

Renato Cugno

DIFFERENZE REGIONALI NELLA FINANZA COMUNALE
DEGLI ANNI '90

Contributo di ricerca n. 167/2002



ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE

L'IREs PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IREs ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.

L'IREs è un ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socio-economiche e territoriali del Piemonte;
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;
- ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti e inoltre la collaborazione con la Giunta Regionale alla stesura del Documento di programmazione economico finanziaria (art. 5 l.r. n. 7/2001)

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Mario Santoro, *Presidente*

Maurizio Tosi, *Vicepresidente*

Paolo Ferrero, Antonio Monticelli, Enrico Nerviani, Michelangelo Penna,

Raffaele Radicioni, Maurizio Ravidà, Furio Camillo Secinaro

COMITATO SCIENTIFICO

Mario Montinaro, *Presidente*

Valter Boero, Sergio Conti, Angelo Pichierri,

Walter Santagata, Silvano Scannerini, Gianpaolo Zanetta

COLLEGIO DEI REVISORI

Giorgio Cavalitto, *Presidente*

Giancarlo Cordaro e Paola Godetti, *Membri effettivi*

Mario Marino e Ugo Mosca, *Membri supplenti*

DIRETTORE

Marcello La Rosa

STAFF

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Maria Teresa Avato, Marco Bagliani, Giorgio Bertolla, Antonino Bova, Paolo Buran, Laura Carovigno, Renato Cogno, Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati,

Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero, Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese, Simone Landini, Renato Lanzetti, Antonio Larotonda, Eugenia Madonna,

Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote,

Sylvie Occelli, Santino Piazza, Stefano Piperno, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Luigi Varbella, Giuseppe Virelli

©2002 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza 18 - 10125 Torino - Tel. 011/6666411 - Fax 011/6696012
www.ires.piemonte.it

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.

Indice

- PRESENTAZIONE

7

• CENNI GENERALI ALL'EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE NEGLI ANNI '90	11
• LA DINAMICA COMPLESSIVA DELLA SPESA E I DIFFERENZIALI INIZIALI	13
• LA DINAMICA TERRITORIALE DELLE ENTRATE	15
• LA DINAMICA TERRITORIALE DELLE SPESE	17
• TENDENZE RECENTI DELL'EVOLUZIONE NORMATIVA	21
• CONCLUSIONE	25

PRESENTAZIONE

Questo lavoro costituisce un contributo inerente il percorso di decentramento e federalismo fiscale intrapreso dal nostro Paese.

L'attenzione è posta sulle modalità di finanziamento dei bilanci comunali. In particolare si evidenziano alcuni effetti conseguenti al nuovo assetto di finanziamento definito negli anni '90, basato sull'attribuzione agli enti di rilevanti cespiti locali di entrata, in primo luogo l'imposta immobiliare.

L'esperienza internazionale dimostra che tutti i cespiti locali di entrata attribuibili agli enti territoriali, tendono ad avere una distribuzione molto differenziata tra gli enti e tra i diversi territori di un Paese.

L'analisi svolta evidenzia un possibile legame tra tali differenze ed i comportamenti di spesa delle amministrazioni, sia di parte ordinaria che di investimento.

Il risultato, che potrà venire successivamente indagato e approfondito, può fornire utili informazioni all'imminente ridisegno dell'assetto della finanza comunale, sancito anche dalla recente revisione del Titolo V della Costituzione.

Il Presidente
Avv. Mario Santoro

Gli anni '90 hanno avviato cambiamenti di rilievo in diversi settori dell'intervento pubblico. Nel caso della finanza locale il principale cambiamento ha riguardato il sistema di finanziamento delle spese degli enti. Le modifiche nel sistema di finanziamento coinvolgono sia le spese correnti che quelle in conto capitale¹. Vengono attribuite fonti di entrata locali – soprattutto l'ICI – e viene modificato il sistema di contribuzione erariale: nel 1991 circa il 50% delle spese complessive² dell'insieme dei comuni italiani veniva coperta attraverso trasferimenti statali; nel 1999³ l'incidenza scende al 18%.

Un altro cambiamento che riguarda le funzioni e le spese connesse, deriva dal processo di decentramento amministrativo avviato nel 1997 dalle leggi Bassanini, e tutt'ora in corso. I suoi effetti reali iniziano però a manifestarsi dal 2001 e 2002, e influenzeranno il prossimo assetto della finanza comunale e del contributo erariale ad essa.

Si può dire che si è aperto “un cantiere” destinato a ristrutturare la finanza comunale dei prossimi anni, dopo le turbolenze degli anni '70⁴, il regime provvisorio e i provvedimenti di contenimento della spesa degli anni '80, le riforme amministrative e lo sviluppo dell'autonomia finanziaria degli anni '90.

In quanto segue si vuole trattare solo il primo processo descritto, quello relativo al finanziamento dei comuni, rinnovato dal 1994. E' aumentato il volume complessivo di risorse a disposizione? Sono aumentate le spese? In pratica quali impatti ha avuto questo cambiamento nelle modalità di finanziamento dei comuni?

E' noto infatti come le potenzialità di gettito del tributo immobiliare siano diverse tra grandi centri urbani e altri comuni, tra centri turistici o meno; anche grandi insediamenti industriali possono comportare un gettito più ampio. Le diversità sono molto evidenti a livello territoriale: nelle 5 regioni del paese più importanti per l'economia insediata, la base imponibile dell'ICI procapite⁵ è di 31.000 euro a fronte dei 15.000 euro nell'Italia meridionale. Tale differenza territoriale si riscontra anche considerando le sole grandi città: il gettito dell'ICI è variabile⁶ tra i 259 e 324 euro procapite nelle 5 principali città del centro-nord, e tra i 92 a Palermo ed i 228 euro a Bari.

