



LA FINANZA LOCALE IN ITALIA

Rapporto 2010



1861 > 2011 >>
150° anniversario Unità d'Italia



FrancoAngeli



LA FINANZA LOCALE IN ITALIA

Rapporto 2010



1861 > 2011 >>
150° anniversario Unità d'Italia

FrancoAngeli

Gruppo di coordinamento
IRES Piemonte: Renato Cagno e Stefano Piperno
IRPET: Stefania Lorenzini e Giovanni Maltinti
SRM: Francesco Saverio Coppola e Alessandro Panaro
IReR: Alberto Ceriani
IPRES: Angelo Grasso

L'allestimento editoriale è stato curato dall'IRPET, con editing a cura di Elena Zangheri.

Ringraziamenti

Il gruppo di coordinamento desidera ringraziare la Ragioneria Generale dello Stato, per aver messo a disposizione gli aggregati regionali dei flussi di cassa di Comuni e Province.
Un ringraziamento particolare a Stefania Lorenzini (IRPET) e a Cristina Mercuri (ISAE) per la loro collaborazione all'impostazione ed alla progettazione iniziale del rapporto; il Gruppo di coordinamento si augura di poter contare di nuovo sul prezioso contributo professionale e scientifico delle due colleghe.

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

*A Lorenzo Guarnieri...
sempre nei nostri cuori*

INDICE

SEI ANNI DEL “RAPPORTO” E 150 ANNI DI UNITÀ D’ITALIA <i>Alessandro Panaro</i>	9
Parte I	
FATTI E DINAMICHE DELLA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI ITALIANI	
1. ANDAMENTI RECENTI DELLA FINANZA LOCALE ITALIANA <i>Renato Cogno</i>	15
2. IL FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI: GLI STRUMENTI ED IL LORO UTILIZZO <i>Francesco Saverio Coppola, Consuelo Carreras, Agnese Casolaro</i>	33
3. LA DISTRIBUZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI: UN’ANALISI ATTRAVERSO I CONTI PUBBLICI TERRITORIALI <i>Angelo Grasso, Roberta Garganese</i>	63
Parte II	
IL GOVERNO LOCALE IN ITALIA DAL 1861 AD OGGI	
Introduzione ALLA RICERCA DELL’AUTONOMIA <i>Giorgio Brosio, Giovanni Maltinti</i>	89
1. RARI NANTES. FEDERALISTI, REGIONALISTI E AUTONOMISTI DALLA UNIFICAZIONE ALLA COSTITUENTE <i>Ettore Rotelli</i>	99
2. I RAPPORTI FRA LO STATO E I POTERI TERRITORIALI. CARATTERI ORIGINARI E LORO EVOLUZIONE <i>Sergio Ristuccia</i>	145

3.	SPESA E AUTONOMIA CON IMPOSTE INCOSTANTI	165
	<i>Carla Marchese, Santino Piazza</i>	
4.	IL CAMMINO DELLA MUNICIPALIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI. DALLA LEGGE DEL 1903 ALLE <i>MULTIUTILITIES</i>	205
	<i>Andrea Giuntini</i>	

SEI ANNI DEL “RAPPORTO” E 150 ANNI DI UNITÀ D’ITALIA

Alessandro Panaro¹

Il Rapporto sulla Finanza Locale in Italia è giunto alla sua sesta edizione; dal 2005 al 2010 infatti la “rete” degli istituti di ricerca regionali/multiregionali – IRES, IRPET, SRM, IRER – insieme all’ISAE di Roma hanno concepito, progettato ed elaborato il volume che vuole rappresentare un ulteriore contributo di analisi ed informazioni al variegato panorama scientifico ed operativo che è impegnato sul tema: istituzioni, associazioni di categoria, banche, imprese, public utilities e tanti altri.

Il 2010 è da definire l’anno di svolta per questa ricerca, in parte in senso fortemente negativo, poiché l’uscita di scena dell’ISAE, soppresso con provvedimento normativo (D.L. 78/2010 convertito, con modifiche, nella Legge 122/2010), ha rappresentato una “pagina nera” della ricerca economica in Italia e quindi non solo per il Rapporto stesso. L’Istituto di Studi ed Analisi Economica con il suo *know-how* di primo livello ha contribuito in modo determinante alla riuscita di questo importante progetto arricchito dal “valore del territorio” che i centri di ricerca regionali hanno sempre garantito.

