



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

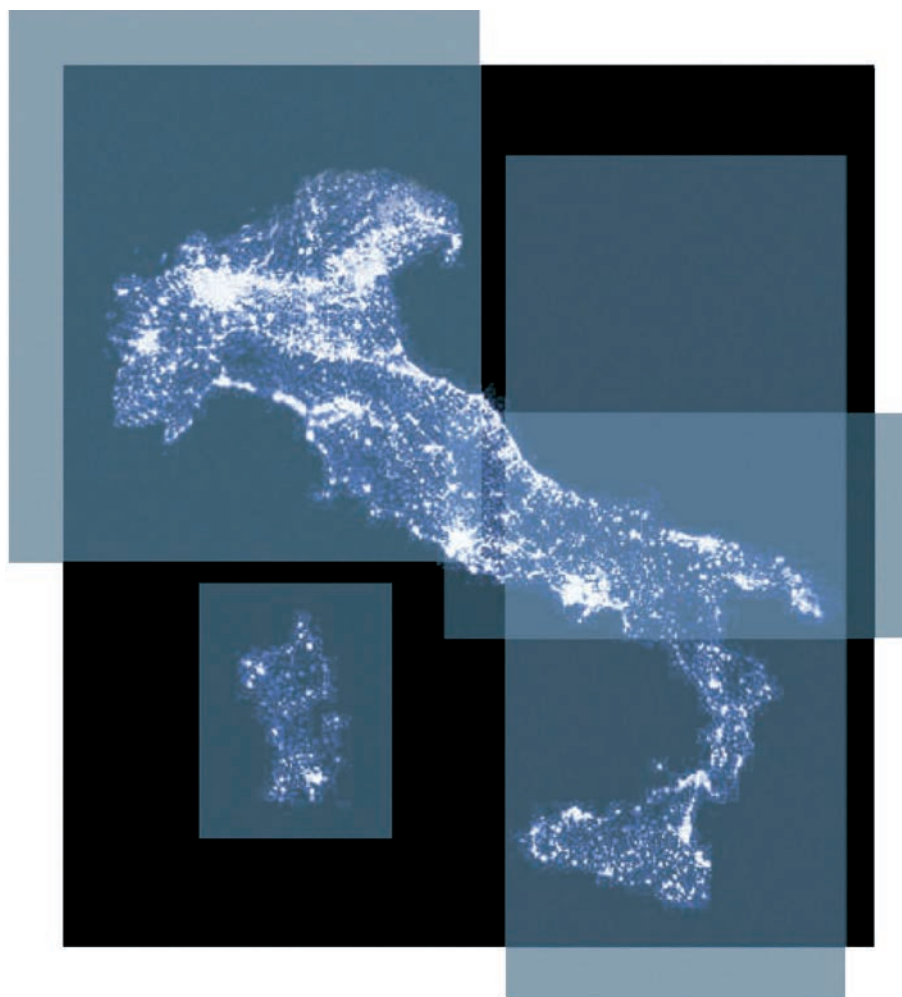


Istituto Pugliese
di Ricerche
Economiche e Sociali



LA FINANZA TERRITORIALE

Rapporto 2013



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.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.



