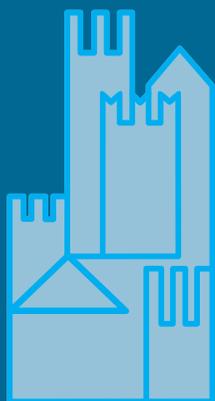




Il quadro finanziario dei Comuni

Sintesi 2011

iFEL Fondazione ANCI



Ricerche

Il Rapporto è stato realizzato
dalla Direzione Scientifica dell'IFEL,
in collaborazione con Ref.
Curatori dell'opera: *Salvatore Parlato e Silvia Scozzese*
Elaborazioni e testi a cura di:
Stefano Croella e Massimiliano Sabaini
hanno redatto il I e II capitolo
Per Ref.: *Fedele De Novellis e Sara Signorini*
hanno redatto il III capitolo
Andrea Ferri, Ennio Dina e Corrado Pollastri
hanno redatto il IV capitolo
Corrado Pollastri e Andrea Ferri
hanno redatto il V capitolo

A cura di
Direzione Scientifica IFEL
Tel. 06.68816214-218-210
direzionescientifica@webifel.it
info@webifel.it
www.fondazioneifel.it
Questa sintesi del Rapporto è stata
conclusa il 31 agosto 2011



Il quadro finanziario dei Comuni

Settembre 2011

iFEL Fondazione ANCI

Sintesi

Indice

Il quadro finanziario dei Comuni italiani

| | |
|------------------------------------|----|
| I conti dei Comuni per il 2009 | 11 |
| I differenziali territoriali | 13 |
| Le dinamiche nel periodo 2005-2009 | 17 |
| Le dinamiche territoriali | 19 |

Gli effetti del Patto di Stabilità Interno nel triennio 2008-2010

| | |
|---|----|
| Premessa | 31 |
| Il rispetto del patto | 31 |
| L'anomalia positiva del 2010 | 35 |
| Dimensione e composizione del contributo al risanamento | 36 |

Finanze comunali: scenario 2011-2013

| | |
|---|----|
| Ancora uno sforzo aggiuntivo per gli enti locali | 45 |
| Le incertezze sullo scenario delle amministrazioni comunali | 47 |
| Lo scenario 2011-2013 | 48 |
| Tendenziale 2011-2013 | 49 |
| Quadro programmatico | 51 |
| Finanza locale sotto pressione | 54 |

Il riordino delle entrate comunali e la transizione al nuovo regime

| | |
|---|----|
| Il riordino delle entrate comunali e la transizione al nuovo regime | 59 |
| Le entrate dei Comuni nei consuntivi 2008-2009 | 61 |
| Contesto, rischi e opportunità nell'attuazione del federalismo municipale | 67 |
| Il periodo transitorio e il fondo sperimentale di riequilibrio | 70 |
| L'evoluzione delle entrate comunali tra il 2011 e il 2014 | 74 |
| Conclusioni | 84 |

Il quadro finanziario dei Comuni italiani

1

Il quadro finanziario dei Comuni italiani

I conti dei Comuni per il 2009

Il quadro dei conti comunali riferiti al 2009 definisce una struttura finanziaria, sia con riferimento alle entrate, sia riguardo alla spesa, non omogenea lungo il territorio nazionale, presentando come di consueto sostanziali differenze tra i Comuni di diversa dimensione.

L'ammontare delle entrate comunali, valutate in termini di competenza ibrida (accertamenti di parte corrente e incassi di parte capitale, al netto della riscossione di crediti), si assesta nel 2009 a circa 67 miliardi di euro, pari a 1.116,1 euro per abitante.

Il dato si compone per oltre il 54% da entrate proprie, quasi 37 miliardi di euro, mentre per la restante parte dipende da trasferimenti a vario titolo pervenuti nei bilanci degli Enti, per un totale di oltre 30 miliardi di euro, di cui circa 6,6 in conto capitale. In termini pro capite, le entrate proprie superano di poco i 600 euro, contro i circa 510 delle risorse trasferite.

All'interno delle risorse proprie, le entrate tributarie si collocano poco sotto i 20 miliardi di euro, circa 326 euro per abitante, seguite dagli introiti di tipo extratributario che, nell'anno in considerazione, sfiorano i 12 miliardi di euro, ovvero quasi 200 euro pro capite.

Tavola 1.1 Entrate delle Amministrazioni comunali. Anno 2009

| | milioni di euro | | euro pro capite | |
|---|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
| | Competenza | Competenza mista | Competenza | Competenza mista |
| Entrate tributarie* | 19.644 | 19.644 | 325,6 | 325,6 |
| Trasferimenti correnti** | 24.064 | 24.064 | 398,8 | 398,8 |
| Entrate extratributarie | 11.863 | 11.863 | 196,6 | 196,6 |
| Totale Entrate correnti proprie* | 31.508 | 31.508 | 522,2 | 522,2 |
| Totale Entrate correnti | 55.572 | 55.572 | 921,0 | 921,0 |
| Entrate in c/capitale | 14.623 | 11.775 | 242,3 | 195,1 |
| -Trasferimenti in c/capitale | 7.029 | 6.659 | 116,5 | 110,4 |
| Totale Entrate proprie* | 39.101 | 36.623 | 648,0 | 606,9 |
| Totale Entrate | 70.195 | 67.347 | 1.163,3 | 1.116,1 |

* al netto della Compartecipazione IRPEF

** Comprende la Compartecipazione IRPEF

Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Sul versante della spesa, le uscite dei Comuni, espresse sempre in termini di competenza ibrida, sono ammontate a quasi 70 miliardi di euro. Di questi, 52,6 miliardi di euro hanno riguardato la spesa di parte corrente e poco più di 17 miliardi sono stati utilizzati per far fronte ad oneri in conto capitale.

In termini pro capite, la spesa dei Comuni si colloca intorno ai 1.158 euro, di cui 871 per spese correnti e 287 circa per pagamenti in conto capitale.

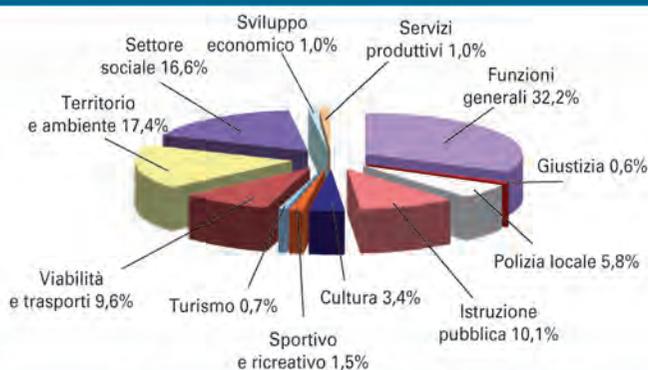
Tavola 1.2 Uscite delle Amministrazioni comunali. Anno 2009

| | milioni di euro | | euro pro capite | |
|----------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
| | Competenza | Competenza mista | Competenza | Competenza mista |
| Spese correnti | 52.584 | 52.584 | 871,5 | 871,5 |
| Spese in c/capitale | 19.057 | 17.281 | 315,8 | 286,4 |
| Totale Uscite | 71.641 | 69.865 | 1.187,3 | 1.157,9 |

Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

All'interno della spesa corrente, poco più del 32% serve a finanziare servizi di tipo generale (anagrafe, ufficio tecnico, tributi, etc.) e costi di amministrazione, entrambi ricompresi all'interno delle Funzioni generali. Seguono le spese per Territorio e Ambiente (17,4%) e quelle relative al Settore Sociale (16,6%), che si confermano essere le principali voci di intervento dei Comuni.

Grafico 1.1 La composizione della spesa corrente dei Comuni. Anno 2009



Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Dal confronto tra entrate e spese, espresse in termini di competenza ibrida, emerge un saldo netto di bilancio di -2,5 miliardi di euro, corrispondente ad un deficit di oltre 40 euro per abitante.

Il dato che emerge dall'analisi dei consuntivi stride solo apparentemente con l'obiettivo, rispettato, di sostanziale pareggio che era stato assegnato ai Comuni nel 2009 dal Patto di Stabilità Interno, in quanto, una volta tenuto conto delle esclusioni per circa 2 miliardi di euro concesse nel corso del 2009 e del disavanzo prodotto dagli Enti con meno di 5.000 abitanti (non soggetti a Patto) si giunge alla misura riportata in tabella.

I differenziali territoriali

Le principali grandezze di bilancio 2009 assumono caratteristiche alquanto eterogenee lungo il territorio nazionale.

Sul fronte delle entrate, rispetto al dato nazionale complessivo di circa 1.116 euro pro capite, i Comuni del Nord presentano un dato sostanzialmente allineato, 1.110 euro per abitante, mentre quelli del Sud registrano un differenziale negativo di quasi 50 euro. Viceversa, negli Enti comunali del Centro-Italia la dotazione di risorse supera di quasi 100 euro la media nazionale per abitante.

**Tavola 1.3 Le entrate dei Comuni. Anno 2009
Competenza ibrida (euro pro capite)**

| Regione | Entrate tributarie* | Trasferimenti correnti ** | Entrate extra-tributarie | Entrate in C/CAP | Entrate totali |
|------------------|---------------------|---------------------------|--------------------------|------------------|----------------|
| ABRUZZO | 333,0 | 400,4 | 147,7 | 200,8 | 1.081,9 |
| BASILICATA | 241,9 | 440,2 | 142,2 | 372,0 | 1.196,2 |
| CALABRIA | 250,8 | 396,3 | 153,7 | 193,5 | 994,2 |
| CAMPANIA | 321,4 | 418,5 | 139,2 | 222,8 | 1.101,9 |
| EMILIA ROMAGNA | 366,1 | 295,6 | 244,4 | 170,8 | 1.077,0 |
| FRIULI V. GIULIA | 314,1 | 660,9 | 250,0 | 179,7 | 1.404,8 |
| LAZIO | 341,0 | 563,7 | 230,4 | 164,2 | 1.299,4 |
| LIGURIA | 474,4 | 424,8 | 247,8 | 178,8 | 1.325,8 |
| LOMBARDIA | 332,3 | 280,8 | 249,4 | 165,0 | 1.027,6 |
| MARCHE | 340,6 | 327,9 | 205,2 | 170,6 | 1.044,2 |
| MOLISE | 293,3 | 411,8 | 172,8 | 513,4 | 1.391,3 |
| PIEMONTE | 346,1 | 328,3 | 208,1 | 178,1 | 1.060,7 |
| PUGLIA | 306,2 | 308,0 | 79,2 | 158,3 | 851,6 |
| SARDEGNA | 312,2 | 727,8 | 142,2 | 362,6 | 1.544,7 |
| SICILIA | 281,0 | 555,6 | 102,2 | 104,6 | 1.043,4 |
| TOSCANA | 340,9 | 325,3 | 275,3 | 191,1 | 1.132,6 |
| TRENTINO A. A. | 215,9 | 793,1 | 453,8 | 738,0 | 2.200,8 |
| UMBRIA | 313,7 | 372,6 | 187,1 | 402,9 | 1.276,2 |
| VALLE D'AOSTA | 426,9 | 1.061,1 | 319,5 | 826,9 | 2.634,3 |
| VENETO | 311,3 | 283,1 | 170,8 | 171,4 | 936,5 |
| ITALIA | 325,6 | 398,8 | 196,6 | 195,1 | 1.116,1 |
| NORD | 339,8 | 339,4 | 235,8 | 195,1 | 1.110,1 |
| CENTRO | 338,9 | 443,3 | 237,9 | 191,6 | 1.211,7 |
| SUD | 299,2 | 452,0 | 121,3 | 197,3 | 1.069,7 |

* al netto della Compartecipazione IRPEF

** Comprende la Compartecipazione IRPEF

Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Le differenze più marcate lungo il territorio riguardano essenzialmente le entrate extra-tributarie, che al Centro-Nord assumono un valore doppio, in termini pro capite, rispetto a quanto mediamente rilevato nei comuni meridionali.

Se si passa ad analizzare le uscite dei diversi ambiti territoriali, si rinvencono comportamenti spesso correlati con i differenziali osservati sul fronte delle entrate.

In particolare, rispetto al dato nazionale complessivo di circa 1.160 euro pro capite, anche in questo caso i Comuni del Nord presentano un dato sostanzialmente allineato, 1.160,6 euro per abitante, mentre quelli del Sud registrano un differenziale negativo di quasi 70 euro. Viceversa, negli Enti comunali del Centro-Italia l'ammontare di spese totali supera di circa 112 euro la media nazionale per abitante.

Le differenze rispetto alla media nazionale rilevate nelle tre ripartizioni territoriali discendono da differenti composizioni in termini di spesa corrente e in conto capitale.

All'interno delle ripartizioni territoriali esistono casi regionali ben più distanti dalla media nazionale, che però ricalcano largamente quanto osservato sul fronte delle entrate.

**Tavola 1.4 Le uscite dei Comuni. Anno 2009
Competenza ibrida (euro pro capite)**

| Regione | Uscite correnti | Uscite in C/CAP | Uscite totali | Per memoria |
|------------------|-----------------|-----------------|----------------|------------------------|
| | | | | Saldo competenza mista |
| ABRUZZO | 825,6 | 267,4 | 1.093,0 | -11,1 |
| BASILICATA | 773,8 | 434,3 | 1.208,1 | -11,9 |
| CALABRIA | 747,3 | 255,9 | 1.003,2 | -9,0 |
| CAMPANIA | 838,8 | 304,2 | 1.143,1 | -41,2 |
| EMILIA ROMAGNA | 874,2 | 239,9 | 1.114,1 | -37,1 |
| FRIULI V. GIULIA | 1.090,4 | 403,0 | 1.493,5 | -88,7 |
| LAZIO | 1.092,3 | 292,4 | 1.384,6 | -85,2 |
| LIGURIA | 1.080,8 | 271,8 | 1.352,6 | -26,8 |
| LOMBARDIA | 829,7 | 257,0 | 1.086,6 | -59,1 |
| MARCHE | 828,8 | 253,8 | 1.082,7 | -38,5 |
| MOLISE | 838,3 | 542,3 | 1.380,5 | 10,8 |
| PIEMONTE | 841,7 | 287,5 | 1.129,2 | -68,6 |
| PUGLIA | 650,9 | 223,2 | 874,0 | -22,4 |
| SARDEGNA | 1.072,9 | 474,8 | 1.547,7 | -2,9 |
| SICILIA | 891,4 | 164,4 | 1.055,8 | -12,4 |
| TOSCANA | 892,4 | 273,4 | 1.165,7 | -33,1 |
| TRENTINO A. A. | 1.233,8 | 948,9 | 2.182,6 | 18,2 |
| UMBRIA | 837,6 | 463,8 | 1.301,4 | -25,3 |
| VALLE D'AOSTA | 1.602,6 | 1.086,6 | 2.689,3 | -55,0 |
| VENETO | 719,3 | 258,5 | 977,8 | -41,3 |
| ITALIA | 871,5 | 286,4 | 1.157,9 | -41,7 |
| NORD | 864,1 | 296,5 | 1.160,6 | -50,5 |
| CENTRO | 975,5 | 294,4 | 1.269,9 | -58,2 |
| SUD | 822,0 | 268,6 | 1.090,6 | -20,8 |

Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Le dinamiche nel periodo 2005-2009

L'analisi delle dinamiche delle principali voci di bilancio dei Comuni è effettuata su un campione di 7.053 Comuni, i cui bilanci sono disponibili per ciascun anno dal 2005 al 2009, e che consente di effettuare un confronto omogeneo tra i diversi anni. Per quanto riguarda le entrate (calcolate secondo il criterio della competenza ibrida), nel quinquennio considerato si registra un aumento cumulato del 6,4%. Si tratta di una dinamica complessivamente debole, negativa in termini reali, ovvero depurata dalla crescita dei prezzi al consumo, e che si realizza in modo asimmetrico lungo il periodo considerato. Mentre nella prima parte del quinquennio, infatti, le entrate registrano un sostanziale aumento, a partire dal 2007 la crescita delle risorse è quasi nulla, registrando nell'ultimo triennio analizzato un aumento dello 0,6%. Ad influenzare tale andamento delle entrate comunali nel periodo 2005-2007 ha concorso un sostanziale aumento di tutte le componenti di entrata, in particolar modo quelle extratributarie e in conto capitale. Viceversa, nel periodo successivo, al netto della ricomposizione tra entrate tributarie e trasferimenti correnti per effetto dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa, a fronte di una crescita costante delle entrate correnti, si registra una diminuzione delle entrate in conto capitale, il cui effetto combinato porta al lieve aumento delle entrate totali descritto in precedenza.

Tavola 1.5 Conto consuntivo dei Comuni

| VOCI DI BILANCIO | Valore assoluto (migliaia di Euro) | | | | | | Variazione % | | |
|--------------------------------|------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------|--------------|-------------|--|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2005/2007 | 2007/2009 | 2005/2009 | |
| ENTRATE | | | | | | | | | |
| Entrate tributarie* | 17.468.467 | 17.032.228 | 18.391.432 | 16.299.547 | 16.445.401 | 5,3% | -10,6% | -5,9% | |
| Trasferimenti correnti** | 14.939.271 | 14.946.857 | 15.124.553 | 18.035.502 | 18.676.578 | 1,2% | 23,5% | 25,0% | |
| Entrate extratributarie | 8.966.952 | 8.954.792 | 9.622.979 | 9.981.504 | 9.828.939 | 7,3% | 2,1% | 9,6% | |
| Tot. Entrate correnti proprie* | 26.435.418 | 25.987.010 | 28.014.411 | 26.281.052 | 26.274.340 | 6,0% | -6,2% | -0,6% | |
| Totale Entrate correnti | 41.374.689 | 40.933.867 | 43.138.963 | 44.316.554 | 44.950.918 | 4,3% | 4,2% | 8,6% | |
| Entrate in c/capitale | 9.897.101 | 9.902.551 | 11.089.722 | 10.866.421 | 9.610.948 | 12,1% | -13,3% | -2,9% | |
| - Trasferimenti in c/capitale | 5.180.624 | 5.015.483 | 5.508.088 | 5.462.420 | 5.280.427 | 6,3% | -4,1% | 1,9% | |
| Totale Entrate proprie* | 31.151.895 | 30.874.078 | 33.596.045 | 31.685.052 | 30.604.861 | 7,8% | -8,9% | -1,8% | |
| Totale Entrate | 51.271.790 | 50.836.418 | 54.228.685 | 55.182.974 | 54.561.865 | 5,8% | 0,6% | 6,4% | |
| USCITE | | | | | | | | | |
| Uscite correnti | 39.011.533 | 38.369.793 | 40.495.432 | 41.984.689 | 42.542.334 | 3,8% | 5,1% | 9,1% | |
| - Personale | 12.837.301 | 13.059.893 | 13.175.324 | 13.549.641 | 13.498.879 | 2,6% | 2,5% | 5,2% | |
| - Acquisto di beni e servizi | 17.827.718 | 17.065.591 | 18.269.525 | 19.250.282 | 19.927.021 | 2,5% | 9,1% | 11,8% | |
| - Altro | 8.346.515 | 8.244.309 | 9.050.584 | 9.184.765 | 9.116.434 | 8,4% | 0,7% | 9,2% | |
| Uscite c/capitale | 15.047.841 | 14.817.858 | 15.168.479 | 14.234.080 | 13.887.759 | 0,8% | -8,4% | -7,7% | |
| - Investimenti | 12.950.932 | 12.778.022 | 13.154.936 | 12.463.972 | 12.146.696 | 1,6% | -7,7% | -6,2% | |
| - Altro | 2.096.908 | 2.039.836 | 2.013.543 | 1.770.108 | 1.741.064 | -4,0% | -13,5% | -17,0% | |
| Totale Uscite | 54.059.374 | 53.187.651 | 55.663.912 | 56.218.769 | 56.430.094 | 3,0% | 1,4% | 4,4% | |
| SALDI | | | | | | | | | |
| Saldo corrente | 2.363.156 | 2.564.074 | 2.643.531 | 2.331.865 | 2.408.584 | 280.375 | -234.947 | 45.428 | |
| Saldo in c/capitale | -5.150.740 | -4.915.307 | -4.078.757 | -3.367.659 | -4.276.812 | 1.071.983 | -198.055 | 873.928 | |
| Saldo netto di bilancio | -2.787.584 | -2.351.233 | -1.435.226 | -1.035.795 | -1.868.228 | 1.352.358 | -433.002 | 919.356 | |

Entrate e Uscite correnti di competenza, Entrate e Uscite in conto capitale di cassa e al netto di riscossioni/concessioni di crediti.

* al netto della Compartecipazione IRPEF

** Comprende la Compartecipazione IRPEF

La statistica non comprende il Comune di Roma.

Fonte: elaborazioni Direzione scientifica ISEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Analizzando le dinamiche della spesa, è evidente come anch'esse appaiano asimmetriche lungo il periodo considerato, ma tendenzialmente più contenute rispetto alle entrate, essendo la crescita complessiva del periodo pari al 4,4%, che in termini reali equivale ad una netta riduzione della spesa.

Il basso profilo di crescita della spesa ha origine dalla combinazione di dinamiche contrapposte sul versante delle uscite correnti, che crescono in tutto il periodo considerato del 9,1%, e su quello della spesa in conto capitale, che invece si contrae in termini nominali del 7,7%. Si può notare però come tale contrazione, tutta concentrata nell'ultimo triennio, bilanci di fatto la crescita delle spese correnti nello stesso periodo 2007-2009. L'asimmetria che si genera tra il periodo 2005-2007, in cui la spesa complessiva aumenta del 3%, e quello che va dal 2007 al 2009, quando la spesa totale cresce della metà (1,4%) rispetto al periodo precedente, deriva quindi dall'andamento contrapposto nei due sottoperiodi delle uscite in conto capitale, che si mantengono costanti nel triennio 2005-2007, per poi cadere in modo consistente nell'ultimo triennio.

La combinazione delle dinamiche di entrata e spesa sopra descritta genera una riduzione del deficit del comparto pari ad oltre 900 milioni di euro, determinata da una sostanziale invarianza del saldo corrente, tra l'altro stabilmente in avanzo, e da un netto miglioramento del saldo in conto capitale, che invece risulta strutturalmente in deficit, essendo alimentato dalla spesa per opere pubbliche, fisiologicamente finanziata accendendo mutui.

Le dinamiche territoriali

Nel quinquennio 2005-2009, le risorse dei Comuni del Nord e del Centro hanno fatto registrare un lieve aumento, rispettivamente del 2,9% e dell'1%, mentre al Sud si è avuta la crescita più consistente, pari al 16,1%. Tra le Regioni, l'aumento maggiore (+20,4%) si registra in Abruzzo, cui ha fatto da contrappeso l'Umbria, con una riduzione delle entrate totali dell'8,3%. Da notare come tali estremi, siano determinati dalle diverse scadenze temporali con cui questi territori sono stati colpiti dagli eventi sismici e, di conseguenza, interessati da misure di sostegno.

Da sottolineare come le dinamiche delle componenti di entrata siano state condizionate dalla ricomposizione tra entrate tributarie e trasferimenti occorsa in seguito all'abolizione dell'ICI sulla prima casa, compensata con altrettanti trasferimenti dallo Stato.