D'altro lato il sistema di contribuzione erariale definito nel 1992, contestualmente alle nuove entrate locali, tiene conto di tali differenze, e compensa le minor dotazioni di *base imponibile*. La dinamica annuale dei

¹ Il regime finanziario stabilisce infatti modalità di finanziamento specifiche e regole per l'impiego delle risorse per le attività ordinarie di funzionamento dei servizi degli enti (personale, beni e servizi intermedi, interessi, erogazioni monetarie a famiglie e imprese) rispetto agli interventi di investimento (costituzione di capitale fisso, partecipazioni finanziarie, concessioni di credito ad imprese, erogazioni monetarie per investimenti a famiglie e imprese)

² Impegni di spesa, di tipo finale: spese correnti, spese in conto capitale esclusi movimenti finanziari (versamenti e concessioni di credito).

³ E' l'ultimo anno di cui si dispone di dati confrontabili.

⁴ La riforma tributaria, la centralizzazione della finanza locale, l'esplosione delle spese, il formarsi di deficit, poi ripianati dallo Stato.

⁵ Stima relativa al 1996 tratta dal Rapporto del Ministero dell'Interno sui trasferimenti erariali, anni 1994-1998.

⁶ Dati 2002, pubbl. su ItaliaOggi del 9-8-2002.

contributi erariali risulta però diversa da quelle degli introiti ICI e la compensazione ne risente.

L'analisi seguita privilegia il confronto tra situazioni a diversa autonomia tributaria. Per semplicità, si utilizzano gli *aggregati regionali* della finanza comunale. Si confronta così la situazione delle 5 principali regioni del centro-nord, che riguardano il 44% della popolazione nazionale, ma il 54% della base imponibile ICI, con quello delle 3 principali regioni del sud, con il 26% della popolazione ed il 15% di base ICI.

Tabella 1 Le ripartizioni territoriali osservate

	<i>5 grandi regioni centro nord</i>	<i>3 grandi regioni sud</i>	<i>Altre 12 regioni</i>	<i>ITALIA</i>
Popolazione 1991	24.967	14.626	17.164	56.757
quote '91	44,0%	25,8%	30,2%	100%
Popolazione 1999	25.382	14.954	17.304	57.680
quote '99	44,0%	25,9%	30,0%	100%

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Le altre 12 regioni, in cui risiede il 30% di popolazione, costituiscono un insieme più variegato: in termini di popolazione predominano regioni relativamente ricche, quali Marche, Liguria, Trentino, Umbria e Friuli e il Lazio, dove la capitale assorbe $\frac{3}{4}$ della finanza locale.

La fonte usata è la serie completa 1991-1997 Istat degli aggregati regionali dei bilanci consuntivi di tutti i comuni, estesa al 1999 (e 2000) grazie alla rilevazione rapida dell'Istat. Si è scelto di considerare non solo la spesa corrente, ma la spesa complessiva degli enti, corrente e in conto capitale, operando alcune necessarie rettifiche in merito⁷. Si farà ricorso sia a valori assoluti, che ai livelli procapite; a proposito si sottolinea come la distribuzione della popolazione nei tre aggregati considerati non è mutata nel periodo, tabella 1.

Il confronto riguarda quindi soprattutto la finanza locale pre-riforma, nei dati del 1991, con quella a riforma ormai avviata e consolidata, il 1999, quando già si profilavano – e sperimentavano – nuovi cespiti di entrate proprie (l'addizionale facoltativa all'Irpef, deliberata, in quell'anno, da 2000 enti); si utilizza peraltro anche il dato 1997 per maggior completezza.

⁷ Si è però depurata quest'ultima dagli ammontari impropri (anticipazioni e versamenti in tesoreria) particolarmente rilevante nei primi anni '90, e per alcune grandi città. Inoltre per eliminare le fluttuazioni annuali delle spese in conto capitale, frequenti soprattutto ai capoluoghi, si confronta la media delle spese in conto capitale del 1991 e 1992, con quella del 1996 e del 1997, con infine quella del 1999 e del 2000. Per questi ultimi anni invece degli impegni di spesa, non disponibili sulle fonti Istat, si usano gli aggregati regionali dei pagamenti, di fonte RGS.

CENNI GENERALI ALL'EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE NEGLI ANNI '90

Con gli anni '90 un primo obiettivo è stato quello di *superare il sistema della finanza derivata* degli anni '80. Ciò al fine di rendere gli enti più responsabili della spesa e dei propri bilanci, attribuendogli specifiche fonti di entrata a copertura delle spese⁸, con propri margini di manovra e responsabilità in merito. La maggiore "autonomia" finanziaria deriva in primo luogo dall'imposta immobiliare, l'ICI⁹: al di là della incidenza sui bilanci comunali (oggi di circa il 25% del complesso nazionale delle entrate correnti comunali), i margini reali di manovra si sono accresciuti (aliquote, detrazioni, esenzioni), soprattutto dal 1997. Dal 1999 si aggiunge poi la possibilità di imporre un'addizionale all'Irpef, possibilità usata da un numero crescente di enti, fino agli oltre 4.000 comuni di quest'anno, che comprendono il 72% della popolazione. Molti enti possono quindi impostare politiche fiscali locali, decidendo quali cespiti e quali contribuenti assoggettare. In questo lavoro si farà però riferimento ai differenziali territoriali relativi a questi margini di manovra.