Istituto Ricerche
Economico Sociali
del Piemonte



Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana



Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno



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

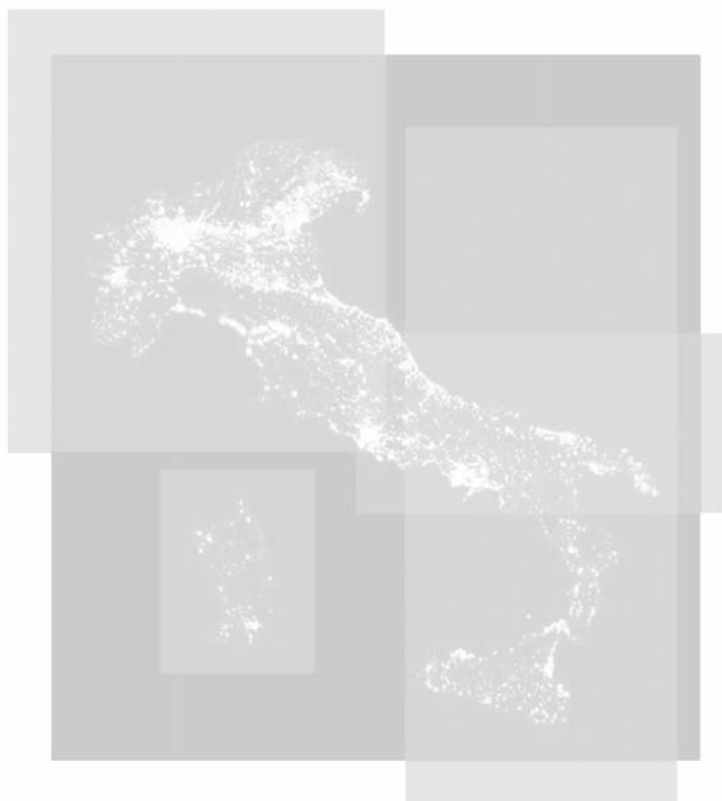


Istituto Pugliese
di Ricerche
Economiche e Sociali



LA FINANZA TERRITORIALE

Rapporto 2013



FrancoAngeli

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 2012 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 © 2013 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

Parte prima

Fatti e dinamiche della finanza degli Enti locali italiani

Introduzione

Federico Revelli pag. 9

1 La finanza locale italiana nel 2011 e 2012

Renato Cagno e Santino Piazza » 17

2 Analisi territoriale della finanza comunale

Patrizia Lattarulo, Chiara Bocci e Andrea Taddei » 49

3 Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo

Alessandro Panaro e Agnese Casolaro » 79

4 La spesa pubblica per investimenti: un'analisi territoriale e funzionale attraverso i CPT

Angelo Grasso e Roberta Garganese » 105

Parte seconda

Regioni, forme di intervento e risorse comunitarie

“Smart specialisation”: le sfide del nuovo ciclo di programmazione comunitaria per il regionalismo italiano

Nicola Bellini » 133

5 Le attuali politiche di programmazione regionale: modelli a confronto

Giovanni Maltinti e Stefano Piperno » 141

6	La programmazione dei fondi europei 2014-2020: valutazione e lezioni apprese dall'esperienza regionale		
	Valeria Aniello		pag. 173
7	Le politiche industriali delle regioni italiane: una rassegna dei recenti interventi		
	Marco Mariani, Annalisa Caloffi e Luca Rulli	»	191
8	Fondi per la coesione interregionale: il "POI Energia" come strumento per la valorizzazione delle politiche energetiche		
	Consuelo Carreras	»	209
9	Gli strumenti di ingegneria finanziaria nelle politiche di sviluppo dell'Unione Europea: casi e modelli di intervento		
	Alberto Brugnoli	»	223
10	Gli orientamenti della Regione Liguria per la nuova programmazione 2014-2020		
	Germana Dellepiane e Annalisa Fordano	»	251
11	La metodologia di approccio al nuovo ciclo 2014-2020: il caso della Basilicata		
	Riccardo Achilli	»	263
12	I trasferimenti delle regioni nell'ultimo decennio tra l'attuazione del federalismo fiscale e la crisi		
	Andrea Filippetti	»	281
Parte terza			
Scenario internazionale			
13	La "questione IMU-Service Tax" nel contesto europeo: alcune riflessioni		
	Giancarlo Pola	»	305
Appendice statistica			» 315

Parte prima

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

Introduzione

Federico Revelli*

La finanza pubblica territoriale ha continuato a risentire pesantemente, nel corso del 2012, degli effetti della prolungata crisi finanziaria ed economica esplosa nel biennio 2008-2009, e dei conseguenti provvedimenti interni restrittivi adottati negli anni seguenti come riflesso della strategia europea di stabilizzazione e correzione dei conti pubblici degli Stati membri. In termini di gestione della crisi dei debiti sovrani, acuita da una fase di recessione economica la cui intensità e durata si sono dimostrate significativamente superiori rispetto alle previsioni, le istituzioni europee hanno optato, non senza incontrare talora vigorose resistenze tanto all'interno della classe politica quanto del mondo imprenditoriale e dell'opinione pubblica in alcuni degli stati membri, per un sostanziale processo di accentramento delle decisioni finanziarie, delle politiche di rigore, e delle stesse procedure di formazione dei bilanci dei Paesi membri dell'UE. Per certi versi, la centralizzazione finanziaria che ha caratterizzato la nuova *governance* europea mette in discussione non solo il concetto di sovranità nazionale in materia economica, ma, per quel che più rileva qui, i principi di autonomia e di autogoverno degli enti territoriali che gli Stati membri del Consiglio d'Europa avevano sottoscritto al momento dell'adozione della "Carta Europea dell'Autonomia Locale" (Consiglio d'Europa, 1985).

