



Istituto Ricerche
Economico Sociali
del Piemonte



Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana



Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno



Éupolis**lombardia**
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione

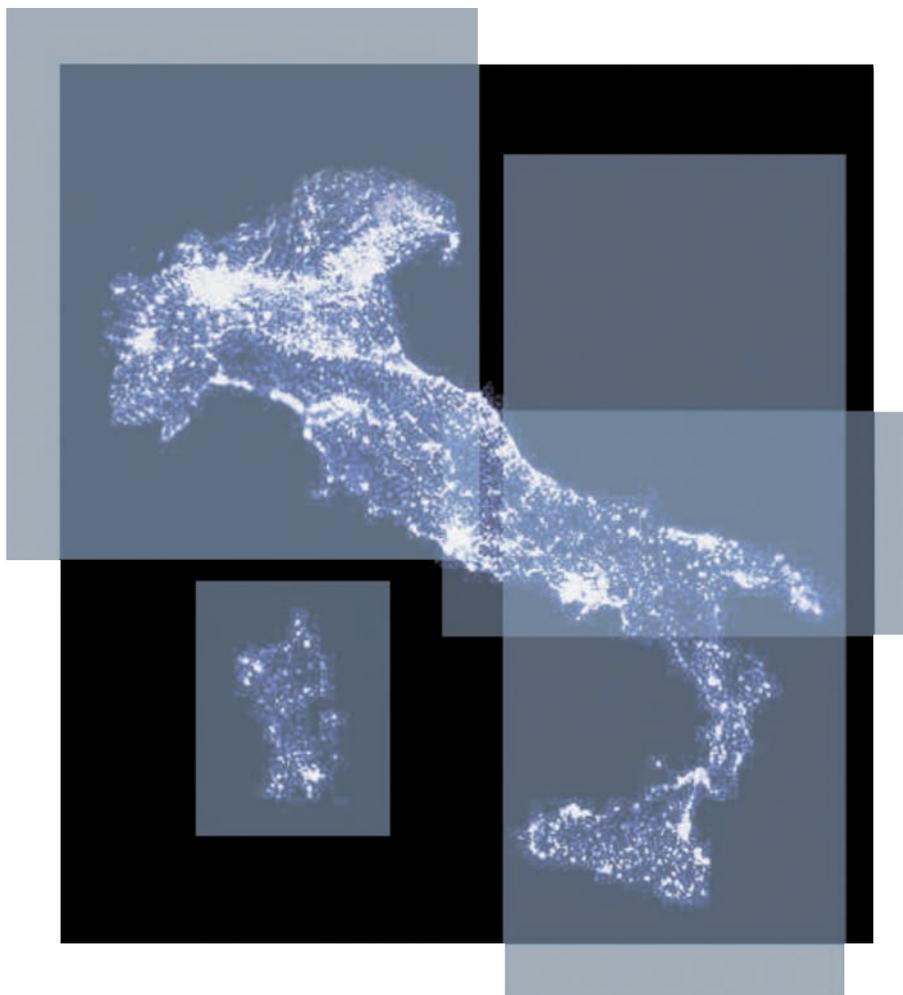


Istituto Pugliese
di Ricerche
Economiche e Sociali



LA FINANZA TERRITORIALE IN ITALIA

Rapporto 2012



FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





LA FINANZA TERRITORIALE IN ITALIA

Rapporto 2012

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

Liguria Ricerche: Manuela Basta, Paola Dadone, Germana Dellepiane, Riccardo Podestà

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 2011 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

Liguria Ricerche: www.liguriaricerche.eu

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 Cugno e Santino Piazza » 15
- 2 Analisi territoriale della finanza comunale**
Patrizia Lattarulo e Giuseppe Ferraina » 45
- 3 La distribuzione funzionale della spesa
delle amministrazioni locali e regionali:
un'analisi attraverso i Conti Pubblici Territoriali**
Angelo Grasso e Roberta Garganese » 73
- 4 Il finanziamento degli investimenti degli enti locali:
gli strumenti e il loro utilizzo**
Alessandro Panaro e Agnese Casolaro » 101

Parte seconda

Approfondimenti tematici. La riorganizzazione del governo locale: la risposta delle regioni

- 5 I profili istituzionali della legislazione della crisi,
con particolare riferimento alle autonomie territoriali**
Stelio Mangiameli » 131

