



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

La spesa pubblica dei Comuni

(par. 2.5 del “Libro Verde sulla Spesa Pubblica”)

di **GIANCARLO POLA**,
Università di Ferrara e Milano-Bicocca

WWW.BILANCI.NET

INDICAZIONI PER LA STESURA DEI BILANCI COMUNALI
PREVENTIVI 2008/2010

Riproduciamo nelle pagine che seguono il testo integrale del paragrafo del “Libro Verde sulla Spesa Pubblica” dedicato alla spesa comunale , oggetto, come tutta la restante spesa pubblica, di una serrata rivisitazione da parte della Commissione Tecnica della Finanza Pubblica costituita presso il Ministero dell’Economia . Il Libro Verde è stato presentato ufficialmente a stampa e pubblicato il giorno 6 settembre 2007.

La circostanza fornisce l’occasione per andare al di là del pur importante documento ministeriale e dare spazio ad altri tre documenti sulla finanza comunale usciti in questi giorni (o poco addietro) e meritevoli di menzione, di cui due di valenza nazionale e uno di valenza regionale (il riferimento è la Lombardia).

Il *focus* del documento tratto dal Libro Verde è tutto sulla spesa o, meglio, sulla distribuzione territoriale di questa, con particolare riguardo alla spesa di personale, per accertare se vi siano evidenti segni di “discontinuità territoriali” nei modelli di utilizzo delle risorse ovvero di “stili di amministrazione”, come venivano definiti nei Rapporti del Ministero degli Interni degli anni ottanta.

Il Rapporto evidenzia, effettivamente, come collocazione territoriale a livello regionale ed ampiezza demografica costituiscano profili rilevanti, ma comunque non esaustivi, nello spiegare perché i livelli e le strutture delle spese siano così differenziate tra un Comune e l’altro. Nel contempo, l’analisi ha consentito di mettere in luce aspetti significativi che richiedono indagini più approfondite: ad esempio, una crescita del peso della spesa per il personale sul totale della spesa corrente, quando si passi dai Comuni delle Regioni settentrionali a quelli nelle Regioni meridionali . Una tale constatazione “pone evidentemente l’interrogativo – per riprendere una frase del Rapporto – se queste diverse scelte finanziarie non siano in realtà fortemente correlate a disparità nei livelli di efficienza delle produzioni pubbliche tra Nord e Sud.”

Del resto, che nello scenario della finanza locale esista una forte variabilità negli *output* comunali, spesso non correlata con l’ammontare delle risorse impiegate, è stato evidenziato da numerose ricerche sviluppate negli ultimi venticinque anni proprio dal Ministero degli Interni (anche attraverso il lavoro dell’Osservatorio sulla Finanza locale) e da fonti indipendenti accademiche. Tali fonti – alcune delle quali vengono presentate nel prosieguo di questa Nota - dicono che nelle aree del Centro-Nord, dove la spesa corrente municipale risulta uguale o poco superiore a quella del Sud e delle Isole, i servizi effettivamente forniti dai Comuni sono di livello quali-quantitativo e di complessità ben superiori di quelli offerti nel Mezzogiorno, con il risultato di un costo per unità di prodotto/servizio decisamente inferiore. Nella consapevolezza dell’enorme interesse che una accurata *Spending review* della finanza locale - al pari di quella dei Ministeri , alla quale la CTFP si sta dedicando – avrà per una migliore impostazione dell’intero bilancio pubblico italiano, il Libro verde promette approfondimenti sull’argomento, basati sull’acquisizione di adeguate informazioni sugli *inputs* e sugli *outputs* delle funzioni comunali, che possano costituire la base per analisi comparative rigorose.

Ad una panoramica della finanza locale italiana (e , per qualche aspetto, europea) è dedicato il Rapporto ISAE 2007 , che continua una tradizione già consolidata da qualche anno. Oltre ad offrire il consueto aggiornamento dei dati disaggregati a livello regionale sulla finanza locale , esplora diversi temi connessi a problemi di modernizzazione del governo locale e che dovrebbero essere facilitati proprio dalle riforme in discussione. I

temi monografici di questa edizione includono la cooperazione tra enti locali, la perequazione territoriale, i problemi del pubblico impiego locale, la sussidiarietà orizzontale, i problemi della tariffazione ambientale e del *road pricing*, l'organizzazione dei servizi pubblici e il consolidamento dei bilanci degli enti locali. Si intende con ciò “offrire strumenti di analisi e indicazioni operative per gli attori del sistema pubblico locale utili per risolvere le criticità di questo livello di governo all'interno del ‘cantiere delle riforme’ in corso”.

Suddiviso in tre parti (Fatti e dinamiche della finanza locale italiana; Temi a confronto; Spazio Europa”), nella prima si ha una ricostruzione dettagliata dei quadri finanziari , con grande attenzione all'analisi territoriale. Dovendo scegliere un punto qualificante della parte, si propende per la constata decrescita della spesa d'investimento . Nella seconda si effettuano approfondimenti teorici e si descrivono esperienze pratiche, dedicando uno spazio precipuo al fenomeno dell'associazionismo comunale, sia quello coinvolgente i piccoli Comuni che quello costituito dai grandi Comuni (Campania), come pure di quello finalizzato alla costruzione della Città Metropolitana. La problematica del pubblico impiego locale occupa un altro spazio rilevante. La perequazione territoriale (una novità tra gli argomenti, chiamata in causa dalla legislazione più recente della Regione Lombardia) , la tassazione ambientale, le *utilities* e i conti consolidati locali, sono ancora argomenti di grande peso trattati nella Parte seconda. Attrattivi si presentano anche gli argomenti della Parte terza, dedicata all'analisi di esperienze comparate europee. Qui viene di nuovo alla ribalta il tema della frammentazione comunale e del rimedio più consono all'Europa “mediterranea”, che è quello della cooperazione intercomunale, magari supportato, come si fa in Francia, dalla erogazione di cospicui incentivi fiscali agli Enti che cooperano.