Tale processo di centralizzazione si è manifestato, negli anni più recenti, in un percorso che ha visto rapidamente succedersi la sottoscrizione, nel marzo 2011, del patto *Euro Plus* (volto a promuovere competitività e occupazione all'interno dell'area euro, in una cornice di stabilità finanziaria e solidità ed equilibrio delle finanze pubbliche dei Paesi membri, i quali si impegnano a recepire le regole del Patto di Stabilità e Crescita nelle rispettive Costituzioni o legislazioni nazionali), l'approvazione da parte del Parlamento Europeo di più stringenti requisiti di bilancio così come delineato nel pacchetto di misure noto come *Six Pack* (entrato in

* Università degli Studi di Torino.

vigore nel dicembre del 2011 sotto forma di cinque regolamenti e una direttiva in materia economico-finanziaria, con provvedimenti che vanno dall'introduzione di nuovi strumenti di controllo sulla crescita della spesa pubblica all'armonizzazione delle procedure statistiche, contabili e di previsione e formazione dei bilanci), fino alle misure contenute nel Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione Economica e Monetaria Europea, meglio noto come *Fiscal Compact*, approvato il 2 marzo 2012, e l'entrata in vigore, nel maggio scorso, dei due regolamenti contenuti nel provvedimento di sorveglianza rafforzata detto *two pack*, inerente la revisione delle procedure per i disavanzi eccessivi e l'introduzione di un calendario comune del ciclo di bilancio. Tale calendario prevede, tra la presentazione della legge di bilancio (15 ottobre) e la sua approvazione (31 dicembre), l'esame e la formulazione di un parere in merito al progetto di bilancio da parte della Commissione Europea (30 novembre), che può chiedere revisioni dello stesso in caso di gravi inosservanze degli obblighi del Patto di Stabilità e Crescita.

La riforma della *governance* economica e finanziaria a livello europeo che è andata attuandosi attraverso i sopraccitati provvedimenti nasce dall'esigenza, fattasi drammatica nel corso della crisi economica, di porre le basi per il conseguimento di un duraturo equilibrio nei conti pubblici – equilibrio solo parzialmente flessibile e adattabile a eventuali futuri periodi di grave recessione economica – e si propone di garantire un quadro di solidità finanziaria all'area dell'euro, sulla base dell'idea che le stesse prospettive di crescita e sviluppo dei Paesi dell'area (l'obiettivo cui le politiche europee dovrebbero ambire) si fondino su finanze pubbliche nazionali in equilibrio strutturale. La riforma della *governance* economica europea impegna i Paesi membri a rendere operativo il principio del pareggio di bilancio nelle proprie Costituzioni o legislazioni nazionali, cosa che il nostro Paese, in armonia con l'approvazione del *Fiscal Compact*, ha fatto, con insolita sollecitudine, attraverso la legge costituzionale 1/2012, attuata dalla legge 243 del dicembre 2012 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2013). Formalmente, l'adozione in Costituzione del principio di bilancio ha effetto a partire dall'anno finanziario 2014.

In particolare, la legge costituzionale 1/2012 di introduzione nel nostro ordinamento del principio dell'equilibrio di bilancio – versione un po' sfumata del concetto originario di pareggio di bilancio – non si limita a riformare l'art. 81 e l'art. 97, ma, per quel che più rileva qui, introduce un'importante innovazione a riguardo dell'art. 119, prevedendo per gli Enti territoriali la possibilità d'indebitamento per le sole spese di investimento previa predisposizione di piani di ammortamento e, soprattutto, con il vincolo di assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli Enti di ciascuna regione. Inoltre, mentre il primo comma

dell'art. 119 aggiunge espressamente che gli Enti territoriali concorrono a garantire l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea, il nuovo art. 117 della Costituzione inserisce la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici nel novero delle materie sulle quali lo Stato ha competenza legislativa esclusiva. Da un lato dunque, l'obbligo di coordinamento dei piani d'investimento tra i diversi attori coinvolti a livello regionale; dall'altro, la riproposizione della supremazia statale in materia finanziaria.

Alla luce di tale fitta cornice di vincoli esterni che si sono nel corso degli anni fatti sempre più stretti, e la cui architettura si fonda sull'idea che gli obiettivi e le priorità della strategia Europa 2020 richiedano un maggiore coordinamento delle politiche economiche tra i Paesi membri attraverso una sorveglianza rafforzata e un esplicito potere di intervento da parte dell'UE sulle politiche di bilancio nazionali, possono pertanto essere letti i provvedimenti che partono con la Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013, approvata nel settembre 2010, e proseguono con le norme di contenimento della spesa, di riforma del bilancio dello Stato attraverso il passaggio a un documento basato su missioni e programmi, e di perseguimento in via prioritaria della riduzione del disavanzo nei due anni successivi (*spending review*). E meglio si comprendono le conseguenze sui bilanci degli enti territoriali che derivano da una tale spinta verso la centralizzazione delle fondamentali decisioni in materia economica e finanziaria.