6	Esperienze di cooperazione tra comuni in Piemonte Renato Cogno	pag. 153
7	Il caso della Regione Liguria Riccardo Podestà	» 159
8	La Toscana: una lunga esperienza nella cooperazione intercomunale Sabrina Iommi	» 169
9	Gestione associata obbligatoria tra piccoli Comuni. Elementi di scenario e processi in atto in Lombardia Alberto Ceriani, Manuela Cocci ed Elisa Rebessi	» 187
10	La gestione associata obbligatoria: riflessioni sulle risposte dei Comuni campani alla necessità di riorganizzazione finanziaria e gestionale Alessandro Panaro e Consuelo Carreras	» 203
11	Prospettive di ruolo della nuova Provincia Alberto Ceriani e Anna Maria Tanda	» 215
12	I piccoli comuni fra obblighi di gestione associata delle funzioni e vincoli di finanza pubblica Matteo Barbero	» 233
Parte terza		
Scenario internazionale		
13	Ricominciando dalle origini: lezioni dal federalismo “primigenio” degli Stati Uniti d’America Giancarlo Pola	» 255
	Appendice statistica	» 287

Presentazione del volume

Il contesto di riferimento

Le difficili condizioni della finanza pubblica italiana, hanno portato a un'accelerazione di provvedimenti legislativi di riforma, che in varia misura interessano l'assetto istituzionale del Paese. Come i diversi interventi che comportano rilevanti e cumulative riduzioni dei trasferimenti statali agli enti territoriali, l'avvio – anticipato al 2012 – dell'IMU per i Comuni; la ristrutturazione del Fondo di riequilibrio ai Comuni. Quindi le norme per il riordino delle Province, la riorganizzazione dei servizi nei comuni minori attraverso le gestioni associate, il riassetto delle società e di altri organismi partecipati dagli enti territoriali. Fino al riassetto del regime dei controlli, nel senso di una maggior incisività, e alle proposte di nuova revisione del Titolo V della Costituzione, con una migliore specificazione delle competenze delle Regioni. Ciò avviene in un contesto di crescente integrazione della disciplina delle finanze pubbliche nazionali a livello comunitario. Integrazione che sta portando a forme di condivisione delle grandi decisioni sui bilanci.

La metafora del pendolo, usata anni addietro da Giorgio Brosio per descrivere le relazioni intergovernative tra centro e periferia, rimane attuale. Pendolo che, dopo una lunga fase di oscillazione incerta tra i due poli, pare ritornare al punto di origine.

Questo Rapporto, giunto alla sua settima edizione, mantiene la consueta articolazione. Nella prima parte del volume monitora l'andamento delle principali grandezze finanziarie del nostro governo decentrato, mentre nella seconda parte discute alcune trasformazioni che lo interessano. Infine, con la sezione internazionale, sottolinea il bisogno di far tesoro della più ampia esperienza condotta da altri Paesi.

Contenuti del volume

Il primo capitolo, curato da Renato Cagno e Santino Piazza, espone l'andamento delle entrate e delle spese dei livelli decentrati di governo, a livello

aggregato e nelle sue diverse componenti. Con il 2011 la dinamica delle principali grandezze della finanza locale subisce un mutamento rispetto agli anni precedenti. Infatti le variazioni da positive divengono negative: nel 2011 calano in valore assoluto non solo gli investimenti, ma anche la spesa corrente. Il calo tocca tutti i comparti. Gli enti sanitari registrano per la prima volta una riduzione nei redditi da lavoro e negli acquisti da fornitori esterni; un fenomeno simile si registra anche per i Comuni. La spesa delle Province si riduce da tre anni; mentre la spesa corrente delle Regioni vede ancora una dinamica positiva dovuta a quella dei trasferimenti ad altri enti, e in particolare quelli sanitari, mentre non crescono le altre categorie di spesa. È un mutamento di segno che verosimilmente è destinato a protrarsi nel 2012 e nel 2013, a seguito delle misure comprese nelle ultime manovre di finanza pubblica, comprese le più recenti (decreto 95 dell'estate 2012).