Infine, è fonte di incoraggiamento per tutti gli operatori del settore constatare che il *resumè* del volume si intitola: “ Una nuova primavera per il governo locale?”

In contemporanea, è stato pubblicato dall'IFEL e ANCI nazionale un Rapporto 2007 dedicato al tema Economia e Finanza Locale. In qualche misura, esso risponde a molte delle curiosità che il Libro Verde aveva elencate come giustificate e degne di essere rivisitate nel prosieguo del lavoro. L'obiettivo dell'iniziativa è di “fornire un quadro il più possibile dettagliato dell'azione dei Comuni lungo il territorio, confrontandone le scelte fatte con gli esiti conseguiti in termini di sviluppo locale”. A tal fine, tra l'altro, viene proposta una batteria di indicatori “che consenta , da un lato, di predisporre un ranking tra i Comuni e tra le politiche di intervento...e dall'altro di calibrare in modo più opportuno gli obiettivi e i vincoli imposti dal Patto di Stabilità interno”.

Dopo avere tracciato il quadro della finanza locale italiana nella transizione verso il federalismo fiscale, vi si parla del ruolo dei Comuni per lo sviluppo del territorio, del *welfare* locale tra sviluppo ed equità, delle politiche comunali di investimento e della creazione di infrastrutture , per finire con un argomento di grande spessore, come gli indicatori di performance dei Comuni. Argomenti intrecciati con questi sono poi: il Patto di Stabilità, l'autonomia tributaria come fattore di buona amministrazione, a sua volta fattore di sviluppo del territorio; l'impatto dei flussi migratori sull'erogazione dei servizi ai cittadini; la relazione tra spesa di investimento e crescita; il rendimento degli investimenti pubblici; ed altri ancora.

Gli argomenti vengono sempre trattati con l'ausilio di moderne tecniche quantitative, che consentono di discernere le conclusioni certe da quelle semplicemente probabili. Interessante, al proposito, la metodologia consistente nel considerare la performance come l'inverso della probabilità di dichiarare dissesto. Tra i risultati degni di nota vi è quello secondo cui gli enti più virtuosi sono tendenzialmente quelli di maggiori dimensioni e quelli ubicati nelle regioni del Nord del Paese. Il fattore che maggiormente concorre alla buona performance di un'amministrazione comunale viene identificato nel livello di autonomia tributaria, che è maggiore proprio al Nord e nei Comuni medio-grandi.

Inaspettata, ma plausibile, la correlazione tra alto livello della spesa sociale e alta qualità dell'azione amministrativa, così spiegata nel testo: "data una rigidità sostanziale di buona parte della spesa corrente, variazioni consistenti e positive della spesa sociale sono accostabili a sforzi amministrativi, sia di contenimento delle altre spese sia di attivazione della leva fiscale, per assecondare le crescenti pressioni della domanda di welfare".

I due rapporti sopra commentati si occupano, come anticipato, di situazioni di finanza locale largamente nazionale. Essi seguono di qualche mese una interessantissima pubblicazione, dovuta all'IreR, che porta il titolo accattivante "Piccoli Comuni di fronte alla sfida dello sviluppo", e che ha dimensione puramente regionale, lombarda. Non stupisce che la Regione Lombardia dedichi tale attenzione alla tematica, poiché il fenomeno dei "piccoli comuni", qualunque sia la dimensione considerata "piccola", assume in Lombardia un particolare rilievo. Del resto, l'interesse "affettuoso" della mega-Regione per i suoi 1000 piccoli Comuni risale ad oltre 30 anni fa: quella fu la fase storica in cui si effettuarono le ricerche più vaste e sistematiche sulla finanza comunale lombarda a puri fini "conoscitivi", e non come strumenti per la costruzione del federalismo fiscale nella Regione.

La ricerca riscontra una incidenza dei piccoli comuni decrescente rispetto a 25 anni fa, un segnale, questo, che ribadisce la necessità di politiche adeguate per le piccole comunità istituzionali. Com'era legittimo attendersi, dall'analisi per zona altimetrica è la montagna che si distingue come ambito privilegiato per i piccoli comuni: Como, Sondrio, Lecco, Bergamo, oltre che Pavia, sono le aree a maggiore presenza di frammentazione comunale.

E' innegabile che la piccola dimensione municipale costituisce una potenziale debolezza per l'intero sistema di *governance* pubblico, una debolezza che avvicina il contesto lombardo a quelli francese e svizzero, ancora più frammentati: perciò si pongono, sicuramente in Lombardia (ma anche in Piemonte e altrove) interventi volti a rafforzare la "adeguatezza" delle amministrazioni locali. Tuttavia va detto che dalla ricerca qui esaminata non si desume che la debolezza amministrativa abbia influito negativamente sui livelli di sviluppo economico e quindi sulle basi imponibili, centrali o locali, di cui possono avvalersi gli Enti comunali.

Ma, giustamente, la ricerca contiene un corposo capitolo dedicato a quella che è destinata ad essere, qui in Italia, come è già stata in Francia e Svizzera, la soluzione alla frammentazione comunale: l'Unione di Comuni, come le Collaborazioni in Svizzera e l'*Intercommunalité* in Francia. Sui metodi e sugli incentivi ciascun Paese opera come meglio crede, ma è certo che se in Lombardia (in Italia) si desiderano più servizi

comunali a costi unitari più bassi e, soprattutto, più equamente distribuiti sul territorio, l'unica strada percorribile – come si dice nel Rapporto – appare quella dell'Unione.

