



Istituto Ricerche
Economiche e Sociali
del Piemonte

IRPET

Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana

srmm

Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno



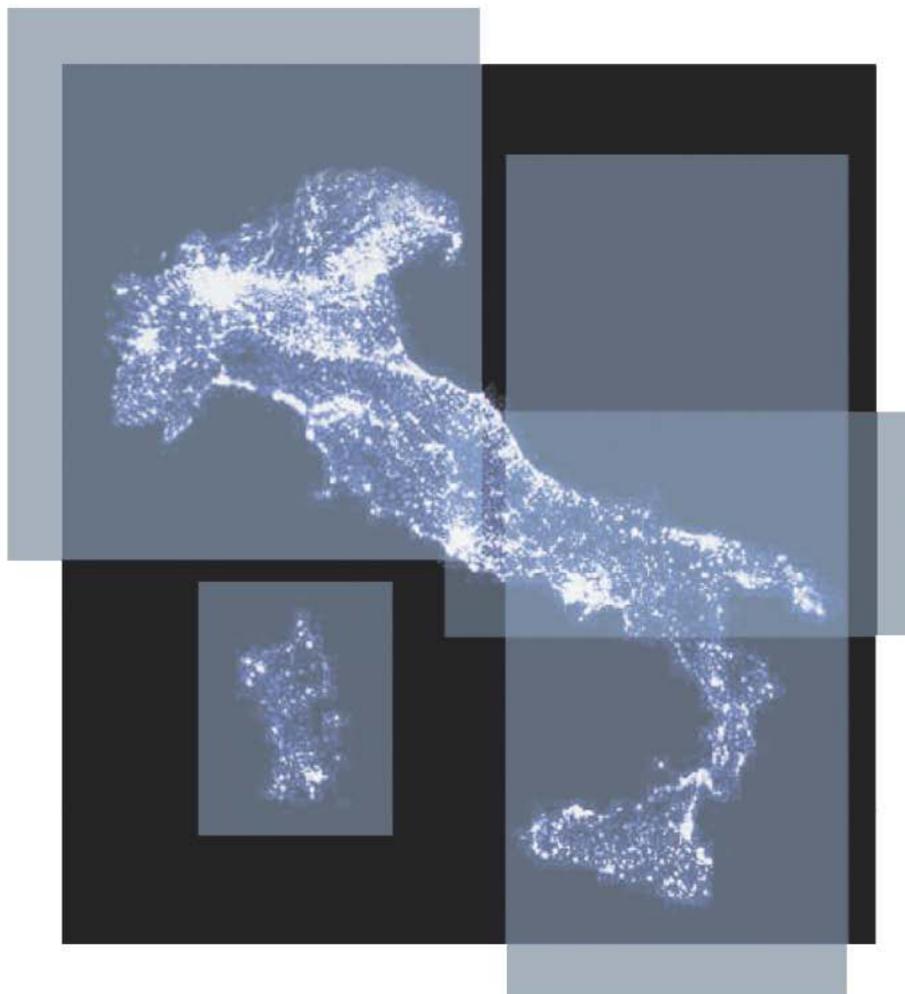
ÉupolisLombardia
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione



Istituto Pugliese
di Ricerche
Economiche e Sociali

LA FINANZA LOCALE IN ITALIA

Rapporto 2011



FrancoAngeli



Istituto Ricerche
Economico Sociali
del Piemonte

IRPET

Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana



Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno



Éupolis Lombardia
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione



Istituto Pugliese
di Ricerche
Economiche e Sociali

LA FINANZA LOCALE IN ITALIA

Rapporto 2011

Gruppo di coordinamento

IRES Piemonte: Renato Cagno, Santino Piazza, Stefano Piperno

IRPET: Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo

SRM: Alessandro Panaro

Éupolis Lombardia: Alberto Ceriani

IPRES: Roberta Garganese, Angelo Grasso

Ringraziamenti

Il gruppo di coordinamento desidera ringraziare la Ragioneria Generale dello Stato per avere messo a disposizione i dati del Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), in particolare gli aggregati regionali 2009 e 2010 dei titoli di entrata e di spesa, le principali categorie economiche delle Province e dei Comuni e gli aggregati territoriali delle Regioni.