Patrizia Lattarulo e Giuseppe Ferraina si soffermano, nel secondo capitolo, sull'evoluzione della finanza dei Comuni, con particolare attenzione alle diverse aree del Paese. Sul livello di governo locale si abbattano provvedimenti di riduzione dei trasferimenti e vincoli di bilancio derivanti dal Patto di Stabilità, oltre alla contrazione della base imponibile per effetto della crisi. Dal lato delle entrate cambia il sistema delle partecipazioni (la partecipazione all'Irpef viene sostituita dalla partecipazione all'IVA) e la riduzione dei trasferimenti viene affrontata dai comuni attraverso un maggior ricorso ai contributi dei cittadini per il pagamento dei servizi. Dati i pochi margini di azione sulle entrate, penalizzate anche dal pesante ciclo economico, i comuni soddisfano i vincoli imposti dal Patto di stabilità contraendo la spesa, in particolare la parte in conto capitale. Alla riduzione dei pagamenti non corrisponde però un'analoga contrazione degli impegni, con effetto sul ritardo dei pagamenti ai fornitori e sull'accumulo di residui passivi. I comportamenti dei comuni non sono però del tutto omogenei sul territorio. Gli enti delle Regioni a statuto speciale del Nord rimangono tuttora poco coinvolti dalle profonde riforme che stanno investendo il Paese e non sono chiamati a contribuire sostanzialmente allo sforzo di rientro della spesa pubblica. Il loro modello di finanziamento rimane fortemente derivato dai trasferimenti statali. Dal lato della spesa, le Regioni del Nord e del Sud contraggono la spesa corrente, tanto nell'ultimo anno che nel trend di medio periodo. Mentre i Comuni del centro, tradizionalmente caratterizzati da livelli più elevati di offerta di servizi, stentano a comprimere la spesa corrente. I pagamenti in conto capitale subiscono un'ulteriore contrazione anche quest'anno, più accentuata nelle Regioni centrali del Paese. Si profilano, dunque, comportamenti di spesa molto diversi tra Regioni, in continuità con le tradizioni locali: le aree centrali dove la contrazione della spesa avviene a scapito degli investimenti e le aree settentrionali, dove si preferisce intervenire sulla spesa corrente. Dal 2012, il risanamento attraverso il patto di stabilità e i vincoli imposti dal lato della spe-

sa comporteranno una contrazione dei servizi e una revisione delle modalità di offerta. Di fatto sui comuni graverà, dunque, l'onere di trasferire sui propri cittadini maggiore pressione fiscale senza poter, però garantire pienamente il mantenimento degli attuali livelli di servizi.

Il capitolo 3, curato da Angelo Grasso e Roberta Garganese, esamina l'analisi territoriale e funzionale della spesa corrente e in conto capitale delle amministrazioni locali e regionali. A differenza dei dati presenti nei capitoli precedenti, si tratta della spesa consolidata, cioè al lordo dei trasferimenti finanziari tra gli enti e relativa ai tre livelli di governo: centrale (AC), regionale (AR) e locale (AL). I valori sono derivanti dai dati di cassa (pagamenti) e sono tratti dalla banca dati "Conti Pubblici Territoriali" (CPT), che ha operato il consolidamento fino al 2010. I dati sono stati riclassificati nelle dieci divisioni COFOG, riferimento fondamentale per il confronto tra i Paesi europei nelle statistiche di finanza pubblica definite in termini di contabilità nazionale.

Il totale della spesa della Pubblica Amministrazione (PA) in Italia nel 2010 ha subito un calo rispetto all'anno precedente. La contrazione della spesa totale nell'anno 2010 è riconducibile in primo luogo al comparto delle Regioni (AR) e a quello degli enti locali (AL), mentre è risultata decisamente inferiore per gli enti centrali (AC). Un calo connesso al "crollo" della spesa per investimenti per tutti i livelli di governo, mentre le spese correnti sono sostanzialmente invariate per le AC, sono cresciute per le AL e diminuite per le AR. Nel comparto regionale, la contrazione delle spese correnti ha interessato esclusivamente il Mezzogiorno, a fronte di un valore sostanzialmente invariato per le Regioni del Centro-Nord. Per le AL invece, l'incremento di spesa corrente registrato nel 2010 rispetto all'anno precedente ha interessato in egual misura entrambe le ripartizioni territoriali, mentre anche in questo caso la contrazione della spesa per investimenti è stata maggiore nel Mezzogiorno, rispetto al Centro-Nord del Paese. In termini generali, si osserva come su tale trend abbia influito naturalmente la maggiore osservanza, da parte degli enti territoriali, del PSI, che ha infatti costretto – in particolare le Regioni e gli enti locali – a ridurre progressivamente, oltre alla loro spesa corrente, anche la spesa in conto capitale. La natura di quest'ultima componente di spesa, infatti, più facilmente rinviabile rispetto a quella di parte corrente, e i limitati margini di azione nei bilanci degli enti territoriali, hanno praticamente obbligato questi ultimi a ridurre i propri programmi di investimento.