(NOTA a cura di Giancarlo Pola)

LA SPESA PUBBLICA DEI COMUNI

(par. 2.5 del “Libro Verde sulla Spesa Pubblica”)

Introduzione

Numerose analisi hanno sottolineato come la struttura della finanza pubblica dei Comuni italiani evidenzii marcate differenze nel confronto tra singoli enti in termini di livello (pro-capite) e di composizione di entrate e spese.

Le ragioni di tale eterogeneità sono molteplici. La collocazione geografica delle singole municipalità, la loro conseguente diversa vocazione economica (si pensi soltanto ai Comuni in aree turistiche), e il conseguente differente livello di sviluppo economico delle varie comunità locali, hanno un ovvio impatto tanto per la rilevanza e la tipologia degli interventi di spesa attivati dalle Amministrazioni comunali, quanto per l'ampiezza delle basi imponibili locali ed erariali (attraverso compartecipazioni) a cui queste possono fare affidamento. Sul piano istituzionale va poi considerata l'estrema eterogeneità dimensionale dei Comuni italiani con le conseguenti profonde diversità nella gamma dei bisogni della popolazione residente e delle risposte rese dalle Amministrazioni in termini di servizi forniti, e con la differente possibilità di sfruttare economie di scala e scopo nelle produzioni locali. Il fattore demografico, in termini innanzitutto di composizione per età della popolazione residente, certamente influisce su talune voci rilevanti di spesa sociale dei Comuni. Sul lato dei sistemi di finanziamento la mai attuata riforma del sistema dei trasferimenti erariali a favore dei Comuni ha prolungato, fino ad oggi, l'irragionevole allocazione delle risorse finanziarie basata sulla spesa storica e non ha consentito di calibrare i trasferimenti in relazione ai valori standardizzati dei fabbisogni e dei tributi propri, premiando lo sforzo fiscale anziché accomodando inefficienze e disavanzi. Infine, a differenziare i dati finanziari dei diversi Comuni sta evidentemente lo spazio discrezionale riconducibile alle scelte e ai comportamenti degli amministratori locali per quanto riguarda il diverso sfruttamento degli spazi di autonomia fiscale riconosciuti dalla normativa statale o la differente efficienza tecnica (in termini di livelli e combinazioni dei fattori produttivi impiegati) nelle produzioni dei servizi pubblici.

Riuscire ad isolare in questa molteplicità di determinanti quei fattori di differenziazione di entrate e spese comunali non giustificati da caratteristiche strutturali dei singoli enti ma riconducibili a diversi livelli di efficienza delle Amministrazioni nella gestione dei servizi pubblici o a irrazionalità del sistema di finanziamento è esercizio assai complesso

che richiede una base informativa assai ampia sulle specificità dei singoli Comuni. Un primo passo in questa direzione è offerto da queste note dove, nell'ambito di un approccio meramente descrittivo, si valuta quanto della variabilità dei bilanci comunali, e in particolare delle spese, possa essere spiegato da profili rilevanti dei singoli Comuni quali il territorio regionale di appartenenza e la dimensione demografica.

2.5.1 Dati e risultati

Questa analisi utilizza le rilevazioni sugli incassi e pagamenti in termini di cassa dei Comuni per il periodo 2002-03 raccolte dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) nell'ambito della propria attività di monitoraggio della finanza locale. Si tratta di una rilevazione totalitaria, che riguarda cioè l'intero universo dei Comuni italiani, ma che, data la sua natura di strumento di monitoraggio finanziario, non riporta informazioni sugli input impiegati e sui servizi effettivamente resi dalle singole Amministrazioni comunali.

Concentrando qui l'attenzione soltanto sul lato della spesa dei Comuni¹, la tabella 2.28 riporta i valori delle medie e dei coefficienti di variazione delle spese correnti pro-capite distintamente per tipologie di Comuni identificate secondo l'ampiezza della popolazione residente e la collocazione territoriale regionale. Il valore medio della spesa corrente pro-capite nei Comuni localizzati nelle Regioni a statuto ordinario (Rso) è pari a poco meno di 770 euro. Questo valore cresce fino a 840 euro, se invece si considerano i Comuni nelle Regioni a statuto speciale (Rss), i quali riescono a garantire livelli assai elevati di spesa corrente, pur richiedendo un limitato sforzo fiscale ai propri cittadini in quanto possono far affidamento sui massicci trasferimenti erogati dagli enti regionali corrispondenti. La variabilità territoriale della spesa corrente è elevata: si passa dai 1.055 euro pro-capite dei Comuni della Liguria (segno forse della pressione delle diseconomie di scala su scala regionale) ai 551 euro dei Comuni pugliesi, di Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e del Lazio tutti attestati in media su valori tra 850 e 900 euro. Rispetto all'ampiezza demografica, le spese correnti pro-capite delineano in tutte le aree regionali un netto profilo ad "U": la spesa pro-capite è relativamente elevata nei Comuni piccolissimi, poi si riduce fino a toccare un valore minimo in corrispondenza per lo più dei Comuni della classe demografica 2.001-5.000 abitanti oppure di quella 5.001-10.000 abitanti, per poi crescere fortemente nei Comuni più grandi. Si tratta di andamenti che confermano quanto sopra anticipato: sulla spesa dei Comuni più piccoli pesano le diseconomie di scala (da cui l'opportunità di incentivi diretti a favorire le unioni di Comuni e la conduzione associata dei servizi) mentre nei Comuni maggiori il pacchetto di servizi pubblici offerto alla cittadinanza si accresce in dimensioni e complessità.

¹ Un'analisi più ampia, da cui queste note sono ricavate, è riportata in Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *Primi elementi per una valutazione di benchmarking della finanza pubblica degli Enti Locali*, doc. 2007/5.

