

# **Autonomia finanziaria e vincoli di liquidità, il loro impatto sulla responsabilità di bilancio. Il ruolo dell'intermediario bancario**

**Servizio Studi e Ricerche**  
Giugno 2012

## Autonomia finanziaria e vincoli di liquidità, il loro impatto sulla responsabilità di bilancio. Il ruolo dell'intermediario bancario\*

Laura Campanini\*\* e Nicola Guadagni\*\*\*

Executive summary	2
L'autonomia finanziaria delle Amministrazioni locali: a che punto siamo?	4
I bilanci delle Amministrazioni comunali	5
Dall'autonomia formale a quella sostanziale	12
Il controllo delle entrate	12
La programmazione di bilancio	15
Le Amministrazioni regionali	15
Le Amministrazioni comunali	18
I vincoli di liquidità e impatto sui bilanci per le Amministrazioni comunali	22
Ritardati pagamenti, debito commerciale e Patto di Stabilità: il ruolo dell'intermediario bancario	25
Bibliografia	29

Giugno 2012

---

\* Il contributo è stato pubblicato nel I Rapporto sulla finanza pubblica dal titolo: "Finanza pubblica e federalismo. Strumenti finanziari innovativi: autonomia e sostenibilità" della Fondazione Rosselli, edito da Maggioli Editore, maggio 2012.

\*\* Servizio Studi e Ricerche, Intesa Sanpaolo

\*\*\* Divisione Corporate e Investment Banking, Intesa Sanpaolo

## Executive summary<sup>1</sup>

L'innovazione più significativa che lo sviluppo di un sistema federale dovrebbe comportare è il passaggio da un sistema di finanza derivata a un sistema di finanza decentrata, in cui Regioni ed Enti locali siano dotati di crescente autonomia finanziaria e responsabilità di entrata. Tuttavia, negli ultimi anni si sono, di fatto, inasprite le limitazioni all'autonomia di Regioni ed Enti locali con tetti di spesa, vincoli sul personale, sugli investimenti, sullo sforzo fiscale e in questo quadro la certezza e programmabilità delle risorse delle Amministrazioni locali ne sono uscite fortemente compromesse. Inoltre, a prescindere dalle regole, i flussi finanziari hanno spesso determinato tensioni di liquidità e difficoltà nella gestione. Si tratta di elementi non secondari nell'economia complessiva della gestione degli Enti decentrati, che in alcune fasi hanno sensibilmente alterato gli esiti di bilancio e le scelte delle Amministrazioni locali.

Questo contributo è dedicato all'analisi dell'autonomia tributaria e finanziaria delle Amministrazioni territoriali, con un focus specifico sui Comuni. Lo scopo è quello di valutare il livello di autonomia conseguito sul piano formale e sostanziale, attraverso l'analisi dell'effettivo potere discrezionale delle amministrazioni sulle entrate proprie e della capacità di previsione e programmazione di bilancio.

L'andamento storico dell'incidenza delle entrate tributarie sul totale delle entrate correnti delle Amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni) evidenzia come dal 2001, anno della riforma in senso federale della Costituzione, al 2009 non vi siano stati cambiamenti essenziali. Al contrario nel 2009 si registra una flessione dell'autonomia, trasversale ai diversi livelli di governo.

Il grado di autonomia delle Amministrazioni locali non è distribuito in modo uniforme fra Regioni e aree del Paese, ma presenta differenze sostanziali legate a una sperequata distribuzione delle basi imponibili e del reddito disponibile, pertanto i trasferimenti erariali svolgono un ruolo perequativo con una differente incidenza sulle entrate degli Enti in base alla localizzazione. Il valore mediano dell'autonomia tributaria dei Comuni con più di 5.000 abitanti è pari al 41,5%, il 25% degli Enti meno autonomi mostra un'incidenza inferiore al 33,4% delle entrate tributarie sul totale delle entrate correnti. Gli Enti più autonomi (75° percentile) si avvicinano e superano il 50% a livello nazionale. Nelle Regioni del Sud un quarto dei Comuni con più di 5.000 abitanti registra un'autonomia tributaria inferiore al 30%.

L'assunto teorico in base al quale l'autonomia di entrata e di spesa degli Enti territoriali è condizione necessaria affinché il federalismo si realizzi in maniera efficiente, massimizzando il grado di responsabilizzazione e trasparenza nei confronti dei cittadini nell'attività di raccolta delle risorse e di allocazione delle stesse, trova conferma nell'analisi svolta. Nei Comuni in cui l'autonomia tributaria e finanziaria è elevata esiste una maggior responsabilità di bilancio anche sul lato della spesa, e di quella per il personale in particolare: si tende a spendere relativamente meglio se l'autonomia è maggiore. I Comuni in cui l'autonomia è debole, e quindi i trasferimenti erariali sono consistenti, tendono a spendere di più per il personale. Questo può essere sintomo di gestione politica della spesa: quando lo Stato centrale ripiana le spese dei Comuni con bassa autonomia, la spinta verso l'efficienza viene meno.

L'ancoraggio al territorio delle risorse prelevate ai cittadini sembra quindi contribuire a promuovere un utilizzo più efficiente ed efficace delle fonti di entrata. Rafforzando il parallelismo tra l'Ente che preleva e quello che spende si contribuisce ad accrescere l'*accountability*, ovvero a rendere gli Amministratori locali maggiormente responsabili delle proprie scelte allocative di fronte ai cittadini-elettori.

---

<sup>1</sup> Siamo grati a Fabrizio Guelpa e a Stefania Cardarelli per i loro suggerimenti. La responsabilità di quanto scritto rimane comunque nostra.

A fronte dell'autonomia formale, ovvero pari all'incidenza delle entrate tributarie ed extra-tributarie sul totale delle entrate correnti, la reale autonomia degli Enti e la reale possibilità di manovra è decisamente più limitata in particolare in presenza dei blocchi sulle aliquote e a seguito all'abolizione dell'ICI sulla prima casa.

Rilevante nel determinare la reale autonomia è anche l'analisi della capacità di programmazione e della gestione di cassa. Su questo fronte i Comuni e le Regioni mostrano risultati non incoraggianti: la capacità di accertamento delle Amministrazioni regionali risulta in progressiva flessione; quella degli Enti comunali nel 2009 risulta essere estremamente modesta, in particolare nelle Regioni del Mezzogiorno. I bilanci regionali evidenziano anche una forte aleatorietà fra accertamenti e riscossioni. Con riferimento alle Amministrazioni comunali, la capacità di riscossione risulta fortemente influenzata dalla localizzazione: dal Nord al Sud la quota di entrate riscosse rispetto a quelle accertate risulta, infatti, in calo. La capacità di riscossione delle entrate tributarie si attesta al 69,7% in media nazionale ma cala al 55,9% per le Amministrazioni meridionali, mentre supera il 77% al Nord-Est. L'autonomia fiscale effettiva, che misura la quota delle riscossioni (sia di tributi propri che di corrispettivi per servizi erogati) che il Comune è in grado di ottenere autonomamente, in media è pari al 52,9%; anche in questo caso la differenza tra Nord e Sud (che presenta sempre valori inferiori alla media) è notevole e consistente per tutte le classi dimensionali. I problemi di liquidità e le tensioni sulle casse locali, attribuibili all'aleatorietà del legame tra previsioni e riscossioni effettive, si riflettono in maggiori debiti commerciali, in maggiori oneri finanziari, in un maggior ricorso al mercato, in una lievitazione delle spese imputabile alle peggiori condizioni offerte dai fornitori. Il legame fra capacità di riscossione delle entrate proprie (entrate tributarie ed extra-tributarie) e debiti da funzionamento è, infatti, inverso: all'aumentare della capacità di riscossione diminuiscono i debiti da funzionamento a indicare una discreta rilevanza della gestione di cassa delle Amministrazioni nel determinare i debiti verso i fornitori e quindi i costi annessi. La relazione risulta significativa per i Comuni di maggiori dimensioni (più di 50.000 abitanti).

Non solo le tensioni di cassa indotte dalle difficoltà di riscossione, ma anche i vincoli del Patto di stabilità pongono gli Enti locali in una situazione di difficoltà nell'onorare i propri debiti verso i fornitori, con un impatto sistemico rilevante. La possibilità di ricorrere a forme di cessione dei crediti da parte dei fornitori dell'Ente alle banche consente di immettere liquidità, garantendo la velocità di pagamento dei fornitori e allo stesso conseguendo il rispetto dei parametri del Patto di Stabilità.

## Autonomia finanziaria e vincoli di liquidità, il loro impatto sulla responsabilità di bilancio. Il ruolo dell'intermediario bancario

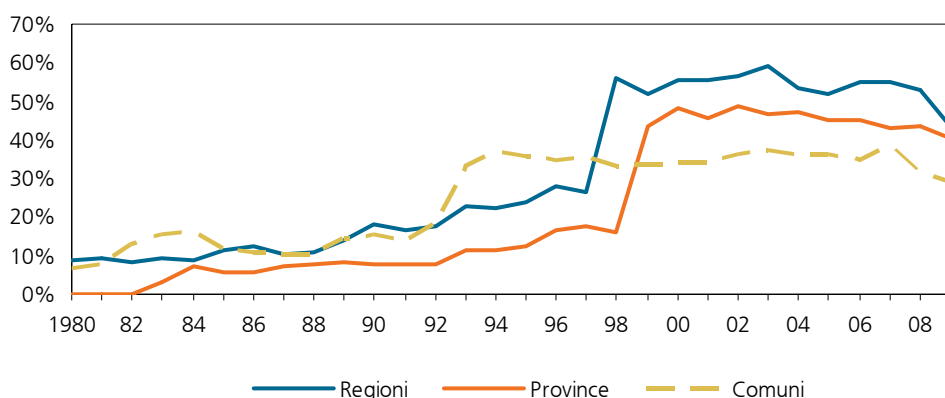
### L'autonomia finanziaria delle Amministrazioni locali: a che punto siamo?

Fino agli inizi degli anni Novanta la finanza degli Enti territoriali italiani risultava in larga parte legata ai trasferimenti erariali. Negli ultimi 15 anni la finanza locale ha subito radicali mutamenti: la quota di finanziamento assicurata dai trasferimenti si è sensibilmente ridotta essendo progressivamente sostituita dall'introduzione di risorse proprie delle Amministrazioni locali. **Regioni, Province e Comuni hanno via via rafforzato la propria autonomia finanziaria e risultano sempre meno dipendenti dai trasferimenti provenienti da livelli superiori di governo.**

Il federalismo fiscale poggia, infatti, le proprie fondamenta proprio sul concetto di autonomia finanziaria, sancito dalla Costituzione riformata nel Titolo V e ribadita nella legge di attuazione del federalismo fiscale (L. 42/2009). L'autonomia di entrata e di spesa degli Enti territoriali è condizione necessaria affinché il federalismo si realizzi in maniera efficiente massimizzando il grado di responsabilizzazione e trasparenza nei confronti dei cittadini nell'attività di raccolta delle risorse e di allocazione delle stesse. **L'ancoraggio delle risorse prelevate ai cittadini al territorio può contribuire a promuovere un utilizzo più efficiente ed efficace delle fonti di entrata. Rafforzando il parallelismo tra l'Ente che preleva e quello che spende si contribuisce ad accrescere l'*accountability*, ovvero a rendere gli Amministratori locali maggiormente responsabili delle proprie scelte allocative di fronte ai cittadini-elettori.**

Tuttavia, l'andamento storico dell'incidenza delle entrate tributarie sul totale delle entrate correnti delle Amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni), **evidenzia come dal 2001, anno della riforma in senso federale della Costituzione, al 2009 non vi siano stati cambiamenti essenziali. Al contrario nel 2009 si registra una flessione dell'autonomia, trasversale ai diversi livelli di governo.**

La dinamica dell'autonomia tributaria delle Amministrazioni locali\*



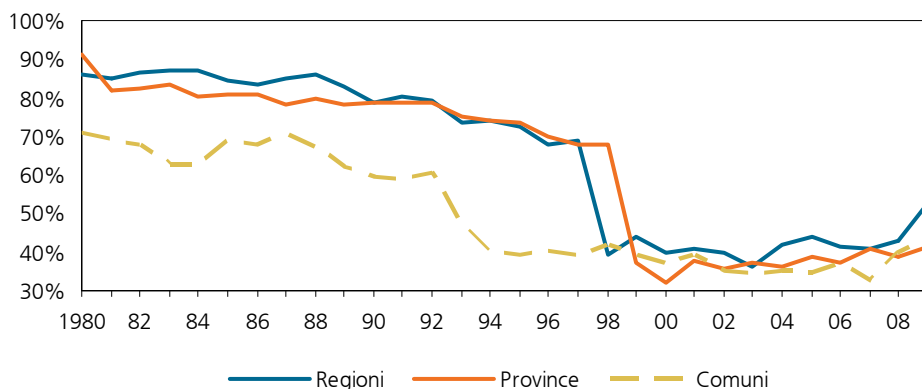
\* entrate tributarie/entrate correnti  
Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati ISTAT

Aumenti consistenti dell'autonomia tributaria si riscontrano tra il 1992 e il 1994 per i Comuni, in seguito all'introduzione dell'ICI, e nel 1998 per Regioni e Province, anno in cui venne istituita l'imposta sui redditi da attività produttive (IRAP) e l'imposta provinciale di trascrizione (IPT).

Tra entrate tributarie ed extra-tributarie, il comparto delle Amministrazioni locali può contare su entrate proprie pari a poco più del 50% sul totale delle risorse correnti a propria disposizione. Simmetricamente, ciò significa (e lo si riscontra in modo speculare nel grafico seguente) che circa il 50% delle risorse raccolte dalle Amministrazioni locali deriva ancora da trasferimenti

intergovernativi. Allo stesso modo si osserva come i trasferimenti, la cui esistenza, se non in casi speciali, non è più prevista secondo il dettato del nuovo Titolo V della Costituzione, si siano ridotti solo in corrispondenza dell'introduzione dei tributi locali già citati (ICI e IRAP), mentre a partire dal 1999 la loro incidenza sulle entrate di Regioni, Province e Comuni si è mantenuta pressoché costante, per aumentare nel 2009.