Come illustrato nei capitoli che compongono il presente rapporto, la fase di sofferenza delle finanze degli enti territoriali prosegue pertanto nell'anno 2012, e la programmazione finanziaria pluriennale, così come emerge dai recenti documenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, unita ai vincoli del Patto di Stabilità Interno per Comuni e Regioni, tende a far ritenere che la progressiva riduzione delle risorse a disposizione per i consumi e gli investimenti del comparto dell'amministrazione locale nel suo complesso sia destinata a continuare. Nel 2012, il totale delle risorse trasferite dallo Stato agli enti locali si riduce sensibilmente, così come si contrae la spesa corrente, e in modo più accentuato la spesa in conto capitale, del complesso delle amministrazioni locali.

Né, per quanto riguarda il livello comunale, il temporaneo incremento di risorse proprie rappresentato dall'introduzione dell'IMU nel 2012 rappresenta il tanto atteso passo decisivo nel faticoso e travagliato cammino verso l'attuazione del federalismo fiscale delineato dalla legge 42/2009. Anzi, l'incertezza a proposito della base imponibile e del gettito, correnti e futuri, derivanti dall'imposizione immobiliare (si veda il DL 31 agosto 2013, n. 102), e ancor più il continuo dibattito sulla natura stessa e sulle caratteristiche del prelievo comunale sui cespiti immobiliari, contribui-

scono a scoraggiare e confondere amministratori e contribuenti. Ciò si unisce al fatto che, proprio a seguito dei provvedimenti di revisione della base imponibile assoggettabile all'IMU, la nuova tassa sui rifiuti e servizi, la TARES (introdotta con il decreto legislativo "Salva Italia", 6 dicembre 2011, n. 201, con decorrenza 1° gennaio 2013 successivamente posticipata al 31 dicembre 2013 con il DL 35/2013) è destinata ad avere vita straordinariamente breve. Sono attualmente in fase di definizione ruolo e caratteristiche che dovrà avere la nuova imposta, a decorrere dal 1° gennaio 2014, sui servizi municipali "divisibili" (raccolta rifiuti solidi urbani, denominata Tari) e "indivisibili" (quali illuminazione e manutenzione stradale, polizia municipale e anagrafe, denominata Tasi), la cosiddetta imposta sui servizi o *Service Tax* (Muraro, 2013). Nelle intenzioni, la *Service Tax* dovrebbe avvicinare la struttura del finanziamento dei servizi locali nel nostro Paese al modello anglosassone – dove l'imposta di natura immobiliare si ispira al principio di costituire un corrispettivo per i servizi goduti da chi occupa un immobile in una data giurisdizione locale – e quello francese, che esplicitamente prevede un'imposta a carico del proprietario e, nel caso in cui le figure di proprietario e inquilino non coincidano, una a carico di quest'ultimo (si veda il capitolo di Giancarlo Pola in questo volume).

D'altra parte, se la riforma del catasto sembra – a dispetto dell'instabilità politica e dell'incerta durata della Legislatura – ormai ineludibile, l'effettiva revisione dei classamenti (in molti casi risalenti alla fase di impianto del sistema catastale stesso) e l'aggiornamento delle rendite (tuttora invariate rispetto alla semplice rivalutazione lineare del 1990) paiono richiedere un percorso lungo e laborioso (Agenzia delle Entrate, 2013). E sono ben evidenti le iniquità (tanto entro medesimi Comuni che tra diversi Comuni) che derivano dall'ancorare le future forme di imposizione comunale a valori catastali che divergono drammaticamente dai valori del mercato immobiliare. Iniquità che, per giunta, sono state ulteriormente amplificate dalla rivalutazione dei coefficienti di trasformazione delle rendite catastali in valori imponibili patrimoniali ai fini dell'IMU, e che rendono la tassazione dei cespiti immobiliari ancor più difficile da accettare da larga parte dei contribuenti.