Un approfondimento particolare merita la spesa per il personale (tabella 2.29), che rappresenta la componente più rilevante (dopo quella delle “prestazioni di servizi”) delle spese correnti, e la cui portata limita gli spazi di manovrabilità dei bilanci comunali. Il personale, nella media dei Comuni italiani dei territori delle Rso, spiega un terzo del totale della spesa corrente. Marcate sono però le diversità tra Comuni localizzati in Regioni differenti, con valori relativamente più elevati nei Comuni delle Regioni meridionali (con massimi in Calabria e Campania con valori pari al 37%) rispetto a quelli localizzati nelle Regioni del Nord (il minimo si tocca in Lombardia con il 29%). Anche la scala demografica sembra avere un ruolo significativo nello spiegare la variabilità dell’incidenza della spesa per il personale: i Comuni di piccole dimensioni mostrano una quota un po’ più alta rispetto agli altri, anche se, in molte Regioni, il peso per il personale torna elevato nei Comuni più grandi.

Un’altra voce di spesa, insieme con quella per il personale, su cui le Amministrazioni comunali dispongono di limitati spazi di manovrabilità è, ovviamente, quella per interessi passivi. La tabella 2.30 riporta i valori della quota della spesa per interessi passivi (a favore della Cassa Depositi e Prestiti e di altri soggetti pubblici e privati) sul totale della spesa corrente per le varie tipologie di Comuni qui considerate. In questo caso, è più arduo riconoscere qualche elemento di regolarità nella distribuzione tra tipologie di Comuni. Per i Comuni del Lazio e dell’Abruzzo, si evidenziano Valori dell’incidenza degli interessi al di sopra della media (6%) dei Comuni delle Rso .

Un’immagine di sintesi del grado di rigidità strutturale dei bilanci comunali e, quindi, specularmene, dei gradi di libertà che restano per politiche discrezionali, può essere ricavata mettendo a rapporto la somma delle spese per il personale e per il servizio del debito (interessi più ammortamenti) con il totale delle entrate correnti (tabella 2.31). L’indicatore che se ne ricava segna un valore medio, tra i Comuni localizzati nelle Rso, del 49%, ed una distribuzione piuttosto differenziata tra Comuni in diverse Regioni e di diversa ampiezza demografica. Quanto al primo profilo, va rilevato che mentre nella media dei Comuni del Molise la rigidità strutturale di bilancio si ferma al 40%, e per quelli di Lombardia, Liguria e Veneto al 43%, per i Comuni di Basilicata e Calabria l’indice aumenta di ben 15 punti, con una chiara tendenza alla crescita passando dal Nord al Sud (in coerenza, del resto, con quanto sopra osservato sul peso della spesa per il personale). Rispetto alla dimensione demografica, anche per l’indicatore di rigidità strutturale sembra riproporsi un andamento ad “U”, con valori relativamente elevati nei Comuni piccolissimi, il minimo nei Comuni della classe 5.001-10.000 abitanti, e poi ancora valori consistenti nei Comuni più grandi, ma le aree territoriali regionali che fanno eccezione a questa regolarità generale sono numerose.

Infine, le spese in conto capitale (tabella 2.32). Nella misura in cui si possa attribuire una qualche regolarità ad una voce per sua natura erratica (anche se, proprio per attenuare questa variabilità temporale, questa analisi fa riferimento alla media sul triennio considerato),

va innanzitutto rilevata l'ampiezza della spesa in conto capitale attivata dai Comuni rispetto a quella corrente (nel totale delle Rso: 476 euro rispetto a 769 euro). La distribuzione tra Regioni indica i Comuni localizzati in Lombardia ed Umbria come quelli che in media investono maggiormente. All'estremo opposto, i Comuni di Puglia, Calabria e Campania. La dimensione demografica sembra giocare un ruolo rilevante: di nuovo, analogamente alla spesa corrente, gli investimenti pro-capite sono alti nei Comuni molto piccoli, si riducono fortemente nei Comuni di ampiezza intermedia, crescono nuovamente nei Comuni di maggiori dimensioni demografiche.

Nell'analisi delle voci di spesa considerate, la discussione si è finora incentrata sui diversi valori assunti dalla media di ciascuna variabile in corrispondenza delle varie tipologie di Comuni. Il confronto tra medie offre una misura della variabilità dei bilanci pubblici tra gruppi di Comuni identificati secondo il territorio regionale e l'ampiezza demografica (variabilità *intergruppo*). Un'altra componente di tale variabilità è quella che può essere misurata all'interno di ciascuno dei gruppi di Comuni così definiti (variabilità *intragruppo*). Questa distinzione tra la componente *intergruppo* e quella *intragruppo* nella spiegazione della variabilità complessiva delle voci di spesa dei Comuni può essere colta in termini sintetici ricorrendo alle tecniche di scomposizione della varianza (*Analysis Of Variance: ANOVA*).

La scomposizione della varianza consente appunto di scindere la variabilità complessiva nella componente spiegata dall'aggregazione tra gruppi (come sopra definiti in termini di territorio regionale, di classe demografica e qui anche di interazione tra queste due caratteristiche) rispetto a quella residua, che è invece interna alle aggregazioni. La tabella 2.33 riassume i risultati dell'applicazione di tale procedura alle voci delle spese correnti e delle spese per il personale (entrambe in termini pro-capite) distintamente per tutti i Comuni del campione, per i soli Comuni localizzati nei territori delle Rso, ed infine per i soli Comuni localizzati nei territori delle Rss. La variabilità *intergruppo* (data dalla somma dell'effetto che passa attraverso l'appartenenza al territorio regionale, dell'effetto collegato alla dimensione demografica, e dell'interazione tra questi due effetti) spiega in misura significativa la dispersione complessiva della spesa dei Comuni: con riferimento a tutti i Comuni (Rso + Rss) il 46% della variabilità delle spese correnti e addirittura il 52% delle spese per il personale. La quota di variabilità spiegata dalle caratteristiche di territorialità e ampiezza demografica non si differenzia in misura significativa tra Comuni localizzati nelle Rso e quelli delle Rss. Se poi consideriamo distintamente l'effetto delle singole variabili esplicative, il fattore demografico risulta più rilevante di quello territoriale nello spiegare la variabilità delle spese correnti dei Comuni (sia totali che per il personale), con la sola eccezione delle spese correnti totali per i Comuni delle Rss.