#### La dinamica della dipendenza erariale delle Amministrazioni locali\*



\*Entrate da trasferimenti/ entrate correnti  
Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati ISTAT

#### L'autonomia degli Enti territoriali nel 2009

	Regioni	Province	Comuni
Autonomia tributaria* (%)	43,5	40,4	29,0
Autonomia finanziaria** (%)	45,8	57,1	49,6
Grado di autofinanziamento spese correnti*** (%)	50,8	60,8	57,4

\* entrate tributarie/entrate correnti

\*\* entrate tributarie + entrate extra-tributarie/entrate correnti

\*\*\* entrate tributarie + entrate extra-tributarie/spese correnti

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati ISTAT

#### I bilanci delle Amministrazioni comunali

Il grado di autonomia delle Amministrazioni locali non è distribuito in modo uniforme fra Regioni e aree del Paese, ma presenta differenze sostanziali legate a una sperequata distribuzione delle basi imponibili e del reddito disponibile, pertanto i trasferimenti erariali svolgono un ruolo perequativo con una differente incidenza sulle entrate degli Enti in base alla localizzazione.

In questa sezione si farà uso dei dati puntuali dei conti consuntivi delle Amministrazioni comunali per dar conto del livello di autonomia conseguito e dell'impatto sui bilanci<sup>2</sup>.

Posta l'elevata eterogeneità dei risultati dei Comuni e le difficoltà di aggregazione, i dati medi per settore celano realtà differenti, pertanto in questa sessione si intende analizzare la performance delle Amministrazioni comunali con più di 5.000 abitanti utilizzando i dati dei singoli Enti. Sulle principali variabili si sono calcolati i risultati conseguiti al 25°, al 50° e al 75° percentile al fine di evidenziare il grado di trasversalità dei risultati.

È utile, in primo luogo valutare il livello di autonomia tributaria conseguito, cioè l'importanza assunta dalle entrate tributarie proprie (esclusa dunque la compartecipazione IRPEF) rispetto alle

<sup>2</sup> I dati utilizzati nel lavoro si riferiscono ai comuni italiani con più di 5.000 abitanti. Le elaborazioni sono state fatte da Angelo Palumbo, Servizio Studi e Ricerche, Intesa Sanpaolo.

entrate correnti. A livello medio quasi il 38% delle entrate correnti deriva dai tributi dell'Ente, tale percentuale è superiore al Nord-Ovest (39,7) e inferiore al Nord-Est (35,7%), risultato attribuibile alla rilevante presenza delle Regioni a statuto speciale. Rispetto alla dimensione dei Comuni, invece, è possibile constatare che l'autonomia tributaria è minore nei Comuni di dimensione maggiore in tutte le ripartizioni geografiche.

L'autonomia tributaria dei Comuni (in %)										
Classe dimensionale dei Comuni		Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud	Totale	Valore mediano	25° percentile	75° percentile	
5.000	20.000	40,5	43,7	41,9	37,8	41,0	41,8	33,6	48,6	
20.000	50.000	40,3	42,1	42,9	39,5	41,2	42,4	34,6	48,7	
50.000	100.000	30,1	40,4	36,4	38,8	36,4	37,8	30,7	44,5	
100.000	2.600.000	31,9	32,7	31,2	36,1	33,0	33,3	28,5	39,9	
<b>Totale</b>		<b>35,7</b>	<b>39,7</b>	<b>38,1</b>	<b>38,0</b>	<b>37,9</b>	<b>41,5</b>	<b>33,4</b>	<b>48,3</b>	
Valori mediani		41,4	43,8	41,6	39,3	41,5				
25° percentile		33,9	35,7	34,5	29,3	33,4				
75° percentile		48,0	49,9	49,1	46,9	48,3				

Autonomia tributaria = entrate tributarie proprie (esclusa compartecipazione IRPEF) / entrate correnti

Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

I dati medi anche se disaggregati per dimensione e localizzazione mostrano un *range* di variabilità limitato. L'analisi per quartili evidenzia, al contrario, **una significativa eterogeneità nei risultati: il valore mediano dell'autonomia tributaria è pari al 41,5%, il 25% degli Enti meno autonomi mostra un'incidenza inferiore al 33,4% delle entrate tributarie sul totale delle entrate correnti. Gli Enti più autonomi (75° percentile) si avvicinano al 50% a livello nazionale. Nelle Regioni del Sud un quarto dei comuni con più di 5.000 abitanti registra un'autonomia tributaria inferiore al 30%.**

L'aumento delle entrate proprie può essere conseguito facendo leva sul corrispettivo richiesto ai cittadini per i servizi pubblici offerti. L'autonomia gestionale, che misura il rapporto tra i proventi dei servizi pubblici e le entrate correnti, rappresenta un altro modo per verificare l'effettiva capacità di gestire autonomamente il bilancio. Essa sembra rappresentare attualmente un fattore critico di successo, poiché supera il 25% solo per il 25% dei Comuni, mentre è minore del 14% al 25° percentile. La media nazionale è pari al 21,7%, sensibilmente più bassa al Sud rispetto al Nord e al Centro. Per i Comuni di maggiori dimensioni, tra le entrate extra-tributarie peso crescente stanno assumendo le entrate da utili delle società partecipate, nel 2009 i comuni con più di 100.000 abitanti hanno complessivamente incassato dalle società partecipate 1,6 milioni di euro (pari al 5% delle entrate extra-tributarie complessive).

L'autonomia gestionale dei Comuni (in %)										
Classe dimensionale dei Comuni		Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud	Totale	Valore mediano	25° percentile	75° percentile	
5000	20.000	22,8	24,0	23,2	14,1	21,0	19,3	13,7	25,9	
20.000	50.000	23,5	23,2	21,5	13,1	20,3	18,1	12,7	24,4	
50.000	100.000	27,1	24,0	25,7	12,9	22,4	19,7	11,2	24,8	
100.000	2.600.000	24,0	30,7	23,8	14,2	23,2	21,2	18,6	25,1	
<b>Totale</b>		<b>24,4</b>	<b>25,5</b>	<b>23,5</b>	<b>13,6</b>	<b>21,7</b>	<b>19,2</b>	<b>13,5</b>	<b>25,7</b>	
Valori mediani		21,9	22,6	22,1	12,7	19,2				
25° percentile		16,8	17,6	17,0	8,3	13,5				
75° percentile		28,1	28,4	27,3	17,5	25,7				

Autonomia gestionale = entrate extra-tributarie / entrate correnti

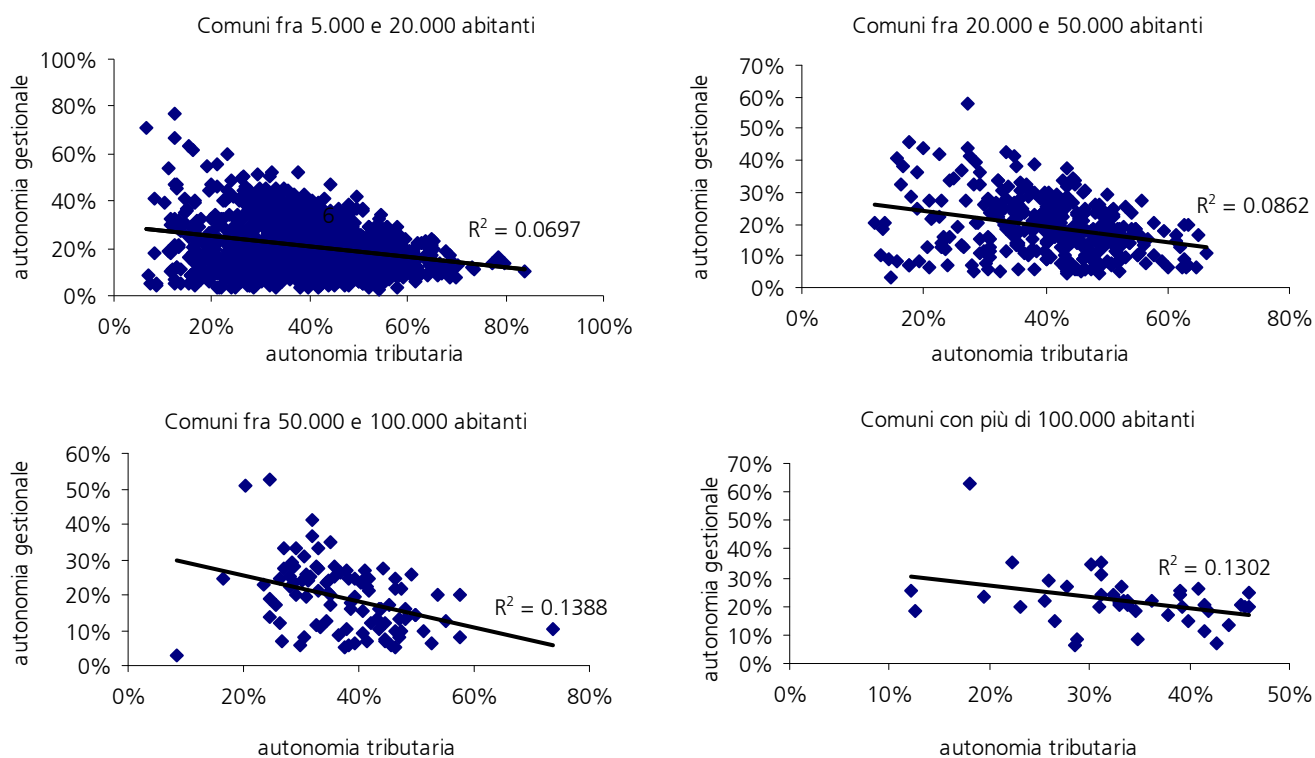
Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

Si riscontra, infine, una **debole correlazione negativa tra l'autonomia tributaria e gestionale più significativa al Centro-Nord e nei Comuni di dimensioni maggiori, a indicare che i Comuni cercano di compensare solo in parte un basso valore di autonomia tributaria aumentando i proventi da servizi pubblici, ma questo non si verifica perché i trasferimenti erariali, sostanzialmente correlati con la spesa storica, affievoliscono la necessità di una vera e propria responsabilità di bilancio, così come i dati sembrano confermare. Esiste, infatti, una chiara**

correlazione negativa tra entrate tributarie e trasferimenti correnti: la quota di entrate tributarie rispetto alle entrate correnti diminuisce al crescere della quota di trasferimenti.

Questo aspetto deve necessariamente rappresentare un campanello d'allarme per ciò che concerne il rapporto tra Stato ed Enti locali: una bassa autonomia tributaria deve essere compensata da elevati trasferimenti al fine di consentire la fornitura di servizi pubblici uniformi sul territorio nazionale, ma **la consapevolezza di elevati trasferimenti riduce la responsabilità di bilancio dei Comuni, sicuri di un ripiano da parte dello Stato.**

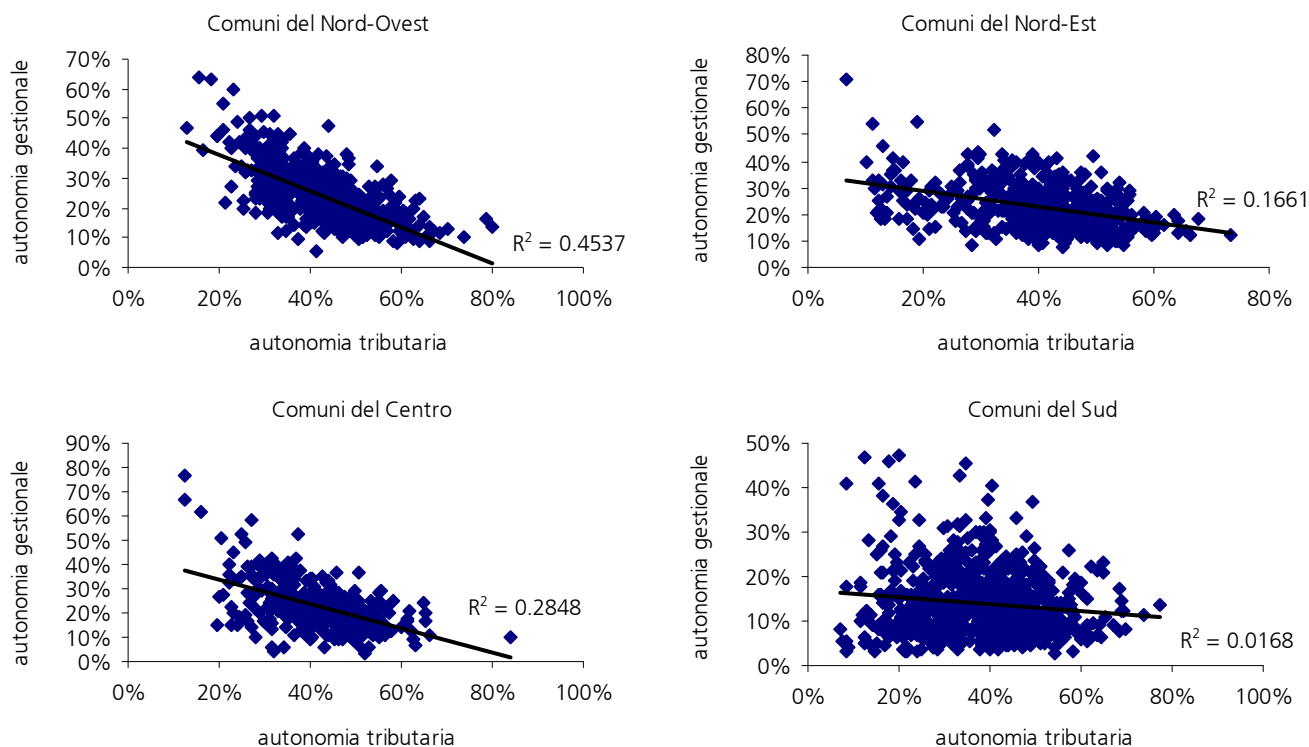
#### Autonomia tributaria e autonomia gestionale per classe dimensionale



Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

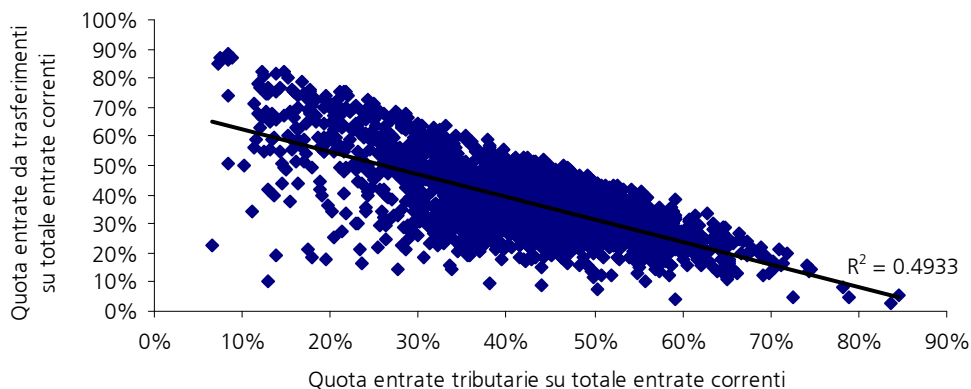


**Autonomia tributaria e autonomia gestionale per localizzazione**



Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

**Autonomia tributaria e dipendenza erariale (comuni con più di 5.000 abitanti)**



Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

L'altra faccia della medaglia è rappresentata dall'indice di dipendenza erariale, che quantifica il peso dei trasferimenti rispetto al totale delle entrate correnti. Il valor medio della dipendenza erariale è pari al 40,4%<sup>3</sup>, e tende a crescere all'aumentare della dimensione dei Comuni, in modo più sensibile al Centro e al Nord rispetto che al Sud. L'elevata eterogeneità dei Comuni determina l'impossibilità di una catalogazione precisa dei problemi di bilancio per aree geografiche e per classi dimensionali e questo rende maggiormente difficile l'individuazione di una condivisibile gestione del processo di federalismo fiscale. Tuttavia, è ineluttabile la criticità di un peso dei trasferimenti al Sud di gran lunga superiore alla media nazionale.