Gli istituti di ricerca sul web

IRES Piemonte: www.ires.piemonte.it

IRPET: www.irpet.it

SRM-Studi e Ricerche per il Mezzogiorno: www.sr-m.it

Éupolis Lombardia: www.eupolislombardia.it

IPRES-Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali: www.ipres.it

Copyright © 2012 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.

Indice

Presentazione del volume pag. 7

Parte prima

Fatti e dinamiche della finanza degli Enti locali italiani

- 1 Andamenti recenti della finanza locale italiana**
Renato Cagno e Santino Piazza » 17
- 2 Analisi territoriale della finanza comunale**
Claudia Ferretti » 47
- 3 La distribuzione funzionale della spesa
delle amministrazioni locali e regionali:
un'analisi attraverso i Conti Pubblici Territoriali**
Angelo Grasso e Roberta Garganese » 69
- 4 Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali:
gli strumenti e il loro utilizzo**
Consuelo Carreras e Agnese Casolaro » 105
- 5 Le misure di stabilizzazione finanziaria e gli effetti
sui processi di riforma istituzionale in atto**
Alberto Ceriani e Anna Maria Tanda » 137

Parte seconda

Approfondimenti tematici

- 6 La revisione dei tributi locali nella riforma del federalismo fiscale**
Carlo Buratti e Alberto Zanardi pag. 155
- 7 Il patrimonio immobiliare urbano in Italia e la sua distribuzione territoriale: dati e analisi**
Gianni Guerrieri » 177
- 8 La territorializzazione del Patto di stabilità interno in Piemonte: un primo bilancio**
Matteo Barbero e Igor Lobascio » 215

Parte terza

Spazio Europa

- 9 I rapporti finanziari tra livello regionale e livello locale in alcuni casi europei significativi**
Giancarlo Pola » 239
- Appendice statistica** » 269

Presentazione del volume

Il contesto di riferimento

I provvedimenti emanati nel biennio 2010-2011, direttamente o indirettamente connessi alla finanza locale, sono stati tantissimi, tutti finalizzati al conseguimento di obiettivi di natura differente. In particolare, essi sono stati rivolti, in via prioritaria, a fronteggiare la situazione di emergenza finanziaria; ad assicurare il controllo della spesa e dell'indebitamento; a riconfigurare complessivamente gli assetti dell'ordinamento istituzionale del Paese.

Pertanto, pur essendo prevalsi nel 2011 i provvedimenti volti a fronteggiare la contingente "emergenza finanziaria" (la cui approvazione è stata spesso contrastata dagli Enti territoriali) il fatto che, negli stessi provvedimenti, si siano comunque sovrapposte finalità di natura differente, ha comportato che si perdesse di vista il complessivo processo di riforma già avviato nei mesi precedenti.

Basti pensare al ricco e contestuale dibattito parlamentare che ha preceduto sia le proposte legislative di Carta delle Autonomie che la legge delega 42/2009, al successivo passare in secondo piano della Carta, alla più recente emanazione per decreto di alcune disposizioni ivi contenute (associare i piccoli Comuni, ristrutturare l'Ente intermedio) con finalità esplicite di contenimento dell'indebitamento futuro. Una sovrapproduzione normativa che rende difficile la lettura dei percorsi di riforma e degli scenari istituzionali che ne derivano. In questa difficile fase congiunturale attraversata dal Paese, che condiziona in maniera rilevante gli assetti e le dinamiche dell'intervento pubblico locale, si è ritenuto utile confermare l'impegno preso anni or sono da alcuni istituti di ricerca, redigendo il settimo Rapporto sulla Finanza Locale in Italia, che quest'anno in particolare si propone di:

- monitorare la struttura, la dinamica e i livelli delle grandezze di entrata e di spesa degli Enti territoriali nel Paese e nelle sue ripartizioni;
- approfondire alcune specifiche tematiche della finanza locale, oggetto di dibattito o di recente implementazione;
- dar conto di alcuni sviluppi della finanza territoriale in altri Paesi europei.