Tavola 1.6 Entrate totali (competenza ibrida)

| Regione | Valore assoluto (migliaia di Euro) | | | | | | Variazione % | | |
|------------------|------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|--|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2005/2007 | 2007/2009 | 2005/2009 | |
| ABRUZZO | 1.092.439 | 1.085.051 | 1.157.509 | 1.165.826 | 1.315.802 | 6,0% | 13,7% | 20,4% | |
| BASILICATA | 618.254 | 623.316 | 662.194 | 680.586 | 689.093 | 7,1% | 4,1% | 11,5% | |
| CALABRIA | 1.533.625 | 1.519.421 | 1.681.604 | 1.837.289 | 1.814.107 | 9,6% | 7,9% | 18,3% | |
| CAMPANIA | 4.192.286 | 4.180.632 | 4.878.224 | 4.768.671 | 4.939.510 | 16,4% | 1,3% | 17,8% | |
| EMILIA ROMAGNA | 4.596.391 | 4.422.185 | 4.769.817 | 4.754.660 | 4.523.388 | 3,8% | -5,2% | -1,6% | |
| FRIULI V. GIULIA | 1.428.784 | 1.412.593 | 1.529.073 | 1.594.849 | 1.559.203 | 7,0% | 2,0% | 9,1% | |
| LAZIO | 1.774.218 | 1.778.030 | 1.780.118 | 1.840.644 | 1.967.537 | 0,3% | 10,5% | 10,9% | |
| LIGURIA | 2.132.440 | 1.998.194 | 2.077.858 | 2.174.835 | 2.114.035 | -2,6% | 1,7% | -0,9% | |
| LOMBARDIA | 9.749.969 | 9.839.622 | 10.267.830 | 10.396.453 | 10.011.744 | 5,3% | -2,5% | 2,7% | |
| MARCHE | 1.594.970 | 1.505.188 | 1.610.141 | 1.621.297 | 1.594.627 | 1,0% | -1,0% | -0,0% | |
| MOLISE | 202.827 | 193.008 | 193.062 | 226.754 | 225.048 | -4,8% | 16,6% | 11,0% | |
| PIEMONTE | 4.108.785 | 4.200.655 | 4.237.931 | 4.287.443 | 4.234.665 | 3,1% | -0,1% | 3,1% | |
| PUGLIA | 2.206.857 | 2.226.665 | 2.455.723 | 2.537.997 | 2.551.894 | 11,3% | 3,9% | 15,6% | |
| SARDEGNA | 1.532.020 | 1.552.477 | 1.661.991 | 1.745.619 | 1.732.461 | 8,5% | 4,2% | 13,1% | |
| SICILIA | 3.612.419 | 3.779.139 | 4.001.583 | 4.314.284 | 4.138.804 | 10,8% | 3,4% | 14,6% | |
| TOSCANA | 4.017.619 | 3.803.339 | 4.042.263 | 4.075.939 | 4.013.815 | 0,6% | -0,7% | -0,1% | |
| TRENTINO A. A. | 948.991 | 953.184 | 969.625 | 1.022.681 | 1.056.164 | 2,2% | 8,9% | 11,3% | |
| UMBRIA | 1.253.511 | 1.175.977 | 1.290.697 | 1.242.386 | 1.149.546 | 3,0% | -10,9% | -8,3% | |
| VALLE D'AOSTA | 297.248 | 311.244 | 307.960 | 309.025 | 336.833 | 3,6% | 9,4% | 13,3% | |
| VENETO | 4.378.137 | 4.276.498 | 4.653.482 | 4.585.736 | 4.593.590 | 6,3% | -1,3% | 4,9% | |
| ITALIA | 51.271.790 | 50.836.418 | 54.228.685 | 55.182.974 | 54.561.865 | 5,8% | 0,6% | 6,4% | |
| NORD | 27.640.746 | 27.414.175 | 28.813.577 | 29.125.682 | 28.429.621 | 4,2% | -1,3% | 2,9% | |
| CENTRO | 8.640.317 | 8.262.533 | 8.723.219 | 8.780.266 | 8.725.525 | 1,0% | 0,0% | 1,0% | |
| SUD | 14.990.726 | 15.159.709 | 16.691.889 | 17.277.026 | 17.406.719 | 11,3% | 4,3% | 16,1% | |

segue>>

| Città | Valore assoluto (migliaia di Euro) | | | | | | Variazione % | | |
|------------------|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|------------------|------------------|--|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2005/2007 | 2007/2009 | 2005/2009 | |
| BARI | 314.416 | 321.600 | 400.098 | 369.972 | 395.093 | 27,3% | -1,3% | 25,7% | |
| BOLOGNA | 557.728 | 534.856 | 581.785 | 607.887 | 573.508 | 4,3% | -1,4% | 2,8% | |
| CAGLIARI | 228.553 | 244.163 | 290.835 | 281.664 | 269.186 | 27,3% | -7,4% | 17,8% | |
| CATANIA | 355.756 | 368.350 | 432.424 | 554.075 | 427.527 | 21,6% | -1,1% | 20,2% | |
| FIRENZE | 590.094 | 590.032 | 571.121 | 604.435 | 590.497 | -3,2% | 3,4% | 0,1% | |
| GENOVA | 838.794 | 763.267 | 775.361 | 843.050 | 801.809 | -7,6% | 3,4% | -4,4% | |
| MESSINA | 260.505 | 260.069 | 257.540 | 250.185 | 282.426 | -1,1% | 9,7% | 8,4% | |
| MILANO | 2.091.228 | 2.228.955 | 2.257.285 | 2.286.787 | 2.087.605 | 7,9% | -7,5% | -0,2% | |
| NAPOLI | 1.485.324 | 1.467.903 | 1.901.610 | 1.647.707 | 1.741.416 | 28,0% | -8,4% | 17,2% | |
| PALERMO | 781.479 | 858.712 | 858.304 | 932.685 | 920.069 | 9,8% | 7,2% | 17,7% | |
| REGGIO CALABRIA | 171.286 | 188.712 | 181.129 | 211.355 | 210.971 | 5,7% | 16,5% | 23,2% | |
| TORINO | 1.327.043 | 1.503.090 | 1.420.077 | 1.458.380 | 1.409.782 | 7,0% | -0,7% | 6,2% | |
| TRIESTE | 334.341 | 300.666 | 349.832 | 351.177 | 336.317 | 4,6% | -3,9% | 0,6% | |
| VENEZIA | 609.985 | 596.511 | 750.656 | 625.914 | 684.440 | 23,1% | -8,8% | 12,2% | |
| Fasce | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2005/2007 | 2007/2009 | 2005/2009 | |
| 0 - 1.999 | 4.174.235 | 4.206.817 | 4.373.177 | 4.455.410 | 4.477.816 | 4,8% | 2,4% | 7,3% | |
| 2.000 - 4.999 | 5.936.591 | 5.976.518 | 6.269.815 | 6.425.228 | 6.374.341 | 5,6% | 1,7% | 7,4% | |
| 5.000 - 9.999 | 6.356.153 | 6.147.103 | 6.604.009 | 6.810.504 | 6.677.806 | 3,9% | 1,1% | 5,1% | |
| 10.000 - 59.999 | 16.847.712 | 16.478.552 | 17.553.716 | 17.970.533 | 17.749.923 | 4,2% | 1,1% | 5,4% | |
| 60.000 - 249.999 | 8.689.703 | 8.495.295 | 9.155.622 | 9.277.061 | 9.320.941 | 5,4% | 1,8% | 7,3% | |
| >250.000 | 9.267.396 | 9.532.133 | 10.272.347 | 10.244.238 | 9.961.040 | 10,8% | -3,0% | 7,5% | |

Entrate totali (al netto di riscossione crediti) = Entrate correnti(accertamenti)+ Entrate e transf. in C/Cap(cassa)

La statistica non comprende il Comune di Roma.

Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Sul versante della spesa, si osservano dinamiche molto sostenute al Sud, con un tasso di crescita del 12,7%, mentre l'aumento nei Comuni del Nord e soprattutto del Centro risulta essere praticamente nullo.

Tavola 1.7 Spese totali (competenza ibrida)

| Regione | Valore assoluto (migliaia di Euro) | | | | | | Variazione % | | |
|-----------------|------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------|--------------|--------------|--|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2005/2007 | 2007/2009 | 2005/2009 | |
| ABRUZZO | 1.154.339 | 1.178.312 | 1.238.331 | 1.208.756 | 1.332.552 | 7,3% | 7,6% | 15,4% | |
| BASILICATA | 651.097 | 636.524 | 674.206 | 696.996 | 697.750 | 3,5% | 3,5% | 7,2% | |
| CALABRIA | 1.588.330 | 1.578.582 | 1.700.382 | 1.797.575 | 1.836.566 | 7,1% | 8,0% | 15,6% | |
| CAMPANIA | 4.495.114 | 4.558.253 | 5.055.194 | 5.010.478 | 5.133.392 | 12,5% | 1,5% | 14,2% | |
| EMILIA ROMAGNA | 4.767.073 | 4.615.734 | 4.764.123 | 4.798.387 | 4.679.877 | -0,1% | -1,8% | -1,8% | |
| FRIULIV. GIULIA | 1.595.474 | 1.580.007 | 1.558.280 | 1.661.602 | 1.661.919 | -2,3% | 6,7% | 4,2% | |
| LAZIO | 1.797.931 | 1.810.390 | 1.896.325 | 1.889.850 | 1.929.070 | 5,5% | 1,7% | 7,3% | |
| LIGURIA | 2.205.851 | 2.085.240 | 2.111.730 | 2.245.816 | 2.156.030 | -4,3% | 2,1% | -2,3% | |
| LOMBARDIA | 10.108.911 | 9.965.440 | 10.432.302 | 10.485.456 | 10.584.898 | 3,2% | 1,5% | 4,7% | |
| MARCHE | 1.694.466 | 1.628.201 | 1.673.727 | 1.653.188 | 1.652.591 | -1,2% | -1,3% | -2,5% | |
| MOLISE | 197.405 | 197.762 | 198.238 | 214.177 | 224.235 | 0,4% | 13,1% | 13,6% | |
| PIEMONTE | 4.716.181 | 4.467.816 | 4.672.799 | 4.524.582 | 4.519.698 | -0,9% | -3,3% | -4,2% | |
| PUGLIA | 2.288.231 | 2.264.534 | 2.458.847 | 2.593.598 | 2.594.945 | 7,5% | 5,5% | 13,4% | |
| SARDEGNA | 1.573.603 | 1.607.625 | 1.618.483 | 1.736.906 | 1.740.819 | 2,9% | 7,6% | 10,6% | |
| SICILIA | 3.799.086 | 3.874.892 | 4.142.233 | 4.153.645 | 4.194.314 | 9,0% | 1,3% | 10,4% | |
| TOSCANA | 4.057.978 | 3.951.982 | 4.065.320 | 4.095.795 | 4.125.328 | 0,2% | 1,5% | 1,7% | |
| TRENTINO A. A. | 968.141 | 939.474 | 984.450 | 1.015.932 | 1.054.060 | 1,7% | 7,1% | 8,9% | |
| UMBRIA | 1.331.875 | 1.225.375 | 1.286.457 | 1.244.011 | 1.172.321 | -3,4% | -8,9% | -12,0% | |
| VALLE D'AOSTA | 312.265 | 316.194 | 320.039 | 328.173 | 343.865 | 2,5% | 7,4% | 10,1% | |
| VENETO | 4.756.020 | 4.705.314 | 4.812.445 | 4.863.846 | 4.795.862 | 1,2% | -0,3% | 0,8% | |
| ITALIA | 54.059.374 | 53.187.651 | 55.663.912 | 56.218.769 | 56.430.094 | 3,0% | 1,4% | 4,4% | |
| NORD | 29.429.918 | 28.675.220 | 29.656.167 | 29.923.794 | 29.796.210 | 0,8% | 0,5% | 1,2% | |
| CENTRO | 8.882.250 | 8.615.947 | 8.921.829 | 8.882.844 | 8.879.310 | 0,4% | -0,5% | 0,0% | |
| SUD | 15.747.205 | 15.896.484 | 17.085.915 | 17.412.131 | 17.754.573 | 8,5% | 3,9% | 12,7% | |

segue->>

| Città | Valore assoluto (migliaia di Euro) | | | | | Variazione % | | |
|------------------|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|------------------|------------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2005/2007 | 2007/2009 | 2005/2009 |
| BARI | 314.005 | 302.976 | 372.975 | 379.886 | 399.684 | 18,8% | 7,2% | 27,3% |
| BOLOGNA | 577.434 | 547.632 | 572.493 | 610.696 | 577.653 | -0,9% | 0,9% | 0,0% |
| CAGLIARI | 229.369 | 261.650 | 275.459 | 283.226 | 266.837 | 20,1% | -3,1% | 16,3% |
| CATANIA | 394.404 | 409.389 | 463.829 | 427.984 | 419.094 | 17,6% | -9,6% | 6,3% |
| FIRENZE | 596.859 | 624.540 | 600.790 | 631.834 | 627.006 | 0,7% | 4,4% | 5,1% |
| GENOVA | 892.556 | 776.376 | 774.783 | 873.271 | 799.662 | -13,2% | 3,2% | -10,4% |
| MESSINA | 260.527 | 266.459 | 272.188 | 281.538 | 274.035 | 4,5% | 0,7% | 5,2% |
| MILANO | 2.183.869 | 2.118.978 | 2.379.404 | 2.331.174 | 2.348.460 | 9,0% | -1,3% | 7,5% |
| NAPOLI | 1.606.418 | 1.637.732 | 1.964.964 | 1.746.228 | 1.852.866 | 22,3% | -5,7% | 15,3% |
| PALERMO | 817.722 | 849.612 | 880.462 | 893.025 | 950.676 | 7,7% | 8,0% | 16,3% |
| REGGIO CALABRIA | 203.060 | 214.282 | 207.003 | 215.421 | 198.493 | 1,9% | -4,1% | -2,2% |
| TORINO | 1.755.499 | 1.611.135 | 1.751.555 | 1.615.889 | 1.581.275 | -0,2% | -9,7% | -9,9% |
| TRIESTE | 397.731 | 359.165 | 329.886 | 362.140 | 337.545 | -17,1% | 2,3% | -15,1% |
| VENEZIA | 733.339 | 754.671 | 774.351 | 742.129 | 731.319 | 5,6% | -5,6% | -0,3% |
| Fasce | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2005/2007 | 2007/2009 | 2005/2009 |
| 0 - 1.999 | 4.359.856 | 4.391.998 | 4.539.810 | 4.604.785 | 4.692.858 | 4,1% | 3,4% | 7,6% |
| 2.000 - 4.999 | 6.271.055 | 6.303.240 | 6.503.904 | 6.717.931 | 6.764.054 | 3,7% | 4,0% | 7,9% |
| 5.000 - 9.999 | 6.562.240 | 6.468.258 | 6.708.101 | 6.812.532 | 6.791.691 | 2,2% | 1,2% | 3,5% |
| 10.000 - 59.999 | 17.548.773 | 17.339.243 | 17.852.009 | 18.074.375 | 18.113.729 | 1,7% | 1,5% | 3,2% |
| 60.000 - 249.999 | 9.133.711 | 8.725.298 | 9.207.394 | 9.420.600 | 9.462.970 | 0,8% | 2,8% | 3,6% |
| >250.000 | 10.183.739 | 9.959.615 | 10.852.694 | 10.588.545 | 10.604.792 | 6,6% | -2,3% | 4,1% |

Spese totali (al netto di Conc. di crediti e anticipazioni) = Spese correnti(impegni) + Spese C/Cap(cassa)

La statistica non comprende il Comune di Roma.

Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Analizzando la spesa in conto capitale, se è vero che gli investimenti registrati in aggregato una significativa contrazione (-6,2%) lungo il periodo considerato, è anche vero che tale risultato dipende dalla composizione di variazioni positive al Sud per il 10,8%, e di riduzioni di spesa al Nord (-12,5%) e al Centro (-12,1%).

Tavola 1.8 Spesa per investimenti (cassa)

| Regione | Valore assoluto (migliaia di Euro) | | | | | | Variazione % | | |
|----------------|------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------|---------------|---------------|--|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2005/2007 | 2007/2009 | 2005/2009 | |
| ABRUZZO | 321.823 | 360.084 | 367.203 | 311.436 | 311.361 | 14,1% | -15,2% | -3,3% | |
| BASILICATA | 191.805 | 182.690 | 203.342 | 210.430 | 206.806 | 6,0% | 1,7% | 7,8% | |
| CALABRIA | 335.705 | 329.896 | 368.155 | 402.539 | 417.060 | 9,7% | 13,3% | 24,2% | |
| CAMPANIA | 932.182 | 960.018 | 1.252.618 | 1.129.925 | 1.169.075 | 34,4% | -6,7% | 25,4% | |
| EMILIA ROMAGNA | 1.140.566 | 1.113.339 | 1.059.473 | 974.068 | 884.793 | -7,1% | -16,5% | -22,4% | |
| FRIULV. GIULIA | 525.902 | 486.160 | 407.781 | 444.231 | 440.643 | -22,5% | 8,1% | -16,2% | |
| LAZIO | 442.413 | 468.260 | 472.447 | 412.197 | 401.411 | 6,8% | -15,0% | -9,3% | |
| LIGURIA | 464.879 | 437.499 | 418.980 | 445.602 | 376.606 | -9,9% | -10,1% | -19,0% | |
| LOMBARDIA | 2.349.025 | 2.315.449 | 2.371.503 | 2.227.640 | 2.179.310 | 1,0% | -8,1% | -7,2% | |
| MARCHE | 451.196 | 437.867 | 427.261 | 377.289 | 346.303 | -5,3% | -18,9% | -23,2% | |
| MOLISE | 71.159 | 71.463 | 71.966 | 79.218 | 91.914 | 1,1% | 27,7% | 29,2% | |
| PIEMONTE | 1.200.666 | 1.157.560 | 1.175.495 | 985.809 | 970.393 | -2,1% | -17,4% | -19,2% | |
| PUGLIA | 506.492 | 496.601 | 538.981 | 613.222 | 603.818 | 6,4% | 12,0% | 19,2% | |
| SARDEGNA | 568.872 | 588.289 | 513.765 | 542.808 | 492.475 | -9,7% | -4,1% | -13,4% | |
| SICILIA | 534.832 | 521.850 | 621.349 | 530.516 | 545.790 | 16,2% | -12,2% | 2,0% | |
| TOSCANA | 862.969 | 856.149 | 818.510 | 789.694 | 799.445 | -5,2% | -2,3% | -7,4% | |
| TRENTINO A. A. | 347.624 | 310.020 | 345.066 | 369.210 | 390.842 | -0,7% | 13,3% | 12,4% | |
| UMBRIA | 257.470 | 264.811 | 289.153 | 272.988 | 222.661 | 12,3% | -23,0% | -13,5% | |
| VALLE D'AOSTA | 121.705 | 121.867 | 127.489 | 124.391 | 133.530 | 4,8% | 4,7% | 9,7% | |
| VENETO | 1.323.644 | 1.298.150 | 1.304.399 | 1.220.760 | 1.162.459 | -1,5% | -10,9% | -12,2% | |
| ITALIA | 12.950.932 | 12.778.022 | 13.154.936 | 12.463.972 | 12.146.696 | 1,6% | -7,7% | -6,2% | |
| NORD | 7.474.011 | 7.240.044 | 7.210.186 | 6.791.709 | 6.538.576 | -3,5% | -9,3% | -12,5% | |
| CENTRO | 2.014.049 | 2.027.087 | 2.007.371 | 1.852.168 | 1.769.821 | -0,3% | -11,8% | -12,1% | |
| SUD | 3.462.872 | 3.510.891 | 3.937.380 | 3.820.095 | 3.838.299 | 13,7% | -2,5% | 10,8% | |

segue>>

| Città | Valore assoluto (migliaia di Euro) | | | | | Variazione % | | |
|------------------|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|------------------|------------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2005/2007 | 2007/2009 | 2005/2009 |
| BARI | 28.207 | 31.317 | 62.488 | 53.433 | 73.127 | 121,5% | 170% | 159,2% |
| BOLOGNA | 73.629 | 69.218 | 63.836 | 87.790 | 61.192 | -13,3% | -4,1% | -16,9% |
| CAGLIARI | 50.081 | 82.683 | 61.397 | 64.395 | 47.491 | 22,6% | -22,6% | -5,2% |
| CATANIA | 58.765 | 55.090 | 67.881 | 42.703 | 43.047 | 15,5% | -36,6% | -26,7% |
| FIRENZE | 92.690 | 99.910 | 91.106 | 89.195 | 88.770 | -1,7% | -2,6% | -4,2% |
| GENOVA | 152.766 | 123.553 | 109.666 | 147.555 | 109.542 | -28,2% | -0,1% | -28,3% |
| MESSINA | 33.988 | 25.202 | 36.742 | 31.761 | 30.437 | 8,1% | -17,2% | -10,4% |
| MILANO | 360.493 | 329.696 | 419.202 | 413.636 | 371.083 | 16,3% | -11,5% | 2,9% |
| NAPOLI | 258.960 | 269.846 | 456.404 | 284.151 | 387.123 | 76,2% | -15,2% | 49,5% |
| PALERMO | 57.084 | 55.255 | 109.421 | 69.729 | 92.895 | 91,7% | -15,1% | 62,7% |
| REGGIO CALABRIA | 44.486 | 50.049 | 53.788 | 49.529 | 33.962 | 20,9% | -36,9% | -23,7% |
| TORINO | 336.233 | 322.864 | 366.954 | 267.565 | 263.694 | 9,1% | -28,1% | -21,6% |
| TRIESTE | 144.646 | 108.482 | 65.445 | 82.529 | 59.724 | -54,8% | -8,7% | -58,7% |
| VENEZIA | 238.089 | 192.968 | 215.343 | 155.476 | 158.324 | -9,6% | -26,5% | -33,5% |
| Fasce | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2005/2007 | 2007/2009 | 2005/2009 |
| 0 - 1.999 | 1.670.072 | 1.652.709 | 1.723.510 | 1.668.501 | 1.695.561 | 3,2% | -1,6% | 1,5% |
| 2.000 - 4.999 | 1.909.971 | 1.858.558 | 1.908.111 | 1.935.045 | 1.900.242 | -0,1% | -0,4% | -0,5% |
| 5.000 - 9.999 | 1.723.410 | 1.755.433 | 1.707.737 | 1.638.132 | 1.574.870 | -0,9% | -7,8% | -8,6% |
| 10.000 - 59.999 | 3.945.695 | 4.086.398 | 3.921.444 | 3.707.876 | 3.576.908 | -0,6% | -8,8% | -9,3% |
| 60.000 - 249.999 | 1.991.784 | 1.805.688 | 1.864.969 | 1.837.143 | 1.701.432 | -6,4% | -8,8% | -14,6% |
| >250.000 | 1.710.000 | 1.619.235 | 2.029.165 | 1.677.275 | 1.697.683 | 18,7% | -16,3% | -0,7% |

Gli Investimenti sono calcolati come somma dei primi cinque interventi delle spese in C/Cap

La statistica non comprende il Comune di Roma.

Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati Ministero dell'Interno e ISTAT

Tavola 1.9 Composizione del miglioramento del saldo netto di bilancio (competenza ibrida)

| Regione | Variazione delle Entrate | | Variazione delle Spese | | Variazione del Saldo | |
|------------------|--------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | Periodo 2005-2009 (a) | Periodo 2005-2009 (b) | Periodo 2005-2009 (b) | Periodo 2005-2009 (c=a+b) | Periodo 2005-2009 (c=a+b) | Periodo 2005-2009 (c=a+b) |
| ABRUZZO | 223.363 | 178.213 | | 45.149 | | |
| BASILICATA | 70.839 | 46.652 | | 24.186 | | |
| CALABRIA | 280.482 | 248.236 | | 32.247 | | |
| CAMPANIA | 747.224 | 638.277 | | 108.947 | | |
| EMILIA ROMAGNA | -73.004 | -87.196 | | 14.192 | | |
| FRIULI V. GIULIA | 130.419 | 66.445 | | 63.974 | | |
| LAZIO | 193.319 | 131.139 | | 62.180 | | |
| LIGURIA | -18.405 | -49.821 | | 31.416 | | |
| LOMBARDIA | 261.774 | 475.987 | | -214.212 | | |
| MARCHE | -342 | -41.875 | | 41.533 | | |
| MOLISE | 22.221 | 26.830 | | -4.609 | | |
| PIEMONTE | 125.880 | -196.483 | | 322.363 | | |
| PUGLIA | 345.037 | 306.714 | | 38.323 | | |
| SARDEGNA | 200.441 | 167.216 | | 33.225 | | |
| SICILIA | 526.385 | 395.229 | | 131.156 | | |
| TOSCANA | -3.804 | 67.350 | | -71.153 | | |
| TRENTINO A. A. | 107.173 | 85.919 | | 21.255 | | |
| UMBRIA | -103.965 | -159.554 | | 55.589 | | |
| VALLE D'AOSTA | 39.585 | 31.600 | | 7.985 | | |
| VENETO | 215.453 | 39.843 | | 175.610 | | |
| ITALIA | 3.290.076 | 2.370.720 | | 919.356 | | |
| NORD | 788.876 | 366.292 | | 422.583 | | |
| CENTRO | 85.208 | -2.940 | | 88.148 | | |
| SUD | 2.415.992 | 2.007.368 | | 408.624 | | |

segue>>

| Città' | Variazione delle Entrate | | Variazione delle Spese | | Variazione del Saldo | |
|------------------|------------------------------|--|------------------------------|--|----------------------------------|--|
| | Periodo 2005-2009 (a) | | Periodo 2005-2009 (b) | | Periodo 2005-2009 (c=a+b) | |
| BARI | 80.677 | | 85.679 | | -5.002 | |
| BOLOGNA | 15.780 | | 219 | | 15.561 | |
| CAGLIARI | 40.633 | | 37.469 | | 3.164 | |
| CATANIA | 71.771 | | 24.690 | | 47.081 | |
| FIRENZE | 403 | | 30.147 | | -29.744 | |
| GENOVA | -36.985 | | -92.894 | | 55.909 | |
| MESSINA | 21.921 | | 13.508 | | 8.413 | |
| MILANO | -3.624 | | 164.591 | | -168.215 | |
| NAPOLI | 256.092 | | 246.448 | | 9.644 | |
| PALERMO | 138.589 | | 132.954 | | 5.635 | |
| REGGIO CALABRIA | 39.685 | | -4.567 | | 44.252 | |
| TORINO | 82.739 | | -174.224 | | 256.962 | |
| TRIESTE | 1.976 | | -60.186 | | 62.162 | |
| VENEZIA | 74.454 | | -2.020 | | 76.474 | |
| Fasce | Periodo 2005-2009 (a) | | Periodo 2005-2009 (b) | | Periodo 2005-2009 (c=a+b) | |
| 0 - 1.999 | 303.580 | | 333.002 | | -29.422 | |
| 2.000 - 4.999 | 437.750 | | 492.999 | | -55.250 | |
| 5.000 - 9.999 | 321.653 | | 229.451 | | 92.201 | |
| 10.000 - 59.999 | 902.212 | | 564.956 | | 337.256 | |
| 60.000 - 249.999 | 631.238 | | 329.259 | | 301.979 | |
| >250.000 | 693.644 | | 421.052 | | 272.591 | |

"Saldo netto di bilancio = Entrate correnti(accertamenti) + Entrate C/Cap(cassa) - Spese correnti(impegni) - Spese C/Cap(cassa) - Riscossioni crediti(cassa) + Concessioni crediti(cassa)"

La statistica non comprende il Comune di Roma.

Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati Ministero dell'interno e ISTAT

È forse questo il tratto distintivo dell'analisi dei bilanci riferiti al periodo in esame che, se da un lato registra un complessivo miglioramento dei saldi lungo tutto il territorio nazionale, seppur con qualche eccezione a livello regionale (Lombardia, Molise e Toscana), dimensionale (Comuni inferiori ai 5 mila abitanti) ed in alcuni Comuni metropolitani (Milano e Firenze), dall'altro esibisce una composizione della riduzione del saldo sensibilmente differente da una zona all'altra del Paese. Al Nord e soprattutto al Centro il contenimento del saldo di bilancio è il risultato di una contrazione degli investimenti che, ad invarianza di entrate, ha più che compensato la risalita della spesa corrente. Si tratta dunque di una ricomposizione dell'intervento pubblico locale, dove si leggono chiaramente gli effetti distorsivi indotti dalle manovre finanziarie imposte dal Governo centrale nell'allocazione di risorse tra parte corrente e parte capitale del bilancio, e che hanno determinato il *trend* nettamente decrescente di quest'ultima nel quinquennio analizzato. Non trascurabili inoltre sono anche gli effetti della crisi che ha investito il Paese a partire dal 2008, e che ha sensibilmente aumentato la pressione sui bilanci comunali al fine di garantire la spesa a sostegno della comunità locali, attraverso interventi la cui natura è generalmente di tipo corrente.

Al Sud, invece, le maggiori esigenze di spesa, sia sul versante corrente che su quello degli investimenti, sono state più che coperte da maggiori entrate, sia di natura tributaria che extratributaria.

Il quadro complessivo che emerge da questa analisi è quindi quello di un comparto che ha realizzato un deciso risanamento degli equilibri di bilancio, riducendo il proprio disavanzo di oltre 900 milioni di euro nei cinque anni dal 2005 al 2009. Il grande sforzo per risanare i bilanci ha visto però ridurre progressivamente negli anni l'impegno dei Comuni sul versante degli investimenti, settore questo che ha invece storicamente caratterizzato e qualificato i Comuni quali principali attori all'interno della Pubblica Amministrazione.

Appare dunque necessaria una riflessione sull'ingente contrazione degli investimenti dei Comuni in questi anni, valutando l'opportunità di allentare i vincoli del Patto di Stabilità Interno per gli Enti locali, al fine di rilanciare la spesa di lungo periodo dei Comuni, con effetti che si dispiegherebbero positivamente non solo sui bilanci degli Enti, ma anche e soprattutto sulle imprese e sulle altre economie locali.

**Gli effetti
del Patto di Stabilità Interno
nel triennio 2008-2010**

2

Premessa

Il Patto di Stabilità Interno, con il suo complesso di norme e regole finalizzate al coordinamento della finanza locale, è uno dei fattori che in questi anni ha maggiormente influenzato il quadro finanziario dei Comuni italiani, imponendo loro pesanti condizionamenti sia in termini di riduzione della spesa, sia nell'uso della leva fiscale.

Il rispetto del Patto

Il rispetto del Patto da parte del comparto ha presentato un andamento molto altalenante, con un picco negativo nel 2009, quando circa un Comune su dieci di quelli considerati ha violato il Patto, che si contrappone con quanto fatto registrare nel 2008 e nel 2010, quando gli Enti che non hanno raggiunto il target sono stati, nell'ordine, appena il 3,8% e il 2% di quelli soggetti al Patto¹.

¹Le percentuali di inadempienza fanno riferimento ai 2.284 Enti soggetti al Patto nell'anno 2010.



La performance positiva del 2008, appena 87 Enti inadempienti², si spiega con il tono della manovra che per quell'anno è risultato debolmente espansivo, e al proseguimento degli effetti di crescita delle entrate fiscali maturate a seguito dello sblocco, per un solo anno, della leva fiscale nel 2007.

Assolutamente peggiore, in termini di numerosità di inadempienze, è stato invece il risultato del 2009, quando ben 225 Enti non sono riusciti a conseguire l'obiettivo di Patto assegnato. Tale esito deriva solo parzialmente dall'entità della manovra, il cui peso è stato a tutti gli effetti annullato dai successivi provvedimenti di esclusione delle spese, quanto dall'incertezza causata dal susseguirsi di repentini cambiamenti legislativi e dalla recessione che ha colpito in modo drastico il Paese.

Nel 2010 il numero di Enti che non ha raggiunto il target di finanza pubblica assegnato è stato addirittura inferiore a quello del 2008, con solamente 46 Enti che sono risultati inadempienti, nonostante lo sforzo finanziario richiesto fosse più alto rispetto anche al 2009 (circa 1 miliardo di euro di risorse aggiuntive).

² Nell'analisi non è stato considerato un Comune che ha violato il Patto nel 2008 e che è stato successivamente dichiarato in dissesto finanziario.

L'eccezionalità di tale esito è accentuata dalla considerazione che rispetto all'anno precedente le voci di spesa escluse dal computo del saldo finanziario utile ai fini del Patto si sono ridotte in modo assolutamente consistente, fattore questo che avrebbe dovuto far prevedere un incremento del numero di Comuni che non sarebbero stati in grado di rispettare l'obiettivo. Nel corso del capitolo si cercherà quindi di indagare sulle cause che hanno portato a tale evento.

La disamina di come si distribuiscono lungo il territorio i Comuni che hanno violato il Patto mostra, nella media del triennio, una prevalenza degli Enti del Nord (6,4%), con un risultato che è solo leggermente superiore a quello degli Enti del Sud (5,0%) e decisamente più marcato rispetto a quanto fatto registrare dai Comuni del Centro (2,4%).

A livello regionale, le peculiarità più significative sono sicuramente quelle della Toscana (1,3%), della Sardegna (2,1%) e dell'Umbria (2,1%), con i tassi di violazione media più bassi del Paese, cui si contrappongono i Comuni di Veneto (9,2%), Calabria (7,6%) e Lombardia (7,1%), che in media registrano le percentuali di infrazione più elevate.

I Comuni che hanno violato il Patto

| Regione | Numero Comuni | | | | in % dei Comuni soggetti a Patto | | | | Composizione % | | | |
|----------------|---------------|------------|-----------|------------|----------------------------------|--------------|-------------|-------------|----------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | Media | 2008 | 2009 | 2010 | Media | 2008 | 2009 | 2010 | Media |
| Abruzzo | 5 | 2 | 1 | 3 | 9,3% | 3,7% | 1,9% | 4,9% | 5,7% | 0,9% | 2,2% | 2,2% |
| Basilicata | 1 | 3 | 0 | 1 | 3,1% | 9,4% | 0,0% | 4,2% | 1,1% | 1,3% | 0,0% | 1,1% |
| Calabria | 5 | 9 | 4 | 6 | 6,3% | 11,4% | 5,1% | 7,6% | 5,7% | 4,0% | 8,7% | 5,0% |
| Campania | 6 | 13 | 5 | 8 | 2,9% | 6,2% | 2,4% | 3,8% | 6,9% | 5,8% | 10,9% | 6,7% |
| Emilia Romagna | 3 | 9 | 1 | 4 | 1,6% | 4,8% | 0,5% | 2,3% | 3,4% | 4,0% | 2,2% | 3,6% |
| Lazio | 5 | 4 | 0 | 3 | 4,0% | 3,2% | 0,0% | 2,4% | 5,7% | 1,8% | 0,0% | 2,5% |
| Liguria | 1 | 6 | 2 | 3 | 1,9% | 11,5% | 3,8% | 5,8% | 1,1% | 2,7% | 4,3% | 2,5% |
| Lombardia | 19 | 63 | 15 | 32 | 4,2% | 13,9% | 3,3% | 7,1% | 21,8% | 28,0% | 32,6% | 27,1% |
| Marche | 0 | 10 | 0 | 3 | 0,0% | 14,9% | 0,0% | 5,0% | 0,0% | 4,4% | 0,0% | 2,8% |
| Molise | 1 | 0 | 0 | 0 | 9,1% | 0,0% | 0,0% | 3,0% | 1,1% | 0,0% | 0,0% | 0,3% |
| Piemonte | 3 | 14 | 0 | 6 | 2,2% | 10,4% | 0,0% | 4,2% | 3,4% | 6,2% | 0,0% | 4,7% |
| Puglia | 3 | 18 | 4 | 8 | 1,7% | 10,4% | 2,3% | 4,8% | 3,4% | 8,0% | 8,7% | 7,0% |
| Sardegna | 0 | 4 | 0 | 1 | 0,0% | 6,3% | 0,0% | 2,1% | 0,0% | 1,8% | 0,0% | 1,1% |
| Sicilia | 13 | 19 | 5 | 12 | 6,8% | 9,9% | 2,6% | 6,5% | 14,9% | 8,4% | 10,9% | 10,3% |
| Toscana | 1 | 4 | 1 | 2 | 0,7% | 2,6% | 0,7% | 1,3% | 1,1% | 1,8% | 2,2% | 1,7% |
| Umbria | 1 | 1 | 0 | 1 | 3,1% | 3,1% | 0,0% | 2,1% | 1,1% | 0,4% | 0,0% | 0,6% |
| Veneto | 20 | 46 | 8 | 25 | 7,5% | 17,2% | 3,0% | 9,2% | 23,0% | 20,4% | 17,4% | 20,7% |
| ITALIA | 87 | 225 | 46 | 119 | 3,8% | 9,9% | 2,0% | 5,2% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |
| NORD | 46 | 138 | 26 | 70 | 4,2% | 12,6% | 2,4% | 6,4% | 52,9% | 61,3% | 56,5% | 58,7% |
| CENTRO | 7 | 19 | 1 | 9 | 1,9% | 5,1% | 0,3% | 2,4% | 8,0% | 8,4% | 2,2% | 7,5% |
| SUD | 34 | 68 | 19 | 40 | 4,2% | 8,4% | 2,3% | 5,0% | 39,1% | 30,2% | 41,3% | 33,8% |

Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e ISTAT

L'anomalia positiva del 2010

L'elevato tasso di adempimenti registrato nel 2010 ha avuto un importante riflesso anche sul contenimento del saldo di bilancio complessivo, che nei tre anni analizzati è migliorato di circa un miliardo di euro, addirittura sopravanzando gli obiettivi fissati dal legislatore statale. Soffermandosi rapidamente sul solo 2010, i risultati indicano che il comparto ha superato l'obiettivo di oltre 817 milioni di euro.

La ricerca dei fattori che hanno portato al calo del numero di inadempienze e all'incremento del saldo del comparto conduce ad interpretare tali risultati con un approccio maggiormente critico.

In primo luogo, analizzando la dinamica delle entrate, in termini di accertamento si evidenzia una consistente crescita dal 2008 al 2010 delle entrate proprie, elemento questo che appare sicuramente singolare, visti gli esigui margini di manovrabilità delle imposte che hanno caratterizzato la finanza comunale a partire dal 2008. In particolare, se si analizzano le entrate proprie, come monitorate dal Patto, si osserva che dal 2008 al 2010 le entrate tributarie aumentano del 8,3% mentre quelle extratributarie dell'1,2%. Di più, tale dinamica, per le entrate tributarie, risulta essersi formata principalmente nell'ultimo anno analizzato, con un tasso annuale di crescita rispetto al 2009 del 7%.

Poiché le entrate correnti nel Patto sono rilevate secondo il criterio della competenza, e visto appunto il blocco pressoché totale della leva fiscale imposto al comparto, è possibile che gli accertamenti siano stati utilizzati per raggiungere i pesanti obiettivi di Patto: l'analisi dei consuntivi 2010, quando sarà possibile confrontare le somme accertate con quelle effettivamente riscosse, darà la reale misura dell'evoluzione dell'autonomia tributaria dei comuni.

L'aspetto comunque più critico circa la bontà del Patto e dei suoi apparentemente brillanti risultati ottenuti nel 2010 riguarda invece il calo della spesa in conto capitale. L'elevato tasso di rispetto degli obiettivi di finanza pubblica è stato realizzato soprattutto riducendo in modo drastico le risorse destinate agli investimenti, e creando in questo modo margini che hanno garantito il conseguimento dei target finanziari assegnati. Sempre facendo riferimento ai dati del monitoraggio, e prendendo in considerazione le spese in conto capitale (rilevate per cassa), al netto esclusivamente delle concessioni di crediti, dal 2008 al 2010 nel campione analizzato si registra una riduzione di questa voce addirittura del 21%. Il dato ancora più allarmante è che 19 dei 21 punti percentuali di contrazione, sono maturati solamente dal 2009 al 2010.

Dimensione e composizione del contributo al risanamento

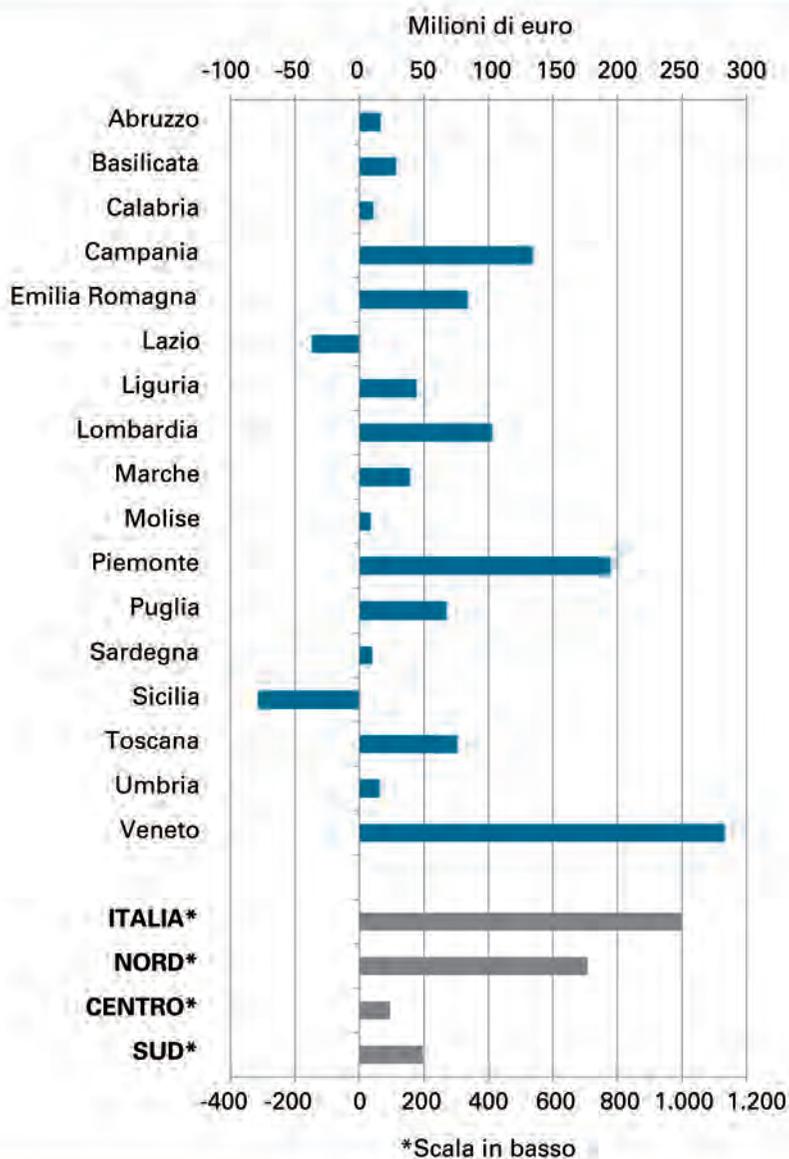
Guardando alla dinamica con cui si sono prodotti i saldi il contributo al risanamento dei conti pubblici degli Enti soggetti al Patto, ed ancora di più la crescita che tale contributo ha avuto nel tempo, appaiono consistenti ed inequivocabili. Se alla fine del 2008 il saldo, al netto delle esclusioni previste dal Patto, era leggermente positivo, per una quota prossima ai 100 milioni di euro³, nel 2009 l'avanzo è divenuto più cospicuo, sfiorando i 430 milioni di euro, e assestandosi poi nel 2010 sul valore di 1 miliardo e 100 milioni di euro. In valore assoluto il miglioramento nel solo triennio è stato complessivamente di 1 miliardo di euro, valore questo che è maturato per il 70% nel Nord del Paese, e in particolare in Veneto (+283 milioni di euro) e in Piemonte (+194 milioni di euro), dove si è realizzato rispettivamente oltre un quarto e circa un quinto del contributo al risanamento dei conti pubblici. Dai Comuni della Campania (+134 milioni di euro) e della Lombardia (+102 milioni di euro) è pervenuto anche un intervento molto consistente al miglioramento del saldo.

Bisogna osservare che il grande contributo del Nord al risanamento dei conti comunali, in parte dipende dalla scelta del periodo analizzato, ovvero il 2008-2010, come dimostra il fatto che la stessa analisi condotta sul triennio 2007-2009⁴ indicava il Sud come il principale attore del risanamento dei conti comunali.

³ Nel 2008 i Comuni soggetti al Patto potevano scegliere tra il sistema della competenza mista ed il criterio del doppio obiettivo, di cassa e di competenza. Per rendere omogeneo il confronto con le altre annualità il saldo dei 62 Comuni presenti in banca dati che hanno adottato quest'ultimo criterio, è stato calcolato come se gli Enti avessero applicato la competenza mista.

⁴ Si veda al riguardo "Il quadro finanziario dei Comuni", IFEL 2010

Il miglioramento del saldo nel triennio 2008-2010

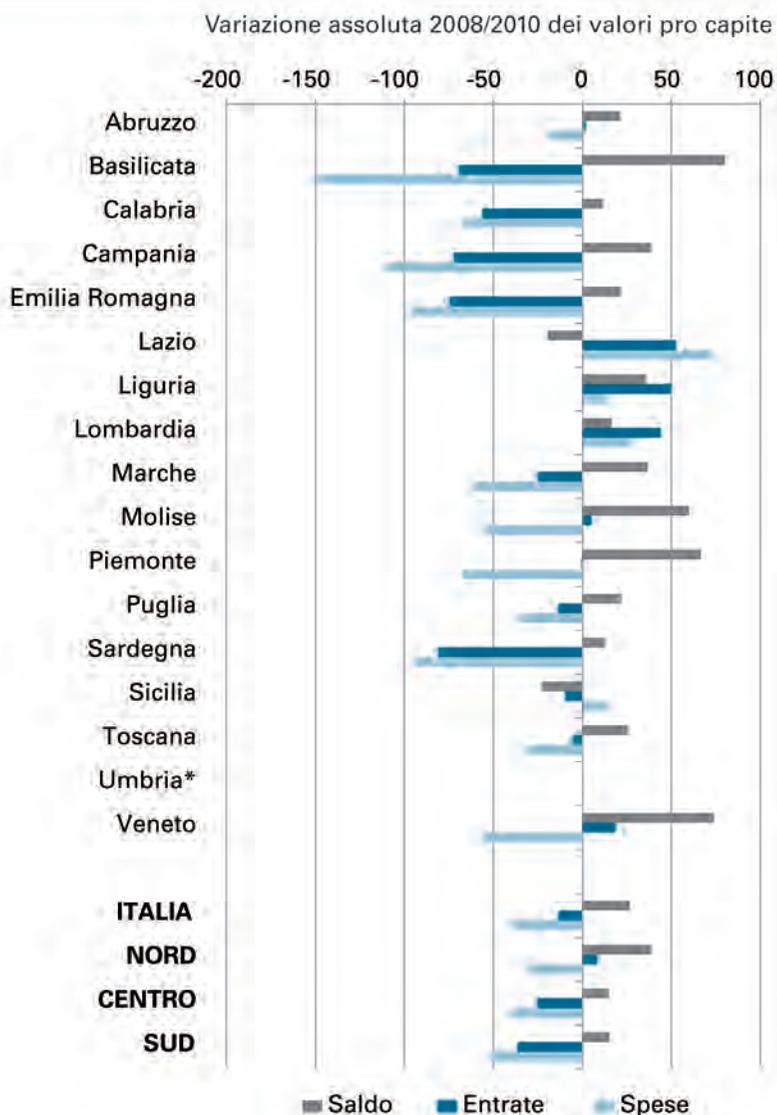


Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

In termini pro capite, mediamente, il comparto ha visto incrementare il saldo di bilancio di 26,5 euro. La composizione delle performance registrate nel triennio è uno strumento utile per valutare l'impatto che la regola di coordinamento di finanza pubblica ha avuto sulle più importanti voci del bilancio dei Comuni.

In primo luogo, il dato che emerge è che nella media nazionale il miglioramento del saldo di 26,5 euro pro capite è stato realizzato attraverso la concomitante riduzione delle entrate e delle spese complessive, con le prime che si sono ridotte di oltre 12,5 euro e le seconde che hanno subito una contrazione decisamente più marcata, di poco superiore ai 39 euro pro capite. Tale dinamica nel conseguimento degli obiettivi fissati dal Patto si è verificata nell'area del Centro, con le entrate e le spese totali che si riducono di 25 e 40 euro per abitante, e nel Sud del Paese, dove le entrate totali scendono di 36 euro pro capite e le spese totali di 51 euro pro capite. Nel Nord, area che presenta il più consistente miglioramento del saldo, in termini sia assoluti sia pro capite, il target di bilancio è stato raggiunto incrementando le entrate complessive di 8 euro per abitante e contraendo le spese complessive di 30,5 euro.

