

## Comuni in difficoltà finanziarie: sono quelli che spendono troppo o quelli che spendono male?

di Luca Gerotto  
21 giugno 2019

*Negli ultimi mesi si è spesso parlato della condizione finanziaria e debitoria dei Comuni. Ma cosa succede quando un Comune dichiara il dissesto? E, ancor più importante, a finire in difficoltà sono principalmente i Comuni che hanno una spesa elevata o quelli che spendono male le proprie risorse? I dati suggeriscono che i Comuni finiti in dissesto generalmente non spendevano più del normale, ma fornivano meno servizi e spendevano male le proprie risorse. Ciò non significa, naturalmente, che basta spendere bene per evitare problemi finanziari. I Comuni, anche quelli efficienti nella spesa, agiscono entro stretti vincoli di bilancio. Ma spendere male porta spesso al mancato rispetto di tali vincoli.*

\* \* \* \*

I Comuni che faticano a condurre la normale attività a causa di debiti ingenti possono ricorrere a due tipi di procedure: il riequilibrio finanziario o il dissesto. Il dissesto è la forma più grave: il Comune in forte difficoltà economica riparte sgravato dai debiti pregressi, che passano ad una gestione straordinaria, ma viene anche sottoposto a vincoli stringenti, fra cui l'obbligo di applicare il massimale per le varie addizionali locali (es. IRPEF) per cinque anni, di cedere il proprio patrimonio<sup>1</sup> per consentire la liquidazione dei creditori e di procedere ad una razionalizzazione della spesa, incluso il ridimensionamento del personale. Il riequilibrio finanziario, invece, è una procedura più blanda: un piano pluriennale di riequilibrio dei conti, al fine di eliminare gli squilibri strutturali nel bilancio che potrebbero portare, di lì a poco, al dissesto. Nel complesso, facendo riferimento alla banca dati sui dissesti ed i riequilibri finanziari nei Comuni, realizzata dall'Università Ca' Foscari di Venezia e dal Dipartimento Finanza Locale del Ministero dell'Interno,<sup>2</sup> sono oltre

<sup>1</sup> Fatto salvo per quanto necessario per fornire i servizi dovuti a norma di legge.

<sup>2</sup> [http://www.cafoscari.eu/studi/public/elen\\_info.php](http://www.cafoscari.eu/studi/public/elen_info.php). Il database raccoglie le statistiche e la documentazione ufficiale di tutti i casi registrati dal 1993 ad oggi.

quattrocento i Comuni che sono ricorsi almeno una volta all'una o all'altra procedura nell'ultimo decennio: circa il 5 per cento di tutti i Comuni italiani.

Negli ultimi anni si sono inoltre intensificate le analisi sulle spese dei Comuni, allo scopo di stimare i cosiddetti costi (o fabbisogni) standard.<sup>3</sup> SOSE S.p.A, una società partecipata dal Ministero delle Finanze (MEF) e da Banca d'Italia, ha elaborato al riguardo due indicatori sintetici: un indicatore di spesa e un indicatore di offerta di servizi. L'indicatore di spesa ci dice se la spesa storica supera o meno il fabbisogno standard dettato dalle caratteristiche del Comune stesso, mentre quello di offerta dei servizi ci dice se la quantità di servizi offerta eccede o meno lo standard. Questi indicatori sono stati ricavati per (quasi) tutti i Comuni delle Regioni ordinarie per le annate 2010, 2013, 2015 e 2016.

A partire da questi due indicatori, in una recente nota avevamo ricavato un indicatore di efficienza per l'anno 2016,<sup>4</sup> con lo scopo di comprendere se un dato livello di spesa, che fosse superiore o meno al fabbisogno standard, era giustificato da un comparabile livello di servizi. Come ulteriore analisi, ci siamo chiesti: i Comuni che sono stati costretti a ricorrere al dissesto o al riequilibrio sono quelli che negli anni precedenti avevano speso "troppo", nel senso che la spesa storica superava lo standard, o quelli che li avevano spesi "male", nel senso che avevano fornito servizi sotto lo standard o comunque ingiustificatamente bassi per il loro livello di spesa?