Infine, l'analisi territoriale della spesa per funzioni fondamentali ha confermato valori di spesa pro-capite estremamente eterogenei sul territorio nazionale, molto spesso significativamente più bassi nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. L'analisi condotta ha quindi confermato, di fatto, alcune criticità strutturali della spesa pubblica italiana per certi versi già

note, quali quelle relative agli squilibri connessi sia al peso eccessivo della spesa corrente rispetto a quella in conto capitale, sia alla distribuzione territoriale non favorevole alle aree che presentano un maggior fabbisogno di intervento.

Alessandro Panaro e Agnese Casolaro (capitolo 4) esaminano l'andamento degli investimenti degli enti locali attraverso le modalità di finanziamento. I limiti imposti dal Patto di Stabilità se da un lato concorrono a ridurre la capacità diretta degli enti di acquisire debito, dall'altro incentivano gli stessi a cercare forme di indebitamento che consentono in qualche modo di investire. Si osserva una contrazione nell'utilizzo del mutuo, mentre i fondi comunitari continuano a rappresentare "linfa vitale" da parte degli enti locali e territoriali, seppur caratterizzati da forti ostacoli prevalentemente burocratici che ne rallentano la spesa.

Per i mutui continua l'andamento in calo ha caratterizzato l'intero decennio 2001-2010 (con un decremento complessivo del 45%) e riguarda tutte le tipologie di Ente considerate, a eccezione delle Comunità montane. In calo è anche l'andamento dei prestiti obbligazionari che, secondo l'indagine condotta dal MEF, sono divenuti poco rilevanti e riguardano, ormai, solo tre Regioni.

In aumento sono invece le operazioni di *Project Financing*, per cui spiccano gli enti delle Regioni del Nord.

La finanza di progetto attende l'esito dell'introduzione (da parte del decreto *Sviluppo*) e della messa a regime dei *project bond*, la generazione di titoli "garantiti" dal sistema finanziario per la realizzazione di infrastrutture: sembra essere la prossima sfida cui il nostro Paese è chiamato a rispondere per accelerare quelle opere che non riescono più a essere completate per carenza di fondi. Per quanto riguarda i Fondi Comunitari, gli enti assorbono oltre la metà dei contributi pubblici complessivamente assegnati a valere sui POR FESR. Ma per tali fondi vengono illustrate alcune luci e diverse ombre. Da un lato i principali beneficiari delle risorse sono gli operatori privati; tuttavia gli impieghi mostrano una rilevante polverizzazione, sia tra Comuni che dal punto di vista dell'importo.

La seconda parte del Rapporto esamina un tema dibattuto da sempre: la riorganizzazione del governo locale. Tema che affiora periodicamente nel dibattito istituzionale, non solo in Italia, e che negli ultimi due anni è ritornato nell'agenda politica e legislativa.

La parte è introdotta da Stelio Mangiameli (capitolo 5), che fornisce una disamina della normativa a partire dai tentativi di attuazione del Titolo V nella XIV e nella XV legislatura, e seguiti dal ddl noto come "Carta delle autonomie locali". La disamina passa in rassegna la legislazione della crisi del 2009-2010, quindi la reazione delle Regioni al 2011, e illustra l'evol-

zione normativa più recente relativa alle Province italiane e all'istituzione delle Città metropolitane.

L'autore sottolinea come oggi, per effetto della crisi, la riforma dell'amministrazione rischia di essere ulteriormente procrastinata. Infatti la più recente legislazione di emergenza del 2010, del 2011 e del 2012, contiene una serie di prescrizioni riguardanti le autonomie locali che sono state estrapolate dal contesto della riforma dell'amministrazione e invece inserite in provvedimenti per il contenimento della spesa pubblica. Pertanto misure previste per il coordinamento della finanza pubblica vengono a incidere in modo strutturale sull'intero sistema amministrativo, ma senza una vera prospettiva di riordino istituzionale.

A questa illustrazione del quadro normativo nazionale fanno seguito le analisi su alcuni aspetti della riorganizzazione del governo locale, con riferimento a diverse situazioni regionali.

I capitoli 6, 7, 8, 9 e 10 sono a cura di IRES, Liguria Ricerche, IRPET, Eupolis, SR Mezzogiorno e illustrano i casi di cinque Regioni (Piemonte, Liguria, Toscana, Lombardia, Campania), relativamente alla cooperazione tra piccoli comuni e ai diversi percorsi verso la gestione associata obbligatoria. Per ogni realtà regionale si descrivono brevemente alcune esperienze pregresse, gli sviluppi della normativa regionale, le prospettive per il riassetto comunale.