Un secondo obiettivo perseguito dal legislatore negli anni '90, è quello di *definire un nuovo meccanismo di concorso dello Stato* alle spese dei comuni. In estrema sintesi il concorso statale dovrebbe avere solo più finalità perequative¹⁰ connesse all'esigenza di garantire¹¹ determinati livelli di servizi sul territorio, tenuto conto delle risorse proprie disponibili. Va tenuto presente che, in connessione all'attribuzione di proprie fonti di entrata, i trasferimenti si sono ridimensionati, dagli oltre 49mila miliardi a meno della metà nel 1999, ai 19mila del 2001; nel 2002 scenderanno a 6,4 milioni di euro per la sperimentazione della compartecipazione Irpef.

Inoltre dal 1993 viene eliminato il consistente contributo erariale concesso negli anni '80 per l'ammortamento dei mutui accesi. Viene sostituito da un ben

⁸ Mentre nella seconda metà degli anni '80 gli interventi sono stati rivolti soprattutto a condizionare i comportamenti di spesa, contenendone la dinamica, con vari meccanismi (tetti alla crescita della spesa, valutazione ex-ante dei progetti di investimento, vincoli alle assunzioni di personale). Si sono però introdotti alcuni interventi sul fronte delle entrate (l'obbligo di copertura minima con entrate tariffarie del costo dei servizi a domanda individuale).

⁹ Il suo gettito dipende principalmente dalle consistenze di immobili presenti nei comuni e dai valori catastali attribuiti dagli stessi (valori che attualmente non dipendono da scelte dei comuni, se non in modo marginale). In secondo luogo l'uso degli immobili determina il tipo di aliquota tributaria ed eventuali detrazioni d'imposta (su cui i comuni hanno oggi una certa discrezionalità) e quindi il gettito per gli enti.

¹⁰ Le ragioni sono due. La prima deriva dal meccanismo precedente, considerato inefficiente: il concorso statale che si era consolidato nel 1992 era distribuito con notevoli sperequazioni, dovute al cumularsi di vari provvedimenti, con diverse finalità, succedutisi nel tempo. La seconda ragione riguarda l'esigenza di considerare la diversa dotazione di cespiti e ricchezza immobiliari degli enti, diversità che solo in minima parte può venire ricondotta a scelte amministrative degli stessi enti (si pensa alla presenza di grandi stabilimenti industriali, oppure alla consolidate vocazioni turistiche di certi territori, oppure al pregio di certi centri storici). Se l'ICI costituisse la principale fonte di entrata per tutti i comuni, la diversità dei cespiti porterebbe a sperequazioni nelle risorse potenziali disponibili agli enti locali, e quindi nei volumi di servizi offerti. Così il concorso statale per i singoli enti è stato commisurato ad una stima del gettito ICI potenziale.

¹¹ Nelle successive formulazioni del testo unico degli enti locali, tale concetto di "garanzia" statale si è affievolito.

più ridotto contributo annuale in conto capitale che verrà progressivamente ripartito con finalità perequative. In pratica per i maggiori comuni non vi è più uno specifico contributo erariale in merito.

Questo secondo obiettivo si è rivelato complicato da attuare. Il d.lgs 504 del 1992 prevedeva un meccanismo di progressiva perequazione delle entrate corrente comunali, da svilupparsi nel corso di 16 anni, ma la sua applicazione è stata prima sospesa, poi abbandonata. Analogamente per il secondo tentativo (decreto 244 del 1997).

Le difficoltà paiono accentuarsi negli ultimi anni. Mancano informazioni attendibili sulle consistenze dei cespiti di entrata attribuiti e sull'evasione in merito, per cui la perequazione delle entrate è precaria. E' tutt'ora da specificare quale spesa deve essere considerata e perequata: quella connessa a determinati servizi o quella complessiva; quella corrente o quella totale.

Il processo di decentramento richiederebbe poi nuovi aspetti da considerare come le diverse modalità regionali di esercizio delle funzioni¹², e quindi i diversi fabbisogni di spesa per i comuni, con possibili implicazioni per il concorso erariale.

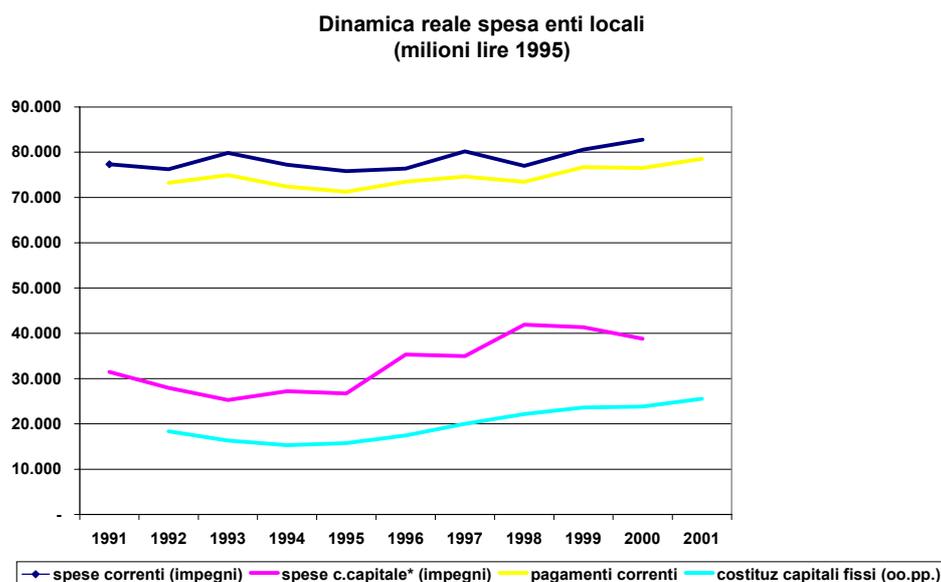
Infine negli ultimi anni il rapporto tra regioni ed enti locali si è accresciuto¹³ e, nello specifico, la tradizionale separatezza tra i meccanismi della finanza regionale e quelli della finanza degli enti locali si sta stemperando.

