

Rapporto sulla finanza locale 2005

14 dicembre 2005

Il Rapporto 2005 sulla finanza locale in Italia nasce dall'iniziativa congiunta dell'ISAE, dell'IRPET e dell'IRES Piemonte – con la collaborazione dell'Associazione SRM di Napoli - con la finalità di offrire un contributo per ridurre il gap che attualmente si registra con riferimento a

- A) disponibilità di analisi organiche e continuative sulla finanza degli enti locali secondo un approccio di tipo economico-istituzionale
- B) tempestività e sufficiente disaggregazione (per categorie economico-funzionali e per territorio) delle informazioni quantitative rilevanti
- C) evidenze di analisi comparate all'interno dell'UE da cui poter trarre eventuali insegnamenti

Nella fase storica attuale ruolo e attività di governo concretamente gestite dalle autonomie locali hanno assunto crescente importanza strategica sotto vari profili.

Non solo i processi di decentramento amministrativo succedutisi nel corso degli anni, culminati nelle c.d. leggi Bassanini, ma anche quelli di progressiva attribuzione di funzioni legislative alle Regioni, culminati nella riforma del Titolo V della Costituzione, costituiscono esiti – per molti versi ancora allo stato puramente programmatico – di una fase profondamente segnata dall'esigenza di avvicinare il potere politico/amministrativo alla domanda di servizi, prestazioni, dotazioni infrastrutturali - materiali e immateriali - proveniente dal territorio.

La focalizzazione che nel Rapporto viene fatta, in particolare, sugli Enti locali – piuttosto che sull'intero sistema delle Amministrazioni locali – è in linea con la centralità che nel testo costituzionale è riconosciuta al principio di sussidiarietà, che induce a considerare gli enti locali (in particolare Province e Comuni) come lo snodo nevralgico su cui deve poggiare l'intero sistema della finanza locale, quello che maggiormente si trova e sempre più si troverà a dover fronteggiare problemi di efficienza tecnica ed allocativa nonché di equità, verticale ed orizzontale, nella fornitura di servizi e prestazioni ai soggetti residenti sul territorio.

Nella sua **prima parte** il Rapporto offre al lettore alcune analisi di tipo strutturale e di carattere generale della finanza locale, centrando inoltre l'attenzione sulle dinamiche sia di lungo che di breve periodo e sulla differenziazione territoriale che le contraddistingue. Si tratta, in sostanza, del contesto in cui collocare le analisi riguardanti le problematiche di carattere più specifico, cui è dedicata la **seconda parte**.

In quest'ultima viene sviluppata la riflessione su alcuni temi, individuati – fra tutti quelli possibili - come di particolare interesse ed attualità. A differenza della prima, questa seconda parte muterà costantemente di contenuto nei futuri Rapporti, accogliendo contributi e opinioni – non necessariamente concordi – su altri temi di volta in volta individuati come prioritari. Fra tali contributi saranno compresi anche quelli riguardanti esperienze gestionali concrete o casi di studio specifici che possano fungere da *best practice* o semplicemente da stimolo alla discussione, non solo di tipo accademico ma anche tecnico-organizzativo.

Nel Rapporto 2005 gli approfondimenti condotti hanno riguardato le seguenti questioni:

- a) il quadro delle regole finanziarie in cui opera la finanza locale (Patto di Stabilità Interno) e gli effetti del loro costante mutamento negli ultimi anni, fino a considerare quelli ipotetici generati dalle restrizioni preconizzate dal disegno di legge finanziaria per il 2006;
- b) la capacità di utilizzo della leva fiscale per il finanziamento dell'attività ordinaria e l'utilizzo di strumenti innovativi per finanziare gli investimenti
- c) le politiche e gli strumenti per il welfare locale, in particolare con riferimento all'assistenza sociale e, in genere, alle prestazioni *mean tested*;
- d) la gestione dei servizi economici attraverso la rete delle public utilities ed i processi di riforma che hanno inciso sulla loro configurazione, sul loro *modus operandi* e sui mercati di riferimento.