Emerge una diversità, tra Regioni, nei percorsi fatti, nelle tipologie e negli ambiti di gestione associata, tipologie che comprendono cooperazioni poco strutturate, Unioni di Comuni, Comunità montane, e formule associative specifiche in materia di servizi alla persona.

I contributi mettono in evidenza come da tempo sono all'opera politiche regionali che incentivano la gestione associata. Spesso hanno ricorso a incentivi finanziari, una pratica che è risultata incentrata soprattutto sugli input e sul rispetto di una serie di requisiti formali, mentre gli obiettivi delle gestioni associate e risultati effettivi hanno ricevuto, finora, una minor enfasi. Tanto che, almeno in parte, gli incentivi alle Unioni sono da interpretare più come perequazione territoriale impropria verso territori svantaggiati che come sostegno a innovazioni organizzative e istituzionali. È tuttavia percepibile che le esperienze più riuscite di gestione associata potranno effettivamente svolgere un ruolo di diffusione di pratiche associate originali al gruppo di enti che dovrà affrontare la gestione associata obbligatoria. Le politiche regionali sono ricorse anche a un altro tipo di strumento, l'individuazione di ambiti ottimali, per il complesso delle funzioni, ma soprattutto per specifiche funzioni.

Il successivo contributo (capitolo 11) di Alberto Ceriani e Anna Maria Tanda esamina le prospettive di ruolo della nuova Provincia alla luce delle recenti riforme. Si espongono alcuni elementi della "questione province",

con un rapido riferimento alla situazione e in Italia e in Europa. Quindi si analizza il piano di riordino “Monti”, nelle sue luci e ombre. E ci si chiede se può portare a un vero risparmio. Emerge come questa riforma non può essere guidata da soli presunti obiettivi di efficientamento e riduzione dei costi, né può prescindere dall’impostare con il territorio soluzioni diverse al tema dell’istituzione più adeguata per gestire l’area vasta.

L’ultimo contributo di questa seconda parte (capitolo 12), curato da Matteo Barbero, esamina l’impatto dei vincoli di finanza pubblica sulla riorganizzazione dei servizi nei piccoli comuni. Questo processo rischia di essere ostacolato dalla disomogeneità dei vincoli di finanza pubblica imposti ai diversi enti – segmentazione attualmente prevista nell’intorno della soglia dei 1.000 abitanti – a seconda della forma organizzativa prescelta e della fascia demografica di appartenenza. Le scelte rischiano quindi di essere distorte da incentivi perversi che rendono meno convenienti, in un’ottica di breve periodo, i modelli che viceversa sarebbe opportuno promuovere. A tal fine, pare indispensabile tenere adeguatamente conto della variegata struttura territoriale delle diverse aree del Paese, che suggerisce di adottare geometrie variabili e meccanismi *bottom-up*, piuttosto che strumenti uniformi e rigidamente *top-down*.

Il rapporto contiene infine la consueta riflessione a partire dall’esperienza internazionale. Per quest’anno si è ritenuto utile proporre le esperienze del federalismo “primigenio” (USA e Canada) e alcune lezioni che emergono. La riflessione è offerta da Giancarlo Pola e ripercorre le principali tappe di queste esperienze e le loro caratteristiche. La distribuzione delle competenze e dei poteri, la prevalenza dell’interesse nazionale su quello degli stati, le modalità del confronto Federazione/stati; il diversificato ma non trascurabile ruolo dei governi locali, in attesa delle Città Metropolitane; quindi la ripartizione dei poteri fiscali e le Costituzioni fiscali e la ripartizione attuale delle risorse tributarie tra i livelli. Si evidenzia l’assenza, negli USA, dell’ossessione perequativa europea e la struttura dei grants intergovernativi come veicolo alternativo. Si esamina la perequazione interna ai singoli stati, con riferimento al caso dei distretti scolastici.

Quindi si analizza l’evoluzione più recente del federalismo USA nella crisi economica e finanziaria, e si forniscono alcuni elementi di prospettive post 2012.

La consueta Appendice statistica fornisce l’articolazione regionale dei dati su incassi e pagamenti 2011 e 2010 del governo locale italiano. I dati sono quelli tratti da SIOPE e forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, presso il Ministero dell’Economia.