Per far questo, abbiamo analizzato la spesa, la quantità e l'efficienza dei servizi offerti dai Comuni in dissesto o riequilibrio,<sup>5</sup> che di seguito definiremo "in difficoltà". Per ciascun caso, abbiamo preso in considerazione i più recenti indicatori antecedenti alla dichiarazione di difficoltà. Questo perché ci interessa capire il percorso di avvicinamento del Comune alla difficoltà finanziaria, usando i più recenti dati pre-dissesto/riequilibrio e non quelli dell'anno stesso o degli anni successivi, che rappresentano invece la situazione post-dissesto/riequilibrio.

---

<sup>3</sup> Come Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani ce ne siamo occupati in diverse note, di recente: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-classifica-dei-comuni-delle-regioni-a-statuto-ordinario>, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-l-efficienza-dei-comuni-nelle-regioni-a-statuto-ordinario>, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-l-introduzione-dei-fabbisogni-standard-nei-finanziamenti-ai-comuni>.

<sup>4</sup> <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-l-efficienza-dei-comuni-nelle-regioni-a-statuto-ordinario>. L'indicatore di efficienza è basato sulla differenza fra quello di quantità e quello di spesa.

<sup>5</sup> Dato che la SOSE ha elaborato i propri indicatori solo per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, dalla nostra analisi sono esclusi i comuni di Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta.

Nella Tavola 1 riportiamo quelli che sono i valori degli indicatori considerando tutti i Comuni, quindi sia quelli “sani” che quelli in difficoltà finanziaria.<sup>6</sup> Qual è stata la performance dei Comuni che di lì a poco hanno indicato difficoltà finanziarie? Nella Tavola 2 troviamo le statistiche riguardanti questi Comuni, nella Tavola 3 il dettaglio per quelli in dissesto e nella Tavola 4 per quelli in riequilibrio finanziario. Ci si potrebbe aspettare che ad andare in difficoltà siano stati i Comuni che avevano speso “troppo”, ovvero che avevano una spesa storica superiore allo standard. Non sembra però essere così: la maggioranza dei Comuni in difficoltà hanno avuto comunque una spesa in linea con quella degli altri Comuni. Sembra invece che siano la quantità e l’efficienza dei servizi offerti ad essere gli indicatori che dovrebbero dare l’“allarme rosso”: la percentuale di Comuni in difficoltà che negli anni precedenti aveva offerto una quantità di servizi superiore allo standard è compresa fra il 22 ed il 31 per cento, circa la metà di quanto possiamo osservare in generale nei Comuni italiani. Il quadro si fa ancora più grave se guardiamo all’efficienza: solo una percentuale compresa fra il 22 ed il 34 per cento, decisamente meno della metà degli altri Comuni italiani, prima di dichiarare il dissesto o richiedere il riequilibrio aveva speso in maniera efficiente le proprie risorse per fornire servizi ai cittadini.<sup>7</sup>

*La maggioranza dei Comuni in difficoltà hanno avuto comunque una spesa in linea con quella degli altri Comuni*

Questa lettura è ancora più chiara se guardiamo ai soli Comuni che hanno dichiarato il dissesto che, come abbiamo visto, è la procedura adottata nei casi più seri (Tavola 3). Fra questi, la percentuale di Comuni efficienti scende addirittura fra il 15 ed il 22 per cento, con l’unica eccezione del 2016 (34 per cento), mentre la spesa in sé non si discosta di molto da quella dagli altri Comuni: anzi, facendo riferimento all’anno 2016, i Comuni in dissesto apparirebbero addirittura come più virtuosi, a livello di spesa, rispetto agli altri.