Scomposizione del miglioramento del saldo dei Comuni

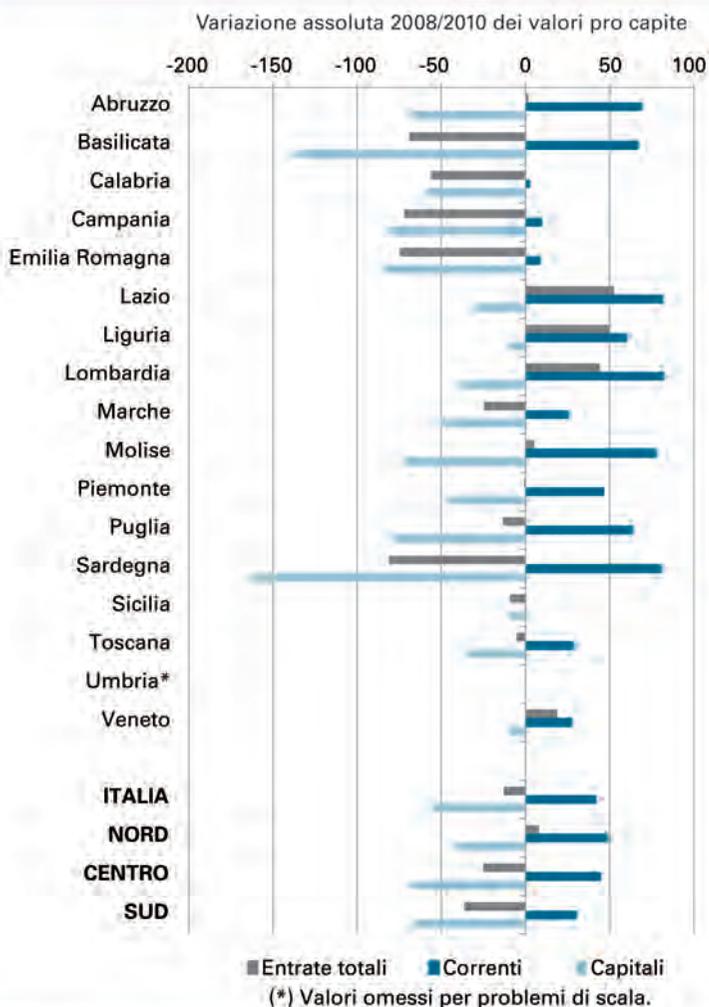


(*) Valori omessi per problemi di scala.

Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Scomponendo ulteriormente le dinamiche di correzione dei saldi, si può osservare come sul versante delle entrate, lungo tutto il Paese, si sia registrato dal 2008 al 2010 un deciso incremento delle entrate correnti e una generale riduzione delle entrate in conto capitale, il cui effetto netto sulle entrate totali è stato descritto nella pagina precedente.

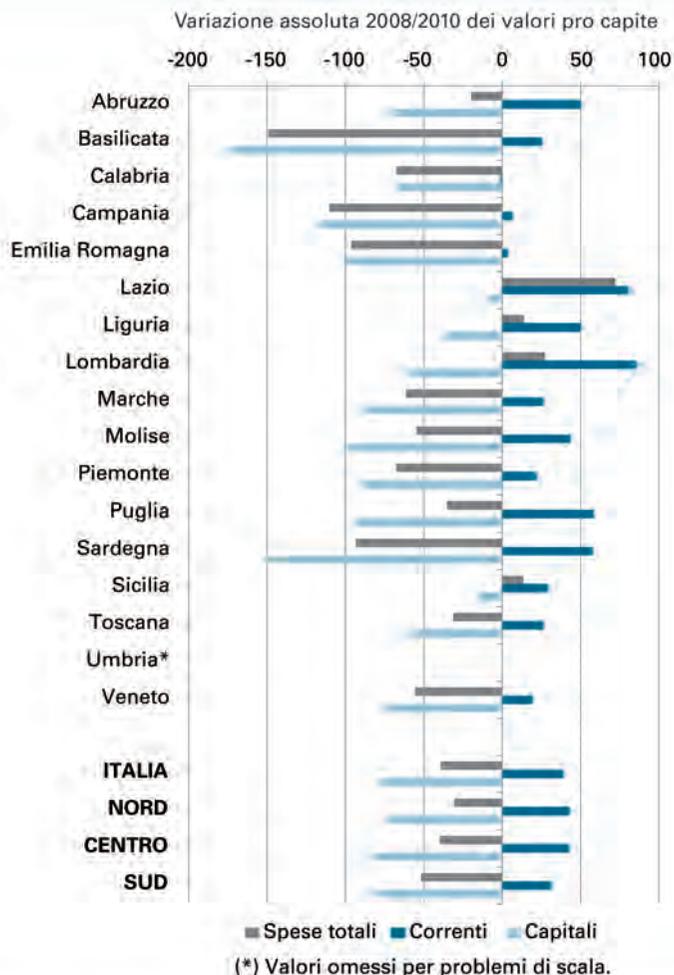
Scomposizione della variazione delle entrate dei Comuni



Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Passando a considerare la spesa, particolare importanza riveste l'impatto che il Patto di Stabilità Interno ha avuto su questa area di bilancio e sulle sue principali componenti. Nel periodo dal 2008 al 2010, a livello nazionale, si è assistito infatti ad una contrazione della spesa complessiva pro capite di circa 39 euro, determinata da una crescita delle spese correnti di quasi 39 euro e da una riduzione delle spese in conto capitale di 78 euro.

Scomposizione della variazione delle spese dei Comuni



Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

In definitiva l'analisi del triennio 2008–2010 mette in mostra un quadro della finanza locale molto complesso per il comparto soggetto al Patto di Stabilità Interno.

Se da un lato si può guardare con soddisfazione al grande sforzo realizzato per migliorare i conti comunali e contribuire al risanamento del deficit pubblico, dall'altro non può essere sottaciuta la composizione dei principali driver che hanno condotto a tale risultato: l'anomala crescita delle entrate e il drammatico crollo della spesa per investimenti.

La disciplina nei conti dimostrata dai Comuni italiani in questi anni sta conducendo infatti il comparto ad un declino oramai pluriennale degli investimenti, e la condotta di bilancio del comparto in qualche misura sta anche condizionando l'assetto stesso dei bilanci comunali, con una crescente importanza della parte corrente ed una compressione invece di quella in conto capitale.

In prospettiva, l'obiettivo primario del comparto comunale, ma anche del Governo centrale, dovrebbe essere quello di uscire dalla logica del risanamento dei conti dei Comuni, obiettivo che il comparto ha ormai pienamente raggiunto, e riprendere a realizzare la spesa di lungo periodo, l'unica in grado di garantire un reale sviluppo economico e sociale del territorio.

**Finanze comunali:
scenario 2011-2013**

3

Finanze comunali: scenario 2011-2013

Ancora uno sforzo aggiuntivo per gli enti locali

La fase di forte restrizione imposta ai bilanci comunali nel corso degli ultimi anni, sulla scorta dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno e in un contesto di forte deterioramento dell'attività economica del paese, avrebbe dovuto raggiungere il proprio apice proprio nel biennio 2011-2012 con gli inasprimenti ulteriori legati ai tagli ai trasferimenti stabiliti con la manovra varata nel corso dell'estate del 2010.

Le cose invece non sono andate come pareva auspicabile.

In estrema sintesi, i fattori che hanno guidato il cambiamento delle prospettive si legano all'evoluzione della crisi delle finanze pubbliche dei paesi della periferia europea, al contestuale cambiamento delle regole della *governance* in sede europea, e alle difficoltà che un numero non ristretto di paesi dell'area euro incontra nel finanziare il proprio debito pubblico, testimoniate dal progressivo allargamento degli *spread* pagati dai titoli di Stato rispetto ai titoli di Stato tedeschi.

Il punto di svolta in cui vengono ridefiniti gli orientamenti della politica di bilancio italiana si ha con la pubblicazione del Def, quando viene annunciato l'obiettivo da parte del Governo di conseguire il pareggio di bilancio entro il 2014. Gli obiettivi contenuti nel Def sono esplicitati in una riduzione del deficit pubblico dal 4.6 per cento del Pil del 2010 allo 0.2 del 2014. La correzione, di 4.4 punti percentuali è attesa derivare secondo il documento governativo per l'1.6 per cento del Pil dal miglioramento spontaneo del ciclo economico, in recupero rispetto ai livelli depressi ereditati dalla recessione. A ciò si aggiungerebbe un peggioramento della spesa per interessi

nel periodo in una misura dell'ordine dello 0.9 per cento del Pil. La correzione complessiva sul saldo primario per il periodo 2011-2014 diverrebbe dunque, in questo scenario, pari al 3.7 per cento del Pil, più di un punto di Pil all'anno, che il Def scompone in due *tranches*: la prima, già decisa con la manovra di giugno 2010 e a valere per il biennio 2011-2012 del valore cumulato pari all'1.2 per cento del Pil; la seconda per il biennio 2013-2014 con una correzione del 2.5 per cento del Pil cumulata nel biennio.

Quest'ultima si materializza con la manovra di luglio, in cui si ripartisce l'intervento in tre segmenti: una correzione dell'1 per cento del Pil nel 2013 e dello 0.4 per cento nel 2014 attraverso la manovra di bilancio di luglio, e un terzo intervento di un punto di Pil per il 2013-2014 previsto per la prossima legislatura, costituito dalle risorse provenienti dalla delega fiscale e assistenziale che al momento però indica solo le linee generali attraverso cui si dovrà attuare la riforma dalla quale raccogliere il maggior gettito necessario al raggiungimento del pareggio nel 2014.

L'ultimo capitolo è infine segnato dall'accelerazione della crisi del debito e dall'apertura degli spread sui titoli di Stato che obbliga il governo, sotto pressione delle autorità europee, ad anticipare l'obiettivo di pareggio al 2013 e a fortificare complessivamente la correzione di ulteriori 45 miliardi di euro.

Nasce così la manovra di agosto, caratterizzata essenzialmente da un'anticipazione al biennio 2012-2013 degli effetti previsti dalla precedente manovra, ottenuta mediante un inasprimento del Patto di Stabilità interno (PSI) per gli enti territoriali, ulteriori tagli alla spesa dei Ministeri e al rafforzamento delle misure contro l'evasione.

Limitatamente al comparto comunale, l'ultima manovra prevede per il 2012 un aumento dell'obiettivo del PSI di 1,7 miliardi di euro, rispetto ai 2,5 previsti dalla legislazione vigente, che a partire dal 2013 diventano 2 miliardi di euro. Ne consegue uno sforzo finanziario complessivo dei Comuni soggetti a PSI pari a 6,7 miliardi di euro per il 2012, dovuto a 4,2 miliardi di manovra sull'obiettivo e a 2,5 miliardi di tagli dei trasferimenti previsti dalla normativa vigente (dl 78/10), che a partire dal 2013 salgono a 7 miliardi, di cui 4,5 in termini di obiettivo e 2,5 sotto forma di taglio dei trasferimenti.

A possibile riduzione di tali oneri, per il solo 2012, la manovra estiva prevede un possibile alleggerimento in misura massima corrispondente al gettito della cosiddetta "Robin Hood Tax", ovvero l'addizionale IRES sul reddito d'impresa delle aziende del settore elettrico. L'ammontare di tale sgravio per i Comuni potrebbe ammontare a circa 500 milioni di euro. Tuttavia, essendo incerta la effettiva destinazione, in quanto segue si è preferito ragionare non tenendo conto di questa misura facoltativa per il Governo.

Tavola 3.1 Manovre a carico dei Comuni anni 2011-2014
(valori in miliardi)

| Manovre \ anni | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-------|--------------|----------------|----------------|
| DL 112/2008 | 2,5 P | 2,5 P | 2,5 P | 2,5 P |
| DL 78/2010 | 1,5 T | 1,5 T 1 T | 1,5 T 1 T | 1,5 T 1 T |
| DL138/2011 emendamento relatore 1.1000 | | 1,7 P | 1,7 P 0,3 P | 1,7 P 0,3 P |
| Totale | 4,0 | 6,7 | 7,0 | 7,0 |

Legenda

P: manovra sul Patto di Stabilità Interno

T: manovra sui trasferimenti o risorse trasferite dallo Stato

Fonte: elaborazioni Direzione scientifica IFEL su dati delle relazioni tecniche dei provvedimenti citati

Le incertezze sullo scenario delle amministrazioni comunali

Il triennio di previsione si caratterizza per maggiori margini di incertezza rispetto al passato. Secondo le ipotesi ref. fra il 2011 e il 2013 il tasso di crescita dell'economia italiana resterà mediamente al di sotto dell'1 per cento all'anno, così come ormai confermato anche dalle principali istituzioni internazionali, in virtù in parte dei segnali di rallentamento che stanno emergendo a livello internazionale, ma anche a seguito di elementi di debolezza peculiari di alcuni paesi europei, come l'Italia, che stanno subendo le conseguenze delle tensioni sui mercati finanziari.

La conclusione è che lo scenario macroeconomico sul quale vengono proiettate le tendenze della finanza comunale presenta oggi elementi di incertezza inusuali, che rischiano di avere ripercussioni ancora a lungo sulle prospettive economiche e, quindi, anche sull'evoluzione della finanza pubblica così come sulle finanze delle amministrazioni comunali.

Lo scenario di crescita lenta che fa da sfondo alle previsioni naturalmente incide sulle prospettive della finanza comunale, in misura limitata se si guarda ai canali diretti d'impatto, ma in modo significativo se ci si sofferma sugli effetti indiretti.

Una nuova crisi impatterebbe soprattutto perché i suoi riflessi sui conti pubblici porterebbero con buona probabilità a definire ulteriori manovre correttive con provvedimenti che, a cascata, si riverserebbero anche sugli enti locali. E' proprio quanto si è verificato quest'anno, nella misura in cui il cambiamento dello scenario economico ha portato ad anticipare una manovra che si è poi

concretizzata per una quota consistente in misure a carico degli enti locali. Infine, il fatto stesso che una parte della correzione necessaria per raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica sia rinviata alla prossima legislatura determina del resto delle incertezze, nella misura in cui non vengono definite le fonti di finanziamento se non inquadrandoli genericamente all'interno di un provvedimento di riforma della struttura della fiscalità e del quadro assistenziale.

Lo scenario 2011-2013

La definizione dello scenario tendenziale delle finanze comunali è inficiata dal ritardo che si è registrato nella pubblicazione dei dati di contabilità nazionale relativi al conto disaggregato delle Pubbliche Amministrazioni. Negli anni scorsi questi dati venivano forniti dall'Istat nel corso della seconda metà del mese di giugno, e questo consentiva di tenerne conto in occasione della previsione estiva del quadro delle finanze comunali. Quest'anno invece la diffusione dei dati è stata rinviata ai mesi autunnali.

Naturalmente, questa mancanza di dati aumenta l'incertezza sulle prospettive e questo è ovviamente un problema in considerazione del fatto che l'ultimo biennio ha incorporato ben due manovre di correzione dei conti delle amministrazioni comunali.

Mancando l'aggiornamento dei conti nazionali Istat, questa previsione non modifica se non in misura marginale il quadro del 2010 che era stato presentato nell'ultimo scenario di marzo. Alcune modifiche sono state comunque apportate tenendo conto dei numeri provvisori relativi al biennio 2009-2010 pubblicati nel Def di aprile 2011, che però si riferiscono al più ampio aggregato delle amministrazioni locali.

Da questi dati, il calo della spesa risulterebbe ancora più accentuato e concentrato soprattutto sulla spesa in conto capitale che nel 2010 si è ridotta del 23 per cento circa. Considerando che circa la metà della spesa in conto capitale delle amministrazioni locali è effettuata dai Comuni, è ragionevole ipotizzare che una dinamica fortemente cedente abbia interessato anche gli investimenti comunali, così come è testimoniato anche dai dati relativi al monitoraggio dei Comuni soggetti a Patto di Stabilità interno. Per questa ragione il nuovo scenario tendenziale incorpora rispetto alla precedente previsione di marzo 2011 una caduta degli investimenti nel 2010 più ampia.

Rispetto alla precedente previsione inoltre il 2010 parte da una base del valore dei trasferimenti inferiore, sempre in linea con quanto indicato nel Def che vede una contrazione dei trasferimenti correnti alle amministrazioni locali di poco meno del 10 per cento e dei trasferimenti di capitali del 20 per cento circa.

¹ Si veda il precedente rapporto di marzo 2011 per un'analisi estesa di questi aspetti.

Tendenziale 2011-2013

Tenendo conto di queste indicazioni di massima quindi si è elaborato uno scenario tendenziale per i prossimi anni, che già incorpora la manovra attribuita ai Comuni la scorsa estate (dl 78/2010), che prevedeva un taglio dei trasferimenti di 1.5 miliardi per il 2011 e 2.5 nel 2012. Dato il vincolo sul saldo, il taglio dei trasferimenti comporta un miglioramento di eguale importo dei conti della Pa. Si tratta di stabilire in che modo i comuni potrebbero sopperire alla riduzione di risorse trasferite.

**Tavola 3.2 Conti delle Amministrazioni comunali:
quadro tendenziale 2010-2013**

Conti economici nazionali, milioni di euro

| | Quadro tendenziale | | | | |
|---|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Entrate tributarie | 17.309 | 17.387 | 30.482 | 31.096 | 31.902 |
| Dirette | 3.916 | 3.906 | 11.619 | 12.595 | 12.992 |
| Indirette | 13.393 | 13.481 | 18.863 | 18.501 | 18.910 |
| Trasferimenti | 33.795 | 33.272 | 20.179 | 19.472 | 19.751 |
| Trasferimenti correnti da Enti pubblici | 25.812 | 25.528 | 12.822 | 12.079 | 12.320 |
| Contrib. agli investimenti da Enti pubblici | 7.983 | 7.744 | 7.356 | 7.393 | 7.430 |
| Entrate proprie extra-tributarie | 17.276 | 17.630 | 18.417 | 18.795 | 19.282 |
| Totale entrate | 68.380 | 68.289 | 69.077 | 69.363 | 70.935 |
| Redditi da lavoro dipendente | 16.331 | 16.592 | 16.592 | 16.675 | 16.842 |
| Consumi intermedi | 25.667 | 26.283 | 26.467 | 26.652 | 26.972 |
| Interessi passivi | 2.354 | 2.338 | 2.354 | 2.310 | 2.234 |
| Spese correnti | 51.519 | 52.507 | 52.779 | 53.077 | 53.563 |
| Spese in conto capitale | 17.180 | 15.118 | 15.439 | 15.729 | 16.025 |
| Investimenti | 15.140 | 13.323 | 13.590 | 13.861 | 14.139 |
| Totale spese | 68.699 | 67.625 | 68.218 | 68.806 | 69.587 |
| Totale spese al netto interessi | 66.345 | 65.287 | 65.864 | 66.496 | 67.353 |
| Saldo netto di bilancio | -319 | 664 | 859 | 557 | 1.348 |

Fonte: elaborazioni Ref. su dati Istat

Per il 2010 l'indebitamento netto tendenziale non risulta difatti molto diverso rispetto a quanto già avevamo indicato nel precedente scenario pubblicato a marzo, per la corrispondenza di minori spese in conto capitale e minori entrate trasferite.

Il 2011 dovrebbe essere segnato da un ulteriore recupero in termini di saldo. Nonostante il taglio previsto dei trasferimenti infatti si tiene conto dello sblocco dell'autonomia tributaria, per cui parte del taglio potrebbe essere recuperato attraverso una maggiore imposizione fiscale da parte degli enti. Tuttavia, dalle prime indicazioni provenienti da una rilevazione ad hoc effettuata da IFEL sui comuni capoluogo, il ricorso alla leva fiscale sembrerebbe molto contenuto, essendo solo 5 su circa 90 gli enti che avrebbero deliberato un aumento dell'Addizionale Irpef o dell'Imposta di Soggiorno.

Invece, sempre per quanto riguarda il 2011, si hanno evidenze di dinamiche significative delle tariffe locali, che potrebbero rivelare il tentativo degli enti di fare fronte ai vincoli di bilancio sempre più stringenti attraverso incrementi delle entrate extratributarie. Su questo aspetto si rammentano i rincari nelle tariffe dei servizi pubblici locali, con i recenti incrementi varati in alcune città del costo del biglietto del trasporto urbano, o la dinamica sostenuta dei corrispettivi per il servizio idrico.

Complessivamente quindi le entrate dei Comuni dovrebbero aumentare nel 2011 con un tasso di variazione di poco superiore all'1 per cento rispetto all'anno precedente. Dal lato della spesa corrente pesano i vincoli sui salari pubblici imposti dalla manovra della scorsa estate, prorogati fino al 2014 anche dalla recente manovra estiva, che bloccano di fatto la spesa per redditi da lavoro dipendente. Si deve tenere presente che quanto più esteso il lasso temporale in cui tale blocco è in vigore, tanto maggiore il risparmio di spesa conseguito rispetto ad un ipotetico livello "tendenziale" costruito sulla base dei trend storici. Da questo punto di vista si deve segnalare come il nostro quadro "tendenziale" di fatto incorpori già misure rilevanti di contenimento della spesa. Inoltre, sebbene non ci si attenda una ulteriore importante contrazione della spesa in conto capitale, poiché si considera il livello raggiunto nel 2010 come un limite inferiore fisiologico al di sotto del quale le amministrazioni avrebbero difficoltà dal punto di vista della gestione del territorio, la ripresa rispetto al brusco calo del 2010 dovrebbe essere blanda, per cui i livelli di spesa in conto capitale, pur di fronte ad un recupero, rimarrebbero ancora ben al di sotto dei valori precedenti la crisi.

Le dinamiche tendenziali del 2012, tenendo conto della manovra varata nel 2010, descrivono un leggero peggioramento dell'indebitamento netto dei Comuni rispetto al 2011. La manovra imposta l'anno scorso prevedeva

per il 2012 un ulteriore taglio ai trasferimenti di un miliardo (da cumulare rispetto al taglio di un miliardo e mezzo già operato nel 2011).

Pur ipotizzando un ulteriore ricorso alla leva fiscale e tariffaria, l'altro canale attraverso cui i Comuni possono facilmente agire per rispettare i vincoli del patto, ovvero la spesa in conto capitale, non appare più percorribile in modo efficace: lo scenario incorpora infatti una spesa per investimenti praticamente stagnante. L'ulteriore taglio ai trasferimenti vedrebbe quindi i Comuni posizionarsi ancora in una situazione di avanzo di bilancio, ma inferiore rispetto al 2011.

Infine per il 2013 si stima un miglioramento dell'avanzo tendenziale dei Comuni, esaurendosi la fase di riduzione dei trasferimenti (il cui taglio sul biennio precedente è risultato pari cumulativamente a 2.5 miliardi) di fronte a dinamiche ancora contenute della spesa.

Quadro programmatico

Sugli anni successivi al 2011 avrà effetti ulteriori la manovra aggiuntiva recentemente decisa per il comparto comunale, data dal duplice intervento estivo di luglio e agosto, che graverà sulle finanze comunali ancora per il biennio 2013-2014 e rincarerà la dose del contributo comunale alla correzione per il 2012.

Rispetto al quadro tendenziale sopra descritto, il quadro programmatico, elaborato tenendo conto degli effetti aggiuntivi derivanti dalle nuove disposizioni, dovrebbe vedere modifiche sostanziali nel saldo dei Comuni per gli anni 2012 e 2013.

