

LA FINANZA LOCALE NEL 2013 E 2014 / VERSO SISTEMI REGIONALI DI GOVERNO LOCALE

Renato COGNO *

Introduzione; La dinamica di entrate e spese delle Amministrazioni Locali; Le Province, Le Regioni, I comuni e le Unioni; Conclusioni: verso sistemi regionali.

1.1

Introduzione

Più di una volta questo Rapporto –alla sua undicesima edizione- ha evidenziato gli andamenti mutevoli delle relazioni tra i livelli governo e come il nostro processo di decentramento non sia irreversibile: provvedimenti di avvio, attuazioni faticose, fasi di arresto, ripresa di processi, nuovi blocchi, meccanismi fortemente centralistici e riaccentramento di funzioni. Secondo la ricostruzione di Luigi Bobbio¹:

“Le profonde aperture che - la riforma costituzionale del 2001, ndr. - ha reso possibili sono contraddette da un processo di attuazione incerto e spesso in contrasto con lo spirito e la lettera della nuova impalcatura costituzionale. L’inversione di tendenza che ha cominciato a farsi sentire all’inizio del nuovo secolo, si approfondisce negli anni successivi per divenire del tutto palese con l’acutizzarsi della crisi economica. ... Mentre la pesante macchina del federalismo fiscale si stava mettendo in moto, le esigenze della politica e le scosse della crisi hanno contribuito a sconvolgere notevolmente il quadro.” Molti i provvedimenti in contraddizione con i principi di responsabilizzazione: dai contributi straordinari ad alcuni comuni in bancarotta, all’abolizione dell’ICI sulla prima casa, compensando i comuni con più trasferimenti statali. “E a partire dal 2010, la crisi fa il resto imponendo tagli crescenti dei trasferimenti statali agli enti locali.”

Questo biennio (2014 e 2015) si chiude con l’avvio di un profondo riordino delle funzioni tra Regioni, Comuni, Province e alle 14 Città metropolitane che subentrano alle precedenti Province. Un riordino che avverrà sui base regionale e richiederà un intenso lavoro di concertazione locale. Le tradizioni e capacità istituzionali e amministrative dei territori sono diverse e necessariamente l’attuazione del processo non potrà che avere modalità differenziate. Peraltro il processo si sviluppa, paradossalmente, con modalità fortemente centralistiche e con una riduzione degli spazi reali di autonomia fiscale. Esempio la vicenda delle Province, illustrata più avanti.

* Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte - IRES.

¹ Voce Governo Locale su Treccani.

1.2

La dinamica di entrate e spese delle Amministrazioni Locali

L'insieme delle AALL registra, nel 2014, una crescita delle entrate superiore a quella delle spese, che porta ad un saldo positivo, quindi con un contributo nel contenere l'indebitamento complesso del sistema pubblico del Paese. In effetti il gettito delle imposte dirette attribuite alle AALL è cresciuto, a differenza di quello delle imposte dirette di competenza dello Stato (IRPEF e IRES), che invece risulta in calo nel biennio. In crescita anche le imposte indirette locali - di rilievo l'introduzione della TASI- nonché quelle statali (è aumentata l'aliquota dell'IVA).

Tabella 1.1
CONTI ECONOMICI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI: ANDAMENTO DI ALCUNE GRANDEZZE. 2010-2014

| Voci economiche | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Imposte indirette | 65.295 | 67.458 | 71.654 | 68.825 | 70.566 |
| Imposte dirette | 31.347 | 32.244 | 35.079 | 35.237 | 35.510 |
| Trasferimenti da enti pubblici | 102.858 | 94.838 | 88.456 | 83.835 | 86.219 |
| Aiuti internazionali | 185 | 783 | 1.539 | 940 | 866 |
| Trasferimenti correnti diversi | 5.764 | 5.681 | 5.781 | 6.093 | 5.617 |
| - da famiglie | 4.489 | 4.554 | 4.506 | 4.862 | 4.331 |
| - da imprese | 1.275 | 1.127 | 1.275 | 1.231 | 1.286 |
| Totale entrate correnti | 233.337 | 230.417 | 232.132 | 226.856 | 230.405 |
| Imposte in conto capitale | 54 | 41 | 54 | 53 | 41 |
| Contributi agli investimenti | 10.987 | 10.240 | 10.446 | 12.544 | 7.891 |
| - dal resto del mondo | 1.172 | 1.750 | 1.893 | 2.433 | 2.977 |
| - da enti pubblici | 9.815 | 8.490 | 8.553 | 10.111 | 4.914 |
| Altri trasferimenti in c/capitale | 1.114 | 1.021 | 1.022 | 1.005 | 919 |
| - da famiglie | 111 | 114 | 113 | 83 | 89 |
| - da imprese | 1.003 | 907 | 909 | 922 | 830 |
| Totale entrate in conto capitale | 12.155 | 11.302 | 11.522 | 13.602 | 8.851 |
| Totale entrate complessive | 245.492 | 241.719 | 243.654 | 240.458 | 239.256 |

Fonte: ISTAT

Tabella 1.2
USCITE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI: ANDAMENTO CATEGORIE. 2010-2014
milioni

| Voci economiche | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Uscite | | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 72.845 | 71.215 | 69.134 | 68.312 | 67.361 |
| Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market | 45.231 | 43.454 | 42.143 | 42.187 | 42.370 |
| Consumi intermedi | 64.018 | 64.817 | 65.655 | 67.029 | 67.374 |
| Altre imposte indirette sulla produzione | 4.853 | 4.753 | 4.599 | 4.461 | 4.417 |
| Contributi alla produzione | 11.199 | 10.475 | 10.756 | 10.876 | 10.761 |
| Interessi passivi | 3.684 | 4.346 | 3.919 | 3.415 | 3.435 |
| Imposte dirette | 412 | 430 | 483 | 606 | 554 |
| Prestazioni sociali in denaro | 2.783 | 2.825 | 2.865 | 2.879 | 3.205 |
| Premi di assicurazione | 898 | 926 | 899 | 859 | 780 |
| Trasferimenti ad enti pubblici | 1.011 | 1.314 | 624 | 1.047 | 978 |
| Trasferimenti correnti diversi | 5.363 | 4.872 | 4.860 | 5.484 | 5.573 |
| - a istit. sociali private | 1.139 | 1.074 | 1.036 | 1.134 | 1.114 |
| - a famiglie | 3.532 | 3.140 | 3.172 | 3.560 | 3.645 |
| - a imprese | 692 | 658 | 652 | 790 | 814 |
| Totale uscite correnti | 212.364 | 209.495 | 205.976 | 207.195 | 206.846 |
| Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte | 25.243 | 23.227 | 23.975 | 22.432 | 19.967 |
| Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte | 126 | 52 | 110 | 365 | 267 |
| Contributi agli investimenti | 11.324 | 10.396 | 8.927 | 9.008 | 8.245 |
| - a famiglie | 1.319 | 1.144 | 1.154 | 941 | 946 |
| - a imprese | 5.513 | 4.998 | 4.545 | 4.616 | 3.980 |
| - ad enti pubblici | 4.478 | 4.243 | 3.187 | 3.427 | 3.295 |

| | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Altri trasferimenti in c/capitale | 3.632 | 1.568 | 1.482 | 1.890 | 2.173 |
| - a imprese | 888 | 1.498 | 797 | 1.050 | 1.172 |
| - ad enti pubblici | 2.744 | 70 | 685 | 840 | 1.001 |
| Totale uscite in conto capitale | 40.325 | 35.243 | 34.494 | 33.695 | 30.652 |
| Totale uscite | 252.689 | 244.738 | 240.470 | 240.890 | 237.498 |
| Risparmio lordo (+) o disavanzo (-) | 20.973 | 20.922 | 26.156 | 19.661 | 23.559 |
| Indebitamento (-) o accreditamento(+) | -7.197 | -3.019 | 3.184 | -432 | 1.758 |

Fonte: ISTAT

Tabella 1.3
IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE DELLE AA.PP.: GETTITO 2010-2014
milioni

