

DIECI ANNI DI FINANZA COMUNALE: LA SPESA

Renato COGNO *

Introduzione; Andamento della spesa dei comuni; Cambiamenti e differenze nella spesa comunale; Comuni, partecipate e forme associative; Conclusioni.

Introduzione

Da dieci anni questa Rapporto (d'ora in poi RFT) monitora l'evoluzione delle entrate e delle spese degli enti territoriali italiani. L'analisi fatta da questo rapporto annuale ha proprie specificità rispetto ad altri studi. Da un lato vengono sviluppati contributi e analisi su specifiche tematiche che improntano la vita -ed il ricco dibattito- relativo al governo locale italiano; si sono anche prodotti alcuni approfondimenti relativi all'esperienza di altri paesi.

In secondo luogo, per quanto riguarda la finanza locale, si prendono in considerazione tutte le amministrazioni locali (regioni, comuni e province); si utilizzano diverse fonti informative, ed in relazione al tipo di esigenza conoscitiva si ricorre sia a dati di previsione (andamento degli stanziamenti statali, impatto fiscale dell'evoluzione normativa, dinamica delle richieste di risorse al sistema creditizio), che all'andamento dei bilanci locali nella fase contabile della competenza che in quella della cassa. Infine l'analisi viene articolata per territori.

In questi dieci anni gli sviluppi della normativa sulle amministrazioni locali sono stati molto intensi, con aspetti talvolta contraddittori, incompleti; vi sono stati diversi cambiamenti di indirizzo politico in materia, ed oggi sia il cantiere che l'architettura complessiva della finanza locale sono tutt'ora in discussione ed aperti. I cambiamenti maggiori hanno riguardato la struttura del finanziamento. La spesa locale è stata toccata soprattutto con fini di controllo del volumi complessivi e della sua dinamica; e la crisi finanziaria ed economica dal 2008 ha acuito questi aspetti. Finalità, struttura e distribuzione della spesa locale sono state toccate di meno dai cambiamenti nella normativa. Verosimilmente nel decennio prossimo si potrà avere un maggiore impatto su questi aspetti, per la prevista attuazione del sistema dei fabbisogni standard, sia per le Regioni che per gli enti locali; ma anche per alcuni cambiamenti sull'ordinamento, in parte già delineati (le gestioni associate dei piccoli enti, la dismissione di alcune partecipate, le nuove Province e le Città metropolitane).

L'analisi fatta nelle ultime edizioni del RFT ha indicato -tra l'altro- come ormai tutti gli enti subnazionali del Paese ed i settori funzionali di spesa siano interessati da un percorso di riduzione dei livelli di spesa, soprattutto negli ultimi 3 anni per la spesa ordinaria, da un maggior numero di anni per gli investimenti. Il percorso è connesso sia alla riduzione delle entrate proprie e quelle trasferite, che ai vincoli sulla spesa. I principali differenziali esistenti dieci anni orsono nella distribuzione della spesa persistono nella direzione: i

* Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte - IRES.

livelli più elevati di spesa presenti nei territori a statuto speciale rispetto a quelli a statuto ordinario; i differenziali Nord-Sud nella spesa procapite di alcuni ambiti funzionali. Gli anni a venire porteranno in maggiore evidenza alcuni esiti di questi percorsi: la carenza nella manutenzione e nel rinnovo delle infrastrutture.

Contenuto del capitolo. L'intento di questo capitolo è puramente descrittivo: verificare se ed in che misura si è modificata la spesa dei governi locali, chiaramente un indicatore molto grezzo del loro intervento e loro ruolo, che non considera scelte politiche, modalità gestionali, caratteristiche produttive e livelli di efficienza. L'oggetto sono quindi la spesa pubblica locale, i suoi protagonisti, la sua distribuzione sul territorio nazionale, la sua composizione.

La spesa del governo locale può cambiare nel tempo, e tra i territori, in relazione a diversi fattori: la struttura dell'offerta (consistenza e struttura del personale, efficienza gestionale e produttiva, stato patrimoniale dell'ente), i bisogni dei cittadini e territori e la domanda di servizi espressa, le risorse fiscali disponibili ai governi locali –intendendo sia quelle potenziali che quelle effettivamente utilizzate, la normativa sugli enti locali ed i suoi cambiamenti, quella di controllo della spesa, i nuovi vincoli di origine europea.

