Escludendo dall'analisi l'avanzo di amministrazione potenzialmente disponibile (che viene esaminato nel paragrafo 7), gli oneri di urbanizzazione coprono in media circa il 20 per cento dei finanziamenti e le alienazioni il 13 per cento (per i Comuni del Mezzogiorno 11 e 5 per cento rispettivamente).

6. Il debito

La dinamica dell'indebitamento è principalmente connessa a quella degli investimenti e risente del quadro normativo posto a presidio della solidità dei conti pubblici, in generale, e dell'equilibrio finanziario degli enti territoriali, in particolare. La riforma costituzionale del 2001, intervenendo in un contesto che era già stato profondamente mutato dal processo di decentramento avviato nel decennio precedente⁴⁴, stabilisce che il debito è destinato unicamente a finanziare le spese di investimento, con l'esclusione di ogni garanzia da parte dello Stato.

Il concorso dei Comuni al perseguimento degli obiettivi di bilancio definiti per il complesso delle Amministrazioni pubbliche è stato garantito attraverso l'operare del PSI (cfr. paragrafo 1), che ha influenzato il debito indirettamente, attraverso il contenimento della spesa per investimenti (Chiades e Mengotto, 2015). In particolare, dal 2005 le spese in conto capitale sono state ricomprese tra quelle soggette ai vincoli del Patto e dal 2007 le entrate da indebitamento non sono state più computate tra quelle utili al raggiungimento degli obiettivi di saldo. Dal 2016, pur con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio in sostituzione del PSI, sono rimasti limiti all'utilizzo degli avanzi di amministrazione per il finanziamento degli investimenti e per il ricorso al debito⁴⁵.

Alla fine del 2020 il debito consolidato⁴⁶ dei Comuni era pari a 34,0 miliardi. Esso rappresentava l'1,3 per cento del debito complessivo delle Amministrazioni pubbliche. Circa il 29 per cento delle passività era attribuibile agli enti del Mezzogiorno.

L'analisi dell'incidenza del debito a livello sub-nazionale è opportuno condurla in rapporto alla popolazione dal momento che l'accensione di passività è legata alla realizzazione di infrastrutture con le quali erogare servizi alle comunità locali. In termini pro capite nel 2020 il debito dei Comuni era pari a 496 euro nel Mezzogiorno, a 605 nel Centro Nord (fig. 6.1.a). Minori passività per abitante hanno

⁴⁴ A partire dalla metà degli anni novanta prende avvio un processo di ampio decentramento. I Comuni guadagnano una maggiore autonomia finanziaria mediante l'accrescimento del ruolo delle entrate proprie e il debito diventa uno strumento che possono gestire con maggiore autonomia. Gli enti locali acquistano infatti la possibilità di emettere titoli obbligazionari (con la legge 724/1994 che ha trovato pratica applicazione col D.M. 420/1996) e l'evoluzione del mercato creditizio sancisce la fine del sostanziale monopolio della Cassa Depositi e Prestiti nell'erogazione del credito (cfr. Bardozzetti *et al.* 2008).

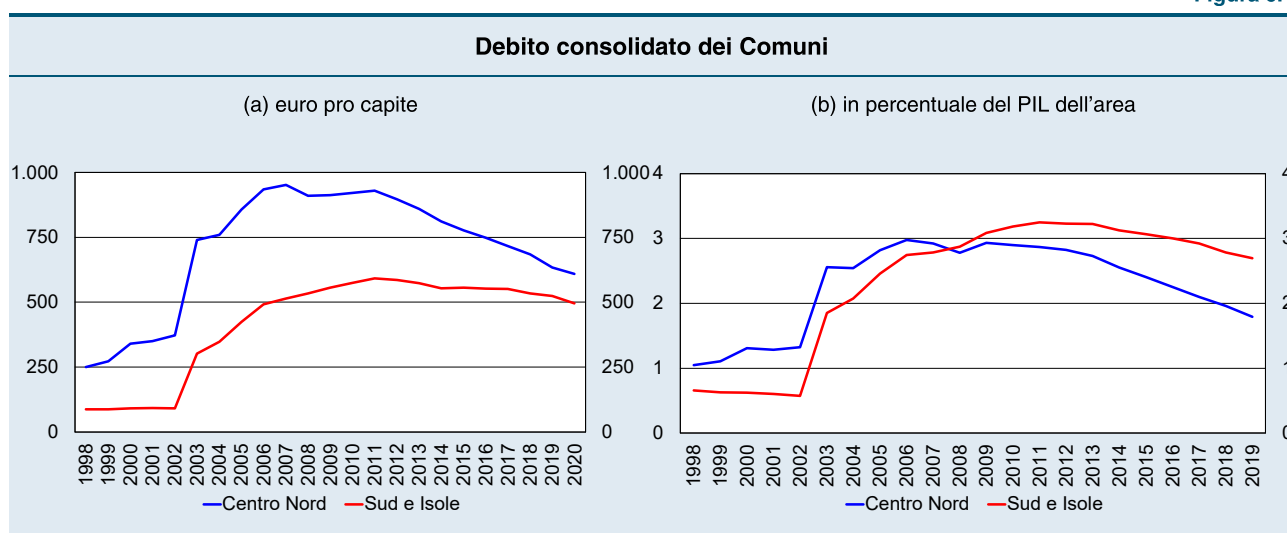
⁴⁵ Va inoltre rilevato che dalla metà degli anni novanta è in vigore il limite imposto al rapporto tra la spesa per interessi (al netto di contributi statali e regionali in conto interessi) e le entrate dei primi tre titoli di bilancio. In un contesto caratterizzato da tassi d'interesse calanti e dall'espansione dei bilanci degli enti, tale vincolo non si è mostrato stringente, spingendo il legislatore a rivedere, a più riprese, il valore di riferimento (da ultimo, al 10 per cento dal 2015). Nel 2019 il rapporto tra interessi passivi ed entrate dei primi tre titoli di bilancio era mediamente pari al 3,2 per cento per i Comuni del Mezzogiorno, a fronte del 2,6 per cento per gli enti del Centro Nord (tav. a.10).

⁴⁶ Il debito consolidato delle Amministrazioni locali, rilevante per l'applicazione delle regole di bilancio europee, esclude le passività che costituiscono attività di altri enti appartenenti al settore delle Amministrazioni pubbliche come ad esempio le anticipazioni di liquidità concesse dallo Stato ai Comuni per il pagamento dei debiti commerciali scaduti. Per una descrizione dei criteri applicati dalla Banca d'Italia per il calcolo del debito delle Amministrazioni locali si rinvia all'appendice metodologica in calce al report semestrale sul *Debito delle Amministrazioni locali* nell'ambito della collana *Statistiche*.

caratterizzato le Amministrazioni meridionali in tutto il periodo di osservazione, a partire dal 1998⁴⁷.

Dopo un quadriennio di sostanzialmente stabilità al Sud e di crescita moderata nel Centro Nord, tra la fine degli anni novanta e l'inizio degli anni duemila, nel 2003 vi è stato un brusco e significativo incremento delle passività, relativamente più intenso per gli enti del Mezzogiorno, a seguito della trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni e la sua uscita dal perimetro delle Amministrazioni pubbliche. La crescita è proseguita fino al 2007 al Centro Nord (attestandosi a 952 euro pro capite) e fino al 2011 nel Mezzogiorno, quando il debito ha raggiunto il picco dei 591 euro pro capite. In entrambe le macro aree al raggiungimento del valore massimo ha fatto seguito un periodo di sostanziale stabilità, più breve al Centro Nord che al Sud (rispettivamente di 4 e 6 anni). La successiva fase di diminuzione del debito è stata meno intensa nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord. In una fase in cui gli investimenti erano ostacolati dai vincoli di finanza pubblica, gli enti del Centro Nord hanno infatti destinato una quota delle risorse finanziarie di cui disponevano al rimborso del debito, più che nel Mezzogiorno, dove larga parte degli investimenti era finanziata dai fondi europei e le disponibilità finanziarie erano più limitate.

Figura 6.1



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

I Comuni del Mezzogiorno hanno esibito nel tempo una minore attitudine all'impiego di strumenti caratterizzati da una più elevata complessità tecnica. Nel 2020 circa il 6 per cento del debito dei Comuni centro settentrionali era rappresentato da altre passività, categoria nella quale confluiscono una serie di operazioni finanziarie innovative (quali, ad esempio, cartolarizzazioni o programmi di partenariato pubblico privato), mentre nel Mezzogiorno la rilevanza di questa voce era assai ridotta⁴⁸.

⁴⁷ Un altro indicatore spesso usato nelle analisi sulla finanza pubblica locale è rappresentato dal rapporto tra debito e PIL. Tale indicatore non fornisce indicazioni sulla sostenibilità del debito, ma più semplicemente sulla rilevanza che assume il debito rispetto alla capacità di creare ricchezza di un territorio. L'incidenza del debito dei Comuni meridionali sul PIL dell'area, che nel 1998 era inferiore a quella del Centro Nord (0,7 e 1,0 per cento, rispettivamente), nel 2019 risultava significativamente più alta (2,7 per cento del prodotto dell'area a fronte dell'1,8 per cento al Centro Nord; fig. 6.1.b).

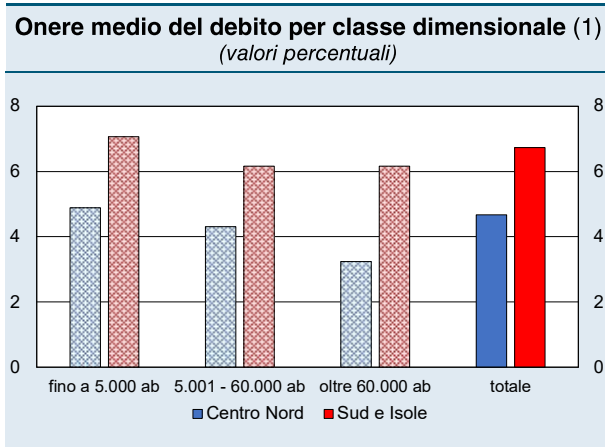
⁴⁸ Nel 2020, inoltre, poco meno del 90 per cento delle passività comunali erano rappresentate nel Mezzogiorno da prestiti concessi da intermediari residenti in Italia; l'analoga quota era nel Centro Nord di poco superiore al 76 per cento. Il ruolo giocato dagli intermediari esteri era contenuto nel Centro Nord (quasi il 4 per cento), pressoché del tutto assente al

Va infine rilevato che a partire dal 2013 hanno assunto grande rilevanza per gli enti meridionali le passività nei confronti di altre Amministrazioni pubbliche. Si tratta principalmente delle anticipazioni di liquidità concesse dal MEF per il pagamento dei debiti commerciali, ossia di operazioni che per loro natura non sono riconducibili nel campo degli investimenti. Queste poste sono consolidate per elaborare le statistiche del debito pubblico, ma assumono rilevanza nell'analisi della finanza comunale in generale e della rigidità e solidità dei bilanci in particolare. Considerando anche le passività dei Comuni nei confronti delle altre Amministrazioni pubbliche il quadro tracciato per il debito in termini pro capite muta significativamente. A seguito della forte crescita delle anticipazioni di liquidità per saldare i debiti commerciali registrata nel biennio 2013-14, dal 2015 il debito pro capite degli enti meridionali si colloca al di sopra di quello dei Comuni del Centro Nord. Il divario tra il debito pro capite non consolidato e quello consolidato si è bruscamente ampliato nel Mezzogiorno mentre è rimasto sostanzialmente stabile al Centro Nord. Nei sei anni del periodo 2014-20 il divario si è attestato in media al 58 per cento nei Comuni del Mezzogiorno e al 10 per cento in quelli del Centro Nord.

L'entità del debito si riflette, attraverso il pagamento degli interessi e della quota di ammortamento, sulla gestione finanziaria dei Comuni e sulla loro capacità di conseguire l'equilibrio di bilancio. Sulla base delle evidenze contabili degli enti, nel 2019 l'incidenza degli esborsi per il servizio del debito (ossia comprensivi della spesa per interessi e della quota capitale) sulle entrate correnti era pari nel Mezzogiorno all'8,9 per cento, mezzo punto percentuale in più che nel Centro Nord (tav. a.10). È possibile ripartire i Comuni in quattro fasce, in funzione dell'entità di tale incidenza (tav. a.11)⁴⁹. Questa misura fornisce un'indicazione utile a valutare il rischio che shock esogeni possano incidere negativamente sugli equilibri finanziari dell'ente. Quasi il 30 per cento dei Comuni meridionali, in cui risiede quasi un quarto della popolazione, si colloca nella fascia di assorbimento più elevata (percentuali maggiori rispetto al Centro Nord). L'assorbimento è più significativo per i Comuni oltre i 60.000 abitanti, in particolare per quelli meridionali.

Sempre sulla base dei dati di bilancio si può stimare che l'onere medio del debito, ossia il rapporto tra spesa per interessi e debito in essere in un dato anno (grandezza quest'ultima solo parzialmente riconciliabile con la definizione di debito pubblico commentata in precedenza), era nel 2019 superiore di circa 2 punti percentuali per i Comuni del Mezzogiorno rispetto a quelli del Centro Nord (fig. 6.2). Il divario si amplia fino a sfiorare i 3 punti percentuali nei Comuni più grandi. Sul differenziale di onerosità può aver influito l'articolazione delle forme tecniche, là dove il maggior attivismo delle amministrazioni del Centro Nord a impiegare strumenti maggiormente innovativi sia stato principalmente indirizzato alla ricerca di fonti finanziarie più a buon mercato.

Figura 6.2



Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

(1) Rapporto fra la spesa per interessi e il debito in essere al 31.12.2019.

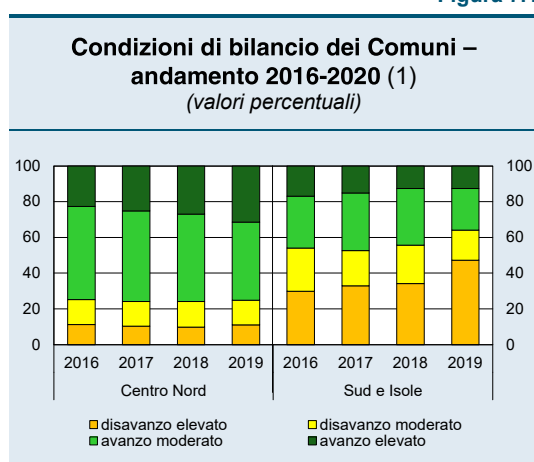
meridione. Quasi il 14 per cento del debito era rappresentato da titoli obbligazionari nelle regioni centro settentrionali, a fronte del 10 per cento nel Meridione. La differenza è pressoché interamente attribuibile ai titoli emessi all'estero.

⁴⁹ Sulla base della distribuzione nazionale dell'incidenza della rata, sono ricompresi nella fascia di assorbimento "bassa" gli enti con un'incidenza compresa nel primo quartile; in quella "medio bassa" quelli afferenti al secondo quartile; in quella "medio alta" gli enti compresi nel terzo quartile; in quella "elevata" gli enti appartenenti al quarto quartile.

7. Il risultato di amministrazione

Il risultato di amministrazione offre indicazioni sulla gestione finanziaria complessiva dell'ente, sia con riferimento all'ultimo esercizio (gestione in conto competenza) sia a quelli precedenti (gestione in conto residui)⁵⁰. Esso si compone di risorse che hanno diversa natura, non tutte liberamente spendibili, e sono in parte generate da riserve accumulate nelle gestioni precedenti e destinate alla copertura di spese future. In particolare, si distinguono quattro componenti: la quota "accantonata", la quota "vincolata", la quota "destinata a investimenti" e la quota "disponibile" (cfr. nell' *Appendice normativa* il paragrafo: *Composizione del risultato di amministrazione*). Quest'ultima è calcolata come differenza tra il risultato di amministrazione e le prime tre componenti; nel caso in cui la parte "disponibile" sia positiva si avrà un avanzo di bilancio, nel caso contrario si incorrerà in un disavanzo.