Parte prima

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

1 Andamenti recenti della finanza locale italiana

Renato Cugno e Santino Piazza*

1.1 Introduzione – 1.2 Le amministrazioni locali – 1.3 Le Regioni: uno sguardo alle dinamiche di cassa 2010-2011 attraverso i dati SIOPE – 1.4 I Comuni – 1.5 Le Province – 1.6 Una parziale introduzione agli effetti dell'armonizzazione dei sistemi contabili sulla lettura dei dati di autonomia tributaria regionale: le entrate regionali – 1.7 Conclusioni

1.1 Introduzione

La congiuntura della finanza pubblica viene già analizzata compiutamente in altri rapporti, quali la Relazione della Banca d'Italia, la RGSEP del Ministero dell'Economia, il rapporto dell'ISTAT e i rapporti della Corte dei Conti, in particolare quello sul coordinamento della finanza pubblica e i due referti sulla gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali.

In questa sede pare utile riportare l'andamento dei principali indicatori, in cui collocare la congiuntura della finanza delle amministrazioni locali, e in particolare degli enti territoriali oggetto di questo rapporto.

Per quanto la congiuntura macroeconomica si sia deteriorata nel corso del 2011, l'indebitamento netto¹ delle amministrazioni pubbliche è diminuito, in termini di incidenza sul PIL, così come è successo nel 2010.

Il saldo primario, cioè la differenza tra le entrate e le loro spese al netto degli interessi corrisposti sul debito, è risultato positivo e pari all'1% del PIL. Un esito questo al quale hanno contribuito le misure correttive decise nell'estate, come ricorda l'ultima Relazione annuale della Banca d'Italia.

La tabella 1.2 indica come l'indebitamento è da attribuirsi in via principale alle amministrazioni centrali (Stato), mentre gli enti previdenziali producono un risparmio. Tra le amministrazioni locali, sono gli enti sanitari a produrre la maggior parte dell'indebitamento: in alcune regioni si sono registrati dei disavanzi.

Pare opportuno riportare, in estrema sintesi, alcune delle valutazioni sulla finanza pubblica del Paese, come vengono espresse dalla Corte dei Conti nel *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*.

La **spesa dello Stato** registra il cumulo degli effetti dei tagli alla spesa dei ministeri disposti nel 2008 con quelli disposti nel 2010 (DL 78/2010 e 98/2011). La spesa diminuisce del 6% nel complesso: quella primaria corrente del 3% e quella in c/capitale del 26%.

* Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte – IRES.

Tabella 1.1
PRINCIPALI INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA. 2008-2011
Valori in milioni

	2008	2009	2010	2011
Saldo primario settore pubblico	+38.612	-11.883	-345	+15.658
Indebitamento netto	-42.700	-82.746	-71.457	-62.363
Percentuale del PIL	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9
PIL nominale	1.567.851	1.519.695	1.553.166	1.580.220
Debito	1.663.490	1.762.723	1.842.136	1.897.875
Percentuale del PIL	106,1	116,0	118,1	120,0

Fonte: RGS-Ministero dell'Economia

Tabella 1.2
INDEBITAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E INCIDENZA SULLE USCITE TOTALI. 2006-2011
Valori in milioni

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AAPP	-49.921	-23.541	-42.700	-82.746	-71.457	-62.363
Stato	-38.286	-36.214	-40.858	-72.247	-66.457	-59.813
Enti previdenziali	7.365	10.388	4.268	-4.415	4.700	3.006
Regioni	-7.600	1.677	-4.692	439	715	1.510
Province	-1.295	-539	-1.231	-998	-958	-558
Comuni	-1.150	-1.966	-1.033	194	-1.045	-1.113
Enti sanitari	-3.698	-275	2.772	-3.074	-4.554	-3.092
Stato	-9%	-9%	-10%	-16%	-15%	-13%
Enti previdenziali	3%	4%	2%	-1%	2%	1%
Regioni	-5%	1%	-3%	0%	0%	1%
Province	-10%	-4%	-9%	-8%	-8%	-5%
Comuni	-2%	-3%	-2%	0%	-2%	-2%
Enti sanitari	-4%	0%	3%	-3%	-4%	-3%

Fonte: conti economici delle AAPP-ISTAT

Molte misure riguardano le **entrate**. Il rapporto della Corte le analizza come interventi di “governo dell’entrata”. Un insieme di diverse misure, che portano a un incremento progressivo del gettito complessivo, che viene stimato in 2,4 miliardi per il 2011, quindi 40 md nel 2012, 51 e 52 md nei due anni seguenti. Si va dagli interventi sulle entrate volontarie (come per lotterie e imposte sul gioco), a quelli di recupero della base imponibile, quelli di redistribuzione del prelievo (tra redditi immobiliari, redditi da lavoro e da

impresa, redditi sui consumi, accise), interventi di contrasto all'evasione e all'elusione, quindi l'anticipazione del federalismo fiscale. Sono anche in discussione interventi di revisione delle agevolazioni fiscali concessi alle diverse categorie di contribuenti.