Questo contributo si focalizza sull'analisi della struttura e della distribuzione della spesa locale nel decennio; al più si formuleranno alcune valutazioni finali, lasciando ad altri capitoli più approfondite analisi. Nell'analisi si farà riferimento a diverse fonti informative, ognuna con proprie specificità: le fonti Istat, che usano i certificati di bilancio di Comuni e Province, quelle del MEF-RGS, basate sui flussi di cassa, i Conti Pubblici Territoriali del DPS, che riguardano anche le imprese partecipate, le indagini della Corte dei Conti, che approfondiscono molti aspetti della gestione finanziaria.

Si ricorderanno anche alcuni risultati via via emersi nelle precedenti edizioni del rapporto. Infine si farà anche cenno all'evoluzione della spesa locali in altri paesi.

Il periodo in esame. L'arco temporale considerato è, in primo luogo, il decennio coperto dalle dieci edizioni di questo Rapporto, dal 2004 ad oggi. Peraltro si tratta di un periodo con proprie specificità rispetto a quelli precedenti: si avvia il Patto di Stabilità Interno, che dal 2005 impone dei tetti di spesa per gli enti locali maggiori; entrano progressivamente a regime dei meccanismi ed un sistema di federalismo fiscale. Ed in fase finale si registra il forte impatto sulle finanze pubbliche di tutti i paesi della crisi finanziaria ed economica degli anni 2008 e 2009.

La tab. 1.1 indica con chiarezza un cambiamento che contraddistingue gli ultimi dieci anni: la spesa locale non cresce più, ma diminuisce; lo stesso fenomeno tocca anche alle entrate.

Tabella 1.1
CONTI ECONOMICI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI: ANDAMENTO DI ALCUNE GRANDEZZE. 2007-2012
Valori in milioni

		2000-2004	2004-2009	2009-2012
Comuni	Spesa corrente	5%	4%	0%
	investimenti	9%	-2%	-8%
Province	Spesa corrente	13%	4%	-3%
	investimenti	21%	-2%	-11%
Regioni	Spesa corrente	8%	5%	0%
	Spesa corrente al netto trasferimenti sanità	7%	5%	-1%
	investimenti	12%	0%	-9%

Fonte: conti economici delle AAPP - ISTAT

Ricordiamo che, nel decennio, la popolazione residente complessiva nel decennio è cresciuta del 5%: la dinamica è stata differenziata sul territorio e risultata più forte nel nord-est (+8%) e nel centro (+7%), mentre nel mezzogiorno la crescita è solo del 1%.

Per quanto riguarda l'economia, il reddito prodotto nazionale (il PIL) ha avuto una dinamica reale positiva nel periodo 2000-2005, stagnante nel quinquennio successivo, mentre negli anni più recenti si è registrata una riduzione del valore reale.