Figura 7.1



Fonte: elaborazioni su dati della Ragioneria generale dello Stato (RGS).

(1) La composizione percentuale è calcolata ponderando ciascun Comune per la rispettiva popolazione. Avanzo elevato (moderato) indica i Comuni con una parte disponibile del risultato di amministrazione positiva e superiore (inferiore) al valore mediano della distribuzione nazionale riferita all'anno 2016; disavanzo elevato (moderato) indica i Comuni con una parte disponibile del risultato di amministrazione negativa e risultato di amministrazione incapiante (capiente) rispetto alla somma del FCDE e del FAL.

Nello scorso decennio gli equilibri di bilancio dei Comuni italiani sono stati posti sotto pressione da diversi fattori, fra cui la prolungata fase di contrazione dei trasferimenti erariali, avviata in concomitanza con la crisi dei debiti sovrani del 2010, l'inasprimento dei vincoli di finanza pubblica imposti dal PSI, che ha limitato la capacità di spesa degli enti soprattutto per investimenti e l'introduzione nel 2015 della nuova contabilità armonizzata, che nel favorire una rappresentazione più trasparente dell'effettivo stato di salute dei bilanci, ha fatto emergere parte delle criticità accumulate negli anni precedenti. Gli enti meridionali hanno risentito maggiormente di tali fattori, i cui effetti si sono attenuati a partire dal 2016 (cfr. paragrafo 1). Tuttavia, le fragilità strutturali che storicamente caratterizzano il comparto nel Mezzogiorno, hanno continuato a incidere negativamente sulle condizioni di bilancio anche dopo il 2016, con una quota crescente di Comuni disavanzo (fig. 7.1).

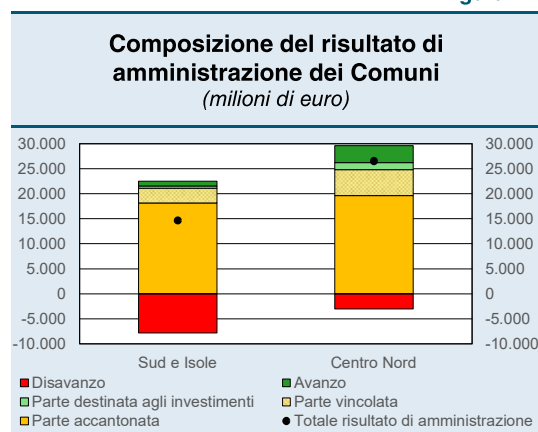
Nell'anno precedente la pandemia, la composizione del risultato di amministrazione evidenzia come gli enti del Mezzogiorno fossero caratterizzati da una più elevata incidenza delle risorse accantonate e vincolate (fig. 7.2 e tav. a.12). Tra le risorse accantonate rilevavano, in particolare, il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)⁵¹, la cui elevata incidenza per gli

⁵⁰ Il risultato di amministrazione si ottiene dal fondo cassa alla fine dell'anno, aumentato dei residui attivi (che corrispondono a entrate accertate ma non incassate) e ridotto dei residui passivi (che corrispondono a spese impegnate ma non pagate), al netto del Fondo pluriennale vincolato. Quest'ultimo rappresenta contabilmente la copertura finanziaria di spese, correnti o in conto capitale, impegnate nel corso dell'esercizio e imputate agli esercizi successivi, costituita da entrate accertate e imputate nel corso del medesimo esercizio in cui è registrato l'impegno di spesa.

⁵¹ Il FCDE è finalizzato a evitare che le entrate di dubbia esigibilità possano finanziare spese esigibili. L'accantonamento va operato sia in sede di bilancio di previsione che in sede di rendiconto. Nel bilancio di previsione vanno accantonate risorse corrispondenti ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio. Il relativo ammontare è calcolato sulla base del rapporto tra riscossioni e accertamenti registrato nei cinque esercizi precedenti con riferimento a una serie di capitoli di entrata, esclusi quelli che non presentano rischi di inesigibilità come, ad esempio, le entrate tributarie accertabili per cassa o i trasferimenti da altre Amministrazioni pubbliche. In sede di rendiconto gli enti devono verificare la congruità degli accantonamenti

enti del Mezzogiorno riflette la consistente mole di residui attivi accumulati in passato e la scarsa capacità di riscossione delle entrate proprie (cfr. il paragrafo 4), e il Fondo anticipazioni di liquidità (FAL)⁵², a cui i Comuni meridionali hanno fatto ampiamente ricorso in passato per il pagamento dei debiti commerciali scaduti. Conseguentemente, i Comuni del Mezzogiorno evidenziavano, da un lato, un disavanzo complessivo superiore a quello dei Comuni del Centro Nord (7,9 e 3,1 miliardi, rispettivamente) e, dall'altro, una minore quota di avanzi disponibili (circa 950 milioni, a fronte di 3,4 miliardi).

Figura 7.2



Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Dati riferiti al 31.12.2019.

Le nuove regole contabili hanno disciplinato inoltre gli utilizzi dell'avanzo o il ripiano del disavanzo. In particolare gli avanzi possono essere utilizzati per le finalità di seguito indicate, rispettando l'ordine di priorità previsto dalla legge: per la copertura dei debiti fuori bilancio, per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, per il finanziamento di spese di investimento, per il finanziamento di spese correnti a carattere non permanente e per l'estinzione anticipata di prestiti. Fino al 2018 la possibilità di finanziare investimenti attraverso l'avanzo di bilancio era tuttavia indirettamente vincolata dalle regole del pareggio di bilancio che sono successivamente venute meno (cfr. nell'*Appendice normativa* il paragrafo: *Superamento del pareggio di bilancio*). L'eventuale saldo negativo deve invece essere ripianato in un orizzonte temporale diverso a seconda delle cause che ne hanno determinato l'insorgenza: di norma nell'anno successivo o comunque entro la durata in carica del Consiglio; in un arco di tempo trentennale nel caso di particolari fattispecie, come ad esempio i disavanzi connessi con il rimborso delle anticipazioni di liquidità ricevute dallo Stato per il pagamento dei debiti commerciali, o di operazioni straordinarie, come quella relativa al riaccertamento straordinario dei residui⁵³.

Nostre stime, che tengono conto dei differenti limiti di legge imposti all'utilizzo delle componenti del risultato di amministrazione e delle effettive disponibilità di cassa degli enti, evidenziano che le risorse potenzialmente utilizzabili (soprattutto per finanziare gli investimenti) da parte degli enti meridionali sono ampiamente inferiori a quelle dei Comuni del Centro Nord (cfr. il riquadro: *I risultati di amministrazione potenzialmente spendibili*).

effettuati nel bilancio di previsione, eventualmente variandone l'importo. Nella fase di prima applicazione è stato previsto un percorso graduale e progressivo di accantonamento al FCDE. Per il 2019 la quota minima di accantonamento era pari all'85% delle somme a rischio di inesigibilità, fino a raggiungere il 100% nel 2021. Le quote accantonate possono trovare utilizzo in due modi: a copertura della cancellazione dei crediti dal bilancio, in caso di loro definitiva inesigibilità, oppure, a seguito di riscossioni in conto residui, l'accantonamento può essere eliminato e la quota di avanzo liberata può essere applicata al bilancio di previsione, dando copertura ad altre spese.

⁵² Si tratta di un fondo finalizzato a rimborsare in trent'anni le anticipazioni di cassa ricevute per il pagamento dei debiti commerciali, ai sensi del DL 35/2013 e successive modificazioni. Recentemente, con il DL 34/2020 (decreto rilancio) è stato istituito un nuovo fondo con una dotazione di 12 miliardi (di cui 6,5 miliardi destinati agli enti locali) per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2019 (data successivamente estesa al 31 dicembre 2020 dal DL 73/2021).

⁵³ Si tratta di una operazione prevista dal D.lgs. n. 118 del 2011 diretta ad adeguare lo stock dei residui attivi e passivi in essere al 31.12.2014 alle nuove regole contabili entrate in vigore nel 2015.

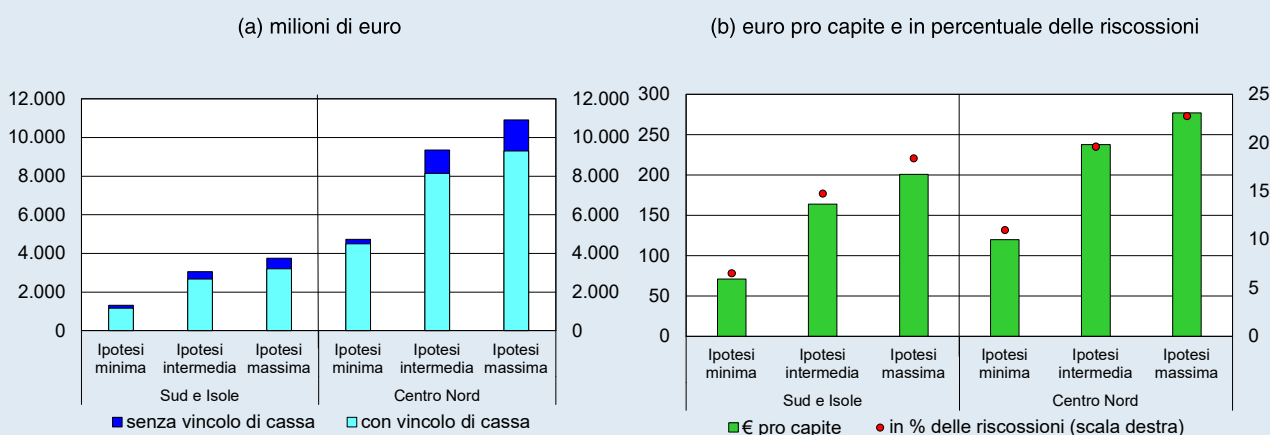
I RISULTATI DI AMMINISTRAZIONE POTENZIALMENTE SPENDIBILI

Dal 2019 è stata rivista la normativa sulla possibilità di utilizzo del risultato di amministrazione da parte degli enti locali. La legge di bilancio per il 2019 ha infatti abrogato l'obbligo di conseguire il pareggio di bilancio previsto dalla L. 243/2012, che imponeva vincoli stringenti anche agli enti caratterizzati da un avanzo di bilancio (cfr. in *Appendice normativa* il paragrafo: *Superamento del pareggio di bilancio*)¹. Allo stesso tempo, sono state introdotte delle limitazioni all'utilizzo del risultato di amministrazione per gli enti caratterizzati da un disavanzo, calibrate in base all'entità di quest'ultimo. Tali limitazioni appaiono particolarmente penalizzanti per gli enti in procedura di riequilibrio finanziario (c.d. pre-dissesto), particolarmente diffusi nel Mezzogiorno (cfr. in *Appendice normativa* il paragrafo: *Nuovi vincoli all'utilizzo del risultato di amministrazione*).

In questo lavoro è stato condotto un esercizio di stima per valutare l'entità dei risultati di amministrazione potenzialmente spendibili, che riprende in larga misura la metodologia utilizzata nel lavoro di Marchionni e Nocella (2019). La stima si basa su tre diverse ipotesi (minima, intermedia e massima) in funzione della percentuale di spendibilità dei fondi accantonati e vincolati². Secondo tali stime, alla fine del 2019 nelle regioni del Mezzogiorno le risorse potenzialmente utilizzabili per finanziare nuove spese di investimento si attestavano a 1,3 miliardi nell'ipotesi minima, a 3,1 in quella intermedia e a 3,7 miliardi nell'ipotesi massima (tav. a.13 e fig. A, pannello a). Nelle regioni del Centro Nord le stime variano da un minimo di 4,7 a un massimo di 10,9 miliardi. Tenendo anche conto delle effettive disponibilità di cassa degli enti³, che risultano più limitate nei Comuni meridionali, la capacità di spesa aggiuntiva per investimenti nel Mezzogiorno si ridurrebbe tra un minimo di 1,2 e un massimo di 3,2 miliardi (tra 4,5 e 9,3 al Centro Nord).

Figura A

Risultati di amministrazione potenzialmente spendibili (1)



Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

(1) In tutte le ipotesi si considerano interamente spendibili la parte disponibile, qualora positiva, e i fondi destinati ad investimenti e completamente non spendibili le somme accantonate nel FCDE e nel FAL. Per gli altri fondi accantonati e vincolati, nell'ipotesi (a) la percentuale di spendibilità è pari a zero mentre nell'ipotesi (b) la percentuale di spendibilità è pari al 25% per i fondi accantonati, all'80% per i fondi vincolati da leggi e principi contabili e al 90% per i restanti fondi vincolati e nell'ipotesi (c) la percentuale di spendibilità è pari al 100% sia per i fondi accantonati sia per quelli vincolati. Dati riferiti al 31.12.2019.

Anche senza considerare le effettive disponibilità di cassa, il confronto in termini pro capite e di incidenza percentuale rispetto alle entrate complessive⁴, un indicatore quest'ultimo che fornisce una misura relativa degli avanzi rispetto alla "dimensione" di bilancio degli enti, evidenzia come i Comuni del Mezzogiorno dispongano di risorse significativamente inferiori a quelle del Centro e, soprattutto,

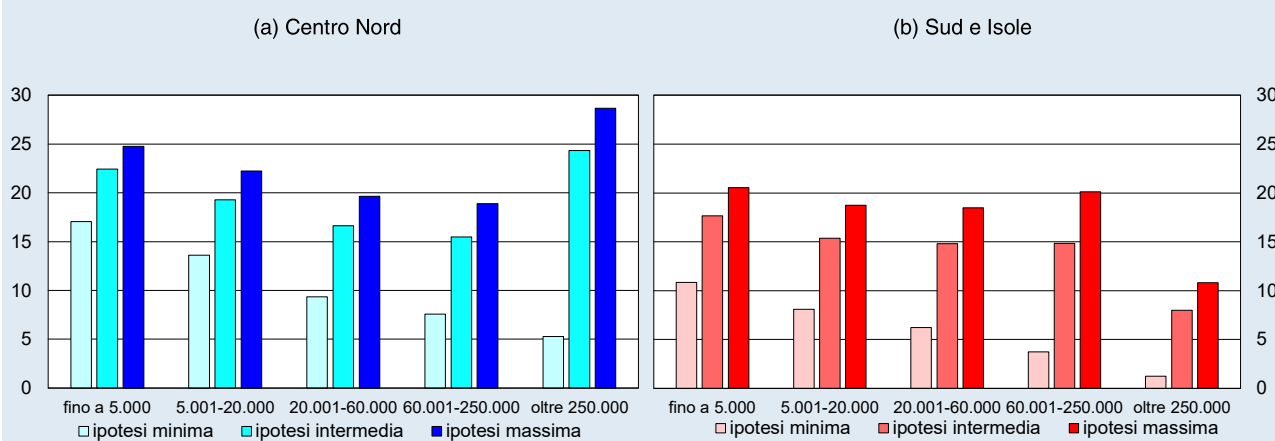
del Nord (fig. A, pannello b). Nell'ipotesi intermedia, l'avanzo potenzialmente spendibile nei Comuni meridionali rappresentava il 14,8 per cento delle riscossioni di competenza complessive (il 6,5 e il 18,4 per cento, rispettivamente, nell'ipotesi minima e massima) a fronte del 19,6 del Centro Nord (11,0 e 22,8 nelle ipotesi minima e massima).

In entrambe le macro aree sono i Comuni di minori dimensioni, caratterizzati da condizioni di bilancio migliori, a godere di risorse potenzialmente spendibili relativamente maggiori in rapporto alle entrate complessive. L'analisi per classi di ampiezza demografica dei Comuni mostra infatti come, nell'ipotesi minima, l'incidenza degli avanzi spendibili sul totale delle entrate cala al crescere della dimensione demografica dei Comuni, attestandosi a un minimo in corrispondenza degli enti con oltre 250.000 abitanti (fig. B).