I contenuti del rapporto

Il capitolo 1, a cura di Renato Cagno e Santino Piazza, presenta lo stato di salute finanziario del complesso delle amministrazioni locali e quello dei suoi comparti. Una specifica analisi è dedicata agli incassi e ai pagamenti 2008-2010 della finanza regionale. Emerge una brusca convergenza nelle dinamiche – negative – che si riscontrano sia tra Enti di governo che tra territori. Nel 2010 per la prima volta si è ridotto l'aggregato dei pagamenti correnti delle Regioni, con e senza la spesa sanitaria; stazionari quelli delle Province; cresciuti nei Comuni, ma meno degli anni precedenti. Il trend di diminuzione dei pagamenti per l'investimento è particolarmente pronunciato, e continuo da diversi anni, che avrà inevitabili effetti cumulativi negativi. Tali dinamiche hanno riguardato sia i territori a Statuto Ordinario che quelli a Statuto Speciale, con accentuate differenze tra i due comparti e al loro interno.

Il capitolo 2, curato da Claudia Ferretti, documenta gli effetti determinati dai provvedimenti statali sui bilanci delle amministrazioni comunali. Come era prevedibile, la necessità di rispondere efficacemente alle richieste statali in merito al risanamento dei conti pubblici ha avuto ricadute sia sulle entrate tributarie che sui livelli di spesa. In generale, la pressione tributaria cresce quasi in tutte le Regioni ma soprattutto in Liguria, Sicilia e Molise dove la variazione rispetto al 2009 è del 10-13%. Anche la spesa corrente complessiva aumenta (+1,6%), ma in questo caso le variazioni positive, che non superano il 2-3%, riguardano esclusivamente le Regioni meridionali e qualche Regione settentrionale (Veneto e Liguria). Una dinamica particolarmente negativa viene registrata anche quest'anno dagli investimenti, in particolar modo nelle Regioni del Sud, dove il calo risulta complessivamente superiore al 20%. L'andamento delle entrate e delle spese parte però da livelli molto diversi, sia in relazione alle aree geografiche che alla dimensione demografica. La pressione fiscale, per esempio, rimane inferiore alla media nazionale nelle Regioni centro-settentrionali, ma anche in qualche Regione del Sud (Campania e Calabria). Differenze molto ampie si registrano anche sulla spesa corrente, dove la distanza tra le amministrazioni comunali tradizionalmente ad alto livello di intervento come Liguria, Toscana o Emilia-Romagna, da un lato, e quelle di Puglia o Calabria, dall'altro, continua a superare i 300 euro pro capite.

Il capitolo 3, curato da Angelo Grasso e Roberta Garganese, evidenzia in primo luogo come l'incremento della spesa della Pubblica Amministrazione (PA) registrato nel 2009 sia imputabile alle Amministrazioni Centrali, mentre sia le Amministrazioni Locali che quelle Regionali hanno conseguito una sensibile riduzione delle proprie spese.

L'analisi territoriale mostra come, con riferimento alle funzioni fonda-

mentali – i cui livelli quali-quantitativi di servizio e i corrispondenti costi dovrebbero essere armonizzati in tutto il Paese – si registrino valori di spesa pro capite estremamente eterogenei sul territorio nazionale, sia per le Amministrazioni Regionali che per quelle Locali.

I differenziali segnalano, in primo luogo, la necessità di riconfigurare i contenuti di tali funzioni, che risultano a oggi disomogenei non solo tra AR e AL, ma anche tra RSO e RSS. In tale processo di riconfigurazione, naturalmente, particolare attenzione dovrebbe essere riservata alla definizione quali-quantitativa dei livelli essenziali delle prestazioni – costituzionalmente garantiti per le funzioni fondamentali – e all’armonizzazione dei sistemi contabili, che si dovrebbe perfezionare attraverso l’entrata in vigore del D.lgs. 118/2011.