¹² Peraltro non è semplice stimare con precisione l'impatto delle nuove funzioni sui bilanci comunali. Così si è attribuito ai comuni un nuovo cespite –l'addizionale comunale all'IRPEF– dotato di maggior flessibilità amministrativa rispetto all'ICI: per lo Stato è semplice modificare l'aliquota minima, e mutare anche notevolmente, il gettito disponibile per gli enti; i comuni possono innalzare l'aliquota minima stabilita centralmente o imporre addizionali locali). Inoltre la dinamica cresce con il reddito, e quindi risulta adeguata alla spesa comunale, che negli ultimi 25 anni è risultata molto stabile in rapporto al PIL.

¹³ Finora le prime non possedevano leve finanziarie con cui influire sulle scelte del sistema degli enti locali; e spesso quei pochi margini concessi non venivano usati. Oggi il potere della borsa delle regioni è aumentato, soprattutto per i comuni minori: i contributi regionali sono un'importante canale di finanziamento delle spese per opere pubbliche locali; in crescita anche il ruolo degli incentivi per favorire la gestione associata di funzioni. Forme di indirizzo sulle scelte locali si sviluppano con la definizione di criteri e standard di gestione di servizi. Si pensi ai servizi socio-assistenziali che dovrebbero avere un'espansione nei prossimi anni. Le Regioni si trovano oggi a definire con gli enti locali forme di ripartizione della copertura di alcune spese sanitarie e di spese socio-assistenziali. Un'evoluzione simile potrebbe aversi per il sistema scolastico.

LA DINAMICA COMPLESSIVA DELLE SPESA E I DIFFERENZIALI INIZIALI

Iniziamo con un cenno all'evoluzione generale della spesa finale, corrente più conto capitale, ma al netto delle concessioni di credito¹⁴) dell'aggregato di tutti i comuni. Il grafico 1 mostra la serie relativa sia in termini di competenza (impegni) che di cassa (pagamenti).



La spesa in lire costanti cresce lievemente dopo 1996, ed in misura maggiore cresce la componente di investimento. La spesa cresce però meno del reddito nazionale: pertanto in rapporto al PIL nazionale la spesa complessiva mantiene una notevole stabilità poco oltre il 5% per tutti gli anni '90; i dati 2001 indicherebbero una tendenza di lieve aumento del rapporto. Ricordiamo il livello più elevato – tra il 6 ed il 7% del PIL – registrato nel decennio precedente, e relativo soprattutto alla componenti in conto capitale.

La spesa negli anni '90 è quindi cresciuta lievemente in termini reali; a crescere è soprattutto la componente in conto capitale, dopo la caduta dei primi '90.

¹⁴ Le concessioni di credito sono particolarmente rilevanti per la Lombardia, per tutti gli anni considerati; usare il dato della spesa totale in c/capitale pertanto può portare a sovrarappresentare la spesa effettiva della Lombardia.

LA DINAMICA TERRITORIALE DELLE ENTRATE

Con il nuovo tipo di finanziamento tra il 1991 e il 1999 le entrate correnti sono cresciute -in termini reali- del 3%. La crescita si è concentrata tra il 1991 ed il 1997. La dinamica delle entrate correnti (tab. 2) è simile tra le aree: tra il 1991 ed il 1997 la crescita complessiva – in termini monetari – oscilla tra +25% nelle 5 regioni del centro-nord, +26% nelle 3 regioni del sud e +29% nelle altre 12. Quindi i differenziali non si accentuano, ma ciò era previsto dal meccanismo dei trasferimenti statali perequativi, che sono diminuiti di meno per gli enti a basso potenziale ICI.

Dopo il 1997, con l'introduzione dell'imposta immobiliare ormai a regime, e con la revisione degli estimi, la crescita 1999-1997 delle entrate correnti mostra un rallentamento nelle 5 regioni del centro-nord (+2,4%), dovuto sia ad una dinamica ridotta delle entrate tributarie (+4,4%) che alla riduzione dei trasferimenti statali. Nelle altre 3 regioni del sud le entrate correnti crescono ancora dell'8,2%, e le sole tributarie del 9,9% per il maggior sforzo fatto nel recupero di gettito ICI. Nelle restanti 12 regioni la crescita delle entrate correnti +10,6% pare derivare soprattutto dalle entrate non tributarie.