Il quadro cambia nel caso delle ipotesi intermedia e massima, dove l'incidenza torna a crescere nel Mezzogiorno in corrispondenza dei Comuni con popolazione compresa tra 60 e 250 mila abitanti e, nel Centro Nord, in quelli con oltre 250 mila abitanti. Ciò è connesso alla maggiore rilevanza che assumono in tali Comuni i fondi accantonati e vincolati nel risultato di amministrazione. Per tali fondi non si ipotizza infatti alcuna possibilità di spesa nell'ipotesi minima, mentre si suppone una certa percentuale di spendibilità nell'ipotesi intermedia e la piena spendibilità nell'ipotesi massima.

Figura B

Incidenza degli avanzi spendibili sul totale delle entrate per classi demografiche (1)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

(1) Le entrate si riferiscono alle riscossioni totali di competenza. In tutte le ipotesi si considerano interamente spendibili la parte disponibile, qualora positiva, e i fondi destinati ad investimenti e completamente non spendibili le somme accantonate nel FCDE e nel FAL. Per gli altri fondi accantonati e vincolati, nell'ipotesi *minima* la percentuale di spendibilità è pari a zero mentre nell'ipotesi *intermedia* la percentuale di spendibilità è pari al 25% per i fondi accantonati, all'80% per i fondi vincolati da leggi e principi contabili e al 90% per i restanti fondi vincolati e nell'ipotesi *massima* la percentuale di spendibilità è pari al 100% sia per i fondi accantonati sia per quelli vincolati. Dati riferiti al 31.12.2019

¹ L'abrogazione del vincolo del pareggio potrebbe avere conseguenze anche in termini di utilizzo delle risorse derivanti da indebitamento. In passato i vincoli di finanza pubblica previsti prima dal PSI e poi dalla L. 243/2012 avevano contribuito a ridurre progressivamente il ricorso al debito da parte dei Comuni. Con il superamento di tali vincoli è quindi presumibile ritenere che gli enti siano incentivati a fare un più ampio ricorso al finanziamento degli investimenti tramite nuovo indebitamento.

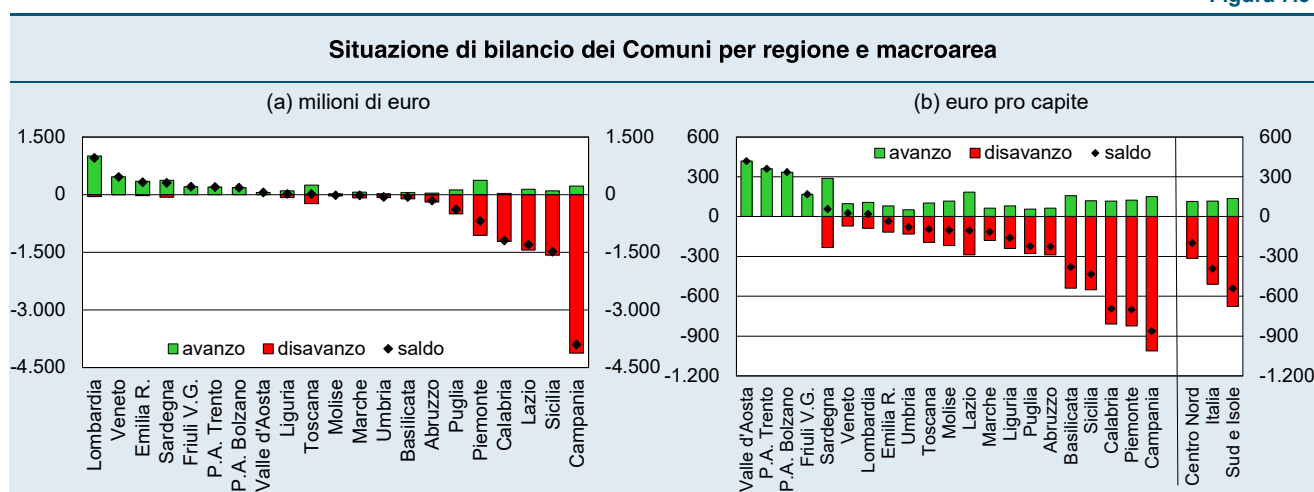
² In tutte e tre le ipotesi la parte disponibile e i fondi destinati ad investimenti sono considerati interamente spendibili mentre il FCDE e il FAL non sono mai utilizzabili per spese aggiuntive. Nell'ipotesi minima la percentuale di spendibilità dei fondi accantonati e vincolati è ipotizzata pari a zero. Nell'ipotesi intermedia la percentuale di spendibilità di fondi accantonati è pari al 25%, quella dei fondi vincolati è pari all'80% nel caso di fondi vincolati da leggi e principi contabili e al 90% per i restanti fondi vincolati. Infine, nell'ipotesi massima, si considera la totale spendibilità dei fondi accantonati e vincolati. Nel caso di enti in disavanzo sono stati applicati i limiti previsti dalla Legge di bilancio 2019 per gli enti in disavanzo "moderato" ed "elevato".

³ A tal fine si è posta una condizione di capienza del fondo cassa al 31.12.2019, tenendo conto che una quota di quest'ultimo dovrà essere destinata a finanziare le spese già impegnate nel Fondo pluriennale vincolato (FPV) di parte corrente il cui importo viene quindi sottratto dal fondo cassa. Da quest'ultimo non è stato invece sottratto il FPV di parte capitale poiché si presume che larga parte sia finanziato da risorse da indebitamento il cui impiego è correlato strettamente agli stati di avanzamento lavori e che pertanto non concorrono ad alimentare il fondo cassa.

⁴ Le entrate si riferiscono alle riscossioni totali di competenza, escludendo quindi quelle in conto residui. La scelta di una variabile di cassa, come le riscossioni, in luogo di una variabile di competenza, come gli accertamenti, è operata al fine di limitare l'effetto prodotto dalla diversa propensione degli enti a iscrivere in entrata, in termini di competenza, accertamenti con dubbio grado di esigibilità.

I Comuni del Mezzogiorno si caratterizzano quindi per condizioni di bilancio più sfavorevoli, con percentuali di enti in avanzo e valori pro capite di questi ultimi inferiori alla media nazionale. Nel 2019, il 60 per cento dei Comuni meridionali (dove risiede il 38 per cento della popolazione nazionale) è riuscito a conseguire un avanzo di bilancio⁵⁴ che, in termini pro capite, ammontava a 135 euro. Il restante 40 per cento degli enti ha invece conseguito un disavanzo pari a 676 euro pro capite. Circa un terzo si caratterizzava per un disavanzo “elevato” e il 7 per cento da un disavanzo “moderato”⁵⁵. Nei Comuni del Centro Nord, dove l'avanzo ammontava a 114 euro pro capite, la quota di Comuni in avanzo era ampiamente superiore, sia in termini di numerosità di enti (91 per cento) che di popolazione interessata (75 per cento). Nel restante 9 per cento degli enti il valore pro capite del disavanzo ammontava a 314 euro, meno della metà di quello dei Comuni meridionali. Solo il 6 per cento si caratterizzava per un disavanzo “elevato”.

Figura 7.3



Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Dati riferiti al 31.12.2019.

La situazione economico-finanziaria appare eterogenea anche all'interno delle due macro aree del Paese. La figura 7.3.a riporta l'ammontare degli avanzi, dei disavanzi e dei relativi saldi per il totale dei Comuni di ciascuna regione, ordinato in maniera decrescente rispetto all'entità del saldo. A eccezione della Sardegna, tutte le altre regioni del Mezzogiorno si caratterizzavano per saldi negativi,

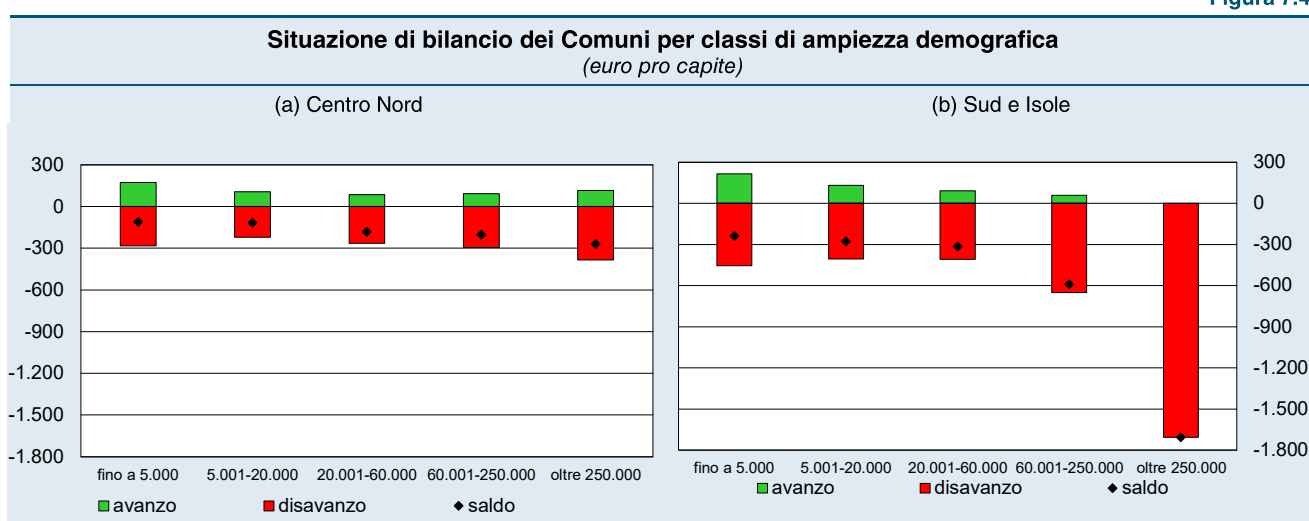
⁵⁴ Tra questi sono inclusi anche i Comuni in pareggio, pari al 3 per cento del totale.

⁵⁵ Il termine “moderato” è qui riferito agli enti che, pur avendo una parte disponibile negativa, hanno un risultato di amministrazione positivo e capiente rispetto alla somma del FAL e del FCDE, mentre il termine “elevato” è riferito agli enti in cui tale condizione di capienza non risulta verificata.

particolarmente elevati in Calabria, Sicilia⁵⁶ e Campania. Le maggiori criticità finanziarie dei Comuni di queste tre regioni si confermano anche in termini di disavanzo pro capite (fig. 7.3.b), con valori ampiamente superiori alla media nazionale.

La situazione complessiva di bilancio è più critica nel Mezzogiorno in tutte le classi di ampiezza demografica (fig. 7.4). Le condizioni di bilancio peggiorano al crescere della classe dimensionale in entrambe le aree del Paese, ma in misura più marcata nel Mezzogiorno. Da un lato, tra gli enti meridionali in avanzo, il valore pro capite di quest'ultimo è massimo in corrispondenza dei Comuni di piccole dimensioni (fino a 5.000 abitanti) e si azzerava in corrispondenza dei Comuni con più di 250 mila abitanti. Dall'altro, nei Comuni caratterizzati da un disavanzo, il valore pro capite di quest'ultimo è massimo in quelli con oltre 250.000 abitanti, dove raggiunge i 1.707 euro a fronte dei 385 euro dei corrispondenti enti del Centro Nord. Oltre il 40 per cento del disavanzo complessivo degli enti meridionali (3,2 miliardi sui 7,9 totali) è riferibile ai Comuni con oltre 250 mila abitanti.

Figura 7.4



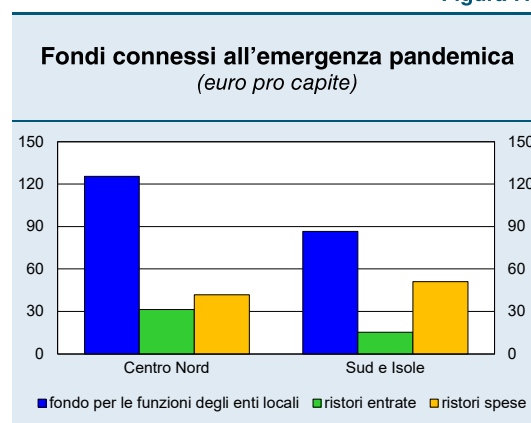
Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Dati riferiti al 31.12.2019.

Durante il biennio 2020-21, Comuni, Province e Città metropolitane hanno ricevuto, sulla base dei fabbisogni stimati in itinere, fondi aggiuntivi per fronteggiare le maggiori spese e le minori entrate derivanti dall'emergenza sanitaria. Nostre elaborazioni sui dati del Ministero dell'Economia e delle finanze mostrano che gli enti del Mezzogiorno hanno complessivamente ricevuto poco più di 3 miliardi di euro (153 euro pro capite) a fronte di circa 7,8 miliardi destinati agli enti del Centro Nord (199 euro pro capite; tav. a.14).

⁵⁶ In Sicilia la percentuale di enti che ha comunicato i dati di bilancio alla BDAP è significativamente inferiore alla media nazionale: l'83 per cento dei Comuni (85 per cento della popolazione) a fronte del 99 per cento circa, sia in termini di enti che di popolazione, della media nazionale. È pertanto presumibile ritenere che la situazione finanziaria complessiva della Sicilia possa essere peggiore di quanto riportato, nell'ipotesi in cui i Comuni non ancora rilevati in BDAP siano caratterizzati da una situazione di bilancio mediamente più critica.

Il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali ha sostenuto la parte maggioritaria degli importi (57 per cento circa) per garantire il pieno e ordinato funzionamento degli enti anche nella fase di emergenza, per un valore di 87 pro capite (fig. 7.5); l'importo, inferiore alla media del Centro Nord, riflette il livello più contenuto di fabbisogno stimato. In aggiunta sono stati erogati fondi con finalità specifiche, destinati a compensare le minori entrate dovute alla sospensione delle attività economiche o alle agevolazioni concesse e le maggiori spese derivanti da specifici interventi (cfr. nell'Appendice normativa il paragrafo: *Trasferimenti per la gestione dell'emergenza sanitaria*). I Comuni di grandi dimensioni, che hanno ricevuto maggiori risorse in rapporto alla popolazione, sono quelli per cui è massimo il divario con il Centro Nord (159 euro e 340 pro capite, rispettivamente) anche in conseguenza delle differenze nella fornitura di servizi (ad esempio i servizi per l'infanzia, le mense e il trasporto scolastici; cfr. il paragrafo 3), i cui mancati introiti sono stati uno dei parametri considerati per la quantificazione dei ristori.

Figura 7.5



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle finanze; per la popolazione, Istat. Dati riferiti al biennio 2020-21.

Nel 2020 le condizioni di bilancio dei Comuni sono migliorate nel complesso, grazie alle ingenti risorse finanziarie erogate dallo Stato, che hanno ecceduto i fabbisogni finanziari connessi al calo delle entrate proprie e alla crescita delle spese per fronteggiare l'emergenza sanitaria⁵⁷.

Tavola 7.1

Matrice di transizione della situazione di bilancio dei Comuni tra il 2019 e il 2020 (1)
(valori percentuali)

SITUAZIONE DI BILANCIO	2020							
	Avanzo elevato	Avanzo moderato	Disavanzo moderato	Disavanzo elevato	Avanzo elevato	Avanzo moderato	Disavanzo moderato	Disavanzo elevato
2019	Centro Nord				Sud e Isole			
Avanzo elevato	44,6	4,3	0,1	0,1	25,5	3,5	0,1	0,2
Avanzo moderato	9,8	31,5	0,3	0,4	5,6	23,2	0,8	1,2
Disavanzo moderato	0,2	0,8	1,9	0,1	0,1	2,1	4,3	0,6
Disavanzo elevato	0,1	0,7	1,3	3,9	0,3	2,2	3,7	26,6

Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

(1) Avanzo "elevato": Comuni con una parte disponibile del risultato di amministrazione positiva e superiore a 50 euro pro capite (primo quintile della distribuzione); Avanzo "moderato": Comuni con una parte disponibile del risultato di amministrazione positiva e inferiore a 50 euro pro capite; Disavanzo "elevato": Comuni con una parte disponibile del risultato di amministrazione negativa e risultato di amministrazione incapiente rispetto alla somma del FCDE e del FAL; Disavanzo "moderato": Comuni con una parte disponibile del risultato di amministrazione negativa e risultato di amministrazione capiente rispetto alla somma del FCDE e del FAL.