La ricerca, sempre nel 2010, ha anche avuto un nuovo importante ingresso rappresentato dall’IPRES Puglia che fornirà ulteriori risorse e competenze in materia e quindi sicuro valore aggiunto.

La pubblicazione ha sempre cercato di migliorare e qualificarsi nel corso delle varie edizioni con contributi e saggi di esperti in materia e degli istituti stessi approfondendo gli aspetti congiunturali della finanza locale ed argomenti tematici sempre originali e di grande attualità; sono stati affrontati, a titolo di esempio: il federalismo, le public utilities, le imposte locali, le forme di aggregazione dei comuni.

Questa edizione del volume è nata mantenendo comunque inalterata la sua struttura: la prima parte dedicata agli aspetti congiunturali è stata snellita e ulteriormente migliorata rispetto alle precedenti edizioni. La congiuntura della finanza locale e la sua articolazione sul territorio viene analizzata ricorrendo alla contabilità economica dell’ISTAT, ai più aggiornati flussi di cassa di Comuni e Province forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, ai dati sul finanziamento degli investimenti. Quest’anno questa sezione è arricchita con un capitolo che approfondisce la spesa di Comuni, Province e società parte-

¹ Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno – SRM.

cipate degli enti locali, ricorrendo ai più aggiornati dati presenti nella banca dati Conti Pubblici Territoriali del Ministero dello Sviluppo Economico. Da questo punto di vista, non è inutile ricordare come il Rapporto fin dalla sua prima edizione abbia colto l'esigenza di superare le esistenti lacune informative sulla finanza locale – dal punto di vista quantitativo e qualitativo – in particolare a livello sub nazionale. Questo problema è solo successivamente prepotentemente entrato nell'agenda politica per consentire la “cifatura” del progetto di federalismo fiscale messo in moto dalla L. 42/2009. Ancora oggi, però, non esiste un quadro conoscitivo tempestivo completo e affidabile della finanza locale, che sia anche condiviso, oltre che facilmente accessibile, tra i vari livelli di governo, nonostante i passi in avanti che si sono avuti con l'attività della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale a partire dalle prospettive di revisione e omogeneizzazione dei documenti contabili degli enti locali.

La seconda parte, monografica, è stata curata in collaborazione con il *Referee Scientifico* di questa edizione della ricerca, il Prof. Giorgio Brosio, ed è dedicata all'evoluzione del governo locale dall'Unità d'Italia che, com'è noto, nel 2011 compirà i suoi 150 anni; i saggi sono infatti tutti con argomenti in linea con tale manifestazione cogliendo diversi aspetti dell'evoluzione di lungo periodo del sistema di governo decentrato nel nostro Paese.

Gli Istituti di Ricerca hanno strutturato anche le modalità di presentazione del volume prevedendo due eventi dedicati: il primo a Roma dove saranno illustrati i più recenti andamenti della finanza locale in Italia inerenti la prima parte della ricerca ed in questa sede sarà prevista solo la distribuzione dei contributi dedicati a tali argomenti; il secondo a Torino agli inizi del 2011 dove saranno approfonditi gli aspetti connessi ai saggi presenti nella monografia e, contestualmente sarà fornito il libro nella sua stesura integrale.

Sintesi della sezione congiunturale

Il capitolo 1 (a cura di Renato Cugno) esamina la congiuntura della finanza locale, e soprattutto degli enti locali. Essi sono stati investiti da tante e diverse sollecitazioni: la recessione internazionale, le diverse manovre di contrasto e correttive dei conti pubblici, il mutamento della struttura delle entrate proprie. Ma, se la finanza pubblica italiana, al pari di quella di molti altri paesi, ha registrato un forte deterioramento, la finanza dei Comuni e delle Province presenta un quadro meno critico almeno fino al 2009. Nell'insieme gli enti locali soggetti al Patto di Stabilità, hanno rispettato gli obiettivi e conseguito i miglioramenti richiesti nei propri saldi di bilancio; l'indebitamento si è dimezzato. Ma il percorso di aggiustamento ha avuto degli effetti collaterali negativi e pare destinato a rallentare. I pagamenti correnti si sono ancora espansi, mentre quelli in conto capitale, connessi agli investimenti, per il secondo anno si con-