Né i costi della recessione, delle politiche di austerità e dell'incertezza e incoerenza del legislatore si fanno sentire solo sul livello comunale. Per quanto riguarda gli altri livelli del governo territoriale, la frettolosa riforma del sistema di governo provinciale appare come un tentativo isolato, quasi velleitario, e assai poco produttivo in termini di effettivo risparmio di risorse, in assenza di progetti più meditati, organici e strutturali di revisione del complesso sistema di governo territoriale in Italia (Mangiameli, 2012). Le istituzioni provinciali, svuotate a dispetto di principi costituzionali e conso-

lidata tradizione del loro carattere “esponenziale” della popolazione che nel territorio della provincia risiede (DL 201/2011), continuano, piuttosto, a soffrire di una cronica carenza di risorse rispetto alle funzioni loro assegnate. I recenti provvedimenti in materia finanziaria non fanno che esacerbare tale sofferenza. Le Regioni, infine, vedono un’ulteriore, progressiva riduzione delle risorse trasferite dallo Stato e un maggior ricorso a proprie fonti di finanziamento (particolarmente l’addizionale regionale all’IRPEF), in molti casi in forza delle regole dei piani di rientro dai deficit sanitari implementati a partire dalla seconda metà del decennio scorso. A livello aggregato, la spesa sanitaria registra, dopo il 2011, un ulteriore calo nel 2012 rispetto all’anno precedente, con la previsione – a seguito dei provvedimenti legati alla *spending review* – di una conferma di un tale andamento nel prossimo triennio.

La crisi economica e finanziaria e il prolungato periodo di recessione hanno in definitiva rappresentato formidabili ostacoli nell’attuazione del processo di decentramento fiscale iniziato negli anni Novanta. Tale fenomeno, peraltro comune alla sostanziale totalità dei Paesi sviluppati, tende a sollecitare un ripensamento delle stesse forme e modalità del decentramento fiscale e richiama la necessità che, in un complesso e articolato sistema di governo a più livelli come quello previsto dalla nostra Costituzione, siano da prevedere meccanismi di risposta, più o meno automatici, e di adattamento della struttura fiscale alle diverse fasi del ciclo economico. Pare essenziale, sempre più, che le risorse centralizzate che lo Stato destina agli Enti territoriali siano distribuite sulla base di criteri condivisi ispirati a semplicità (piena comprensione dei meccanismi a livello istituzionale e politico) e trasparenza (osservabilità da parte degli *stakeholders* locali), da più parti viste come gli ingredienti fondamentali per stimolare la responsabilità (*accountability*) degli amministratori degli enti territoriali (IEB, 2013).

Può essere utile leggere e interpretare il recente dibattito a proposito del federalismo fiscale in Italia, e in particolare la tormentata questione dell’IMU, alla luce della Dichiarazione di Utrecht del 2009 sull’impatto della crisi economica e finanziaria sul governo regionale e locale in Europa e sulle possibili risposte che possono essere messe in campo dagli Stati membri per farvi fronte (Consiglio d’Europa, 2010). In quella che sarebbe stata solo la prima fase della profonda crisi economica che accompagna l’Europa ancora oggi, il Consiglio d’Europa, raccogliendo i contributi della Conferenza tenutasi a Utrecht nel novembre 2009, richiamava anzitutto gli Stati membri a prendere pienamente atto dei fisiologici processi di riduzione delle entrate e di aumento delle necessità di spesa che accompagnano la recessione economica e a mettere in atto misure che fossero compatibili con gli obblighi presi, oltre due decenni addietro, con l’adozione della “Carta Euro-

pea dell'Autonomia Locale" (Consiglio d'Europa, 1985), in particolare in termini di: autonomia di organizzazione e di intervento nell'ambito locale, consultazione preventiva nel caso di legislazione nazionale i cui effetti ricadono direttamente sulla struttura e sulle funzioni degli enti territoriali, e adeguatezza delle risorse finanziarie. Inoltre, la Dichiarazione di Utrecht impegnava i Governi dei Paesi membri ad assumere la responsabilità di mitigare l'impatto della crisi sugli enti territoriali per limitare i possibili effetti distruttivi sulla coesione sociale e prevenire il rischio di esacerbare le tensioni sociali che possono degenerare in estremismi (Consiglio d'Europa, 2010) – fenomeni che si sono puntualmente e tragicamente manifestati negli anni seguenti proprio nei Paesi dell'Europa meridionale più duramente colpiti dalla crisi.

Infine, pare utile richiamare qui alcune raccomandazioni che emergono dalla Conferenza di Utrecht: la prima riguarda l'appello a eliminare le duplicazioni nella struttura di governo territoriale, fonti di inefficienze e costi (evitabili) che spesso si originano nel caso di delega e trasferimento di funzioni dal centro alla periferia. Come purtroppo l'esperienza italiana recente dimostra, la spesa statale stenta a diminuire nonostante lo svuotamento di funzioni nel corso del processo di decentramento.