Una quota significativa dei Comuni ha utilizzato, almeno in parte, tale eccedenza di risorse per migliorare gli equilibri di bilancio, in particolare attraverso il contenimento dei residui passivi. Ne è conseguito un miglioramento del risultato di amministrazione che ha beneficiato anche dei minori accantonamenti al FCDE⁵⁸. Il 14 per cento dei Comuni del Mezzogiorno (quasi il 13 per cento nel

⁵⁷ Secondo stime provvisorie del MEF, il saldo tra le risorse trasferite ai Comuni e i loro fabbisogni finanziari nel biennio 2020-21 è stato positivo e pari a 967 milioni.

⁵⁸ Il MEF ha quantificato in 472 milioni di euro le minori spese connesse agli accantonamenti al FCDE. Si tratta della riduzione degli stanziamenti al FCDE derivanti dalla sostituzione delle entrate ordinariamente reperite dagli Comuni,

Centro Nord) ha infatti conseguito un miglioramento del risultato di amministrazione a fronte di circa il 6 per cento (il 5 al Centro Nord) che ha registrato un peggioramento della propria situazione di bilancio (tav. 7.1).

8. I Comuni in situazione di criticità finanziaria

I Comuni svolgono funzioni ed erogano servizi di grande rilevanza per le rispettive comunità. L'emergere di una situazione di crisi finanziaria va pertanto gestita garantendo la continuità operativa dell'ente e ponendo le basi per uno stabile riequilibrio dei conti. È possibile individuare tre categorie di enti muovendo dagli stati di crisi più intensa e pervasiva verso quelli più blandi: in dissesto, in riequilibrio e deficitari. La collocazione dell'ente in una di queste tre categorie è condotta sulla base di specifici indicatori, stabiliti dalla legge.

Va rilevato che la presenza di un disavanzo di bilancio non implica anche lo stato di criticità finanziaria. Allo stesso tempo vi possono essere enti che, pur in presenza di un avanzo, sono caratterizzati da indicatori di bilancio, quali ad esempio la rigidità della spesa o la scarsa capacità di riscossione, che in genere risultano associati a una situazione di crisi finanziaria più o meno intensa.

Sulla base delle norme introdotte nel 1989, che dopo varie integrazioni trovano oggi organica collocazione nel TUEL, si definiscono in stato di dissesto gli enti che non riescono a garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili o a fronteggiare le obbligazioni nei confronti di terzi⁵⁹. Alla dichiarazione di dissesto da parte del Consiglio dell'ente fa seguito la costituzione di un *Organo straordinario di liquidazione* cui è demandato il ripiano dell'indebitamento pregresso⁶⁰. L'ente è inoltre chiamato a porre le basi di una gestione equilibrata aumentando fino ai valori massimi le aliquote dei tributi locali e le tariffe dei servizi e riordinando la spesa anche attraverso una riduzione degli ambiti di intervento.

Col venir meno, nel 2001, della possibilità di accendere mutui con oneri di rimborso a carico dello Stato per ripianare i disavanzi pregressi (a seguito della riforma costituzionale che ha permesso il ricorso al debito solo per il finanziamento degli investimenti) si è registrata la tendenza delle Amministrazioni a rinviare quanto più possibile lo stato di dissesto, rendendo più onerosa, una volta avviata, la fase di correzione dei conti.

Nel 2012 è stata così introdotta la procedura di riequilibrio finanziario (comunemente nota come "pre-dissesto") per gli enti caratterizzati da squilibri strutturali di bilancio in grado di provocare il dissesto⁶¹. Tali enti devono adottare un piano pluriennale di misure correttive basate sull'aumento delle entrate e sulla revisione delle spese. I vincoli posti in capo alla gestione dell'ente sono relativamente meno intensi di quelli che scaturirebbero dalla dichiarazione di dissesto⁶².

oggetto di accantonamento al Fondo, con le entrate provenienti dai ristori statali. Ne hanno beneficiato, in particolare, i Comuni caratterizzati da una bassa capacità di riscossione, più diffusi nel Mezzogiorno.

⁵⁹ Le norme principali che disciplinano il dissesto sono contenute nel TUEL (D.lgs. 267 del 2000) negli articoli da 244 a 269.

⁶⁰ La parte di debiti eventualmente non soddisfatta dall'Organo straordinario di liquidazione torna a gravare, al termine della procedura di dissesto, sull'ente locale.

⁶¹ Le norme principali che disciplinano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale sono contenute negli articoli dal 243 bis al 243 sexies del TUEL.

⁶² Anche l'ente che ricorre alla procedura di riequilibrio finanziario è chiamato ad applicare tariffe nella misura massima e a garantire la copertura integrale dei costi di alcuni servizi. Tuttavia non è obbligato a una revisione degli ambiti di attività con

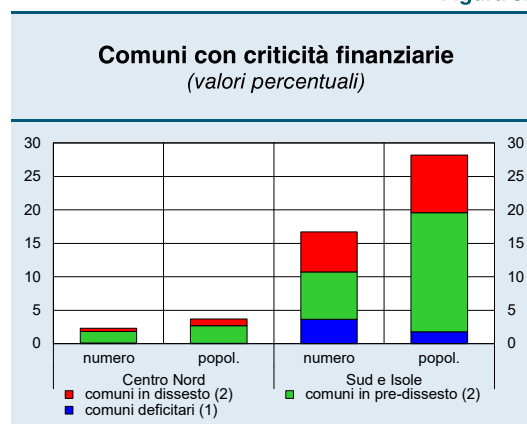
La gestione finanziaria degli enti è monitorata con regolarità per limitare l'emergere di crisi finanziarie. Dal confronto delle risultanze del rendiconto con una serie di otto parametri, definiti dal Ministero dell'Interno, sono considerati in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti che mostrano squilibri rispetto ad almeno quattro indicatori⁶³. Gli enti così individuati sono vincolati a una gestione più accorta di alcuni servizi e degli esborsi per il personale⁶⁴.

Nel 2020 ammontavano a 153 i Comuni in stato di dissesto, collocati prevalentemente nelle regioni di Sud e Isole (85 per cento del totale degli enti in dissesto). Nel Mezzogiorno, i 130 enti dissestati rappresentavano il 6,0 per cento dei Comuni dell'area, con una popolazione residente pari all'8,6 per cento del totale (0,5 per cento dei Comuni e 1,0 per cento della popolazione al Centro Nord; fig. 8.1).

Le cause che determinano l'emergere di criticità finanziarie in capo a un ente possono essere molteplici, variamente interrelate e con una lunga fase di gestazione. Pur senza approfondire la cause specifiche del dissesto dei singoli enti⁶⁵, è possibile utilizzare i dati di consuntivo per individuare le caratteristiche che, nei cinque anni che precedono il manifestarsi dello stato di crisi finanziaria, si registrano con una frequenza relativamente maggiore.

Tale analisi descrittiva mostra che nelle due macro aree si registrano delle caratteristiche comuni. In entrambe le zone infatti, le entrate correnti pro capite e la capacità di riscossione degli enti dissestati sono costantemente inferiori a quelle medie degli enti privi di criticità. I dati suggeriscono che gli enti pongono in essere degli interventi per cercare di evitare, o quantomeno ritardare, l'emersione di criticità significative e che tali azioni sono differenziate nelle due macro aree. Gli enti del Mezzogiorno tendono, infatti, a ridurre le spese qualche anno prima del dissesto, mentre quelli del Centro Nord accrescono la quota di entrate tributarie (principalmente attraverso un più intenso sforzo fiscale).

Figura 8.1



Fonte: elaborazioni Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).
 (1) Si considerano deficitari i Comuni che nel 2019 avevano almeno quattro indicatori oltre il valore soglia definito dal Ministero dell'Interno. - (2) Procedure attive al 31.12.2020.

conseguente potenziale riduzione del personale, mantiene margini di manovra nella gestione finanziaria potendo anche fare ricorso al debito per gli investimenti, può accedere ad un apposito Fondo di rotazione che anticipa le risorse per far fronte ad alcune tipologie di impegni. Infine, per gli amministratori il pre-dissesto consente di non incorrere nelle sanzioni che possono essere comminate in caso di dissesto in termini di incandidabilità o di conferimento di incarichi pubblici.

⁶³ L'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari e i relativi controlli sono basati sugli articoli 242 e 243 del TUEL. Il decreto del Ministro dell'Interno del 28 dicembre 2018 ha individuato nuovi parametri, rispetto a quelli inizialmente definiti nel 2009, per adeguarli ai principi della contabilità armonizzata e accrescerne la capacità di individuare gravi squilibri di bilancio. Essi trovano applicazione a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 e al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2020.

⁶⁴ Gli enti strutturalmente deficitari sono soggetti al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali. Inoltre, il costo complessivo della gestione dei servizi a domanda individuale deve essere coperto con i relativi proventi tariffari e contributi finalizzati in misura non inferiore al 36 per cento; quello della gestione del servizio di acquedotto con la relativa tariffa in misura non inferiore all'80 per cento.

⁶⁵ Tale operazione per essere condotta richiederebbe la raccolta e l'analisi minuziosa non solo dei conti di bilancio, ma anche delle delibere dei consigli degli enti e di quelle dei soggetti istituzionali coinvolti a vario titolo nella procedura di dissesto, quali ad esempio la Corte dei Conti. Per una rassegna dei casi di criticità finanziarie che di anno in anno coinvolgono i Comuni, cfr. Degni (2020).

Nel 2020 avevano in corso una procedura di riequilibrio economico 236 Comuni. Anche in questo caso la maggior parte degli enti è localizzata al Sud (poco meno dei due terzi del totale dei Comuni in pre-dissesto). Nel Mezzogiorno avevano fatto ricorso alla procedura di pre-dissesto 153 Comuni, pari al 7,0 per cento del totale degli enti dell'area e con il 17,8 per cento della popolazione residente (a fronte dell'1,7 per cento dei Comuni e del 2,6 per cento della popolazione nel Centro Nord), in relazione al fatto che alcuni grandi Comuni sono ricompresi in questa categoria. Non emergono significative differenze tra gli enti delle due macro aree; le principali criticità si riscontrano infatti sul versante delle entrate.

Anche l'analisi dei parametri di bilancio impiegati per individuare le situazioni di "deficitarietà strutturale" mostra una situazione polarizzata tra le due aree del Paese (tav. a.15). Nel Mezzogiorno il 4,3 per cento dei Comuni presenta valori che si collocano oltre la soglia di guardia per almeno quattro parametri e che pertanto sono potenzialmente candidati⁶⁶ ad essere riconosciuti come deficitari da parte del Ministero (0,2 per cento al Centro Nord). Oltre il 12 per cento delle municipalità meridionali presenta criticità in almeno 3 parametri, a fronte di meno dell'uno per cento nelle regioni centro settentrionali. Il 27,3 per cento degli enti meridionali non evidenzia criticità in alcuno degli otto parametri. Si tratta di una percentuale significativamente più bassa di quella registrata per i Comuni del Centro Nord (77,6 per cento).

9. Conclusioni

Nello scorso decennio l'azione di bilancio dei Comuni italiani è stata posta sotto pressione da diversi fattori. In primo luogo, la prolungata fase di contrazione dei trasferimenti erariali ha fortemente ridotto gli spazi finanziari a disposizione dei Comuni, soprattutto nel Mezzogiorno, dove è più elevato il grado di dipendenza erariale delle entrate. Al taglio dei trasferimenti si è associato l'inasprimento dei vincoli di finanza pubblica imposti dal Patto di stabilità interno (solo in parte allentati dalla successiva introduzione del vincolo del pareggio di bilancio) che ha ostacolato la capacità di spesa dei Comuni.

Alle manovre di consolidamento dei conti pubblici si sono aggiunti, dalla metà dello scorso decennio, gli effetti dell'introduzione della nuova contabilità armonizzata. I nuovi criteri contabili, se da un lato hanno favorito una rappresentazione più trasparente dell'effettivo stato di salute dei bilanci comunali, dall'altro hanno fatto emergere parte delle criticità accumulate negli anni; ne è derivato un generale peggioramento dei saldi di bilancio e l'emersione di significativi disavanzi che hanno interessato soprattutto gli enti del Mezzogiorno.

La carenza di risorse ha ostacolato il processo di riforma della finanza locale in senso federalista avviato con la L. 42 del 2009. Ad oggi il sistema di finanziamento delle spese relative alle funzioni fondamentali, che avrebbe dovuto basarsi su criteri perequativi guidati dai fabbisogni standard e dalle capacità fiscali, appare invece ancora ampiamente ispirato al criterio della spesa storica.

In questo contesto, la scarsa autonomia tributaria e l'elevata dipendenza erariale che storicamente caratterizzano i Comuni del Mezzogiorno, unitamente all'elevato grado di rigidità della spesa, hanno contribuito ad aggravarne le condizioni di bilancio, più intensamente che nel resto del Paese. Ne è conseguita una minore capacità di spesa per i servizi connessi ai bisogni primari della collettività. Quasi

⁶⁶ Sono classificati in condizioni di "deficitarietà strutturale" con apposito provvedimento del Ministero dell'Interno, gli enti che mostrano squilibri rispetto ad almeno quattro di otto indicatori di allerta. Gli enti così individuati sono vincolati a una gestione più accorta di alcuni servizi e degli esborsi per il personale.

la metà degli enti meridionali si caratterizza infatti per un livello di servizi offerti, connessi alle funzioni fondamentali, inferiore a quello che sarebbe necessario in base alle caratteristiche territoriali, agli aspetti demografici, socio-economici e morfologici dei loro territori. Sono in particolare i grandi Comuni meridionali che si caratterizzano per un'offerta di servizi inadeguata rispetto a quella che sarebbe teoricamente richiesta; la loro spesa, oltre ad essere inferiore a quella dei corrispondenti Comuni del Centro Nord in termini pro capite, appare anche particolarmente rigida, con una elevata incidenza sulle entrate correnti delle spese per il personale, dell'onere del debito e del ripiano dei disavanzi.

La minore offerta di servizi alla collettività riflette, almeno in parte, la scarsa disponibilità di entrate proprie di cui dispongono gli enti meridionali (sia tributarie sia extra tributarie); l'utilizzo della leva fiscale, relativamente più intenso che nel resto del Paese, trova infatti un limite nella ridotta ampiezza delle basi imponibili dei loro territori. Nonostante lo sforzo fiscale posto in essere, l'equilibrio complessivo di bilancio è stato fortemente condizionato dall'effettiva capacità d'incasso delle somme accertate (sia nell'anno che in quelli precedenti), che appare ampiamente inferiore a quella dei Comuni del Centro Nord. Come evidenziato dal MEF (2021b), la recente riforma della riscossione degli enti locali, attuata dalla legge di bilancio del 2020, potrebbe favorire un contenimento dei costi della riscossione e una riduzione del tempo intercorrente tra la fase accertativa e quella di incasso, assicurando una maggiore efficienza nell'attività di contrasto all'evasione sulle entrate proprie comunali.