traggono in modo rilevante. L'espansione delle partite correnti riguarda sia le Province che i Comuni: per questi, in parte riflette le vicende della capitale e risulta più accentuata nel Centro Italia. La flessione dei pagamenti di parte capitale è stata rilevante sia nelle Province che nei Comuni, più forte al Nord e meno al Sud. Gli incassi di parte corrente risultano ancora in crescita nel 2009, ma ciò dipende da incassi di arretrati relativi a risorse di origine statale ed a cespiti propri (l'addizionale IRPEF); la dinamica delle entrate proprie risulta già negativa nel 2009 nei Comuni del Centro e nelle Province di tutte le ripartizioni. Gli andamenti confermano la criticità già segnalata altrove (Referto annuale della Corte dei Conti e Indagine conoscitiva sulla finanza locale condotta dalla Commissione V della Camera): quella di uno squilibrio, in molti enti, tra entrate e spese correnti e spese a copertura della quota di capitale dei prestiti, che pare destinato ad accentuarsi. Se si considera un lasso di tempo più ampio (il decennio 2001-2009), emerge un ridimensionamento della finanza locale, con una flessione rilevante della spesa, di parte corrente e soprattutto di investimento. Tale ridimensionamento è stato più forte nel Nord rispetto che al Centro o al Sud, e risulta parallelo alla riduzione reale delle entrate tributarie degli enti.

Il capitolo 2 (a cura di Francesco Saverio Coppola, Consuelo Carreras e Agnese Casolaro) mira a definire un quadro delle diverse modalità di finanziamento degli investimenti a cui gli Enti locali fanno ricorso. Dall'analisi dei dati disponibili per tali strumenti, siano essi tradizionali o meno, si punta a cogliere le attuali dinamiche evolutive tracciando anche un quadro degli stessi a livello territoriale. Nello specifico, tra le forme finanziarie classiche, viene preso in esame l'andamento dei mutui; mentre per le forme di finanziamento più innovative si fa riferimento ai prestiti obbligazionari ed al *project financing*. Per entrambi gli strumenti va, tuttavia, osservato che l'anno trascorso ha scontato una serie di carenze tanto nella diffusione dei dati quanto nel dettaglio degli stessi. Contestualmente, inoltre, viene ripresa l'indagine – introdotta nel Rapporto 2008 – sull'evoluzione dell'indebitamento tramite strumenti derivati, attualmente oggetto di verifica, analisi e discussione da parte di istituzioni politiche, amministrative e giudiziarie. Le informazioni in merito disponibili sono ancora frammentate e parziali, nonostante la Corte dei Conti abbia contribuito a definire le caratteristiche del fenomeno attraverso la sua attività di monitoraggio e controllo.

L'analisi condotta ha evidenziato alcune considerazioni:

- la crisi finanziaria è ancora in atto e sta di fatto rallentando l'apertura ai mercati finanziari da parte degli Enti locali;
- il mutuo risulta sempre di più il prodotto maggiormente utilizzato dagli Enti locali per il finanziamento dei propri investimenti; permangono le difficoltà di utilizzo della finanza di progetto; lo strumento dei buoni obbligazionari è "informalmente" soppresso;
- gli Istituti finanziari attivi nel nostro Paese specializzati nel settore pubblico mostrano un particolare dinamismo nella creazione di nuove formule di

finanziamento che sostengano l'Ente locale nelle spese per investimento.