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) | 162.823 | 162.092 | 163.907 | 161.314 | 161.469 |
| Addizionale regionale sull'IRPEF | 8.167 | 8.483 | 10.674 | 10.596 | 10.964 |
| Addizionale comunale sull'IRPEF | 2.892 | 3.217 | 3.890 | 4.179 | 4.440 |
| Imposte sul reddito delle società (IRES) (a) | 34.841 | 35.072 | 35.657 | 38.325 | 31.029 |
| Ritenute sugli interessi e su altri redditi da capitale | 6.045 | 6.196 | 9.145 | 10.458 | 9.961 |
| Imposte giochi abilità e concorsi pronostici | 681 | 618 | 511 | 501 | 475 |
| Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Aree edificabili | 579 | 590 | 0 | 0 | 0 |
| Imposta municipale unica (IMU) - Aree edificabili | 0 | 0 | 1.062 | 1.044 | 975 |
| Tasse auto pagate dalle famiglie | 4.501 | 4.531 | 4.650 | 4.342 | 4.696 |
| Altre imposte sul reddito e sul patrimonio | 1.896 | 2.471 | 2.860 | 1.915 | 1.553 |
| Cedolare secca sugli affitti | 0 | 675 | 1.040 | 1.488 | 1.717 |
| <i>totale imposte dirette insieme AAPP</i> | <i>226.541</i> | <i>226.826</i> | <i>239.760</i> | <i>240.908</i> | <i>237.539</i> |
| totale imposte dirette AL (elab. Banca d'Italia) | 31.347 | 32.244 | 35.079 | 35.237 | 35.510 |
| Imposta sul valore aggiunto (IVA) | 97.586 | 98.650 | 96.170 | 93.921 | 97.122 |
| Imposta sugli oli minerali e derivati | 22.884 | 23.771 | 27.680 | 26.332 | 25.872 |
| Tributo speciale discarica | 173 | 159 | 134 | 129 | 139 |
| Imposta sull'energia elettrica e oneri di sistema fonti rinnovabili | 5.605 | 8.714 | 12.921 | 13.542 | 15.469 |
| Imposta sul gas metano | 4.672 | 5.283 | 4.332 | 4.083 | 4.464 |
| Imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e province | 1.547 | 1.647 | 178 | 0 | 23 |
| Imposta di registro e sostitutiva | 5.652 | 5.334 | 4.490 | 4.324 | 4.692 |
| Imposta di bollo | 5.310 | 5.292 | 5.063 | 6.843 | 7.972 |
| Imposta sulle assicurazioni | 3.367 | 3.077 | 3.067 | 3.029 | 2.948 |
| Imposta ipotecaria | 2.071 | 2.112 | 1.854 | 1.841 | 1.692 |
| Pubblico registro automobilistico (PRA) | 1.155 | 1.242 | 1.368 | 1.359 | 1.348 |
| Imposta sui tabacchi | 10.978 | 11.243 | 11.358 | 10.679 | 10.607 |
| Imposta sul lotto e le lotterie | 7.761 | 7.945 | 7.367 | 6.999 | 7.603 |
| Imposta sulle assicurazioni Rc auto | 2.005 | 2.316 | 2.576 | 2.637 | 2.277 |
| Contributi concessioni edilizie | 2.530 | 2.480 | 1.989 | 1.830 | 1.393 |
| Imposte comunali sulla pubblicità e sulle affissioni | 384 | 440 | 424 | 422 | 402 |
| Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Fabbricati | 9.084 | 9.258 | 0 | 0 | 0 |
| Imposta municipale unica (IMU) | 0 | 0 | 22.880 | 19.685 | 19.113 |
| Imposta sui servizi indivisibili (TASI) | 0 | 0 | 0 | 0 | 4.640 |
| Tasse auto pagate dalle imprese | 1.300 | 1.392 | 1.382 | 1.395 | 1.407 |
| Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) | 31.939 | 32.949 | 33.196 | 31.986 | 30.437 |
| <i>totale imposte dirette insieme AAPP</i> | <i>223.501</i> | <i>230.652</i> | <i>245.557</i> | <i>237.866</i> | <i>245.990</i> |
| totale imposte indirette AL (elab. Banca d'Italia) | 65.295 | 67.458 | 71.654 | 68.825 | 70.566 |
| incidenza AL su imposte dirette e indirette | 21,5% | 21,8% | 22,0% | 21,7% | 21,9% |

Fonte: ISTAT e Banca d'Italia

La dinamica delle spese rivela andamenti molto differenziati tra i comparti che compongono le AALL. La spesa degli enti sanitari torna a crescere dopo tre anni di calo connessi ai Piani di rientro di diverse Regioni²; la spesa delle Regioni rimane stabile, mentre le Province sono investite dalla più radicale riduzione di spesa; in aumento è invece la spesa del comparto comunale.

Come si vedrà a questi andamenti hanno contribuito le **anticipazioni di liquidità**³ nel biennio 2013-2014 volte ad accelerare i pagamenti dei debiti commerciali. Nei due anni in oggetto le Regioni hanno potuto contare di una disponibilità di 20.2 miliardi di anticipazioni di cassa, utilizzata per 18,1 miliardi, per debiti sia della spesa sanitaria che di quella non sanitaria; i Comuni di 10 miliardi (dei quali 6,1 per anticipazioni di

² Documentato nell'ultimo (2015) Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti.

³ Misure dovute ai DDLL 35/2013 e 102/2013 (cd Sblocca pagamenti) grazie alle quali Regioni ed enti locali hanno sostituito una molteplicità di creditori con il MEF/ Cassa DDPP.

liquidità e 3,8 per maggiori spazi finanziari concessi sul PSI) utilizzati per 7,8 miliardi; le Province di 1,27 miliardi, soprattutto come spazi finanziari sul PSI e utilizzati quasi interamente⁴.

Tuttavia queste misure non sono riuscite a far riprendere gli investimenti, ma hanno trovato impiego soprattutto in debiti di parte corrente.

Per l'insieme delle AALL, le componenti di spesa più penalizzata sono quella degli investimenti, quindi le retribuzioni al personale. In effetti oltre al blocco della contrattazione, ferma al biennio 2008-2009, incide il mancato turn-over: gli addetti degli enti statali e centrali sono diminuiti, in dieci anni, del 9%; quelli degli enti territoriali del 13%, mentre nel comparto sanitario la riduzione è stata del 5%.

Tabella 1.4
UNITA' DI LAVORO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI: 2005 E 2010-2014
migliaia

| | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Stato | 2.006,1 | 1.879,2 | 1.845,0 | 1.818,3 | 1.804,2 | 1.803,8 |
| Altre amministrazioni centrali | 49,5 | 58,7 | 59,1 | 59,7 | 58,0 | 57,9 |
| Totale amministrazioni centrali | 2.055,6 | 1.937,9 | 1.904,1 | 1.878,0 | 1.862,2 | 1.861,7 |
| Regioni, province, comuni | 625,1 | 603,9 | 593,6 | 571,9 | 557,8 | 544,4 |
| Enti locali sanitari | 699,4 | 695,1 | 686,0 | 676,6 | 672,0 | 667,4 |
| Altre amministrazioni locali | 199,7 | 222,8 | 227,7 | 217,7 | 217,3 | 216,0 |
| Totale Amministrazioni locali | 1.524,2 | 1.521,8 | 1.507,3 | 1.466,2 | 1.447,1 | 1.427,8 |
| Totale amministrazioni pubbliche* | 3.637,4 | 3.510,2 | 3.459,7 | 3.390,9 | 3.354,7 | 3.333,8 |

Il totale AA.PP. comprende nel solo 2005 4,4 migliaia di militari di leva; inoltre comprende gli enti di previdenza (44,3 mgl nel 2013)