La spesa per investimenti, più facilmente comprimibile di quella corrente, ha risentito in misura più intensa delle minori disponibilità finanziarie; le risorse comunitarie di cui hanno beneficiato i Comuni meridionali hanno solo in parte salvaguardato il livello complessivo dei trasferimenti a fronte di risorse nazionali in calo. D'altro canto gli avanzi potenzialmente spendibili, una delle principali forme proprie di finanziamento degli investimenti, appaiono ampiamente inferiori nel Mezzogiorno rispetto a quelli di cui dispongono gli enti del Centro e, soprattutto, del Nord.

Il minor livello di competenze possedute dal personale degli enti del Mezzogiorno, associato ad altri fattori di carattere strutturale⁶⁷ e a una minore disponibilità di risorse finanziarie hanno inoltre inciso negativamente sulla capacità di realizzazione dei programmi di investimento, che appare inferiore rispetto al resto del Paese. Gli enti meridionali sono stati infatti caratterizzati per un lungo periodo da un elevato disallineamento tra impegni di spesa e pagamenti; mentre in termini di impegni, la spesa pro capite dei Comuni meridionali è risultata generalmente più elevata di quella degli enti del Centro Nord, in termini di pagamenti il rapporto tra le due macro aree si inverte.

Nell'ultimo decennio il debito, misurato in termini pro capite, è calato in misura modesta negli enti meridionali, a fronte di una marcata flessione nei Comuni del Centro Nord. Nel 2020, il debito pro capite dei Comuni del Sud rimaneva comunque ancora inferiore a quello del resto del Paese. Il differenziale si inverte tuttavia se si considera anche il debito nei confronti di altre Amministrazioni pubbliche, che risulta particolarmente elevato nei Comuni del Mezzogiorno per l'ampio ricorso alle anticipazioni di liquidità concesse dallo Stato per il pagamento dei debiti commerciali scaduti. L'incidenza degli esborsi per il servizio del debito sulle entrate correnti è superiore per gli enti del Mezzogiorno, in particolare quelli di grandi dimensioni.

Il consistente taglio dei trasferimenti erariali dell'ultimo decennio, associato alla scarsità di risorse

⁶⁷ Tra i fattori strutturali, comuni al resto del Paese, rilevano le problematiche applicative del Codice degli appalti introdotto nel 2016, i sistematici ritardi con cui vengono erogati (spesso a ridosso della chiusura dell'esercizio) i trasferimenti statali o regionali, la normativa particolarmente ondivaga del PSI e, successivamente, la tardiva stabilizzazione del quadro normativo relativo al pareggio di bilancio che ha reso più difficile la pianificazione degli interventi da parte degli amministratori locali.

proprie (acuita da una carente capacità di riscossione) e all'elevata rigidità della spesa corrente, hanno quindi esposto gli enti meridionali a persistenti squilibri di bilancio, sfociati spesso in ampi disavanzi o in forme più gravi di criticità finanziarie che richiedono l'avvio di specifiche procedure.

Nel complesso, i Comuni del Mezzogiorno si caratterizzano per condizioni di bilancio più sfavorevoli che nel resto del Paese, con percentuali di enti in disavanzo ampiamente superiori alla media nazionale e con una quota significativa di enti con disavanzo "elevato". La situazione complessiva di bilancio risulta più critica in tutte le classi di ampiezza demografica, ma è particolarmente accentuata nei Comuni meridionali di grandi dimensioni (oltre 250 mila abitanti) che, nel 2019, erano tutti in disavanzo. I grandi Comuni del Mezzogiorno mostrano una più elevata incidenza sul risultato di amministrazione delle risorse accantonate al fondo anticipazioni di liquidità, cui hanno fatto ampio ricorso per il pagamento della rilevante mole di debiti commerciali scaduti, e del fondo crediti di dubbia esigibilità, che riflette l'elevato ammontare di residui attivi accumulati in passato e la scarsa capacità di riscossione delle entrate proprie.

Nel 2020, il 13 per cento degli enti del Mezzogiorno, con il 26 per cento della popolazione dell'area, era in stato di dissesto finanziario o aveva in corso una procedura di riequilibrio economico (pre-dissesto). Un ulteriore 4 per cento mostrava condizioni di bilancio "strutturalmente deficitarie".

L'emergenza Covid-19 ha dunque interessato i Comuni meridionali in una fase in cui erano caratterizzati da condizioni di bilancio particolarmente critiche, soprattutto nel caso degli enti di maggiori dimensioni. A differenza di quanto accaduto con le crisi del decennio scorso, nel biennio 2020-21 i massicci interventi governativi a ristoro delle perdite di gettito subite e delle maggiori spese sostenute per fronteggiare l'emergenza, hanno superato i fabbisogni finanziari degli enti indotti dalla crisi. Tale eccedenza di risorse ha favorito, nel complesso, un temporaneo miglioramento delle condizioni di bilancio.

In prospettiva, le criticità strutturali degli enti meridionali evidenziate dal lavoro e la scarsa capacità di offrire servizi adeguati alla collettività potranno essere superate solo attraverso il riavvio del processo di federalismo fiscale, che favorisca una maggiore responsabilizzazione all'uso efficiente delle risorse da parte degli amministratori locali e conduca alla completa realizzazione di un sistema perequativo, finanziato anche con risorse statali, che tenga conto degli effettivi fabbisogni di spesa e delle capacità fiscali. Per giungere a definire i reali fabbisogni standard è tuttavia necessario che siano preliminarmente definiti gli indicatori dei livelli di servizio, che possono essere costituiti dai livelli essenziali delle prestazioni (Lep) nel caso ad esempio dei servizi sociali, o da indicatori di natura quali-quantitativa nel caso delle altre funzioni fondamentali.

I primi passi in questa direzione si sono concretizzati a partire dal 2020⁶⁸. In particolare, con la legge di bilancio per il 2020 sono state stanziare per la prima volta risorse statali aggiuntive (che rappresentano la componente *verticale* del Fondo di solidarietà comunale) ed è stato sancito l'obiettivo del completo superamento nel 2030 della spesa storica come criterio di riparto delle risorse comunali. È stato inoltre avviato un processo di revisione dei fabbisogni di spesa per gli asili nido e per la funzione denominata "servizi sociali" (che comprende servizi erogati ad anziani, minori e soggetti in condizioni di vulnerabilità) con l'obiettivo di commisurarli a livelli di servizio minimi da garantire sul tutto il territorio nazionale. Con la legge di bilancio per il 2021 sono stati previsti rilevanti finanziamenti statali (che cresceranno gradualmente nel tempo), finalizzati a potenziare i servizi sociali e i posti disponibili

⁶⁸ Per una descrizione dettagliata dei principali provvedimenti dell'ultimo biennio volti a favorire il riavvio del processo di federalismo fiscale, si vedano MEF (2021b), SOSE (2021) e UPB (2021).

negli asili nido comunali e avviare così un processo di convergenza di tutti gli enti agli standard qualitativi delle realtà più virtuose. Con la legge di bilancio 2021 è stato inoltre avviato il processo di riequilibrio territoriale nella dotazione di infrastrutture attraverso la costituzione di un apposito Fondo perequativo, originariamente previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale del 2009.

Il percorso intrapreso con il potenziamento dei servizi sociali e degli asili nido dovrà essere esteso alle altre funzioni fondamentali. Per la fornitura dei servizi da parte dei piccoli Comuni, in prospettiva andranno individuati dei bacini ottimali di fornitura, favorendo la gestione associata attraverso le Unioni o le Convenzioni, attualmente poco utilizzate nelle regioni del Mezzogiorno. Infine, si renderà necessario coinvolgere nel nuovo modello di perequazione e di garanzia dei Lep anche i Comuni appartenenti alle RSS, a partire da quelli di Sicilia e Sardegna, che già partecipano alla ripartizione del FSC anche se limitatamente alla componente ripartita sulla base del criterio della spesa storica.

Il riavvio del processo di federalismo fiscale potrebbe essere sostenuto nei prossimi anni anche dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che contiene numerosi interventi volti ad accrescere l'efficienza amministrativa degli enti, utile soprattutto nella programmazione ed esecuzione dei lavori pubblici, e a potenziare la dotazione infrastrutturale rilevante per l'esercizio delle funzioni fondamentali e il soddisfacimento dei Lep. Il volume dei finanziamenti che i Comuni avranno a disposizione⁶⁹, ingente rispetto all'ammontare di risorse che gestiscono tradizionalmente, richiederà un aumento della loro capacità annua di investimento di almeno il 60 per cento. Si tratta di una sfida particolarmente impegnativa per le amministrazioni comunali, specie nel Mezzogiorno, dove le competenze possedute dal personale appaiono meno adeguate a fronteggiare tale sfida rispetto al resto del Paese.

⁶⁹ Gli enti territoriali sono coinvolti sia indirettamente, come soggetti beneficiari, che direttamente, come soggetti attuatori, su tutte e sei le "missioni" del PNRR. In particolare, i Comuni sarebbero maggiormente coinvolti nella Missione 2 ("Rivoluzione verde e transizione ecologica"), nella Missione 4 ("Istruzione e ricerca") e nella Missione 5 ("Inclusione e coesione"). Secondo le stime della CDP (Montanino e Di Vaio, 2022), il valore finanziario dei progetti che i Comuni e le Città metropolitane gestiranno in qualità di soggetti attuatori varia tra un minimo di 30 a un massimo di 50 miliardi di euro entro il 2026, rispetto a un totale di 191,5 miliardi di risorse finanziarie erogate dal Dispositivo di ripresa e resilienza (RRF), il principale strumento del programma *Next generation EU*.

BIBLIOGRAFIA

- (1) Aimone Gigio L., Bolis M., Chiades P., Lo Nardo A., Marangoni D. e M. Paolicelli (2022), “Il personale degli enti territoriali. Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord”, Banca d’Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 677.
- (2) Alampi D., P. Chiades, P. De Matteis, V. Mengotto, A. Migliardi, F. Quintiliani F. (2018), “La gestione delle funzioni fondamentali nei piccoli Comuni”, *Altri atti di Convegni*, Lungo il sentiero stretto, I Governi locali in tempo di crisi, Banca d’Italia, 4 dicembre 2017.
- (3) Baltrunaite, A, Orlando, T. e Rovigatti, G. (2021) “The implementation of public works in Italy: institutional features and regional characteristics”, Banca d’Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 659.
- (4) Banca d’Italia (2011), “L’economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali”, *Economie Regionali* n. 23.
- (5) Banca d’Italia (2018), “L’economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali”, *Economie Regionali* n. 23.
- (6) Bardozzetti A., D. Franco, E. Vadalà (2008), “Debito pubblico e decentramento in Italia”, *Federalismo fiscale*, vol.1, pp.51-105.
- (7) Camera dei deputati (2021), “Le risorse per i comuni: il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l’esercizio delle funzioni degli enti locali”, Ufficio studi.
- (8) Chiades, P. e Mengotto, V. (2015), “Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di stabilità interno e carenza di risorse”, *Economia Pubblica*, vol. 2.
- (9) Chiades P., Greco L., Mengotto V., Moretti L., Valbonesi P. (2019). “Fiscal consolidation by intergovernmental transfers cuts? The unpleasant effect on expenditure arrears”, *Economic Modelling*, Vol. 77, 2019, pp. 266-275.
- (10) Commissione delle Comunità Europee (2004), Libro Verde relativo al Partenariato Pubblico-Privati ed al Diritto Comunitario degli Appalti Pubblici e delle Concessioni, Comunicazione n.327.
- (11) Corte dei Conti (2021), Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica.
- (12) Degni M. (a cura di) (2020), *Rapporto Ca’ Foscari sui comuni 2020. Il governo locale: modelli ed esperienze in Italia e in Europa*, Roma, Castelvechi.
- (13) Di Carmine, C., Mancini, A.L., Mele, D. e Ziglio, G. (2021), “Le partecipate delle Amministrazioni locali: quali riflessi sull’attività e i bilanci degli enti?”, Banca d’Italia, mimeo.
- (14) Ferraresi M., Migali G. e L. Rizzo (2018), “Does Intermunicipal Cooperation Promote Efficiency Gains? Evidence from Italian Municipal Unions.” *Journal of Regional Science* 58 (5): 1017–44.
- (15) Grembi V., Nannicini T. e U. Troiano (2016), “Do fiscal rules matter?”, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 8, issue 3, pp. 1-30.
- (16) IFEL (2019), *La finanza comunale in sintesi*.
- (17) IFEL (2020), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione*.

- (18) Intesa San Paolo (2019), *Finanza Locale Monitor*, Divisione Studi e Ricerche.
- (19) Ivaldi G., G. Marinuzzi, F. Quintiliani e W. Tortorella (2017), “Le Unioni di Comuni in Italia: un’analisi dell’efficienza dei Comuni aderenti?”, Working Paper SIEP, n. 725.
- (20) Luca D. e F. Modrego (2019), “Stronger together? Assessing the causal effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities”, *Journal of Regional Science*, vol. 61, pp. 261-293.
- (21) Mancini A.L. e Tommasino P. (2022), “Fiscal rules and the reliability of public investment plans: evidence from local governments”, Banca d’Italia, Temi di discussione, n. 1360
- (22) Manestra S., Messina G., e A. Peta (2018), “L’unione (non) fa la forza? Alcune evidenze empiriche sull’associazionismo comunale in Italia”, Banca d’Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 452.
- (23) Marchionni E., Nocella G. (2019), “Gli avanzi spendibili degli Enti territoriali a seguito delle nuove regole sul pareggio”, Ufficio Parlamentare di Bilancio, Focus tematico n. 3
- (24) Marchionni E., Pollastri C. e A. Zanardi (2017), “Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni”, Ufficio Parlamentare di Bilancio, Nota di lavoro n. 1.
- (25) MEF (2021a), Relazione sul monitoraggio dello stato del contenzioso tributario e sull’attività delle Commissioni tributarie – anno 2020.
- (26) MEF (2021b), Audizione del Vice ministro Castelli “Sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza” presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 9 giugno 2021.
- (27) Monacelli D., Pazienza M. G. e C. Rapallini (2016), “Municipality Budget Rules and Debt: Is the Italian Regulation Effective?”, *Public Budgeting and Finance*, vol. 36, issue 3, pp. 114-140.
- (28) Montanino A. e Di Vaio G. (2022) (a cura di), “Il PNRR e le sfide per i Comuni italiani”, Cassa depositi e prestiti.
- (29) Picchio M. e Santolini R. (2020), “Fiscal rules and budget forecast errors of Italian municipalities”, *European Journal of Political Economy*, vol. 64, 101921
- (30) SOSE (2021), Audizione del Presidente della SOSE “Sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza” presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, Roma.
- (31) UPB (2021), Audizione del Consigliere Alberto Zanardi “Sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza” presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 20 ottobre 2021.
- (32) Zanardi A. (2017), Introduzione al convegno “Lungo il ‘sentiero stretto’, I Governi locali in tempo di crisi”, *Altri atti di Convegni*, Banca d’Italia, 4 dicembre 2017.

APPENDICE STATISTICA

Tavola a.1

Spesa dei Comuni per classe demografica e macro area (1) (milioni di euro, euro e valori percentuali)

VOCI	Sud e Isole			Centro Nord		
	milioni di euro	euro pro capite	quota (2)	milioni di euro	euro pro capite	quota (2)
Spese correnti	16.828	828	46,7	37.705	949	60,9
Fino a 5.000 ab.	3.115	965	45,3	5.784	853	59,1
Da 5.001 a 20.000 ab.	4.092	725	49,8	9.013	724	63,6
Da 20.001 a 60.000 ab.	4.055	710	50,8	6.306	814	62,2
Da 60.001 a 250.000 ab.	3.126	889	49,8	5.861	1.005	62,8
Oltre 250.000 ab.	2.440	1.093	36,3	10.741	1.547	58,1
Spese in conto capitale	4.000	197	11,1	6.978	176	11,3
Fino a 5.000 ab.	1.497	464	21,8	1.985	293	20,3
Da 5.001 a 20.000 ab.	815	144	9,9	1.960	158	13,8
Da 20.001 a 60.000 ab.	590	103	7,4	983	127	9,7
Da 60.001 a 250.000 ab.	710	202	11,3	875	150	9,4
Oltre 250.000 ab.	389	174	5,8	1.175	169	6,4
Totale impegni	36.061	1.774	100,0	61.910	1.558	100,0
Fino a 5.000 ab.	6.877	2.131	100,0	9.788	1.444	100,0
Da 5.001 a 20.000 ab.	8.214	1.456	100,0	14.169	1.139	100,0
Da 20.001 a 60.000 ab.	7.978	1.398	100,0	10.147	1.311	100,0
Da 60.001 a 250.000 ab.	6.274	1.784	100,0	9.334	1.600	100,0
Oltre 250.000 ab.	6.718	3.009	100,0	18.473	2.660	100,0

Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazione Pubblica (BDAP).