Infine, una **terza parte**, intitolata “Spazio Europa”, anche essa pensata come ricorrente nei Rapporti che verranno realizzati nei prossimi anni, viene dedicata all’analisi comparata a livello europeo di una tematica di interesse. In questo primo Rapporto, in considerazione della valenza centrale che si ritiene assuma la questione del finanziamento, l’attenzione è stata focalizzata sulla tassazione delle attività produttive.

Un aspetto originale e qualificante del Rapporto riguarda il secondo dei “punti di sofferenza” sopra richiamati cui l’iniziativa cerca di dare risposta, cioè l’insufficiente disponibilità di statistiche dettagliate e tempestive. In particolare, con riferimento ai flussi finanziari gestiti dagli enti locali, tali limiti sono stati superati in virtù dell’integrazione di due basi informative, quella della Ragioneria Generale dello Stato (la rilevazione trimestrale di cassa) e quella ISTAT sui conti di bilancio di Province e Comuni (indagine campionaria). L’integrazione delle due fonti a livello di microdato ha permesso di conseguire un prodotto che ne esalta in modo sinergico le rispettive capacità informative. Tale prodotto consiste in una banca dati che consente di analizzare in serie storica, fino al 2004, i flussi di entrata e di spesa degli enti locali per voce economica, funzione, regione e classe di ampiezza demografica delle amministrazioni. La banca dati, costruita grazie alla collaborazione di RGS ed ISTAT, potrà essere costantemente aggiornata a supporto delle analisi che saranno sviluppate nei prossimi Rapporti.

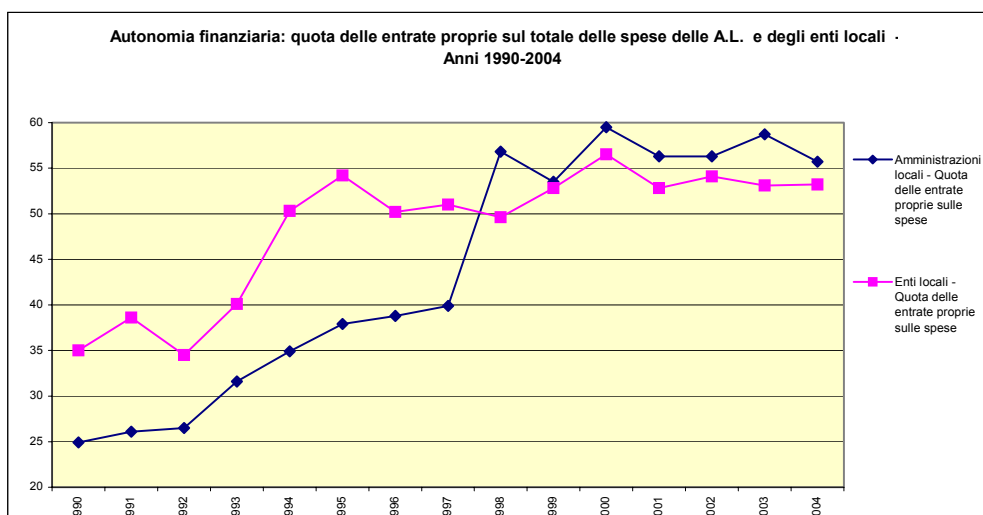
Il contesto in cui si collocano le riflessioni di tipo monografico condotte nella seconda parte del volume si caratterizza sia in termini di dinamiche strutturali e congiunturali, sia in termini di differenziazione territoriale degli assetti di bilancio delle autonomie locali e delle politiche da esse realizzate.

In linea generale, due spinte contrapposte hanno inciso – da inizio anni novanta ad oggi – sull’azione degli enti locali

- 1) lo stimolo ad una sempre maggiore traduzione operativa del principio di sussidiarietà, posto in primo piano nel Titolo V riformato;
- 2) le pressioni, di segno opposto, indotte – da un lato – dalle politiche restrittive del governo centrale, perseguite anche a costo del contenimento degli spazi di autonomia, in una fase particolarmente difficile per la finanza pubblica italiana e – dall’altro lato – dall’ancora non adeguato assetto dei rapporti interistituzionali Stato-Regioni-Autonomie locali che si traduce in crescenti livelli di incertezza per l’attività programmatica e gestionale di queste ultime.