Fonte: conti economici AA.P. ISTAT

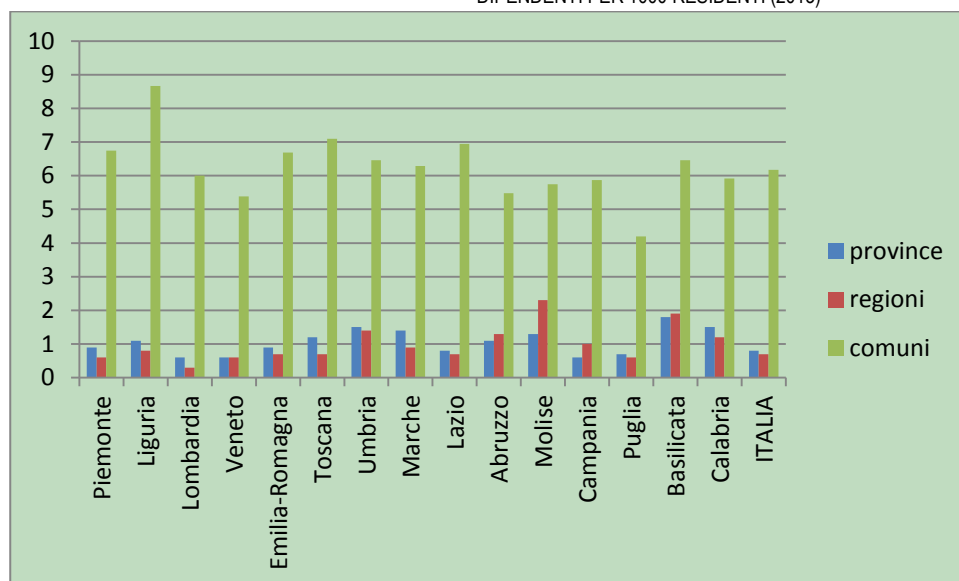
Tabella 1.5
RETRIBUZIONE LORDA PRO-CAPITE
euro correnti

| | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Amministrazioni centrali | 28.969 | 33.225 | 33.042 | 32.838 | 32.985 | 33.003 |
| Amministrazioni locali | 32.534 | 36.205 | 35.734 | 35.639 | 35.675 | 35.651 |
| Enti di previdenza | 37.083 | 43.267 | 44.224 | 44.497 | 44.141 | 44.199 |
| Totale | 30.592 | 34.662 | 34.371 | 34.210 | 34.296 | 34.286 |

Fonte: conti economici AA.LL. - ISTAT

Nel 2015 e 2016 sarà avviata la riallocazione di personale delle Province verso Regioni, enti locali e altre amministrazioni.

Grafico 1.1
DIPENDENTI PER 1000 RESIDENTI (2013)

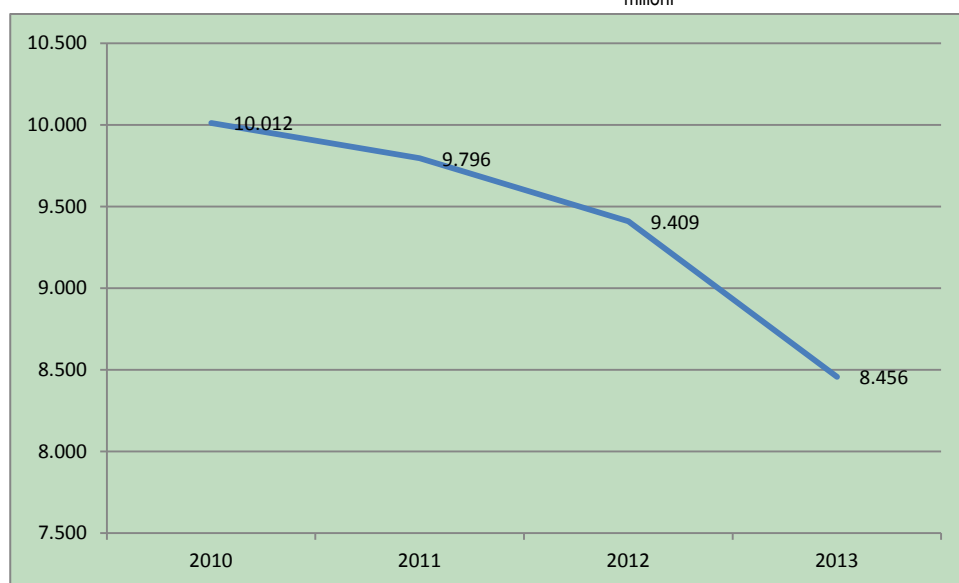


Fonte: Corte dei Conti (su dati Conto Annuale)

⁴ dati Banca d'Italia (2015), L'economia del Piemonte.

L'evoluzione di questo comparto – fino al 2014 - è ben sintetizzata dai rendiconti e dall'andamento delle entrate correnti accertate: dal 2010 al 2013 sono calate in modo continuo. Il calo è parallelo ad un peggioramento dell'equilibrio economico-finanziario - la differenza tra entrate e spese correnti comprese le quote di capitale per l'ammortamento dei mutui - rilevato dalla Corte dei Conti⁵: gli enti con equilibrio negativo crescono da 14 nel 2011 a 34 nel 2012 a 41 nel 2013. Un peggioramento diffuso su tutto il territorio ma più accentuato nel mezzogiorno, dove gli enti in negativo passano da 5 a 9 a 18 nei tre anni.

Grafico 1.2
Andamento entrate correnti: accertamenti 2010-2013
milioni



Fonte: Istat

Tabella 1.6
DINAMICA ENTRATE E SPESE DELLE PROVINCE: 2010-2014
Incassi e pagamenti – milioni euro

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| ENTRATE TRIBUTARIE | 4.689 | 5.196 | 4.819 | 5.196 | 4.303 |
| ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI | 4.122 | 3.938 | 3.230 | 3.600 | 2.959 |
| Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato | 1.135 | 832 | 682 | 759 | 491 |
| Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione | 2.827 | 2.949 | 2.405 | 2.615 | 2.298 |
| ENTRATE EXTRATRIBUTARIE | 675 | 642 | 701 | 718 | 597 |
| totale entrate correnti | 9.486 | 9.775 | 8.750 | 9.513 | 7.858 |
| ENTRATE DA ALIENAZIONE BENI, TRASFERIMENTI DI CAPITALI E RISCOSSIONI CREDITI | 1.960 | 1.624 | 1.533 | 1.608 | 1.180 |
| Alienazione di beni patrimoniali | 35 | 123 | 233 | 482 | 173 |
| Trasferimenti di capitali dallo Stato | 267 | 307 | 187 | 138 | 163 |
| Trasferimenti di capitali dalla Regione | 930 | 755 | 752 | 652 | 556 |
| Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico | 57 | 63 | 88 | 100 | - |
| Trasferimenti di capitali da imprese e privati | 64 | 102 | 63 | 70 | 47 |
| Riscossioni di crediti (escl. prel. bancari) | 450 | 256 | 210 | 52 | - |
| ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI | 602 | 648 | 578 | 338 | 286 |
| SPESE CORRENTI | 8.563 | 8.450 | 7.987 | 7.618 | 7.323 |
| Personale | 2.280 | 2.220 | 2.153 | 2.046 | 1.956 |
| Acquisto di beni e servizi | 3.932 | 3.956 | 3.790 | 3.587 | 3.187 |
| Trasferimenti | 1.577 | 1.512 | 1.303 | 1.231 | 1.355 |
| Interessi passivi e oneri finanziari diversi | 431 | 434 | 154 | 385 | 347 |
| Imposte e tasse | 184 | 181 | 178 | 169 | - |
| Altre spese | 140 | 147 | 146 | 200 | - |

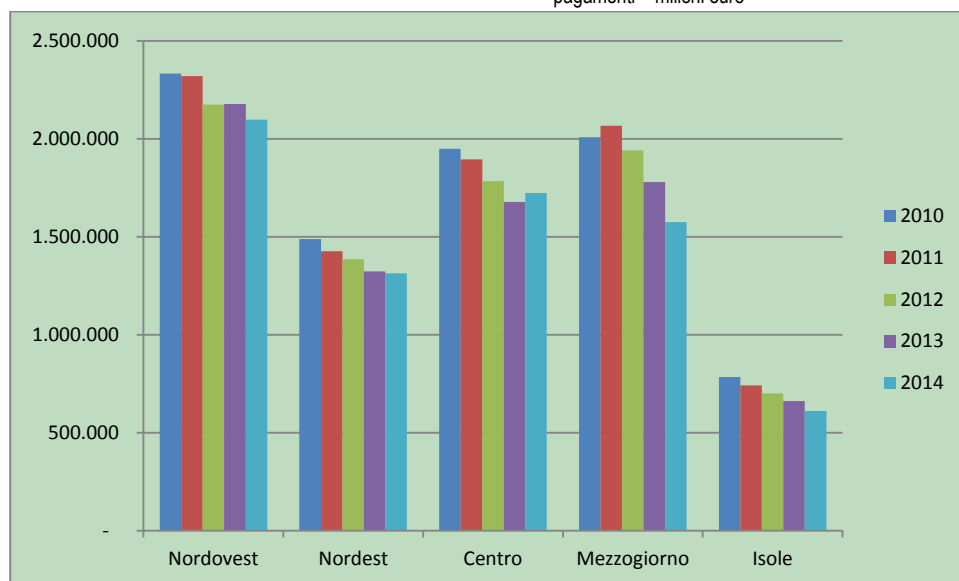
⁵ L'analisi è tratta da "Il riordino delle Province", del. 17/SEZAUT/2015.

| | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| SPESE IN CONTO CAPITALE lorde | 2.937 | 2.635 | 2.125 | 2.733 | 1.677 |
| Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli) | 2.116 | 1.924 | 1.643 | 1.763 | 1.261 |
| Incarichi professionali esterni | 29 | 22 | 25 | 18 | 15 |
| Trasferimenti di capitali | 438 | 429 | 300 | 528 | 255 |
| Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale | 58 | 23 | - | 305 | 222 |
| Concessioni di crediti ed anticipazioni NETTI | 296 | 18 | 49 | 12 | 16 |
| SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI | 659 | 710 | 946 | 1.067 | 792 |

Fonte: dati SIOPE/RGS

Nel 2014 si conferma tale tendenza: si riduce il gettito dei tributi (l'imposta RCA, cfr. tabella 1.4), si riducono i trasferimenti da Stato e da Regioni. Un'evoluzione negativa che è diffusa nel Paese, anche se più accentuata nel Mezzogiorno; un'evoluzione che si riflette nella spesa corrente.