*A correre maggiormente il rischio di finire in difficoltà finanziarie sono i Comuni che riescono ad offrire troppi pochi servizi, sia in termini assoluti che relativi*

In sintesi, sembra che a correre maggiormente il rischio di finire in difficoltà finanziarie non siano i Comuni che spendono tanto, in rapporto al fabbisogno standard, ma che siano quelli che con quella spesa riescono ad offrire pochi servizi, sia in termini assoluti che relativi.

---

<sup>6</sup> Nella Tavola 1, si può notare come oltre il 60 per cento dei Comuni spenda meno di quel che la SOSE definisce come “fabbisogno standard”. Il fabbisogno standard è calcolato in maniera tale che la spesa resti grossomodo simile a quella storica ma venga distribuita in maniera diversa fra i Comuni, trasferendo risorse dai Comuni che spendono più dello standard a quelli che spendono meno. Secondo i criteri tracciati, i Comuni medio-grandi risultano essere mediamente sopra lo standard mentre quelli medio-piccoli mediamente sotto lo standard. Dato che questi ultimi sono molti di più, risulta che oltre il 50 per cento dei Comuni spende meno dello standard.

<sup>7</sup> Fa eccezione il 2016. Tuttavia, il campione è più ristretto rispetto agli altri archi temporali che abbiamo considerato, che sono invece pluriennali.

## È solo un effetto regionale? No

Elaborando i dettagli per Regione presentati nel database redatto dall'Università Ca' Foscari di Venezia, si evidenzia come la larga maggioranza dei comuni in dissesto o riequilibrio si trovino al Sud (66,6 per cento) o più in generale al Centrosud (84,4 per cento).<sup>8</sup> Per cercare di capire se i nostri risultati siano in realtà guidati dalla Regione di origine del Comune più che dal suo essere in difficoltà finanziaria o meno, abbiamo ricalcolato le varie statistiche focalizzandoci solo sui Comuni del Centro-sud (Tavola 5) o del Sud (Tavola 6).

Questo tipo di analisi evidenzia come, effettivamente, non ci siano grosse differenze nella spesa dei Comuni che si trovano in queste Regioni rispetto al resto del Paese; tuttavia i Comuni di queste Regioni forniscono in media meno servizi e sono meno efficienti nel farlo. Ciò nonostante, l'effetto "regionale" spiega solo in parte i nostri risultati: nel Sud la percentuale di Comuni efficienti supera costantemente il 30 per cento, ma questo valore viene superato fra i comuni in dissesto solo nel 2016. In altre parole: se è vero che spesso e volentieri i Comuni del Centro-sud hanno performance inferiori alla media nazionale, i Comuni in dissesto o in riequilibrio hanno normalmente performance peggiori anche nei confronti dei Comuni limitrofi.

*I Comuni in dissesto o in riequilibrio hanno normalmente performance peggiori anche nei confronti dei Comuni limitrofi*

Quelle presentate in questa nota non sono evidenze conclusive: per stabilire in maniera inequivocabile un nesso causale fra i vari indicatori ed il rischio di dover ricorrere al dissesto o al riequilibrio sono necessarie analisi più approfondite. Tuttavia, l'analisi condotta suggerisce che i maggiori indiziati per finire, nel futuro prossimo, in difficoltà non sono coloro che oggi spendono "troppo" (la maggior spesa potrebbe per esempio essere finanziata attraverso maggiori tasse locali), ma coloro che oggi spendono "male" le proprie risorse e non sono in grado di servire adeguatamente i propri cittadini.

---

<sup>8</sup> Il dato fa riferimento alle sole Regioni a statuto ordinario; se consideriamo tutte e venti le Regioni, le percentuali salgono addirittura al 73,6 e all'87,7 per cento, rispettivamente.