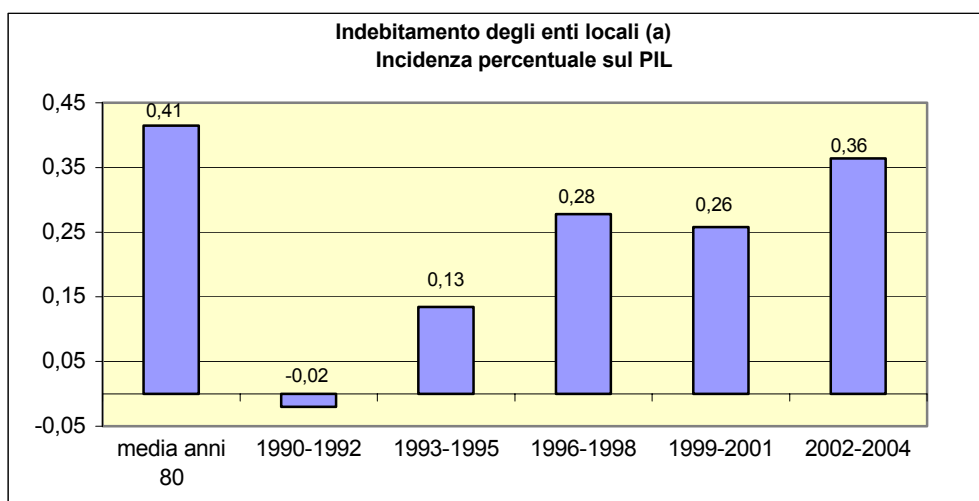
In sostanza, si può dire che, nel periodo di tempo esaminato, il processo di decentramento si è progressivamente affermato ma con discontinuità e contraddizioni evidenti.

Cosicché, mentre il principio di corrispondenza e responsabilità si è andato affermando nel corso degli anni ’90, proprio quando era legittimo attendersi – a Costituzione riformata - un ulteriore salto di qualità che ne consentisse il definitivo radicamento nella cultura del decisore locale si sono manifestati segnali in controtendenza, in particolare con la sospensione della capacità di manovra dei principali tributi. Le conseguenze sono mostrate con chiarezza dalla figura seguente.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale

Tali tendenze hanno avuto riflessi anche in termini di equilibrato governo del bilancio, come illustrato dal grafico seguente che indica il ritorno nell'ultimo triennio su livelli di deficit analoghi a quelli degli anni '80.



(a) Il segno positivo indica indebitamento, quello negativo surplus

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale

Se è vero che esiste una relazione fra potere tributario e capacità di controllo del deficit, allora assume rilievo strategico la questione del grado del potere impositivo, di cui effettivamente dispongono gli enti locali, e della natura dei tributi ad essi assegnati. Sotto il primo profilo, la manovrabilità delle aliquote e i poteri di accertamento sono generalmente limitati; sotto il secondo, buona parte dei tributi grava su basi imponibili poco dinamiche, specie in prospettiva.

Tali caratteristiche sono da valutare a fronte di quelle proprie della spesa, in considerazione sia del decentramento di competenze che si è avuto sia delle caratteristiche strutturalmente espansive delle variabili che determinano l'evoluzione di molte funzioni di spesa (basti pensare al nesso fra invecchiamento della popolazione e servizi socio-assistenziali). Di conseguenza le spontanee tendenze relative dei flussi di spesa e di entrata sono divergenti. Ciò può rappresentare uno stimolo alla ricerca di livelli di efficienza più elevati da parte degli Enti locali ma segnala, al tempo stesso, il rischio di deterioramento cui è costantemente sottoposto il saldo di bilancio complessivo.