Grafico 1.3
DINAMICA SPESA CORRENTE COMPLESSIVA DELLE PROVINCE PER RIPARTIZIONE: 2011-2014
pagamenti – milioni euro



Fonte: dati SIOPE/RGS

L'interesse per il 2014 perde però rilevanza di fronte all'evoluzione rapida del triennio successivo: dal 2015 in cui le Province subiscono una forte e progressiva riduzione di risorse dallo Stato – addirittura prelevate sul gettito dei tributi propri per l'incapienza dei trasferimenti statali - e dalle Regioni, in attesa di definire (agosto 2015) una riallocazione di funzioni e di personale verso Regioni o altri enti.

La legge 56 del 2014 ha ridefinito natura e funzioni delle Province: per i nuovi *enti di area vasta* le *funzioni fondamentali* –gestione e messa in sicurezza di strade, scuole superiori, tutela dell'ambiente, trasporto pubblico locale, d'ora in poi FF- sono ormai solo una parte delle funzioni storiche delle Province; al contrario le *Città metropolitane* - e le *Province montane*- ne dovranno esercitare un numero maggiore.

Nel 2013 quelle che oggi sono definite FF assorbivano 3,7 miliardi di spesa corrente, pari al 43% della spesa corrente totale delle Province (definita al netto dei 287.7 milioni di spesa per organi, che sono stati soppressi da gennaio 2015); altri 600 milioni erano spesi nelle funzioni per il mercato del lavoro. Quindi la rimanente quota di spesa corrente serviva per le funzioni non fondamentali e per quelle di amministrazione e controllo: si tratta quindi delle funzioni il cui finanziamento non è più garantito dallo Stato e che ai sensi della legge Delrio (L. 56/2014) vanno riallocate tra Regioni ed enti locali.

In relazione a tale ridefinizione delle FF, la legge di stabilità per il 2015 opera una forte riduzione delle dotazioni organiche di questi enti, ridefinite in 23.500 unità a fronte dei 42.700 dipendenti presenti a fine

2013. La ridefinizione viene affiancata dal taglio di 1 miliardo delle risorse disponibili per il 2015⁶ e dalle contestuali riduzioni disposte per il 2016 e 2017⁷, che ammontano a due ed a tre miliardi rispettivamente, su una spesa corrente totale che nel 2013 era pari a 7,5 miliardi⁸.

Tabella 1.7
PROVINCE: SPESA CORRENTE PER TIPO DI FUNZIONE E PER CATEGRIA ECONOMICA. 2013
Impegni in milioni

| | Personale | Acquisti beni & servizi | Trasferime nti | Interessi passivi e oneri finanziari diversi | Imposte e tasse | Oneri straordinari | TOTALE | |
|--|-----------|-------------------------------|-------------------|--|--------------------|-----------------------|--------|------|
| totale Funzioni Fondamentali | 459 | 2.037 | 283 | 274 | 30 | 39 | 3.124 | 43% |
| funzioni mercato del lavoro | 231 | 239 | 114 | 0 | 12 | 3 | 600 | 8% |
| totale altre funzioni | 1.363 | 1.097 | 830 | 117 | 135 | 263 | 1.580 | 22% |
| amministrazione generale (escluso organi istituzionali) | 778 | 465 | 293 | 92 | 99 | 210 | 1.938 | 27% |
| | 2.832 | 3.839 | 1.520 | 484 | 276 | 515 | 7.241 | 100% |

Fonte: ISTAT

Il DEF (Appendice del PNR) ricorda che entro il 31 marzo 2015, gli enti di area vasta definiscono l'elenco del personale che rimane a carico della dotazione organica degli enti medesimi nonché l'elenco del personale da destinare, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente, alle procedure di mobilità. Tale termine presuppone, come precisato dalla Circolare n. 1 del 29/1/2015, una sincronia con i processi di riordino delle funzioni. Il personale destinatario delle procedure di mobilità è prioritariamente ricollocato presso le Regioni e gli enti locali e in via subordinata presso le amministrazioni dello Stato (in questo caso è prevista una procedura di mobilità prioritaria verso gli uffici giudiziari). ... In relazione alla necessità di ricollocare il personale soprannumerario, alle amministrazioni è fatto divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui budget 2015 e 2016. ... La Legge di Stabilità 2015 detta una disciplina speciale per le città metropolitane e le Province che, a seguito o nelle more del riordino delle funzioni fondamentali, continuano a esercitare le funzioni ed i compiti relativi ai servizi per l'impiego e alla politiche attive del lavoro. La disciplina speciale per il personale dedicato alle predette funzioni – come chiarito dalla Circolare n. 1 del 29/1/2015 - va letta in relazione al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive per il lavoro di cui alla Legge delega n. 183/2014. Tale personale seguirà un percorso di ricollocazione separato da definire in sede di attuazione della stessa Legge delega. Tra i principi delega, tale legge prevede, infatti: l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al cui funzionamento si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente.

I dipendenti eccedenti tali dotazioni connesse alle FF, e connesse risorse umane e strumentali, diventano quindi oggetto di riallocazione tra Regioni e Comuni, un processo affrontato dalle Regioni nel corso di quest'anno⁹. Per le probabili eccedenze vengono avviate procedure di mobilità in altri comparti del pubblico impiego (es. uffici giudiziari).

⁶ L'ammontare della riduzione della spesa corrente, che ciascun ente deve conseguire, è definito tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard.

⁷ La riduzione incrementale della spesa corrente si coordina con la graduale attuazione dei processi di riordino delle funzioni e del conseguente trasferimento del personale di cui alla L. n. 56/2014. In particolare, la Legge di Stabilità 2015 ha definito le dotazioni organiche delle città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario sulla base del fabbisogno connesso allo svolgimento delle funzioni fondamentali attribuite agli enti di area vasta dalla L. n. 56/2014.

⁸ Secondo il SOSE, Province e Città metropolitane per fornire i servizi essenziali delle funzioni fondamentali dovrebbero spendere per la sola spesa corrente 2 miliardi 360 milioni.

⁹ La legge 56 prevedeva che tale processo si svolgesse entro il 2014. Al luglio 2015 solo 6 Regioni hanno approvato una legge di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province. Dall'analisi dei sei testi risulta che: nessuna ha previsto il passaggio del personale e dei relativi costi a partire dal 1 gennaio 2015, come stabilito dalla Legge di

L'associazione delle Province nota come "ad esercizio finanziario 2015 inoltrato, l'onere della spesa che doveva essere trasferito, secondo la tempistica della legge Delrio, resta ancora a carico delle Province. Ne consegue che una parte della spesa, soprattutto di quella per il personale connesso alle funzioni non fondamentali, grava su una gestione che, non avrebbe invece dovuto considerarla nel proprio programma finanziario." Similmente lo Stato avrebbe dovuto farsi carico dal 1 gennaio 2015 dei costi dei centri per l'impiego, che non sono più un servizio a carico di Province e Città metropolitane (230 milioni circa per personale, 220 circa per strutture). Ma a luglio 2015 non è stato disposto nessun intervento. Inoltre le risorse alle Province subiscono, nel biennio seguente le ulteriori profonde riduzioni definite dalla Legge di Stabilità 2015: 900 milioni nel 2016 e 1,8 miliardi nel 2017. Pertanto dal 2015 gli equilibri di bilancio per le Province e le neo istituite Città Metropolitane risultano fortemente compromessi.