Il capitolo 4, curato da Agnese Casolaro e Consuelo Carreras di SRM analizza, come di consueto, stato e prospettive di alcuni degli strumenti di finanziamento più diffusi che utilizzano gli Enti locali per effettuare gli investimenti. Innovazioni di questa parte del Rapporto sono: l’introduzione di alcune riflessioni sull’utilizzo dei fondi comunitari della programmazione 2007-2013; la prosecuzione, con una *vision* più ampia, di una sezione specifica iniziata l’anno scorso dedicata al *Sentiment* di alcuni degli istituti finanziari che fanno loro considerazioni sul tema; l’introduzione, ove possibile, dei dati relativi alle Regioni. Emerge una situazione non facile per gli Enti specie per gli strumenti a medio-lungo termine come per esempio il mutuo che pur avendo sempre un “successo” strutturale, sconta una diminuzione degli stock dovuta alla contrazione dell’indebitamento e degli investimenti degli Enti causata dal Patto di stabilità e dalla persistente crisi economica che non incoraggia certo la spesa. In sostanziale fase di stallo i buoni obbligazionari e i derivati; per i primi esiste una caduta di convenienza data l’eliminazione dell’agevolazione fiscale che su di essi gravava e per i secondi si è ancora in attesa del regolamento che sblocchi una situazione ancora complessa normativamente e con contenziosi in corso. Le banche intervistate evidenziano un momento che, seppur difficile dal punto di vista congiunturale, è destinato a migliorare specie per quanto riguarda gli strumenti a breve termine auspicando anche un rilancio dello strumento del *project financing* di cui rimangono inalterate le grandi potenzialità.

Il capitolo 5, a cura di Alberto Ceriani e Anna Maria Tanda, analizza l’impatto che hanno avuto i provvedimenti di natura economico-finanziaria dell’ultimo anno e mezzo sulla normativa in materia di ordinamento degli Enti locali. Sono in particolare, ma non solo, interessate la legge finanziaria 2010 e la legge 148/2011 (cosiddetta manovra finanziaria bis). L’effetto immediato e tangibile di questi interventi del legislatore italiano, messo sotto pressione dalla crisi economica e dal richiamo all’austerità da parte delle Autorità europee, è la netta inversione di tendenza nella relazione Stato-Enti

locali. La prospettiva di riforma istituzionale organica, prevista dalla modifica costituzionale del 2001, realizzata solo settorialmente e parzialmente (l'unica legge approvata è la delega sul federalismo fiscale la cui attuazione non si è completata e in parte non ha seguito i suoi stessi principi fondanti) è stata infatti ostacolata dal contemporaneo interessamento sugli stessi temi dei provvedimenti citati. Il capitolo intende offrirne una rappresentazione secondo chiavi di lettura che consentono di individuare le linee-obiettivo che li uniscono: principalmente riduzione dei costi della rappresentanza politica e semplificazione istituzionale.

Si tratta di interventi normativi che hanno introdotto limiti di organicità di cui invece necessiterebbe l'ordinamento "Enti locali". Essi, oltre a determinare una paralisi dell'*iter* di riforma in senso autonomistico, spesso si rivelano in rapporto di reciproca contraddizione. Alla fine sembrano fortemente deficitari in termini di effettività e capacità di incidere sul sistema, non raggiungendo neppure l'obiettivo del contenimento della spesa che li sottende.

Il capitolo 6 elaborato da Carlo Buratti e Alberto Zanardi analizza criticamente il nuovo sistema di autonomia tributaria locale delineato dai recenti D.lgs. 23/2011 (federalismo fiscale municipale) e 68/2011 (finanza regionale e provinciale) applicativi della legge 42/2009. Il decreto in materia di federalismo fiscale municipale prevede un riordino della fiscalità immobiliare in due stadi. Il primo decorre dal 1° gennaio 2011 sino alla fine del 2013 ed è basato su una devoluzione ai Comuni di una parte significativa dell'attuale imposizione erariale immobiliare, al cui interno viene introdotta l'importante modifica della cedolare secca sugli affitti, nonché una compartecipazione all'IVA. A partire dal 1° gennaio 2014 si prevede un nuovo assetto a regime con l'introduzione di un'imposta municipale propria (IMU) sugli immobili a uso abitativo a eccezione della prima casa e di un'imposta municipale secondaria legata all'occupazione di spazi pubblici. A fronte della devoluzione dei tributi lo Stato dovrebbe ridurre i propri trasferimenti ai Comuni in una misura equivalente. Accanto ad alcune innovazioni potenzialmente positive, tra cui l'introduzione della cedolare secca, gli autori evidenziano diversi aspetti insoddisfacenti rispetto all'esito futuro della riforma per quello che concerne l'ampliamento dell'autonomia tributaria e la responsabilizzazione degli Enti locali, la trasparenza del prelievo, i *compliance costs* per il contribuente locale e la stabilità del gettito. Tra le più rilevanti novità va segnalata la compartecipazione dei Comuni al gettito dell'IVA con una quota equivalente alla compartecipazione al 2% del gettito dell'IRPEF. In questo caso, secondo gli autori, anche a regime la ripartizione del gettito tra i Comuni difficilmente potrà fare a mano di criteri presuntivi come quello basato sulla popolazione non essendo praticabile distinguere a livello comunale l'IVA