Le contrastanti esigenze del governo centrale e di quelli locali dovrebbero trovare soluzione in un corpus di regole fiscali stabili, condivise e rispettose dell'autonomia, tali da stimolare l'efficienza e la responsabilità degli operatori locali ed il loro concorso al conseguimento degli obiettivi nazionali di finanza pubblica. In attesa della formulazione dei criteri applicativi dell'articolo 119 della Costituzione e della loro entrata in vigore – che non sembra certo essere possibile nel breve periodo – sembra urgente procedere in una profonda rivisitazione dei criteri di ripartizione dei trasferimenti erariali recuperando lo spirito delle leggi di riforma che nel 1992 (D.Lgs. 504) e nel 1997 (D.Lgs. 244) sono state emanate ma che solo in minima parte sono state attuate. Il definitivo abbandono del criterio della spesa storica e la piena assunzione di quello degli standard è un presupposto essenziale da perseguire; lo stesso dovrebbe valere dal lato del prelievo fiscale, ambito nel quale, inoltre, dovrebbe essere potenziata la capacità dell'ente locale di intervenire nelle fasi di accertamento. Fissati gli standard e gli obiettivi di finanza pubblica, il patto di stabilità interno potrebbe veramente configurarsi come patto (fra governo centrale e governo locale e fra governi locali), definito su base concertativa ma vincolante, con regole stabili, rispetto alle quali ciascun ente si assuma le sue responsabilità pur nell'autonomia delle scelte allocative.

L'evoluzione della spesa degli Enti locali nell'ultimo decennio testimonia della rilevata tendenza alla crescita progressiva del ruolo da essi svolto, di una ricomposizione in direzione di un aumento delle componenti maggiormente “*growth enhancing*”, ma anche della contraddittorietà o insufficienza di alcuni processi.

Spesa degli enti locali per voce economica e ripartizione geografica in percentuale del PIL - Trienni 1996-1998, 1999-2001, 2002-2004

	Totale spese	Spese correnti			Spese c/capitale	
		Totale	di cui spese personale	di cui beni e servizi	Totale	di cui Investimenti
			Italia			
1996-1998	5,64	3,99	1,40	1,60	1,66	1,13
1999-2001	5,82	3,90	1,26	1,74	1,92	1,22
2002-2004	6,05	3,85	1,20	1,76	2,20	1,43
			Centro-Nord			
1996-1998	5,28	3,66	1,18	1,51	1,62	1,01
1999-2001	5,57	3,61	1,09	1,67	1,96	1,11
2002-2004	5,85	3,56	1,04	1,65	2,29	1,35
			Mezzogiorno			
1996-1998	6,75	5,01	2,09	1,90	1,74	1,51
1999-2001	6,81	4,89	1,84	2,02	1,91	1,66
2002-2004	6,67	4,73	1,67	2,07	1,94	1,67

Fonte: elaborazioni su banca dati costruita su informazioni RGS e ISTAT

La spesa complessiva in proporzione di PIL è aumentata, ma quella corrente si è contratta mentre è significativamente aumentata quella in c/capitale.

Tuttavia, all'interno delle spese correnti si è avuto un calo di quelle per il personale e un aumento di quelle per acquisto di beni e servizi. Il primo fenomeno è da ascrivere principalmente alla fuoriuscita del personale ATA della scuola dai ruoli comunali e provinciali a quelli statali: una evidente contraddizione dal momento che il servizio dell'istruzione – a norma di Costituzione – dovrebbe essere riaccorpato sotto la responsabilità del livello locale di governo, perseguendo una configurazione più efficiente di quella attuale spezzettata su 5 livelli decisionali diversi. L'aumento della quota sul PIL dei consumi intermedi dovrebbe essere indice, piuttosto che di eccessi di spesa, soprattutto di una diffusa tendenza alla esternalizzazione di parte dei processi di produzione dei servizi.

La spesa in conto capitale è risultata essere in espansione; questa è stata però più rapida al Centro-Nord che al Sud. In particolare, se si fa riferimento alla sola spesa per investimenti, i livelli pro-capite iniziali (relativi al triennio 1996-1998) passano per l'intera Italia da 200 a 320 euro; al Centro-Nord da 220 a 360; al Sud da 180 a 260. Pertanto, non solo i livelli sono significativamente più alti nell'Italia centro-settentrionale, ma anche le dinamiche indicano tendenze divaricanti, le differenze fra le due ripartizioni essendo passate da meno di 40 a circa 100 euro.