Così come si richiama la necessità di valutazioni sistematiche e obiettive dell'efficienza nella fornitura dei servizi. Il riferimento a parametri esogeni per la distribuzione *ex ante* dei trasferimenti statali quali i costi standard per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, e a meccanismi di valutazione *ex post* basati su pratiche virtuose, *value-for-money* e *benchmarking* paiono rappresentare passi importanti in quella direzione, nonostante il cammino verso la costruzione dei costi standard per le funzioni comunali fondamentali si stia dimostrando piuttosto tortuoso. Le chance di successo del nuovo sistema di finanza pubblica locale richiedono infatti l'accettazione e condivisione di stime della spesa standard – ovvero il livello di spesa che un ente dovrebbe sostenere per essere allineato ai comportamenti medi di spesa di enti con caratteristiche e in contesti socioeconomici simili – destinate a sostituire, nel calcolo dei trasferimenti erariali, il riferimento alla spesa effettivamente sostenuta (la spesa "storica"). Inoltre, alle comprensibili obiezioni e resistenze di natura politica o semplicemente opportunistica all'utilizzo di procedure statistiche per il calcolo dei fabbisogni di spesa standard, si aggiunge un diffuso scetticismo scientifico giustificato dagli ampi margini di aleatorietà e discrezionalità che accompagnano le stesse procedure econometriche di stima dell'effetto degli indicatori di costo sui fabbisogni standard (Petretto, 2013).

Parallelamente, il principio della gestione associata obbligatoria delle funzioni comunali fondamentali che, dopo un percorso normativo tutt'altro che coerente e lineare, si profila con il DL 95/2012 (convertito in legge

135/2012, secondo atto della *spending review*), pare rappresentare un cambio di passo e di strategia nell'affrontare i problemi posti dalla frammentazione o polverizzazione amministrativa (Barbero, 2012). Rispetto all'impostazione prevalentemente volontaristica che ha contraddistinto la legislazione in materia (particolarmente, negli anni più recenti, la legge 142/1990 e il TUEL 267/2000), basata su incentivi alla razionalizzazione organizzativa il cui successo è risultato essere estremamente variabile da regione a regione, il carattere coattivo delle nuove previsioni si inserisce esplicitamente in una logica di contenimento della spesa.

Un'ultima raccomandazione che emerge dalla Conferenza di Utrecht e che pare utile richiamare qui concerne il mix di entrate e la struttura del prelievo tributario proprio degli enti territoriali, e acquista particolare rilievo alla luce del dibattito sul ruolo e il peso che l'imposta sugli immobili dovrebbe avere nell'architettura a regime del federalismo fiscale disegnata dalla legge 42/2009. Nella Dichiarazione di Utrecht si sottolinea come le conseguenze più severe in termini di gettito tributario in periodi di recessione economica si accompagnino, comprensibilmente, alla prevalenza di fonti di entrata legate al reddito o al volume degli scambi (addizionali e partecipazioni alle imposte personali sui redditi, alle imposte societarie e all'IVA), mentre le imposte di tipo immobiliare, opportunamente disegnate per evitare di ricadere eccessivamente sulle fasce più deboli, rappresentano le fonti di entrata da privilegiare per consentire il finanziamento del *welfare* regionale e locale, la cui esigenza, come le recenti tensioni sui bilanci degli enti territoriali dimostrano, si fa particolarmente forte nelle fasi recessive del ciclo economico.

Bibliografia

- Agenzia delle Entrate (2013), *Indagine conoscitiva sul tema della tassazione degli immobili. Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate Dott. Attilio Beperra*, Senato della Repubblica (VI Commissione Finanze e Tesoro), 4 giugno.
- Barbero M. (2012), "I piccoli Comuni fra obblighi di gestione associata delle funzioni e vincoli di finanza pubblica", in *La Finanza Territoriale in Italia, Rapporto 2012*, FrancoAngeli, Milano, pp. 233-251.
- Consiglio d'Europa (1985), *European Charter of Local Self-Government. European Treaty No. 122*, Strasbourg.
- Consiglio d'Europa (2010), *The Impact of the Economic Downturn on Local Government in Europe. What Is Happening and What Can Be Done?*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Strasbourg.
- IEB (2013), *Report on Fiscal Federalism 2012: Economic Crisis and Recentralization*, IEB, Institut d'Economia de Barcelona.