Tabella 2 Dinamica delle entrate (valori assoluti in milioni di lire e procapite in migliaia di lire)

	5 grandi regioni centro nord	3 grandi regioni sud	Altre 12 regioni	ITALIA
Entrate correnti '91	29.545	13.376	19.210	62.131
quote	47,6%	21,5%	30,9%	100%
procapite	1.104	914,5	1.119	1.036
Entrate correnti '97	37.053	16.950	24.908	78.911
quote	47,0%	21,5%	31,6%	100%
incremento % '97/'91	25,4	26,7	29,7	
procapite	1.482	1.159	1.451	1.384
Entrate correnti '99	37.946	18.336	27.552	83.834
quote	45,3%	21,9%	32,9%	100%
incremento % '99/'97	2,4	8,2	10,6	6,2
procapite	1.495	1.226	1.592	1.453

	5 grandi regioni centro nord	3 grandi regioni sud	Altre 12 regioni	ITALIA
Entrate tributarie '91	6.836	2.242	3.819	12.897
autonomia tributaria	23%	17%	20%	21%
Entrate tributarie '97	16.712	5.155	9.793	31.659
incremento % '97/'91	144	129	156	
autonomia tributaria	45%	30%	39%	40%
Entrate tributarie '99	17.442	5.664	10.408	33.514
procapite	687	379	601	581
incremento % '99/'97	4,4	9,9	6,1	
autonomia tributaria	46%	31%	38%	40%

LA DINAMICA TERRITORIALE DELLE SPESE

La dinamica nazionale di lieve crescita in termini reali, si rivela diversificata tra le aree del paese. In merito vanno ricordati *i differenziali iniziali*, ereditati dagli anni '70 e '80. La differenza era marcata per le spese ordinarie, di parte corrente: la spesa procapite ordinaria (corrente) nelle 5 regioni del centro-nord era 1,23 volte quella delle 3 regioni del sud, tabella 3. Per la spesa in conto capitale il differenziale era invece minore: 373mila lire nelle prime contro 333mila nelle seconde. Rilevante però il differenziale con le altre 12 regioni dove la spesa arriva alle 609mila procapite. Tali differenziali di inizio decennio trovano riscontro anche nei valori procapite delle entrate.

Tabella 3 Dinamica delle spese (valori assoluti in milioni di lire e procapite in migliaia di lire)

	5 grandi regioni centro nord	3 grandi regioni sud	Altre 12 regioni	ITALIA
Spese correnti '91	27.565	13.064	18.151	58.780
quote	46,9%	22,2%	30,9%	100%
procapite	1.104	893	1.091	1.036
Spese correnti '97	35.304	16.489	25.780	77.573
quote	45,0%	21,2%	33,8%	100%
incremento % '97/'91	0,28	0,26	0,42	0,32
Spese correnti '99	35.847	17.359	26.788	79.994
quote	44,8%	21,7%	33,5%	100%
incremento % '99/'97	0,015	0,053	0,039	0,031
procapite	1.387	1.102	1.598	1.387

	5 grandi regioni centro nord	3 grandi regioni sud	Altre 12 regioni	ITALIA
Spesa conto capitale '91 e '92	9.309	4.885	10.457	24.650
quote	37,8%	19,8%	42,4%	100%
procapite medio annuo	373	334	609	434
Spesa conto capitale '96 e '97	13.140	4.840	13.098	31.078
quote	42,3%	15,6%	42,1%	100%
incremento % '97/'91	0,41	-0,01	0,25	0,26
procapite medio annuo	526	331	763	548
Spesa conto capitale '99 e 2000	14.403	6.747	12.924	34.074
quote	42,3%	19,8%	37,9%	100%
incremento % '99/'97	0,55	0,38	0,24	0,38
procapite medio annuo	567	451	747	591

	5 grandi regioni centro nord	3 grandi regioni sud	Altre 12 regioni	ITALIA
Spesa totale 1991 reale (defl.=0,852)	43.279	21.067	33.577	97.923
Spesa totale 1999 reale (defl.=1,113)	45.148	21.658	35.681	102.487
incremento % '99/'91	0,04	0,03	0,06	0,05
n° indice spesa totale procapite 1991	1,00	0,83	1,13	1,00
n° indice spesa totale procapite 1999	0,99	0,79	1,19	1,00

Al termine degli anni '90 la spesa totale procapite risulta aumentata in termini reali, +5%: l'aumento della spesa complessiva è minore nelle 3 regioni del sud, +3%, rispetto a +4% nel gruppo delle 5 regioni del centronord e +6% in quello delle restanti 12. Tale diversa dinamica riflette quella delle entrate correnti.

La contenuta lievitazione delle spese è avvenuta in forme diverse. Nelle 5 regioni del centronord si contengono le spese correnti (-0,5% in termini reali rispetto al 1991) ma aumentano notevolmente gli investimenti.

L'analisi sui soli comuni del Piemonte rivela che protagonisti di questo aumento sono state le città medie (con oltre 15mila abitanti ed escluso il capoluogo) dove, a differenza del capoluogo, il gettito ICI ha mantenuto una lievitazione sino al 2001. Al contrario i piccoli comuni piemontesi, che fino a metà degli anni '90 spendevano 800-1000 miliardi annui in conto capitale, oltre un terzo della spesa comunale per investimenti della regione. Ultimamente questi rivelano un forte calo degli investimenti, grazie all'aumentarsi dei generosi contributi statali in conto ammortamento mutui: di rilievo invece per questi enti i trasferimenti in conto capitale dalla Regione. I dati mostrerebbero che l'ICI, in Piemonte, più che accrescere la spesa corrente dei comuni con maggior -e più dinamica- base imponibile, quali le città medie, ne ha piuttosto accresciuto gli investimenti, mentre la spesa corrente ha avuto ovunque un ridimensionamento, a partire da quella per il personale. In effetti l'imposta immobiliare ICI può innalzare il livello complessivo di gettito di un ente, tenendolo poi stazionario negli anni seguenti. Il patrimonio immobiliare infatti non ha una dinamica simile a quella del reddito nazionale.