La Corte evidenzia il contributo delle **amministrazioni locali** al riequilibrio dei saldi di bilancio complessivi e che rappresenta circa la metà dell'intervento di correzione sulle uscite pubbliche. Vi è lo sforzo fatto con il **Patto per la Salute 2011**: una riduzione della spesa sanitaria dello 0,6%, i piani di rientro dal disavanzo sanitario di alcune regioni con entrate proprie e l'avvio della spending review in questo comparto.

La **spesa delle Regioni** è stata controllata, oltre che con il Patto citato, con i tetti alla spesa: la spesa regionale extrasanitaria di parte corrente diminuisce del 3,4% e quella in c/capitale del 22%. E le **uscite degli enti locali** si sono ridotte nel 2011 del -1,6%: una riduzione di 2,3 miliardi nella componente corrente e di 1,6 miliardi in quella in conto capitale (-4,9%). In proposito degli investimenti gli enti ricorrono meno all'indebitamento, soggetto a un tetto, a favore di contributi vincolati dell'UE e delle Regioni (peraltro questi ultimi sono in forte riduzione).

La Corte segnala un aumento delle situazioni di **sofferenza finanziaria**, testimoniate dallo stato di dissesto dichiarato da alcuni enti, dalla diffusione di situazioni di squilibrio, con risultati negativi di competenza e nella parte corrente, con il ricorso crescente ad anticipazioni di tesoreria per coprire spesa corrente. Segnala inoltre la crescita dell'indebitamento degli **organismi societari** degli enti locali, che sono oggetto di un accurato monitoraggio negli ultimi anni: oltre un terzo degli stessi ha registrato perdite nel triennio 2008-2010.

1.2

Le amministrazioni locali

La contabilità economica elaborata dall'ISTAT indica anche per quest'anno una riduzione nelle entrate correnti dell'insieme delle AALL (-1% nel 2011 in termini nominali, -2% nel 2010). Una dinamica che negli anni precedenti era positiva. È determinata soprattutto dalla rilevante riduzione, -8% per il secondo anno, del complesso dei trasferimenti correnti provenienti dallo stato.

Anche le spese correnti vedono una riduzione: -1% dopo un incremento nominale del 2% nel 2010. Mentre le spese in conto capitale proseguono nel contrarsi di anno in anno, così come per le entrate di capitale.

In relazione all'andamento di entrate e uscite, l'indebitamento complessivo delle AALL migliora un po', riducendosi a 4.569 milioni, dopo il peggioramento negli anni precedenti, con quasi 8 miliardi nel 2010.

Tabella 1.3
 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI. 2008-2011
 Valori in milioni

	2008	2009	2010	2011	Media var. annue 2011/2007	Var. 2010/ 2009	Var. 2011/ 2010
Entrate tributarie	103.192	92.668	95.977	100.697	-1%	4%	5%
Trasferimenti correnti da enti pubblici	90.680	112.219	102.810	94.705	6%	-8%	-8%
Altre	29.526	30.538	30.794	32773	4%	1%	6%
Totale entrate correnti	223.398	235.425	229.581	228.175	2%	-2%	-1%
Trasferimenti di capitali da enti pubblici	12.240	12.300	9.776	7.790	-15%	-21%	-20%
Altre	2.873	2.196	2.218	2.371	-9%	1%	7%
Totale entrate c/capitale	15.113	14.496	11.994	10.161	-14%	-17%	-15%
Spese correnti	207.878	211.325	215.075	212.757	2%	2%	-1%
Investimenti fissi lordi	26.948	28.014	23.858	22.832	-4%	-15%	-4%
Contributi agli investimenti	8.788	9.217	6.877	6.332	-10%	-25%	-8%
Altre spese c/capitale	818	6.663	2.849	984		-57%	
Totale spese c/capitale	36.554	43.894	33.584	30.148	-4%	-23%	-10%
Saldo partite correnti	15.520	24.100	14.506	15.418	4%	-40%	6%
Indebitamento	6.023	5.182	7.557	4.569	42%	46%	-40%