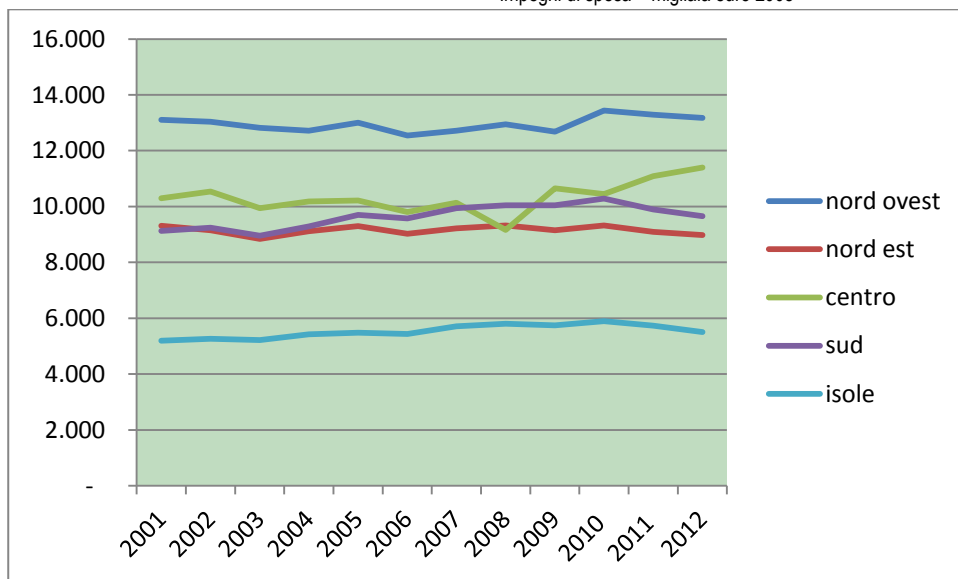
Andamento della spesa dei Comuni

Poiché si è scelto di usare i valori di spesa come indicatore dell'evoluzione dell'intervento locale nel decennio, allora il tipo di spesa più adatto è quello di parte corrente, cioè la spesa che copre le diverse esigenze di servizio – personale, forniture & servizi, erogazioni a terzi, interessi passivi, altre spese per lo svolgimento delle attività. La spesa in conto capitale ha caratteri diversi, è più flessibile e manovrabile nel tempo; pertanto è stata la componente a cui gli enti hanno ricorso maggiormente per rispettare i vincoli del PSI. La sua riduzione è fenomeno segnalato da tempo ed in varie sedi.

Inoltre si farà riferimento alla spesa registrata nella fase della decisione vincolante per l'ente, cioè l'impegno di spesa.

L'evoluzione della spesa corrente nei territori. Nel decennio considerato, si può rilevare una certa stabilità della spesa corrente sul territorio. La spesa – deflazionata e riportata in euro 2005- cresce fino al 2010 al sud e nelle isole; si mantiene stabile al nord. Dal 2011 si ha una flessione ovunque, con l'eccezione del centro (l'andamento del centro è segnato dalla gestione commissariale del comune di Roma). Di fatto la distribuzione per macroaree – tabella 1.2 - non muta.

Grafico 1.1
DINAMICA REALE SPESA CORRENTE DEI COMUNI: 2001-2012
Impegni di spesa – migliaia euro 2005



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Tabella 1.2
RIPARTO SPESA CORRENTE DEI COMUNI SUL TERRITORIO: 2003-2012
Impegni di spesa

	2002	2004	2006	2008	2010	2012
nord ovest	28%	27%	27%	27%	27%	27%
nord est	19%	20%	19%	20%	19%	18%
centro	22%	22%	21%	19%	21%	23%
sud	20%	20%	21%	21%	21%	20%
isole	11%	12%	12%	12%	12%	11%

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Cambiamenti e differenze nella spesa dei Comuni

La spesa comunale peraltro presenta un'evoluzione dei contenuti, misurata ad esempio dalla variazione della spesa per ambiti funzionali, grafico 1.2.

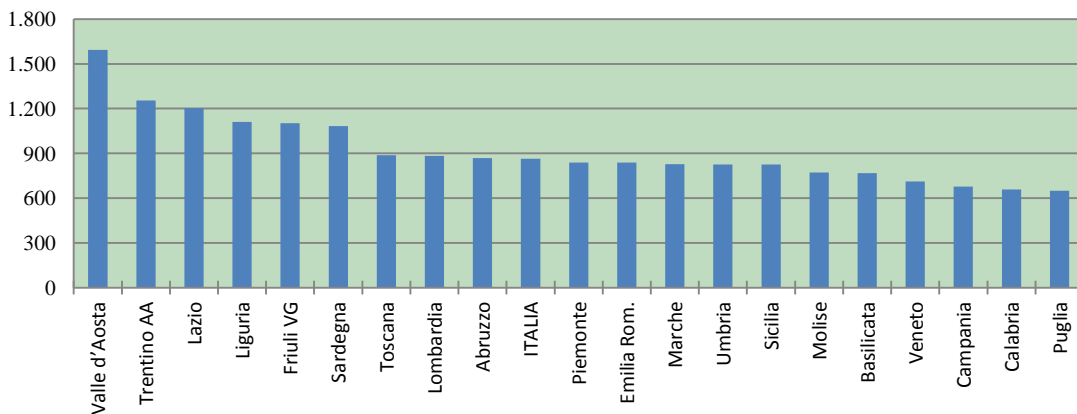
Grafico 1.2
DISTRIBUZIONE SPESA CORRENTE PER FUNZIONI
Impegni 2004 e 2013 – migliaia euro

	2004	2012	
settore sociale	6.111	8383	37%
istruzione pubblica	4.605	5140	12%
cultura ed ai beni culturali	1.563	1578	1%
settore sportivo e ricreativo	740	737	0%
campo turistico	308	307	0%
viabilità e trasporti	3.976	6067	53%
gestione del territorio e dell'ambiente	8.654	11668	35%
sviluppo economico	456	432	-5%
servizi produttivi	714	562	-21%
amministrazione generale	14.032	16016	14%
Giustizia	241	326	35%
polizia locale	2.553	3084	21%
SPESE CORRENTI	43.952	54303	24%

Fonte: ISTAT

La spesa presenta poi una differenza di intensità nei territori, misurata dal livello di spesa procapite, graf. 1.2. Le cause sono molteplici. Contano i diversi regimi statutari delle Regioni di appartenenza, ma anche le diverse scelte fiscali delle amministrazioni, come documentato annualmente dal cap.2 del RFT.