Rilevante invece la ristrutturazione della spesa nelle 12 regioni: gli investimenti rimangono più elevati, anche se non crescono come nelle 5 regioni del centronord; cresce molto invece la spesa corrente. La spesa totale rimane la più elevata in termini procapite.

Le 3 regioni del sud registrano invece i minori tassi di crescita, sia al 1997, che al 1999, e relativamente ad entrambe le componenti di spesa, correnti e di investimento.

Un risultato in qualche modo simile, è emerso in una analisi della spesa comunale per servizi sociali (vedi WP Ires 166/2002). La dinamica di questa componente di spesa risulta più accentuata che per le altre componenti; inoltre risulta elevata nelle 5 regioni del centro nord, ed in calo nelle 3 regioni del sud.

In sintesi si nota un parallelismo tra livelli e dinamica delle entrate tributarie, degli investimenti, delle spese per servizi sociali: tutti comparti di entrata o spesa dove l'ente locale dispone di *margini di manovra*. In secondo luogo si sottolinea (tab. 4) come i differenziali della spesa complessiva di inizio decennio si mantengono del tutto.

Va osservato che tali risultati derivano dall'uso delle *medie ponderate*: cioè il rapporto tra le spese aggregate di ogni classe di regione e la popolazione relativa. Altri risultati possono emergere usando le *medie aritmetiche*.¹⁵ Si tenga conto che l'87% dei comuni comprende solo un terzo della popolazione italiana: l'uso della media aritmetica pertanto enfatizza i valori dei comuni

¹⁵ Ad esempio i dati riportati annualmente nella RGSEP indicherebbero un lento processo di convergenza dei valori di spesa, anche se limitatamente alla sola spesa corrente.

minori, che hanno dinamiche non necessariamente uguali a quelli degli altri comuni, dove però risiedono i due terzi della popolazione.

Tabella 4 I differenziali territoriali nella spesa procapite (indici delle medie ponderate)

	<i>5 grandi regioni centro nord</i>	<i>3 grandi regioni sud</i>	<i>Altre 12 regioni</i>	<i>ITALIA</i>
Indice spesa totale procapite 1991	1,00	0,83	1,13	1,00
Indice spesa totale procapite 1999	0,99	0,79	1,19	1,00

Si segnala invece una tendenza rilevante degli ultimi anni '90, riscontrabile dai bilanci 2000 e soprattutto 2001. Quella dell'aumento dei trasferimenti regionali agli enti locali, sia di parte corrente che in conto capitale. I secondi sono più tradizionali nelle politiche settoriali delle Regioni, ma comunque in crescita; i primi derivano invece dal decentramento, oltre che dalla compartecipazione al gettito IRAP, abolita dal 2001.

TENDENZE RECENTI DELL'EVOLUZIONE NORMATIVA

L'evoluzione più recente presenta ambiguità nel segno, e in prospettiva emergono diversi punti di instabilità per le autonomie locali.

Con le leggi "Bassanini", si è aperta una nuova stagione¹⁶ di trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato al sistema delle autonomie locali, detta a Costituzione vigente.

Tra il 1997 ed il 1998 sono stati emanati nove decreti di conferimento delle specifiche funzioni. Successivamente, in sede di Conferenza unificata, sono stati definiti le specifiche risorse umane e finanziarie da trasferire al complesso degli enti decentrati. Il trasferimento concreto avviene per ogni materia con specifiche modalità e tempi. Si sono prima trasferite alle regioni alcune competenze, e connesse risorse: l'agricoltura, il trasporto pubblico locale, i servizi al mercato del lavoro, gli incentivi alle imprese. Con il 2001 inizia il trasferimento per le altre funzioni definite dal d.lgs. 112/1998: tra cui competenze rilevanti in materia di edilizia residenziale, opere pubbliche, viabilità, ambiente. L'onere di tali nuove competenze viene finanziato attraverso specifici trasferimenti statali annuali, e trasferimenti una tantum. Essi vengono attribuiti soprattutto alle regioni e, a differenza del passato, senza vincoli di destinazione. I trasferimenti effettivi dai singoli ministeri sono per ora inferiori e parziali.

Gli enti locali più coinvolti fino al 2001 sono le Province, per le funzioni in materia di servizi per l'impiego, che vengono conferite direttamente dallo Stato; mentre i comuni verranno interessati per il cospicuo trasferimento di personale del catasto.

Dal 2001 le singole Regioni hanno poi iniziato a definire le modalità di esercizio delle funzioni stesse e di trasferimento ai propri enti locali. Il trasferimento delle funzioni avviene soprattutto verso le Province. Si apre quindi una fase nuova nelle relazioni tra ogni Regione ed i suoi enti locali, fatta di consultazioni, definizione delle risorse da trasferire, progettazioni delle modalità di esercizio, monitoraggio dei costi effettivi delle funzioni.

Attualmente non è possibile stimare con precisione l'impatto delle nuove funzioni sui bilanci comunali, impatto che comunque potrà risultare differenziato sul territorio, per le diverse modalità di delega che le singole regioni potranno adottare: basti pensare alla diversa rilevanza del fenomeno della frammentazione comunale nelle regioni, che richiede diverse modalità di esercizio stabilite, oppure al diverso ruolo attribuito alle Province.