- Mangiameli S. (2012), “I profili istituzionali della legislazione della crisi, con particolare riferimento alle autonomie territoriali”, in *La Finanza Territoriale in Italia, Rapporto 2012*, FrancoAngeli, Milano, pp. 131-152.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2013), *L’attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio: legge 243 del 2012*, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Nota Breve, febbraio.
- Muraro G. (2013), “Taser, un surrogato per l’IMU”, *LaVoce.info*, 13 settembre.
- Petretto A. (2013), “Costi e fabbisogni standard nei Comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?”, in Idili L., Petretto A., Sciclone N., *Osservatorio sul Federalismo Fiscale in Toscana. Note e Contributi*, IRPET, Firenze, pp. 107-126.

1 La finanza locale italiana nel 2011 e 2012

Renato Cagno e Santino Piazza*

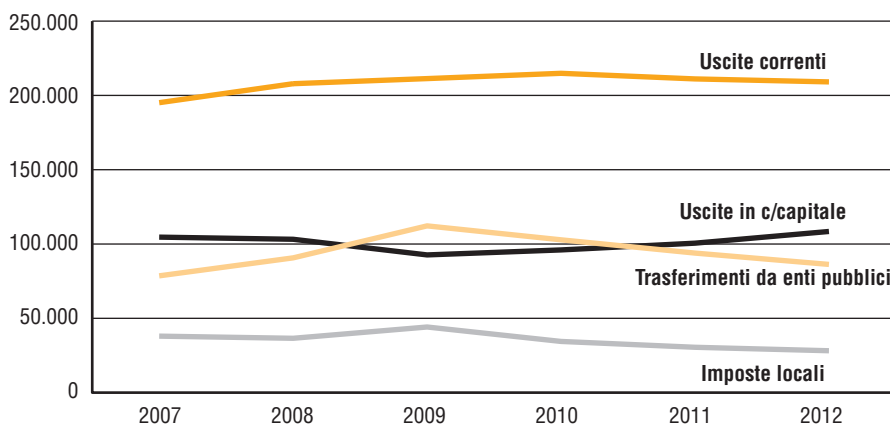
1.1 Introduzione – 1.2 La finanza dell'insieme delle amministrazioni locali – 1.3 I Comuni – 1.4 Le Province – 1.5 Le Regioni – 1.6 Monitoraggio e confronto tra grandezze di finanza regionale: alcuni nodi irrisolti – 1.7 Conclusioni

1.1 Introduzione

Nel luglio 2013 il governo italiano ha presentato ai rappresentanti del FMI in missione nel nostro Paese¹ dati che mostrano la forte ristrutturazione in corso nelle finanze pubbliche italiane.

Dal 2010 sia la spesa pubblica consolidata che quella del governo centrale non crescono più: nel biennio 2012-2010 si riducono i consumi

Figura 1.1
AMMINISTRAZIONI LOCALI: ANDAMENTO DI ALCUNE GRANDEZZE. 2007-2012
Valori in milioni



Fonte: conti economici delle AAPP-ISTAT

* Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte, IRES.

finali (retribuzioni e acquisto di beni e servizi) delle amministrazioni centrali, nonché il complesso dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni locali (regioni, enti sanitari ed enti locali); anche la spesa finale delle stesse AALL – comprensiva della spesa sanitaria che finora è sempre cresciuta – diminuisce mentre il gettito delle imposte e tasse locali è aumentato. La figura 1.1 (*supra*) mostra le dinamiche negative dal 2010 delle spese delle amministrazioni locali, parallele alla riduzione dei trasferimenti dalle amministrazioni centrali. Sono tendenze già presenti nei dati 2011 e commentate nella precedente edizione di questo Rapporto.

Per il 2012 va anche ricordato il peggioramento della congiuntura economica complessiva, con il PIL che si è contratto del 2,4%. Peggioramento che ha portato a diversi provvedimenti di controllo e riduzione della spesa pubblica centrale e locale, provvedimenti che si sono cumulati e che hanno reso difficile anche l'esatta quantificazione dei loro impatti: al momento della redazione non è ancora disponibile la Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, che illustra l'esito dei principali provvedimenti, nonché l'ammontare delle risorse centrali – trasferite e fiscali – rese disponibili nel 2012 per gli enti decentrati.

1.2

La finanza dell'insieme delle amministrazioni locali

L'andamento delle entrate e delle spese di Regioni, enti sanitari ed enti locali, nel 2012 è pesantemente condizionato dai numerosi provvedimenti restrittivi emanati a partire dal 2010 e succeduti a tutto l'anno: l'ultimo provvedimento che ha avuto un impatto su incassi e pagamenti del 2012 è la Legge di stabilità per il 2013, datata 24 dicembre 2012. Normativa che si è innestata pesantemente sul processo del federalismo fiscale in progressiva attuazione a partire dalla legge delega 42/2009, modificandone taluni esiti.