(1) Impegni di spesa; valori medi triennali 2017-19. – (2) Quota percentuale in rapporto alle relative spese complessive.

Spesa corrente dei Comuni per classe demografica, regione e assetto istituzionale (1)
(euro pro capite)

VOCI	Classe demografica					Totale
	fino a 5.000 ab.	da 5.001 a 20.000 ab.	da 20.001 a 60.000 ab.	da 60.001 a 250.000 ab.	oltre 250.000 ab.	
Valle d'Aosta	1.903	–	1.585	–	–	1.817
Trentino-Alto Adige	1.359	1.145	1.158	1.539	–	1.317
Friuli-Venezia Giulia	938	1.028	1.432	1.416	–	1.141
RSS – Nord	1.273	1.069	1.326	1.469	–	1.254
Piemonte	754	672	773	867	1.239	843
Lombardia	703	645	732	1.024	1.951	894
Liguria	1.102	1.193	1.090	1.001	1.178	1.143
Veneto	645	540	659	1.024	1.650	736
Emilia-Romagna	895	770	910	978	1.280	913
Toscana	1.136	857	870	946	1.543	974
Umbria	974	826	890	878	–	885
Marche	1.091	821	950	1.018	–	948
Lazio	869	739	760	789	1.535	1.146
RSO – Centro Nord	795	701	796	959	1.547	929
Totale – Centro Nord	853	724	814	1.005	1.547	949
Sicilia	1.134	820	728	871	1.051	878
Sardegna	1.244	1.025	992	1.109	–	1.110
RSS – Isole	1.192	874	772	954	1.051	937
Abruzzo	1.034	792	786	971	–	880
Molise	829	789	928	–	–	856
Campania	790	640	650	841	1.180	775
Puglia	781	610	674	867	960	719
Basilicata	881	693	–	892	–	809
Calabria	882	765	767	811	–	814
RSO – Sud e Isole	864	668	684	856	1.125	778
Totale – Sud e Isole	965	725	710	889	1.093	828

Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazione Pubblica (BDAP).
(1) Impegni di spesa; valori medi triennali 2017-19.

Tavola a.3

Spese di bilancio per Missioni e classe demografica (1)
(euro pro capite)

VOCI	Sud e Isole						Centro Nord					
	1	2	3	4	5	Totale	1	2	3	4	5	Totale
MISSIONE 01 – Servizi istituzionali, generali e di gestione	365	232	199	239	349	257	323	217	217	227	293	250
MISSIONE 02 - Giustizia	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0
MISSIONE 03 - Ordine pubblico e sicurezza	38	39	38	52	78	45	29	34	45	58	119	54
MISSIONE 04 - Istruzione e diritto allo studio	58	40	36	49	61	45	83	80	79	108	148	96
MISSIONE 05 - Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	18	10	10	17	13	13	16	22	30	46	57	32
MISSIONE 06 - Politiche giovanili, sport e tempo libero	7	4	4	8	5	6	15	16	15	20	12	15
MISSIONE 07 - Turismo	9	7	3	5	2	5	15	7	7	6	5	8
MISSIONE 08 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	25	17	20	15	36	20	10	12	15	15	29	16
MISSIONE 09 – Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	206	213	219	263	239	225	152	143	175	199	278	183
<i>di cui:</i> rifiuti	149	172	186	211	216	184	117	118	147	169	247	154
MISSIONE 10 - Trasporti e diritto alla mobilità	59	37	38	75	130	57	78	51	58	91	331	112
MISSIONE 11 - Soccorso civile	12	4	4	4	2	5	16	5	3	2	2	5
MISSIONE 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	122	96	118	139	90	114	80	115	146	215	246	153
<i>di cui:</i> interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido	10	14	21	30	33	20	13	29	41	70	106	48
MISSIONE 13 - Tutela della salute	1	1	1	1	0	1	1	1	1	2	0	1
MISSIONE 14 – Sviluppo economico e competitività	5	5	6	10	19	8	6	10	13	13	12	11
MISSIONE 15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale	2	1	0	1	1	1	1	1	1	1	6	2
MISSIONE 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1	1	1	0	–	1	1	1	0	0	0	1
MISSIONE 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	16	5	0	1	0	4	13	4	1	3	0	4
MISSIONE 18 - Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	0	0	0	–	–	0	5	2	1	1	–	2
MISSIONE 19 – Relazioni internazionali	0	0	0	–	–	0	0	0	0	1	1	0
MISSIONE 20 - Fondi e accantonamenti	1	0	0	0	–	0	0	0	0	–	–	0
MISSIONE 50 - Debito pubblico	17	10	10	10	50	15	10	6	7	5	5	7
MISSIONE 60 – Anticipazioni	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
MISSIONE 99 - Servizi per conto terzi	–	–	0	–	–	0	–	0	0	–	–	0

Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazione Pubblica (BDAP).

(1) Impegni di spesa; valori medi triennali 2017-19. Le classi demografiche sono le seguenti: 1) fino a 5.000 abitanti; 2) da 5.001 a 20.000 abitanti; 3) da 20.001 a 60.000 abitanti; 4) da 60.001 a 250.000 abitanti; 5) oltre 250.000 abitanti.

Spese di bilancio per Missioni e classe demografica (1)
(quote percentuali)

VOCI	Sud e Isole					Totale	Centro Nord					Totale
	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5	
MISSIONE 01 – Servizi istituzionali, generali e di gestione	37,9	32,1	28,0	26,8	32,4	31,2	37,8	29,8	26,6	22,5	18,9	26,2
MISSIONE 02 - Giustizia	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
MISSIONE 03 - Ordine pubblico e sicurezza	4,0	5,4	5,4	5,8	7,2	5,4	3,4	4,7	5,5	5,7	7,7	5,7
MISSIONE 04 - Istruzione e diritto allo studio	6,0	5,6	5,0	5,5	5,7	5,5	9,7	11,0	9,6	10,7	9,6	10,1
MISSIONE 05 - Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	1,8	1,4	1,5	1,9	1,2	1,6	1,9	3,0	3,7	4,6	3,7	3,4
MISSIONE 06 - Politiche giovanili, sport e tempo libero	0,7	0,6	0,6	0,9	0,5	0,7	1,8	2,2	1,8	2,0	0,8	1,6
MISSIONE 07 – Turismo	1,0	0,9	0,5	0,5	0,2	0,7	1,7	1,0	0,9	0,5	0,3	0,8
MISSIONE 08 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	2,6	2,3	2,8	1,7	3,4	2,5	1,2	1,7	1,8	1,5	1,9	1,7
MISSIONE 09 – Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	21,4	29,4	30,9	29,5	22,2	27,3	17,8	19,6	21,4	19,7	18,0	19,2
<i>di cui:</i> rifiuti	15,5	23,8	26,2	23,7	20,0	22,3	13,7	16,2	18,0	16,8	16,0	16,1
MISSIONE 10 - Trasporti e diritto alla mobilità	6,2	5,1	5,3	8,5	12,1	6,9	9,2	7,1	7,1	9,0	21,4	11,8
MISSIONE 11 - Soccorso civile	1,2	0,6	0,5	0,4	0,2	0,6	1,9	0,7	0,3	0,2	0,1	0,6
MISSIONE 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	12,7	13,3	16,6	15,6	8,4	13,8	9,4	15,8	18,0	21,3	15,9	16,1
<i>di cui:</i> interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido	1,1	1,9	2,9	3,4	3,1	2,4	1,6	4,0	5,1	6,9	6,8	5,1
MISSIONE 13 - Tutela della salute	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1
MISSIONE 14 – Sviluppo economico e competitività	0,5	0,7	0,9	1,1	1,8	0,9	0,7	1,4	1,7	1,3	0,7	1,1
MISSIONE 15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,2
MISSIONE 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,1	0,1	0,1	0,0	–	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
MISSIONE 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	1,7	0,7	0,1	0,1	0,0	0,5	1,5	0,6	0,2	0,3	0,0	0,4
MISSIONE 18 - Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	0,0	0,0	0,0	–	–	0,0	0,6	0,3	0,1	0,1	–	0,2
MISSIONE 19 – Relazioni internazionali	0,0	0,0	0,0	–	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
MISSIONE 20 - Fondi e accantonamenti	0,1	0,0	0,0	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0	–	–	0,0
MISSIONE 50 - Debito pubblico	1,7	1,4	1,5	1,1	4,6	1,8	1,2	0,8	0,9	0,5	0,4	0,7
MISSIONE 60 – Anticipazioni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MISSIONE 99 - Servizi per conto terzi	–	–	0,0	–	–	0,0	–	0,0	0,0	–	–	0,0

Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazione Pubblica (BDAP).

(1) Impegni di spesa; valori medi triennali 2017-19. Le classi demografiche sono le seguenti: 1) fino a 5.000 abitanti; 2) da 5.001 a 20.000 abitanti; 3) da 20.001 a 60.000 abitanti; 4) da 60.001 a 250.000 abitanti; 5) oltre 250.000 abitanti.

Entrate correnti dei Comuni per classe demografica, regione e assetto istituzionale (1)
(euro pro capite)

VOCI	Classe demografica					Totale
	fino a 5.000 ab.	da 5.001 a 20.000 ab.	da 20.001 a 60.000 ab.	da 60.001 a 250.000 ab.	oltre 250.000 ab.	
Valle d'Aosta	2.317	–	1.804	–	–	2.178
Trentino-Alto Adige	1.640	1.396	1.349	1.690	–	1.553
Friuli-Venezia Giulia	1.121	1.207	1.589	1.570	–	1.313
RSS – Nord	1.535	1.274	1.506	1.621	–	1.465
Piemonte	866	776	899	991	1.509	988
Lombardia	813	726	830	1.134	2.341	1.030
Liguria	1.247	1.358	1.222	1.097	1.396	1.314
Veneto	764	636	778	1.145	1.946	863
Emilia-Romagna	1.029	880	1.057	1.107	1.551	1.051
Toscana	1.375	994	1.035	1.154	1.788	1.155
Umbria	1.107	946	1.028	1.025	–	1.020
Marche	1.225	942	1.091	1.117	–	1.074
Lazio	967	857	908	972	1.763	1.327
RSO – Centro Nord	917	804	925	1.102	1.820	1.077
Totale – Centro Nord	992	834	945	1.149	1.820	1.101
Sicilia	1.271	927	857	1.040	1.316	1.036
Sardegna	1.458	1.176	1.126	1.384	–	1.309
RSS – Isole	1.368	992	902	1.159	1.316	1.106
Abruzzo	1.156	901	938	1.081	–	1.006
Molise	933	881	1.043	–	–	962
Campania	899	750	788	1.007	1.427	924
Puglia	930	706	772	1.023	1.080	832
Basilicata	982	798	–	991	–	912
Calabria	1.008	916	927	983	–	964
RSO – Sud	982	780	810	1.012	1.340	911
Totale – Sud e Isole	1.102	839	838	1.061	1.330	973

Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazione Pubblica (BDAP).
(1) Accertamenti, valori medi triennali 2017-19.

Entrate correnti dei Comuni per classe demografica e macro area (1)
(milioni di euro, euro e valori percentuali)

VOCI	Sud e Isole			Centro Nord		
	milioni di euro	euro pro capite	quota (2)	milioni di euro	euro pro capite	quota (2)
Entrate tributarie (3)	10.117	498	51,2	23.683	596	54,1
Fino a 5.000 ab.	1.307	405	36,7	3.421	504	50,9
Da 5.001 a 20.000 ab.	2.667	472	56,3	6.016	483	58,0
Da 20.001 a 60.000 ab.	2.812	493	58,8	4.275	552	58,4
Da 60.001 a 250.000 ab.	1.962	558	52,6	3.575	613	53,4
Oltre 250.000 ab.	1.370	614	46,2	6.396	921	50,6
Entrate extra tributarie	3.015	148	15,2	10.633	268	24,3
Fino a 5.000 ab.	611	189	17,2	1.627	240	24,2
Da 5.001 a 20.000 ab.	698	124	14,7	2.307	185	22,2
Da 20.001 a 60.000 ab.	621	109	13,0	1.584	205	21,6
Da 60.001 a 250.000 ab.	572	163	15,3	1.510	259	22,5
Oltre 250.000 ab.	512	230	17,3	3.605	519	28,5
Entrate proprie (3)	13.132	646	66,4	34.316	863	78,4
Fino a 5.000 ab.	1.918	594	53,9	5.047	744	75,0
Da 5.001 a 20.000 ab.	3.365	596	71,0	8.323	669	80,2
Da 20.001 a 60.000 ab.	3.433	602	71,8	5.859	757	80,0
Da 60.001 a 250.000 ab.	2.534	721	67,9	5.086	872	75,9
Oltre 250.000 ab.	1.883	843	63,4	10.001	1.440	79,1
Trasferimenti (4)	6.645	327	33,6	9.449	238	21,6
Fino a 5.000 ab.	1.639	508	46,1	1.679	248	25,0
Da 5.001 a 20.000 ab.	1.373	243	29,0	2.057	165	19,8
Da 20.001 a 60.000 ab.	1.349	236	28,2	1.461	189	20,0
Da 60.001 a 250.000 ab.	1.197	341	32,1	1.614	277	24,1
Oltre 250.000 ab.	1.086	487	36,6	2.637	380	20,9
Entrate correnti	19.778	973	100,0	43.765	1.101	100,0
Fino a 5.000 ab.	3.557	1.102	100,0	6.727	992	100,0
Da 5.001 a 20.000 ab.	4.738	839	100,0	10.380	834	100,0
Da 20.001 a 60.000 ab.	4.782	838	100,0	7.320	945	100,0
Da 60.001 a 250.000 ab.	3.732	1.061	100,0	6.700	1.149	100,0
Oltre 250.000 ab.	2.969	1.330	100,0	12.638	1.820	100,0

Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazione Pubblica (BDAP).

(1) Accertamenti, valori medi triennali 2017-19. – (2) Quota percentuale in rapporto alle relative entrate correnti complessive. – (3) Al netto del Fondo di solidarietà comunale. – (4) Comprensivo del Fondo di solidarietà comunale.

Entrate correnti dei Comuni per macro area e assetto istituzionale (1)
(milioni di euro, euro e valori percentuali)

VOCI	Sud e Isole			Centro Nord		
	milioni di euro	euro pro capite	quota (2)	milioni di euro	euro pro capite	quota (2)
RSO						
Entrate tributarie (3)	6.839	492	54,0	22.487	603	55,9
Entrate extra tributarie	2.114	152	16,7	9.700	260	24,1
Entrate proprie (3)	8.953	644	70,7	32.187	862	80,0
Trasferimenti correnti (4)	3.718	267	29,3	8.028	215	20,0
Entrate correnti	12.672	911	100,0	40.216	1.077	100,0
RSS						
Entrate tributarie (3)	3.278	510	46,1	1.196	493	33,7
Entrate extra tributarie	901	140	12,7	933	385	26,3
Entrate proprie (3)	4.179	650	58,8	2.129	878	60,0
Trasferimenti correnti (4)	2.927	455	41,2	1.421	586	40,0
Entrate correnti	7.106	1.106	100,0	3.550	1.465	100,0

Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazione Pubblica (BDAP).