**Tavola 3.3 Conti delle Amministrazioni comunali:
quadro programmatico 2010-2013**

Conti economici nazionali, milioni di euro

| | Quadro programmatico | | | | |
|---|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Entrate tributarie | 17.309 | 17.387 | 30.532 | 31.196 | 32.452 |
| Dirette | 3.916 | 3.906 | 11.619 | 12.595 | 12.992 |
| Indirette | 13.393 | 13.481 | 18.913 | 18.601 | 19.460 |
| Trasferimenti | 33.795 | 33.272 | 20.179 | 19.472 | 19.751 |
| Trasferimenti correnti da Enti pubblici | 25.812 | 25.528 | 12.822 | 12.079 | 12.320 |
| Contrib. agli investimenti da Enti pubblici | 7.983 | 7.744 | 7.356 | 7.393 | 7.430 |
| Entrate proprie extra-tributarie | 17.276 | 17.630 | 18.417 | 18.795 | 19.282 |
| Totale entrate | 68.380 | 68.289 | 69.127 | 69.463 | 71.485 |
| Redditi da lavoro dipendente | 16.331 | 16.592 | 16.592 | 16.675 | 16.842 |
| Consumi intermedi | 25.667 | 26.283 | 26.467 | 26.252 | 26.517 |
| Interessi passivi | 2.354 | 2.338 | 2.354 | 2.310 | 2.158 |
| Spese correnti | 51.519 | 52.507 | 52.779 | 52.277 | 52.577 |
| Spese in conto capitale | 17.180 | 15.118 | 15.439 | 14.929 | 15.470 |
| Investimenti | 15.140 | 13.323 | 13.590 | 13.061 | 13.584 |
| Totale spese | 68.699 | 67.625 | 68.218 | 67.206 | 68.047 |
| Totale spese al netto interessi | 66.345 | 65.287 | 65.864 | 64.896 | 65.889 |
| Saldo netto di bilancio | -319 | 664 | 909 | 2.257 | 3.438 |

Fonte: elaborazioni Ref. su dati Istat

Nel biennio 2012-2013 ai Comuni sarà quindi richiesto sulla base della manovra estiva uno sforzo ulteriore, rispetto a quanto già era stato disposto dalla manovra 2010. Il contributo dei Comuni alla manovra è quantificato dalle relazioni tecniche ai due recenti decreti in 1,7 miliardi per il 2012 e 2 miliardi per gli anni successivi.

Gli effetti dei provvedimenti dovrebbero concretizzarsi soprattutto in una contrazione della spesa degli enti. Parte di questa contrazione è già quantificata dagli interventi in materia di impiego pubblico, che allo scopo di totalizzare ri-

risparmi aggiuntivi dispongono la proroga di blocco della contrattazione e delle assunzioni, e che riguardano anche gli enti territoriali. Si tratta comunque di una somma esigua rispetto al totale della manovra richiesta ai Comuni: nella relazione tecnica i risparmi totali previsti sono quantificati in 740 milioni, di cui solo 170 già incorporati tra i risparmi di spesa sanitaria e delle amministrazioni locali. La previsione quindi incorpora tassi di variazione molto contenuti anche per i consumi intermedi.

Anche ricorrendo maggiormente alla leva fiscale, per totalizzare una manovra di 1,7 miliardi nel 2012 e di 2 miliardi nel 2013 rispetto al tendenziale, i Comuni dovranno contrarre la spesa in modo consistente a partire dal 2012. I risparmi dovrebbero distribuirsi tra consumi, prestazioni sociali, e soprattutto sugli investimenti.

Rispetto al tendenziale di partenza i Comuni si troverebbero quindi con consistenti avanzi (quasi 3.5 miliardi nel 2013) ma con livelli della spesa stagnante, a fronte di entrate tributarie e tariffarie crescenti.

Trattandosi di manovre da realizzare in tempi brevi, difficilmente i risparmi di spesa potranno realizzarsi attraverso un efficientamento della macchina amministrativa. Un processo simile richiederebbe riforme strutturali, che per definizione si realizzano in tempi più lunghi. La conseguenza sarebbe quindi quella di carenze nei servizi essenziali, e quindi di fatto il peso della manovra andrebbe a scaricarsi in modo rilevante sulle prestazioni, sia in termini di maggiori costi dei servizi e maggiori tasse, sia in termini di un minore livello dei servizi forniti a livello pubblico locale.

Poiché nella previsione si fa riferimento all'intero comparto comunale, il quadro programmatico per il 2013 non valuta effetti sul saldo dei Comuni derivanti dalla decisione, contenuta nel decreto di questo luglio, di alleggerire la manovra per gli enti "virtuosi". Il decreto prevede infatti che l'ammontare della manovra possa essere rimodulato in misura massima della metà, ma la "rimodulazione" dovrà avvenire fermo restando il contributo complessivo dei Comuni alla manovra. Ovvero, non dovranno esserci effetti negativi sull'indebitamento netto programmato. Pertanto, la rimodulazione per quegli enti che rientrano nella categoria dei "virtuosi" si tradurrà in un inasprimento della manovra a carico dei Comuni che invece non saranno classificati come tali, rendendo di fatto ancora più complessa la sua realizzazione e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, dato che presumibilmente gli enti i cui comportamenti non sono definiti virtuosi secondo i criteri indicati dalla manovra saranno anche quelli con un bilancio più fragile.

Finanza locale sotto pressione

La previsione per i prossimi anni risulta in questo momento particolarmente complessa, risultando dalla sovrapposizione di due fattori che spingono in direzione opposta.

Da un canto il cumularsi degli interventi sulla finanza comunale ha portato molte variabili di spesa su valori difficilmente comprimibili mentre, nel contempo gli spazi di aumento delle entrate si sono ridimensionati. Questo tipo di argomentazioni indurrebbe ad ipotizzare che i saldi obiettivo sono particolarmente difficili da conseguire, aumentando quindi la probabilità di un mancato rispetto dei target del Psi da parte di un numero elevato di enti.

D'altro canto, la fase di crisi dei nostri conti pubblici ha aumentato la pressione dei mercati e la sorveglianza degli organismi internazionali sul rispetto dei conti dell'Italia. In un clima di "emergenza", il varo di una serie di misure volte a blindare l'evoluzione dei saldi dovrebbe accompagnarsi ad una forte pressione nei prossimi anni per il rispetto della programmazione di bilancio.

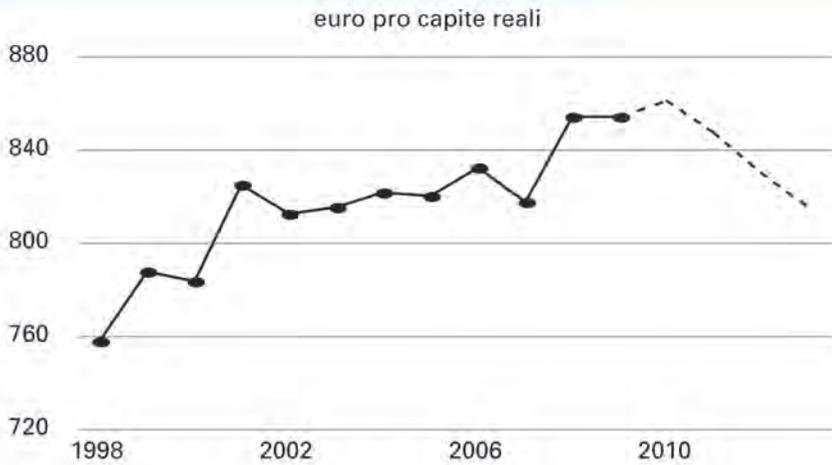
La previsione qui elaborata esprime in sintesi una valutazione rispetto al mix di tagli ai trasferimenti e obiettivi richiesti al comparto che sostanzialmente si basa sull'idea che nei prossimi anni i Comuni raggiungano livelli di spesa sostanzialmente incomprimibili attraverso misure di aumento dell'efficienza, per cui risulterà sempre più difficile fare fronte alla diminuzione dei trasferimenti attraverso tagli alle uscite. Per questo motivo, la reazione più probabile non potrà essere che quella di cercare di sopperire attraverso altre entrate, in parte sostenendo la dinamica delle extratributarie e in parte utilizzando i margini di manovra per aumentare i prelievi fiscali, nei limiti degli spazi concessi agli enti. Ciò non di meno le dinamiche della spesa dovranno necessariamente risentirne, e questo peserà sui servizi erogati ai cittadini.

Questo percorso, qualifica gli interventi della manovra modificandone la natura, visto che di fatto si traducono in aumenti della pressione fiscale, pur essendo in prima battuta classificati fra i tagli di spesa.

Nelle stime elaborate in questo esercizio di previsione, l'intero triennio 2011-2013 vedrebbe una dinamica della spesa dei comuni bassissima. La spesa aumenta in media dello 0.5 per cento all'anno, con una contrazione in termini reali superiore all'1 per cento in ciascuno degli anni della previsione. Rappresentando come di consueto la spesa in termini reali sulla base dell'andamento del deflatore del Pil previsto per il triennio di previsione, e considerando anche l'andamento demografico atteso per il triennio, si può osservare l'andamento atteso della spesa reale pro-capite.

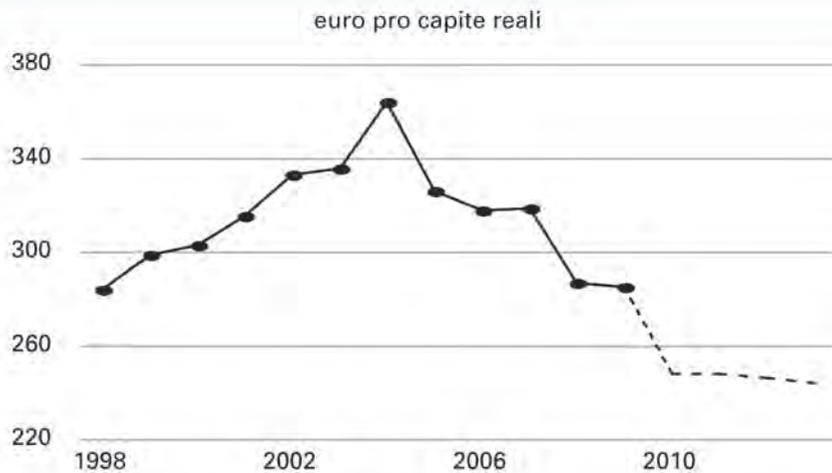
Guardando all'evoluzione della parte corrente, si osserva una contrazione nel corso del triennio che non ha precedenti storici.

Spesa corrente dei Comuni



Fonte: elaborazioni Ref. su dati Istat; dal 2010 previsioni Ref.

Spesa in conto capitale dei Comuni



Fonte: elaborazioni Ref. su dati Istat; dal 2010 previsioni Ref.

La spesa corrente pro capite reale seguirebbe un percorso di contrazione molto accentuata che si contrappone alla crescita più o meno continua che ha caratterizzato gli ultimi vent'anni. Se in generale un contenimento del saldo che faccia leva sulla contrazione della spesa corrente può essere considerato come un comportamento virtuoso, non è detto che la selezione della spesa da contrarre spinga verso un maggiore efficientamento della macchina amministrativa. Per certi versi risultano maggiormente comprimibili le spese dedicate ad esempio al settore sociale e dei servizi ai cittadini, nel qual caso si avrebbe una progressiva diminuzione della qualità dei servizi a disposizione del cittadino, situazione peraltro già avvertita in alcuni contesti.

La traiettoria seguita dalla spesa in conto capitale appare invece differente: dal picco del 2004 i valori di spesa pro capite espressi in termini reali hanno subito continui tagli, che verosimilmente si sono protratti anche nel 2010. Sebbene nella previsione si stimi che questa dinamica calante si arresti negli anni immediatamente successivi, il grafico mostra come i livelli degli investimenti pro capite reali seguiranno una traiettoria stagnante, insufficiente a colmare quasi un decennio di continue contrazioni. Naturalmente, tali risultati vanno letti considerando che nel triennio è prevista una crescita debolissima del Pil, che si posizionerebbe quindi ancora su un livello decisamente inferiore all'ultimo massimo ciclico raggiunto ben quattro anni fa, nel 2007. Per il 2012 non va escluso che possa verificarsi una nuova fase di recessione.

Pertanto, i menzionati vincoli alla spesa opereranno su un quadro difficile non solo in termini economici, ma soprattutto perché la lunghezza della crisi ne avrà esacerbato le conseguenze sul piano sociale, specie per le aree del paese in maggiore difficoltà. E' questa la situazione socio-economica con la quale dovranno quindi confrontarsi gli amministratori locali, quelli più a diretto contatto con le esigenze dei territori.

Il riordino delle entrate comunali e la transizione al nuovo regime

4

Il riordino delle entrate comunali e la transizione al nuovo regime

I dati dei conti consuntivi del 2009 costituiscono una base di partenza più aggiornata per la valutazione dei cambiamenti indotti dal decreto legislativo n. 23 del 2011, sul “federalismo municipale”. Nel capitolo 4 del Rapporto vengono prese in considerazione le entrate correnti 2008 e 2009, sulla base di una riclassificazione finalizzata ad evidenziare l’insieme delle entrate riconducibili al prelievo tributario¹, anche se giuridicamente considerate di tipo patrimoniale, prospettandone anche l’evoluzione 2011-2014. Vengono infatti delineati gli effetti di breve e medio termine del decreto legislativo n. 23 del 2011 (“federalismo municipale), che dispone la sostituzione di gran parte dei trasferimenti erariali ai Comuni con l’attribuzione di gettiti di tributi statali, in prevalenza immobiliari, considerando anche le principali indicazioni recate dal decreto sulle entrate delle Regioni e delle Province (il d.lgs. n. 68 del 2011).

Tra gli obiettivi del capitolo è l’indicazione di alcuni punti critici del percorso di attuazione del riassetto delle entrate comunali, sui quali sembrano necessari ulteriori interventi anche di rimodulazione dello scenario di attuazione del federalismo fiscale fin qui ipotizzato.

Il 2010 è stato infatti l’anno di avvio del percorso attuativo del federalismo fiscale, nel corso del quale sono stati elaborati i primi decreti previsti dalla legge di delega n. 42 del 2009, poi emanati o sottoposti all’esame parlamentare nel 2011².

¹ Le entrate tributarie o assimilate comprendono oltre ai tributi registrati nel Titolo I del bilancio comunale, anche le seguenti voci, classificate nel Titolo III: canone occupazione spazi pubblici (Cosap), canone per l’installazione di mezzi pubblicitari (Cimp, stimato sulla base dei preventivi 2010), tariffa di igiene ambientale (TIA, compresa la parte gestita direttamente dalle aziende affidatarie del servizio di igiene urbana, stimata). La compartecipazione Irpef è stata invece considerata tra i trasferimenti, sia per i criteri di attribuzione, scarsamente collegati al gettito territorialmente acquisito, sia per facilitare i confronti con il regime attivato dal 2011 con il decreto 23, che ha visto l’abolizione della compartecipazione e la sostituzione del gettito con nuovi gettiti statali, analogamente ai trasferimenti.

² Il quadro dello stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 è riportato nella Relazione semestrale della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, che indica anche la complessa serie di ulteriori provvedimenti attuativi recata da molti dei decreti legislativi approvati.

Il federalismo fiscale è tuttavia costretto a fare i conti con la più severa correzione dei conti pubblici mai avvenuta e ne risulta inevitabilmente sovrastato, nonostante il contributo positivo dato dal comparto dei Comuni alla riduzione dei deficit e del fabbisogno complessivi. L'insieme delle misure correttive dell'andamento della finanza pubblica messo in atto tra il 2010 e il 2011 configura, per le dimensioni e per taluni degli strumenti adottati, una scelta di ridimensionamento strutturale del settore locale, che ad oggi appare più incidente e rilevante dello stesso disegno di decentramento e revisione delle responsabilità fiscali insito nel progetto federalista. La crisi internazionale senza precedenti per lunghezza ed implicazioni globali sull'economia mondiale, nel cui contesto sono attivati tali interventi, contribuisce ad aggravare l'ipoteca posta sulla finanza comunale e non fa prevedere miglioramenti nelle prospettive di breve termine.

Tra gli ulteriori strumenti di controllo della finanza locale, introdotti o previsti con le manovre finanziarie dell'estate 2011 (i decreti nn. 98 e 138), desta particolare preoccupazione la tendenza ad indicare criteri di valutazione e redistribuzione delle risorse di carattere estemporaneo, senza che sia assicurata l'organicità complessiva degli interventi e valutata la sostenibilità degli effetti di ciascuna misura. Il dispositivo che definisce, in modo peraltro piuttosto vago, alcuni criteri per l'individuazione di un insieme di Comuni "virtuosi" – immuni dalle ulteriori restrizioni e anche dalle riduzioni già stabilite per il 2011-2012 – pone ulteriori problemi all'attuazione del decreto 23 ed introduce nuovi vincoli alla ripartizione del fondo di riequilibrio, che sempre meno agevolmente potrà svolgere il proprio ruolo. In questo capitolo cercheremo di fornire, facendo un passo indietro rispetto alle emergenze dell'attualità, un quadro quantitativo delle entrate comunali sulla base dei conti consuntivi relativi al biennio 2008-2009 e della riformulazione delle risorse avvenuta nel 2011 con il decreto 23, per poi puntare ad evidenziare alcuni interventi correttivi sul decreto 23 e sulle sue attuali linee di attuazione che possono contribuire a ridare respiro ed efficacia alla riforma.

Negli approfondimenti pubblicati alla fine della versione estesa del capitolo vengono infine richiamate le coordinate dei decreti attuativi di maggior impatto (il decreto 23 e il decreto 68, relativo alle entrate delle Regioni e delle Province), nonché ripresi alcuni temi di riflessione sulla revisione delle entrate comunali che dovranno essere valutati con attenzione fin dai prossimi mesi.

Le entrate dei Comuni nei consuntivi 2008-2009

Il biennio 2008-2009 è stato caratterizzato dalla abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, stabilita con il decreto legge n. 93 del 2008, il cui gettito è stato sostituito da appositi trasferimenti statali. Lo stesso decreto ha inoltre reintrodotta il divieto di esercizio delle facoltà di manovra dei tributi propri, poi confermata da successive norme di legge, fino al parziale sblocco delle aliquote dell'addizionale comunale all'IRPEF disposto dal 2011 con il decreto legislativo n. 23 ("Federalismo municipale").

Pertanto, le variazioni delle entrate – fatta salva, nel campo dei tributi, la Tarsu, esclusa dal blocco in quanto collegata al finanziamento dei servizi di gestione dei rifiuti – sono derivate in prevalenza da variazioni di base imponibile e da recupero di evasione, ovvero da adeguamenti delle tariffe dei servizi e delle entrate patrimoniali in genere, che però – come vedremo commentando i dati quantitativi – non presentano variazioni tali da comportare una spinta all'aumento delle entrate proprie complessive. Nel complesso, le entrate tributarie e assimilate – il totale delle entrate proprie comunali riconducibili in modo diretto o indiretto al prelievo fiscale – ammontano nel 2009 a circa 23 mld. di euro su scala nazionale e a circa 20 mld. nei territori RSO (ved. la tabella seguente per gli incrementi percentuali). Nei territori RSO, tale andamento è dovuto alla più accentuata dinamica degli enti del Centro e del Sud e – in particolare – alla crescita del prelievo per Tarsu-Tia (soprattutto nel Sud: + 13,3%) e dei tributi o canoni minori (soprattutto nel Centro: +5%). I prelievi sui rifiuti (Tarsu-Tia) costituiscono la seconda fonte di entrata autonoma comunale, per un valore complessivo crescente tra i 7,3 mld. di euro del 2008 e i 7,9 mld. del 2009. Tale voce mostra una crescita sensibile e generalizzata, pari al 7,6% su scala nazionale, variabile dal 3,7% del Nord Ovest al 13,3% del Sud. All'aumento registrato nel Sud concorrono in modo particolare, non solo gli andamenti delle due città maggiori, Bari e Napoli, che registrano aumenti delle entrate da Tarsu-Tia pari rispettivamente al 30 e al 57% rispetto al 2008, ma soprattutto gli effetti dell'emergenza-rifiuti in Campania, dove si registra l'aumento regionale più elevato, pari al 22,6%.

| Entrate correnti dei Comuni per circoscrizione territoriale 2008-2009. - Variazioni percentuali | | | | | | | | | | |
|---|-----------------------------------|-------------|-------------|------------|----------------------------|-------------|-------------|---------------|--|--|
| Circoscrizione territoriale | Regioni a statuto ordinario (RSO) | | | | Regioni a statuto speciale | | | Totale Italia | | |
| | Nord Ovest | Nord Est | Centro | Sud | Totale RSO | Isole - RSS | Nord - RSS | Totale Italia | | |
| <i>n.comuni</i> | 2.985 | 929 | 996 | 1.790 | 6.700 | 767 | 632 | 8.099 | | |
| <i>popolazione (al 31 dic 2008)</i> | 15.790.311 | 9.241.728 | 11.780.127 | 14.147.444 | 50.959.610 | 6.708.800 | 2.376.658 | 60.045.068 | | |
| Variazioni % 2009/2008 | | | | | | | | | | |
| Entrate tributarie e assimilate | 1,0 | 0,7 | 1,6 | 2,0 | 1,3 | 2,7 | 1,4 | 1,4 | | |
| Ici-Imu | -0,1 | -1,1 | -1,7 | -6,1 | -1,9 | 0,0 | 0,0 | -1,7 | | |
| Tributi e canoni minori | -1,2 | 1,7 | 5,0 | 1,5 | 1,6 | 0,0 | -2,1 | 1,1 | | |
| Tarsu - Tia | 3,7 | 6,5 | 7,2 | 13,3 | 7,6 | 7,9 | 4,8 | 7,6 | | |
| Altre entrate | 0,0 | -2,8 | -1,6 | -3,3 | -1,8 | -2,8 | 0,5 | -1,8 | | |
| Entrate extratributarie | 0,5 | -6,5 | -1,9 | 0,2 | -1,6 | -4,6 | -0,3 | -1,7 | | |
| Totale risorse proprie | 0,8 | -1,6 | 0,4 | 1,5 | 0,3 | 0,8 | 0,6 | 0,4 | | |
| Trasferimenti correnti | 2,1 | 5,1 | 19,0 | 7,9 | 8,7 | -0,3 | 3,5 | 6,7 | | |
| Trasferimenti correnti Stato | 2,3 | 4,9 | 12,7 | 7,7 | 7,0 | -4,9 | 12,7 | 5,4 | | |
| Trasferimenti correnti Regioni | -1,7 | 9,7 | 58,8 | 8,6 | 19,2 | 4,8 | 3,0 | 10,3 | | |
| Trasferimenti correnti Altri Enti | 8,6 | -2,3 | 5,7 | 12,7 | 6,1 | 0,0 | 7,1 | 5,9 | | |
| TOTALE RISORSE | 1,2 | 0,4 | 7,1 | 4,4 | 3,4 | 0,1 | 2,1 | 2,9 | | |

Fonti: elaborazioni IFEL sui consuntivi dei Comuni 2008 - 2009, dati ISTAT e dati ISPRA 2009-2010

A fronte della sostanziale stabilità delle entrate tributarie, le entrate extratributarie non mostrano, almeno nel 2009, l'andamento espansivo che in successive analisi è stato interpretato in termini di intervento compensativo del Comune a fronte del blocco delle aliquote dei tributi e, in particolare dell'ICI e dell'addizionale IRPEF. Nel complesso delle RSO, le variazioni oscillano intorno alla parità, con l'eccezione del Nord Est, che mostra una riduzione del 6,5%, sostanzialmente diffusa tra gli enti di tutte le classi demografiche dell'area e particolarmente intensa nei centri oltre i 60 mila abitanti (-10%). Una situazione analoga si evidenzia tra i Comuni delle regioni a statuto speciale (-4,6% nelle Isole; -0,3% nelle RSS del Nord).