Alcuni provvedimenti hanno ampliato i margini di manovra degli enti territoriali sui propri cespiti di entrata, tuttavia il combinarsi con tagli nei trasferimenti statali e vincoli aggiuntivi sulla spesa hanno vincolato fortemente scelte finanziarie e comportamenti di spesa degli enti.

Come di consueto si illustrano in primo luogo l'andamento delle principali variabili nella fase contabile della competenza dei singoli anni: a tal fine si ricorre alla contabilità economica elaborata dall'ISTAT e ai dati di competenza disponibili relativi ad alcuni dati, come i trasferimenti nel bilancio agli enti decentrati registrati nel bilancio dello Stato.

Successivamente si passerà all'esame dei dati dei singoli comparti e territori, ricorrendo però ai dati SIOPE, che sono disponibili per la fase della cassa.

Tabella 1.1
CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI. 2008-2012
 Valori in milioni

	2008	2009	2010	2011	2012	Media var. annue 2011/2007	Var. 2011/2010	Var. 2012/2011
Entrate tributarie	103.192	92.668	96.014	100.562	108.448	-1%	5%	8%
Trasf. correnti da enti pubblici	90.680	112.219	102.819	93.906	86.276	6%	-9%	-8%
Altre	29.526	30.538	30.794	32.222	33.209	4%	5%	3%
Totale entrate correnti	223.398	235.425	229.701	226.690	227.933	2%	-1%	1%
Trasf. di capitali da enti pubblici	12.240	12.300	9.746	8.932	9.266	-15%	-8%	4%
Altre	2.873	2.196	2.313	2.801	2.800	-9%	21%	0%
Totale entrate c/capitale	15.113	14.496	12.059	11.733	12.066	-14%	-3%	3%
Spese correnti	207.878	211.325	214.881	211.108	209.095	2%	-2%	-1%
Investimenti fissi lordi	26.948	28.014	23.862	22.519	21.062	-4%	-6%	-6%
Contributi agli investimenti	8.788	9.217	6.883	6.565	6.087	-10%	-5%	-7%
Altre spese c/capitale	818	6.663	3.706	1.426	1.031			
Totale spese c/capitale	36.554	43.894	34.451	30.510	28.180	-4%	-11%	-8%
Saldo partite correnti	15.520	24.100	14.820	15.582	18.838	4%	5%	
Indebitamento	6.023	5.182	-7.572	-3.195	2.724	42%	-58%	

Fonte: conti economici delle AAPP-ISTAT

Tabella 1.2
ALCUNE IMPOSTE PROPRIE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI. 2008-2012
Valori in milioni

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011
Tributi Regioni SO	55.808	54.022	49.163	49.327	51.154	53.810	-3%	-9%	0%	5%	5%
Tasse automobilistiche	5.424	5.557	5.391	5.544	5.576	5.686	2%	-3%	3%	1%	2%
IRAP	39.404	36.141	31.652	31.939	32.940	33.257	-8%	-12%	1%	3%	1%
Addizionale regionale all'IRPEF	7.354	8.184	8.080	8.163	8.483	10.674	11%	-1%	1%	4%	26%
Tributo sp.le deposito in discarica	229	192	186	173	159	161	-16%	-3%	-7%	-8%	1%
Accisa su benzina regionale	3.397	3.948	3.854	3.508	3.996	4.032	16%	-2%	-9%	14%	1%
Tributi enti locali	23.808	22.085	21.006	21.051	24.259	29.527	-7%	-5%	0%	7%	22%
Imposta comunale sugli immobili	12.743	9.920	9.461	9.657	9.788	15.609	-22%	-5%	2%	1%	59%
Addizionale comunale all'IRPEF	2.467	2.922	2.812	2.871	3.225	3.919	18%	-4%	2%	12%	22%
Addizionale cons. energia elettrica	1.530	1.627	1.553	1.547	1.633	216	6%	-5%	0%	6%	-87%
Pubblico registro automobilistico	1.326	1.248	1.169	1.133	1.217	1.348	-6%	-6%	-3%	8%	11%
Imposta assicurazioni RC auto	2.150	2.071	1.954	1.986	2.290	2.396	-4%	-6%	2%	17%	5%
Contributi concessioni edilizie	3.427	3.280	2.752	2.507	2.368	1.778	-4%	-16%	-9%	-6%	-25%
Imposte pubblicità e affissioni	392	403	393	391	438	425	3%	-2%	-1%	3%	-3%
Totale principali imposte proprie	79.616	76.107	70.169	70.378	74.631	83.337	-4%	-8%	0%	6%	12%

Fonte: conti economici delle AAPP-ISTAT