Quest'ultimo risultato potrebbe essere ricondotto alla forte differenziazione dei sistemi di finanziamento delle singole Rss e ai diversi modelli di trasferimenti a favore dei rispettivi

Comuni da queste adottate. Nel complesso, dunque, le caratteristiche municipali qui considerate (vicinanza territoriale e dimensione demografica) rappresentano fattori rilevanti di differenziazione della spesa tra Comuni, ma non risultano certamente esaustivi dato che una quota di variabilità totale (variabilità residua o *intragruppo*) delle voci di spesa attorno al 50% rimane ancora non spiegata.

2.5.2 Conclusioni

L'analisi proposta ha tentato di verificare se nell'ambito della forte variabilità della spesa pubblica rilevata a livello comunale siano riconoscibili regolarità che possano essere in qualche misura associate ad alcune caratteristiche significative delle Amministrazioni municipali. Si è evidenziato come collocazione territoriale a livello regionale ed ampiezza demografica costituiscano profili rilevanti, ma comunque non esaustivi, nello spiegare perché i livelli e le strutture delle spese pubbliche siano così differenziate tra un Comune e l'altro. Nel contempo, questa analisi ha consentito di mettere in luce aspetti significativi che richiedono indagini più approfondite. Ad esempio, la crescita sopra evidenziata del peso della spesa per il personale sul totale della spesa corrente, quando si passi dai Comuni delle Regioni settentrionali a quelli nelle Regioni meridionali, pone evidentemente l'interrogativo se queste diverse scelte finanziarie non siano in realtà fortemente correlate a disparità nei livelli di efficienza delle produzioni pubbliche tra Nord e Sud. Del resto, che nello scenario della finanza locale esista una forte variabilità negli *output* comunali, spesso non correlata con l'ammontare delle risorse impiegate, è stato evidenziato da numerose ricerche sviluppate negli ultimi venticinque anni dal Ministero degli Interni e da fonti indipendenti accademiche. E' assodato che nelle aree del Centro-Nord, dove la spesa corrente municipale risulta uguale o poco superiore a quella del Sud e delle Isole, i servizi effettivamente forniti dai Comuni sono di livello quali-quantitativo e di complessità ben superiori di quelli offerti nel Mezzogiorno, con il risultato di un costo per unità di prodotto/servizio decisamente inferiore.

Si tratta di indicazioni che devono essere approfondite sulla scorta di adeguate informazioni sugli *input* e *output* rispettivamente impiegati e prodotti a livello locale, che possano costituire la base per analisi comparative rigorose. In particolare, l'acquisizione di informazioni sugli *output* nei servizi comunali è una prospettiva di ricerca che andrà necessariamente sviluppata, anche alla luce della riforma del sistema di finanziamento/perequazione degli Enti Locali in attuazione dell'art. 119 della Costituzione. E' infatti noto come, nelle linee di riforma della finanza locale prospettate nel disegno di legge delega sul Federalismo Fiscale predisposto dal Governo, la valutazione delle spese dei Comuni in termini *standard* (cioè a costi efficienti di produzione) costituisca l'elemento centrale su cui commisurare le risorse finanziarie (tributarie e da trasferimenti) da assegnare a ciascun Ente locale. Da qui l'urgenza di sviluppare tecniche di stima e basi informative per

giungere, su scala nazionale, a valutazioni adeguate delle determinanti (territoriali, demografiche, economiche e anche politico-comportamentali) della spesa comunale e, per questa via, a procedure affidabili di standardizzazione di tali spese.

Tabella 2.28 Spese correnti delle amministrazioni comunali per regione e per classe demografica (valori procapite medi 2003-2005 in euro 2005 ponderati con la popolazione)

	<=2000	2001- 5000	5001- 10000	10001- 20000	20001- 60000	>60000	Totale
Piemonte	705	597	561	574	731	1239	808
Lombardia	710	649	607	655	738	1130	779
Veneto	691	592	495	563	657	1183	696
Liguria	913	820	857	1038	1233	1116	1055
Emilia-Romagna	848	816	707	794	861	967	863
Toscana	1059	889	766	711	822	1066	895
Umbria	776	689	957	782	868	890	842
Marche	835	681	690	727	822	876	774
Lazio	796	615	626	674	699	1089	902
Abruzzo	780	565	542	620	672	743	656
Molise	891	642	687	483	660		722
Campania	647	557	513	508	570	950	673
Puglia	665	540	457	467	485	721	551
Basilicata	784	633	577	602	626	1079	682
Calabria	683	559	537	590	606	716	615
<i>Regioni a statuto ordinario</i>	<i>743</i>	<i>641</i>	<i>599</i>	<i>629</i>	<i>689</i>	<i>1030</i>	<i>769</i>
Valle d'Aosta	1904	1276	.	.	1283	.	1497
Trentino-Alto Adige	1058	1004	1004	928	1289	1525	1138
Friuli-V.G.	933	706	822	836	1094	1116	914
Sicilia	1135	821	677	683	616	902	758
Sardegna	989	807	700	749	754	873	812
<i>Regioni a statuto speciale</i>	<i>1085</i>	<i>854</i>	<i>740</i>	<i>746</i>	<i>700</i>	<i>973</i>	<i>840</i>
ITALIA	807	678	620	644	691	1022	780