I trasferimenti complessivi ammontano a 24,1 mld. di euro nel 2009, di cui 18,3 relativi ai Comuni delle RSO. L'andamento crescente di tale posta (+8,7% nei territori RSO rispetto al 2008) è tuttavia in parte dovuta a motivi meramente contabili e ad alcuni elementi eccezionali. In primo luogo, il tormentato percorso di assegnazione dei fondi statali compensativi del gettito ICI relativo all'abitazione principale, inizialmente sottostimati dal Governo per circa un miliardo di euro, ha determinato l'accumularsi di maggiori entrate da trasferimento a tale titolo tra il 2009 e il 2010, associate all'attribuzione di quote di arretrati. La crescita dei trasferimenti a titolo di rimborso ICI ammonta a circa 400 mln. di euro su scala nazionale (circa 320 mln. nelle RSO)³. In secondo luogo, alcuni elementi straordinari incidono sulle entrate da trasferimenti statali e regionali dei Comuni del Centro e del Sud per il 2009 (la situazione del debito pregresso di Roma, che ha dato luogo ad un finanziamento statale straordinario; il parziale sblocco dei trasferimenti regionali del Lazio, in relazione alla vicenda del deficit sanitario; i trasferimenti straordinari ai Comuni coinvolti nel sisma dell'Abruzzo). Infine, alcuni Comuni, non facilmente individuabili sulla base dei dati disponibili, hanno imputato nel 2008 il trasferimento compensativo dell'ICI tra le entrate tributarie, per poi ricollocarlo correttamente, nel 2009, tra le entrate da trasferimento, producendo una variazione tra le due voci e i due anni considerati di natura meramente contabile. Nel complesso gli aumenti nei trasferimenti statali osservati nelle diverse aree geografiche registrano picchi del 12% nel Centro e del 7% nel Sud, mentre si collocano tra il 2 e il 5% nelle altre aree geografiche.

³In pratica, i primi trasferimenti statali compensativi dell'ICI abolita sono avvenuti sulla base della stima ministeriale gravemente sottostimata e solo molto lentamente adeguata alla dimensione effettiva del fenomeno che nel frattempo (2009) veniva determinata in 3,4 mld. di euro a seguito di apposite certificazioni comunali. Il percorso di avvicinamento a tale importo è durato un quadriennio (2008-2011), nel corso del quale i Comuni hanno ricevuto importi correnti via via maggiori (dai 2,2 mld. di euro del 2008 ai 3,4 mld. del 2010) e quote di arretrato per gli esercizi nel frattempo trascorsi. Con il 2011 anche il rimborso statale dell'ICI è stato ricompreso nella fiscalizzazione dei trasferimenti disposta con il "federalismo municipale", e nella preventiva riduzione delle risorse da assegnare disposta con i tagli del d.l. 78 del 2010.

Le osservazioni formulate portano a ridimensionare la dinamica ordinaria delle risorse complessive, al netto della traslazione al 2009 delle entrate per rimborso ICI già dovute nel 2008 e dei fattori eccezionali riguardanti Roma e i Comuni abruzzesi, in un aumento di circa l'1%.

I valori procapite, riportati alla tabella seguente al netto delle quantità relative al Comune di Roma così da limitare l'influenza di gran parte dei fattori straordinari menzionati, riflettono le caratteristiche della finanza comunale alle soglie della riforma federalista.

Il totale delle risorse disponibili nei territori delle RSO vede su livelli molto simili le aree del centro-nord (tra i 913 e i 933 euro), mentre i Comuni del Sud raggiungono gli 820 euro procapite, pur con un aumento significativo rispetto ai 787 euro del 2008. Nelle aree meridionali e nelle Isole, il contributo delle risorse proprie (tributi e tariffe) è significativamente inferiore: intorno ai 430 euro procapite, a fronte degli oltre 600 euro nelle altre aree.

I trasferimenti statali e regionali invece, non arrivano a compensare la minor incidenza delle entrate proprie nel caso del Sud, che pure con 385 euro nel 2009 registra un valore ben superiore a quello degli altri territori RSO, per effetto del più elevato contributo dei trasferimenti provenienti dallo Stato: 315 euro, a fronte di valori variabili tra i 230 e i 250 euro procapite del centro-nord.

Per ciò che riguarda le Isole, invece, la concomitanza di valori più elevati dei trasferimenti, sia statali che regionali, determina una sovracompensazione del minor contributo delle risorse proprie, conducendo ad un livello di risorse totali disponibili pari a oltre mille euro procapite, significativamente più elevato di quello delle aree più dotate del centro-nord.

Infine, il risultato eccezionale degli enti delle regioni a statuto speciale del Nord viene ottenuto dalla concomitanza di elevate entrate extratributarie (i tributi si collocano invece al di sotto della media delle RSO) con elevatissimi contributi regionali, in grado di sovracompensare il ridotto intervento dello Stato (i trasferimenti statali sono inferiori a 20 euro procapite).

⁴ Va tuttavia considerato che nelle RSS del Nord i trasferimenti compensativi del gettito ICI passano per le rispettive Regioni e Province autonome. Il valore effettivo comparabile dovrebbe pertanto raggiungere i 50 euro nel 2009. Il valore eccezionale dei trasferimenti da altri enti è influenzato dall'imputazione dei trasferimenti compensativi ICI in tale voce solo nel caso delle province autonome di Bolzano e Trento.

Entrate correnti dei Comuni per circoscrizioni territoriali - Valori procapite 2008 e 2009

| Circoscrizione territoriale | Regioni a statuto ordinario (RSO) | | | | | Regioni a statuto speciale (RSS) | | | Totale Italia |
|--|-----------------------------------|-----------------|---------------|------------|-------------------|----------------------------------|-------------------|---------------|---------------|
| | Nord Ovest | Nord Est | Centro | Sud | Totale RSO | Isole - RSS | Nord - RSS | Totale RSS | |
| <i>n.comuni</i> | 2.985 | 929 | 995 | 1.790 | 6.699 | 767 | 632 | 8.098 | |
| <i>popolazione (al 31 dic 2008)</i> | 15.790.311 | 9.241.728 | 9.055.790 | 14.147.444 | 48.235.263 | 6.708.800 | 2.376.658 | 57.320.721 | |
| Valori procapite 2008 | | | | | | | | | |
| Entrate tributarie e assimilate | 395 | 432 | 406 | 309 | 379 | 317 | 338 | 370 | |
| Ici-Imu | 181 | 196 | 172 | 125 | 166 | 119 | 167 | 160 | |
| Tributi e canoni minori | 22 | 22 | 24 | 10 | 19 | 11 | 18 | 18 | |
| Tarsu - Tia | 118 | 116 | 133 | 116 | 120 | 129 | 104 | 120 | |
| Altre entrate | 74 | 98 | 78 | 74 | 74 | 57 | 49 | 71 | |
| Entrate extratributarie | 222 | 207 | 203 | 121 | 186 | 112 | 330 | 183 | |
| Totale risorse proprie | 617 | 639 | 609 | 430 | 565 | 429 | 668 | 553 | |
| Trasferimenti correnti | 304 | 277 | 307 | 357 | 315 | 604 | 718 | 365 | |
| Trasferimenti correnti Stato | 248 | 222 | 234 | 292 | 254 | 316 | 17 | 251 | |
| Trasferimenti correnti Regioni | 40 | 39 | 56 | 57 | 48 | 280 | 659 | 100 | |
| Trasferimenti correnti Altri Enti | 16 | 16 | 17 | 8 | 14 | 8 | 42 | 14 | |
| TOTALE RISORSE | 922 | 916 | 916 | 787 | 880 | 1.032 | 1.386 | 919 | |
| Circoscrizione territoriale | Nord Ovest | Nord Est | Centro | Sud | Totale RSO | Isole - RSS | Nord - RSS | Totale | |
| <i>popolazione (al 31 dic 2009)</i> | 15.888.357 | 9.308.007 | 11.872.330 | 14.166.033 | 51.234.727 | 6.715.396 | 2.390.205 | 60.340.328 | |
| Valori procapite 2009 | | | | | | | | | |
| Entrate tributarie e assimilate | 397 | 432 | 405 | 314 | 381 | 325 | 341 | 373 | |
| Ici-Imu | 180 | 193 | 165 | 117 | 161 | 119 | 166 | 156 | |
| Tributi e canoni minori | 22 | 22 | 24 | 11 | 19 | 11 | 18 | 18 | |
| Tarsu - Tia | 122 | 122 | 141 | 131 | 128 | 139 | 108 | 129 | |
| Altre entrate | 73 | 95 | 76 | 56 | 73 | 56 | 49 | 70 | |
| Entrate extratributarie | 222 | 192 | 205 | 121 | 184 | 107 | 327 | 181 | |
| Totale risorse proprie | 619 | 624 | 610 | 436 | 565 | 432 | 668 | 553 | |
| Trasferimenti correnti | 309 | 289 | 323 | 385 | 330 | 601 | 739 | 378 | |
| Trasferimenti correnti Stato | 252 | 231 | 243 | 315 | 265 | 300 | 19 | 259 | |
| Trasferimenti correnti Regioni | 39 | 42 | 62 | 61 | 50 | 293 | 675 | 105 | |
| Trasferimenti correnti Altri Enti | 18 | 16 | 17 | 9 | 15 | 8 | 45 | 15 | |
| TOTALE RISORSE | 927 | 913 | 933 | 820 | 894 | 1.033 | 1.407 | 932 | |

Nota: al fine di limitare l'influenza di alcune voci di natura straordinaria, i dati procapite sono calcolati al netto dei valori relativi al Comune di Roma

Fonti: elaborazioni IFFEL sui consuntivi dei Comuni 2008 - 2009; dati ISTAT e dati ISPPA 2009-2010

Indici relativi alle entrate comunali riclassificate, per circoscrizione territoriale - Anni 2008 e 2009

| Circoscrizione territoriale | Regioni a statuto ordinario (RSO) | | | | | Regioni a statuto speciale (RSS) | | | Totale Italia |
|--|-----------------------------------|----------|--------|-------|------------|----------------------------------|------------|------------|---------------|
| | Nord Ovest | Nord Est | Centro | Sud | Totale RSO | Isole - RSS | Nord - RSS | Totale RSS | |
| Indice di autonomia tributaria (1) | 2008 | 42,9% | 47,2% | 44,3% | 39,2% | 43,1% | 30,7% | 24,4% | 40,3% |
| | 2009 | 42,8% | 47,3% | 43,5% | 38,3% | 42,6% | 31,5% | 24,2% | 40,0% |
| Indice di autonomia finanziaria (2) | 2008 | 67,0% | 69,9% | 66,5% | 54,6% | 64,2% | 41,5% | 48,2% | 60,2% |
| | 2009 | 66,7% | 68,4% | 65,4% | 53,1% | 63,1% | 41,8% | 47,5% | 59,4% |
| Indice di dipendenza dai trasferimenti | 2008 | 33,0% | 30,2% | 33,5% | 45,4% | 35,8% | 58,5% | 51,8% | 39,8% |
| | 2009 | 33,3% | 31,6% | 34,6% | 46,9% | 36,9% | 58,2% | 52,5% | 40,6% |

Indici relativi alle entrate comunali riclassificate, per per classe demografica - Anni 2008 e 2009

| Classe demografica | Regioni a statuto ordinario (RSO) | | | | | | | Totale | |
|--|-----------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|------------------|-------------------|----------------|--------|-------|
| | fino a 5 mila | da 5 a 10 mila | da 10 a 30 mila | da 30 a 60 mila | da 60 a 250 mila | da 250 a 500 mila | oltre 500 mila | | |
| Indice di autonomia tributaria (1) | 2008 | 39,0% | 48,5% | 48,8% | 47,7% | 42,0% | 40,6% | 30,7% | 43,1% |
| | 2009 | 38,3% | 47,8% | 48,2% | 46,5% | 40,8% | 41,0% | 32,4% | 42,6% |
| Indice di autonomia finanziaria (2) | 2008 | 62,7% | 69,3% | 68,2% | 65,9% | 63,2% | 63,1% | 54,5% | 64,2% |
| | 2009 | 60,9% | 67,7% | 67,2% | 64,7% | 61,3% | 61,7% | 56,0% | 63,1% |
| Indice di dipendenza dai trasferimenti | 2008 | 37,3% | 30,7% | 31,8% | 34,1% | 36,8% | 36,9% | 45,5% | 35,8% |
| | 2009 | 39,1% | 32,3% | 32,8% | 35,3% | 38,7% | 38,3% | 44,0% | 36,9% |

(1) Entrate tributarie e assimilate (compresa Tia fuori bilancio) / entrate correnti

(2) Entrate tributarie e assimilate (compresa Tia fuori bilancio) + entrate extratributarie / entrate correnti

N.B.: Al fine di limitare l'influenza di variazioni di natura straordinaria, gli indici del Centro e della classe demografica "oltre 500 mila" sono stati calcolati escludendo il Comune di Roma

Fonti: elaborazioni I/FEL sui consuntivi dei Comuni 2008 - 2009, dati ISTAT e dati ISPRA 2009-2010

Contesto, rischi e opportunità nell'attuazione del federalismo municipale

Il decreto sul "federalismo municipale" (d.lgs. n. 23 del 2011) costituisce la prima tangibile attuazione del federalismo fiscale con riferimento al comparto dei Comuni, in quanto è il provvedimento che si propone di rivedere completamente la struttura delle entrate dell'intero comparto. Si tratta tuttavia di un intervento parziale, poiché riguarda solo uno dei pilastri del nuovo assetto delineato con la legge 42 del 2009: la sostituzione dei trasferimenti statali con entrate qualificabili come tributarie, senza intervenire né sugli schemi perequativi previsti dalla legge di delega (legge n. 42 del 2009), né sui fabbisogni standard, la cui definizione è progressivamente prevista tra il 2012 e il 2014.

La concreta messa in atto dei principi della riforma appare inoltre condizionata dal contesto economico-finanziario, nel cui ambito va collocato altresì il forte dualismo che caratterizza ogni grandezza fiscalmente rilevante, determinando differenze drammatiche nella dotazione di basi imponibili tra i diversi territori del Paese. L'impatto del decreto 23 si articola, esplicitamente o di fatto, su tre linee di intervento che vanno tenute ben presenti anche ai fini del prosieguo del suo percorso attuativo:

1) il decreto si iscrive nel nuovo quadro quantitativo della finanza comunale dettato dai pesanti *tagli alle risorse trasferite dallo Stato ai Comuni* con il decreto legge 78 del 2010, ulteriormente rafforzati con la manovra estiva 2011 (il d.l. 98 e il d.l. 138, in corso di esame parlamentare). Viene cioè confermata la riduzione secca delle risorse disponibili per i Comuni, pari - su scala nazionale - a 1,5 miliardi di euro per il 2011 e a 2,5 mld. per il 2012 (sempre rispetto al 2010), riduzione che si intreccia con i vincoli del Patto di stabilità, anch'essi resi sempre più restrittivi.

Il decreto 98 e l'ulteriore manovra in corso di esame parlamentare introducono un nuovo profilo di preoccupazione: l'introduzione di criteri di "virtuosità" scoordinati con gli analoghi istituti previsti dalla legge 42 (rapporto con i fabbisogni standard, sanzioni in caso di cattiva gestione, ecc.), al fine di sottrarre gli enti più virtuosi dal carico delle manovre finanziarie, con il risultato di caricare gli oneri del comparto su un più ristretto numero di amministrazioni, senza poter preventivamente controllare la sostenibilità degli esiti distributivi di tale innovazione;

2) il decreto comporta una rilevante revisione dei tributi sugli immobili, attraverso tre dispositivi:

a. l'introduzione fin dal 2011 della cosiddetta cedolare secca sugli affitti, un'imposta sostitutiva opzionale che esclude il reddito delle locazioni

- abitative dall'imponibile dell'IRPEF, tassato con aliquote progressive, applicandovi invece un'aliquota proporzionale che determina un'imposta significativamente inferiore;
- b. la riduzione delle imposte sulle transazioni immobiliari, a decorrere dal 2014, che vengono unificate in un'unica imposta di registro con aliquota ordinaria pari al 9% (attualmente è nel complesso il 10%) e al 2 % per le transazioni riguardanti la "prima casa" (attualmente è il 3% più alcune quote fisse di piccola entità). La riduzione di gettito è parzialmente compensata dall'aumento del minimo di imposta a 1.000 euro e dall'abolizione di tutte le attuali agevolazioni ed esenzioni;
 - c. l'abolizione dell'IRPEF sugli immobili non locati, attualmente tassati sulla base della rendita catastale, il cui gettito (circa 1,6 mld.) viene assorbito dal 2014 dall'imposta patrimoniale comunale, la nuova IMU comprensiva della stessa ICI, dalla quale mutua gran parte dei criteri applicativi;
- 3) infine, nello specifico della finanza tributaria, il decreto opera un riassetto delle entrate comunali con il prevalente obiettivo di dare attuazione alla previsione della legge di delega (la legge n. 42 del 2009) in materia di sostituzione dei trasferimenti con entrate di natura tributaria. Ciò avviene per la gran parte dei trasferimenti statali, essendo meno immediato l'analogo intervento sui trasferimenti regionali ai Comuni, da avviarsi nel 2013 sulla base delle previsioni del d.lgs. n. 68 del 2011.
- L'interazione di questi elementi rende ovviamente più difficile il governo della transizione al nuovo assetto delle entrate e la stessa valutazione dell'impatto della norma nel suo complesso e dei singoli passi attuativi sulla tenuta dei bilanci e sul grado di autonomia e responsabilità finanziaria dei Comuni.

La prima fase di attuazione del decreto 23 offre già importanti spunti di analisi ed intervento per mantenere in carreggiata l'avvio del processo riformatore: elementi costitutivi del decreto (tra gli altri: la dimensione dei gettiti attesi, l'assetto delle entrate a regime, l'andamento dei tributi immobiliari riformati) già sono stati sottoposti ad analisi ulteriori rispetto alle evidenze non sempre esaustive della Relazione tecnica al provvedimento; l'assenza dei luoghi istituzionali di concertazione e condivisione dei dati costituisce una carenza attuativa ormai evidente e di prioritaria importanza; è ormai prossima la fase di verifica di parametri fondamentali della riforma (dalla

⁵Si vedano in proposito le proposte di parere presentate alla Commissione bicamerale sul federalismo fiscale il 19 e il 27 gennaio 2011, pubblicate negli atti parlamentari e nell'utile dossier comparativo del Servizio Studi della Camera dei Deputati (documento del 28 febbraio 2011).

ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio alla verifica dell'aliquota di compartecipazione comunale alla cedolare secca).

Alcune delle ipotesi che erano state considerate con interesse da molti osservatori e dalla stessa ANCI, fino alla vigilia della presentazione del provvedimento trovano riscontri anche in alcune versioni intermedie del decreto⁵: dall'ipotesi di *service tax* e di revisione del prelievo sui rifiuti, a quella di riorganizzazione del prelievo locale collegato all'Irpef, discusse sulla base di diverse motivazioni specifiche, ma soprattutto in relazione all'esigenza di aumentare il grado di responsabilità del sistema fiscale comunale, includendo in modo più ampio e visibile i cittadini residenti nell'ambito dei soggetti passivi delle principali imposte locali.

Sotto il profilo degli ambiti di imposizione, appare positiva la tendenza a ricondurre al cespite immobiliare ampia parte del prelievo assegnato ai Comuni, non più limitato al tradizionale terreno dell'imposizione di tipo patrimoniale, ma comprendente il reddito e i trasferimenti immobiliari, attraverso l'assegnazione di consistenti quote di gettiti statali. Tuttavia, le variazioni indotte dalle modifiche nella disciplina dei tributi statali immobiliari (istituzione della cedolare secca, nuova imposta di registro unica dal 2014) destinati a sostituire la gran parte dei trasferimenti fiscalizzati, comportano ovvie incertezze sia sul primo impatto che sulla stabilità nel tempo dei gettiti, nonché sulla distribuzione delle relative risorse da assegnare a ciascun Comune.

Sotto il profilo dell'assetto generale delle entrate comunali, i cambiamenti prospettati dalla riforma potranno avere a regime effetti anche importanti in termini di acquisizione al comparto – e, in quote progressivamente più significative, alle singole amministrazioni – della dinamica che auspicabilmente scaturirà dai gettiti attribuiti. Tale vantaggio è però destinato a produrre effetti tangibili non prima del biennio 2013-2014, per effetto sia delle clausole di salvaguardia che caratterizzano la fiscalizzazione dei trasferimenti statali tra il 2011 e il 2012, sia degli interventi di riduzione della dimensione complessiva delle risorse oggetto di trasformazione. Infine, vanno certamente ascritte tra le opportunità attivate con il decreto 23 la citata estensione delle competenze fiscali dei Comuni a tutte le manifestazioni di capacità contributiva connesse al cespite immobiliare e l'accentuazione delle incentivazioni e dei poteri di accesso alle informazioni ai fini della *partecipazione all'accertamento dei tributi erariali*, che potrà costituire un campo di grande sviluppo della cooperazione interistituzionale a contrasto dell'evasione, nonché una nuova fonte di entrata dalle non trascurabili potenzialità.

Sotto il profilo quantitativo sono tuttora da sciogliere diversi interrogativi, che accentuano l'esigenza di una migliore comprensione dell'andamento dei gettiti e di una riduzione dei ritardi strutturali nella produzione dei relativi dati ufficiali. Tali aspetti rileveranno, nell'immediato, per assicurare

l'effettiva equivalenza dei gettiti attribuiti rispetto ai trasferimenti statali soppressi, in applicazione della clausola di salvaguardia di comparto (cioè per il complesso dei Comuni) valevole per il biennio 2011-2012; ma anche, a medio termine, per le valutazioni condivise sulla compatibilità a regime dei parametri adottati dal decreto 23 ai fini del dimensionamento della nuova finanza propria comunale: dalla verifica della congruità dell'aliquota di compartecipazione comunale alla cedolare secca, alle previsioni di incremento dell'IRPEF, alle previsioni dei gettiti dei tributi immobiliari statali, fortemente colpiti dagli effetti della crisi globale del 2008-2009, fino alla verifica dell'aliquota di equilibrio dell'IMU che oggi appare decisamente sottostimata.

Il periodo transitorio e il fondo sperimentale di riequilibrio

I gettiti statali attribuiti ai Comuni con il decreto 23 si articolano in:

- una compartecipazione all'IVA, inizialmente riferita all'IRPEF e tuttora ancorata quanto a dimensione complessiva al 2% del gettito dell'IRPEF, che viene assegnata in proporzione al gettito IVA regionale e alla popolazione di ciascun Comune;
- una compartecipazione alla quasi totalità dei tributi statali gravanti sugli immobili, che confluisce nel Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR).

La funzione del FSR, che comprende circa i due terzi del totale dei gettiti statali assegnati, consiste nel redistribuire le nuove risorse fiscali tra i singoli Comuni in modo più sostenibile rispetto alle forti sperequazioni territoriali che caratterizzano la formazione di tali risorse.

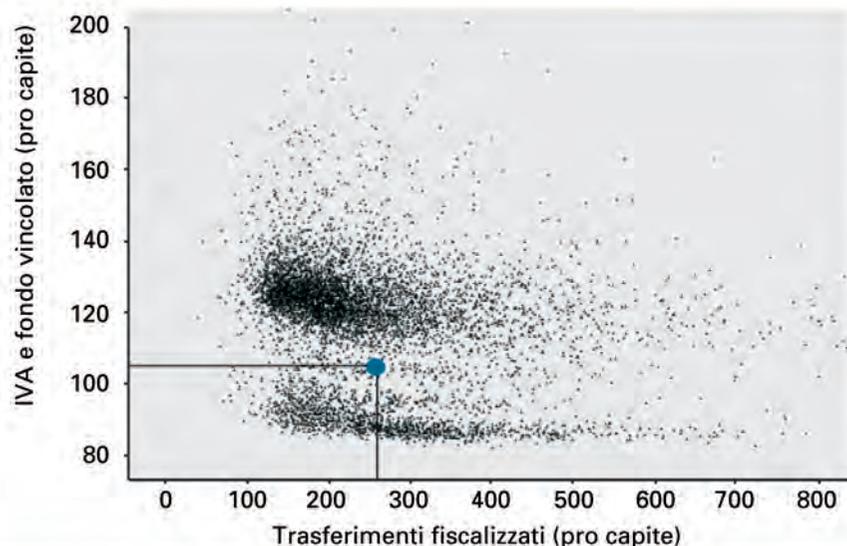
La legge predetermina la distribuzione di una quota pari al 30% del FSR (circa 2,5 mld. nel 2011), da ripartirsi tra i Comuni in proporzione della popolazione su base nazionale. Viene inoltre riservata un'ulteriore quota (il 20% del residuo del FSR) con finalità di incentivazione del processo di aggregazione dei piccoli Comuni.