## Tav. 1: Mediane degli indicatori e percentuale dei comuni che riportano un indicatore superiore allo standard.

Campione: tutti i comuni delle regioni a statuto ordinario

	MEDIANA			SUPERIORI ALLO STANDARD (%)		
	SERVIZI	SPESA	EFFICIENZA	SERVIZI	SPESA	EFFICIENZA
<b>2017-2019</b>	2,19	-8,79	9,37	52,2%	68,3%	59,8%
<b>2016</b>	0,87	-8,41	7,96	50,9%	67,6%	58,0%
<b>2014-2015</b>	-3,70	-5,88	0,33	43,6%	61,8%	50,4%
<b>2011-2013</b>	0,22	-7,82	5,65	50,3%	67,9%	57,7%

Fonte: elaborazioni Osservatorio CPI su dati SOSE. Note: se l'indicatore "Servizi" è positivo, significa che vengono offerti più servizi rispetto allo standard. Se l'indicatore "Spesa" è negativo, significa che la spesa è inferiore al fabbisogno standard. Se l'indicatore "Efficienza" è positivo, significa che vengono offerti più servizi rispetto allo standard previsto dal proprio livello di spesa. Nelle tre colonne di destra viene riportato quanti comuni hanno più servizi dello standard, quanti una spesa inferiore allo standard e quanti un'efficienza maggiore dello standard. Per i Comuni che hanno dichiarato difficoltà nell'intervallo fra il 2017 ed il 2019, facciamo riferimento agli indicatori SOSE basati sull'anno 2016; per il 2016, agli indicatori SOSE basati sull'anno 2015; per l'intervallo 2014-2015, agli indicatori SOSE basati sull'anno 2013; per l'intervallo 2011-2013, agli indicatori SOSE basati sull'anno 2010.

## Tav. 2: Mediane degli indicatori e percentuale dei comuni che riportano un indicatore superiore allo standard.

Campione: tutti i comuni delle regioni a statuto ordinario che hanno dichiarato il dissesto o hanno richiesto un riequilibrio finanziario

	VALORI DEL CAMPIONE						DIFFERENZE RISPETTO AGLI ALTRI COMUNI					
	MEDIANA			SUP. ALLO STANDARD (%)			MEDIANA			SUP. ALLO STANDARD (%)		
	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.
<b>17-19</b>	-22,2	-5,3	-22,8	25,5%	58,5%	23,6%	24,4	-3,5	32,2	26,8%	9,8%	36,2%
<b>16</b>	-27,3	-6,6	-21,2	31,3%	67,2%	34,4%	28,2	-1,8	29,2	19,7%	0,4%	23,6%
<b>14-15</b>	-25,0	-6,5	-17,9	25,6%	60,0%	22,2%	21,3	0,7	18,3	18,0%	1,8%	28,2%
<b>11-13</b>	-22,8	-5,2	-15,3	22,1%	59,0%	25,4%	23,0	-2,6	21,0	28,2%	8,9%	32,3%

Fonte: elaborazioni Osservatorio CPI su dati SOSE e dati Università Ca' Foscari di Venezia. Per l'interpretazione degli indicatori, vedere le note alla Tavola 1.

## Tav. 3: Mediane degli indicatori e percentuale dei comuni che riportano un indicatore superiore allo standard.

Campione: tutti i comuni delle regioni a statuto ordinario che hanno dichiarato il dissesto

	VALORI DEL CAMPIONE						DIFFERENZE RISPETTO AGLI ALTRI COMUNI					
	MEDIANA			SUP. ALLO STANDARD (%)			MEDIANA			MEDIANA		
	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.
<b>17-19</b>	-30,0	-4,0	-35,0	20,5%	59,0%	15,4%	32,2	-4,8	44,4	31,7%	9,3%	44,4%
<b>16</b>	-34,0	-18,2	-24,3	26,1%	82,6%	34,8%	34,8	9,8	32,2	24,8%	-15,0%	23,2%
<b>14-15</b>	-26,3	-3,0	-21,6	25,9%	59,3%	14,8%	22,5	-2,9	22,0	17,6%	2,5%	35,6%
<b>11-13</b>	-25,0	-9,3	-22,0	17,5%	62,5%	22,5%	25,2	1,5	27,7	32,8%	5,4%	35,2%

Fonte: elaborazioni Osservatorio CPI su dati SOSE e dati Università Ca' Foscari di Venezia. Per l'interpretazione degli indicatori, vedere le note alla Tavola 1.