Note: in neretto i valori max e min di ciascuna colonna/sezione

Tabella 2.29 Incidenza spese per il personale sulle spese correnti delle amministrazioni comunali per regione e per classe demografica
(valori medi 2003-2005 in euro 2005 ponderati con la popolazione)

	<=2000		2001-5000		5001-10000		10001-20000		20001-60000		>60000		Totale	
	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.
Piemonte	0,34	0,10	0,33	0,21	0,34	0,27	0,32	0,21	0,31	0,28	0,34	0,23	0,33	0,15
Lombardia	0,28	0,10	0,27	0,13	0,28	0,18	0,28	0,21	0,29	0,28	0,34	0,43	0,29	0,17
Veneto	0,32	0,11	0,30	0,11	0,30	0,17	0,30	0,21	0,32	0,26	0,31	1,07	0,31	0,18
Liguria	0,35	0,07	0,33	0,12	0,33	0,13	0,33	0,15	0,30	0,67	0,33	0,16	0,33	0,14
Emilia-Romagna	0,34	0,08	0,30	0,13	0,32	0,20	0,32	0,21	0,30	0,37	0,36	0,32	0,33	0,20
Toscana	0,36	0,09	0,34	0,13	0,32	0,15	0,33	0,18	0,33	0,25	0,32	0,75	0,33	0,21
Umbria	0,42	0,06	0,36	0,11	0,28	0,40	0,29	0,33	0,32	0,31	0,34	0,07	0,33	0,22
Marche	0,38	0,08	0,34	0,11	0,32	0,19	0,34	0,21	0,30	0,20	0,37	0,46	0,33	0,16
Lazio	0,39	0,07	0,34	0,13	0,31	0,18	0,28	0,26	0,30	0,45	0,33	0,41	0,32	0,21
Abruzzo	0,38	0,08	0,35	0,13	0,33	0,16	0,32	0,26	0,34	0,48	0,32	0,79	0,34	0,15
Molise	0,35	0,11	0,31	0,17	0,29	0,21	0,34		0,30	0,40			0,31	0,15
Campania	0,44	0,09	0,41	0,12	0,37	0,18	0,35	0,28	0,34	0,47	0,39	0,87	0,37	0,25
Puglia	0,41	0,11	0,40	0,12	0,38	0,19	0,35	0,20	0,31	0,39	0,30	0,90	0,33	0,31
Basilicata	0,46	0,07	0,40	0,12	0,36	0,20	0,32	0,27	0,30		0,27		0,35	0,20
Calabria	0,43	0,08	0,40	0,12	0,39	0,14	0,37	0,24	0,34	0,27	0,33	0,58	0,37	0,16
<i>Regioni a statuto ordinario</i>	<i>0,35</i>	<i>0,11</i>	<i>0,33</i>	<i>0,18</i>	<i>0,32</i>	<i>0,22</i>	<i>0,32</i>	<i>0,25</i>	<i>0,31</i>	<i>0,39</i>	<i>0,34</i>	<i>0,72</i>	<i>0,33</i>	<i>0,21</i>
Valle d'Aosta	0,34	0,08	0,35	0,11					0,30				0,33	0,09
Trentino-Alto Adige	0,35	0,10	0,31	0,13	0,35	0,17	0,39	0,20	0,38	0,23	0,32	0,73	0,34	0,13
Friuli-V.G.	0,33	0,09	0,30	0,10	0,31	0,14	0,28	0,36	0,35	0,42	0,37	0,57	0,33	0,17
Sicilia	0,52	0,07	0,48	0,11	0,45	0,14	0,43	0,25	0,42	0,30	0,41	0,73	0,43	0,22
Sardegna	0,36	0,07	0,31	0,10	0,28	0,18	0,29	0,15	0,28	0,29	0,30	0,81	0,30	0,14
<i>Regioni a statuto speciale</i>	<i>0,37</i>	<i>0,11</i>	<i>0,36</i>	<i>0,19</i>	<i>0,38</i>	<i>0,26</i>	<i>0,38</i>	<i>0,38</i>	<i>0,39</i>	<i>0,43</i>	<i>0,38</i>	<i>0,86</i>	<i>0,38</i>	<i>0,22</i>
ITALIA	0,36	0,11	0,33	0,18	0,33	0,24	0,33	0,30	0,33	0,45	0,34	0,78	0,33	0,22

Note: in neretto i valori max e min di ciascuna colonna/sezione

Tabella 2.30 Incidenza spese per interessi sulle spese correnti delle amministrazioni comunali per regione e per classe demografica (valori medi 2003-2005 in euro 2005 ponderati con la popolazione)