Una più razionale distribuzione del FSR (ad esempio guidata dalla distribuzione della popolazione), tuttavia, non riflette la preesistente distribuzione dei trasferimenti, estremamente differenziati nella platea dei Comuni.

La figura 1 mette a confronto i valori procapite delle quote a distribuzione predeterminata (asse verticale) con i valori dei trasferimenti da fiscalizzare (asse orizzontale).

L'effetto dell'IVA regionale, i cui valori procapite sono particolarmente bassi nelle principali regioni meridionali (intorno a 35 euro, a fronte dei 67 euro delle regioni più dotate e ai 55,6 della media nazionale), è percepibile con la separazione verso il basso di un significativo insieme di Comuni rispetto a quello rappresentato dalla "nuvola" principale.

Figura 4.1 Distribuzione dei Comuni per valori pro capite delle componenti a distribuzione predeterminata del FSR e dei trasferimenti oggetto di fiscalizzazione (territori RSO)



Fonti: elaborazioni IFEL su dati MEF e Min. Interno

Le coordinate evidenziate rappresentano le medie dei fondi a distribuzione vincolata (circa 105 euro procapite) e dei trasferimenti fiscalizzati (circa 262 euro). Come è evidente, una gran parte dei punti si colloca al di sopra della media dei fondi a distribuzione vincolata, ma significativamente al di sotto del valore medio dei trasferimenti fiscalizzati.

La versione definitiva del decreto affida il perseguimento del requisito della sostenibilità ad una parte relativamente esigua del Fondo sperimentale di riequilibrio, circa la metà, come risulta dalla tabella seguente. E' stato dunque necessario individuare una formulazione della componente libera del fondo in grado di compensare la distribuzione delle due componenti rigide, al fine di assicurare la necessaria stabilità delle fonti di finanziamento per il 2011.

La stessa legge di delega, non per caso, riporta tra i principi da applicare anche nella fase transitoria di attuazione del federalismo elementi quali la dimensione delle spese per le funzioni fondamentali dei Comuni ai fini della definizione del percorso di superamento del criterio della spesa storica (art. 21 della legge 42), indicando così un orizzonte di valutazione più ampio per il riequilibrio rispetto solo ammontare dei trasferimenti oggetto di fiscalizzazione.

| Tributi statali attribuiti ai Comuni per vincolo di ripartizione (territori RSO) | | | | | |
|---|--------------|-------------|--------------|-------------|---|
| Quote per vincolo di ripartizione | 2011 | | 2012 | | Note |
| Totale FSR | 8,37 | 74% | 8,01 | 73% | Totale dei gettiti immobiliari statali assegnati ai comuni |
| <i>di cui sulla base della popolazione residente</i> | 2,51 | 22% | 2,40 | 22% | 30% del FSR |
| <i>di cui alle funzioni associate e isole monocomune (minimo)</i> | 1,17 | 10% | 1,12 | 10% | 20% del FSR residuo |
| <i>di cui senza vincoli predeterminati</i> | 4,69 | 42% | 4,48 | 41% | Quota libera per il riequilibrio |
| Compartecipazione IVA-Irpef | 2,89 | 26% | 3,02 | 27% | Su base IVA regionale ripartita in proporzione alla popolazione dei Comuni (in attesa di dati IVA disaggregati) |
| Totale generale | 11,26 | 100% | 11,02 | 100% | |

Fonti: Elaborazioni e stime IFEL su dati Ministero dell'Interno relativi alle assegnazioni ai Comuni per il 2011

La scelta operata con l'accordo intervenuto presso la Conferenza Stato-Città e autonomie locali del 31 maggio 2011 tenta anzitutto di salvaguardare un'ulteriore indicazione del decreto 23, relativa alla decisione circa "le quote del gettito dei tributi [immobiliari] che, anno per anno, sono devolute al Comune ove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione", indicandola nella misura del 10%, per un ammontare complessivo teorico di circa 800 milioni di euro. Tuttavia, in applicazione di criteri di sostenibilità e congruità delle variazioni risultanti, viene posto un limite (+10%) all'incremento delle risorse assegnate rispetto ai trasferimenti soppressi attualizzati al 2011. Il risultato netto di tale impostazione comporta aumenti di risorse anche molto consistenti per un ristretto numero di Comuni (218, di cui 101 per percentuali di aumento maggiori del 10%, per effetto dell'attribuzione vincolata dell'IVA e del 30% del FSR in procapite) e riduzioni uniformi di lieve entità (circa lo 0,28%) per gran parte dei Comuni con popolazione

superiore ai 5.000 abitanti. La quasi totalità dei Comuni di popolazione inferiore mantiene invece invariate le risorse per effetto del vincolo applicativo di cui si è detto.

L'intervento del Fondo di riequilibrio si è dovuto in sostanza orientare pressoché interamente all'attenuazione delle disuguaglianze non sostenibili.

Il mantenimento di uno spazio maggiore di concertazione, rinunciando alla predeterminazione tecnica di così ampia parte dei fondi da assegnare, avrebbe forse potuto assicurare, in modo più percepibile dai territori, l'applicazione di parte dei criteri introdotti, come viene discusso con maggior dettaglio nel capitolo 5 del Rapporto *"Il Fondo sperimentale di riequilibrio. Strumenti per una gestione attiva"*. L'approfondimento svolto mostra che con il decreto legislativo 23 si è "spostato in avanti" l'obiettivo di ridisegno distributivo del sistema, che dovrebbe coinvolgere l'insieme delle entrate comunali solo dal 2014, mentre nella fase transitoria la questione perequativa si concentra sulla redistribuzione delle sole risorse fiscalizzate, valutando gli spazi disponibili per uno schema distributivo, applicabile nell'immediato, capace di superare un'impostazione meramente conservativa. Si ipotizza di elaborare, già nell'attuale fase di avvio del federalismo municipale, una riflessione sugli esiti distributivi a regime, ampliando anzitutto l'orizzonte di analisi rispetto alla mera redistribuzione dei trasferimenti fiscalizzati e comprendendovi l'intero assetto del finanziamento degli enti locali, al fine di pervenire alla definizione di un effettivo percorso di transizione condiviso e coerente.

Quale supporto metodologico utile alla razionalizzazione delle problematiche perequative, viene proposta una strutturazione parametrica del fondo, su cui disegnare l'intero percorso della transizione (dal fondo sperimentale all'assetto a regime), che consenta di tradurre scelte distributive, anche alternative, in formulazioni algebriche dei flussi di perequazione. Un sistema di coerente transizione di questo tipo, ad oggi, non è ancora stato sviluppato: come si è detto, la formulazione del fondo sperimentale si concentra sulla ripartizione delle sole risorse devolute, massimizzando la stabilità del finanziamento e introducendo un piccolo (e perfettibile) incentivo per i comuni con più elevata capacità fiscale.

In termini schematici la strutturazione della piattaforma perequativa di transizione deve prevedere le due componenti prospettate dalla delega per il fondo a regime: il fondo di riequilibrio delle capacità fiscali e il fondo di correzione dei fabbisogni. La prima componente è caratterizzata dal grado di correzione delle capacità fiscali, a favore dei territori strutturalmente meno dotati; la seconda può essere definita come combinazione di due elementi: uno, per così dire, "rivolto al passato", che tende a mantenere ancorato il sistema alle risorse storiche e l'altro proiettato a prefigurare il nuovo regime, che definisce una parte crescente nel tempo delle ri-

sorse da assegnare in funzione della ripartizione dei fabbisogni standard. La dimensione del fondo, oggi pari nel complesso al 70% delle nuove entrate assegnate ai Comuni, costituisce il bacino di risorse da cui attingere per compensare gli squilibri sui quali si intende intervenire. Al crescere degli obiettivi di perequazione (dal D.Lgs. 23 all'applicazione della delega) la dimensione del fondo dovrà probabilmente crescere per consentire di correggere squilibri più ampi.

La parametrizzazione delle componenti sopra schematizzate consente di disegnare il processo di transizione in un contesto di trasparenza (bilanciamento esplicito degli obiettivi del fondo) e continuità, evidenziando i *trade-off* delle scelte. Un contributo di chiarezza per definire il menù delle opzioni a disposizione dei decisori, che potrà favorire la convergenza degli obiettivi dei diversi soggetti coinvolti verso soluzioni condivise. Il recupero di criteri di distribuzione più articolati e complessi appare dunque essenziale in previsione della prossima introduzione degli elementi innovativi connessi alla determinazione dei fabbisogni standard e degli schemi di perequazione delle risorse richiesti dalla legge 42.

L'evoluzione delle entrate comunali tra il 2011 e il 2014

I dati dei conti consuntivi 2009 sono gli ultimi disponibili non solo per l'analisi dell'evoluzione delle entrate comunali ad un livello di sufficiente analiticità, ma soprattutto per poter valutare eventuali variazioni significative delle principali quantità che sono alla base delle previsioni di attuazione del federalismo municipale⁶. La riclassificazione delle entrate qui adottata è la stessa del precedente paragrafo 1. L'attenzione sarà esclusivamente posta sui territori delle regioni a statuto ordinario (RSO), direttamente coinvolti fin dal 2011 dalle disposizioni del decreto 23 sulla base di regole ormai in gran parte definite.

I cespiti statali assegnati ai Comuni in sostituzione dei trasferimenti soppressi dal 2011 sono considerati nelle due voci che formalmente li compongono: la compartecipazione IVA (in realtà agganciata alla dinamica e all'ammontare del gettito IRPEF) e il fondo sperimentale di riequilibrio (FSR). Si tratta di una suddivisione formale poiché nel "contenitore" FSR, nel complesso pari al 30% dei tributi statali sui trasferimenti immobiliari e alla totalità dei tributi sugli affitti e sui redditi degli immobili di proprietà

⁶ L'abbattimento dei ritardi strutturali nella disponibilità di informazioni sulla finanza locale e sui gettiti erariali devoluti è una condizione essenziale per la attuazione della riforma federalista. È auspicabile che la costituzione delle sedi di condivisione dei dati di finanza pubblica previste con il federalismo fiscale e l'affinamento nella produzione e nell'uso dei dati del sistema Siope e dei dati sui gettiti erariali immobiliari possano condurre in tempi brevi ad una sostanziale anticipazione della disponibilità di informazioni indispensabili per il governo della transizione al nuovo regime.

delle persone fisiche (compresa la quota di partecipazione comunale alla cedolare secca), sono incluse componenti molto differenziate tra loro, sia in termini di dinamica quantitativa, sia per ciò che riguarda i criteri di assegnazione ai Comuni discussi al paragrafo precedente.

L'ammontare e l'andamento complessivo delle risorse nel periodo considerato (ved. tabella seguente) riflette, anzitutto, gli interventi di contenimento che agiscono nel biennio 2011-2012. I tagli disposti con il d.l. 78 del 2010 ammontano per i Comuni delle RSO a circa 1,3 mld. di euro nel 2011 e ad ulteriori 0,87 mld. dal 2012. Le riduzioni effettive (ved. anche i segni meno nei tassi di variazione riportati nella seconda parte della tabella, riga "Totale risorse") appaiono parzialmente compensati dagli incrementi naturali ipotizzati (intorno all'uno per cento dei principali gettiti dei tributi attuali) e ad un maggior incremento ipotizzato quale effetto del parziale sblocco della manovrabilità delle aliquote dell'addizionale all'IRPEF più basse (circa 200 mln. di euro, pari al 6 % di aumento aggiuntivo del gettito specifico). Tale andamento non è individuabile con chiarezza, poiché tra il 2011 e il 2012, nella stessa voce "Altre entrate" tributarie si produce la fuoriuscita dell'addizionale sul consumo di energia elettrica, per circa 610 mln. di euro, che vengono fiscalizzati e quindi compensati con un corrispondente aumento del valore del FSR. Quest'ultimo, che dovrebbe diminuire per circa 870 mln. si limita a perderne circa 360, in gran parte per l'effetto di compensazione del gettito dell'addizionale elettrica. L'ulteriore diminuzione del FSR, pari a circa 100 mln. è dovuta alla dinamica ipotizzata per la partecipazione IVA (la Relazione tecnica al decreto 23 stima un aumento pari al 4,65% rispetto al 2011), la cui distribuzione ai Comuni sulla base di valori regionali è un vincolo espressamente indicato dal decreto, fermo restando il totale complessivo dei gettiti statali destinati ai Comuni a titolo di sostituzione dei trasferimenti soppressi, con le riduzioni disposte dal d.l. 78.

Queste forse noiose specificazioni danno un'idea, peraltro ancora parziale, delle complicazioni attuative che riguardano non solo gli aspetti di merito dei gettiti assegnati, ma anche le modalità di calcolo e verifica delle diverse quote che il decreto 23 attribuisce ai Comuni, ovviamente sulla base di un assetto previsionale, che potrebbe divergere anche sensibilmente dalle dimensioni dei gettiti effettivamente realizzati.

⁷ Il 2% nel caso della Tarsu-Tia, per la quale vige ormai una prescrizione, confermata anche da numerose pronunce della magistratura contabile, circa l'obbligo ad un sollecito raggiungimento dell'integrale copertura dei costi sostenuti per il servizio rifiuti.

Entrate correnti dei Comuni. Territori RSO - Anni 2009-2014
(valori assoluti in milioni di Euro e variazioni percentuali sul 2009)

| in valore assoluto (mln. di euro) | 2009 | 2011 | 2012 | 2014 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Entrate tributarie e assimilate | 19.969 | 31.472 | 30.861 | 34.492 |
| Ici-Imu | 8.469 | 8.511 | 8.554 | 9.986 |
| Tributi e canoni minori | 1.008 | 1.018 | 1.028 | 1.080 |
| Tarsu - Tia | 6.688 | 6.821 | 6.958 | 7.097 |
| Altre entrate | 3.805 | 3.881 | 3.342 | 3.401 |
| Totale tributi attuali | 19.969 | 20.232 | 19.882 | 21.563 |
| Compartecipazione IVA | 0 | 2.881 | 3.015 | 3.155 |
| FSR - gettiti immobiliari statali | 0 | 8.359 | 7.965 | 6.603 |
| Altri gettiti attribuiti da Stato e Regioni | 0 | 0 | 0 | 3.170 |
| Totale tributi da federalismo | 0 | 11.240 | 10.980 | 12.928 |
| Entrate extratributarie | 9.640 | 9.736 | 9.834 | 9.932 |
| Totale risorse proprie | 29.609 | 41.208 | 40.695 | 44.424 |
| Trasferimenti correnti | 17.736 | 5.183 | 5.050 | 1.881 |
| Trasferimenti correnti Stato | 14.363 | 1.810 | 1.810 | 905 |
| Trasferimenti correnti Regioni | 2.649 | 2.649 | 2.517 | 252 |
| Trasferimenti correnti Altri Enti | 724 | 724 | 724 | 724 |
| TOTALE RISORSE | 47.346 | 46.391 | 45.746 | 46.305 |
| variazione percentuale (sul 2009) | 2009 | 2011 | 2012 | 2014 |
| Entrate tributarie e assimilate | - | 57,6 | 54,5 | 72,7 |
| Ici-Imu | - | 0,5 | 1,0 | 17,9 |
| Tributi e canoni minori | - | 1,0 | 2,0 | 7,1 |
| Tarsu - Tia | - | 2,0 | 4,0 | 6,1 |
| Altre entrate | - | 2,0 | -12,2 | -10,6 |
| Totale tributi attuali | - | 1,3 | -0,4 | 8,0 |
| Compartecipazione IVA (sul 2011) | - | - | 4,7 | 9,5 |
| FSR - gettiti immobiliari statali (sul 2011) | - | - | -4,7 | -21,0 |
| Altri gettiti attribuiti da Stato e Regioni | - | - | - | - |
| Totale tributi da federalismo | - | - | -2,3 | 15,0 |
| Entrate extratributarie | - | 1,0 | 2,0 | 3,0 |
| Totale risorse proprie | - | 39,2 | 37,4 | 50,0 |
| Trasferimenti correnti | - | -70,8 | -71,5 | -89,4 |
| Trasferimenti correnti Stato | - | -87,4 | -87,4 | -93,7 |
| Trasferimenti correnti Regioni | - | 0,0 | -5,0 | -90,5 |
| Trasferimenti correnti Altri Enti | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| TOTALE RISORSE | - | -2,0 | -3,4 | -2,2 |

Fonte: Elaborazioni IFEL su conti consuntivi dei Comuni, dati Istat, Ministero dell'Interno e MEF

Nell'evoluzione ipotizzata al 2014, oltre alle dinamiche che spingono a riportare in crescita il valore complessivo del gettito, va segnalata l'ipotesi di un'ulteriore fiscalizzazione di quote di trasferimenti, valutata del tutto sommariamente nel 50% dei trasferimenti statali sopravvissuti alla manovra del 2011 e nel 90% dei trasferimenti correnti regionali, il cui processo di trasformazione dovrebbe materialmente attivarsi dal 2013 in base alle previsioni del d.l. n. 68 del 2011. L'elevata percentuale di trasformazione di quest'ultima voce, è dovuta al fatto che – come sopra accennato – i trasferimenti regionali qui considerati sono soltanto quelli risultanti dalla parte corrente di consuntivi di Comuni. L'altra parte, che contribuisce al conto capitale dei bilanci, è di dimensioni pressoché equivalenti e pertanto rende verosimile che – nel complesso – quasi la metà dei trasferimenti regionali sarà effettivamente oggetto di fiscalizzazione

Le quote così considerate sono inserite nella voce "Altri gettiti attribuiti da Stato e Regioni", non potendo per ora qualificarle né sotto il profilo della natura dei prelievi né in relazione agli schemi di assegnazione. È tuttavia certo che una delle possibili modalità di fiscalizzazione delle quote regionali è la partecipazione ad una parte del gettito IRPEF regionale, a sua volta ridefinito con il decreto legislativo n. 68 del 2011.

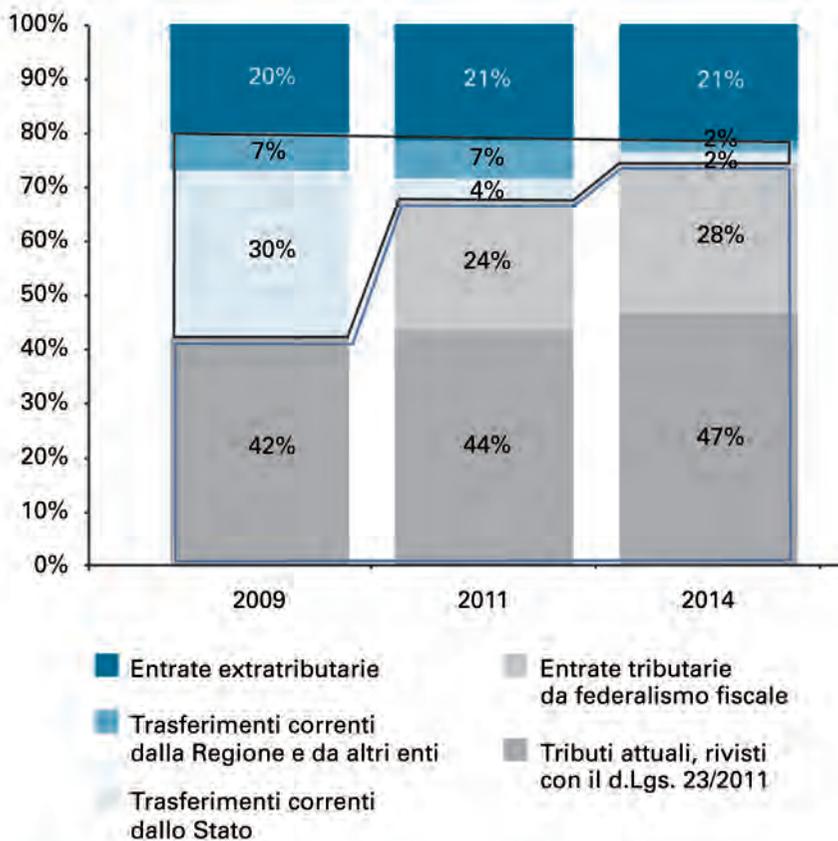
Infine, la dinamica dell'IMU, istituita dal 2014 in sostanziale continuità con l'ICI, riflette il citato assorbimento del gettito dell'IRPEF riconducibile agli immobili non locati, che verranno quindi tassati soltanto sotto il profilo patrimoniale.

Lo scenario, sintetizzato anche dalla figura 2, dà un'idea sufficientemente precisa del processo avviato con il decreto 23 e delle problematiche che restano da affrontare. Vediamo anzitutto le principali caratteristiche delle trasformazioni indotte su scala nazionale.

In primo luogo, le entrate formalmente classificabili come trasferimenti si riducono, con le ipotesi adottate, ad un ammontare sostanzialmente residuale: da 17,7 mld. di euro del 2009 a 1,9 mld. previsti per il 2014. In quota percentuale (ved. fig. 2) si tratta di circa il 4%, a fronte del 37% del 2009. Le entrate classificabili come proprie aumentano per effetto dei gettiti erariali (e regionali) assegnati, pari a circa 14,5 mld. di euro (quasi 13 mld. classificati tra i "tributi da federalismo", cui si aggiunge il gettito della componente IRPEF sugli immobili non locati, assorbito nell'IMU).

In secondo luogo, la dimensione complessiva delle risorse – per quanto solo grossolanamente valutabile a questo livello di analisi – si dimostra coerente con la linea di contenimento globale della finanza decentrata cui si faceva cenno nel paragrafo 3. I recuperi dovuti alla dinamica naturale dei gettiti, senza prevedere alcun intervento di variazione delle aliquote dell'IMU per il 2014, anno di prima applicazione, consentono un debole recupero che mantiene le risorse correnti complessive del 2014 ad un livello prossimo a quel-

**Figura 4.2: Risorse correnti dei Comuni.
Composizione percentuale 2009**



Fonte: Elaborazioni IFEL su conti consuntivi dei Comuni, dati Istat, Ministero dell'Interno e MEF

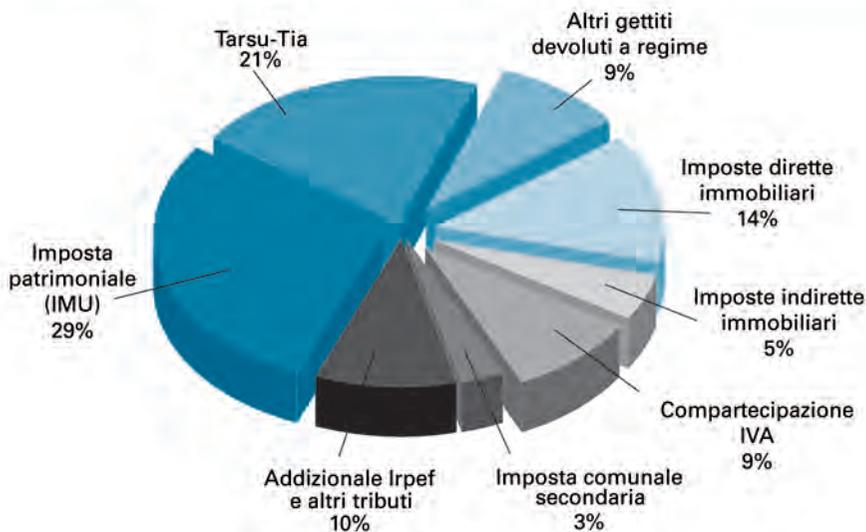
lo del 2011, compensando parte dei tagli disposti per il biennio 2011-2012. Le variazioni degli attuali tributi sono in prevalenza determinate dall'abolizione dell'addizionale sull'energia elettrica, tra il 2011 e il 2012, e dall'incorporazione nell'IMU del gettito della componente immobiliare IRPEF relativa agli immobili non locati, nel 2014. L'andamento calante del Fondo sperimentale di riequilibrio riflette, in primo luogo, il taglio delle risorse stabilito dal d.l. 78 anche per il 2012; in secondo luogo, i mutamenti nell'allocazione dei gettiti immobiliari che lo compongono (il gettito IRPEF per immobili non locati si

riposizione nel 2014 con l'incorporazione nell'IMU); infine, contribuisce alla riduzione del FSR, almeno per il 2012, la previsione di aumento del gettito della compartecipazione IVA (+4,65%, come da variazione IRPEF prevista dalla Relazione tecnica al decreto 23), nell'ipotesi di invarianza delle risorse complessive destinate ai Comuni per il biennio 2011-2012.