Novità di questo anno è la particolare chiave di lettura che si è cercato di dare ai dati. Volendo conferire un valore aggiunto alle statistiche di cui si è fruito, è stata focalizzata l'attenzione su chi opera nel territorio e lavora con gli strumenti analizzati: le grandi banche. Sono stati intervistati i rappresentanti di alcuni tra i principali Istituti finanziari attivi nel nostro Paese specializzati nel settore pubblico, allo scopo di cogliere attraverso la loro posizione di osservatori privilegiati il *sentiment* sullo stato della finanza pubblica (locale) con particolare riguardo alla capacità di investimento degli Enti.

Il capitolo 3 (a cura di Angelo Grasso e Roberta Garganese) si propone di condurre un'analisi territoriale della distribuzione funzionale della spesa delle amministrazioni locali attraverso i flussi finanziari riportati nella banca dati dei Conti Pubblici Territoriali.

L'analisi condotta ha consentito di verificare, in primo luogo, come, rispetto ai 96.185 milioni di euro complessivamente spesi dalle amministrazioni locali (AL) italiane nel 2008, 69.122 milioni di euro (pari al 72%) siano stati spesi nelle regioni del Centro Nord ed i restanti 26.963 milioni di euro (28%) in quelle del Mezzogiorno.

Con riferimento all'analisi funzionale, si è accertato come i settori che assorbono le maggiori spese delle AL siano, rispettivamente, i servizi generali (30%), gli affari economici (20,7%), l'istruzione (17,6%), l'ambiente (12,2%) ed il sociale (7%).

In seguito, si è esaminata, con lo stesso modello di analisi, la distribuzione funzionale della spesa delle Imprese Pubbliche Locali (IPL). In proposito, è emerso che la spesa delle IPL è riconducibile, quasi esclusivamente, a tre funzioni principali – affari economici, territorio ed ambiente – che assorbono complessivamente il 92,4% dei pagamenti totali.

Infine, sulla base di un criterio di significatività connesso anche alle disposizioni della legge delega sul federalismo fiscale, si sono analizzati, con maggiore dettaglio, i valori di spesa totale ed in conto capitale delle AL relativi a quattro settori tra i trenta previsti dalla classificazione CPT, ovvero l'istruzione, gli interventi sociali, lo smaltimento dei rifiuti ed i trasporti.

In questo caso, l'analisi territoriale ha fatto emergere, con riferimento ai dati pro capite di spesa totale, valori decisamente più bassi per le AL del Mezzogiorno rispetto a quelle centro-settentrionali per tutte le funzioni considerate ad eccezione di quella connessa allo smaltimento dei rifiuti, rispetto alla quale le AL meridionali hanno fatto registrare, nel 2008, valori di spesa pro capite più che doppi rispetto a quelli del Centro Nord.

In tal senso, peraltro, particolarmente rilevanti paiono le indicazioni emerse dall'analisi dei trend di spesa in conto capitale registrati nel periodo 1996-2008 che hanno mostrato, per tutte e quattro le funzioni considerate, livelli di spesa pro capite per investimenti sistematicamente più bassi nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese.

Parte I

FATTI E DINAMICHE DELLA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI ITALIANI

1. ANDAMENTI RECENTI DELLA FINANZA LOCALE ITALIANA

Renato Cagno¹

1.1 Introduzione; 1.2 Le amministrazioni locali; 1.3 Gli enti locali; Riferimenti bibliografici; Appendice

1.1 Introduzione

Nel biennio appena concluso la finanza locale registra mutamenti di rilievo rispetto al periodo precedente: gli effetti dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa si assestano; viene bloccata nuovamente la possibilità di variare le aliquote dei tributi locali; cambiano inoltre le regole del Patto di Stabilità Interno.

Al contempo prendono forma le prime norme attuative del federalismo fiscale, norme che possono comportare un progressivo e profondo riassetto a partire dal 2011. Ma un impatto non meno rilevante lo avranno le più recenti norme di stabilizzazione della finanza pubblica a fronte della congiuntura economica internazionale. La recessione internazionale ha manifestato il suo impatto sull'economia e sui conti pubblici del 2009. Gli osservatori economici, tra cui quello di Banca d'Italia, documentano che l'area dell'euro ha subito la più grave flessione del PIL nel dopoguerra, con una riduzione dell'attività economica/reddito prodotto di -4,1% in termini reali (nel 2008 la crescita era stata appena positiva, +0,6 a fronte di +2,8 nel 2007). Nel nostro Paese l'attività economica si è ridotta del -5%, dopo il calo negativo (-1,3%) già avuto nel 2008. Le entrate correnti sono diminuite del -3,6% (+1,2% nel 2008): in particolare per le imposte dirette, che pesano per un terzo del totale, la variazione è del -7,1%, mentre per quelle indirette, che pesano poco meno, di oltre -4% in ognuno dei due anni. E anche le entrate contributive, la quota rimanente delle entrate correnti, sono lievemente diminuite.