all'ultimo stadio. Le modifiche al sistema di addizionali sull'IRPEF (anche per le Regioni) potranno incidere negativamente sull'equità orizzontale complessiva del sistema e renderanno più complessa la perequazione. Anche i nuovi tributi introdotti, l'imposta di scopo e quella di soggiorno, presentano dei problemi applicativi. A regime, l'autonomia tributaria dei Comuni resta sostanzialmente basata su un tributo immobiliare come l'IMU primaria, che non si discosta dalla precedente ICI (in attesa della revisione della TARSU/TIA), senza sanare il *vulnus* dovuto all'esenzione della prima casa di abitazione che interrompe il circuito virtuoso in termini di responsabilizzazione "vedo, voto, pago". Per quanto concerne le Province, la loro finanza continua a essere basata sulla tassazione della motorizzazione, con però un significativo ampliamento della loro capacità di manovra delle aliquote sulla RCA auto e sull'imposta provinciale di trascrizione. A partire dal 2013 le Province acquisiranno anche una partecipazione al gettito della tassa automobilistica regionale in una misura tale da compensare i trasferimenti regionali soppressi. Nel complesso, in questo caso, le modifiche possono essere valutate positivamente.

Il successivo capitolo di Gianni Guerrieri è dedicato a una analisi delle caratteristiche strutturali del patrimonio immobiliare relativo ai fabbricati in Italia sulla base delle elaborazioni svolte dall'Agenzia del Territorio e dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze attraverso l'incrocio di diverse banche dati che sino a pochi anni fa non erano integrate. Si tratta dei dati del catasto, delle quotazioni dell'Osservatorio del mercato immobiliare, delle dichiarazioni dei redditi (Unico, 730 e CUD), della banca dati dei versamenti dell'ICI e delle dichiarazioni ai fini delle imposte di registro. Viene offerto un quadro quantitativo della distribuzione dello stock immobiliare per tipologia di proprietari, di uso e categorie catastali anche articolato territorialmente. Il lettore ne deriva una informazione completa sulle caratteristiche della ricchezza immobiliare del nostro Paese – che possono anche essere confrontate utilmente con dati che emergono da altre fonti come ISTAT e Banca d'Italia – nonché della sua distribuzione che appare particolarmente concentrata. I dati consentono anche una analisi dinamica sull'andamento del valore delle abitazioni tra il 1989 e il 2009 confrontando i dati di mercato con quelli catastali, che segnala una profonda differenziazione tra Regioni. La possibile revisione degli estimi catastali dovrebbe tenerne conto anche al fine di ridurre l'eccessivo divario esistente tra basi imponibili determinate dai valori di mercato e quelle determinate su base catastale. Nel contesto del Rapporto appare evidente come questo ricco insieme di informazioni costituisca uno strumento indispensabile per l'amministrazione dei nuovi tributi immobiliari attribuiti ai Comuni e ai fini di un miglioramento della lotta all'evasione. Certamente, occorrerà a tale fine

dare attuazione efficace alla normativa (art. 2, commi 10-11, del D.lgs. 23/2011) che garantisce ai Comuni l'accesso a tutte le informazioni rilevanti sui soggetti con domicilio fiscale nei Comuni, o che vi esercitano un'attività di lavoro autonomo o di impresa, contenute nell'anagrafe fiscale nonché a ogni altra banca dati pubblica, limitatamente a immobili presenti ovvero a soggetti aventi domicilio fiscale nel Comune, che possa essere rilevante per il controllo dell'evasione erariale o di tributi locali. Ciò consentirà una adeguata gestione dei nuovi tributi immobiliari nella fase a regime anche per la formulazione delle previsioni di entrata.