(1) Accertamenti, valori medi triennali 2017-19. – (2) Quota percentuale in rapporto alle entrate correnti complessive. – (3) Al netto del Fondo di solidarietà comunale. – (4) Comprensivo del Fondo di solidarietà comunale.

Trasferimenti correnti in favore dei Comuni per regione (1)
(euro pro capite e valori percentuali)

VOCI	Trasferimenti da Amm. Centrali (2)	Trasferimenti da Amm. Locali (3)	Altri trasferimenti (4)	Totale	Indice di dipendenza da Amm. Locali (5)	Indice di dipendenza erariale (6)	Indice di dipendenza da trasferimenti (7)
Valle d'Aosta	39	850	6	895	39,0	1,8	41,1
Trentino-Alto Adige	23	500	5	527	32,2	1,5	33,9
Friuli-Venezia Giulia	29	572	6	607	43,6	2,2	46,2
RSS – Nord	27	554	5	586	37,9	1,8	40,0
Piemonte	155	37	9	200	3,7	15,7	20,3
Lombardia	113	61	4	179	6,0	11,0	17,3
Liguria	169	53	10	232	4,1	12,9	17,7
Veneto	121	49	5	176	5,7	14,0	20,4
Emilia-Romagna	168	38	8	214	3,6	16,0	20,3
Toscana	137	41	6	185	3,6	11,9	16,0
Umbria	170	64	12	247	6,3	16,7	24,2
Marche	208	115	7	330	10,7	19,4	30,7
Lazio	209	92	3	303	6,9	15,7	22,9
RSO – Centro Nord	150	59	6	215	5,5	14,0	20,0
Totale – Centro Nord	143	89	6	238	8,1	13,0	21,6
Sicilia	205	172	4	380	16,6	19,7	36,7
Sardegna	107	560	10	677	42,8	8,2	51,7
RSS – Isole	180	270	5	455	24,4	16,3	41,2
Abruzzo	196	64	9	269	6,4	19,5	26,7
Molise	228	76	6	310	7,9	23,7	32,2
Campania	206	58	3	267	6,2	22,3	28,9
Puglia	156	70	2	228	8,4	18,8	27,4
Basilicata	230	144	7	381	15,8	25,2	41,7
Calabria	236	68	5	309	7,1	24,4	32,0
RSO – Sud	196	67	4	267	7,4	21,5	29,3
Totale – Sud e Isole	191	131	4	327	13,5	19,7	33,6

Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazione Pubblica (BDAP).

(1) Accertamenti; valori medi triennali 2017-19. – (2) Comprensivi del FSC. – (3) Si tratta di trasferimenti da Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni e Unioni di comuni, enti produttori di servizi sanitari (ad es. ASL, aziende ospedaliere), Università, altri enti ed agenzie locali (ad es. camere di commercio, parchi ed enti gestori di parchi). – (4) Comprendono i trasferimenti correnti da famiglie e imprese. – (5) Indica la quota dei trasferimenti correnti da Amministrazioni Locali rispetto totale delle entrate di parte corrente (Trasferimenti correnti da Amministrazioni Locali / Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa + Trasferimenti correnti + Entrate extra tributarie). – (6) Indica la quota dei trasferimenti correnti erariali rispetto totale delle entrate di parte corrente (Trasferimenti correnti da Amministrazioni centrali + Fondi perequativi dallo Stato / Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa + Trasferimenti correnti + Entrate extra tributarie). – (7) Indica la quota dei trasferimenti correnti (da amministrazioni centrali, locali e altri trasferimenti) rispetto al totale delle entrate di parte corrente (Trasferimenti correnti + Fondi perequativi dallo Stato) / (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa + Trasferimenti correnti + Entrate extra tributarie).

Tavola a.9

Spesa per investimenti (1)
(euro pro capite)

VOCI	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Centro Nord																						
Impegni	276	283	276	297	340	418	400	331	291	272	300	249	242	207	182	151	138	144	148	139	152	183
Pagamenti	195	209	210	250	270	293	326	291	285	283	255	260	221	213	222	179	147	137	146	137	142	172
Sud e Isole																						
Impegni	254	270	240	259	289	330	415	358	313	279	267	254	262	224	194	250	270	323	186	141	139	181
Pagamenti	167	182	190	217	196	209	242	223	224	244	243	241	191	182	169	179	155	254	153	140	114	136

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Tavola a.10

Incidenza del servizio del debito e della spesa per interessi sulle entrate correnti (1)
(valori percentuali- anno 2019)

VOCI	Centro Nord				Sud e Isole			
	Media	Mediana	Min	Max	Media	Mediana	Min	Max
Interessi								
fino a 5.000 ab	2,76	2,37	0,00	24,41	3,42	2,84	0,00	17,82
5.001 - 60.000 ab	2,08	1,76	0,00	16,07	2,69	2,32	0,00	14,28
oltre 60.000 ab	1,91	1,27	0,01	8,77	2,69	2,00	0,09	7,54
Totale	2,55	2,13	0,00	24,41	3,21	2,68	0,00	17,82
Servizio del debito								
fino a 5.000 ab	8,85	8,02	0,04	121,39	9,33	8,32	0,03	44,61
5.001 - 60.000 ab	7,41	6,52	0,00	55,45	7,98	6,89	0,02	34,82
oltre 60.000 ab	6,79	5,67	0,22	32,09	8,53	5,74	0,26	27,86
totale	8,41	7,59	0,00	121,39	8,94	7,86	0,02	44,61

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).
(1) Calcolato sui Comuni che hanno riportato un valore positivo del servizio del debito.

Incidenza del servizio del debito e della spesa per interessi sulle entrate correnti (1)
(valori percentuali e migliaia di abitanti – anno 2019)

VOCI	Centro Nord				Sud e Isole			
	Bassa	Medio bassa	Medio alta	Elevata	Bassa	Medio bassa	Medio alta	Elevata
Quota (2)								
fino a 5.000 ab	14,6	17,7	18,9	18,7	17,1	15,2	16,9	21,6
5.001 - 60.000 ab	9,0	7,7	7,1	5,0	7,5	7,5	6,9	5,7
oltre 60.000 ab	0,4	0,4	0,3	0,1	0,5	0,4	0,2	0,3
totale	24,1	25,8	26,2	23,8	25,2	23,1	24,0	27,7
Popolazione								
fino a 5.000 ab	1.177	1.520	1.579	1.573	595	509	664	815
5.001 - 60.000 ab	5.537	4.837	4.390	2.959	2.413	2.260	1.954	1.679
oltre 60.000 ab	5.471	2.459	3.215	1.374	1.307	1.394	404	1.584
totale	12.184	8.816	9.184	5.906	4.316	4.163	3.021	4.078
Incidenza								
fino a 5.000 ab	2,49	6,00	9,39	15,97	2,49	5,92	9,49	17,05
5.001 - 60.000 ab	2,40	5,94	9,32	16,05	2,63	5,84	9,18	16,31
oltre 60.000 ab	2,14	5,88	9,59	15,92	2,32	5,70	9,19	21,07
totale	2,46	5,98	9,37	16,00	2,53	5,89	9,40	16,95

Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazione Pubblica (BDAP).

(1) Calcolato sui Comuni che hanno riportato un valore positivo del servizio del debito. Le classi sono definite in base ai quartili della distribuzione nazionale dell'incidenza del servizio del debito. – (2) Sul totale della macro area.

Risultato di amministrazione dei Comuni al 31 dicembre 2019
(milioni di euro; euro pro capite)

VOCI	Totale	Parte accantonata (1)	Parte vincolata (2)	Parte destinata a investimenti (3)	Parte disponibile		Parte disponibile	
					positiva – Avanzo (4)	negativa – Disavanzo (4)	Euro pro capite	Euro pro capite
Centro Nord								
Totale Comuni	26.531	19.624	5.173	1420	3.379	114	-3.066	-314
<i>di cui:</i> fino a 5.000 abitanti	2.698	1.037	471	294	1.035	172	-138	-282
5.001-20.000 abitanti	4.764	2.889	716	363	1.134	105	-338	-222
20.001-60.000 abitanti	3.908	3.064	717	230	466	85	-569	-266
60.000-250.000 abitanti	3.491	2.788	641	134	396	93	-467	-295
oltre 250.000 abitanti	11.628	9.832	2.622	395	331	115	-1.553	-385
Sud e Isole								
Totale Comuni	14.663	18.144	2.978	453	946	135	-7.857	-676
<i>di cui:</i> fino a 5.000 abitanti	1.989	1.618	369	106	416	216	-520	-456
5.001-20.000 abitanti	3.238	3.475	504	118	303	130	-1.163	-407
20.001-60.000 abitanti	3.605	4.067	591	140	169	92	-1.363	-408
60.000-250.000 abitanti	3.032	3.795	672	60	54	59	-1.548	-651
oltre 250.000 abitanti	2.792	5.186	841	28	–	–	-3.263	-1.707

Fonte: elaborazione su dati su dati della Banca Dati Amministrazione Pubblica (BDAP).

(1) È costituita dagli obblighi di accantonamento connessi alla possibile insorgenza di rischi (ad es. per contenziosi o perdite di società partecipate), a copertura di residui perenti (solo per le Regioni), a copertura di crediti inesigibili (fondo crediti di dubbia esigibilità) e alla restituzione delle anticipazioni di liquidità ricevute dallo Stato per il pagamento dei debiti commerciali (fondo anticipazioni di liquidità). – (2) È costituita da risorse la cui destinazione non può essere distolta dalle finalità prefissate, connesse con obblighi già gravanti sulle poste bilancio (ad esempio per mancato utilizzo di trasferimenti a destinazione vincolata, per rimborso mutui, per vincoli derivanti da legge o principi contabili o per vincoli formalmente attribuiti dagli enti). – (3) È costituita da risorse conseguite in passato a copertura di investimenti non attuati. – (4) L'avanzo (disavanzo) è dato dalla differenza positiva (negativa) tra il risultato di amministrazione e il totale della parte accantonata, vincolata e destinata a investimenti. Tra gli enti in avanzo sono inclusi anche quelli caratterizzati da un saldo disponibile nullo (pareggio).

Avanzo di amministrazione potenzialmente spendibile dei Comuni

VOCI	Situazione dei Comuni al 31 dicembre 2019							
	In avanzo (1)		In disavanzo moderato (2)		In disavanzo elevato (3)		Totale Comuni	
	Sud e Isole	Centro Nord	Sud e Isole	Centro Nord	Sud e Isole	Centro Nord	Sud e Isole	Centro Nord
Percentuale sul totale	60,4	91,1	7,2	2,9	32,4	5,9	100,0	100,0
Ipotesi minima								
Milioni di euro	1.198	4.414	87	287	35	26	1.320	4.727
Euro pro capite	171	149	27	53	4	6	71	120
Ipotesi intermedia								
Milioni di euro	2.255	7.245	616	2.054	190	58	3.060	9.358
Euro pro capite	321	245	192	377	23	13	164	238
Ipotesi massima								
Milioni di euro	2.839	8.575	708	2.272	203	61	3.750	10.908
Euro pro capite	405	290	221	417	24	14	201	277

Fonte: elaborazione su dati della Banca Dati Amministrazione Pubblica (BDAP).

(1) Comuni con parte disponibile positiva o nulla del risultato di amministrazione. – (2) Comuni con parte disponibile del risultato di amministrazione negativa e risultato di amministrazione capiente rispetto alla somma del Fondo crediti di dubbi esigibilità e del Fondo anticipazioni di liquidità. – (3) Comuni con risultato di amministrazione negativo o con parte disponibile del risultato di amministrazione negativa e risultato di amministrazione incapiente rispetto alla somma del Fondo crediti di dubbi esigibilità e del Fondo anticipazioni di liquidità.

Trasferimenti per l'emergenza pandemica agli enti territoriali nel biennio 2020-21
(migliaia di euro, euro)

VOCI	Fondo per le funzioni degli enti locali		Ristori specifici				Totale	
	totale	pro capite	totale		pro capite		pro capite	
			entrate	spese	entrate	spese		
Centro Nord								
Province e Città metropolitane	798.712	20	8.236	4.429	–	–	811.377	21
Comuni	4.040.904	103	1.222.594	1.629.374	31	42	6.892.872	176
fino a 5.000 abitanti	531.948	81	131.791	326.737	20	50	990.476	151
5.001-20.000 abitanti	903.045	74	188.123	493.722	15	40	1.584.890	129
20.001-60.000 abitanti	648.209	83	140.972	285.494	18	37	1.074.675	138
60.001-250.000 abitanti	543.260	95	133.216	244.824	23	43	921.301	161
oltre 250.000 abitanti	1.414.442	207	628.492	278.598	92	41	2.321.531	340
Unioni di comuni e Comunità montane	80.261	8	1.819	4.629	–	–	86.709	9
Totale enti territoriali	4.919.877	126	1.232.649	1.638.432	31	42	7.790.958	199
Sud e Isole								
Province e Città metropolitane	300.905	15	–	1.015	–	–	301.920	15
Comuni	1.415.026	71	304.066	1.010.770	15	51	2.729.862	137
fino a 5.000 abitanti	252.247	79	48.509	200.548	15	63	501.304	157
5.001-20.000 abitanti	373.003	67	113.854	277.081	21	50	763.938	138
20.001-60.000 abitanti	351.144	61	57.346	280.094	10	49	688.584	120
60.001-250.000 abitanti	238.560	73	43.109	151.185	13	46	432.853	133
oltre 250.000 abitanti	200.073	92	41.248	101.862	19	47	343.183	159
Unioni di comuni e Comunità montane	4.564	1	–	112	–	–	4.675	1
Totale enti territoriali	1.720.494	87	304.066	1.011.897	15	51	3.036.458	153

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle finanze; per la popolazione, Istat..

Gli indicatori di deficitarietà dei Comuni (1)
(valori percentuali – anno 2019)

	Indicatore 1	Indicatore 2	Indicatore 3	Indicatore 4	Indicatore 5	Indicatore 6	Indicatore 7	Indicatore 8
Centro Nord								
sani	12,5	4,2	12,5	16,7	25,0	8,3	12,5	25,0
pre-dissesto	11,0	7,3	14,6	15,9	28,0	17,1	6,1	11,0
dissesto	2,9	2,1	5,1	6,5	2,8	3,3	0,7	3,5
totale	3,1	2,2	5,3	6,7	3,4	3,6	0,9	3,8
totale cumulato (2)	17,2	4,1	0,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Sud e Isole								
sani	19,7	35,0	10,2	24,8	34,3	10,2	8,0	51,8
pre-dissesto	27,3	27,9	19,4	13,9	44,8	17,6	16,4	33,3
dissesto	21,0	23,2	10,4	9,5	13,2	13,7	5,1	26,7
totale	21,4	24,4	11,1	10,9	17,1	13,8	6,2	28,9
totale cumulato (2)	34,0	22,1	12,2	2,8	1,3	0,2	0,0	0,0
Italia								
sani	18,6	30,4	10,6	23,6	32,9	9,9	8,7	47,8
pre-dissesto	21,9	21,1	17,8	14,6	39,3	17,4	13,0	25,9
dissesto	7,9	7,9	6,5	7,3	5,7	6,2	1,9	9,9
totale	8,7	8,9	7,0	8,0	7,6	6,7	2,5	11,4
totale cumulato (2)	22,3	9,5	4,3	1,0	0,4	0,1	0,0	0,0

Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP)

(1) Percentuali di Comuni con valori al di sopra della soglia per ciascun indicatore. Indicatore 1: incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti; indicatore 2: incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente; indicatore 3: anticipazioni di tesoreria chiuse solo contabilmente; indicatore 4: sostenibilità dei debiti finanziari; indicatore 5: sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio; indicatore 6: debiti riconosciuti e finanziati; indicatore 7: Debiti in corso di riconoscimento più debiti riconosciuti e in corso di finanziamento; indicatore 8: effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate). – (2) Percentuale cumulata di Comuni con, rispettivamente, da uno a 8 indicatori sopra soglia. Il complemento a cento della riga è la percentuale di Comuni con nessun indicatore sopra soglia.