La flessione delle entrate e le spese dovute alle misure discrezionali messe in campo dai diversi governi, hanno comportato un pesante deterioramento delle finanze pubbliche nell'area dell'euro. L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dell'area euro è più che triplicato rispetto al 2008, passando dal 2,0 al 6,3 per cento del PIL. Per le Amministrazioni pubbliche italiane l'indebitamento quasi raddoppia in valore assoluto e la sua incidenza sul PIL passa dal 2,7% al 5,3%; mentre il rapporto tra il debito/PIL cresce al 115,8%, dal 106,1% del 2008. Anche escludendo la spesa per gli interessi pas-

¹ Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte – IRES.

sivi, il saldo primario diventa negativo ed il saldo tra entrate e uscite correnti², positivo dal 2006, diventa un disavanzo di 31 miliardi, -2% del PIL.

Come si dirà meglio, le misure per il 2009 sono state allentate in senso espansivo. Mentre nel 2010, anche a seguito della crisi della finanza pubblica greca e delle incertezze finanziarie internazionali connesse, il governo ha deciso una intensificazione ed accelerazione delle misure di controllo dei conti pubblici, attraverso una manovra che produce un forte impatto sulle precedenti normative vigenti, e che mira ad una decisa azione di contenimento della spesa pubblica complessiva e di quella locale in particolare.

Le grandezze della finanza pubblica rimangono su valori critici anche per il 2010 e 2011. Con una crescita reale dell'attività economica stimata³ nell'1,2% l'anno, l'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche mantiene un'incidenza sul PIL del 5% mentre il rapporto del debito rispetto al PIL aumenta al 118%.

1.2

Le amministrazioni locali

Prima di esaminare i risultati della finanza locale 2009, è opportuno un richiamo all'evoluzione delle regole del PSI e delle altre norme con effetto su quell'anno. La L. 133/2008 ha definito un impianto omogeneo del Patto, valido per l'intero triennio 2009-2011, con l'obiettivo di assicurare un contributo crescente da parte delle Regioni e degli enti locali alla riduzione dell'indebitamento. Si ricercavano anche meccanismi volti ad una maggior efficacia: forme integrazione tra gli obiettivi delle Regioni e quelli dei rispettivi enti locali; l'estensione del Patto alle società partecipate (non attuata).

Alle Regioni per il 2009 era assegnato l'obiettivo di ridurre dello 0,6% la spesa finale complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2008 – con l'esclusione di alcune poste⁴ e soprattutto quella per la sanità, oggetto di una disciplina specifica: era stimato un contenimento della spesa di circa 1,5 miliardi. Anche per gli anni seguenti c'era un vincolo alla spesa: per il 2010 una positiva crescita contenuta entro l'1% e per il 2011 una riduzione dello 0,9%. La quota della spesa regionale interessata dall'obiettivo è stata però progressivamente ridotta dalle misure di sostegno dell'economia, che hanno consentito pagamenti aggiuntivi, tra cui lo sblocco di residui passivi per circa 1,6 miliardi. La Corte dei Conti rileva che l'obiettivo 2009, allentato in corso d'anno, è stato rispettato dal complesso delle amministrazioni (1 sola inadempiente); maggiori difficoltà si sono avute con l'obiettivo sui pagamenti.

² Le uscite complessive sono cresciute del 3%. La componente principale, 733 miliardi di uscite correnti, sono aumentate del 2,3% (del 4,2% se si esclude la componente degli interessi passivi, pari a 71 md): le prestazioni sociali in denaro (291 md), mantengono una dinamica del +5% annuo nel triennio; i redditi da lavoro dipendente (171 md) crescono poco nel 2009, dopo l'aumento rilevante del 2008 connesso ai rinnovi contrattuali; la spesa per beni e servizi (137 md) è molto dinamica: +6,4% e + 7,5% nel biennio.