Le Regioni

Per questo comparto si esamina soprattutto quell'aggregato che più influenza il sistema del governo territoriale, cioè l'andamento delle spese al netto della componente sanitaria (i trasferimenti agli enti del SSN). Nel biennio 2013-2014 (con le misure per accelerare i pagamenti dei debiti commerciali) le Regioni hanno potuto contare di una disponibilità di 20.2 miliardi di anticipazioni di cassa, per debiti sia della spesa sanitaria che di quella non sanitaria.

L'analisi dei rendiconti effettuata dalla Corte dei Conti mostra una crescita degli impegni di spesa corrente non sanitaria 2013 delle RSO pari al 1% rispetto ai valori 2011 e nulla per le RSS. Tale dinamica trova riflesso anche nei pagamenti di parte corrente, con un andamento differenziato sui territori. In particolare la crescita del centro deriva dalla Regione Lazio che decide di sfiorare il PSI per 977 milioni (fonte: Corte dei Conti).

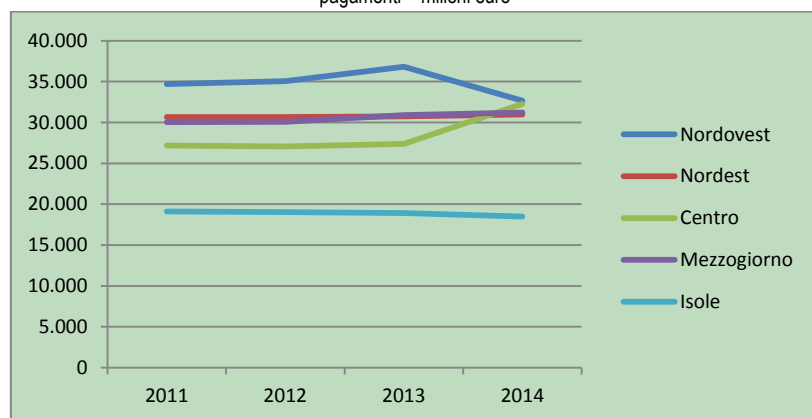
Tabella 1.8
DINAMICA SPESA CORRENTE DELLE REGIONI AL NETTO DELLA SANITA' RIPARTIZIONE E REGIME STATUTARIO: 2011-2014
pagamenti – milioni euro

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Nordovest | 6.516 | 6.060 | 6.945 | 6.689 |
| Nordest | 9.299 | 8.757 | 9.265 | 8.999 |
| Centro | 4.802 | 5.015 | 6.127 | 7.625 |
| Mezzogiorno | 5.843 | 6.164 | 5.666 | 5.941 |
| Isole | 8.177 | 7.257 | 7.653 | 6.695 |
| Italia | 34.637 | 33.253 | 35.656 | 35.949 |
| RSO | 19.137 | 18.973 | 20.532 | 21.903 |
| RSS | 15.504 | 14.280 | 15.124 | 14.046 |

Fonte: Corte dei Conti, Relazione sugli andamenti della finanza territoriale, 2015

stabilità; le funzioni continuano a restare in capo alle Province, senza garantirne la totale corrispondente copertura finanziaria; c'è il rinvio al 2016 di qualunque decisione.

Grafico 1.4
DINAMICA SPESA CORRENTE AL NETTO DELLA SANITA' DELLE REGIONI PER RIPARTIZIONE: 2011-2014
pagamenti – milioni euro



Fonte: Corte dei Conti, Relazione sugli andamenti della finanza territoriale, 2015

Tabella 1.9
DINAMICA SPESA C/CAPITALE DELLE REGIONI PER AL NETTO DELLA SANITA' RIPARTIZIONE E REGIME STATUTARIO: 2012-2014
pagamenti – milioni euro

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Nordovest | 2.561 | 3.024 | 2.350 | 1.765 |
| Nordest | 4.773 | 4.313 | 4.187 | 3.921 |
| Centro | 1.699 | 1.929 | 1.649 | 2.172 |
| Mezzogiorno | 3.386 | 3.895 | 4.706 | 3.847 |
| Isole | 3.452 | 2.735 | 2.641 | 2.190 |
| Italia | 15.870 | 15.896 | 15.533 | 13.895 |
| RSO | 8.508 | 9.843 | 9.526 | 8.578 |
| RSS | 7.363 | 6.053 | 6.007 | 5.317 |

Fonte: Corte dei Conti, Relazione sugli andamenti della finanza territoriale, 2015

Per quanto riguarda la dinamica delle entrate, va rilevato che la crescita 2013 degli incassi correnti è un fenomeno di sola cassa e relativo agli incassi dei tributi propri (in particolare dell'IRAP), andamento che non ha riscontro nell'andamento degli accertamenti, che passano da 130 a 129 miliardi secondo (Istat).

Diverso il caso delle anticipazioni creditizie per le quali nel 2013 e 2014 sono cresciuti sia gli accertamenti che gli incassi: si tratta delle anticipazioni di liquidità di fonte MEF/Cassa DDPP volte ad accelerare i pagamenti dei debiti commerciali.

Tabella 1.10
REGIONI: DINAMICA INCASSI 2011-2014
incassi – milioni euro

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| incassi entrate tributarie | 139.821 | 128.684 | 155.949 | 125.851 |
| incassi da trasferimenti | 23.336 | 15.784 | 22.284 | 18.495 |
| incassi extratributari | 4.700 | 3.524 | 3.171 | 3.925 |
| incassi correnti | 167.856 | 147.992 | 181.404 | 148.271 |
| incassi alienazioni e trasferimenti | 6.409 | 9.781 | 10.114 | 7.678 |
| incassi mutui, prestiti e altre op. cred. | 5.205 | 5.157 | 18.238 | 14.298 |

Fonte: Corte dei Conti, Relazione sugli andamenti della finanza territoriale, del. 25/SEAUT/2015

Tabella 1.11
REGIONI: DINAMICA 2011-2014 SPESA CORRENTE COMPLESSIVA PER RIPARTIZIONE E REGIME STATUTARIO:
pagamenti – milioni euro

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Nordovest | 34.688 | 35.059 | 36.799 | 32.665 |
| Nordest | 30.677 | 30.687 | 30.727 | 30.974 |
| Centro | 27.193 | 27.082 | 27.383 | 32.267 |
| Mezzogiorno | 30.024 | 30.086 | 30.900 | 31.228 |
| Isole | 19.133 | 19.056 | 18.908 | 18.492 |
| Italia | 141.714 | 141.970 | 144.718 | 145.627 |
| RSO | 110.320 | 110.965 | 113.553 | 115.006 |

| | | | | |
|---------------|--------|--------|--------|--------|
| RSS | 31.394 | 31.005 | 31.165 | 30.620 |
| di cui RSS NE | 12.261 | 11.949 | 12.256 | 12.128 |

Fonte: Corte dei Conti, Relazione sugli andamenti della finanza territoriale, 2015

I Comuni e le Unioni di Comuni

Le risorse dei Comuni rimangono un oggetto in continua ristrutturazione, sottoposte a continue operazioni di rimodulazione e più ampie proposte di revisione. Anche l'adozione di meccanismi più oggettivi di quelli vigenti per commisurare le risorse ai fabbisogni, vengono posticipati o impiegati in modo parziale. Ad esempio la finalità perequativa del fondo, sancita dall'art. 119 Cost., è stata finora sostanzialmente frustrata, a vantaggio di una sua ripartizione in funzione essenzialmente compensativa delle continue rimodulazioni delle imposte proprie. L'ammontare del fondo rimane determinato in via esogena, in relazione alle disponibilità del bilancio statali; per il 2015 il 20% del fondo tenendo conto dei fabbisogni standard nonché delle capacità fiscali. Peraltro i fondi statali perequativi, fino al 2015, "hanno continuato ad assumere come target perequativo le risorse storiche in luogo delle risorse standard ... e a trascurare la capacità fiscale evasa"¹⁰.