Spesa degli enti locali per voce economica e ripartizione geografica
Valori medi pro-capite in euro - Trienni 1996-1998, 1999-2001, 2002-2004

	Totale spese	Spese correnti			Spese c/capitale	
		Totale	di cui spese personale	di cui beni e servizi	Totale	di cui Investimen ti
Italia						
1996-1998	1.024,1	723,37	254,8	290,8	300,7	205,6
1999-2001	1.191,5	797,73	258,6	356,6	393,8	250,1
2002-2004	1.363,4	867,03	270,2	395,8	496,4	322,7
Centro-Nord						
1996-1998	1.139,7	789,4	255,4	325,2	350,3	217,1
1999-2001	1.346,9	873,5	263,2	403,2	473,3	267,5
2002-2004	1.540,7	937,4	274,8	435,5	603,2	356,8
Mezzogiorno						
1996-1998	818,8	607,8	253,7	230,6	211,0	183,4
1999-2001	946,1	679,9	255,7	280,3	266,2	231,1
2002-2004	1.043,9	740,2	261,8	324,2	303,8	261,4

Fonte: elaborazioni su banca dati costruita su informazioni RGS e ISTAT

I settori funzionali in cui la spesa in c/capitale è maggiormente cresciuta sono quelli della viabilità e dei trasporti, della gestione del territorio e dell'ambiente, dell'istruzione: in ciascuno di essi il Centro-Nord primeggia sia in livello che in dinamica.

Riguardo alla spesa di parte corrente, anche essa più elevata e maggiormente dinamica al Centro-Nord, i settori funzionali che presentano le differenze più consistenti a favore di tale ripartizione sono quelli della cultura e dei servizi sociali.

Livelli e dinamiche delle spese hanno il loro contraltare in quelli delle entrate, per le quali si assiste ad una profonda trasformazione di struttura negli anni a seguito del decentramento e/o assegnazione di diverse imposte, eventi che hanno determinato una significativa crescita della pressione fiscale. A questa si è affiancato l'aumento della pressione tariffaria e di altre entrate proprie, come i dividendi da imprese partecipate, la cui efficienza gestionale è migliorata nel tempo.

La pressione fiscale e tariffaria è più elevata al Centro-Nord rispetto al Sud, ma la maggiore dinamica di quest'ultima ha leggermente ridotto il gap iniziale. A fine periodo, tuttavia, le entrate tributarie ed extra tributarie pro-capite degli Enti locali centro-settentrionali erano ancora quasi il doppio di quelle del Meridione.

Entrate degli enti locali per voce economica e ripartizione geografica
Valori medi pro-capite in euro - Trienni 1996-1998, 1999-2001, 2002-2004

	Totale entrate	Entrate tributarie ed extratrib.	Trasferimenti correnti	di cui: da Stato	di cui: da Regioni	Entrate in c/capitale
Italia						
1996-1998	828,2	422,2	277,1	217,7	53,4	129,0
1999-2001	1.063,8	517,3	374,7	271,9	97,0	171,8
2002-2004	1.178,6	564,5	383,4	254,4	121,8	230,8
Centro-Nord						
1996-1998	923,1	531,4	256,4	199,3	48,9	135,3
1999-2001	1.163,3	641,8	328,3	221,5	99,1	193,2
2002-2004	1.287,6	674,7	353,2	215,0	129,6	259,6
Mezzogiorno						
1996-1998	662,3	231,2	313,2	249,9	61,2	117,9
1999-2001	889,1	296,9	456,9	361,1	93,4	135,3
2002-2004	982,0	365,9	437,8	325,6	107,7	178,9

Fonte: elaborazioni su banca dati costruita su informazioni RGS e ISTAT

Il ruolo dei trasferimenti erariali è, di fatto, perequativo, quindi più consistente al Sud che al Centro-Nord. Tuttavia la limitata operatività dei meccanismi di ripartizione fondati sulla definizione dei fabbisogni standard ne riduce la funzione di possibile stimolo all'efficienza caratterizzandoli, invece, in senso conservativo dello status quo. Eccessi di spesa o di insufficienza di entrata non sono, quindi, adeguatamente contrastati, indipendentemente dalla latitudine in cui questi si presentano, rendendo l'imposizione generalizzata di tetti alla spesa e, implicitamente - fissato l'obiettivo di deficit - all'entrata, di dubbia efficacia in un'ottica di equilibrato governo della finanza locale.