<sup>3</sup> Ai trasferimenti del Titolo II sono sommate le entrate da compartecipazione IRPEF.

Altrettanto indicativa è l'analisi del grado di autofinanziamento delle spese correnti, cioè il rapporto tra entrate proprie e spese correnti, poiché indica il livello di copertura che il Comune è autonomamente in grado di assicurare rispetto alla dimensione della spesa pubblica corrente che ha deciso di erogare.

La media nazionale è pari al 40% e risulta in calo all'aumentare della dimensione dei Comuni. Dall'analisi dei percentili risulta che i Comuni del Sud mostrano un'elevata variabilità dei risultati rispetto a quelli del Centro-Nord, in particolare emerge la presenza di un numero consistente di Amministrazioni del Sud con una capacità di coprire le proprie spese inferiore al 31% con entrate proprie. Questo conferma che i trasferimenti assumono un ruolo decisivo per la maggior parte dei Comuni.

Grado di autofinanziamento delle spese correnti (in %)									
Classe dimensionale dei Comuni		Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud	Totale	Valore mediano	25° percentile	75° percentile
5000	20.000	43,7	46,5	44,0	40,2	43,6	44,4	35,5	51,3
20.000	50.000	43,1	44,0	45,1	42,0	43,6	44,7	35,5	51,3
50.000	100.000	32,1	41,5	38,8	41,1	38,4	38,4	32,5	47,7
100.000	2.600.000	32,9	33,7	33,4	38,6	34,7	34,7	29,4	40,6
<b>Totale</b>		<b>38,0</b>	<b>41,4</b>	<b>40,3</b>	<b>40,5</b>	<b>40,0</b>	<b>44,0</b>	<b>35,0</b>	<b>51,0</b>
Valori mediani		43,9	46,6	43,7	41,8	44,0			
25° percentile		36,7	37,7	35,8	31,0	35,0			
75° percentile		50,6	52,5	51,0	49,7	51,0			

Grado di autofinanziamento delle spese correnti = entrate proprie (senza compartecipazione IRPEF)/ spese correnti

Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

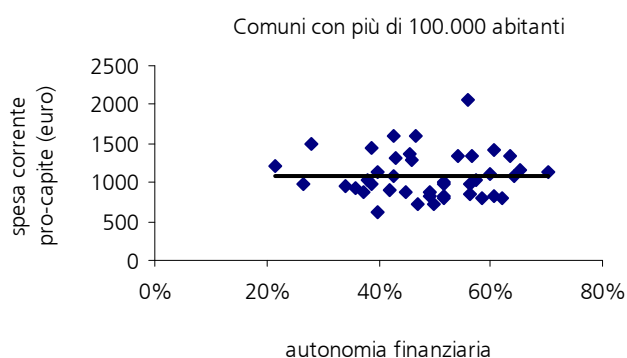
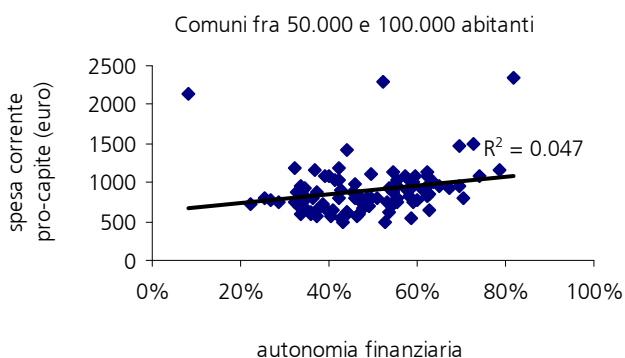
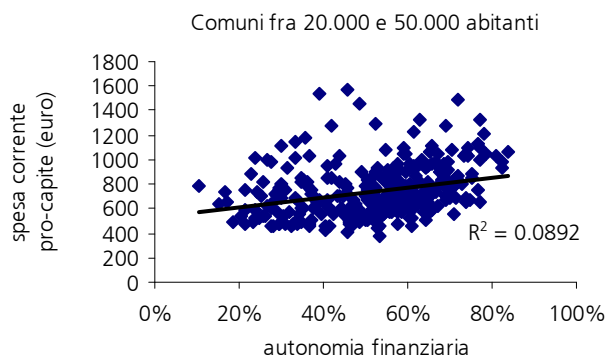
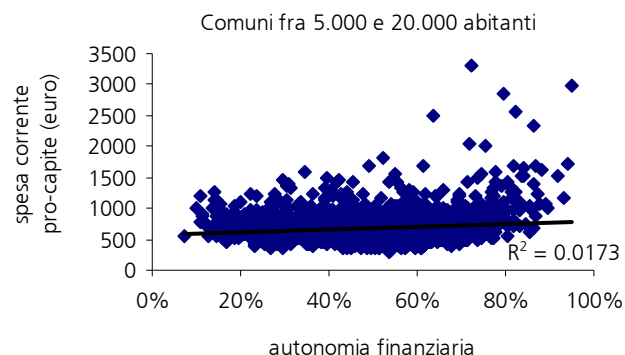
Il miglioramento nel tempo di questo indicatore, peraltro, è subordinato più alla creazione di spazi di efficienza nella gestione della spesa che a un aumento consistente dell'autonomia, a causa delle problematiche analizzate in precedenza. Anche in questo caso, emerge chiaro lo sforzo in questo senso che verrebbe richiesto ai Comuni del Sud in un'ottica federale.

**La scollatura tra entrate e spese è evidente.** Tuttavia, una scomposizione territoriale evidenzia una maggior correlazione al Centro-Nord tra autonomia e spese, mentre al Sud e Isole la corrispondenza è del tutto inesistente. Ciò segnala, ancora una volta, l'esistenza di una minore efficienza nei Comuni del Sud, imputabile alla minor stringenza dei vincoli di bilancio, misurata dalla distanza tra la spesa erogata localmente e il contributo richiesto ai cittadini per finanziarla. L'analisi per classe dimensionale delle Amministrazioni comunali non mostra, al contrario, risultati significativi.

Se fra le spese correnti si isola la sola spesa per il personale in termini di incidenza sul totale delle spese correnti, i risultati vengono confermati.

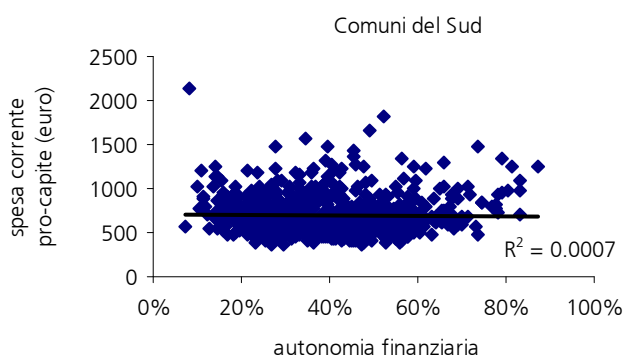
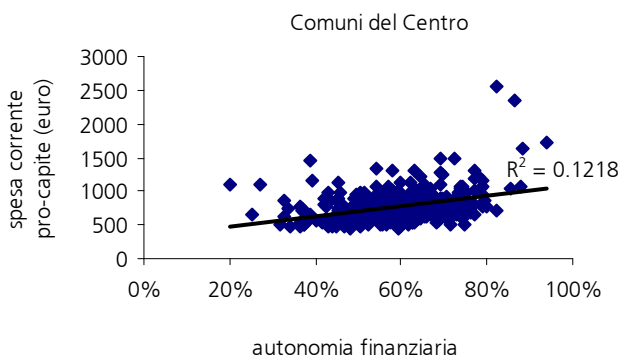
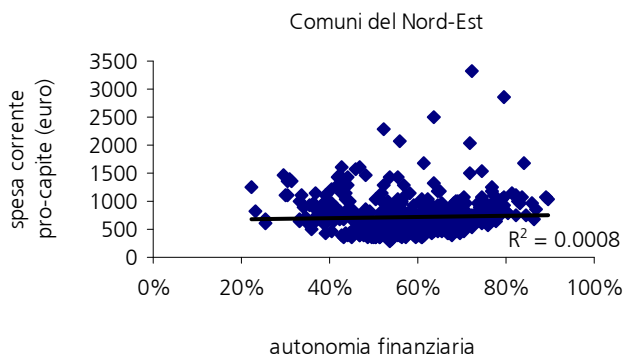
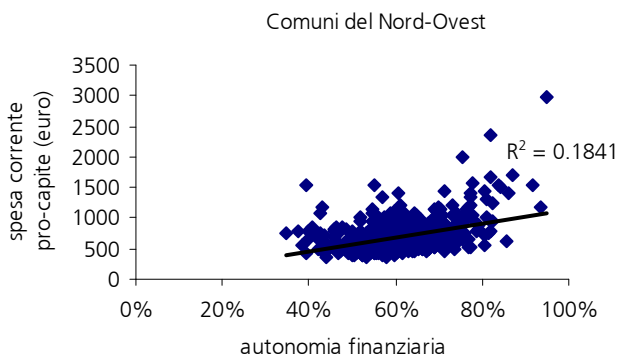
I grafici sembrano quindi confermare che nei Comuni in cui l'autonomia tributaria e finanziaria è elevata esiste una maggior responsabilità di bilancio anche sul lato della spesa, e di quella per il personale in particolare: si tende a spendere relativamente meglio se l'autonomia è maggiore. I Comuni in cui l'autonomia è debole, e quindi i trasferimenti erariali sono consistenti, tendono a spendere di più per il personale. Questo può essere sintomo di gestione politica della spesa: quando lo Stato centrale ripiana le spese dei Comuni con bassa autonomia, la spinta verso l'efficienza viene meno.

**Autonomia finanziaria e spese correnti pro-capite per classe dimensionale**



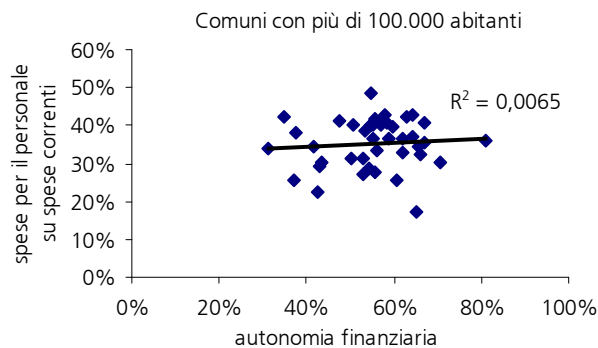
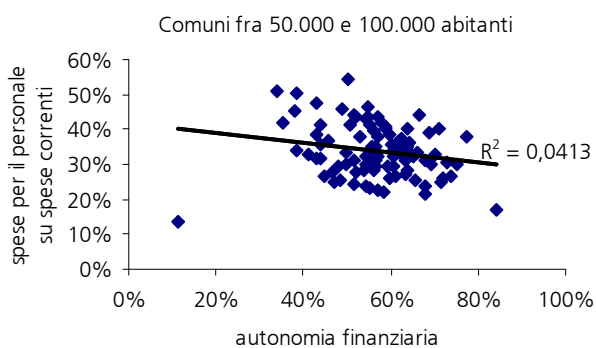
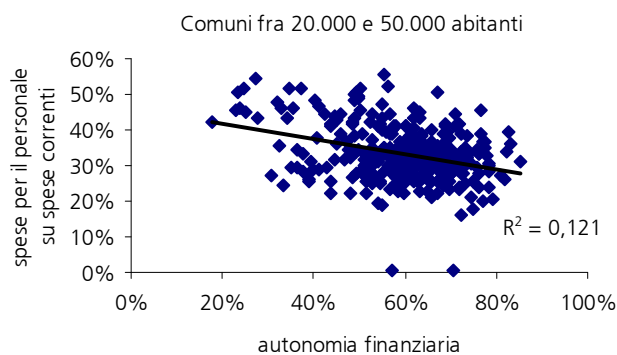
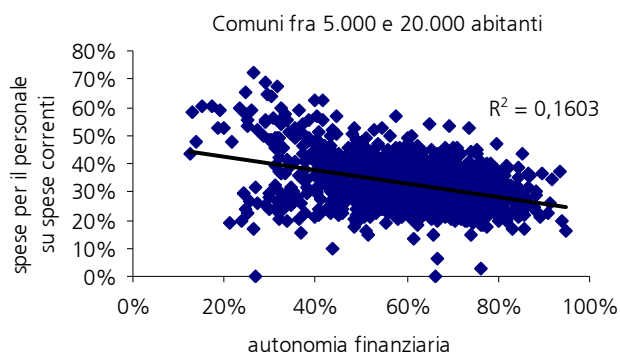
Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