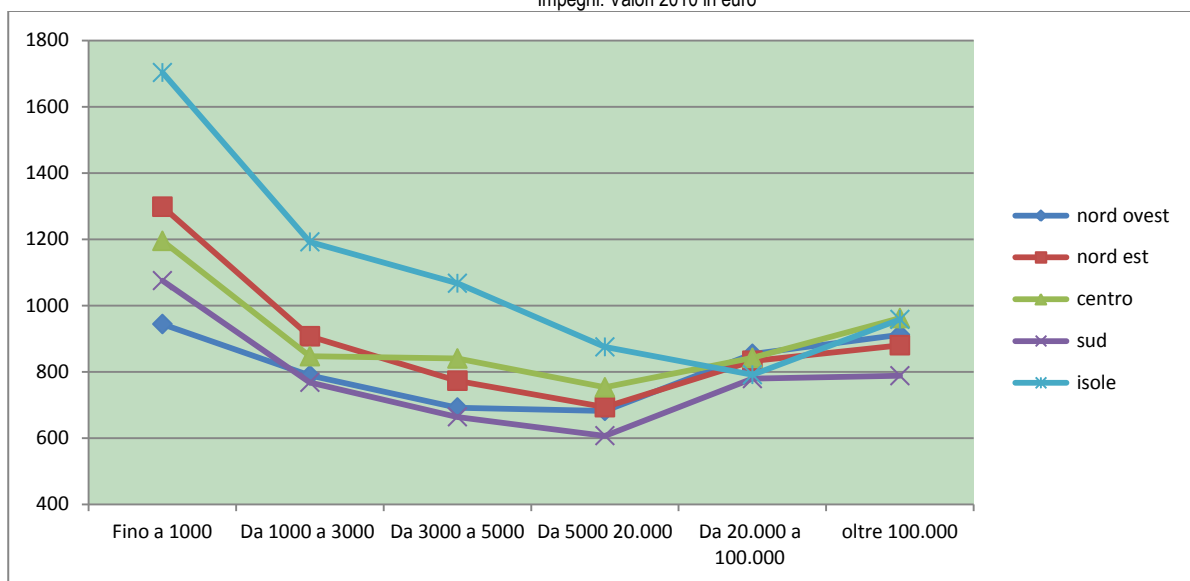
Grafico 1.2
SPESE CORRENTI PROCAPITE DEI COMUNI PER REGIONE
Pagamenti. Valori 2012 in euro