Fonte: conti economici delle AAPP-ISTAT

In merito alla riduzione dei trasferimenti pubblici, le somme impegnate dallo Stato per il complesso dei trasferimenti correnti alle Regioni passano dai 94,6 miliardi nel 2010 ai 94,2 nel 2011; mentre per i trasferimenti correnti agli enti locali, gli impegni passano da 17,9 a 16,4 miliardi (dati RGSEP 2011). Tale andamento dei trasferimenti statali secondo il conto economico ISTAT non ha trovato compensazione nella dinamica pur positiva (+5%) delle entrate tributarie, interessate dalla ritrovata possibilità di variare le aliquote per Regioni, Province e Comuni.

L'esame dell'andamento dei principali cespiti di entrata vede la dinamica più pronunciata per i tributi delle Province, a causa dello sblocco della possibilità di variare le aliquote dal 2011; quindi della tassa automobilistica regionale e delle accise sugli olii minerali. Per i Comuni invece si ha una sostanziale stabilità del gettito ICI, e una riduzione nelle concessioni edilizie; peraltro alla variazione positiva del gettito delle imposte ha contribuito la nuova imposta di soggiorno, che apporta oltre 1 miliardo.

Per quanto concerne la spesa dell'insieme delle AALL, è di rilievo il calo nominale delle spese correnti nel 2011, a fronte di una dinamica media

Tabella 1.4
ALCUNE IMPOSTE PROPRIE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI. 2008-2011
Valori in milioni

	2008	2009	2010	2011	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010
Tributi regionali	54.022	49.163	49.327	52.015	-3%	-9%	0%	5%
Tasse automobilistiche	5.557	5.391	5.544	6.368	2%	-3%	3%	15%
IRAP	36.141	31.652	31.939	32.968	-8%	-12%	1%	3%
Addizionale regionale all'IRPEF	8.184	8.080	8.163	8.483	11%	-1%	1%	4%
Tributo speciale deposito in discarica	192	186	173	200	-16%	-3%	-7%	16%
Accisa su benzina regionale	3.948	3.854	3.508	3.996	16%	-2%	-9%	14%
Tributi enti locali	22.085	21.006	21.051	22.616	-7%	-5%	0%	7%
Imposta comunale sugli immobili	9.920	9.461	9.657	9.648	-22%	-5%	2%	0%
Addizionale comunale all'IRPEF	2.922	2.812	2.871	2.738	18%	-4%	2%	-5%
Addizionale cons. energia elettrica	1.627	1.553	1.547	1.633	6%	-5%	0%	6%
Pubblico registro automobilistico	1.248	1.169	1.133	1.223	-6%	-6%	-3%	8%
Imposta assicurazioni Rc auto	2.071	1.954	1.986	2.333	-4%	-6%	2%	17%
Contributi concessioni edilizie	3.280	2.752	2.507	2.368	-4%	-16%	-9%	-6%
Imposte pubblicità e affissioni	403	393	391	401	3%	-2%	-1%	3%
Totale principali imposte proprie	76.107	70.169	70.378	74.631	-4%	-8%	0%	6%

Fonte: conti economici delle AAPP-ISTAT

annua positiva negli anni precedenti. Il calo tocca tutti i comparti. Gli enti sanitari registrano per la prima volta una riduzione (nei redditi da lavoro e negli acquisti da fornitori esterni); un fenomeno simile si registra anche per i Comuni. La spesa delle Province si riduce da tre anni; mentre la spesa corrente delle Regioni vede ancora una dinamica positiva, ma l'andamento è dovuto a quello dei trasferimenti ad altri enti, e in particolare quelli sanitari, mentre non crescono le altre categorie di spesa.

Se si considera la spesa consolidata (cioè depurata dei trasferimenti interni) dell'insieme delle AALL nell'ambito di quella complessiva delle amministrazioni pubbliche del Paese, le AALL incidono per un terzo esatto – il 42% è invece detenuto dagli enti previdenziali e il restante 24% da Stato e altri enti centrali – e hanno mantenuto questa quota negli ultimi dieci anni.

Gli enti sanitari coprono metà della spesa delle AALL e sono gli enti che nel decennio hanno registrato la maggior dinamica (+49% rispetto al valore nominale del 2001), seguiti dalle Province (+40%).

Tra le categorie della spesa meritano attenzione i consumi intermedi delle AALL, che assorbono il 71% del valore relativo all'insieme delle