Infine Matteo Barbero fornisce un primo bilancio dell'esperienza di gestione regionale del PSI da parte dell'Ente apripista nel nostro Paese, la Regione Piemonte, e ne indica successi e criticità. Dal primo punto di vista, la gestione regionale dei vincoli statali, oltre a essere stato un rilevante esperimento di *governance*, grazie a un efficace sistema di compensazioni verticali e orizzontali ha permesso a tutti gli Enti sottoposti al patto di adempiere ai vincoli e, ancor più importante, sfruttare risorse che altrimenti non si sarebbero potute utilizzare, nonostante le disponibilità di cassa. Le criticità sarebbero in buona parte attribuibili ai vincoli che il centro impone alla disciplina autonoma regionale. In particolare, nelle Regioni ordinarie, è ammessa una territorializzazione solo parziale, che non contempla la definizione concordata degli obiettivi e che non ne consente la piena gestione a livello territoriale. Si auspica l'assunzione in capo alle Regioni ordinarie del medesimo status, in materia di disciplina del PSI, delle Regioni a statuto speciale. In particolare, se ne invoca la flessibilità in materia di definizione degli obiettivi e di gestione autonoma insieme agli Enti locali del proprio territorio. Un simile approccio consentirebbe autonomia completa in relazione a tutte le componenti essenziali di un PSI territorializzato (obiettivi, incentivi e sanzioni, monitoraggio e destinatari).

Il ruolo svolto dalle Regioni nella finanza locale è l'oggetto specifico dell'analisi internazionale, a cura di Giancarlo Pola. Si prendono in considerazione due Paesi piccoli ma significativi per l'Italia (Austria e Svizzera), ma anche i Paesi europei di maggiore dimensione, Italia, Spagna, Francia Germania. Nel caso francese, la lunga predominanza storica del livello locale non è stata intaccata visibilmente dalla comparsa sulla scena delle Regioni. Anche il caso spagnolo, è un'eredità napoleonica ma oggi risulta fortemente rivoluzionato: le riforme federalistiche del 1980 hanno portato a un regionalismo assai marcato, sebbene esista un "regime comune" apparentemente omogeneo: tuttavia il dibattito sul grado di "assorbimento" del livello comunale nel livello regionale, finora ha evitato di potenziare le relazioni finanziarie con il livello locale. La Svizzera costituisce invece il modello federalistico vero e proprio, dove il livello intermedio (Cantone) ha un ruolo primario (se non esclusivo) nella modulazione e gestione della finanza loca-

le, anche con interventi di tipo finanziario, perequativi (generali o “mirati”). I casi federali proseguono con la Germania, dove la finanza del *Land* e quella dei Comuni vengono a contatto sia dal lato della spesa (finanziamento di competenze comuni, vedi welfare), sia dal lato dell’entrata, allorché il *Land* definisce insieme con il comparto comunale la propria complessiva “capacità fiscale”; infine l’Austria, Paese nel quale l’incrocio *Laender*-Comuni in tema di finanza decentrata è ancora più forte che in Germania. Il contributo si chiude con una breve disamina sul controllo del debito sub-centrale da parte dei governi regionali.

Quest’anno, attraverso il ricorso ai dati SIOPE forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, il volume contiene una Appendice più ricca rispetto alle edizioni precedenti: sono forniti gli aggregati regionali 2009 e 2010 dei titoli di entrata e spesa e principali categorie economiche di Province e dei Comuni, nonché gli aggregati territoriali delle Regioni. Gli stessi dati alimentano un’altra banca dati sulla finanza locale italiana articolata per territorio: quella dei Conti Pubblici Territoriali, che infatti viene specificatamente usata in questo Rapporto, come in quello 2010. In proposito, auspichiamo che la presentazione, in una forma accessibile e sintetica, delle grandezze che riguardano gli Enti territoriali del Paese possa contribuire a un confronto costruttivo tra amministratori, politici, operatori, studiosi.