Fonte: RFT 2013, cap. 2

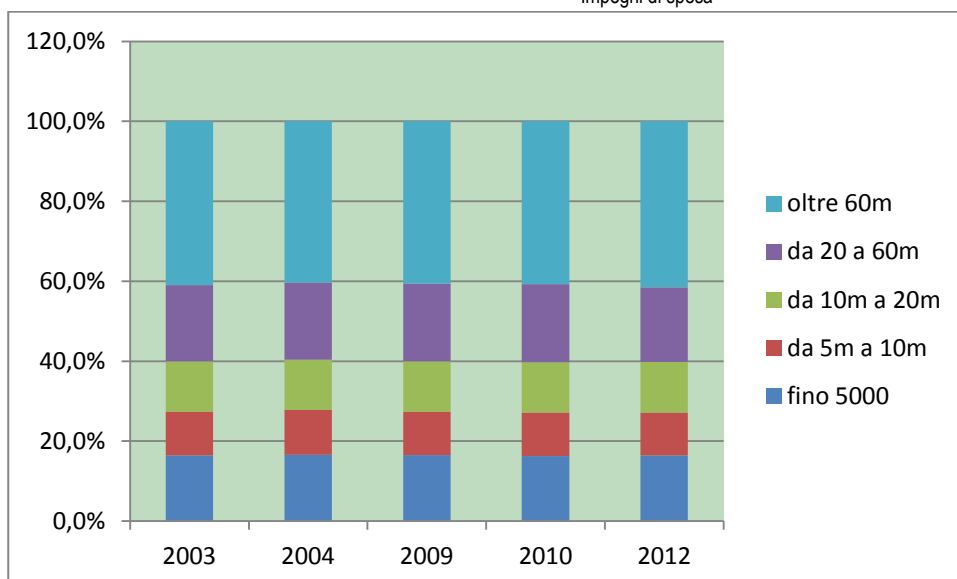
Conta anche la diversa distribuzione regionale per classi di ampiezza dei comuni: in alcune regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto; più in generale al nord) vi è maggiore frammentazione amministrativa che in altre (centro e sud). La spesa procapite assume valore più elevati nei piccoli enti (1.100 euro per enti inferiori a mille residenti; dato 2010 tratto dal Referto della Corte dei Conti), scende a 1192 euro, tra i mille ed i 5mila, quindi a 697 euro nella fascia da 5 a 10 mila residenti, per risalire a 819 fino a nelle città media, fino a 100mila abitanti ed a 1.259 euro nei centri con più di 100mila residenti. Ma quest'andamento ad U cambia nei territori, grafico 1.3: il regime statutario speciale porta a maggiori livelli di spesa per tutte le classi di ampiezza al sud, ma influenza anche il nord est; il nord ovest ed il sud mostra i livelli più bassi; mentre la spesa procapite nel centro, con comuni perlopiù medi e grandi, è tradizionalmente elevata. Tuttavia l'incidenza delle diverse classi di ampiezza dei comuni, in termini di spesa, nel decennio non è mutata e si è mantenuta costante, graf. 1.4.

Grafico 1.3
SPESE CORRENTI PROCAPITE DEI COMUNI PER CLASSE D'AMPIEZZA E TERRITORIO
Impegni. Valori 2010 in euro



Fonte: Corte dei Conti, Delibera 13/2012

Grafico 1.4
RIPARTO SPESA CORRENTE DEI COMUNI PER CLASSI DI AMPIEZZA: 2003-2012
Impegni di spesa



Segnaliamo in questa sede un ulteriore, ma non ultimo né esaustivo, motivo di differenza nell'intensità dell'intervento locale (una intensità che, va ricordato, viene qui misurata dal mero indicatore della spesa corrente). Si tratta dell'intervento delle società partecipate –che riguardano i comuni medi e grandi e talvolta gran parte delle regioni - e del ricorso a forme associative per i comuni piccoli.

Entrambi i fenomeni sono difficili da rappresentare in modo semplice e omogeneo come nel caso dei comuni: le partecipate hanno obblighi giuridici e sistemi di contabilità diverse da quella finanziaria degli enti locali, con difficoltà nella raccolta e analisi dei bilanci; le forme associative, cioè unioni di comuni e comunità montane, sono enti locali, ma la disponibilità dei bilanci è poco agevole per la evoluzione continua (nuove costituzioni, scioglimenti, soppressioni) degli stessi enti.

Comuni, partecipate, forme associate

Per quanto concerne le partecipate, il RFT (cfr. i capp. 3 e 4 del RFT 2011, 2012 e 2013) ne segue da alcuni le spese, grazie ai dati dei Conti Pubblici Territoriali, raccolti dal DPS del MEF.

Considerare la presenza delle imprese pubbliche locali modifica la distribuzione dell'intervento locale: la tabella seguente confronta la distribuzione della spesa corrente dei Comuni con quella della spesa finale delle imprese pubbliche locali e con l'aggregato della spesa consolidata delle AL e delle IPL –cioè al netto dei trasferimenti tra le une e le altre. L'aggregato AL dei CPT comprende gli enti locali ed altre amministrazioni quali i consorzi, le CCIAA, le Università.

Come si vede l'incidenza del Nordovest e soprattutto del Nordest crescono considerevolmente se si considerano anche le loro partecipate; il contrario avviene per il Mezzogiorno.