Tabella 1.12

COMUNI MEDI E GRANDI: DIFFERENZA % TRA FABBISOGNI STANDARD E SPESA STORICA PER CLASSE DI AMPIEZZA

| | 10-20mila | 20-60mila | 60-100mila | 100-250mila | oltre 500mila |
|---------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Abruzzo | 4,5% | 3,5% | -75,3% | 14,9% | |
| Basilicata | 3,7% | | -16,8% | | |
| Calabria | 6,3% | 10,2% | 10,0% | 19,1% | |
| Campania | -2,0% | -2,8% | -8,9% | -7,9% | -4,9% |
| Emilia Romagna | 3,6% | -0,5% | 8,5% | 1,1% | |
| Lazio | -5,1% | -2,6% | -9,4% | 6,7% | -7,7% |
| Liguria | -21,4% | -12,7% | 3,9% | -2,5% | 9,3% |
| Lombardia | 5,6% | 3,1% | 3,1% | -3,9% | 0,1% |
| Marche | 5,5% | 1,7% | 9,1% | 8,3% | |
| Molise | 7,8% | 3,8% | | | |
| Piemonte | 9,1% | 3,1% | 1,8% | -12,5% | 7,7% |
| Puglia | 7,5% | -2,8% | -12,2% | 7,0% | |
| Toscana | -3,0% | -5,4% | -4,9% | -6,3% | |
| Umbria | 0,8% | -2,0% | | | |
| Veneto | 16,1% | 8,3% | 6,7% | -1,3% | |
| Totale complessivo | 4,0% | -0,1% | -7,3% | -0,3% | -2,6% |

Nota: una differenza positiva indica in che misura il fabbisogno risulta superiore rispetto alla spesa 2010; al contrario una differenza negativa indica la misura in cui il fabbisogno è inferiore alla spesa storica.

Fonte: elaborazione su dati OpenCivitas (MEF/SOSE).

LA CAPACITÀ FISCALE STANDARD

La legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 459) ha aumentato dal 10 al 20 per cento la quota del fondo di solidarietà comunale che deve essere accantonata per essere redistribuita tra i comuni delle regioni a statuto ordinario sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard.

Attualmente non si dispone ancora di un catasto immobiliare aggiornato e completo di tutte le informazioni necessarie a definire la capacità fiscale di ogni ente: i dati catastali presentano vari limiti (destinazioni e aggiornamento dei cambi di destinazione, immobili non censiti, disomogeneità delle rendite) e soprattutto non dicono quali immobili sono adibiti ad abitazione principale. Inoltre il gettito delle imposte immobiliari presenta discreti livelli di evasione: l'Agenzie del

¹⁰ Una conclusione del citato "Gli immobili in Italia – 2015", dell' Agenzia delle entrate, pag.199.

Territorio ha stimato per il 2012 un'evasione del gettito IMU pari al 18% a livello nazionale, variabile dal 28% della Campania, all'8% della Valle d'Aosta, mentre nel Piemonte l'evasione è stimata nel 14,6%.

Alla luce di questi limiti -non trascurabili!- la SOSE ha stimato la capacità fiscale complessiva attraverso cinque componenti:

- la capacità fiscale relativa a IMU-TASI e addizionale comunale IRPEF viene stimata partendo dal gettito effettivo o riscosso, anziché dal gettito teorico ricavabile dalle basi catastali. Vanno qui evidenziati gli effetti perversi dovuti all'evasione fiscale, per effetto dei quali sono premiati non gli enti locali "poveri", bensì quelli opportunisti, che tollerano la presenza di evasione fiscale, a svantaggio degli enti virtuosi, dove la quota di evasione risulta più bassa¹¹;
- la capacità fiscale relativa ai tributi minori e alle tariffe (al netto delle tariffe relative al comparto rifiuti) valutata attraverso tecniche econometriche;
- la capacità fiscale per il settore "raccolta e smaltimento rifiuti", calcolata in misura pari al fabbisogno standard ripartendo la spesa storica complessiva del 2010 in base ai coefficienti di riparto dei fabbisogni standard;
- infine si applica una correzione fissa in aumento, stabilita nel 5%, come misura prudenziale del tax gap IMU, come correzione della distorsione derivante dall'uso del gettito effettivo anziché teorico¹². Si tratta però di un correttivo che non supera per nulla i limiti citati.

Nell'insieme la capacità fiscale media standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario è risultata pari a 604 euro per abitante, di cui circa il 50% dovuto alla tassazione immobiliare in tutte le regioni a statuto ordinario. Si pongono al di sopra della media i comuni molto grandi (oltre 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1.000 abitanti). Hanno una capacità fiscale per abitante maggiore della media le regioni del centro-nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana e Lazio); tutte le altre regioni si collocano al di sotto della media; i livelli più bassi di capacità fiscale si riscontrano nelle regioni del sud (Calabria e Sicilia). Peraltro l'impatto del meccanismo dipenderà da come verrà perfezionata la metodologia di stima della capacità fiscale standard.

Tabella 1.13
DINAMICA ENTRATE DEI COMUNI: 2010-2014
incassi – milioni; prezzi correnti

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Entrate Tributarie | 20.602 | 30.078 | 34.995 | 32.841 | 37.659 |
| Imposte | 14.892 | 16.722 | 21.583 | 17.653 | 22.258 |
| Tasse | 5.214 | 5.752 | 6.685 | 8.355 | 9.055 |
| Tributi Speciali ed Altre Entrate Tributarie Proprie | 496 | 7.604 | 6.727 | 6.833 | 6.286 |
| di cui: Fondo di Riequilibrio Statale e Regionale | - | - | 3.411 | 4.827 | 5.027 |
| Entrate derivanti da Contributi e Trasferimenti Correnti | 23.650 | 11.849 | 10.724 | 13.234 | 9.514 |
| Contributi e Trasferimenti Correnti dallo Stato | 16.758 | 7.167 | 4.386 | 6.690 | 3.424 |
| Contributi e Trasferimenti Correnti dalle Regioni | 5.985 | 3.902 | 5.546 | 5.732 | 5.292 |
| Contributi e Trasferimenti da Parte di Organismi Comunitari ed Internazionali | 28 | 33 | 32 | 41 | 33 |
| Contributi e Trasferimenti Correnti da Altri enti del Settore Pubblico | 879 | 747 | 760 | 772 | 636 |
| Entrate Extratributarie | 10.697 | 11.479 | 11.724 | 12.255 | 10.450 |
| Proventi dei Servizi Pubblici | 5.620 | 5.864 | 5.963 | 5.920 | 5.604 |
| Proventi dei Beni dell'ente | 1.874 | 2.000 | 2.183 | 2.155 | 2.128 |
| Interessi Su Anticipazioni e Crediti | 191 | 179 | 201 | 563 | 120 |
| Utili Netti delle Aziende Speciali e Partecipate, dividendi di Società e Proventi diversi | 3.013 | 3.436 | 3.378 | 3.617 | 2.159 |
| Entrate derivanti da Alienazioni, da Trasferimenti di Capitale e da Riscossione di Crediti netti | 12.742 | 12.071 | 10.815 | 9.228 | 8.201 |
| Alienazione di Beni Patrimoniali | 1.526 | 2.009 | 1.403 | 982 | 1.032 |
| Trasferimenti di Capitale dallo Stato | 1.562 | 904 | 1.181 | 1.818 | 1.317 |
| Trasferimenti di Capitale dalla Regione/Provincia Autonoma | 3.771 | 3.675 | 3.332 | 3.090 | 3.062 |
| Trasferimenti di Capitale dal Settore Pubblico | 592 | 871 | 444 | 527 | 473 |
| Trasferimenti di Capitale da Altri Soggetti | 3.404 | 3.181 | 3.606 | 2.698 | 2.221 |
| Riscossione di Crediti (escl. prel. bancari) | 1.887 | 1.553 | 850 | 113 | 94 |
| Entrate derivanti da Accensione di Prestiti (nette) | 3.531 | 3.447 | 2.795 | 4.478 | 4.380 |

Fonte: dati SIOPE/RGS

Tabella 1.14
DINAMICA SPESE DEI COMUNI: 2010-2014

¹¹ Un'affermazione proveniente dallo stesso Ministero dell'Economia e Finanze: cfr. Agenzia delle entrate, "Gli immobili in Italia – 2015", pag.197.

¹² Disporre di un gettito effettivo più basso non deriva solo dal livello delle basi imponibili, ma anche dalle scelte e comportamenti fiscali degli enti, inerenti il livello delle aliquote, il controllo delle dichiarazioni, la capacità di riscossione.