Infine, si evidenzia la preponderanza dei gettiti connessi ai cespiti immobiliari, determinata fin dal 2011 con l'attribuzione di parte dei gettiti statali derivanti dagli immobili. Nel complesso le quote indicate, riconducibili al prelievo immobiliare in senso stretto, sono stimate nel 2014 in circa 16,6 mld. di euro, quasi il 36% del totale risorse correnti e oltre il 48% delle entrate di natura tributaria. Se poi si considera che – a prescindere dagli auspicabili interventi di revisione – anche la Tarsu-Tia (stimata in 7,1 mld. al 2014) è caratterizzata da un forte ancoraggio agli immobili, che ne determinano di fatto la base imponibile nella quasi totalità degli schemi di applicazione, le percentuali indicate aumentano, rispettivamente, al 50% e al 68,7%.

Nell'arco del periodo considerato, la quota delle entrate proprie (tributarie ed extratributarie) sul totale delle risorse correnti cresce dal 62% circa del 2009 all'88% del 2011, per superare il 95% nel 2014, se si realizzeranno le ipotesi di

Figura 4.3 Composizione dei tributi comunali a regime



Fonte: Elaborazioni IFEL su conti consuntivi dei Comuni, dati Istat, Ministero dell'Interno e MEF

fiscalizzazione degli ulteriori trasferimenti statali e delle quote di trasferimenti regionali, qui stimate, rispettivamente in circa un miliardo e 2,3 mld. di euro. Alla crescita imponente della quota di risorse proprie non si accompagna, tuttavia, un corrispondente ampliamento delle facoltà di autonoma gestione delle entrate assegnate. La figura 3 mostra in modo più dettagliato, quanto a voci considerate, la composizione dei gettiti prevedibili a regime con l'applicazione del decreto 23.

Le componenti poste sulla sinistra della figura (Tarsu-Tia, IMU, Addizionale IRPEF e Imposta municipale secondaria) sono quelle che comportano effettive facoltà gestionali e di manovra dell'aliquota, per un totale pari a circa il 63% delle entrate proprie. Si tratta dunque di forme di prelievo storiche, che la riforma provvede ad ampliare in termini di gettito atteso (l'IMU) o a razionalizzare accorpando tributi e canoni preesistenti (l'Imposta municipale secondaria).

La dimensione delle entrate in valori procapite permette di formulare alcune osservazioni sull'andamento temporale delle principali voci e sulle differenze tra aree territoriali e fasce demografiche (ved. le due tabelle seguenti). I parametri di moderato aumento naturale dei gettiti degli attuali tributi e le ipotesi di mantenimento degli attuali "conservativi" criteri di ripartizione del FSR, determinano una certa stabilità delle risorse complessive nell'arco temporale considerato.

Va avvertito, peraltro, che l'ipotesi di evoluzione nel tempo del FSR sulla cui base è stata elaborata la proiezione è arbitraria, fondandosi sulla persistenza degli stessi criteri che ne hanno determinato la distribuzione per il 2011. E' invece certo che tali criteri dovranno essere superati da schemi di perequazione e di territorializzazione dei gettiti più razionali e stabili, anche considerando la dichiarata transitorietà dei principali criteri di distribuzione predeterminati applicati nel 2011 allo stesso FSR.

Emerge anzitutto la nota debolezza relativa delle aree meridionali con riferimento a tutte le basi imponibili e il ruolo solo parzialmente compensativo svolto dai trasferimenti, prima, e dal FSR, poi, nel determinare l'ammontare delle risorse correnti disponibili. L'indice degli attuali tributi si colloca al di sotto della media per circa 20 punti, mentre l'intervento di riequilibrio rilevabile dall'indice del FSR per il 2011 ed il 2014, pur consistente in assoluto (+27 e +39 rispetto al totale delle RSO) non arriva a riportare le risorse complessive delle amministrazioni meridionali oltre l'87-88% della media.

Nel campo dei tributi direttamente gestiti (i "Tributi attuali") si evidenzia con chiarezza il livello più elevato del Centro e del Nord Est, con valori compresi tra 110 e 112 (a fronte di un accostamento alla media molto marcato nel caso del Nord Ovest). Tale maggiore "propensione" al prelievo fiscale (o di mag-

Entrate correnti dei Comuni. Territori RSO, per circoscrizione territoriale. Valori procapite. Anni 2009-2014

| Circoscrizione territoriale | Nord Ovest | | | Nord Est | | | Centro | | | Sud | | | Totale | | |
|--|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|
| | 2009 | 2011 | 2014 | 2009 | 2011 | 2014 | 2009 | 2011 | 2014 | 2009 | 2011 | 2014 | 2009 | 2011 | 2014 |
| Entrate tributarie e assimilate | 337 | 614 | 656 | 432 | 633 | 675 | 437 | 660 | 748 | 314 | 564 | 629 | 390 | 614 | 673 |
| ICI-Imu | 190 | 181 | 212 | 193 | 194 | 227 | 182 | 183 | 214 | 117 | 118 | 138 | 165 | 166 | 195 |
| Tributi e canoni minori | 22 | 22 | 24 | 22 | 22 | 24 | 26 | 26 | 28 | 11 | 11 | 11 | 20 | 20 | 21 |
| Tarsu - Tia | 122 | 124 | 129 | 122 | 125 | 130 | 148 | 151 | 157 | 131 | 134 | 139 | 131 | 133 | 139 |
| Altre entrate | 73 | 75 | 66 | 95 | 96 | 87 | 82 | 83 | 73 | 56 | 57 | 47 | 74 | 76 | 66 |
| Totale tributi attuali | 337 | 402 | 432 | 432 | 437 | 468 | 437 | 443 | 472 | 314 | 319 | 335 | 390 | 395 | 421 |
| Compartecipazione IVA | 0 | 63 | 69 | 0 | 64 | 70 | 0 | 63 | 69 | 0 | 38 | 41 | 0 | 56 | 62 |
| FSR - gettiti immobiliari statali | 0 | 149 | 113 | 0 | 132 | 94 | 0 | 154 | 118 | 0 | 208 | 179 | 0 | 163 | 129 |
| Altri gettiti attribuiti da Stato e Regioni | 0 | 0 | 43 | 0 | 0 | 42 | 0 | 0 | 90 | 0 | 0 | 73 | 0 | 0 | 62 |
| Totale tributi da federalismo | 0 | 212 | 224 | 0 | 196 | 207 | 0 | 217 | 276 | 0 | 246 | 294 | 0 | 219 | 252 |
| Entrate extratributarie | 222 | 224 | 228 | 192 | 194 | 198 | 220 | 222 | 226 | 121 | 122 | 125 | 188 | 190 | 194 |
| Totale risorse proprie | 619 | 838 | 884 | 624 | 828 | 874 | 657 | 881 | 974 | 436 | 687 | 754 | 578 | 804 | 867 |
| Trasferimenti correnti | 309 | 75 | 31 | 289 | 71 | 26 | 395 | 148 | 55 | 385 | 111 | 35 | 346 | 101 | 37 |
| Trasferimenti correnti Stato | 252 | 19 | 9 | 231 | 13 | 6 | 316 | 69 | 34 | 315 | 41 | 21 | 280 | 35 | 18 |
| Trasferimenti correnti Regioni | 39 | 39 | 4 | 42 | 42 | 4 | 65 | 65 | 6 | 61 | 61 | 6 | 52 | 52 | 5 |
| Trasferimenti correnti Altri Enti | 18 | 18 | 18 | 16 | 16 | 16 | 15 | 15 | 15 | 9 | 9 | 9 | 14 | 14 | 14 |
| TOTALE RISORSE | 927 | 913 | 915 | 913 | 898 | 900 | 1.052 | 1.029 | 1.029 | 820 | 798 | 789 | 924 | 905 | 904 |
| Numeri indice (totale Italia = 100) | | | | | | | | | | | | | | | |
| Circoscrizione territoriale | Nord Ovest | | | Nord Est | | | Centro | | | Sud | | | Totale | | |
| | 2009 | 2011 | 2014 | 2009 | 2011 | 2014 | 2009 | 2011 | 2014 | 2009 | 2011 | 2014 | 2009 | 2011 | 2014 |
| Totale Tributi attuali (compresa ICI-IMU) | 101,8 | 101,8 | 102,5 | 110,8 | 110,7 | 111,2 | 112,1 | 112,1 | 112,1 | 80,7 | 80,8 | 79,6 | 100 | 100 | 100 |
| Totale Risorse (escluso FSR) | 100,4 | 102,9 | 103,5 | 98,8 | 103,3 | 103,9 | 113,8 | 117,9 | 117,7 | 88,8 | 79,5 | 78,7 | 100 | 100 | 100 |
| FSR | ... | 91,1 | 87,4 | ... | 80,7 | 73,3 | ... | 94,4 | 91,2 | ... | 127,4 | 139,0 | ... | 100 | 100 |
| Totale Risorse | 100,4 | 100,8 | 101,2 | 98,8 | 99,2 | 99,5 | 113,8 | 113,7 | 113,9 | 88,8 | 88,2 | 87,3 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: elaborazioni IFEI su conti consuntivi dei Comuni, dati Istat, Ministero dell'Interno e MEF.

gior facilità di prelievo, per effetto della più intensa concentrazione di basi imponibili, ad esempio catastali), viene controbilanciata da una minor incidenza del FSR nel caso del Nord Est (l'indice è significativamente inferiore alle altre aree del centro nord), certamente frutto della minor dotazione di trasferimenti statali oggetto di fiscalizzazione. La stessa voce resta invece su livelli relativamente elevati nel caso del Centro (oltre il 90% della media).

Il risultato complessivo della proiezione mostra un forte accostamento alla media nazionale delle risorse assegnate alle aree del nord, con una maggiore incidenza dei tributi a gestione diretta nel Nord Est, una sottodotazione complessiva nel Sud, che tende ad amplificarsi, ed una sovradotazione di risorse nel Centro, almeno con riferimento al parametro popolazione.

La situazione per classi di popolazione, evidenziata con riferimento al 2009 e al 2014, conferma in primo luogo l'assestamento sui livelli del 2009 delle risorse complessive dei Comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, per effetto della distribuzione del FSR integralmente compensativa dei trasferimenti statali aboliti. In termini di rapporto con la media nazionale, che diminuisce del 2,2%, tale stabilità comporta un aumento di circa due punti (da 90,6 a 92,5), indice di uno spostamento relativo di risorse verso i piccoli centri. Al crescere della classe demografica si intensifica il ricorso alla leva tributaria, almeno fino ai 500 mila abitanti (+52-53% rispetto alla media nazionale), mentre nel gruppo delle città maggiori l'indice di incidenza dei tributi si attesta intorno a 126. Gli enti delle fasce demografiche intermedie, registrano indici di rapporto con la media nazionale stabili tra il 2009 e il 2014 e progressivamente crescenti tra 79 della classe 5-10 mila abitanti e 111 della classe tra 60 e 250 mila.

Il dato relativo al 2014, come si è detto, va considerato in modo del tutto approssimativo, in quanto sconta un'ipotesi di stabilità dei criteri distributivi del FSR, certamente da rivedere alla luce del percorso di effettiva attuazione del federalismo fiscale. L'assetto dei trasferimenti oggetto di fiscalizzazione, in larga parte ereditato dalla distribuzione del FSR nel 2011, presenta inoltre differenziazioni ulteriori e più articolate rispetto a quelle osservabili in relazione alle grandi aree geografiche e alle classi di popolazione, risultato di decenni di interventi spesso settoriali e mal coordinati nel tempo e tra i territori coinvolti. Analoghe differenze riguardano l'andamento delle entrate proprie, influenzate da elementi strutturali, le differenziazioni socioeconomiche di fondo, ma anche da diverse capacità di intervento delle amministrazioni centrali e locali in materia di recupero dell'evasione fiscale e di cura delle basi imponibili, prima fra tutte quella catastale.

Gli schemi di attuazione del federalismo dovranno quindi tener conto di caratteristiche e peculiarità variabili anche all'interno di aree contigue, regionali e sub regionali, sfuggendo all'illusione di ipotesi semplificatorie che non possono soddisfare le molteplici esigenze di territori tanto diversificati.

Entrate correnti dei Comuni. Territori RSO, per classe demografica. Valori procapite. Anni 2009-2014

| Classe demografica | fino a 5 mila | | da 5 a 10 mila | | da 10 a 30 mila | | da 30 a 60 mila | | da 60 a 250 mila | | da 250 a 500 mila | | oltre 500 mila | | Totale | |
|---|---------------|------------|----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|------------------|------------|-------------------|--------------|----------------|--------------|------------|------------|
| | 2009 | 2014 | 2009 | 2014 | 2009 | 2014 | 2009 | 2014 | 2009 | 2014 | 2009 | 2014 | 2009 | 2014 | 2009 | 2014 |
| Entrate tributarie e assimilate | 321 | 606 | 349 | 542 | 365 | 572 | 389 | 633 | 418 | 739 | 592 | 1.060 | 491 | 971 | 390 | 673 |
| ICI-Imu | 151 | 178 | 156 | 184 | 154 | 182 | 156 | 184 | 171 | 201 | 215 | 253 | 208 | 245 | 165 | 185 |
| Tributi e canoni minori | 10 | 11 | 11 | 12 | 16 | 17 | 18 | 19 | 28 | 30 | 50 | 54 | 33 | 36 | 20 | 21 |
| Tarsu - Tia | 104 | 110 | 116 | 123 | 126 | 134 | 134 | 142 | 139 | 148 | 149 | 158 | 171 | 182 | 131 | 139 |
| Altre entrate | 56 | 45 | 66 | 56 | 69 | 60 | 81 | 75 | 81 | 74 | 178 | 180 | 79 | 72 | 74 | 66 |
| Totale tributi attuali | 321 | 345 | 349 | 375 | 365 | 393 | 389 | 420 | 418 | 453 | 592 | 645 | 491 | 534 | 350 | 421 |
| Comparsazione IVA | 0 | 61 | 0 | 63 | 0 | 62 | 0 | 57 | 0 | 61 | 0 | 65 | 0 | 66 | 0 | 62 |
| FSR - gettiti immobiliari statali | 0 | 156 | 0 | 73 | -0 | 85 | 0 | 101 | 0 | 148 | 0 | 216 | 0 | 227 | 0 | 179 |
| Altri gettiti attribuiti da Stato e Regioni | 0 | 44 | 0 | 30 | 0 | 33 | 0 | 55 | 0 | 78 | 0 | 133 | 0 | 145 | 0 | 62 |
| Totale tributi da federalismo | 0 | 261 | 0 | 167 | 0 | 180 | 0 | 213 | 0 | 286 | 0 | 415 | 0 | 437 | 0 | 252 |
| Entrate extratributarie | 189 | 195 | 145 | 150 | 144 | 149 | 152 | 156 | 210 | 216 | 299 | 308 | 305 | 315 | 188 | 194 |
| Totale risorse proprie | 510 | 801 | 494 | 692 | 509 | 721 | 540 | 789 | 628 | 955 | 891 | 1.368 | 796 | 1.285 | 578 | 867 |
| Trasferimenti correnti | 327 | 36 | 235 | 22 | 249 | 20 | 295 | 27 | 397 | 43 | 553 | 45 | 625 | 87 | 346 | 37 |
| Trasferimenti correnti Stato | 270 | 12 | 193 | 6 | 203 | 4 | 227 | 9 | 314 | 21 | 405 | 18 | 528 | 70 | 280 | 18 |
| Trasferimenti correnti Regioni | 38 | 4 | 29 | 3 | 34 | 3 | 54 | 5 | 67 | 6 | 134 | 13 | 88 | 8 | 52 | 5 |
| Trasferimenti correnti Altri Enti | 20 | 20 | 13 | 13 | 12 | 12 | 14 | 14 | 16 | 16 | 14 | 14 | 9 | 9 | 14 | 14 |
| TOTALE RISORSE | 837 | 836 | 729 | 713 | 758 | 741 | 835 | 817 | 1.026 | 999 | 1.445 | 1.413 | 1.421 | 1.373 | 924 | 904 |
| Variazione % | -0,1% | | -2,2% | | -2,2% | | -2,2% | | -2,6% | | -2,2% | | -3,4% | | -2,2% | |

Numeri indice (totale Italia = 100)

| Circoscrizione territoriale | fino a 5 mila | | da 5 a 10 mila | | da 10 a 30 mila | | da 30 a 60 mila | | da 60 a 250 mila | | da 250 a 500 mila | | oltre 500 mila | | Totale | |
|---|---------------|-------------|----------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|------------------|--------------|-------------------|--------------|----------------|--------------|------------|------------|
| | 2009 | 2014 | 2009 | 2014 | 2009 | 2014 | 2009 | 2014 | 2009 | 2014 | 2009 | 2014 | 2009 | 2014 | 2009 | 2014 |
| Totale Tributi attuali (compresa ICI-IMU) | 82,3 | 81,9 | 89,4 | 89,1 | 93,6 | 93,3 | 99,7 | 99,8 | 107,3 | 107,5 | 151,9 | 153,3 | 125,9 | 126,8 | 100 | 100 |
| Totale Risorse (escluso FSR) | 90,6 | 87,8 | 78,9 | 82,6 | 82,0 | 84,7 | 90,4 | 92,3 | 111,0 | 109,8 | 156,3 | 154,5 | 153,8 | 147,9 | 100 | 100 |
| FSR | ... | 121,0 | ... | 56,9 | ... | 65,6 | ... | 78,6 | ... | 114,6 | ... | 167,9 | ... | 175,8 | ... | 100 |
| Totale Risorse | 90,6 | 92,5 | 78,9 | 78,9 | 82,0 | 82,0 | 90,4 | 90,4 | 110,0 | 110,0 | 156,3 | 156,3 | 153,8 | 151,9 | 100 | 100 |

Fonte: elaborazioni IPEL su conti consuntivi dei Comuni, dati Istat, Ministero dell'Interno e MEF

Conclusioni

La severità dei vincoli finanziari, la relativa aleatorietà di alcune delle previsioni delle quantità in gioco e l'esigenza di assicurare la sostenibilità del cambiamento attraverso un forte accostamento al quadro preesistente di ripartizione delle risorse hanno determinato, dunque, un avvio della riforma delle entrate locali condizionato da elementi "esogeni" di notevole incidenza.

L'abbandono della finanza derivata è per ora un principio enunciato, ma necessariamente rimandato alla completa attuazione di tutti gli aspetti della legge 42. Questa scelta appare in gran parte obbligata se si considera che sia i fabbisogni standard, sia i criteri di perequazione, produrranno i propri effetti nel medio termine, probabilmente oltre l'attuale intervallo triennale qualificato come "periodo transitorio" dal decreto.

Il requisito della responsabilità finanziaria viene solo in parte salvaguardato dall'assetto delle entrate determinato dal decreto 23: la platea dei soggetti della fiscalità comunale non coincide con i cittadini residenti, ma tende a concentrarsi sui possessori di immobili diversi dall'abitazione principale, proprietari immobiliari e imprese.

Le differenze nella distribuzione territoriale dei cespiti immobiliari e della compartecipazione IVA-IRPEF costituiscono un elemento strutturale che affonda le sue radici nel dualismo socio economico del Paese. La riforma federalista potrà contribuire ad affrontarlo e risolverlo nell'ambito di un processo di cambiamento complesso e di lunga lena. Si imporranno interventi di riequilibrio molto rilevanti, che si protrarranno nel tempo, anche oltre il triennio transitorio, e che dovranno inglobare i nuovi criteri distributivi dettati dalla legge 42 in una prospettiva di perequazione delle risorse più ampia di quanto finora delineato con il decreto 23. Per portare a buon fine tale processo sarà infatti essenziale allargare il campo di intervento all'insieme delle risorse acquisite dai Comuni (trasferimenti fiscalizzati, trasferimenti regionali, tributi propri).

Alcune previsioni attuative indicate dal decreto, quali l'ipotizzata completa territorializzazione della quota di compartecipazione all'IVA sulla base di dati di gettito comunali, o anche – come pure è previsto "provvisoriamente" – su base provinciale, introdurrebbero ulteriori elementi di stress nell'ambito di schemi distributivi che si vanno già conformando con difficoltà e che rischiano di dover subire rilevanti mutamenti applicativi sganciati dalle più generali esigenze di sostenibilità e coerenza con i principi della riforma.

Il governo del periodo transitorio dovrà invece assicurare un quadro sostenibile di evoluzione verso nuovi parametri distributivi che via via coinvolgeranno dimensioni più ampie della valutazione dello stato di ciascuna

Amministrazione: dalla spesa procapite per funzioni fondamentali e per altri obiettivi, alla capacità fiscale derivante non solo dalle basi imponibili di recente assegnazione, ma anche da quelle storicamente caratterizzanti la finanza locale.

Tra le condizioni di successo di questa evoluzione va certamente considerata la disponibilità di risorse dotate di stabilità, prevedibilità ed anche di qualche dinamicità. Su questo aspetto risulteranno cruciali le verifiche sulla dimensione effettiva dei gettiti assegnati e sui parametri adottati dal decreto.

La corretta attuazione del decreto 23, tuttavia, può non risultare sufficiente. Appare indispensabile riprendere le fila dell'intero quadro attuativo della riforma al fine di delineare uno scenario-obiettivo sufficientemente definito da poter costituire un valido riferimento per la valutazione dei singoli passi attuativi. Non è escluso, altrimenti, che scelte che appaiono nel loro specifico ragionevoli e sostenibili si rivelino poi di ostacolo nel percorso successivo, esponendo il sistema a scarti ed inversioni di marcia con possibili conseguenze di rigetto. Sotto questo profilo, non va scartata pregiudizialmente l'esigenza di rivedere taluni aspetti dello stesso impianto delle entrate comunali stabilito con il decreto 23, riprendendo alcuni temi pur sollevati nel corso dell'esame del provvedimento e rimasti senza sbocco, quali, in particolare: la revisione del prelievo sui rifiuti, che potrebbe indirizzarsi verso un nuovo tributo sui servizi (in senso generale, ovvero relativi all'ambiente, al decoro e all'igiene urbana); l'individuazione di uno spazio più ampio ed organico per il prelievo comunale sui redditi personali, valutando l'opportunità di integrare l'attuale addizionale con parte dei nuovi prelievi previsti in corrispondenza dell'abolizione dei trasferimenti regionali. Ambedue i temi contribuirebbero a rafforzare il principio della responsabilità accentuando il "rapporto fiscale" tra cittadini e amministrazioni locali ed ampliando i margini di effettiva autonomia finanziaria dei Comuni.

Assumono, infine, un rilievo che può risultare determinante anche i cambiamenti che devono prodursi sotto il profilo istituzionale ed organizzativo, dal ruolo delle Province e delle Regioni, all'obbligo di gestione associata per i Comuni di minori dimensioni, alla formalizzazione del contenuto delle funzioni fondamentali dei Comuni, tuttora individuate in modo provvisorio, fino alla capacità di abbattere l'evasione fiscale in modo radicale e duraturo attraverso una profonda revisione del modo di agire di tutta l'amministrazione fiscale.

Il cambiamento indotto con la legge 42, norma complessa e frutto di utili compromessi tra impostazioni divergenti anche su aspetti di grande importanza, non può essere gestito nei limiti della concertazione delle risorse oggi disponibili, bensì in un quadro di più generale impulso alla riforma del funzionamento dell'intera pubblica amministrazione.

iFEL Fondazione ANCI

**Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale**

Piazza S. Lorenzo in Lucina 26

00186 Roma

Tel. 06.68816210.4.8

Fax 06.6861842

e-mail: info@webifel.it

www.fondazioneifel.it