Tabella 1.3
COMUNI, AMMINISTRAZIONI LOCALI E IMPRESE PUBBLICHE LOCALI SUL TERRITORIO
Pagamenti correnti – milioni di euro 2012

	Comuni (spesa totale)	AALL (spesa consolidata)	IPL (spesa consolidata)	AALL + IPL (spesa consolidata)
nord ovest	14.165	15.032	16.709	31.741
nord est	9.726	11.156	17.738	28.894
centro	11.875	13.539	8.947	22.486
sud	9.647	11.620	4.243	15.863
isole	5.897	6.191	2.422	8.613
ITALIA	51.310	57.538	50.058	107.596
SO nord	21.055	29.224	22.807	52.031
SS nord	2.837	5.222	3.381	8.603
nord ovest	28%	26%	33%	30%
nord est	19%	19%	35%	27%
centro	23%	24%	18%	21%
sud	19%	20%	8%	15%
isole	11%	11%	5%	8%
ITALIA	100%	100%	100%	100%
SO nord	41%	51%	46%	48%
SS nord	6%	9%	7%	8%

Tabella 1.4
IMPRESE PUBBLICHE LOCALI E AMMINISTRAZIONI LOCALI SUL TERRITORIO: DINAMICA SPESA CORRENTE
Pagamenti correnti finali – milioni di euro costanti 2005

	2004	2005	2011	2012	Var. reale 2012/2004
imprese pubbliche locali					
nord ovest	11.689	12.794	16.045	16.709	34%
nord est	10.623	10.925	16.611	17.738	59%
centro	8.394	8.280	9.179	8.947	9%
sud	4.069	3.857	4.142	4.243	6%
isole	1.766	1.886	2.529	2.422	36%
ITALIA	36.552	37.535	48.507	50.058	33%
SO nord	19.289	20.639	27.834	29.224	43%
SS nord	2.916	2.875	4.822	5.222	73%
amministrazioni locali					
nord ovest	13.918	13.822	14.067	15.032	5%
nord est	10.757	10.791	10.564	11.156	1%
centro	12.246	11.724	12.197	13.539	7%
sud	10.572	10.806	11.168	11.620	7%
isole	5.912	5.944	6.079	6.191	4%
ITALIA	53.404	53.086	54.075	57.538	5%
SO nord	21.855	21.682	21.428	22.807	2%
SS nord	2.820	2.931	3.202	3.381	14%

Fonte: elaborazione su dati CPT (DPS/MEF)

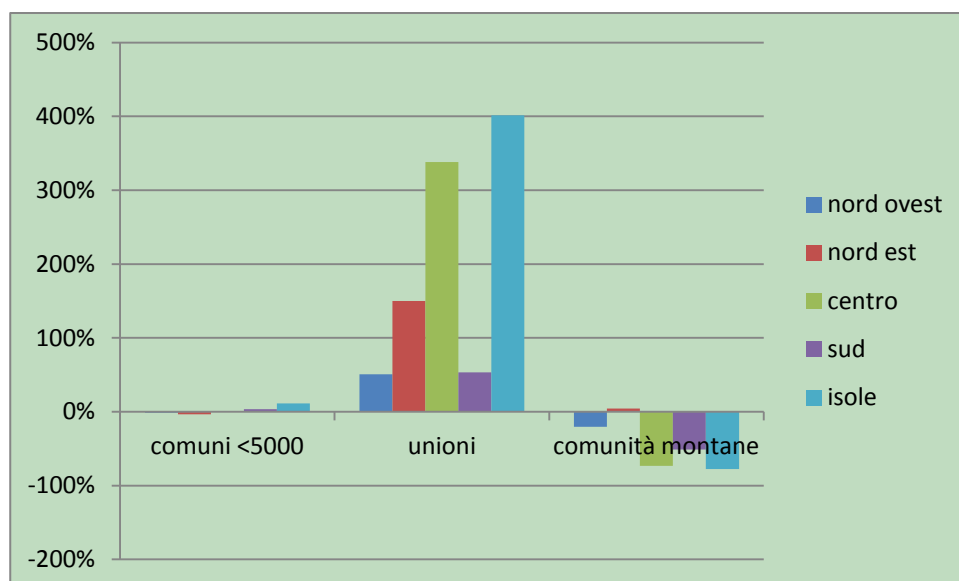
Un fenomeno simile riguarda l'associazionismo e la diversa presenza delle forme associative nelle regioni italiane.