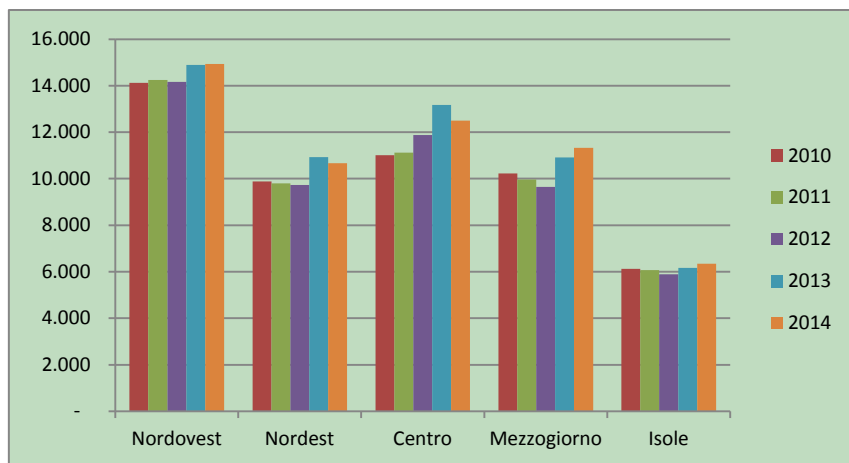
| | pagamenti – milioni; prezzi correnti | | | | |
|---|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| SPESE CORRENTI | 51.371 | 51.216 | 51.310 | 56.090 | 55.770 |
| Personale | 16.036 | 15.732 | 15.217 | 14.922 | 14.467 |
| Acquisto di beni | 1.621 | 1.559 | 1.500 | 1.512 | 1.470 |
| Prestazioni di servizi | 23.507 | 24.272 | 25.316 | 28.669 | 29.085 |
| Trasferimenti | 5.704 | 5.446 | 5.171 | 6.568 | 6.310 |
| Interessi passivi e oneri finanziari diversi | 2.508 | 2.217 | 2.190 | 2.055 | 1.896 |
| Imposte e tasse | 1.205 | 1.185 | 1.156 | 1.239 | 1.138 |
| Altre spese | 790 | 805 | 759 | 1.124 | 1.353 |
| SPESE IN CONTO CAPITALE * | 15.670 | 13.952 | 14.312 | 13.510 | 10.934 |
| Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli) | 12.586 | 12.014 | 12.173 | 11.399 | 9.116 |
| Incarichi professionali esterni | 284 | 242 | 240 | 231 | 173 |
| Trasferimenti di capitali | 1.130 | 1.093 | 1.043 | 1.002 | 931 |
| Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale | 245 | 413 | 279 | 134 | 209 |
| Concessioni di crediti ed anticipazioni nette | 1.426 | 1.419 | 106 | 58 | 201 |
| SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI | 6.908 | 7.541 | 8.393 | 9.042 | 9.454 |

Fonte: dati SIOPE/RGS

Tralasciando al capitolo successivo l'esame approfondito della dinamica degli incassi tributari, si sottolinea un aspetto delle spese. Il biennio è stato oggetto di misure di contenimento nei consumi intermedi; tali misure sono state definite annualmente in relazione ai processi della spending review¹³: ne sono state oggetto la spesa per mobili e arredi, il noleggio di autovetture, le missioni e la formazione, gli incarichi individuali. Peraltro le spese sono consumi intermedi nel biennio risultano in aumento, anche nella fase della competenza 2013. Crescono nelle varie articolazioni territoriali, ed in particolare crescono le prestazioni di servizi. Inoltre nel biennio 2013-2014 crescono i trasferimenti correnti: tra le categorie di destinatari, quelle principali sono enti pubblici e aziende, le famiglie, altri comuni e unioni di comuni, gli enti sanitari, enti vari e del terzo settore. A livello territoriale risulta maggiore la crescita dei pagamenti correnti al Centro, nel NE e nel mezzogiorno peninsulare.

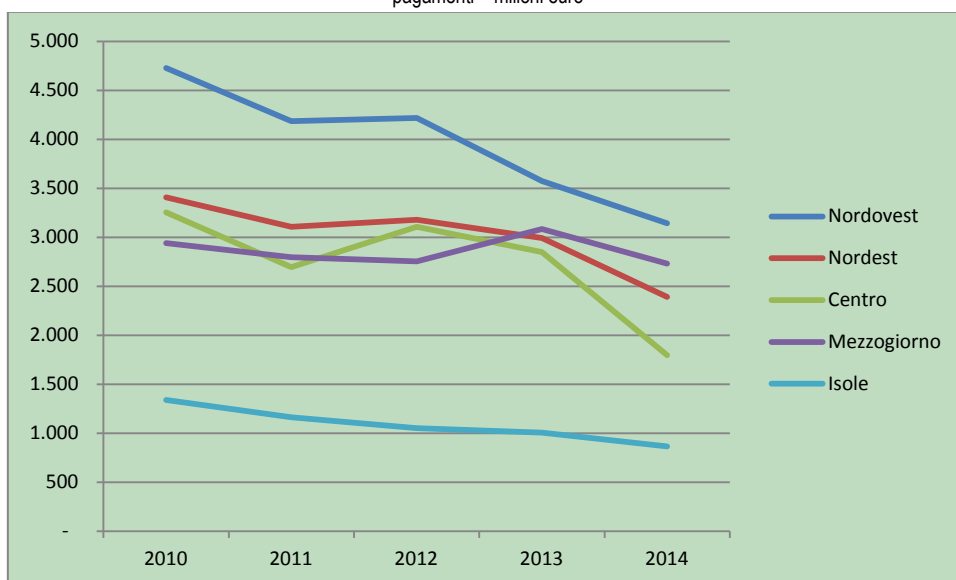
Grafico 1.5
DINAMICA SPESA CORRENTE DEI COMUNI PER RIPARTIZIONE: 2011-2014
pagamenti – milioni euro

¹³ La spending review mira a obiettivi di efficienza per il lungo periodo che, congiuntamente all'applicazione dei fabbisogni standard, consentono l'abbandono dei tagli di spesa lineari favorendo al tempo stesso il travaso di risorse dai settori e dagli enti caratterizzati da forti inefficienze verso i settori e gli enti più virtuosi. Peraltro il gruppo di lavoro specifico sulla finanza comunale dichiara l'impossibilità di utilizzare direttamente la metodologia adottata per il calcolo dei fabbisogni standard approvata dalla COPAFF nel corso del 2012 e del 2013. La decisione, quindi, è stata quella di utilizzare per la revisione della spesa corrente dei comuni la cospicua mole di dati raccolti per la valutazione dei fabbisogni standard adottando una metodologia basata sulle tecniche econometriche di stima delle frontiere stocastiche di efficienza che, dati i servizi offerti ai cittadini e i prezzi degli input, involuppano tutti gli enti locali analizzati con una curva delle best practice che descrive i minori livelli di spesa/costo osservati in funzione delle caratteristiche dei diversi territori. Questa metodologia si affianca a quella elaborata per la determinazione dei fabbisogni standard e nasce dalla constatazione che, nonostante il calcolo dei fabbisogni standard e la revisione della spesa siano due facce della stessa medaglia, è necessario utilizzare approcci metodologici specifici in considerazione delle diverse finalità dei due esercizi. Il calcolo dei fabbisogni standard, infatti, risolve il problema di come ripartire un determinato ammontare di fondi tra diversi enti locali in ragione delle diverse necessità di ogni territorio. La procedura di revisione della spesa, invece, è rivolta alla misurazione del livello ottimale delle risorse da ripartire attraverso l'individuazione, per l'intero comparto degli enti locali, sia della percentuale di spesa (costo) inefficiente e quindi comprimibile a parità di output, sia di eventuali incrementi e riallocazioni di spesa tra le diverse funzioni fondamentali in ragione dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni.