In chiusura, è possibile sottolineare come diversi contributi del volume mettano in luce i tanti spazi destinati a vedere un ruolo attivo delle Regioni italiane. Dalla concertazione sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti sociali, alla perequazione delle risorse agli Enti locali, all’emersione dell’evasione fiscale, a una auspicabile ripresa degli investimenti pubblici, quantomeno di un loro stimolo e indirizzo. Altri ambiti di intervento non meno importanti – non trattati nel volume – riguardano gli assetti del governo locale, le effettive competenze svolte e le modalità di esercizio.

Un ruolo, quello delle Regioni, che oggi non sembra esprimere tutte le proprie potenzialità, ma che è necessario, come mostrato anche dalla rassegna internazionale.

Parte prima

**Fatti e dinamiche della finanza
degli Enti locali italiani**

1 Andamenti recenti della finanza locale italiana

Renato Cagno e Santino Piazza*

1.1 Premessa – 1.2 L'insieme delle amministrazioni locali – 1.3 Le Regioni – 1.4 I Comuni – 1.5 Le Province – 1.6 Conclusioni

1.1 Premessa

Questo capitolo presenta alcune novità rispetto alle edizioni precedenti. La principale fonte informativa riferita al 2010, non deriva più dalla raccolta dei flussi di cassa, ma dall'elaborazione dei dati estratti nel mese di maggio da SIOPE, a cura del MEF. I dati sono disponibili anche per le Regioni, secondo una classificazione delle entrate e spese omogenea con quella degli Enti locali e dello Stato, e soprattutto che mira a essere omogenea tra le Regioni stesse.

L'altra innovazione è la presentazione, in questo capitolo, dei dati nei loro valori assoluti 2009 e 2010, con i relativi commenti e tendenze per ripartizione territoriale. In proposito si adotta un'articolazione che fa riferimento all'assetto costituzionale delle Regioni: Nord con statuto ordinario delle Regioni (Nord SO), Nord con statuto speciale (Nord SS), Centro e Sud peninsulare, infine Isole (a statuto speciale).

Anche i dati inseriti in Appendice risultano più dettagliati rispetto alle precedenti edizioni, e consistono in: gli aggregati regionali 2009 e 2010 dei titoli di entrata e di spesa e delle principali categorie economiche, per le Province e per i Comuni; gli aggregati territoriali per le entrate e spese delle Regioni.

Si conferma infine il ricorso all'utilizzo delle serie di contabilità nazionale elaborate dall'ISTAT, aggiornate al 2010, che consentono il riferimento alla finanza pubblica complessiva.

1.2 L'insieme delle amministrazioni locali

Le condizioni della finanza pubblica nel 2010 non sono migliorate nel 2010: l'indebitamento netto complessivo del Paese ha mantenuto la medesi-

* Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte-IRES.

Tabella 1
 INDEBITAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE, COMPOSIZIONE E INCIDENZA
 SULLE USCITE TOTALI PER COMPARTO. 2006-2010
 Valori in milioni

	2006	2007	2008	2009	2010
Indebitamento complessivo AAPP	-49.921	-23.541	-42.705	-81.741	-71.211
Stato	-38.286	-36.214	-40.802	-72.828	-67.777
Enti previdenziali	7.365	10.388	4.367	-3.469	5.679
Regioni	-7.600	1.677	-4.693	515	2.408
Province	-1.295	-539	-1.230	-894	-974
Comuni	-1.150	-1.966	-1.033	224	-2.082
Enti sanitari	-3.698	-275	2.681	-3.454	-6.242
Stato	-9%	-9%	-10%	-16%	-15%
Enti previdenziali	3%	4%	2%	-1%	2%
Regioni	-5%	1%	-3%	0%	2%
Province	-10%	-4%	-9%	-7%	-8%
Comuni	-2%	-3%	-2%	0%	-3%
Enti sanitari	-4%	0%	2%	-3%	-5%

Fonte: conti economici delle AAPP-ISTAT

ma incidenza in rapporto al PIL (-4,6%, poco meno del valore 2009). Soprattutto le entrate complessive hanno registrato una scarsa dinamica rispetto a quella delle spese. Il maggior contributo all'indebitamento viene dallo Stato, con un ammontare che negli ultimi due anni ha superato il 15% delle uscite complessive.