**Autonomia finanziaria e spese correnti pro-capite per localizzazione**



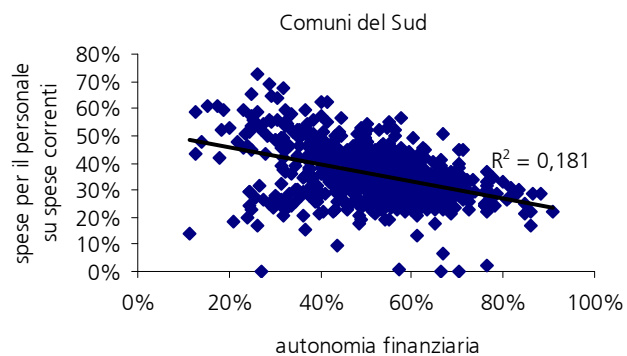
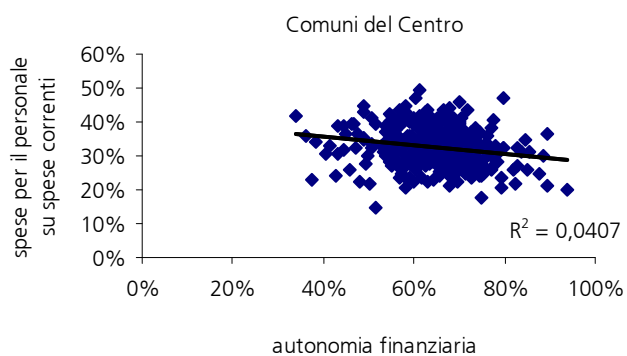
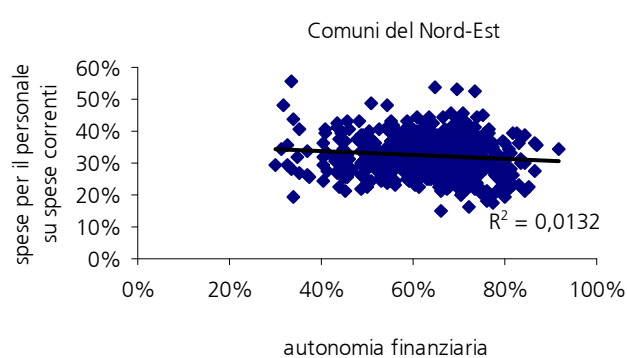
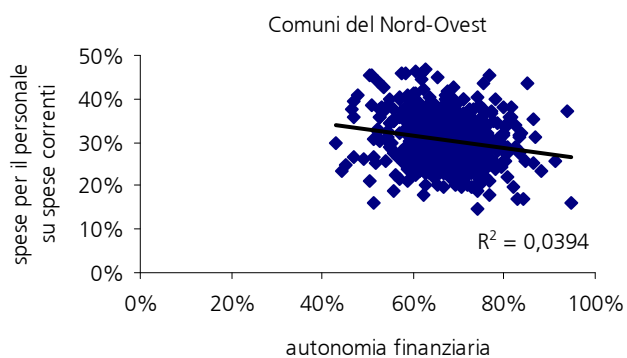
Nota: autonomia finanziaria = entrate tributarie + extra-tributarie/entrate correnti)  
 Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

## Autonomia finanziarie e spese per il personale per classe dimensionale



Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

## Autonomia finanziarie e spese per il personale per localizzazione



Autonomia finanziaria = entrate tributarie + extra-tributarie/entrate correnti)

Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

## Dall'autonomia formale a quella sostanziale

L'autonomia finanziaria degli Enti territoriali italiani risulta a fine 2009 significativa. Tuttavia, l'autonomia di entrata deve essere riconducibile alla reale possibilità di manovra delle fonti di finanziamento in termini di gettito. A fronte dell'autonomia che chiameremo formale, ovvero pari all'incidenza delle entrate tributarie ed extra-tributarie sul totale delle entrate correnti, è opportuno investigare la reale autonomia degli Enti e la reale possibilità di manovra. Questo compito può essere perseguito attraverso diverse tipologie di analisi.

Nel primo paragrafo si analizzano le singole voci che compongono le entrate tributarie con lo scopo di evidenziare il grado di manovrabilità dell'Ente su aliquota e base imponibile. La **definizione più sostanziale di autonomia, quindi, considera come entrate proprie soltanto quelle il cui controllo sia completamente affidato alle Amministrazioni locali.**

Successivamente si esaminano le **differenze fra previsioni, accertamenti e riscossioni**. In particolare di interesse risultano essere il rapporto fra accertamenti e previsioni, che indica la capacità di previsione dell'ente, e i rapporti fra riscossioni e previsioni e riscossioni e accertamenti, che rappresentano efficaci indicatori della capacità dell'Ente di realizzare i programmi di bilancio (cfr. paragrafo successivo).

### Il controllo delle entrate

Tra le entrate proprie dell'Amministrazione locale effettivamente controllabili dall'Ente rientrano sicuramente le entrate extra-tributarie, che sono principalmente formate da proventi dei servizi pubblici erogati, oltre che da proventi derivanti dai beni di proprietà dell'Ente e da utili delle aziende partecipate. Si tratta comunque di risorse che costituiscono la parte minore delle poste in entrata delle Amministrazioni locali.

Tra le entrate tributarie, che invece rappresentano il cespite maggiore delle entrate correnti, è opportuno operare una distinzione tra i tributi che sono effettivamente gestiti dall'Ente che ne è titolare, e quei tributi che, seppur devoluti, sono in larga parte gestiti dallo Stato centrale, e come tali non contribuiscono ad accrescere l'autonomia finanziaria dell'Ente locale.

Struttura delle entrate delle Amministrazioni locali (2009)			
Valori in % delle entrate totali	Regioni	Province	Comuni
<b>Entrate correnti</b>	<b>94,5</b>	<b>85,2</b>	<b>87,1</b>
Entrate tributarie	41,1	34,4	25,3
Imposte indirette	25,8	34,4	19,6
Imposte dirette	15,2	0,0	5,7
Contributi sociali	0,4	0,4	0,4
Trasferimenti da enti pubblici	49,7	35,4	37,7
Trasferimenti dall'estero	0,5	0,0	0,0
Entrate extra-tributarie	2,8	15,0	23,7
Risultato lordo di gestione	1,8	12,3	13,3
Interessi attivi	0,1	1,1	0,8
Dividendi	0,0	0,3	0,3
Redditi prelevati dai membri delle quasi-società	0,0	0,0	0,0
Utili reinvestiti di investimenti diretti all'estero	0,0	0,0	0,0
Fitti di terreni e diritti sfruttamento giacimenti	0,2	0,5	3,5
Indennizzi di assicurazione	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti correnti diversi	0,6	0,8	5,8
- da famiglie	0,4	0,8	4,8
- da imprese	0,2	0,0	1,0
<b>Entrate in conto capitale</b>	<b>5,5</b>	<b>14,8</b>	<b>12,9</b>
Imposte in conto capitale	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti e trasferimenti da Enti pubblici	5,5	14,0	11,7
Altri contributi e trasferimenti	0,0	0,8	1,2
<b>Entrate complessive</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati ISTAT

L'evoluzione recente delle risorse raccolte dalle Amministrazioni locali riflette le disposizioni in materia fiscale adottate a livello nazionale che ne hanno inibita l'autonomia finanziaria, determinando una flessione della raccolta. **La riduzione delle imposte dirette è, infatti, dovuta principalmente agli sgravi fiscali introdotti in materia di IRAP e ICI, che rappresentano le fonti di entrata principali tra le entrate tributarie locali**, come testimonia la tabella presentato di seguito.

I principali tributi locali (2009)				
	Comuni	Province	Regioni	Totale AL
<b>Dirette (milioni di euro)</b>	<b>3.916</b>	<b>0</b>	<b>25.850</b>	<b>29.766</b>
di cui (% totale):				
Addizionale IRPEF	74,1		29,6	35,5
Tasse automobilistiche			17,6	15,3
ICI aree edificabili	15,0			2,0
<b>Indirette (milioni di euro)</b>	<b>13.393</b>	<b>4.208</b>	<b>43.802</b>	<b>61.403</b>
di cui (% totale):				
IRAP			71,8	51,2
ICI	68,7			15,0
Imposta RC Auto		47,1		3,2
Pubblico Registro Automobilistico		28,0		1,9
Compartecipazione IVA			10,2	7,3
Imposta su oli minerali derivati			8,9	6,4
Imposta su gas metano			1,1	0,8
Tasse automobilistiche			2,4	1,7
Imposta sui tabacchi			1,1	0,8

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati ISTAT

La legge Finanziaria per il 2008 ha, infatti, operato un importante ridimensionamento del principale tributo regionale, in particolare con una riduzione dell'aliquota base dal 4,5% al 3,9%, ogni Regione ha poi facoltà di ridurla o aumentarla sino a un massimo dell'1%, ossia di fissarne il valore all'interno dell'intervallo fra il 2,9% e il 4,9%. A ridurre le entrate tributarie regionali aveva concorso anche il taglio del cuneo fiscale sul lavoro, operato nella finanziaria per il 2007. A queste disposizioni si è aggiunto l'effetto deprimente dei primi segnali di peggioramento della congiuntura economica, che hanno avuto effetti consistenti anche sul gettito per il 2009.

Anche il gettito dell'ICI (al netto della parte sulle aree edificabili, contabilizzata tra le imposte dirette) ha mostrato un forte calo dovuto all'abolizione dell'imposta gravante sull'abitazione principale, disposta dall'anticipo di Finanziaria del 2009. La sua incidenza sulle entrate proprie correnti si è, infatti, ridotta di 4 punti percentuali, passando dal 33% circa nel 2007 al 29% nel 2009.

Più in generale, negli anni le richieste da parte degli Enti territoriali di una "vera" autonomia d'entrata non sono state soddisfatte in modo concreto. Più spesso, le riforme intervenute nel sistema dei trasferimenti, volte al graduale abbandono di un sistema di finanza derivata, hanno visto **la semplice sostituzione dei trasferimenti diretti dalle casse dello Stato con compartecipazioni ai tributi erariali**, che nella sostanza in termini di autonomia d'entrata non si differenzia rispetto a un semplice trasferimento, sebbene l'individuazione della compartecipazione avvenga tramite la riferibilità al territorio dell'Ente.

Sebbene nei tributi locali si riscontri un grado di autonomia superiore rispetto alle compartecipazioni, i limiti riscontrati sono numerosi.

Le addizionali ne sono il primo esempio. Regioni e Comuni possono prevedere un'addizionale facoltativa sull'IRPEF, così come Province e Comuni dispongono di un'addizionale all'accisa sull'energia elettrica. In entrambi i casi l'Ente territoriale ha la facoltà, entro certi limiti, di variare le aliquote (qualora non sia stato previsto un blocco per quel periodo). **Di fatto però si tratta di tributi che non vengono incassati direttamente dall'Ente territoriale a cui si riferiscono, ma vengono riscossi dall'Amministrazione tributaria ed erogati agli Enti territoriali secondo schemi**

stabiliti da legge nazionale. In questo modo quindi si configura anche la possibilità di ritardi o penalizzazioni nei confronti degli Enti territoriali, totalmente indipendenti dall'azione di questi ultimi.

Oltre alle addizionali, nel caso delle Regioni anche la compartecipazione all'imposta sulla benzina e la quota dell'imposta sui tabacchi sono gestite a livello centrale, mentre per le Province lo è l'imposta sulle assicurazioni RC Auto.

Come accennato in precedenza, anche l'IRAP, principale tributo regionale e che costituisce la metà delle entrate tributarie di tutte le Amministrazioni locali, è nella sua struttura essenziale disciplinata da legge nazionale, sebbene negli ultimi anni siano intervenute alcune modifiche alla disciplina, che avrebbero dovuto portare alla completa "regionalizzazione" dell'imposta.

L'unico importante tributo che può considerarsi proprio (anche se istituito da legge statale) è l'ICI dei Comuni, i quali, oltre a una certa manovrabilità sulle aliquote, hanno completa autonomia nella gestione delle fasi di riscossione dello stesso. Si tratta quindi di un'imposta versata e raccolta sul territorio, senza che vi sia intervento da parte del Governo centrale. Di fatto le ultime disposizioni in materia di imposizione immobiliare hanno però contratto notevolmente il peso di tale tributo nei bilanci degli Enti locali.

In base alle considerazioni finora fatte sulle entrate tributarie proprie o gestite dallo Stato, è quindi possibile distinguere tra autonomia formale e autonomia sostanziale degli Enti territoriali. Un indicatore sintetico della discrezionalità nel determinare i tributi locali può essere costruito come prodotto tra la discrezionalità nel fissare aliquota e base imponibile ed entità del tributo sul totale delle entrate del Titolo I. Tale indicatore assume valori compresi fra 0 e 100: valori bassi indicano una scarsa incidenza sulle entrate tributarie di tributi su cui l'Ente territoriale ha possibilità autonoma di manovra; valori elevati indicano una considerevole reale autonomia finanziaria degli Enti che possono manovrare aliquote e/o basi imponibili e quindi adeguare le entrate tributarie a specifici bisogni. Nella tabella seguente sono riportati gli indicatori per le Amministrazioni regionali, provinciali e comunali e per il complesso degli Enti territoriali italiani. Nel complesso gli Enti territoriali italiani mostrano un potere discrezionale pari al 51,6%; che corrisponde a una reale autonomia tributaria pari al 20,5% in assenza dei blocchi sulle aliquote, mentre nella reale situazione del 2009, anno in cui era in vigore il blocco su addizionale IRPEF comunale e regionale e aliquota IRAP, il potere discrezionale cala al 28,6, corrispondente a una reale autonomia tributaria dell'11,3%. Dal confronto fra la reale autonomia tributaria e l'autonomia formale emergono significative differenze in particolare per le amministrazioni regionali (dal 40,4% al 22% in assenza di blocchi)<sup>4</sup>.