**Tav. 4: Mediane degli indicatori e percentuale dei comuni che riportano un indicatore superiore allo standard.**

**Campione: tutti i comuni delle regioni a statuto ordinario che hanno richiesto un riequilibrio finanziario**

	VALORI DEL CAMPIONE						DIFFERENZE RISPETTO AGLI ALTRI COMUNI					
	MEDIANA			SUP. ALLO STANDARD (%)						MEDIANA		
	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.
<b>17-19</b>	-18,3	-7,2	-19,2	27,9%	58,8%	27,9%	20,5	-1,5	28,5	24,3%	9,5%	31,8%
<b>16</b>	-19,1	-3,9	-19,0	34,1%	58,5%	34,1%	20,0	-4,5	26,9	16,8%	9,1%	23,8%
<b>14-15</b>	-24,3	-7,7	-17,5	25,8%	59,7%	25,8%	20,6	1,8	17,9	17,8%	2,1%	24,6%
<b>11-13</b>	-22,7	-4,8	-13,9	23,5%	58,0%	27,2%	22,9	-3,1	19,5	26,9%	9,8%	30,6%

Fonte: elaborazioni Osservatorio CPI su dati SOSE e dati Università Ca' Foscari di Venezia. Per l'interpretazione degli indicatori, vedere le note alla Tavola 1.

**Tav. 5: Mediane degli indicatori e percentuale dei comuni che riportano un indicatore superiore allo standard.**

**Campione: tutti i comuni delle regioni a statuto ordinario del Centro-Sud**

	VALORI DEL CAMPIONE						DIFFERENZE RISPETTO AGLI ALTRI COMUNI					
	MEDIANA			SUP. ALLO STANDARD (%)						MEDIANA		
	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.
<b>17-19</b>	-15,4	-8,2	-9,6	34,0%	64,9%	39,7%	17,6	-0,6	19,0	18,2%	3,4%	20,1%
<b>16</b>	-16,8	-7,1	-12,0	33,2%	62,7%	38,3%	17,6	-1,3	19,9	17,7%	4,9%	19,6%
<b>14-15</b>	-16,1	-3,5	-13,5	28,7%	57,1%	32,7%	12,4	-2,4	13,9	14,8%	4,7%	17,6%
<b>11-13</b>	-17,9	-4,9	-13,0	26,0%	60,9%	32,8%	18,1	-3,0	18,7	24,3%	7,0%	24,9%

Fonte: elaborazioni Osservatorio CPI su dati SOSE. Per l'interpretazione degli indicatori, vedere le note alla Tavola 1.

**Tav. 6: Mediane degli indicatori e percentuale dei comuni che riportano un indicatore superiore allo standard.**

**Campione: tutti i comuni delle regioni a statuto ordinario del Sud**

	VALORI DEL CAMPIONE						DIFFERENZE RISPETTO AGLI ALTRI COMUNI					
	MEDIANA			SUP. ALLO STANDARD (%)						MEDIANA		
	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.	SERV.	SPESA	EFF.
<b>17-19</b>	-22,3	-8,2	-16,0	26,3%	64,3%	33,1%	24,4	-0,6	25,4	25,9%	4,0%	26,7%
<b>16</b>	-23,2	-7,6	-17,7	27,0%	62,6%	32,7%	24,1	-0,8	25,6	23,9%	4,9%	25,3%
<b>14-15</b>	-17,6	-3,8	-15,1	25,8%	58,1%	30,6%	13,9	-2,1	15,4	17,8%	3,7%	19,8%
<b>11-13</b>	-17,4	-5,9	-11,2	26,5%	63,2%	35,5%	17,6	-1,9	16,8	23,8%	4,6%	22,2%

Fonte: elaborazioni Osservatorio CPI su dati SOSE. Per l'interpretazione degli indicatori, vedere le note alla Tavola 1.