³ Decisione di Finanza Pubblica, settembre 2010.

⁴ Erano anche escluse le concessioni di crediti e le spese (trasferimenti ad EE.LL.) per il rinnovo del CCNL del trasporto locale, nonché le spese derivanti da finanziamenti UE.

Agli enti locali per il triennio 2009-2011 era richiesto di migliorare il proprio saldo, rispetto al valore 2007, in una misura differenziata a secondo che avessero rispettato o meno il PSI 2007. Vi era un meccanismo incentivante (premierità) e una sperimentazione di collegamento Regione-enti locali nella gestione degli obiettivi. Il concorso richiesto agli enti alla riduzione dell'indebitamento era crescente nel triennio, fino a richiedere un avanzo nel 2011: per il 2009 erano posti a carico dei Comuni 1.340 milioni e alle Province 310 milioni. Numerose, specifiche rimodulazioni intervenute in corso d'anno, hanno sbloccato alcuni pagamenti degli enti locali e allentato gli obiettivi dei saldi per il 2009.

Del tutto inattuate due prescrizioni: la soggezione alle regole anche per i soggetti affidatari di servizi di pubblica utilità, e la gestione associata per i servizi da parte degli enti inferiori a 3000 abitanti. Entrambe verranno riproposte dalle successive manovre per il 2010 e 2011.

I dati della contabilità nazionale⁵ restituiscono l'andamento economico della finanza locale, le risorse disponibili, i loro impieghi e il saldo connesso. L'indebitamento netto delle AA.LL. nell'ultimo biennio non ha mantenuto il buon risultato realizzato nel 2007, ma è cresciuto (peggiolato) lievemente (Graf. 1.1) sia in valore assoluto, passando da 5 a 5,4 miliardi, che in rapporto al PIL (ricordiamo che l'attività economica si è ridotta del 3% nominale rispetto all'anno precedente). La dinamica delle spese (Graf. 1.2) è risultata superiore a quella delle entrate in entrambi gli anni, ed il fenomeno va attribuito soprattutto al comparto Regioni-sanità, che vede aumentare l'indebitamento a 4,6 miliardi nel 2008 e 2,3 miliardi nel 2009, mentre per gli enti locali l'indebitamento si riduce (vedi oltre); ricordiamo il comparto comprende anche le Università pubbliche, le CCIAA, i consorzi pubblici locali, gli enti di diritto allo studio, ecc.⁶

Nell'indebitamento delle AA.LL. determinanti sono state le entrate. Tra le entrate correnti regionali, le imposte indirette flettono sia nel 2008 che nel 2009, mentre le imposte dirette (tra cui l'addizionale all'IRPEF) diminuiscono dal 2009; cala anche il provento dalla compartecipazione all'IVA⁷, destinato in larga misura al finanziamento degli enti sanitari. I trasferimenti erariali alle Regioni crescono solo dell'0,1% rispetto al valore 2008⁸. Al contempo i conti economici degli enti sanitari registrano una dinamica positiva sia delle entrate