Tale processo di trasferimento di funzioni viene accompagnato da meccanismi di controllo delle spese. Per il 2002 sono stati proposti più rilevanti vincoli per il rispetto del Patto di stabilità. La legge finanziaria per il 2002 ha riproposto meccanismi centralistici di tetto alla spesa

Sul fronte delle entrate vi è molta attesa, tra gli amministratori, per la compartecipazione all'Irpef. In via provvisoria, per il 2002 e il 2003, era stabilita per i soli comuni nel 4,5% del proprio gettito Irpef, compensata dalla

¹⁶ Dopo quella successiva al d.P.R. 616 – e seguenti – del 1977.

diminuzione dei trasferimenti statali. I trasferimenti erariali correnti¹⁷ scendono così dai 10,4 miliardi di euro per il 2001 ai 6,4 miliardi per il 2002, arrivando a coprire il 13% delle entrate correnti (ricordiamo che ammontavano a 22.000 miliardi di lire nel 1994, pari al 31% delle entrate correnti).

E' previsto un riassetto della finanza locale che conferma ed amplia il ricorso alla compartecipazione. Il disegno di legge finanziaria per il 2003 (nella versione presentata il 30 settembre 2002) prevede una compartecipazione del 6,5% del gettito Irpef attribuita ai comuni, ed una compartecipazione dell'1% per le province. Entrambe sostituirebbero un ugual ammontare dei trasferimenti erariali ordinari, nei limiti della capienza degli stessi.

Tabella 5 La nuova struttura delle entrate correnti comunali al 2002

	<i>5 grandi regioni centro nord</i>	<i>3 grandi regioni sud</i>	<i>Altre 12 regioni</i>	<i>ITALIA</i>
Addizionale facoltativa Irpef 2002	625,2	208,6	319,5	1153,3
ICI 2002	5049,1	1483,2	3053,9	9586,2
TARSU 2000	1979,7	553,8	1190,4	3723,6
Entrate extratributarie 2000	5.412	1.183	3.106	9.701
Compartecipazione 4,5% Irpef 2002	2788,5	476,9	1076,5	4341,9
Trasferimenti erariali correnti 2002	1328,7	3081	2003,9	6413,6
Trasferimenti regionali (2000)	643	1.024	1.883	3.550
Totale entrate correnti 2002 (stima)	17.826	8.011	12.633	38.470
Autonomia finanziaria (stima) (esclusa la Compartecipazione Irpef)	0,733	0,428	0,607	0,628

Fonti: elaborazioni su dati vari: Istat, ANCI-CNC, Ministero Interno.

Invece non è stata definita la compartecipazione connessa ai trasferimenti di funzioni, che dovrebbe risultare aggiuntiva per le entrate comunali, e per quelle delle province.

Verosimilmente verrà sviluppato un più ampio riassetto della finanza comunale, anche in osservanza del nuovo art. 119 del titolo V della Costituzione. Così il disegno di legge finanziaria mira a sostituire dal 2004 gli attuali trasferimenti erariali correnti, erogati dal Ministero dell'Interno, con un sistema di compartecipazioni. Il contributo erariale è previsto solo più in funzione perequativa: la prescrizione costituzionale prevede infatti un fondo statale per la perequazione, destinato ai "territori con minor capacità fiscale per abitante".

Infine, ricordiamo che dal 1999 i comuni possono deliberare un'addizionale locale alle aliquote Irpef, ed introitarne il gettito. Tale facoltà ha avuto un successo crescente ed il gettito incassato dagli enti cresce dai 254 milioni di euro del 1999 ai 1153 milioni del 2002: l'addizionale risulta oggi deliberata da oltre 4000 enti, e riguarda il 70% della popolazione.

Così la finanza degli enti locali, per quanto fondata in gran parte su cespiti locali, rimane fortemente vincolata dalla produzione normativa nazionale di

¹⁷ Escluso quindi il consistente fondo sviluppo degli investimenti, in rapido decremento negli anni '90.

fine anno (legge finanziaria), mentre la normativa di base prevedeva l'intangibilità, e quindi la certezza, per ogni triennio delle risorse.

In materia di spesa si segnalano i processi in corso in due settori molto visibili dell'intervento pubblico locale.

Per diverse *politiche di welfare* vi sono modifiche di rilievo per il governo e la finanza locale, che però si riflettono in maggiori responsabilità di copertura della spesa. Si accentua la necessità di meccanismi di integrazione tra politiche settoriali (sanità, assistenza sociale, casa) e nei sistemi di finanziamento. Tali meccanismi possono venire attuati solo localmente, e con la regia delle regioni¹⁸.

Va poi ricordata la normativa su *servizi a rete di rilevanza industriale*, oggi gestiti prevalentemente da aziende – le ex municipalizzate – a controllo pubblico locale. Dopo dibattiti e varie formulazioni legislative, la normativa sui servizi pubblici locali ha trovato una prima definizione in sede di legge finanziaria per il 2002 (art. 35 che riscrive la normativa in merito, contenuta nel Testo Unico degli enti locali del 2000). Per quanto le incertezze interpretative siano ancora rilevanti, viene sancito il bisogno di separare la proprietà delle reti (impianti a rete, dighe, depositi, ecc.) dalla erogazione dei servizi connessi: la proprietà di reti – e la loro gestione – spetta agli enti locali o a società a controllo pubblico incredibile. Ciò potrà quindi avviare un consistente processo di vendita di quote di assets patrimoniali degli enti (acquedotti in primo luogo). Si stabilisce poi il ricorso a gare con procedura competitiva per l'affidamento della gestione dei servizi, anche se con importanti eccezioni.