In termini più congiunturali, cioè facendo riferimento agli anni più recenti, le manovre di finanza pubblica poste in essere hanno avuto evidenti effetti sui flussi di cassa degli enti.

Per quanto riguarda i Comuni, è rallentata la dinamica delle entrate correnti in termini reali (nel biennio 2003-2004 esse sono calate del 6% rispetto al biennio precedente). La riduzione principale ha riguardato i trasferimenti statali; i gettiti delle imposte, tasse e tariffe si sono invece mantenuti su un sentiero di lenta crescita.

I pagamenti dei Comuni hanno anche essi registrato una contrazione in termini reali. Ciò vale per tutti i comparti ad eccezione di quelli istituzionali (amministrazione generale e polizia locale). L'attività di investimento è stata meno incisa: le entrate proprie in c/capitale e il canale creditizio, anche con ricorso a strumenti innovativi, sono stati impiegati in misura crescente a sostegno delle iniziative di investimento.

Per le Province il quadro è improntato ad una minore restrizione. Non perché non siano stati ridotti i trasferimenti statali, ma perché i nuovi cespiti di entrata attribuiti hanno generato risorse consistenti. La spesa registra soprattutto la crescita di importanza di quei comparti, come quello dei servizi economici e della formazione professionale, maggiormente coinvolti dal decentramento amministrativo.

I differenziali regionali che si riscontrano per i Comuni derivano, sostanzialmente, dalla diversa incidenza delle entrate proprie e dalla solo parziale compensazione assicurata dai trasferimenti erariali. Nel caso delle Province, invece, i differenziali territoriali nelle spese e nelle entrate riflettono soprattutto le diversità nelle legislazioni regionali in materia di funzioni delegate e, quindi, nell'attribuzione dei corrispondenti mezzi finanziari necessari al loro espletamento.

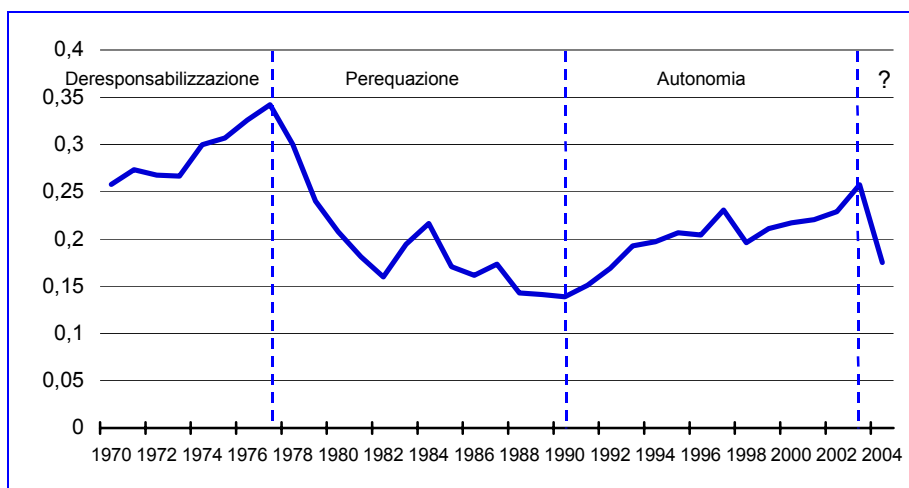
La variabilità dei comportamenti degli Enti locali, considerati in un'ottica sia strutturale che dinamica, deriva da fattori di varia natura.

L'Italia continua ad essere, dopo 150 anni dalla sua unificazione, un Paese molto differenziato al suo interno. Questo lo rende simultaneamente adatto all'autonomia e al decentramento ma anche problematico, per la necessità di conciliare autodeterminazione con equità e perequazione dei bisogni.