Reale autonomia delle Amministrazioni locali (2009)						
	Imposte locali		Con i blocchi		Senza blocchi	
	% su totali	% su PIL	Indicatore potere discrezionale*	Reale autonomia tributaria**	Indicatore potere discrezionale*	Reale autonomia tributaria
Regioni	16,2	4,6	23	9,8	51	22,1
Province	1,0	0,3	14,0	5,7	14,0	5,7
Comuni	4,0	1,1	56,5	16,0	64,9	19,0
<b>Totale Enti territoriali</b>	<b>21,2</b>	<b>6,0</b>	<b>28,6</b>	<b>11,3</b>	<b>51,6</b>	<b>20,5</b>

\* Percentuale delle imposte locali su cui il Governo locale gode di discrezionalità nel fissare aliquota e/o base imponibile (100= piena discrezionalità di aliquote e di base imponibile per tutte le entrate tributarie locali) sul totale delle entrate tributarie

\*\* Percentuale di tributi sui quali si gode di autonomia e entrate correnti

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo. su dati ISTAT

I Comuni sono l'unico comparto la cui autonomia formale si avvicina di molto a quella sostanziale, proprio perché il principale tributo, l'ICI, è di fatto un'entrata propria, mentre le

<sup>4</sup> Tale indicatore è stato utilizzato dall'OCSE nel 1999 per valutare l'autonomia finanziaria delle Amministrazioni locali di alcuni paesi europei. L'analisi è stata effettuata su dati 1995 e l'Italia non è parte del campione esaminato.

entrate proprie vengono depurate delle sole addizionali IRPEF e sull'energia elettrica (oltre alla compartecipazione IRPEF), prospettando quindi un'autonomia finanziaria, adeguata a configurare un livello di governo decentrato.

Certo è che gli spazi di autonomia dei Comuni risultano compressi dall'abolizione dell'ICI sulla prima casa. Oltre al fatto che la sostituzione del mancato gettito con un trasferimento erariale non eguaglia comunque la manovrabilità di un tributo da parte dell'Ente, si configura anche un problema in termini di liquidità per questi Enti. Nonostante sia stata raggiunta un'intesa tra Comuni e Ministero dell'Interno su modalità e tempi di erogazione dei trasferimenti compensativi sono risultati mancati finanziamenti e ritardi nell'erogazione. Inevitabile quindi il dubbio su come sarà possibile risolvere le criticità di cassa che emergono da questa falla.

### La programmazione di bilancio

Sebbene a partire dal 2001 le Regioni e gli Enti locali siano dotati di un ammontare di risorse proprie molto rilevante buona parte di esse non ricade sotto il controllo diretto delle Amministrazioni locali, ma viene gestito, accertato, riscosso e successivamente erogato agli Enti dall'Amministrazione centrale (Agenzia delle Entrate). Pertanto, essendo in questo modo la programmazione di bilancio vincolata dal centro, giacché la voce entrate proprie costituisce in larga misura un riferimento fornito dal Ministero delle Finanze (che effettua le stime), è ingannevole giudicare gli indicatori di autonomia senza considerare l'effettivo spazio di manovra (e di responsabilità) concesso alle Autonomie locali. Peraltro in prospettiva la situazione non è destinata a cambiare, almeno per le Amministrazioni comunali che, in base al D. LGS 23/2011 (Federalismo fiscale municipale), vedranno aumentare le proprie entrate tributarie attraverso la fiscalizzazione di parte dei trasferimenti, ovvero la sostituzione di parte dei trasferimenti con risorse tributarie erariali. Sebbene tali risorse vengano devolute ai Comuni esse continueranno ad essere riscosse a livello centrale senza possibilità di intervento da parte degli Enti decentrati. I tributi erariali devoluti non costituiranno peraltro una vera entrata propria per gli Enti, in quanto il passaggio attraverso un fondo per la perequazione li renderà *de facto* equivalenti a un trasferimento. Se questo vale per la fase transitoria, anche quando la riforma entrerà a regime (dal 2014) non si prevedono grandi rivolgimenti in termini di autonomia tributaria rispetto all'assetto attuale.

Alcune osservazioni sulle differenze tra previsioni, accertamenti e riscossioni effettive sono quindi significative e ricche di spunti.

### Le Amministrazioni regionali

L'attività di programmazione delle risorse a livello regionale incontra un ostacolo importante nella mancanza di un chiaro assetto delle relazioni finanziarie con gli altri livelli di governo: il persistente congelamento dell'autonomia di entrata regionale, si esprime ancora oggi principalmente attraverso la definizione di un quadro di spese a fronte di entrate che risultano definite, in gran parte, a livello centrale e per di più in via unilaterale, senza un'adeguata proiezione pluriennale.

Le rilevanti discrepanze esistenti, fra previsioni iniziali, definitive e accertamenti nei bilanci regionali, dipendono essenzialmente dalle manovre adottate a livello centrale.

Rispetto al livello di entrate previsto in modo definitivo, gli accertamenti in conto competenza si avvicinano a livello nazionale all'80,2%, con livelli superiori a questa percentuale media per il Nord (84,3%) e il Sud (86% circa) e inferiori al Centro (68,4% circa).

**Negli ultimi anni la capacità di accertamento risulta in progressiva flessione.** Il sensibile e generalizzato calo dell'ultimo biennio è imputabile in larga parte a marcate differenze fra previsioni e accertamenti del Titolo V (indebitamento). Le Amministrazioni regionali hanno, infatti, ridotto sensibilmente gli accertamenti sull'indebitamento rispetto alle previsioni. Migliore risulta essere la capacità di accertamento delle entrate tributarie nei diversi territori, mentre



molto sensibili risultano esser le differenze fra previsioni e accertamenti per le entrate extra-tributarie: al Nord gli accertamenti sono di gran lunga superiori rispetto alle previsioni, mentre al Centro-Sud vale il contrario.

La capacità di accertamento (in %)						
	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
<b>NORD</b>						
2002	99,7	94,7	142,5	89,6	33,3	88,5
2003	100,0	98,4	150,1	83,8	24,8	87,1
2004	99,8	94,5	144,8	87,5	30,1	86,8
2005	100,5	98,3	131,3	84,0	28,0	86,5
2006	100,3	99,4	149,0	89,3	47,4	89,1
2007	102,3	98,8	125,6	89,8	14,7	87,0
2008	101,2	98,6	127,6	67,2	12,9	87,7
2009	99,5	96,2	134,1	63,4	12,0	84,3
<b>CENTRO</b>						
2002	95,9	93,9	71,8	50,9	30,0	79,8
2003	96,0	124,0	63,3	68,0	27,7	85,0
2004	98,1	91,3	111,6	57,4	15,2	80,1
2005	94,0	96,2	79,1	62,1	7,0	76,3
2006	92,8	88,7	69,1	64,9	42,8	78,1
2007	99,6	98,0	72,3	77,8	3,2	79,3
2008	98,7	88,3	74,3	73,4	46,0	79,5
2009	95,7	96,1	69,2	55,7	5,4	68,4
<b>SUD</b>						
2002	100,6	99,1	74,6	86,0	83,9	95,8
2003	94,4	104,6	83,8	73,0	69,0	90,2
2004	96,8	98,2	94,3	76,8	74,0	91,6
2005	97,6	95,2	81,4	85,5	66,6	92,4
2006	100,3	98,1	70,0	78,1	94,2	94,0
2007	99,1	98,4	80,7	80,0	81,8	94,6
2008	99,5	99,5	47,2	78,6	58,5	90,6
2009	96,7	89,4	41,1	77,4	21,8	86,0
<b>ITALIA</b>						
2002	98,9	96,5	84,5	78,9	38,8	88,3
2003	97,8	104,9	85,6	74,5	32,5	87,5
2004	98,8	96,0	113,6	74,6	32,9	86,5
2005	98,2	96,3	91,6	80,1	25,9	85,6
2006	98,3	97,2	88,2	77,5	52,3	87,6
2007	100,9	98,4	85,1	81,7	17,3	87,1
2008	100,2	97,4	82,9	75,6	36,5	86,2
2009	98,0	92,5	76,2	70,0	9,8	80,2

Nota: accertamenti/previsioni in conto competenza

TITOLO I – Entrate tributarie

TITOLO II – Entrate da contributi e trasferimenti correnti

TITOLO III – Entrate extra-tributarie

TITOLO IV – Entrate da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti

TITOLO V – Entrate derivati da accensione di prestiti

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Corte dei Conti

La capacità di programmazione (riscossioni/previsioni in conto competenza) restituisce una preziosa indicazione circa l'affidabilità della programmazione di bilancio e la capacità di soddisfare le esigenze collettive senza compromettere la solidità finanziaria degli Enti. Come si può osservare, il 2009 segna una flessione per le Regioni italiane, avendo tale indicatore fatto segnare un valore pari all'82,3%, la capacità di programmazione a livello nazionale rimane bassa, si tratta di un fenomeno interamente imputabile al cattivo funzionamento dell'impianto legislativo che governa la distribuzione delle risorse in ottemperanza alla riforma federale. D'altronde la più volte rilevata volatilità della normativa di bilancio (Patto di Stabilità, *in primis*), nonché l'altalenante attribuzione delle risorse, hanno introdotto nella struttura di bilancio delle Regioni una forte aleatorietà riguardo al legame tra accertamenti e riscossioni effettive, come è possibile desumere sempre dalla stessa tabella. Le risorse correnti che mostrano le maggiori

difficoltà di riscossione sono quelle trasferite e quelle extra-tributarie. A livello territoriale più critica e in peggioramento la situazione del Centro Italia.

La capacità di riscossione delle Amministrazioni regionali mostra significativi margini di miglioramento negli ultimi anni. Buona è la performance delle entrate tributarie.

L'importanza attribuita a tale indicatore in un'ottica federale come proxy del grado di autonomia tributaria delle Regioni, rende necessaria una disamina più dettagliata dei Titoli che compongono l'aggregato delle entrate, proprio a partire da quel Titolo I altrettanto cruciale in una prospettiva di transizione al federalismo. La realizzazione per le entrate tributarie proprie si attesta, in media nazionale, attorno al 82%, con il Nord e il Centro che si fermano al 75% e il Sud che supera il 111%. Lo scollamento tra risorse accertate e riscosse è più elevato relativamente al Titolo II, che ricomprende trasferimenti e contributi alla Regione. La media nazionale si avvicina al 54%, valore che bilancia le performance del Sud, 40%, con quella dell'area Centro-Nord (74,3% e 56,8% rispettivamente). Anche queste percentuali segnalano serie difficoltà nell'erogazione dei fondi spettanti alle Regioni da parte dello Stato e la solo parziale attuazione della normativa di riferimento in materia di federalismo (il cosiddetto decentramento amministrativo ex Legge Bassanini).

**Il punto cruciale, quindi, è che dal punto di vista formale l'autonomia è molto elevata e a risponderne sono chiamate comunque le Regioni che, negli ultimi anni, proprio per far fronte a questo paradosso, sono state ripetutamente costrette a ricorrere a forme (onerose) di anticipazione finanziaria.**

La capacità di programmazione (in %)						
	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
<b>NORD</b>						
2005	48,9	89,2	133,4	82,0	30,5	51,5
2006	100,7	95,1	140,9	99,5	50,2	89,8
2007	121,0	115,8	125,3	110,5	1,4	100,1
2008	121,2	98,0	103,1	72,5	10,6	101,5
2009	113,4	96,5	123,4	66,4	17,2	95,0
<b>CENTRO</b>						
2005	89,7	84,1	83,0	57,9	8,0	72,4
2006	96,4	86,9	60,5	64,6	43,4	80,0
2007	97,3	59,7	48,8	121,7	3,4	72,5
2008	79,0	97,8	59,9	68,9	46,1	69,3
2009	81,6	92,5	58,8	50,7	5,5	59,5
<b>SUD</b>						
2005	66,6	73,1	66,1	45,5	30,7	62,1
2006	117,8	80,7	49,7	47,0	98,8	90,5
2007	105,7	76,4	58,5	71,2	91,2	88,7
2008	139,4	67,1	44,7	44,0	54,7	90,1
2009	127,4	53,8	43,5	33,9	55,3	84,6
<b>ITALIA</b>						
2005	63,2	79,9	89,5	56,0	23,9	59,6
2006	102,9	86,4	76,5	59,5	54,6	87,5
2007	111,7	81,5	66,8	85,6	11,2	89,5
2008	113,7	81,1	68,5	53,1	35,3	89,0
2009	107,9	72,7	68,4	45,1	15,2	82,3

Nota. riscossioni complessive/previsioni in conto competenza

TITOLO I – Entrate tributarie

TITOLO II – Entrate da contributi e trasferimenti correnti

TITOLO III – Entrate extra-tributarie

TITOLO IV – Entrate da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti

TITOLO V – Entrate derivati da accensione di prestiti

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Corte dei Conti

La capacità di riscossione (in %)						
	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
<b>NORD</b>						
2005	40,3	69,5	84,8	57,0	93,5	47,8
2006	53,8	62,1	90,9	60,0	100,0	60,5
2007	55,8	85,2	87,9	64,6	0,0	57,9
2008	55,8	69,7	74,3	55,4	9,9	56,7
2009	74,5	74,3	79,4	46,0	38,9	72,8
<b>CENTRO</b>						
2005	89,3	72,2	92,1	42,2	96,3	84,1
2006	89,6	59,1	81,7	31,3	99,9	84,9
2007	90,4	52,5	61,3	54,5	99,5	80,9
2008	73,8	56,2	61,2	37,9	98,3	74,8
2009	74,9	56,8	68,0	29,9	99,9	71,2
<b>SUD</b>						
2005	53,4	62,9	56,4	24,4	27,9	49,7
2006	58,3	59,3	51,0	20,4	85,3	54,4
2007	67,2	65,7	61,2	28,0	49,9	60,3
2008	83,3	56,2	80,8	22,6	72,9	63,1
2009	111,5	40,1	81,4	19,0	79,5	75,3
<b>ITALIA</b>						
2005	55,2	66,4	80,4	34,7	76,2	56,5
2006	63,6	60,2	78,8	30,1	96,4	64,3
2007	67,1	67,1	69,6	39,4	30,5	64,3
2008	66,0	60,1	69,7	30,4	81,9	63,4
2009	82,0	53,4	73,5	26,7	62,8	73,1

Nota. riscossioni in c/c su accertamenti in conto competenza

TITOLO I – Entrate tributarie

TITOLO II – Entrate da contributi e trasferimenti correnti

TITOLO III – Entrate extra-tributarie

TITOLO IV – Entrate da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti

TITOLO V – Entrate derivati da accensione di prestiti

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Corte dei Conti

## Le Amministrazioni comunali

**La capacità di accertamento delle Amministrazioni comunali nel 2009 risulta essere estremamente modesta:** tali Enti hanno accertato nei conti consuntivi poco più della metà di quanto ipotizzato nei conti preventivi, in media. Le maggiori variazioni sono intervenute sui Titoli IV e V, mentre sulle entrate tributarie la capacità di accertamento raggiunge quasi il 70%. Modesta anche la capacità previsiva sulle entrate extra-tributarie, meglio sui trasferimenti.