Tabella 1.5
PICCOLI COMUNI, UNIONI E COMUNITA' MONTANE: DISTRIBUZIONE SPESA CORRENTE SUL TERRITORIO
pagamenti 2013 – migliaia euro

	comuni <5000	unioni	comunità montane
nord ovest	2.960.499	153.192	212.704
nord est	1.720.837	333.320	425.838
centro	1.111.415	160.023	54.521
sud	1.719.408	46.063	79.577
isole	1.164.249	62.466	8.338
ITALIA	8.676.408	755.064	780.978
	comuni <5000	unioni	comunità montane
nord ovest	34%	20%	27%
nord est	20%	44%	55%
centro	13%	21%	7%
sud	20%	6%	10%
isole	13%	8%	1%
ITALIA	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE MEF/RGS

Figura 1.5
PICCOLI COMUNI, UNIONI E COMUNITA' MONTANE: VARIAZIONE REALE SPESA CORRENTE 2006-2013 SUL TERRITORIO
pagamenti 2006 e 2013 – valori in euro costati 2005



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE MEF/RGS

Conclusioni

Abbiamo esaminato la distribuzione della spesa corrente nel decennio trascorso, assunta come indicatore del intervento comunale. Se si osserva l'andamento della spesa sul territorio, emerge la sua elevata stabilità. Anche le diverse tipologie di ente –le diverse classi di ampiezza- hanno mantenuto la medesima incidenza nel tempo.

Al contempo l'intervento pubblico locale –misurato dalla spesa procapite- presenta la nota elevata differenza sul territorio, connessa al differenziale centro-nord vs mezzogiorno che al regime di specialità di alcuni territori. Giusto un accenno in proposito: limitandoci alla spesa per alcune funzioni fondamentali, analizzata nel RFT del 2012 (cap.3), gli interventi sociali hanno un livello medio nazionale di 127 euro procapite, che però sale a 144 al centro-nord (359 nelle province autonome del Trento e Bolzano, 251 nel Friuli) e scende a 95 al sud. Un fenomeno del tutto parallelo riguarda le spese per la scuola dell'obbligo (283 al centro-nord e 197 al sud) oppure quella per la viabilità ed il trasporto pubblico. Diverso, e contrario, invece il caso delle spese per servizi generali: 261 euro al centro-nord e 276 al sud. Medesime evidenze si trovano nei report annuali sui bilanci consuntivi dei comuni dell'ISTAT.

Altre differenze, che non paiono attenuare quelle appena citate, ma semmai le ampliano, derivano dal diverso ricorso a strutture partecipate ed enti associativi.

In proposito la normativa impone oggi un'accelerazione del riassetto istituzionale che toccherà lacune forme associative (la soppressione delle comunità montane), alcune partecipazioni, le funzioni delle Province, l'avvio delle Città metropolitane.

Il monitoraggio dell'evoluzione dell'intervento locale risulterà quindi sempre più importante, soprattutto se saprà cogliere quelle particolarità locali che spesso sfuggono negli aggregati di finanza pubblica. Un monitoraggio che dovrà cogliere quantomeno l'impatto della crisi e dell'austerità fiscale; quello del riassetto istituzionale in fase di avvio; infine l'evoluzione della fiscalità locale di origine immobiliare e d'altro genere.

BIBLIOGRAFIA

La Finanza Territoriale in Italia – Rapporto annuale dal 2004 al 2013, a cura di Ires, Irpet, SRMezzogiorno, Eupolis Lombardia, Liguria Ricerche, Ipres. (fino al Rapporto 2011 il titolo è stato *La Finanza Locale in Italia*).
Banca d'Italia, *Relazione annuale*, vari anni.

Banca d'Italia, *La finanza comunale nelle regioni del nord est*, in L'economia del Nord Est, serie seminari e convegni n° 8, ottobre 2011.

Banca d'Italia, *Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di stabilità interno e carenza di risorse*, Occasional Papers n°210, 2013.

Copaff (MEF), *Bilanci regionali*, anni 2008-2011.

Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni, Esercizi 2011-2012*.

Corte dei Conti (2013), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali. Esercizi 2011-2012*.

Corte dei Conti, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, vari anni.

Dexia – CEMR, *Subnational public finance in the European Union*, 2012.

ISTAT, *Conti economici delle amministrazioni pubbliche 1990-2012*, 2014

ISTAT, *Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali*, vari anni.

Ministero Economia e Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2013*, versione del 10 aprile 2013.

Ministero dell'Economia, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, vari anni.

Piperno Stefano, *La finanza decentrata in Italia*, Bologna, 2014.