Questa forte differenziazione si riscontra anche nelle preferenze per l'intervento pubblico locale e si manifesta in notevoli differenze sia della pressione fiscale locale che dei livelli di spesa e di servizi pubblici. La prevedibile divaricazione fra un CentroNord ricco di servizi e con alta fiscalità e un Sud nel quale i governi locali chiedono poco ai cittadini, ma offrono loro anche molto poco, è solo in parte corrispondente alla verità. La presenza delle Regioni a Statuto speciale, che godono di ampie compartecipazioni fiscali che consentono loro di trasferire notevoli risorse agli enti locali, rende infatti più articolato il quadro.

Cominciando dall'andamento storico delle differenze, si osserva che la varianza nei comportamenti aumenta ogni volta che i margini di libertà si allargano:

DIFFERENZIAZIONE NEI LIVELLI DI SPESA CORRENTE DEI COMUNI. 1970-2004 Coefficiente di variazione su valori pro capite per regione



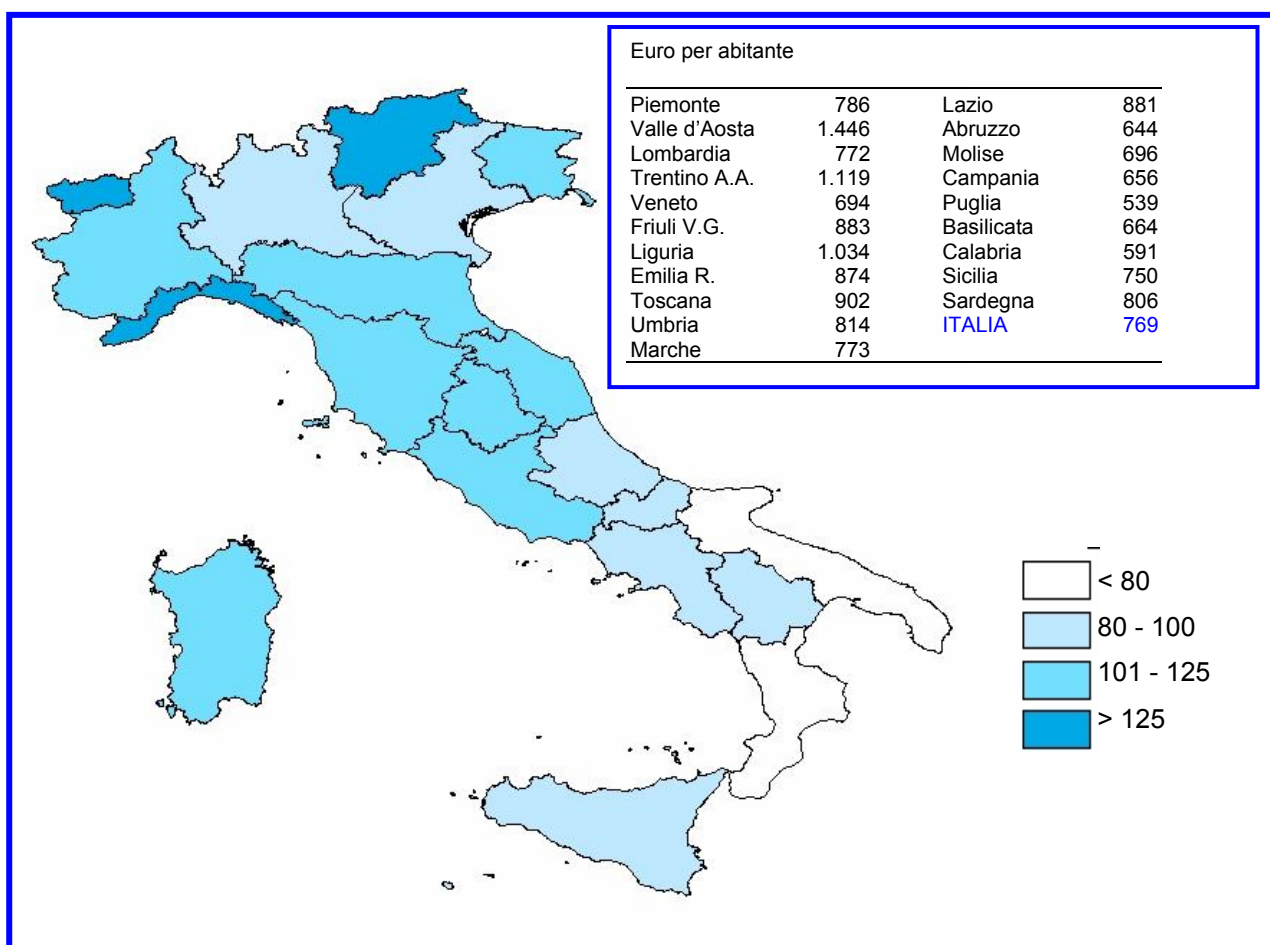
Dopo la lunga fase di riduzione delle differenze infranazionali, assicurata dal Ministero dell'Interno attraverso i trasferimenti perequativi, dal 1990 si è aperta la fase dell'autonomia che ha fatto aumentare le differenze di spesa fra le varie regioni italiane. Ma da quando il governo centrale ha ripreso a controllare, attraverso il Patto di Stabilità Interno, non solo i saldi ma anche le singole poste di entrata (blocco delle addizionali IRPEF, ...) e di spesa (vincoli alla crescita delle spese di personale, ...), le differenze hanno cominciato a ridursi di nuovo e si assiste oggi ad una nuova convergenza, anche se le differenze fra le preferenze continuano probabilmente ad essere forti.