Il comparto delle amministrazioni locali (AALL: Regioni, Enti sanitari ed Enti locali, e altri enti dal minor impatto quantitativo, come le università; nel cap. 3 di questo volume la dicitura AL è invece quella usata dai Conti Pubblici Territoriali, la quale non comprende le Regioni) registra un peggioramento: fenomeno che deriva perlopiù dalla dinamica delle entrate. La contabilità economica dell'ISTAT stima gli aggregati di competenza dell'anno per i diversi comparti aggregati che lo compongono (Regioni, Comuni, Province, Enti sanitari) e per il 2010 viene indicata una diminuzione delle entrate correnti pari a -3%, a fronte una crescita media nel quadriennio 2006-2010 pari a +3%. Il fenomeno deriva dalla dinamica dei trasferimenti pubblici, cioè statali, che risulterebbero ridotti di quasi il 9% nel 2010; e tale riduzione non sarebbe compensata dalla dinamica delle entrate tributarie, cresciute del 3%. È questo il fenomeno più saliente, che si verifica per la prima volta da tempo; in seguito, ricorrendo ad altre fonti, si specificherà meglio la localizzazione del fenomeno.

Tabella 2
 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI. 2006-2010
 Valori in milioni

	2006	2007	2008	2009	2010	Media var. annue 2010/ 2006	Var. 2010/ 2009
Entrate tributarie	96.653	104.641	103.192	92.618	95.210	0%	3%
Trasferimenti da enti pubblici	79.179	78.584	90.680	112.308	101.988	7%	-9%
Altre	27.100	28.375	29.454	30.173	30.194	3%	0%
Totale entrate correnti	202.932	211.600	223.326	235.099	227.392	3%	-3%
Trasferimenti da enti pubblici	10.758	15.554	12.240	12.616	10.061	2%	-20%
Altre	3.243	3.631	2.871	2.205	2.113	-9%	-4%
Totale entrate c/capitale	14.001	19.185	15.111	14.821	12.174	-1%	-18%
Spese correnti	193.460	195.050	207.906	211.208	213.539	3%	1%
Investimenti fissi lordi	27.831	27.368	26.943	27.798	23.373	-4%	-16%
Contributi agli investimenti	9.230	9.897	8.788	9.208	6.636	-7%	-28%
Altre spese c/capitale							
Totale spese c/capitale	38.132	37.914	36.554	43.894	33.584	-2%	-23%
Saldo partite correnti	9.472	16.550	15.420	23.891	13.853	20%	-42%
Indebitamento	14.659	2.179	6.023	5.182	7.557	31%	46%

Fonte: conti economici delle AAPP-ISTAT

Per quanto riguarda il dettaglio dei principali tributi locali (riportati in tabella 3), la contabilità nazionale indica un lieve aumento per le principali imposte dirette attribuite alle Regioni, che crescono per la dinamica dell'IRAP regionale, mentre i tributi degli Enti locali calano del 2%. Regioni, Comuni e Province registrano anche una riduzione dei trasferimenti da altri enti pubblici.

Non è agevole acquisire all'interno del conto economico delle AALL, nella parte dedicata alle Regioni, una chiara evidenza della dinamica dei gettiti territoriali delle principali imposte proprie delle Regioni, essendo mescolate insieme tipologie di imposte che costituiscono compensazione del fabbisogno sanitario (IRAP e addizionale IRE) e imposte quali le tasse automobilistiche o tributi e imposte minori acquisite dalle Regioni e svincolate dalle decisioni prese al tavolo Stato-Regioni, ma anche poste d'entrata delle Regioni a statuto speciale, essenzialmente compartecipazioni su gettiti erariali, che alterano la dinamica delle imposte versate territorialmente, come appun-