A livello territoriale le maggiori differenze fra accertamenti e previsioni si riscontrano nei Comuni del Sud, che realizzano meno del 56% di quanto previsto per le entrate tributarie. Modeste le differenze fra Comuni di dimensioni diverse. I dati medi celano realtà molto differenti: a fronte dei Comuni con la migliore capacità di accertamento (il rapporto fra accertamenti e previsioni sale al 68,3% per il 75° percentile), il 25% dei Comuni accerta meno del 44% di quanto previsto. La forbice è particolarmente ampia per i Comuni del Sud e in particolare per il Titolo I.

L'analisi della capacità di riscossione dei Comuni rileva lo stesso fenomeno: dal Nord al Sud la quota di entrate riscosse rispetto a quelle accertate risulta, infatti, in calo. La capacità di riscossione delle entrate tributarie si attesta al 69,7% in media nazionale, ma cala al 55,9% per le Amministrazioni meridionali, mentre supera il 77% al Nord-Est. Molto differenziata a livello territoriale è anche la capacità di riscuotere le entrate extra-tributarie: in media 62,5%, ma cala al 53% al Sud e raggiunge il 70% al Nord-Est. La variabile dimensionale non risulta, al contrario, significativa nel determinare variazioni.

La dinamica temporale evidenzia un generalizzato miglioramento della capacità di riscossione dal 2005 al 2009, più sensibile per le Amministrazioni del mezzogiorno; tuttavia tale dinamica è attribuibile in larga parte alla migliore performance delle riscossioni di trasferimenti, mentre per

le entrate tributarie si registra un calo in tutte le ripartizioni; le riscossioni di entrate extra-tributarie risultano in media nazionale relativamente stabili fra il 2005 e il 2009, ma i Comuni del Sud migliorano lievemente.

La capacità di accertamento delle amministrazioni comunali per dimensione (in %)						
	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
<b>Comuni con un numero di abitanti fra 5.000 e 20.000</b>						
Valore medio	69,9	93,5	64,2	43,1	16,6	56,1
25°percentile	57,4	84,5	50,1	11,8	0,0	44,4
Mediana	71,3	92,3	64,8	31,5	0,0	57,3
75° percentile	81,8	100,6	78,0	59,2	11,1	69,1
<b>Comuni con un numero di abitanti fra 20.000 e 50.000</b>						
Valore medio	70,4	90,5	64,0	37,3	20,0	55,3
25°percentile	56,6	82,1	47,8	9,5	0,0	41,0
Mediana	71,8	88,8	61,3	25,2	0,0	55,6
75° percentile	80,5	95,9	76,2	47,7	23,4	68,1
<b>Comuni con un numero di abitanti fra 50.000 e 100.000</b>						
Valore medio	68,0	92,3	61,0	32,9	21,3	55,2
25°percentile	53,6	80,0	43,9	7,2	0,0	39,0
Mediana	65,7	86,7	56,4	18,2	0,2	50,9
75° percentile	75,8	96,5	71,1	36,8	25,3	61,7
<b>Comuni con più di 100.000 abitanti</b>						
Valore medio	69,4	83,8	60,0	27,2	34,1	52,0
25°percentile	60,2	78,4	52,5	9,0	0,1	45,9
Mediana	70,0	84,5	63,0	19,8	8,2	51,9
75° percentile	79,4	93,7	73,3	27,6	34,1	57,6
<b>ITALIA</b>						
Valore medio	69,4	90,0	62,3	35,1	23,0	54,6
25°percentile	57,2	83,6	49,3	11,2	0,0	43,7
Mediana	71,1	91,5	64,0	29,3	0,0	56,7
75° percentile	81,3	99,6	77,2	55,9	13,5	68,3

TITOLO I – Entrate tributarie

TITOLO II – Entrate da contributi e trasferimenti correnti

TITOLO III – Entrate extra-tributarie

TITOLO IV – Entrate da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti

TITOLO V – Entrate derivati da accensione di prestiti

Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

La capacità di accertamento delle amministrazioni comunali per localizzazione (in %)						
	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
<b>NORD-OVEST</b>						
Valore medio	73,9	91,0	67,3	45,6	10,9	59,9
25° percentile	64,8	87,7	56,5	26,1	0,0	54,9
Mediana	75,1	94,5	68,2	47,2	0,0	64,9
75° percentile	83,7	104,0	78,9	75,2	3,0	74,6
<b>NORD-EST</b>						
Valore medio	77,4	92,7	70,1	43,7	18,8	59,7
25° percentile	70,5	84,4	58,6	19,6	0,0	50,8
Mediana	79,6	92,4	71,6	34,9	0,0	60,0
75° percentile	87,7	100,5	82,0	61,9	5,2	70,7
<b>CENTRO</b>						
Valore medio	70,9	88,2	60,2	31,4	20,1	54,1
25° percentile	62,4	82,3	51,3	12,9	0,0	43,5
Mediana	72,3	90,0	63,1	27,7	0,0	55,1
75° percentile	80,3	98,2	72,3	48,0	13,1	63,5
<b>SUD</b>						
Valore medio	55,6	88,2	51,6	19,8	42,1	44,9
25° percentile	43,2	80,7	32,2	3,7	0,0	27,7
Mediana	54,5	88,5	50,5	10,6	0,1	43,6
75° percentile	70,3	96,0	69,5	31,9	33,7	57,0
<b>ITALIA</b>						
Valore medio	69,4	90,0	62,3	35,1	23,0	54,6
25° percentile	57,2	83,6	49,3	11,2	0,0	43,7
Mediana	71,1	91,5	64,0	29,3	0,0	56,7
75° percentile	81,3	99,6	77,2	55,9	13,5	68,3

TITOLO I – Entrate tributarie

TITOLO II – Entrate da contributi e trasferimenti correnti

TITOLO III – Entrate extra-tributarie

TITOLO IV – Entrate da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti

TITOLO V – Entrate derivati da accensione di prestiti

Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

La capacità di riscossione delle amministrazioni comunali per localizzazione (in %)						
	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
<b>NORD-OVEST</b>						
Valore medio	74,3	86,9	66,2	69,2	20,5	73,8
25° percentile	66,1	85,0	60,5	56,7	0,0	69,2
Mediana	74,0	89,8	69,2	79,8	0,0	76,0
75° percentile	82,7	93,8	78,1	95,7	41,0	81,6
<b>NORD-EST</b>						
Valore medio	77,3	85,2	70,7	63,4	30,5	74,0
25° percentile	70,1	82,3	62,4	46,3	0,0	69,9
Mediana	78,8	87,8	73,3	70,4	0,7	75,7
75° percentile	87,4	93,2	81,1	89,3	52,6	81,5
<b>CENTRO</b>						
Valore medio	71,3	82,3	60,3	55,0	35,4	69,6
25° percentile	63,4	78,6	53,3	31,2	0,0	61,5
Mediana	71,5	85,0	64,5	54,7	7,8	69,6
75° percentile	79,9	90,0	74,2	78,4	71,0	76,5
<b>SUD</b>						
Valore medio	55,9	84,5	53,0	47,2	51,0	66,6
25° percentile	43,1	80,6	36,1	21,7	0,0	57,9
Mediana	55,3	87,4	56,1	43,7	38,9	67,0
75° percentile	69,9	93,2	73,1	76,5	95,5	74,9
<b>ITALIA</b>						
Valore medio	69,7	84,7	62,5	58,7	34,3	71,0
25° percentile	57,7	82,0	52,5	36,6	0,0	63,9
Mediana	70,9	87,9	66,6	64,9	8,3	72,6
75° percentile	80,6	93,1	77,5	86,8	79,4	79,2

TITOLO I – Entrate tributarie

TITOLO II – Entrate da contributi e trasferimenti correnti

TITOLO III – Entrate extra-tributarie

TITOLO IV – Entrate da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti

TITOLO V – Entrate derivati da accensione di prestiti

Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

La capacità di riscossione delle amministrazioni comunali per dimensione (in %)						
	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
<b>Comuni con un numero di abitanti fra 5.000 e 20.000</b>						
Valore medio	69,5	86,4	64,7	60,7	32,5	70,8
25°percentile	57,8	82,6	53,7	36,7	0,0	63,9
Mediana	70,9	88,5	67,6	65,8	7,2	72,8
75° percentile	81,3	93,5	78,1	88,7	76,2	79,6
<b>Comuni con un numero di abitanti fra 20.000 e 50.000</b>						
Valore medio	70,5	84,7	63,6	62,4	33,6	71,6
25°percentile	58,1	81,1	51,4	38,9	0,0	64,4
Mediana	71,6	86,2	63,6	66,0	8,0	72,5
75° percentile	80,1	91,2	75,7	85,3	85,6	78,3
<b>Comuni con un numero di abitanti fra 50.000 e 100.000</b>						
Valore medio	69,1	84,8	62,3	56,9	31,6	71,0
25°percentile	53,5	79,9	52,0	31,2	0,0	61,7
Mediana	67,3	84,5	63,7	52,0	8,3	69,7
75° percentile	77,6	90,0	71,4	76,5	90,5	78,2
<b>Comuni con più di 100.000 abitanti</b>						
Valore medio	69,8	83,1	59,6	54,8	39,7	70,6
25°percentile	57,0	79,3	48,8	35,1	0,3	65,7
Mediana	71,8	85,2	61,5	54,9	33,3	70,6
75° percentile	80,2	88,3	72,9	67,7	83,9	76,4
<b>ITALIA</b>						
Valore medio	69,7	84,7	62,5	58,7	34,3	71,0
25°percentile	57,7	82,0	52,5	36,6	0,0	63,9
Mediana	70,9	87,9	66,6	64,9	8,3	72,6
75° percentile	80,6	93,1	77,5	86,8	79,4	79,2

TITOLO I – Entrate tributarie

TITOLO II – Entrate da contributi e trasferimenti correnti

TITOLO III – Entrate extra-tributarie

TITOLO IV – Entrate da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti

TITOLO V – Entrate derivati da accensione di prestiti

Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

La capacità di riscossione delle amministrazioni comunali per dimensione (in %)						
	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
<b>Comuni con un numero di abitanti fra 5.000 e 20.000</b>						
2005	70,0	75,6	64,0	57,1	27,7	66,1
2006	67,2	76,2	63,3	57,2	26,8	65,0
2007	66,6	86,8	66,5	58,8	30,7	69,4
2008	69,2	85,0	64,6	62,1	27,9	70,2
2009	69,5	86,4	64,7	60,7	32,5	70,8
<b>Comuni con un numero di abitanti fra 20.000 e 50.000</b>						
2005	71,9	71,8	63,4	55,1	34,0	66,9
2006	68,4	73,8	62,0	55,0	26,8	65,3
2007	68,9	85,2	65,4	58,3	30,7	70,0
2008	70,5	84,3	64,3	59,9	31,2	70,6
2009	70,5	84,7	63,6	62,4	33,6	71,6
<b>Comuni con un numero di abitanti fra 50.000 e 100.000</b>						
2005	73,8	55,4	61,1	50,2	32,9	63,8
2006	70,0	60,4	60,8	53,6	30,1	62,9
2007	66,9	67,2	62,3	57,3	34,3	65,9
2008	67,3	83,4	62,7	61,4	32,9	71,5
2009	69,1	84,8	62,3	56,9	31,6	71,0
<b>Comuni con più di 100.000 abitanti</b>						
2005	73,0	63,5	58,5	46,5	45,3	64,8
2006	68,5	66,0	60,0	50,9	39,2	66,4
2007	66,6	72,7	61,0	52,5	35,9	66,7
2008	70,1	82,8	59,0	51,8	43,5	68,3
2009	69,8	83,1	59,6	54,8	39,7	70,6
<b>ITALIA</b>						
2005	72,2	66,6	61,8	52,2	34,9	65,4
2006	68,5	69,1	61,5	54,2	30,7	64,9
2007	67,3	78,0	63,8	56,7	32,9	68,0
2008	69,3	83,9	62,7	58,8	33,9	70,1
2009	69,7	84,7	62,5	58,7	34,3	71,0