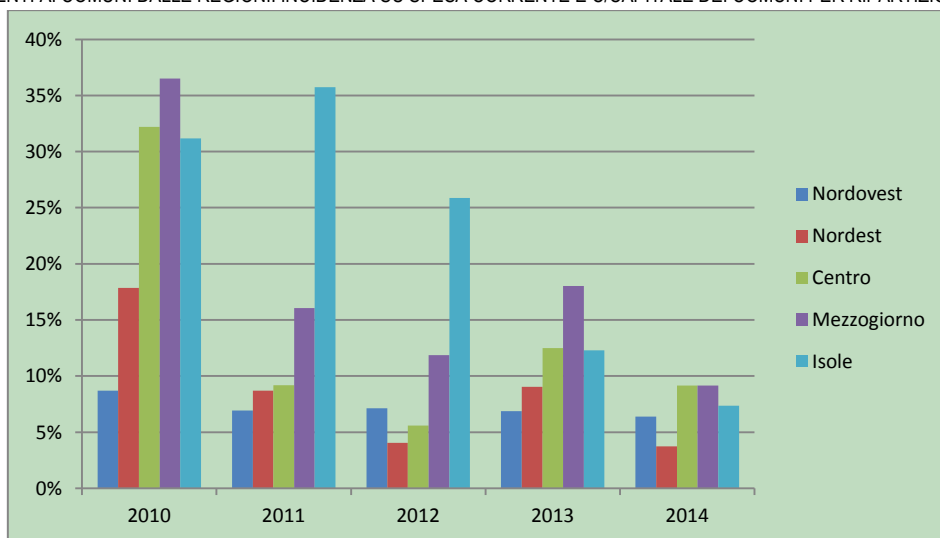
Fonte: dati SIOPE/RGS

Grafico 1.6
DINAMICA SPESA C/CAPITALE DEI COMUNI PER RIPARTIZIONE: 2011-2014
pagamenti – milioni euro



Fonte: dati SIOPE/RGS

Grafico 1.7
TRASFERIMENTI AI COMUNI DALLE REGIONI: INCIDENZA SU SPESA CORRENTE E C/CAPITALE DEI COMUNI PER RIPARTIZIONE: 2010-2014



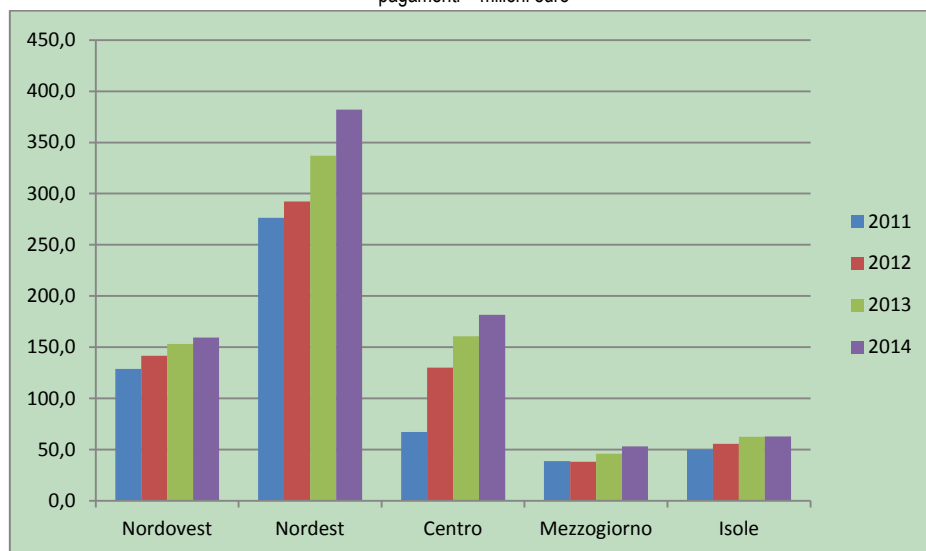
Fonte: dati SIOPE/RGS

Tabella 1.15
UNIONI : DINAMICA SPESA CORRENTE E C/CAPITALE PER RIPARTIZIONE: 2011-2014
pagamenti – milioni euro

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
|------------------|------|-------|-------|-------|-------|
| SPESA CORRENTE | | | | | |
| Nordovest | | 128,9 | 141,7 | 153,2 | 159,6 |
| Nordest | | 276,5 | 292,4 | 336,9 | 382,2 |
| Centro | | 67,1 | 130,2 | 160,6 | 181,7 |
| Mezzogiorno | | 38,9 | 38,2 | 46,1 | 53,3 |
| Isole | | 50,0 | 55,5 | 62,5 | 63,0 |
| | | 561,4 | 658,0 | 759,3 | 839,8 |
| SPESA C/CAPITALE | | | | | |
| Nordovest | | 24,2 | 31,4 | 18,1 | 19,0 |
| Nordest | | 31,1 | 18,9 | 22,4 | 34,2 |
| Centro | | 13,2 | 45,2 | 43,8 | 44,8 |
| Mezzogiorno | | 2,9 | 3,5 | 4,2 | 7,0 |
| Isole | | 9,9 | 6,3 | 9,2 | 7,1 |
| | | 81,3 | 105,3 | 97,7 | 112,1 |

Fonte: dati SIOPE/RGS

Grafico 1.8
UNIONI : DINAMICA SPESA CORRENTE PER RIPARTIZIONE: 2011-2014
pagamenti – milioni euro



Fonte: dati SIOPE/RGS

Conclusioni: verso sistemi regionali

Con il 2015 si avvia l'attuazione della legge Delrio, da cui segue un profondo riordino delle istituzioni locali e delle funzioni di Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane. Il processo è stato avviato con modalità fortemente centralistiche. Oltre ai provvedimenti ordinamentali e quelli a carattere finanziario, entra in attuazione la riforma contabile (con le operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, l'introduzione del bilancio consolidato), prosegue la revisione della spesa, si applicano i fabbisogni standard.

Si tratta di un riordino che avrà modalità differenziate sui territori. Un riassetto che rifletterà le diverse tradizioni ed opzioni regionali di rapporto con gli enti locali, di delega di funzioni e di strutturazione dell'associazionismo. I processi di associazione intercomunale e le leggi regionali relative sono in progress (agosto 2015); ma è difficile pensare che ad inizio 2016 le funzioni fondamentali di tutti comuni polvere saranno esercitate attraverso gestioni associate.

Più rapide le nuove Città metropolitane, che hanno già elaborato i propri Statuti: essi presentano differenze in materia di organi, definizione e ruolo delle zone omogenee, strumenti di partecipazione; prudenti invece le parti statutarie sulle funzioni, anche perché le normative regionali sulle funzioni delegate a Province e

enti locali, erano ancora in via di completamento. Subentrano alle precedenti Province e, se valutate in base ai valori storici, la loro spesa ammonterebbe a quasi un terzo della spesa del complesso di quegli enti (cfr. il precedente *La finanza territoriale in Italia – 2014*, cap.10). Di fatto anche le Città metropolitane hanno subito una forte decurtazione di risorse, connessa alla riduzione forzata della dotazione organica. Peraltro esse dovranno assumere funzioni aggiuntive rispetto alle preesistenti Province.

Gli altri *enti di area vasta*, non metropolitani, sono in gran parte diretti dal sindaco del capoluogo in qualità di commissario. Sono soggetti alla più incisiva riallocazione di funzioni e di risorse. Il loro ruolo sarà progressivamente ridefinito dalle proprie Regioni e dai Comuni che le costituiscono e che amministrano.

E anche le altre riforme nazionali riceveranno attuazione localmente, da parte delle tante amministrazioni. Entrerà nel vivo della riforma contabile, con l'adeguamento locale dei sistemi informativi, contabili, organizzativi. Troverà applicazione il principio del pareggio di bilancio, di competenza e di cassa, per i singoli enti e per l'insieme degli enti territoriali di ogni regione. Perché l'indebitamento netto complessivo sia pari a pari a zero, vi è la necessità di una programmazione regionale degli investimenti locali. A tal fine i singoli enti dovranno comunicare alle Regioni i propri avanzi di bilancio e le proprie intenzioni di investimento; quindi possono investire a condizione di avere un piano di ammortamento e di aver raggiunto un'intesa con gli altri enti della regione per conseguire il pareggio complessivo. Si apre così un nuovo capitolo di relazioni intergovernative.

BIBLIOGRAFIA

Cassa Depositi e Prestiti, 2014, Rapporto sulla Finanza Locale. 1;

Corte dei Conti, 2014, Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali per l'esercizio 2013, Delibera n. 29/sezaut/2014/frg;

Corte dei Conti, 2015, Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica;

Corte dei Conti, 2015, Il riordino delle Province, Delibera n. 17/SEZAUT/2015;

Corte dei Conti, 2015, Gli andamenti della finanza territoriale – Analisi dei flussi di cassa – Esercizio 2014", Delibera n. 25/SEZAUT/2015/FRG;

MEF, Valutazione dei livelli di inefficienza nella spesa corrente dei comuni italiani delle RSO, Gruppo di lavoro "*Fabbisogni e costi standard*", settembre 2014.