Relativamente al quadro delle funzioni e attribuzione dei governi locali, la *modifica del titolo V* della Costituzione, approvata dal referendum dell'ottobre scorso, mira a ridisegnare il quadro delle rispettive competenze di Stato, Regioni, Province e delle previste Città metropolitane. Sono prescritte maggiori competenze alle Regioni in diverse materie, tra le quali sanità, istruzione, sicurezza pubblica, ordinamento del personale degli enti locali. La concreta applicazione del nuovo testo richiederà però un intenso lavoro di interpretazione e adattamento, e porterà ad un inevitabile contenzioso tra i soggetti istituzionali in causa. Soprattutto viene considerata necessaria una ulteriore revisione costituzionale, relativa alla forma dello Stato e alla rappresentanza delle autonomie locali.

¹⁸ Un esempio è l'assistenza a lungo termine, rivolta ai disabili, anziani o meno. Similmente la recente definizione dei livelli di assistenza essenziali (LEA), garantiti dall'intervento e dal finanziamento pubblico, statale in primis, pone a carico di regioni ed enti locali la copertura del costo di interventi prima coperti dallo Stato. Con la legge quadro dell'assistenza dal 2001 sono aumentate lievemente le risorse e il raggio d'azione del settore socio-assistenziale. Ed anche per i servizi sociali, di competenza dei comuni, è rilevante la definizione di livelli di assistenza essenziali, che definiscano anche chi è responsabile della copertura finanziaria. (In diverse regioni vi è però il rischio che l'individuazione dei LEA socio-assistenziali avrà un carattere residuale, rispetto a quelli definiti per la sanità).

CONCLUSIONI

Si tratta di un lavoro in corso, da approfondire con ulteriori analisi, possibilmente con dati individuali, che tengano conto meglio degli aggregati regionali, delle differenze fiscali. Soprattutto va definito un modello teorico di comportamento fiscale degli enti da sottoporre a verifica con opportune tecniche econometriche¹⁹.

Si sottolinea il legame tra le varie componenti delle entrate correnti e i comportamenti di spesa complessivi, sia di parte corrente che di investimento. Inoltre si sottolinea il legame per il comportamento degli enti, tra le spese correnti e quelle di investimento: la diversità nelle modalità di finanziamento per i due tipi di spesa, pare oggi più labile, e quindi la separatezza tra le componenti di spesa meno pregnante.

Una possibile implicazione è allora la seguente: valutare l'andamento della sola parte corrente, separatamente da quella di capitale, coglie solo parte della situazione e degli sviluppi della finanza locale. Ciò può fornire un'indicazione in merito alle proposte per la definizione del concorso erariale alla spesa comunale e le modalità del suo riparto²⁰.

Infine la descrizione delle tendenze in corso, consente di evidenziare un rischio latente per il sistema delle autonomie locali: l'ingresso in una possibile nuova fase di instabilità, dopo lo sviluppo dell'autonomia finanziaria degli anni '90.

¹⁹ Ad esempio si vedano i saggi di Brosio e Marchese, e di De Magistris sulla rassegna "Evoluzione della finanza locale italiana", pubbl. su *Amministrare*, n. 3, 1998. La letteratura sui comportamenti fiscali dei comuni, non è vastissima, soprattutto in Italia; di interesse alcuni lavori di F. Revelli sulle interdipendenze reciproche nelle scelte fiscali: cioè sull'influenza sulle scelte di un ente che possono avere le scelte degli enti di riferimento per lo stesso, in genere gli enti limitrofi.

²⁰ In alcuni paesi (es.: Australia) la contribuzione degli enti centrali ai bilanci locali considera meno tale separatezza.

ULTIMI WORKING PAPERS

FIORENZO FERLAINO

La montagna nei programmi europei d'integrazione territoriale

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 157

LUCIANO ABBURRÀ, FLAVIO BONIFACIO, GIANLUCA BO

Un modello per l'analisi e la previsione dei flussi scolastici. *Studenti e diplomati in Piemonte dal 2000 al 2020*

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 158

LUIGI VARBELLA

Le catene del non food. *Rapporto sulla distribuzione 3*

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 159

SYLVIE OCCELLI, SIMONE LANDINI

Le attività di modellizzazione all'Ires: una rassegna e prime considerazioni

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 160

TOMMASO GAROSCI, MAURIZIO MAGGI

Paesaggi culturali in America. *Pratica e teoria nel dibattito contemporaneo*

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 161

LUCIANO ABBURRÀ, CRISTINA BARETTINI

"School To Work" La riforma del sistema statunitense di relazioni Scuola-Lavoro

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 162

LUCIANO ABBURRÀ, CRISTINA BARETTINI

"Welfare To Work" La riforma dell'assistenza economica negli Stati Uniti.

Nuove strategie di lotta contro la povertà per mezzo del lavoro

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 163

LUCIANO ABBURRÀ, CRISTINA BARETTINI

"Workforce Investment Act" *La riforma dei servizi per l'impiego negli Stati Uniti*

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 164

MARIA CRISTINA MIGLIORE, LUCIANO ABBURRÀ, GIUSEPPE GESANO, FRANK HEINS

Scenari demografici e alternative economiche. *La popolazione piemontese d'origine italiana e straniera fra 2000 e 2050*

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 165

RENATO COGNO, MASSIMILIANO TANCIONI

Un modello di previsione della spesa locale per l'assistenza

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 166