	<=2000		2001-5000		5001-10000		10001-20000		20001-60000		>60000		Totale	
	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.
Piemonte	0,06	0,20	0,06	0,34	0,06	0,53	0,05	0,71	0,05	1,18	0,07	2,01	0,06	0,35
Lombardia	0,06	0,19	0,05	0,36	0,06	0,52	0,05	0,71	0,04	1,24	0,05	2,60	0,05	0,49
Veneto	0,07	0,18	0,07	0,32	0,07	0,39	0,07	0,50	0,06	0,88	0,05	1,61	0,06	0,44
Liguria	0,05	0,16	0,05	0,30	0,05	0,53	0,05	0,62	0,04	1,67	0,07	1,26	0,06	0,41
Emilia-Romagna	0,07	0,23	0,06	0,40	0,05	0,49	0,06	0,74	0,05	1,27	0,04	2,04	0,05	0,73
Toscana	0,06	0,24	0,06	0,34	0,06	0,36	0,06	0,59	0,06	0,94	0,06	1,06	0,06	0,52
Umbria	0,06	0,23	0,06	0,29	0,05	0,44	0,06	0,59	0,04	0,79	0,06	0,18	0,05	0,44
Marche	0,07	0,18	0,07	0,33	0,07	0,36	0,06	0,50	0,06	0,91	0,04	2,27	0,06	0,42
Lazio	0,06	0,20	0,06	0,39	0,06	0,51	0,06	0,66	0,07	1,12	0,09	1,53	0,08	0,52
Abruzzo	0,07	0,17	0,07	0,29	0,08	0,62	0,07	0,76	0,07	0,60	0,05	0,04	0,07	0,35
Molise	0,05	0,22	0,05	0,31	0,04	0,44	0,06		0,04	0,67			0,04	0,27
Campania	0,06	0,21	0,07	0,32	0,06	0,51	0,05	0,73	0,04	1,17	0,05	1,74	0,05	0,61
Puglia	0,06	0,20	0,06	0,40	0,05	0,48	0,06	0,68	0,05	1,21	0,05	2,29	0,05	0,78
Basilicata	0,06	0,22	0,06	0,35	0,06	0,38	0,07	0,61	0,05		0,06		0,06	0,34
Calabria	0,07	0,23	0,07	0,36	0,07	0,51	0,05	0,57	0,06	0,72	0,04	1,45	0,06	0,44
<i>Regioni a statuto ordinario</i>	<i>0,06</i>	<i>0,20</i>	<i>0,06</i>	<i>0,36</i>	<i>0,06</i>	<i>0,50</i>	<i>0,06</i>	<i>0,68</i>	<i>0,05</i>	<i>1,17</i>	<i>0,06</i>	<i>2,27</i>	<i>0,06</i>	<i>0,51</i>
Valle d'Aosta	0,04	0,19	0,05	0,49	0,02	.	.	.	0,04	0,35
Trentino-Alto Adige	0,06	0,29	0,09	0,48	0,09	0,74	0,09	1,15	0,05	2,11	0,04	3,76	0,07	0,53
Friuli-V.G.	0,06	0,22	0,06	0,26	0,07	0,50	0,07	0,88	0,05	1,59	0,04	2,15	0,06	0,52
Sicilia	0,04	0,27	0,03	0,40	0,03	0,50	0,03	0,62	0,03	1,18	0,04	5,54	0,03	1,07
Sardegna	0,04	0,21	0,04	0,38	0,04	0,50	0,04	0,57	0,03	1,28	0,02	1,01	0,03	0,47
<i>Regioni a statuto speciale</i>	<i>0,05</i>	<i>0,27</i>	<i>0,05</i>	<i>0,56</i>	<i>0,05</i>	<i>0,78</i>	<i>0,04</i>	<i>1,21</i>	<i>0,03</i>	<i>1,30</i>	<i>0,04</i>	<i>4,64</i>	<i>0,04</i>	<i>0,81</i>
ITALIA	<i>0,06</i>	<i>0,21</i>	<i>0,06</i>	<i>0,40</i>	<i>0,06</i>	<i>0,54</i>	<i>0,05</i>	<i>0,75</i>	<i>0,05</i>	<i>1,23</i>	<i>0,06</i>	<i>2,62</i>	<i>0,05</i>	<i>0,56</i>

Note: in neretto i valori max e min di ciascuna colonna/sezione

Tabella 2.31 Rigidità strutturale del bilancio delle amministrazioni comunali per regione e per classe demografica (valori medi 2003-2005 in euro 2005 ponderati con la popolazione)

	<=2000		2001-5000		5001-10000		10001-20000		20001-60000		>60000		Totale	
	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.
Piemonte	0,44	0,12	0,43	0,22	0,43	0,31	0,42	0,42	0,45	0,86	0,51	0,32	0,45	0,21
Lombardia	0,40	0,13	0,36	0,20	0,38	0,28	0,39	0,39	0,37	0,57	0,60	1,93	0,43	0,37
Veneto	0,46	0,12	0,43	0,24	0,40	0,26	0,41	0,32	0,47	0,59	0,43	1,20	0,43	0,29
Liguria	0,47	0,11	0,40	0,12	0,44	0,38	0,40	0,26	0,39	1,09	0,45	0,06	0,43	0,24
Emilia-Romagna	0,48	0,18	0,46	0,37	0,43	0,41	0,47	0,66	0,40	0,38	0,53	1,01	0,48	0,46
Toscana	0,52	0,16	0,52	0,38	0,45	0,44	0,50	0,52	0,51	0,55	0,61	1,09	0,54	0,46
Umbria	0,54	0,08	0,46	0,12	0,43	0,59	0,41	0,27	0,45	0,87	0,53	0,85	0,47	0,34
Marche	0,53	0,19	0,51	0,30	0,49	0,54	0,44	0,28	0,53	0,89	0,45	0,17	0,49	0,37
Lazio	0,53	0,14	0,50	0,26	0,43	0,32	0,41	0,28	0,47	1,05	0,62	2,06	0,55	0,46
Abruzzo	0,53	0,12	0,50	0,30	0,53	0,52	0,57	0,94	0,57	1,11	0,58	0,07	0,55	0,35
Molise	0,43	0,11	0,40	0,15	0,40	0,24	0,39		0,38	0,16			0,40	0,14
Campania	0,62	0,16	0,63	0,36	0,58	0,48	0,53	0,72	0,55	1,39	0,55	1,04	0,56	0,59
Puglia	0,54	0,15	0,60	0,34	0,57	0,52	0,55	0,75	0,42	1,09	0,59	2,68	0,52	0,84
Basilicata	0,57	0,06	0,52	0,15	0,51	0,35	0,48	0,38	0,41		1,16		0,58	0,37
Calabria	0,58	0,13	0,59	0,25	0,59	0,52	0,57	0,60	0,80	1,13	0,47	1,17	0,58	0,38
<i>Regioni a statuto ordinario</i>	<i>0,48</i>	<i>0,14</i>	<i>0,46</i>	<i>0,32</i>	<i>0,45</i>	<i>0,45</i>	<i>0,46</i>	<i>0,61</i>	<i>0,47</i>	<i>1,07</i>	<i>0,56</i>	<i>1,61</i>	<i>0,49</i>	<i>0,43</i>
Valle d'Aosta	0,35	0,07	0,37	0,12					0,33				0,35	0,09
Trentino-Alto Adige	0,46	0,09	0,46	0,12	0,51	0,22	0,51	0,21	0,44	0,39	0,43	0,52	0,46	0,13
Friuli-V.G.	0,44	0,21	0,43	0,34	0,42	0,21	0,39	0,30	0,48	0,18	0,47	0,35	0,44	0,26
Sicilia	0,77	0,23	0,70	0,37	0,71	0,55	0,77	0,82	0,79	1,06	0,81	3,41	0,78	0,76
Sardegna	0,42	0,07	0,39	0,13	0,35	0,18	0,36	0,33	0,34	0,36	0,38	0,32	0,37	0,15
<i>Regioni a statuto speciale</i>	<i>0,48</i>	<i>0,19</i>	<i>0,51</i>	<i>0,36</i>	<i>0,56</i>	<i>0,59</i>	<i>0,61</i>	<i>0,90</i>	<i>0,68</i>	<i>1,24</i>	<i>0,68</i>	<i>3,32</i>	<i>0,62</i>	<i>0,60</i>
ITALIA	0,48	0,15	0,47	0,33	0,47	0,49	0,48	0,70	0,50	1,18	0,58	2,13	0,51	0,49