APPENDICE NORMATIVA

Composizione del risultato di amministrazione

Il risultato di amministrazione si compone di quattro quote. La prima (*quota accantonata*), è la quota che si riferisce a risorse per le quali vige un obbligo di accantonamento: a fronte del rischio di spese future per la possibile insorgenza di rischi (contenzioso o perdite di società partecipate); a copertura di crediti inesigibili (fondo crediti di dubbia esigibilità – FCDE)⁷⁰; per la restituzione delle anticipazioni di liquidità ricevute dallo Stato per il pagamento dei debiti commerciali (FAL) o delle anticipazioni acquisite dagli enti nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario (c.d. pre-dissesto). La seconda (*quota vincolata*) si riferisce a risorse non ancora utilizzate relative a trasferimenti per i quali vige un vincolo di destinazione, disposto dall'ente che ha trasferito le risorse, derivante da leggi e principi contabili o da decisioni dell'ente locale stesso (ad esempio per mancato utilizzo di trasferimenti a destinazione vincolata o per rimborso mutui)⁷¹. La terza componente (*quota destinata a investimenti*) è costituita da risorse conseguite in passato a copertura di investimenti non ancora attuati. Infine, la quarta componente (*quota disponibile*) è calcolata come differenza tra il risultato di amministrazione e le prime tre componenti.

Nel 2019 la composizione del risultato di amministrazione ha risentito degli effetti connessi a due fattori che hanno comportato un generalizzato peggioramento dell'equilibrio finale di bilancio. Il primo fattore, ossia il passaggio dal metodo semplificato a quello ordinario nel calcolo del FCDE⁷², obbligatorio per tutti gli enti, ha implicato una crescita dell'importo accantonato nel risultato di amministrazione. Il secondo fattore è connesso all'applicazione della sentenza n. 4/2020 della Corte Costituzionale che ha dichiarato incostituzionale il D.L. 78/2015 che consentiva agli enti locali di utilizzare l'accantonamento del FAL come quota parte dell'accantonamento del FCDE, comportando di fatto l'eliminazione del FAL dal risultato di amministrazione. L'applicazione della sentenza ha quindi determinato, solo per gli enti che avevano fatto ricorso a tale pratica, l'obbligo di conteggiare esplicitamente il FAL tra i fondi accantonati del risultato di amministrazione⁷³.

⁷⁰ Nel caso degli accantonamenti a fronte di rischi si tratta di risorse che risulteranno immobilizzate sino alla cessazione del rischio stesso (ad esempio incasso dei crediti di dubbia esigibilità, risoluzione di un contenzioso con esito favorevole all'ente), oppure fino all'effettivo manifestarsi dei rischi (definitiva inesigibilità dei crediti o esito sfavorevole del contenzioso).

⁷¹ Nel caso delle risorse vincolate, una quota potrà non risultare spendibile nel breve-medio periodo per mancanza dei presupposti cui il vincolo è collegato. Ad esempio, eventuali somme vincolate alla realizzazione di un'opera potranno essere spese solo quando l'ente deciderà l'effettivo avvio di tale operazione.

⁷² A partire dal rendiconto 2019 è cessata la possibilità di avvalersi del metodo semplificato nel calcolo del FCDE in sede di determinazione del risultato di amministrazione. La modalità consentiva agli enti di incrementare l'accantonamento al FCDE risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente di un importo pari alle quote accantonate per le medesime finalità in sede di bilancio di previsione, al netto degli utilizzi per cancellazione e stralcio dei crediti. La logica del metodo semplificato risiedeva nel fatto che il FCDE accantonato nel bilancio di previsione era una percentuale di quello realmente risultante dal calcolo della media di riscossione applicata agli accertamenti: conseguentemente anche in sede di rendiconto si consentiva un accantonamento parziale rispetto a quello effettivo determinato sulla base delle riscossioni dei residui attivi degli ultimi 5 anni. Il legislatore ha prorogato al 2021 l'obbligo di accantonare in sede previsionale il 100 per cento del FCDE, ma non ha consentito altrettanto in sede di rendiconto. Pertanto a partire dal 2019 l'accantonamento nel risultato di amministrazione è stato pari al 100 per cento delle quote da accantonare calcolate secondo il D.lgs. 118/2011.

⁷³ La sentenza è stata recepita attraverso la L. 8/2020, la quale ha stabilito che in sede di approvazione del rendiconto 2019

Superamento del pareggio di bilancio

La legge di bilancio per il 2019 ha sostanzialmente abrogato la nuova regola di finanza pubblica incentrata sul principio del pareggio di bilancio, introdotta nel 2016 in sostituzione del Patto di stabilità interno (PSI), che dava attuazione a quanto disposto dalla L. 243/2012. La nuova regola definiva per gli Enti territoriali un vincolo di pareggio mutuato dai criteri previsti dalle regole europee per il complesso delle Amministrazioni pubbliche. Al pari del PSI, il vincolo del pareggio di bilancio non sostituiva, bensì affiancava, quanto previsto dalla normativa contabile (D.Lgs. 118/2011), che richiede l'equilibrio generale delle poste che compongono il bilancio, nonché della parte corrente del bilancio stesso. Con l'attuazione della L. 243/2012 si era confermato pertanto quel "doppio binario", ovvero la definizione parallela di due diversi vincoli di bilancio da rispettare simultaneamente.

Come evidenziato nella tavola che segue, le differenze principali tra i due saldi riguardavano l'esclusione, ai fini del pareggio di bilancio, di alcune poste che rientrano invece nel saldo complessivo di bilancio ai sensi del D.Lgs. 118/2011, tra cui: sul lato delle entrate, le risorse rinvenienti da avanzi di amministrazione o da debito; sul lato delle spese, gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e agli altri fondi rischi, nonché le rate di restituzione dei debiti in essere. Il pareggio di bilancio imponeva inoltre un'ulteriore limitazione per il Fondo pluriennale vincolato (FPV), la cui inclusione nel saldo, in entrata e in uscita, era ammessa solo per la parte alimentata da risorse proprie (non derivanti da debito).

Bilancio D.Lgs. 118/2011	Regola del pareggio di bilancio L. 243/2012
<i>Entrate</i>	
Utilizzo avanzo di amm.ne per copertura spese correnti	
Entrate correnti	Entrate correnti
Totale entrate correnti	Totale entrate correnti
Utilizzo avanzo di amm.ne per copertura spese c. capitale	
FPV risorse proprie	FPV risorse proprie
FPV da indebitamento progressivo	
Entrate da nuovo indebitamento	Entrate da nuovo indebitamento
Totale entrate	Totale entrate
<i>Spese</i>	
Recupero disavanzo anno precedente	
Spese correnti	Spese correnti
Accantonamento a FCDE e altri fondi rischi	
Rata muto	
Totale spese correnti	Totale spese correnti
Spese in c. capitale	Spese in c. capitale
FPV risorse proprie	FPV risorse proprie
FPV da indebitamento	
Rimborso prestiti	
Totale spese	Totale spese
Vincoli:	Vincoli:
Entrate correnti ≥ Spese correnti	
Totale entrate ≥ Totale spese	Totale entrate ≥ Totale spese

Già dalla fine del 2018, in attuazione delle sentenze della Corte Costituzionale n. 247/2017 e 101/2018, vi era stata una prima, parziale, disapplicazione della doppia articolazione dei vincoli di

gli enti locali devono accantonare il FAL nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 per un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni di cui al D.L. 35/2013, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2019.

bilancio, con due strumenti normativi: dapprima il DL 91/2018 aveva aumentato gli spazi per l'uso dell'avanzo e del debito mediante le procedure del patto di solidarietà nazionale; in un secondo tempo, con la circolare n. 25 del 3 ottobre 2018 della RGS, è stata prevista l'integrale liberalizzazione per il 2018 dell'uso degli avanzi e del debito, disapplicando quindi completamente, per tale anno, la regola del pareggio per gli Enti territoriali della L. 243/2012. La legge di bilancio per il 2019 è infine intervenuta per dare piena e definitiva attuazione alle citate sentenze, prevedendo, a decorrere dal 2019, che gli enti locali abbiano come unico riferimento l'equilibrio del bilancio contabile di cui al D.lgs. 118/20118. Ne è conseguita la spendibilità degli avanzi di amministrazione presenti nei bilanci degli enti – sebbene con alcune limitazioni – nonché delle entrate da debito, incluse quelle confluite nel Fondo pluriennale vincolato.

Nuovi vincoli all'utilizzo del risultato di amministrazione

La legge di bilancio 2019 ha introdotto nuovi criteri per la spendibilità degli avanzi formali di amministrazione, legati alla situazione contabile dell'ente, individuando delle limitazioni soprattutto per gli enti in disavanzo. Ricordiamo che il risultato di amministrazione è dato da:

Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione

Fondo cassa al 1° gennaio

Differenza tra riscossioni (+) e pagamenti (-)

Saldo di cassa al 31 dicembre (=)

Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre (-)

Fondo di cassa al 31 dicembre (=)

Differenza tra residui attivi (+) residui passivi (-)

Fondo pluriennale vincolato per spese correnti e in conto capitale (-)

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE (A) (=)

Composizione:

Totale parte accantonata (B)

di cui Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

di cui Fondo anticipazione di liquidità (FAL)

di cui Altri fondi

Totale parte vincolata (C)

Totale parte destinata agli investimenti (D)

Totale parte disponibile (o libera) (E=A-B-C-D)

Per gli enti con **avanzo** libero positivo (**E>0**), l'unica limitazione riguardava la non spendibilità dell'avanzo accantonato al FCDE e al FAL.

Per gli enti che avevano chiuso l'ultimo rendiconto in disavanzo (**E<0**), tenuti quindi al relativo ripiano, è stato introdotto un limite quantitativo all'uso delle quote accantonate, vincolate e destinate agli investimenti. Tale limite era diversamente articolato a seconda della capienza del risultato di amministrazione complessivo (A) rispetto alla quota accantonata al FCDE e al FAL:

- 1) agli enti in **disavanzo moderato** che, pure essendo in disavanzo (**E<0**), presentavano un risultato di amministrazione complessivo positivo e capiente rispetto alla somma degli accantonamenti a FCDE e a FAL (**A>FCDE+FAL**), veniva consentito di imputare al bilancio, come fonte di copertura di nuove spese, le quote di avanzo vincolato, accantonato o destinato

presenti in bilancio, nel limite di un importo pari all'avanzo di amministrazione complessivo (A) ridotto delle citate due poste contabili di accantonamento (FCDE e FAL) e incrementato della quota di disavanzo da ripianare;

- 2) agli enti in **disavanzo elevato**, per i quali non risultava verificata la predetta condizione di capienza ($0 < A < FCDE + FAL$) o che evidenziavano un risultato di amministrazione negativo ($A < 0$), era consentito di imputare al bilancio le quote di avanzo accantonato, vincolato o destinato presenti in bilancio (diverse dalle due voci di accantonamento a FCDE e a FAL) nei soli limiti della quota di disavanzo da ripianare.

Situazione ente	Prospetto Risultato Amministrazione	Disposizione Legge di Bilancio 2019
Avanzo	“Lettera E” non negativa	Pieno utilizzo dell'avanzo ad eccezione di FCDE e FAL
Disavanzo moderato	“Lettera A” positiva e maggiore di (FCDE+FAL), “Lettera E” negativa	Utilizzo dell'avanzo nella misura della Lettera "A" - (FCDE+FAL) + quota annua ripiano disavanzo
Disavanzo elevato	“Lettera A” positiva ma minore di (FCDE+FAL), “Lettera E” negativa	Utilizzo degli avanzi nel massimo della quota annua di ripiano del disavanzo
Risultato amm.ne negativo	“Lettera A” e “Lettera E” negative	Utilizzo degli avanzi nel massimo della quota annua di ripiano del disavanzo

A fronte di un aumento della capacità di spesa per gli enti che disponevano in bilancio di avanzi di amministrazione, la nuova disciplina introdotta dalla legge di bilancio per il 2009 implicava alcune criticità per gli enti deficitari, in particolare quelli in procedura di pre-dissesto. Per tali enti le regola del pareggio di bilancio, non computando tra le spese gli accantonamenti al FCDE e le rate di rimborso dei prestiti, non risultava particolarmente stringente. Al contrario, tali enti hanno risentito delle limitazioni introdotte alla spendibilità del risultato di amministrazione, circoscritta alla sola quota di ripiano dei disavanzi. Tali enti, beneficiando di lunghi periodi per il ripiano dei disavanzi pregressi presentano infatti rate di ripiano dei disavanzi di entità modesta. Prima della modifica normativa del 2019, ciò consentiva loro di utilizzare parte delle componenti di avanzo accantonato o vincolato eventualmente presenti in bilancio a copertura di nuove spese, pur continuando a ripianare gradualmente il disavanzo accumulato. Tale possibilità è stata limitata a un importo pari alla contenuta rata di ripiano del disavanzo, controbilanciando, almeno in parte, il beneficio derivante dalla procedura stessa. Ne è conseguito un incentivo ad accorciare la durata dei piani di rientro aumentando corrispondentemente l'importo annuo di ripiano dei disavanzi, perdendo conseguentemente il vantaggio di un rientro graduale della posizione di pre-dissesto.

Trasferimenti per la gestione dell'emergenza sanitaria

Il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali è stato istituito dal DL 19 maggio 2020, n. 34, al fine di assicurare a Comuni, Province e Città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali in relazione alla possibile perdita di entrate locali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. È stato finanziato nel 2020 con una dotazione nazionale pari a 5,17 miliardi di euro dai DL 34/2020 e DL 104/2020 e nel 2021 con una dotazione nazionale pari a 1,5 miliardi dalla L.178/2020 e dal DL 41/2021.

Gli enti territoriali hanno inoltre beneficiato di ristori a fronte delle minori entrate relative ad

alcune voci specifiche, tra le quali: (a) l'imposta di soggiorno; (b) il canone/tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (Cosap/Tosap); (c) l'imposta municipale propria (Imu) per il settore turistico e dello spettacolo e, relativamente alla prima rata del 2021, l'Imu per gli immobili e relative pertinenze in cui si esercitano le attività riferite ai codici Ateco riportati nell'allegato 1 dell'art. 9, comma 3 e nell'allegato 2 dell'art. 9-bis, comma 2, del DL 137/2020; (d) i ricavi tariffari relativi ai passeggeri trasporto pubblico locale.

Ai ristori specifici per minori entrate si sono infine aggiunti quelli per fronteggiare le maggiori spese, tra cui: (1) il fondo di contrasto per l'emergenza alimentare e l'aiuto alle famiglie; (2) il fondo per la sanificazione degli ambienti di Province, Città metropolitane e Comuni; (3) il fondo per le maggiori prestazioni di lavoro straordinario della polizia locale; (4) il fondo per i Comuni particolarmente danneggiati dall'emergenza sanitaria; (5) il fondo per i Comuni delle province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Piacenza e San Colombano al Lambro; (6) l'incremento del fondo per le politiche per la famiglia (per l'implementazione dei centri estivi); (7) la tassa sui rifiuti (Tari) per le categorie economiche interessate dalle chiusure obbligatorie o dalle restrizioni nell'esercizio delle rispettive attività; (8) l'incremento del fondo per il sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali dei Comuni nelle aree interne; (9) il fondo per i Comuni siciliani maggiormente coinvolti nella gestione dei flussi migratori; (10) i buoni viaggio di cui all'articolo 200 bis, comma 1, DL 34/2020 per i comuni capoluogo di città metropolitana o capoluogo di provincia.