TITOLO I – Entrate tributarie

TITOLO II – Entrate da contributi e trasferimenti correnti

TITOLO III – Entrate extra-tributarie

TITOLO IV – Entrate da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti

TITOLO V – Entrate derivati da accensione di prestiti

Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

La capacità di riscossione delle amministrazioni comunali per localizzazione (in %)						
	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
<b>NORD-OVEST</b>						
2005	77,1	64,0	67,4	62,6	24,4	69,6
2006	73,8	67,0	66,9	67,1	18,7	68,9
2007	71,8	75,2	69,0	66,5	18,4	71,4
2008	74,2	85,4	66,8	67,0	21,1	73,4
2009	74,3	86,9	66,2	69,2	20,5	73,8
<b>NORD-EST</b>						
2005	78,4	68,0	69,7	56,3	36,4	68,8
2006	72,8	67,4	68,0	58,1	32,6	66,8
2007	74,5	77,9	70,9	63,3	25,0	71,0
2008	75,1	85,9	70,0	63,3	32,0	73,5
2009	77,3	85,2	70,7	63,4	30,5	74,0
<b>CENTRO</b>						
2005	74,3	66,6	60,2	52,3	34,5	64,8
2006	71,5	67,6	58,6	53,2	32,4	64,1
2007	68,1	79,1	61,0	52,9	40,6	67,0
2008	71,5	82,0	59,2	53,8	37,5	68,5
2009	71,3	82,3	60,3	55,0	35,4	69,6
<b>SUD</b>						
2005	58,9	67,8	49,8	37,8	44,5	58,4
2006	56,0	74,3	52,6	38,2	39,1	59,9
2007	54,6	79,7	54,2	44,2	47,5	62,6
2008	56,3	82,1	54,7	51,2	45,0	65,2
2009	55,9	84,5	53,0	47,2	51,0	66,6
<b>ITALIA</b>						
2005	72,2	66,6	61,8	52,2	34,9	65,4
2006	68,5	69,1	61,5	54,2	30,7	64,9
2007	67,3	78,0	63,8	56,7	32,9	68,0
2008	69,3	83,9	62,7	58,8	33,9	70,1
2009	69,7	84,7	62,5	58,7	34,3	71,0

TITOLO I – Entrate tributarie

TITOLO II – Entrate da contributi e trasferimenti correnti

TITOLO III – Entrate extra-tributarie

TITOLO IV – Entrate da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti

TITOLO V – Entrate derivati da accensione di prestiti

Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

## I vincoli di liquidità e impatto sui bilanci per le Amministrazioni comunali

I limiti all'autonomia delle Amministrazioni evidenziati dall'analisi in conto competenza sono confermati e in parte amplificati se si analizza la situazione in termini di cassa. **L'autonomia fiscale effettiva, che misura la quota delle riscossioni (sia di tributi propri che di corrispettivi per servizi erogati) che il Comune è in grado di ottenere autonomamente, in media è pari al 52,9%; anche in questo caso la differenza tra Nord e Sud (che presenta sempre valori inferiori alla media) è notevole e consistente per tutte le classi dimensionali.**

È evidente che tale situazione lascia pochi spazi di autonomia di bilancio, essendo l'indice peggiorativo rispetto alla situazione riscontrata in termini di competenza (in media l'autonomia fiscale è pari al 59,6%), anche tenendo conto dell'effetto contabile causato dall'addizionale all'IRPEF che in molti Comuni non viene inclusa nelle riscossioni delle entrate proprie, ma tra le poste finanziarie perché erogata come anticipazione di tesoreria.

Inoltre, la distanza tra Nord e Sud si amplia passando dall'analisi di competenza a quella di cassa (il *gap* è di 12,2 punti percentuali dal 51,6% al 39,4% al Sud). Tale evidenza può essere interpretata come un calo di efficienza delle Amministrazioni comunali discendendo lungo il

territorio nazionale, che meriterebbe maggiore attenzione da parte del *policy-maker* nella definizione di meccanismi di perequazione che non siano ancorati anche a criteri di premialità.

L'autonomia fiscale effettiva dei Comuni (in %)									
Classe dimensionale dei Comuni		Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud	Totale	Valore mediano	25° percentile	75° percentile
5.000	20.000	59,7	61,7	59,5	39,9	55,2	57,1	44,8	65,0
20.000	50.000	61,3	60,6	59,0	40,0	55,2	55,1	42,3	62,9
50.000	100.000	51,5	59,4	56,3	40,0	51,8	47,8	38,7	58,3
100.000	2.600.000	53,9	57,7	48,2	37,8	49,4	49,3	39,7	56,7
<b>Totale</b>		<b>56,6</b>	<b>59,8</b>	<b>55,7</b>	<b>39,4</b>	<b>52,9</b>	<b>56,2</b>	<b>43,9</b>	<b>64,3</b>
Valori mediani		60,6	61,0	59,4	39,6	56,2			
25° percentile		53,2	55,5	52,0	28,6	43,9			
75° percentile		67,8	66,7	65,5	49,0	64,3			

Nota: autonomia fiscale effettiva = riscossioni in conto competenza di tributi propri (senza compartecipazione IRPEF) e di corrispettivi per servizi erogati /riscossioni in conto competenza delle entrate correnti

Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

Per avere una proxy delle esigenze finanziarie delle Amministrazioni comunali si può utilizzare un indicatore che dia conto della distanza tra autonomia tributaria formale e quella effettiva. Per far ciò si utilizza il rapporto tra incidenza delle entrate proprie riscosse sul totale riscosso da un lato e l'incidenza delle entrate proprie accertate sul totale accertato dall'altro. Valori di tale rapporto maggiori di 1 segnalano un avanzo di tipo finanziario della gestione delle risorse autonome della Regione, ovvero denotano una capacità di sfruttamento della proprie entrate superiore a quella formalmente concessa. Viceversa, valori inferiori a 1 evidenziano la presenza di strozzature nella gestione delle risorse, determinate dalla mancata corrispondenza tra grandezze effettive e quanto formalmente attribuito all'autonomia delle Regioni.

Nel 2009 l'indicatore è pari in media nazionale a 0,71, a indicare una generalizzata situazione di tensione sulle casse locali. Alquanto differenziata la situazione a livello territoriale con le Regioni del Sud maggiormente penalizzate rispetto quelle del Centro-Nord.

Indicatore di autonomia finanziaria						
Classe dimensionale dei Comuni		Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud	Totale
5.000	20.000	0,82	0,80	0,79	0,51	0,70
20.000	50.000	0,82	0,83	0,78	0,54	0,67
50.000	100.000	0,75	0,81	0,73	0,63	0,64
100.000	2.600.000	0,86	0,79	0,76	0,66	0,69
<b>Totale</b>		<b>0,86</b>	<b>0,83</b>	<b>0,81</b>	<b>0,54</b>	<b>0,71</b>

Nota: rapporto fra riscossioni in C/C entrate proprie/riscossioni entrate correnti e accertamenti in C/C entrate proprie/accertamenti entrate correnti

Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

Il mancato raccordo tra il momento in cui si concretizza la necessità di onorare gli impegni di spesa e quello in cui effettivamente si rendono disponibili le risorse determina l'impossibilità, vista anche la natura della spesa, di programmare una distribuzione delle uscite nel corso dell'anno. Ne consegue, da un lato, l'insorgere di oneri per i ritardati pagamenti con i fornitori, dall'altro il bisogno di ricorrere al mercato per compensare le discrasie tra flussi di entrata e quelli di spesa. I Comuni sono caratterizzati da una maggiore rigidità della spesa e da una maggiore presenza di spese obbligatorie all'interno del proprio bilancio rispetto alle altre Amministrazioni. Ciò determina una maggiore sensibilità della gestione ai ritardi delle erogazioni, anche per importi limitati: anche piccole oscillazioni nella tempistica con cui vengono accreditate le somme può richiedere un ricorso al mercato per fronteggiare esigenze di cassa.

L'analisi dei debiti da funzionamento, che includono i debiti di natura commerciale, dei conti consuntivi dei Comuni permette di evidenziare la rilevanza del fenomeno: il debito commerciale medio pro-capite nel 2009 ammonta a 282 euro, con valori contenuti nelle Regioni del Nord e più significativi al Sud. I Comuni di dimensioni maggiori sono quelli che evidenziano la maggiore esposizione verso i fornitori.



I debiti da funzionamento delle Amministrazioni comunali (euro pro-capite)						
	Totale	Classe dimensionale (n. di abitanti)				
		fra 5.000 e 20.000	fra 20.000 e 50.000	fra 50.000 e 100.000	più di 100.000	
Media	282	265	318	440	371	
Mediana	221	203	266	415	367	
25° percentile	152	145	189	266	247	
75° percentile	344	315	373	558	499	

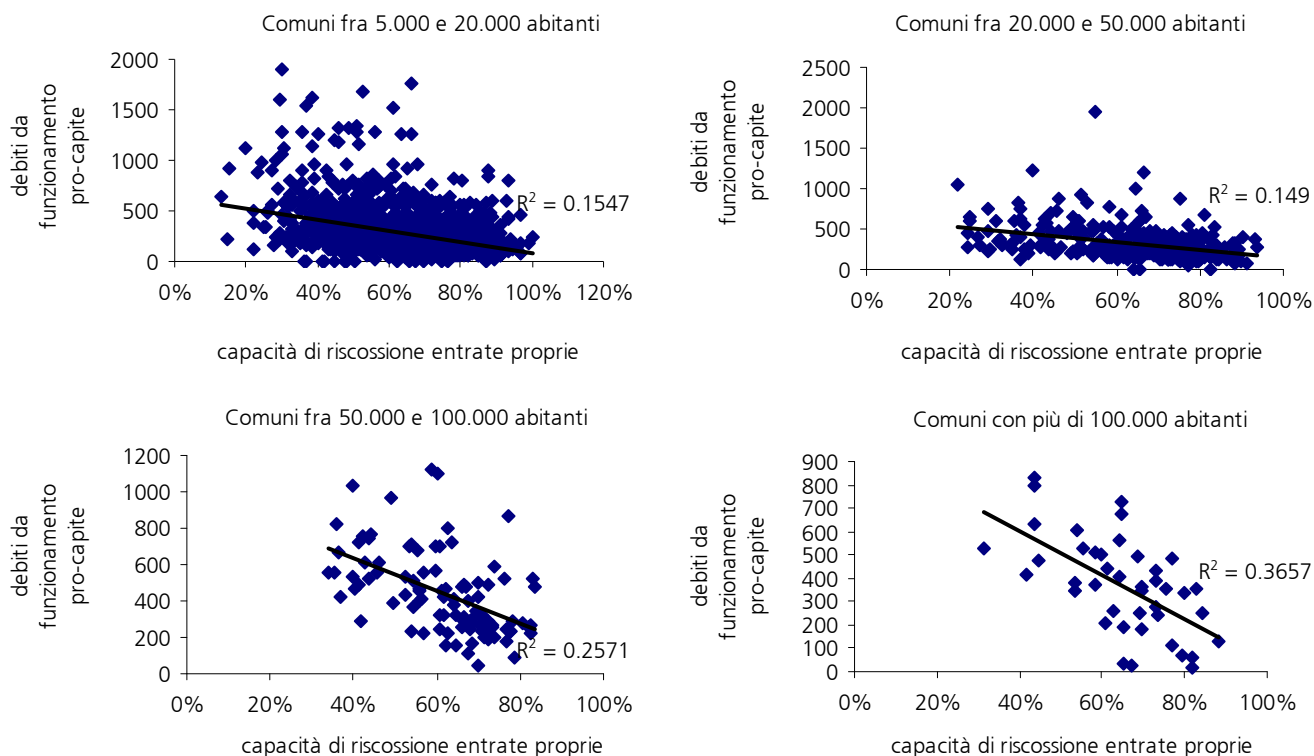
  

	Totale	Ripartizione geografica			
		Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud
Media	282	205	218	311	379
Mediana	221	179	175	271	306
25° percentile	152	134	124	195	199
75° percentile	344	236	265	362	495

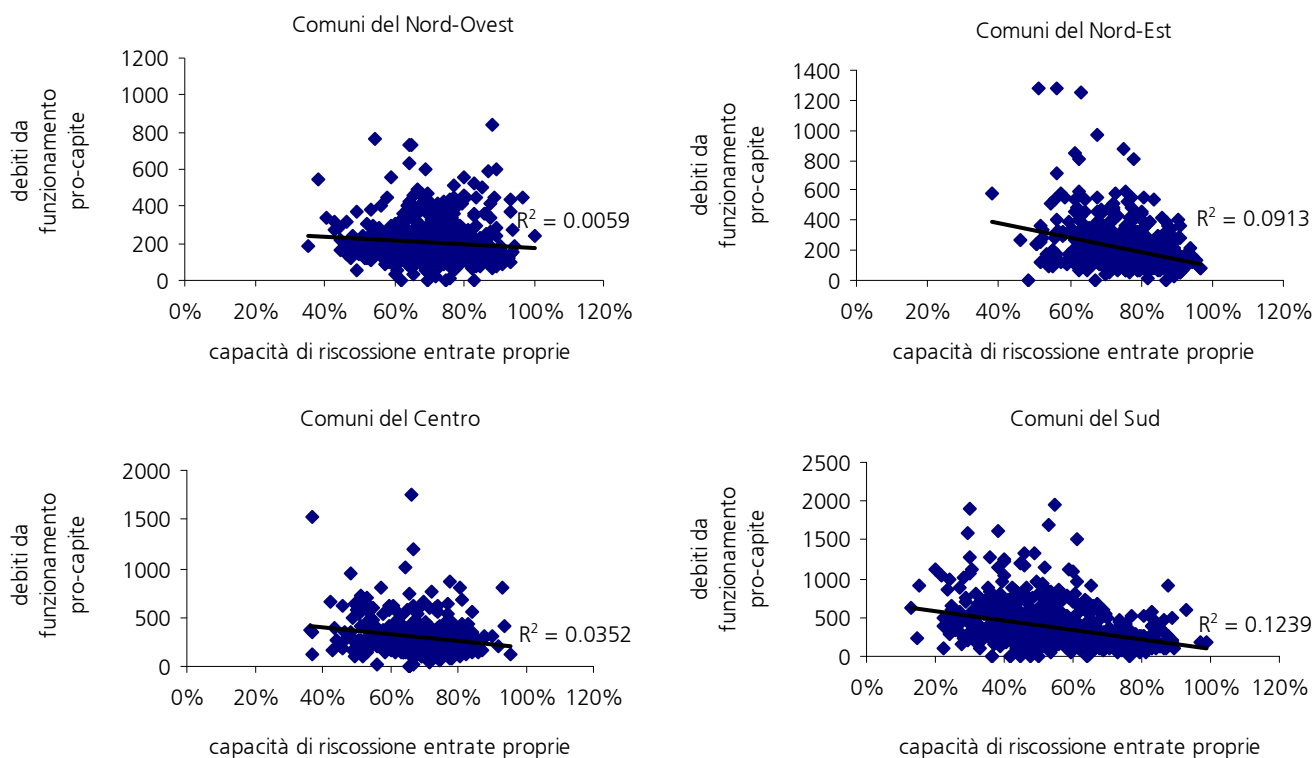
Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

Il legame fra capacità di riscossione delle entrate proprie (entrate tributarie ed extra-tributarie) e debiti da funzionamento è inverso: all'aumentare della capacità di riscossione diminuiscono i debiti da funzionamento a indicare una discreta rilevanza della gestione di cassa delle Amministrazioni nel determinare i debiti verso i fornitori e quindi i costi annessi. La relazione risulta significativa per i Comuni di maggiori dimensioni (più di 50.000 abitanti).