Note: in neretto i valori max e min di ciascuna colonna/sezione

Tabella 2.32 spese c/capitale delle amministrazioni comunali per regione e per classe demografica (valori procapite medi 2003-2005 in euro 2005 ponderati con la popolazione)

	<=2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-60000	>60000	Totale
Piemonte	520	307	246	267	295	644	417
Lombardia	512	356	289	274	241	3202	1009
Veneto	472	386	265	282	303	534	353
Liguria	821	415	328	360	350	525	468
Emilia-Romagna	625	445	318	353	379	435	397
Toscana	697	446	327	318	335	438	384
Umbria	1451	860	1177	599	1067	600	845
Marche	984	478	350	309	438	415	444
Lazio	527	312	301	227	229	363	321
Abruzzo	516	279	261	252	215	464	315
Molise	607	316	240	387	235		366
Campania	879	567	270	192	152	309	283
Puglia	827	397	212	190	151	285	223
Basilicata	841	486	322	322	256	300	409
Calabria	375	238	218	183	178	212	228
<i>Regioni a statuto ordinario</i>	<i>600</i>	<i>385</i>	<i>290</i>	<i>271</i>	<i>263</i>	<i>828</i>	<i>476</i>
Valle d'Aosta	2101	971	.	.	386	.	1201
Trentino-Alto Adige	1470	1148	946	1027	806	685	1060
Friuli-V.G.	1193	441	510	479	936	529	592
Sicilia	461	237	167	166	134	160	166
Sardegna	984	639	433	457	371	270	499
<i>Regioni a statuto speciale</i>	<i>1164</i>	<i>601</i>	<i>357</i>	<i>355</i>	<i>245</i>	<i>261</i>	<i>396</i>
<i>ITALIA</i>	<i>706</i>	<i>423</i>	<i>300</i>	<i>282</i>	<i>260</i>	<i>745</i>	<i>464</i>

Note: in neretto i valori max e min di ciascuna colonna/sezione

Tabella 2.33 Analisi della varianza di alcune voci di spesa delle Amministrazioni comunali

			gradi di libertà	somma degli scarti dalla media al quadrato	media quadratica	valore F	Pr > F	variabilità spiegata / variabilità totale
Tutti i Comuni	Spese correnti pro-capite	regione	19	15248,81	802,57	120,87	<.0001	0,15
		classe demografica	5	24398,31	4879,66	734,88	<.0001	0,24
		reg * classe dem.	91	7135,10	78,41	11,81	<.0001	0,07
		residuo	7969	52914,70	6,64			
		totale	8084	99696,91				
	Spese personale pro-capite	regione	19	1987,06	104,58	131,49	<.0001	0,15
		classe demografica	5	3531,78	706,36	888,09	<.0001	0,27
		reg * classe dem.	91	1288,90	14,16	17,81	<.0001	0,10
		residuo	7969	6338,24	0,80			
		totale	8084	13145,99				
Comuni localizzati nelle Rso	Spese correnti pro-capite	regione	14	11491,61	820,83	116,52	<.0001	0,13
		classe demografica	5	23114,96	4622,99	656,25	<.0001	0,27
		reg * classe dem.	69	5205,13	75,44	10,71	<.0001	0,06
		residuo	6602	46508,04	7,04			
		totale	6690	86319,74				
	Spese personale pro-capite	regione	14	1171,18	83,66	104,34	<.0001	0,11
		classe demografica	5	3338,11	667,62	832,74	<.0001	0,31
		reg * classe dem.	69	835,67	12,11	15,11	<.0001	0,08
		residuo	6602	5292,96	0,80			
		totale	6690	10637,92				
Comuni localizzati nelle Rss	Spese correnti pro-capite	regione	4	3105,58	776,39	165,66	<.0001	0,24
		classe demografica	5	2042,19	408,44	87,15	<.0001	0,16
		reg * classe dem.	17	1171,13	68,89	14,70	<.0001	0,09
		residuo	1367	6406,65	4,69			
		totale	1393	12725,55				
	Spese personale pro-capite	regione	4	284,29	71,07	92,95	<.0001	0,14
		classe demografica	5	341,41	68,28	89,30	<.0001	0,17
		reg * classe dem.	17	305,50	17,97	23,50	<.0001	0,15
		residuo	1367	1045,28	0,76			
		totale	1393	1976,48				