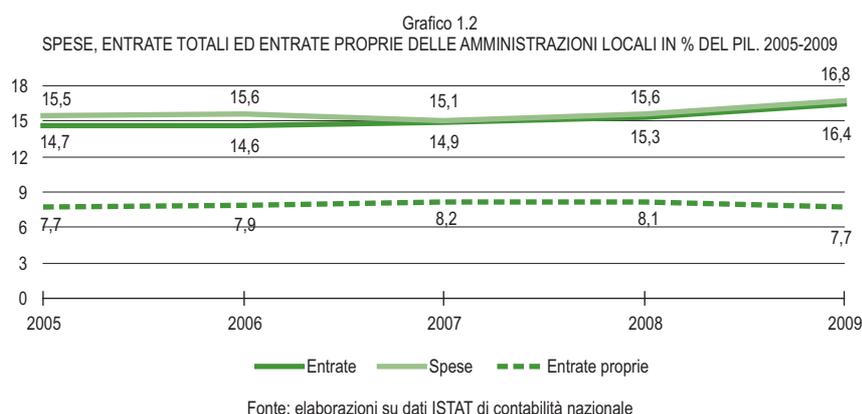
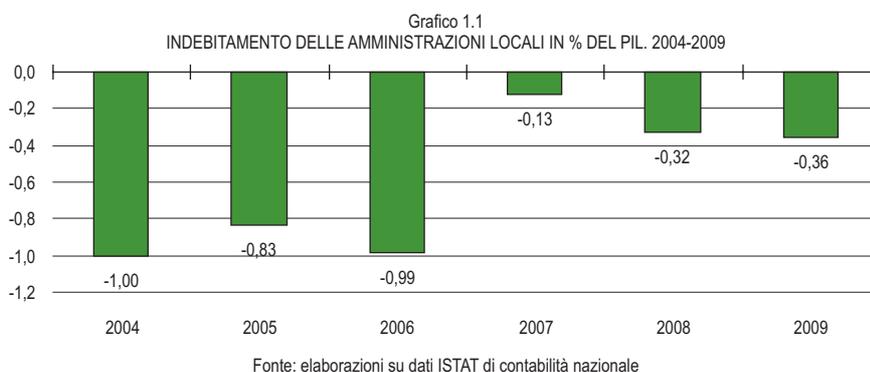
⁵ La contabilità economica nazionale costruita dall'ISTAT fa riferimento alla fase della competenza: i dati delle AA.LL. si basano perlopiù sulle certificazioni di consuntivo e di preconsuntivo per enti sanitari e regioni autonome, mentre per RSO ed enti locali l'ultimo anno viene stimato ricorrendo ai flussi di cassa, raccordata e confrontata con i dati di competenza degli anni precedenti.

⁶ Gli enti economici delle AA.LL. realizzano pagamenti annui attorno a 3,4 miliardi; gli enti assistenziali delle AA.LL. per circa 12,6 miliardi. Le AA.LL. non comprendono invece le imprese pubbliche locali e le società partecipate, la cui spesa complessiva ammonta oltre 36 miliardi di parte corrente e 5,8 in conto capitale.

⁷ I conti economici delle Regioni registrano una flessione dei trasferimenti statali 2008, connessi alla riduzione dell'aliquota di compartecipazione al gettito IVA, dal 46% nel 2007 al 44%.

⁸ In termini di impegni: circa 99 miliardi in entrambi gli anni 2008 e 2009, tra compartecipazioni e trasferimenti (RGSEP per il 2009); ciò vale anche per i pagamenti. Nei conti economici delle AA.LL. e delle Regioni pubblicati dall'ISTAT la rilevante crescita nei trasferimenti ricevuti nel 2009 (da 64,5 md nel 2008 a 84,4 md, che non comprendono la compartecipazione IVA) deriva per 6 md da prelievi dai conti correnti dai conti correnti di tesoreria delle Regioni, con un parallelo versamento dello stesso valore, allo Stato.

che delle spese, +6% e +2% nei due anni, e le entrate si riferiscono in larga misura ai trasferimenti dalle Regioni.



Per il complesso delle AA.LL., la dinamica della spesa corrente complessiva è positiva; ricordiamo che gli enti sanitari incidono per oltre metà della spesa, e gli enti locali per un quarto. Le componenti più dinamiche sono risultate gli acquisti di beni e servizi. Mentre i redditi da lavoro sono cresciuti nel 2008, anno di rinnovi contrattuali, per poi ridursi l'anno successivo. E in effetti le unità di lavoro complessive delle AA.LL. dal 2007 si riducono, passando da 1.519.900 unità a 1.514.400, con un calo che è più accentuato per regioni ed enti locali rispetto agli enti sanitari.