**Debiti da funzionamento e capacità di riscossione entrate proprie per dimensione**



Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

**Debiti da funzionamento e capacità di riscossione entrate proprie per localizzazione**


Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno 2009

## Ritardati pagamenti, debito commerciale e Patto di Stabilità: il ruolo dell'intermediario bancario

Il problema del ritardato pagamento dei fornitori può insorgere anche in presenza di un buon livello di liquidità. Con l'introduzione nel 2008 del controllo sul saldo finanziario calcolato in termini di "competenza mista" (in base al quale le entrate e le uscite di parte corrente si considerano in termini di competenza, ovvero di impegni e accertamenti, e quelle in conto capitale si considerano invece in termini di cassa, ovvero di pagamenti e riscossioni), i pagamenti di fornitura afferenti le spese in conto capitale concorrono al calcolo del saldo programmatico obiettivo da raggiungere per il rispetto del Patto. Da qui la necessità, per alcuni Enti di posticipare i pagamenti delle spese in conto capitale, cumulando debito, al fine di garantire un saldo ibrido tale da conseguire il rispetto del Patto.

Le difficoltà nell'onorare i debiti di fornitura sono state solo in parte emendate con l'esclusione dei pagamenti in conto residui dalle spese in conto capitale<sup>5</sup>, introdotta in seguito alle numerose richieste da parte delle Amministrazioni locali per ottenere un alleggerimento della manovra su questo fronte. Di fatto però l'accesso a questa possibilità per gli Enti è stato sottoposto a numerose limitazioni, tali da rendere esigua la portata dell'intervento correttivo: il potenziale beneficio non è, infatti, esteso a tutti gli Enti soggetti al Patto, ma risulta limitato in modo significativo.

<sup>5</sup> Legge n. 33 del 2009.

Maggiori vantaggi si sono conseguiti con l'emanazione del DM del MEF n. 185 del 29.11.2008 (il Decreto Anticrisi)<sup>6</sup>, che ha consentito agli Enti di certificare crediti di fornitura che siano certi, liquidi ed esigibili consentendo ai creditori la cessione pro-soluto dei crediti alle banche. Gli interventi si configurano perlopiù in operazioni di certificazione del credito propedeutiche allo smobilizzo dei crediti tramite cessione a banche.

Gli Enti possono ricorrere a tale strumento che, attraverso l'acquisto pro-soluto dei crediti vantati dai fornitori cedenti relativi a spese in conto capitale, consente il pagamento differito all'anno successivo, e quindi facilita il rispetto del Patto di Stabilità e d'altra parte consente alle imprese fornitrici lo sblocco dei pagamenti loro dovuti, accelerandone la liquidazione.

Una soluzione adottata con successo da alcuni Enti prevede il coinvolgimento delle banche direttamente da parte dell'Amministrazione comunale attraverso la stipula di convenzioni sulla base di uno schema "aperto". Lo schema di convenzione è proposto alle banche e ad altri intermediari finanziari dopo essere stato approvato dagli organi competenti dell'Ente stesso. Nelle convenzioni viene definita la modalità per il perfezionamento delle operazioni e possono essere indicate le condizioni economiche massime (o una "forchetta" di condizioni economiche) che la singola banca è disposta ad applicare ai fornitori. La documentazione prevede una contestuale dilazione del pagamento fino a un massimo di 12 mesi senza oneri a carico dell'Ente e consente l'utilizzo dello strumento della cessione pro-soluto.

Le convenzioni sono strutturate per consentire agli Enti di rispettare i limiti imposti dal Patto di Stabilità senza però pregiudicare il pagamento dei crediti vantati dai propri fornitori, contribuendo a monetizzare i crediti senza consumo di linee di credito iscritte in capo ai cedenti (operazioni pro-soluto).

Le convenzioni sono riferite ai soli crediti verso gli Enti locali afferenti alle spese iscritte in conto capitale degli Enti stessi.

Le soluzioni di questo genere (convenzioni aperte) hanno il vantaggio di non imporre al fornitore la scelta di una banca né di vincolare l'Ente alla comparazione di offerte non omogenee: l'Ente stipulerà numerose convenzioni tra loro omogenee e ne pubblicherà le condizioni, lasciando al fornitore e alle banche la successiva fase negoziale.

I fornitori che vantino un credito minimo di importo non inferiore ad una soglia fissata dall'Ente (per esempio 50.000 euro), potranno chiedere la certificazione dei loro crediti redatta e sottoscritta da parte dello stesso (conforme sia al disposto del Decreto Anticrisi sia alle disposizioni in materia di pagamenti delle Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 48 bis del D.P.R. n. 602/1973), che attesti che i crediti sono certi, liquidi ed esigibili. L'ottenimento della certificazione sarà propedeutica al perfezionamento delle cessioni dei crediti con le banche nel rispetto delle condizioni stabilite dalle parti (Ente e singole banche) nella convenzione.

---

<sup>6</sup> Decreto Legge n. 185/2008 viene convertito nella Legge n. 2/2009, modificato da ultimo dall'articolo 31 comma 1-ter del D. L. n. 78/2010 convertito nella Legge n. 122/2010.

### Le convenzioni

Le convenzioni, proposte in forma aperta dagli Enti, dettano le condizioni di regolamento dei crediti che siano stati oggetto di certificazione e cessione. In sintesi, da un lato, la banca si impegna a:

- Acquistare dai fornitori (che rispondano ai requisiti definiti nella convenzione) i crediti certificati dall'Ente, con uno sconto massimo predeterminato, anch'esso previsto nella convenzione;
- Non intraprendere nei confronti dell'Ente, fino alla data di scadenza indicata nella certificazione (e comunque fino alla scadenza del 12° mese dalla data di notifica all'Ente delle cessioni), nessuna azione per via giudiziale o stragiudiziale volta al recupero anticipato del credito stesso o al riconoscimento di interessi legali e/o moratori;
- Stipulare con i fornitori contratti di cessione nella forma prevista dalla legge;
- Erogare ai fornitori il corrispettivo dei crediti, una volta ottenuta l'accettazione della cessione da parte dell'Ente e, in generale, quando si siano realizzate le condizioni sospensive previste nel contratto di cessione.

L'Ente locale si impegna, tra l'altro, a:

- Certificare i crediti su istanza dei fornitori, in forma soddisfacente e predeterminata ed entro una tempistica prevista dalla convenzione;
- Fornire accettazione espressa e formale alle cessioni dei crediti certificati effettuate secondo le prescrizioni di legge e nei termini della convenzione;
- Effettuare il pagamento dei crediti certificati nei termini indicati nella certificazione.

Gli elementi principali dell'operazione sono i seguenti:

### La cessione dei crediti

I fornitori, rientranti nelle fattispecie previste nella convenzione, possono richiedere alla banca di acquistare pro-soluto tali crediti. Le cessioni dei crediti, stipulate nel rispetto delle formalità previste dalla normativa, prevedono il rilascio di esplicita accettazione nella forma di cui alla citata circolare MEF, Rag. Gen. 29/2009. Il pagamento del corrispettivo è sospensivamente condizionato, tra l'altro, al rilascio dell'accettazione di cui sopra.

Ai fini dell'erogazione del corrispettivo al cedente, il valore nominale dei crediti certificati è decurtato di uno sconto per la dilazione di massimo 12 mesi accordata all'Ente nell'ambito della convenzione. Lo sconto è calcolato al tasso di riferimento del periodo di dilazione, maggiorato di uno spread annuo il cui massimo è previsto nella convenzione.

Tutti gli oneri, finanziari e non, dell'operazione sono a carico dei fornitori cedenti.

### La certificazione dei crediti:

Nell'ambito dell'operazione, i fornitori inviano all'Ente un'istanza di certificazione dei crediti conforme al disposto del citato Decreto Anticrisi. Ricevuta l'istanza, l'Ente entro una tempistica prevista dalla convenzione, certifica se il credito è "certo, liquido ed esigibile" ai sensi del Decreto Anticrisi, ovvero l'insussistenza parziale o totale, nonché l'inesigibilità anch'essa parziale

o totale dei crediti rilasciando un documento di certificazione redatto in forma prevista dalla convenzione (la "certificazione") che comprende, tra l'altro, la verifica della regolarità della posizione del fornitore ai sensi dell'articolo 48 bis del D.P.R. n. 602/1973.

La certificazione elenca i crediti, ne certifica i singoli importi e indica la data entro la quale sarà effettuato il pagamento (entro il termine fissato dalla convenzione).

**Il rimborso dei crediti ceduti:**

L'Ente paga alla banca l'importo certificato entro il termine previsto dalla convenzione in un'unica soluzione, con riferimento al credito complessivamente vantato da ciascuna impresa. L'operazione così strutturata non comporta oneri aggiuntivi a carico dell'Ente.

Nel caso di ritardato pagamento rispetto alla scadenza fissata, la convenzione può prevedere un interesse moratorio prestabilito a carico dell'Ente. In ogni caso, decorsi 12 mesi dalla data di notifica all'Ente delle cessioni, sono previsti la facoltà di recesso della convenzione e di attivazione giudiziale del credito da parte della banca.

## Bibliografia

- AA.VV. (anni vari), Guida agli Enti locali, Il Sole 24 Ore.
- ANCI, IFEL (anni vari), Economia e finanza locale, Roma.
- Associazione SRM (anni vari), Dossier Unione Europea Studi e Ricerche, Napoli.
- Associazione SRM (anni vari), Rassegna Economica, Napoli.
- Banca d'Italia (2009), Relazione annuale sul 2009.
- Banca d'Italia (2009), Supplementi al Bollettino Statistico. Debito delle Amministrazioni locali, Roma.
- Banca d'Italia (2010), Economie regionali. L'economia delle regioni italiane, Roma.
- Banca d'Italia (anni vari), Relazione del Governatore.
- Bellesia M. (2002), Analisi di Bilancio, IPSOA.
- Brosio G., Muraro G. (a cura di) (2006), Il finanziamento del settore pubblico, Franco Angeli, Milano.
- Brosio G., Piperno S. (2009), Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale, Giappichelli, Torino.
- Camera dei Deputati - Commissione V (2010), Indagine conoscitiva sulla finanza locale, documento finale approvato, 28 settembre.
- Corte dei Conti (2009), La gestione finanziaria degli Enti locali esercizi 2007-2008, Sezione Autonomie.
- Corte dei Conti (2010), Indagine conoscitiva sulla finanza locale, V Commissione Bilancio, Roma.
- Corte dei Conti (2010), La gestione finanziaria delle Regioni esercizi 2008-2009, Sezione Autonomie, Delibera 17.
- Corte dei Conti (2010), Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, Roma.
- Corte dei Conti (anni vari), La gestione finanziaria degli Enti locali, Sezione Autonomie.
- Corte dei Conti (vari anni), La gestione finanziaria delle Regioni, Sezione Autonomie.
- IFEL (2010), Il quadro finanziario dei Comuni, Roma.
- Intesa Sanpaolo - Servizio Studi e Ricerche (2004), Le risorse per il federalismo: autonomia finanziaria e mercato dei capitali.
- Intesa Sanpaolo - Servizio Studi e Ricerche (2007), Gli equilibri delle finanze locali fra autonomie e regole.
- Intesa Sanpaolo - Servizio Studi e Ricerche (anni vari), Finanza Locale Monitor.
- ISAE (2009), Finanza pubblica e Istituzioni, Roma.
- ISAE, SRM e IRER (anni vari), La finanza locale in Italia, Franco Angeli, Milano.
- ISTAT (anni vari), Bilanci consuntivi delle Amministrazioni comunali e provinciali.
- OECD (1999), Taxing Powers of State and Local Government, Tax policy studies No 1, Paris.
- OECD (2009), The Fiscal Autonomy of Sub Central Governments: an Update.
- Reforme (2004), Rapporto sul Federalismo.
- Salvemini M. T. (2002), Il credito agli Enti locali in Italia e in Europa, Edibank.

<b>Intesa Sanpaolo Servizio Studi e Ricerche - Responsabile Gregorio De Felice</b>		
<b>Ufficio Industry &amp; Banking</b>		
Fabrizio Guelpa (Responsabile)	0287962051	fabrizio.guelpa@intesasnpaolo.com
<b>Industry</b>		
Stefania Trenti	0287962067	stefania.trenti@intesasnpaolo.com
Maria Cristina De Michele	0287963660	maria.demichale@intesasnpaolo.com
Giovanni Foresti	0287962077	giovanni.foresti@intesasnpaolo.com
Serena Fumagalli	0287932270	serena.fumagalli@intesasnpaolo.com
Angelo Palumbo	0287935842	angelo.palumbo@intesasnpaolo.com
Caterina Riontino	0280215569	caterina.riontino@intesasnpaolo.com
Ilaria Sangalli	0280215785	ilaria.sangalli@intesasnpaolo.com
<b>Banking</b>		
Elisa Coletti	0287962097	elisa.coletti@intesasnpaolo.com
Maria Giovanna Cerini	0287962078	maria.cerini@intesasnpaolo.com
Marco Lamieri	0287935987	marco.lamieri@intesasnpaolo.com
Tiziano Lucchina	0287935939	tiziano.lucchina@intesasnpaolo.com
<b>Finanza e Servizi Pubblici Locali</b>		
Laura Campanini	0287962074	laura.campanini@intesasnpaolo.com
Andrea Olivetto	0287962265	andrea.olivetto@intesasnpaolo.com

## Avvertenza Generale

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