Guardando ora ai comportamenti dei Comuni nelle varie parti d'Italia (le Province, in ogni regione, hanno comportamenti generalmente molto simili ai Comuni) si possono notare sia le forti differenze nella spesa corrente sia la forbice, ugualmente ampia, fra le pressioni fiscali esercitate sui cittadini.

Se in media la spesa per abitante è di 769 euro nel 2004, in Val d'Aosta la spesa è quasi doppia mentre in Puglia è inferiore del 30% (539 euro); quanto alla pressione fiscale, i Comuni del Sud registrano un prelievo del 30-40% inferiore alla media nazionale (340 euro per abitante), ma sugli stessi livelli troviamo anche il Trentino AA.; anche il Friuli è, sia pure lievemente, sotto la media nazionale.

SPESE CORRENTI

Numeri indice (Italia = 100)



In cima alla graduatoria dei due indicatori si colloca la Liguria, regione piuttosto ricca ma anche caratterizzata da popolazione anziana e da forte vocazione turistica, elemento che costituisce un forte incentivo sia alla spesa che alla pressione fiscale, attraverso l'ICI sulle seconde case.

La presenza delle Regioni a statuto speciale sembra spiegare largamente le differenze fra la fiscalità locale di aree fra loro molto simili. Prendiamo ad esempio, da un lato Veneto e Trentino AA, dall'altro Sicilia e Puglia.

I Comuni veneti esercitano sui cittadini una pressione fiscale di 100 euro superiore a quella che subiscono i trentini (371 contro 262), ma questi ultimi usufruiscono di servizi (a parità di efficienza) per un equivalente di 1119 euro, contro gli appena 694 dei veneti.

Simile, anche se su livelli inferiori in valore assoluto, il confronto fra Sicilia e Puglia: la pressione fiscale nell'isola è di oltre 20 punti percentuali inferiore rispetto ai Comuni pugliesi (206 euro contro 273 euro per abitante), ma in termini di spesa la Sicilia è sulla media nazionale, mentre i comuni pugliesi sono su livelli del 30% inferiori.

Le differenze ingiustificate e le iniquità non dividono, quindi, solo il Nord dal Sud, ma attraversano l'Italia motivate anche da fattori istituzionali; l'Italia del federalismo fiscale non è naturalmente solo questo e leggendo all'interno delle cifre si può vedere che ci sono aree (il Centro, ma anche le regioni adriatiche) che sono più orientate di altre all'intervento pubblico locale e che sono disposte a correre il rischio dell'impopolarità verso i cittadini per mantenere elevati livelli di spesa e di servizi.

ENTRATE TRIBUTARIE
 Numeri indice (Italia = 100)