L'andamento di dettaglio delle singole imposte proprie delle AA.LL. fornisce ulteriori evidenze sia del mutamento del quadro normativo che dell'impatto della crisi economica. Per il primo caso la tabella 1.3 evidenzia l'effetto dello sblocco della autonomia tributaria nel 2007 e 2008, che ha portato all'au-

mento del gettito delle addizionali all'Irpef, seguito dalla flessione connessa al ripristino del blocco. La congiuntura ha invece influito sulla flessione delle tasse automobilistiche regionali e su quelle provinciali collegate alle nuove immatricolazioni, sull'addizionale Enel, sull'IRAP. Di rilievo anche la flessione, nell'ultimo biennio, dei proventi delle concessioni edilizie.

Tabella 1.3
ALCUNE IMPOSTE PROPRIE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI. 2005-2009
Valori in milioni

	2005	2006	2007	2008	2009	2006 2005	2007 2006	2008 2007	2009 2008
Tributi regionali	49.010	52.317	55.808	53.936	48.793	6,7	6,7	-3,4	-9,5
Tasse automobilistiche	4.711	4.990	5.424	5.557	5.581	5,9	8,7	2,5	0,4
IRAP	34.690	37.524	39.404	36.119	31.447	8,2	5,0	-8,3	-12,9
Addizionale regionale all'IRPEF	6.091	6.623	7.354	8.120	7.660	8,7	11,0	10,4	-5,7
Tributo sp.le deposito in discarica	234	233	229	192	204	-0,4	-1,7	-16,2	6,3
Accisa su benzina regionale	3.284	2.947	3.397	3.948	3.901	-10,3	15,3	16,2	-1,2
Tributi Enti locali	21.565	22.252	23.808	21.643	20.655	3,2	7,0	-9,1	-4,6
Imposta comunale sugli immobili	11.704	12.090	12.743	9.920	9.786	3,3	5,4	-22,2	-1,4
Addizionale comunale all'IRPEF	1.528	1.563	2.240	3.073	2.901	2,3	43,3	37,2	-5,6
Addizionale cons. energia elettrica	1.420	1.448	1.530	1.619	1.515	2,0	5,7	5,8	-6,4
Pubblico registro automobilistico	1.211	1.299	1.326	1.248	1.180	7,3	2,1	-5,9	-5,4
Imposta assicurazioni Rc auto	2.110	2.130	2.150	2.084	1.982	0,9	0,9	-3,1	-4,9
Contributi concessioni edilizie	3.187	3.311	3.427	3.276	2.902	3,9	3,5	-4,4	-11,4
Imposte pubblicità e affissioni	405	411	392	423	389	1,5	-4,6	7,9	-8,0
TOTALE PRINCIPALI IMPOSTE PROPRIE	70.575	74.569	79.616	75.579	69.448	5,7	6,8	-5,1	-8,1
Pressione fiscale locale in senso stretto	4,94	5,02	5,15	4,82	4,57	2,0	2,2	-7,9	-7,9
di cui: Regioni	3,43	3,52	3,61	3,44	3,21	3,3	1,9	-6,0	-6,0
Enti locali	1,51	1,50	1,54	1,38	1,36	-0,7	2,9	-12,0	-12,0

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT di contabilità nazionale

1.3 Gli enti locali

Le regole per gli enti locali hanno innovato le modalità di definizione dell'obiettivo. Ad ogni comune delle RSO era richiesto di migliorare il proprio saldo con una manovra correttiva – in termini di variazione rispetto al saldo 2007 – il cui valore era differenziato a seconda della situazione in cui versava l'ente in quell'anno. Erano individuati quattro casi, più o meno virtuosi, in relazione al combinarsi di due variabili: il rispetto del Patto 2007 ed il segno, positivo o negativo, del saldo di competenza mista⁹. La base su cui calcolare la manovra è stato il saldo 2007, derivante dalla differenza fra le entrate finali (titoli 1, 2, 3 e 4) e le spese finali (titoli 1 e 2). L'intervento correttivo richiesto al complesso dei comuni era crescente nel triennio 2009-2011, con un ammontare complessivo che passa da 1,3 miliardi, quindi 2,5 e infine 3,3 miliardi.

⁹ Quest'ultimo è la somma degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti ed impegni, per la parte corrente, e dalla differenza fra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti.