

Gruppo di coordinamento

IRES Piemonte: Renato Cogno, Santino Piazza, Stefano Piperno

IRPET: Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo

SRM: Alessandro Panaro

Éupolis Lombardia: Alberto Ceriani

IPRES: Roberta Garganese, Angelo Grasso

Liguria Ricerche: Riccardo Podestà

Ringraziamenti

Il gruppo di coordinamento desidera ringraziare la Ragioneria Generale dello Stato per avere messo a disposizione i dati del Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), in particolare gli aggregati regionali 2011 dei titoli di entrata e di spesa, le principali categorie economiche delle Province e dei Comuni e gli aggregati territoriali delle Regioni.

Gli istituti di ricerca sul web

IRES Piemonte: www.ires.piemonte.it

IRPET: www.irpet.it

SRM-Studi e Ricerche per il Mezzogiorno: www.sr-m.it

Éupolis Lombardia: www.eupolislombardia.it

IPRES-Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali: www.ipres.it

Liguria Ricerche: www.liguriaricerche.eu

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

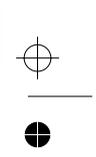
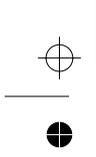
Ristampa	Anno
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

Stampa: Digital Print Service srl - sede legale: via dell'Annunciata 27, 20121 Milano;
sedi operative: via Torricelli 9, 20090 Segrate (MI) e via Merano 18, 20127 Milano.



Indice

Presentazione del volume pag. 7

Parte prima

Fatti e dinamiche della finanza degli Enti locali italiani

- 1 Andamenti recenti della finanza locale italiana**
Renato Cugno e Santino Piazza » 15
- 2 Analisi territoriale della finanza comunale**
Patrizia Lattarulo e Giuseppe Ferraina » 45
- 3 La distribuzione funzionale della spesa
delle amministrazioni locali e regionali:
un'analisi attraverso i Conti Pubblici Territoriali**
Angelo Grasso e Roberta Garganese » 73
- 4 Il finanziamento degli investimenti degli enti locali:
gli strumenti e il loro utilizzo**
Alessandro Panaro e Agnese Casolaro » 101

Parte seconda

Approfondimenti tematici. La riorganizzazione del governo locale: la risposta delle regioni

- 5 I profili istituzionali della legislazione della crisi,
con particolare riferimento alle autonomie territoriali**
Stelio Mangiameli » 131

6 Esperienze di cooperazione tra comuni in Piemonte Renato Cogno	pag. 153
7 Il caso della Regione Liguria Riccardo Podestà	» 159
8 La Toscana: una lunga esperienza nella cooperazione intercomunale Sabrina Iommi	» 169
9 Gestione associata obbligatoria tra piccoli Comuni. Elementi di scenario e processi in atto in Lombardia Alberto Ceriani, Manuela Cocci ed Elisa Rebessi	» 187
10 La gestione associata obbligatoria: riflessioni sulle risposte dei Comuni campani alla necessità di riorganizzazione finanziaria e gestionale Alessandro Panaro e Consuelo Carreras	» 203
11 Prospettive di ruolo della nuova Provincia Alberto Ceriani e Anna Maria Tanda	» 215
12 I piccoli comuni fra obblighi di gestione associata delle funzioni e vincoli di finanza pubblica Matteo Barbero	» 233

Parte terza
Scenario internazionale

13 Ricominciando dalle origini: lezioni dal federalismo “primigenio” degli Stati Uniti d’America Giancarlo Pola	» 255
Appendice statistica	» 287



Presentazione del volume

Il contesto di riferimento

Le difficili condizioni della finanza pubblica italiana, hanno portato a un'accelerazione di provvedimenti legislativi di riforma, che in varia misura interessano l'assetto istituzionale del Paese. Come i diversi interventi che comportano rilevanti e cumulative riduzioni dei trasferimenti statali agli enti territoriali, l'avvio – anticipato al 2012 – dell'IMU per i Comuni; la ristrutturazione del Fondo di riequilibrio ai Comuni. Quindi le norme per il riordino delle Province, la riorganizzazione dei servizi nei comuni minori attraverso le gestioni associate, il riassetto delle società e di altri organismi partecipati dagli enti territoriali. Fino al riassetto del regime dei controlli, nel senso di una maggior incisività, e alle proposte di nuova revisione del Titolo V della Costituzione, con una migliore specificazione delle competenze delle Regioni. Ciò avviene in un contesto di crescente integrazione della disciplina delle finanze pubbliche nazionali a livello comunitario. Integrazione che sta portando a forme di condivisione delle grandi decisioni sui bilanci.

La metafora del pendolo, usata anni addietro da Giorgio Brosio per descrivere le relazioni intergovernative tra centro e periferia, rimane attuale. Pendolo che, dopo una lunga fase di oscillazione incerta tra i due poli, pare ritornare al punto di origine.

Questo Rapporto, giunto alla sua settima edizione, mantiene la consueta articolazione. Nella prima parte del volume monitora l'andamento delle principali grandezze finanziarie del nostro governo decentrato, mentre nella seconda parte discute alcune trasformazioni che lo interessano. Infine, con la sezione internazionale, sottolinea il bisogno di far tesoro della più ampia esperienza condotta da altri Paesi.

Contenuti del volume

Il primo capitolo, curato da Renato Cagno e Santino Piazza, espone l'andamento delle entrate e delle spese dei livelli decentrati di governo, a livello





aggregato e nelle sue diverse componenti. Con il 2011 la dinamica delle principali grandezze della finanza locale subisce un mutamento rispetto agli anni precedenti. Infatti le variazioni da positive divengono negative: nel 2011 calano in valore assoluto non solo gli investimenti, ma anche la spesa corrente. Il calo tocca tutti i comparti. Gli enti sanitari registrano per la prima volta una riduzione nei redditi da lavoro e negli acquisti da fornitori esterni; un fenomeno simile si registra anche per i Comuni. La spesa delle Province si riduce da tre anni; mentre la spesa corrente delle Regioni vede ancora una dinamica positiva dovuta a quella dei trasferimenti ad altri enti, e in particolare quelli sanitari, mentre non crescono le altre categorie di spesa. È un mutamento di segno che verosimilmente è destinato a protrarsi nel 2012 e nel 2013, a seguito delle misure comprese nelle ultime manovre di finanza pubblica, comprese le più recenti (decreto 95 dell'estate 2012).

Patrizia Lattarulo e Giuseppe Ferraina si soffermano, nel secondo capitolo, sull'evoluzione della finanza dei Comuni, con particolare attenzione alle diverse aree del Paese. Sul livello di governo locale si abbattano provvedimenti di riduzione dei trasferimenti e vincoli di bilancio derivanti dal Patto di Stabilità, oltre alla contrazione della base imponibile per effetto della crisi. Dal lato delle entrate cambia il sistema delle compartecipazioni (la compartecipazione all'Irpef viene sostituita dalla compartecipazione all'IVA) e la riduzione dei trasferimenti viene affrontata dai comuni attraverso un maggior ricorso ai contributi dei cittadini per il pagamento dei servizi. Dati i pochi margini di azione sulle entrate, penalizzate anche dal pesante ciclo economico, i comuni soddisfano i vincoli imposti dal Patto di stabilità contraendo la spesa, in particolare la parte in conto capitale. Alla riduzione dei pagamenti non corrisponde però un'analoga contrazione degli impegni, con effetto sul ritardo dei pagamenti ai fornitori e sull'accumulo di residui passivi. I comportamenti dei comuni non sono però del tutto omogenei sul territorio. Gli enti delle Regioni a statuto speciale del Nord rimangono tuttora poco coinvolti dalle profonde riforme che stanno investendo il Paese e non sono chiamati a contribuire sostanzialmente allo sforzo di rientro della spesa pubblica. Il loro modello di finanziamento rimane fortemente derivato dai trasferimenti statali. Dal lato della spesa, le Regioni del Nord e del Sud contraggono la spesa corrente, tanto nell'ultimo anno che nel trend di medio periodo. Mentre i Comuni del centro, tradizionalmente caratterizzati da livelli più elevati di offerta di servizi, stentano a comprimere la spesa corrente. I pagamenti in conto capitale subiscono un'ulteriore contrazione anche quest'anno, più accentuata nelle Regioni centrali del Paese. Si profilano, dunque, comportamenti di spesa molto diversi tra Regioni, in continuità con le tradizioni locali: le aree centrali dove la contrazione della spesa avviene a scapito degli investimenti e le aree settentrionali, dove si preferisce intervenire sulla spesa corrente. Dal 2012, il risanamento attraverso il patto di stabilità e i vincoli imposti dal lato della spe-



sa comporteranno una contrazione dei servizi e una revisione delle modalità di offerta. Di fatto sui comuni graverà, dunque, l'onere di trasferire sui propri cittadini maggiore pressione fiscale senza poter, però garantire pienamente il mantenimento degli attuali livelli di servizi.

Il capitolo 3, curato da Angelo Grasso e Roberta Garganese, esamina l'analisi territoriale e funzionale della spesa corrente e in conto capitale delle amministrazioni locali e regionali. A differenza dei dati presenti nei capitoli precedenti, si tratta della spesa consolidata, cioè al lordo dei trasferimenti finanziari tra gli enti e relativa ai tre livelli di governo: centrale (AC), regionale (AR) e locale (AL). I valori sono derivanti dai dati di cassa (pagamenti) e sono tratti dalla banca dati "Conti Pubblici Territoriali" (CPT), che ha operato il consolidamento fino al 2010. I dati sono stati riclassificati nelle dieci divisioni COFOG, riferimento fondamentale per il confronto tra i Paesi europei nelle statistiche di finanza pubblica definite in termini di contabilità nazionale.

Il totale della spesa della Pubblica Amministrazione (PA) in Italia nel 2010 ha subito un calo rispetto all'anno precedente. La contrazione della spesa totale nell'anno 2010 è riconducibile in primo luogo al comparto delle Regioni (AR) e a quello degli enti locali (AL), mentre è risultata decisamente inferiore per gli enti centrali (AC). Un calo connesso al "crollo" della spesa per investimenti per tutti i livelli di governo, mentre le spese correnti sono sostanzialmente invariate per le AC, sono cresciute per le AL e diminuite per le AR. Nel comparto regionale, la contrazione delle spese correnti ha interessato esclusivamente il Mezzogiorno, a fronte di un valore sostanzialmente invariato per le Regioni del Centro-Nord. Per le AL invece, l'incremento di spesa corrente registrato nel 2010 rispetto all'anno precedente ha interessato in egual misura entrambe le ripartizioni territoriali, mentre anche in questo caso la contrazione della spesa per investimenti è stata maggiore nel Mezzogiorno, rispetto al Centro-Nord del Paese. In termini generali, si osserva come su tale trend abbia influito naturalmente la maggiore osservanza, da parte degli enti territoriali, del PSI, che ha infatti costretto – in particolare le Regioni e gli enti locali – a ridurre progressivamente, oltre alla loro spesa corrente, anche la spesa in conto capitale. La natura di quest'ultima componente di spesa, infatti, più facilmente rinviabile rispetto a quella di parte corrente, e i limitati margini di azione nei bilanci degli enti territoriali, hanno praticamente obbligato questi ultimi a ridurre i propri programmi di investimento.

Infine, l'analisi territoriale della spesa per funzioni fondamentali ha confermato valori di spesa pro-capite estremamente eterogenei sul territorio nazionale, molto spesso significativamente più bassi nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. L'analisi condotta ha quindi confermato, di fatto, alcune criticità strutturali della spesa pubblica italiana per certi versi già

note, quali quelle relative agli squilibri connessi sia al peso eccessivo della spesa corrente rispetto a quella in conto capitale, sia alla distribuzione territoriale non favorevole alle aree che presentano un maggior fabbisogno di intervento.

Alessandro Panaro e Agnese Casolaro (capitolo 4) esaminano l'andamento degli investimenti degli enti locali attraverso le modalità di finanziamento. I limiti imposti dal Patto di Stabilità se da un lato concorrono a ridurre la capacità diretta degli enti di acquisire debito, dall'altro incentivano gli stessi a cercare forme di indebitamento che consentono in qualche modo di investire. Si osserva una contrazione nell'utilizzo del mutuo, mentre i fondi comunitari continuano a rappresentare "linfa vitale" da parte degli enti locali e territoriali, seppur caratterizzati da forti ostacoli prevalentemente burocratici che ne rallentano la spesa.

Per i mutui continua l'andamento in calo ha caratterizzato l'intero decennio 2001-2010 (con un decremento complessivo del 45%) e riguarda tutte le tipologie di Ente considerate, a eccezione delle Comunità montane. In calo è anche l'andamento dei prestiti obbligazionari che, secondo l'indagine condotta dal MEF, sono divenuti poco rilevanti e riguardano, ormai, solo tre Regioni.

In aumento sono invece le operazioni di *Project Financing*, per cui spiccano gli enti delle Regioni del Nord.

La finanza di progetto attende l'esito dell'introduzione (da parte del decreto *Sviluppo*) e della messa a regime dei *project bond*, la generazione di titoli "garantiti" dal sistema finanziario per la realizzazione di infrastrutture: sembra essere la prossima sfida cui il nostro Paese è chiamato a rispondere per accelerare quelle opere che non riescono più a essere completate per carenza di fondi. Per quanto riguarda i Fondi Comunitari, gli enti assorbono oltre la metà dei contributi pubblici complessivamente assegnati a valere sui POR FESR. Ma per tali fondi vengono illustrate alcune luci e diverse ombre. Da un lato i principali beneficiari delle risorse sono gli operatori privati; tuttavia gli impieghi mostrano una rilevante polverizzazione, sia tra Comuni che dal punto di vista dell'importo.

La seconda parte del Rapporto esamina un tema dibattuto da sempre: la riorganizzazione del governo locale. Tema che affiora periodicamente nel dibattito istituzionale, non solo in Italia, e che negli ultimi due anni è ritornato nell'agenda politica e legislativa.

La parte è introdotta da Stelio Mangiameli (capitolo 5), che fornisce una disamina della normativa a partire dai tentativi di attuazione del Titolo V nella XIV e nella XV legislatura, e seguiti dal ddl noto come "Carta delle autonomie locali". La disamina passa in rassegna la legislazione della crisi del 2009-2010, quindi la reazione delle Regioni al 2011, e illustra l'evol-



zione normativa più recente relativa alle Province italiane e all'istituzione delle Città metropolitane.

L'autore sottolinea come oggi, per effetto della crisi, la riforma dell'amministrazione rischia di essere ulteriormente procrastinata. Infatti la più recente legislazione di emergenza del 2010, del 2011 e del 2012, contiene una serie di prescrizioni riguardanti le autonomie locali che sono state estrapolate dal contesto della riforma dell'amministrazione e invece inserite in provvedimenti per il contenimento della spesa pubblica. Pertanto misure previste per il coordinamento della finanza pubblica vengono a incidere in modo strutturale sull'intero sistema amministrativo, ma senza una vera prospettiva di riordino istituzionale.

A questa illustrazione del quadro normativo nazionale fanno seguito le analisi su alcuni aspetti della riorganizzazione del governo locale, con riferimento a diverse situazioni regionali.

I capitoli 6, 7, 8, 9 e 10 sono a cura di IRES, Liguria Ricerche, IRPET, Eupolis, SR Mezzogiorno e illustrano i casi di cinque Regioni (Piemonte, Liguria, Toscana, Lombardia, Campania), relativamente alla cooperazione tra piccoli comuni e ai diversi percorsi verso la gestione associata obbligatoria. Per ogni realtà regionale si descrivono brevemente alcune esperienze pregresse, gli sviluppi della normativa regionale, le prospettive per il riassetto comunale.

Emerge una diversità, tra Regioni, nei percorsi fatti, nelle tipologie e negli ambiti di gestione associata, tipologie che comprendono cooperazioni poco strutturate, Unioni di Comuni, Comunità montane, e formule associative specifiche in materia di servizi alla persona.

I contributi mettono in evidenza come da tempo sono all'opera politiche regionali che incentivano la gestione associata. Spesso hanno ricorso a incentivi finanziari, una pratica che è risultata incentrata soprattutto sugli input e sul rispetto di una serie di requisiti formali, mentre gli obiettivi delle gestioni associate e risultati effettivi hanno ricevuto, finora, una minor enfasi. Tanto che, almeno in parte, gli incentivi alle Unioni sono da interpretare più come perequazione territoriale impropria verso territori svantaggiati che come sostegno a innovazioni organizzative e istituzionali. È tuttavia percepibile che le esperienze più riuscite di gestione associata potranno effettivamente svolgere un ruolo di diffusione di pratiche associate originali al gruppo di enti che dovrà affrontare la gestione associata obbligatoria. Le politiche regionali sono ricorse anche a un altro tipo di strumento, l'individuazione di ambiti ottimali, per il complesso delle funzioni, ma soprattutto per specifiche funzioni.

Il successivo contributo (capitolo 11) di Alberto Ceriani e Anna Maria Tanda esamina le prospettive di ruolo della nuova Provincia alla luce delle recenti riforme. Si espongono alcuni elementi della "questione province",



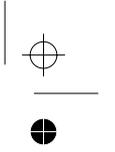
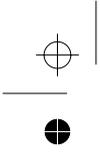
con un rapido riferimento alla situazione e in Italia e in Europa. Quindi si analizza il piano di riordino “Monti”, nelle sue luci e ombre. E ci si chiede se può portare a un vero risparmio. Emerge come questa riforma non può essere guidata da soli presunti obiettivi di efficientamento e riduzione dei costi, né può prescindere dall'impostare con il territorio soluzioni diverse al tema dell'istituzione più adeguata per gestire l'area vasta.

L'ultimo contributo di questa seconda parte (capitolo 12), curato da Matteo Barbero, esamina l'impatto dei vincoli di finanza pubblica sulla riorganizzazione dei servizi nei piccoli comuni. Questo processo rischia di essere ostacolato dalla disomogeneità dei vincoli di finanza pubblica imposti ai diversi enti – segmentazione attualmente prevista nell'intorno della soglia dei 1.000 abitanti – a seconda della forma organizzativa prescelta e della fascia demografica di appartenenza. Le scelte rischiano quindi di essere distorte da incentivi perversi che rendono meno convenienti, in un'ottica di breve periodo, i modelli che viceversa sarebbe opportuno promuovere. A tal fine, pare indispensabile tenere adeguatamente conto della variegata struttura territoriale delle diverse aree del Paese, che suggerisce di adottare geometrie variabili e meccanismi *bottom-up*, piuttosto che strumenti uniformi e rigidamente *top-down*.

Il rapporto contiene infine la consueta riflessione a partire dall'esperienza internazionale. Per quest'anno si è ritenuto utile proporre le esperienze del federalismo “primigenio” (USA e Canada) e alcune lezioni che emergono. La riflessione è offerta da Giancarlo Pola e ripercorre le principali tappe di queste esperienze e le loro caratteristiche. La distribuzione delle competenze e dei poteri, la prevalenza dell'interesse nazionale su quello degli stati, le modalità del confronto Federazione/stati; il diversificato ma non trascurabile ruolo dei governi locali, in attesa delle Città Metropolitane; quindi la ripartizione dei poteri fiscali e le Costituzioni fiscali e la ripartizione attuale delle risorse tributarie tra i livelli. Si evidenzia l'assenza, negli USA, dell'ossessione perequativa europea e la struttura dei grants intergovernativi come veicolo alternativo. Si esamina la perequazione interna ai singoli stati, con riferimento al caso dei distretti scolastici.

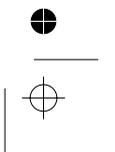
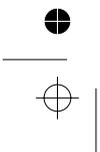
Quindi si analizza l'evoluzione più recente del federalismo USA nella crisi economica e finanziaria, e si forniscono alcuni elementi di prospettive post 2012.

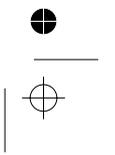
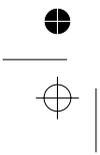
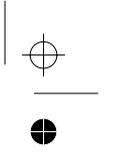
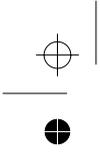
La consueta Appendice statistica fornisce l'articolazione regionale dei dati su incassi e pagamenti 2011 e 2010 del governo locale italiano. I dati sono quelli tratti da SIOPE e forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, presso il Ministero dell'Economia.



Parte prima

Fatti e dinamiche della finanza degli Enti locali italiani





1 Andamenti recenti della finanza locale italiana

Renato Cugno e Santino Piazza*

1.1 Introduzione – 1.2 Le amministrazioni locali – 1.3 Le Regioni: uno sguardo alle dinamiche di cassa 2010-2011 attraverso i dati SIOPE – 1.4 I Comuni – 1.5 Le Province – 1.6 Una parziale introduzione agli effetti dell'armonizzazione dei sistemi contabili sulla lettura dei dati di autonomia tributaria regionale: le entrate regionali – 1.7 Conclusioni

1.1 Introduzione

La congiuntura della finanza pubblica viene già analizzata compiutamente in altri rapporti, quali la Relazione della Banca d'Italia, la RGSEP del Ministero dell'Economia, il rapporto dell'ISTAT e i rapporti della Corte dei Conti, in particolare quello sul coordinamento della finanza pubblica e i due referti sulla gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali.

In questa sede pare utile riportare l'andamento dei principali indicatori, in cui collocare la congiuntura della finanza delle amministrazioni locali, e in particolare degli enti territoriali oggetto di questo rapporto.

Per quanto la congiuntura macroeconomica si sia deteriorata nel corso del 2011, l'indebitamento netto¹ delle amministrazioni pubbliche è diminuito, in termini di incidenza sul PIL, così come è successo nel 2010.

Il saldo primario, cioè la differenza tra le entrate e le loro spese al netto degli interessi corrisposti sul debito, è risultato positivo e pari all'1% del PIL. Un esito questo al quale hanno contribuito le misure correttive decise nell'estate, come ricorda l'ultima Relazione annuale della Banca d'Italia.

La tabella 1.2 indica come l'indebitamento è da attribuirsi in via principale alle amministrazioni centrali (Stato), mentre gli enti previdenziali producono un risparmio. Tra le amministrazioni locali, sono gli enti sanitari a produrre la maggior parte dell'indebitamento: in alcune regioni si sono registrati dei disavanzi.

Pare opportuno riportare, in estrema sintesi, alcune delle valutazioni sulla finanza pubblica del Paese, come vengono espresse dalla Corte dei Conti nel *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*.

La **spesa dello Stato** registra il cumulo degli effetti dei tagli alla spesa dei ministeri disposti nel 2008 con quelli disposti nel 2010 (DL 78/2010 e 98/2011). La spesa diminuisce del 6% nel complesso: quella primaria corrente del 3% e quella in c/capitale del 26%.

* Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte – IRES.

Tabella 1.1
PRINCIPALI INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA. 2008-2011
Valori in milioni

	2008	2009	2010	2011
Saldo primario settore pubblico	+38.612	-11.883	-345	+15.658
Indebitamento netto	-42.700	-82.746	-71.457	-62.363
Percentuale del PIL	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9
PIL nominale	1.567.851	1.519.695	1.553.166	1.580.220
Debito	1.663.490	1.762.723	1.842.136	1.897.875
Percentuale del PIL	106,1	116,0	118,1	120,0

Fonte: RGS-Ministero dell'Economia

Tabella 1.2
INDEBITAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E INCIDENZA SULLE USCITE TOTALI. 2006-2011
Valori in milioni

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AAPP	-49.921	-23.541	-42.700	-82.746	-71.457	-62.363
Stato	-38.286	-36.214	-40.858	-72.247	-66.457	-59.813
Enti previdenziali	7.365	10.388	4.268	-4.415	4.700	3.006
Regioni	-7.600	1.677	-4.692	439	715	1.510
Province	-1.295	-539	-1.231	-998	-958	-558
Comuni	-1.150	-1.966	-1.033	194	-1.045	-1.113
Enti sanitari	-3.698	-275	2.772	-3.074	-4.554	-3.092
Stato	-9%	-9%	-10%	-16%	-15%	-13%
Enti previdenziali	3%	4%	2%	-1%	2%	1%
Regioni	-5%	1%	-3%	0%	0%	1%
Province	-10%	-4%	-9%	-8%	-8%	-5%
Comuni	-2%	-3%	-2%	0%	-2%	-2%
Enti sanitari	-4%	0%	3%	-3%	-4%	-3%

Fonte: conti economici delle AAPP-ISTAT

Molte misure riguardano le **entrate**. Il rapporto della Corte le analizza come interventi di “governo dell’entrata”. Un insieme di diverse misure, che portano a un incremento progressivo del gettito complessivo, che viene stimato in 2,4 miliardi per il 2011, quindi 40 md nel 2012, 51 e 52 md nei due anni seguenti. Si va dagli interventi sulle entrate volontarie (come per lotterie e imposte sul gioco), a quelli di recupero della base imponibile, quelli di redistribuzione del prelievo (tra redditi immobiliari, redditi da lavoro e da

impresa, redditi sui consumi, accise), interventi di contrasto all'evasione e all'elusione, quindi l'anticipazione del federalismo fiscale. Sono anche in discussione interventi di revisione delle agevolazioni fiscali concessi alle diverse categorie di contribuenti.

La Corte evidenzia il contributo delle **amministrazioni locali** al riequilibrio dei saldi di bilancio complessivi e che rappresenta circa la metà dell'intervento di correzione sulle uscite pubbliche. Vi è lo sforzo fatto con il **Patto per la Salute 2011**: una riduzione della spesa sanitaria dello 0,6%, i piani di rientro dal disavanzo sanitario di alcune regioni con entrate proprie e l'avvio della spending review in questo comparto.

La **spesa delle Regioni** è stata controllata, oltre che con il Patto citato, con i tetti alla spesa: la spesa regionale extrasanitaria di parte corrente diminuisce del 3,4% e quella in c/capitale del 22%. E le **uscite degli enti locali** si sono ridotte nel 2011 del -1,6%: una riduzione di 2,3 miliardi nella componente corrente e di 1,6 miliardi in quella in conto capitale (-4,9%). In proposito degli investimenti gli enti ricorrono meno all'indebitamento, soggetto a un tetto, a favore di contributi vincolati dell'UE e delle Regioni (peraltro questi ultimi sono in forte riduzione).

La Corte segnala un aumento delle situazioni di **sofferenza finanziaria**, testimoniate dallo stato di dissesto dichiarato da alcuni enti, dalla diffusione di situazioni di squilibrio, con risultati negativi di competenza e nella parte corrente, con il ricorso crescente ad anticipazioni di tesoreria per coprire spesa corrente. Segnala inoltre la crescita dell'indebitamento degli **organismi societari** degli enti locali, che sono oggetto di un accurato monitoraggio negli ultimi anni: oltre un terzo degli stessi ha registrato perdite nel triennio 2008-2010.

1.2 Le amministrazioni locali

La contabilità economica elaborata dall'ISTAT indica anche per quest'anno una riduzione nelle entrate correnti dell'insieme delle AALL (-1% nel 2011 in termini nominali, -2% nel 2010). Una dinamica che negli anni precedenti era positiva. È determinata soprattutto dalla rilevante riduzione, -8% per il secondo anno, del complesso dei trasferimenti correnti provenienti dallo stato.

Anche le spese correnti vedono una riduzione: -1% dopo un incremento nominale del 2% nel 2010. Mentre le spese in conto capitale proseguono nel contrarsi di anno in anno, così come per le entrate di capitale.

In relazione all'andamento di entrate e uscite, l'indebitamento complessivo delle AALL migliora un po', riducendosi a 4.569 milioni, dopo il peggioramento negli anni precedenti, con quasi 8 miliardi nel 2010.

Tabella 1.3
 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI. 2008-2011
 Valori in milioni

	2008	2009	2010	2011	Media var. annue 2011/2007	Var. 2010/ 2009	Var. 2011/ 2010
Entrate tributarie	103.192	92.668	95.977	100.697	-1%	4%	5%
Trasferimenti correnti da enti pubblici	90.680	112.219	102.810	94.705	6%	-8%	-8%
Altre	29.526	30.538	30.794	32773	4%	1%	6%
Totale entrate correnti	223.398	235.425	229.581	228.175	2%	-2%	-1%
Trasferimenti di capitali da enti pubblici	12.240	12.300	9.776	7.790	-15%	-21%	-20%
Altre	2.873	2.196	2.218	2.371	-9%	1%	7%
Totale entrate c/capitale	15.113	14.496	11.994	10.161	-14%	-17%	-15%
Spese correnti	207.878	211.325	215.075	212.757	2%	2%	-1%
Investimenti fissi lordi	26.948	28.014	23.858	22.832	-4%	-15%	-4%
Contributi agli investimenti	8.788	9.217	6.877	6.332	-10%	-25%	-8%
Altre spese c/capitale	818	6.663	2.849	984		-57%	
Totale spese c/capitale	36.554	43.894	33.584	30.148	-4%	-23%	-10%
Saldo partite correnti	15.520	24.100	14.506	15.418	4%	-40%	6%
Indebitamento	6.023	5.182	7.557	4.569	42%	46%	-40%

Fonte: conti economici delle AAPP-ISTAT

In merito alla riduzione dei trasferimenti pubblici, le somme impegnate dallo Stato per il complesso dei trasferimenti correnti alle Regioni passano dai 94,6 miliardi nel 2010 ai 94,2 nel 2011; mentre per i trasferimenti correnti agli enti locali, gli impegni passano da 17,9 a 16,4 miliardi (dati RGSEP 2011). Tale andamento dei trasferimenti statali secondo il conto economico ISTAT non ha trovato compensazione nella dinamica pur positiva (+5%) delle entrate tributarie, interessate dalla ritrovata possibilità di variare le aliquote per Regioni, Province e Comuni.

L'esame dell'andamento dei principali cespiti di entrata vede la dinamica più pronunciata per i tributi delle Province, a causa dello sblocco della possibilità di variare le aliquote dal 2011; quindi della tassa automobilistica regionale e delle accise sugli olii minerali. Per i Comuni invece si ha una sostanziale stabilità del gettito ICI, e una riduzione nelle concessioni edilizie; peraltro alla variazione positiva del gettito delle imposte ha contribuito la nuova imposta di soggiorno, che apporta oltre 1 miliardo.

Per quanto concerne la spesa dell'insieme delle AALL, è di rilievo il calo nominale delle spese correnti nel 2011, a fronte di una dinamica media

Tabella 1.4
ALCUNE IMPOSTE PROPRIE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI. 2008-2011
Valori in milioni

	2008	2009	2010	2011	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010
Tributi regionali	54.022	49.163	49.327	52.015	-3%	-9%	0%	5%
Tasse automobilistiche	5.557	5.391	5.544	6.368	2%	-3%	3%	15%
IRAP	36.141	31.652	31.939	32.968	-8%	-12%	1%	3%
Addizionale regionale all'IRPEF	8.184	8.080	8.163	8.483	11%	-1%	1%	4%
Tributo speciale deposito in discarica	192	186	173	200	-16%	-3%	-7%	16%
Accisa su benzina regionale	3.948	3.854	3.508	3.996	16%	-2%	-9%	14%
Tributi enti locali	22.085	21.006	21.051	22.616	-7%	-5%	0%	7%
Imposta comunale sugli immobili	9.920	9.461	9.657	9.648	-22%	-5%	2%	0%
Addizionale comunale all'IRPEF	2.922	2.812	2.871	2.738	18%	-4%	2%	-5%
Addizionale cons. energia elettrica	1.627	1.553	1.547	1.633	6%	-5%	0%	6%
Pubblico registro automobilistico	1.248	1.169	1.133	1.223	-6%	-6%	-3%	8%
Imposta assicurazioni Rc auto	2.071	1.954	1.986	2.333	-4%	-6%	2%	17%
Contributi concessioni edilizie	3.280	2.752	2.507	2.368	-4%	-16%	-9%	-6%
Imposte pubblicità e affissioni	403	393	391	401	3%	-2%	-1%	3%
Totale principali imposte proprie	76.107	70.169	70.378	74.631	-4%	-8%	0%	6%

Fonte: conti economici delle AAPP-ISTAT

annua positiva negli anni precedenti. Il calo tocca tutti i comparti. Gli enti sanitari registrano per la prima volta una riduzione (nei redditi da lavoro e negli acquisti da fornitori esterni); un fenomeno simile si registra anche per i Comuni. La spesa delle Province si riduce da tre anni; mentre la spesa corrente delle Regioni vede ancora una dinamica positiva, ma l'andamento è dovuto a quello dei trasferimenti ad altri enti, e in particolare quelli sanitari, mentre non crescono le altre categorie di spesa.

Se si considera la spesa consolidata (cioè depurata dei trasferimenti interni) dell'insieme delle AALL nell'ambito di quella complessiva delle amministrazioni pubbliche del Paese, le AALL incidono per un terzo esatto – il 42% è invece detenuto dagli enti previdenziali e il restante 24% da Stato e altri enti centrali – e hanno mantenuto questa quota negli ultimi dieci anni.

Gli enti sanitari coprono metà della spesa delle AALL e sono gli enti che nel decennio hanno registrato la maggior dinamica (+49% rispetto al valore nominale del 2001), seguiti dalle Province (+40%).

Tra le categorie della spesa meritano attenzione i consumi intermedi delle AALL, che assorbono il 71% del valore relativo all'insieme delle

amministrazioni pubbliche, e che sono destinatari delle recenti manovre e dalla spending review: si tratta di una categoria di spesa che ha avuto una dinamica rilevante nella sanità (+107% rispetto ai valori 2001) e nelle Regioni (+47%).

Anche nelle spese di investimento le AALL detengono una quota rilevante (71%) per quanto in riduzione: era del 75% nei primi anni Duemila. La riduzione va attribuita al comparto dei Comuni e alle Regioni, mentre risultano in aumento gli investimenti di Regioni ed enti sanitari, ma si tratta di valori assoluti modesti.

1.3 Le Regioni: uno sguardo alle dinamiche di cassa 2010-2011 attraverso i dati SIOPE

Come già sottolineato nel precedente rapporto, la rilevazione SIOPE, attiva per tutte le Regioni, dal 2008 ha sostituito la classificazione e contabilizzazione per cassa, eliminando la precedente trimestrale di cassa². A partire dal 2010, il dato fornito da RGS permette una comparazione tra regioni molto dettagliata delle poste d'entrata e d'uscita, superando i limiti presenti nella versione 2008-2009. Attraverso questo strumento, dotato per il secondo anno consecutivo di maggiore finezza classificatoria³, aggiorniamo il quadro 2008-2010 riferito agli andamenti aggregati, approfondendo alcuni aspetti affrontati solo per cenni nella precedente edizione. Il presente contributo costituisce quindi un primo "tagliando" alla lettura dei conti regionali attraverso i dati di cassa, ancorché valevole solo per il tempo necessario a condurre l'analisi dei bilanci attraverso l'accidentato percorso dell'armonizzazione dei bilanci medesimi, che modificheranno ulteriormente alcune delle codifiche gestionali di cassa SIOPE.

In quanto segue si descrivono brevemente i dati secondo le aggregazioni risultanti al 2011, rese coerenti con il triennio precedente. I bilanci regionali verranno ripresi più avanti, nel par. 1.5, dove si svilupperà una discussione inerente il percorso di armonizzazione. Come già abbiamo rilevato, la codifica SIOPE garantisce uniformità alla registrazione delle poste contabili per tutte le amministrazioni coinvolte, e sollecita gli enti che utilizzano le codifiche medesime a evitare le registrazioni provvisorie, cercando così di minimizzare l'impatto di queste in sede di calcolo sui saldi o risultanze complessive di bilancio⁴. Queste stesse codifiche sono state adattate per ospitare le risultanze contabili imposte agli enti con l'armonizzazione dei bilanci prossima ventura.

Importanti mutamenti nella codifica SIOPE, intervenuti nei dati relativi al 2010, rendono difficile il confronto per l'intero triennio 2008-2010. Nella



breve serie ricostruita sulla base dei dati SIOPE, osserviamo come le principali grandezze costituenti le poste d'entrata correnti risentano in maniera decisiva della diversa contabilizzazione delle quote di compartecipazione IVA dai trasferimenti correnti dallo stato alla voce relativa agli incassi da imposte indirette effettuata solo da alcune regioni, così come altre rettifiche dello stesso tenore avvenute nel 2010. Il confronto reso possibile dalla ricostruzione nella tabella 1.5 tra entrate proprie⁵ e trasferimenti correnti tra il 2010 e i precedenti anni è quindi falsato da questo regolamento contabile, ma rende possibile valutare, almeno per l'ultimo anno, il diverso peso che le tipologie d'entrata (divise in indirette e dirette) hanno in termini d'incasso in aggregato per le ripartizioni territoriali.

Rimane anche nella presente elaborazione dei dati 2011 un problema di classificazione dei principali tributi propri regionali, che impedisce il confronto dei valori assunti dalle poste d'entrata autonome o derivate nelle breve serie, così come il passaggio di classificazione di entrate da proprie a trasferimenti e viceversa, o da tipologia di imposta diretta a indiretta per le regioni a statuto speciale del Sud⁶. L'entrata in funzione dei nuovi schemi di bilancio *ex* D.lgs. 118/2011, e un migliore ancoraggio di una quota di anticipazioni di cassa a risorse proprie, dovrebbe consentire di attribuire interamente ai capitoli d'entrata le spettanze di cassa totali percepite in corso, disaggregando il dato SIOPE regionale, in modo da evidenziare i valori assoluti a partire dal 2010 delle principali poste di entrata⁷ e di uscita, rendendo meno ambigua la consistenza effettiva di alcune rilevanti entrate autonome (per tipologia) rispetto al totale delle entrate⁸.

Similmente a quanto indicato nel capitolo relativo ai dati comunali e provinciali si svilupperà l'analisi territoriale facendo riferimento all'assetto costituzionale delle regioni: pertanto Nord con statuto ordinario delle Regioni (**Nord RSO**), Nord con statuto speciale (**Nord RSS**), Centro e Sud peninsulare (dove vi sono solo Regioni a statuto ordinario), infine Isole (a statuto speciale, **Sud RSS**).

Dal punto di vista del contributo complessivo delle regioni, a statuto ordinario e speciale, al processo di risanamento dei conti pubblici, le misure avviate nel 2008 (DL 112/2008) e 2010 (DL 78/2010) hanno condotto a un taglio dei trasferimenti dell'ordine complessivo, per il 2011, di circa 4,5 miliardi euro, che diventeranno 5,5 nel 2012. La spesa sanitaria ha subito un ridimensionamento del tasso di crescita, oltre che con il freno individuato nel Patto per la Salute per il 2011, con il blocco dei rinnovi contrattuali del personale dipendente e convenzionato delle ASL e degli ospedali, e interventi per la riduzione della spesa farmaceutica. Non sono state da meno le manovre di rientro imposte alle regioni in disavanzo strutturale, con l'effetto di moderare le inefficienze gestionali nella spesa.

Tabella 1.5
REGIONI: ENTRATE E SPESE PER TITOLO E VOCE ECONOMICA. 2008-2011
Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	2008	2009	2010	2011	Var. 2011/2010	Var. 2010/2009
Incassi correnti	154.777	153.954	151.723	166.077	9%	-1%
<i>Tributari</i>	112.382	114.013	136.456	138.041	1%	20%
Tributari diretti	12.425	20.859	29.832	31.105	4%	43%
Tributari indiretti	99.957	93.154	106.625	106.936	0%	14%
Redditi di capitale	733	732	426	439	3%	-42%
<i>Trasferimenti correnti</i>	39.349	35.526	12.600	23.300	85%	-65%
Trasf. corr. da Stato	38.583	35.006	11.839	22.100	87%	-66%
Altri incassi correnti	2.314	3.683	2.240	4.297	92%	-39%
Incassi di capitali	36.141	14.361	11.938	6.391	-46%	-17%
Trasferimenti c/capitale	10.302	6.943	10.726	6.164	-43%	54%
Trasf. cap. da Stato	8.695	6.560	7.480	4.856	-35%	14%
Altri incassi di capitale	109	278	733	48	-93%	164%
Riscossione crediti	25.730	7.141	480	179	-63%	-93%
Accensione prestiti	12.243	3.535	3.926	5.228	33%	11%
Partite di giro	74.720	37.759	40.488	35.583	-12%	7%
Totale generale entrate	277.881	209.609	210.343	215.054	2%	0%
Pagamenti correnti	154.565	145.922	143.166	152.240	6%	-2%
<i>Pagamenti correnti escl. sanità</i>	47.929	42.340	40.551	47.166	16%	-4%
Personale in servizio	5.431	6.107	5.553	5.681	2%	-9%
Personale in quiescenza	622	676	692	681	-2%	2%
Acquisto beni e servizi	4.321	4.977	5.552	5.547	0%	12%
Trasferimenti correnti*	138.604	125.871	121.312	131.251	8%	-4%
di cui trasferimenti sanità	106.636	103.582	102.615	105.075	2%	-1%
Interessi passivi	2.185	2.054	2.105	2.091	-1%	2%
Altri pagamenti correnti	3.402	6.237	1.422	1.005	-29%	-77%
<i>Pagamenti di capitali</i>	47.944	26.150	19.106	18.013	-6%	-27%
Investimenti diretti	3.760	3.956	3.345	3.066	-8%	-15%
Trasferimenti c/capitale	16.550	17.687	14.923	14.154	-5%	-16%
Trasf. cap. a Stato	79	103	336	401	19%	226%
Trasf. cap. a Comuni e Prov.	5.741	6.243	5.435	4.501	-17%	-13%
Trasf. cap. a Imprese	4.705	5.409	4.062	3.472	-15%	-25%
Partecipazioni az. e conferimenti	213	237	290	204	-30%	22%
Concess. crediti e anticip.	27.421	4.270	293	393	34%	-93%
Altri pagamenti di capitale	1.046	617	255	197	-23%	-59%
Rimborso prestiti	3.949	3.277	5.232	5.377	3%	60%
Partite di giro	74.790	33.959	47.075	35.804	-24%	39%
Totale generale pagamenti	282.295	209.925	214.719	211.654	-1%	2%

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)



Gli incassi correnti riprendono a crescere, dopo le variazioni negative del triennio 2008-2010, del 9% nel 2011. L'andamento degli incassi tributari è segnato da un lato dalla dinamica IRAP e compartecipazione IVA, ovvero la prima decresce di un -21,6% e la seconda cresce del +18,2% e da una crescita delle entrate caratteristiche delle regioni quali tasse auto e altre tasse minori (+7% totale), effetto anche della rilevante azione di recupero messa in atto dalle amministrazioni nell'ultimo biennio. Su IRAP e compartecipazione IVA non siamo di fronte a semplici effetti imputabili ad andamenti in conto residui e competenza che si riverberano in ritardo sulla liquidità disponibile nel 2011, verosimilmente le regioni hanno operato sui capitoli tenendo conto di logiche di tipo contabile diverse (per esempio, l'incasso IRAP per il 2011 in Lombardia è in calo del -19% circa rispetto al 2010, ma l'effetto potrebbe essere addebitato a movimenti di cassa su residui nel 2010 risalenti a esercizi ancora precedenti, che avrebbero sovradimensionato il risultato del medesimo anno rispetto al fisiologico aggiustamento che avviene da un anno all'altro tra competenza e cassa). Sulle seconde invece possiamo affermare si possa rinvenire il miglior accordo tra andamento dell'imponibile e del gettito derivato in termini di incassi relativi all'esercizio presente e a quelli passati⁹.

I trasferimenti correnti crescono dell'85%, in particolare i trasferimenti complessivi dagli enti centrali (+86,7%) dallo Stato. Gli accertamenti di competenza delle regioni avevano scontato per il biennio 2010-2011 un aumento delle entrate correnti (+1,6%)¹⁰ e un calo dei trasferimenti correnti (e capitali), così da potersi affermare che la tenuta in termini di incasso di questi ultimi, per lo più attribuibile a incassi su residui, è stata in grado di compensare un calo che avrebbe potuto mutare in maniera rilevante il segno complessivo della dinamica degli incassi correnti per il 2011. I trasferimenti di capitale, dallo stato in particolare, subiscono un crollo pari a -35%. Come per gli incassi derivanti dalle imposte a copertura del fabbisogno sanitario, IRAP e compartecipazione IVA, anche in questo caso gli andamenti appaiono del tutto esogeni rispetto alle previsioni che gli enti possono fare in corso di previsione di cassa. Appare invece rilevante l'azione discrezionale dello stato nel modulare i trasferimenti, e in particolare, nel biennio che stiamo descrivendo, operando su una restrizione del flusso in conto capitale.

I pagamenti correnti subirebbero una dinamica positiva pari a +6% circa, attribuibile ai pagamenti per sanità (+2%) e altre poste come i trasferimenti correnti allo stato da parte di alcune regioni. Quest'ultima voce, derivante dagli erratici movimenti in uscita di parte corrente a favore delle amministrazioni centrali, giustifica pressoché interamente la dinamica delle uscite correnti ma è in buona parte l'effetto della contabilizzazione effettuata dalla Regione Lombardia di una quota della compartecipazione IVA nel capitolo trasferimenti. Ciò equivale, nettizzando il totale dei pagamenti dal-



la quota imputata da questa Regione, che i pagamenti correnti al netto della sanità subirebbero una dinamica di poco inferiore allo zero nel biennio. I pagamenti in conto capitale subiscono una contrazione pari a -6% , effetto del calo pronunciato degli investimenti diretti -8% e dei trasferimenti a enti sub-regionali (-17%) e a imprese (-15%). Ricordiamo come per il complesso delle regioni in sede di impegni correnti e capitali, la variazione sia stata rispettivamente del $+0,3\%$ e $-12,3\%$. Non è possibile in base ai nostri dati scorporare in dettaglio la spesa regionale corrente e capitale sottoposta a patto di stabilità regionale (PSR) in modo da verificare gli andamenti rispetto alle norme del PSR, ma è piuttosto evidente come la parte preponderante nel rispetto dei vincoli, a livello di sistema, sia stata giocata, più che dalla moderazione in termini di impegno e pagamento sulla spesa corrente, sulla contrazione della spesa per investimenti, diretti e indiretti (ovvero trasferimenti alle imprese ed enti sub-regionali)¹¹. Si rileva come i pagamenti correnti per sanità 2011 siano comunque quelli con maggiori inerzie nel processo di ridimensionamento ($+2\%$), rispetto ai pagamenti non sanitari. Le spese per acquisto di beni e servizi, depurate dai riversamenti allo stato, all'interno delle quali poco meno del 45% è impegnato da spese per i contratti di servizio del trasporto pubblico locale, subiscono una brusca frenata, dopo un triennio di crescita rilevante, e, come indicato sopra, un peso rilevante nella sterzata operata sui pagamenti è da attribuire ai trasferimenti in conto capitale agli enti locali e alle imprese. Si deve notare come questo comportamento, più rilevante nelle regioni a statuto ordinario e in quelle del Centro, compri una delle spese, quelle per investimento, per tipologie di enti, i comuni in particolare, che hanno già effettuato intense manovre fiscali pro cicliche nel biennio 2010-2011.

Copertura delle esigenze di liquidità delle regioni: i dati sull'acquisizione mutui e prestiti – Dal punto di vista della copertura delle esigenze di liquidità come emergono dai dati di cassa per l'esercizio 2011, si evidenzia come il totale delle accensioni di prestiti per cassa sia leggermente inferiore ai rimborsi, in valore assoluto. Le accensioni comunque crescerebbero del 33% rispetto al 2010. Alcune regioni sono tra quelle che maggiormente hanno fatto ricorso a mutui o obbligazioni, e in particolare quelle appartenenti alle regioni a statuto ordinario del Sud ($+123\%$) e ad alcune regioni a statuto speciale del Sud ($+17\%$). In generale comunque si assiste a una minore necessità di coprire il fabbisogno di cassa con entrate straordinarie e mutui, data la discreta dinamica degli incassi, in particolare correnti, e la contrazione nei pagamenti totali, in particolare capitali. La fotografia dell'andamento dello stock di debito offerta da Banca d'Italia conferma come via sia stato un rallentamento nel 2011 dello stock di debito regionale, che passa da 40,805 miliardi euro nel 2010 a 40,553 miliardi euro del 2011

(-0,6%). I dati in nostro possesso confermerebbero, ancorché in maniera approssimativa, questa diminuzione, potendosi valutare un -0,4%, leggermente inferiore a quanto contenuto nel dato ufficiale Banca d'Italia.

La Corte dei Conti insiste ancora, nella sua *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni 2010-2011*, con ragione sull'erraticità degli scostamenti tra previsioni di cassa e andamenti effettivi a termine d'esercizio per alcuni tributi molto rilevanti del titolo I (e in parte sulla differenza tra previsioni e tiraggio effettivo dei mutui a fine esercizio). L'argomento (cfr. oltre), già affrontato nella scorsa edizione della relazione sulla finanza locale, fa il paio con la nota, apparentemente a margine ma in realtà centrale, effettuata dalla magistratura contabile sull'uso strumentale da parte delle regioni delle contabilizzazioni in partite di giro¹².

Si nota poi, a livello di dettaglio degli incassi su IRAP e compartecipazione IVA, il persistere di comportamenti di sopravvalutazione, o sottovalutazione, degli andamenti effettivi dei gettiti da registrare cumulando incassi in conto di residui attivi e/o regolamenti contabili con capitoli finalizzati al manteni-

Tabella 1.6a
REGIONI: VARIAZIONI PERCENTUALI ENTRATE PER TITOLO E VOCE ECONOMICA
E PER RIPARTIZIONE. 2009-2011
Tassi crescita (%)

	RSO Nord		RSS Nord		Centro		RSO Sud		RSS Sud	
	2010/ 2009	2011/ 2010								
Incassi correnti	8	-1	-32	13	20	-7	-8	44	-14	18
<i>Tributari</i>	15	-1	-7	10	29	-10	33	7	39	9
Tributari diretti	-18	-15	28	13	39	19	178	23	452	7
Tributari indiretti	23	2	-27	8	27	-14	25	5	-27	11
Redditi di capitale	-4	9	-32	1	-39	11	-43	-20	-81	-9
Trasferimenti correnti	-35	-4	-88	-6	-22	32	-72	265	-78	114
Trasf. corr. da Stato	-39	-8	-88	-13	-26	31	-72	261	-79	128
Altri incassi correnti	-27	24	20	227	-49	-72	-59	834	-38	-38
<i>Incassi di capitali</i>	-24	-30	6	-17	-57	-10	-10	-55	74	-57
Trasferimenti c/capitale	-1	-26	-17	5	-10	-11	161	-55	23	-42
Trasf. cap. da Stato	-7	-39	-16	1	-20	-9	72	-41	-16	-39
Altri incassi di capitale	-91	-64	-18	-68	-83	-68	-95	-3	8.336	-96
Riscossione crediti	-70	-57	-91	-72	-99	233	-100	31	410	-85
Accensione prestiti	-36	-25	16	7	20	-4	26	123	4.398	18
Totale generale entrate	5	-2	-24	6	11	-7	0	15	-8	7

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Tabella 1.6b
 REGIONI: VARIAZIONI PERCENTUALI SPESE PER TITOLO E VOCE ECONOMICA
 E PER RIPARTIZIONE. 2009-2011
 Tassi crescita (%)

	RSO Nord		RSS Nord		Centro		RSO Sud		RSS Sud	
	2010/ 2009	2011/ 2010	2010/ 2009	2011/ 2010	2010/ 2009	2011/ 2010	2010/ 2009	2011/ 2010	2010/ 2009	2011/ /2010
Pagamenti correnti	3	9	-9	4	-2	3	-6	8	-4	2
Pagamenti correnti esclusa sanità	7	45	-10	4	-10	-5	-4	4	-10	5
Personale in servizio	-4	-3	1	0	-8	-4	-9	-8	-26	21
Personale in quiescenza	803	-21	-75	15	-27	-2	-8	-10	6	-1
Acquisto beni e servizi	59	-4	-15	8	8	-8	31	8	-21	0
Trasferimenti correnti	3	11	-18	5	-6	6	-9	9	-5	0
di cui trasferimenti sanità	1	-1	-8	6	1	5	-6	9	0	-1
Interessi passivi	-4	3	-23	-9	15	-3	8	-3	-9	3
Altri pagamenti correnti	-97	-33	-56	-1	30	-86	-79	-10	-73	37
<i>Pagamenti di capitali</i>	-16	-14	-4	-5	-2	-28	-55	6	-4	9
Investimenti diretti	9	-21	-16	1	35	-28	-51	-23	-23	0
Trasferimenti c/capitale	-13	-13	-5	-3	6	-33	-38	9	3	12
Trasf. cap. a Stato	134	11	0	-62	60	21	994	15	656	87
Trasf. cap. a Comuni e Prov.	18	-20	-16	-18	30	-29	-38	-16	-18	6
Trasf a imprese	-6	-35	-3	-4	8	-38	-58	-6	-16	21
Partecipazioni az. e conferimenti	148	-88	16	-56	-90	731	-74	372	47	12
Concess. crediti e anticip.	-73	48	-90	-52	-90	289	-100	2	-1	142
Altri pagamenti di capitale	-68	1	-70	-1	209	-31	-66	-56	-27	-57
Rimborso prestiti	-8	7	-14	0	96	-56	100	70	99	-63
Totale generale pagamenti	6	-4	-13	-2	9	-10	0	9	-4	3

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

mento degli equilibri sulle contabilità speciali¹³. Solo per alcune regioni le registrazioni parziali delle principali imposte destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario (IRAP addizionale IRE e compartecipazione IVA) in diminuzione rispetto ai gettiti effettivi di cassa trovano una spiegazione nella presenza nelle anticipazioni per sanità degli importi residui.

In conclusione, la gestione in essere delle contabilità speciali pare costituire una sorta di letto di Procuste imposto dalle procedure in capo allo Stato e relative alla gestione dei flussi tra livelli di governo. Questo letto, per continuare a usare la metafora, si rivela però piuttosto sui generis, in quanto ancora concede agli enti, quasi fossero novelli Teseo, di farne giustizia nei modi più sottili, rispettandone comunque la forma.

1.4 I Comuni

Il 2011 registra diverse novità per la finanza dei Comuni, in particolare per quelli appartenenti a regioni a statuto ordinario. In primo luogo il D.lgs. 23/2011 avvia la cancellazione dei trasferimenti statali a carattere generale e la sostituzione con risorse fiscali locali, come previsto dalla legge delega 42 del 2009. Spariscono le risorse derivanti dai precedenti fondi ordinario, per lo squilibrio della fiscalità locale, consolidato, nonché altri contributi statali a carattere generale; tali risorse nel 2010 sono ammontate rispettivamente a 7.023, 814, 2.239 e 4.166 milioni. Similmente sparisce anche la compartecipazione all'IRPEF (1,116 milioni) che di fatto aveva la natura di un trasferimento, in quanto le risorse per i singoli enti non avevano legame con il gettito riscosso sul territorio comunale, un legame esistente solo per la dinamica del gettito complessivo per l'insieme dei Comuni, poi ripartito secondo logiche dei trasferimenti.

Tali risorse abolite vengono rimpiazzate in primo luogo da una *compartecipazione al gettito dell'IVA*, la quale è commisurata al valore della base imponibile regionale pro-capite. In secondo luogo al complesso dei comuni si attribuiscono quote del gettito effettivamente riscosso per alcuni tributi erariali sul reddito immobiliare e sui passaggi di proprietà¹⁴. Ma anche in questo caso il riparto non fa riferimento al gettito riscosso sui territori. Di fatto:

nella prima applicazione [...] la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare [...] non avviene in via diretta ma tramite l'istituzione del *fondo sperimentale di riequilibrio* nel quale confluisce il gettito che viene ripartito tra i Comuni sulla base dei criteri [...] che tengono conto della popolazione residente e del livello dei tributi immobiliari (Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali 2010-2011*, Delibera 13/2012, pp. 21 e ss.).

La metodologia di assegnazione adottata prevede un sistema di salvaguardia che garantisce ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti risorse pari ai trasferimenti fiscalizzati e consente di superarle solo se le quote provengono dalla compartecipazione al gettito dell'IVA e dalla popolazione residente. Per i Comuni superiori ai 5.000 abitanti, il livello di salvaguardia prevede che il complesso delle assegnazioni provenienti da compartecipazione IVA, popolazione residente e tributi immobiliari non può essere superiore al 110% dei trasferimenti fiscalizzati e nello stesso tempo non può essere inferiore al 99,72% dei trasferimenti soppressi. [...] La fase iniziale dell'attuazione della riforma è rivolta a criteri di progressività al fine di evitare eccessive penalizzazioni a carico dei Comuni a bassa capacità fiscale (*ibid.*).

L'operazione è neutrale per l'insieme dei Comuni, cioè nel valore aggregato: il gettito delle nuove risorse devolute è pari al valore delle risorse

abolite, scontate le riduzioni dei trasferimenti operati dalle manovre finanziarie degli ultimi tre anni. Ricordiamo che i trasferimenti erariali dovuti ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono stati ridotti di 1.500 milioni per l'anno 2011 e di euro 2.500 milioni annui per l'anno 2012. L'insieme delle assegnazioni ai Comuni (dati del MEF, RGSEP 2011) passa dai 16 miliardi nel 2010 ai 14 miliardi nel 2011: per gli enti delle RSO da 13,9 a 12,2, mentre nelle RSS da 2 a 1,77 miliardi.

Il Ministero dell'Interno ha verificato l'impatto sugli enti delle assegnazioni statali, elaborando i valori 2010 e 2011 delle medie procapite (valori ripresi dalla RGSEP 2011): tra gli enti capoluogo delle RSO le assegnazioni medie registrano un calo medio del 16% (da 460 a 383 euro), mentre per gli altri comuni il calo medio è del 11% (da 308 a 273 euro). Va ricordato che si tratta peraltro della prima applicazione del fondo "sperimentale", che già dal 2013 vedrà un nuovo metodo di riparto. Anche nelle RSS i trasferimenti erariali hanno registrato riduzioni consistenti e non inferiori a quelli delle RSO.

Una prima verifica dell'impatto complessivo dell'operazione può vedersi sulle entrate correnti complessive. I dati di competenza disponibili al 2011 sono quelli dei 2.285 enti soggetti al PSI (che comprendono il 93% della popolazione italiana) e sui quali la Corte dei Conti esercita il monitoraggio: gli accertamenti dei primi due titoli delle entrate correnti (tributarie e da trasferimento) calano del 2,4%, mentre se si considera l'insieme delle entrate correnti, il calo è inferiore, pari all'1,7%.

Prima di analizzare struttura e composizione della finanza comunale è opportuno ricordare gli obiettivi di riduzione dell'indebitamento pubblico assegnati ai Comuni dalla disciplina annuale del Patto di Stabilità Interno. In questi anni gli enti locali hanno contribuito alla riduzione, raggiungendo, nel loro insieme, gli obiettivi assegnati. Ma lo sforzo richiesto agli enti locali è fortemente cresciuto: dal 2010 l'obiettivo è diventato quello di conseguire un saldo positivo, crescente ogni anno. E nel 2011 il comparto dei

Tabella 1.7
OBIETTIVI PROGRAMMATICI DEL PSI E SALDI REALIZZATI, AL NETTO MISURE STATALI E REGIONALI
Valori in milioni

	2008		2009		2010		2011	
	Obiettivo netto	Saldo*	Obiettivo netto	Saldo*	Obiettivo	Saldo*	Obiettivo	Saldo*
Comuni	-1.606	-179	-573	+524	+345	+1.162	+1.261	+1.083
Province	-472	-195	-551	-271	-66	+62	+352	+182

* Saldo realizzato al netto premi e intervento regionale.

Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti

Comuni, nel suo insieme non ha conseguito l'obiettivo: peraltro tale esito complessivo in gran parte è dovuto al rilevante saldo negativo di Torino.

In secondo luogo va ricordato che sia il gettito della compartecipazione all'IVA, che le assegnazioni del Fondo sperimentale di riequilibrio vanno iscritte al titolo I (entrate tributarie), rispettivamente nelle categorie "Imposte" e "Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie", e pertanto la tabella le espone nella categoria delle entrate proprie correnti. Questa categoria registra quindi un grosso incremento, che però non deriva dall'uso del margine di manovra sulle entrate tributarie comunali. Pertanto l'impatto complessivo della sostituzione dei trasferimenti statali può leggersi solo attraverso la dinamica congiunta di entrate tributarie e trasferimenti correnti dallo stato.

Tabella 1.8
COMUNI: ENTRATE PER TITOLO E VOCE ECONOMICA. 2008-2011
Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	2008	2009	2010	2011	Media var. annue 2011/2008	Var. 2011/ 2010
<i>Entrate tributarie</i>	20.057	19.501	20.602	30.078	9%	46%
Imposte	14.217	13.586	13.831	14.840	-2%	7%
di cui Compartecipazione IRPEF / IVA	896	1.016	1.060	1.881	25%	77%
Tasse	4.395	4.391	5.214	5.751	7%	10%
Tributi speciali	557	524	496	7.604	355%	1433%
<i>Entrate extratributarie</i>	10.589	10.595	10.697	11.479	1%	7%
Trasferimenti dallo Stato	15.212	16.094	16.758	7.167	-4%	-57%
Trasferimenti dalle Regioni	5.348	6.151	5.985	3.902	-6%	-35%
Altri trasferimenti	792	1.142	907	780	5%	-14%
Trasferimenti correnti	21.352	23.387	23.650	11.849	-11%	-50%
<i>Entrate correnti</i>	51.997	53.482	54.949	53.405	1%	-3%
Alienazione di beni patrimoniali	2.124	1.568	1.526	2.009	-1%	32%
Riscossione di crediti*	692	713	313	305	-14%	-3%
<i>Entrate proprie in c/capitale (escl. prelievi di tesoreria)</i>	2.816	2.281	1.862	2.314	-4%	24%
Trasferimenti dallo Stato	1.414	1.439	1.562	904	-15%	-42%
Trasferimenti dalle Regioni	4.591	4.479	3.771	3.675	-4%	-3%
Trasferimenti da imprese e privati	4.099	3.529	3.404	3.181	-7%	-7%
Trasferimenti in c/capitale	10.788	10.110	9.329	8.632	-6%	-7%
Entrate c/capitale*	13.604	12.391	11.191	10.945	-6%	-2%
Prestiti di finanziamento	4.632	4.080	3.531	3.447	-12%	-2%

* Escl. prelievi tesoreria.

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Tabella 1.9
COMUNI: ENTRATE E SPESE PER TITOLO E RIPARTIZIONE. 2010-2011
 Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	Nord SO			Nord SS			Centro			Sud SO			Isole		
	2010	2011	Var. 2010/2011/2009	2010	2011	Var. 2010/2011/2009	2010	2011	Var. 2010/2011/2009	2010	2011	Var. 2010/2011/2009	2010	2011	Var. 2010/2011/2009
Entrate tributarie	9.612	14.142	5% 47%	693	709	4% 2%	4.299	6.650	6% 55%	4.283	6.825	5% 59%	1.715	1.752	11% 2%
Entrate extratributarie	5.506	5.770	2% 5%	821	862	3% 5%	2.385	2.921	-3% 22%	1.376	1.327	2% -4%	608	598	-1% -2%
Trasferimenti dallo Stato	6.051	1.218	2% -80%	57	651	6% 1041%	4.104	1.146	7% -72%	4.369	1.146	5% -74%	2.176	2.507	4% 15%
Trasferimenti dalle Regioni	1.133	878	8% -23%	1.615	1.018	3% -37%	641	365	-7% -43%	644	483	-26% -25%	1.952	1.159	-1% -41%
Trasferimenti correnti	7.562	2.485	2% -67%	1.769	1.765	3% 0%	5.044	1.664	1% -67%	5.097	1.664	-1% -67%	4.178	3.717	2% -11%
Entrate correnti	22.680	22.397	3% -1%	3.284	3.336	3% 2%	11.728	11.235	2% -4%	10.756	9.816	2% -9%	6.501	6.068	4% -7%
Alienazione di beni patrimoniali	889	1.361	-6% 53%	86	94	-6% 9%	294	254	1% -14%	190	216	8% 13%	66	84	-11% 27%
Riscossione di crediti	227	235	-53% 3%	14	4	-67% -74%	59	7	-63% -87%	7	3	-61% -62%	6	3	-29% -39%
Entr. proprie in c/cap. (escl. pr. tesor.)	2.259	1.597	-27% -29%	148	97	-15% -34%	372	261	-43% -30%	212	218	-4% 3%	85	87	-16% 3%
Trasferimenti in c/capitale	3.538	3.015	6% -15%	856	860	-14% 0%	1.935	1.911	-2% -1%	2.107	2.059	-23% -2%	892	787	-21% -12%
Entrate c/capitale	5.797	4.611	-10% -20%	1.004	957	-14% -5%	2.307	2.172	-12% -6%	2.320	2.277	-22% -2%	977	874	-21% -11%
Prestiti di finanziamento	1.388	1.388	-14% 0%	334	340	129% 2%	753	701	38% -7%	758	755	-34% 0%	297	264	-52% -11%
Spese correnti	21.243	21.221	3% 0%	2.757	2.830	1% 3%	11.008	11.125	-1% 1%	10.233	9.971	1% -3%	6.130	6.069	3% -1%
Acquisto di cap. (o invest. beni imm.)	4.713	4.808	-19% 2%	1.372	1.296	4% -6%	2.614	2.275	10% -13%	2.657	2.545	-25% -4%	1.230	1.091	-12% -11%
Spese c/capitale	5.381	4.502	-18% -16%	1.565	1.459	-3% -7%	3.040	2.632	-14% -13%	2.923	2.779	-25% -5%	1.336	1.162	-16% -13%
Spese rimborso prestiti	1.996	2.105	-16% 5%	313	335	-2% 7%	1.429	1.472	0% 3%	1.947	2.364	9% 21%	1.224	1.265	-12% 3%

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-IMEF)

I dati di cassa usati da questo Rapporto consentono una verifica più dettagliata, e un'analisi anche a livello territoriale. Se gli incassi per entrate tributarie crescono fortemente, ciò deriva proprio dall'imputazione in questo titolo sia della compartecipazione all'IVA, che delle assegnazioni del Fondo sperimentale di riequilibrio. Di fatto l'andamento congiunto degli incassi da entrate tributarie e da trasferimenti correnti dallo stato ha una dinamica nulla, pari a 0, cioè l'operazione è stata neutrale. Pesante invece la riduzione delle altre poste di entrata: i trasferimenti dalle Regioni, -35%, non compensati da un incremento degli incassi tariffari (entrate extratributarie).

Le poste in conto capitale mantengono una dinamica negativa: i trasferimenti dalle Regioni (che assistono la realizzazione di tante opere pubbliche, soprattutto nei comuni di minor dimensione), i mutui accesi; solo le entrate proprie vedono un lieve crescita.

A livello territoriale l'andamento 2011 rispetto al 2010 della somma degli incassi da entrate tributarie e da trasferimenti correnti dallo stato non è omogeneo: nei territori a statuto ordinario -2% al Nord, -7% al Centro e -8 al Sud; mentre nei territori a statuto speciale si registra un aumento, +81% al Nord e nullo nelle isole.

L'andamento della spesa indica una contrazione, sia di parte corrente che negli investimenti. I pagamenti correnti si riducono fortemente per le retribuzioni (in relazione al blocco del turn over e dei trattamenti economi-

Tabella 1.10
COMUNI: SPESE PER TITOLO E CATEGORIE. 2008-2011
Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	2008	2009	2010	2011	Media var. annue 2011/2008	Var. 2011/2010
Personale	16.642	16.304	16.036	15.732	1%	-2%
Acquisto di beni	2.296	2.265	1.621	1.559	-9%	-4%
Prestazioni di servizi e noleggi	19.993	21.486	23.507	24.272	7%	3%
Trasferimenti correnti	5.307	5.872	5.704	9.714	22%	70%
Interessi passivi	2.858	2.714	2.508	2.217	-6%	-12%
Spese correnti	49.163	50.560	51.371	51.216	3%	0%
Investimento beni	15.125	14.404	12.586	12.014	-7%	-5%
Trasferimenti in c/capitale	1.326	1.313	1.130	1.093	-14%	-3%
Concessioni di crediti e anticipazioni	4.006	2.174	1.426	1.419	-33%	0
Altro (incarichi, partec.)	926	808	529	655	-3%	24%
Spese in c/capitale	21.383	19.387	15.670	13.952	-15%	-11%
Rimborso prestiti	6.704	7.305	6.908	7.541	5%	9%

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)



ci) e per gli interessi passivi. In crescita vi sono invece i pagamenti per prestazioni di servizi e quelli per trasferimenti: peraltro la dinamica 2011 è positiva solo in alcuni territori (per le prestazioni in Lombardia, Lazio, Liguria), e può derivare anche dal pagamento di residui passivi.

La contrazione della spesa per investimenti dura ormai da diversi anni e si conferma nel 2011 e in tutti i territori. Risulta più forte nei comuni medio-grandi: nel periodo 2004-2010 si è dimezzata, a fronte di una contrazione del 24% per i comuni più piccoli, nel medesimo periodo (Banca d'Italia, *Relazione annuale*, p. 151).

1.5 Le Province

La finanza provinciale registra mutamenti di minor entità rispetto a quella comunale. Fino al 2011 la struttura delle entrate non muta: le entrate proprie costituite da tributi e proventi tariffari coprono il 60% degli incassi di parte corrente, e il 30% deriva dai trasferimenti dalle Regioni, mentre lo stato fornisce, in aggregato nazionale, solo sull'8,5% delle entrate.

Ricordiamo peraltro che questa composizione delle entrate risulta molto differenziata sul territorio, non solo per motivi perequativi, cioè in funzione inversa della diversa base imponibile dei tributi propri, ma anche in funzione delle diverse deleghe attribuite dalle Regioni alle Province con i paralleli flussi di trasferimenti. I *trasferimenti dalle Regioni* incidono per il 37% al Nord (ambito delle RSO) e 35% al Centro, quindi per il 29% nel Sud peninsulare; nei territori a statuto speciale l'incidenza varia dal 75% in Friuli al 25% nelle Isole. La funzione perequativa dei *fondi statali* fa sì che per 3/4 della loro consistenza essi si concentrano nel mezzogiorno, con valori procapite più che doppi rispetto alla media nazionale (pari a 17 euro) in Campania, Calabria, Molise, Basilicata, mentre in alcune Province o i trasferimenti erariali si sono quasi completamente azzerati. Inoltre i trasferimenti dal Ministero dell'Interno nel 2011 sono stati oggetto di una forte riduzione, pari a 300 milioni (nel 2010 gli incassi per i trasferimenti statali sono ammontati a 1136 milioni), quindi 500 milioni annui dal 2012, a cui vanno aggiunte le nuove riduzioni disposte dal decreto 95 del 2012 (altri 500 milioni annui).

La seconda novità per il 2011 riguarda il ripristino della possibilità di aumentare o diminuire l'aliquota base dell'imposta sulle assicurazioni RC auto, pari al 12,50%, in misura non superiore a 3,5 punti percentuali.

I dati di competenza disponibili al 2011, tratti dal monitoraggio della Corte dei Conti sul PSI, indicano una crescita positiva, +2,4% per gli acceramenti dell'insieme delle entrate correnti.

Tabella 1.11
 PROVINCE: ENTRATE PER TITOLO E VOCE ECONOMICA. 2008-2011
 Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	2008	2009	2010	2011	Var. 2010/ 2009	Var. 2011/ 2010
Entrate tributarie	4.880	4.608	4.689	5.196	2%	11%
Entrate extratributarie	690	691	672	642	-3%	-5%
Trasferimenti dallo Stato	1.104	1.098	1.136	832	3%	-27%
Trasferimenti dalle Regioni	2.817	3.069	2.827	2.949	-8%	4%
Altri trasferimenti	145	134	160	485	19%	203%
Trasferimenti correnti	4.067	4.300	4.123	3.938	-4%	-4%
Entrate correnti	9.638	9.600	9.484	9.775	-1%	3%
Alienazione di beni patrimoniali	145	102	102	123	0%	20%
Riscossione di crediti	722	465	450	256	-3%	-43%
Entrate proprie in c/capitale	867	568	485	379	-15%	-22%
Trasferimenti dallo Stato	362	230	262	307	14%	17%
Trasferimenti dalle Regioni	1.108	1.017	922	755	-9%	-18%
Altri trasferimenti	91	62	120	166	94%	38%
Trasferimenti in c/capitale	1.670	1.410	1.303	1.228	-8%	-6%
Entrate c/capitale	2.537	1.977	1.788	1.606	-10%	-10%
Anticipazioni e prestiti	912	826	600,3	585,1	-27%	-3%

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Tabella 1.13
 PROVINCE: SPESE PER TITOLO E VOCE ECONOMICA. 2008-2011
 Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	2008	2009	2010	2011	Var. 2010/ 2009	Var. 2011/ 2010
Personale	2.375	2.289	2.257	2.220	0%	-2%
Prestazioni di servizi e acq. Beni	3.948	3.840	3.911	3.956	2%	1%
Trasferimenti correnti	1.893	1.721	1.554	1.512	-4%	-3%
Interessi passivi	523	461	423	435	-5%	3%
Spese correnti	9.026	8.605	8.563	8.450	1%	-1%
Acquisto di capitali	2.515	2.466	2.095	1.924	-10%	-8%
Trasferimenti in c/capitale	46	38	437	429	512%	-2%
Concessioni di crediti e anticip.	507	427	296	235	-27%	-21%
Altro (incarichi, partec.)	108	106	87	45	-13%	-49%
Spese c/capitale	3.832	3.533	2.937	2.635	-13%	-10%
Rimborso prestiti	667	655	652	710	0%	9%

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Tabella 1.12
PROVINCE: ENTRATE E SPESE PER TITOLO E RIPARTIZIONE 2009-2011
 Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	Nord SO			Nord SS			Centro			Sud SO			Isole												
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011										
	Var. 2010/2009	Var. 2011/2010	Var. 2011/2009	Var. 2010/2009	Var. 2011/2010	Var. 2011/2009	Var. 2010/2009	Var. 2011/2010	Var. 2011/2009	Var. 2010/2009	Var. 2011/2010	Var. 2011/2009	Var. 2010/2009	Var. 2011/2010	Var. 2011/2009										
Entrate tributarie	2.093	2.070	2.265	-1%	9%	51	49	50	-4%	2%	1.035	1.121	1.179	8%	5%	1.039	1.055	1.259	1%	19%	389,9	393,9	442,4	1%	12%
Entrate extratributarie	331	317	300	-4%	-5%	49	41	46	-16%	11%	168	158	165	-6%	5%	108	128	104	19%	-19%	35,3	30	27	-15%	-10%
Trasferimenti dallo Stato	121	160	112	32%	-30%	4	3	3	-33%	-4%	95	100	78	5%	-22%	571	581,8	408,4	2%	-30%	306,9	290,3	231,4	-5%	-20%
Trasferimenti dalle Regioni	1.356	1.185	1.276	-13%	8%	224	207	219	-8%	6%	668	670	669	0%	0%	587	558	597	-5%	7%	233,2	208,3	187,8	-11%	-10%
Trasferimenti correnti	1.535	1.417	1.470	-8%	4%	231	212	224	-8%	6%	812	826	782	2%	-5%	1.177	1163,2	1035	-1%	-11%	547,2	504,6	425,4	-8%	-16%
Entrate correnti	3.959	3.804	4.035	-4%	6%	331	302	320	-9%	6%	2.014	2.105	2.127	5%	1%	2.360	2.346	2.398	-1%	2%	972	929	895	-5%	-4%
Entr. proprie in c/cap. (escl. pr. tesor.)	349	347	269	-1%	-22%	104	28	51	-73%	82%	91	86	32	-6%	-63%	15	20	26	34%	28%	8	5	1	-44%	-69%
Trasferimenti in c/capitale	676	496	498	-27%	0%	62	37	26	-40%	-31%	301	304	272	1%	-10%	368	365,8	319,7	-1%	-13%	64	111,6	112,5	74%	1%
Entrate c/capitale	1.025	843	767	-18%	-9%	166	65	76	-61%	18%	392	389	304	-1%	-22%	383	386	346	1%	-10%	72	116	114	61%	-2%
Prestiti	450	306	450	-32%	47%	25	31	23	23%	-26%	153	107	82	-30%	-24%	156	114	144	-27%	26%	42	44	26	5%	-41%
Spese correnti	3.653	3.533	3.456	-3%	-2%	285	288	290	1%	1%	1.878	1.949	1.896	4%	-3%	1.986	2.008	2.066	1%	3%	804	785	742	-2%	-6%
Spese c/capitale	1.654	1.266	1.227	-23%	-3%	181	157	150	-14%	-4%	683	628	497	-8%	-21%	826	689	557	-17%	-19%	189	198	204	4%	3%
Rimborso prestiti	293	321	354	10%	10%	23	14	15	-38%	4%	130	134	153	3%	14%	122	136	128	11%	-6%	89	54	60	-39%	12%

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)



Nei dati di cassa la dinamica è appena superiore, mentre era negativa negli anni precedenti: nel 2011 deriva dalla crescita degli incassi nei tributi provinciali. Anche i trasferimenti regionali vedono un lieve incremento.

Le spese confermano un trend di riduzione, a partire dal 2009. La riduzione interessa i territori a statuto ordinario del Nord, al Centro è limitata al 2011, mentre è molto pronunciata nelle isole; nel Sud peninsulare e nel Friuli, i pagamenti correnti mantengono una dinamica positiva.

Incassi e pagamenti per gli investimenti mantengono il trend negativo degli anni precedenti e dei comuni; a eccezione delle isole, dove invece crescono.

1.6

Una parziale introduzione agli effetti dell'armonizzazione dei sistemi contabili sulla lettura dei dati di autonomia tributaria regionale: le entrate regionali

Presentiamo di seguito un approfondimento sugli andamenti delle entrate proprie regionali utilizzando le nuove fonti rese disponibili (ISTAT 2012, Corte dei Conti 2012, Bilanci consuntivi delle regioni e province autonome ISTAT disponibili al 2012) e indicando alcune chiavi di lettura suggerite anche nella scorsa edizione del rapporto alla luce dei nuovi quadri dedicati al titolo I (entrate proprie regionali), resi vincolanti dal processo di armonizzazione della contabilità degli enti locali (D.lgs. 118/2011), ancorché ancora privi di riscontri quantitativi (il processo è attualmente allo stato di sperimentazione).

Due sono le fonti principali attraverso le quali è possibile indagare l'andamento dei tributi propri regionali, ovvero quelli su cui le regioni hanno autonomia, al netto delle compartecipazioni all'IVA e del contributo perequativo, in termini di competenza annuale. La prima è quella offerta dai conti consuntivi di bilancio, redatta in termini di competenza annuale finanziaria, dal lato degli accertamenti e delle riscossioni. Questa si offre nella versione ISTAT, anni vari, ed è l'unica a poter essere ricostruita in una serie, ancorché breve¹⁵. La seconda, redatta in termini di competenza economica, è quella offerta dal conto economico ISTAT, con cadenza annuale e offerta con i termini del consolidamento utili ai fini di controllo dei conti a livello comunitario¹⁶.

L'interesse che riveste la descrizione dell'andamento delle entrate proprie regionali non sta solo, com'è ovvio, nello studio dei legami tra ciclo ed entrate tributarie territoriali e tendenze dell'autonomia tributaria, ma pure nella verifica da un lato degli effetti delle manovre fiscali autonome regionali e dall'altro nella capacità gestionale in capo alle amministra-

Tabella 1.14
UN CONFRONTO TRA FONTI CONTABILI

	2008	2009	2010	
Tributi propri*	79.694	70.219	73.478	Conto economico regioni
Tributi propri**	75.823	78.238	76.294	Consuntivi regioni

* Somma di imposte indirette e dirette (non comprende la quota di tributi erariali versati alle RSO quali quelli sul consumo e altre minori).

** Somma di imposte sul reddito e il patrimonio, imposte e tasse sugli affari, imposte su produzione consumi e dogane, monopoli, lotto lotterie e attività di gioco e altri tributi propri (comprende una quota pari a circa il 30% in media del totale delle imposte sul consumo).

zioni locali in tema di accertamento e riscossione dei gettiti. Queste funzioni saranno sempre più rilevanti man mano che i processi di autonomia *ex legge* 42/2009 e D.lgs. 118/2011 e i vincoli alla compilazione di bilanci omogenei per livello di governo diverranno più stretti.

Non entriamo nel dettaglio della differenza tra competenza economica e competenza finanziaria¹⁷, ma un primo confronto tra conto economico, nella parte dedicata alle **entrate proprie** regionali (imposte indirette e dirette), e le risultanze dei rendiconti da fonte ISTAT (secondo la classificazione economica SIR risalente al 1983¹⁸) non può non evidenziare le difficoltà di una lettura incrociata della dinamica delle entrate correnti. Sappiamo che nel conto economico sono classificate tra i tributi propri anche entrate, come per esempio l'IVA o l'IRPEF per le RSS (di competenza propria), la cui determinazione, in termini di gettito atteso, avviene in maniera diversa rispetto alle RSO, ma viene comunque tenuta separata la quota di compartecipazione all'IVA delle RSO, tenuta insieme agli altri trasferimenti correnti dallo stato, laddove invece questa compartecipazione è mescolata alle altre fonti d'accertamento nel titolo I proquota nella classificazione (SIR) offerta dai consuntivi, pur non avendo natura di tributo proprio. Oltre a questa differenza, nel rendiconto sono inseriti dati di accertamento relativi a IRAP e Addizionale IRPEF mescolati con imposte le cui operazioni di ricognizione della competenza sono regolate in maniera diversa dalle amministrazioni, rendendo ancor meno utile la classificazione funzionale SIR dei rendiconti nella parte che dovrebbe differenziare l'accertamento dalla gestione dei residui. Nel conto economico le tipologia di entrata sono invece rese coerenti con gli imponibili accertati per competenza d'esercizio, e sono compiuti aggiustamenti nelle registrazioni dei ricavi degli enti per competenza economica, in cui si rilevano i fatti della gestione non semplicemente per quel che attiene alle componenti degli accertamenti in corso d'anno ma pure le poste incassate su ruoli appartenenti al medesimo esercizio¹⁹. Le differenze si riflettono in una discrepanza tra le due fonti del 3% medio nel triennio 2008-2010, frutto



di scostamenti in diminuzione e in aumento del tutto erratici durante gli esercizi, cosicché l'andamento appare in alcuni casi del tutto opposto. Il confronto presentato in tabella 1.14, da assumersi come mero esercizio illustrativo, sottolinea la rilevanza, a nostro giudizio, del punto: sebbene il conto economico individui un trend per il triennio in linea con l'andamento delle entrate tributarie della medesima tipologia a livello centrale e locale, la registrazione risultante da contabilità finanziaria mostra una sopravvalutazione che arriva a punte del +11%, falsando in maniera rilevante il trend individuato dal conto economico ISTAT.

Purtroppo nel conto delle AAPP, in prima battuta il più affidabile dati gli aggiustamenti cui il conto economico sottopone i dati di bilancio, la metodologia e i criteri di compensazione usati presentano ostacoli alla lettura (il complicato processo di attribuzione delle poste in variazione e aumento degli accertamenti d'esercizio a opera dell'ente centrale di statistica non appaiono di facile "trasmissione" nemmeno al pubblico degli addetti ai lavori), e nella raccolta dei conti consuntivi effettuata dall'ISTAT, che almeno in linea teorica dovrebbero rendere più facile una riclassificazione secondo le singole tipologie di imposta o tributo registrati nei conti consuntivi delle singole regioni, mancano gli strumenti minimi per ricostruire il dato di accertamento coerente con l'evoluzione delle transazioni economiche che l'operatore locale (la Regione) ha intrattenuato con il contesto economico di riferimento (prelievo di imposte la cui esigibilità matura nell'esercizio finanziario). La classificazione, obsoleta, utilizzata nella serie dei rendiconti ISTAT rende molto difficile l'operazione di ricostruzione. Ci troviamo insomma con due strumenti potenzialmente utili a supporto uno dell'altro, ma con evidenti vincoli di riconciliazione. Nonostante le funzioni delle due rilevazioni siano del tutto diverse, una lettura in serie storica come quella offerta dalla contabilità delle AAPP potrebbe utilmente integrare²⁰ l'analisi dei fatti della gestione come presentati dalla contabilità finanziaria (e quindi nei rendiconti consuntivi dal lato degli accertamenti) regionale.

Il meritorio lavoro svolto da COPAFF nella sua raccolta dei dati di bilancio regionali, potrebbe essere utilizzato per costruire una banca dati unitaria dei consuntivi, fruibile con facilità e rielaborabile dagli studiosi e gli addetti ai lavori, con una maggiore omogeneità e riconoscibilità delle singole poste d'entrata, sottoponendo al vaglio critico le fonti di accertamento che rimangono ancora problematiche, almeno nel confronto con il conto economico. Ricordiamo che questa appare essere per adesso l'unica fonte di classificazione omogenea a livello regionale, con un dettaglio comparabile a quello SIOPE (legge 166/2009). Ma, al netto della questione della tempistica e della fruibilità di questa raccolta per i fini dell'analisi con cadenza annuale delle risultanze contabili offerte dalle fonti Teso-

ro, per il fabbisogno, e ISTAT, per il conto economico, vanno prima risolti i nodi di fondo connessi alla disomogeneità nei comportamenti contabili dei diversi enti.

Per rimanere nel perimetro delle difficoltà di lettura delle componenti del titolo I, così difformi nei documenti contabili regionali, il contesto legale avrebbe consentito alle regioni di sopravvalutare gli accertamenti appellandosi ai residui attivi non versati²¹, creando il presupposto in questo modo per ostacolare una delle componenti principali del rendiconto, relativa alle entrate proprie ma tipica di tutte le parti del documento contabile, ovvero la sussistenza dei requisiti minimi della trasparenza, il chi fa cosa e quando a livello di autonomia tributaria dell'Ente locale.

Ci si può attendere un miglioramento nella fruibilità dei dati dall'implementazione degli schemi di bilancio imposti dal D.lgs. 2011/118, e di cui offriamo uno spaccato per quanto sarà di competenza regionale nelle tabelle 1.15 e 1.16. Una delle cause dell'erraticità delle poste in entrata rilevate in contabilità finanziaria, ovvero la persistente nebulosa che avvolge le decisioni discrezionali in merito alla registrazione nei rispettivi titoli dell'entrata delle maggiori imposte che costituiscono compensazioni del fabbisogno sanitario, crediamo possa essere in qualche modo sterilizzata, creando le condizioni per una lettura esaustiva e coerente dei dati di contabilità regionale in termini di competenza.

In sede di compilazione di *accertamento pluriennale*, è previsto, per gli anni t, t+1 e seguenti la compilazione del prospetto aggregato in tabella 1.15 (in termini di previsioni di competenza del bilancio pluriennale e di competenza).

Per tutte le regioni è prevista in sede di *rendiconto* la classificazione del titolo I secondo uno schema, che prevede lo scorporo delle manovre proprie regionali dalle poste incassate a titolo di copertura del fondo sanitario (tra cui non solo entrate dirette e indirette ma quote di fondi perequativi), come si evince dalla tabelle 1.16 e 1.17.

Tabella 1.15

CLASSIFICAZIONE DEL TITOLO I NEL NUOVO SCHEMA DI BILANCIO: ACCERTAMENTI PLURIENNALI REGIONALI

Titolo I – Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa

Tipologia 101 – Tributi diretti

Tipologia 102 – Tributi indiretti

Tipologia 103 – Tributi destinati al finanziamento della sanità

Tipologia 104 – Tributi devoluti e regolati alle autonomie speciali

Tipologia 105 – Compartecipazioni di tributi

Tipologia 301 – Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali

Tabella 1.16
ENTRATE PROPRIE E PER COPERTURA FABBISOGNO SANITARIO A RENDICONTO

Tipologia 101: Tributi diretti	Tipologia 103: Tributi destinati al finanziamento della sanità
Addizionale regionale IRPEF non sanità	Imposta regionale sulle attività produttive – IRAP – Sanità
Altre addizionali regionali di tributi diretti	Imposta regionale sulle attività produttive – IRAP – Sanità derivante da manovra fiscale regionale
Altre imposte sostitutive	Compartecipazione IVA – Sanità
Imposta sul patrimonio	Addizionale IRPEF – Sanità
Altre imposte dirette	Addizionale IRPEF – Sanità derivante da manovra fiscale regionale
	Accisa sulla benzina per autotrazione – sanità
	Altri tributi destinati al finanziamento della spesa sanitaria

Tabella 1.17
COMPARTECIPAZIONI E FONDI PEREQUATIVI A RENDICONTO

Tipologia 105: Compartecipazioni di tributi	Tipologia 301: Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali
Compartecipazione IVA a Regioni – non Sanità	Fondi perequativi dallo Stato
Addizionale regionale alla compartecipazione IVA	Fondo perequativo dallo Stato – Sanità
Compartecipazione al bollo auto	
Compartecipazione al gasolio	
Altre compartecipazioni di imposte a Regioni non destinate al finanziamento della spesa sanitaria	

Nel *piano dei conti integrato*, le regioni sono tenute alla compilazione delle voci di bilancio dal lato delle entrate al fine di integrare contabilità finanziaria e conto economico e patrimoniale, scendendo di un livello rispetto alle singole voci elencate pubblicate negli schemi RGS offerti agli enti in simulazione²².

Ci si può attendere da questa complessa operazione di riclassificazione, oltre alla maggior fruibilità di conti omogenei per tutte le regioni, a statuto ordinario e speciale, dopo decenni di ordine sparso per la contabilità regionale, la possibile ricognizione, per tutti gli enti, delle singole voci che rilevano per la totalità delle imposte dirette e indirette, così come la componente attribuibile solo al comportamento fiscale regionale rispetto a quanto costituisce titolo di copertura del fabbisogno sanitario.

Infine, gli schemi di bilancio inseriti nel piano dei conti integrato riclassificato permetteranno, o almeno queste sono le speranze, di superare le difficoltà di lettura che il conto economico riclassificato ISTAT impone al fruitore, consentendo, ove possibile, l'integrazione delle informazioni di competenza finanziaria con quella economica. Se questo porterà alla compilazione di conti economici e patrimoniali con un grado accettabile di affidabilità, è una delle sfide che questo processo intende portare avanti con successo.

Tabella 1.18
 PROSPETTO DEGLI ACCERTAMENTI DELLE REGIONI A STATUTO E SPECIALE (RENDICONTO)
 E CLASSIFICAZIONE TRIBUTI INDIRETTI ALTRE REGIONI

Tipologia 102: Tributi indiretti	Tipologia 104: Tributi devoluti e regolati alle autonomie speciali
Imposta sul gas metano	Imposta sul valore aggiunto (IVA) sugli scambi interni
Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) non Sanità	Imposta sul valore aggiunto (IVA) sulle importazioni
Accisa sulla benzina per autotrazione – non sanità	Imposta sull'energia elettrica
Accisa sul gasolio	Imposta sugli oli minerali e derivati; Imposta sulla birra
Imposte sulle concessioni dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	Imposta sui gas in condensabili
Imposta regionale sulle concessioni statali sui beni del demanio marittimo	Imposta di registro; Imposta di bollo
Imposta regionale sulle concessioni statali sui beni del patrimonio indisponibile	Imposta ipotecaria
Tassa regionale di diritto allo studio	Imposta sugli spiriti; Imposta sui tabacchi
Tassa sulla concessione per la caccia e per la pesca	Imposta di consumo su oli lubrificanti e bitumi di petrolio
Tasse sulle concessioni regionali	Imposta sul lotto e le lotterie; Imposta sui giuochi, abilità e concorsi pronostici
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	Imposte sulle concessioni dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile
Tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente	Imposta sullo zucchero; Imposta sul consumo di acqua
Tasse automobilistiche	Sovrimposta di confine (esclusi gli oli minerali)
Tassa per l'abilitazione professionale	Sovrimposta di confine sugli oli minerali
Tassa sulle emissioni di anidride solforosa	Altre imposte sostitutive n. a. c.
Diritti speciali sulle acque da tavola	Ritenute sugli interessi e su altri redditi da capitale
Proventi dei Casinò	Ritenute sugli utili distribuiti dalle società
Proventi speciali assimilati alle imposte sui prodotti	Rit. su contrib. di enti pubb., premi, cap. di ass. sulla vita
Altri proventi speciali assimilati alle altre imposte sulla produzione	Altre ritenute n. a. c.
Imposta regionale sulla benzina su autotrazione	Imposte sul reddito delle persone fisiche (ex IRPEF)
Altri tributi indiretti	Imposte sul reddito delle persone giuridiche (ex IRPEG)

1.7 Conclusioni

Con il 2011 la dinamica della principali grandezze della finanza locale subisce un mutamento rispetto agli anni precedenti. Infatti le variazioni da posi-



tive divengono negative: nel 2011 calano in valore assoluto non solo gli investimenti, ma anche la spesa corrente; si riduce non solo la spesa delle Regioni, ma anche quella del comparto sanitario e degli enti locali.

È un mutamento di segno che verosimilmente è destinato a protrarsi nel 2012 e nel 2013, come registrato dalle stime del Ministero dell'Economia contenute nella RGSEP. Le riduzioni sono da collegarsi alle misure comprese nelle ultime manovre di finanza pubblica, comprese le più recenti (decreto 95 dell'estate 2012). Misure che comprendono ulteriori e rilevanti tagli dei trasferimenti statali agli enti territoriali e che portano pertanto a stimare un rilevante calo degli incassi di parte corrente per il complesso delle amministrazioni locali: da 229 miliardi nel 2011, a 220 nel 2012 (erano 238 nel 2009 e 231 nel 2010).

Ma per il governo locale sono all'orizzonte mutamenti ben più incisivi. Il 2012 vedrà l'avvio – anticipato – dell'IMU per i Comuni; quindi un riparto meno sperimentale del Fondo di riequilibrio ai Comuni e la soppressione dei fondi statali alle Province e la sostituzione con risorse dalla compartecipazione all'IRPEF, come avvenuto per i Comuni nel 2011; ancora vi sarà la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali agli locali, da sostituirsi con partecipazioni ai tributi regionali.

In questo anno si avvierà anche il riordino delle Province, la riorganizzazione dei servizi nei comuni minori attraverso le gestioni associate – temi discussi in altre parti di questo Rapporto – quindi il riassetto delle società e di altri organismi partecipati dagli enti territoriali, con le necessarie ripercussioni sui servizi da essi gestiti.

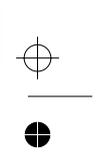
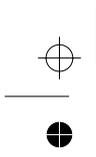
Un insieme di riforme molto corposo, potenzialmente in grado di dare un volto nuovo al governo locale, dopo un lungo periodo transitorio, inizia con la riforma costituzionale del 2001.

Bibliografia

- Banca d'Italia (2012), *Relazione annuale*.
- Comunità europea (2002), *Manuale SEC 95*.
- Corte dei Conti (2012), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni, anni 2010-2011*.
- Corte dei Conti (2012), *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, anni 2010-2011*.
- COPAFF, *Bilanci regionali, anni 2008-2010*.
- Ministero dell'Economia (2012), *Relazione generale sulla situazione economica del Paese – 2011*.

Note

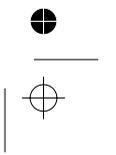
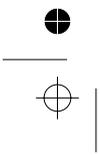
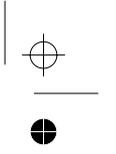
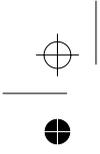
- ¹ Indebitamento o accreditamento netto: il risultato differenziale tra le entrate e le spese finali decurtate delle operazioni finanziarie (per le entrate: riscossione di crediti; per le spese: partecipazioni e conferimenti, nonché anticipazioni produttive e non). Introdotto per il bilancio statale, pone in evidenza il saldo positivo (accredito) o negativo (indebitamento) con cui si concludono le operazioni di bilancio di natura economica (fonte: ISTAT).
- ² Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 23 dicembre 2009.
- ³ Dal 2010 le voci SIOPE raggiungono un dettaglio classificatorio pari a 191 voci d'entrata (classificazione di III livello) e 252 di spesa (classificazione di III livello).
- ⁴ La complicazione derivante dal persistente transito spurio nelle contabilità speciali di poste rilevanti d'entrata e spesa da utilizzarsi nei saldi di bilancio regionali è stato già notato in Ambrosiano (2004) e ancora recentemente in Corte dei Conti (2012).
- ⁵ Nelle elaborazioni effettuate sui dati SIOPE, la compartecipazione IVA è conteggiata tra le indirette, al fine di omogeneizzare il dato 2010, che indica separatamente le quote di compartecipazione a tributi statali, con le poste contabili del 2008 e 2009, che non avevano questa voce separata dalle altre indirette.
- ⁶ Per esempio, nelle regioni a statuto speciale del Sud, nel 2009 abbiamo un improvviso calo delle imposte dirette, quantificabili nel 2010 a circa 8 miliardi di euro, fino a un minimo di 1 miliardo e mezzo circa, a beneficio però di un picco inaspettato delle imposte indirette nello stesso anno. La Lombardia, per fare un diverso esempio, contabilizza una parte della compartecipazione IVA nella voce trasferimenti correnti.
- ⁷ I dati sono stati riclassificati, per coerenza tra il biennio 2008-2009 e il 2010, utilizzando le categorie d'imposta delle amministrazioni locali del conto delle AAPP (ISTAT, 2010).
- ⁸ Per alcune infatti, come le tasse auto e sugli affari, il dato riflette in modo piuttosto coerente l'andamento dei gettiti di competenza e residui.
- ⁹ Non abbiamo citato l'addizionale IRPEF in quanto essa appare ormai caratterizzata da appropriatezza di regolazione contabile, ancorché con approssimazioni, sui capitoli di incasso SIOPE.
- ¹⁰ Dati rilevati da Corte dei Conti (2012), *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni negli esercizi 2010-2011*.
- ¹¹ La magistratura contabile ha fornito una dettagliata disamina delle risultanze del PSR 2011 nella relazione citata (Corte dei Conti, 2012).
- ¹² Si veda Corte dei Conti (2012).
- ¹³ Senza tener conto dei comportamenti idiosincratici di alcune regioni in merito alla contabilizzazione della compartecipazione IVA.
- ¹⁴ 30% del gettito dei tributi statali sui trasferimenti immobiliari; il gettito della componente immobiliare dell'IRPEF e delle imposte di registro e di bollo sugli affitti; il 21,7% della cedolare secca sugli affitti.
- ¹⁵ Vi sono anche le fonti Corte dei Conti e ora anche COPAFF, con rilevazioni effettuate sui bilanci regionali ma prive della fruibilità che ISTAT garantisce nelle forniture annuali (in termini di confrontabilità e fruibilità dei dati per elaborazioni successive).
- ¹⁶ Risultati in termini di risparmio lordo o disavanzo, indebitamento o accreditamento.
- ¹⁷ Si veda ISTAT, *Metodi e norme* (2005), *I conti economici per settore istituzionale secondo il SEC 95* e Malizia e Scafuri (2000), "Valutazioni per cassa e competenza economica nei conti delle pubbliche amministrazioni", *Rivista di Statistica Ufficiale*.
- ¹⁸ Secondo le note metodologiche allegate ai dati di consuntivo.
- ¹⁹ Non registrati nei rendiconti in competenza finanziaria.
- ²⁰ Ricordiamo come il processo che governa la registrazione del dato, nel caso del SEC 95 non escluda la competenza giuridica propria della contabilità finanziaria degli enti locali, in

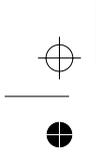


quanto essa è base valida delle stime anche per lo stesso SEC 95: “la competenza giuridica propria della contabilità dello Stato in alcuni casi soddisfa in pieno anche il criterio della competenza economica”, ISTAT, *Manuali e norme, SEC 95*.

²¹ Pensiamo al riversamento che le regioni hanno dovuto fare nel 2010 allo stato per somme IRAP e addizionale IRPEF con riferimento agli esercizi 2001-2006 non dovute, ma comunque in quegli anni certamente contabilizzate.

²² Si può consultare questa tabella, non riportata per esigenze di spazio in forma completa scaricando il file *Piano dei conti – Piano Finanziario delle Regioni Allegato 5* in www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/e-GOVERNME1/ARCONET/PianodeiContiIntegrato/.





2 Analisi territoriale della finanza comunale

Patrizia Lattarulo e Giuseppe Ferraina*

2.1 La congiuntura dei comuni: verso una maggiore responsabilità fiscale senza capacità di spesa – 2.2 Entrate e spese dei comuni: l'effetto del patto di stabilità interno – 2.3 La composizione delle entrate comunali – 2.4 La composizione delle spese comunali – 2.5 Le scelte finanziarie dei comuni e la dimensione demografica

2.1

La congiuntura dei comuni: verso una maggiore responsabilità fiscale senza capacità di spesa

Le misure di rigore imposte dal Governo Monti al nostro Paese sono destinate a incidere pesantemente sul modello di *welfare* che ha ispirato l'azione pubblica dal dopoguerra a oggi. Nonostante la spesa e il numero dei dipendenti pubblici non siano superiori alla media europea, le dimensioni del debito rendono i nostri bilanci pubblici troppo deboli di fronte alla volatilità dei mercati finanziari internazionali. Mouvendo da questa consapevolezza, gli interventi in atto stanno pure ridisegnando l'assetto istituzionale del Paese.

Anche agli enti locali è stato chiesto di contribuire al risanamento della finanza pubblica, per cui i vincoli imposti sul fronte della spesa e i margini di manovra consentiti sul versante delle entrate prefigurano un significativo cambiamento nella capacità di offerta dei servizi. La crescente autonomia fiscale, che caratterizzerà soprattutto il 2012, è destinata a finanziare il risanamento attraverso il Patto di Stabilità Interno (PSI), mentre i vincoli imposti mediante la contrazione della capacità di spesa comporteranno una riduzione dei servizi e una revisione delle modalità di offerta degli stessi. Di fatto sul comparto comunale graverà, dunque, l'onere di trasferire sui propri cittadini una maggiore pressione fiscale, senza poter però garantire pienamente il mantenimento degli attuali livelli di servizi. I nuovi equilibri di bilancio, infatti, dovranno soddisfare i vincoli sempre più stringenti imposti tanto dal PSI quanto dal taglio dei trasferimenti statali, così finanziando consistentemente il risanamento dei conti pubblici del Paese.

Nel 2011, intanto, le manovre del Governo riducono strutturalmente i trasferimenti erariali per un importo di 1,5 miliardi di euro (–8%), incidendo negativamente sulle entrate dei comuni. D'altra parte si è avviato un pro-

* Istituto Regionale di Programmazione Economica della Toscana – IRPET.

Tabella 2.1
 IL CONTRIBUTO DEL COMPARTO COMUNALE AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA. 2011-2012
 Valori in milioni di euro

	2011	2012	2013
Obiettivo Patto	2.160	3.615	4.500
Taglio ai trasferimenti ex DL 78/2010	1.500	2.500	2.500
Taglio ai trasferimenti ex DL 201/2011	0	1.450	1.450
Taglio ex DL 95/2012 spending review	0	500	2.000
Totale contributo finanziario	3.660	8.065	10.450

Fonte: IFEL

cesso di fiscalizzazione dei trasferimenti che comporta l'attribuzione a scala locale di alcuni cespiti imponibili prima afferenti alla competenza statale.

Una larga parte di queste risorse è derivante dalla tassazione immobiliare ma non contribuisce né ad aumentare le disponibilità dei comuni, in quanto i maggiori introiti vengono contestualmente compensati da una riduzione di pari importo del Fondo sperimentale di riequilibrio, né ad aumentare l'autonomia tributaria, dal momento che l'unico cespite per il quale è previsto per tale esercizio finanziario un margine di manovrabilità è l'addizionale IRPEF. Dunque, i trasferimenti erariali agli enti locali sono oggetto di tagli strutturali che, assieme all'avvio del processo di fiscalizzazione degli stessi, prefigurano i più radicali cambiamenti che avranno luogo nel 2012. A tutto questo si aggiunge l'effetto dell'acuirsi della crisi economica sulla contrazione delle basi imponibili a disposizione dei comuni, evidente nel gettito dell'addizionale comunale all'IRPEF ma anche su voci delle entrate in conto capitale quali gli oneri di urbanizzazione.

Altri interventi esercitano una forte pressione sui bilanci comunali. Il PSI impone ai comuni il miglioramento del saldo di competenza mista per importi sempre più elevati, spingendo le amministrazioni a cercare nuovi equilibri tra il mantenimento dell'offerta di servizi e il recupero di risorse aggiuntive dai cittadini. In realtà, come si vedrà successivamente, nel 2011 i margini di intervento delle amministrazioni sulle entrate sono ancora inesistenti – solo nel 2012 viene introdotta in via sperimentale l'IMU e prende realmente avvio l'imposta di soggiorno, così come vengono completamente meno i limiti di manovra sull'addizionale IRPEF – pertanto parte delle risorse vengono cercate nell'aumento dei proventi dei servizi e, per quanto possibile, nella lotta all'evasione fiscale.

Data la situazione descritta, i vincoli imposti dal PSI hanno dunque come conseguenza la pesante riduzione degli investimenti e, soprattutto, la dilazione del pagamento dei fornitori, riducendo ulteriormente, attra-

verso questa strada, l'effetto anticiclico della spesa pubblica. Nella direzione di una radicale revisione della capacità di erogazione diretta di servizi da parte dei comuni si collocano, infine, anche gli interventi molto severi di controllo al *turn over* del personale delle amministrazioni, ulteriormente inaspriti dai divieti imposti al ricorso a modalità di lavoro atipico introdotti nel 2008.

L'analisi dei dati di bilancio consente di verificare l'impatto delle misure sulle finanze comunali e le strategie di recepimento messe in atto dalle diverse amministrazioni. In definitiva, comunque, nel 2011 le risorse complessive (entrate correnti e in conto capitale) riscosse dai comuni sono diminuite del 2% rispetto all'anno precedente. Questa è la sintesi congiunta del taglio ai trasferimenti erariali e della parziale fiscalizzazione degli stessi, cioè della sostituzione di parte dei trasferimenti con entrate proprie. Il processo di fiscalizzazione ha un effetto diretto sulle voci di bilancio – aumentano le entrate proprie e diminuiscono di pari importo i trasferimenti – ma il risultato è più formale che sostanziale, non portando infatti risorse aggiuntive ai comuni, né aumentando, per quest'anno, l'effettiva autonomia tributaria. Nel complesso la compensazione tra le due voci e i tagli imposti portano a una riduzione delle risorse disponibili pari a 18 milioni di euro, ossia il 4% degli importi dell'anno precedente.

Come già accennato, su questo effetto incide anche la riduzione della base imponibile, dovuta alla difficile congiuntura economica che penalizza anche le entrate in conto capitale. Per esempio gli oneri di urbanizzazione certamente sono una componente dell'andamento negativo genera-

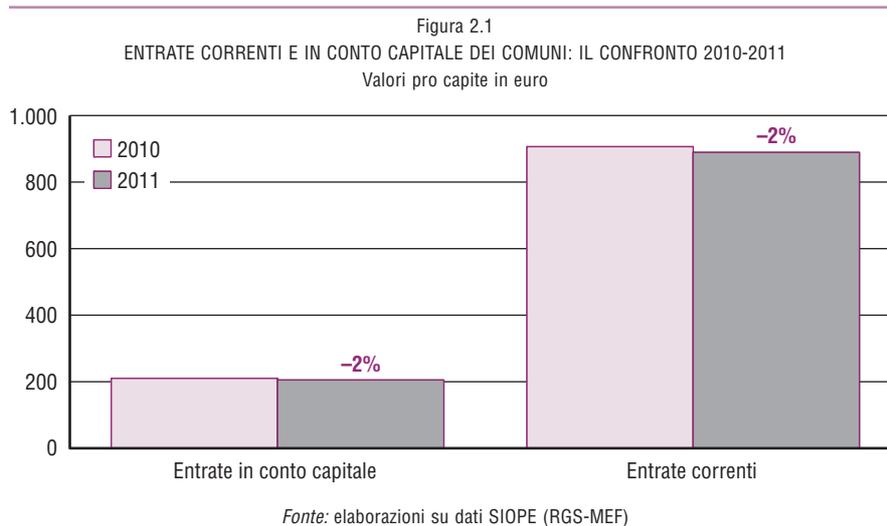
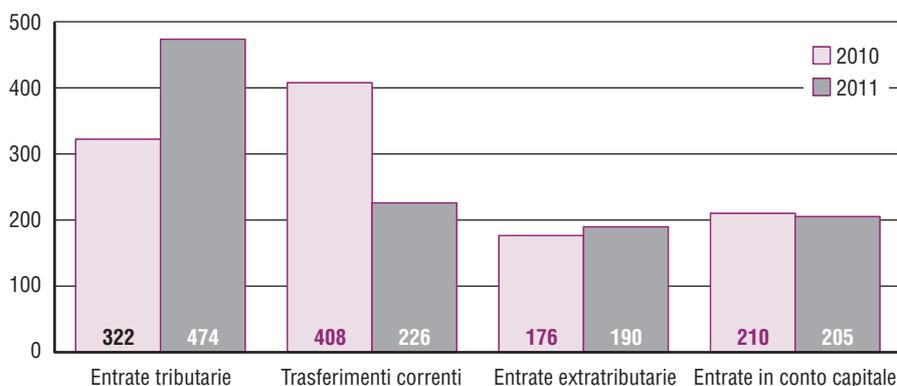


Figura 2.2
ENTRATE DEI COMUNI PER CLASSIFICAZIONE ECONOMICA: IL CONFRONTO 2010-2011
Valori pro capite in euro



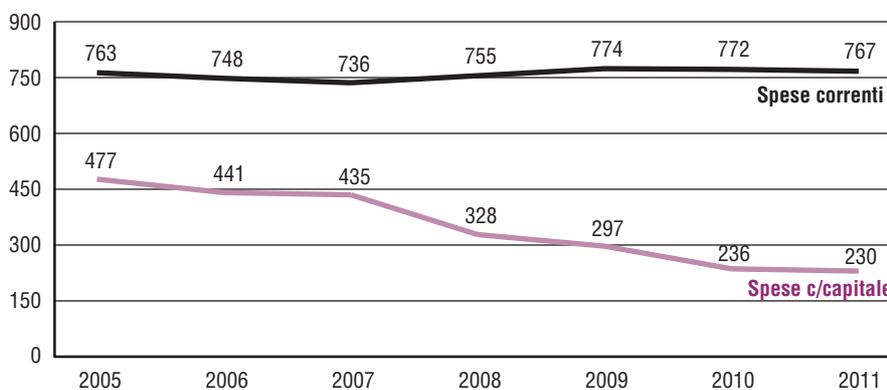
Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

le. Lo sforzo di compensare questa riduzione di risorse è pesato notevolmente sui comuni, che vi hanno fatto fronte con i pochi mezzi disponibili, in particolare attraverso l'aumento delle entrate extratributarie. L'aggravio dei costi dei servizi per i cittadini risulta infatti pari al 7% nel complesso del Paese.

Il cambiamento del modello di *welfare* che si va prefigurando è già molto visibile in questa ottica congiunturale, ma è naturalmente ancora più evidente proiettandolo in una lettura di medio periodo. Basti pensare che la riduzione di queste voci di entrata corrente (entrate tributarie e trasferimenti) nel periodo 2010-2011 è stata complessivamente pari al 15%, così come altrettanto significativa si è rivelata la contrazione della capacità di spesa consentita ai comuni. In particolare, per quanto concerne quest'ultimo aspetto, mentre la parte corrente vede rallentare la propria evoluzione, stentando però a contrarsi, la spesa in conto capitale viene fortemente penalizzata. Certamente la strategia delle amministrazioni comunali, almeno fino a oggi, è quella di salvaguardare l'offerta dei servizi, senza però riuscire a incidere sui costi gestionali.

Si dimostra più facile, in definitiva, sacrificare gli interventi sugli investimenti. Gli obiettivi imposti dal PSI e i tagli ai trasferimenti spingono, dunque, gli enti che desiderano mantenere inalterato il livello dei servizi a comprimere gli interventi in conto capitale. Il 2011 conferma la drammatica riduzione delle spese comunali finalizzate agli investimenti, già registrata nel 2010 e avviata negli anni precedenti. La spesa per il mantenimento del capitale infrastrutturale e per il capitale pubblico, infatti, si riduce a livello comunale del 50% negli ultimi 5 anni. D'altro canto,

Figura 2.3
 SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI. 2005-2011
 Valori pro capite in euro costanti



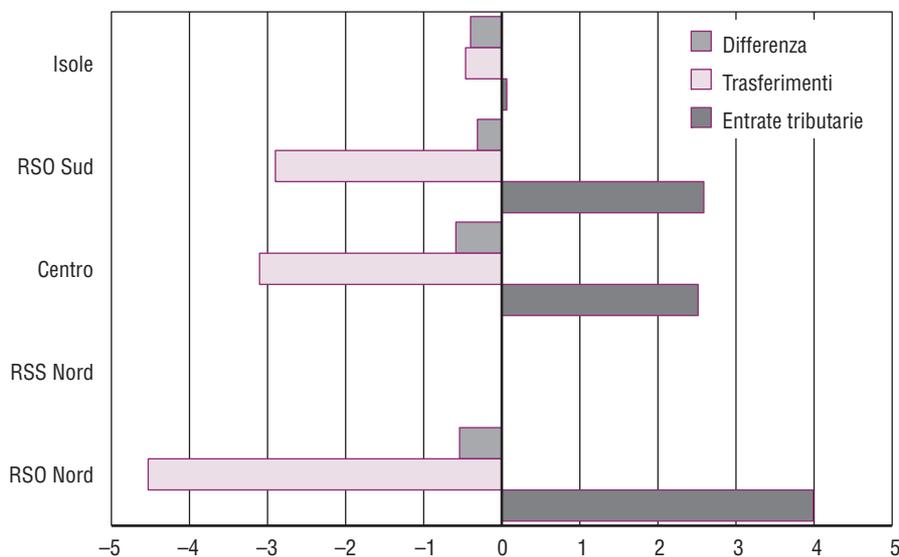
Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

però, è anche vero che la contrazione degli investimenti è effetto della fase contabile dei dati analizzati. Sono i dati di cassa a evidenziare una forte riduzione dei valori, mentre gli impegni continuano ad avere un andamento in crescita.

Da questo confronto emerge, quindi, il fenomeno della dilazione dei pagamenti ai fornitori, conseguenza perversa dei vincoli imposti dal PSI, per cui si può ragionevolmente affermare che fino al 2011 gli interventi normativi posti in essere dal Legislatore nazionale non sono stati compiutamente efficaci nel modificare in modo virtuoso i comportamenti di spesa degli enti locali. Diversamente, a partire dal 2014 con l'entrata in vigore del nuovo sistema di contabilità pubblica disciplinato dal D.lgs. 118/2011, attuativo di una previsione espressamente contenuta nella legge 42/2009, i vincoli di spesa risulteranno ben più efficaci, dal momento che l'atto di impegno dipenderà dalla possibilità effettiva di procedere già nel corso dell'anno al relativo pagamento: tra le prossime regole contabili, infatti, una rilevanza prioritaria viene certamente assunta dal nuovo principio della competenza finanziaria, secondo il quale tutte le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate (accertamenti e impegni) devono essere obbligatoriamente imputate all'esercizio finanziario nel quale le medesime vengono a scadenza.

Naturalmente le misure di rigore imposte dai molteplici provvedimenti del Governo intervenuti in materia hanno avuto effetti diversi nelle varie zone geografiche del Paese, a seconda dell'articolazione finanziaria preesistente e della capacità di reazione espressa dalle varie realtà locali. Confermando le considerazioni rilevate l'anno scorso, il contesto economico ha

Figura 2.4
COMPENSAZIONI TRA ENTRATE TRIBUTARIE E TRASFERIMENTI STATALI AI COMUNI: IL CONFRONTO 2011-2010
Valori assoluti in milioni di euro



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

infatti influito diversamente sui vari territori. Le regioni del Centro e delle Isole nel 2011 hanno perso il 7% di entrate tra tributarie e trasferimenti**.

Le regioni del Sud, in particolare, vedono incrementarsi le proprie entrate tributarie, confermando il trend del periodo precedente, anche se non pare possibile parlare di uno sforzo fiscale da parte di questi territori. Le regioni a statuto speciale del Nord rimangono tuttora poco coinvolte dalle profonde riforme che stanno investendo il Paese e non sono chiamate a contribuire sostanzialmente, almeno fino al 2012, allo sforzo di rientro della spesa pubblica. Il loro modello di finanziamento rimane fortemente derivato dai trasferimenti statali.

Sul fronte della spesa, invece, in particolare sono le regioni del Nord e del Sud a rivelarsi le più virtuose nella pur limitata contrazione che si registra sul versante della spesa corrente, tanto nell'ultimo anno che nel trend di medio periodo. Diversamente, l'area centrale del Paese, tradizionalmente caratterizzata da livelli più elevati di offerta di servizi, stenta a comprimere il livello della spesa corrente. I pagamenti in conto capitale subiscono un'ulteriore quanto territorialmente diffusa contrazione anche

** In questo lavoro le compartecipazioni sono inserite tra i trasferimenti e non tra le entrate tributarie.

Tabella 2.2
ENTRATE DEI COMUNI PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA
Numeri indice 2001 = 100 su valori costanti

	Entrate tributarie						Trasferimenti correnti					
	RSO Nord	RSS Nord	Centro	RSO Sud	Isole	Italia	RSO Nord	RSS Nord	Centro	RSO Sud	Isole	Italia
2008	87	80	88	110	113	93	120	120	86	76	76	92
2009	85	79	83	108	108	89	126	127	99	85	87	101
2010	88	81	87	112	119	93	126	129	98	83	87	101
2011	123	81	137	181	120	133	54	125	40	38	76	54

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Tabella 2.3
SPESE DEI COMUNI PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA
Numeri indice 2001 = 100 su valori costanti

	Spesa corrente						Spesa conto capitale					
	RSO Nord	RSS Nord	Centro	RSO Sud	Isole	Italia	RSO Nord	RSS Nord	Centro	RSO Sud	Isole	Italia
2008	97	109	85	98	108	95	66	89	94	96	84	77
2009	94	110	92	99	110	96	53	91	90	93	78	69
2010	96	110	89	98	112	96	42	84	73	69	65	55
2011	96	113	94	95	110	97	47	79	61	65	56	54

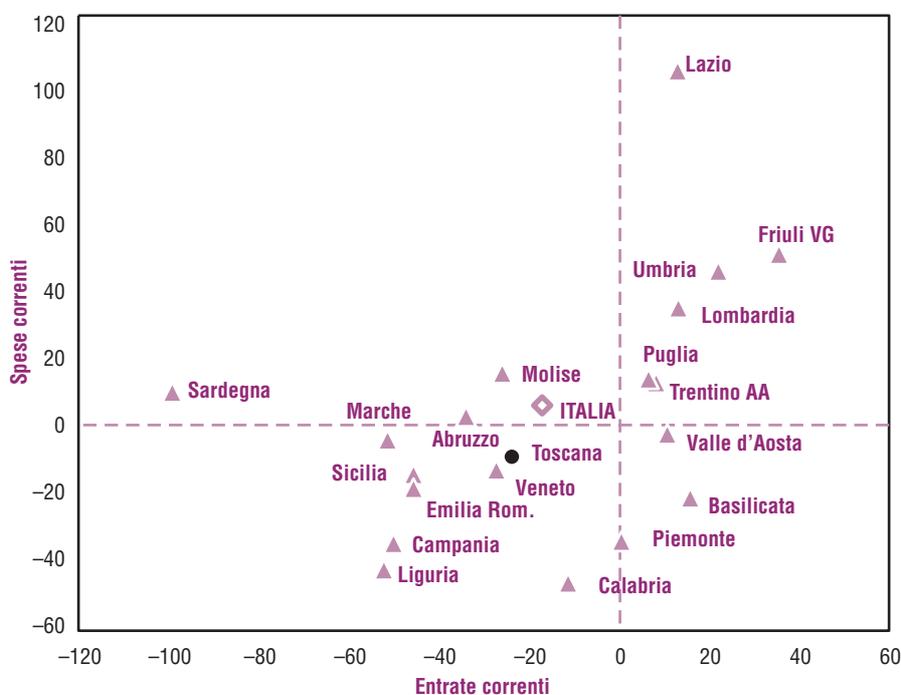
Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

nel 2011, in particolare nelle regioni centrali del Paese, dove la riduzione raggiunge il 12%. Solo le regioni settentrionali presentano una momentanea inversione di tendenza e vedono una ripresa dei pagamenti nel 2011. Si profilano, dunque, comportamenti di spesa molto diversi nei differenti contesti territoriali del Paese, generalmente in continuità con le tradizioni locali: in particolare, nelle aree centrali la contrazione della spesa avviene a scapito degli investimenti, mentre nelle aree settentrionali si preferisce intervenire sulla spesa corrente.

In definitiva, da un confronto sulla parte corrente tra entrate e spese si evince che nel complesso Lazio, Puglia e Lombardia presentano un aumento sia dell'una che dell'altra componente, mentre Liguria, Campania ed Emilia Romagna vedono contrarsi tanto le risorse disponibili quanto la capacità di offerta di servizi ai cittadini.

Entrando nel dettaglio dell'analisi, per il 2011 il confronto tra spese correnti ed entrate tributarie consente di cogliere con un maggiore grado

Figura 2.5
ENTRATE CORRENTI E SPESE CORRENTI DEI COMUNI: LA DIFFERENZA 2011-2010 ALLA SCALA REGIONALE
Valori pro capite in euro

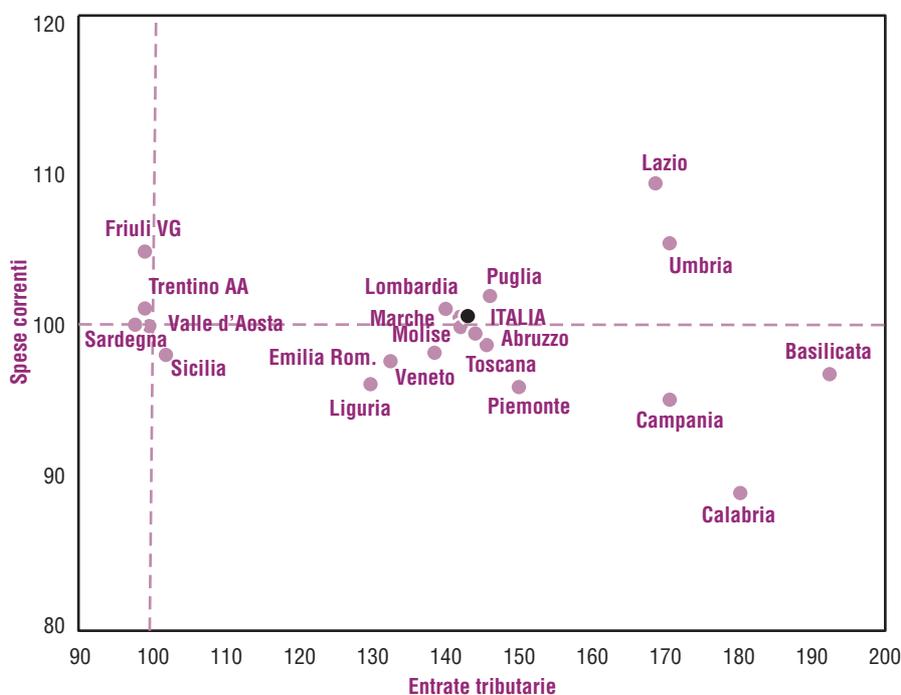


Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

di consapevolezza i cambiamenti più marcati nella composizione del bilancio avvenuti nei diversi contesti territoriali del Paese. In particolare, alcune regioni del Sud come Calabria e Campania hanno proceduto verso un più elevato contenimento della spesa corrente, provvedendo contestualmente in misura maggiore a un riequilibrio delle fonti di entrata a favore delle entrate proprie. Queste regioni sembrerebbero, dunque, avviarsi verso nuovi equilibri di bilancio, dove programmi di ridimensionamento della spesa corrente si coniugano con più elevati livelli di entrate proprie e, presumibilmente, a favore di una prossima responsabilizzazione fiscale ulteriore.

A conclusione dello sforzo interpretativo posto in essere, si rivela poi opportuno considerare che attualmente gli spazi di autonomia di intervento a disposizione dei comuni sono molto limitati, mentre prevale l'urgenza di affrontare i vincoli derivanti dalla grave congiuntura economica e dalle conseguenti manovre finanziarie imposte dal Governo centrale. In altre parole, i comuni si sono trovati costretti a ridurre la spesa, con scarsi margini di

Figura 2.6
 VARIAZIONE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E DELLA SPESA CORRENTE DEI COMUNI 2010-2011
 Numeri indice (2010 = 100) su valori pro capite in euro costanti



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

manovra tra parte corrente e in conto capitale, mentre sul fronte delle entrate si è costretti a intervenire, come meglio si vedrà successivamente, sulla componente extratributaria, ovvero sui pagamenti dei servizi.

2.2

Entrate e spese dei comuni: l'effetto del patto di stabilità interno

Nel 2011 ogni cittadino italiano ha versato in media al proprio Comune, direttamente attraverso i tributi o indirettamente mediante i trasferimenti da Stato e Regioni, 700 euro pro capite contro i 730 del 2010. A questi importi si aggiunge il pagamento per i servizi prestati, pari a 190 euro per abitante contro i 176 dell'anno precedente.

In definitiva, dunque, non è tanto il volume complessivo delle risorse che i cittadini destinano ai comuni a cambiare (7 euro pro capite in meno), quanto la composizione dello stesso, determinata da un crescente peso della



controprestazione dei servizi, che diventerà ancora maggiore in un futuro contesto di applicazione del sistema dei fabbisogni standard. Nello stesso tempo la riduzione dei trasferimenti non si traduce in minore pressione fiscale sui cittadini, dal momento che le risorse risparmiate a scala locale vengono destinate al risanamento del Paese. Emergono così, anche per questa strada, i primi segnali di un cambiamento di ruolo e funzioni del comparto comunale, che si farà più radicale nel corso del 2012 e in generale con il progredire del processo di riforma in atto.

È interessante innanzitutto notare come anche in questa fase transitoria, nonostante i limitati margini di azione consentiti, i comportamenti fiscali e di spesa si differenzino significativamente lungo il territorio nazionale. Le entrate correnti dei comuni, molto differenziate territorialmente, subiscono infatti una riduzione maggiore nelle regioni del Sud e nelle Isole, dove più forte è stato l'effetto congiunto dei minori trasferimenti e della contrazione della base imponibile mentre minore è stata la possibilità di intervento sulle entrate tariffarie, tenuto conto del più basso livello dei servizi erogati. Tra queste si segnalano Sardegna, Sicilia, Abruzzo e Campania, alle quali si aggiungono alcune eccezioni del Nord quali Liguria ed Emilia Romagna, dove sia le entrate tributarie che quelle extratributarie sono già particolarmente alte, tanto da lasciare pochi margini residui di intervento. A parte le regioni a statuto speciale, le entrate correnti sono al contrario in crescita in Lombardia, Umbria e Lazio, oltre che in aree con livelli di partenza piuttosto bassi come Puglia e Basilicata. È poi da osservare con interesse che la differenza in termini di risorse disponibili si riduce a seguito delle evoluzioni avvenute nell'ultimo periodo, tanto che le entrate correnti della regione con valori più elevati (la Valle d'Aosta con 1.825 euro pro capite, mentre la Liguria risulta la prima regione a statuto ordinario con un valore pari a 1.159 euro pro capite) scendono da 3 a 2,6 volte rispetto ai valori della regione con importi più bassi (la Puglia con 684 euro pro capite). Questa evoluzione non si riscontra nelle singole voci di entrata (entrate proprie e trasferimenti), ma nel loro complesso; questo potrebbe voler significare che i trasferimenti erariali, pur lentamente, stiano tendendo ad assumere l'attesa funzione di riequilibrio territoriale. Del resto, proprio in questo senso si pone anche l'intervento di sostituzione della compartecipazione all'IRPEF con la compartecipazione all'IVA. La *ratio* dell'intervento nasce dal ricorso a basi imponibili più perequate sul territorio ma, in attesa di un prossimo ancoraggio più solido al gettito del territorio, attualmente il criterio di riparto poco si discosta da quello della cosiddetta spesa storica. Tra le componenti delle entrate correnti, quella tributaria presenta tradizionalmente oscillazioni molto ampie, con valori che ancora oggi quasi raddoppiano passando da Sud a Nord. Per esempio, tra le regioni a statuto ordinario la Liguria ha entrate tributarie pari a 722 euro pro capite, contro i 395 euro della Calabria.

Tabella 2.4
ENTRATE E SPESE DEI COMUNI PER REGIONE. 2011
Valori pro capite in euro

	Entrate tributarie	Trasferimenti correnti	Entrate extratributarie	Entrate correnti	Entrate in conto capitale	Spese correnti	Spese conto capitale media 2009-2011
Piemonte	543	135	203	882	151	814	289
Valle d'Aosta	417	1.095	313	1.825	767	1.577	1.083
Lombardia	500	135	266	901	339	877	342
Trentino Alto Adige	224	778	478	1.479	680	1.220	937
Veneto	468	130	164	762	168	705	224
Friuli Venezia Giulia	342	663	266	1.270	189	1.102	429
Liguria	722	198	238	1.159	183	1.061	301
Emilia Romagna	511	138	230	879	159	834	231
Toscana	513	143	255	912	174	856	248
Umbria	548	166	165	879	222	858	384
Marche	512	135	198	845	145	808	213
Lazio	584	225	263	1.071	228	1.111	298
Abruzzo	484	326	123	933	206	894	262
Molise	394	252	190	835	290	805	428
Campania	484	147	95	725	162	714	241
Puglia	456	162	65	684	134	644	165
Basilicata	471	221	120	812	248	732	356
Calabria	395	181	110	686	129	639	219
Sicilia	250	517	81	848	85	849	136
Sardegna	306	660	122	1.088	271	1.062	407
Italia	474	226	190	889	205	853	278
<i>Coeff. variazione 2011</i>	0,255	0,854	0,494		0,708	0,249	0,664
<i>Coeff. variazione 2010</i>	0,229	0,436	0,489		0,727	0,239	0,601
<i>Rapporto Max/Min</i>	3,23	8,43	7,35	2,65904	9,06	2,47	7,98

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Al contrario di quanto era nelle attese, i vincoli fin qui imposti alla capacità di spesa degli enti ne aumentano il campo di variazione. Ciò è senz'altro dovuto all'esclusione delle regioni a statuto speciale dai vincoli del PSI – comunque destinata a venire meno prossimamente, con l'estensione della normativa vigente in materia anche a queste aree – ma anche all'adozione di autonome scelte di spesa che nel 2012 si differenzieranno particolarmente lungo il territorio nazionale. In definitiva, la spesa corrente cresce in valori reali di 6 euro pro capite in Italia, mentre ben più consistente è la riduzione

della spesa in conto capitale, pari a 31 euro pro capite in un confronto tra medie triennali. Le aree più virtuose nell'incidere sulla spesa corrente sono a Nord Piemonte e Liguria, con quest'ultima realtà su livelli di spesa particolarmente alti, mentre a Sud emergono Campania e Calabria, con quest'ultima che manifesta i livelli di spesa corrente più bassi tra tutte le regioni. Restando in attesa di poter valutare l'efficacia della riduzione della spesa nel comprime-

Figura 2.7
ENTRATE CORRENTI, SPESE CORRENTI E SPESE IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI
Differenza 2011-2010. Ranking per entrate correnti. Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

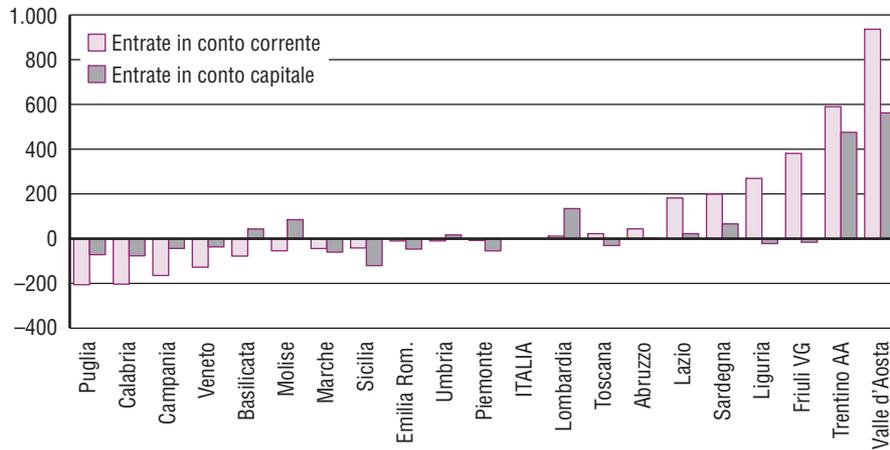


re effettivamente gli sprechi piuttosto che nel ridurre meramente l'offerta di servizi, in alcuni territori già particolarmente deficitaria, preme comunque ricordare che in ogni caso, senza alcun dubbio, lo spirito della norma era volto a proporre una diffusa revisione della spesa corrente. Al contrario, la contrazione della spesa per investimenti si rivela diffusa a tutte le aree del Paese in un'ottica triennale: mentre nei primi anni di avvio del PSI sono state le aree con una tradizionale propensione spiccata agli investimenti a contrarre fortemente questo tipo di intervento, godendo di un più ampio margine di azione (*in primis* le aree del Nord come la Lombardia), nel 2011 sono le regioni centrali, con livelli di investimento già tradizionalmente bassi, a imprimere sforzi maggiori di riduzione. Come già precedentemente considerato, sotto il vincolo del PSI si confrontano politiche diverse: vi è chi agisce comunque sulle entrate, allo scopo di salvaguardare gli interventi di spesa, chi invece sceglie di comprimere la spesa, non volendo o non potendo intervenire sul versante delle entrate. Le azioni sulla spesa possono invece concentrarsi sulla riduzione dell'offerta dei servizi e/o sulle risorse dedicate agli investimenti, a seconda delle tradizioni di intervento nelle diverse realtà locali o dei margini di azione ancora disponibili. Come risulta evidente dalla figura 2.7, molte sono le regioni contemporaneamente penalizzate in termini di entrate, spese correnti e in conto capitale: tra queste al Sud emergono Sicilia, Calabria e Campania, al Centro la Toscana e al Nord Emilia Romagna, Liguria e Veneto. In particolare l'area dell'Italia centrale privilegia la riduzione degli investimenti, tentando di contenere la contrazione della spesa per servizi. Puglia, Lazio, Umbria e Lombardia aumentano invece le spese correnti, anche a costo di richiedere uno sforzo aggiuntivo di finanziamento ai cittadini. Sul fronte degli investimenti l'analisi triennale evidenzia una generale flessione dei pagamenti, soggetta – come si vedrà nel paragrafo successivo – a maggiori differenze territoriali in una lettura strettamente congiunturale.

2.3 La composizione delle entrate comunali

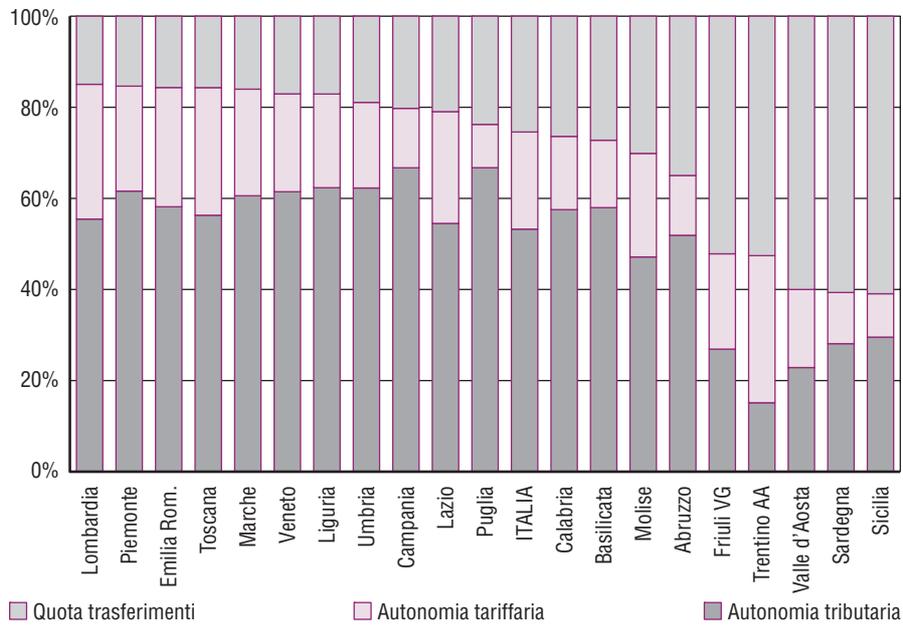
Nel Paese si confrontano innanzitutto contesti territoriali caratterizzati da entrate sia correnti che in conto capitale ben minori rispetto alla media nazionale, in particolare alcune realtà del Sud come Puglia, Calabria e Campania, ma anche il Veneto nel Nord, con realtà invece caratterizzate da entrate correnti e in conto capitale più elevate, quali Liguria, Lazio e Lombardia, oltre naturalmente alle regioni a statuto speciale. Spesso questa distribuzione non corrisponde né alla capacità di gettito locale, né alla domanda territoriale di servizi, ma scaturisce da una complessa sovrapposizione tra i diversi elementi, in una sedimentazione di lungo periodo.

Figura 2.8
ENTRATE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI. 2011
Differenza dalla media. Ranking per entrate correnti. Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Figura 2.9
COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE CORRENTI DEI COMUNI PER REGIONE. 2011
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Nel 2011 le entrate dei comuni derivano da trasferimenti solo per un quarto, l'autonomia tributaria supera il 50% e un quinto residuo è attribuibile ai rientri tariffari. La quota di trasferimenti è, peraltro, sbilanciata dal peso delle regioni a statuto speciale, sempre fortemente dipendenti da questa voce di entrata. Seppure solo formalmente, almeno allo stato attuale, il modello di finanziamento dei comuni si sta modificando sensibilmente in questi anni. In particolare è la componente dei trasferimenti statali a ridursi sensibilmente, mentre molto meno significativa si rivela la contrazione dei trasferimenti regionali, perlopiù sensibili all'avvio di progetti di intervento sui fondi comunitari. In fase di cassa i trasferimenti si

Tabella 2.5
TRASFERIMENTI AI COMUNI PER REGIONE. 2011
Valori pro capite in euro e percentuali

	Da Regione	Peso %	Da Stato	Peso %	Variazioni % 2011/2010	
					Da Regione	Da Stato
Piemonte	34	25,2	82	60,7	-8,1	-70,3
Valle d'Aosta	1.014	92,6	21	1,9	-2,1	-9,6
Lombardia	46	34,4	76	56,1	2,2	-68,8
Trentino Alto Adige	720	92,6	24	3,1	-2,0	-0,1
Veneto	50	38,3	73	56,3	-5,1	-69,7
Friuli Venezia Giulia	597	90,1	22	3,4	2,4	-7,7
Liguria	77	38,7	104	52,3	-12,4	-68,3
Emilia Romagna	25	17,8	88	63,6	-7,1	-66,8
Toscana	40	28,1	86	60,0	0,5	-69,2
Umbria	74	44,3	79	47,3	-13,8	-72,2
Marche	46	34,0	70	51,6	-29,0	-71,4
Lazio	44	19,6	173	76,8	-19,3	-62,9
Abruzzo	30	9,1	287	88,1	6,1	-42,4
Molise	81	32,1	158	62,9	-28,4	-44,2
Campania	34	23,3	107	72,8	-24,1	-69,1
Puglia	70	43,4	87	53,7	101,5	-67,4
Basilicata	96	43,6	108	48,9	-1,0	-67,2
Calabria	48	26,4	127	69,9	-10,5	-60,1
Sicilia	229	44,4	282	54,7	-0,4	-16,9
Sardegna	417	63,2	228	34,6	-11,5	-16,8
Italia	96	42,4	117	52,0	-2,9	-60,0

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

riducono sensibilmente, anche a causa presumibilmente del dilatarsi dei tempi di pagamento legati alle fasi di compensazione delle nuove entrate proprie rispetto alle spettanze del Fondo sperimentale di riequilibrio. Sono pure da sottolineare i possibili scompensi potenzialmente derivanti ai bilanci dei comuni da questa forma di precarietà.

2.4 La composizione delle spese comunali

Anche nel comparto comunale continua a persistere, nel corso del 2011, un significativo processo di rientro della spesa pubblica, che ha portato a un aumento della spesa corrente in valori reali vicino allo zero, quindi inferiore al tasso di inflazione, a fronte di un aumento dell'1,6% registrato nel periodo precedente. La spesa in conto capitale si riduce di un ulteriore 10%, sempre in valori reali, contro il 19% del periodo precedente. Si è già verificato come tali andamenti non abbiano caratterizzato similmente tutte le realtà regionali (cfr. figura 2.7) e, nello stesso modo, è ora possibile riscontrare come non abbiano riguardato in modo uniforme le due principali categorie economiche in cui la spesa viene scomposta, evidentemente influenzate dalle diverse politiche poste in essere a livello comunale.

In particolare, per quanto riguarda la spesa corrente, che comunque

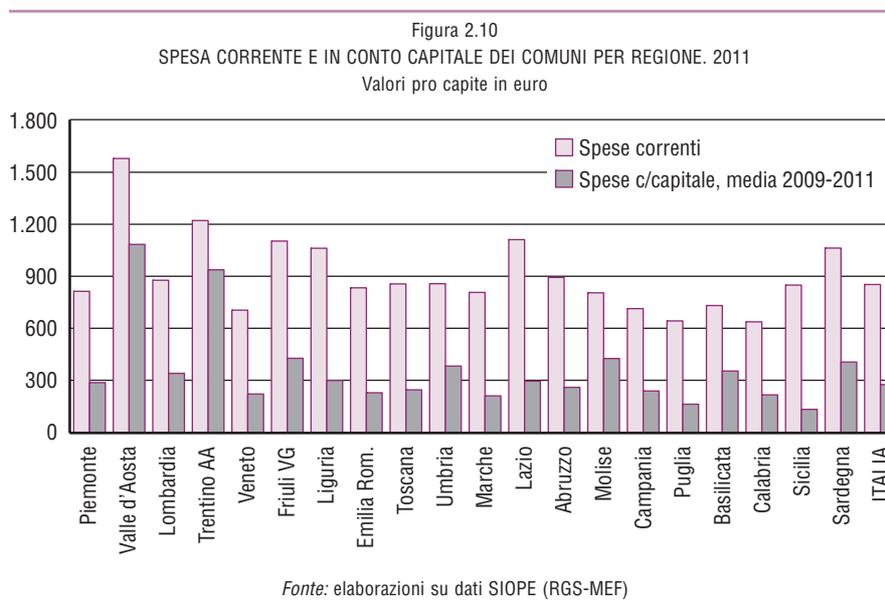
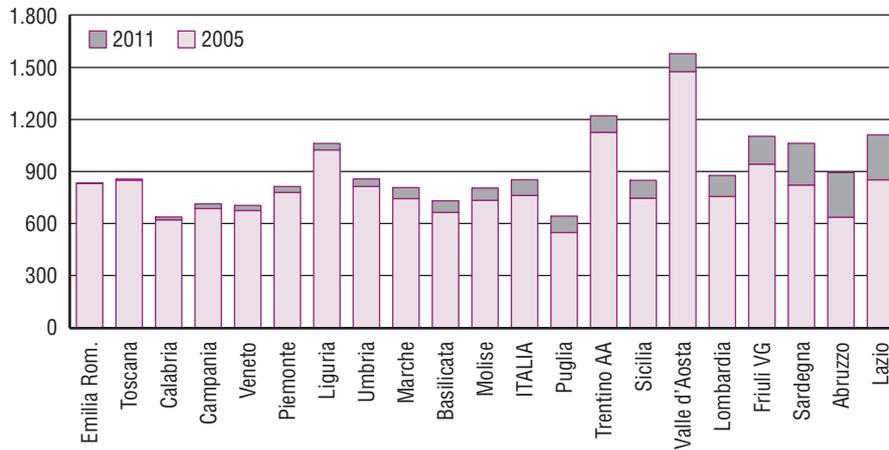


Figura 2.11
 SPESA CORRENTE DEI COMUNI PER REGIONE: CONFRONTO 2005 E 2011
 Ranking per variazione assoluta 2005-2011. Valori pro capite in euro

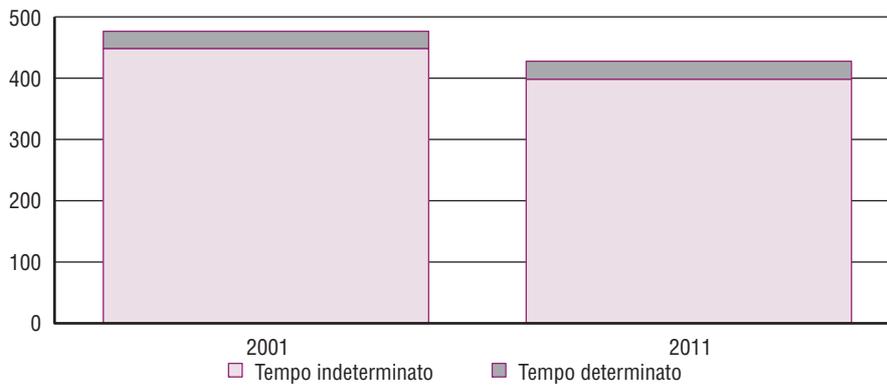


Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

costituisce la voce più difficilmente comprimibile, in un'ottica di medio periodo emergono comportamenti molto differenti lungo il territorio nazionale. In alcune regioni si contiene fortemente la spesa corrente (tra queste si contano anche realtà tradizionalmente caratterizzate da un'elevata propensione all'offerta di servizi come Emilia Romagna, Toscana e Veneto), in altre invece questa tipologia di spesa continua a crescere fino a un massimo del 30% nel periodo che va dal 2005 al 2011 (Lazio, Lombardia e naturalmente le regioni a statuto speciale). Nel complesso, la spesa corrente dei comuni nel 2011 è in termini reali pari a 853 euro pro capite, contro 763 del 2005 e 847 euro del 2010.

Una delle voci di spesa sulle quali i provvedimenti del Governo hanno inteso intervenire in modo più determinato è quella per il personale. Nel corso degli ultimi anni sono stati imposti vincoli al turn over nella pubblica amministrazione, ai quali si sono poi aggiunte norme più stringenti anche riguardo al ricorso a forme di lavoro atipico. Certamente l'obiettivo è quello di ridurre la spesa, ma ci si propone anche di favorire un aumento della produttività nel settore. Il personale attivo presso i comuni è diminuito di 50.000 unità dal 2001 al 2011, pari all'11% del totale. In un primo momento la contrazione è stata compensata attraverso addetti a tempo determinato e altre forme di lavoro atipico, fino al subentrare di ulteriori vincoli. Il blocco del turn over ha inciso sulla possibilità di sostituzione degli organici della pubblica amministrazione, ma ha anche indebolito la

Figura 2.12
 DIPENDENTI COMUNALI A TEMPO DETERMINATO E INDETERMINATO: CONFRONTO 2001 E 2011
 Valori in migliaia



Fonte: conto annuale sul pubblico impiego (RGS)

capacità, attraverso questa strada, di introdurre elementi e forme di innovazione. Oggi il 50% del personale in attività supera i 50 anni di età, contro una percentuale del 30% nel 2001. L'invecchiamento del personale in servizio è un fenomeno particolarmente accentuato nelle regioni del Sud: in Campania gli ultra 50enni costituiscono il 78% dei dipendenti, ma percentuali quasi analoghe contraddistinguono, tra le altre regioni del Sud, Calabria, Puglia e Sicilia. È però da sottolineare che a partire dal 2008 la

Figura 2.13
 LA SPESA COMUNALE PER IL PERSONALE: MINORI SERVIZI O MAGGIORE PRODUTTIVITÀ? 2005-2011
 Numeri indice 2005 = 100. Valori costanti



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

spesa per il personale inverte la tendenza alla crescita, pertanto i vincoli alla spesa e al turn over si sono rivelati particolarmente efficaci nel comprimere gli importi di tale voce di spesa.

Nell'ultimo anno la spesa per il personale si è ulteriormente ridotta, facendo però corrispondere un aumento della spesa per acquisto di beni e servizi. Questa voce è molto articolata e complessa, dal momento che comprende il pagamento per i servizi generali dell'amministrazione ma anche i compensi per il personale atipico e per la prestazione di servizi quali trasporto pubblico e smaltimento rifiuti. Nonostante la varietà delle componenti, sotto questa voce di spesa può celarsi tanto il ricorso alle

Tabella 2.6
SPESA CORRENTE DEI COMUNI PER CATEGORIA ECONOMICA
Variazioni percentuali 2011/2010

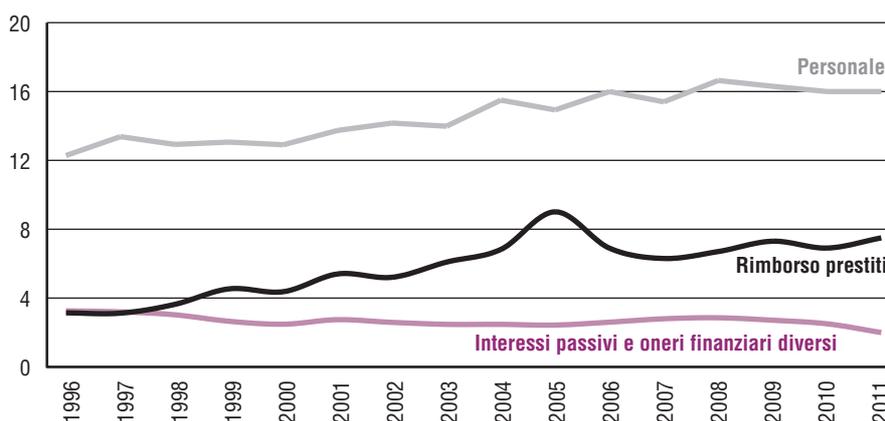
	Personale	Acquisto beni e servizi	Altre spese	Totale
Piemonte	-0,4	-8,4	0,5	-4,0
Valle d'Aosta	-0,9	-0,7	2,1	-0,1
Lombardia	-1,4	8,0	1,1	4,1
Trentino Alto Adige	1,9	1,1	-0,1	1,0
Veneto	-1,2	-1,6	-3,3	-1,9
Friuli Venezia Giulia	0,7	4,0	11,1	4,7
Liguria	-7,3	14,4	-31,5	-3,9
Emilia Romagna	-2,6	-2,9	0,0	-2,1
Toscana	-2,4	1,2	-4,0	-1,1
Umbria	-1,5	13,8	-3,2	5,6
Marche	-0,7	3,1	-5,6	0,3
Lazio	-2,0	33,2	-22,6	10,4
Abruzzo	-1,5	-0,8	2,5	-0,5
Molise	0,2	7,0	-7,2	1,9
Campania	-2,6	-2,7	-12,8	-4,7
Puglia	-1,8	2,4	6,7	2,0
Basilicata	-1,2	-1,5	-8,5	-2,8
Calabria	-2,8	-8,8	-9,3	-6,8
Sicilia	-3,1	-0,1	-2,2	-1,7
Sardegna	-0,1	1,0	1,5	0,9
Italia	-1,9	5,0	-5,4	0,7

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

esternalizzazioni quanto l'uso di forme di lavoro atipico. La riduzione del personale, al di là dell'effetto di razionalizzazione generalmente attesa e condivisa, può però andare a incidere sulla capacità di offerta diretta di servizi. I comuni, di fronte alla necessità di ridurre la spesa diretta e nel tentativo di non comprimere l'offerta di servizi, optano spesso per modalità alternative, quali il ricorso alle esternalizzazioni. Anche attraverso questa strada si procede, dunque, verso una profonda revisione del modello di offerta dei servizi pubblici alla scala comunale. Il cambiamento è più evidente in regioni come la Liguria, dove nell'ultimo anno la riduzione della spesa per il personale è particolarmente alta ma più che compensata dall'aumento della spesa per acquisto di servizi. Tra le realtà che presentano invece un aumento della spesa corrente ancora molto elevato, facendo comunque un ampio ricorso alle esternalizzazioni, emergono il Lazio, l'Umbria e la Lombardia.

La rigidità della spesa – intesa come rapporto tra spesa per il personale, interessi e oneri finanziari diversi, rimborso di prestiti al numeratore ed entrate correnti al denominatore – peggiora nel 2011 a causa in particolare della voce sui rimborsi di prestiti, il cui aumento è dovuto verosimilmente alla sopravvenuta scadenza di impegni finanziari preesistenti e/o agli sforzi posti in essere in termini di ristrutturazione del debito. Questo indicatore segnala, in definitiva, l'aumento delle voci di spesa rigide, cioè non differibili, ovvero difficilmente manovrabili allo scopo di affrontare contingenze

Figura 2.14
COMPONENTI RIGIDE DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE. 1996-2011
Valori assoluti in milioni di euro



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

di particolare urgenza. La rigidità strutturale, che grava particolarmente sui bilanci delle regioni del Sud, è attribuibile tanto alla componente della spesa per il personale (Sicilia, Campania e Calabria), quanto al peso del debito, sia nella forma degli interessi che in termini di rimborsi.

Come già messo in luce, in questi anni la spesa in conto capitale è il punto più debole della finanza locale, perché su questa voce i comuni scaricano in larga parte l'onere finanziario derivante dal PSI. Infatti, il raggiungimento del saldo obiettivo, in competenza mista tra entrate e uscite,

Tabella 2.7
RIGIDITÀ STRUTTURALE DELLA SPESA COMUNALE PER REGIONE. 2011
Valori percentuali

	Rigidità strutturale	Di cui incidenza rimborso prestiti	Di cui incidenza di personale	Di cui incidenza di interessi passivi
Piemonte	49,4	13,1	29,8	6,5
Valle d'Aosta	33,4	4,5	25,7	3,2
Lombardia	36,9	7,4	25,6	3,9
Trentino Alto Adige	42,6	11,6	26,8	4,2
Veneto	43,0	10,9	27,4	4,7
Friuli Venezia Giulia	39,3	9,4	25,4	4,5
Liguria	40,4	8,3	27,7	4,5
Emilia Romagna	43,2	9,3	30,4	3,5
Toscana	47,8	12,4	31,1	4,3
Umbria	60,0	25,7	29,5	4,8
Marche	52,7	18,6	29,3	4,8
Lazio	38,6	9,7	26,9	2,0
Abruzzo	41,8	13,8	23,4	4,6
Molise	46,8	13,3	30,5	3,0
Campania	63,5	23,5	34,2	5,7
Puglia	47,1	17,9	25,5	3,6
Basilicata	66,8	31,3	30,9	4,6
Calabria	76,7	36,9	33,7	6,1
Sicilia	72,1	28,1	40,8	3,2
Sardegna	30,5	3,3	24,6	2,5
Italia 2011	47,3	14,0	29,2	4,1
Italia 2010	46,3	12,6	29,2	4,6
Italia 2009	49,2	13,7	30,5	5,1

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

ha comportato una pesante contrazione dei pagamenti in conto capitale nelle varie componenti della tipologia di spesa afferente. In particolare, l'imposizione del vincolo di spesa alla fase di cassa ha generato un effetto perverso di dilazione dei pagamenti ai fornitori e crescente accumulo di residui passivi, sebbene nel frattempo i comuni spesso abbiano continuato a impegnare sugli investimenti, nella necessità di procedere a lavori e manutenzioni già avviati. Al di là del trend triennale, che registra una diffusa compressione della spesa per investimenti, l'analisi della congiuntura dell'ultimo anno fa comunque emergere alcune differenze territoriali.

Tabella 2.8
SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI PER CATEGORIA ECONOMICA
Variazioni percentuali 2011/2010

	Acquisizione di capitali	Trasferimenti di capitali	Concessioni di crediti e anticipazioni	Altre spese	Totale
Piemonte	14,9	48,1	414,9	83,9	26,9
Valle d'Aosta	-9,3	94,3	-17,1	-5,4	-7,2
Lombardia	4,1	55,1	54,2	86,0	24,1
Trentino Alto Adige	-8,0	-21,7	49,7	-6,0	-8,4
Veneto	1,7	-25,2	-42,2	33,0	0,2
Friuli Venezia Giulia	-0,4	-21,2	46,7	-1,2	2,1
Liguria	-12,3	-34,1	-85,8	19,3	-29,0
Emilia Romagna	-12,5	2,9	-16,7	-19,7	-12,0
Toscana	-19,0	-10,1	-42,4	-46,7	-21,7
Umbria	-10,3	-37,5	-21,5	-0,7	-22,3
Marche	-4,4	-10,9	81,2	-26,5	-3,7
Lazio	-11,3	52,1	-63,9	-14,5	-14,0
Abruzzo	-11,4	26,4	175,9	-15,2	-7,8
Molise	-7,0	8,8	19,4	-16,2	-6,7
Campania	-3,6	-31,0	113,0	-2,0	-4,5
Puglia	9,3	26,0	-78,6	-6,4	8,6
Basilicata	-18,8	-33,0	-15,4	-16,3	-21,1
Calabria	-11,3	-7,6	-48,6	-10,9	-11,3
Sicilia	-8,0	-59,1	-31,0	-35,2	-14,0
Sardegna	-12,1	-7,3	-99,2	-13,7	-12,2
Italia	-4,3	-2,8	20,3	11,9	-1,2

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)



Rispetto a quanto riscontrato negli anni precedenti, infatti, nel 2011 alcuni comuni si trovano nelle condizioni di non poter più rimandare i pagamenti in bilancio, i quali pertanto in alcuni contesti riprendono a crescere. È questo il caso di Piemonte, Lombardia e Puglia, regioni in larga parte caratterizzate da un'elevata propensione all'investimento e che avevano imposto sotto questo aspetto tagli veramente pesanti negli anni precedenti. Nel 2011 queste regioni scelgono di restituire risorse ai propri territori attraverso il pagamento degli investimenti attuati, anche a costo di restrizioni sull'offerta di servizi e/o di più gravosi prelievi fiscali sui cittadini. Nel complesso, comunque, l'acquisizione di capitali (beni mobili, immobili e titoli, che costituiscono l'80% della voce complessiva) si riduce del 4% (contro il 19% dell'anno precedente), mentre tra le altre voci che compongono la spesa in conto capitale la concessione di crediti presenta una variazione positiva del 20%.

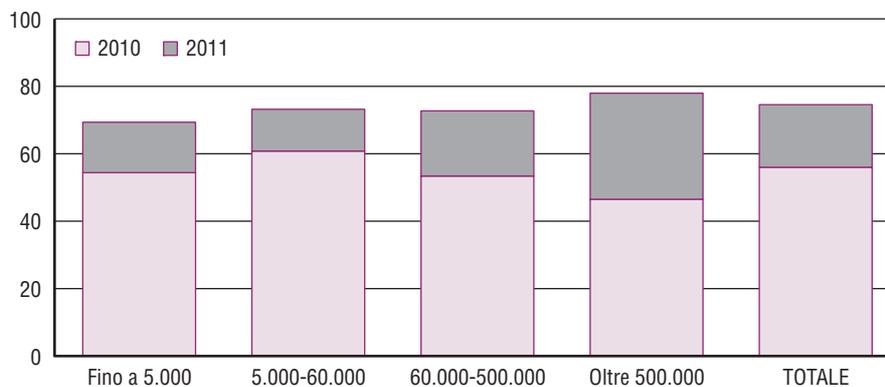
2.5

Le scelte finanziarie dei comuni e la dimensione demografica

Così come la collocazione geografica può incidere nel determinare diversi modelli di azione pubblica sul territorio, tenuto opportunamente conto anche delle capacità/preferenze fiscali e della domanda di servizi da parte delle popolazioni locali, parimenti la dimensione demografica è un fattore che incide tanto sui costi dell'offerta di servizi quanto sui livelli e sulla tipologia di domanda espressa dalle comunità locali di riferimento.

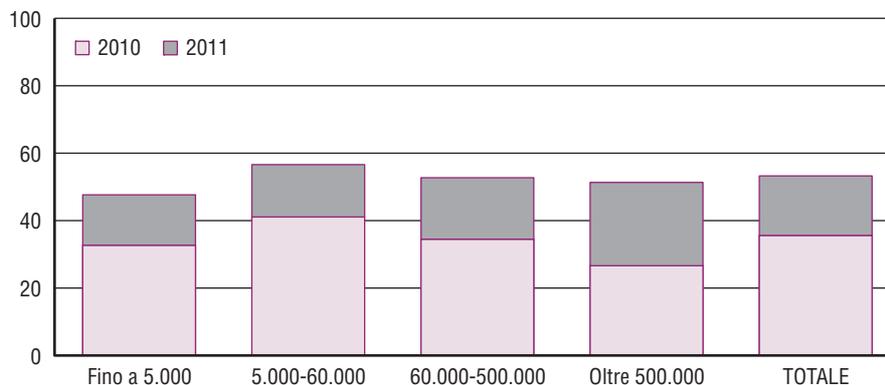
I livelli di autonomia tributaria e finanziaria sono aumentati nel 2011, almeno in termini percentuali se non nella capacità di autodeterminazione politica, investendo in questa evoluzione tutte le classi demografiche. A questi indicatori non è però possibile, almeno nella fase attuale, attribuire un senso economico compiuto, in quanto ancora non esprimono – se non in modo parziale – né la volontà politica né la capacità fiscale dei singoli territori, per cui si ritiene opportuno rinviare un'analisi particolarmente approfondita in attesa di poter valutare gli effetti delle modifiche più radicali introdotte a partire dal 2012. In ogni caso, si evince chiaramente come già oggi la riduzione dei trasferimenti erariali e il passaggio a scala locale del gettito di alcuni tributi e compartecipazioni incidano soprattutto sui grandi comuni, in particolare quelli sopra i 500.000 abitanti, modificando la composizione delle risorse finanziarie. Una seconda considerazione riguarda l'effetto di riequilibrio, determinato da questi cambiamenti, nell'articolazione delle risorse finanziarie tra comuni differenti per classe dimensionale. Al contrario, il peso sui cittadini dei tributi locali e

Figura 2.15
LIVELLO DI AUTONOMIA FINANZIARIA DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2010-2011
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Figura 2.16
LIVELLO DI AUTONOMIA TRIBUTARIA DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2010-2011
Valori percentuali

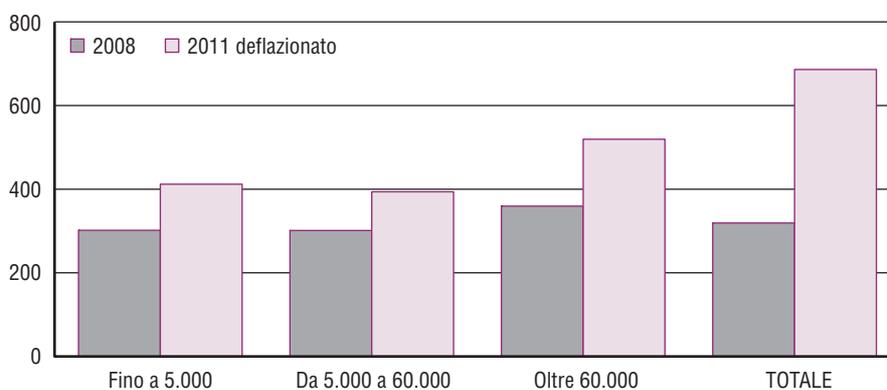


Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

del pagamento dei servizi penalizza più di quanto avveniva nel passato i comuni di maggiori dimensioni.

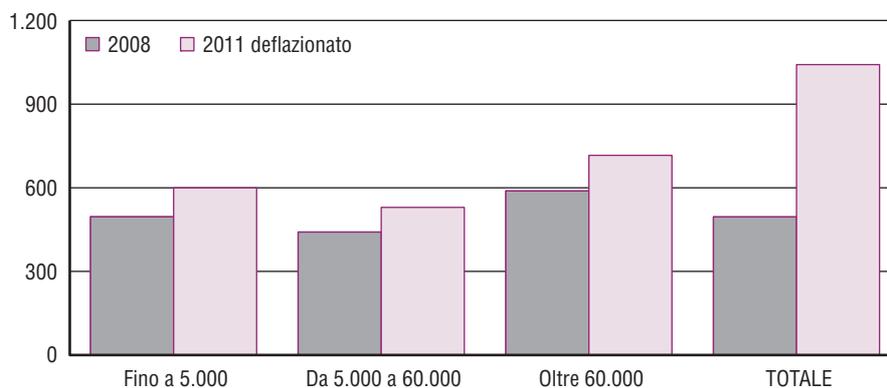
Sul fronte delle uscite l'articolazione per classe dimensionale delle spese sostenute fa emergere le diseconomie di costo e di dimensione che caratterizzano rispettivamente i piccoli e i grandi comuni, coinvolgendo sia la parte corrente che quella in conto capitale. I costi dei piccoli comuni, superiori alla media complessiva, riflettono la difficoltà di offrire servizi essen-

Figura 2.17
LIVELLO DI PRESSIONE TRIBUTARIA DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2008 E 2011
Valori pro capite in euro costanti



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Figura 2.18
LIVELLO DI PRESSIONE FINANZIARIA DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2008 E 2011
Valori pro capite in euro costanti

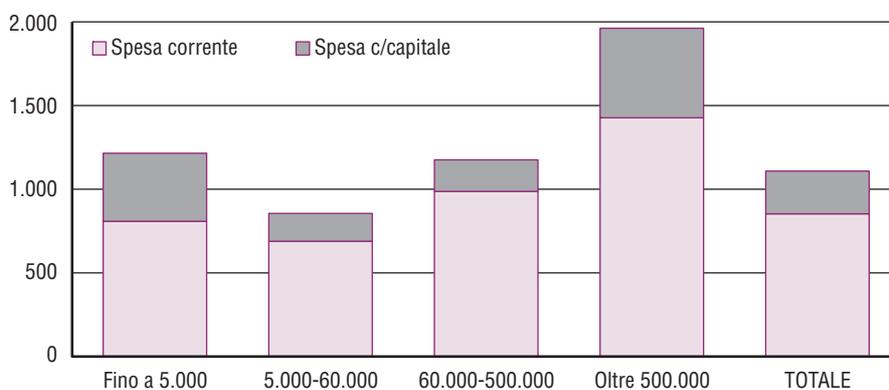


Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

ziali al territorio, mentre i costi dei grandi comuni sono riconducibili innanzitutto a un'offerta che non risponde alla sola popolazione residente, ma anche alle diverse tipologie di *city users* che utilizzano quotidianamente diversi servizi erogati nei centri urbani pur risiedendo altrove.

Nonostante la disciplina normativa sul PSI abbia fino a oggi escluso i piccoli comuni, vale a dire gli enti con popolazione residente inferiore a 5.000 abitanti, questi sono stati ugualmente coinvolti da altri significativi

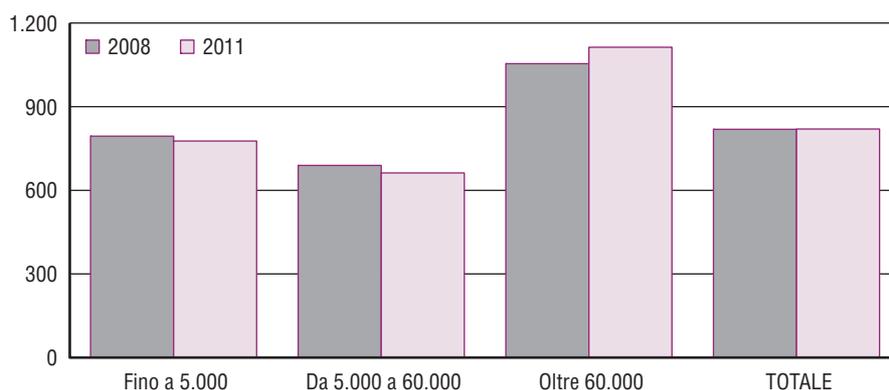
Figura 2.19
 SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2011
 Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

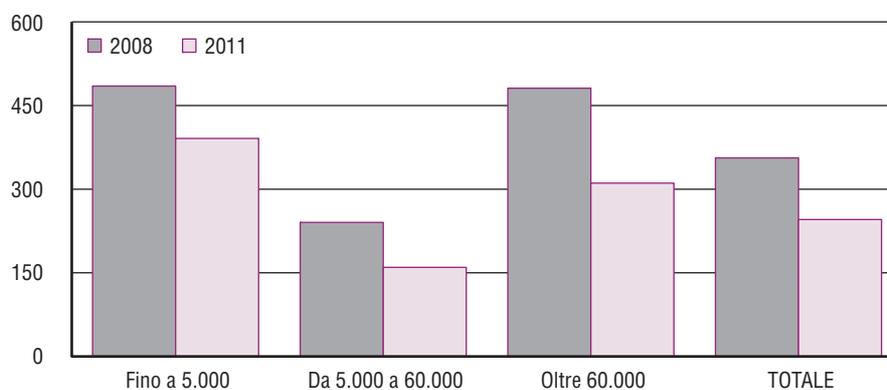
interventi di razionalizzazione della spesa comunale, come per esempio i vincoli imposti al *turn over* del personale. In ogni caso, gli effetti delle manovre hanno un impatto generalizzato in primo luogo sulla contrazione degli investimenti, ma anche sul contenimento della spesa corrente. Certamente sono i grandi comuni a manifestare una maggiore difficoltà nel comprimere i costi correnti, così penalizzando in modo più incisivo il pagamen-

Figura 2.20
 LA SPESA CORRENTE DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2008 E 2011
 Valori pro capite in euro costanti



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Figura 2.21
LA SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2008 E 2011
Valori pro capite in euro costanti

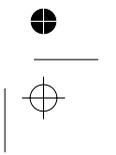
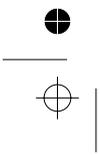
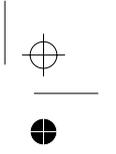
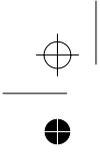


Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

to degli investimenti, attraverso una riduzione dei relativi interventi, comunque rinviando il pagamento dei fornitori.

Bibliografia

- Corte dei Conti (anni vari), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*.
Corte dei Conti (anni vari), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali*.
Guerra M. C., Zanardi A. (a cura di) (anni vari), *La finanza pubblica italiana*, il Mulino, Bologna.
IFEL (a cura di) (anni vari), *Il quadro finanziario dei Comuni*.
IRES Piemonte, IRPET, SRM, Éupolis Lombardia, Ipres (a cura di) (anni vari), *La finanza locale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
ISTAT (anni vari), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali e provinciali*.
Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari), *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*.



3 La distribuzione funzionale della spesa delle amministrazioni locali e regionali: un'analisi attraverso i Conti Pubblici Territoriali

Angelo Grasso* e Roberta Garganese**

3.1 Premessa – 3.2 L'analisi territoriale della spesa delle amministrazioni pubbliche per livello di governo – 3.3 L'analisi territoriale della spesa delle amministrazioni regionali – 3.4 L'analisi territoriale della spesa delle amministrazioni locali – 3.5 Conclusioni

3.1 Premessa

Nell'attuale contesto internazionale, caratterizzato – anche in virtù di quanto previsto dalla strategia UE 2020 – dalla crescente necessità di operare continui confronti in ambito europeo sulle dinamiche della spesa, risulta fondamentale in primo luogo poter disporre di una definizione di spesa pubblica valida per tutti i Paesi membri.

Particolare attenzione rivestono, in proposito, le statistiche elaborate secondo la classificazione COFOG (*Classification Of Function Of Government*)¹, quale riferimento fondamentale per il confronto tra i Paesi europei nel quadro delle statistiche di finanza pubblica definite in termini di contabilità nazionale.

Peraltro, come è noto, in base al processo di armonizzazione previsto dall'art. 2 della legge 196/2009 e in coordinamento con l'analogo art. 2 della legge 42/2009, il sistema di classificazione COFOG andrà esteso in futuro anche alle altre amministrazioni pubbliche, al fine di agevolare il consolidamento dei conti pubblici sia con riferimento all'aspetto economico sia a quello funzionale.

Per questi motivi, si è ritenuto utile riproporre, anche per il rapporto di quest'anno, l'analisi territoriale della distribuzione funzionale della spesa corrente e in conto capitale delle amministrazioni locali e regionali, condotta attraverso i dati dei "Conti Pubblici Territoriali" (CPT) riclassificati nelle dieci divisioni COFOG².

La banca dati dei CPT, infatti, presenta il grande vantaggio di riportare, con riferimento a un universo che è il più ampio possibile³, una base di dati particolarmente ricca e articolata, avendo già risolto a monte i problemi dell'omogeneità, dell'armonizzazione e delle riclassificazioni economica e settoriale.

* Direttore Generale dell'IPRES, Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali.

** Ricercatrice dell'IPRES, Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali.

3.2

L'analisi territoriale della spesa delle amministrazioni pubbliche per livello di governo

Nell'anno 2010, il totale della spesa della Pubblica Amministrazione (PA) in Italia si è attestato su un valore pari a 752.107 milioni di euro, a fronte di un corrispondente valore dell'anno precedente pari a 761.797 milioni di euro (-1,27%).

A livello complessivo, tale contrazione risulta imputabile esclusivamente al crollo della spesa in conto capitale – pari a 81.597 milioni di euro nel 2010 a fronte dei 91.496 milioni del 2009 (-10,82%) – mentre la spesa corrente si è attestata nel 2010 su un valore di 670.511 milioni di euro, pressappoco identico a quello dell'anno precedente⁴.

Con riferimento ai singoli livelli di governo, il comparto che nel 2010 ha maggiormente ridotto la spesa totale è quello delle Amministrazioni Regionali (AR), che ha sostenuto una spesa pari a 132.643 milioni di euro, rispetto a un valore dell'anno precedente pari a 137.212 milioni (-3,33%). Hanno sensibilmente ridotto le proprie spese totali rispetto all'anno 2009 anche le Amministrazioni Locali (AL), con una spesa pari a 84.636 milioni di euro (-2,09%) e le Amministrazioni Centrali (AC), con un valore pari a 534.829 milioni di euro (-0,62%).

Disaggregando la spesa totale in spesa corrente e spesa in conto capitale, si nota come la netta contrazione di quest'ultima abbia interessato tutti i livelli di governo, e in particolare quello delle AR (14.017 milioni di euro, ovvero il -19,33% rispetto al 2009), seguito da quello delle AL (20.708 milioni di euro, pari al -13,51%) e da quello delle AC (46.871 milioni di euro pari al -6,59%).

Con riferimento alle spese correnti, queste sono rimaste invariate per il comparto delle AC (487.958 milioni di euro nel 2010), sono aumentate per le AL (63.928 milioni di euro, +2,28%) e sono sensibilmente calate per le AR (118.625 milioni, -1,01%).

Per quanto riguarda le ripartizioni territoriali, si conferma anche per l'anno 2010 una concentrazione nelle regioni del Centro-Nord del 70% della spesa totale della PA, percentuale decisamente maggiore rispetto alla quota di popolazione residente nello stesso territorio (pari circa al 65%), ma inferiore alla rispettiva quota di PIL (76% circa).

Su tale aspetto, ovvero sul fatto che la spesa pubblica italiana risulti squilibrata soprattutto a causa di una “distribuzione territoriale non favorevole alle aree che presentano un maggior fabbisogno di intervento”, si è soffermato diffusamente anche l'ultimo Rapporto DPS sugli interventi nelle aree sottoutilizzate⁵.



In proposito, il rapporto ha sottolineato come la stretta correlazione esistente, all'interno delle due aree territoriali, tra flussi finanziari, sia di entrata che di spesa, e grado di sviluppo determini “un generale effetto anti distributivo”⁶.

In relazione alla natura della spesa, la maggior parte dell'effetto di differenziazione territoriale tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno è imputabile alla spesa corrente – pressoché integralmente ordinaria, a differenza della spesa in conto capitale, sostenuta soprattutto dalla componente aggiuntiva finalizzata allo sviluppo territoriale e al miglioramento delle condizioni di contesto.

Anche la spesa in conto capitale, tuttavia, che:

aveva mantenuto per molti anni un andamento favorevole alle regioni meno sviluppate, in linea con gli obiettivi di riequilibrio [...] sembra invece aver perso completamente il ruolo di strumento di riequilibrio rispetto alla persistenza degli squilibri territoriali, considerato che mentre nel triennio 1996-1998 la quota di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno risultava superiore (39,6%) alla rispettiva quota di popolazione e coerente rispetto all'obiettivo di sviluppo dell'area, negli anni più recenti il crollo di tale quota (al 34,3%) segnala una netta inversione di tendenza, con una spesa in conto capitale di dimensioni ridotte, oltre che pressoché integralmente costituita da risorse aggiuntive comunitarie e nazionali [queste ultime peraltro, come è noto, oggetto negli ultimi anni di molteplici provvedimenti di decurtazione].

Anche la funzione riequilibratrice a favore del Mezzogiorno della spesa in conto capitale si è andata quindi riducendo fino ad arrivare, dopo un allineamento della spesa tra le due aree nel 2007, a un'inversione di tendenza, con una spesa pro capite negli ultimi anni inferiore a quella del Centro-Nord⁷.

Entrando nel merito, il divario tra i livelli di spesa nelle due ripartizioni territoriali è minore con riferimento alle Amministrazioni Regionali (AR) (66% nel Centro-Nord e 34% nel Sud) e alle Amministrazioni Locali (AL) (68% Centro-Nord e 32% Sud), mentre risulta più elevato con riferimento alle Amministrazioni Centrali (AC) (71% Centro-Nord e 29% Sud).

Disaggregando la spesa totale in spesa corrente e spesa in conto capitale, si nota come la prima incida in misura decisamente maggiore nelle AC (91%) e nelle AR (89%), mentre nelle AL il suo peso percentuale scende al 75%.

Tabella 3.1
LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI, DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI, 2010
 Dati in milioni di euro

	Spesa corrente				Spesa in conto capitale				Spesa totale			
	Spesa AL	Spesa AR	Spesa AC	Totale Spesa PA	Spesa AL	Spesa AR	Spesa AC	Totale Spesa PA	Spesa AL	Spesa AR	Spesa AC	Totale Spesa PA
Piemonte	4.791	9.621	39.030	53.442	1.461	756	3.418	5.634	6.252	10.377	42.447	59.076
Valle d'Aosta	225	822	1.062	2.109	146	349	93	588	371	1.171	1.155	2.696
Lombardia	10.194	20.883	86.508	117.586	2.846	1.511	5.227	9.584	13.040	22.394	91.735	127.170
Veneto	4.367	8.712	35.589	48.667	1.439	1.075	2.564	5.078	5.806	9.786	38.153	53.745
Friuli Venezia Giulia	1.530	2.839	12.539	16.907	741	676	874	2.292	2.271	3.515	13.413	19.199
Liguria	2.295	3.333	16.118	21.746	759	275	1.281	2.315	3.054	3.608	17.399	24.061
Emilia Romagna	4.652	8.957	37.061	50.670	1.612	781	2.746	5.139	6.264	9.738	39.806	55.809
Toscana	4.619	7.208	31.396	43.224	1.441	753	4.147	6.341	6.060	7.961	35.543	49.564
Umbria	1.070	1.752	7.516	10.337	415	165	772	1.353	1.485	1.917	8.288	11.690
Marche	1.630	3.055	12.173	16.858	448	307	834	1.590	2.078	3.362	13.007	18.448
Lazio	6.381	6.304	62.571	75.257	2.190	843	9.678	12.711	8.571	7.148	72.249	87.968
Provincia di Trento	840	2.439	3.554	6.833	581	1.299	274	2.155	1.421	3.739	3.828	8.988
Provincia di Bolzano	749	2.556	3.242	6.547	528	787	226	1.541	1.277	3.343	3.468	8.088

Tabella 3.1
(segue)

	Spesa corrente				Spesa in conto capitale				Spesa totale			
	Spesa AL	Spesa AR	Spesa AC	Totale Spesa PA	Spesa AL	Spesa AR	Spesa AC	Totale Spesa PA	Spesa AL	Spesa AR	Spesa AC	Totale Spesa PA
<i>Totale Centro-Nord</i>	43.343	78.481	348.358	470.182	14.608	9.578	32.133	56.320	57.951	88.059	380.492	526.502
Abruzzo	1.493	2.457	10.130	14.080	466	293	2.362	3.122	1.960	2.750	12.492	17.202
Molise	337	696	2.401	3.434	204	110	443	756	542	805	2.843	4.190
Campania	5.613	9.194	36.470	51.277	1.796	931	3.215	5.941	7.409	10.124	39.685	57.218
Puglia	3.383	7.820	27.911	39.114	896	436	2.191	3.523	4.278	8.257	30.102	42.637
Basilicata	613	1.226	3.986	5.824	311	143	437	891	924	1.369	4.423	6.716
Calabria	1.950	3.712	13.754	19.416	730	233	2.264	3.227	2.679	3.945	16.018	22.643
Sicilia	5.055	10.749	32.971	48.775	884	1.803	2.729	5.416	5.939	12.552	35.699	54.190
Sardegna	2.141	4.291	11.978	18.410	813	490	1.097	2.400	2.954	4.780	13.076	20.810
<i>Totale Sud</i>	20.585	40.144	139.600	200.329	6.100	4.439	14.738	25.277	26.685	44.584	154.337	225.606
Totale Italia 2010	63.928	118.625	487.958	670.511	20.708	14.017	46.871	81.597	84.636	132.643	534.829	752.107
Totale Italia 2009	62.500	119.837	487.965	670.302	23.944	17.375	50.177	91.496	86.444	137.212	538.142	761.797
Var% 2009-2010	2,28	-1,01	0,00	0,03	-13,51	-19,33	-6,59	-10,82	-2,09	-3,33	-0,62	-1,27

Fonte: nostra elaborazione su dati CPT (DPS, Ministero dello Sviluppo Economico)

3.3

L'analisi territoriale della spesa delle amministrazioni regionali

Nel corso del 2010, le AR hanno sostenuto spese correnti per un totale di 118.625 milioni di euro (-1% rispetto al 2009).

La funzione per la quale si è speso di più è stata, naturalmente, quella sanitaria, con una spesa complessiva di 95.545 milioni di euro (+1% rispetto al 2009).

Differenti gli andamenti registrati nelle due ripartizioni territoriali, con le regioni del Centro-Nord che hanno registrato una crescita della spesa sanitaria pari al 2% e quelle del Mezzogiorno che hanno invece ridotto la spesa della stessa percentuale (-2%).

La seconda funzione in ordine di spesa è, nel 2010, quella degli affari economici⁸ che, con una spesa complessiva di 7.265 milioni di euro, fa registrare un calo del 7% rispetto all'anno precedente. In questo caso, la contrazione interessa sia le regioni del Mezzogiorno (-8%) che quelle del Centro-Nord (-7%). Nell'ambito dei trend delle singole regioni, spiccano le variazioni negative di Molise, Lazio e Basilicata e quella positiva della Toscana.

Segue, come terza funzione, quella relativa ai servizi generali, con una spesa corrente di 5.780 milioni di euro (-4% sul 2009). In questo caso, risulta maggiore la riduzione di spesa registrata nel Mezzogiorno (-6%) rispetto a quella del Centro-Nord (-2%).

Segue poi la funzione connessa all'istruzione, per la quale la spesa corrente nel 2010 è stata di 3.287 milioni di euro (-4% rispetto al 2009). In questo caso, mentre nelle regioni del Centro-Nord si registra una crescita rispetto al 2009 pari al 6%, il valore delle regioni del Mezzogiorno cala addirittura del -32%. Tra le variazioni delle singole regioni, spiccano quella positiva della Lombardia e quelle decisamente negative di Calabria, Campania e Sicilia.

Con riferimento alle altre funzioni di spesa, è possibile osservare i seguenti andamenti:

- per la protezione dell'ambiente, la spesa corrente dell'anno 2010 è stata di 1.465 milioni di euro (-3% rispetto al 2009). La spesa ambientale ha subito una riduzione rispetto all'anno precedente nelle regioni del Mezzogiorno (-10%), mentre è aumentata in quelle del Centro-Nord (+5%);
- nel 2010 la spesa relativa alla protezione sociale ha fatto registrare un incremento rispetto all'anno precedente, attestandosi su un valore di 987 milioni di euro (+7% sul 2009). Tale incremento pare completa-

mente imputabile al Mezzogiorno (+40%), mentre nelle regioni del Centro-Nord la spesa per il Welfare è diminuita del 2%;

- un deciso calo ha fatto registrare, nel 2010, la spesa connessa alle attività ricreative, culturali e di culto, pari a 683 milioni di euro (-13% sul 2009). In questo caso la variazione negativa ha interessato solo le regioni del Centro-nord (-20%) mentre in quelle meridionali si è registrato un aumento del +4%;
- nel 2010 è aumentata la spesa per abitazioni e assetto territoriale, pari a 271 milioni di euro (+3% rispetto al 2009). L'aumento ha riguardato esclusivamente le regioni del Mezzogiorno (+10%), mentre nel Centro-Nord il trend è stato negativo (-4%);
- la spesa corrente per l'ordine pubblico e la sicurezza nel 2010 è stata pari a 81 milioni di euro (-15%). In questo caso, il calo è stato più netto nel Centro-Nord (-17%), mentre nel Mezzogiorno la spesa si è ridotta del -4%.

Nella tabella 3.3 si riportano i valori pro capite di spesa corrente delle AR per l'anno 2010 con riferimento alle funzioni individuate come fondamentali dalla legge delega sul federalismo fiscale (sanità, istruzione e assistenza sociale).

I dati riportati in tabella confermano, anche per l'anno 2010, l'estrema eterogeneità di tali valori di spesa pro capite sul territorio nazionale.

Con riferimento alla spesa sanitaria, si osserva come, a fronte di un dato medio nazionale pari a 1.583 euro pro capite, le regioni del Centro-Nord si attestino su una spesa di 1.630 euro, mentre quelle del Mezzogiorno su un valore di 1.496 euro pro capite.

In relazione alle singole regioni, la spesa sanitaria pro capite più elevata si registra nella provincia di Bolzano (2.275 euro), mentre quella più bassa è nel Lazio (816 euro)⁹.

Passando all'istruzione, la spesa corrente media nazionale pro capite è pari a 54 euro, con valori di ripartizione pari a 67 euro per il Centro-Nord e 30 euro per il Mezzogiorno.

Anche in questo caso, i valori delle singole regioni risultano decisamente eterogenei, con una punta massima di 1.165 euro per la provincia di Bolzano e un valore minimo di 6 euro nel Molise.

Infine, la spesa media nazionale pro capite sostenuta dalle AR per la protezione sociale è pari a 16 euro. Anche in questo caso il valore delle regioni del Centro-Nord è più elevato di quello del Mezzogiorno (rispettivamente 18 euro e 13 euro).

La spesa pro capite per la protezione sociale risulta più elevata in Valle d'Aosta (488 euro), mentre il valore più basso (pari a 2 euro pro capite) si registra in Abruzzo, Molise e Puglia.

Tabella 3.2
LA SPESA CORRENTE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI PER DIVISIONE COFOG. 2010 E 2009
Dati in milioni di euro

		Divisioni COFOG											Totale
		Servizi generali	Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Attività intersectoriali e non ripartibili	Attività ricreative, culturali e di culto	Difesa	Istruzione	Ordine pubblico e sicurezza	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Sanità	
Piemonte	2009	302	9	790	207	57	0	98	0	81	33	8.194	9.771
	2010	358	7	702	175	43	0	90	0	80	22	8.144	9.621
	Var. %	18	-25	-11	-16	-24	-	-7	36	-2	-34	-1	-2
Valle d'Aosta	2009	169	4	86	42	23	0	124	16	32	55	248	799
	2010	156	4	101	52	26	0	120	17	35	62	249	822
	Var. %	-8	-	17	25	10	-	-3	8	8	13	1	3
Lombardia	2009	323	22	1051	232	26	0	317	1	91	180	17.945	20.187
	2010	375	14	954	221	23	0	514	0	95	171	18.517	20.883
	Var. %	16	-	-9	-4	-9	-	62	-	5	-5	3	3
Veneto	2009	270	2	264	39	17	0	152	8	77	33	7.506	8.366
	2010	282	2	283	28	13	0	137	9	67	35	7.856	8.712
	Var. %	5	7	7	-27	-19	-	-10	16	-13	7	5	4
Friuli Venezia Giulia	2009	248	4	156	1260	49	0	113	0	33	33	1.703	3.601
	2010	221	10	127	544	43	0	93	0	28	22	1.751	2.839
	Var. %	-11	128	-18	-57	-13	-	-18	-33	-16	-34	3	-21
Liguria	2009	159	2	279	13	10	0	31	19	29	5	2.757	3.304
	2010	160	5	290	2	8	0	27	12	45	7	2.778	3.333
	Var. %	1	234	4	-86	-23	-	-16	-37	54	44	1	1
Emilia Romagna	2009	230	2	486	109	11	0	115	0	95	11	7.715	8.774
	2010	238	1	474	104	10	0	137	0	96	12	7.885	8.957
	Var. %	3	-65	-2	-5	-5	-	19	-29	1	14	2	2
Toscana	2009	303	3	285	251	24	0	88	1	52	13	6.041	7.061
	2010	281	2	364	248	24	0	89	0	53	15	6.132	7.208
	Var. %	-7	-19	27	-1	3	-	0	-29	0	19	2	2
Umbria	2009	104	3	66	34	4	0	26	1	22	2	1.462	1.723
	2010	94	3	67	29	6	0	23	1	19	11	1.500	1.752
	Var. %	-10	2	2	-15	32	-	-13	32	-12	465	3	2
Marche	2009	142	14	80	108	12	3	33	0	31	7	2.605	3.034
	2010	157	12	82	105	11	3	32	0	34	8	2.611	3.055
	Var. %	11	-17	3	-3	-8	-	-1	13	10	6	0	1
Lazio	2009	619	28	976	94	159	0	204	0	66	18	4.839	7.002
	2010	494	23	657	137	81	0	207	0	54	17	4.636	6.304
	Var. %	-20	-18	-33	45	-49	-	1	-100	-19	-4	-4	-10
Provincia di Trento	2009	141	24	182	33	44	0	544	19	31	178	933	2.130
	2010	143	24	203	31	44	0	601	19	71	198	1.106	2.439
	Var. %	1	-2	11	-6	-1	-	11	0	126	11	19	15

Tabella 3.2
(segue)

		Divisioni COFOG											Totale
		Servizi generali	Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Attività intersettoriali e non ripartibili	Attività ricreative, culturali e di culto	Difesa	Istruzione	Ordine pubblico e sicurezza	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Sanità	
Provincia di Bolzano	2009	185	20	303	34	96	2	661	16	18	155	992	2.482
	2010	164	26	353	31	92	2	586	7	17	132	1.145	2.556
	Var. %	-12	29	17	-7	-4	-	-11	-55	-2	-15	15	3
<i>Totale Centro-Nord</i>	2009	3195	138	5004	2456	532	6	2505	80	659	722	6.2941	7.8237
	2010	3123	132	4657	1706	424	5	2655	66	694	711	6.4308	7.8481
	Var. %	-2	-4	-7	-31	-20	-	6	-17	5	-2	2	0
Abruzzo	2009	107	4	61	84	4	0	33	0	12	3	2.128	2.435
	2010	138	7	64	81	4	0	36	0	17	2	2107	2457
	Var. %	29	101	5	-4	12	-	10	-	35	-25	-1	1
Molise	2009	85	5	78	0	0	0	2	0	8	1	487	666
	2010	71	1	48	13	2	0	2	2	79	1	476	696
	Var. %	-17	-83	-38		1041		24		838	-24	-2	4
Campania	2009	1219	36	514	1033	142	0	520	0	188	78	7.347	11.076
	2010	1109	78	597	986	170	0	283	0	82	181	7.262	10.749
	Var. %	-9	116	16	-5	20	-	-46	40	-56	133	-1	-3
Puglia	2009	235	7	629	71	29	0	103	0	23	11	6.433	7.540
	2010	239	5	481	52	21	0	80	0	27	9	6.908	7.820
	Var. %	1	-33	-23	-27	-29	-	-22	-	17	-13	7	4
Basilicata	2009	90	1	129	29	1	0	12	0	20	1	900	1.184
	2010	88	1	88	48	3	0	9	0	22	2	966	1.226
	Var. %	-3	-5	-32	64	144	-	-23	-	11	25	7	4
Calabria	2009	210	5	334	40	2	0	84	6	219	16	3.055	3.970
	2010	207	2	309	19	3	0	34	4	172	14	2.950	3.712
	Var. %	-2	-61	-8	-53	43	-	-59	-34	-21	-16	-3	-7
Sicilia	2009	1219	36	514	1033	142	0	520	0	188	78	7.347	11.076
	2010	1109	78	597	986	170	0	283	0	82	181	7.262	10.749
	Var. %	-9	116	16	-5	20	-	-46	40	-56	133	-1	-3
Sardegna	2009	448	68	562	90	46	0	107	10	177	19	2.454	3.981
	2010	343	44	519	121	42	0	132	8	167	26	2.887	4.291
	Var. %	-23	-34	-8	34	-8	-	24	-18	-6	35	18	8
<i>Totale Sud</i>	2009	2820	126	2835	1611	249	0	926	16	855	196	31.967	41.600
	2010	2656	139	2608	1550	259	0	632	15	772	275	31.237	40.144
	Var. %	-6	10	-8	-4	4	-	-32	-4	-10	40	-2	-3
Totale Italia	2009	6015	263	7839	4066	781	6	3431	96	1513	919	94.908	119.837
	2010	5780	271	7265	3256	683	5	3287	81	1465	987	95.545	118.625
	Var. %	-4	3	-7	-20	-13	-	-4	-15	-3	7	1	-1

Fonte: nostra elaborazione su dati CPT (DPS, Ministro dello Sviluppo Economico)

Tabella 3.3
LA SPESA CORRENTE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI PER LE FUNZIONI FONDAMENTALI. 2010
Dati in euro pro capite

	Istruzione	Protezione sociale	Sanità
Piemonte	20	5	1.832
Valle d'Aosta	936	488	1.946
Lombardia	52	17	1.884
Veneto	28	7	1.599
Friuli Venezia Giulia	75	18	1.419
Liguria	16	4	1.719
Emilia Romagna	31	3	1.794
Toscana	24	4	1.644
Umbria	25	12	1.665
Marche	21	5	1.674
Lazio	36	3	816
Provincia di Trento	1.145	378	2.107
Provincia di Bolzano	1.165	262	2.275
<i>Totale Centro-Nord</i>	67	18	1.630
Abruzzo	27	2	1.574
Molise	6	2	1.488
Campania	10	7	1.319
Puglia	19	2	1.691
Basilicata	15	3	1.640
Calabria	17	7	1.468
Sicilia	56	36	1.440
Sardegna	79	16	1.726
<i>Totale Sud</i>	30	13	1.496
Totale Italia	54	16	1.583

Fonte: nostra elaborazione su dati CPT (DPS, Ministro dello Sviluppo Economico)

La tabella 3.4 riporta l'articolazione funzionale delle spese in conto capitale sostenute nel 2010 dalle AR¹⁰, che si sono attestate complessivamente su un valore di 14.017 milioni di euro, con un decremento del -19% rispetto alle corrispondenti spese dell'anno 2009.

La funzione che ha assorbito le maggiori spese in conto capitale regionali è stata quella degli affari economici, con una spesa complessiva di 5.185 milioni di euro, in netto calo rispetto a quella dell'anno 2009 (-35%).

Il decremento ha riguardato entrambe le ripartizioni territoriali, risultando tuttavia decisamente maggiore nel Mezzogiorno (-58%) rispetto al Centro-Nord (-13%).

Le spese per investimenti nel settore sanitario si sono attestate nel 2010 a un importo complessivo di 3.505 milioni di euro (solo -1% rispetto al 2009). In questo caso la riduzione di spesa ha interessato solo le regioni del Centro-Nord (-2%), mentre gli investimenti sanitari nel Mezzogiorno sono risultati invariati rispetto all'anno precedente. Rispetto alle singole regioni, le variazioni positive e negative più consistenti hanno riguardato rispettivamente la Toscana (+50%) e il Lazio (-57%).

A seguire si registrano le spese in conto capitale relative alla funzione "servizi generali" che, con un importo di 1.325 milioni di euro, sono aumentate del 25% rispetto all'anno precedente, con un incremento che si è concentrato, per la gran parte, nelle regioni del Mezzogiorno (+59%), ma che ha interessato anche il Centro-Nord (+18%).

Per la protezione dell'ambiente, la spesa in conto capitale dell'anno 2010 è stata di 1.020 milioni di euro (+22% rispetto al 2009). L'incremento è risultato, in questo caso, piuttosto omogeneo in tutto il territorio nazionale (+21% nel Centro-Nord e +23% nel Mezzogiorno).

Gli investimenti 2010 per la funzione "abitazioni e assetto territoriale" sono stati pari a 852 milioni di euro, in calo del -16% rispetto al 2009, con un decremento che ha interessato più il Mezzogiorno (-31%) e in misura minore il Centro-Nord (-4%).

Infine, con riferimento alle altre funzioni di spesa, è possibile osservare i seguenti andamenti:

- per l'istruzione le AR hanno investito 668 milioni di euro (+39% sul 2009). Il trend è determinato dal notevole incremento registrato da tali investimenti nel Mezzogiorno (+97%), cui si è contrapposto un lieve calo nelle regioni del Centro-Nord (-4%);
- una netta riduzione ha fatto registrare invece la spesa per investimenti del settore cultura, nel 2010 pari a 278 milioni di euro (-39% sul 2009). In questo caso le due ripartizioni territoriali hanno fatto registrare entrambe variazioni negative, più consistente il Mezzogiorno (-64%) e più contenuta il Centro-Nord (-12%);
- nel 2010 è calata la spesa per investimenti nel settore sociale, pari a 166 milioni di euro (-10% rispetto al 2009). Il calo ha riguardato solo le regioni del Mezzogiorno (-40%), mentre quelle del Centro-Nord hanno fatto registrare una variazione positiva (+13%);
- la spesa in conto capitale per l'ordine pubblico e la sicurezza nel 2010 è stata pari a 68 milioni di euro (+9%), risultando in lieve calo nel Centro-Nord (-3%) e decisamente in crescita nel Mezzogiorno (+67%).

Tabella 3.4
LA SPESA IN CONTO CAPITALE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI PER DIVISIONE COFOG. 2010 E 2009
Dati in milioni di euro

		Divisioni COFOG											Totale	
		Servizi Generali	Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Di cui viabilità e trasporti	Attività intersettoriali e non ripartibili	Attività ricreative, culturali e di culto	Difesa	Istruzione	Ordine pubblico e sicurezza	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale		Sanità
Piemonte	2009	99	85	461	56	30	76	0	15	0	20	1	183	970
	2010	80	60	305	33	0	32	0	18	0	45	1	214	756
	Var. %	-19	-29	-34	-42	-99	-58	-	21		123	-17	17	-22
Valle d'Aosta	2009	32	16	233	40	81	16	0	13	4	15	6	17	431
	2010	21	18	184	23	54	22	0	8	2	13	4	23	349
	Var. %	-36	-	-21	-42	-33	43	-	-38	-33	-13	-28	34	-19
Lombardia	2009	43	85	578	236	84	20	0	26	0	16	8	765	1.626
	2010	112	81	590	167	76	17	0	11	0	33	9	582	1.511
	Var. %	159	-	2	-29	-10	-17	-	-58	-	105	7	-24	-7
Veneto	2009	30	39	312	121	57	9	0	7	15	190	12	299	970
	2010	24	57	346	243	11	11	0	6	11	193	16	400	1.075
	Var. %	-20	47	11	100	-81	21	-	-5	-23	2	26	34	11
Friuli Venezia Giulia	2009	24	142	509	80	407	15	0	7	0	27	14	104	1.250
	2010	19	147	354	78	7	14	0	10	0	17	12	95	676
	Var. %	-22	3	-30	-3	-98	-7	-	34	-59	-36	-12	-8	-46
Liguria	2009	7	3	60	12	167	2	0	0	1	16	2	81	340
	2010	7	8	60	23	99	2	0	0	0	23	3	73	275
	Var. %	-11	142	-1	92	-41	-20	-		-100	46	37	-10	-19
Emilia Romagna	2009	60	12	170	55	119	2	0	9	0	62	0	382	817
	2010	51	12	187	41	95	2	0	6	1	65	2	361	781
	Var. %	-15	1	10	-26	-20	-2	-	-33	140	5	11050	-6	-4
Toscana	2009	23	32	95	27	2	4	0	22	0	19	2	332	531
	2010	95	29	94	13	6	3	0	14	0	10	1	500	753
	Var. %	317	-9	0	-50	281	-20	-	-33		-47	-56	50	42
Umbria	2009	16	27	110	27	17	1	0	1	0	9	3	41	225
	2010	4	32	65	26	18	1	0	2	0	11	0	32	165
	Var. %	-75	18	-41	-5	6	5	-	73		18	-100	-22	-27
Marche	2009	22	2	150	10	25	0	2	7	0	2	0	55	265
	2010	24	2	177	8	21	1	2	7	0	2	0	71	307
	Var. %	11	-5	18	-19	-15	185	-	-6		-3	-6	29	16
Lazio	2009	366	43	247	132	54	14	0	30	0	9	3	177	943
	2010	487	18	98	14	41	23	0	61	0	34	5	76	843
	Var. %	33	-58	-60	-89	-24	65	-	101		292	97	-57	-11
Provincia di Trento	2009	147	75	632	172	109	34	0	61	25	44	43	177	1.346
	2010	82	80	581	87	169	43	0	66	28	70	52	130	1.299
	Var. %	-45	6	-8	-49	55	26	-	8	14	60	22	-27	-4

Tabella 3.4
(segue)

		Divisioni COFOG											Totale	
		Servizi Generali	Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Di cui viabilità e trasporti	Attività intersettoriali e non ripartibili	Attività ricreative, culturali e di culto	Difesa	Istruzione	Ordine pubblico e sicurezza	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale		Sanità
Provincia di Bolzano	2009	16	26	520	201	23	24	0	78	7	19	13	65	791
	2010	38	17	509	186	24	22	0	55	7	26	15	75	787
	Var. %	141	-35	-2	-8	3	-11	-	-30	-2	36	17	16	-1
<i>Totale Centro-Nord</i>	2009	886	587	4.077	1.170	1.174	218	2	276	51	449	107	2.679	1.0506
	2010	1.042	561	3.552	942	621	193	2	263	49	543	120	2.632	9.578
	Var. %	18	-4	-13	-19	-47	-12	-	-4	-3	21	13	-2	-9
Abruzzo	2009	85	29	143	20	0	5	0	27	0	5	0	65	360
	2010	85	18	96	13	0	4	0	27	0	8	0	55	293
	Var. %	0	-36	-33	-34	169	-29	-	-1	-	76	64	-15	-18
Molise	2009	3	6	174	7	0	1	0	15	0	5	1	9	214
	2010	10	9	66	9	0	4	0	1	3	5	2	9	110
	Var. %	245	39	-62	19	-	489	-	-91	-	8	67	5	-49
Campania	2009	17	63	1.401	278	135	28	0	27	6	91	23	221	2.012
	2010	133	4	496	214	48	25	0	21	4	66	4	129	931
	Var. %	674	-94	-65	-23	-64	-9	-	-22	-	-28	-81	-42	-54
Puglia	2009	4	37	537	181	9	10	0	2	0	16	2	126	743
	2010	4	22	218	93	1	10	0	1	0	20	3	158	436
	Var. %	8	-40	-59	-49	-93	4	-	-63	-	25	35	25	-41
Basilicata	2009	1	12	95	3	14	0	0	29	0	11	0	49	211
	2010	5	11	45	4	29	1	0	15	0	4	0	34	143
	Var. %	270	-12	-53	29	110	58	-	-47	-	-62		-31	-32
Calabria	2009	6	95	144	33	31	1	0	20	0	24	0	28	350
	2010	5	56	117	21	8	2	0	2	2	15	0	26	233
	Var. %	-6	-41	-19	-34	-74	10	-	-89	271	-39	-100	-8	-33
Sicilia	2009	15	111	896	114	376	180	0	68	0	179	36	289	2.150
	2010	12	124	400	66	239	34	0	330	0	274	31	360	1.803
	Var. %	-22	11	-55	-42	-36	-81	-	388		53	-14	24	-16
Sardegna	2009	47	69	509	41	11	12	0	18	4	57	15	87	829
	2010	29	47	196	75	2	6	0	7	9	86	6	102	490
	Var. %	-38	-32	-62	81	-83	-49	-	-59	114	50	-62	18	-41
<i>Totale Sud</i>	2009	178	424	3.900	677	575	238	0	206	11	387	77	874	6.870
	2010	283	291	1.633	496	326	85	0	405	19	477	46	873	4.439
	Var. %	59	-31	-58	-27	-43	-64	-	97	67	23	-40	0	-35
Totale Italia	2009	1.064	1.010	7.978	1.848	1.749	456	2	481	62	836	184	3.553	17.375
	2010	1.325	852	5.185	1.438	947	278	2	668	68	1.020	166	3.505	14.017
	Var. %	25	-16	-35	-22	-46	-39	-	39	9	22	-10	-1	-19

Fonte: nostra elaborazione su dati CPT (DPS, Ministro dello Sviluppo Economico)

Infine, anche con riferimento alle spese in conto capitale si riportano, nella tabella 3.5, i valori pro capite di spesa per l'anno 2010 relativi alle funzioni individuate come fondamentali dalla legge delega sul federalismo fiscale (sanità, trasporti, istruzione e assistenza sociale).

Rispetto alla funzione sanità, a fronte di un dato medio nazionale di spesa per investimenti pari a 58 euro pro capite, il valore medio delle regioni del Centro-Nord è di 67 euro, mentre quello del Mezzogiorno è di 42 euro

Tabella 3.5
LA SPESA IN CONTO CAPITALE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI PER LE FUNZIONI FONDAMENTALI. 2010
Dati in euro pro capite

	Viabilità e trasporti	Istruzione	Protezione sociale	Sanità
Piemonte	7	4	0	48
Valle d'Aosta	182	64	33	179
Lombardia	17	1	1	59
Veneto	49	1	3	81
Friuli Venezia Giulia	63	8	10	77
Liguria	14	0	2	45
Emilia Romagna	9	1	0	82
Toscana	4	4	0	134
Umbria	29	2	0	36
Marche	5	4	0	45
Lazio	3	11	1	13
Provincia di Trento	166	125	99	247
Provincia di Bolzano	369	108	30	149
<i>Totale Centro-Nord</i>	24	7	3	67
Abruzzo	10	20	0	41
Molise	27	4	7	29
Campania	37	4	1	22
Puglia	23	0	1	39
Basilicata	7	26	0	57
Calabria	11	1	0	13
Sicilia	13	65	6	71
Sardegna	45	4	3	61
<i>Totale Sud</i>	24	19	2	42
Totale Italia	24	11	3	58

Fonte: nostra elaborazione su dati CPT (DPS, Ministro dello Sviluppo Economico)

pro capite. La spesa pro capite più elevata è quella della provincia di Trento (247 euro), mentre quella inferiore si registra nel Lazio e in Calabria (13).

Per la funzione viabilità e trasporti, la spesa pro capite media nazionale è di 24 euro, identica sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord. La spesa pro capite più elevata è quella della provincia di Bolzano (369 euro), mentre quella più bassa si riscontra nel Lazio (3 euro).

Passando all'istruzione, la spesa in conto capitale media nazionale pro capite è pari a 11 euro, con valori di ripartizione pari a 19 euro per il Mezzogiorno e 7 euro per il Centro-Nord.

Anche in questo caso, i valori delle singole regioni risultano decisamente eterogenei, con un valore massimo di 125 euro per la provincia di Trento e un valore minimo di meno di un euro in Liguria e in Puglia.

Infine, la spesa media nazionale pro capite sostenuta dalle AR per gli investimenti nel sociale è pari a 3 euro, pressoché coincidente nelle due ripartizioni territoriali. Numerose le regioni che spendono meno di un euro a testa per gli investimenti nel settore (Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Basilicata e Calabria), mentre il valore più elevato è quello della provincia di Trento (99 euro).

3.4

L'analisi territoriale della spesa delle amministrazioni locali

Le AL hanno sostenuto, nel corso del 2010, spese correnti per un totale di 63.928 milioni di euro (+2% rispetto al 2009).

La funzione che ha assorbito la spesa maggiore è stata quella dei servizi generali, che con un importo di 16.069 milioni di euro, è aumentata del 2% rispetto al 2009. Con riferimento a questa funzione, l'incremento ha riguardato sia le regioni del Mezzogiorno (+2%), che quelle del Centro-Nord (+3%).

La spesa corrente per l'istruzione è risultata, nel 2010, leggermente inferiore a quella del 2009, con un valore di 14.515 milioni di euro. La riduzione percentuale del 2% registrata a livello nazionale risulta imputabile all'area del Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno tale spesa è rimasta sostanzialmente invariata.

La terza funzione in ordine di spesa, relativa agli affari economici, è cresciuta del 5% rispetto al 2009, con un valore di 10.248 milioni di euro. In questo caso, l'aumento ha riguardato sia il Centro-Nord (+6%), che il Mezzogiorno (+4%).

Una crescita significativa ha fatto registrare la spesa corrente per la protezione dell'ambiente, pari a 8.267 milioni di euro (+5% sul 2009). Anche in questo caso l'aumento ha interessato in misura maggiore le regioni del Centro-Nord (+6%), rispetto a quelle del Mezzogiorno (+4%).

Tabella 3.6
LA SPESA CORRENTE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI PER DIVISIONE COFOG. 2010 E 2009
Dati in milioni di euro

		Divisioni COFOG												Totale
		Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Di cui viabilità e trasporti	Di cui lavoro	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Ordine pubblico e sicurezza	Di cui per sicurezza pubblica (polizia locale)	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Sanità	Servizi Generali	
Piemonte	2009	53	762	530	43	194	1.189	208	186	518	533	34	1.115	4.607
	2010	54	811	562	43	206	1.180	213	190	565	565	37	1.161	4.791
	Var. %	3	6	6	1	6	-1	3	2	9	6	7	4	4
Valle d'Aosta	2009	0	3	0				7	0		0	0	210	220
	2010	0	5	0				7	0		0	0	213	225
	Var. %	-	37	-	-	-	-	3	-	-	-	-	2	2
Lombardia	2009	151	1.325	923	56	446	2.227	410	366	1.216	1.403	107	2.283	9.568
	2010	161	1.460	1.005	61	474	2.278	427	379	1.362	1.494	117	2.422	10.194
	Var. %	6	10	9	9	6	2	4	3	12	6	10	6	7
Veneto	2009	63	970	690	27	224	1.043	149	134	320	462	37	1.078	4.346
	2010	64	1.012	724	28	230	966	151	135	334	472	38	1.099	4.367
	Var. %	1	4	5	4	2	-7	1	1	4	2	4	2	0
Friuli Venezia Giulia	2009	18	296	223	25	100	401	47	42	177	298	23	363	1.724
	2010	18	326	248	27	104	145	48	42	182	310	23	375	1.530
	Var. %	2	10	11	8	4	-64	1	0	3	4	2	3	-11
Liguria	2009	56	492	327	20	76	436	96	87	230	228	24	514	2.150
	2010	60	544	369	21	78	459	101	90	253	236	26	538	2.295
	Var. %	8	11	13	5	3	5	5	4	10	3	9	5	7
Emilia Romagna	2009	79	600	375	30	256	1.415	169	149	351	680	58	1.095	4.703
	2010	77	593	371	30	252	1.411	165	146	348	671	57	1.077	4.652
	Var. %	-2	-1	-1	-1	-1	0	-2	-2	-1	-1	-1	-2	-1
Toscana	2009	77	806	542	55	210	1.308	183	164	444	445	48	1.054	4.576
	2010	77	834	563	58	211	1.310	183	164	451	447	48	1.060	4.619
	Var. %	0	3	4	5	0	0	0	0	2	0	1	0	1
Umbria	2009	21	175	126	4	46	285	38	33	117	74	20	280	1.058
	2010	21	179	128	5	47	284	38	33	120	77	20	283	1.070
	Var. %	0	2	1	2	3	0	0	-1	2	3	2	1	1
Marche	2009	22	303	216	19	86	356	53	48	193	202	29	396	1.641
	2010	22	307	219	19	87	330	53	48	198	205	30	399	1.630
	Var. %	0	1	1	0	1	-7	0	-1	3	1	2	1	-1
Lazio	2009	109	987	726	74	259	1.789	399	384	519	816	73	1.308	6.260
	2010	111	1.043	756	76	270	1.749	404	388	540	851	76	1.337	6.381
	Var. %	2	6	4	2	4	-2	1	1	4	4	4	2	2
Provincia di Trento	2009	12	119	75		50	143	27	24	77	181	5	192	818
	2010	12	121	76		51	152	27	25	78	185	5	194	840
	Var. %	1	1	-	0	1	7	1	0	2	2	1	1	3

Tabella 3.6
(segue)

		Divisioni COFOG											Totale	
		Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Di cui viabilità e trasporti	Di cui lavoro	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Ordine pubblico e sicurezza	Di cui per sicurezza pubblica (polizia locale)	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Sanità		Servizi Generali
Provincia di Bolzano	2009	5	113	47		55	113	24	21	88	168	10	156	732
	2010	6	115	47		55	121	24	21	89	172	10	157	749
	Var. %	1	2	-	0	0	7	1	1	2	2	1	1	2
Totale Centro-Nord	2009	666	6.950	4.801	353	2.003	10.714	1.803	1.640	4.250	5.491	468	10.045	42.403
	2010	683	7.348	5.069	367	2.065	10.392	1.833	1.660	4.521	5.683	489	10.313	43.343
	Var. %	2	6	6	4	3	-3	2	1	6	3	4	3	2
Abruzzo	2009	17	167	103	10	41	301	59	50	218	156	16	318	1.293
	2010	19	186	122	10	51	310	68	56	282	201	20	357	1.493
	Var. %	11	11	-	-4	25	3	15	12	29	29	25	12	16
Molise	2009	4	54	35	4	11	60	38	37	62	19	2	95	343
	2010	4	54	34	4	12	59	36	35	60	18	2	94	337
	Var. %	-3	0	-	3	15	-2	-5	-5	-3	-5	-3	-1	-2
Campania	2009	70	905	659	90	99	1.150	280	260	1.115	379	43	1.556	5.598
	2010	70	902	693	97	99	1.142	277	257	1.140	378	43	1.562	5.613
	Var. %	0	0	5	8	0	-1	-1	-1	2	0	-1	0	0
Puglia	2009	47	482	339	37	96	697	182	155	626	275	27	807	3.240
	2010	48	507	356	38	99	746	185	157	667	276	28	828	3.383
	Var. %	1	5	5	4	2	7	2	1	7	0	4	3	4
Basilicata	2009	5	131	98	10	16	99	33	28	81	44	5	168	582
	2010	6	137	103	10	17	108	34	29	85	47	5	174	613
	Var. %	3	5	-	3	4	9	3	3	6	5	4	4	5
Calabria	2009	29	258	147	45	53	386	89	71	395	109	10	584	1.911
	2010	28	281	149	59	56	408	88	71	389	101	10	588	1.950
	Var. %	-4	9	1	31	7	6	-1	-1	-1	-7	-2	1	2
Sicilia	2009	110	586	418	10	139	1.058	264	225	763	533	32	1.619	5.103
	2010	108	595	424	10	141	988	260	221	775	544	31	1.613	5.055
	Var. %	-2	2	2	1	1	-7	-1	-2	2	2	-1	0	-1
Sardegna	2009	25	219	119	16	92	373	78	69	327	389	14	509	2.026
	2010	26	239	126	18	105	361	81	72	348	427	15	538	2.141
	Var. %	5	9	6	12	15	-3	4	4	6	10	7	6	6
Totale Sud	2009	307	2.802	1.918	221	546	4.123	1.022	896	3.587	1.905	149	5.657	20.097
	2010	308	2.900	2.008	246	579	4.123	1.028	896	3.746	1.991	155	5.755	20.585
	Var. %	0	4	5	11	6	0	1	0	4	5	4	2	2
Totale Italia	2009	974	9.752	6.719	574	2.549	14.837	2.825	2.536	7.837	7.396	617	15.702	62.500
	2010	991	10.248	7.077	613	2.644	14.515	2.862	2.556	8.267	7.674	643	16.069	63.928
	Var. %	2	5	5	7	4	-2	1	1	5	4	4	2	2

Fonte: nostra elaborazione su dati CPT (DPS, Ministro dello Sviluppo Economico)



Un andamento simile ha fatto registrare la spesa per la protezione sociale, che si è attestata su un valore di 7.674 milioni di euro, con un aumento percentuale del 4%, che è stato maggiore nel Mezzogiorno (+5%), rispetto al Centro-Nord (+3%).

Rispetto alle altre funzioni di spesa, si sono registrati i seguenti andamenti:

- per l'ordine pubblico e la sicurezza, la spesa corrente dell'anno 2010 è stata di 2.862 milioni di euro (+1% rispetto al 2009). Tale voce di spesa è aumentata rispetto all'anno precedente sia nelle regioni del Centro-Nord (+2%), che in quelle del Mezzogiorno (+1%);
- nel 2010 è leggermente cresciuta anche la spesa corrente per le attività ricreative, culturali e di culto, attestata su un valore di 2.644 milioni di euro (+4%). Nel Mezzogiorno la spesa per attività culturali è aumentata del 6%, mentre nelle regioni del Centro-Nord l'incremento è stato del 3%;
- un leggero incremento ha fatto registrare, nel 2010, la spesa connessa alle abitazioni e all'assetto territoriale, pari a 991 milioni di euro (+2% sul 2009). In questo caso l'incremento è interamente imputabile alle regioni del Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno tale voce di spesa è rimasta invariata rispetto all'anno precedente.

Anche con riferimento alle AL si riportano, nella tabella 3.7, i valori pro capite di spesa corrente per l'anno 2010 con riferimento alle funzioni individuate come fondamentali per i Comuni e le Province dalla legge delega sul federalismo fiscale (territorio, trasporti, lavoro, istruzione, polizia locale, protezione dell'ambiente, protezione sociale e servizi generali).

I valori riportati in tabella consentono di osservare come la spesa corrente pro capite risulti più elevata nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno con riferimento alle funzioni:

- istruzione;
- protezione sociale;
- viabilità e trasporti;
- assetto territoriale.

Al contrario, i valori di spesa pro capite risultano maggiori nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro-Nord in relazione alle funzioni:

- servizi generali;
- protezione dell'ambiente;
- polizia locale;
- lavoro.

Tabella 3.7
LA SPESA CORRENTE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI PER LE FUNZIONI FONDAMENTALI. 2010.
Dati in euro pro capite

	Abitazioni e assetto territoriale	Viabilità e trasporti	Lavoro	Istruzione	Sicurezza pubblica (polizia locale)	Protezione dello ambiente	Protezione sociale	Servizi Generali
Piemonte	12	126	10	265	43	127	127	261
Valle d'Aosta	0	0	0	57	0	0	0	1.665
Lombardia	16	102	6	232	39	139	152	246
Veneto	13	147	6	197	27	68	96	224
Friuli Venezia Giulia	15	201	22	117	34	148	251	303
Liguria	37	228	13	284	56	157	146	333
Emilia Romagna	18	84	7	321	33	79	153	245
Toscana	21	151	16	351	44	121	120	284
Umbria	24	142	5	316	36	134	85	315
Marche	14	140	12	211	31	127	131	256
Lazio	20	133	13	308	68	95	150	235
Provincia di Trento	22	144	0	290	47	149	352	369
Provincia di Bolzano	11	94	0	241	42	177	341	311
<i>Totale Centro-Nord</i>	17	128	9	263	42	115	144	261
Abruzzo	15	91	7	232	42	210	150	267
Molise	11	107	13	183	108	187	55	292
Campania	12	119	17	196	44	196	65	268
Puglia	12	87	9	183	38	163	68	203
Basilicata	10	175	17	184	49	145	79	296
Calabria	14	74	29	203	35	194	50	293
Sicilia	21	84	2	196	44	154	108	320
Sardegna	16	75	11	216	43	208	255	322
<i>Totale Sud</i>	15	96	12	197	43	179	95	276
Totale Italia	16	117	10	241	42	137	127	266

Fonte: nostra elaborazione su dati CPT (DPS, Ministro dello Sviluppo Economico)

La tabella 3.8 riporta l'articolazione funzionale delle spese in conto capitale sostenute nel 2010 dalle AL, complessivamente pari a 20.708 milioni di euro (-14% rispetto alle corrispondenti spese dell'anno 2009).

La funzione che ha assorbito le maggiori spese in conto capitale delle amministrazioni locali è stata quella degli affari economici, con una spesa complessiva di 7.696 milioni di euro (-12% rispetto al 2009). Il decremento rispetto all'anno precedente ha riguardato sia le regioni del Centro-Nord (-11%), che quelle del Mezzogiorno (-14%).

Le spese per investimenti connesse ai servizi generali si sono attestate nel 2010 su un valore complessivo di 3.779 milioni di euro (-13% rispetto al 2009).

Anche in questo caso la riduzione ha riguardato entrambe le ripartizioni territoriali, con una flessione più significativa nel Mezzogiorno (-17%) rispetto al Centro-Nord (-12%).

Anche le spese in conto capitale relative all'istruzione, pari a 2.601 milioni di euro, si sono ridotte del 14% rispetto al 2009, con variazioni negative identiche nelle due ripartizioni.

In deciso calo, nel 2010, anche le spese per investimenti connesse alla protezione dell'ambiente, pari a 2.164 milioni di euro (-14% sul 2009).

La riduzione di tale voce di spesa è stata più significativa nel Mezzogiorno (-17%) rispetto al Centro-Nord (-11%).

Per la funzione "abitazioni e assetto territoriale" la spesa in conto capitale del 2010 è risultata pari a 1.911 milioni di euro, in calo del 17% rispetto al 2009, con un decremento maggiore nelle regioni del Mezzogiorno (-21%), rispetto a quelle del Centro-Nord (-14%).

Con riferimento alle altre funzioni di spesa, si osservano i seguenti andamenti:

- per le attività culturali, la spesa in conto capitale dell'anno 2010 è stata di 1.357 milioni di euro (-15% rispetto al 2009). Il calo è stato del -18% nel Mezzogiorno e del -13% nel Centro-Nord;
- in netto calo anche gli investimenti del settore sociale, per i quali si sono spesi 431 milioni di euro (-15%). In questo caso, la variazione è stata del -19% nel Mezzogiorno e del -14% nel Centro-Nord;
- una decisa riduzione ha fatto registrare anche la spesa per investimenti del settore sicurezza e ordine pubblico, nel 2010 pari a 412 milioni di euro (-15% sul 2009, di cui -19% nel Mezzogiorno e -13% nel Centro-Nord);
- nel 2010 si è ridotta anche la spesa per investimenti nel settore sanitario, pari a 357 milioni di euro (-17% rispetto al 2009). La flessione ha riguardato sia le regioni del Mezzogiorno (-19%) che, in misura minore, quelle del Centro-Nord (-16%).

Anche con riferimento alla spesa in conto capitale si riportano, nella tabella 3.9, i valori pro capite relativi alle funzioni individuate come fondamentali per i Comuni e le Province dalla legge delega sul federalismo fiscale (territorio, trasporti, lavoro, istruzione, polizia locale, protezione dell'ambiente, protezione sociale e servizi generali).

Tabella 3.8
LA SPESA IN CONTO CAPITALE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI PER DIVISIONE COFOG, 2010 E 2009
Dati in milioni di euro

		Divisioni COFOG											Totale	
		Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Di cui viabilità e trasporti	Di cui lavoro	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Ordine pubblico e sicurezza	Di cui per sicurezza pubblica (polizia locale)	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Sanità		Servizi Generali
Piemonte	2009	103	632	113	0	147	208	29	25	122	54	38	402	1.736
	2010	84	529	93	0	122	166	25	21	102	45	31	357	1.461
	Var. %	-18	-16	-18	-18	-17	-20	-16	-16	-16	-18	-18	-11	-16
Valle d'Aosta	2009	0	0				0	0		0	0	0	153	154
	2010	0	0				0	0		0	0	0	145	146
	Var. %	-	-89	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-5	-5
Lombardia	2009	271	1.243	173	2	230	502	63	48	362	80	73	488	3.312
	2010	231	1.070	146	1	197	426	52	40	320	68	62	419	2.846
	Var. %	-15	-14	-16	-17	-14	-15	-16	-17	-12	-15	-15	-14	-14
Veneto	2009	77	619	49	1	127	274	35	20	101	37	37	399	1.706
	2010	60	555	101	1	98	244	28	17	81	29	28	316	1.439
	Var. %	-23	-10	107	-3	-23	-11	-19	-16	-19	-22	-24	-21	-16
Friuli Venezia Giulia	2009	40	291	26	0	59	97	16	14	79	15	9	231	837
	2010	37	263	15	0	53	70	15	13	70	14	8	212	741
	Var. %	-7	-10	-43	17	-10	-27	-11	-11	-11	-10	-13	-8	-11
Liguria	2009	45	442	270	0	36	48	8	6	65	14	9	198	864
	2010	46	334	156	0	37	45	8	6	67	14	9	199	759
	Var. %	2	-24	-42	-5	3	-6	2	2	2	2	2	1	-12
Emilia Romagna	2009	102	642	52	0	105	253	18	16	98	40	30	683	1.971
	2010	75	544	45	0	76	210	14	12	75	29	21	568	1.612
	Var. %	-26	-15	-13	-3	-27	-17	-25	-24	-24	-27	-28	-17	-18
Toscana	2009	135	520	76	1	98	214	31	16	154	34	27	368	1.580
	2010	117	496	71	1	85	185	27	13	137	29	23	341	1.441
	Var. %	-13	-5	-6	-5	-13	-13	-14	-14	-11	-14	-13	-7	-9
Umbria	2009	154	93	0	0	26	55	36	35	24	4	9	97	497
	2010	130	81	0	0	22	37	30	30	20	4	8	83	415
	Var. %	-15	-13	-16	-21	-14	-32	-15	-15	-13	-16	-14	-14	-16
Marche	2009	64	181	15	5	36	67	20	19	41	20	24	96	550
	2010	49	150	15	4	29	60	16	15	33	16	18	77	448
	Var. %	-23	-17	3	-8	-21	-11	-22	-22	-19	-20	-24	-20	-18
Lazio	2009	182	1.254	847	0	109	306	12	10	213	32	31	208	2.346
	2010	174	1.193	784	0	108	249	11	9	192	29	29	205	2.190
	Var. %	-4	-5	-7	6	-1	-19	-9	-10	-10	-11	-6	-1	-7
Provincia di Trento	2009	24	159	0		47	102	25	24	81	25	8	98	569
	2010	24	162	0		47	112	25	24	81	25	8	98	581
	Var. %	1	2	0	-	1	10	0	0	0	-1	1	0	2

Tabella 3.8
(segue)

		Divisioni COFOG											Totale	
		Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Di cui viabilità e trasporti	Di cui lavoro	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Ordine pubblico e sicurezza	Di cui per sicurezza pubblica (polizia locale)	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Sanità		Servizi Generali
Provincia di Bolzano	2009	46	137	2		70	84	33	33	77	31	5	39	523
	2010	47	139	2		71	86	33	33	78	31	5	39	528
	Var. %	1	1	0	-	1	2	1	1	0	0	1	0	1
Totale Centro-Nord	2009	1.243	6.213	1.622	9	1.090	2.210	327	266	1.416	386	299	3.460	16.645
	2010	1.075	5.516	1.429	8	945	1.891	284	233	1.256	331	250	3.058	14.608
	Var. %	-14	-11	-12	-8	-13	-14	-13	-12	-11	-14	-16	-12	-12
Abruzzo	2009	57	170	8	1	41	62	21	20	39	8	12	63	473
	2010	55	162	8	5	40	64	21	19	39	8	13	65	466
	Var. %	-3	-5	-2	-	-2	4	-3	-3	-1	4	5	2	-1
Molise	2009	23	90	1	0	10	25	48	47	27	7	4	10	242
	2010	18	84	1	0	8	20	37	37	21	5	3	8	204
	Var. %	-22	-6	-25	-	-22	-18	-22	-22	-20	-20	-22	-22	-16
Campania	2009	331	959	365	7	136	246	14	10	342	24	38	206	2.296
	2010	244	767	296	7	102	197	10	7	271	18	28	159	1.796
	Var. %	-26	-20	-19	-5	-25	-20	-26	-26	-21	-25	-27	-23	-22
Puglia	2009	182	342	20	1	83	138	21	18	184	24	20	175	1.169
	2010	121	287	22	1	58	132	14	12	131	16	13	123	896
	Var. %	-34	-16	11	7	-30	-5	-33	-33	-29	-34	-34	-30	-23
Basilicata	2009	81	120	2	0	20	28	12	11	63	7	5	32	367
	2010	65	105	1	0	16	23	9	9	56	6	4	26	311
	Var. %	-20	-12	-28	-	-18	-15	-20	-20	-11	-21	-20	-17	-15
Calabria	2009	138	270	19	0	72	108	12	8	123	9	8	75	816
	2010	116	257	24	0	62	88	10	7	114	8	7	67	730
	Var. %	-16	-5	28	4	-13	-19	-16	-15	-7	-13	-17	-11	-11
Sicilia	2009	137	258	27	0	49	129	16	12	202	14	25	162	993
	2010	120	236	26	0	45	115	14	11	176	12	22	143	884
	Var. %	-12	-9	-3	-20	-9	-11	-11	-12	-13	-11	-10	-11	-11
Sardegna	2009	116	317	28	2	94	89	15	13	115	30	19	149	944
	2010	98	281	32	2	80	71	13	12	100	26	16	129	813
	Var. %	-16	-11	14	0	-15	-21	-14	-14	-13	-14	-15	-13	-14
Totale Sud	2009	1.064	2.525	469	12	505	825	158	140	1.094	123	131	873	7.299
	2010	837	2.180	410	15	411	710	128	114	907	100	106	720	6.100
	Var. %	-21	-14	-13	24	-18	-14	-19	-19	-17	-19	-19	-17	-16
Totale Italia	2009	2.307	8.739	2.091	21	1.595	3.035	485	406	2.511	509	430	4.333	23.944
	2010	1.911	7.696	1.840	23	1.357	2.601	412	347	2.164	431	357	3.779	20.708
	Var. %	-17	-12	-12	11	-15	-14	-15	-15	-14	-15	-17	-13	-14

Fonte: nostra elaborazione su dati CPT (DPS, Ministro dello Sviluppo Economico)

Tabella 3.9
LA SPESA IN CONTO CAPITALE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI PER LE FUNZIONI FONDAMENTALI. 2010
Dati in euro pro capite

Regioni	Abitazioni e assetto territoriale	Viabilità e trasporti	Lavoro	Istruzione	Sicurezza pubblica (polizia locale)	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Servizi Generali
Piemonte	19	21	0	37	5	23	10	80
Valle d'Aosta	0	0	0	3	0	0	0	1.137
Lombardia	24	15	0	43	4	33	7	43
Veneto	12	21	0	50	3	17	6	64
Friuli Venezia Giulia	30	12	0	57	10	57	11	172
Liguria	28	96	0	28	4	41	9	123
Emilia Romagna	17	10	0	48	3	17	7	129
Toscana	31	19	0	50	4	37	8	91
Umbria	144	0	0	41	33	23	4	92
Marche	32	10	3	38	9	21	10	49
Lazio	31	138	0	44	2	34	5	36
Provincia di Trento	45	0	0	213	46	154	47	187
Provincia di Bolzano	93	3	0	171	66	154	61	77
<i>Totale Centro-Nord</i>	27	36	0	48	6	32	8	78
Abruzzo	41	6	3	48	15	29	6	48
Molise	55	2	0	63	115	67	16	25
Campania	42	51	1	34	1	46	3	27
Puglia	30	5	0	32	3	32	4	30
Basilicata	110	2	0	40	15	95	10	44
Calabria	58	12	0	44	4	57	4	34
Sicilia	24	5	0	23	2	35	2	28
Sardegna	59	19	1	42	7	60	16	77
<i>Totale Sud</i>	40	20	1	34	5	43	5	34
Totale Italia	32	30	0	43	6	36	7	63

Fonte: nostra elaborazione su dati CPT (DPS, Ministro dello Sviluppo Economico)

In questo caso, la spesa pro capite risulta più elevata nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno con riferimento alle funzioni:

- trasporti;
- servizi generali;
- istruzione;

- polizia locale;
- protezione sociale.

Al contrario, i valori di spesa pro capite risultano maggiori nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro-Nord in relazione alle funzioni:

- lavoro;
- territorio;
- protezione dell'ambiente.

3.5 Conclusioni

Il contributo si proponeva di condurre un'analisi territoriale della distribuzione funzionale della spesa corrente e in conto capitale delle amministrazioni locali e regionali attraverso i dati dei Conti Pubblici Territoriali riclassificati nelle dieci divisioni COFOG.

L'analisi condotta ha mostrato, in primo luogo, come, nel corso del 2010, il totale della spesa della Pubblica Amministrazione (PA) in Italia sia risultato pari a 752.107 milioni di euro, con un calo dell'1,27% rispetto all'anno precedente.

In termini percentuali, la contrazione della spesa totale nell'anno 2010 è riconducibile in primo luogo alle AR (-3,33%) e alle AL (-2,09%), mentre decisamente inferiore è risultato il calo per l'AC (-0,62%).

Con riferimento alle diverse tipologie di spesa, è rilevante sottolineare come la riduzione della spesa totale della PA sia connessa al "crollo" della spesa per investimenti, che, per l'intero comparto, fa registrare nel 2010 un calo del -10,82% rispetto al 2009, articolato in un -19,33% per le AR, -13,51% per le AL e -6,59% per le AC.

Su tale trend ha naturalmente influito la maggiore osservanza, da parte degli enti territoriali, del PSI, che ha infatti costretto – in particolare le regioni e gli enti locali – a ridurre progressivamente, oltre alla loro spesa corrente, anche la spesa in conto capitale. La natura di quest'ultima componente di spesa, infatti, più facilmente rinviabile rispetto a quella di parte corrente, e i limitati margini di azione nei bilanci degli enti territoriali, hanno praticamente obbligato questi ultimi a ridurre i propri programmi di investimento.

Sostanzialmente invariate, invece, a livello complessivo di comparto e per le AC, le spese correnti, che invece sono cresciute del 2,28% per le AL e diminuite del -1,01% per le AR.

Entrando nel merito dell'analisi territoriale, si è osservato come, per le



AR, la contrazione delle spese correnti abbia interessato esclusivamente il Mezzogiorno (-3%, a fronte di un valore sostanzialmente invariato per le regioni del Centro-Nord) e anche il decremento della spesa in conto capitale sia risultato decisamente maggiore nel Mezzogiorno (-35%), rispetto al resto del Paese (-9%).

Con riferimento alle AL, invece, l'incremento di spesa corrente registrato nel 2010 rispetto all'anno precedente ha interessato in egual misura (+2%) entrambe le ripartizioni territoriali, mentre anche in questo caso la contrazione della spesa per investimenti è stata maggiore nel Mezzogiorno (-16%), rispetto al Centro-Nord del Paese (-12%).

Infine, l'analisi territoriale della spesa per funzioni fondamentali – i cui livelli quali-quantitativi di servizio, e i corrispondenti costi, dovrebbero essere armonizzati in tutto il Paese – ha confermato anche per l'anno 2010 valori di spesa pro capite estremamente eterogenei sul territorio nazionale.

In particolare, con riferimento alle AR, le spese correnti pro capite relative alle funzioni fondamentali sono risultate significativamente più basse nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord per tutte e tre le funzioni considerate (sanità, istruzione e protezione sociale).

Con riferimento alla spesa per investimenti pro capite delle AR, questa è risultata più bassa nel Mezzogiorno per le funzioni sanità e protezione sociale, mentre il valore relativo all'istruzione è risultato sensibilmente inferiore nelle regioni del Centro-Nord e quello connesso ai trasporti è risultato identico in entrambe le ripartizioni territoriali.

Rispetto alle funzioni fondamentali di province e comuni, i valori di spesa corrente pro capite sono risultati più elevati nel Centro-Nord per le funzioni: istruzione, protezione sociale, viabilità e trasporti e assetto territoriale; mentre nel Mezzogiorno è risultata maggiore la spesa corrente pro capite per: servizi generali, protezione dell'ambiente, polizia locale e lavoro.

Infine, con riferimento alla spesa in conto capitale delle AL, questa è risultata più elevata nelle AL del Centro-Nord per le funzioni: trasporti, polizia locale, servizi generali, istruzione e protezione sociale; mentre nelle AL del Mezzogiorno si è speso di più per le funzioni: territorio, protezione dell'ambiente e lavoro.

In termini più generali, si evidenzia come l'analisi abbia confermato alcune criticità strutturali della spesa pubblica italiana per certi versi già note, quali quelle relative agli squilibri connessi sia al peso eccessivo della spesa corrente rispetto a quella in conto capitale, sia alla distribuzione territoriale non favorevole alle aree che presentano un maggior fabbisogno di intervento.

Appendice

TAVOLA DI RACCORDO TRA LA CLASSIFICAZIONE CPT E LA CLASSIFICAZIONE COFOG

Classificazione settoriale CPT	Classificazione settoriale COFOG
Amministrazione Generale	Servizi generali
Difesa*	Ordine Pubblico e Sicurezza
Sicurezza pubblica	Ordine Pubblico e Sicurezza
Giustizia	Ordine Pubblico e Sicurezza
Istruzione	Istruzione
Formazione	Istruzione
Ricerca e Sviluppo (R&S) **	Attività intersettoriali e non ripartibili
Cultura e servizi ricreativi	Attività ricreative, culturali e di culto
Edilizia abitativa e urbanistica	Abitazioni e assetto territoriale
Sanità	Sanità
Interventi in campo sociale (assist. e benefic.)	Protezione sociale
Acqua	Abitazioni e assetto territoriale
Fognature e depurazione Acque	Protezione dell'ambiente
Ambiente	Protezione dell'ambiente
Smaltimento dei Rifiuti	Protezione dell'ambiente
Altri interventi igienico sanitari	Sanità
Lavoro	Affari economici
Previdenza e Integrazioni Salariali	Protezione sociale
Altri trasporti	Affari economici
Viabilità	Affari economici
Telecomunicazioni	Affari economici
Agricoltura	Affari economici
Pesca marittima e Acquicoltura	Affari economici
Turismo	Affari economici
Commercio	Affari economici
Industria e Artigianato	Affari economici
Energia	Affari economici
Altre opere pubbliche	Affari economici
Altre in campo economico	Affari economici
Oneri non ripartibili	Attività intersettoriali e non ripartibili

* Essendo i valori di questa classe nulli per le amministrazioni locali, il riferimento all'imputazione rileva solo per le amministrazioni centrali e regionali.

** Questa imputazione si è resa necessaria perché nella classificazione Cofog l'attività di ricerca applicata è assegnata ai diversi settori di appartenenza.

Bibliografia

- Banca d'Italia (anni vari), *Relazione Annuale*, Roma.
- Banca d'Italia (2012), *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane*, Roma.
- Corte dei Conti (2012), *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma.
- Corte dei Conti (2012), *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali – esercizi 2010-2011*, Roma.
- Corte dei Conti (2012), *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni – esercizi 2010-2011*, Roma.
- IFEL (anni vari), *Economia e Finanza Locale – rapporto*, Roma.
- IRES, IRPET, SRM, ÉUPOLIS, IPRES (2012), *La finanza locale in Italia – Rapporto 2011*, FrancoAngeli, Milano.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2011), *La spesa pubblica in Europa: metodi, fonti, elementi per l'analisi*, Roma.
- Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2012), *Conti Pubblici Territoriali – anno 2010*, Roma.
- Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2012), *Rapporto annuale 2011 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, Roma.
- SVIMEZ (anni vari), *Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- SVIMEZ (2011), *Rapporto sulla finanza dei comuni*, Quaderno n. 30, Roma.

Note

¹ La *Classification of the Functions of Government* (COFOG), introdotta dal Regolamento CE n. 2223 del Consiglio dell'Unione Europea del 25 giugno 1996 (SEC95), come modificato dal Regolamento CE n. 113 della Commissione Europea del 23 gennaio 2002, rappresenta il principale riferimento internazionale in tema di classificazione funzionale della spesa pubblica.

² Tale processo di riclassificazione è stato operato utilizzando le informazioni riportate nei rispettivi glossari. Per maggiori dettagli sulla metodologia adottata per il raccordo del modello di classificazione settoriale a trenta voci utilizzato dai CPT con quello a dieci divisioni previsto dalla COFOG, si veda la tavola riportata in appendice. Per l'approfondimento dei contenuti dei singoli settori CPT si rimanda, invece, al quarto capitolo della relativa guida metodologica (www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp).

³ I CPT, pubblicati ogni anno dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico, riportano i flussi finanziari di entrata e di spesa per settori d'intervento e livelli di governo della pubblica amministrazione. In particolare, i CPT presentano informazioni relative all'universo della "Pubblica Amministrazione" (PA) – intesa come l'insieme delle amministrazioni centrali (AC), delle amministrazioni locali (AL) e delle amministrazioni regionali (AR) – e all'universo del "Settore Pubblico Allargato" (SPA) – rappresentato, oltre che dalla PA, dalle imprese pubbliche locali e dalle imprese pubbliche nazionali. Nello specifico, all'interno dei CPT le amministrazioni locali sono rappresentate da Province, Comuni, Comunità montane, Camere di Commercio, Università,

Edsu, Enti dipendenti dagli enti locali, Autorità portuali, Parchi. Nelle amministrazioni regionali sono ricomprese Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Ospedali pubblici; mentre l'amministrazione centrale comprende Stato, Cassa DDPP (fino al 2003), Enti previdenziali, altri Enti dell'amministrazione centrale, Anas, Patrimonio SpA. Infine, è necessario precisare che, ai fini della presente analisi, si è fatto riferimento ai dati CPT relativi all'aggregato della "Pubblica Amministrazione" (PA). In effetti, la scelta dell'universo di riferimento (PA ovvero SPA) incide sul processo di consolidamento e sull'elaborazione dei dati, dal momento che, nei CPT, i pagamenti di competenza degli enti sono riportati in maniera "consolidata", ovvero al netto di tutti i trasferimenti destinati ad altri soggetti dello stesso "universo".

⁴ In proposito, il rapporto DPS 2011 sottolinea come il crollo della spesa complessiva in conto capitale nel 2010, pari nel Mezzogiorno a circa il 19% rispetto all'anno precedente (-15% in Italia), derivi da una caduta degli investimenti più contenuta di quella italiana (-10% rispetto al -13%) e da una caduta fortissima (-31%) dei trasferimenti a famiglie e imprese, più pesante di quella media nazionale (-18%). "Il principale fattore esplicativo, accanto alla riduzione delle spese statali, è individuabile nei pesanti effetti del Patto di Stabilità Interno (PSI) su Regioni ed Enti Locali, oltre alla minore disponibilità di risorse aggiuntive esplicitamente destinate allo sviluppo, in particolare risorse FAS (Fondo aree sottoutilizzate, recentemente ridenominato FSC - Fondo per lo sviluppo e la coesione)", Rapporto DPS 2011, p. 133.

⁵ Il Rapporto recita, alla p. 127: "Emergono con chiarezza due modelli distinti per macro area: quello del Mezzogiorno che dispone storicamente di una quota di spesa pubblica totale superiore (di oltre sette punti) rispetto alla quota di PIL ma inferiore rispetto alla quota della relativa popolazione; quello del Centro-Nord che registra invece una percentuale di spesa pubblica totale inferiore a quella del PIL (di oltre sette punti) ma superiore a quella della popolazione".

⁶ "La spesa pro capite complessiva nel Mezzogiorno è probabilmente più inefficiente ma certamente inferiore a quella del Centro Nord e ricalca fedelmente la distribuzione pro capite delle entrate. Essendo la tassazione tendenzialmente progressiva, le differenze di gettito dipendono infatti notevolmente dalle differenze di reddito. Se il flusso pro capite viene posto in relazione alla dimensione economica dei territori, approssimata dal PIL, appare evidente una stretta correlazione tra flusso finanziario, sia di entrata che di spesa, e grado di sviluppo con un generale effetto anti distributivo", Rapporto DPS 2011, p. 129.

⁷ Rapporto DPS 2011. Il rapporto spiega anche che tale trend è stato fortemente influenzato dall'erogazione da parte dello Stato di forti somme destinate e rimborsi fiscali giacenti da oltre dieci anni destinate per lo più alle regioni del Centro-Nord.

⁸ Nella divisione COFOG "Affari economici" confluiscono i seguenti settori dei CPT: Viabilità, Altri trasporti, Telecomunicazioni, Agricoltura, Pesca marittima e Acquicoltura, Turismo, Commercio, Industria e Artigianato, Energia, Altre opere pubbliche, Altre in campo economico. In particolare, per le AR, le spese maggiori riguardano i settori: trasporti, agricoltura, politiche del lavoro, turismo e industria e artigianato.

⁹ È necessario segnalare che il valore anomalo del Lazio deriva da una non corretta rappresentazione nei bilanci della Regione e delle ASL dell'effettivo circuito finanziario. Della relativa correzione (che porterà a un innalzamento della spesa del Lazio nella nuova serie dei CPT) hanno tenuto conto recentemente il Ministero della Salute e la Corte dei Conti.

¹⁰ Rispetto alla funzione "Affari economici", si riportano in tabella anche i valori di dettaglio relativi al settore "Viabilità e trasporti", le cui spese per investimenti rientrano tra le cosiddette "funzioni fondamentali" da finanziare al fabbisogno standard.

4 Il finanziamento degli investimenti degli enti locali: gli strumenti e il loro utilizzo

Alessandro Panaro e Agnese Casolaro*

4.1 Introduzione: breve rassegna dei recenti avvenimenti e obiettivi dell'articolo – 4.2 Lo sviluppo dell'indebitamento degli enti locali e territoriali – 4.3 Il mercato dei mutui per gli investimenti: soggetti finanziatori e settori interessati – 4.4 Il ricorso agli altri strumenti finanziari – 4.5 Considerazioni conclusive: prosegue il dark period

4.1

Introduzione: breve rassegna dei recenti avvenimenti e obiettivi dell'articolo

Nell'ambito degli strumenti a disposizione degli enti territoriali per il controllo dell'indebitamento, un importante ruolo è assegnato al Patto di Stabilità Interno che, istituito da oltre dieci anni come risposta ai vincoli imposti dall'Unione Europea in materia di finanza pubblica, determina annualmente gli obiettivi posti a carico degli enti interessati.

Introdotta come strumento di monitoraggio e di controllo delle grandezze aggregate della finanza degli enti locali da parte del Governo centrale, esso ha subito nel tempo una serie di modifiche che hanno riguardato non solo i contenuti e, quindi, gli obiettivi e i meccanismi associati, ma anche lo scenario degli enti assoggettati alle sue regole. Negli oltre 10 anni trascorsi dalla sua adozione, la norma è stata modificata quasi annualmente sino ad arrivare alla recente *legge di stabilità* 183/2011 che, se da un lato prevede ulteriori vincoli oltre quelli già in essere, dall'altro rinvia per molti degli aspetti interessati al decreto legislativo 149/2011 riguardante i meccanismi sanzionatori e premiali per Regioni, Province e Comuni soggetti al Patto. In ogni caso, già nella legge di stabilità 2011 (legge 220/2010) era previsto un irrigidimento delle condizioni del Patto nell'ottica di ridurre considerevolmente gli investimenti dei Comuni.

Come specifico nel *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica* della Corte dei Conti, durante il 2011 si sono rivisti ripetutamente gli obiettivi finanziari delle regioni per garantire il contributo al risanamento e all'equilibrio di bilancio nel triennio 2012-2014. Ne è risultata una stratificazione di interventi normativi che agiscono sia attraverso la revisione del Patto sia attraverso il taglio dei trasferimenti.

In particolare, a partire dal 2012 il DL 78/2010¹ aveva previsto un taglio dei trasferimenti di 4,5 miliardi per le regioni a statuto ordinario e di 1

* SRM-Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, www.sr-m.it.



miliardo per quelle a statuto speciale. Con le manovre dell'estate 2011 (DL 98/2011² e 138/2011³) è stato poi previsto per le regioni a statuto ordinario un ulteriore contributo ai saldi complessivi di 1,6 miliardi, che salgono a 2 miliardi per le regioni a statuto speciale. Lo stesso DL 138/2011 e la legge di stabilità del novembre successivo hanno previsto una riduzione degli effetti restrittivi delle manovre per il complesso degli enti territoriali, disponendo un allentamento degli obiettivi per il 2012 di 1.800 milioni di cui 760 a favore delle regioni a statuto ordinario e 370 per quelle a statuto speciale. Un'altra riduzione di 95 milioni e di 20 milioni è stata disposta a favore, rispettivamente delle regioni "virtuose" e di quelle coinvolte nella sperimentazione dei bilanci e dei sistemi contabili (D.lgs. 118/2011).

Per le regioni a statuto ordinario, inoltre, con la modifica introdotta con la legge di stabilità, a partire dal 2012 il contributo è differenziato per ciascuna regione. Con l'introduzione di parametri di virtuosità si dovrebbe consentire, infatti, ad alcune amministrazioni di concorrere alla manovra con obiettivi più "leggeri", definendo, parallelamente, il contributo compensativo a carico degli altri enti.

Collegato alla virtuosità degli enti è anche tutto quanto concerne l'ambito sanzionatorio in caso di mancato rispetto delle regole del Patto. Come visto anche per gli anni passati, lo sfioramento di tali regole implica sanzioni di diverso genere: dal taglio dei trasferimenti al blocco delle assunzioni, dalle riduzioni delle indennità degli amministratori a vincoli all'accesso ai mutui e ad altre forme di indebitamento.

Con la nuova normativa, inoltre, vengono considerati inadempienti anche gli enti che non inviano in tempo i dati del monitoraggio sui bilanci.

Come si legge nel Rapporto della Corte dei Conti, per il 2011 è possibile rilevare che sia le Regioni a statuto ordinario sia quelle a statuto speciale hanno rispettato gli obiettivi previsti; tutto ciò pur essendo la valutazione complessiva dei risultati sempre più complessa a causa dell'operare di diversi sistemi che richiedono di guardare a ben 5 tipologie di enti. Si tratta, in particolare, delle regioni a statuto ordinario (14) che rispondono alla disciplina del Patto secondo le tradizionali modalità di calcolo, una (la Puglia) che ha utilizzato la possibilità di ridefinire il proprio obiettivo di cassa attraverso una corrispondente riduzione dell'obiettivo degli impegni di parte corrente, le regioni a statuto speciale (3) che concordano con il Ministero dell'Economia e delle Finanze l'obiettivo annuale e le spese da escludere nel calcolo dei risultati, ma che hanno mantenuto come riferimento gli obiettivi di spesa, quella (il Friuli) che ha assunto come valore di riferimento il complesso della spesa (al netto delle sole concessioni di credito ma al lordo, per esempio, della spesa sanitaria) e quelle (Trentino Alto Adige, province di Trento e Bolzano) che, invece, hanno confermato un obiettivo assunto in termini di saldo in competenza mista.

Al fine di limitare gli effetti negativi che l'irrigidimento delle regole del Patto può avere per gli enti, la normativa consente forme di gestione a livello regionale. Si tratta della cosiddetta regionalizzazione per la quale sono previste due tipologie a seconda che la compensazione sia verticale o orizzontale.

In entrambi i casi il vantaggio è quello di rendere più flessibile le regole al Patto, consentendo così un aumento della capacità di spesa degli enti e uno sblocco dei pagamenti per opere pubbliche. Inoltre, gli enti interessati possono evitare con maggior facilità di incorrere nelle sanzioni previste in caso di mancato rispetto del Patto, senza compromettere la propria capacità d'investimento.

Come ben evidenziato nel *Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni*, il Patto regionale verticale consente alle Regioni⁴ di autorizzare gli enti locali compresi nel loro territorio a peggiorare il saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale. Questo peggioramento, per contro, deve essere compensato da un rafforzamento, di pari importo, dell'obiettivo programmatico delle Regioni stesse.

Il Patto regionale orizzontale, invece, prevede la possibilità per le Regioni di integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale in relazione alle diverse situazioni finanziarie esistenti, ferme restando le disposizioni statali in materia di monitoraggio e di sanzioni.

Con la regionalizzazione, quindi, il rispetto del Patto di stabilità deve essere garantito dal complesso degli enti territoriali residenti in una regione e non da ciascun singolo ente.

Secondo un'indagine realizzata dall'ANCE⁵ emerge come nel 2011 i tre quarti delle regioni (13 su 17, a fronte di 7 nel 2010 e 6 nel 2009) hanno utilizzato lo strumento della regionalizzazione che si è dimostrato molto utile per liberare risorse con complessivamente circa 1,2 miliardi di euro di pagamenti in conto capitale.

Dai dati si nota come circa la metà dell'importo dei pagamenti così liberati è relativa a due sole Regioni: il Piemonte (371,2 milioni di euro) e il Lazio (213,8 milioni di euro).

Contestualmente all'analisi del panorama normativo di riferimento e in linea con i precedenti Rapporti, il presente articolo mira a definire un quadro delle diverse modalità di finanziamento degli investimenti a cui gli enti locali e territoriali possono far ricorso. Dall'analisi dei dati disponibili per tali strumenti, siano essi tradizionali o meno, si punta a cogliere le attuali dinamiche evolutive tracciando anche uno scenario degli stessi a livello territoriale con alcune riflessioni prospettiche.

Nello specifico, tra le forme finanziarie "classiche", viene preso in esame l'andamento dei mutui; mentre per le forme di finanziamento più "innovative" si fa riferimento, da un lato, al ricorso al *project financing* – la cui applicazione è in crescente sviluppo – e, dall'altro, ai buoni obbligazionari.

Tabella 4.1
LA REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO NEL TRIENNIO 2009-2011*
Valori assoluti in milioni di euro

	Compensazione verticale			Compensazione orizzontale			Totale		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Abruzzo	—	—	—	—	—	3,1	—	—	3,1
Basilicata	—	2,6	4,2	—	—	—	—	2,6	4,2
Calabria	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Campania	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Emilia Romagna	33,4	92,1	84,0	—	—	21,2	33,4	92,1	105,2
Lazio	—	152,0	180,9	—	3,5	32,9	—	155,5	213,8
Liguria	8,3	—	61,3	—	—	1,1	8,3	—	62,4
Lombardia	40,0	—	70,0	—	—	5,5	40,0	—	75,5
Marche	—	—	90,0	—	—	—	—	—	90,0
Molise	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Piemonte	76,1	65,0	370,0	—	4,4	1,2	76,1	69,4	371,2
Puglia	—	—	50,0	—	—	4,1	—	—	54,1
Sardegna	—	24,8	50,0	—	—	—	—	24,8	50,0
Sicilia	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Toscana	100,0	60,0	55,0	—	0,9	1,0	100,0	60,9	56,0
Umbria	1,3	3,8	30,0	—	—	—	1,3	3,8	30,0
Veneto	—	—	80,0	—	—	**	—	—	80,0
Totale	259,1	400,3	1125,4	0	8,8	70,1	259,1	409,1	1195,5

* La Valle d'Aosta non è presente in tabella perché solo un Comune è soggetto a Patto (Aosta). Le regioni Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige non sono presenti perché applicano regole speciali che prevedono una rimodulazione ex ante degli obiettivi a livello regionale.

** Nel 2011 la Regione Veneto ha deciso di rinunciare all'attuazione della compensazione orizzontale, pur avendo i Comuni dato disponibilità per 0,3 milioni di euro.

Fonte: ANCE, 2012

Per tale ultimo strumento, in particolare, si riportano i risultati di una recente indagine del Ministero dell'Economia e delle Finanze riferita al biennio 2009-2010; va in ogni caso notato come gli stessi siano negli ultimi anni in una fase di *phasing out* dalle scelte compiute dagli enti pubblici, ciò soprattutto come conseguenza dell'abolizione dell'agevolazione fiscale collegata alla loro applicazione.

Prosegue, inoltre, l'approfondimento dedicato ai fondi comunitari messi a disposizione nell'ambito del *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*. Le risorse UE rappresentano uno dei canali che gli enti possono e devono utilizzare in modo efficiente ed efficace per poter incrementare il loro "portafoglio" di fondi per realizzare investimenti e, di conseguenza, costituiscono

no un'importante leva su cui puntare. Punto di riferimento per tale analisi sono le rilevazioni fornite dal Rapporto IFEL 2012.

Il tutto, in riferimento alle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

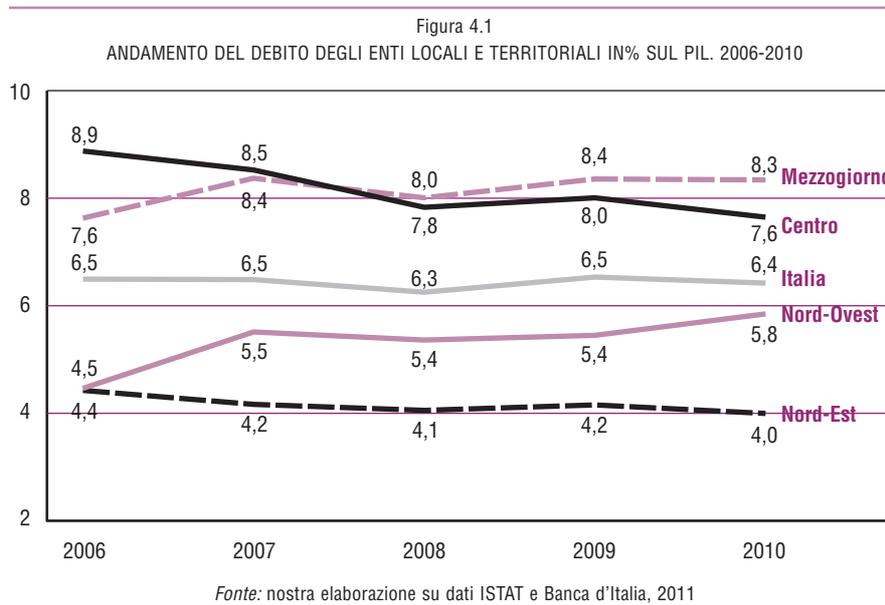
Inoltre, come oramai consuetudine di questa ricerca, viene anche ripresa l'analisi dell'evoluzione del ricorso degli enti locali agli strumenti di finanza derivata, che ha avuto importanti ricadute sulla gestione finanziaria degli enti stessi seppur a oggi l'operatività ne sia sospesa in attesa di nuova disciplina.

Il capitolo riporta, in conclusione, una serie di considerazioni su quanto emerso dalle statistiche elaborate e dalle ultime novità normative in materia di finanza locale.

4.2

Lo sviluppo dell'indebitamento degli enti locali e territoriali

Gli ultimi dati della Banca d'Italia mostrano un indebitamento complessivo di Regioni, Province e Comuni pari a 99,45 miliardi di euro con un peso sul PIL del 6,4%; tale rapporto, pur se con lievissime oscillazioni, rispecchia la situazione degli ultimi 5 anni e fa registrare un calo di appena 0,1 punti percentuali in riferimento al 2009.



Maggior dinamicità si osserva per le singole partizioni territoriali i cui rapporti debito/PIL risultano in calo rispetto al 2009 con unica eccezione per il Nord-Ovest. In quest'ultima area, in particolare, il rapporto in esame è aumentato di 0,4 punti percentuali passando dal 5,4% del 2009 al 5,8% del 2010. Per le restanti zone, invece, dopo i lievi aumenti del 2009 si registra un'inversione di tendenza con delle diminuzioni pari a 0,4 p. p. per il Centro, 0,2 p. p. per il Nord-Est e 0,1 p. p. per il Mezzogiorno.

Se si considerano i dati assoluti, la macroarea con il maggior stock debitorio è il Mezzogiorno con un ammontare pari a 30,4 miliardi di euro

Tabella 4.2
ANDAMENTO DEL DEBITO DEGLI ENTI LOCALI E TERRITORIALI. 2006-2010
Valori assoluti in milioni di euro

	Anno	Regioni	Province	Comuni	Totale
Nord-Ovest	2006	9.298	2.787	14.003	26.088
	2007	9.034	2.931	14.484	26.449
	2008	9.479	2.971	14.741	27.191
	2009	10.318	3.103	14.660	28.081
	2010	10.833	3.155	14.804	28.792
Nord-Est	2006	4.876	1.677	8.252	14.805
	2007	4.776	1.727	8.066	14.569
	2008	4.361	1.804	8.235	14.400
	2009	3.963	1.805	8.477	14.245
	2010	3.796	1.783	8.472	14.051
Centro	2006	13.362	2.009	13.023	28.394
	2007	13.037	1.921	13.512	28.470
	2008	11.093	1.962	13.652	26.707
	2009	11.119	1.986	13.675	26.780
	2010	10.429	1.944	13.792	26.165
Mezzogiorno	2006	14.941	2.133	10.113	27.187
	2007	18.020	2.201	10.568	30.789
	2008	16.506	2.251	10.954	29.711
	2009	16.687	2.221	11.339	30.247
	2010	16.596	2.201	11.643	30.440
Italia	2006	42.477	8.605	45.391	96.473
	2007	44.866	8.780	46.630	100.276
	2008	41.439	8.988	47.583	98.010
	2009	42.088	9.115	48.150	99.353
	2010	41.655	9.084	48.711	99.450

Fonte: nostra elaborazione su dati Banca d'Italia, 2011

che gravano sul PIL complessivo per l'8,3%. Segue il Nord-Ovest con un debito di quasi 28,8 miliardi di euro e un'incidenza del 5,8%; quindi, il Centro e il Nord-Est con un indebitamento pari, rispettivamente, a 26,2 e 14 miliardi di euro.

Infine, osservando la ripartizione del debito dell'anno 2010 per i singoli livelli di governo, si nota come quasi la metà dell'indebitamento complessivo (49%) è attribuibile alle Amministrazioni comunali, mentre a Regioni e Province è ascrivibile, rispettivamente, una quota del 41,9% e del 9,1%. In termini di singole aree, invece, la quota di debito a carico dei Comuni è maggiore del dato nazionale nel Nord-Ovest (51,4% dell'indebitamento complessivo della macroarea), nel Centro (52,7%) e nel Nord-Est dove tocca il valore massimo del 60,3% a fronte del 27% a carico delle Regioni e del 12,7% a carico delle Province. Situazione diversa si registra per il Mezzogiorno dove l'entità con l'indebitamento più alto è costituita dalle Regioni con il 54,5% del totale, mentre a Comuni e Province è attribuibile una quota pari, rispettivamente, al 38,2% e al 7,2%.

4.3

Il mercato dei mutui per gli investimenti: soggetti finanziatori e settori interessati

I risultati dell'*Indagine sui mutui contratti dagli enti locali per il finanziamento degli investimenti* nel 2010, diffusa dalla Ragioneria Generale dello

Tabella 4.3
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER INVESTIMENTI. 2001-2010
Valori assoluti in milioni di euro

Anno	Mutui concessi	Variazioni assolute	Variazioni%
2001	5.651	-671	-10,6
2002	4.862	-789	-14,0
2003	7.388	2.526	52,0
2004	7.141	-247	-3,3
2005	6.127	-1.014	-14,2
2006	6.109	-19	-0,3
2007	4.184	-1.912	-31,5
2008	4.269	85	2,0
2009	3.904	-365	-8,6
2010	3.087	-817	-20,9

Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2012

Tabella 4.4
VARIAZIONE DEI MUTUI CONCESSI TRA IL 2009 E IL 2010 PER CLASSI DI ENTI

Enti	2009		2010		Variazioni	
	Mln euro		Mln euro		Mln euro	Percentuale
Amministrazioni provinciali	541		381		-160	-29,6
Comuni Capoluogo	1.445		1.191		-254	-17,6
Comuni > 20.000 abitanti	466		304		-162	-34,8
Comuni < 20.000 abitanti	1.436		1.163		-273	-19,0
Comunità montane	15		48		33	220,0
Totale Enti	3.903		3.087		816	-20,9

Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2012

Stato nel 2012, mostrano un livello di nuove concessioni pari a 3.087 milioni di euro, valore che fa registrare una contrazione del 20,9% rispetto al 2009.

Analizzando la scomposizione del dato per singole classi di enti si nota come, tra il 2009 e il 2010, vi è stata una diminuzione del ricorso al credito per tutti gli enti a eccezione delle Comunità montane che mostrano un aumento del dato di ben il 220%. Le contrazioni in esame, in particolare, hanno un valore assoluto compreso tra i 160 e i 273 milioni di euro e, in termini percentuali, sono i Comuni con un popolazione superiore ai 20.000 abitanti a far registrare il calo più rilevante con un -34,8%.

Tabella 4.5
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER OGGETTO. 2009-2010

Oggetto del mutuo	2009		2010		Variazione	
	Mln euro	Percentuale	Mln euro	Percentuale	Mln euro	Percentuale
Edilizia pubblica	306	7,8	192	6,2	-114	-37,3
Edilizia sociale	646	16,5	477	15,5	-169	-26,2
Impianti e attrezzature ricreative	306	7,8	213	6,9	-93	-30,4
Opere igienico-sanitarie	200	5,1	152	4,9	-48	-24,0
Opere idriche	42	1,1	65	2,1	23	54,8
Opere marittime	8	0,2	7	0,2	-1	-12,5
Viabilità e trasporti	1.448	37,1	1.122	36,3	-326	-22,5
Energia	108	2,8	158	5,1	50	46,3
Opere varie	425	10,9	353	11,4	-72	-16,9
Totale opere pubbliche	3.489	89,4	2.739	89,0	-750	-21,5
Altri scopi	415	10,6	348	11,3	-67	-16,1
Totale	3.904	100,0	3.087	100,0	-817	-20,9

Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2012

In riferimento all'entità dell'intervento finanziario per oggetto del mutuo, anche per il 2010 è il settore "Viabilità e trasporti" quello in cui si concentrano i maggiori investimenti degli enti locali con un importo di 1.122 milioni di euro pari al 36,3% del totale. Seguono il comparto dell'"Edilizia sociale" con 477 milioni di euro e quello delle "Opere varie" con 353 milioni di euro, rispettivamente il 15,5% e l'11,3% del totale.

Rispetto al 2009, inoltre, i settori che fanno registrare un incremento dell'entità dell'intervento finanziario solo quelli delle "Opere idriche" e dell'"Energia" con una variazione pari, rispettivamente, al 54,8% e al

Tabella 4.6
LA DISTRIBUZIONE REGIONALE DEI MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI. 2010

	Valori		Pro capite (euro)
	Mln euro	Percentuale	
Piemonte	200	6,5	44,9
Lombardia	680	22,0	68,6
Liguria	57	1,8	35,3
Valle d'Aosta	8	0,3	62,4
<i>Nord-Ovest</i>	945	30,6	58,6
Veneto	208	6,7	42,1
Friuli Venezia Giulia	224	7,3	181,3
Trentino Alto Adige	49	1,6	47,2
Emilia Romagna	99	3,2	22,3
<i>Nord-Est</i>	580	18,8	49,8
Lazio	265	8,6	46,3
Toscana	232	7,5	61,9
Marche	89	2,9	56,9
Umbria	52	1,7	57,4
<i>Centro</i>	638	20,7	53,4
Abruzzo	80	2,6	59,6
Molise	13	0,4	40,7
Campania	371	12,0	63,6
Puglia	108	3,5	26,4
Basilicata	18	0,6	30,6
Calabria	165	5,3	82,0
Sicilia	122	4,0	24,2
Sardegna	47	1,5	28,1
<i>Sud</i>	924	29,9	44,2
Italia	3.087	100	50,9

Fonte: nostra elaborazione su dati RGS-MEF e ISTAT, 2012

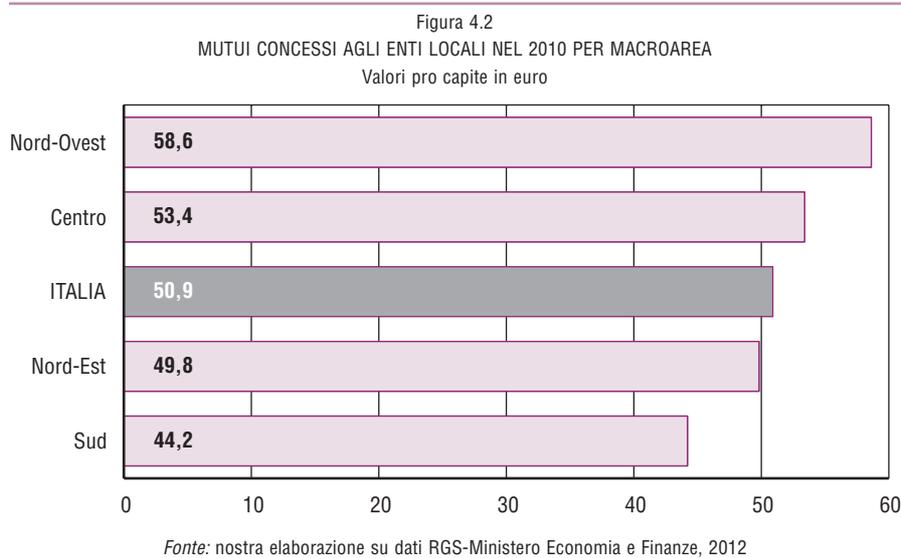
46,3%. In calo sono, invece, i dati per i restanti comparti e la principale contrazione si rileva per l'“Edilizia pubblica” con un -37,3%.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, infine, è il Nord-Ovest la macroarea in cui si registra il maggior ricorso allo strumento del mutuo con un importo di 945 milioni di euro corrispondenti al 30,6% del totale nazionale. Seguono il Sud e il Centro con, rispettivamente, un peso del 29,9% e del 20,7%.

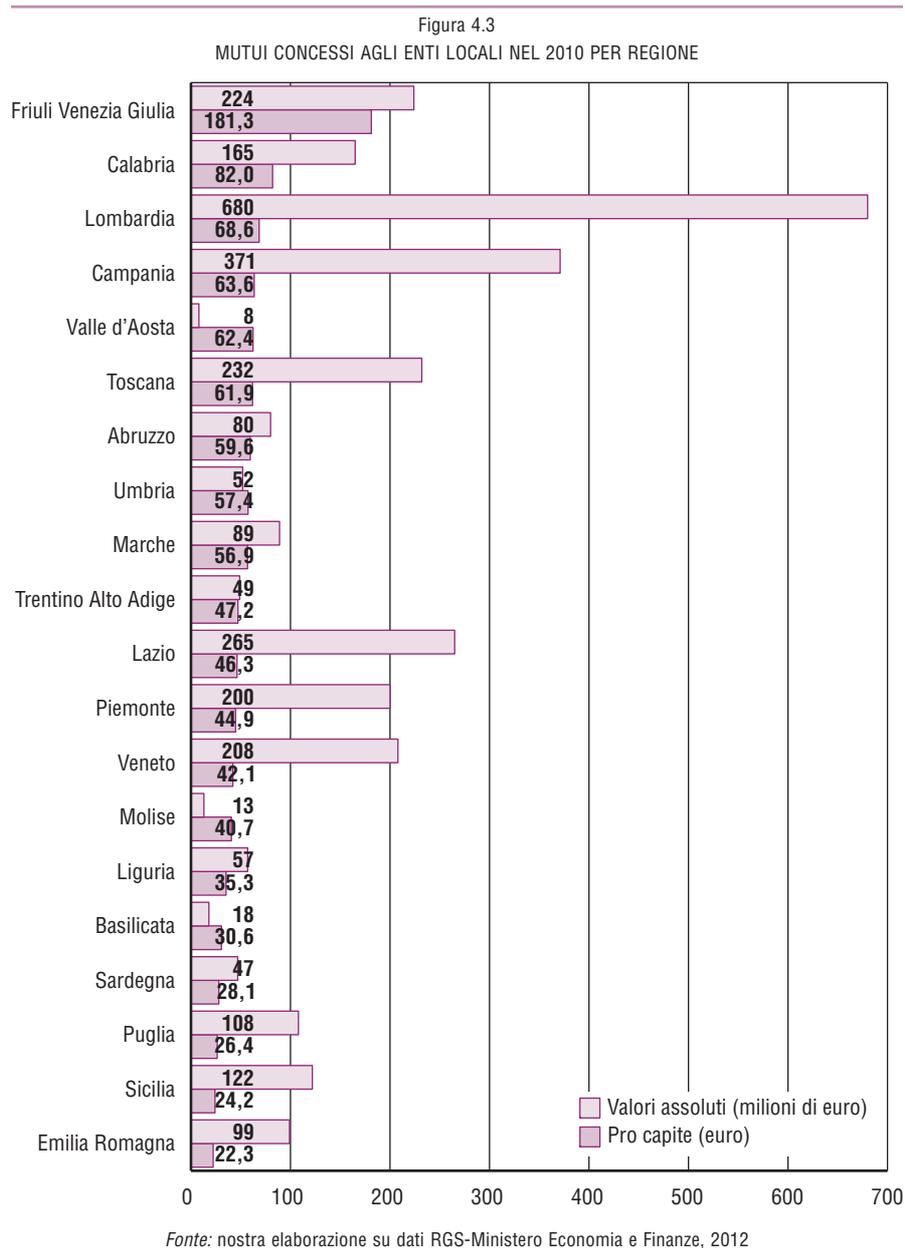
A livello regionale, invece, al primo posto si conferma la Lombardia che, con un importo di 680 milioni di euro, assorbe il 22% del dato Italia; seguono Campania e Lazio con un peso che ammonta, rispettivamente, al 12% e all'8,6% del totale. I valori più bassi, per contro, si rilevano per Valle d'Aosta, Molise e Basilicata che, con valori assoluti pari a 8, 13 e 18 milioni di euro, hanno un'incidenza complessiva sul dato nazionale pari all'1,3%.

Ulteriori considerazioni possono esser fatte in riferimento al dato pro capite ossia al rapporto tra i valori assoluti registrati e il numero di abitanti delle singole aree geografiche. A fronte di un dato medio nazionale pari a 50,9 euro/ab. (in calo di 13,9 punti percentuali rispetto al 2009), il Nord-Ovest e il Sud si qualificano come le due macroaree con il valore maggiormente discostante con un valore pari, rispettivamente, a 58,6 e 44,2 euro pro capite. Maggiormente in linea con il dato nazionale sono, invece, i valori del Nord-Est e del Centro pari a 49,8 e 53,4 euro per abitante.

Con riferimento alle singole Regioni, infine, i valori pro capite più alti si rilevano per il Friuli Venezia Giulia e per la Calabria con, rispettiva-



mente, 181,3 e 82 euro; quelli più bassi, invece, sono ascrivibili a Emilia Romagna e Sicilia che fanno registrare un valore pari a 22,3 e 24,2 euro per abitante.



4.4 Il ricorso agli altri strumenti finanziari

La composizione del debito delle Amministrazioni locali ha subito, negli anni, una serie di variazioni tese a una maggior diversificazione degli strumenti cui si ricorre per il finanziamento degli investimenti e caratterizzati da un maggior ricorso al mercato dei capitali.

Nell'ambito delle possibili soluzioni a disposizione degli enti, una prima alternativa allo strumento del mutuo è stata l'emissione di prestiti obbligazionari (BOC, BOP, BOR). Tale strumento è stato, fino a pochi anni fa, quello maggiormente utilizzato. In particolare il suo impiego è stato in continua crescita fino al 2005, tanto in merito al numero di emissioni quanto in riferimento all'importo medio delle stesse; dal 2006 in poi, invece, il ricorso al buono obbligazionario è andato via via calando per cause di ordine fiscale e tecnico, come puntualmente illustrato nei precedenti rapporti.

Un'ulteriore possibilità è quella del ricorso al capitale privato attraverso interventi di *Project Financing*, qui analizzati con il ricorso ai dati messi a disposizione dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato promosso da Unioncamere, DIPE-UTFP e ANCE e realizzato dal Cresme con riferimento al primo semestre del 2012.

Prosegue, poi, l'analisi sui Fondi Comunitari (intrapresa nello scorso Rapporto) con riguardo ad alcune delle principali risultanze emerse dal lavoro *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013* dell'ANCI-IFEL.

Infine, è stato effettuato un monitoraggio statistico sullo stato dell'arte della finanza derivata in Italia per il quale ci si è basati sui dati contenuti nell'ultima *Relazione Annuale della Banca d'Italia* (maggio 2012) per quanto concerne, in particolare, le operazioni in derivati finanziari stipulate con banche operanti in Italia.

4.4.1 I prestiti obbligazionari

Una recente indagine del Ministero dell'Economia e delle Finanze⁶ riferita al biennio 2009-2010 parla di un'emissione complessiva in buoni obbligazionari pari a circa 219 milioni di euro.

Prima di entrare nel merito dei risultati dell'indagine sono, tuttavia, necessarie due precisazioni:

- l'indagine si basa sulle informazioni fornite Istituti di credito e, quindi, non su dati provenienti direttamente dagli enti territoriali;

- il campione comprende soltanto gli Istituti di credito italiani e ciò esclude, di fatto, tutti quei titoli che vengono collocati direttamente sul mercato estero (fenomeno, questo, sempre più diffuso soprattutto per le Regioni).

In ogni caso, si specifica, tali elementi non inficiano la rappresentatività del campione.

Passando ai risultati, una prima considerazione riguarda la variazione annua osservata: tra il 2009 e il 2010 i prestiti obbligazionari di prima emissione sono calati del 73% passando da 173 a 46 milioni di euro. Essi sono indirizzati per lo più a opere pubbliche e sono emessi nella maggior parte dei casi dai Comuni capoluogo.

Dal punto di vista della distribuzione geografica, per il 2010 si osserva come le emissioni interessano solo tre regioni; le più consistenti, in particolare, si registrano tra gli enti dell'Emilia Romagna che, con 40 milioni di euro in termini assoluti, assorbono ben l'87% del totale nazionale. La quota restante è ripartita tra Toscana e Lombardia con, rispettivamente, 5 e 1 milioni di euro.

Considerando, invece, la consistenza dei prestiti obbligazionari in portafoglio degli Istituti di credito appartenenti al campione (comprendente anche i titoli emessi per ristrutturazione di operazioni già in essere, quali quelli per estinzione di mutui), a inizio 2011 essa è pari a oltre 13,2 miliardi di euro ed è attribuibile per lo più a Regioni (37,7% del totale), Comuni capoluogo e Amministrazioni provinciali.

Tabella 4.7
QUOTE DEI PRESTITI OBBLIGAZIONARI DI PRIMA EMISSIONE PER CLASSI DI ENTI
E OGGETTO DEL MUTUO. ANNI 2009-2010
Valori in milioni di euro

	2009		2010	
	Opere pubbliche	Altri scopi	Opere pubbliche	Altri scopi
Regioni				
Amministrazioni provinciali	57	3		
Comuni capoluogo	72	4	32	
Comuni > 20.000 abitanti	23		9	
Comuni < 20.000 abitanti	14		5	
Comunità montane				
Totale Enti	166	7	46	

Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2012

Tabella 4.8
 CONSISTENZA DEI PRESTITI OBBLIGAZIONARI PER ANNO, CLASSE DI ENTI E OGGETTO DEL MUTUO
 Valori in milioni di euro

	2009				2010			
	Opere pubbliche	Altri scopi	Totale	Perc.	Opere pubbliche	Altri scopi	Totale	Perc.
Regioni	3.308	1.662	4.970	37,1	3.295	1.711	5.005	37,7
Amministrazioni provinciali	1.632	832	2.464	18,4	1.602	796	2.398	18,1
Comuni Capoluogo	2.126	1.518	3.645	27,2	2.127	1.522	3.648	27,5
Comuni > 20.000 abitanti	584	635	1.220	9,1	564	586	1.149	8,7
Comuni < 20.000 abitanti	553	490	1.043	7,8	553	465	1.018	7,7
Comunità montane	30	19	49	0,4	28	18	47	0,4
Totale Enti	8.233	5.156	13.391	100	8.169	5.098	13.265	100

Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2012

4.4.2 L'utilizzo della finanza di progetto

I dati dell'*Osservatorio Nazionale del Project Financing* riferiti ai primi 6 mesi del 2012 censiscono 1.598 gare di PPP (al netto degli avvisi di selezione di proposte) per un volume d'affari di circa 4,9 miliardi di euro. In confronto con lo stesso periodo del 2011, il mercato risulta in crescita sia per numero di opportunità (+11,3%) sia per importo (+69%).

Va, tuttavia, rilevato che tale ultimo dato deriva soprattutto dalla presenza di due maxi concessioni di lavori pubblici a iniziativa pubblica: la prima, indetta da Anas SpA per un valore di 683 milioni di euro, riguarda l'affidamento delle attività di costruzione, gestione e manutenzione dell'Autostrada A21 Piacenza-Cremona-Brescia e diramazione per Fiorenzuola d'Arda (PC). La seconda, invece, indetta da Capo d'Anzio SpA per un valore di 191 milioni di euro, riguarda la realizzazione e gestione commerciale del nuovo porto.

Al netto di tali due opere, il bilancio economico rispetto a giugno 2011 sarebbe stato negativo con un calo di circa il 34%.

In ogni caso, in riferimento al mercato complessivo delle gare per opere pubbliche – così come registrato dall'*Osservatorio Cresme-Edilbox* – il peso delle gare di PPP dei mesi considerati assorbe la quota del 19% per numero di iniziative (1.598 su 8.406 attivate) – pari a oltre 3 p. p. in più rispetto a quanto registrato nello stesso periodo del 2011 – e del 38,2% per importo (4,9 miliardi su circa 12,8 totali) pari a 14 p. p. in più rispetto al dato del 2011.

Tabella 4.9
 PPP: AVVISI PER MACROAREE. GENNAIO-GIUGNO 2012
 Importi in milioni di euro

	Numero	Di cui a importo noto		
		N.	Importo	Importo medio
Nord-Ovest	416	243	951,0	3,9
Nord-Est	268	149	2727,0	18,3
Centro	308	172	488,1	2,8
Sud	391	230	437,1	1,9
Isole	201	107	273,4	2,6
Non ripartibile	14	1	0,0	0,0
Totale	1.598	902	4.876,6	5,4

Fonte: www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, DIPE-UTFP e ANCE e realizzato dal Cresme, 2012

Come già osservato in passato, il mercato potenziale del PPP è caratterizzato dalla presenza d'interventi con importo medio-piccolo, ossia al di sotto dei 5 milioni di euro: per il semestre considerato, infatti, essi sono ben 826 sui 902 a importo noto.

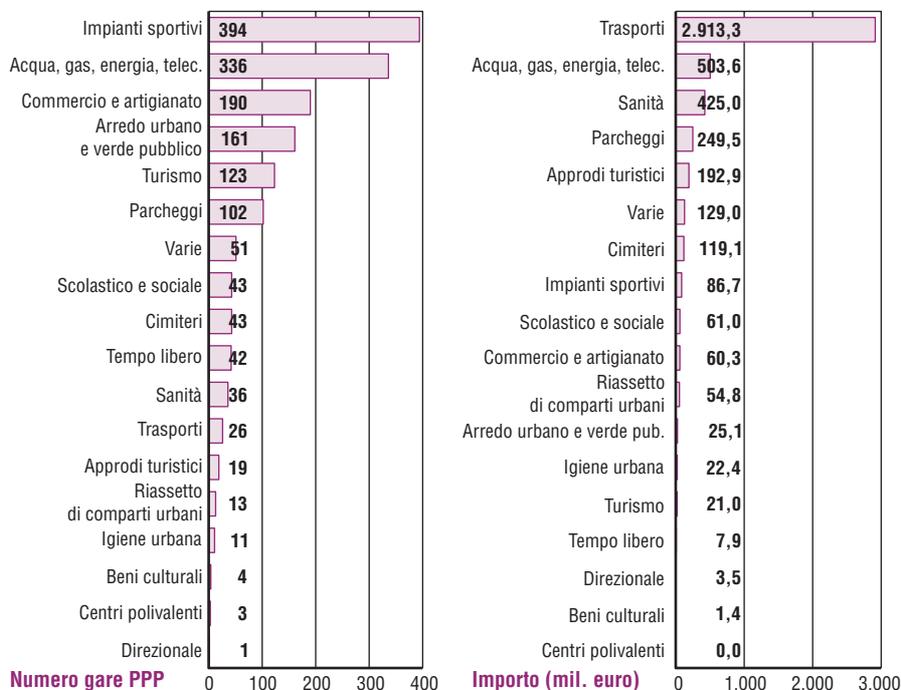
Sotto il profilo della distribuzione territoriale, nel periodo considerato, il 42,8% delle iniziative (684 su 1.598) è localizzato nelle Regioni del Nord; seguono il Sud e le Isole con circa il 37% e, quindi, il Centro (19,3%). Analoga situazione si rileva in merito ai volumi finanziari movimentati (riferiti alle sole gare a importo noto); alle regioni del Nord è ascrivibile oltre il 75% dell'intero importo registrato, mentre la restante parte è attribuibile per il 14,6% al Sud e alle Isole e per il 10% al Centro.

L'analisi delle iniziative con riferimento ai settori d'attività di appartenenza, infine, indica la prevalenza del numero di gare per il comparto degli "Impianti sportivi" con 394 gare (per un corrispettivo finanziario pari a 86,7 milioni di euro riferito alle sole 210 iniziative a importo noto). Segue il comparto delle "Reti" con 336 gare e, quindi, quello del "Commercio e artigianato" (190).

In termini di volume d'affari e con riferimento alle sole opere a importo noto, invece, si registra un picco per gli interventi riferiti ai "Trasporti" per i quali gli 8 interventi a importo noto raggiungono quasi 3 miliardi di euro. Seguono quelli per le "Reti" e per la "Sanità" con, rispettivamente, 503,6 e 425 milioni di euro.

I valori più bassi si riscontrano, invece, per il comparto dei "Beni culturali" e dei "Centri polivalenti" con importo noto pari a 1,4 milioni di euro nel primo caso e nullo nel secondo.

Figura 4.4
PPP: NUMERO DI AVVISI PER SETTORE DI ATTIVITÀ E PER IMPORTO. GENNAIO-GIUGNO 2012



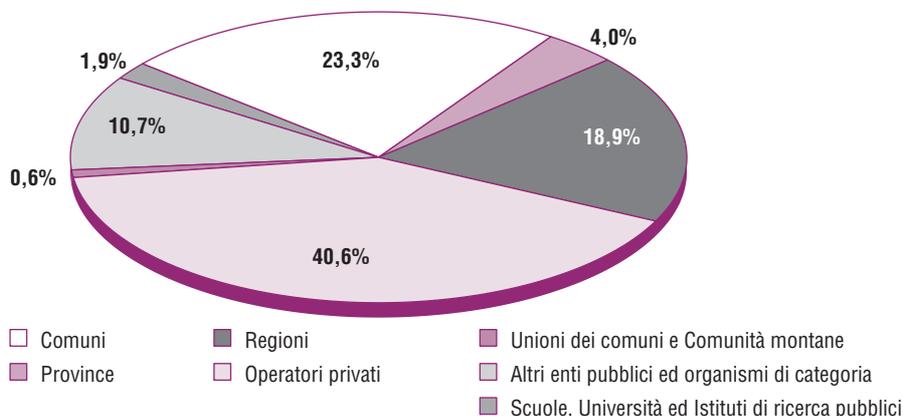
Fonte: nostra elaborazione su dati www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, DIPE-UTFP e ANCE e realizzato dal Cresme, 2012

Lo strumento del *project financing*, quindi, vista la partecipazione attiva che implica per il comparto privato può costituire un'importante spinta agli investimenti, soprattutto in considerazione dei vincoli imposti alla finanza pubblica; tuttavia, permangono una serie di carenze strutturali di carattere normativo, burocratico e contrattualistico, oltre che di sostenibilità di alcuni investimenti, che ne limitano le possibilità applicative.

4.4.3 I Fondi Comunitari

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 ha previsto un ammontare complessivo di risorse pubbliche pari a circa 124,7 miliardi di euro dei quali oltre l'80% per le aree del Mezzogiorno. Di tale importo oltre 17,8 miliardi di euro sono a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per il quale il Rapporto ANCI-IFEL *La dimensione territoriale nel Quadro*

Figura 4.5
 POR FESR 2007-2013: CONTRIBUTO PUBBLICO ASSEGNATO PER TIPOLOGIA DI BENEFICIARI
 Valori percentuali



Fonte: ANCI-IFEL, 2012

Strategico Nazionale 2007-2013 riporta una scomposizione degli stanziamenti sulla base dei soggetti beneficiari, sia dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione sia di quello Convergenza.

Dall'analisi condotta a inizio 2012, in particolare, emerge un livello di coinvolgimento dei Comuni nell'attuazione dei Programmi Operativi FESR pari a oltre il 23,3% dei contributi pubblici complessivamente assegnati; quota, questa, seconda soltanto a quella degli operatori privati (imprese, consorzi, cooperative ecc.) che assorbono circa il 40,6% del totale. Un'altra quota del 18,9% è assegnata, poi, alle Amministrazioni regionali (seppur con notevoli differenze da Regione a Regione), seguite dalle Province con il 4%.

L'analisi dei beneficiari finali evidenzia, quindi, un buon livello di partecipazione dei Comuni all'attuazione dei Programmi Operativi FESR, soprattutto nelle Regioni della Convergenza.

Osservando separatamente i dati relativi alle aree dei due Obiettivi comunitari, si nota come entrambe rispecchiano in linea di massima il quadro generale.

Nelle regioni dell'Obiettivo Competitività, in particolare, la maggior quota di finanziamenti comunitari (57,5% del totale) è stata assorbita dagli operatori privati, seguiti dai Comuni (16,4%) e dalle Regioni (12,4%).

Analoghe differenze si riscontrano per le regioni dell'Obiettivo Convergenza: gli operatori privati assorbono il 33,7% del contributo pubblico assegnato, seguiti dai Comuni (26,1%) e dalle Regioni (21,6%). Tale tendenza risulta però invertita in alcune aree dove la rilevanza degli enti comunali

supera quella degli operatori privati. È il caso della Campania (36,1% contro 16,3%), della Calabria (36,1% contro 19,6) o, ancora, della Basilicata (22,9% contro 22%).

Rispetto a quanto rilevato nello scorso Rapporto, si registra una significativa contrazione del contributo assegnato ai Comuni che passa dal 29,3% all'attuale 23,3% con una riduzione di circa il 26%. E tale diminuzione è

Tabella 4.10
POR FESR 2007-2013: CONTRIBUTO PUBBLICO ASSEGNATO PER TIPOLOGIA DI BENEFICIARI
Valori percentuali

	Regioni	Province	Comuni	Operatori privati	Unioni di Comuni e Comunità montane	Altri enti pubblici e organismi di categoria	Scuole, Università e Istituti di ricerca pubblici
Piemonte	3,9%	0,0%	3,6%	84,0%	0,1%	2,6%	5,9%
Valle d'Aosta	25,6%	0,0%	6,9%	65,2%	0,1%	2,1%	0,0%
Lombardia	3,4%	8,5%	26,5%	57,1%	1,4%	3,2%	0,0%
P.A. Trento*	0,0%	3,3%	25,1%	68,9%	0,0%	2,8%	0,0%
P.A. Bolzano	0,0%	80,0%	1,4%	17,5%	1,1%	0,0%	0,0%
Veneto	7,1%	0,1%	7,6%	70,2%	0,6%	11,7%	2,7%
Friuli-Venezia Giulia	21,5%	0,0%	10,3%	61,3%	0,0%	5,7%	1,3%
Liguria	3,9%	3,7%	44,8%	43,3%	0,0%	4,0%	0,2%
Emilia-Romagna	0,0%	1,8%	15,5%	45,4%	1,7%	6,0%	29,6%
Toscana	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Umbria	13,1%	0,0%	16,8%	65,4%	2,0%	2,7%	0,0%
Marche	8,8%	3,1%	27,3%	46,7%	2,4%	10,6%	1,0%
Lazio	10,8%	0,9%	13,6%	65,0%	0,2%	9,2%	0,3%
Abruzzo	26,2%	0,0%	15,7%	58,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Molise**	8,7%	0,0%	0,0%	89,8%	0,0%	0,5%	1,2%
Sardegna	26,4%	2,0%	17,4%	38,7%	0,9%	12,6%	2,0%
<i>Tot. Ob. Competitività</i>	12,4%	3,1%	16,4%	57,5%	0,7%	6,8%	3,1%
Campania	38,5%	1,1%	36,1%	16,3%	0,5%	6,3%	1,3%
Puglia	12,3%	1,6%	21,8%	45,2%	0,2%	17,4%	1,5%
Basilicata	21,4%	17,2%	22,9%	22,0%	2,0%	14,6%	0,0%
Calabria	20,4%	19,7%	36,1%	19,6%	1,8%	1,6%	0,8%
Sicilia	14,5%	0,1%	16,4%	48,4%	0,0%	18,7%	2,0%
<i>Tot. Ob. Convergenza</i>	21,6%	4,4%	26,1%	33,7%	0,5%	12,3%	1,4%
Totale Obiettivi	18,9%	4,0%	23,3%	40,6%	0,6%	10,7%	1,9%

* Il dato della P.A. di Trento si riferisce ai progetti con un impegno giuridicamente vincolante.

** Per la Regione Molise i dati si riferiscono al 10 agosto 2011.

Fonte: ANCI-IFEL, 2012

ancor più sentita se si considera la sola area Convergenza dove il calo è di circa il 30% (con un peso che passa dal 36% al 26,1%).

Scendendo ancor più nel merito, sono stati circa 2.400 i Comuni beneficiari del contributo pubblico in esame per un totale di oltre 5.200 interventi. Per le sole aree della Convergenza, invece, sono stati 1.083 per 3.144 progetti; la regione con il maggior numero d'interventi in amministrazioni comunali, inoltre, è stata la Calabria dove ben il 96,3% degli enti presenti (394 su 409) ha beneficiato dei contributi comunitari per un totale di 1.522 progetti.

In termini percentuali, il 30,7% dei comuni italiani è beneficiario di almeno un progetto finanziato dai POR FESR 2007-2013.

Per le sole Amministrazioni comunali beneficiarie di risorse pubbliche, inoltre, un ulteriore approfondimento ha riguardato le politiche d'intervento intraprese.

Ne è emerso come il 29% dei progetti presentati ha come obiettivo finale l'efficienza energetica e la promozione delle energie rinnovabili; si tratta, comunque, di interventi di piccole dimensioni che dal punto di vista finanziario rappresentano solo il 6,3% del totale. Per contro, i progetti finanziati nell'ambito della politica diretta alla riqualificazione delle aree urbane, commerciali e industriali, che rappresenta il 19% degli interventi totali, assorbono la quota più significativa di risorse, pari al 39,5%.

Di alto valore unitario sono anche gli interventi programmati sulla politica inerente le reti e i collegamenti per la mobilità che, pur rappresentando il 3,8% dei progetti complessivi, assorbono il 26,1% delle risorse totali.

I dati evidenziano, infine, una rilevante frammentazione delle risorse comunitarie: poco più della metà dei progetti (2.704 su 5.244 pari al 51,6%) ha, infatti, un importo unitario inferiore ai 150.000 euro.

Tabella 4.11
NUMERO DI PROGETTI E CONTRIBUTO PUBBLICO ASSEGNATO CON COMUNI BENEFICIARI
Valore percentuale per politica d'intervento

Politica d'intervento	N. progetti (%)	Contributo pubblico assegnato (%)
Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale, turistico e culturale	16,3	12,6
Reti e collegamenti per la mobilità	3,8	26,1
Efficienza energetica e promozione delle energie rinnovabili	29	6,3
Sostenibilità ambientale e salvaguardia del territorio	14,7	10,3
Riqualificazione aree urbane, commerciale e industriali	19	39,5
Integrazione e inclusione sociale	11,6	4,2
Altro (assistenza tecnica e ICT)	5,5	1

Fonte: IFEL, 2012



Rispetto alla situazione rilevata nel 2011, è aumentato il numero di progetti a basso importo: quelli fino a 150.000 euro sono, infatti, passati dal 43,9% al 51,6%. Dei 5.244 progetti finanziati ai comuni con le risorse dei PO regionali FESR, solamente 74 hanno un importo unitario superiore ai 5 milioni di euro (1,4% dei progetti totali) e le due a valore più alto riguardano la metropolitana di Napoli e il sistema tranviario di Palermo.

4.4.4 *I derivati degli enti locali*

A partire dal giugno del 2008, gli enti non possono accedere a nuove stipule fino all'entrata in vigore di un Regolamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) che abbia a oggetto il riordino delle norme sulle operazioni derivate.

Per quanto riguarda gli aspetti quantitativi del fenomeno, dall'ultima *Relazione Annuale della Banca d'Italia* sulla Finanza Pubblica emerge che per il terzo anno consecutivo si è ovviamente ridotto il numero di Amministrazioni locali per le quali risultano in essere operazioni in strumenti finanziari derivati con banche residenti (da 233 nel 2010 a 214). Il calo, si specifica, riflette il divieto all'utilizzo di questi strumenti in vigore dal giugno 2008.

Per quanto concerne in particolare solo le operazioni in derivati finanziari stipulati con banche operanti in Italia, la Relazione fa specifica menzione del numero di Amministrazioni locali interessate, fornendo dati degli *swap* in perdita potenziale, ovvero del valore di mercato (*mark-to-market*) negativo del contratto se esso venisse chiuso al momento della rilevazione del valore stesso⁸.

La Relazione rileva una diminuzione del valore nozionale degli strumenti in essere e del *mark-to-market* negativo. Alla fine del mese di marzo 2012, sulla base delle segnalazioni di vigilanza e della Centrale dei rischi, che rilevano solo i contratti conclusi con intermediari operanti in Italia, il valore nozionale dei contratti era pari a 11,66 miliardi di euro (contro i 12,6 e i 17,65 rispettivamente, alla fine del 2011 e del 2010).

Il valore di mercato negativo per gli enti è pari a circa 1,2 miliardi di euro. Alcuni contratti, inoltre, presentano un valore di mercato positivo a favore degli enti e, a marzo 2012, tale valore ammonta a 134 milioni di euro (a fronte di 186 e 103 milioni rispettivamente del 2011 e del 2010).

Il numero degli enti con contratti derivati aventi valore di mercato negativo superiore alla soglia di rilevazione della Centrale dei rischi è sceso a 214 (di cui 11 Regioni, 24 Province e 168 Comuni e/o Unioni di Comuni), a fronte di 233 e 309, rispettivamente, a fine 2011 e 2010.

La tabella 4.12 riporta i dati di tale valore di mercato (negativo per

l'ente locale e positivo per la banca)⁹ superiore alla soglia del censimento della Centrale dei rischi, relativi all'ultimo quinquennio, per singola regione italiana.

Osservando il numero complessivo degli enti coinvolti è evidente la loro progressiva contrazione dopo il *boom* del biennio 2006-2007. Rispetto al picco delle 671 Amministrazioni locali con derivati in perdita potenziale del 2007, i 214 alla fine del primo trimestre del 2012 mostrano un calo di quasi il 70%.

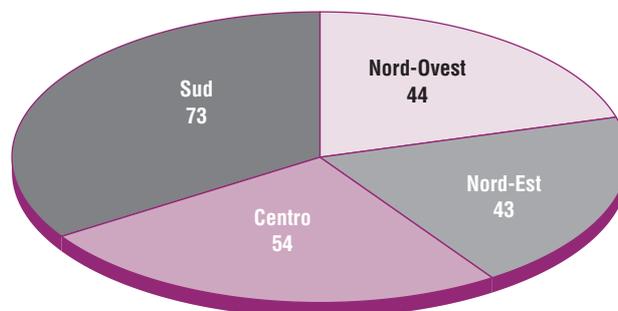
Tabella 4.12
OPERAZIONI IN DERIVATI FINANZIARI CON BANCHE OPERANTI IN ITALIA. RIPARTIZIONE REGIONALE

	Valore di mercato negativo* (valori in milioni di euro)					Numero di Amministrazioni locali**						
	2007	2008	2009	2010	2011	Mar. 2012	2007	2008	2009	2010	2011	Mar. 2012
Piemonte	112	180	147	176	270	283	20	17	17	13	11	10
Valle d'Aosta	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Lombardia	88	95	93	83	62	64	66	44	51	34	29	27
Trentino Alto Adige	5	0	0	0	6	8	9	3	2	1	2	1
Veneto	34	67	60	65	95	100	53	44	36	24	21	21
Friuli Venezia Giulia	9	5	8	7	5	5	21	17	13	4	4	4
Liguria	5	9	12	11	10	9	11	10	10	9	7	7
Emilia Romagna	24	65	56	61	83	87	41	31	27	21	17	17
Toscana	42	48	52	56	86	91	62	41	40	19	15	15
Umbria	35	26	25	24	25	26	30	19	23	12	9	9
Marche	18	13	14	12	12	13	28	27	28	19	15	14
Lazio	70	129	141	180	125	139	43	35	31	21	18	16
Abruzzo	28	32	15	15	14	15	22	20	19	15	10	9
Molise	2	19	12	16	29	31	4	1	2	1	1	1
Campania	195	207	215	176	192	192	66	43	47	29	19	19
Puglia	84	19	17	8	5	4	56	43	47	29	17	12
Basilicata	5	9	10	11	13	13	12	7	8	7	5	5
Calabria	61	55	53	44	35	30	44	29	32	19	13	11
Sicilia	74	74	86	93	98	102	65	31	39	26	16	13
Sardegna	13	8	8	6	4	4	18	12	11	6	4	3
Totale	902	1061	1023	1043	1169	1217	671	474	483	309	233	214

* Valore di mercato negativo per l'Amministrazione locale e positivo per la Banca; rappresenta il guadagno/perdita potenziale che si determinerebbe per l'intermediario/l'Amministrazione locale se il contratto venisse chiuso al momento della rilevazione. ** Numero di Amministrazioni locali sottoscrittrici si contratti derivati aventi un valore di mercato negativo superiore alla soglia di censimento della Centrale dei rischi. L'incremento del numero di enti nel 2009 è dovuto alla modifica della soglia di rilevazione (da 75.000 a 30.000).

Fonte: Banca d'Italia, *Relazione Annuale*, 2011

Figura 4.6
OPERAZIONI IN DERIVATI FINANZIARI CON BANCHE OPERANTI IN ITALIA. RIPARTIZIONE
PER PARTIZIONI TERRITORIALI DEL NUMERO DI AMMINISTRAZIONI LOCALI COINVOLTE (DATI A MARZO 2012)



Fonte: nostra elaborazione su dati Banca d'Italia, *Relazione Annuale*, 2011

La Regione con il maggior numero di Amministrazioni interessate è la Lombardia (27) seguita – a livello nazionale – da Veneto e Campania (21 e 19).

Analizzando i valori per partizione territoriale, al Nord dopo la Lombardia emerge l'attività del Veneto, prima regione nel Nord-Est, mentre al Centro risultano particolarmente rilevanti le Amministrazioni di Lazio (16) e Toscana (15). Nel Sud, infine, alla Campania fanno seguito Sicilia (13) e Puglia (12).

Dall'osservazione complessiva della ripartizione del numero di operazioni in derivati per macroarea emerge come ben il 41% delle stesse è concentrato nelle regioni del Nord, seguite da quelle del Sud (34%) e, quindi, del Centro (25%).

Dall'esame del valore di mercato dei contratti nel periodo storico considerato spiccano i dati relativi alla Campania, che si conferma per tutti gli anni analizzati tra le Regioni con il maggior valore di mercato negativo delle operazioni in derivati sottoscritte.

Al Nord emergono sugli altri i dati relativi al Piemonte; nel Centro quelli del Lazio e al Sud, dopo la Campania, quelli della Sicilia.

Gli enti che hanno ridotto di più il ricorso ai derivati sono stati i Comuni: da 621 del 2007 a 168 del primo trimestre del 2012; mentre in lieve calo risultano le province (da 31 del 2007 a 24 del 2011) e stabili le Regioni (11 nel 2011).

Si rileva, infine, come il valore nozionale dei derivati, che corrisponde al valore del debito sottostante al quale il derivato è stato agganciato, è diminuito passando dai 31,5 miliardi di euro del 2007 agli 11,66 miliardi di euro del marzo 2012.

Tabella 4.13
OPERAZIONI IN DERIVATI FINANZIARI CON BANCHE OPERANTI IN ITALIA.
RIPARTIZIONE PER TIPOLOGIA DI ENTE
Numero di Amministrazioni locali*

	2007	2008	2009	2010	2011	Mar. 2012
Regioni	11	13	12	12	11	11
Province	31	32	28	28	25	24
Comuni e Unioni di Comuni	621	415	430	257	185	168
Amministrazioni locali	8	14	13	12	12	11

* Numero di Amministrazioni locali sottoscrittrici si contratti derivati aventi un valore di mercato negativo superiore alla soglia di censimento della Centrale dei rischi. L'incremento del numero di enti nel 2009 è dovuto alla modifica della soglia di rilevazione (da 75.000 a 30.000)

Fonte: Banca d'Italia, *Relazione Annuale*, 2011

Tabella 4.14
OPERAZIONI IN DERIVATI FINANZIARI CON BANCHE OPERANTI IN ITALIA. VALORE NOZIONALE DEI CONTRATTI
Valori in milioni di euro

	2007	2008	2009	2010	2011	Mar. 2012
Valore nozionale	31.520	26.053	22.499	17.648	12.588	11.662

Fonte: Banca d'Italia, *Relazione Annuale*, 2011

4.5

Considerazioni conclusive: prosegue il *dark period*

L'articolo osserva una riduzione delle attività d'investimento degli enti locali e territoriali, legata sia al venir meno della loro capacità d'indebitamento sia a una graduale contrazione dei trasferimenti statali, dall'altro emerge come le scelte degli stessi siano condizionate anche dai vincoli sempre più stringenti imposti dal Patto di Stabilità.

Come sottolineato nel *Documento di Economia e Finanza per il 2012* del MEF, le misure adottate negli ultimi anni hanno, infatti, puntato per lo più a contenere in modo significativo la dinamica evolutiva della spesa per ricondurre l'andamento dei conti pubblici su un sentiero di continuo e graduale rientro del debito pubblico nei parametri comunitari.

A ciò si aggiungono le ulteriori disposizioni previste dal recente decreto sulla *Spending Review*¹⁰ rivolto a ridurre ulteriormente gli eccessi di spesa delle pubbliche amministrazioni per la parte riguardante i beni e i servizi. Sulla base di tale decreto, infatti, i trasferimenti dello Stato alle Regioni a statuto ordinario si riducono di 700 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1 miliardo di euro a decorrere dall'anno 2013, escludendo dalla riduzione le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale.

Analoghe misure sono previste nei confronti dei Comuni e delle Province. Per i primi la riduzione è pari a 500 milioni di euro per l'anno 2012 e 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013; per le seconde, invece, la riduzione è di 500 milioni di euro per l'anno 2012 e 1.000 milioni di euro a decorrere dal 2013.

Un'ulteriore previsione del decreto in oggetto, destinata a modificare il panorama di riferimento delle analisi effettuate in questo lavoro, riguarda la riduzione e l'accorpamento (in base a criteri di dimensione territoriale e di popolazione residente) delle Province con l'obiettivo di dimezzare il loro attuale numero. Si specifica che i Comuni capoluogo di Regione sono esclusi da tali interventi e che le nuove province avranno competenze in ambito ambientale e di trasporti e viabilità, mentre tutte le altre competenze finora attribuite alle Province saranno devolute ai Comuni. È, inoltre, prevista l'istituzione di 10 Città metropolitane (Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria) con la soppressione delle relative Province.

In ogni caso, va rilevato che se da un lato i limiti imposti dal Patto di Stabilità concorrono a ridurre la capacità diretta degli enti di acquisire debito, dall'altro incentivano gli stessi a cercare forme di indebitamento che consentono in qualche modo di investire.

Passando alla disamina dei singoli strumenti qui analizzati, si osserva una contrazione nell'utilizzo del mutuo, mentre i fondi comunitari continuano a rappresentare "linfa vitale" da parte degli enti locali e territoriali, seppur caratterizzati da forti ostacoli prevalentemente burocratici che ne rallentano la spesa.

In riferimento ai primi, i risultati dell'indagine condotta annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato, infatti, mostrano per il 2010 una contrazione di oltre il 20% rispetto all'anno precedente con nuove concessioni per un valore pari a 3.087 milioni di euro. Continua, quindi, l'andamento in calo; trend che ha caratterizzato l'intero decennio 2001-2010 (con un decremento complessivo del 45%) e che, dopo il *boom* del 2003 (+52%) ha visto un'unica inversione di tendenza nel 2008 con una crescita di 2 punti percentuali. Dai dati di dettaglio, inoltre, emerge come il ricorso al mutuo sia in diminuzione per tutte le tipologie di ente considerate: unica eccezione sono le Comunità montane che nel 2010 hanno richiesto mutui per 48 milioni di euro, a fronte dei 15 milioni del 2009, con una crescita di ben il 220%.

In calo è anche l'andamento dei prestiti obbligazionari che, secondo l'indagine condotta dal MEF e delle Finanze, passano dai 173 del 2009 ai 46 milioni del 2010 (-73%) e riguardano, ormai, solo 3 regioni.

In aumento è, invece, il ricorso al capitale privato attraverso operazioni di *Project Financing*. I dati riferiti ai primi 6 mesi del 2012 mostrano, infatti, una crescita con un aumento del numero di gare dell'11,3% e dell'impor-

to relativo del 69%. In termini di distribuzione territoriale, spiccano i dati per le regioni del Nord che assorbono il 42,8% delle iniziative totali e oltre i due terzi dei volumi finanziari complessivamente movimentati.

Con riferimento all'intero mercato delle gare per opere pubbliche – rileva l'Osservatorio Cresme-Edilbox – il peso delle gare di PPP del periodo considerato assorbe la quota del 19% per numero di iniziative e del 38,2% per importo; valori, questi, entrambi in crescita rispetto ai corrispondenti dati del 2011.

Per quanto riguarda la finanza di progetto sono attesi i risultati che si perseguiranno a seguito dell'introduzione (da parte del Decreto *Sviluppo*) e della messa a regime dei *project bond*, la generazione di titoli "garantiti" dal sistema finanziario per la realizzazione di infrastrutture sembra essere la prossima sfida cui il nostro Paese è chiamato a rispondere per accelerare quelle opere che non riescono più a essere completate per carenza di fondi. Sembra interessante e appetibile lo sgravio fiscale disposto per le società di progetto che in futuro utilizzeranno questo strumento.

Per quanto riguarda i Fondi Comunitari, gli enti assorbono oltre la metà dei contributi pubblici complessivamente assegnati a valere sui POR FESR. Nello specifico, il 23,3% degli stessi ha come destinatario i Comuni, il 18,9% le Regioni e il 4% le Province; la principale categoria coinvolta resta, comunque, quella degli operatori privati che ne assorbe una quota di oltre il 40%.

L'indagine effettuata porta, quindi, ad alcune considerazioni di sintesi in riferimento al loro utilizzo:

- gli operatori privati sono i principali beneficiari delle risorse a disposizione e da ciò si intuisce come le stesse siano state per lo più utilizzate per compensare eventuali maggiori costi localizzativi delle imprese, piuttosto che i gap (infrastrutturali, economici e sociali) di contesto che li determinano;
- la distribuzione tra i diversi beneficiari mostra una rilevante polverizzazione. Il 30,7% dei Comuni italiani è beneficiario di almeno un progetto finanziato dal POR e ciò non risulta in linea con la concentrazione programmatica (in termini di beneficiari) che si auspicava in fase di definizione degli obiettivi strategici;
- gli interventi sono molto frammentati anche dal punto di vista dell'importo. Come già visto, più della metà di quelli comunali non supera i 150.000 euro e ciò è indice di come le assegnazioni, piuttosto che seguire delle strategie specifiche, rispondano per lo più a esigenze piccole e impellenti, spesso legate alla congiuntura finanziaria dei comuni. Detto in altri termini, si tende a supportare con risorse straordinarie interventi che andrebbero finanziati con risorse di ordinarie.

Per quanto concerne, infine, la finanza derivata, nell'ultimo anno è proseguita la riduzione dell'utilizzo di derivati da parte delle Amministrazioni locali, causata dalla chiusura anticipata dei contratti in essere e dal fatto che, a partire dal giugno del 2008, gli enti non possono accedere a nuove stipule fino all'entrata in vigore di un Regolamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze che abbia a oggetto il riordino delle norme sulle operazioni derivate. I dettagli di questo ridimensionamento sono evidenti osservando i dati pubblicati nella Relazione Annuale della Banca d'Italia sulla situazione delle Amministrazioni locali che hanno sottoscritto contratti derivati con banche operanti in Italia. Nella rilevazione della Centrale dei rischi di Bankitalia il numero delle Amministrazioni locali con contratti dal valore negativo superiore ai 30 mila euro è calato a 214, a fronte delle 233 e 309 rispettivamente a fine 2010 e 2009.

Anche il valore nozionale dei contratti è diminuito attestandosi, a marzo 2012, a 11,66 miliardi di euro (a fronte dei 12,6 e 17,6 miliardi rispettivamente a fine 2011 e fine 2010).

L'utilizzo dei derivati come strumento di gestione del debito da parte degli enti locali è, comunque, ancora al centro di molteplici discussioni; e ciò, non solo per quanto concerne l'aspetto normativo (in fase di definizione), ma anche per quanto riguarda l'aspetto tecnico vista la complessità che tali strumenti possono raggiungere.

Sulla base dei risultati di questo saggio possiamo comunque concludere che prosegue il *dark period* del finanziamento agli investimenti degli enti locali.

Bibliografia

Un ringraziamento all'*Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato*, promosso da Unioncamere, DIPE-UTFP e ANCE e realizzato e gestito da Cresme Europa Servizi, per aver concesso l'utilizzo dei dati sul *Project Financing*.

ANCE (2012), *La regionalizzazione del Patto di stabilità interno*, Roma.

ANCI-IFEL (anni vari), *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni*, Roma.

Aa. Vv. (anni vari), *Guida agli enti locali*, Il Sole 24 Ore, Milano.

Banca d'Italia (anni vari), *Relazione Annuale*, Roma.

Banca d'Italia (2012), *Economie regionali. L'economia delle Regioni italiane*, Roma.

Banca d'Italia (2011), *Supplementi al Bollettino Statistico. Debito delle Amministrazioni locali*, Roma.

Banco di Napoli (anni vari), *Rassegna Economica*, Napoli.

Cassa Depositi e Prestiti (anni vari), *Bilanci CDP*, Roma.

Corte dei Conti (2012), *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo* (Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138)

Governo Italiano (2012), *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica (spending review)*.

Governo Italiano (2012), *Legge 7 agosto 2012 n. 134 di conversione del decreto legge 22 giugno 2012 n. 83, recante "misure urgenti per la crescita del Paese"*.

Fondazione Rosselli (2012), *Finanza Pubblica e federalismo. Strumenti finanziari innovativi: autonomia e sostenibilità*, a cura di M. Nicolai, Maggioli, Rimini.

Intesa Sanpaolo, Servizio studi (anni vari), *Finanza Locale Monitor*.

MEF-RGS (anni vari), *Indagine sui mutui contratti dagli enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*, Roma.

MEF, *Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013*, Roma.

MEF (2012), *Le Manovre di Finanza Pubblica del 2011*, Roma.

MEF (2012), *Documento di Economia e Finanza 2012*, Roma.

Osservatorio PF (2012), *Il Partenariato Pubblico Privato in Italia. Note mensili*, Roma.

SRM (anni vari), *Dossier Unione Europea Studi e Ricerche*, Napoli.

SRM (anni vari), *Rassegna Economica*, Napoli.

SRM (2004), *La finanza pubblica locale nel Mezzogiorno e il ruolo del sistema bancario: province e comuni*, Napoli.

SRM (dal 2005 al 2011), "Il finanziamento degli investimenti degli enti locali: gli strumenti e il loro utilizzo", in *La Finanza Locale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.

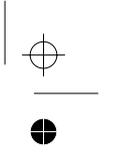
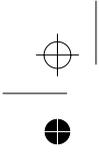
SVIMEZ (anni vari), *Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

SVIMEZ (2011), *Rapporto sulla finanza dei comuni*, Quaderno n. 30, Roma.

UTFP-EPEC (2011), *Una guida ai PPP*, Roma.

Note

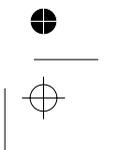
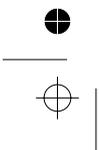
- ¹ "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".
- ² "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria".
- ³ "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo".
- ⁴ Tale possibilità è esclusa per il Trentino Alto Adige e per le Province autonome di Trento e Bolzano.
- ⁵ ANCE, *La regionalizzazione del Patto di stabilità interno*, maggio 2012.
- ⁶ *Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti. Anno 2010*.
- ⁷ Per "strumenti finanziari derivati" si intendono gli strumenti finanziari il cui valore dipende ("deriva") dall'andamento di un'attività sottostante (chiamata *underlying asset*). Le attività sottostanti possono avere natura finanziaria (come, per esempio, i titoli azionari, i tassi di interesse e di cambio, gli indici) o reale (come, per esempio, il caffè, il cacao, l'oro, il petrolio ecc.).

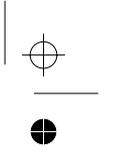
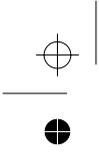


⁸ Il valore di mercato negativo per gli enti è l'ammontare che dovrebbero versare agli intermediari se le operazioni in essere venissero chiuse anticipatamente.

⁹ Esso rappresenta il guadagno/la perdita potenziale che si determinerebbe per l'intermediario/l'Amministrazione locale se il contratto venisse chiuso al momento della rilevazione.

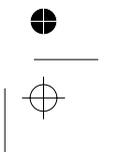
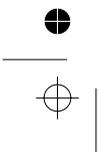
¹⁰ "Disposizioni urgenti per la riduzione della spesa pubblica a servizi invariati".

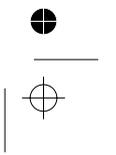
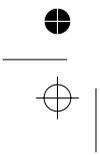
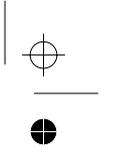
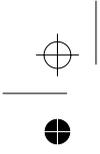




Parte seconda

Approfondimenti tematici. La riorganizzazione del governo locale: la risposta delle regioni





5 I profili istituzionali della legislazione della crisi, con particolare riferimento alle autonomie territoriali

Stelio Mangiameli*

5.1 Premessa: la riforma costituzionale e la Carta delle autonomie – 5.2 La legislazione della crisi del 2009-2010 – 5.3 La reazione delle regioni al 2011 – 5.4 Il DL 138/2011, convertito in legge 148/2011; la legge di stabilità 2012 (183/2011); il DL 201/2011, convertito in legge 214/2011; il DL 95/2012 sulla cosiddetta spending review – 5.5 La vicenda delle province italiane, nell'art. 23 del DL 201/2011 e nel DL 95/2012 – 5.6 Le ulteriori disposizioni di carattere istituzionale del Titolo IV del DL 95/2012: le Città metropolitane – 5.7 Considerazioni conclusive

5.1

Premessa: la riforma costituzionale e la Carta delle autonomie

La riforma costituzionale ha previsto un forte decentramento dei poteri a favore delle autonomie locali (Comuni e Province), anche se dal 2001 a oggi si sono susseguiti solo tentativi di riforma dell'amministrazione, in quanto l'amministrazione statale e quella regionale hanno difeso strenuamente i loro poteri: a ogni legislatura è stato presentato un disegno di legge per la riforma dell'amministrazione, ma nessuno di essi è stato approvato in via definitiva.

Attualmente, per effetto della crisi, la riforma dell'amministrazione rischia di essere ulteriormente procrastinata, oltre che complicata.

In particolare, nella XVI legislatura è stato presentato un disegno di legge dal Governo alla Camera dei deputati (AC 3118) e da questa approvato il 30 giugno del 2010, che reca il titolo "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti e organismi decentrati".

Il testo del DDL è stato il frutto di una lunga elaborazione in sede governativa, alla quale non sono risultate estranee le esperienze maturate con i precedenti tentativi di attuazione del Titolo V, provati nella XIV e nella XV legislatura. Per questa ragione, si può persino dire che si tratta di un testo ampiamente condiviso e nel quale si rispecchia fedelmente il modello amministrativo delineato dalla revisione costituzionale.

Come è noto, questo si basa: in primo luogo, sulla competenza esclusiva dello Stato a determinare le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. p); in secondo luogo, sul conferimento a Comuni, Province e Città metropolitane delle funzioni amministrative nelle materie legislative di Stato e Regioni, per opera delle

* Direttore ISSiRFA – CNR.



rispettive fonti legislative (art. 118, comma 2); e, infine, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, per l'allocatione delle funzioni amministrative e al fine di assicurarne l'esercizio unitario (art. 118, comma 1).

Nel concreto, però, nonostante il DDL giaccia dal 2 luglio 2010 presso il Senato della Repubblica, a tutt'oggi non risulta posto in discussione per l'approvazione definitiva. Nel frattempo il legislatore non è rimasto fermo, ma ha provveduto a introdurre nella legislazione emergenziale del 2010, del 2011 e del 2012 una serie di prescrizioni riguardanti le autonomie locali, estrapolandole dal contesto della riforma dell'amministrazione e inserendole in quello del contenimento della spesa pubblica, con la conseguenza che le misure istituzionali previste come coordinamento della finanza pubblica incidono sull'intero sistema amministrativo in modo strutturale, ma senza una vera prospettiva di riordino istituzionale, trattandosi di soluzioni rivolte solo al contenimento della spesa.

5.2 La legislazione della crisi del 2009-2010

Con la legge finanziaria per l'anno 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) si è proceduto alla riduzione del contributo ordinario base spettante agli enti locali (art. 2, comma 183), collegandola alla riduzione del numero dei consiglieri comunali (art. 2, comma 184) e degli assessori comunali e provinciali (art. 2, comma 185). Inoltre, sono state imposte ai comuni una serie di misure conseguenti (art. 2, comma 186), quali: *a*) soppressione della figura del difensore civico; *b*) soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale; *c*) possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, nei comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti; *d*) soppressione della figura del direttore generale; *e*) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali.

Peraltro, l'improvvisazione di queste misure è tale che con il successivo DL 2/2010, convertito con modificazioni in legge 42/2010, art. 1, le disposizioni richiamate vengono modificate e altre sono aggiunte e, nell'insieme, le linee legislative sull'amministrazione locale in non poche occasioni si contraddicono, riammettendo sia pure in parte ciò che avevano eliminato ed eliminando ciò che avevano precedentemente lasciato. Inoltre, la disciplina della riduzione del contributo ordinario si fa più stretta e finisce con il toccare anche le Regioni ad autonomia speciale, che sono titolari, in materia di enti locali, di una competenza legislativa piena.

Il comma 185 del richiamato art. 2 della legge 191/2009 (per ciò che

riguarda la riduzione di consiglieri e assessori) è stato modificato in senso più restrittivo; inoltre, è stato aggiunto il comma 185-*bis* sulla soppressione dei circondari provinciali esistenti, e sempre la stessa disposizione di modifica (l'art. 1, comma 1-*ter*, DL 2/2010) ha previsto la soppressione dei primi due commi dell'art. 21 del D.lgs. 267/2000 (cosiddetto TUEL). Si tratta del primo atto concreto con cui si è cercato di minare il ruolo istituzionale del livello di governo provinciale e l'autonomia delle Province.

Tuttavia, in modo profondamente contraddittorio, il successivo comma 1-*quinquies*, dell'art. 1, della legge 42/2010, inserisce il comma 186-*bis* all'art. 2 della legge 191/2009, che ha previsto:

decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge (27 marzo 2011), sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

La disposizione è stata interpretata come un orientamento del legislatore centrale, in una materia di competenza esclusiva¹, ad attribuire alle province, quali enti di area vasta, la responsabilità di gestione delle reti idriche e dei rifiuti. E se questo cambiamento di regime dei servizi non si è realizzato, almeno con un'efficacia generale, ciò è conseguenza dell'inertza delle Regioni, che non hanno rispettato i termini indicati².

A ciò si aggiunga che l'intero comma 186 della legge finanziaria 2010 è stato rivisto, potremmo dire "al ribasso", dall'art. 1, comma 1-*quater*, della legge 42/2010. Così, le parole "In relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, i comuni devono altresì adottare" sono state sostituite, in maniera più edulcorata, dalle seguenti: "Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono adottare"; e su questa premessa: *a*) si specifica che il difensore civico soppresso è quello comunale, e che le Province sono chiamate a istituire il cosiddetto "difensore civico territoriale"³; *b*) le circoscrizioni possono essere istituite di nuovo, ma solo per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti; *c*) la figura del direttore generale, adesso, può essere prevista, ma solo nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti; *d*) e, infine, con riferimento alla soppressione dei

consorzi di funzione tra gli enti locali, si inserisce l'eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM).

Ulteriori disposizioni di carattere istituzionale, che sono qualificate di coordinamento della finanza pubblica, si ritrovano nell'art. 14 del DL 78/2010, convertito con legge 122/2010 (comma 25). In questo articolo, oltre alla revisione del patto di stabilità interno, si agisce sul livello istituzionale e con dei tagli alla finanza dei diversi livelli di governo.

Per ciò che riguarda le misure di carattere istituzionale, si rinviene: *a*) l'obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni (comma 26); *b*) il provvisorio riferimento alle funzioni fondamentali comunali previste dall'art. 21 della legge 42/2009 (comma 27); *c*) l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (comma 28); *d*) il divieto di svolgere singolarmente le funzioni svolte in forma associata e il divieto di svolgere la medesima funzione in più di una forma associativa (comma 29); *e*) l'individuazione, limitatamente alle funzioni inerenti alle materie dei commi 3 e 4 dell'art. 117 Cost., da parte della Regione, con legge e previa concertazione con i comuni interessati, la "dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica" per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali, "secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese"; *f*) la previsione da parte della legge regionale del termine per i comuni per l'avvio in forma associata dell'esercizio delle funzioni fondamentali e, infine, l'esclusione dall'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata per i comuni capoluogo di provincia e i comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000 (comma 30).

L'individuazione dei termini entro cui completare la riorganizzazione del livello comunale, secondo quanto indicato, e definire il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni, tenuti a esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere, è stata affidata a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge (comma 31).

Un'ultima disposizione tra quelle intervenute negli ultimi tempi, che ha inciso sensibilmente sull'autonomia organizzativa dei comuni e sulla loro capacità giuridica è quella inerente alla possibilità e ai limiti di costituzione di società commerciali (comma 32). Si prevedeva, infatti, che i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non potessero costituire società e che, perciò, entro il 31 dicembre 2011, i comuni mettessero in liquidazione le società già costituite, o ne cedessero le partecipazioni; inoltre, si disponeva che i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti potessero detenere la partecipazione di una sola società e che anche i predetti comuni, entro il 31 dicembre 2011, mettessero in liquidazione le altre società

già costituite. I predetti termini sono stati prorogato al 31 dicembre 2012 dal DL 138/2011 (art. 16, comma 27), convertito in legge 148/2011.

Per i tagli alla finanza dei diversi livelli di governo, il DL 78/2010 opera soprattutto sugli apparati politici e amministrativi e tocca anche il pubblico impiego. Si incentiva anche il contrasto all'evasione fiscale, alle frodi e ad alcuni comportamenti distorsivi del mercato. Una parte delle misure tocca anche i trasferimenti finanziari alle regioni e alle autonomie locali.

Centrale appare in questo provvedimento la determinazione della misura del nuovo contributo che il sistema territoriale italiano, quello che assicura i servizi e che contribuisce sensibilmente alla realizzazione delle politiche, vede pagare alla crisi. Dispone, infatti, l'art. 14, comma 1, che:

ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 nelle misure seguenti in termini di fabbisogno e indebitamento netto: *a)* le regioni a statuto ordinario per 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e per 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012; *b)* le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano per 500 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012; *c)* le province per 300 milioni di euro per l'anno 2011 e per 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2; *d)* i comuni per 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e 2.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2.

5.3 La reazione delle regioni al 2011

La maggior parte delle regioni non ha seguito le indicazioni del legislatore statale sul tema dell'esercizio associato delle funzioni e sulla destinazione delle funzioni spettanti agli ATO acqua e rifiuti.

Si può osservare, tuttavia, come in molti casi esistevano già forme associate di esercizio di determinate funzioni. Tra le regioni che hanno già attuato le disposizioni statali si segnala la Toscana; inoltre, si registra un avvio del processo di attuazione in Campania e, sebbene solo in parte, in Puglia; infine, in Piemonte e nel Veneto risultano PdL della Giunta.

Le Comunità montane sono state in genere soppresse o sostituite con l'Unione di comuni montani. Nel caso della Liguria (soppressione) le funzioni sono andate alla regione in materia di agricoltura, ai comuni in materia di vincolo idrogeologico e alle province in materia di bonifica. Il Piemonte ha effettuato un riordino del TU per la montagna e la Lombardia ha adottato

altre leggi. La Puglia ha proceduto al riordino delle CCMM. In Umbria si segnala l'Agenzia Forestale regionale.

Per il conferimento delle funzioni ancora molte regioni stanno lavorando sulla base del D.lgs. 112/1998 e questo fa comprendere quale sia l'effetto negativo della mancata approvazione del Codice delle Autonomie.

Per quanto attiene, invece, alle misure di carattere finanziario adottate dalle regioni nei confronti degli enti locali, si nota una certa differenziazione territoriale dovuta alla condizione di debito della singola regione, al modo in cui la crisi fa sentire il suo peso sulle diverse aree e alle capacità dei diversi sistemi territoriali che fanno capo alle regioni.

Le leggi finanziarie regionali presentano ormai dei caratteri consolidati, e cioè sono atti che prevedono disposizioni istituzionali e di organizzazione, norme sui tributi, le tariffe, i canoni e le concessioni; autorizzano spese su provvedimenti preesistenti e prevedono nuove autorizzazioni di spesa; modificano e abrogano le normative vigenti; si occupano della finanza locale; contengono norme su organi, personale e su controlli e contabilità; con riferimento a settori di elezione si possono ricordare la sanità, i servizi sociali e i servizi pubblici locali.

L'influenza della legislazione statale è in questo versante molto meno intensa di quanto non si pensi. Un certo effetto si è riscontrato per i DL 112/2008 e 78/2010. Si intrecciano così le questioni della finanza regionale e locale con quelle della legislazione sulla crisi.

La varietà dei contenuti indica le specificità e tende a caratterizzare la regione, anche sulla base di eventi occorsi (terremoti, alluvioni ecc.), e la situazione regionale è variegata con una diversificazione che ricalca il territorio.

Prendiamo per esempio la Calabria: limita l'indebitamento ed effettua uno stretto monitoraggio della spesa e ha consistentemente effettuato tagli per 3,5 milioni di euro essenzialmente legati all'abolizione dei vitalizi e ai costi della politica, ma a ciò si aggiunge un -30% sul rifinanziamento delle leggi regionali e un -15% per le spese di funzionamento; in più quest'anno ha dovuto spingere ancora la pressione fiscale. Non può permettersi una fiscalizzazione dei trasferimenti agli enti locali. La regionalizzazione del patto di stabilità è più un'aspirazione che non una realtà; e la lotta all'evasione è ferma.

Confrontiamo questa situazione con quella lombarda. Anche qui la legge finanziaria contempla limiti all'indebitamento, ma le disponibilità di bilancio sono differenti: si tratta di 2 miliardi di euro nel triennio e di 750 milioni nel 2012. Per parte corrente sono previsti 578 milioni di cui 206 nel 2012; e in conto capitale 1.717 milioni, di cui 653 per il 2012. Non si avvertono contenimenti ulteriori di spesa e mancano riferimenti alla finanza locale (fiscalizzazione controlli e indici di virtuosità). La pressione fiscale è pressoché invariata, salvo una maggiorazione dell'addizionale IRPEF tra lo

0, 35% e lo 0,50%, a seconda degli scaglioni. Il Patto di stabilità è regionalizzato con una disponibilità verticale di 70 milioni e orizzontale 5,5 milioni. La lotta all'evasione in convenzione con l'Agenzia delle Entrate ha fruttato per l'addizionale IRPEF 0,7 milioni; per l'IRAP 140,3 milioni; e di tasse automobilistiche 66 milioni.

Tra la situazione della Calabria e quella della Lombardia si collocano tutte le altre regioni italiane. Più simile alla Lombardia risultano le regioni del nord, l'Emilia Romagna, la Toscana e le Marche. In una posizione intermedia le altre regioni.

Nelle leggi finanziarie regionali tre sono le voci di riferimento che riguardano gli enti locali: la fiscalizzazione dei trasferimenti agli enti locali, i controlli sulla spesa locale e la previsione di indici di virtuosità con forme di premialità per gli enti locali.

Le regioni che contengono previsioni del genere sono ancora poche, tra queste, l'Abruzzo, in parte la Calabria, per i controlli, e la Toscana.

Molte regioni ormai si sono avvantaggiate della previsione della legge 220/2010 (legge di stabilità 2011) e hanno proceduto alla regionalizzazione del patto di stabilità. Tra queste: l'Abruzzo, ma solo con compensazioni verticali; la Calabria, come aspirazione; la Liguria, con 61 milioni di verticale e 1.120.000 di orizzontale; La Lombardia con le cifre indicate; il Piemonte, in avviamento; l'Emilia Romagna, con 84 milioni verticale e tra 22/23 milioni di orizzontale; la Toscana, verticale con 100 milioni nel 2009, 60 nel 2010 e 55 nel 2011; orizzontale con 871.000 nel 2010 e 1.020.000 nel 2011; l'Umbria, con 30 milioni di verticale e la richiesta di 32 enti locali su 34, per cui non si dà il caso dell'orizzontale; infine il Veneto con 40 milioni nel 2011 e nel 2012, senza orizzontale.

Non hanno regionalizzato il PdS le Marche. Il Lazio, il Molise, la Basilicata e la Puglia non hanno definito forme di compensazione; alcune di queste regioni hanno attivato degli osservatori per l'analisi delle possibilità di regionalizzazione del patto di stabilità.

5.4

Il DL 138/2011, convertito in legge 148/2011;

la legge di stabilità 2012 (183/2011);

il DL 201/2011, convertito in legge 214/2011;

il DL 95/2012 sulla cosiddetta *spending review*

Nel tentativo di una rapida semplificazione dell'ordinamento, poi, alcune disposizioni del DL n. 138 e del DL n. 201, come la soppressione di tutti i comuni fino a mille abitanti, sono state adottate senza un particolare approfondimento dei problemi e, di conseguenza, successivamente sono

state addolcite, limitandosi a prevedere l'obbligo di esercizio associato di tutte le funzioni.

Allo stesso modo altre disposizioni sembrano non tenere conto dei vincoli creati dalla Costituzione, e segnatamente dall'art. 118 Cost., per la determinazione dei livelli di governo territoriale e delle loro funzioni; a quest'ambito possono ricondursi le disposizioni sul commissariamento delle Province, sugli organi di governo provinciali e sul trasferimento delle funzioni provinciali a Comuni e Regioni, adottate sulla base di una presunta *opinio*, per la quale il Parlamento dovrebbe procedere alla soppressione di tutte le province, attraverso l'approvazione di un DDL di revisione costituzionale⁴.

Si tratta di disposizioni che, a prescindere dai dubbi di costituzionalità che suscitano, inducono dei cambiamenti nel sistema di governo territoriale poco funzionali e che risultano modesti dal punto di vista del contenimento della spesa, come si evince dalla relazione al decreto legge medesimo che quantifica il risparmio generato dalle disposizioni sulle province in circa 65 milioni calcolabile, per di più, a consuntivo; segno evidente che le misure potrebbero comportare, nel breve periodo persino un aggravio di spesa, rispetto a quella in atto⁵.

Anche le disposizioni degli artt. 15⁶ e 16⁷, con la continua riduzione delle rappresentanze locali nei consigli comunali e provinciali destano dubbi sul piano costituzionale, come pure per le medesime ragioni l'art. 14 del DL n. 138, rivolto alle Regioni. Quest'ultimo articolo, che tocca l'autonomia organizzativa delle Regioni, considera un elemento di virtuosità finanziaria la riduzione da parte di queste del numero dei consiglieri regionali⁸.

Ora, è bene notare che la legislazione statale, attraverso queste disposizioni, sta imponendo un restringimento della rappresentanza politica di Regioni e autonomie locali a livelli francamente non ragionevoli con il principio democratico⁹.

Senza colpo ferire, infine, la legge di stabilità 2012 (artt. 30, 31 e 32) ha reso le disposizioni a contenuto finanziario più cogenti, imponendo ulteriori tagli alle spese regionali e locali e modificando, per la seconda volta, il patto di stabilità interno, rendendolo estremamente oneroso per Regioni e autonomie locali. Tutto ciò senza che si diano riduzioni di spese significative per i Ministeri, previsti ancora in numero pletorico, per di più in sovrapposizione con le materie regionali. Senza considerare, inoltre, che da tempo si parla di una riforma del nostro bicameralismo, che dovrebbe ridurre il numero dei parlamentari, differenziare il ruolo delle due Camere e attribuire al Senato una funzione di rappresentanza delle regioni e delle autonomie locali, nel senso indicato già — ma senza alcuna forma di attuazione — dall'art. 11 della legge costituzionale 3/2001.

A ciò si aggiungono, da ultimo, le misure finanziarie previste dal Titolo IV (artt. 16-20) del decreto legge 95/2012, sulla cosiddetta *spending review*.



Questa normativa, per un verso, statuisce un nuovo consistente taglio sulle “risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle regioni ordinarie”; un nuovo cospicuo contributo, a titolo di “concorso alla finanza pubblica”, da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Per l’altro, essa comporta un forte alleggerimento dei fondi perequativi (sia quello sperimentale, che ordinario) per comuni e province, con regole di recupero delle somme medesime direttamente da eventuali altri cespiti di finanziamento delle attività comunali e provinciali.

Le prime stime di queste misure portano a una riduzione di risorse, per le regioni, a prescindere dagli ulteriori tagli previsti per la spesa sanitaria, pari a circa 3,5 miliardi di euro, per il biennio 2012/2013. Mentre per gli enti locali, con il venire meno dei fondi perequativi, nel biennio considerato i tagli di risorse ammontano a 1,5 miliardi per le province e a 2,5 miliardi per i comuni.

5.5

La vicenda delle province italiane, nell’art. 23 del DL 201/2011 e nel DL 95/2012

L’idea che ha animato il DL 201/2011, con riferimento al già accennato tema della provincia, quale ente di area vasta, è stata quella dello svuotamento delle province sul piano funzionale e dell’annichilimento della loro natura di enti autonomi, rappresentativi degli interessi territoriali, così come era stata formulata nell’ordinamento italiano, sulla base di una tradizione ancora più risalente, a partire dalla legge comunale e provinciale del 1859, costituzionalizzata nell’art. 5 della Carta nel 1947 e poi ribadita e precisata dalla revisione costituzionale del Titolo V nel 2001.

Il governo, peraltro, in modo “tecnicamente” non adeguato, ha pensato di agire con legge ordinaria, andando contro quanto previsto dalla Costituzione, e ha ritenuto possibile una trasformazione delle province in enti di secondo grado, “dipendenti” quindi dai sindaci dei comuni che ricadono nella circoscrizione provinciale, considerando che questa legislazione avrebbe in seguito agevolato la soppressione delle province anche in sede costituzionale.

Le disposizioni contenute nel Capo III del decreto richiamato (“Riduzioni di spesa. Costi degli apparati”), all’art. 23 (“Riduzione dei costi di funzionamento di Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province”) riguardano, nei commi 14-20, in particolare, le province, per le quali prevedono quanto di seguito descritto:

- la spettanza alla provincia *esclusivamente* delle *funzioni di indirizzo e di*

coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (comma 14);

- l'eliminazione della *giunta* dagli organi di governo della provincia (comma 15);
- una composizione del consiglio provinciale *eguale per tutte le province d'Italia* (10 consiglieri) e *un'elezione dei consigli provinciali non più diretta* con il voto libero, segreto e uguale dei cittadini, ma solo da parte degli "organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia", rinviando la determinazione delle modalità stesse delle elezioni a una legge dello Stato che dovrebbe essere adottata entro il 31 dicembre 2012 (comma 16);
- l'*elezione del Presidente della provincia* tra i componenti del Consiglio provinciale, anche qui "secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16" (comma 17);
- il *trasferimento*, entro il 31 dicembre 2012 e fatte salve le funzioni di cui al comma 14, da parte dello stato e delle regioni, con propria legge e secondo le rispettive competenze, ai *Comuni* delle "*funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni*", disponendo che, in caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, *si provvede in via sostitutiva*, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello stato (comma 18);
- il trasferimento altresì delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite alle Province, da parte dello stato e delle regioni, secondo le rispettive competenze, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il *necessario supporto di segreteria* per l'operatività degli organi della Provincia (comma 19);
- il *commissariamento delle province*, applicando "agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 [...], sino al 31 marzo 2013, *l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267", nell'attesa che venga adottata la legge statale di cui al comma 16; con riferimento agli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012, si prevede alla scadenza naturale, l'elezione dei nuovi organi provinciali in base ai commi 16 e 17, quale regime ordinario delle Province medesime.

Orbene, il progetto dell'art. 23, cit., chiama sostanzialmente le regioni e i comuni a spartirsi le spoglie delle province. Questa circostanza ha fatto

prendere all’Anci e alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni posizioni che dimostrano una scarsa considerazione dei principi costituzionali.

Ciò nonostante, otto regioni – nessuna di centro-sinistra – hanno impugnato questa normativa davanti alla Corte costituzionale, sulla base di una deliberazione dei rispettivi CAL e facendo applicazione dell’art. 9, comma 2, della legge 131/2003, che ha modificato il secondo comma dell’art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La posizione del governo è risultata eccessiva e così poco accorta; è stata giudicata dalla dottrina in maniera tanto critica da rendere necessario un repentino ripensamento sulle misure adottate subito dopo l’adozione del DL n. 201, cit. Da questo ripensamento è venuta fuori una linea in parte diversa con il decreto legge sulla *spending review*.

Con il DL 95/2012, all’art. 17, il disegno originario del governo, che prevedeva alla fine la soppressione delle province, è stato in parte modificato, nel senso che all’accantonamento dell’ipotesi soppressiva fa seguito quella della ristrutturazione istituzionale delle circoscrizioni provinciali, attraverso il riordino e l’accorpamento delle province più piccole, nonché la creazione delle città metropolitane (articolo 18).

A tal riguardo, si deve registrare anche una nuova posizione delle regioni. Queste, infatti, promuovono ora una modifica dell’art. 133, comma 1, Cost., al fine di ottenere, come già per i comuni, la disponibilità del potere di determinare le circoscrizioni provinciali. L’idea sottostante a questa proposta dovrebbe essere, nell’ambito di una progressiva regionalizzazione dell’ordinamento degli enti locali, quella di esercitare una certa pressione sul governo per conseguire lo strumento istituzionale dell’organizzazione delle province, che limiterebbe il tentativo della legislazione statale di provincializzare le regioni medesime; tentativo, questo, che risulta sostenuto ora anche dal giudice costituzionale, come mostra chiaramente la sentenza 198/2012, sull’art. 14 del DL 138/2011, cit.¹⁰.

Comunque, l’idea che anima l’art. 17 del DL n. 95, cit., è quella del riordino provinciale; in tal senso, la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012 ha precisato che *tutte le Province delle regioni a statuto ordinario esistenti sono oggetto di riordino sulla base dei requisiti minimi*, che sono due: *a)* dimensione territoriale non inferiore a duemilacinquecento chilometri quadrati; *b)* popolazione residente non inferiore a trecentocinquanta abitanti.

L’art. 17 prevede solo alcune limitate eccezioni all’accorpamento delle province, come per esempio le province nel cui territorio si trova il comune capoluogo di regione; oppure le province confinanti solo con province di regioni diverse da quella di appartenenza e con una delle province destinate a diventare città metropolitane a norma dell’art. 18, comma 1, del DL n. 95, cit., per esempio la provincia di La Spezia.

Il procedimento previsto dall'art. 17, per procedere al riordino delle province è molto particolare; si delinea una procedura secondo cui il testo della deliberazione del Consiglio dei Ministri avrebbe come destinatari i CAL o gli organi di consultazione tra regioni ed enti locali, nelle regioni in cui il Cal non è stato ancora istituito. I CAL, applicando i criteri indicati, entro settanta giorni dovrebbero definire le proposte di riordino delle Province che sarebbero trasmesse alla regione interessata, la quale nei successivi venti giorni le dovrebbe presentare poi al governo. La proposta di riordino delle province, secondo l'ultima versione dell'articolo 17, comma 3, terrebbe conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti.

Questa impostazione, di per sé, non è un fatto negativo, pure in considerazione della circostanza che anzi il riordino territoriale del dimensionamento potrebbe coinvolgere, nel prossimo futuro, anche le regioni.

Tuttavia, permangono delle perplessità sulla procedura adottata dal decreto legge sulla *spending review*, in quanto questa sembra porsi in contrasto con il disposto dell'art. 133, comma 1, della Costituzione, per il quale "il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione".

L'art. 17 del DL n. 95, cit., tiene conto solo occasionalmente dell'iniziativa dei comuni e cerca di sopperire alla mancanza delle deliberazioni dei consigli comunali, frutto dell'iniziativa dei comuni, attraverso il piano di riordino richiesto ai CAL e trasmesso dalle regioni al governo.

Si consideri ancora che gli statuti regionali nel prevedere la composizione dei CAL, a norma dell'ultimo comma dell'art. 123 Cost., hanno attuato la disposizione costituzionale in modo diverso, non solo con una composizione variabile da regione a regione, ma anche prevedendo in diversi casi la partecipazione di enti diversi dalle autonomie locali, come le Camere di Commercio e le Università. In questi casi, perciò, può apparire impropria persino la partecipazione del CAL medesimo.

Un'altra questione riguarda la circostanza che il decreto legge n. 95, la cui base costituzionale è data pur sempre dalla necessità e urgenza di provvedere, peraltro motivata dal "*fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio*", non ha, almeno per quanto riguarda le norme di natura ordinamentale previste nell'art. 17, un impatto finanziario concreto.

Con il DL n. 95, cit. – come si è accennato – lo stesso governo ha dato una definizione delle funzioni di area vasta, attribuendole alle province, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, e ha definito queste come "*enti con funzioni di area vasta*".



Più specificamente si può osservare che il DL 201/2011 prevedeva la spettanza alla provincia *esclusivamente* delle *funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni* nelle *materie* e nei *limiti indicati con legge statale o regionale*, secondo le rispettive competenze (comma 14) e il *trasferimento*, entro il 31 dicembre 2012, *ai comuni* delle “*funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province*, salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, le *stesse siano acquisite dalle Regioni*”, disponendo altresì che, in caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle regioni entro il 31 dicembre 2012, *si provvede in via sostitutiva*, con legge dello stato, ai sensi dell’art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (comma 18).

Il DL 95/2012, invece, prevede che “all’esito della procedura di riordino”, sono funzioni delle province *quali enti con funzioni di area vasta*, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione: *a*) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza; *b*) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l’autorizzazione e il controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché la costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale a esse inerente. In sede di conversione del decreto legge, inoltre, è stato aggiunto il punto *b-bis*), che attribuisce alle province anche la “programmazione provinciale della rete scolastica e la gestione dell’edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado”. In questo modo, anche se il linguaggio sembra fare credere diversamente e se la mancanza di continuità tra il disegno del DL n. 201 e quello del DL n. 95 può rendere complessa una lettura sistematica, in realtà sono state ripristinate la quasi totalità delle funzioni precedenti attribuite alle province.

La medesima disposizione prevede poi che “restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni”, loro spettanti nelle materie di cui all’art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell’art. 118 della Costituzione. Il significato di questa espressione appare da collegare essenzialmente al potere riconosciuto alle regioni dall’art. 118, comma 2, della Costituzione, per il quale con legge regionale si possono conferire funzioni amministrative alle province nelle materie di propria competenza legislativa (sia a titolo concorrente, che esclusivo). La disposizione, così intesa, rassicura le regioni sulle scelte già compiute di conferimento di funzioni amministrative alle province e lascia inalterata la relazione tra regioni e province; la qualcosa potrebbe consentire alle regioni persino di mantenere in capo alle province a titolo di conferimento proprio tutte quelle funzioni che in atto sono proprie delle province e che in base al combinato dell’art. 23 del DL n. 201, cit., e del DL n. 95, cit., non potrebbero spettare ai comuni a ragione dell’area vasta e dovrebbero

essere assorbite dalle regioni. Basti pensare, al riguardo, al regime delle funzioni in materia di acqua e di rifiuti, oppure alle funzioni inerenti alle politiche del lavoro.

Permangono, invece, forti dubbi di costituzionalità sul profilo istituzionale delle province. Infatti, su questo tema, il modello dell'ente locale di secondo grado, previsto dal DL 201/2011, non sembra modificato e continua a risultare in contrasto con quello dell'ente autonomo e democratico, coerente con i principi del Titolo V. E invero, questo sembra essere oggi il vero nodo di tutta la questione provinciale che il giudice costituzionale è chiamato a risolvere.

La stessa Corte costituzionale ha affermato che esiste una "comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare" (sentenze 106/2002 e 274/2003) degli enti territoriali, comprese le province; ciò sta a significare che il modello di autonomia accolto dalla Costituzione, sin dal 1947, include un'espressione democratica e popolare.

In tal senso deve essere letto l'art. 5 che, nell'accogliere il principio del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, ha inteso richiamare in vita i valori della *democrazia locale* infranti dal fascismo.

Appare, inoltre, logico che, se la Repubblica "costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" è la "Repubblica democratica", di cui parla l'art. 1 della Costituzione, il principio democratico debba essere comune e caratterizzante tutti gli elementi (*rectius*: gli enti) che la costituiscono, province comprese. Infine, deve ritenersi che, se le autonomie locali, al pari delle regioni, possano darsi un proprio Statuto che determini la loro organizzazione e le relazioni tra gli organi dell'ente, ciò serva a realizzare pienamente l'autogoverno locale democraticamente legittimato.

Analoghe considerazioni possono farsi anche rispetto al *principio (della sovranità) popolare*, accolto dall'art. 1 della Costituzione e caratterizzante la Repubblica. Le nozioni stesse di "autonomia" e di "enti autonomi" devono essere rapportate al principio popolare che completa e specifica il principio democratico (che investe tutti gli enti costitutivi della Repubblica, dal comune, alla provincia, e allo stato), per cui la nozione di autonomia, democratica e popolare, implica che deve sussistere una relazione tra la comunità sottostante e l'ente di riferimento. Una relazione, questa, che non può essere il frutto di mediazioni politiche o tecniche come nel caso delle Unità sanitarie locali. Gli enti autonomi non possono essere paragonati a enti tecnici settoriali; essi sono enti territoriali, politici, che perseguono gli interessi generali della loro comunità e richiedono una *relazione diretta con il corpo elettorale*. Il principio popolare – in base a una piana interpretazione della Costituzione – completa il principio democratico, nel senso che

“nelle regioni, province e comuni il popolo deve avere una rappresentanza, che risulti da votazioni generali, dirette, libere, eguali e segrete”.

Del resto la normativa in questione suscita non poche perplessità anche in relazione alla Carta europea dell'autonomia locale, che l'Italia ha ratificato senza alcuna riserva e dichiarando di accoglierla integralmente (*sic!*). Infatti, in base al Trattato in questione, art. 3, “per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare e amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici”; sempre secondo il Trattato, “*tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti*”; inoltre, la rappresentanza democratica che l'ente locale deve avere, “non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o a ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge”.

La disciplina del DL n. 201, combinata con quella del DL n. 95 si pone in contrasto con quanto previsto dal Trattato sulla Carta europea dell'autonomia locale, in quanto non assicura alla provincia, ente autonomo di area vasta della Repubblica italiana, le condizioni ivi previste.

5.6

Le ulteriori disposizioni di carattere istituzionale del Titolo IV del decreto legge n. 95 del 2012: le Città metropolitane

Il DL n. 95 innova sensibilmente anche in tema di città metropolitane, che dopo un decennio dalla revisione della Costituzione, rappresentano ancora un tema controverso del nuovo Titolo V, essendo state proclamate ente costitutivo della Repubblica, senza che ci si sia dato carico sinora di farle venire in esistenza.

L'art. 18 del decreto citato ha rotto gli indugi e tenta di chiudere una questione che si era aperta con la legge 142/1990 che aveva definito per la prima volta le aree metropolitane; definizione che poi era passata nel 2000 all'interno del TUEL e che aveva trovato nell'elaborazione della revisione costituzionale un convinto e generalizzato sostegno, per dare un assetto più adeguato a quelle province che, in ragione dello sviluppo di urbanizzazione, non avevano più al loro interno una relazione tra campagna e città, pur rimanendo un'area vasta da regolare. Infatti, nella logica funzionale in cui la città metropolitana si sostituisce alla provincia, questa caratterizza un diverso sistema di area vasta, non più ancorato al rapporto tra città-campagna, ma a un'area vasta di conurbazione, per cui sembra comprensibile che questo



nuovo ente sia titolare delle funzioni di competenza provinciale, alle quali si aggiungono quelle normalmente affidate ai comuni “quando hanno peculiare carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell’area metropolitana”.

Sul piano attuativo, in via transitoria, l’unica disposizione che si rinvie nell’ordinamento è quella dell’art. 23 della legge 42/2009 sul federalismo fiscale, la quale non ha sortito sinora alcun effetto.

I modelli di città metropolitana, elaborati da una letteratura ormai ricca¹¹, hanno cercato di esprimere l’equilibrio su una corretta relazione tra centro e periferia, nel quale il ruolo della periferia esce dalla condizione di marginalità in cui lo sviluppo urbanistico disordinato in genere li pone. Gli esempi più evidenti sono dati proprio dalle capitali degli stati, che richiedono comunque una specifica riflessione¹².

La ricerca di un modello istituzionale per le città metropolitane, perciò, deve esprimere questo equilibrio attraverso un assetto ordinamentale coerente, un sistema elettorale adeguato alle rappresentanze dei territori, una relazione tra livelli di governo interni alla stessa città metropolitana, traducendo queste affermazioni in scelte chiare e comprensibili, e ciò significa che la città metropolitana prende il posto, non solo della provincia, ma anche del comune capoluogo; che il sistema di elezione della rappresentanza deve essere proporzionato (in termini cioè di seggi che compongono il consiglio metropolitano) in modo diverso da quello attualmente previsto dalla normativa vigente per la provincia, anche se deve essere eguale per principi ed effetti al raffinato e storicamente collaudato sistema elettorale delle province; e, infine, che la città metropolitana, nei poteri e nelle funzioni, non è corrispondente solo alla provincia, ma ricomprende in sé anche funzioni comunali esercitate in modo metropolitano, per cui i comuni e i municipi in essa ricadenti, per sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, riceverebbe una connotazione diversa da quella prevista attualmente dal TUEL.

L’art. 18 del DL n. 95, cit., attribuisce alla città metropolitana: *a*) le funzioni fondamentali delle province e *b*) ulteriori funzioni fondamentali, quali: 1) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; 2) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché l’organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; 3) la mobilità e la viabilità; e 4) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale (comma 7).

Sul piano funzionale, perciò, le attribuzioni delle città metropolitane non sono molto diverse da quelle delle province, ma risultano certamente meglio specificate. Inoltre, in sede di conversione del decreto legge, al Senato, con l’aggiunta del comma 11-*bis*, sembra volersi favorire un certo incremento dei poteri delle città metropolitane, in quanto è previsto che “lo

Stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, attribuiscono ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione”.

Il governo ha pensato di istituire le città metropolitane a partire dal 1° gennaio 2014, se non prima, “alla data della cessazione o dello scioglimento del consiglio provinciale”, e di costruire una città metropolitana che coincida con la provincia e, più esattamente, con l'ex provincia, “contestualmente soppressa”. Ai comuni interessati, però, è stato riconosciuto “*il potere di deliberare, con atto del consiglio, l'adesione alla città metropolitana o, in alternativa, a una provincia limitrofa ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione*”.

Nella versione dell'art. 18 emendata dal Senato è stato inserito il comma 2-bis, il quale statuisce che lo statuto della città metropolitana può prevedere *un'articolazione del territorio del comune capoluogo medesimo in più comuni*.

Quanto all'organizzazione istituzionale della città metropolitana, il comma 3 prevede un sistema di governo analogo a quello della provincia, basato su due organi, il *consiglio metropolitano* e il *sindaco metropolitano*, “il quale può nominare un vicesindaco e attribuire deleghe a singoli consiglieri”. Ciò che suscita particolare perplessità è la seconda parte del comma che prevede non solo l'ipotesi che il sindaco metropolitano coincida con quello del comune capoluogo – evenienza che nuocerebbe all'essenza stessa della città metropolitana – ma anche che, qualora questo dovesse cessare dalla carica, la città metropolitana sia amministrata “dal vicesindaco nominato ai sensi del primo periodo del presente comma, ovvero, in mancanza, dal consigliere metropolitano più anziano”.

In via provvisoria e secondo una tempistica di 90 giorni antecedenti le date di scadenza del mandato elettorale provinciale e, comunque, entro il 31 ottobre 2013, sarebbe costituita “la Conferenza metropolitana della quale fanno parte i sindaci dei comuni del territorio di cui al comma 2 nonché il presidente della provincia, *con il compito di elaborare e deliberare lo statuto della città metropolitana*”, che resterebbe in vigore fino all'approvazione dello Statuto definitivo (comma 3-bis). Qualora lo statuto provvisorio non fosse approvato “il sindaco metropolitano (sarebbe) di diritto il sindaco del comune capoluogo” (comma 3-ter).

Lo statuto definitivo della città metropolitana, a norma del comma 4, potrebbe optare su tre ipotesi diverse di organizzazione dell'ente, stabilendo che il sindaco metropolitano: *a)* sia di diritto il sindaco del comune capoluogo; *b)* sia eletto secondo le modalità stabilite per l'elezione del presidente della provincia; e *c)* nel caso in cui lo statuto contenga la previsione di cui

al comma 2-bis, sia eletto a suffragio universale e diretto, secondo il sistema previsto dagli artt. 74 e 75 del citato testo unico di cui al D.lgs. 267/2000.

Il consiglio metropolitano avrebbe una composizione che varia in relazione al numero di abitanti, da un minimo di 10 a un massimo di 16 (comma 5); la sua formazione sarebbe di secondo grado, analogamente a quanto dovrebbe accadere per le province. Infatti, dispone il comma 6 che “i componenti del consiglio metropolitano sono eletti tra i sindaci e i consiglieri comunali dei comuni ricompresi nel territorio della città metropolitana, da un collegio formato dai medesimi”¹³.

Può notarsi che in sede di conversione si è tentato di porre rimedio alle criticità del decreto legge considerato, dovute al troppo frettoloso intervento normativo del governo; tuttavia, il risultato appare ancora discutibile. Il governo ha voluto ovviare a un inadempimento ultradecennale della politica, adottando una disciplina che porti alla costituzione delle città metropolitane, ma ha tenuto conto del modello istituzionale della provincia previsto dal decreto legge n. 201, con tutti i limiti che esso presenta sul piano costituzionale, che, nel caso della città metropolitana, diventano anche limiti di oggettiva funzionalità. In sede di conversione, il Senato non ha potuto smentire l’ipotesi avanzata dal governo, ma – seguendo le impostazioni scientifiche più accreditate – ha previsto anche l’ipotesi della scomposizione del comune capoluogo in più comuni e, giocoforza, ha dovuto ammettere per questa diversa forma di città metropolitana l’elezione diretta del consiglio e del sindaco.

Dipenderà, perciò, dalla decisione del comune capoluogo e dallo statuto della città metropolitana il concreto assetto di questo ente, il quale perciò si trova in mezzo a un guado tra una forma incostituzionale e inefficiente e una forma democratica e funzionale.

5.7 Considerazioni conclusive

Le disposizioni istituzionali sin qui adottate, a prescindere dai dubbi di costituzionalità, toccano in misura considerevole il sistema di governo territoriale, spesso paralizzando le attività delle Regioni e delle autonomie locali, e corrono il rischio – come sta accadendo – di risultare inutili dal punto di vista del contenimento della spesa, per la loro inadeguatezza istituzionale e finanziaria.

Solo con il DL 95/2012 si iniziano a prevedere delle riduzioni di spesa significative per i Ministeri, con il fine di contenere la spesa pubblica statale. I tagli alle spese sostanziate da queste disposizioni dovrebbero aumentare sensibilmente, e ciò per due ragioni: in primo luogo, per realizzare un’effi-

cace riduzione della spesa pubblica; e, in secondo luogo, per arrivare a una più sensata organizzazione delle funzioni pubbliche.

Il federalismo a costituzione invariata e la riforma del Titolo V hanno oggettivamente comportato un incremento del personale occupato nelle pubbliche amministrazioni delle regioni e della spesa regionale, passata dal 1990 al 2009 (e cioè: prima dell'effetto delle prime misure anticrisi) da 63,9 a 171,9 miliardi di euro, con un incremento sul totale della spesa delle pubbliche amministrazioni di un +5% (dal 17%, al 22%). Entrambi questi due aspetti sono chiaramente legati al travaso delle funzioni amministrative dallo stato alle regioni.

Ciò che sorprende, per contro, è che nel contempo la spesa pubblica statale non sia diminuita e che il numero dei dipendenti statali, se si considerano anche quelli a tempo determinato, è rimasto invariato.

Dall'esame della spesa delle pubbliche amministrazioni, poi, si evidenzia che quella statale non ha subito modifiche reali. La distribuzione, infatti, tra il centro (lo stato) e la periferia (le regioni e gli enti locali) tra il 1990 e il 2009 è passata dal 61% al 52%, per il centro e dal 39% al 48%, per la periferia.

L'analisi degli andamenti dei flussi del personale e della spesa, perciò, mostra una certa regionalizzazione del sistema italiano, ma a questo non ha corrisposto un'effettiva trasformazione dello stato: gli apparati centrali continuano a costare ancora il 30% del PIL, con una diminuzione sensibile della "finanza finale", che genera beni e servizi per i cittadini, e una crescita della "finanza strumentale", che costituisce sostanzialmente la spesa per il personale.

La considerazione istituzionale più semplice che deriva dall'osservazione di questi dati, è che dal punto di vista organizzativo sussiste nel nostro sistema dei poteri pubblici un *overlapping* sulle competenze regionali e locali; a ciò si aggiunga la scarsa trasparenza nella formulazione del federalismo fiscale, soprattutto lì dove frantuma le basi imponibili, distribuendole tra i diversi livelli di governo, e nei casi in cui, di fatto, sostituisce i trasferimenti con misure pressoché analoghe, quali le partecipazioni.

Si tratta, per entrambe le ipotesi, di scelte compiute dal Parlamento e dal Governo che hanno ostacolato la realizzazione di un percorso autonomista e un regionalismo più efficace e responsabile.

In queste condizioni, peraltro, le misure interne recentemente adottate, con i DL 138/2011, 201/2011 e 95/2012, sembrano aggravare i problemi evidenziati dall'analisi dei flussi di spesa pubblica.

L'idea di fondo sembra essere costituita dalla convinzione che le regioni e le autonomie locali rappresentino uno spreco di risorse finanziarie da eliminare, senza alcuna considerazione delle conseguenze sui cittadini e sui territori. Infatti, per un verso, la menomazione della democrazia locale e

regionale e i tagli lineari attenuano la capacità di funzionamento degli enti locali e delle regioni e deresponsabilizzano la classe politica locale, che di fronte alla mancanza di risorse finiranno con il non erogare più servizi ai cittadini; per l'altro, lo svuotamento di tutti i fondi di perequazione (art. 16 DL n. 95, cit.), non pone più il problema allo Stato di assolvere a un compito importante, per l'appunto: la perequazione territoriale, ma determina di certo l'acuirsi del divario tra le regioni.

Se la risoluzione dei problemi internazionali ed europei dell'Italia passa attraverso un simile processo di ristrutturazione interna, nel quale le autonomie locali e il regionalismo diventano un problema, anziché una soluzione per la ripresa economica, rimangono impregiudicati i limiti che caratterizzano da 150 anni la questione nazionale.

La condizione ordinamentale della Repubblica è diventata perciò contraddittoria: lo stato non eroga servizi ai cittadini e taglia la spesa degli enti che erogano servizi; non riforma i propri apparati, ma riduce l'organizzazione e la rappresentatività delle regioni e degli enti locali; l'autonomia finanziaria regionale e locale è incisa dallo stato, che prende i gettiti dei tributi regionali e locali e non svolge i compiti di perequazione.

Note

¹ Vedi Corte costituzionale, sentenza 325/2010.

² A tal riguardo occorre considerare: *a*) che il termine di cui sopra è stato prorogato prima al 31 marzo 2011 e successivamente al 31 dicembre 2011 (DL 225/2010, convertito in legge 10/2011, art. 1, commi 1 e 2); *b*) che il suddetto termine è stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2012 con il DL 216/2011, convertito in legge 14/2012 (art. 13, comma 2, "Il termine di cui all'articolo 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, come prorogato ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 marzo 2011, recante ulteriore proroga di termini relativa al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 74 del 31 marzo 2011, è prorogato al 31 dicembre 2012").

³ La questione inerisce al ruolo della difesa civica per il rispetto dei diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, prevista in accordi internazionali cui l'Italia ha preso parte. La soppressione dei difensori civici, pertanto, avrebbe esposto lo Stato italiano sul piano del diritto internazionale, tanto più che questo manca a tutt'oggi della figura di un mediatore nazionale e questa mancanza è stata considerata dal Consiglio d'Europa compensata da una rete di difensori civici locali.

⁴ Sulla vicenda delle province vedi il par. 5.5.

⁵ Nella Relazione, AC n. 4829, p. 89, è dato leggere "il risparmio di spesa associabile al complesso normativo in esame – 65 milioni di euro lordi – è destinato a prodursi dal 2013 e peraltro in via prudenziale non viene considerato in quanto verrà registrato a consuntivo" (vedi http://nuovo.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp%3Fcodice%3D16PDL0055610&back_to=http%3D16PDL0055610).

⁶ "5. A decorrere dal primo rinnovo degli organi di governo delle Province successivo alla

data di entrata in vigore del presente decreto, il numero dei consiglieri provinciali e degli assessori provinciali previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto è ridotto della metà, con arrotondamento all'unità superiore".

⁷ 17. A decorrere dal primo rinnovo di ciascun consiglio comunale successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto: *a*) per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sei consiglieri; *b*) per i comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 3.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sei consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in due; *c*) per i comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sette consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in tre; *d*) per i comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in quattro.

⁸ Sull'autonomia organizzativa delle Regioni vedi oltre al par. 5.6.

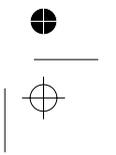
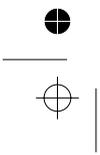
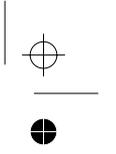
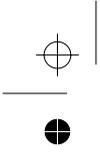
⁹ Questo infatti richiede che negli enti territoriali il popolo deve avere una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete e che la rappresentanza abbia una consistenza tale da conseguire due risultati: in primo luogo, l'espressione del pluralismo politico, compatibilmente con la governabilità; e, in secondo luogo, la capacità di gestione e di controllo da parte della rappresentanza dell'ente medesimo.

¹⁰ Con la sentenza 198/2012 la Corte ha dichiarato legittima la disposizione che impone alle regioni il taglio dei consiglieri regionali sul quale è tornato ancora il Governo con il DL del 4 ottobre 2012.

¹¹ Vedi S. Mangiameli, "Questioni inerenti alle città metropolitane", in *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Donzelli, Roma, 2009, pp. 161 e ss.

¹² Vedi S. Mangiameli, "Roma capitale", in *La questione locale*, cit., pp. 181 e ss.

¹³ Si derogherebbe a questo principio nell'ipotesi di cui al comma 2-bis, per la quale resterebbero in vita le disposizioni del TUEL, art. 75, per l'elezione diretta dei consiglieri provinciali.



6 Esperienze di cooperazione tra comuni in Piemonte

Renato Cogno*

6.1 Processi di aggregazione in atto – 6.2 Il comportamento degli enti locali e le prospettive

La frammentazione comunale piemontese è fenomeno ben noto: 1.206 comuni di cui quasi metà ha meno di mille residenti, mentre 1.072 ne ha meno di cinquemila; nella regione si trova un terzo dei micro comuni italiani (< 1.000) e quasi il 20% di quelli inferiori a 5.000 abitanti. Pratiche per superare gli effetti di tale frammentazione e propositi di riassetto territoriale sono quindi presenti da tempo nell'agenda politica locale, soprattutto da parte della Regione. In quanto segue si dà cenno alle principali esperienze di gestione associata nella regione.

- L'esperienza comprensoriale (1977-1985), avrebbe dovuto prefigurare il livello intermedio del governo locale, più adeguato delle Province, ma venne interrotta a livello nazionale. Contestualmente si propose¹ anche "l'unità locale di tutti i servizi": non è stata avviata, ma dal dibattito del periodo emerse la zonizzazione adottata dalla Regione per la gestione dei servizi sociosanitari. Ebbero origine una cinquantina di *zone socio-sanitarie*, che risultano numericamente stabili da trent'anni: da 53 zone nel 1976 (escluse quelle del capoluogo, ripartito in 23 unità, per un totale di 76 zone), ai 57 distretti sanitari (esclusi i 10 di Torino) vigenti fino al 2008.
- Le 48 *comunità montane* storiche (d'ora in poi CCMM) sono la pratica di cooperazione più longeva, nate negli anni Settanta, derivano la loro origine dai precedenti consigli di valle. Le esperienze sviluppate sono risultate molto diverse. Oltre alle funzioni proprie delegate dalla Regione, alcune hanno sviluppato esperienze di promozione economica (come i Gruppi di Azione Locale nell'ambito del programma comunitario Leader) oppure hanno attivato degli sportelli unici per le attività produttive. La delega di servizi comunali da parte dei Comuni (servizi tecnici, protezione civile, trasporto scolastico) è risultata variabile sul territorio e spesso limitata; peraltro su delega comunale alcune CCMM hanno gestito i servizi sociali. La dimensione media non era elevata: un terzo

* Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte – IRES.

delle CCMM aveva meno di diecimila residenti. Il riassetto del 2008 attuato dalla Regione ha operato alcuni drastici accorpamenti, riducendo gli enti a 22, con 553 comuni membri.

- A partire dalle legislazioni statali e regionali, oltre 300 comuni negli ultimi dieci anni hanno dato vita a oltre 50 *comunità collinari*² e *unioni di comuni*. Una realtà che si è sviluppata progressivamente, con il concorso degli incentivi statali e regionali, e che risulta tutt'ora in evoluzione: nel 2010 sono state finanziate 50 Unioni di Comuni e 54 nel 2011; recentemente alcune esperienze sono state chiuse. A fine 2010 riguardava 460.000 residenti, ma con bacini di popolazione molto diversi: solo 14 hanno almeno diecimila residenti, mentre l'unione più recente, Nord Est Torino, arriva a 120 mila residenti. Alcune gestiscono funzioni comunali associate in misura significativa: lo si può desumere dall'incidenza, nei loro bilanci, delle risorse locali, provenienti dai Comuni membri oppure dei proventi tariffari dei servizi gestiti: per circa metà delle Unioni supera il 50%, mentre per le altre Unioni è molto ridotta, indice del fatto che queste ultime esperienze derivano la loro esistenza soprattutto dai *contributi regionali*³. Tra i servizi associati più diffusi, i servizi tecnici, la protezione civile, il trasporto scolastico. I piccoli Comuni che non prendono parte a CCMM o Unioni sono in numero ridotto, spesso concentrati in pianura vicino a centri più grandi.
- Per i *servizi socio-assistenziali* la gran parte dei Comuni ha costituito *consorzi* oppure li ha affidati ad alcune CCMM; fino a oggi – vedi oltre gli sviluppi – gli enti che ricorrono a soluzioni diverse, o alla gestione in economia, erano molto pochi. In effetti vi era un indirizzo regionale a ricercare un bacino servito di almeno 70.000 abitanti per realizzare economie “di gamma” in questo tipo di servizi, e la ricerca di coincidenza con i distretti sanitari. Questa esperienza ha consolidato la pianificazione sociale (i *Piani di Zona*), volta a concertare gli interventi sociali da attivare in un territorio, con il concorso degli enti pubblici e privati pre-

Tabella 6.1
PICCOLI COMUNI, CCMM E UNIONI IN PIEMONTE

	CCMM	Unioni	Comuni < 5.000
Residenti 2010	800.403	460.000	1.314.000
Spesa corrente 2010 (ml)	65,5	42,8	944
Procapite	81	92	718
Spesa c/capitale 2010 (ml)	38,3	6	436
Percentuale risorse locali su spese correnti	26%	71%	

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT e IFEL



senti; e in bacini territoriali spesso coincidenti con i precedenti, le Aziende sanitarie locali hanno realizzato i Profili e Piani di Salute. Le zone “sociali” si sono ben sedimentate in Piemonte e possono considerarsi un patrimonio istituzionale.

- Nella regione sono in opera decine di *convenzioni* per la fornitura di singoli servizi. Convenzioni che talvolta si sviluppano tra parte dei comuni appartenenti ad altra forma associativa (di rilievo le tante convenzioni tra diversi e separati gruppi di comuni dell’alta langa e del monregalese). Altra attività sovra comunale sono pochi Piani regolatori intercomunali.
- Di interesse la *gestione associata del servizio di polizia municipale*, esperienza originata dalla legislazione regionale in materia: nel complesso un centinaio di Comuni ha affidato il servizio a una forma associativa. Per gli altri piccoli comuni la gestione rimane individuale. Su attività affini, dal 2009 la Regione ha stimolato la formulazione dei *Piani per la Sicurezza Integrata*.
- In proposito all’uso del suolo, funzione particolarmente delicata che vede molte resistenze a gestioni in modo associato, va citata l’attivazione delle *Commissioni Locali per il Paesaggio* (CLP), organi di natura consultiva, i cui componenti vengono nominati dai Comuni che istituiscono le CLP, in base a una normativa regionale (LR 32/2008). Tali organi sono attivi alcuni osservatori del paesaggio, istituiti spontaneamente in singoli territori.
- Nel 2008, nell’ambito della Programma Territoriale Regionale si sono definiti 34 *Ambiti Integrati Territoriali*: partizioni che comprendono tutto il territorio, rivolte soprattutto a stimolare una visione integrata e sovracomunale per i programmi di investimento e per diverse politiche (mobilità, infrastrutture, gestione del territorio, urbanistica) e dei finanziamenti comunitari e regionali. Tuttavia la legislazione regionale di settore non ha utilizzato tali ambiti.
- Infine si cita *l’esperienza CST/ALI*: era rivolta soprattutto ai piccoli comuni, promossa da Regione con il CSI, ad adesione volontaria dei Comuni. Mirava alla diffusione di soluzioni di dematerializzazione, attraverso servizi di consulenza qualificata per gli enti (erano operanti sul territorio una decina di facilitatori) e il ricorso a sistemi di gestione condivisa (piattaforme e software centralizzati) per diversi processi (gare on-line, sistemi di semplificazione amm. va, gestione flussi da comuni a Regione, Province e altri enti, sistemi informativi, applicativi per i cittadini). Questa esperienza è stata sospesa a fine 2010; prosegue autonomamente nella Provincia di Asti.

In Piemonte si sono avuti pertanto vari tentativi e diverse esperienze per favorire il riassetto istituzionale. Allo scopo la Regione ha impiegato diversi



strumenti. Diverse le zonizzazioni proposte ai comuni, in genere per finalità settoriali, cioè la gestione di specifiche attività; ma alcune zonizzazioni proposte, come gli AIT, avevano una vocazione intersettoriale. Di fatto un impatto durevole sul tessuto istituzionale regionale si è avuto con le zone socio-sanitarie e con le comunità montane, almeno fino alla forte revisione e conseguente dimezzamento del numero di queste ultime nel 2009.

Altro strumento largamente impiegato sono gli incentivi finanziari per favorire le diverse forme di gestione associata. A essi si affiancano servizi di assistenza relativamente agli aspetti giuridico-amministrativi, mentre gli aspetti economico-funzionali dei processi associativi trovano minor considerazione. Gli incentivi vengono erogati attraverso procedure di bando annuale, e concessi in base a domanda degli enti partecipanti i quali devono dichiarare l'esistenza di determinati criteri e requisiti per la forma associativa in progetto. Un monitoraggio successivo verifica l'effettiva presenza di quei criteri e requisiti. Non sono disponibili valutazioni di efficacia o efficienza economica tra le esperienze, né individuati casi pilota o pratiche esemplari da diffondere.

6.1 Processi di aggregazione in atto

L'evoluzione della normativa regionale La normativa regionale ha il compito di attuare e regolare le disposizioni – tutt'ora in via di definizione con la cd Carta delle Autonomie – inerenti l'assetto organizzativo dei comuni.

La legge piemontese 28 febbraio 2012, n. 11, assume l'unione e la convenzione per la gestione associata obbligatoria; mantiene le soglie minime da conseguire in 3.000 abitanti per montagna e collina e 5.000 per la pianura. Viene previsto un limite demografico minimo più elevato (40.000 abitanti) specifico per la funzione sociale, con la possibilità di conseguirlo anche attraverso stipula di convenzione tra forme associative di minor dimensione. Nel disegno di legge precedente si consentiva il mantenimento delle funzioni di programmazione finanziaria ai singoli comuni (cioè la non applicazione dell'art. 16 del DL 138/2011), problema superato con la modifica della normativa nazionale. Un secondo disegno di legge presentato dalla minoranza, rimarcava la specificità della montagna e prevedeva unioni montane di comuni per l'esercizio associato e per proprie funzioni, ma con bacini di popolazione ampi (10.000 abitanti); prevedeva inoltre una dimensione minima per i servizi socio-assistenziali di 70.000 abitanti.

La Regione partecipa a tavoli di lavoro le Associazioni rappresentative degli enti locali per la definizione degli ambiti di cooperazione e delle modalità.



6.2

Il comportamento degli enti locali e le prospettive

Emergono alcune preoccupazioni sul futuro dei piccoli comuni. L'esperienza di gran parte delle Unioni piemontesi non del tutto assimilabile a quella delle unioni prefigurata dai provvedimenti nazionali. Queste ultime dovrebbero puntare a un modello associativo unitario, multifunzionale, non sovrapponibile ad altri e stabile, mentre le prime sono nate per volontà dei comuni per gestire alcune attività, talvolta aggiuntive o marginali rispetto al grosso delle funzioni comunali. Molte unioni esistenti hanno anche una dimensione ridotta: una gestione associata attraverso un'unione piccola (per esempio sotto i 3.000 residenti) non è scontato che porti a mutamenti di efficacia, tant'è che i provvedimenti nazionali innalzano a 10.000 residenti la soglia minima per le Unioni, salvo diversa normazione regionale.

Le condizioni particolari di molti piccoli comuni (dispersione geografica, accessibilità limitata, popolazione ridotta e anziana, territori estesi e con problemi idrogeologici) richiedono interventi di presidio e specifiche attenzioni ai servizi primari (sedi scolastiche, trasporti, viabilità, servizi medici): interventi che spesso sono stati attivati grazie a quelle forme strutturate (CCMM, consorzi) che oggi sono oggetto di ripensamento. Il cumulo di pressioni su questi enti, connesso al calo di risorse proprie e trasferite, ai cambiamenti normativi, rende verosimile uno scenario di riduzione dei servizi in questi territori, con un impatto sulle condizioni di vivibilità dei territori. Al contempo un eventuale fallimento dell'opzione associativa, secondo alcuni porterebbe a una situazione di crisi per i piccoli comuni, difficilmente superabile se non con misure più radicali.

Tuttavia è anche possibile indicare alcune opzioni di intervento, rivolte agli stessi enti o ad altri soggetti interessati. L'ammodernamento delle procedure e le potenzialità offerte dalle ICT possono aprire prospettive diverse anche nella gestione associata dei servizi tra piccoli comuni. Le indagini mostrano che non vi è tanto una carenza di software o di hardware, questione in genere affrontata dai fornitori di tecnologie e soluzioni. Piuttosto vi è l'esigenza di governare i processi che portano gli enti ad adottare le ICT, per evitare ridondanze, sprechi.

Pare indispensabile una riflessione condivisa tra enti sulle modalità associative, e sul riassetto del governo locale. Parrebbe opportuno anche che livelli superiori e associazioni degli enti locali, individuassero e diffondessero le migliori pratiche associative. Quindi lo sviluppo di interventi di accompagnamento dei processi e di verifica periodica e degli impatti effettivi. Serve stimolare e avviare tra i Comuni pratiche cooperative innovative, per esempio nell'uso del suolo oppure nella gestione della fiscalità locale, due settori strategici per la vita di tutti i comuni e che costituiscono una forte



barriera ai processi associativi. Nei territori dei piccoli comuni, spesso montani e collinari, l'uso e il consumo del suolo e delle risorse naturali, e il paesaggio, assumono valenze importanti.

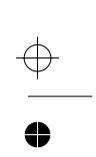
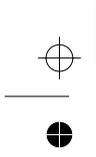
Note

¹ E proposta di legge di iniziativa popolare.

² La denominazione prevista dalla LR 16/2000, che prevedeva anche uno specifico fondo per la collina. Di fatto, ai sensi del TUEL, sono Unioni di Comuni.

³ Dal 2000 si concedono contributi alle gestioni associate di servizi (per CCMM, unioni, consorzi e convenzioni). Contributi che nei primi anni si sommavano a quelli statali, mentre ora sono stati unificati. Il contributo è concesso su domanda, commisurato a vari parametri (essenzialmente il numero enti associati, la popolazione, il numero servizi gestiti e la loro tipologia) e soggetto a rendicontazione a consuntivo e a controllo – a campione – sull'effettività delle dichiarazioni.





7 Il caso della Regione Liguria

Riccardo Podestà*

7.1 Lo scenario regionale – 7.2 Forme associative esistenti sul territorio – 7.3 Processi in atto – 7.4 Conclusioni

In Liguria il tema della gestione associata obbligatoria da parte dei Comuni di piccola dimensione si inserisce in un processo più ampio di riforma dell'intero sistema delle autonomie locali. La Regione, le Province e i Comuni liguri hanno infatti intrapreso un percorso di riordino, organizzativo e funzionale, che si pone l'obiettivo di rafforzare l'efficienza e l'efficacia dell'azione della Pubblica Amministrazione. Numerose sono le criticità che caratterizzano tale percorso: una parte di esse deriva dalle peculiarità geografiche e socio-economiche del territorio, un'altra dal quadro normativo nazionale (riordino delle Province) e regionale (soppressione delle Comunità montane) e, non ultimo, dalla riduzione delle risorse economiche disponibili.

7.1 Lo scenario regionale

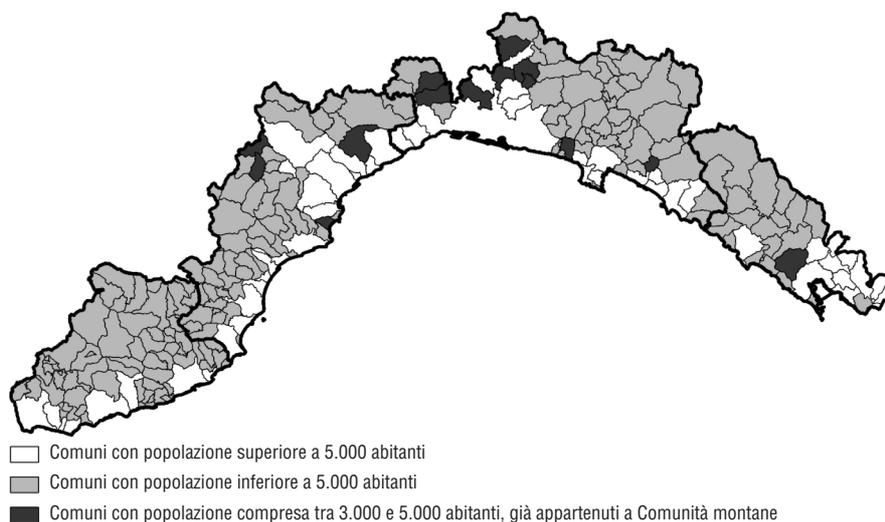
La Liguria si compone di 235 Comuni, di cui 183 (il 78% del totale) presentano una popolazione inferiore a 5.000 abitanti e ben 97 contano meno di 1.000 abitanti. Di questi 183 Comuni, 14 sono appartenuti a Comunità montane e presentano una popolazione compresa tra 3.000 e 5.000 abitanti¹, risultando pertanto esclusi dall'obbligo di legge relativo alla gestione associata delle funzioni fondamentali².

Nei Comuni liguri con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, la cui dimensione media è pari a 1.366 abitanti, risiede in totale poco più del 15% della popolazione ligure, ma il territorio complessivo di questi Comuni rappresenta il 72% della superficie regionale, per una densità media pari a 64 ab/kmq.

Il programma di riordino territoriale in Liguria deve necessariamente tenere conto dell'estrema parcellizzazione dei comuni, la cui superficie media è tra le più basse d'Italia (23 kmq, superiore solo alla Lombardia e al

* Liguria Ricerche SpA. Hanno collaborato Germana Dellepiane, Manuela Basta, Paola Dadone.

Figura 7.1
COMUNI LIGURI PER FASCIA DI POPOLAZIONE. 2011



Fonte: elaborazioni Liguria Ricerche su dati ISTAT

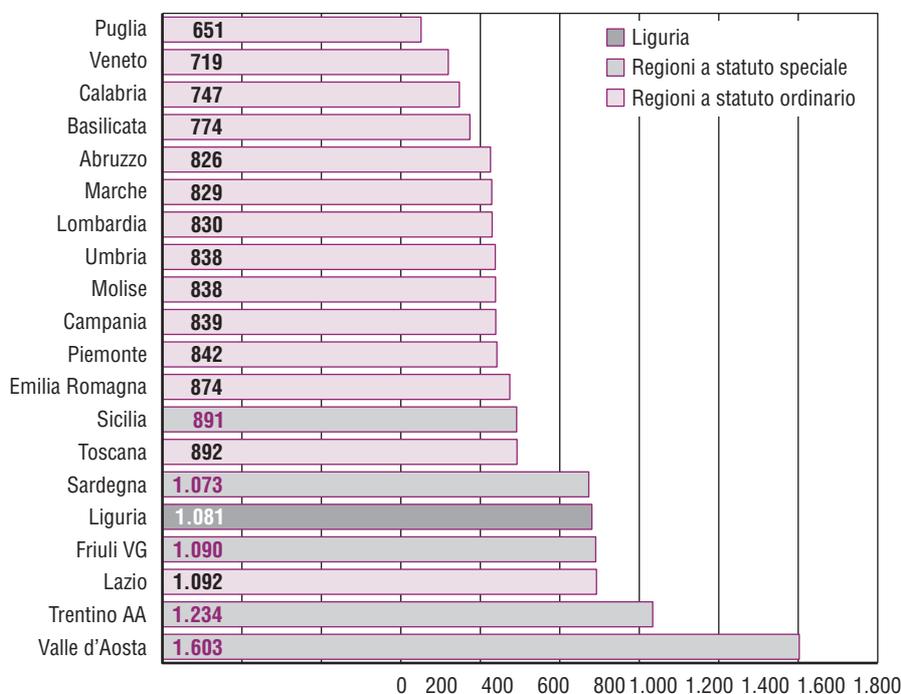
Piemonte), e delle caratteristiche prevalentemente montane del suo territorio (65%), la quale colloca la Liguria al secondo posto tra le regioni italiane, insieme all'Abruzzo e subito dopo il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta (entrambe 100%). A fronte di tali caratteristiche, l'insieme dei Comuni liguri occupa il secondo posto, tra le Regioni a Statuto Ordinario (dopo il Lazio) per livello di spesa corrente pro capite (circa 1.100 euro).

Il 50% della spesa corrente dei Comuni liguri³ è ascrivibile a due funzioni: amministrazione generale (28%) e gestione del territorio e dell'ambiente (22%). Pesano per una quota superiore al 10% della spesa complessiva anche il settore sociale (14%) e la viabilità e trasporti (11%).

Da un'analisi della spesa corrente dei Comuni per fascia di abitanti si osserva che i livelli procapite più contenuti si rilevano per i Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti e tra 20.000 e 40.000 abitanti, ma la numerosità dei Comuni appartenenti a tali fasce è piuttosto contenuta (11,9% nel primo caso e addirittura 2% nel secondo).

I Comuni più piccoli (popolazione sino a 5.000 abitanti) presentano la spesa corrente pro-capite media per funzioni generali più elevata rispetto a tutte le altre fasce di abitanti. Pur tenendo presente la possibilità che le poste indicate a bilancio per funzioni generali possano comprendere anche spese riferite in realtà ad altre funzioni, è senza dubbio ragionevole pensare che esista la possibilità di sfruttare economie di scala per quei ser-

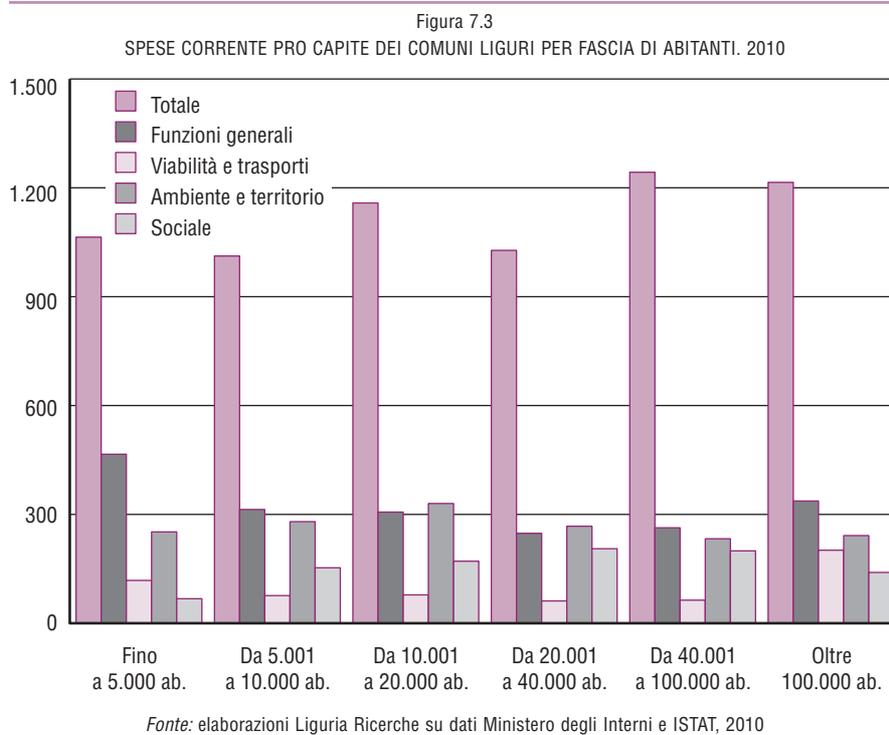
Figura 7.2
SPESE CORRENTI PRO CAPITE DEI COMUNI ITALIANI. 2009



Fonte: IFEL-ANCI, 2011

vizi che prevedono una parte consistente di attività a contatto con il pubblico (per esempio: anagrafe, catasto, stato civile, servizio elettorale ecc.), per cui l'efficienza e la produttività del lavoro tende ad aumentare al crescere della popolazione. Anche la spesa per la funzione viabilità e trasporti si presenta molto più elevata per i Comuni meno popolosi rispetto agli altri. I Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti registrano inoltre valori molto contenuti per la funzione sociale: appare difficile giustificare tali livelli di spesa poiché, da un lato, non è a oggi possibile mettere in relazione la spesa con l'offerta di servizi erogati sul territorio, dall'altro, in considerazione del fatto che buona parte della funzione sociale è gestita dal Comune capofila dell'ambito territoriale sociale di appartenenza, la mera lettura dei bilanci non consente una ricostruzione puntuale delle spese a carico di ciascun Comune.

Per quanto riguarda il livello di esternalizzazione dei servizi, si osserva che i settori dell'amministrazione generale – in particolare i servizi anagrafe, elettorale e statistica – e della polizia locale sono gestiti principalmente



in economia diretta, indipendentemente dalla fascia di popolazione a cui appartengono i Comuni. La quota di servizio esternalizzata aumenta leggermente per il settore istruzione pubblica, mentre il grado di esternalizzazione più elevato si riscontra nella gestione dei rifiuti, funzione che i Comuni liguri di tutte le dimensioni affidano per lo più all'esterno. Una maggiore diversificazione in termini di livello di esternalizzazione dei servizi tra Comuni appartenenti a differenti fasce di popolazione si riscontra nella gestione dei servizi ambientali, assistenziali, tributari, legali e dell'istruzione pubblica.

Il personale incide per il 30% sulla spesa corrente totale dei Comuni, ma se si analizza la singola funzione si riscontrano quote molto differenti tra loro, con picchi piuttosto elevati per la polizia locale e le funzioni generali. I risultati dell'elaborazione dei dati del Censimento annuale del personale degli enti locali⁴ evidenziano una relazione diretta tra il numero dei dipendenti in servizio nei Comuni e la popolazione. Si riscontra comunque la possibilità di sfruttare economie di concentrazione per talune funzioni (in particolare: Amministrazione generale; Polizia locale; Viabilità e trasporti; Gestione territorio e ambiente; Smaltimento rifiuti) in relazione all'aumento della popolazione residente.

7.2

Forme associative esistenti sul territorio

I Comuni della Liguria hanno fondato la loro esperienza di gestione associata sulle Comunità montane, istituite con LR 15/1973, le quali avevano l'obiettivo di "valorizzare il territorio montano promuovendo l'ottimale ed equa distribuzione dei servizi e delle infrastrutture, per lo sviluppo sociale, economico e territoriale delle zone montane"⁵. Le Comunità montane sono state oggetto di diverse modifiche, le più recenti risalenti al 2000⁶ e al 2008⁷, sino alla loro soppressione a far data dal 1° maggio 2011⁸ a seguito della riduzione dei finanziamenti nazionali destinati agli enti e alla stretta di risorse disponibili per le Regioni.

Principalmente le Comunità montane svolgevano attività di protezione civile, promozione turistica e culturale, gestione dei canili, catasto e manutenzione stradale. Particolari criticità sono emerse a seguito della soppressione dell'ente per i Comuni che avevano delegato alle Comunità montane la gestione di servizi complessi, quali il servizio di smaltimento rifiuti e la polizia locale, e che hanno dovuto riportare all'interno le relative deleghe.

Essendo caratterizzata dall'esperienza consolidata delle Comunità montane, la Liguria, non ha registrato la nascita di Unioni di Comuni nella fase antecedente la chiusura delle Comunità montane e all'introduzione della normativa sulle Gestioni Associate Obbligatorie. La prima Unione, costituita il 30 aprile 2011 – Unione dei Comuni della Valle Stura, Orba e Leira – è composta da 5 Comuni (Campo Ligure, Masone, Mele, Rossiglione, Tiglieto) e ha una popolazione di poco superiore ai 13.000 abitanti. Tale Unione, a conferma di quanto sopra, nasce dalla volontà di salvaguardare/valorizzare il patrimonio amministrativo e gestionale raggiunto con la positiva esperienza maturata nell'ambito dell'ex Comunità Montana Valli Stura, Orba e Leira. Al momento l'Unione gestisce, per conto dei Comuni partecipanti, i servizi di polizia locale, lo Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP), la raccolta e smaltimento rifiuti e la gestione dei canili.

Per contro sul territorio ligure si rileva una larga diffusione dello strumento della Convenzione per gestire in forma associata taluni servizi. Dalla ricognizione avviata dalla Regione Liguria nel mese di agosto 2011, si evidenzia come siano particolarmente diffuse le convenzioni per il segretario comunale, la polizia locale e l'istruzione pubblica. Si rilevano inoltre numerosi casi di gestione in convenzione del vincolo idrogeologico, del servizio rifiuti, dell'ufficio tecnico e dei trasporti.

Un discorso a parte meritano i Distretti Socio-Sanitari, istituiti ai sensi della LR 12/2006, che rappresentano la dimensione territoriale in cui si integrano le funzioni sociali complesse e le funzioni sanitarie. Nell'ambito dei distretti socio-sanitari i Comuni si associano per gestire i servizi sociali di



base, costituendo gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS). Particolari problemi nascono dal fatto che né i Distretti, né gli Ambiti godono di personalità giuridica, con possibili criticità legate all'individuazione delle competenze e alla gestione del carico di lavoro del Comune capofila, soprattutto in riferimento alla regolazione dei rapporti finanziari tra gli enti locali. A oggi la Liguria conta 19 Distretti Socio-Sanitari e 69 ATS.

7.3 Processi in atto

7.3.1 *Il comportamento della Regione Liguria*

La Regione Liguria ha impostato, a partire dal 2010, un processo di riordino territoriale che si pone il duplice obiettivo, da un lato, di individuare la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali, dall'altro, di avviare la gestione associata obbligatoria per i Comuni con meno di 5.000 abitanti. La soppressione delle Comunità montane ha reso prioritario l'aspetto della gestione associata obbligatoria dei servizi; pertanto è stato intrapreso da parte della Regione un percorso improntato a un approccio *bottom-up*, al fine di conoscere le esigenze del territorio e giungere a soluzioni condivise. La Regione ha infatti scelto di favorire "l'autodeterminazione consapevole da parte dei comuni stessi"⁹, incentivando il raggiungimento di soluzioni efficaci ed efficienti, in considerazione delle peculiari caratteristiche del territorio ligure e delle necessità imposte dalla progressiva riduzione delle risorse umane e finanziarie a disposizione.

La scelta dell'approccio *bottom-up* è stata motivata anche dall'analisi di esperienze associative sviluppatesi in altre regioni, in tempi antecedenti agli attuali obblighi di legge. Tali esperienze, seppure agevolate e sovvenzionate, hanno infatti dimostrato come il processo di costituzione delle Unioni di Comuni sia progredito gradualmente e tuttavia, abbia raramente coinvolto la totalità delle funzioni di competenza comunale, privilegiando invece la gestione associata di particolari servizi e funzioni in relazione alle specifiche condizioni del territorio. Anche nella prevalenza dei casi di maggior successo da noi esaminati, infatti, il processo si è spesso rivelato di difficile estensione, a causa degli importanti mutamenti organizzativi che la costituzione di un'Unione comporta, della necessità di investimenti e, soprattutto, di un cambio di mentalità da parte di tutti i soggetti coinvolti, in direzione di una logica fortemente improntata alla collaborazione e alla gestione per obiettivi. A partire dall'ottobre 2011 la Giunta Regionale della Liguria ha

stanziato – a valere sul Fondo Unico *ex art.* 11 della LR 7/2011 – risorse destinate a incentivare e sostenere forme associative comunali di durata almeno pari a 3 anni¹⁰. In riferimento al bando 2012, tra i requisiti per accedere al contributo rientrano l'effettività (dimostrata attraverso le deliberazioni dei Consigli Comunali) e l'integrità soggettiva e oggettiva della gestione associata. In particolare il principio dell'integralità rende necessario che la gestione associata abbia a oggetto la totalità delle attività della funzione conferita e che il conferimento debba essere effettuato da tutti i Comuni della forma associativa, escludendo pertanto la possibilità che attività residue di funzioni rimangano in capo ai singoli Comuni. Inoltre il massimale dei contributi concedibili, fissato in 35.000 euro per forma associativa, raddoppia per le unioni e fusioni di Comuni e nel caso in cui alla forma associativa partecipi almeno un Comune non obbligato dalla normativa statale alla gestione associata. Al fine di verificare l'efficacia dei servizi/funzioni gestiti in forma associata e il raggiungimento degli obiettivi di contenimento dei costi e di mantenimento e miglioramento dei servizi offerti, è prevista la realizzazione di un sistema di monitoraggio. Le domande di contributo, per cui sono stati stanziati quasi 1,2 milioni di euro, potranno essere presentate a partire dal 15 settembre 2012 sino a esaurimento fondi.

È inoltre in via di definizione un Disegno di Legge Regionale sul Sistema delle Autonomie Locali, volto a regolamentare gli Ambiti Territoriali Ottimali omogenei e le diverse possibili forme di gestione associata.

Regione Liguria ha inoltre affidato un incarico a Liguria Ricerche – società in house per le attività di ricerca sull'economia e sulla società della Liguria – relativo allo svolgimento di studi per approfondire l'efficacia e la sostenibilità economica delle Gestioni Associate Obbligatorie attraverso l'analisi di quattro aree pilota. Nello specifico l'incarico prevede un affiancamento dei Comuni nella valutazione della fattibilità delle gestioni associate. L'indagine sulle aree pilota viene condotta attraverso:

- incontri preliminari con i Sindaci e i dipendenti dei Comuni oggetto di indagine, al fine di inquadrare l'attuale modalità di gestione dei servizi da associare;
- raccolta di dati presso ciascun Comune: si rilevano le informazioni relative ai costi effettivi sostenuti dall'Ente per i servizi indagati e al livello di servizio offerto, in termini qualitativi e, laddove possibile, quantitativi;
- analisi dell'attuale modalità di gestione dei singoli servizi, nonché delle caratteristiche quali-quantitative della struttura organizzativa delle Amministrazioni comunali coinvolte, con particolare riferimento al personale, alle risorse finanziarie, alla domanda potenziale dei servizi;
- predisposizione di uno studio di fattibilità per la costituzione di un'Unio-



ne/Associazione/Convenzione con conseguente quantificazione, se possibile, della spesa procapite per servizio.

Attualmente è in corso avanzato di svolgimento lo studio di fattibilità per la gestione associata da parte di sette Comuni dell'Alta Val Trebbia (Rondanina, Propata, Fontanigorda, Gorreto, Montebruno, Rovegno, Fascia), tutti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti.

7.3.2 *Il comportamento dei Comuni liguri*

La scarsa esperienza dei Comuni liguri su temi che riguardano le Unioni di Comuni e i timori di perdere autonomia decisionale rappresentano le principali criticità che ostacolano il raggiungimento dei risultati previsti dalla legge. Rispetto al primo bando pubblicato dalla Regione Liguria nell'ottobre 2011 per l'assegnazione di contributi a sostegno delle forme associative, sono state finanziate 15 domande, per un totale di 69 Comuni e circa 100.500 abitanti coinvolti, a cui sono stati destinati complessivamente oltre 560.000 euro. In generale, le funzioni prevalentemente scelte dai Comuni in questa fase sono il sociale (già gestito attraverso gli ATS), la polizia locale, l'istruzione pubblica e la viabilità. Oltre alle 15 forme associative che hanno ottenuto il contributo regionale relativo all'anno 2011, si rilevano altre 8 nuove aggregazioni di Comuni che gestiscono – o intendono gestire – alcuni servizi in convenzione e che potranno presentare domanda di contributo sul bando 2012.

Già dal 2011 inoltre i Comuni di Ortonovo e Castelnuovo Magra (entrambi in provincia della Spezia) hanno espresso pubblicamente la volontà di fondersi e creare il Comune di Luni.

7.4 **Conclusioni**

La seppur breve disamina dello stato di avanzamento delle Gestioni Associate Obbligatorie in Liguria evidenzia l'elevata complessità del processo di riforma, che deriva in parte dalle caratteristiche proprie del territorio e in parte dal quadro normativo che mette in discussione l'intero sistema delle autonomie locali. Da un lato i Comuni, soprattutto montani e di piccole dimensioni, hanno assistito ad aprile del 2011 alla soppressione delle Comunità montane, con i conseguenti problemi di gestione dei servizi sino ad allora in capo all'ente locale, e ora si trovano a dover assolvere all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali in un contesto di drastica



riduzione dei trasferimenti. Dall'altro lato la Regione e il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria sono, al momento in cui si scrive, impegnate nel riordino delle Province imposto dalla conversione in legge del decreto sulla spending review, processo a cui la costituzione della Città Metropolitana di Genova aggiunge complessità.

Nella fase di definizione della dimensione territoriale ottimale della gestione associata non si può non tenere in considerazione l'alta percentuale di piccoli comuni (il 41% ha una popolazione inferiore a 1.000 abitanti) e l'elevata quota di superficie montana, che senza dubbio incidono sulla spesa media dei Comuni liguri. Proprio il profondo dualismo che caratterizza la regione – Comuni grandi costieri e Comuni molto piccoli nell'entroterra – rende talvolta il “ragionamento per spesa media” un puro esercizio intellettuale che spesso non è in grado di rispecchiare le reali caratteristiche del territorio con sufficiente livello di approssimazione. In considerazione della carenza di dati a supporto dell'analisi puntuale del territorio e al fine di fornire risposte specifiche a singoli Comuni, è necessario investire in indagini pilota, finalizzate a raggiungere un adeguato livello di conoscenza della realtà dei singoli enti. Nondimeno risulta ancor più indispensabile, da un lato, un cambiamento culturale che permetta di abbandonare la difesa a priori dell'autonomia gestionale a favore di un approccio collaborativo e orientato alla definizione e al raggiungimento di obiettivi di governance e sostenibilità dei processi, dall'altro, lo sviluppo e l'adozione di idonei sistemi informativi che consentano, *ex ante*, una corretta impostazione delle gestioni associate e, *ex post*, il monitoraggio del mantenimento nel tempo dell'efficacia e dell'efficienza delle soluzioni adottate.

Note

¹ Si fa riferimento alla composizione delle Comunità montane ai sensi della LR 1/2000. A partire dal 2008 i Comuni di Spotorno, Ceranesi, Carasco e Sori – che presentano una popolazione compresa tra i 3.000 e 5.000 abitanti – non fanno più parte di Comunità montane, a seguito delle modifiche apportate dalla LR 24/2008.

² Ai sensi dell'art. 14, comma 28, del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 122/2010, così come modificato dall'art. 19, comma 1, del DL 6 luglio 2012, n. 95.

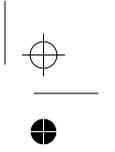
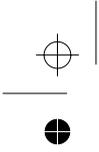
³ Elaborazioni Liguria Ricerche su dati Ministero degli Interni, 2010.

⁴ Elaborazioni di Liguria Ricerche su dati Ministeri degli Interni e delle Finanze, 2009.

⁵ LR 24/2008.

⁶ LR 7 gennaio 2000, n. 1, “Nuove rideterminazioni delle Comunità Montane”. La legge regionale modificava l'assetto territoriale delle 19 Comunità montane allora esistenti ai sensi della LR 20/1996.

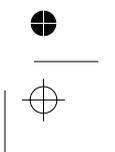
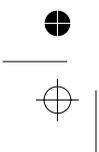
⁷ LR 4 luglio 2008, n. 24, “Disciplina di riordino delle Comunità Montane, disposizioni per lo sviluppo della cooperazione intercomunale e norme a favore dei piccoli Comuni”. Con questo provvedimento il numero delle Comunità montane è stato ridotto da 19 a 12 a partire dal 2009.



⁸ LR 29 dicembre 2010, n. 23, “Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2011”. Con questo provvedimento la Regione ha disposto la soppressione delle Comunità a decorrere dal 1° maggio 2011.

⁹ DGR del 15 novembre 2011, n. 1360, “Procedure per l’approvazione del programma complessivo delle forme di associazione comunali per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi e delle relative soglie dimensionali”.

¹⁰ DGR 25 ottobre 2011, n. 1289, e 27 luglio 2012, n. 942.



8 La Toscana: una lunga esperienza nella cooperazione intercomunale

Sabrina Iommi*

8.1. Lo scenario regionale – 8.2 Le esperienze pregresse – 8.3 I processi di aggregazione in atto – 8.4 Conclusioni

8.1 Lo scenario regionale

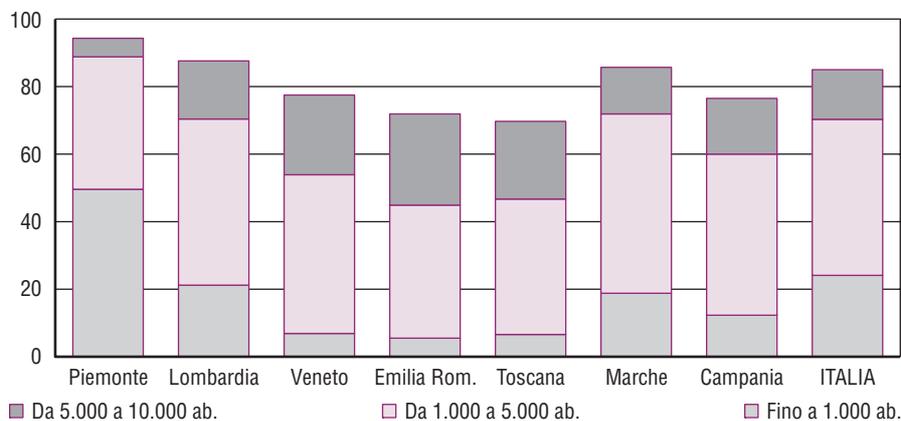
Al 31 dicembre 2010 la Toscana contava quasi 3 milioni e 750.000 abitanti, suddivisi in 287 comuni di dimensioni estremamente variabili: l'ente più piccolo, Vergemoli sull'Appennino Lucchese, aveva appena 336 residenti, mentre il più popoloso, Firenze, ne aveva oltre 370.000, una dimensione demografica che resta comunque modesta per la città capoluogo regionale.

Come è noto, la piccola taglia dimensionale è di solito associata a condizioni di montanità, per tale motivo la Toscana, che ha una quota di comuni montani inferiore alla media nazionale (40% del totale contro il 44%), ha parimenti una quota abbastanza contenuta di comuni di piccolissime dimensioni, anche se riproduce comunque il modello insediativo nazionale contraddistinto dalla prevalenza di città di dimensioni medie e medio-piccole. In altre parole mancano in regione sia i comuni "polvere", sia quelli di dimensione più rilevante; la taglia media è di poco più di 13.000 abitanti, quella mediana è di 5.800, i comuni fino a 10.000 abitanti rappresentano il 70% del totale (figura 8.1).

Le amministrazioni pubbliche territoriali hanno come obiettivo fondamentale quello di rispondere ai bisogni della popolazione e delle imprese insediate sul territorio di loro competenza. A tal fine esse raccolgono risorse presso i soggetti presenti in maniera continuativa e non (residenti, imprese e turisti e/o proprietari di seconde case), cui aggiungono altre risorse proprie, oltre a quelle derivanti da trasferimenti, con cui vanno a finanziare l'offerta di servizi pubblici locali. In teoria, il governo locale è il livello in cui la corrispondenza tra finanziatori e utenti dei servizi pubblici di uso quotidiano (il cosiddetto principio della controprestazione) dovrebbe essere massima, in realtà tale corrispondenza è distorta da almeno due fattori: l'evoluzione della conformazione territoriale assunta dai fenomeni socio-economici che spesso travalica i confini istituzionali e le forme organizzative adottate per la produ-

* Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana – IRPET.

Figura 8.1
 COMUNI NELLE CLASSI DEMOGRAFICHE PIÙ PICCOLE IN ALCUNE REGIONI. ANNO 2011
 Percentuale sul totale



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

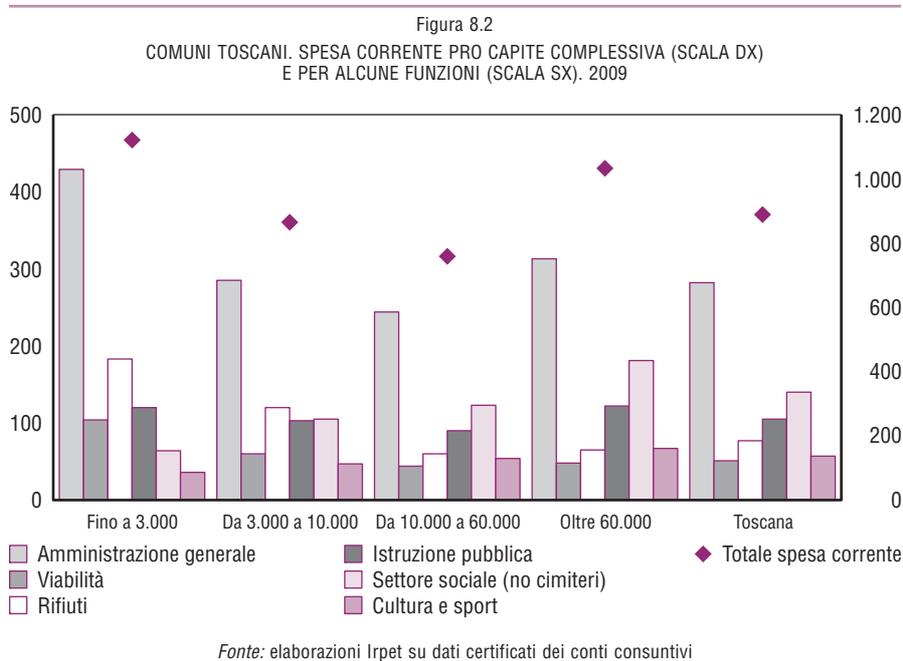
zione dei servizi, anch'esse spesso aventi bacini territoriali molto maggiori di quelli istituzionali (si pensi solo alle società create per la gestione dei servizi a carattere industriale, ma anche al processo di *outsourcing* che ha interessato molti servizi alla persona, come pure alla diffusione di forme di gestione associata di funzioni e servizi di amministrazione). Alla luce dei cambiamenti descritti, i confini storici degli enti locali appaiono sempre più superati e soprattutto finiscono per imporre costi aggiuntivi alla collettività in termini sia di perdita di efficienza in senso stretto (per la maggiore incidenza dei costi fissi nei territori poco popolosi), che in termini di costi impliciti connessi alla minore propensione all'innovazione e al miglioramento delle funzioni svolte, all'eccesso di localismo, alla prevalenza di un approccio di concorrenza territoriale di breve periodo.

La prima categoria di costi è più facilmente misurabile ed è tuttora leggibile nei bilanci consuntivi degli enti locali, nonostante l'intenso processo di esternalizzazione delle gestioni avvenuto nel corso degli ultimi decenni. Come è noto, il dato di spesa ricavabile dai certificati dei conti consuntivi è considerato parzialmente affidabile poiché, non fornendo alcuna indicazione sulle quantità di servizi prodotti, non consente di calcolare il costo medio unitario di ciascuno. A parere di chi scrive, tuttavia, dai bilanci è possibile ricavare "indizi" molto chiari sulla maggiore costosità dei servizi erogati dagli enti di dimensione demografica ridotta.

Il primo aspetto che merita di essere messo in evidenza nell'analisi dei dati di spesa è che essi risultano fortemente correlati con quelli di entrata¹

più che con il fabbisogno locale di servizi pubblici. Tale relazione va di solito a discapito dei comuni di minore dimensione, fatta eccezione per alcuni piccoli comuni fortemente turistici (si veda il caso di Abetone in Toscana) e rappresenta anch'essa un costo imposto alla collettività, nel senso che alla povertà di risorse corrisponde in genere una povertà nell'offerta di servizi. Gli enti di minore taglia demografica risentono inoltre di una composizione funzionale della spesa sfavorevole, nel senso che al ridursi della popolazione cresce il peso della spesa per amministrazione generale sul totale, ovvero la spesa assorbita dalle esigenze di funzionamento dell'ente, che sottraggono risorse all'offerta di servizi. Le caratteristiche descritte dei dati di spesa sono evidenziate nella figura 8.2.

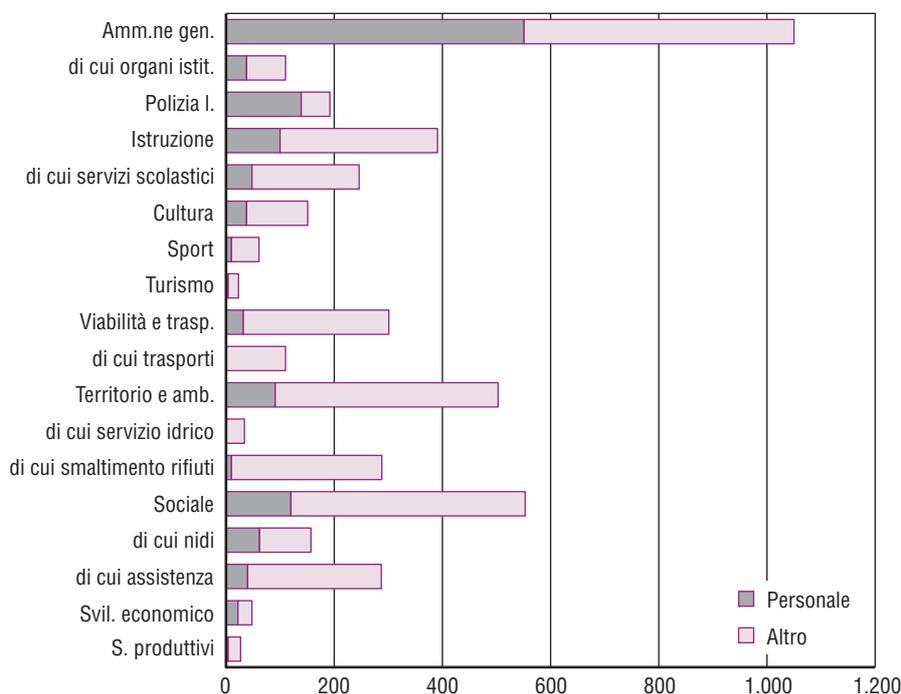
La spesa pro capite tende ad assumere la tipica forma a "U" dei costi medi di produzione al variare della dimensione dell'*output*, qui approssimata dalla dimensione demografica dell'ente locale. In pratica i costi di produzione dei servizi pubblici locali risultano elevati, sia in corrispondenza delle dimensioni minori per la maggiore incidenza dei costi fissi, sia in corrispondenza degli enti più popolosi, in questo caso a causa della maggiore complessità delle funzioni svolte. La spesa pro capite incorpora entrambi gli aspetti, le diseconomie e la maggiore varietà dell'offerta; essa è pari a circa 1.100 euro pro capite per i comuni fino a 3.000 abitanti, scende a 860 e 760



per le dimensioni intermedie, per poi salire di nuovo a 1.000 per i comuni oltre 60.000 abitanti.

L'analisi dei dati di bilancio suggerisce poi che vi sia un diverso grado di necessità per le diverse voci di spesa; vi sono per esempio le funzioni istituzionali che ogni ente, indipendentemente dalla sua dimensione e dalle risorse disponibili, deve necessariamente adempiere e che possono essere ragionevolmente approssimate dalla spesa per l'amministrazione generale. Per questa voce di spesa l'andamento a "U" è particolarmente evidente. I dati confermano il peso particolarmente gravoso del costo di funzionamento degli enti per i comuni di taglia demografica ridotta. Questi ultimi, inoltre, si trovano spesso nella condizione di avere un personale amministrativo che, pur pesando molto sui bilanci (a causa del mancato sfruttamento delle economie di scala), non sempre ha le competenze necessarie all'adeguato svolgimento dei compiti e non sempre riesce a raggiungere livelli di specializzazione soddisfacenti perché spesso assegnato allo svolgimento contemporaneo di più funzioni.

Figura 8.3
COMUNI TOSCANI. SPESA CORRENTE PER FUNZIONE E CATEGORIA
Milioni di euro, 2009



Fonte: elaborazioni IRPET su dati certificati dei conti consuntivi



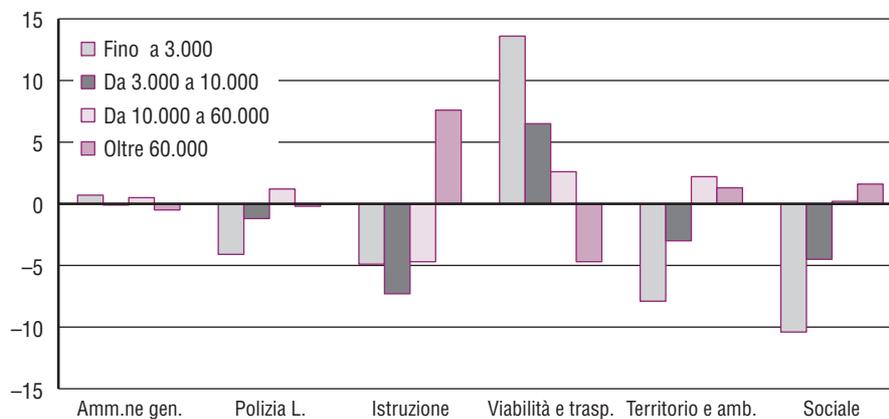
Seguono in ordine di importanza alcune voci che sembrano risentire soprattutto dell'estensione territoriale degli enti e della superficie pro capite, come è il caso della spesa per la manutenzione della viabilità locale e alcune attività connesse al ciclo di gestione dei rifiuti, che infatti assumono valori elevati proprio in corrispondenza dei comuni demograficamente più piccoli e a più bassa densità di popolazione. Vi è, infine, la spesa per i servizi alla popolazione che, a parte il caso dei servizi di supporto all'istruzione, tende ad aumentare in corrispondenza dei comuni più popolosi, suggerendo che solo i comuni che dispongono di maggiori risorse finanziarie riescono a garantire un'offerta più ricca di servizi a domanda individuale (finanziati in parte anche con le tariffe a carico degli utenti). La relazione crescente con la dimensione demografica è particolarmente pronunciata per i servizi non strettamente indispensabili come quelli culturali e ricreativi, mentre per i servizi legati all'istruzione dell'obbligo si ritrova il noto andamento a "U".

Rispetto alle modalità di gestione, se si distingue la spesa per il personale dall'altra spesa emerge come il settore dell'amministrazione generale sia quello che, oltre ad assorbire la quota più rilevante della spesa mostra anche una tra le maggiori incidenze della spesa per il personale sul totale (52% del totale), superato solamente dalla funzione di polizia locale, altro settore in cui i comuni hanno mantenuto la gestione diretta, pur aprendosi a esperienze di gestione associata intercomunale.

Guardando alla variabilità del peso della spesa gestita in forma diretta dagli enti locali per dimensione demografica (figura 8.4), qui approssimato con il peso della spesa per il personale sul totale, non si evidenzia alcuna differenza gestionale significativa in merito alle funzioni di amministrazione generale, che sono le attività indispensabili per il funzionamento dell'ente. Alcune differenze di comportamento si notano, invece, in relazione ai servizi sociali e all'istruzione, insieme a quelli connessi all'ambiente, che nel caso dei comuni più piccoli risultano con maggiore frequenza affidati a operatori esterni. L'opposto si verifica in relazione ai servizi di viabilità e trasporto, che nei comuni piccoli risultano con maggiore frequenza gestiti ancora in forma diretta. Il dato è particolarmente evidente nel caso dei trasporti e lascerebbe ipotizzare che i comuni più piccoli e più decentrati forniscano un servizio di trasporto gestito in forma diretta, probabilmente a integrazione di quelli erogati dalle aziende specializzate.

Come già evidenziato in precedenza, la spesa per il personale rappresenta una voce di uscita di rilievo per gli enti locali, soprattutto nello svolgimento delle funzioni di amministrazione generale. Utilizzando i dati tratti dall'archivio del Ministero del Tesoro è possibile analizzare il numero dei dipendenti pubblici locali in relazione alla dimensione demografica degli enti. La distribuzione degli operatori comunali mostra l'andamento a "U"

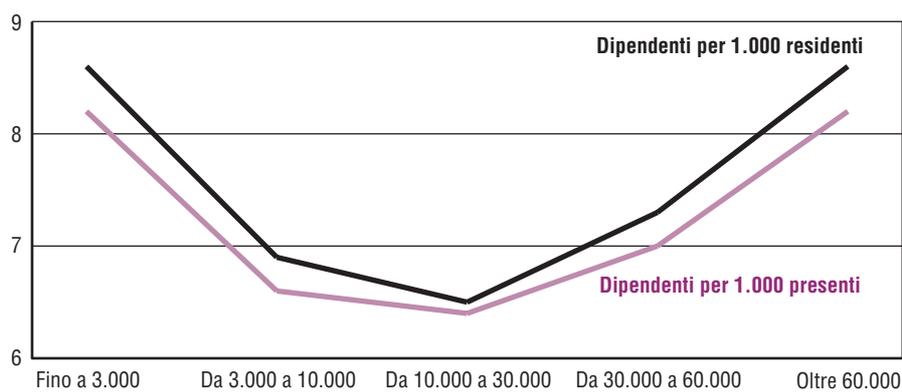
Figura 8.4
 COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. SCARTO DALLA MEDIA DEL PESO DELLA SPESA
 PER IL PERSONALE PER ALCUNE FUNZIONI



Fonte: elaborazioni IRPET su dati certificati dei conti consuntivi

ben conosciuto, per cui il rapporto con i residenti trova un picco in corrispondenza sia dei comuni più piccoli, nei quali l'organico pur di dimensioni estremamente ridotte si confronta con una base demografica molto scarna, sia dei comuni più popolosi, primo fra tutti il capoluogo regionale, nei quali l'organico diventa molto corposo in relazione al crescere della complessità delle funzioni svolte (figura 8.5).

Figura 8.5
 ACOMUNI TOSCANI PER DIMENSIONE. NUMERO MEDIO DI DIPENDENTI COMUNALI
 IN RELAZIONE ALLA POPOLAZIONE RESIDENTE E PRESENTE 2010



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Ministero del Tesoro. Conto annuale del personale

Un ultimo approfondimento è dedicato alle caratteristiche degli organici.

Il rapporto tra livelli dirigenziali e non all'interno della dotazione organica dei dipendenti è molto condizionato dalla numerosità di quest'ultima, per esempio esso tende a essere molto alto nei comuni piccoli, in cui anche la presenza di un solo dirigente va a confrontarsi con una base di operatori molto ristretta, mentre migliora nei comuni più popolosi, anche laddove la numerosità in senso assoluta dei livelli dirigenziali appare elevata (tabella 8.1). In generale, poi, i comuni piccoli e molto turistici o quelli che ospitano una sede universitaria, per i quali l'ammontare della popolazione presente è significativamente diverso da quello della popolazione residente mostrano sia una tendenza ad avere una maggiore dotazione di dipendenti pubblici, sia quella ad avere un peso elevato dei dirigenti sul totale. La maggiore dotazione di dipendenti pubblici appare in parte legata alla maggiore complessità delle funzioni da gestire, ma in parte correlata anche al grado di ricchezza del comune, come è il caso di enti di taglia demografica ridotta, ma molto attrattivi dal punto di vista turistico.

Un indicatore interessante, pur nella sua grossolanità, è quello che rapporta il numero del personale dirigente al numero delle funzioni fondamentali di competenza degli enti comunali. Se assumiamo che tali funzioni ammontino a 6, così come inizialmente individuato dalla normativa sul federalismo fiscale, i risultati sono quelli illustrati nella tabella 8.1. Tale rapporto va ovviamente a sfavore dei comuni di minore dimensione demografica e a favore dei più grandi e complessi, mentre la situazione teoricamente ideale della corrispondenza 1 a 1 tra numero di dirigenti e numero di funzioni fondamentali sia non si raggiunge se non avvicinandosi alla soglia dei 30.000 abitanti. Se poi alziamo il numero delle funzioni fondamentali così come stabilito dall'ultimo decreto sulla *spending review* (DL 95/2012), occorre raggiungere dimensioni ancora più grandi per trovare l'assegnazione ideale di 1 dirigente per funzione.

Chiudiamo questa breve panoramica con un dato relativo al sistema di rappresentanza democratica, oggetto ormai da alcuni anni di una serie di provvedimenti miranti a ridurre la spesa pubblica diminuendo il numero degli amministratori locali (tabella 8.2).

La tabella mostra, come era logico aspettarsi, l'aumento del numero dei rappresentati per rappresentante (qui approssimato dai consiglieri comunali) al crescere della dimensione demografica degli enti. Contrariamente a quanto di solito viene evidenziato nel dibattito politico, se si deve evidenziare un deficit di democrazia, tale criticità interessa i comuni popolosi piuttosto che quelli di dimensione demografica minore, perché i primi uniscono una maggiore varietà sociale che domanda rappresentanza a un numero molto più elevato di elettori per eletto.

Tabella 8.1
COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. CARATTERISTICHE DEL PERSONALE DIRIGENTE. 2010

Classe demografica del comune	Classe numerosità dei dirigenti	N.comuni	N. dirigenti*	N. non dirigenti	N. dipendenti totali	Dipendenti totali per 1.000 residenti	Dipendenti totali per 1.000 presenti	Dirigenti per 100 non dirigenti	Dirigenti per ciascuna delle 6 funzioni fondamentali
Fino a 3.000	Nessuno	69	0	906	906	8,6	8,2	0,0	0,0
	Da 1 a 2	18	20	293	313	8,8	8,2	6,8	0,2
	<i>Totale</i>	87	20	1.199	1.219	8,6	8,2	1,7	0,0
Da 3.000 a 10.000	Nessuno	47	0	1.572	1.572	6,0	5,9	0,0	0,0
	Da 1 a 2	59	69	2.506	2.575	7,0	6,6	2,8	0,2
	Da 3 a 5	6	20	372	392	8,8	7,8	5,4	0,6
	Da 6 a 10	1	7	144	151	19,5 ^a	16,9	4,9	1,2
	<i>Totale</i>	113	96	4.594	4.690	6,9	6,6	2,1	0,1
Da 10.000 a 30.000	Nessuno	4	0	305	305	5,6	5,5	0,0	0,0
	Da 1 a 2	26	33	2.208	2.241	6,1	6,0	1,5	0,2
	Da 3 a 5	24	96	2.657	2.753	6,5	6,4	3,6	0,7
	Da 6 a 10	11	74	1.721	1.795	7,4	7,0	4,3	1,1
	<i>Totale</i>	65	203	6.891	7.094	6,5	6,4	2,9	0,5

Tabella 8.1
(segue)

Classe demografica del comune	Classe numerosità dei dirigenti	N.comuni	N. dirigenti*	N. non dirigenti	N. dipendenti totali	Dipendenti totali per 1.000 residenti	Dipendenti totali per 1.000 presenti	Dirigenti per 100 non dirigenti	Dirigenti per ciascuna delle 6 funzioni fondamentali
Da 30.000 a 60.000	Da 3 a 5	1	4	201	205	4,7	4,7	2,0	0,7
	Da 6 a 10	8	60	2.077	2.137	6,7	6,5	2,9	1,3
	Da 11 a 15	1	11	295	306	6,7	6,6	3,7	1,8
	Da 16 a 20	1	18	729	747	13,7 ^b	11,4	2,5	3,0
	<i>Totale</i>	11	93	3.302	3.395	7,3	7,0	2,8	1,4
Oltre 60.000	Da 11 a 15	4	49	2.048	2.097	7,1	6,9	2,4	2,0
	Da 16 a 20	3	50	1.908	1.958	7,5	7,4	2,6	2,8
	Da 20 a 30	3	68	3.082	3.150	7,2	6,8	2,2	3,8
	Oltre 30	1	65	4.463	4.528	12,3 ^c	11,2	1,5	10,8
	<i>Totale</i>	11	232	11.501	11.733	8,6	8,2	2,0	3,5
Totale Toscana		563	1.056	43.473	44.529	7,3	7,0	2,4	0,3

* Il dato comprende anche i segretari comunali.
a = Forte dei Marmi, b = Siena, c = Firenze.

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Ministero del Tesoro. Conto annuale del personale

Tabella 8.2
TOSCANA. NUMERO DI RESIDENTI PER CONSIGLIERE COMUNALE SECONDO LA NORMATIVA 2000 E 2011

Classe demografica	TUEL 267/2000	DL138/2011
Fino a 1.000	58	115
Da 1.000 a 3.000	155	310
Da 3.000 a 5.000	246	563
Da 5.000 a 10.000	472	755
Da 10.000 a 30.000	840	1.050
Da 30.000 a 50.000	1.340	1.675
Da 50.000 a 100.000	1.914	2.392
Da 100.000 a 250.000	2.465	3.081
Da 250.000 a 500.000	8.061	10.313

Fonte: elaborazioni IRPET

8.2 Le esperienze progressse

La questione della dimensione ottima degli enti locali è da molti anni al centro del dibattito accademico e politico nel nostro Paese, anche se gli effetti pratici a oggi ottenuti sono molto esigui.

La Toscana è stata ed è tuttora una delle regioni più attive sul tema, avendo promosso fin dagli anni Settanta riforme istituzionali e gestionali tese al superamento di dimensioni degli enti locali eccessivamente frammentate e al raggiungimento di ambiti territoriali adeguati per l'attività sia di programmazione che di erogazione dei servizi pubblici locali. Si tratta di temi che periodicamente tornano al centro del dibattito nazionale, come è stato con la legge 142/1990, poi con il TUEL 267/2000 e come è attualmente con i decreti di "costruzione" del federalismo, ma anche con i ripetuti provvedimenti finalizzati al contenimento della spesa pubblica che vanno a modificare, di solito in maniera non organica, struttura, competenze e funzionamento delle istituzioni locali.

Nella breve ricostruzione storica che è possibile affrontare nel presente contributo non si può non ricordare l'esperienza delle associazioni intercomunali, istituite con LR 17 agosto 1979, n. 37, allo scopo di migliorare l'offerta di servizi, a partire da quelli sanitari e assistenziali, ampliando i bacini di utenza. Dopo circa 10 anni di difficoltosa sperimentazione le associazioni intercomunali sono state formalmente abrogate (LR 58/1991) a causa dei problemi operativi derivanti, tra l'altro, dalla mancanza di una loro precisa collocazione istituzionale (in presenza di Enti Locali territoriali, codificati dalla carta costituzionale) e dei complessi meccanismi decisionali e di funzionamento.

Tabella 8.3
CARATTERISTICHE DELLE 32 ASSOCIAZIONI INTERCOMUNALI ISTITUITE NEL 1979

Cod.	Nome associazione	N.comuni	Popolazione complessiva	Popolazione media per comune	Coincidenza parziale o totale con CM (LR 82/2000)
1	Lunigiana	13	55.905	4.300	Si
2	Area di Massa e Carrara	4	147.430	36.858	
3	Versilia	7	159.548	22.793	Si
4	Garfagnana	16	32.623	2.039	Si
5	Media Valle Serchio	5	32.312	6.462	Si
6	Piana Lucca	7	161.068	23.010	Si
7	Valdinievole	11	104.707	9.519	
8	Area pistoiese	11	160.031	14.548	Si
9	Area pratese	7	205.978	29.425	Si
10	Area fiorentina	15	718.629	47.909	
11	Mugello Val di Sieve	14	86.859	6.204	Si
12	Area pisana	6	188.526	31.421	
13	Area livornese	5	194.057	38.811	
14	Bassa Val di Cecina	10	72.967	7.297	
15	Alta Val di Cecina	4	27.046	6.762	Si
16	Valdera	14	92.502	6.607	
17	Valdarno Inferiore	6	88.050	14.675	
18	Bassa Valdelsa	10	131.549	13.155	
19	Alta Valdelsa	5	53.511	10.702	
20	Valdarno Superiore	14	120.265	8.590	Si
21	Casentino	11	34.431	3.130	Si
22	Valtiberina	7	32.150	4.593	Si
23	Area aretina	6	116.391	19.399	
24	Valdichiana est	5	46.923	9.385	
25	Valdicornia	6	63.984	10.664	
26	Arcipelago	9	28.197	3.133	Si
27	Area grossetana	7	101.494	14.499	
28	Colline Metallifere	6	45.303	7.551	Si
29	Colline Albegna	8	54.778	6.847	Si
30	Area senese	17	121.786	7.164	Si
31	Valdichiana	10	62.809	6.281	Si
32	Amiata	11	35.992	3.272	Si
Totale		287	3.577.801	12.466	

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT e Regione Toscana



Al di là dell'esito negativo, ciò che qui merita di essere sottolineato è che già alla fine degli anni Settanta c'era piena consapevolezza tra studiosi e amministratori regionali che la taglia demografica eccessivamente ridotta influisse negativamente sull'offerta di servizi pubblici locali e che i confini istituzionali fossero di fatto già superati nella realtà quotidiana di famiglie e imprese. Proprio a partire da tale consapevolezza e applicando il criterio del massimo contenimento degli spostamenti pendolari per motivi di lavoro, i 287 comuni esistenti erano stati pertanto raggruppati in 32 associazioni.

La dimensione demografica minima degli enti così associati era di circa 27.000 abitanti, mentre quella massima era di oltre 700.000, il numero di comuni associati era maggiore nelle aree montane e rurali poco popolate, di solito coincidenti con il territorio delle Comunità montane (tabella 8.3). Il legislatore regionale, infatti, si era posto il problema di rendere compatibili i confini dei nuovi enti associativi con le già esistenti Comunità montane, istituite nel 1972 (LR 31/1972) in recepimento della legge nazionale 1102/1971.

Dal fallimento delle associazioni intercomunali in poi le Comunità montane hanno di fatto assunto il ruolo di ente di coordinamento dell'attività di molti piccoli comuni montani con competenze più o meno ampie a secondo degli accordi raggiunti localmente. I loro confini e la loro numerosità hanno avuto alterne vicende, raggiungendo la massima espansione con la LR 82/2000 (20 Comunità montane per un totale di 135 comuni), riducendosi con la LR 37/2008 di riordino della materia a seguito del taglio dei finanziamenti nazionali (14 Comunità montane residue), per poi arrivare alla loro abrogazione definitiva, compensata dalla possibilità di trasformarsi in unioni di comuni secondo la LR 68/2011.

Pur con le difficoltà applicative incontrate, l'esperienza delle associazioni intercomunali ha inoltre indicato una strategia di riassetto istituzionale che è stata ripresa per le attività di programmazione economica e dei principali servizi alla persona promosse dal governo regionale. Con poche modifiche rispetto agli iniziali bacini territoriali individuati sono stati, infatti, disegnati e adottati con delibera della giunta regionale gli ambiti di programmazione dei servizi socio-sanitari (34 zone sovracomunali), utilizzati con alcune modifiche anche per la programmazione dell'offerta scolastica e dei servizi connessi, come pure le aree da utilizzare per la programmazione di interventi a favore dello sviluppo economico e dell'occupazione (42 Sistemi Economici Locali di natura sovracomunale).

A partire dai primi anni Duemila, infine, con l'approvazione della LR 40/2001, il governo regionale ha erogato finanziamenti a sostegno della diffusione di forme associate per la gestione dei servizi comunali, un intervento finalizzato ancora una volta a favorire la crescita dimensionale dei bacini di domanda degli enti di minore dimensione demografica.

Tabella 8.4
COMUNI TOSCANI. GESTIONI ASSOCIATE DEI SERVIZI AMMESSE AL FINANZIAMENTO. 2011

Funzione	Servizio	N. gestioni associate	N. medio comuni coinvolti
Amm.ne generale	Personale, Organizzazione	122	4,5
	Gestione economica e controllo	17	4,4
	Entrate tributarie	7	2,7
	Gestione beni patrimoniali	5	2,0
	Ufficio Tecnico	21	3,3
	Anagrafe e Statistica	13	7,4
	Altro (Dif. Civ., URP, Informatica)	33	6,5
Polizia locale	Polizia municipale (e canili)	34	5,2
Istruzione pubblica	Scuola materna	10	4,4
	Ass. scolastica, trasporto, refezione	29	4,7
Cultura	Biblioteche, musei	19	5,2
	Teatri e attività culturali	4	2,3
Turismo	Servizi turistici	1	4,0
Viabilità e trasporti	Viabilità (e verde pubblico)	6	2,5
Territorio e ambiente	Urbanistica	71	5,2
	Protezione civile	19	7,1
	Parchi e tutela del verde	24	7,2
Sociale	Asili nido e servizi per l'infanzia	7	6,6
	Strutture residenziali per anziani	7	6,6
	Assist., benefic. e servizi alla persona (e ISEE)	82	6,3
	Servizio necroscopico	4	2,0
Sviluppo economico	Mattatoio	5	10,4
	Servizi per l'artigianato (SUAP)	19	6,2
Servizi produttivi	Altro (posta)	7	5,9
Totale		566	5,3

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Regione Toscana

Nel 2002, primo anno di applicazione della normativa, le gestioni associate finanziate sono state 111, di cui 48 attinenti all'ambito dell'amministrazione generale. Nel 2009, anno in cui si è raggiunto il livello più alto, sono state finanziate 645 gestioni associate, di cui 193 relative all'amministrazione generale, 131 alla gestione del territorio e 124 al settore sociale. I dati più recenti sono quelli illustrati nella tabella 8.4. Delle 566 gestioni associate finanziate, un gruppo molto corposo (122) riguarda

Tabella 8.5
 COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA E NUMERO GESTIONI ASSOCIATE FINANZIATE. 2011

	Valori assoluti					Valori percentuali				
	Nessuna GA	Da 1 a 10 GA	Da 11 a 20 GA	Oltre 20 GA	Totale	Nessuna GA	Da 1 a 10 GA	Da 11 a 20 GA	Oltre 20 GA	Totale
Fino a 3.000 ab.	6	27	42	12	87	6,9	31,0	48,3	13,8	100,0
Da 3.000 a 10.000 ab.	21	36	48	8	113	18,6	31,9	42,5	7,1	100,0
Da 10.000 a 30.000 ab.	19	31	14	1	65	29,2	47,7	21,5	1,5	100,0
Da 30.000 a 60.000 ab.	4	5	2	0	11	36,4	45,5	18,2	0,0	100,0
Oltre 60.000 ab.	7	4	0	0	11	63,6	36,4	0,0	0,0	100,0
Totale	57	103	106	21	287	19,9	35,9	36,9	7,3	100,0

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Regione Toscana

ancora una volta un settore di attività strettamente inerente il funzionamento stesso degli enti comunali e cioè la gestione del personale, a conferma che anche l'attività di base è un ambito che può mettere in difficoltà i comuni piccoli e con poche risorse finanziarie e in cui la gestione su bacini più ampi può dar luogo a economie di scala significative. Complessivamente le gestioni associate che riguardano un ambito dell'amministrazione generale sono 218, pari a circa il 40% del totale delle gestioni finanziate. Altri numeri significativi si trovano in corrispondenza dei servizi sociali, in particolare per la gestione delle procedure legate all'ISEE e per la gestione del servizio urbanistica (*in primis*, valutazioni di impatto ambientale e vincolo idrogeologico).

Importante è anche il numero dei comuni coinvolti: solo 57 comuni su 287 non hanno alcuna gestione associata finanziata (20% del totale). È infine da segnalare la forte correlazione inversa esistente fra dimensione del comune e numero di gestioni associate attivate, a dimostrazione della necessità stringente per i comuni piccoli di raggiungere dimensioni adeguate di funzionamento (tabella 8.5).

8.3 I processi di aggregazione in atto

La recentissima LR 68/2011 "Norme sul Sistema delle autonomie locali" rappresenta, oltre che una risposta ai vincoli alla spesa pubblica introdotti dai provvedimenti nazionali dettati dalla crisi, il risultato di un processo di riorganizzazione istituzionale che in regione è ormai maturo, grazie alle numerose esperienze pregresse.



La legge in oggetto è finalizzata a definire gli strumenti per l'attuazione della legislazione statale sull'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni (*ex* DL78/2010 e DL138/2011) e per promuovere più in generale la cooperazione istituzionale e finanziaria tra enti locali. Il titolo III contiene le norme per l'esercizio associato delle funzioni comunali, il Titolo IV quelle per il riordino degli enti e il Titolo V gli interventi a sostegno dei territori montani e insulari più disagiati.

La legge individua 37 ambiti territoriali di dimensione adeguata per l'esercizio delle funzioni fondamentali e 107 comuni su 287 obbligati da subito all'esercizio associato, tramite due diversi canali che sono la stipula di convenzioni o la costituzione di unioni di comuni. Il meccanismo associativo, che è obbligatorio per i comuni sotto a 5.000 abitanti (soglia che scende a 3.000 se il comune ha fatto parte di una Comunità Montana) è aperto anche alla partecipazione degli altri enti che ritengono utile aggregarsi.

Gli incentivi per le gestioni associate, che sono stati erogati fino allo scorso anno, vengono sostituiti da premi finanziari per le unioni di comuni. Queste ultime, però, avranno diritto ad accedere ai contributi regionali solo se raggiungeranno la soglia dei 10.000 abitanti o se riusciranno ad aggregare almeno 5 comuni o tutti i comuni che esauriscono l'ambito territoriale ottimale di appartenenza. Un'eccezione è prevista per i comuni fino a mille abitanti che non avranno limiti nell'accesso ai contributi a sostegno delle strategie associative. Le Comunità montane, che erano già state ridotte di numero nel 2008, vengono definitivamente abrogate e i comuni in essi ricompresi possono decidere di istituire un'unione di comuni.

Sono infine previsti contributi molto significativi per i comuni che decideranno di procedere alla fusione istituzionale (150.000 euro per ogni ente originario per 5 anni, fino a un massimo di 600.000 euro per il nuovo comune).

Anche nel caso in cui la collaborazione interistituzionale dovesse fermarsi all'unione di comuni, senza cioè arrivare alla fusione degli enti, il risultato nelle aspettative del legislatore regionale dovrebbe essere quello di una riduzione dei costi complessivi, perché le maggiori economie ottenute nella gestione si sommerebbero alla stabilità dei costi della politica. È fatto esplicito divieto, infatti, di moltiplicazione dei livelli istituzionali e la legge prevede che il consiglio dell'unione sia composto da alcuni consiglieri delegati dai comuni aderenti e che la giunta raggruppi i sindaci degli stessi, tra cui deve venire eletto un presidente.

La legge approvata dal consiglio regionale mostra almeno due punti di forza importanti: in primo luogo la rapidità con cui essa è stata elaborata e resa operativa; in secondo luogo il fatto di prevedere un meccanismo associativo più ampio e più flessibile di quello dettato dalla normativa nazionale. Gli ambiti territoriali adeguati, infatti, oltre a essere di norma coerenti



con le aree usate per la programmazione socio-sanitaria, possono essere composti anche da comuni non obbligati a procedure di associazione. Per favorire l'aggregazione tra comuni obbligati e non (quindi di taglia demografica maggiore) la legge prevede che l'unione non sia costretta a esercitare per tutti i comuni le stesse funzioni e che esse possano essere in numero ridotto per i comuni non obbligati. Di contro, il punto debole di questa nuova maglia territoriale è rappresentato dal fatto di non prendere in considerazione la parte più popolosa del territorio regionale, in cui non si hanno problemi di raggiungimento di una soglia demografica minima (che è l'oggetto specifico della norma), ma in cui è comunque presente il problema dell'eccessiva frammentazione istituzionale di territori fortemente integrati dal punto di vista funzionale.

Sebbene approvata molto recentemente, la legge ha già iniziato a produrre effetti a ulteriore dimostrazione che il territorio, o almeno parte di esso, è ormai maturo per questo tipo di esperienza.

A oggi risultano già costituite 21 unioni di comuni², di cui la gran parte derivante dai territori già appartenuti a comunità montana, mentre due comuni di taglia dimensionale superiore a quella indicata dalla legge, Figline e Incisa in Valdarno, rispettivamente di 17.000 e 6.000 abitanti, hanno addirittura avviato una procedura di fusione comunale, spinti dal riconoscimento della forte integrazione funzionale che lega i due territori e dalla possibilità di riorganizzare e migliorare l'offerta dei servizi, usufruendo anche degli incentivi finanziari messi a disposizione dalla regione. Sulla loro scia sono state poi elaborate altre 4 proposte di fusione (Casentino, Isola d'Elba, Castelfranco-Pian di Sco' e Fabbriche di Valico-Vergemoli).

8.4 Conclusioni

Le ragioni per provvedere a una riforma di numero, dimensioni, livelli e funzioni del governo locale in Toscana e in Italia sono certamente numerose e urgenti, riconducibili indubbiamente a esigenze di contenimento dei costi, ma ancor di più al miglioramento dell'efficacia con cui vengono svolte le funzioni pubbliche. In questo senso, la grave crisi economica in corso può essere letta in negativo come un vincolo stringente al contenimento dei costi di funzionamento della struttura istituzionale, ma anche in positivo come un'opportunità importante per riformare la struttura del governo locale al fine di renderla più rispondente alle esigenze dei cittadini e imprese, i cui bisogni sono oggi molto diversi da quelli vigenti nel periodo in cui la maggior parte dei confini istituzionali è stata tracciata.

Il problema principale del governo locale in tutta Italia è la sua eccessi-



va frammentazione. Di fatto gli amministratori locali e i funzionari pubblici “gestiscono” bacini territoriali che sono ormai molto più piccoli di quelli in cui si svolgono le reali azioni quotidiane di cittadini e imprese, la cui migliore approssimazione resta quella delle aree del pendolarismo giornaliero casa-lavoro. Tale situazione comporta costi collettivi di varia natura, da quelli espliciti connessi al mancato raggiungimento di economie di scala nella produzione dei servizi locali tradizionali a quelli, meno evidenti, connessi all’impossibilità di offrire servizi più specializzati e innovativi a causa del mancato raggiungimento di soglie di domanda adeguate e dei necessari livelli di specializzazione degli operatori.

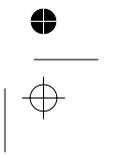
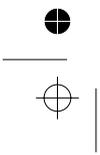
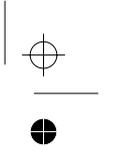
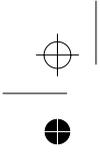
Mantenere lo *status quo* istituzionale (tanti enti locali, piccoli e con poche risorse) nelle condizioni di perdita strutturale della competitività che caratterizza l’Italia ormai da anni significa rassegnarsi a offrire, a popolazione e imprese, un numero sempre minore di servizi e di qualità sempre più scarsa, con tutte le conseguenze che ciò può avere anche sulle future possibilità di “riagganciare” la crescita.

La Regione Toscana, tradizionalmente molto attenta alla qualità del suo governo locale, ha dimostrato di essere all’avanguardia sul tema dell’associazionismo comunale in diversi momenti storici e, più recentemente, anche a seguito delle ultime indicazioni date dai decreti dettati dalla crisi economica. In questa fase molto critica per la tenuta sociale ed economica del Paese, sarebbe tuttavia auspicabile che essa si facesse sostenitrice, anche a livello nazionale, di una riforma più incisiva dell’architettura del governo locale nel suo complesso e non solo dei piccoli comuni. L’obiettivo generale dovrebbe essere quello di rendere i confini istituzionali di nuovo coerenti con i bacini territoriali in cui cittadini e imprese domandano i servizi di uso quotidiano al fine di ridurre i costi legati sia al *deficit* di efficienza, ma anche e soprattutto al *deficit* di efficacia delle istituzioni locali.

Note

¹ Il valore del coefficiente di determinazione r^2 è pari a 0,99, ovvero indica che il 99% della variazione della spesa è determinato appunto dalla variazione delle entrate, ovvero delle risorse disponibili, invece che dai bisogni locali.

² Delle 23 previste non hanno ancora approvato lo Statuto il Circondario empolese-valdelsa e l’arcipelago.



9 Gestione associata obbligatoria tra piccoli Comuni. Elementi di scenario e processi in atto in Lombardia

Alberto Ceriani, Manuela Cocci ed Elisa Rebessi*

9.1 Scenario territoriale e demografico – 9.2 Elementi di finanza locale – 9.3 Il personale dei Comuni lombardi – 9.4 Tipologie e ambiti di gestione associata – 9.5 Le Unioni di Comuni lombarde – 9.6 Le Comunità montane – 9.7 L'esperienza associativa in materia di servizi alla persona – 9.8 Dalla gestione associata incentivata alla gestione associata obbligatoria

9.1 Scenario territoriale e demografico

Stanti la normativa nazionale e le disposizioni regionali, in Lombardia l'obbligo di associazione intercomunale riguarda in senso stretto 1.006 Comuni: 817 Comuni fino a 3.000 abitanti, più 189 Comuni non montani da 3.001 a 5.000 abitanti (77 Comuni montani da 3.001 a 5.000 abitanti non sono coinvolti dall'obbligo associativo). Nel loro insieme comprendono il 18% della popolazione residente nella Regione.

La numerosità dei Comuni interessati non deve stupire. Il territorio regionale lombardo è caratterizzato da una fitta rete di piccoli Comuni: quelli fino a 3.000 abitanti rappresentano oltre la metà (53%) dei 1.544 Comuni lombardi e i Comuni fino a 5.000 abitanti costituiscono il 70% del totale. La loro presenza coinvolge inoltre l'intero territorio.

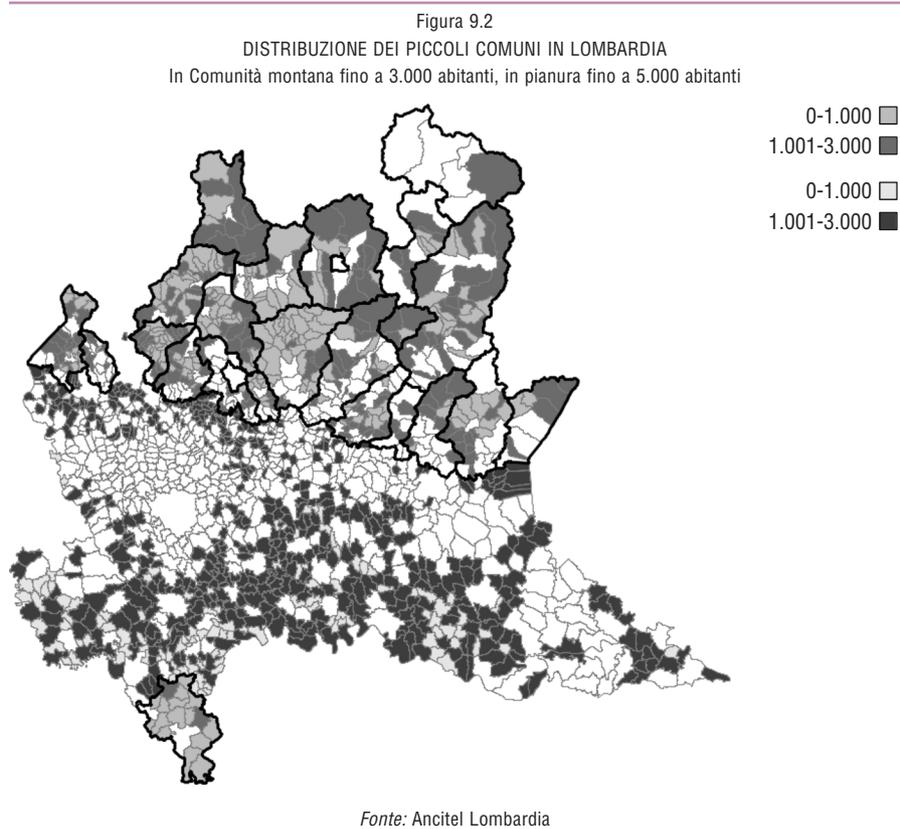
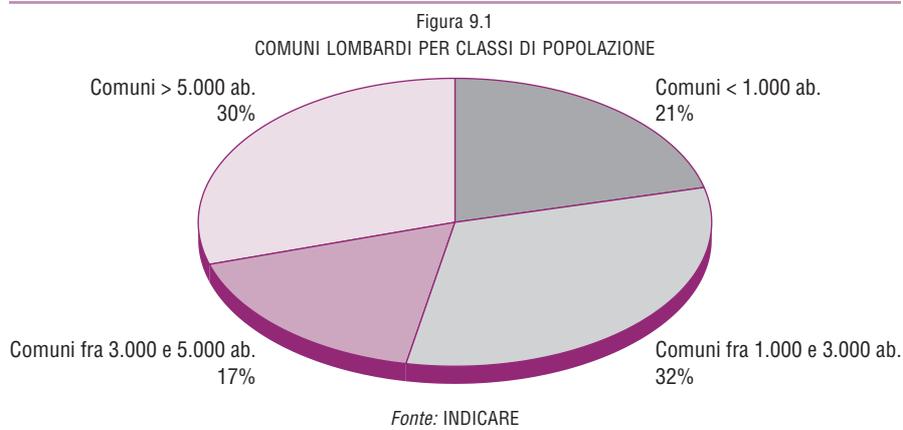
I "piccolissimi Comuni", in particolare, prevalgono nelle aree montane. Nelle Comunità montane si annoverano 205 Comuni con popolazione inferiore ai mille abitanti e 186 con popolazione fra 1.000 e 3.000, su un totale

Tabella 9.1
DISTRIBUZIONE DELLA POPOLAZIONE NEI COMUNI LOMBARDI

	Frequenza	Frequenza cumulata	Percentuale	Percentuale cumulata
Comuni < 1.000 ab.	327	327	21,2	21,2
Comuni fra 1.000 e 3.000 ab.	493	820	31,9	53,1
Comuni fra 3.000 e 5.000 ab.	266	1.086	17,2	70,3
Comuni > 5.000 ab.	458	1.544	29,6	100
Totale	1.544		100	

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT

* Éupolis Lombardia – Istituto Superiore per la Ricerca, la Statistica e la Formazione.



di 526 Comuni. Nei territori non montani sono presenti invece 122 Comuni sotto ai mille abitanti, 494 nella fascia di popolazione fra 1.000 e 5.000 e

solo 400 nella fascia di popolazione oltre ai 5.000 abitanti, per un totale di 1.018 Comuni (fonte: Éupolis Lombardia).

La gestione associata obbligatoria, stabilita a livello centrale, deve peraltro trovare attuazione in una realtà regionale in cui sono già presenti svariate forme di cooperazione intercomunale relative alla gestione dei servizi, nonché forme istituzionali concepite per l'attività di governo associato. Poco oltre se ne parlerà diffusamente.

9.2 Elementi di finanza locale

Quanto a caratteristiche strutturali della spesa corrente dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, che la normativa nazionale vuole coinvolti dall'obbligo associativo, essa è pari, in Lombardia a poco meno del 15% della spesa corrente totale dei Comuni lombardi.

Da richiamare le differenze di valore per funzione. Nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, la spesa corrente per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo pesa in media il 10% in più (37% contro il 27%) rispetto allo stesso dato relativo all'insieme dei Comuni lombardi.

Ancora più interessante il dato relativo alla spesa corrente relativa a tale funzione, scorporato per classi di popolazione.

È possibile notare come le spese di amministrazione generale registrino

Tabella 9.2
SPESA CORRENTE PER FUNZIONI DEI COMUNI DELLA LOMBARDIA
Impegni 2010. Pop. Residente 2010: 9.801.711

	Euro – Tot. sp. correnti	Pro capite – Tot. sp. correnti	Percentuale sul – Tot. sp. correnti
F. generali di amministrazione, gestione e controllo	2.331.665.768	238	27
F. di polizia locale	459.426.416	47	5
F. di istruzione pubblica	950.625.185	97	11
F. nel campo della viabilità e dei trasporti	1.076.159.827	110	12
F. riguardanti la gestione del Territorio e ambiente	1.582.766.228	161	18
F. nel Settore sociale	1.574.133.887	161	18
<i>Tot. spese fondamentali correnti</i>	7.974.777.311	814	93
Tot. spese correnti	8.616.541.178	879	100

Fonte: elaborazione dati Éupolis Lombardia

Tabella 9.3
SPESE DEI COMUNI CON POPOLAZIONE INFERIORE AI 5.000 ABITANTI
Impegni 2010. Pop. Residente 2010: 1.799.048

	Euro – Tot. sp. correnti	Pro capite – Tot. sp. correnti	Percentuale sul Tot. sp. correnti
F. generali di amministrazione, gestione e controllo	478.445.584	266	37
F. di polizia locale	49.479.814	28	4
F. di istruzione pubblica	160.642.354	89	13
F. nel campo della viabilità e dei trasporti	117.838.657	66	9
F. riguardanti la gestione del Territorio e ambiente	253.512.675	141	20
F. nel Settore sociale	145.077.935	81	11
<i>Tot. Spese fondamentali correnti</i>	1.204.997.019	670	94
Tot. Spese correnti	1.275.988.008	709	100

Fonte: elaborazione dati Éupolis Lombardia

Tabella 9.4
COMUNI LOMBARDI: SPESE CORRENTI PRO CAPITE AL 2010

	Popolazione									
	Fino a 500	501-1.000	1.001-1.500	1.501-2.000	2.001-3.000	3.011-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-50.000	Oltre 50.000
F. generali di ammin., gest. e controllo	671	378	323	271	246	235	202	194	207	245
Tot. Spese correnti	1262	867	826	704	687	683	631	669	755	1025

Fonte: elaborazione dati Éupolis Lombardia

il livello minimo (194 euro pro capite) a cavallo dei 20.000 abitanti. È pertanto verosimile ritenere che vere e proprie economie di scala, dal punto di vista della gestione, non scattino prima di tale soglia.

In generale, i Comuni fino a 5.000 abitanti sembrano avere in media un volume di spesa corrente leggermente più elevato rispetto ai restanti nelle funzioni di istruzione pubblica (13% contro 11%) e nelle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente (20% contro 18%). Al contrario, nelle funzioni di polizia locale (5% contro 4%), nel campo della viabilità e dei trasporti (12% contro 9%) e nel settore sociale (18% contro 11%) la percentuale sul totale delle spese correnti dei Comuni sotto ai 5.000 abitanti risulta inferiore.

La differenza più importante nei livelli di spesa si registra dunque nel settore delle funzioni sociali. Si tratta di un dato che non sorprende e che

testimonia non una maggiore virtuosità da parte dei piccoli Comuni nella gestione della spesa sociale, quanto piuttosto una loro minore capacità di offrire servizi. Garantire una maggiore copertura dei servizi alla persona sul territorio è del resto uno degli obiettivi della gestione associata in questo settore, in cui Regione Lombardia ha già promosso una serie di politiche volte all'incentivazione dell'associazionismo comunale.

9.3 Il personale dei Comuni lombardi

Di seguito viene messo a confronto il personale dell'insieme dei Comuni lombardi, scomposto per categoria, con il personale dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Come è possibile osservare dalla tabella 9.6 le categorie B e D nei piccoli Comuni sono leggermente sovra-rappresentate rispetto al resto dei Comuni lombardi (rispettivamente: 28% contro 27%, e 27% contro circa 23%). Gli impiegati di categoria C sono rappresentati invece in misura maggiore nei Comuni con più di 5.000 abitanti (circa il 45% contro circa il 39%) e in entrambi i gruppi di Comuni costituiscono la categoria più numerosa.

Tabella 9.5
PERSONALE DEI COMUNI LOMBARDI

	Personale di tutti i Comuni lombardi	Distribuzione percentuale	Personale dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 ab.	Distribuzione percentuale
Categoria A	1.818	2,9	222	2,3
Categoria B	17.104	27,3	2.688	28,3
Categoria C	27.953	44,7	3.683	38,8
Categoria D	14.199	22,7	2.592	27,3
Dirigenti	595	1,0	0	0,0
Direttori Generali	21	0,0	2	0,0
Alte specializzazioni	117	0,2	61	0,6
Personale contrattista	49	0,1	0	0,0
Segretari	508	0,8	209	2,2
Restante personale	176	0,3	40	0,4
Totale	62.540	100,0	9.497	100,0

Fonte: elaborazione dati Éupolis Lombardia

Tabella 9.6
PERSONALE DEI COMUNI LOMBARDI
Frequenze relative

	Personale del totale dei Comuni lombardi	Personale dei Comuni lombardi con popolazione inferiore ai 5.000 ab.
Categoria A	2,9	2,3
Categoria B	27,3	28,3
Categoria C	44,7	38,8
Categoria D	22,7	27,3
Dirigenti	1,0	0,0
Direttori generali	0,0	0,0
Alte specializzazioni	0,2	0,6
Personale contrattista	0,1	0,0
Segretari	0,8	2,2
Restante personale	0,3	0,4

Fonte: elaborazione dati Éupolis Lombardia

9.4 Tipologie e ambiti di gestione associata

Di seguito si propone una classificazione sintetica, che intende evidenziare le tipologie e gli ambiti funzionali di gestione associata presenti in Lombardia.

Nel territorio regionale sono presenti ambiti strutturati di relazione per l'esercizio associato di alcune funzioni: distretti socio-sanitari, distretti scolastici, ambiti associativi della polizia locale, distretti industriali, altri moduli associativi (per esempio commercio).

Il distretto socio sanitario in particolare è un ambito in cui esiste già una rete di relazioni istituzionali che facilita il processo di aggregazione, tanto che i Comuni appartenenti allo stesso distretto socio-sanitario condividono con quasi totale regolarità l'ambito scolastico e il sistema locale del lavoro.

Nel contesto lombardo emergono due "modelli" di gestione associata: uno derivante all'attuazione della LR 19/2008¹, che incentiva le Unioni di Comuni Lombarde e le Comunità montane, uno consistente nelle formule associative previste dalle normative di settore. Per quanto riguarda il primo, con riferimento alle Unioni di Comuni (55 unioni di comuni incentivate al 2012, su un totale di 62), esso vede la presenza di compagini associative di dimensioni contenute (inferiore ai quattro Comuni e a bassa concentrazione di popolazione) costituite con lo scopo innanzitutto di fornire servizi (polizia locale, protocollo e segretariato generale, rifiuti, trasporti scolastici), piuttosto

Tabella 9.7
GESTIONE ASSOCIATA PER AMBITI E FUNZIONI

	Numero
<i>Ambiti di gestione associata</i>	
Unioni di Comuni	62
Comunità montane	23
<i>Ambiti funzionali</i>	
<i>Distretti socio-sanitari</i>	
Distretti scolastici	83
Comandi di Polizia Locale	1.000
PLIS (parchi locali di interesse sovracomunale)	92
Distretti industriali	16
Distretti del commercio	150

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Regione Lombardia

che di realizzare un *policymaking* congiunto (Simonetta, Sorrentino, 2011). Nelle Comunità montane (12 comunità montane incentivate al 2012, su un totale di 23) si è sviluppata invece anche un'attività di governo della rete – e quindi di definizione strategica di obiettivi, di allocazione delle risorse, di regolamentazione delle attività – oltre che di gestione associata dei servizi.

Il secondo modello di gestione associata è dato da forme associative eterogenee, basate in prevalenza su una natura convenzionale leggera, con la significativa eccezione di formule più strutturate nei settori della polizia locale (consorzi) e, soprattutto, dei servizi alla persona (aziende speciali).

9.5 Le Unioni di Comuni lombarde

Come precedentemente accennato, le Unioni di Comuni lombarde sono caratterizzate da dimensioni contenute e coinvolgono un numero limitato di Comuni. Per poter accedere agli incentivi regionali, esse devono esercitare obbligatoriamente in forma associata almeno tre delle funzioni e dei servizi definiti obbligatori, a cui la Regione attribuisce dei pesi², unitamente a un'ulteriore scelta fra le funzioni e i servizi definiti facoltativi. Fra le Unioni di Comuni incentivate al 2012, solo 3 superano i 5.000 abitanti e circa il 70% ha meno di 3.000 abitanti.

I dati sugli effetti delle politiche di incentivazione consentono di registra-

re che, al 2011, fra i servizi obbligatori, quelli che hanno ottenuto un maggior numero di finanziamenti sono stati i servizi alla persona, seguiti dai sistemi informativi e dalla polizia locale. Fra i servizi facoltativi ha ottenuto la quota più significativa di finanziamenti il servizio anagrafe, seguito dalla protezione civile e dall'edilizia scolastica.

In generale, le Unioni di Comuni Lombarde si sono affermate prevalentemente come gestori di servizi in forma associata in ambiti ristretti. Se in una prima fase del loro sviluppo si era ipotizzato che la loro costituzione avrebbe potuto portare a un processo volontario di definizione degli ambiti adeguati per la programmazione delle politiche, di fatto tale ipotesi non si è rivelata fondata.

Stante il numero ridotto di Comuni coinvolti, esse hanno comunque contribuito a determinare miglioramenti nella qualità dei servizi offerti e in alcuni casi (specie nei servizi informativi) a ridurre i costi.

9.6 Le Comunità montane

Le Comunità montane lombarde sono istituzioni locali orientate alla programmazione d'ambito e allo svolgimento di attività conferite dalla Regione, dai Comuni e dalle Province per gestire in modo associato i servizi. Secondo l'art. 8 della LR 19/2008, che riprende e amplia l'art. 28, comma 3, del TUEL, esse devono adottare il piano pluriennale di sviluppo socio-economico e il piano pluriennale di opere e interventi.

A partire dal 2010, con la legge 902/2009, il governo centrale ha cessato di finanziare le Comunità montane azzerando sia le risorse dei fondi ordinario e consolidato, sia qualsiasi altra risorsa, dando alle Regioni la facoltà di sostenere autonomamente le Comunità montane, oppure di sopprimerle favorendo processi di gestione associata dei servizi. Regione Lombardia ha deciso di mantenerle, stanziando nel primo anno di cessazione dei trasferimenti statali un contributo straordinario *una tantum* di 8 milioni di euro, destinato a coprirne le spese di funzionamento, ripartito con criteri d'urgenza tra le 23 Comunità.

Con la LR 19/2008, le Comunità montane lombarde sono state ridotte, passando dalle 30 pre-esistenti alle attuali 23 attraverso processi di fusione.

Di seguito si riporta l'esito di un lavoro di mappatura generale comprensivo delle funzioni trasferite alle Comunità montane lombarde dalla legge regionale, delle funzioni dei Comuni e altri servizi gestiti in forma associata dalle Comunità montane e delle funzioni cosiddette proprie, ovvero quelle attività finalizzate a promuovere la valorizzazione delle zone montane favorendo la partecipazione delle popolazioni ai fini di una politica

Tabella 9.8
FUNZIONI DELLE COMUNITÀ MONTANE
 Funzioni delegate da Regione Lombardia

Gestione dei fondi: <ul style="list-style-type: none"> • agricoltura (LR 31/2008, art. 24-25-26); • gestione bandi fondo per la montagna (LR 25/2007 art. 5, ex LR10/1998). 	
Rilascio di autorizzazioni (di diversa tipologia): <ul style="list-style-type: none"> • per vincolo idrogeologico (LR 31/2008 art. 34); • per la trasformazione del bosco (LR 31/2008, art. 41, 43 bosco ceduo); • per la valutazione paesaggistica (LR 31/2008 art. 41); • per trasformazione d'uso del suolo (LR 31/2008, art. 44). 	
Gestione di squadre di volontari per il servizio di guardia ecologica (GEV).	
Gestione di squadre di volontari per il servizio di antincendio boschivo.	
Attività sanzionatoria e ambientale.	
Redazione di piani e programmi (per esempio gestione del territorio)	
Funzioni dei Comuni gestite in forma associata dalla CM	
Servizi previsti dalla LR 19/2008 <ul style="list-style-type: none"> • Anagrafe. • Sistemi informativi. • Ufficio tecnico. • Gestione economico-finanziaria. • Gestione tributi. • Urbanistica e gestione e tutela del territorio. • Organizzazione e personale. • Polizia locale. • Servizi socio-assistenziali. • Servizio di assistenza scolastica 	Altri servizi gestiti in forma associata <ul style="list-style-type: none"> • Attività di polizia idraulica. • Gestione denunce cemento armato. • Commissione vigilanza sui locali di pubblico spettacolo. • Gestione attività diverse: culturali, in tema ambientale e di protezione civile ecc. (per esempio musei, biblioteche, canili ecc.)
Attività proprie	
Funzioni poste in essere per perseguire l'obiettivo primario di eliminare gli squilibri di natura sociale ed economica tra le zone montane e il resto del territorio nazionale.	
Difesa del suolo e della protezione della natura attraverso: <ul style="list-style-type: none"> • il miglioramento delle condizioni di abitabilità e la riduzione delle situazioni di disagio derivanti dall'ambiente montano mediante l'esecuzione di opere pubbliche e di bonifica montana, per dotare i territori interessati di infrastrutture e di servizi; • la promozione di un adeguato sviluppo economico integrato mediante il sostegno delle iniziative economiche volte alla valorizzazione di tutte le risorse del territorio e il miglioramento dei servizi; • la salvaguardia e la valorizzazione dell'ambiente. 	
<i>Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia</i>	

generale di riequilibrio economico e sociale nel quadro delle indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi regionali.

9.7 L'esperienza associativa in materia di servizi alla persona

L'esempio forse più significativo di gestione associata legato a normative di settore è quello dei servizi alla persona. I servizi sociali sono tra le funzioni maggiormente erogate in forma associata in Lombardia.

Tabella 9.9
DISTRETTI SOCIO SANITARI PER PROVINCIA

	N.		N.
BG	14	MI2	8
BS	12	MB	5
CO	4	MN	6
Campione d'Italia	1	PV	3
CR	3	SO	5
LC	3	VA	12
LO	3	VAL	1
MI	7	Regione	94
MI1	7		

Fonte: elaborazione dati Éupolis Lombardia

L'erogazione delle risorse del fondo nazionale delle politiche sociali e del fondo sociale regionale è vincolata alla gestione associata da parte dei Comuni tramite convenzione, accordo di programma, consorzio, Unione di Comuni. La Regione, individuando il distretto sociosanitario³ come ambito adeguato, ha indotto oggettivamente la costituzione delle forme associate all'interno di tali territorialità. La dimensione media dei distretti è di circa 100mila abitanti.

Lo strumento della programmazione distrettuale è il Piano di Zona, previsto dall'art. 19 della legge 328/2000. Il piano di zona, rinnovato ogni triennio, è una sorta di "piano regolatore" del sociale alla cui costruzione concorrono i Comuni associati insieme a tutti i soggetti del terzo settore interessati e altre istituzioni (Provincia, ASL). Le amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Piano coordinano i rispettivi interventi attraverso un accordo di programma (ruolo, impegni di ogni soggetto, sistemi di regolazione interna delle relazioni reciproche, tempi, finanziamento...). Nell'accordo di programma viene indicato l'ente Capofila del piano di zona, che assume l'iniziativa per la conclusione e attuazione dell'accordo di programma.

All'ente Capofila sono conferite le risorse necessarie per realizzare le attività previste dal piano di zona e per il funzionamento della struttura tecnico organizzativa (Ufficio di Piano). L'organo di governo politico dei Piani di zona è l'Assemblea dei sindaci di distretto.

La maggior parte delle forme di gestione associata in ambito sociale in Lombardia ha ritenuto di ricorrere a soluzioni contrattuali (accordo di programma, convenzione, protocollo di intesa). Una quota comunque significativa, pari a circa il 30% del totale, ha invece dato vita a nuovi enti giuridici.

Fra questi ultimi, la modalità più diffusa è rappresentata dall’Azienda Speciale Consortile (nella metà dei casi), seguono la SRL, quindi il consorzio, l’Azienda Speciale e l’istituzione.

9.8 Dalla gestione associata incentivata alla gestione associata obbligatoria

Rispetto alle norme sulla gestione associata obbligatoria introdotte a livello centrale, Regione Lombardia a oggi è intervenuta modificando, tramite collegato ordinamentale, i limiti demografici imposti dalla legge nazionale, abbassando il limite demografico minimo per la gestione associata delle funzioni fondamentali tramite convenzione o unione a 5.000 abitanti (3.000 per i Comuni montani) o, in alternativa, al quadruplo del numero degli abitanti del Comune più piccolo fra quelli associati. La Regione a oggi non prevede l’erogazione di contributi alle Unioni di Comuni costituite dopo la data di entrata in vigore della legge 148/2011.

Con l’avvicinarsi delle scadenze normative e con l’avvio, seppur con diverse criticità, della fase di implementazione del disegno nazionale da parte degli enti locali, l’attore regionale ha scelto di affiancare con il supporto di Éupolis Lombardia alcuni “casi pilota”, individuandoli sulla base della candidatura volontaria e di una verifica della loro significatività. Gli auspici sono stati quelli di esplorare ipotesi di ambiti omogenei calibrati sulle caratteristiche dei diversi territori e, soprattutto, di desumere dalle esperienze dei casi indicazioni/standard, nonché elementi utili per costruire un “modello possibile” di gestione associata che emergesse dalla realtà e dalle prerogative del contesto lombardo.

I diversi strumenti istituzionali (convenzione, unione o fusione) sono stati approfonditi sulla base delle indicazioni espresse dai Sindaci. Con rife-

Tabella 9.10
EVIDENZE SULLE FORME ASSOCIATIVE NEI CASI PILOTA GAO DELLA LOMBARDIA

Scelta verso la convenzione con disponibilità alla realizzazione di un Ufficio unico	1 caso pilota
Convenzione con Comuni che non rientrano nell’obbligo normativo	4 casi pilota
Fusione	3 casi pilota
Ruolo di rilievo delle Comunità montane come strumento di caratterizzazione del modello regionale e di attuazione delle gestioni associate	2 casi pilota

Fonte: sintesi attività di ricerca Éupolis Lombardia

rimento al contesto territoriale e alle relazioni associative che essi hanno inteso concretizzare, le opzioni emerse sono risultate le seguenti.

L'attività di ricerca-azione ha messo in luce una serie di evidenze e di temi operativi da affrontare. Allo stato dell'arte la scelta prevalente da parte dei Comuni risulta quella della convenzione con Comuni che non rientrano nell'obbligo normativo. Si tratta di una realtà non infrequente nell'intero territorio regionale, con una dinamica che richiama il modello di diverse gestioni associate nel settore dei servizi alla persona, in cui un ente capofila, in genere il Comune più grande, assume un ruolo di guida nella realizzazione del processo; si tratta di situazioni che possono trovare attuazione anche nelle Comunità montane.

A fronte di questo quadro, le richieste operative emerse dal territorio regionale riguardano:

- soluzioni atte a coinvolgere e produrre vantaggi per i Comuni non coinvolti dall'obbligo normativo (sup. a 3.000 in montagna e ai 5.000 in pianura) che decidono di appartenere a una gestione associata (in un contesto in cui il loro coinvolgimento costituisce una garanzia per la sostenibilità finanziaria e organizzativa della gestione associata);
- supporto all'innovazione organizzativa degli enti specie per gli aspetti riguardanti il personale;
- definizione di sistemi di perequazione interni alla gestione associata e di perequazione fra gestioni associate;
- gestione dei vincoli derivanti dal patto di stabilità;
- possibilità di valorizzare le esperienze dei consorzi come destinatari di conferimenti di servizi da gestire in forma associata;
- necessità di individuare ambiti ottimali eventualmente diversificati per tipo di funzione o di servizio;
- ruolo delle società partecipate nella gestione associata obbligatoria;
- ruolo delle Comunità montane;
- rapporto tra innovazioni associative comunali e politiche regionali di settore, in particolare polizia locale, protezione civile, welfare e servizi alla persona, servizi a rete, gestione del territorio;
- ruolo normativo della Regione per standardizzare regolamenti locali e monitorare con precisione le problematiche attuative;
- modalità per favorire la fusione dei piccoli enti e l'evoluzione verso la fusione delle Unioni di comuni più integrate.

In coerenza con le evidenze richiamate l'insieme dei piccoli Comuni, attraverso il canale di rappresentanza di ANCI Lombardia, ha richiesto alla Regione di assumere una posizione formale per ribadire la scelta della dimensione minima della gestione associata obbligatoria in 5.000 abitanti



in pianura e 3.000 in montagna, di continuare a riconoscere le Comunità montane come adatte ad assolvere gli adempimenti dell'obbligo associativo, di istituire un tavolo costituente a partire dall'occasione del riordino delle Province, anche per capire come le gestioni associate potranno assolvere alle funzioni che non saranno più in capo a tali enti, di prevedere forme di incentivazione più stabili e virtuose per le gestioni associate, ovvero che prevedano la realizzazione di uffici unici e responsabili unici e che permettano di attivare nuovi servizi rispetto a quelli già esistenti nelle singole amministrazioni.

La transizione verso le forme di gestione associata obbligatoria comporterà la revisione della normativa regionale attualmente in vigore in materia. In questa vi è il fatto che il sistema degli incentivi sia incentrato soprattutto sugli *input*, sul rispetto di una serie di requisiti formali per poter accedere ai *benefit*, mentre enfasi decisamente minore è posta sugli *output*, sui risultati conseguiti o quanto meno sugli obiettivi da conseguire per poter accedere ai contributi (Simonetta e Sorrentino, 2011). Questo in taluni casi ha portato al verificarsi di forme di opportunismo da parte delle Unioni, ovvero alla tendenza ad associare servizi in forme non sostanziali che garantissero tuttavia l'erogazione dell'incentivo.

Per quanto riguarda invece il comportamento degli attori regionali coinvolti nel *decision-making*, se in una prima fase essi avevano inquadrato la gestione associata obbligatoria secondo la normativa nazionale sostanzialmente come un processo di "efficientamento" delle autonomie locali, necessario in un contesto di crisi economica e di diminuzione delle risorse dei bilanci pubblici, è man mano emersa anche la necessità di affrontare il tema dell'effettiva "capacità di governo" presente nelle gao e dell'"efficacia" raggiungibile, intesa sia come ottimizzazione dei servizi già erogati con risparmi percepibili, sia come possibilità di fornire servizi aggiuntivi a parità di costi. Se in taluni casi la gestione associata può condurre a realizzare gli stessi servizi a costi inferiori, con la possibilità di riversare i risparmi su altre urgenze (dalle analisi dei casi pilota sono emersi risparmi potenzialmente conseguibili pari a 7,5 milioni, riferibili a una popolazione di poco più di 83.000 abitanti⁴), è possibile che in altri essa comporti la realizzazione di servizi che prima sul territorio non erano presenti.

Se è vero che i vincoli del bilancio pubblico consolidato e le conseguenze sempre più pervasive delle manovre economiche e del patto di stabilità interno costringono i Comuni a contrarre la spesa per i servizi, è vero anche che Comuni deboli (piccoli e con poche risorse) difficilmente sono in grado di dare attuazione agli indirizzi e alle politiche regionali. L'*empowerment* dei Comuni dal punto di vista della capacità di realizzare politiche è pertanto interesse non solo dei Comuni stessi, ma anche dell'attore regionale.

Bibliografia

- Ceriani A., Lorenzini E. (2010), “Funzioni delle Unioni di Comuni in Lombardia e implicazioni per le politiche regionali e nazionali”, in *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2009*, Franco Angeli, Milano, pp. 108-121.
- Éupolis Lombardia (2011), *Gli enti locali nella transizione verso il federalismo*, Piano delle ricerche del Consiglio Regionale per l’anno 2011, Milano.
- Fedele M., Moini G. (2006), “Cooperare conviene?”, *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, pp. 71-98.
- Frieri F. et al. (2012), *Le Unioni di Comuni*, Maggioli, Rimini.
- IReR (2007), *Piccoli Comuni di fronte alla sfida dello sviluppo. Stato e potenzialità del sistema delle autonomie locali in Lombardia*, Milano.
- IReR (2008), *Stato attuale dei piccoli Comuni lombardi ed esigenze di sostegno istituzionale*, Milano.
- IReR (2009), *Forme di gestione associata nei servizi alla persona*, Milano.
- IReR (2009), *Lo stato delle forme associative tra enti locali in Lombardia*, Milano.
- Sorrentino M., Simonetta M. (2012), “Assessing Local Partnerships: An Organisational Perspective”, *Transforming Government: People, Process and Policy*, vol. 6, n. 2, pp. 188-205.
- Xilo G. (2002), “Le possibili forme di promozione e assistenza ai processi di associazione e unificazione dei servizi”, *Politica e Organizzazione*, n. 1.
- Yang K. (2008), “Cooperation without Trust”, *Public Administration Review*, November/December, pp. 1164-1166.

Webgrafia

anci.it
ancilombardia.it
ancitel.lombardia.it
consiglio.regione.lombardia.it
interno.it
istat.it
regione.lombardia.it
sisel.regione.lombardia.it

Note

¹ “Riordino delle Comunità Montane della Lombardia, disciplina delle unioni di Comuni Lombarde e sostegno all’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”.

² Funzioni e servizi obbligatori: “sistemi informativi” – peso 5, “ufficio tecnico” – peso 4, “gestione economico-finanziaria” – peso 3, “gestione tributi” – peso 5, “urbanistica e gestione del territorio” – peso 5, “organizzazione e personale” – peso 4, “polizia locale” – peso 5, “servizi socio-assistenziali” – peso 5). Funzioni e servizi facoltativi: (“anagrafe, stato civile, elettorale” – peso 10, “controllo e monitoraggio servizio di distribuzione del gas” – peso 1, “servizi cimiteriali” – peso 2, “assistenza scolastica” – peso 3, “biblioteche” – peso

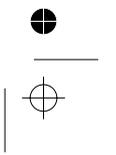
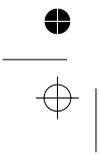
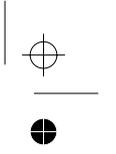
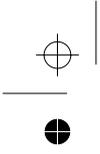


2, “musei” – peso 2, “impianti e iniziative sportive” – peso 1, “servizi e manifestazioni turistiche” – peso 1, “viabilità” – peso 1, “protezione civile” – peso 4, “parchi e servizi per la tutela dell’ambiente” – peso 2, “asili nido, servizi per l’infanzia e per i minori” – peso 2, “illuminazione pubblica” – peso 1, “URP e comunicazione” – peso 3, “demanio e patrimonio” – peso 3, “SUAP” – peso 3). Fonte: DGR 9 marzo 2011, n. IX/1405.

³ Gli ambiti di programmazione sociale e socio-sanitaria coincidono; i soli Comuni di Milano, Campione d’Italia e Busto Arsizio predispongono un Piano di Zona comunale.

⁴ Elaborazioni Pola-Di Foggia, Éupolis Lombardia.





10 La gestione associata obbligatoria: riflessioni sulle risposte dei Comuni campani alla necessità di riorganizzazione finanziaria e gestionale

Alessandro Panaro e Consuelo Carreras*

10.1 Introduzione – 10.2 Le Unioni comunali in Campania: un inquadramento generale – 10.3 Le risposte degli attori locali alla normativa di riassetto della gestione associata obbligatoria – 10.4 Conclusioni

10.1 Introduzione

Sulla spinta della crisi economica e della necessità di limitare i tetti di spesa delle amministrazioni pubbliche, nel panorama normativo si sono succeduti diversi interventi a livello centrale che hanno condotto a una serie di processi di riorganizzazione istituzionale. In particolare si è inteso perseguire il riassetto finanziario e gestionale dei comuni attraverso la *gestione associata obbligatoria* delle funzioni fondamentali, con lo scopo di contenere i costi ma principalmente di incrementare l'efficienza nell'amministrazione dei servizi.

Il punto di partenza per il raggiungimento di obiettivi di maggior efficacia ed economicità nell'ambito del sistema pubblico sono, dunque, anche i comuni; e la costituzione di forme associate è stato considerato uno strumento utile a rendere più efficiente l'intera filiera istituzionale.

Tra le varie forme associative, all'Unione dei Comuni il legislatore ha attribuito dei vantaggi caratteristici, indicandola quale strumento privilegiato per la valorizzazione delle potenzialità e delle capacità gestionali e organizzative degli enti coinvolti in tema di erogazione di servizi pubblici.

L'universo delle Unioni di Comuni ha subito nel tempo diverse e profonde modifiche in ambito territoriale, organizzativo e finanziario. Con riferimento solo alle più recenti disposizioni normative, il DL 138/2011 all'articolo 16¹ stabiliva l'esercizio obbligatorio in forma associata di tutte le funzioni e dei servizi pubblici spettanti ai comuni con popolazione residente fino a 1.000 abitanti, attraverso l'adesione a un'Unione, con l'obiettivo di conseguire "l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici".

In questo quadro, un ulteriore rilevante tassello relativo alla gestione associata obbligatoria è il disegno di legge sulla cosiddetta "Carta delle Auto-

* SRM-Studi e Ricerche per il Mezzogiorno – Area Infrastrutture, Finanza Pubblica e Public Utilities, www.sr-m.it.

nomie” (AS 2259, aprile 2011), non ancora approvata e attualmente all’esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato, volta non solo a individuare le funzioni fondamentali dei comuni, ma soprattutto a semplificare l’ordinamento di regioni ed enti locali e a trasferire funzioni amministrative statali, con l’obiettivo di delimitare i ruoli di Stato e regioni e garantire le peculiarità delle autonomie locali. Nell’ambito della Carta, le modalità di esercizio delle funzioni vedono un più incisivo ruolo delle Regioni, a cui è demandato il compito di individuare la “dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica” per lo svolgimento delle funzioni stesse.

Ultimo atto in ordine di tempo, il DL 6 luglio 2012, n. 95 (cosiddetto *Spending Review*, convertito dalla legge 135/2012), all’art. 19 ha introdotto importanti novità sulle funzioni fondamentali e sulle modalità di esercizio associato di attività e servizi comunali, anticipando di fatto quanto in materia è in parte sostanzialmente previsto nella “Carta delle Autonomie”. Modificando la disciplina degli artt. 14 del DL. 78/2010 e 16 del DL. 138/2011 in materia di gestione associata, l’art. 19 estende l’obbligo dell’esercizio delle funzioni mediante Unione o convenzione a tutti i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti². La norma ribadisce la competenza regionale per l’individuazione della dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle attività, con un limite demografico minimo di 10.000 abitanti³. Per quanto riguarda la tempistica applicativa, i comuni interessati dovranno dare vita alla gestione associata di almeno tre delle nove funzioni fondamentali entro il 1° gennaio 2013, per le restanti la scadenza è il 1° gennaio 2014. Nel caso in cui questa tempistica non venga rispettata, la norma prevede l’assegnazione di un termine perentorio entro il quale provvedere all’esercizio obbligatorio, decorso il quale senza adempimento il Governo può esercitare il potere sostitutivo, anche attraverso il commissariamento dell’ente. I comuni più piccoli (con popolazione inferiore ai mille abitanti) possono costituire delle Unioni speciali⁴ (non è più un obbligo come prevedeva l’art. 16 del DL 138/2011 ma una facoltà), avanzando alla regione una proposta di aggregazione, che dovrà essere sancita entro la fine del 2013.

L’articolo prende le mosse da questo quadro normativo di riferimento e analizza lo stato dell’arte del fenomeno dell’associazionismo comunale in Campania, attraverso una breve panoramica delle caratteristiche delle Unioni costitutesi nell’ambito del territorio regionale. Con l’obiettivo di esaminare l’impatto che il DL 95 potrà avere sull’organizzazione di attività e funzioni dei comuni, si è dato spazio all’approfondimento dei dettati della *Spending Review* inerenti la gestione associata obbligatoria attraverso le interviste a due delle maggiori associazioni di categoria rappresentative dei comuni campani: l’ANPCI (Associazione Nazionale Piccoli Comuni Italiani) e la *Legautonomie* Campania. Attraverso le loro opinioni, le criticità sottolineate, le istanze e le proposte avanzate, si è inteso offrire una percezione

dei termini del fenomeno di riassetto della macchina organizzativa pubblica, così come è oggi nelle intenzioni del legislatore.

10.2

Le Unioni comunali in Campania: un inquadramento generale

All'interno di questo quadro normativo di riferimento il panorama regionale in tema di processi di unificazione comunale è molto vario. Diverse sono le regioni in cui il numero delle Unioni presenti è alto (Lombardia, Piemonte e Sicilia in testa) e diverse sono quelle in cui i processi di aggregazione hanno dato vita a pochi o addirittura a singoli esempi di associazionismo comunale (è quest'ultimo il caso di Trentino Alto Adige, Liguria, Umbria e Basilicata). In Campania sono state costituite 12 Unioni, che coinvolgono le amministrazioni di 66 comuni (pari al 12% del totale degli enti comunali presenti nella regione).

Da quanto riportato nella tabella 10.1 emerge la prevalente presenza di Unioni composte da pochi comuni. Solo 2 Unioni sono costituite da 9 comuni, le restanti 10 da un numero di enti pari o inferiore a 6.

In generale, il fenomeno dell'associazionismo coinvolge in maniera maggiore gli enti di dimensioni più contenute. Su 66 enti totali 36 (pari a circa il 55% del totale) hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, mentre sono solo 6 (pari al 9% del totale) i comuni medio-grandi con popolazione superiore a 20.000 abitanti (figura 10.1). Nei 36 comuni più piccoli è presente il 14% circa della popolazione residente nelle Unioni.

Ci sono aggregazioni in cui è prevalente la presenza di comuni di piccole dimensioni; alcune (tre in particolare) sono costituite esclusivamente da piccoli comuni. In generale, tranne che in due casi, all'interno di ciascuna aggregazione almeno un ente ha una popolazione residente inferiore a 5.000 abitanti. Nelle Unioni sono presenti anche comuni con un numero di residenti inferiore alle mille unità. Si tratta però di un gruppo contenuto di enti (solo 7 su 66 totali). È da segnalare anche la forte variabilità tra i comuni più e meno popolosi. Mondragone nell'Unione Caserta Sud-Ovest è quello con il maggior numero di abitanti (oltre 27.000), Valle dell'Angelo nell'Unione Alto Calore il più piccolo (solo 345 abitanti). In molte Unioni si rileva la forte variabilità demografica degli enti aderenti; accanto a piccoli e piccolissimi comuni ci sono realtà di medie dimensioni; è il caso per esempio delle Unioni Caserta Sud-Ovest e Alto Cilento. Nelle Unioni campane risiedono oltre 450.000 abitanti, pari al 7,7% della popolazione regionale. Le Unioni con popolazione complessiva superiore ai 60.000 abitanti sono ben 4. Sono, invece, 3 le realtà che aggregano tra i 19.000 e i 30.000 abitanti; 3 quelle che raggruppano tra i 12.000 e i 15.000 residenti e infine 2 sono le Unioni più piccole che associano tra i 6.000 e i 7.000 abitanti.

Tabella 10.1
LE UNIONI DI COMUNI IN CAMPANIA. UN QUADRO GENERALE

Unione	Provincia	N. Comuni	Popolazione	Superficie kmq	
1 Antico Clanis	Avellino	6	19.178	88,1	
			Avella	7.836	30,38
			Lauro	3.636	11,1
			Marzano Di Nola	1.713	4,62
			Moschiano	1.687	13,59
			Pago Del Vallo Di Lauro	1.859	4,76
			Quindici	2.447	23,65
2 Medio Calore	Avellino	3	6.458	33,38	
			Pietradefusi	2.475	9,25
			Torre Le Nocelle	1.365	10,1
			Venticano	2.618	14,03
3 Area Caserta Sud-Ovest	Caserta	9	110.864	494,71	
			Cancello E Arnone	5.297	49,22
			Capodrise	9.498	3,49
			Castel Volturno	23.870	72,23
			Cellole	7.872	35
			Francolise	5.000	40,75
			Grazzanise	6.833	46,99
			Mondragone	27.142	54,42
			Santa Maria La Fossa	2.721	29,52
			Sessa Aurunca	22.631	163,09
4 Nuova Liburia	Caserta	6	70.653	39,95	
			Frignano	8.588	9,92
			Lusciano	14.275	4,52
			Parete	10.912	5,72
			San Marcellino	12.953	4,64
			Trentola-Ducenta	17.570	6,63
			Villa Di Briano	6.355	8,52
5 Atella	Caserta/ Napoli	6	79.430	35,47	
			Cesa	7.980	2,79
			Frattaminore	15.962	1,99
			Gricignano Di Aversa	10.194	9,84
			Orta Di Atella	23.319	10,69
			Sant'arpino	14.176	3,2
			Succivo	7.799	6,96
6 Alto Calore	Salerno	6	7.243	214,82	
			Campora	489	28,97
			Castel San Lorenzo	2.724	14,08
			Felitto	1.337	41,14
			Laurino	1.756	69,92
			Sacco	592	23,71
			Valle Dell'angelo	345	37

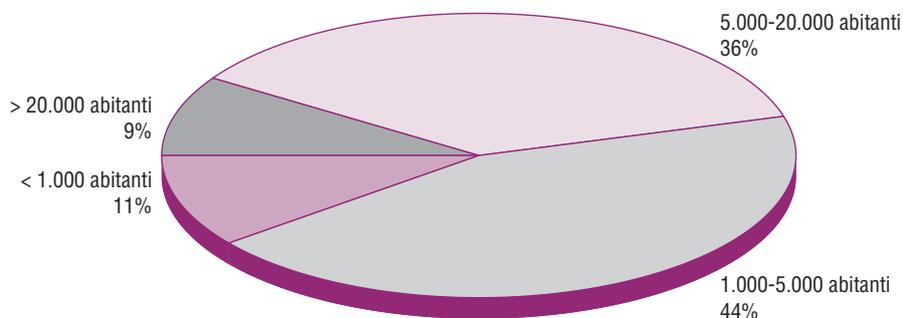
Tabella 10.1
(segue)

Unione	Provincia	N. Comuni	Popolazione	Superficie kmq	
7 Alto Cilento	Salerno	6	26.770	91,12	
			Agropoli	20.840	32,52
			Laureana Cilento	1.175	13,66
			Lustra	1.111	15,05
			Prignano Cilento	977	11,92
			Rutino	880	9,68
			Torchiaro	1.787	8,29
8 Valle dell'Orco	Salerno	4	31.063	50,94	
			Bracigliano	5.633	14,02
			Calvanico	1.556	14,86
			Castel San Giorgio	13.536	13,6
			Siano	10.338	8,46
9 Santi Sanniti	Benevento	3	12.058	30,63	
			San Giorgio Del Sannio	9.881	22,27
			San Martino Sannita	1.278	6,33
			San Nazzaro	899	2,03
10 Unione dell'Irno	Salerno	4	62.364	93,35	
			Baronissi	16.720	17,85
			Fisciano	13.421	31,47
			Mercato San Severino	21.385	30,17
			Pellezzano	10.838	13,86
11 Valle dell'Alento	Salerno	9	13.924	179,51	
			Castelnuovo Cilento	2.525	18,12
			Gioi	1.386	28,02
			Moio della Civitella	1.957	16,9
			Omignano	1.535	10,13
			Orria	1.245	26,36
			Perito	1.037	23,78
			Salento	2.038	23,83
			Sessa Cilento	1.398	18,01
			Stella Cilento	803	14,36
12 Hyrpinia Mirabilis	Avellino	4	12.027	29,34	
			Aiello del Sabato	3.887	10,83
			Cesinali	2.546	3,73
			Contrada	3.017	10,31
			San Michele di Serino	2.577	4,47
		66	452.032	1.381,32	

Fonte: database Unioni di Comuni ANCI-Cittalia, 2012

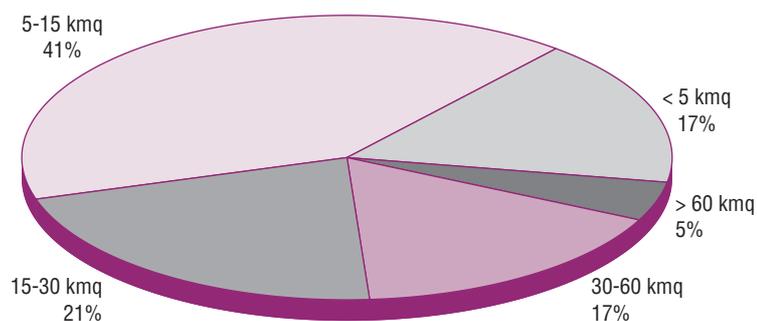
Osservando i dati a disposizione con riferimento alle variabili territoriali cioè alla superficie amministrata, le Unioni campane governano sul 10%

Figura 10.1
NUMERO DI COMUNI PRESENTI IN UNIONE PER CLASSE DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA DEL COMUNE (%)



Fonte: elaborazioni SRM su database Unioni di Comuni ANCI-Cittalia, 2012

Figura 10.2
NUMERO DI COMUNI PRESENTI IN UNIONE PER SUPERFICIE TERRITORIALE DEL COMUNE (%)



Fonte: elaborazioni SRM su database Unioni di Comuni ANCI-Cittalia, 2012

circa della superficie complessiva della regione. I piccoli comuni pesano per il 45% circa della superficie totale delle 12 aggregazioni (626 kmq su 1.381 kmq totali).

Su 66 comuni, 38 (pari al 58% del numero complessivo) governano una superficie inferiore ai 15 kmq; e solo 3 (il 5% del totale) hanno invece estensioni territoriali molto grandi (figura 10.2).

10.3 Le risposte degli attori locali alla normativa di riassetto della gestione associata obbligatoria

In questo paragrafo si riporta un'analisi dei dettati della *Spending Review* inerenti la gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni attra-

verso le interviste a due delle maggiori associazioni di categoria rappresentative dei comuni campani: l'ANPCI (Associazione Nazionale Piccoli Comuni Italiani) e la LEGAUTONOMIE Campania.

È stata approfondita la loro posizione, le criticità, le istanze e le proposte in merito all'intervento del legislatore in materia di riorganizzazione delle attività e dei servizi svolti dai comuni.

È stato possibile rilevare dei punti di connessione e dei nuclei di pensiero condiviso, come pure delle specificità nelle opinioni riportate, che sono state incentrate sulla rilevanza del DL 95 per la riorganizzazione del sistema delle autonomie locali, sulle criticità che tale normativa presenta e sulle questioni aperte, nonché su eventuali correttivi da apportare perché la norma possa esplicitare al meglio le intenzioni del legislatore nel processo di uno sviluppo proficuo delle amministrazioni pubbliche.

L'intento del legislatore è chiaro. È stato chiesto al sistema pubblico di lavorare in maniera più efficiente contenendo i costi; in questo obiettivo trova giustificazione la tendenza a introdurre l'obbligatorietà di gestione dei servizi in forma associata, per conseguire livelli adeguati di economicità, efficacia ed efficienza nei governi locali.

È emersa piena consapevolezza sull'ineludibile necessità di produrre i cambiamenti e gli adeguamenti richiesti, ma come far fronte alla sfida di garantire più efficienza e sviluppo con minori risorse?

I dettati del DL 95 in tema di gestione associata obbligatoria non risultano una novità per i piccoli comuni. Questi, infatti, già operano secondo logiche improntate all'efficienza e contenimento dei costi. Sul primo aspetto, l'ANPCI rimarca l'esempio della figura del segretario comunale, una delle principali funzioni già condivise. Si tratta di una figura necessaria che però può essere messa a fattor comune tra i vari enti, con notevoli recuperi in termini di efficienza e risparmi in termini di costo. Oggi infatti il segretario comunale non è più semplicemente il responsabile del funzionamento dell'intera macchina amministrativa ma anche un consulente giuridico, e consente per queste sue più ampie competenze il risparmio di costi connessi a contratti di consulenza che invece prima occorreva sottoscrivere per coadiuvare i funzionari della PA nella gestione della macchina amministrativa. In tema di contenimento dei costi, viene invece sottolineato che i piccoli comuni stanno operando già da tempo per ridurre la voce relativa alla spesa per il personale. A oggi, in media, questa voce pesa per circa il 40% del totale dei costi amministrativi sostenuti, ed è di livello inferiore rispetto alla voce dei costi sostenuti per gli investimenti.

Sempre in tema di piccoli comuni, è stato importante per la virtuosità della loro gestione che tali enti siano stati esclusi dall'assoggettamento ai vincoli del Patto di Stabilità; questa esenzione dovrebbe cessare il 31 dicembre 2012, anche se è stata fatta richiesta di prorogare il termine, in modo



da continuare a dare a questi enti l'opportunità di operare per il raggiungimento di obiettivi di efficienza nell'amministrazione della PA locale.

I piccoli comuni hanno rischiato più volte di essere soppressi, ma alla fine ha sempre prevalso un orientamento diverso, di conservazione di una realtà importante per il nostro Paese e connaturata alla sua stessa essenza. Superato quindi il rischio delle fusioni, gli enti più piccoli hanno oggi davanti due possibili strade, l'unione o la convenzione; solo facoltà senza più obblighi.

Un altro punto focale del nuovo impianto normativo riguarda il ruolo assegnato alle Regioni; a esse è stata data una mansione chiara, quella di riorganizzare le competenze considerando i diversi sistemi territoriali, fornendo un quadro di orientamento trasparente e sostenendo il processo di aggregazione tra i vari enti comunali. Ma, nonostante in Campania ci sia una legge regionale (13/2008 – Piano Territoriale Regionale) non c'è ancora chiarezza e univocità di intenti, e il clima diffuso è quello di attesa. In questo contesto, senza una griglia di riferimento, risulta più difficile per i comuni operare delle scelte e rispondere ai dettati della normativa vigente.

In particolare la LEGAUTONOMIE sottolinea come l'obbligo di associare le funzioni fondamentali dovrebbe essere accompagnato da una cultura operativa di governo e sviluppo integrato del territorio. La collaborazione tra gli enti, infatti, può crescere se motivata da necessità contingenti (come può essere per esempio l'utilizzo dei fondi comunitari sarebbe un modo concreto per praticare a livello territoriale le culture comunitarie di coesione istituzionale per competere). A riprova dell'efficacia di una simile strategia, si osserva che i comuni spesso hanno dato luogo a realtà associative sulla base delle esigenze e opportunità del momento (Patti Territoriali, Contratti d'Area, PIT, GAL ecc.) generando forme inedite di collaborazione e innovazione istituzionale che, però, sono durate il tempo di realizzazione dei programmi. Ciò dimostra che per dare durevolezza, efficacia, efficienza ed economicità alle forme associate tra i Comuni, occorre una strategia integrata di programmazione economica e riorganizzazione istituzionale del territorio regionale. Anche sulla scia di cosa i piccoli comuni già stanno realizzando, l'ANPCI sostiene l'opportunità di stipulare tra gli enti delle convenzioni a seconda delle necessità, ossia a seconda delle funzioni che di volta in volta può essere utile gestire in maniera associata per economia ed efficacia (si pensi al servizio scolastico per esempio), senza dover indicare necessariamente un luogo fisico o un territorio, lasciando la possibilità ai comuni di convenzionarsi liberamente.

A livello generale, è necessaria una riorganizzazione radicale del sistema delle autonomie locali, avendo come obiettivo la promozione dello sviluppo, assumendo il territorio come risorsa. È importante che le istituzioni,



ai vari livelli, cooperino e collaborino per individuare e poi implementare una gestione associata delle funzioni e dei servizi in modo da garantire efficienza e risparmi di costo. In questo contesto bisogna responsabilizzare gli enti nel raggiungimento degli obiettivi imposti; occorre dunque una corretta applicazione del principio di responsabilità, ma anche della vigilanza, del controllo e del monitoraggio da parte delle strutture amministrative centrali sui modi e sui tempi di realizzazione di quanto prescritto.

10.4 Conclusioni

L'analisi condotta ci porta a evidenziare alcune considerazioni di carattere generale:

- alla luce delle nuove necessità legate alla crisi economica e all'esigenza di contenere i costi di gestione della macchina pubblica, il legislatore ha messo mano a una serie di interventi normativi con lo scopo di una riorganizzazione radicale del sistema amministrativo locale;
- nelle intenzioni del legislatore, la Gestione Associata Obbligatoria (GAO) delle funzioni fondamentali dei comuni è stata vista come uno degli strumenti per il raggiungimento di questo obiettivo, attraverso la riduzione della spesa e l'incremento dell'efficienza;
- queste propositi hanno trovato incisiva espressione nella legge 135/2012 che – ultima in ordine di tempo – all'art. 19 ha dettato i modi e i tempi per l'esercizio associato di attività e servizi;
- nonostante la consapevolezza di dover produrre i cambiamenti e gli adeguamenti previsti dalla legge, sono ancora diverse le questioni aperte e dunque è diffuso il bisogno di chiarezza perché i comuni possano operare delle scelte congruenti con l'orientamento normativo vigente;
- gli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità che si intendono raggiungere, possono essere favoriti da coerenti programmazioni economiche che esaltino la *convenienza* delle forme associate tra i Comuni a fini di governo e sviluppo dei territori amministrati.

In particolare, tra le varie forme associative, all'Unione dei Comuni il legislatore ha attribuito dei vantaggi caratteristici, indicandola quale strumento privilegiato per la valorizzazione delle potenzialità e delle capacità gestionali e organizzative degli enti coinvolti in tema di erogazione di servizi pubblici.

In Campania sono state costituite 12 Unioni, che coinvolgono le amministrazioni di 66 comuni (pari al 12% del totale degli enti comunali



presenti nella regione). Si tratta di unioni composte da pochi comuni e da enti di dimensioni contenute. Su 66 totali, 36 (pari a circa il 55% del totale) hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Tre unioni sono costituite esclusivamente da piccoli comuni. Gli enti con un numero di residenti inferiore alle mille unità sono, invece, solo 7 su 66 totali. Oltre 450.000 sono i residenti nelle Unioni (il 7,7% della popolazione regionale); mentre è pari al 10% circa della superficie complessiva della regione quella governata dalle Unioni. I piccoli comuni pesano per il 45% circa della superficie totale delle 12 aggregazioni (626 kmq su 1.381 kmq totali); e 38 enti (pari al 58% del numero complessivo) governano una superficie inferiore ai 15 kmq.

La caratteristiche salienti dei dettati della *Spending Review*, delle criticità che tale normativa presenta e delle questioni ancora aperte emergono anche attraverso la percezione di due delle maggiori associazioni di categoria rappresentative dei comuni campani: l'ANPCI (Associazione Nazionale Piccoli Comuni Italiani) e la LEGAUTONOMIE Campania.

I dettati della legge 135/2012 in tema di gestione associata obbligatoria non risultano una novità per i piccoli comuni. Questi, infatti, già operano secondo logiche improntate all'efficienza e contenimento dei costi. Hanno, infatti, da tempo agito sulla voce di spesa relativa al costo per il personale, giungendo a farla attestare mediamente al di sotto della voce di costo per gli investimenti. In questo loro percorso sono stati sostenuti senza dubbio dall'esclusione dall'assoggettamento ai vincoli del Patto di Stabilità, che dovrebbe però cessare con la fine del 2012.

Un altro punto focale del nuovo impianto normativo riguarda il ruolo assegnato alle Regioni, che dovrebbero fornire un quadro di orientamento trasparente e sostenere il processo di aggregazione tra i vari enti comunali; anche se non c'è ancora chiarezza e univocità di intenti, e il clima diffuso è quello di attesa.

Se da un lato si assiste a una mancanza di una cultura del governo integrato del territorio, per cui spesso la collaborazione tra gli enti è confinata entro necessità contingenti; dall'altro l'associazione delle funzioni fondamentali è una strada obbligata per promuovere lo sviluppo e la competitività territoriale, nell'ambito di una strategia organica e di lunga durata.

È importante che le istituzioni, ai vari livelli, cooperino e collaborino per il raggiungimento di questi obiettivi di efficienza soprattutto attraverso una corretta applicazione del principio di responsabilità, ma anche della vigilanza, controllo e monitoraggio da parte delle strutture amministrative centrali sui modi e sui tempi di realizzazione di quanto prescritto dalla normativa vigente.

Bibliografia

Gli autori desiderano ringraziare per la loro collaborazione il prof. Arturo Manera, Vicepresidenza ANPCI (Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia) Campania; Osvaldo Cammarota, Consulente della Presidenza di LEGAUTONOMIE Campania.

ANCI (2012), *Atlante dei Piccoli Comuni*.

ANCI (2012), *Scheda riassuntiva nazionale Unioni di Comuni*, aggiornamento agosto 2012.

ANCI (2012), *Nota di lettura articoli 19 e 20 del Decreto Legge n. 95/2012 convertito in Legge n. 135/2012 (Spending Review 2)*, agosto 2012.

ANCI-CITTALIA (2012), *Banca dati delle Unioni di Comuni*.

Cogno R. (2011), "Alla ricerca della dimensione territoriale ottimale e omogenea. Il caso piemontese", *Focus Federalismo Fiscale*, 4 luglio 2011, IRES Piemonte.

Intesa Sanpaolo, Servizio Studi e Ricerche (anni vari), *Finanza Locale Monitor*.

IRPET, IRES, SRM, Eupolis, IPRES (anni vari), *Rapporto "La Finanza Locale in Italia"*, FrancoAngeli, Milano.

Fiorillo F., Robotti L. (2006), *L'Unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Francoangeli

Frieri F. R., Gallo L., Mordenti M. (2012), *Le Unioni di Comuni – Costituzione – Gestione – Governance. Manuale di management con best practices e modelli organizzativi, aggiornamenti normativi e interpretazioni prevalenti*, Maggioli, Rimini.

Ragadali G. (2010/2011), in *Il Governo Multi Level – Le Forme associative, in Il Governo Locale nel nuovo sistema federale – Orientamenti – Guida operativa – Raccolta normativa*, cap. XII, Collana Editoriale ANCI, Editrice CEL.

SRM (anni vari), *Dossier Unione Europea*, Napoli.

Sitografia

anci.it

upinet.it

legautonomie.it

anpci.it

sr-m.it

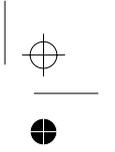
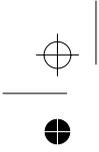
www-3.unipv.it/websiep/

aisre.it

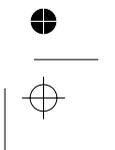
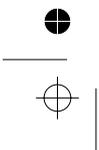
webifel.it

Note

¹ "Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali".



- ² Ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono a Comunità montane.
- ³ Per i comuni con popolazione inferiore ai mille abitanti tale soglia scende a 5.000 abitanti (3.000 in montagna).
- ⁴ Di cui all'art. 16 riformulato del DL 138/2011.



11 Prospettive di ruolo della nuova Provincia

Alberto Ceriani e Anna Maria Tanda*

11.1 La Provincia italiana tra riforma delle autonomie locali e legislazione della crisi – 11.2 Alle origini della “questione province” – 11.3 La Provincia in Italia e in Europa – 11.4 Crisi e taglio delle Province: verso il piano di riordino “Monti” – 11.5 Luci e ombre del riordino delle Province – 11.6 Dalle ipotesi di riordino dei CAL alla nuova Provincia italiana.

11.1

La Provincia italiana tra riforma delle autonomie locali e legislazione della crisi

La sopravvivenza delle Province è destinata a diventare, in questo momento storico – istituzionale, una delle questioni centrali della legislazione italiana chiamata ad adottare misure di rigore che consentano al Paese di affrontare la situazione di emergenza economico-finanziaria. Il processo di riforma istituzionale federale avviato dal 2001, che riconosceva alle Province un ruolo di coordinamento degli interessi dell’area vasta si è temporaneamente arenato e, parallelamente, la pressione derivante dalla necessità di adottare riforme strutturali funzionali alla ripresa economica ha indotto gli ultimi governi a ipotizzare una drastica riduzione e conseguente riordino. I provvedimenti che attualmente forniscono il quadro normativo di riferimento del riordino delle Province sono il DL 201/2011, convertito in legge 214/2011 (il decreto “salva Italia”), il DL 95/2012, convertito in legge 135/2012 (il decreto *spending review 2*), e DL 188/2012, in corso di conversione (il decreto di riordino delle Province). In questo lavoro si darà conto dei profili di criticità del tema del riordino provinciale e del relativo stato dell’arte. L’analisi sarà condotta in chiave problematica anche in considerazione dell’attuale pendenza del ricorso di fronte alla Corte costituzionale che riguarda l’art. 23 del decreto “salva Italia” e del fatto che il DL n. 95, è solo l’avvio di un lungo e complicato processo riorganizzativo, come attualmente dimostrano i numerosi ostacoli che il DL 188 sta incontrando nella fase di conversione. L’elemento di complessità principale consiste nell’impatto che la legislazione della crisi riflette sulle costanti che hanno caratterizzato la vita dell’ente Provincia, segnandone il rafforzamento sotto il profilo istituzionale.

Quelle principali possono essere sintetizzate come segue: la coerenza, mantenuta nel tempo, tra le province italiane e i loro territori; il sistema multilivello del quale esse fanno parte integrante; il ruolo provinciale di

* Éúpolis Lombardia – Istituto Superiore per la Ricerca, la Statistica e la Formazione.



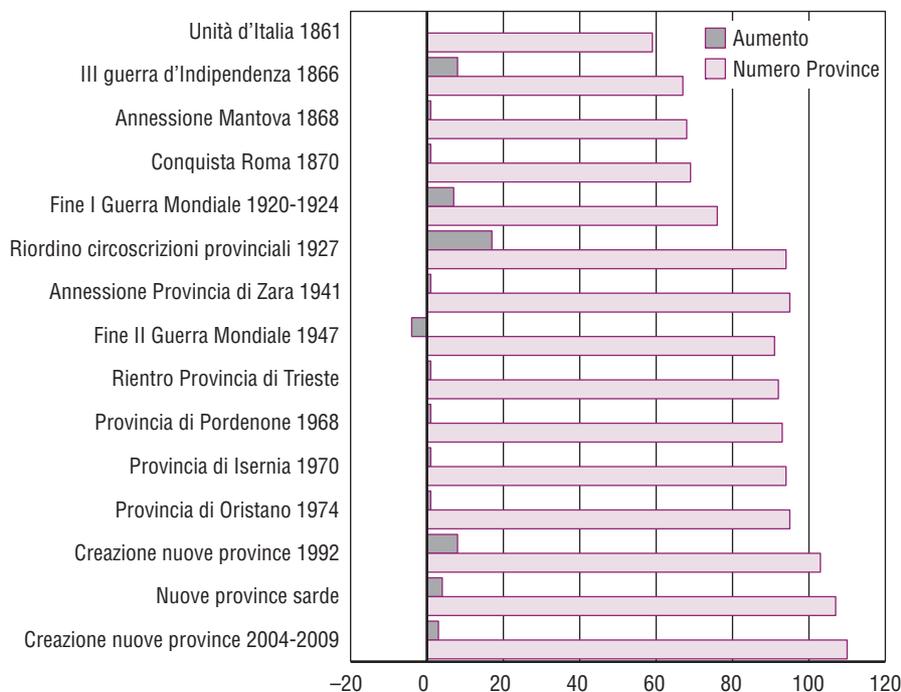
matrice dell'articolazione statale territoriale; il rapporto rappresentativo diretto con la collettività; la scelta provinciale per la rappresentanza di tutti i corpi intermedi; la responsabilità delle funzioni di area vasta. Il complesso di queste costanti oggi è messo in discussione dalla necessità di far fronte a una prevalente esigenza di risparmio. Per evitare che gli esiti dell'attuale intervento statale siano il suo rigetto o, nelle ipotesi peggiori, producano perfino un surplus di spesa, in netta contraddizione con gli intenti del legislatore, risulta fondamentale pensare a un diverso modello provinciale, che per ciascuna delle costanti elencate dia una risposta adeguata e il più possibile coerente. Si vedrà che sono in gioco assetti istituzionali più ampi e non semplici da modificare senza un disegno adeguato.

11.2 Alle origini della “questione province”

Per valutare l'impatto che il tentativo attuale di riordino delle Province italiane comporta si può dare preliminarmente conto della crescita numerica che ha caratterizzato la vita dell'ente Provincia e, in particolare, dell'incidenza dell'elemento dell'incremento territoriale dello Stato italiano quale sua causa principale. Dal 1861, anno della nascita del Regno d'Italia, a oggi l'incremento è stato costante: si è passati in particolare da 58 province alle attuali 110 (cfr. figura 11.1). Nei successivi dieci anni del Regno d'Italia in conseguenza all'annessione di nuovi territori e nello specifico dell'area lombardo-veneta vengono istituite complessivamente 10 province. Nello stesso periodo emerge la “questione province” come sede dello scontro tra due modelli istituzionali diversi, quello franco-piemontese e quello austriaco portato in eredità dai territori annessi. Ciò che distingueva i due modelli era la mancanza di uniformità¹ dell'amministrazione territoriale che caratterizzava quello lombardo, nel quale esisteva una diversificazione nel sistema di rappresentanza tra i comuni a seconda dell'importanza e della dimensione, atta a garantire a tutti gli enti la partecipazione diretta nella definizione della cura degli interessi locali.

La prevalenza del modello franco-sabaudo rispondeva a un'esigenza di pensare la Provincia come matrice dell'articolazione statale in quanto considerata “una grande associazione di comuni destinata a provvedere alla tutela dei diritti di ciascuno di essi e alla gestione degli interessi morali e materiali che hanno collettivamente tra loro”². Confermando la coerenza con la costante della natura di ente che rappresenta il suo territorio e che assume il ruolo di matrice statale dell'articolazione periferica tale modello manteneva, in termini di confini, una coincidenza con quella dei vecchi stati preunitari³, considerandola veicolo di controllo centrale della gestione e la cura degli interessi locali attraverso la figura del prefetto.

Figura 11.1
AUMENTO DELLE PROVINCE ITALIANE DAL 1861 A OGGI



Fonte: elaborazione Èupolis Lombardia 2012

È infatti in questo momento storico che le Province acquisiscono quella particolare connotazione di giano bifronte che hanno conservato fino a oggi. La contrapposizione, che la provincia sabauda sintetizzava, tra spinta all'autogoverno locale e controllo centrale rimase e si acuì subito dopo l'unificazione, complice anche il permanere di profonde differenze tra i territori del regno che da allora non si sono attenuate. Parallelamente si alimentava la riflessione sulla necessità di consentire la più ampia partecipazione alla vita pubblica da parte delle collettività proprio attraverso le Province, per le quali si era anche pervenuti all'individuazione di un nucleo di funzioni spiccatamente di loro competenza (strade, difesa dei fiumi minori e torrenti, istruzione secondaria, sanità e terme, conservazione dei boschi e usi agrari, conservazione monumenti). Nei territori provinciali si stava inoltre sviluppando l'articolazione statale periferica ovvero una rete di relazioni dirette con il Governo, nei settori di interesse, che superava anche il prefetto quale rappresentante dello Stato *in loco*. Nel 1889 con la riforma crispina l'istituzione delle cosiddette deputazioni provinciali, ovvero gli organi elettivi, che

sceglievano il proprio presidente si diede voce alle istanze di autogoverno che erano oramai mature.

Nel primo ventennio del 1900 le spinte autonomistiche aumentarono⁴ e di fatto Comuni e Province incrementarono il loro ambito di intervento diretto sui territori. Il tema che andava emergendo era quello di un sistema di rappresentanza dei territori multilivello all'interno del quale Province e Comuni, rispondessero alle esigenze dei medesimi collettività e territori, ma con strumenti diversi, ovvero rispettivamente di programmazione-pianificazione le prime e di gestione amministrativa i secondi.

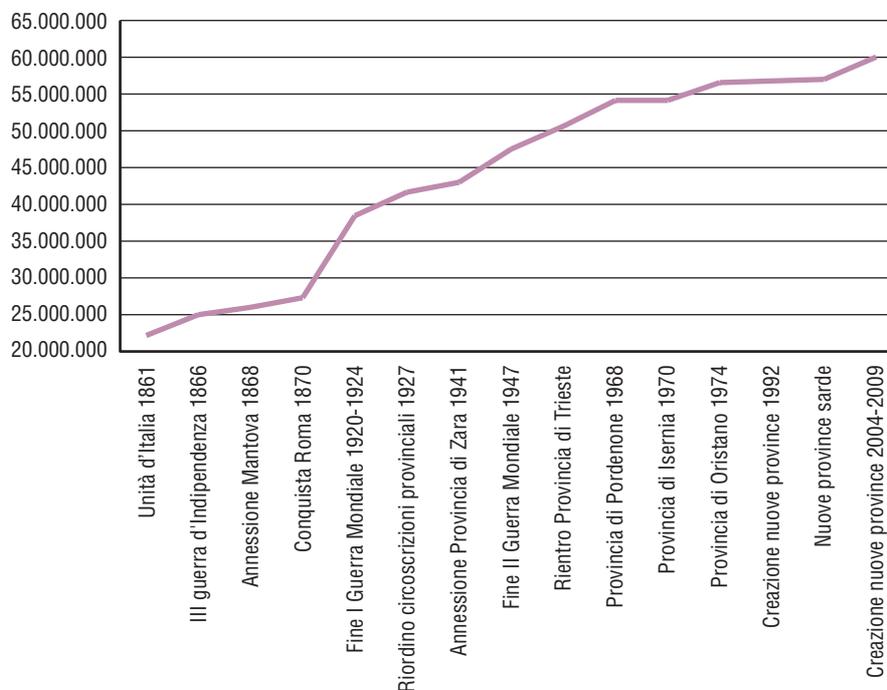
Tuttavia in dottrina, per ragioni di tipo più politico che giuridico, si definivano Comuni e Province come enti autarchici⁵, non autonomi, al pari di altri enti pubblici di cui lo Stato "si serviva" per amministrare interessi di settore. Nel 1924 il numero delle Province italiane arriva a 76⁶, per l'ultima volta per ragioni legate all'annessione dei territori acquisiti dopo la prima guerra mondiale.

A questo punto la storia delle Province segue un destino particolare e per certi versi contraddittorio. Nel 1927 il D.lgs. n. 1 ne istituì ben 17: la nuova istituzione fu giustificata da Mussolini con la necessità di ripartire meglio la popolazione, nel frattempo cresciuta esponenzialmente, e per frenare l'esodo dalle campagne. In linea con la politica nazionale parallelamente si perseguì l'intento di riaccentrare la gestione degli interessi locali, estendendo alle Province la riforma comunale dei podestà, attraverso l'eliminazione degli organi elettivi.

Nel 1946, al momento dell'istituzione dell'Assemblea Costituente risultano dunque esistenti 91⁷ province: il dibattito sul loro mantenimento nonostante la significatività della loro presenza e le ragioni della loro nascita – ben l'83% istituite per ragioni oggettive legate all'annessione di nuovi territori – non era a esito scontato, specie in considerazione della presenza di un orientamento regionalista⁸ che ne sosteneva l'inutilità. Nella relazione del presidente Ruini, resa a margine della decisione dell'Assemblea Costituente di mantenere in vita la Provincia come ente autonomo, costituzionalizzandolo nell'art. 114, emergono due ordini di giustificazioni: da una parte l'esistenza secolare dell'ente, fatta risalire al periodo comunale e dall'altra la radicata tradizione di gestione degli interessi locali, specie rispetto alla neonata regione, che si rifletteva nella continuità della Provincia con i territori (rappresentanza territoriale) e le comunità (rappresentanza politica) dei quali era ente esponenziale.

La debolezza delle basi della scelta conservatrice spiega anche perché l'Assemblea Costituente abbia in qualche modo voluto giustificare la sopravvivenza della Provincia nel suo ruolo di soggetto "bifronte", peculiare rispetto a Regioni e Comuni. In tal senso come "circoscrizione amministrativa di decentramento statale e regionale" (vecchio art. 114 Cost) la Provincia avreb-

Figura 11.2
INCREMENTO DELLA POPOLAZIONE ITALIANA DAL 1861 A OGGI



Fonte: elaborazione Èupolis Lombardia 2012

be dovuto rappresentare la sede naturale dell'esercizio di funzioni tipicamente di area vasta con un duplice interlocutore, Regione (o Stato) e Comuni. In questa visione dei costituenti andavano dunque a sintetizzarsi tutte le costanti che si erano mantenute nel tempo di vita della Provincia che si presentava come ente rappresentativo, a livello territoriale e politico, responsabile di specifiche funzioni di area vasta, centrale nel sistema multilivello di governo locale e, soprattutto, matrice costitutiva dell'articolazione statale periferica.

Nella storia repubblicana successiva, dal 1948 a oggi c'è stato un incremento di ulteriori 19 province, di cui 11 negli ultimi vent'anni e in particolare nel 1992 subito dopo l'approvazione della legge 142/1990. Nello stesso periodo sembrava anche ripresa, prima con la riforma Bassanini del 1997 e successivamente con quella costituzionale del 2001 la riflessione sull'evoluzione del ruolo della Provincia quale ente di autogoverno destinato in via esclusiva alla gestione di interessi di area vasta, assimilandosi a quello svolto negli altri Paesi dall'ente intermedio tipico (Dipartimenti francesi, *Kreise* tedeschi, *Provincias* spagnole e Contee britanniche).



L'introduzione nel nostro ordinamento del principio di sussidiarietà di matrice europea, elemento di flessibilità dei criteri di ripartizione delle funzioni amministrative, rafforzava e, per certi versi legittimava in maniera definitiva il ruolo provinciale di ente di area vasta. La devoluzione generalizzata al livello governativo locale delle funzioni amministrative infatti doveva essere qualitativamente organizzata tra gli enti esistenti a seconda dei reciproci strumenti a disposizione. La Provincia era indubbiamente l'ente destinato a raccogliere questa funzione, perché rappresentativo delle stesse collettività comunali, ma in posizione "privilegiata", che consentiva di gestire meglio interessi la cui cura necessitasse dell'esercizio unitario della funzione su scala dimensionale vasta. Inoltre la sostenibilità dell'affidamento alla Provincia delle funzioni di area vasta, oltretutto riflettere in Italia la diffusione europea del sistema multilivello, era anche giustificata dalla tradizione storica pregressa e dalla formazione delle classi politiche di quel livello governativo.

11.3 La Provincia in Italia e in Europa

La posizione europea sulla questione province è quindi rilevante. Nel marzo scorso il presidente del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa (CPLRE), Keith Whitmore, è intervenuto sull'attuale questione della soppressione delle Province in Europa evidenziando che "se tutti fossero d'accordo sulla loro soppressione il Congresso non obietterebbe, ma così non è" e che gli enti locali "stanno pagando il prezzo del taglio dei costi dovuto alla crisi economica". Secondo il Presidente della delegazione italiana del CPLRE, Emilio Verrengia, per una riflessione sul tema:

occorre invece operare un'analisi attenta sul ruolo che tali soggetti istituzionali di area vasta rivestono in Europa, sulle loro caratteristiche specifiche, sul quadro delle loro competenze, che le rendono, sebbene con differenze tra Paese e Paese, elemento fondamentale del sistema di multilevel governance europea e portatori di democrazia [e] analizzare il sostegno che le province forniscono all'azione di programmazione a livello regionale, locale ed europeo, sottolineandone il ruolo in un sistema di governance multilivello funzionale ed efficiente e per l'implementazione di politiche europee in ottica di prossimità. Importante è, per esempio, il ruolo che gli stessi enti rivestono e hanno rivestito dall'avvio della crisi economica e finanziaria per fornire risposte concrete ai cittadini e contribuire a una strategia di sviluppo e di crescita dei territori, ruolo che tuttora essi svolgono nei processi di programmazione della politica di coesione europea⁹.

In definitiva affrontare il tema della sopravvivenza della Provincia non è una questione di numerosità degli enti, ma di effettiva sua utilità nell'economia della democrazia europea. La tabella 11.1, senza pretesa di esaustività, mostra qualche dato statistico europeo comparato riferito agli enti intermedi.

In tutta l'Europa è condiviso il modello di *governance* territoriale multi-livello, con presenza costante dell'ente intermedio, come sistema migliore di gestione degli interessi locali. In Germania, in particolare, il modello federale ha indotto la moltiplicazione degli enti intermedi che sono quasi il quadruplo di quelli italiani, nonostante il numero inferiore di "regioni" (Lander). Simile è il dato inglese dove si contano 93 distretti in 30 contee e, in proporzione, quello spagnolo dove una popolazione significativamente inferiore è distribuita in un numero più o meno simile di regioni e tra più della metà delle province italiane.

In generale il dato medio europeo della popolazione distribuita negli enti intermedi si assesta in un *range* che oscilla tra i 200.000 e gli 800.000 e,

Tabella 11.1
ANALISI COMPARATA QUANTITATIVA DEGLI ENTI INTERMEDI IN ALCUNI STATI EUROPEI*

Stato	kmq	Abitanti	Regioni	Enti intermedi	Media Popolazione/ ente intermedio (ca)
Austria	83 858	8 219 743	9 Lander	35 Distretti	234.000
Belgio	30 510	10 438 353	11 Province	44 Arrondissements	237.000
Danimarca	43 094	5 543 453	5 Regioni	11 Contee	503.000
Francia	547 030	65 630 692	22 Regioni + 4 Dipartimenti d'oltremare	96 Dipartimenti + 4 Dipartimenti d'oltremare	656.000
Germania	357 021	81 305 856	16 Lander	429 Landkreis	190.000
Grecia	131 940	10 767 827	13 Periferie	51 Prefetture	211.000
Italia	301 230	61 261 254	21 Regioni	110 Province	557.000
Olanda	41 526	16 730 632	12 Province	40 Regioni COROP	418.000
Portogallo	91 568	10 781 459	5 Regioni	28 Gruppi di comuni	385.000
Regno Unito	244 820	63 047 162	30 Contee (Inghilterra) 2 Gruppi di Unità amministrative (Galles) 4 Gruppi di Unità amministrative (Scozia) Irlanda del Nord	93 Distretti 12 Gruppi di Unità amministrative 23 LEC's Gruppi di distretti	474.000
Spagna	504 851	47 042 984	19 Comunità autonome	59 Province e isole	797.000

* La classificazione considerata è quella resa da Eurostat, creata nel 1988 ai fini di operare la redistribuzione territoriale dei fondi strutturali dell'UE, fornendo uno schema unico di ripartizione geografica, a prescindere dalle dimensioni amministrative degli enti degli Stati e basandosi sull'entità della popolazione residente in ciascuna area.

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia 2012



per quel che interessa in questa sede, l'Italia delle 110 province ha un valore coerente (557.000 abitanti medi per ente).

11.4

Crisi e taglio delle Province: verso il piano di riordino “Monti”

Possiamo ora valutare, anche alla luce delle considerazioni che precedono, l'intervento di riordino che all'attualità sta per entrare a regime. Questo processo affonda le sue radici nel lungo e noto dibattito che ha animato anche l'opinione pubblica a partire dal 2008 contrapponendo due orientamenti: da una parte posizioni radicali, che sostenevano l'eliminazione della Provincia in quanto tale, attraverso un'apposita revisione costituzionale e dall'altra quelle moderate che avrebbero voluto un “semplice” ridimensionamento. Soprattutto per la consapevolezza della difficoltà di riaprire il discorso di legittimazione costituzionale della Provincia, mai fondato su basi solide fin dall'assemblea costituente, è prevalso il secondo orientamento, che si è tradotto nel provvedimento del Governo Berlusconi, contenuto nell'art. 15 del DL 138/2011¹⁰. L'impatto immediato determinava il dimezzamento del numero di enti esistenti. In sede di conversione la forte opposizione emersa, nonché l'emergere di dubbi sulla compatibilità costituzionale del provvedimento, hanno condotto all'eliminazione della disposizione¹¹.

Il successivo Governo Monti, subentrato d'urgenza al precedente, è nuovamente intervenuto sul tema con la riforma contenuta nell'art. 23 del decreto cosiddetto “salva Italia”, DL 201/2011, convertito in legge 214/2011. La disposizione ha svuotato il ruolo della Provincia, limitando le sue funzioni a quelle di indirizzo e coordinamento delle attività comunali e riducendo a due i suoi organi, ovvero mantenendo in vita solo Presidente e Consiglio provinciale, che diventano proiezione dei Comuni del territorio di riferimento, responsabili della loro composizione. Si è trattato di un intervento radicale in considerazione dell'estrema criticità dell'emergenza economico finanziaria e particolarmente contestato non solo dalle Province, ma anche dalle Regioni che, a conti fatti, avrebbero dovuto sopportare il peso della riconduzione delle funzioni provinciali, non allocabili a un livello governativo inferiore. Diverse Regioni (Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto), infatti, hanno presentato ricorso alla Corte costituzionale contro l'art. 23.

Successivamente le incognite legate all'esito di questi ricorsi e all'impatto effettivo della riforma di dicembre hanno condotto le forze politiche da una parte e l'UPI dall'altra a elaborare ipotesi di compromesso delle reciproche richieste. Tutto ciò fino al piano di riduzione delle province contenuto nel DL n. 95 approvato dal Governo nel luglio 2012 e convertito in legge n. 135. L'art. 17 del provvedimento, rubricato “soppressione e razionalizza-



zione delle province e loro funzioni”, prevede la salvezza delle Province in grado di soddisfare due parametri – superficie e popolazione – la cui definizione è stata precisata attraverso un’apposita deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012 (350.000 abitanti e 2.500 kmq). Le province coinvolte vengono riordinate in base a specifici piani regionali definiti dai Consigli delle autonomie locali (CAL).

Sulle ipotesi di riordino si sono aperti scenari in parte vincolati dalle indicazioni contenute nel decreto e nella deliberazione di luglio 2012 e in parte proiezione dell’estrema eterogeneità della situazione delle Regioni italiane. Su tali scenari influirà il parallelo processo di istituzione delle città metropolitane (Venezia, Roma, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari e Reggio Calabria) che comporterà con riferimento ai rispettivi territori la scomparsa delle relative Province. Resta salva, *ex art.* 133 della Costituzione, la facoltà comunale di aderire alla città metropolitana o alla provincia limitrofa. Il decreto ha previsto inoltre di “salvare” le province confinanti solo con province di regioni diverse da quella di appartenenza e con una delle province destinate a diventare città metropolitane. È previsto che il capoluogo della nuova Provincia deve essere quello con maggior popolazione tra quelli delle province coinvolte nel riordino e che i CAL devono rispettare nelle proposte di riordino il principio di continuità territoriale.

A esito del processo di elaborazione delle ipotesi di riordino da parte dei CAL e delle Regioni, terminato alla fine di ottobre, il Governo ha approvato il decreto legge 5 novembre 2012, n. 188 “Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane”, con il quale ha definito il piano di riordino delle Province italiane riducendole a 51. Come si dirà nei successivi paragrafi 11.5.2 e 11.7 il piano conferma i profili di scarsa aderenza sia alla realtà del territorio che alle effettive richieste manifestate dai CAL regionali nella fase dell’elaborazione delle ipotesi di riordino.

Sul piano delle funzioni emerge un ripensamento dello svuotamento che aveva caratterizzato il precedente decreto. Sono considerate infatti ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. *p*), della Costituzione funzioni fondamentali delle Province la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché la tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza e la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché la costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale a esse inerente, e infine la programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell’edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado. Completa il sistema delle competenze il rimando del decreto alle funzioni – di indirizzo amministrativo e coordinamento delle attività comunali – già citate nell’art. 23 del decreto “salva Italia”.



È stata invece confermata nella struttura degli organi la scelta di considerare la Provincia espressione dei Comuni e, per l'effetto, mantenerne il sistema elettivo di secondo livello, senza alcun intervento rispetto a eventuali criteri di ponderazione della loro rappresentatività all'interno dell'organo consiliare rimasto in vita, risultando pertanto ancora aperta la partita del contenzioso costituzionale sul punto destinata a essere decisa all'ultimo dalla Corte costituzionale.

11.5

Luci e ombre del riordino delle Province

L'avvio del processo di riordino delle Province, così definito, ha fatto emergere significativi elementi di confronto istituzionale che di seguito sono posti in evidenza.

11.5.1

La crisi economico-finanziaria come causa di straordinaria necessità e urgenza del riordino

Come tutti i provvedimenti che fino a oggi contenevano un piano di riduzione delle province anche quest'ultimo sconta il fatto di essere ancorato a logiche di tipo emergenziale che non sono idonee a giustificare, soprattutto attraverso un decreto legge, la sparizione ufficiale, o ufficiosa che sia, dell'ente Provincia. Ciò a maggior ragione se l'esistenza nell'ordinamento dell'ente in questione è sancita nella Carta fondamentale e quindi a valle di un'ampia condivisione politica. Interventi come questi sono già stati recentemente oggetto di osservazione attenta della Corte costituzionale (151/2012), che in tali occasioni ha ammonito il legislatore italiano per il futuro a rispettare i principi fondamentali che la Costituzione pone a garanzia degli enti locali territoriali, non comprimibili con la mera giustificazione della situazione di emergenza.

Sul punto anche i pareri¹² più recenti resi con riferimento all'art. 17 evidenziano la dubbia compatibilità di quella che è una riforma di sistema con i presupposti che legittimano il ricorso alla decretazione d'urgenza.

11.5.2

La coerenza del piano di riduzione

Dal territorio emerge, nell'attuale fase di definizione di riordino, la necessità di un'interpretazione flessibile dei criteri di riordino contenuti nel decreto, in considerazione del fatto che, laddove tale modello andasse a



regime, non danno conto delle differenze notevoli a livello regionale. Ci sono regioni, come la Toscana, in cui quasi tutte le province sono coinvolte nel riordino e quelle, come la Campania, dove solo due Province lo subiranno. Nella regione più popolosa d'Italia, la Lombardia, che conta il 16% della popolazione italiana complessiva sono 8 su 12 le province da riaggregare tra le quali, sia pure per appena 160 kmq, l'ultracentenaria Mantova. Solo Sondrio, per le riconosciute ragioni di caratterizzazione territoriale e montana, risulta attualmente salva dalla necessaria aggregazione con altre province.

Risulta quindi fondamentale che nel riordino delle Province vengano presi in considerazione ulteriori parametri quantitativi e qualitativi che, senza frustrare le finalità di riduzione del numero di enti intermedi, consentano tuttavia di dare evidenza a quell'insopprimibile eterogeneità che caratterizza il territorio della penisola e affonda, come abbiamo visto, le sue radici nella stessa storia d'Italia. In tal senso nei recenti pareri resi all'UPI Cerulli Ierelli¹³ e Onida¹⁴ hanno evidenziato che i parametri considerati dalla legge vincolano le sole Regioni nella fase di definizione delle ipotesi di riordino al Governo, ma quest'ultimo dovrebbe tenere conto dei "suggerimenti" derivanti dal territorio per adeguare alle esigenze emergenti i requisiti dimensionali proposti. Le Regioni, nella fase di elaborazione dei piani di riordino, dovrebbero essere il veicolo presso il Governo delle esigenze dei propri territori, eventualmente introducendo dei criteri specifici di riordino.

Tuttavia, attualmente, dalla lettura del decreto di riordino in corso di conversione emerge un disegno governativo ispirato prettamente all'obiettivo di imporre una logica di riduzione geometrica degli enti provinciali a prescindere da un confronto specifico con il territorio. Questa è peraltro la motivazione anche delle attuali difficoltà che il medesimo decreto sta incontrando nell'avanzamento dell'iter di conversione, ostacolata proprio dalla riemersione di quelle ragioni storiche, territoriali, sociali ed economiche, più o meno rappresentate nelle proposte di ottobre dei CAL, che rendono una fotografia del reale assetto provinciale italiano notevolmente distante dal piano di riordino governativo.

Ulteriore dubbio riguarda la compatibilità costituzionale del processo di ridefinizione delle aggregazioni provinciali con l'art. 133 della Costituzione, comma 1, che prevede per il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province nell'ambito di una Regione l'iniziativa dei comuni, preventiva al parere regionale e all'approvazione della legge ordinaria. Nel decreto n. 95 invece il coinvolgimento comunale appare meramente eventuale. Anche la difesa della disposizione che argomenta in ordine a una presunta diversità dell'oggetto – una cosa sarebbe il riordino dell'intero sistema provinciale italiano, altra cosa il mutamento



regionale delle circoscrizioni provinciali – non convince interamente e anzi alimenta le tesi di chi vede questo intervento complessivo su tutto il territorio della penisola attraverso una legge ordinaria una vera e propria elusione della Costituzione.

11.5.3 *Il ruolo della nuova Provincia: funzioni e organi*

Vi è poi il più delicato problema costituzionale riferito all'incisione sul ruolo riconosciuto alla Provincia quale ente autonomo espressione del territorio e della comunità. Con la riforma del Titolo V e l'inserimento in Costituzione del principio di equiordinazione degli enti territoriali, come ha evidenziato la stessa Corte costituzionale “la (loro) comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare deve far propendere per un riconoscimento agli enti in questione di una natura giuridica che non può certo limitarsi a quella di mero decentramento amministrativo statale” (sent. 106/2002). Per quanto riguarda più nello specifico la Provincia la stessa Corte ha chiarito che “ha ormai perso la sua originaria e prevalente matrice di circoscrizione decentrata del Ministero dell'Interno per assumere la natura essenziale di ente espressivo di una delle dimensioni del sistema dell'autonomia locale tracciato dalla Costituzione” (sent. 230/2001). Tali indicazioni, che potrebbero anticipare quelle provenienti dall'esito del ricorso contro l'art. 23, hanno un riflesso su tutte le scelte che riguardano funzioni e organi delle Province e che mirano a una surrettizia soppressione dell'ente. Nella misura in cui la Corte riconosce alla Provincia un ruolo costituzionalmente garantito e diretta proiezione dei propri collettività e territorio al legislatore ordinario è preclusa la possibilità di depotenziarlo in modo da non rispecchiare più entrambi.

Rispetto a queste basi le previsioni del decreto n. 95 con riferimento alle funzioni di area vasta attribuite alle Province e agli organi solleva più di un dubbio. Il primo riguarda il rimedio sulle funzioni che ha consentito una parziale riattribuzione di quelle di area vasta, peraltro attraverso un'individuazione piuttosto generica e non onnicomprensiva. Sono rimaste fuori materie tipicamente di area vasta come il mercato del lavoro e la formazione professionale che andranno riallocate presumibilmente a livello regionale.

Per quanto riguarda gli organi, profilo che peraltro è stato posto all'attenzione della Corte dai ricorsi regionali, il decreto n. 95 non ha intaccato il sistema dell'art. 23. Ciò nonostante sia emerso nel corso di questi mesi il tema del *deficit* democratico che la trasformazione delle Province da enti direttamente rappresentativi della volontà dei cittadini a enti di secondo grado induce¹⁵.

11.6 È un vero risparmio?

Dalla lettura della tabella elaborata dalla Ragioneria Generale dello Stato sui risparmi derivanti dalla *spending review* la voce relativa al riordino delle Province non appare neppure. C'è il rischio che non solo il riordino non produca risparmi, ma sia in grado di generare costi a causa dei meccanismi operativi che sta producendo¹⁶ e per i riflessi che potrebbe generare su altri livelli istituzionali. A questa considerazione sull'impatto economico-finanziario della riforma è bene aggiungere qualche breve riflessione sul reale costo delle Province.

Nella spesa pubblica delle amministrazioni italiane le Province rappresentano l'1,35% della spesa pubblica complessiva del Paese.

Nel 2011 il costo degli amministratori provinciali è stato di 111 milioni di euro, di cui 94,7 milioni per indennità e 16,4 per rimborsi (fonte SIOPE 2011). Dopo la manovra 2011, il costo complessivo dei 1.774 amministratori provinciali si ridurrà a circa 34 milioni di euro (stima UPI su fonte SIOPE, 2011).

Tabella 11.2
SPESA PUBBLICA COMPLESSIVA (ANNO 2011) PER LIVELLO ISTITUZIONALE

Settore	Spesa
Amministrazione Centrale	182 miliardi di euro
Previdenza	305 miliardi di euro
Interessi sul debito	75 miliardi di euro
Regioni	168 miliardi di euro (di cui 116 Sanità)
Comuni	72 miliardi di euro
Province	11 miliardi di euro
Totale	813 miliardi di euro

Fonte: SIOPE e Decisione di Finanza Pubblica 2010-2013

Tabella 11.3
IL COSTO DEGLI ALTRI ORGANISMI INTERMEDI

Bacini Imbriferi Montani	180.406.575 euro
AATO (ambiti territoriali ottimali acqua/rifiuti)	223.787.168 euro
Consorzi Enti gestione Parchi	75.633.118 euro
Consorzi Vigilanza Boschiva	6.458.657 euro
Totale	486.285.518 euro

Fonte: SIOPE 2011 BIM



È di interesse anche il raffronto con il costo complessivo degli altri enti intermedi che non sono stati finora cointeressati dalle operazioni di riordino.

11.7 Dalle ipotesi di riordino dei CAL alla nuova Provincia italiana

La prima fase di attuazione dell'art. 17, rappresentata dalle proposte di riordino dei CAL, ha confermato la percezione che è stato avviato un piano poco organico. A eccezione di quelli che non si sono pronunciati, aderendo all'ipotesi regionale di presentare direttamente ricorso alla Corte costituzionale contro l'art. 17 (Lazio e Calabria), e di quelli che invece hanno formulato proposte aderenti (Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Abruzzo, Liguria) i restanti CAL hanno formulato proposte non perfettamente corrispondenti ai requisiti della norma nazionale. Sintetizzando: 3 hanno presentato proposte che prevedono singole deroghe (Lombardia, Marche, Campania) e 3 chiedono il mantenimento della situazione esistente (Umbria, Basilicata, Veneto). Il CAL ligure, pur aderendo ai criteri statali, evidenzia le criticità e la mancanza di condivisione per questa scelta obbligata. Dal territorio è arrivata la conferma delle rigidità e inadeguatezze del disegno legislativo statale, non rispondente alle peculiarità territoriali e semplicistico perché basato su parametri quantitativi "asettici", inidonei a rappresentare la realtà provinciale italiana e funzionali solo a costringerla quantitativamente.

Le proposte dei CAL, con le deroghe e le richieste di mantenimento dell'esistenze, riducono, sia pure minimamente, l'impatto riduttivo della norma. Le logiche che le sottendono solo in parte, come emerge dai contenuti del DL 188, sono state la base delle scelte del Governo nella fase di elaborazione del disegno di legge di riordino.

I primi esiti dell'attuazione del riordino sembrano confermare la tesi iniziale: un intervento sull'assetto dell'ente intermedio provinciale richiede una visione di sistema che tenga conto delle radici storiche dell'ente, della sua naturale vocazione a rappresentare direttamente il territorio, le comunità e a orientare le molte forme della rappresentanza dei corpi intermedi, nonché a essere responsabile di funzioni qualitativamente di area vasta, delle relazioni interistituzionali con altri enti nell'ambito di un modello di *governance* multilivello, e dell'impatto reale che un piano così complesso comporta in termini politici, economico-finanziari e organizzativi.

Si porrà nei prossimi mesi un probabile problema di quale modello di *governance* provinciale riuscirà a garantire la continuità tra il territorio e l'istituzione provinciale di riferimento, che è, nella quasi totalità delle province pre-riforme, la ragione prima dell'istituzione dell'ente. Per la stessa motivazione, nel ventaglio di alternative di sistemi rappresentativi si dovrà

Tabella 11.4
LE IPOTESI DI RIORDINO DEI CAL AL 7 OTTOBRE 2012

Province	Proposta CAL		
	Attuali	Sotto i limiti	
Piemonte	8	5	3 (+Torino): Cuneo; Asti-Alessandria; Novara – Verbania Cusio Ossola – Biella – Vercelli
Lombardia	12	8	8 (+Milano): Pavia; Lodi-Cremona; Mantova; Brescia; Bergamo; Sondrio; Como-Lecco-Varese
Veneto	7	4	Mantenimento 6 province (+Venezia)
Liguria	4	2	2 (+Genova) Savona-Imperia, La Spezia
Emilia Romagna	9	5	4 (+Bologna) Piacenza-Parma; Reggio Emilia-Modena; Ferrara; Ravenna-Forlì-Cesena – Rimini
Toscana	10	9	Prima Ipotesi: 5 (+Firenze) Massa-Lucca; Prato-Pistoia; Siena-Grosseto; Arezzo; Pisa-Livorno XXX Seconda Ipotesi 4 (+Firenze) Massa-Lucca-Pisa-Livorno; Prato-Pistoia, Siena-Grosseto, Arezzo
Umbria	2	1	Mantenimento 2 province
Marche	6	3	4 Ancona; Pesaro-Urbino; Macerata; Ascoli Piceno-Fermo
Lazio	5	3	Il CAL ha aderito alla decisione della Giunta di impugnare l'art. 17
Abruzzo	4	2	2 L'Aquila-Teramo; Pescara-Chieti
Molise	2	1	– non c'è il CAL. Delibererà la Giunta.
Campania	5	1	Mantenimento 4 province (+Napoli)
Basilicata	2	1	Mantenimento 2 province
Puglia	6	3	– non c'è il CAL. Delibererà la Giunta.
Calabria	5	2	Il CAL ha chiesto di impugnare l'art. 17
Totali	86	50	54 (53 seconda ipotesi Toscana) + 10 città metropolitane

Fonte: elaborazione Èupolis Lombardia 2012

verificare se quello scelto non altera la democraticità della Provincia, pena la sua trasformazione in un soggetto associativo e non rappresentativo, in contrasto non solo con la Costituzione, ma anche con la sua stessa storia. È inoltre indispensabile considerare che in un sistema di *governance* territoriale multilivello l'impatto delle modifiche che riguardano un livello governativo si riflettono a cascata sugli altri. In questo senso indebolire l'ente intermedio potrebbe produrre effetti domino sugli altri enti, Regioni e Comuni, chiamati a ereditarne le responsabilità riferite alla cura degli interessi di area vasta senza le risorse e, talvolta, le competenze.

Da ultimo vi è da considerare il ruolo della Provincia come matrice dell'articolazione periferica statale. In questo senso è interessante evidenziare che il *deficit* di organicità che si critica all'intervento statale in discorso è affrontato con modalità almeno più flessibili nelle parallele

riforme di altre articolazioni statali periferiche (per esempio tribunali, scuole ecc.). In quel caso la riduzione delle unità di erogazione e dei relativi territori di riferimento mostra una maggiore conoscenza delle problematiche sottese che consentono di evitare il rigetto nella loro fase attuativa, tempi più appropriati e possibilità di correzione di eventuali errori di impostazione, condizioni completamente assenti anche nell'ultimo piano di riordino provinciale proposto.

In conclusione considerate le costanti che caratterizzano il sistema provinciale italiano – continuità territoriale dell'ente, rappresentanza politica; ruolo nel sistema di *governance* multilivello, nell'articolazione statale periferica e della rappresentanza intermedia; responsabilità di funzioni di area vasta – la sua riforma non può essere guidata da soli presunti obiettivi di efficientamento e riduzione dei costi, né può prescindere dall'impostare con il territorio soluzioni condivise sul tema dell'istituzione più adeguata per gestire l'area vasta.

Note

¹ F. Fabrizi, *La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della destra storica*, 1° aprile 2008, p. 8.

² Cfr. la Relazione sul nuovo ordinamento comunale e provinciale fatta a S. M. dal Ministro dell'Interno il 23 ottobre 1859. Nella Relazione Rattazzi aggiunge: “le provincie [...] sono ora costituite sopra basi abbastanza larghe, racchiudono popolazioni e interessi omogenei, e i loro poteri emergono da fonti troppo legittime e sincere, per non temperare e ponderare efficacemente nell'ordine amministrativo l'ingerenza degli uffici centrali di cui giustamente si oppugna in ogni Stato la tendenza invaditrice”.

³ G. Palombelli, *L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità a oggi*, nel volume coordinato da I. Nicotra in corso di pubblicazione.

⁴ Ne è un riflesso la nascita dell'UPI nel 1908.

⁵ Si tratta delle riflessioni che poi confluiranno tempo dopo nel TU del 3 marzo 1934, n. 383, contenute “ordinamento delle Province” nel quale la Provincia viene definita come “ente autarchico territoriale” a cui sono riconosciute la personalità giuridica e una limitata autonomia amministrativa.

⁶ Nel 1920, a seguito della prima guerra mondiale, con le annessioni della Venezia Tridentina fino al Brennero e della Venezia Giulia (da Trieste a Zara esclusa Fiume), venne istituita la provincia di Trento e nel 1923 nacquero le 3 province di Spezia, Trieste e dello Ionio. Le altre tre province di Fiume, Pola e Zara furono istituite nel 1924.

⁷ Nel 1941, a seguito dell'aggressione alla Jugoslavia, la provincia di Zara entrò a far parte del Governatorato della Dalmazia (comprendente le province di Zara, Spalato e Cattaro). In Slovenia fu istituita la Provincia di Lubiana. Durante il regime fascista il numero di province arrivò a 95 (escluse le zone di occupazione, i governatorati e le colonie), ma crebbe ancora in conseguenza di modifiche dei confini di quelle già esistenti. Con la fine del secondo conflitto mondiale all'Italia vennero tolte le province dell'Istria, del Carnaro e la Dalmazia, nonché parte del territorio di quelle di Trieste e Gorizia.

⁸ Tra questi Lussu e De Vita in sede di assemblea costituente “La Regione è un organismo, è

una personalità, una struttura, qualcosa di nuovo nella vita dello Stato democratico italiano, e noi come tale la concepiamo. La Provincia è niente”.

⁹ Comunicati stampa pubblicati nel sito web dell’Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d’Europa (AICCRE), www.aiccre.it/statuto-aiccre/.

¹⁰ L’intervento era simile a quello attuale. Era prevista la soppressione delle Province la cui popolazione rilevata al censimento generale della popolazione del 2011 fosse superiore a 300.000 abitanti o la cui superficie complessiva fosse superiore a 3.000 chilometri quadrati.

¹¹ Contestualmente era stato presentato un nuovo disegno di legge di riforma costituzionale ancora una volta finalizzato all’eliminazione del riconoscimento costituzionale dell’ente Provincia e contestuale devoluzione della competenza in materia di enti di area vasta alle Regioni.

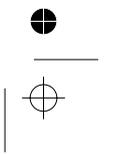
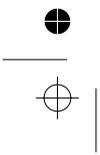
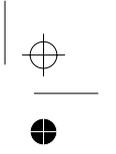
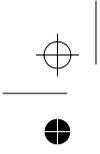
¹² Parere reso a UPI, 17 settembre 2012, prof. Alberto Capotosti, reperibile in federalismi.it.

¹³ Parere reso a UPI, 3 settembre 2012, prof. Vincenzo Cerulli Ierelli, reperibile in federalismi.it: “L’effetto che produce la deliberazione del Consiglio dei ministri, è quello di vincolare le successive proposte assunte in sede regionale, le quali a loro volta costituiscono la base della successiva proposta legislativa, ma non ne determinano il contenuto. Il Governo ne dovrà tener conto, ma potrà anche proporre al parlamento soluzioni diverse (anche sulla base, a loro volta, di suggerimenti e richieste pervenute dalle sedi regionali)”.

¹⁴ Parere reso a UPI, 31 agosto 2012, prof. Valerio Onida, reperibile in federalismi.it: “i requisiti minimi sono vincolanti per i CAL e le Regioni in sede di formulazione delle ipotesi e delle proposte, ma non potrebbero vincolare rigidamente il legislatore statale, non trattandosi di limiti stabiliti a livello costituzionale”.

¹⁵ M. Volpi, *Le Province nell’ordinamento costituzionale*, intervento alla Giornata di Studio “Territori e assetto amministrativo nella storia dell’Umbria”, organizzata dal CAL Umbria e dall’Istituto per la Storia dell’Umbria contemporanea (ISUC) il 17 settembre 2012 a Foligno.

¹⁶ L. Oliveri, *In dirittura di schianto la folle corsa verso il riordino delle province*, settembre 2012, in lexitalia.it.



12 I piccoli comuni fra obblighi di gestione associata delle funzioni e vincoli di finanza pubblica

Matteo Barbero*

12.1 Premessa – 12.2 La gestione associata delle funzioni comunali – 12.3 I vincoli di finanza pubblica – 12.4 Scenari futuri – 12.5 Conclusioni

12.1 Premessa

Nell'attuale contesto della finanza pubblica italiana, caratterizzata da sempre più pressanti esigenze di risanamento, la gestione associata delle funzioni da parte degli enti – e segnatamente dei comuni – di minori dimensioni ha assunto una valenza diversa rispetto al passato: da precipuo strumento di razionalizzazione organizzativa, infatti, essa rappresenta oggi anche una misura di contenimento delle spese collegate alle medesime funzioni.

Tale cambio di prospettiva ha coinciso con il passaggio da una normativa prevalentemente focalizzata su meccanismi di incentivazione dell'associazionismo spontaneo a quella vigente, imperniata sulla previsione di obblighi presidiati da sanzioni.

È comprensibile, pertanto, che tale percorso si sia intrecciato con il progressivo allargamento del perimetro degli enti soggetti a vincoli di tipo finanziario, in particolare al Patto di stabilità interno, che nei prossimi anni verrà esteso anche ai piccoli comuni.

Il carattere emergenziale della legislazione in materia (oggetto di continue modifiche) rende, tuttavia, incerto e problematico il quadro complessivo entro cui le nuove forme associative dovranno essere calate. Oltre alle criticità connesse con l'attuale struttura del Patto, che in molti casi rischia di risultare insostenibile per gli enti che finora ne sono stati esclusi, la segmentazione dei comuni, con differenziazione della tipologia dei vincoli a cui essi saranno soggetti a seconda della fascia demografica di appartenenza, pare destinata a complicare non poco la transizione verso i nuovi assetti organizzativi e funzionali.

Il presente lavoro è organizzato nel modo seguente: il par. 2 analizza in modo diacronico il quadro normativo in materia di gestione associata delle funzioni comunali; il par. 3 descrive il contenuto dei principali vincoli di finanza pubblica gravanti sui comuni, cercando di valutarne il possibile

* Regione Piemonte.

impatto sulla costruzione delle forme associative; il par. 4 cerca di tratteggiare i possibili scenari futuri alla luce delle problematiche aperte; il par. 5 contiene alcune brevi conclusioni.

12.2 La gestione associata delle funzioni comunali

L'eccessiva "polverizzazione" della pubblica amministrazione locale rappresenta un problema annoso dell'ordinamento italiano¹.

Non a caso, l'avvio delle prime politiche di aggregazione risale ai primi anni del periodo post-unitario, con la legge 2248/1865 (allegato A).

Successivamente, in pieno periodo fascista, vennero adottati, dapprima, il RDL 389/1927, che impose la fusione di oltre 2000 comuni, successivamente il Testo Unico leggi comunali e provinciali (RD 383/1934), ove fa la sua comparsa l'istituto della "riunione volontaria" disposta su domanda dei podestà interessati previo accordo che ne definisse le condizioni.

Questa alternanza fra strumenti autoritativo/obbligatori e strumenti convenzionali/facoltativi segna anche i successivi sviluppi della legislazione in materia.

In epoca repubblicana, perché veda la luce una nuova disciplina generale in materia, occorre attendere il 1990, con la legge n. 142, che individua nell'unione la forma associativa prioritariamente destinata a favorire i processi aggregativi dei piccoli comuni, in vista, peraltro, della loro fusione.

Il parziale fallimento di tale approccio ha suggerito l'abbandono dell'obiettivo più ambizioso dell'accorpamento, la previsione di forme associative più flessibili e soprattutto l'enfasi sugli incentivi economici (sia statali che regionali) all'aggregazione. Anche tale strategia (concretizzata nel periodo delle riforme "Bassanini") ha prodotto risultati modesti, favorendo perlopiù la creazione di enti aventi il solo scopo di accaparrarsi le risorse disponibili.

Nel frattempo, la riforma del 2001 ha modificato profondamente il quadro costituzionale, da un lato enfatizzando, attraverso il principio di sussidiarietà verticale, il primato dei comuni sugli altri livelli di governo in relazione al riparto delle funzioni amministrative, dall'altro introducendo la bipartizione di queste ultime in fondamentali (da individuare mediante legge statale) e non fondamentali (definite in via residuale).

Infine, l'esigenza di risanamento dei conti pubblici derivante dalla crisi economico finanziaria mondiale ha imposto una nuova accelerazione dei processi aggregativi, attraverso la previsione di obblighi (da ultimo, come si dirà, anche sanzionabili), con l'obiettivo primario di conseguire risparmi di

spesa. In effetti, i più recenti interventi del legislatore in materia sono contenuti in provvedimenti di carattere finanziario.

Il primo risale alla manovra estiva 2010 (DL 78/2010, convertito dalla legge 122/2010), che all'art. 14, commi 25² e ss., ha introdotto un obbligo di gestione in forma associata, mediante unione o convenzione, delle funzioni fondamentali da parte dei comuni di minori dimensioni (ovvero con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, fatta eccezione per quelli appartenenti o appartenuti a una comunità montana, per i quali il limite era fissato a 3.000 abitanti)³.

Tale disciplina, invero, presentava numerose criticità, che hanno reso necessarie numerose misure correttive.

In primo luogo, le funzioni da associare, nelle more di una loro più puntuale definizione da parte di una futura legge statale, erano individuate in modo assai approssimativo, mediante rinvio all'art. 21, comma 3, della legge 42/2009 sul federalismo fiscale, la quale, a sua volta, aveva mutuato l'articolazione delle funzioni (e relativi servizi) prevista dal DPR 194/1996 sui modelli di bilancio⁴.

In secondo luogo, la procedura di individuazione degli ambiti territoriali per l'esercizio in forma associata non era univoca: da un lato, il comma 30 prevedeva che, nelle materie di competenza delle regioni *ex art.* 117, commi 3 e 4, Cost., fossero queste ultime a individuare – con propria legge, previa concertazione nell'ambito dei Consigli delle autonomie locali – la rispettiva “dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica”, oltre che a stabilire il termine per l'avvio dell'esercizio in forma associata delle diverse funzioni. Dall'altro lato, il successivo comma 31 rimetteva a un decreto del presidente del consiglio dei ministri la definizione del limite demografico minimo che l'insieme dei comuni aggregati avrebbe dovuto raggiungere e la definizione del termine per l'entrata a regime del relativo meccanismo, senza chiarire se in tal modo ci si riferisse alle sole funzioni diverse da quelle inerenti le materie di competenza regionale o se si prevedesse una sorta di procedura sostitutiva a fronte di eventuali inerzie delle regioni (come sembrava suggerire la formulazione letterale della norma). La mancata adozione sia delle leggi regionali che del dpcm ha ulteriormente accentuato l'incertezza sui modi e sui tempi per costituire le aggregazioni e la mancanza di sanzioni esplicite per gli enti inadempienti ha determinato una situazione di generale inerzia.

Nell'estate del 2011, l'acuirsi della crisi finanziaria mondiale ha determinato una duplice revisione della normativa in esame, con l'obiettivo di accelerare il percorso di costituzione delle forme associative al fine di conseguire risparmi di spesa. Dapprima è intervenuto l'art. 20, comma 2-*quater*, del DL 98/2011 (convertito dalla legge 111/2011), il quale ha operato due modifiche sostanziali: da un lato, ha stabilito direttamente il limite

demografico minimo da raggiungere, fissandolo in 5.000 abitanti ovvero nel quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati; dall'altro, ha previsto delle scadenze temporali per l'avvio delle unioni e delle convenzioni⁵.

Ben più corposa la novella introdotta dall'art. 16 del DL 138/2011 (convertito dalla legge 148/2011). Tale disposizione ha operato una distinzione dei piccoli comuni in due fasce demografiche. Per quelli con popolazione compresa fra 1.001 e 5.000 abitanti, essa si è limitata a incrementare la soglia minima di popolazione da raggiungere (portandola a 10.000 abitanti, salvo diverso limite fissato dalle regioni) e anticipare le scadenze per l'avvio delle gestioni associate⁶. Decisamente più significative, invece, le modifiche riguardanti i comuni fino a 1.000 abitanti, ai quali il legislatore ha imposto di gestire in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti (non solo più, quindi, le funzioni fondamentali). Ciò, in via prioritaria, mediante la costituzione di un nuovo, peculiare tipo di unione che, di fatto, avrebbe svuotato l'autonomia dei singoli enti a essa appartenenti. Questi ultimi, infatti, avrebbero dovuto cedere (oltre a tutte le altre) anche gran parte delle proprie prerogative in materia di gestione del bilancio alla forma associativa, destinata a essere amministrata da un consiglio e da un presidente con i medesimi poteri, rispettivamente, del consiglio comunale e del sindaco. Addirittura, il legislatore ha previsto (sia pure in prospettiva futura) la possibilità di elezione diretta degli organi dell'unione, rivelando in modo chiaro l'intenzione di utilizzare tale strumento per disporre una sorta di "fusione a freddo" dei comuni di minori dimensioni. L'unica deroga riguardava i comuni che, alla data del 30 settembre 2012, risultassero esercitare la totalità delle funzioni e dei servizi mediante convenzione "certificata" dal Ministero dell'Interno (con una procedura *ad hoc*) in relazione al conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione. Dell'unione "speciale" avrebbero potuto fare parte, su base volontaristica, anche comuni fra 1.001 e 5.000 abitanti, che di conseguenza sarebbero stati soggetti al medesimo regime previsto per quelli più piccoli. Anche in tal caso, la tempistica di attuazione era assai stringente⁷, pur senza la previsione di sanzioni esplicite in caso di inadempimento.

Infine, la materia ha trovato un nuovo assetto normativo, al momento vigente, con l'art. 19 del DL 95/2012 (convertito dalla legge 135/2012). In base alle nuove norme, per quanto concerne le funzioni fondamentali (il cui elenco è stato ridefinito e ampliato⁸) l'obbligo riguarda tutti i comuni senza più la rigida distinzione fra quelli sopra e quelli sotto i 1.000 abitanti. I primi (1.001-5.000 abitanti) dovranno scegliere fra l'unione "classica" *ex art. 32 del TUEL* e la convenzione (art. 30 del TUEL). Quest'ultima, però, dovrà avere durata almeno triennale e conseguire "significativi livelli di effi-

cacia ed efficienza nella gestione” certificati dal Ministero dell’Interno: in mancanza, essa dovrà essere sciolta e i comuni interessati dovranno confluire in un’unione⁹.

Per i secondi (fino a 1.000 abitanti), oltre alle precedenti, rimane aperta anche la strada dell’unione *ex art. 16 del DL 138/2011*. Tuttavia, non si tratta più (come in precedenza) di un obbligo, ma di una mera facoltà, da esercitare in alternativa agli altri due modelli gestionali descritti. La medesima facoltà non è più espressamente prevista per i comuni fra 1.001 e 5.000 abitanti.

Per chi opta per l’unione “classica”, la soglia demografica minima è fissata a 10.000 abitanti, salvo diverso limite individuato dalla regione, mentre non è previsto alcun limite per le convenzioni. Per i comuni fino a 1.000 abitanti che, invece, sceglieranno l’unione “speciale”, il minimo scende a 5.000 abitanti, che diventano 3.000 per quelli montani, anche in tal caso salvo diversa decisione da parte delle regioni¹⁰.

Infine, è stato previsto che gli enti che risulteranno inadempienti alle scadenze fissate dal legislatore (statale, ma anche regionale, come si è visto, in relazione alle funzioni inerenti a materie di competenza delle regioni) subiranno un “richiamo” da parte del prefetto, che fisserà loro un termine perentorio per provvedere. Decorso inutilmente tale termine, scatterà il potere sostitutivo del Governo *ex art. 8 della legge 131/2003*, con possibilità anche di nomina di un commissario ad acta.

12.3

I vincoli di finanza pubblica

12.3.1

Il quadro normativo

Come già evidenziato, nei più recenti provvedimenti in precedenza richiamati, a differenza di quanto accadeva in passato, l’accorpamento dei piccoli comuni rappresenta, prima ancora che uno strumento di razionalizzazione dell’assetto organizzativo della PA locale, una misura di contenimento delle spese a essa imputabili.

Tale obiettivo, oltre che attraverso il contenimento dei costi (peraltro modesti) di funzionamento delle strutture e il conseguimento (possibile solo nel medio periodo) di economie di scala nella gestione ed erogazione dei servizi, viene perseguito anche mediante il progressivo assoggettamento dei comuni di minori dimensioni ai vincoli di finanza pubblica e, in particolare, al Patto di stabilità interno, che rappresenta tuttora il principale strumento statale di coordinamento finanziario di regioni ed enti locali¹¹.



Come noto, il Patto, introdotto a partire dall'esercizio finanziario 1999¹², è stato applicato alla generalità dei comuni solo fino al 2000. Dal 2001, infatti, è stata disposta l'esclusione di quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Solo nel biennio 2005-2006 venne prevista l'inclusione di tutti i comuni con più di 3.000 abitanti, ma tale previsione non fu mai attuata¹³.

Analogamente, solo sporadica è stata l'inclusione nel Patto degli enti locali diversi da province e comuni e, in particolare, di comunità montane e altre unioni di comuni. È curioso notare come tale circostanza – che pure avrebbe potuto rappresentare un formidabile incentivo in tal senso – non abbia determinato alcun significativo incremento delle forme di gestione associata delle funzioni, avendo i comuni preferito, per (tentare di) eludere i vincoli del Patto, ricorrere a strumenti diversi, come le società partecipate e (ma in misura minore) le aziende speciali o le istituzioni.

Anche da questo punto di vista, una decisa inversione di rotta è stata determinata dal già citato art. 16 del DL 138/2011, il quale ha previsto, da un lato, a decorrere dal 2013, l'estensione del Patto a tutti i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti (comma 31), dall'altro, l'assoggettamento, a partire dall'anno successivo, anche delle unioni "speciali" entro cui avrebbero dovuto confluire i restanti comuni con meno di 1.000 residenti (comma 5). In tal modo, dal 2014, il Patto sarebbe risultato applicabile, indirettamente o indirettamente, al 100% dei comuni (con la sola eccezione di quelli appartenenti a convenzioni "certificate" dal Ministero dell'Interno). Rimanevano comunque escluse le unioni "classiche" disciplinate dall'art. 32 del TUEL.

Quella ad ampliare la platea degli enti soggetti, del resto, è una tendenza consolidata della normativa più recente: basti citare la prevista inclusione delle società partecipate in house¹⁴, nonché delle aziende speciali e delle istituzioni¹⁵.

Anche in tale ambito, la novella introdotta dal DL 95/2012 cit. ha profondamente modificato il quadro normativo, rendendone ancora più complessa la valutazione. Essa, da un lato, ha confermato l'assoggettamento al Patto dei comuni fra 1.001 e 5.000 abitanti a partire dal 2013 e l'esenzione per le unioni "classiche", dall'altro, come evidenziato al par. 2, ha trasformato da obbligatoria (salvo deroghe *ad hoc*) a facoltativa la costituzione, da parte di quelli fino a 1000 abitanti, delle unioni "speciali". In tal modo, di fatto, l'inclusione del Patto di tali enti è diventata solo eventuale, essendo subordinata a una scelta volontaria e (come si dirà) altamente improbabile.

In effetti, l'attuale struttura del Patto rischia di avere un effetto dirompente sui bilanci dei piccoli comuni.

12.3.2

Una stima degli effetti del Patto di stabilità interno sui piccoli comuni

La misurazione degli effetti del Patto sulla gestione finanziaria dei comuni è ostacolata da due fattori. In primo luogo, la relativa disciplina ha subito, nel corso degli anni, continue e talvolta radicali modifiche, che hanno riguardato spesso la stessa struttura dei vincoli da esso imposti. Di conseguenza, risulta impossibile confrontare serie storiche di dati relative a un arco di tempo sufficientemente lungo. Il secondo ostacolo è di carattere metodologico e consiste nella difficoltà di applicare un approccio valutativo di tipo controfattuale, che consenta di verificare empiricamente se e in che misura le grandezze finanziarie degli enti a esso soggetti siano influenzate o meno dalle regole del Patto¹⁶.

Eppure, quest'ultimo è indicato come la causa principale di molte delle attuali problematiche della finanza locale, in particolare della forte contrazione della spesa di investimento e del rallentamento dei relativi tempi di pagamento da parte dei comuni (e degli enti locali in generale)¹⁷. Ma si tratta di criticità che dipendono certamente anche da altri fattori, come, per esempio, la generalizzata riduzione delle risorse disponibili, che negli ultimi anni ha iniziato a incidere anche sulla spesa corrente¹⁸.

Per stimare, in particolare, le conseguenze sui bilanci dei piccoli comuni dell'assoggettamento al Patto abbiamo, quindi, optato per una metodologia di analisi più empirica, sottoponendo a un campione di comuni appartenenti alla fascia demografica compresa fra 1001 e 5000 abitanti un questionario volto ad analizzare l'andamento pregresso (desunto dai consuntivi) e futuro (sulla base della programmazione di ogni singolo ente) delle voci di entrata e di spesa comprese nel relativo aggregato¹⁹.

Il campione include 91 comuni della Regione Piemonte e presenta una buona significatività statistica²⁰ rispetto all'universo dei comuni piemontesi²¹.

Tabella 12.1
LE CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE

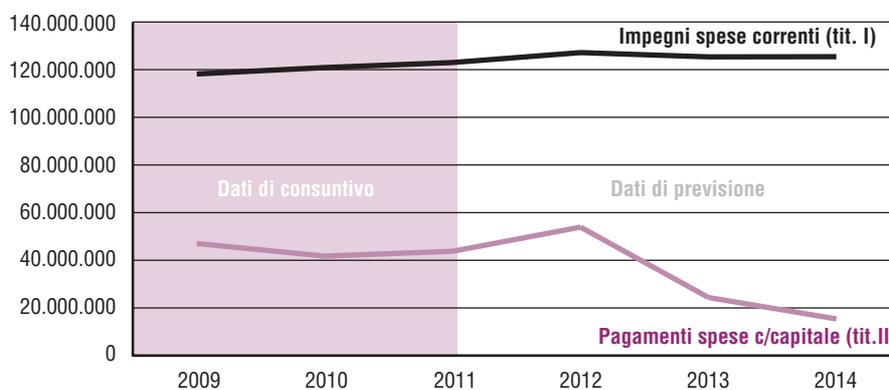
Classi di popolazione	Numero enti		Percentuale enti		Popolazione totale		Popolazione in percentuale	
	Regione	Campione	Regione	Campione	Regione	Campione	Regione	Campione
1.000-1.999	253	52	53%	57%	356.503	74.243	34%	40%
2.000-2.999	114	24	24%	26%	271.537	55.346	26%	30%
3.000-3.999	68	10	14%	11%	235.401	33.794	23%	18%
4.000-4.999	39	5	8%	5%	176.039	22.124	17%	12%
Totale complessivo	474	91	100%	100%	1.039.480	185.507	100%	100%

Fonte: nostra elaborazione su dati ANCI Piemonte

Abbiamo, quindi, analizzato la dinamica delle principali voci dell'aggregato relativo al Patto, confrontando i dati di consuntivo relativi agli esercizi 2009-2011 con quelli previsionali relativi al triennio 2012-2014. A tal fine, abbiamo tradotto i valori assoluti in numeri indice, utilizzando come anno base il 2012, che rappresenta, come detto, la "frontiera" fra l'esclusione e l'inclusione al Patto dei comuni della fascia demografica considerata.

I risultati dell'analisi sono esposti nella tabella 12.2. Sebbene a livello statistico il campione non possa essere considerato rappresentativo rispetto alle altre Regioni, le tendenze che da essi emergono paiono confermare le criticità imputate al Patto.

Figura 12.1
SPESA CORRENTE (IMPEGNI) E SPESA IN CONTO CAPITALE (PAGAMENTI) NEI COMUNI DEL CAMPIONE



I dati relativi al triennio 2009-2011 sono tratti dai consuntivi degli enti del campione. Quelli relativi al triennio 2012-2014 sono dati previsionali.

Fonte: nostra elaborazione su dati ANCI Piemonte

Tabella 12.2
GLI AGGREGATI DEL PATTO NEI COMUNI DEL CAMPIONE

Anno	Voce	Valori assoluti (milioni di euro)	Numero indice (2012 = 1 00)
2009	Accertamenti entrate correnti (tit. I)	59.602.092,69	60,09
2010	Accertamenti entrate correnti (tit. I)	61.826.530,67	62,34
2011	Accertamenti entrate correnti (tit. I)	97.043.448,42	97,84
2012	Accertamenti entrate correnti (tit. I)	99.181.582,20	100,00
2013	Accertamenti entrate correnti (tit. I)	100.262.127,44	101,09
2014	Accertamenti entrate correnti (tit. I)	100.464.525,72	101,29
2009	Accertamenti entrate correnti (tit. II)	43.542.501,63	493,99
2010	Accertamenti entrate correnti (tit. II)	42.966.175,44	487,45

Tabella 12.2
(segue)

Anno	Voce	Valori assoluti (milioni di euro)	Numero indice (2012 = 1 00)
2011	Accertamenti entrate correnti (tit. II)	10.242.693,91	116,20
2012	Accertamenti entrate correnti (tit. II)	8.814.466,83	100,00
2013	Accertamenti entrate correnti (tit. II)	8.169.048,84	92,68
2014	Accertamenti entrate correnti (tit. II)	8.145.599,87	92,41
2009	Accertamenti entrate correnti (tit. III)	24.514.313,34	87,05
2010	Accertamenti entrate correnti (tit. III)	28.738.020,38	102,05
2011	Accertamenti entrate correnti (tit. III)	33.520.779,00	119,03
2012	Accertamenti entrate correnti (tit. III)	28.161.218,96	100,00
2013	Accertamenti entrate correnti (tit. III)	27.730.894,94	98,47
2014	Accertamenti entrate correnti (tit. III)	27.708.978,06	98,39
2009	Accertamenti entrate correnti (totale)	127.658.907,66	93,76
2010	Accertamenti entrate correnti (totale)	133.530.726,49	98,07
2011	Accertamenti entrate correnti (totale)	140.806.921,33	103,41
2012	Accertamenti entrate correnti (totale)	136.157.267,99	100,00
2013	Accertamenti entrate correnti (totale)	136.162.071,22	100,00
2014	Accertamenti entrate correnti (totale)	136.319.103,65	100,12
2009	Impegni spese correnti (tit. I)	118.194.088,00	92,95
2010	Impegni spese correnti (tit. I)	120.873.168,13	95,06
2011	Impegni spese correnti (tit. I)	122.986.688,87	96,72
2012	Impegni spese correnti (tit. I)	127.154.877,89	100,00
2013	Impegni spese correnti (tit. I)	125.362.469,48	98,59
2014	Impegni spese correnti (tit. I)	125.437.692,68	98,65
2009	Riscossioni entrate conto capitale (tit. IV)	27.430.331,82	81,05
2010	Riscossioni entrate conto capitale (tit. IV)	28.593.002,00	84,48
2011	Riscossioni entrate conto capitale (tit. IV)	26.246.762,45	77,55
2012	Riscossioni entrate conto capitale (tit. IV)	33.844.352,82	100,00
2013	Riscossioni entrate conto capitale (tit. IV)	28.043.861,43	82,86
2014	Riscossioni entrate conto capitale (tit. IV)	19.544.982,01	57,75
2009	Pagamenti spese conto capitale (tit. II)	47.038.519,99	87,26
2010	Pagamenti spese conto capitale (tit. II)	41.753.983,44	77,46
2011	Pagamenti spese conto capitale (tit. II)	43.777.545,72	81,21
2012	Pagamenti spese conto capitale (tit. II)	53.904.943,05	100,00
2013	Pagamenti spese conto capitale (tit. II)	24.380.592,57	45,23
2014	Pagamenti spese conto capitale (tit. II)	15.387.745,87	28,55

I dati relativi agli anni 2009-2011 sono tratti dai certificati consuntivi, quelli relativi al triennio 2012-2014 sono dati previsionali.

Fonte: nostra elaborazione su dati ANCI Piemonte

La prima evidenza è che il Patto non produce effetti rilevanti sul lato corrente dei bilanci dei comuni del campione, con le entrate e le spese (che ai fini del saldo rilevano in termini di competenza) che non presentano significative variazioni a livello complessivo²².

Molto ampie, invece, le variazioni delle entrate e delle spese in conto capitale (che il Patto vigente considera in termini di cassa): a fronte di un picco di pagamenti previsto per il 2012 (ultimo anno precedente all'assoggettamento al Patto), si prevede entro il 2014 una drastica riduzione di circa il 70%, decisamente superiore alla contrazione prevista per le correlative riscossioni.

Tali risultati sono almeno in parte spiegabili alla luce dell'attuale struttura del Patto, che obbliga gli enti locali a raggiungere un obiettivo di saldo positivo, sterilizzando le principali leve per il finanziamento degli investimenti, ovvero il ricorso al debito e l'applicazione dell'avanzo di amministrazione²³.

Essi, tuttavia, sembrano confermare anche la presenza di un effetto di spiazzamento della spesa in conto capitale rispetto alla spesa corrente associato al Patto.

Ciò potrebbe dipendere dal fatto che la manovra correttiva risulta particolarmente brusca: il saldo relativo all'anno 2012 (calcolato secondo le regole della cosiddetta competenza mista²⁴) assume un valore negativo di circa 11 milioni, a fronte di un saldo obiettivo 2013 di circa 17 milioni di euro.

La correzione, pari a circa 28 milioni, rischia, dunque di scaricarsi quasi interamente sugli investimenti, a fronte di una sostanziale invarianza della spesa corrente.

Tale effetto pare destinato a rallentare i procedimenti di spesa già avviati (il campione presenta al 31 dicembre 2011 uno stock di residui passivi in conto capitale superiore ai 100 milioni di euro), ma soprattutto a scoraggiare nuovi investimenti.

Per non pochi enti, infatti, anche il previsto azzeramento delle uscite di cassa sul titolo II della spesa potrebbe non essere sufficiente, se le riscossioni sul titolo IV delle entrate (per loro natura suscettibili di oscillazioni impreviste) risultassero inferiori alle previsioni: in tali casi, infatti, è certamente preclusa la strada (battuta da non pochi enti negli scorsi anni) di puntare su entrate straordinarie come alienazioni di beni o di partecipazioni.

In tale prospettiva, la scelta di estendere la platea del Patto in un breve lasso di tempo e senza alcuno scivolo per gli enti di prima inclusione²⁵ rischia di ipotecare la programmazione dei futuri investimenti da parte dei piccoli comuni e di ostacolare l'attuazione di seri programmi (necessariamente pluriennali) di razionalizzazione delle spese correnti, quali quelli che dovrebbero e potrebbero essere connaturati alla costruzione di forme di gestione associata delle funzioni.



In definitiva, anche se allo stato non è possibile misurare con precisione gli effetti del Patto sulla gestione degli enti a esso soggetti, è evidente che esso (unitamente ad altri fattori) contribuisce a distorcerne le scelte. Nei confronti di una platea quale quella dei piccoli comuni, tali effetti distorsivi rischiano di essere amplificati dalla diffusa rigidità dei relativi bilanci.

12.3.3

L'impatto dei vincoli di finanza pubblica sull'organizzazione delle forme associative

L'esperienza del Patto degli ultimi anni, gli effetti negativi da esso prodotti (soprattutto in termini di rallentamento degli investimenti e dilatazione dei tempi di pagamento) e quelli attesi nei confronti degli enti di nuova inclusione (si veda il paragrafo precedente) ne fanno un fattore di una certa rilevanza nella complessa partita relativa all'obbligo di gestione associata delle funzioni da parte dei piccoli comuni.

In particolare, è prevedibile che le scelte concrete in merito all'assetto delle forme associative verranno compiute con l'obiettivo prioritario di evitare l'assoggettamento ai relativi vincoli del maggior numero possibile di enti.

Del resto, il quadro normativo paradossalmente agevola possibili tentativi di elusione del Patto. Esso, infatti, presenta non poche contraddizioni, che rischiano di distorcere il comportamento dei diversi attori e di pregiudicare il conseguimento sia degli obiettivi di risparmio che di quelli di razionalizzazione organizzativa perseguiti dal legislatore.

Come già sottolineato, dal 2013 il Patto si applicherà in modo diretto a tutti i comuni fra 1.001 e 5.000 abitanti, ma non alle unioni (quelle "classiche") che essi devono costituire (in alternativa alla convezioni) per esercitare in forma associata le proprie funzioni fondamentali.

Dal 2014, invece, il Patto verrà esteso alle unioni "speciali" attraverso le quali i comuni fino a 1.000 abitanti possono (non è più un obbligo, ma una mera facoltà) esercitare la totalità delle funzioni e dei servizi loro spettanti. Per questi ultimi, quindi, non è prevista, al momento, un'applicazione diretta del Patto, ma solo un'applicazione indiretta e per di più eventuale, che scatterebbe solo nel caso in cui essi optino per il modello dell'unione "speciale".

Tale modello, come sottolineato, non è più disponibile, invece, per i comuni fra 1.001 e 5.000 abitanti, per i quali, quindi, l'applicazione del Patto è prevista solo in forma diretta, senza coinvolgimento delle rispettive forme associative.

In sostanza, quindi, abbiamo enti (quelli fra 1.001 e 5.000 abitanti) che saranno soggetti come singoli, ma non attraverso le rispettive forme asso-

ciative, e altri enti (quelli fino a 1.000 abitanti) che non saranno soggetti in modo diretto, ma che potrebbero entrare nel Patto in modo indiretto, attraverso le confluenze in un'unione "speciale".

Che scelte possiamo aspettarci in un simile contesto?

A prima vista, per i comuni più grandi (1.001-5.000 abitanti) il modello organizzativo sembra essere neutrale rispetto all'assoggettamento al Patto. In realtà, è probabile che le preferenze degli enti in questione vadano, almeno in prima battuta, alle convezioni, che rappresentano un modello organizzativo più snello e (soprattutto) non impongono (a differenza delle unioni) il raggiungimento di una soglia demografica minima. Esistono, però, delle controindicazioni, che i comuni non potranno trascurare. In primo luogo, la scelta della convezione presuppone, come detto, il raggiungimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, che dovranno essere accertati dal Ministero dell'Interno, in mancanza dei quali sarà imposta la costituzione di unioni. In secondo luogo, la convenzione impone di individuare un ente capofila ed è improbabile che tale ruolo venga spontaneamente svolto da un ente direttamente assoggettato al Patto, giacché in tal caso su di esso si scaricherebbero tutte le criticità finanziarie dei comuni convenzionati. Più conveniente sarebbe attribuire il ruolo di capofila a un comune sotto i 1.000 abitanti, in quanto, come detto, nei confronti di tali enti non è prevista al momento l'applicazione diretta del Patto. Tuttavia, si tratterebbe di una scelta assai poco opportuna, che farebbe gravare su entità di modeste dimensioni e limitate capacità organizzative oneri finanziari e gestionali che potrebbero rivelarsi insostenibili. È, dunque, singolare che la legislazione vigente offra un incentivo (certamente indiretto, probabilmente involontario ma innegabilmente sussistente) a un'opzione di questo tipo, che certamente non si muove nella direzione auspicata dai sostenitori dell'associazionismo comunale, il cui obiettivo è rafforzare (e non indebolire) la capacità organizzativa dei piccoli comuni.

Viceversa, la scelta dell'unione sembra andare nella direzione corretta, aggregando capacità organizzative intorno a un nuovo ente potenzialmente in grado di conseguire economie di scala. Anche in tal caso, tuttavia, i modelli proposti dal legislatore non sembrano agevolare scelte razionali.

Per i comuni maggiori, l'unico disponibile è l'unione "classica", che verosimilmente sarà scelta nel tentativo di aggirare il Patto, essendo tali enti esclusi dai relativi vincoli (è il secondo motivo di preferenza per tale forma associativa, oltre alla difficoltà di individuare un ente capofila dell'eventuale convezione). Tuttavia, si tratterebbe di un aggiramento solo parziale. Tali forme associative, infatti, sono finora vissute di finanza in gran parte derivata. In base all'art. 32, comma 7, del TUEL, alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi a esse affidati, ma si tratta di risorse nel complesso marginali, decisamente inferiori rispet-



to ai trasferimenti erogati dai comuni aderenti. Questi flussi, transitando dai bilanci comunali, finiranno comunque nelle maglie del Patto, almeno per i comuni con più di 1.000 abitanti. Invero, nella prospettiva del progressivo accentramento in capo alle unioni delle funzioni fondamentali comunali, è inevitabile che risorse crescenti vengano gestite in modo centralizzato, senza più l'intermediazione da parte dei comuni associati. Difficilmente, tuttavia, vi sarà il completo spostamento del baricentro finanziario sulle unioni, almeno per quelle "classiche". Al contrario, per le unioni speciali, la disciplina vigente (art. 16, comma 2, del DL 138/2011 cit.) prevede che a esse siano assegnate, oltre alla programmazione economico-finanziaria e alla gestione contabile (come per le altre forme associative), anche la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei comuni associati, nonché di quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essa esercitate per conto dei comuni medesimi. Al momento, non è chiaro se tale attribuzione (espressamente disposta, in deroga alle previsioni dell'art. 32 del TUEL, solo per le unioni "speciali") possa essere disposta anche a favore di quelle "classiche". Ciò, evidentemente, consentirebbe anche a queste ultime di gestire quote significative delle risorse comunali, che quindi verrebbero escluse dal Patto. L'attuale sistema di finanza comunale, tuttavia, non sembra agevolmente consentire (in mancanza di una previsione espressa in tal senso, analoga a quella in precedenza richiamata) una simile evoluzione: esso, infatti, è interamente imperniato sui comuni come titolari dei principali tributi, delle compartecipazioni e dei trasferimenti a valere sui fondi sperimentali di riequilibrio e perequativi. Le stesse misure (si veda, per esempio, l'art. 2, comma 7, del D.lgs. 23/2011) volte a incentivare l'avvio delle gestioni associate individuano come beneficiari i singoli enti e non le forme organizzative sovracomunali.

Per i comuni sotto i 1.000 abitanti, come detto, l'inclusione nel Patto dipende, invece, da un atto volontario di costituzione di un'unione "speciale". Anche tale evenienza è, per evidenti ragioni, piuttosto remota, essendo verosimile che tali enti optino per uno degli altri due modelli, che consentirebbero loro di conservare l'attuale esenzione dal Patto. Nuovamente, va segnalata una palese incongruenza: se, come pare logico, il fine è quello di creare aggregazioni coese e tendenzialmente stabili in grado di conseguire più elevati standard organizzativi e, quindi, maggiore efficienza, tale scelta (se non imposta, nel rispetto dell'autonomia comunale e considerato il fallimento dei precedenti tentativi di accorpamento forzoso) dovrebbe essere almeno incentivata. Nell'attuale quadro normativo, invece accade l'esatto contrario: gli enti che optano per l'unione "speciale" (la cui costituzione, come detto, è equiparabile a una fusione) vengono "premiati" con l'assoggettamento al Patto, dal quale, viceversa, continuerebbero a essere esclusi in caso di opzione per l'unione "classica" o per la convenzione.



Un ulteriore rischio, di cui il legislatore non pare avere tenuto adeguatamente conto, è quello di avere numerose forme associative che includeranno sia enti soggetti che enti esclusi dal Patto, il che complicherà ulteriormente la già non facile transizione verso il nuovo assetto, oltre che la gestione a regime delle funzioni e dei servizi.

Se si condivide l'opportunità di assoggettare ai vincoli di finanza pubblica l'intero universo dei comuni, sarebbe decisamente preferibile dettare regole chiare e uniformi, evitando il più possibile ambiguità e incertezze che, da un lato, rischiano di favorire le pratiche elusive, dall'altro di ostacolare la creazione di aggregazioni efficienti.

Come accennato, inoltre, l'allargamento della platea degli enti soggetti a Patto potrebbe essere utilizzato come incentivo all'aggregazione delle municipalità: per esempio, si potrebbe prevedere che le forme associative più evolute (come le unioni "speciali", che andrebbero consentite anche ai comuni fra 1.001 e 5.000 abitanti) siano temporaneamente escluse, in modo da orientare in tale direzione la scelta della maggior parte degli enti²⁶.

Un allentamento iniziale dei vincoli consentirebbe anche di compensare i costi di transizione verso il nuovo assetto, affatto trascurati nell'attuale contesto e che le (poche) esperienze compiute di fusione fin qui realizzate hanno dimostrato essere assai significativi, almeno nel breve periodo.

A parere di chi scrive, l'inclusione nel Patto dei piccoli comuni è senz'altro opportuna, anche se essa accentuerebbe ulteriormente l'esigenza di riforma delle attuali regole.

12.4 Scenari futuri

Dal 2013, in coincidenza con l'estensione del Patto ai comuni fra 1.000 e 5.000 abitanti, è prevista l'applicazione di un nuovo meccanismo finalizzato a rendere più flessibili i relativi vincoli. Si tratta del cosiddetto Patto territoriale integrato, previsto dall'art. 32, comma 17, della legge 183/2011.

Tale istituto rappresenta l'evoluzione dei meccanismi di regionalizzazione del Patto sperimentati, con buoni risultati, a partire dal 2009²⁷.

Esso si propone, infatti, di superare la distinzione attuale fra Patto regionalizzato "verticale" (le Regioni cedono margini di Patto agli enti locali del proprio territorio) e "orizzontale" (gli enti locali si scambiano spazi finanziari), generalizzando l'approccio di tipo integrato fino a oggi consentito solo alle autonomie speciali.

Ciascuna Regione o Provincia autonoma, infatti, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali, potrà concordare con lo Sta-



to “le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica” per sé e per tutti gli enti locali del proprio territorio. Tali modalità dovranno essere coerenti con i criteri europei per quanto concerne l’individuazione delle entrate e delle spese da considerare (che comunque non potranno includere la componente sanitaria) e saranno monitorate dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica con il supporto tecnico della Commissione paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale.

In tal modo, si inverte la logica finora prevalente del Patto, impostandolo su base territoriale, anziché atomistica (un obiettivo per ogni singolo Ente) e per comparti (regole e obiettivi differenziati, rispettivamente, per Regioni, Province e Comuni).

Inoltre, si passa da una struttura *top-down* (lo Stato impone vincoli agli altri livelli di governo) a una (almeno in parte) *bottom-up*, con la previsione di una sistematica concertazione a livello sia centrale che locale.

Se adeguatamente implementato, il nuovo istituto potrebbe consentire al Patto di funzionare anche come strumento di programmazione (oltre che di controllo), attraverso la differenziazione degli obiettivi *ex ante* (e non solo *in itinere*) in funzione del perseguimento degli obiettivi prioritari di policy di ciascun territorio.

Il generico riferimento, operato dal legislatore, agli “enti locali”, inoltre, potrebbe consentire di ampliare la platea delle amministrazioni soggette, includendovi in modo univoco i piccoli comuni e le relative forme associative ma garantendo la necessaria dose di flessibilità nell’applicazione dei relativi meccanismi.

Va però rilevato che la disciplina in commento prevede non pochi limiti agli interventi regionali.

In particolare, esso ribadisce che restano ferme le vigenti sanzioni a carico degli enti responsabili del mancato rispetto degli obiettivi e il monitoraggio a livello centrale, nonché “il termine perentorio del 31 ottobre per la comunicazione della rimodulazione degli obiettivi”. In sostanza, si tratta dei medesimi vincoli (di contenuto e temporali) previsti per le attuali forme di regionalizzazione del Patto, che potrebbero limitare le potenzialità del nuovo strumento.

Da non trascurare inoltre, il rischio di inasprimento delle sanzioni: a quelle applicabili ai singoli enti inadempienti si aggiungeranno, in caso di sfioramento dell’obiettivo territoriale aggregato, quelle a carico delle Regioni, alle quali, nell’anno successivo, sarà imposta una correzione aggiuntiva pari alla differenza tra tale obiettivo e il risultato complessivo conseguito.

L’applicazione operativa del Patto regionale integrato è rimessa a un decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, che avrebbe dovuto essere adottato, sentita la Conferenza unificata, il 30 novembre 2012. Tale



provvedimento, oltre a stabilire (come prescrive il legislatore) le modalità e le condizioni per l'eventuale esclusione delle Regioni che in uno dei tre anni precedenti siano risultate inadempienti al Patto e di quelle sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari, dovrà affrontare e risolvere altre numerose questioni delicate e decisive.

In primo luogo, dovranno essere definiti termini e modalità per la contrattazione fra lo Stato e le Regioni, individuando i criteri per la quantificazione del contributo di ciascun territorio. In particolare, andrà specificato se l'obiettivo assegnato a ciascun sistema regionale sarà unico (come sembra indicare la disposizione in commento), ovvero differenziato per comparto (come avviene oggi).

Sempre in questo ambito, andrà chiarito l'impatto sull'obiettivo complessivo dell'alleggerimento della manovra previsto a carico degli enti cosiddetti virtuosi, calibrando la tempistica di individuazione di questi ultimi con quella relativa al Patto regionale integrato. È evidente, infatti, che la "forza contrattuale" di ciascuna Regione nei confronti dello Stato sarà condizionata dalla maggiore o minore virtuosità del rispettivo territorio, che pertanto andrebbe misurata prima di procedere alla quantificazione del rispettivo concorso.

Più in generale, la tempistica sembra problematica, non essendo chiaro se e come il Patto regionale integrato debba convivere con il Patto orizzontale nazionale introdotto dall'art. 4-ter del decreto legge n. 16/2012 (convertito dalla legge 44/2012).

Occorrerà decidere se gli obiettivi verranno concertati e declinati solo su base annuale o pluriennale, con eventuale possibilità, nel secondo caso, di compensazioni fra annualità diverse e precisare se e in che termini saranno applicabili le esclusioni attualmente previste dalle regole generali del Patto e la disciplina generale degli incentivi.

Sarebbe poi opportuno disciplinare la fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema, eventualmente prevedendo una clausola di salvaguardia per abbattere temporaneamente le differenze fra obiettivi nazionali e territoriali. Ricordiamo, infatti, che tutti gli enti oggi impostano la loro programmazione sulla base di obiettivi già quantificati (salvo modifiche) almeno fino al 2014, obiettivi che potrebbero poi essere rimodulati in sede di Patto territoriale integrato.

Pare anche necessario definire cosa accadrà nelle Regioni che sceglieranno di non introdurre o di abbandonare il nuovo strumento, chiarendo se in tal caso sarà comunque applicabile, o meno, l'attuale disciplina sul Patto regionale.

Infine, andrà disciplinato per intero l'iter procedurale (forma dell'accordo, suo recepimento, monitoraggio, certificazione).

12.5 Conclusioni

Il processo di aggregazione dei piccoli comuni imposto dalla normativa vigente rischia di essere ostacolato dalla disomogeneità dei vincoli di finanza pubblica imposti ai diversi enti a seconda della forma organizzativa prescelta e della fascia demografica di appartenenza.

In un tale contesto, le scelte rischiano di essere distorte da incentivi perversi che rendono meno convenienti, in un'ottica di breve periodo, i modelli che viceversa sarebbe opportuno promuovere.

Tali criticità rischiano di sommarsi a quelle derivanti dall'estensione del Patto ai piccoli comuni, la quale, in mancanza di una profonda revisione delle attuali regole, rischia di riprodurre e ampliare le problematiche già emerse in questi anni negli enti di maggiori dimensioni in termini di contrazione degli investimenti e di rallentamento dei pagamenti.

L'allargamento della platea degli enti soggetti ai vincoli di finanza pubblica dovrebbe, invece, accompagnarsi a una revisione delle relative regole che, da un lato, elimini l'incomprensibile segmentazione attualmente prevista nell'intorno della soglia dei 1.000 abitanti, dall'altro valorizzi e rafforzi gli elementi di flessibilità necessari per coniugare, anche a livello locale, rigore e sviluppo.

In tale prospettiva, l'inclusione e l'esclusione dal Patto potrebbe essere lo strumento da manovrare per orientare le scelte delle amministrazioni verso le soluzioni più efficienti.

A tal fine, pare indispensabile tenere adeguatamente conto della variegata struttura territoriale delle diverse aree del Paese, che suggerisce di adottare geometrie variabili e meccanismi *bottom-up*, piuttosto che strumenti uniformi e rigidamente *top-down*.

L'ordinamento già contempla simili meccanismi, che andrebbero sviluppati e valorizzati.

Bibliografia

- Giannini M. S. (1946), "Il problema delle autonomie locali", *Il corriere amministrativo*, II, ripubblicato in *Mondo Operaio*, 1985.
- Mercuri M. C. (2005), "Il Patto di stabilità interno", in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2005*, FrancoAngeli, Milano.
- Parlato S., Scozzese S. (2012), "Chi paga la manovra?", Relazione al convegno *Federalismo fiscale: Una pausa di riflessione?*, Frascati, 17 e 18 maggio.
- Corte dei Conti (2012), *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*, Roma.

- Brugnano C., Rapallini C. (2009), “Il Patto di stabilità interno per i comuni: Una valutazione con i certificati dei conti consuntivi”, *Economia pubblica*, n 1-2.
- Lobascio I., Barbero M. (2011), “La territorializzazione del Patto di stabilità interno (PSI): il ‘caso’ della regione Piemonte”, in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2011*, FrancoAngeli, Milano.

Note

- ¹ Giannini (1946).
- ² Esplicitamente, il comma 25 chiarisce che le previsioni di cui ai commi successivi “sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l’esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni”.
- ³ Dall’obbligo erano espressamente esclusi le isole monocomune e il comune di Campione d’Italia.
- ⁴ Risultavano essere funzioni fondamentali dei comuni: *a*) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall’ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; *b*) le funzioni di polizia locale; *c*) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l’edilizia scolastica; *d*) le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; *e*) le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell’ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; *f*) le funzioni del settore sociale.
- ⁵ In particolare, era previsto che i comuni assicurassero “comunque” il completamento dell’attuazione delle disposizioni in commento entro il 31 dicembre 2011 con riguardo ad almeno due delle funzioni fondamentali, entro il 31 dicembre 2012 con riguardo ad almeno quattro funzioni fondamentali ed entro il 31 dicembre 2013 con riguardo a tutte le sei funzioni fondamentali, con libertà di scelta da parte di ogni forma associativa.
- ⁶ Che avrebbero dovuto essere costituite entro il 31 dicembre 2012 con riguardo a tutte le sei funzioni fondamentali, fermo restando l’obbligo di associarne almeno due entro il 31 dicembre 2012.
- ⁷ Le unioni avrebbero dovuto essere costituite entro il 31 dicembre 2012. Con il DL 216/2011 (convertito dalla legge 14/2012), peraltro, tutti i termini sono stati prorogati di nove mesi.
- ⁸ Costituiscono funzioni fondamentali dei comuni: *a*) organizzazione generale dell’amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; *b*) polizia municipale e polizia amministrativa locale; *c*) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; *d*) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale e partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; *e*) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; *f*) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini; *g*) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avviamento e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; *h*) catasto, a eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; *i*) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; *l*) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell’esercizio delle funzioni di competenza statale. L’ultima funzione è esclusa dall’obbligo di gestione in forma associata.
- ⁹ Il nuovo meccanismo dovrebbe andare a regime entro il 1° gennaio 2014.

¹⁰ In tal caso, i comuni dovranno formulare una proposta di aggregazione alle stesse regioni entro il 7 gennaio 2013, ma non è previsto un preciso termine per la costituzione delle unioni e per l'avvio della gestione in forma associata.

¹¹ L'assoggettamento al Patto rileva anche ai fini dell'applicazione di più stringenti vincoli finanziari, per esempio in materia di spesa di personale.

¹² Dall'art. 28 della legge 448/1998. Ma si veda, in precedenza, anche l'art. 48 della legge 449/1997. Cfr. anche Mercuri (2005).

¹³ Si vedano, per il 2005, l'art. 1, comma 21, della legge 311/2004 e l'art. 1-*ter* del DL 44/2005 (convertito dalla legge 88/2005), per il 2006 l'art. 1, comma 138, della legge 226/2005.

¹⁴ Si vedano l'art. 18, comma 2-*bis*, del DL 112/2008 (convertito dalla legge 133/2008) e l'art. 25, comma 5, del DL 1/2012 (convertito dalla legge 27/2012).

¹⁵ Si veda l'art. 114, comma 5-*bis*, del TUEL, introdotto dall'art. 25, comma 6, del DL 1/2012 cit.

¹⁶ Un approccio diverso da quello di Bugnano e Rapallini (2009).

¹⁷ Parlato e Scozzese (2012).

¹⁸ Cfr. Corte dei Conti (2012).

¹⁹ L'indagine di cui esponiamo alcuni parziali risultati è stata condotta grazie al supporto dell'ANCI Piemonte.

²⁰ Abbiamo sottoposto a test l'adattamento della distribuzione del campione ai dati teorici, verificando un livello di significatività di 0,01.

²¹ Il Piemonte, con un totale di 1.206 comuni, di 472 nella fascia demografica considerata, è fra le regioni italiane con la più elevata presenza di enti di piccole dimensioni.

²² In relazione alle entrate correnti, va segnalato il forte spostamento di risorse dal titolo II (Trasferimenti) al titolo I (entrate tributarie), come conseguenza dell'attuazione del federalismo fiscale.

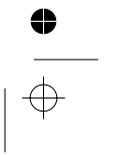
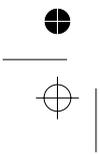
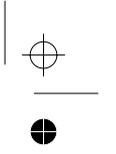
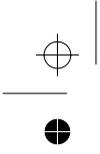
²³ All'interno del campione considerato, l'avanzo ha assunto nel triennio 2009-2011 un valore medio di circa 22 milioni, con un fondo cassa pari mediamente a circa il doppio.

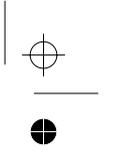
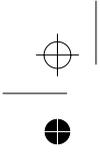
²⁴ In base a tale regola, come detto, si assumono i dati di competenza per le entrate e le spese di parte corrente e quelli di cassa per le entrate e le spese in conto capitale.

²⁵ Al contrario, per gli altri enti locali la reintroduzione di obiettivi declinati in termini di saldo è stata accompagnata dalla definizione di regole differenziate a seconda del segno (positivo o negativo) del saldo di partenza dei singoli comuni e province.

²⁶ Del resto, il legislatore è tornato recentemente a scommettere sulle fusioni, incrementando in modo significativo gli incentivi monetari correlati (si veda l'art. 20 del DL 95/2012 cit.).

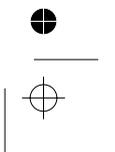
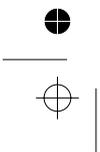
²⁷ Cfr. Lobascio e Barbero (2011).

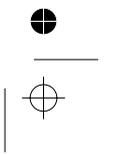
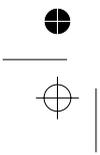
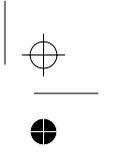
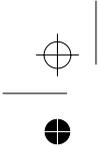




Parte terza

Scenario internazionale





13 Ricominciando dalle origini: lezioni dal federalismo “primigenio” degli Stati Uniti d’America

Giancarlo Pola*

13.1 – Come è nato e si è sviluppato sino a oggi – 13.2 La distribuzione delle competenze e dei poteri. La prevalenza dell’“interesse nazionale” su quello degli stati – 13.3 La ripartizione dei poteri fiscali – 13.4 La distribuzione delle risorse pubbliche: equità cum grano salis, ma assenza dell’“ossessione perequativa” europea e canadese – 13.5 Il federalismo USA nella crisi economica e finanziaria: quali contraccolpi e quali esiti?

13.1 Come è nato e si è sviluppato sino a oggi

Il sistema federale americano è (proprio in quanto *federale* e non *confederale* quale fu per pochi anni alle origini: in questo caso il primato spetterebbe alla Svizzera) il più antico oggi esistente, essendo stato definito nel 1789. Da quell’anno sino al 1933 si è conformato come *federalismo duale*, in cui il ruolo federale consisteva in ben specificati poteri definiti in Costituzione, tutte le restanti competenze rimanendo attribuite allo stato. Un modello anche chiamato “torta a strati” (*layer cake*), dove ciascun livello di governo è il “dominante” (*supreme*) entro i suoi confini, essendovi una netta separazione dei poteri tra governo della nazione e governi statali, ovvero nessun livello interferisce negli affari dell’altro, tendendo anzi a essere competitivi. Insomma, quasi un secolo e mezzo in cui il *potere fu concentrato negli stati*¹.

Il trentennio successivo (1933-1964) può essere definito un periodo di *federalismo cooperativo*, durante il quale i poteri federali si sono espansi per poter gestire i contraccolpi della Grande Depressione. È stato anche chiamato un “modello torta di marmo” (*marble cake*), dove il ruolo della Federazione consisteva nel procurare risorse destinate al welfare e allo sviluppo infrastrutturale – la politica di Roosevelt, per intenderci – e comunque vi era una più marcata condivisione di poteri tra governo nazionale e governi degli stati con finalità cooperative. In questo periodo si può dire che il modello fosse centrato sulla nazione.

Dopo il 1964 seguì un quindicennio (fino al 1980) definito di *federalismo creativo*, nel quale il ruolo federale crebbe per trattare direttamente con i governi locali la concessione di trasferimenti specifici finalizzati a determinati scopi sociali (vedi i programmi della Great Society di Lyndon Johnson), come il *social housing*, i trasporti, la sanità, la lotta alla povertà. La

* Esperto di finanza locale, già professore ordinario di Scienza delle finanze all’Università di Ferrara.



qualifica di “creativo” è dovuta al fatto che la Federazione forniva direttamente i trasferimenti agli enti locali bypassando il livello statale e gli enti locali – proprio per la natura di *matching grant* delle suddette erogazioni – dovevano usare fondi propri complementari per poterne disporre (non diversamente da quanto avviene oggi, qui in Europa, con i fondi comunitari, anch’essi improntati al principio “aiutati che il Ciel t’ajuta”). In altri termini: un periodo di relativa debolezza degli stati, il ché facilitava l’aggancio diretto tra Washington e i singoli enti locali.

Con il repubblicano Reagan lo scenario cambia abbastanza radicalmente rispetto alla deludente performance del democratico Carter. Aderendo implicitamente alla teoria nel frattempo formulata dal duo Brennan-Buchanan sugli effetti espansivi del settore pubblico prodotti dalla centralizzazione e dunque per ridimensionare il Governo federale, Reagan suggerì il ritorno verso programmi formulati dagli stati e dagli enti locali. Un mutamento di rotta, quello intervenuto dal 1980 con Reagan, che si accompagnò a una *drastica riduzione delle risorse trasferite dalla Federazione agli stati*, provocando il primo periodo di declino in termini assoluti negli aiuti federali dalla seconda guerra mondiale, pur coniugato con un potenziamento della responsabilità statale².

Tale modello, che è proseguito oltre Reagan e fino a oggi, specialmente nelle legislature repubblicane, è stato definito del *nuovo federalismo* o del *federalismo competitivo*. L’aggettivo “competitivo” fa riferimento proprio alla concorrenza che da allora si sviluppa per acquisire posti di lavoro e lavoratori, nonché al tipo di relazione che si instaura tra governi di pari livello (stato vs. stato) o di diverso livello (contea vs. stato di appartenenza). Fa parte di questa filosofia anche la parallela *revisione della tassazione dei redditi*, con un’attenuazione della progressività che vide il binomio Reagan-Thatcher agire all’unisono sulle due sponde dell’Atlantico. In definitiva, dal 1980 l’“invadenza federale” sugli enti del secondo e terzo livello si restringe perché i trasferimenti specifici finalizzati tradizionalmente dominanti vengono convertiti in *block grants* (a valenza generale e sovente *open-ended*), relativamente ai quali gli stati e gli enti locali dispongono di maggiori poteri discrezionali³. *In cauda venenum*, tuttavia: per un certo periodo, e cioè fino al 1995, l’anno in cui il Congresso intervenne vietandoli, vi fu il problema degli *unfunded mandates*, ovvero delle leggi federali che imponevano incombenze agli stati senza finanziarle, data la politica dei “tagli” di cui sopra.

Da sempre il Governo federale utilizza l’assistenza finanziaria per dirigere la spesa in settori giudicati prioritari, e ora lo fa tramite gli *specific grants* sopravvissuti alla semplificazione di Reagan. Il tema è importante, ma molto controverso, con riguardo al *ruolo dell’istruzione*: tutti i gruppi (statali e federale) orientati al “nuovo federalismo” sono concordi nel dire che un sistema controllato di istruzione è assolutamente cruciale. Ma vi è



divergenza tra chi ritiene che il sistema educativo debba essere unico per tutta la nazione, e pertanto controllato dal governo federale, e chi all'opposto pensa che l'istruzione debba poter variare da stato a stato: opinione, questa, condivisa dallo stesso Reagan, a lungo incerto se abolire o meno il Department of Education della Casa Bianca.

Proprio in questo periodo, cioè agli inizi degli anni Novanta, importanti proposte venivano avanzate da Alice Rivlin, un personaggio *bipartisan* direttamente impegnato sul fronte del federalismo “operativo” per alcuni decenni⁴.

Una volta stabilito che il problema era la ristrutturazione delle responsabilità rispettive di centro e periferia, il suo piano prevedeva che a tal fine il governo federale dovesse eliminare gran parte dei suoi programmi nell'istruzione, nell'edilizia abitativa, nei servizi sociali, nello sviluppo economico, nella formazione professionale, pervenendo così dal deficit al surplus di bilancio. Gli stati avrebbero dovuto raccogliere tale eredità, imponendosi una sorta di “agenda della produttività” per rivitalizzare l'economia americana. Comuni e condivisi tributi avrebbero conferito agli stati risorse sufficienti per espletare le proprie funzioni e avrebbero ridotto le disparità e la competizione tra stati. Il governo federale sarebbe stato più libero di dedicarsi alle più complesse tematiche internazionali ma avrebbe mantenuto la responsabilità per i programmi richiedenti l'uniformità nazionale. Un compito federale primario sarebbe stato introdurre una riforma del finanziamento del servizio sanitario che assicurasse un controllo dei costi e fornisse una copertura assicurativa di base per tutti: un risultato cui si sarebbe giunti solo vent'anni dopo, con il Presidente Obama.

Proseguendo nella ricostruzione storica, si deve rimarcare come le linee portanti del “nuovo federalismo” siano perdurate con la presidenza Clinton (1993-2001) e successivamente con quella di Bush (2001-2009). Più difficile, secondo i commentatori, giudicare l'approccio seguito dall'attuale Presidente Obama: un approccio “studiato” e multidimensionale, ma che non rientra in facili categorizzazioni. I primi 18 mesi della sua amministrazione hanno rivaleggiato con il New Deal roosveltiano quanto a visione economica e messa in atto di azioni federali; ma al di là delle risposte economiche urgenti e necessarie, l'approccio al federalismo di Obama è stato oscillante tra un dirigismo (che si riteneva superato) in certe circostanze e un certo lassismo permissivo in altre⁵.

In conclusione: rispetto all'impostazione iniziale dei padri fondatori, il ruolo della Federazione è andato ampliandosi nel tempo, soprattutto nei due periodi successivi alle due guerre mondiali. Con la presidenza Reagan vi fu un esplicito tentativo di invertire tale tendenza, con le importanti iniziative sopra descritte. Il *trend* dell'accentramento è coinciso con l'aumento della spesa pubblica in rapporto al PIL che, in qualche modo, ha legittimato un maggior intervento federale, anche con l'aiuto di storiche



sentenze della Corte Suprema. Negli ultimi quindici anni, comunque, l'espansione del ruolo federale si è accompagnata – specie con Obama – a un'indubbia e crescente chiamata in causa della collaborazione degli stati (e degli enti locali): collaborazione quasi scontata nel momento in cui il “potere della borsa” (del governo centrale, ovviamente) si è fatto sentire come non accadeva da tempo.

13.2

La distribuzione delle competenze e dei poteri. La prevalenza dell'“interesse nazionale” su quello degli stati

13.2.1

Breve sommario dell'organizzazione

In cima alla piramide americana sta il Governo federale (nazionale), con i suoi poteri legislativo, esecutivo, giudiziario, gli stessi che caratterizzano anche i Governi statali. La Costituzione statuisce le competenze del Congresso e del Presidente, lasciando quelle residuali agli stati.

Il Governo federale dispone, in via esclusiva, di competenze quali la difesa, la politica estera e i programmi spaziali, il commercio estero e tra stati, i servizi postali, la moneta, pesi e misure, brevetti e così via. In alcuni casi il Governo federale interviene anche in alcune funzioni locali, come i musei e le biblioteche locali, la protezione civile ecc.

Segue il livello statale, il quale ha competenza sull'istituzione e organizzazione dei governi locali, la concessione di licenze (dalla patente al matrimonio ecc.), la regolazione del commercio interno allo stato, la proposta di emendamenti alla Costituzione federale, la gestione della sanità e della sicurezza pubblica, e in genere su ogni altro settore non espressamente inibito dalla Costituzione federale.

Poteri e competenze concorrenti (condivise) tra livello federale e statale riguardano l'istituzione di tribunali, la legiferazione e l'applicazione delle leggi, l'istituzione e l'esazione di tributi, la costruzione di autostrade, il riconoscimento di banche e società, gli interventi nel settore del welfare ecc.

In fondo alla scala, al livello locale, stanno: 1. le Contee, con i loro poteri esecutivo e legislativo (meno chiara la natura del loro potere giudiziario); 2. le Municipalità, distinti in Città, Villaggi, Townships, dotati di potere esecutivo/legislativo; 3. i Distretti speciali (che possono essere *single purpose*, come i Distretti scolastici, i Distretti idrici, ecc.), o *multi purpose*; 4. i Councils of governments (COGS), che sono Agenzie regionali, normalmente con scopi di consulenza e raramente dotati di potere esecutivo.

13.3 Il confronto Federazione/stati

Di gran lunga i più importanti nell'architettura sopra delineata sono i problemi inerenti i rapporti di potere e le competenze rispettive dei *primi due livelli di governo, il federale e lo statale*, anche perché in Costituzione il livello locale non viene neppure menzionato.

I rapporti tra i due citati livelli sono regolati da quattro principi costituzionali: 1. la *supremacy clause*, secondo cui la legge federale prevale su quella statale negli ambiti di legislazione concorrente; 2. la *necessary and proper clause* che concede libertà praticamente illimitata al Congresso nel salvaguardare interessi costituzionalmente garantiti dei cittadini; 3. l'assegnazione al Congresso del *taxing* e dello *spending power* necessario alla garanzia degli interessi costituzionali e, infine, 4. il *commerce power* che consente alla Federazione di legiferare in ambiti di competenza statale se si tratta di tutelare i flussi commerciali interni al Paese.

Circa la distribuzione delle competenze e dei poteri tra Federazione e stati in USA crediamo istruttiva l'esperienza della metà degli anni Ottanta, allorché l'Amministrazione Reagan decise di "restituire" alla periferia una serie di funzioni e attività che erano state centralizzate nel ventennio precedente: una devoluzione, si deve avvertire, che ebbe un ben preciso *pendant* in termini di devoluzione di materia tributaria federale, in particolare costituita dalle accise. Al momento della concreta individuazione delle funzioni e delle attività federali "non devolvibili" per l'esistenza di un interesse nazionale *vitale*, dal "pensatoio" ufficiale di allora (l'ACIR)⁶ venne formulato il seguente ragionamento: *la persistenza dello svolgimento dell'attività o funzione a livello centrale (federale) è soggetta a tre condizioni necessarie e sufficienti*, corredate di ben precisi criteri applicativi. Elenchiamo le une e gli altri.

Condizione 1 – La funzione, secondo le correnti interpretazioni della Costituzione, rientra nell'ambito della competenza costituzionale del governo nazionale. Unico criterio applicativo: non esiste alcuna inibizione a che la funzione sia svolta dal governo federale.

Condizione 2 – La funzione è giustificata dalla presenza di un problema di portata nazionale, o di portata regionale significativamente ampio, che richiede per la sua soluzione alcune misure di controllo nazionale su, o coordinamento tra, i governi sub-nazionali, istituzioni private, o cittadini

I criteri applicativi, in questo caso, sono tratti pari pari da un manuale di teoria economica del federalismo. Infatti si deve dimostrare che, in assenza dell'intervento nazionale: 1. ci sarebbero esternalità (spillover) tra gli Stati

dell'Unione; 2. ci sarebbe sottoproduzione di beni pubblici essenziali da parte degli Stati; 3. si verificherebbe un indebolimento dei mercati nazionali; 4. sarebbero violati i diritti costituzionale degli individui; 5. si produrrebbero significative iniquità tra residenti nei diversi Stati in termini di imposte pagate e beni pubblici fruiti.

Condizione 3 – I benefici (sia economici che non economici) derivanti dalla funzione svolta dal governo nazionale eccedono i costi dell'attività, non solo i costi in termini di spesa del governo ma anche tutti gli altri costi suscettibili di derivare alla società nel suo complesso. Inoltre, può essere statuito che l'azione da parte del governo nazionale designata a correggere il problema rappresenta, nei fatti, la più efficiente soluzione possibile, inclusa la non azione governativa.

Anche qui, criteri applicativi stringenti per ottemperare alla condizione: 1. nessuna alternativa realistica all'intervento federale; 2. somma globale dei benefici nazionali della Condizione 2 maggiore della somma dei costi; 3. l'intervento del governo nazionale non deve: *a.* indurre artificialmente aumenti di tassazione o di spesa da parte dei governi sub-nazionali ecc., *b.* peggiorare la situazione finanziaria dei governi sub-nazionali o delle altre istituzioni; *c.* tradursi, per gli stessi governi sub-nazionali, in gravami o lacci burocratici intrusivi; *d.* introdursi come "cuneo" tra le entrate dei governi locali e loro spese; *e.* ritorcersi a sfavore delle volontà delle maggioranze locali.

13.3.1

Il diversificato ma non trascurabile ruolo dei governi locali, in attesa delle Città Metropolitane

Negli USA l'organizzazione del governo locale è a discrezione degli stati. Perciò la struttura del governo locale è diversificata da stato a stato, cosicché è difficile trarre generalizzazioni circa le funzioni delle varie modalità di governo locale. Le tre forme principali di governo tra quelle sopra elencate sono le *contee*, le *municipalità* (incluse le città) e i *distretti scolastici*, ma vi è una vasta eterogeneità tra di loro: per esempio ci sono più di 3.000 contee in tutti gli Stati Uniti, che posso andare da poche migliaia a più di nove milioni di abitanti.

Le contee dominano in fatto di fornitura di servizi sociali e sostegno al reddito, settore nel quale gestiscono più del 60% della spesa sostenuta da tutti gli enti locali. Altre importanti funzioni della contea sono i trasporti e la sicurezza pubblica, ma qui sono i governi municipali a primeggiare, come pure nel settore ambientale, nell'*housing* e nelle *local utilities* le quali, peraltro, sono l'area dominante dei governi dei distretti spe-



ciali. Questi ultimi sono preposti alla fornitura di una gamma di servizi che include la fornitura dell'acqua, le fognature, la gestione dei parchi e quella dei trasporti; possono ricomprendere più di una giurisdizione municipale o far parte di una tale giurisdizione. Infine, le amministrazioni dei distretti scolastici non svolgono praticamente altra funzione che quella di gestire le scuole pubbliche ma, data l'estrema importanza di questa funzione al livello locale, essi contano per oltre un terzo della spesa pubblica locale.

Sul versante delle entrate le contee e le amministrazioni municipali e scolastiche condividono la più grande delle fonti di ricavi tributari, le imposte immobiliari (*property tax*), più o meno in proporzione alle loro spese. I governi municipali incassano anche (cfr. *infra*) imposte locali sulle vendite, mentre i distretti scolastici beneficiano di un'amplissima quota di trasferimenti intergovernativi, quasi tutti provenienti dal loro stato di appartenenza. I trasferimenti diretti di fondi federali ai governi locali sono una quota minima rispetto sia alle risorse trasferite direttamente agli stati sia a quelle trasferire dagli stati ai governi locali⁷.

Una realtà trascurata dal punto di vista istituzionale, ma fortemente presente nella vita politica ed economica americana, è data dalle "metros", ovvero dalle Aree metropolitane, i cui elementi costitutivi sono appunto le città, le contee, le townships e così via. La loro importanza economica è già oggi enorme, e crescente nel tempo: in tutti gli stati, con tre eccezioni, più del 50% del PIL proviene dalle "metros", e in 15 stati basta una sola area metropolitana a produrre la maggioranza del PIL (esempi: Chicago, Atlanta e Boston). In altri 16 stati ne bastano due (esempi: San Francisco e Los Angeles, Dallas e Houston, Detroit e Grand Rapids).

Comprensibili sono dunque le spinte provenienti dall'accademia e dalle istituzioni "neutrali" (ma ultimamente anche dalla politica) *alla creazione di governi metropolitani*, inglobanti le competenze della città centrale e della contea (per esempio: Michigan), in modo non dissimile dalla normativa italiana sulla Città metropolitana ora in via di implementazione: solo così, si dice, il loro peso politico potrà riflettere quello economico. L'America – si dice – ha un sistema di governo frammentato più adatto al localismo del XVIII secolo che alla globalizzazione del XXI. Nel suo Rapporto 2008 la Commissione dello Stato di New York sull'Efficienza e la Competitività affermò che "nello Stato vi sono 4.720 entità di governo locale, ovvero organizzazioni indipendenti che possono prendere decisioni con impatto diretto o indiretto sulla tassazione locale"⁸.

In conclusione, il vero cuore dell'economia americana sta in quelle prime 100 aree metropolitane – da New York City a Modesto (California) – che occupano solo il 12% del suolo americano, ma ospitano due terzi della popolazione e generano il 75% del prodotto nazionale lordo. Si trat-

ta di realtà che devono competere con analoghe realtà simili europee e asiatiche, e si stanno muovendo per acquisire autonomia e unitarietà amministrativa.

Superamento della frammentazione amministrativa (cominciando dalle migliaia di distretti scolastici), *deleghe* di competenze *bottom-up* dalla pletera di enti locali a entità di rango metropolitano (come sta facendo la California nel trasporto locale) e *promozione della collaborazione* intergiurisdizionale (vedi caso di New York dove la citata Commissione ha raccomandato che i municipi possano beneficiare in partnership dei vantaggi fiscali derivanti dallo sviluppo economico) sono *le tre vie suggerite* oggi negli USA dagli studiosi e dal buon senso per fare acquistare da quelle che oggi sono “aree” metropolitane uno status di “Ente” dotato di competenze e di poteri, pur se – prevedibilmente – saranno un po’ in concorrenza con lo stato di appartenenza.

13.4 La ripartizione dei poteri fiscali

13.4.1 Le Costituzioni fiscali della Federazione e degli stati

Si parla di “Costituzioni” anziché di “Costituzione” perché la materia tributaria è citata sia nella Costituzione originaria che nelle costituzioni degli stati. La materia è alquanto complessa, e ha fatto discutere sia illustri costituzionalisti, sia altrettanto illustri economisti, come Buchanan e Wagner⁹.

Molto modesti sono gli accenni alla finanza pubblica contenuti nella Costituzione federale. E comunque, nella ricostruzione di studiosi come Buchanan e Wagner, essa rifletteva un “comune sentire” imperniato su principi di “liberalismo primitivo”, secondo il quale la spesa pubblica doveva essere finanziata esclusivamente con il gettito fiscale, così come la spesa privata è finanziata con il reddito dell’attività economica. E se la finanza pubblica dipendeva dalla tassazione si argomentava che vi erano meno tentazioni per le classi al governo di manipolare politicamente la spesa a vantaggio di gruppi particolari, con una serie di effetti immaginabili sull’intensità della corruzione, sugli sprechi e così via. Con l’avvento delle nuove “costituzioni economiche keynesiane” – così il pensiero di Buchanan e Wagner – il nesso tra spesa e tassazione venne spezzato, cosicché i governi potevano mettere in atto programmi e politiche non più vincolati al pareggio di bilancio: e queste politiche venivano accettate solo perché non prevedevano riflessi immediati in fatto di tassazione aggiuntiva. Resta ferma la condizione – sia per le interpretazioni “liberiste” che per quelle keynesiane –



che comunque gli effetti della spesa statale debbono essere virtuosi in termini di prodotto interno lordo, la cui crescita è la sola vera condizione costituzionale per la crescita della dimensione della spesa pubblica. Resta in ogni caso l'imperativo di rango costituzionale di divieto assoluto di *fiscal activism*, cioè di politiche tributarie sconsiderate e pertanto suscettibili di provocare squilibri di bilancio.

Le costituzioni degli stati, al contrario di quella federale, includono norme estese e dettagliate concernenti le tasse, la spesa e l'indebitamento. In generale queste regole e restrizioni “danno la priorità ai contribuenti rispetto ai fruitori dei servizi” e “rendono più difficile per gli stati e gli enti locali trovare risorse per finanziare servizi pubblici”¹⁰.

La maggior parte di esse pone limiti normativi agli scopi per i quali i governi statali sono autorizzati a spendere o prestare denaro, richiedendo che ciò avvenga per “finalità pubbliche” piuttosto che per fornire supporto pubblico ad attività del settore privato. Questi divieti sull'uso di risorse statali risalgono alla metà del XIX secolo, quando i costituzionalisti statali cercarono di contenere lo scomposto entusiasmo “noviziale” che aveva portato, o minacciato di portare, alla bancarotta parecchi stati durante la crisi economica dei tardi anni Trenta.

In sostanza, data per scontata la legittimazione statale a definire la finalità delle proprie entrate tributarie, due sono le indicazioni che normalmente ne conseguono: individuazione degli scopi particolari a cui vanno dedicati gli introiti di certe imposte (tasse di scopo, sostanzialmente) ovvero identificazione delle priorità tra i vari obiettivi per cui le risorse possono essere spese. La Costituzione californiana, per esempio, prevede (art. 16, comma 9) che “il denaro raccolto a seguito di qualsiasi legge statale riferibile alla protezione o alla diffusione dei pesci e dei giochi dovrà essere usato per attività a essi riferibili”; e ha anche emendato la propria Costituzione per assicurarsi che le risorse pubbliche vengano dedicate a garantire dimensioni ridotte delle classi nelle scuole pubbliche californiane.

Le costituzioni statali, infine, impongono significative restrizioni all'indebitamento, ponendo limiti a livello sia statale che locale, e richiedendo procedure speciali, normalmente imponendo come condizione o una maggioranza qualificata ovvero l'approvazione tramite referendum. Tuttavia il divieto è sempre rimasto più formale che sostanziale, stante i mille congegni inventati nei decenni, specie i più recenti, per aggirarlo. Infine, la maggior parte delle costituzioni degli stati richiedono che lo stato abbia sempre il bilancio in pareggio, e giungono persino a regolare la stessa formazione del bilancio, come in California, dove il governatore ha il potere di togliere o ridurre certe voci di spesa. Ultimamente alcuni stati hanno introdotto nuove restrizioni alla spesa, talora ancorandola ai ritmi di crescita prevista del PIL statale; altri hanno richiesto che nuove o mag-



giori tasse vengano introdotte solo con maggioranze qualificate o tramite referendum. Decisioni che riflettono la sfiducia del popolo nel governo del proprio stato e la preferenza per un settore pubblico ridotto, che tuttavia contrasta con il favore manifestato per i benefici ricevuti dallo stesso settore pubblico; ma che rivelano anche scetticismo sull'effettiva possibilità che il legislatore sappia auto-contenersi.

13.4.2

La ripartizione attuale delle risorse tributarie tra i tre livelli; e le specificità del livello statale

Il federalismo americano delle origini prevedeva per il livello federale una capacità fiscale basata quasi esclusivamente sull'imposizione indiretta e sui dazi doganali, e molto marginalmente sull'imposizione diretta, limitatamente a quella connessa alla proprietà immobiliare. Il riparto del gettito federale tra gli stati rispecchiava il parametro "popolazione", in omaggio al principio *no taxation without representation*.

Grazie alla revisione costituzionale del 1913 la tassazione federale diretta ha potuto espandersi in modo assai dinamico, in modo anche concorrenziale con quella degli stati. Infatti può dirsi che il potere impositivo dei governi statali e locali si è progressivamente ristretto, e non solo con riferimento alla tassazione del reddito. Come illustrato in precedenza, quest'ultimo aspetto ha finito con il rendere i governi periferici sempre più dipendenti dal centro attraverso i trasferimenti federali, fatta salva la retromarcia dell'epoca reaganiana, e le ricorrenti rivendicazioni autonomistiche da parte degli stati.

Al 2009 le entrate tributarie degli USA erano le seguenti (in miliardi di dollari)¹¹:

- totali: 3 308;
- proprie del livello federale: 2.053 (62% del totale), composte per il 44,6% (915 miliardi) da imposte sul reddito personale, per il 43,5% (891 miliardi) da contributi sul monte salari (*payroll taxes*) finalizzati alla sicurezza sociale, per il 6,7% (138 miliardi) da imposte su redditi d'impresa, e per il resto da accise, dazi, ecc.;
- proprie del livello statale-locale: 1.255 (38% del totale), di cui: statale 692 (21%), locale 563 (17%). Ne fanno parte: imposte sul reddito personale e d'impresa (300 miliardi, di cui 276 riscosse al livello statale), sulla proprietà (458 miliardi, di cui 445 riscossi al livello locale), sulle vendite (*sales*) (285 miliardi, di cui 224 al livello statale), accise varie (83 miliardi, praticamente tutti ascrivibili al livello statale), altre (128 miliardi, di cui 99 al livello statale).

Tabella 13.1
 COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEI GETTITI TRIBUTARI DEI 50 STATI AMERICANI

Stati	Proprietà immobiliare	Vendite	Accise	Redditi personali	Redditi d'impresa	Altri
Alabama	3,3	25,2	23,7	33,9	5,8	8,1
Alaska	1,0	—	3,3	—	11,7	84,1
Arizona	6,6	46,9	12,5	24,9	5,7	3,4
Arkansas	9,1	37,3	12,9	31,1	4,5	5,1
California	1,9	27,2	6,7	47,5	10,1	6,5
Colorado	—	24,0	12,5	52,7	5,3	5,5
Connecticut	—	23,8	15,0	52,4	4,0	4,9
Delaware	—	—	16,5	34,4	10,5	38,6
Florida	0,0	60,0	21,7	—	6,2	12,1
Georgia	0,5	31,9	10,4	48,6	5,2	3,4
Hawaii	—	50,9	13,3	30,0	2,0	3,8
Idaho	—	36,9	10,8	39,4	5,2	7,7
Illinois	0,2	24,9	23,6	32,4	9,8	9,2
Indiana	0,0	38,5	16,5	32,4	6,1	6,5
Iowa	—	26,7	16,2	41,3	5,0	10,7
Kansas	1,1	31,6	11,5	41,1	7,4	7,2
Kentucky	5,0	28,6	18,3	34,6	5,3	8,1
Louisiana	0,4	31,4	18,9	28,8	6,4	14,0
Maine	1,0	29,1	17,4	39,3	5,0	8,1
Maryland	3,8	22,6	15,1	47,2	4,4	7,0
Massachussets	0,0	18,8	8,9	57,2	10,0	5,2
Michigan	9,1	33,2	14,9	29,0	7,2	6,6
Minnesota	3,9	24,8	15,7	42,5	5,7	7,4
Mississippi	0,8	47,4	14,2	23,4	5,8	8,4
Missouri	0,3	29,4	14,1	46,7	3,5	6,0
Montana	9,0	—	22,1	35,4	6,6	26,9
Nebraska	0,1	36,7	10,7	41,3	5,6	5,6
Nevada	3,1	50,3	30,3	—	—	16,2
NewHampshire	17,2	—	35,2	5,2	27,3	15,0
NewJersey	0,0	29,1	11,8	41,2	9,2	8,7
New Mexico	1,0	34,4	12,6	21,4	7,1	23,6
NewYok	—	17,3	13,6	55,9	7,7	5,5
North Carolina	—	23,1	16,1	48,3	5,3	7,2
North Dakota	0,1	22,9	14,8	13,7	7,0	41,4

Tabella 13.1
(segue)

Stati	Proprietà immobiliare	Vendite	Accise	Redditi personali	Redditi d'impresa	Altri
Ohio	0,1	29,8	18,5	37,3	2,9	11,4
Oklahoma	—	24,7	11,1	32,9	4,2	27,1
Oregon	0,3	—	10,5	68,5	6,6	14,1
Pennsylvania	0,2	27,6	20,0	32,4	6,8	12,9
Rhode Island	0,0	30,7	19,3	39,5	5,3	5,1
South Carolina	0,1	36,1	14,5	39,5	3,8	6,0
South Dakota	—	55,4	25,7	—	5,3	13,6
Tennessee	—	59,2	15,4	2,5	8,7	14,1
Texas	—	48,5	26,2	—	—	25,3
Utah	—	33,0	11,4	43,6	6,6	5,3
Vermont	31,8	13,3	20,3	24,5	3,3	6,7
Virginia	0,1	19,9	13,2	54,9	4,3	7,6
Washington	9,7	63,2	17,0	—	—	10,0
West Virginia	0,1	22,7	23,7	31,1	11,0	11,3
Wisconsin	0,8	28,3	13,6	44,0	5,7	7,6
Wyoming	12,9	34,3	6,2	—	—	46,6
Totale USA	1,6	30,8	15,0	35,7	6,5	10,4

Fonte: Di Plinio (2010)

Se ne conclude che, allo stato dei fatti più che dei principi ordinamentali, il contesto federale americano rimanda a un quadro così descrivibile: 1. nessun tributo è previsto sui consumi a livello nazionale; 2. sempre a livello nazionale e includendo la payroll tax, il 95% degli introiti tributari proviene dal reddito (personale o d'impresa); 3. il prelievo sui redditi è di competenza concorrente federale/statale; 4. quello sulla proprietà immobiliare è di competenza locale; 5. quello sui consumi è prerogativa degli stati. Per quanto riguarda specificamente gli stati, nel 2008 la distribuzione delle fonti di entrata tributaria era quella riportata in tabella.

Si può notare come, esclusi i 5 stati che non le prevedono, gli altri traggono dal 20 al 60% degli introiti dalle imposte sulle vendite (New York è un'eccezione con il 17%). Dalle accise proviene una quota del 10-20% (qui è la California l'eccezione, con il 6,7%), e non vi è nessuna eccezione. Sono invece ben sette le eccezioni per quanto concerne l'IRPEF, tra cui il Texas – come sopra ricordato – Washington e la Florida: qui le percentuali di presenza nel basket, vanno dal 20-25% nella



generalità dei casi sino al 68% dell'Oregon, con una cospicua presenza attorno al 40 per cento. Quattro le assenze nel prelievo sul reddito d'impresa, con percentuali quasi sempre inferiori al 10% (eccezione: New Hampshire, con oltre il 27%). Le più svariate percentuali concernono le "altre imposte" (vi è da chiedersi quale materia imponibile abbia adottato il Wyoming con il suo 46,6% di "altre imposte" mentre esenta i suoi contribuenti da ogni imposta sul reddito!). L'imposizione immobiliare è presente a livelli minimi (l'1,6% a livello nazionale), in coerenza con quanto sopra precisato, ovvero che questo tipo di tassazione è prerogativa del settore locale.

13.4.3

L'evoluzione dello "spessore relativo" delle entrate e delle spese nei due livelli superiori di governo

Negli ultimi 60 anni vi è stata una certa devoluzione di potere di spesa dal governo federale agli stati e ai governi locali, in proporzione più ai primi che ai secondi: dal 1950 al 2006 la quota degli stati sulla spesa complessiva è salita dal 16 al 24%, quella dei governi locali dal 25 al 29 per cento. Tale cambiamento ha avuto un perfetto pendant sul lato delle entrate, la cui quota è cresciuta negli stati dal 18 al 29% del totale: una crescita avvenuta però sostanzialmente negli anni Cinquanta e 60; a partire dagli anni Settanta le quote rispettive di bilancio federale, statale e locale sono rimaste praticamente ferme.

Il fatto che siano rimaste ferme le quote, tuttavia, non significa che siano rimasti immutati i meccanismi di raccolta e di allocazione delle risorse. Per quanto riguarda la destinazione il governo federale ha progressivamente ampliato la sua quota di spesa nei programmi sociali, impersonati soprattutto dai programmi Medicare a Medicaid, nel mentre diminuiva la quota dedicata alla difesa. Nel contempo gli stati hanno visto lievitare la propria quota di interventi nel settore del welfare (incluso il loro co-finanziamento di Medicaid). Al contrario, le modalità della spesa locale non sono praticamente cambiate, l'istruzione rimanendo la componente individuale di gran lunga più ampia dei bilanci locali.

Anche i meccanismi di finanziamento di tali spese sono nel frattempo variati: i governi statali USA oggi si affidano un po' meno che in passato alle imposte sulle vendite (ritenute generalmente più regressive) e un po' di più alle imposte personali sul reddito (proporzionali o progressive), pur se l'incidenza finale dell'imposizione diretta in termini di PIL rimane molto modesta (2% circa). Al suo posto gli stati hanno mostrato una preferenza per prelievi miscelanei di svariata natura, incluse le tariffe e gli *user charges*. Le fonti del prelievo federale e locale, al confronto, hanno mostrato più

stabilità, pur in presenza – al livello locale – di una leggera crescita di incidenza sul PIL dei tributi locali sulle vendite e anche, ultimamente, di una timida comparsa delle imposte sul reddito personale.

Per i due livelli di governo sub-federale (stati ed enti locali) la componente di bilancio in entrata che ha palesato il cambiamento più radicale nello stesso periodo qui esaminato è data dai trasferimenti intergovernativi (grants): se nel 1950 gli stati ricevevano il 17% delle loro risorse dalla Federazione, oggi tale quota si aggira sul 25% (per dettagli, cfr. *infra*); i grants federali hanno visto crescere la loro incidenza sul PIL, nello stesso periodo, di quattro volte, dallo 0,8% al 3,3%, a fronte di una crescita minima dell'incidenza complessiva della spesa federale. Il fattore retrostante tale "esplosione" è stato indubbiamente il costo del welfare (incluso Medicaid).

13.5

La distribuzione delle risorse pubbliche: equità *cum grano salis*, ma assenza dell'“ossessione perequativa” europea e canadese

13.5.1

Premessa: la complessità del problema in un Paese “speciale” come gli USA

Il senso dell'equità nella gestione delle risorse pubbliche non manca certo in un Paese come gli USA, che lo hanno sviluppato soprattutto, come si vedrà, secondo l'ottica protestante dell'“aiutati che il Ciel t'aiuta”, la quale sta alla base dei *matching grants*. Ma le difficoltà maggiori stanno nella definizione dell'“eleggibilità” al sussidio perequativo quanto a capacità fiscale, fabbisogni ecc. soprattutto a livello statale.

La prima fonte di complicazione nello stilare confronti di capacità fiscale tra stati è data dalla diversità di fonti di entrata adottate. Come si è visto in precedenza (cfr. par. 13.3) molti stati dispongono di dozzine di tasse e di tariffe le più varie, cosicché il mix di prelievi varia drammaticamente da uno stato all'altro. Si consideri il caso dell'imposta sul reddito: si è visto dalla Tab. 1 che, mentre in stati come l'Oregon e il Massachusetts il suo gettito giunge a rappresentare il 60-70% del totale, una minoranza di altri stati, come la Florida e il Texas hanno scelto di non applicare l'imposta sul reddito. Analoghe diseguaglianze esistono in materia di gettiti della *sales tax*, con Washington che da essa raccoglie un quarto delle sue entrate, mentre un gruppo di altri stati (Alaska, Oregon, New Hampshire) hanno scelto di non applicare il detto tributo. Come conseguenza di queste differenze nella struttura degli apparati tributari statali

la metodologia richiesta per equiparare le capacità fiscali degli stati diventa complessa. Quali sono gli stati “ricchi” e quali quelli “poveri”? Giustamente la dottrina fa presente che un approccio ristretto corre il rischio di identificare come “poveri” stati che di fatto hanno accesso a risorse tassabili significative; mentre un approccio ampio può indurre a considerare disponibili fonti fiscali che, realisticamente, tali non sono.

Tabella 13.2
CAPACITÀ FISCALE DEGLI STATI AL 2005 IN DOLLARI
P.c. Media USA: 3.726 dollari

Stato	Valore	Stato	Valore
Alaska	5,344	Wisconsin	3,548
Wyoming	5,134	Iowa	3,544
Massachusetts	5,019	Michigan	3,503
Connecticut	4,910	Nebraska	3,481
Delaware	4,904	Missouri	3,420
New Hampshire	4,786	Pennsylvania	3,408
Nevada	4,664	Arizona	3,395
New Jersey	4,509	Kansas	3,382
California	4,305	Indiana	3,355
Hawaii	4,294	Ohio	3,313
Maryland	4,173	Georgia	3,278
Colorado	4,165	North Carolina	3,275
Minnesota	4,150	Texas	3,254
Virginia	4,147	New Mexico	3,246
New York	3,990	Tennessee	3,178
Florida	3,924	Utah	3,113
Washington	3,789	Kentucky	3,094
North Dakota	3,778	Idaho	3,082
Rhode Island	3,776	South Carolina	3,061
Vermont	3,770	Oklahoma	3,045
Illinois	3,754	Alabama	2,997
Oregon	3,602	Louisiana	2,985
South Dakota	3,597	Arkansas	2,892
Montana	3,594	West Virginia	2,763
Maine	3,571	Mississippi	2,607

Fonte: Stark (2009)



Una ricostruzione non ufficiale della situazione al 2005 in materia di “capacità fiscale” dei 50 stati è riportata nella tabella 13.2: a fronte di un gettito medio potenziale pro capite di oltre 3.700 dollari stavano gli estremi, da un lato, di Alaska Wyoming e Massachusetts con oltre 5.000 e, dall’altro lato, degli stati del Sud con meno di 3.000.

La seconda fonte di complicazione è data dalla differenziazione, tra stati, nelle finalità delle responsabilità di spesa dei governi statali. La perequazione del finanziamento delle spese scolastiche è facile perché l’ente responsabile, il distretto, ha una sola competenza, quella appunto dell’istruzione. Non è la stessa cosa in una nazione federale come gli USA, dove le responsabilità e le funzioni sono tantissime e anche, spesso, diverse da stato a stato e da regione a regione. Normalmente l’oggetto della perequazione fiscale non è quello di eguagliare la spesa delle “unità costituenti” in un particolare settore ma è, come in Canada, quello di “assicurare che i governi provinciali abbiano risorse sufficienti a fornire livelli ragionevolmente simili di servizi pubblici con ragionevolmente simili livelli di tassazione” (art. 36 della Costituzione del 1982)¹².

Questa espressione suggerisce una valutazione più agnostica delle priorità di spesa e di entrata dei governi beneficiari di trasferimenti perequativi: ed ecco perché questi trasferimenti sono sempre più pensati, e anche materializzati ormai in quasi tutti i Paesi (federali o non), senza vincoli di utilizzo, fino al punto di poterli sfruttare per alleggerire gli oneri tributari.

Dunque: diversità degli elementi costitutivi della capacità fiscale da stato a stato e difficoltà a omogeneizzare tra i vari stati i fabbisogni di spesa hanno finora impedito negli USA l’adozione di un sistema di perequazione federale, come si specifica nel paragrafo che segue.

13.5.2 **La specificità americana: l’assenza di una perequazione nazionale generale**

A differenza della gran parte degli stati federali del mondo gli Stati Uniti non dispongono di un sistema federale di trasferimenti perequativi finalizzati a ridurre gli squilibri fiscali tra i propri governi sub-centrali. La perequazione, negli Stati Uniti, è stata tentata solo a livello statale tramite politiche finalizzate a mitigare le disparità esistenti tra distretti scolastici nelle risorse provenienti dall’unico strumento con cui essi sono finanziati, ovvero l’imposta sulla proprietà.

Il governo federale non ha mai adottato, né ha mai seriamente considerato, una politica perequativa fra gli stati. Può essere tuttavia utile e interessante conoscere la misura del costo potenziale di un possibile sche-

ma perequativo di tipo “canadese”, così come simulato in un recente studio¹³.

Nello studio si simulano due politiche alternative, una basata sul *representative tax system* (RTS) e un'altra incentrata su un concetto leggermente più ampio di capacità fiscale, detto *representative revenue system* (RRS). A seconda della metodologia utilizzata il costo di una politica perequativa negli USA sarebbe compreso (situazione al 2005) tra i 70 e i 110 miliardi di dollari ovvero, sottolinea l'Autore, da 1 a 1,5 volte il costo della detrazione delle imposte statali e locali dall'imposta sul reddito federale. Con entrambe le metodologie, e con formule diverse, i principali beneficiari sarebbero i cosiddetti “stati rossi” del sud. In termini procapite, gli stati vincenti del “premio perequativo USA” sarebbero il Mississippi, l'Arkansas e la Virginia Occidentale. Ma in termini assoluti il massimo beneficiario sarebbe il Texas, che si approprierebbe del 15% dei trasferimenti globali a scopi perequativi.

Tali risultati suggeriscono che una politica americana di perequazione favorirebbe fortemente quegli stati che hanno privilegiato nel loro voto i candidati repubblicani nelle più recenti elezioni presidenziali. Il 70% del costo di un simile programma andrebbe, appunto, agli “stati rossi”, di cui sarebbero 19 i beneficiari su un totale di 29.

Tutti i 10 massimi beneficiari avevano favorito Bush e MacKain nelle elezioni dal 2004 in poi. Ma ci si chiede: il fatto che un programma perequativo di tipo “canadese” applicato negli Stati Uniti favorirebbe gli stati di orientamento repubblicano, e quindi ricadrebbe per i democratici al potere nella parte “sbagliata” del campo di gioco, è davvero tanto importante?

Per smentire tale deduzione si citano proprio le parole di Obama, là dove parla di “una nuova politica, basata su ideali condivisi”¹⁴; e si conclude che fornire agli stati “livelli ragionevolmente comparabili di servizi pubblici a fronte di livelli ragionevolmente comparabili di tassazione” non rappresenterebbe un “favore” a nessuno, ma solo un atto di giustizia.

Alla facile critica che si potrebbe muovere agli Stati Uniti, nel momento in cui gestiscono risorse pubbliche, di non privilegiare l'equità quantomeno a livello federale, si potrebbe rispondere che l'affermazione è inesatta in quanto occorre anche tener conto degli schemi perequativi presenti nella distribuzione dei singoli specifici *grants* federali, i quali pure sono finalizzati a mitigare le disparità territoriali. La domanda allora è: i trasferimenti federali esistenti favoriscono o no gli stati con minor capacità fiscale, ovviando all'assenza di un fondo appositamente dedicato alla perequazione? E se sì, in che misura?

A questa domanda cerca di rispondere il paragrafo che segue.

Tabella 13.3
AMMONTARE E DISTRIBUZIONE DEI GRANTS FEDERALI NEL CINQUANTENNIO 1960-2009

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009
A. Distribuzione per funzione:													
Risorse naturali e ambiente	0,1	0,2	0,4	2,4	5,4	4,1	3,7	4	4,6	5,9	6,1	5,6	5,9
Agricoltura	0,2	0,5	0,6	0,4	0,6	2,4	1,3	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8	0,9
Trasporti	3	4,1	4,6	5,9	13	17	19,2	25,8	32,2	43,4	47,9	52,9	56,1
Sviluppo regionale e locale	0,1	0,6	1,8	2,8	6,5	5,2	5	7,2	8,7	20,2	20,7	21,3	17,1
Istruzione, formaz. prof.	0,5	1,1	6,4	12,1	21,9	17,1	21,8	30,9	36,7	57,2	58,1	59,6	57,2
<i>Servizi sociali</i>													
Sanità	0,2	0,6	3,8	8,8	15,8	24,5	43,9	93,6	124,8	197,8	208,3	220,4	232,3
Sicurezza reddito	2,6	3,5	5,8	9,4	18,5	27,9	36,8	58,4	68,7	90,9	91	94,2	94,9
Ammin. della giustizia	0	0,7	0,5	0,1	0,6	1,2	5,3	4,8	4,6	4,3	4,2
Amministr. generale	0,2	0,2	0,5	7,1	8,6	6,8	2,3	2,3	2,1	4,4	3,6	4,1	4,2
Altro	0	0,1	0,1	0,2	0,7	0,8	0,8	0,8	2,1	2,6	2,8	3,3	3,3
Totale	7	10,9	24,1	49,8	91,4	105,9	135,3	225	285,9	428	443,8	466,6	476,1
B. Distribuzione per categorie BEA:													
Discrezionale	n.d.	2,9	10,2	21	53,3	55,5	63,3	94	116,7	181,7	184,8	189,9	185,8
Obbligatoria	n.d.	8	13,9	28,8	38,1	50,4	72	131	169,2	246,3	259	276,6	290,3
Totale	7	10,9	24,1	49,8	91,4	105,9	135,3	225	285,9	428	443,8	466,6	476,1
C. Composizione:													
<i>Dollari correnti</i>													
Pagam. a individui	2,5	3,7	8,7	16,8	32,6	50,1	77,3	144,4	182,6	273,9	284,4	300,5	313,5
Capitale fisico	3,3	5	7,1	10,9	22,6	24,9	27,2	39,6	48,7	60,8	70,8	76,1	75,5
Altri grants	1,2	2,2	8,3	22,2	36,2	30,9	30,9	41	54,6	93,3	88,7	90	87,1
Totale	7	10,9	24,1	49,8	91,4	105,9	135,3	225	285,9	428	443,8	466,6	476,1

Tabella 13.3
(segue)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009
<i>Continua percentuale dei grants totali:</i>													
Pagamenti a individui	35,3%	34,1%	36,2%	33,6%	35,7%	47,3%	57,1%	64,2%	63,9%	64,0%	64,1%	64,4%	65,9%
Capitale fisico	47,3%	45,7%	29,3%	21,9%	24,7%	23,5%	20,1%	17,6%	17,0%	14,2%	15,9%	16,3%	15,9%
Altri grants	17,4%	20,2%	34,5%	44,5%	39,6%	29,2%	22,8%	18,2%	19,1%	21,8%	20,0%	19,3%	18,3%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<i>Dollari costanti a. 2000</i>													
Pagamenti a individui	12	16,9	33,5	48	63,9	75	96,6	157,6	182,6	245,8	242,1	247,8	253,3
Capitale fisico	17	24,2	27,2	26	38,9	34,2	32,6	43,3	48,7	52	54,2	56	53,6
Altri grants	10	15,6	44,6	83,8	89,9	53,9	42,9	47	54,6	75,9	65,3	63,6	59,4
Totale	39	56,7	105,3	157,7	192,6	163,1	172,1	247,9	285,9	373,6	361,6	367,4	366,2
D. Grants totali come % di interventi federali:													
Totali	7,6%	9,2%	12,3%	15,0%	15,5%	11,2%	10,8%	14,8%	16,0%	17,3%	16,3%	15,9%	15,3%
Domestic programs 2	18,0%	18,3%	23,2%	21,7%	22,2%	18,2%	17,1%	21,6%	22,0%	23,5%	22,3%	21,9%	21,4%
State and local expenditures	14,8%	15,5%	20,1%	24,0%	27,4%	22,0%	18,9%	22,8%	22,2%	24,6%	22,6%	n.d.	n.d.
Gross domestic product	1,4%	1,6%	2,4%	3,2%	3,4%	2,6%	2,4%	3,1%	2,9%	3,5%	3,2%	3,3%	3,2%
E. Come quota degli investimenti lordi statali e locali:													
Trasf. c/cap. federali	24,6%	25,5%	25,4%	26,0%	35,4%	30,2%	21,9%	26,0%	21,9%	21,5%	20,9%	n.d.	n.d.
Finanz. propri statali/locali	75,4%	74,5%	74,6%	74,0%	64,6%	69,8%	78,1%	74,0%	78,1%	78,5%	79,1%	n.d.	n.d.

Fonte: Stark (2009)

13.5.3

I grants intergovernativi come veicolo alternativo di perequazione, anche se solo potenziale

Introduzione: le dimensioni – Impressionante la crescita dell'ammontare complessivo dei grants federali nell'ultimo cinquantennio: si passa da 7 miliardi di dollari a quasi 476 miliardi. Istruzione, trasporti, reddito minimo sono le prime tre voci degli anni Sessanta; ma già negli anni Ottanta il terzetto viene raggiunto dalla sanità, che negli anni Novanta conquista risolutamente il primo posto e si avvia a diventare, dal 2000 in poi, il pilastro di gran lunga più robusto delle relazioni finanziarie centro-periferia (evidente il peso di Medicaid in queste cifre), superando di oltre due volte gli interventi sul reddito.

Significativa anche l'evoluzione della dicotomia discrezionale vs. obbligatorio che qualifica gli interventi finanziati: quelli obbligatori, una minoranza fino agli anni Ottanta, oggi sono di gran lunga maggioritari (290 miliardi sui 476 censiti). Come pure eloquente è il fatto che i 2/3 dei *benefits* prendono la forma del pagamento diretto agli individui, che peraltro la tabella espone sia nella loro dimensione monetaria corrente che in dollari costanti all'anno 2000. In definitiva, i *grants* federali occupano più del 15% del bilancio complessivo di Washington e più del 22% di quello puramente interno (esclusa difesa ecc.), come pure equivalgono al 22% del bilancio di stati ed enti locali. Da notare anche il ruolo cruciale dei sussidi anche in tema di investimenti: relativamente ai quali gli stati attingevano (nel 2007) il 20% dei propri finanziamenti dai *grants* federali, il restante 80% da risorse autonome.

I grants e la perequazione interstatale mancata – L'obiettivo della perequazione, mai tradottosi in uno schema apposito di valenza federale, è stato comunque perseguito negli USA in modo frammentario attraverso i *grants sopra descritti*: ma ancor più lo è stato nel quindicennio che va dal 1972 al 1986 nel quale venne adottata la formula del *revenue sharing*, per iniziativa del Presidente Nixon. Ogni anno tra i 5 e i 6 miliardi di dollari di risorse fiscali federali vennero distribuiti tra gli stati e gli enti locali in proporzione diretta della popolazione e inversa del reddito medio pro capite. Pochissime le restrizioni sui modi e fini dell'utilizzo delle somme, in omaggio al principio che i rappresentanti più vicini al cittadino dovevano conoscere meglio dei funzionari federali le necessità di spesa della giurisdizione. Il risultato fu che dalla cittadina minore alle grandi aree metropolitane e agli stati, tutti ricevettero un sussidio federale diretto, per un costo totale di 85 miliardi di dollari, con costi amministrativi assai ridotti.

Terminata l'esperienza del *revenue sharing*, le modalità prevalenti di

distribuzione di fondi dai livelli superiori a quelli inferiori di governo sono rimasti i tradizionali *grants* (seppur drasticamente ridotti di numero da Reagan in poi), distinti in *categorical grants* (ovvero trasferimenti a scopo definito, il cui beneficiario ha scarsa flessibilità di utilizzo) e *block grants*, in cui il beneficiario fruisce di ampia libertà di utilizzo (per esempio: Community Development Block Grant).

I detti *grants* possono essere distribuiti in tre modi: 1. *grants* basati su una formula (che comprende, per esempio, la popolazione o sue componenti: anziani, poveri ecc.); 2. *grants* a progetto, per i quali si ottiene l'aiuto del livello superiore di governo; 3. *matching grants*: i beneficiari devono contribuire con una quota di proprie risorse, proprio per dimostrare il proprio interesse all'intervento¹⁵.

Proprio per questa loro caratteristica i *matching grants* rappresentano da sempre l'alternativa adatta a una politica perequativa verticale (in questo caso federazione/stati), nella misura in cui agli stati si chiede di contribuire con un apporto inversamente proporzionato al proprio livello di reddito. Più che mai incisivo in questa direzione, ovvero quella di *perequare le dotazioni fiscali* degli stati, sarebbe concepito il programma Medicaid, che prevede livelli contributivi che vanno dal 77% per gli Stati più ricchi al 50% per quelli più poveri.

Sul conseguimento effettivo del *target* perequativo, due importanti fonti concordano nel fornire una risposta *pessimistica*:

1. già negli anni Novanta gli studiosi Laurent e Vaillancourt¹⁶ avevano provato che, a differenza della situazione canadese, tutta diversa, non esisteva negli USA una relazione (negativa) tra la capacità fiscale degli stati e l'ammontare di *grants* federali da loro ricevuti. I dati utilizzati dai due citati autori riportano i trasferimenti federali per tutti i programmi di sussidi federali degli Stati Uniti, consistenti in più di 900 tipi di *grant*, 172 dei quali distribuivano somme federali mediante formula. Lo studio riscontrava che avesse prodotto un certo effetto "sperequativo" addirittura il sistema Medicaid, che nel 1999 distribuì quasi 110 miliardi sui 267 complessivamente erogati da Washington;
2. più recentemente una ricerca comparata OCSE afferma che negli USA (come del resto anche in Svizzera) l'efficacia perequatrice dei *matching grants* è modesta, proprio perché le giurisdizioni più povere tendono a spendere relativamente meno delle altre nei settori "mirati" (salute, istruzione ecc.)¹⁷.

In conclusione, gli USA insegnano che se si vuole davvero mitigare i divari di capacità fiscale tra territori, i vecchi sistemi europei (federali e non: esempi Germania e Italia) e canadese restano il meglio. Ma se a livello inter-

statale la “lezione americana” non convince, un insegnamento molto efficace, robusto e socialmente partecipato in tema di equità proviene dal caso della scuola, trattato nel prossimo paragrafo.

13.5.4 **La perequazione a livello interno ai singoli stati: il caso dei distretti scolastici**

Più che a livello nazionale in senso lato, il bisogno di perequazione connessa alle disparità nelle capacità fiscali è emerso in modo prepotente, negli USA, in materia di finanziamento dei distretti scolastici. Storicamente la gran parte degli stati americani ha individuato nelle *tasse sulla proprietà immobiliare* la fonte principale per tale scopo: ne è derivata una grande diversità di spesa per alunno, per struttura ecc., in relazione alle risorse ricavate dalle basi immobiliari possedute. Tale diversità ha dato origine a ricorsi alla Corte basati sulla contestazione della scelta delle imposte immobiliari come fonte primaria del finanziamento delle scuole, proprio perché essa comporta forti sperequazioni tra aree ricche e aree povere. In effetti nel famoso caso “Serrano vs. Priest” portato avanti la Corte Suprema di California questa diede ragione agli attori (genitori di alunni “sotto-serviti”) sentenziando che il riferimento esclusivo a tale fonte di finanziamento violava il principio dell’“eguale protezione”¹⁸.

Secondo i manuali di finanza pubblica, la non equità della situazione consiste nel diverso “sforzo fiscale” richiesto dalla differenze di “capacità fiscale” dei relativi distretti scolastici per fornire la stessa quantità di “bene pubblico” o “bene di merito” (nel caso specifico il distretto scolastico di Beverly Hills spendeva 1.232 dollari per alunno applicando un’aliquota del 2,38 per mille, mentre Baldwin Park spendeva 577 dollari per alunno con un’aliquota del 5,48 per mille). Si faceva rilevare che uno sforzo fiscale comparabile dovrebbe produrre finanziamenti comparabili, a prescindere dall’ampiezza delle base imponibili.

“Un meccanismo fiscale che realizza eguali opportunità educative – afferma lo studioso Reschovsky¹⁹ – lo fa o eliminando o riducendo in modo sostanziale il legame tra le risorse fiscali a disposizione di un distretto scolastico e la sua capacità di fornire istruzione pubblica” e i distretti scolastici dovrebbero avere accesso alle risorse utili a finanziare uguali livelli di istruzione.

Proprio partendo dall’osservazione che un meccanismo perequativo appropriato richiede che i dollari spesi per alunno siano una funzione solo dello sforzo fiscale, e che a tal fine occorre garantire un’uguale base imponibile (quantomeno “nozionale”) a ciascun distretto scolastico (cosicché differenze di spesa interdistrettuali sarebbero una funzione solo dello sforzo fiscale

e non della base imponibile), molti stati avanzati hanno adottato la prassi di erogare sussidi statali di ammontare dipendente dallo sforzo fiscale e dalla differenza tra base imponibile effettiva e base imponibile garantita. Un modello perequativo (detto del “potenziale fiscale”) già adottato negli anni Sessanta dal Regno Unito per l’intero universo degli Enti locali, poi abbandonato per l’eccesso di costo che comportava per il bilancio centrale.

“Le giustificazioni in termini di efficienza e di equità del coinvolgimento dello stato e della Federazione nell’istruzione pubblica – conclude Reschovsky – sono compatibili con un sistema che assicuri disponibilità di risorse tali da garantire che l’istruzione funzioni in modo efficace nella nostra economia”²⁰.

13.5.5

Un argomento correlato: la distribuzione dei “residui fiscali” del bilancio federale tra i vari stati

In USA come ovunque le politiche di bilancio centrali (federali in questo caso) hanno naturalmente effetti diversificati nelle varie aree del Paese. E anche là si usa la consueta distinzione tra “stati donatori” e “stati beneficiari”. Ogni anno la Tax Foundation (un *think tank* che opera dal 1937) pubblica un rapporto intitolato *Federal Tax Burdens and Expenditures by State*, il cui scopo è quello di descrivere quali stati sono i maggiori beneficiari delle operazioni fiscali federali e quali sono i cosiddetti “stati donatori”. Sul versante della spesa le conclusioni del Rapporto circa l’identificazione dei “beneficiari” e dei “donatori” si appoggiano alle statistiche ufficiali relative alle retribuzioni governative, ai servizi appaltati ecc. Non sorprende che i due stati confinanti con la capitale, ovvero Virginia e Maryland, siano immancabilmente tra i maggiori beneficiari di tali categorie di spesa federale; lo stato di Virginia, in particolare, risulta insistentemente in testa a tali classifiche per il suo ruolo di fornitore del Dipartimento della Difesa.

In USA si tende a sottolineare come il fatto che certe spese federali siano sproporzionatamente concentrate in certi stati non abbia una *diretta* relazione con la presenza o l’assenza di differenziali di “beneficio fiscale netto” (NFB, o “residuo fiscale”) o anche con la questione della perequazione fiscale²¹. A parte gli effetti indiretti della spesa federale, il fatto che il governo federale “spenda di più nello stato povero” non ha effetti sui termini di scambio fiscali con cui si confrontano i cittadini-contribuenti allorché finanziano i beni pubblici statali e locali. La finalità della perequazione nazionale è affidata ad altri meccanismi: prioritario essendo quello sopra menzionato, ma non ben funzionante negli USA, consistente nell’assicurare spese e benefici comparabili in tutte le unità territoriali tramite sforzi fiscali simili.

Similmente, aggiungono gli studiosi americani, occorre ragionare circa gli oneri tributari federali, che variano in modo significativo da uno stato all'altro. E poiché le entrate federali sono dominate dalle imposte sul reddito e sulle retribuzioni, il prelievo fiscale federale è più elevato negli stati ricchi che negli stati poveri: il Connecticut subisce una pressione fiscale federale 2,5 volte più alta di quella del Mississippi. Anche qui, avvertono gli studiosi, occorre evitare l'errore di attribuire ai maggiori oneri federali su uno stato l'effetto di incidere sui "benefici fiscali netti" individuali (pari alla differenza tra benefici fruiti e imposte pagate a livello statale). Le imposte federali non compensano i contribuenti dei differenziali di NFB collegati alle disparità fiscali interstatali: nel sistema fiscale americano il debito tributario di un individuo verso la Federazione non è una funzione della capacità fiscale relativa del suo stato. E quindi le differenze nelle pressioni tributarie pro capite "in America non si conformano alla prescrizione di Buchanan, consistente nel dare a un individuo l'assicurazione che, ovunque egli desideri risiedere nella nazione, il trattamento fiscale complessivo che gli verrà riservato sarà approssimativamente lo stesso"²².

13.6

Il federalismo USA nella crisi economica e finanziaria: quali contraccolpi e quali esiti?

13.6.1

Le difficoltà iniziali

Per trattare degnamente dell'argomento, occorre avere ben presenti i tratti salienti della Costituzione Fiscale, come precedentemente delineata (cfr. sopra), soprattutto a livello statale.

Alla vigilia della crisi, ovvero nel 2007, gli stati americani erano nel pieno della situazione di indipendenza e autonomia finanziaria prevista dalla dottrina del federalismo e dalla stessa Costituzione USA, in virtù delle quali un aiuto federale agli stati deve essere *una scelta politica, ma non un obbligo costituzionale*: e infatti i trasferimenti dal livello federale (i *grants* sopra menzionati) avevano un ruolo ridotto. Si è visto in precedenza come negli ultimi 70 anni gli assi portanti dell'autonomia fiscale siano stati costituiti dapprima dalle *sales taxes* e poi dall'imposta sul reddito e, infine, *anche* da tariffe e accise. Gli esperti avvertono tuttavia che le certezze date dal ricorso all'imposta sulle vendite sono andate indebolendosi, per via della contrazione della base imponibile dovuta da un lato alla progressiva sostituzione degli acquisti di servizi – non soggetti alla tassa – agli acquisti di beni, e dall'altro all'espansione degli acquisti elet-

tronici. Ma anche le certezze legate all'imposizione dei redditi sono state erose sia dagli andamenti congiunturali delle basi imponibili, sia dalle decisioni unilaterali della Federazione sulle basi imponibili, da cui dipendono per scelta ben 36 dei 41 stati che hanno deciso di applicare la *personal income tax*.

Proprio nel 2008 gli stati americani hanno cominciato ad avvertire gli effetti della ciclicità dei loro "ancoraggi fiscali", e sono stati obbligati a reagire – stante il rifiuto praticamente totale del *deficit spending* – nell'unico modo costituzionalmente previsto, ovvero attraverso tagli alle spese e/o incrementi di aliquote e/o istituzione di nuovi tributi (specifici e mirati, più tollerati dall'elettorato degli aumenti generalizzati: vedi caso del Maine o dell'Illinois) tali da assicurare comunque il pareggio di bilancio: un obbligo morale più ancora che costituzionale nella società americana.

Questo approccio è stato seguito fin da subito anche nel contrastare la crisi finanziaria che ha pesato sui bilanci preventivi 2010 per 146 miliardi di dollari: i tagli sono stati brutali e anche dolorosi perché non hanno risparmiato i programmi di welfare destinati alle fasce più deboli della popolazione. Tutto ciò non ha mancato di suscitare perplessità in una parte della dottrina, che ha fatto notare come i tagli di spesa siano contrari all'impostazione keynesiana della politica federale americana. "Nella misura in cui alcuni dei maggiori programmi federali anticiclici – soprattutto Medicaid – richiedono spesa complementare (*matching*) statale e locale, i tagli di bilancio statali e locali hanno l'effetto di decurtare i programmi governativi senza alcuna colpa del Congresso o del Presidente"²³.

13.6.2

Obama e il "buon centralismo": il Piano ARRA e la "corsa alla vetta"

Nel febbraio 2009, meno di un mese dopo il giuramento di Obama come nuovo Presidente, venne approvato con fatica dal Congresso il Piano ARRA (American Recovery and Reinvestment Act) dello spessore di oltre 800 miliardi: un piano fortemente appoggiato dallo stesso Obama, che vi aveva collegato forti speranze di recupero dell'economia e di calo della disoccupazione, che nel maggio 2012 – secondo le previsioni governative – sarebbe dovuta scendere dal 9% del 2009 al 5,5 per cento. In realtà le cose sono andate diversamente, poiché in un primo tempo la disoccupazione è addirittura aumentata, per poi attestarsi nel 2012 all'8 per cento. (Secondo qualche commentatore americano ciò dimostrerebbe che il keynesismo non funziona oltre il mero breve termine).

Al di là del fallimento (totale secondo i detrattori repubblicani ma certamente non totale a un giudizio obiettivo) il programma ARRA merita di essere menzionato in relazione al tema del federalismo USA perché ha

impattato profondamente sulle relazioni finanziarie Federazione – stati. Il piano ha distribuito i 140 miliardi di sussidio diretto nell’arco di due anni e mezzo, alleggerendo i deficit previsti di bilancio degli stati nel 2009 e 2010 del 30 e 40% rispettivamente. La gran parte delle risorse distribuite ha preso la forma di un aumento di Medicaid e di uno “State fiscal stabilization Fund”. Questi aiuti hanno certamente ridotto l’urgenza di tagliare le spese e di aumentare le tasse per i governi in difficoltà, ma quanto alla funzione di stimolo all’economia si è già detto che essa non vi è stata nella misura sperata: le risorse sono state usate per tamponare i licenziamenti previsti di pubblici dipendenti piuttosto che per “dare una scossa” all’economia.

Del programma ARRA fa parte un intrigante piano pensato per stimolare la competizione tra gli stati finalizzata all’acquisizione di risorse federali (in totale poco più di 4 miliardi di dollari, un’inezia se confrontati con il budget ARRA totale) nel settore dell’istruzione, denominato *Race to the Top* (“corsa alla vetta”). Si è detto che questa iniziativa rappresenta il nuovo “federalismo competitivo”, pensato per far ripartire la macchina economica del Paese. Gli stati sono invitati a presentare progetti innovativi nel campo dell’istruzione (miglioramento delle tecniche di insegnamento, integrazione tra studenti ecc.), ma nonostante le misere condizioni dei loro bilanci alcuni stati si sono rifiutati di partecipare alla gara, adducendo come giustificazioni proprio il timore della perdita della propria sovranità in un settore strategico come l’istruzione. Utilizzando la teoria del federalismo competitivo alcuni studiosi hanno dedotto che, effettivamente, più dei fondi, alle classi politiche degli stati che hanno aderito all’iniziativa (41 su 50) importa il credito elettorale acquisibile dall’esibizione dell’interesse per una materia così importante come l’istruzione, e per le innovazioni proposte nell’agenda federale. Questi fattori – si dice – hanno impattato sulle decisioni del livello statale molto più estesamente del bisogno di fondi federali.

13.6.3

I timori (giustificati) di una turbativa apportata dalla crisi all’equilibrio dei poteri

Alcuni studiosi americani manifestano preoccupazione che l’impennata degli aiuti federali possa creare una situazione di dipendenza degli stati dal sussidio centrale e che il livello federale ne approfitti per decidere “come, quando e dove gli stati debbono spendere i soldi”²⁴.

Questo timore ha spinto molti governatori di orientamento repubblicano (vedi Carolina del Sud e Texas) a essere riluttanti ad accettare i fondi federali, obiettando che tale politica “avrebbe sepolto le nuove generazioni sotto una montagna di debiti” e creato “una mentalità da salvataggio”. Alla



fine il governatore della South Carolina si è deciso ad accettare il *bail out* federale del suo bilancio dell'istruzione solo su ordine della Suprema Corte del suo stato. Ma per gran parte della dirigenza degli stati i problemi di breve termine della crisi hanno confermato ciò che essi hanno sempre temuto come un problema di lungo termine: ovvero uno spostamento dell'equilibrio dei poteri tra il proprio stato e la nazione. Ma vi è chi oppone che un'iniezione temporanea di fondi quale prevista da ARRA non dovrebbe produrre tale risultato.

La letteratura accademica sul federalismo americano invita alla cautela sull'argomento "espansione dei poteri del governo federale = inaridimento dello stato", perché il federalismo americano non è un'operazione a somma zero, e ha dimostrato sempre di essere capace di risorgere dalle proprie ceneri. Storici autorevoli hanno documentato come durante il secolo ventesimo le responsabilità degli stati siano aumentate, più che contratte, allorché il governo federale ha dilatato la sua area di intervento; e dimostrato come gli stati si auto-proteggono contro il rischio di dominanza del livello federale usando "poteri e pratiche informali sviluppate nel tempo" per influenzare la "creazione e l'implementazione" delle politiche federali.

Come è noto, la crisi è continuata per tutto il 2010, il 2011 (anno per il quale il *fiscal gap* dei bilanci statali era stato calcolato in circa 100 miliardi di dollari) e il 2012. Può ben darsi, è stato detto, che il governo federale, con il suo strapotere finanziario, intervenga ancora dopo il piano ARRA, ma è anche assai probabile che lo stress creato dalla congiuntura 2008-2009 induca i legislatori e gli amministratori a ripensare le politiche statali per renderle più efficienti ed efficaci.

Ove ciò non accadesse e la performance economica generale rimanesse debole (pessimisticamente) per un decennio, è opinione diffusa che *una tale situazione favorirebbe definitivamente l'accelerazione di politiche federali "intrusive"* ed eroderebbe la robustezza e la stessa autonomia fiscale dei governi statali e locali fino al punto di portarli a una quasi totale dipendenza dal governo federale.

13.6.4 **Prospettive post 2012**

Nonostante la crisi globale abbia avuto un impatto enorme sulla condizione finanziaria di tutti i governi del sistema federale americano, la dottrina prevalente reputa che a oggi essa non abbia avuto ancora un impatto sostanziale sull'equilibrio delle relazioni federazione-stati, né sulla struttura costituzionale e legale del federalismo, né sulla traiettoria a lungo termine del federalismo e sulle relazioni tra livelli di governo

Il controllo partitocratico del governo federale determinerà anche

significativamente l'equilibrio dei poteri federale-statali. Prevedibilmente i democratici favoriranno la continuità dell'erogazione di sussidi ai governi statali e locali, insieme con un ridotto spiazzamento (*preemption*) della legge federale da parte di quella statale in taluni campi della politica. Viceversa, i repubblicani vorranno una più ampia *preemption* dei poteri statali in molti campi della politica e si opporranno ai sussidi agli stati e agli enti locali con la motivazione che i sussidi aggravano la tendenza di tali governi a “spendere male” e che tutti i governi del sistema federale dovrebbero essere ridimensionati o, peggio ancora, nelle parole di un politico “affogati nella fogna”²⁵.

Secondo fonti ufficiali²⁶ le prospettive di più lungo termine per il sistema federale americano sono buie, soprattutto a causa della crescita insostenibile del debito pubblico. Il debito detenuto dal pubblico potrebbe superare quello del periodo postbellico, quanto a quota del PIL, già nel 2020, ovvero 10 anni prima di quanto avessero pronosticato recenti e serie simulazioni effettuate in tempi pre-crisi. Nel 2022 verrebbe raggiunto il 100 per cento. Nel 2030 ben il 93% degli introiti federali verrebbe utilizzato per finanziare gli interessi sul debito e i più importanti programmi di welfare.

Peggio andrebbe per i governi statali e locali addirittura fino al 2060; ove volessero arrestare tale trend essi dovrebbero aumentare le imposte o diminuire le spese del 12,3% all'anno per 50 anni. Causa primaria di tale trend sarebbero i costi della sanità, sotto forma di tutele dei pubblici dipendenti statali e locali.

Lo stesso GAO, poi, contesta l'ottimismo suscitato da ARRA sostenendo che quello e altri programmi non allevieranno i problemi strutturali di bilancio di stati ed enti locali, i quali non riusciranno pertanto a implementare piani federali ancorché finanziati in misura sostanziosa dal centro. “Sembra quindi assodato che nel post 2012 gli stati americani saranno di fronte a parecchi anni ancora di *fiscal stringency* finché non interverrà una ripresa economica che riduca la disoccupazione e, di conseguenza, riempia di nuovo le casse pubbliche”²⁷.

Una tale ripresa *dell'economia reale* viene fatta dipendere, da qualche ottimista, proprio dalla struttura federale degli USA. “Il federalismo – afferma Katz²⁸ – non è un dono che Washington fa trovare nelle case e nei saloni municipali. Al contrario esso è un veicolo speciale fatto apposta per galvanizzare e scatenare i talenti e le energie di una nazione imprenditiva. Il Presidente ha un'opportunità storica di irrompere in una nuova era di federalismo pragmatico e collaborativo che capitalizzi il potere economico delle aree metropolitane e la creatività programmatica dei leader statali e locali. *Ricostruire il federalismo è la strada che porta a un'economia che sia produttiva, sostenibile e inclusiva.* Meglio ancora, può essere un veicolo che porta alla prosperità economica, al risanamento fiscale e alla coesione poli-

Box 13.1
GLI OBIETTIVI DI ARRA

Gli obiettivi di ARRA, così come definiti dal provvedimento, sono i seguenti.

1. Preservare e creare posti di lavoro e promuovere la ripresa economica.
2. Assistere coloro che soffrono di più la recessione.
3. Procurare l'investimento necessario ad aumentare l'efficienza economica favorendo progressi tecnologici nella scienza e nella sanità.
4. Investire nei trasporti, nella protezione ambientale, e nelle altre infrastrutture che produrranno benefici economici di lungo periodo.
5. Stabilizzare i bilanci degli stati e degli enti locali per minimizzare ed evitare riduzioni di servizi essenziali e controproducenti aumenti di di tasse locali e statali.

L'Atto specifica che il 37% del "pacchetto" deve essere dedicato a incentivi fiscali per un ammontare di 288 miliardi, mentre un 18%, per 144 miliardi, deve essere finalizzato a sgravi fiscali statali e locali (più del 90% del sussidio agli stati va a Medicaid e all'istruzione). Il rimanente 45%, ovvero 357 miliardi, è allocato a: programmi di spesa federali quali i trasporti, le comunicazioni, le fognature; a miglioramenti delle infrastrutture del servizio idrico; a potenziamenti dell'efficienza energetica negli edifici privati federali; all'estensione dei sussidi federali di disoccupazione; e ai programmi di ricerca scientifica.

tica... Ma per raggiungere tali risultati *gli USA devono ristrutturare l'economia*, passando da un modello tutto concentrato su se stesso e caratterizzato da un consumo e un debito eccessivi a un modello impegnato globalmente e ruotante attorno alla produzione e all'innovazione...".

Bibliografia

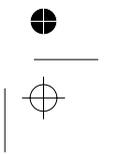
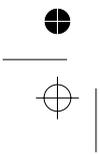
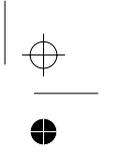
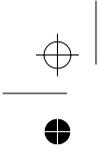
- Anderson G. (2008), *Federalism: An Introduction*, Oxford University Press, Oxford.
- Anderson G. (2010), *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*, Oxford University Press, Oxford.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) (1986), *Devolving Federal Program Responsibilities and Revenue Sources to State and Local Governments*, Washington.
- Buchanan J., Wagner R. (1977), *Democracy in Deficit: Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York.
- Di Majo A. (2000), "Il federalismo fiscale negli Stati Uniti d'America", in Fausto D., Pica F. (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, il Mulino, Bologna.
- Di Plinio G. (2010), *Il federalismo fiscale degli Stati Uniti d'America*, Quaderno n. 8, Dipartimento Scienze Giuridiche, Università G. D'Annunzio, Pescara.
- Fausto D., Pica F. (a cura di) (2000), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, il Mulino, Bologna.

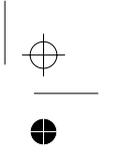
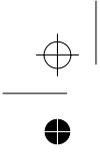
- Hellerstein W. (2011), *Fiscal Federalism in the United States*, Georgia Law Presentation and Speeches, Paper 29.
- Katz B. (2010), “The Metro Moment”, *The Wall Street Journal*, 16 April.
- Katz B. (2012), *Remaking Federalism to Remake the American Economy*, Brookings Institution, Washington, www.brookings.edu/papers/2012/02/16_federalism-katz.
- King D. (1984), *Fiscal Tiers: The Economics of Multilevel Governments*, Allen Unwin, Cambridge.
- Kinkaid J. (2010), “The Global Financial Crisis: Continuity in U.S. Federalism”, *L’Europe en formation. Journal of Studies on European Integration and Federalism*, n. 358.
- Laubach T. (2005), *Fiscal Relations Across Levels of Government in the United States*, Economics Department Working Paper 4, OECD, Parigi.
- Laurent S., Vaillancourt F. (2002), *Federal Transfers in Canada and the United States, 1989-1990 to 1998-1999: How Equalizing Are They?*, 95th Annual Conference of National Tax Association.
- OECD (2008), *Fiscal Equalization in OECD countries*, Working Paper n. 4.
- Reschovsky A. (1994), “Fiscal Equalization and School Finance”, *National Tax Journal*, vol. 47, n. 1.
- Rivlin A. (1992), *Reviving the American Dream*, Brookings Institution Press, Washington.
- Stark K. J. (2009), “Rich States, Poor States: Assessing the Design and Effect of a U.S. Fiscal Equalization Regime”, *National Tax Journal*, March.
- Tarr G. A. (2010), “The Global Financial Crisis: A View from the American States”, *L’Europe en formation. Journal of Studies on European Integration and Federalism*, n. 358.

Note

- ¹ La suddivisione temporale e relative etichette, fino al 1992, sono tratte da Alice Rivlin (1992). Le informazioni successive al 1992 sono tratte da Bruce Katz (2012).
- ² Così Di Maio (2000, p. 512).
- ³ Il modello è stato anche definito “torta all’ananas rovesciata” (*pineapple upside down cake*), dove il governo federale tratta sì direttamente con i governi locali, ma questi (insieme con i loro stati di pertinenza) dispongono di un grado maggiore di discrezione.
- ⁴ Cfr. Rivlin (1992).
- ⁵ Sull’attualità americana si tornerà in chiusura del saggio.
- ⁶ Cfr. ACIR (1986, p. 75).
- ⁷ Informazioni contenute in: Laubach (2005).
- ⁸ Citato da Katz (2010).
- ⁹ Buchanan e Wagner (1977).
- ¹⁰ Da Tarr (2010, p. 35).
- ¹¹ Da Hellerstein (2011).
- ¹² Il principio era già sancito nella perequazione britannica fin dagli anni Cinquanta. Cfr. King (1984).
- ¹³ Stark (2009).
- ¹⁴ Stark (2009, p. 94).

- 15 Si rammenta che negli USA è esistito per anni il problema degli *unfunded mandates*.
- 16 Laurent e Vaillancourt (2002), cit. in Stark (2009).
- 17 OECD (2008).
- 18 Cfr. Stark (2009, p. 11).
- 19 Da Reschovsky (1994, p. 185).
- 20 Reschovsky (1994, p. 195).
- 21 La relazione tuttavia può essere indiretta. Si suppongano due stati federati, il primo con base imponibile di 1.000 p.c. (stato “povero”) e il secondo con base 5.000 (stato “ricco”). Se la Federazione decide di posizionare il suo quartier generale della difesa nello stato “povero”, in quest’ultimo ne potrebbe derivare un aumento della base imponibile da 1.000 a 1.500, e ciò avrebbe un impatto *indiretto* sul differenziale di “residuo fiscale” dei due stati.
- 22 Cfr. Stark (2009, p. 35).
- 23 Super, “Rethinking Fiscal Federalism”, come citato da Tarr (2010, p. 46).
- 24 Cfr. Tarr (2010, p. 47).
- 25 Cfr. Kinkaid (2010, p. 30).
- 26 Si tratta del GAO, Government Accountability Office, come riportato da Kinkaid (2010, p. 29).
- 27 Cfr. Tarr (2010, p. 48).
- 28 Cfr. Katz (2012).





Appendice statistica

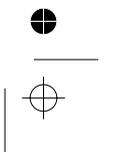
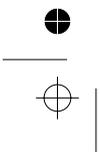


Tabella 1.a
COMUNI. INCASSI 2011 PER VOCE ECONOMICA

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche
Entrate tributarie	675.461	284.884	819.097	2.927.927	2.487.469	422.588	3.158.694	1.239.059	5.309.702	845.659
Imposte	358.167	107.140	349.863	1.092.450	1.653.028	272.080	1.978.817	669.056	3.035.986	467.550
di cui Compartecipazione Ipeaf/IVA	31.095	8.438	41.133	111.922	221.976	198	282.356	77.223	356.384	44.566
Tasse	159.187	64.484	158.126	732.746	251.955	141.038	322.421	256.498	1.079.865	173.724
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	158.107	113.260	311.109	1.102.730	582.486	9.471	867.456	313.505	1.193.851	204.385
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	412.767	121.430	323.038	743.531	389.241	818.625	1.033.879	243.211	980.257	167.936
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	371.708	64.623	244.262	557.100	207.192	379.004	824.611	107.607	459.994	97.430
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	28.477	47.115	65.356	153.145	68.808	385.906	163.140	106.773	392.469	39.891
Contributi e trasferimenti da organismi comunitari e internazionali	343	363	608	1.320	7.309	344	1.777	2.017	1.709	684
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	12.240	9.328	12.811	31.967	105.932	53.371	44.351	26.815	126.085	29.931
Entrate extratributarie	164.343	70.535	214.196	551.767	1.020.275	328.589	1.503.637	391.081	2.642.405	309.629
Proventi dei servizi pubblici	86.651	27.412	138.732	303.598	508.340	178.628	532.302	219.358	1.434.450	173.573
Proventi dei beni dell'ente	37.660	12.405	25.356	86.440	159.873	51.213	226.263	80.954	439.772	54.030
Interessi su anticipazioni o crediti	2.299	1.358	3.464	19.730	13.535	13.971	21.188	4.080	21.534	2.663
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società, proventi diversi	37.732	29.361	46.644	141.998	338.526	84.777	723.885	86.689	746.650	79.363
Entrate da alienazione beni, trasferimenti di capitali e riscossioni crediti	276.603	143.237	257.569	926.821	659.134	192.938	1.112.851	293.250	3.349.572	226.197
Alienazione di beni patrimoniali	24.262	10.981	23.639	84.821	118.680	35.096	96.104	37.564	829.487	46.307
Trasferimenti di capitali dallo Stato	97.581	16.571	33.911	175.297	17.936	5.438	61.959	46.727	149.557	11.262
Trasferimenti di capitali dalla Regione	73.172	83.361	152.559	483.439	115.052	85.745	263.380	95.588	214.434	65.737
Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	15.751	6.068	18.922	53.261	40.293	20.051	388.584	12.720	77.561	14.279
Trasferimenti di capitali da altri soggetti:	59.258	23.606	30.776	141.669	277.640	30.928	314.403	87.283	786.831	84.748
Riscossioni di crediti	2.676	1.595	269	10.059	94.092	15.856	3.886	15.179	1.292.277	5.303
Entrate derivanti da accensioni di prestiti	173.035	132.261	562.103	1.165.761	235.961	189.370	705.806	148.676	656.874	220.986
di cui anticipazioni di cassa	107.405	112.007	420.132	760.233	82.446	220	327.285	12.654	76.176	151.351
Incassi da regolarizzare	76.552	11.412	146.977	245.465	1	18	270.407	35.198	161.712	5.284

Segue Tabella 1.a
COMUNI. INCASSI 2011 PER VOCE ECONOMICA

	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Veneto	Trentino Alto Adige	Valle d'Aosta
Entrate tributarie	132.914	2.597.110	1.984.421	512.571	1.239.741	2.115.034	530.716	2.508.581	232.445	53.524
Imposte	70.940	1.353.236	925.896	297.885	748.401	1.281.053	260.952	1.547.351	213.852	38.312
di cui Compartecipazione Ipef/IVA	6.993	177.652	119.840	156	671	190.918	34.232	205.448	260	—
Tasse	26.712	551.693	495.984	209.772	461.904	280.684	124.110	243.192	2.867	14.689
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	35.262	692.181	562.541	4.915	29.436	553.298	145.653	718.038	15.726	523
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	73.628	426.214	546.053	1.105.574	2.608.607	345.813	116.664	445.779	806.065	140.516
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	55.851	224.175	351.804	586.341	1.920.139	165.373	58.976	219.158	235.389	36.185
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	13.613	117.298	174.921	494.870	663.702	116.822	45.004	192.406	535.789	96.509
Contributi e trasferimenti da organismi comunitari e internazionali	60	2.548	409	1.011	3.333	3.072	3.047	2.516	460	128
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	4.105	82.193	18.919	23.352	21.433	60.545	9.636	31.699	34.427	7.694
Entrate extratributarie	60.690	907.918	265.699	204.885	393.136	957.987	149.765	808.462	493.631	40.112
Proventi dei servizi pubblici	36.690	416.212	147.048	115.589	247.331	526.016	84.635	380.573	283.970	22.629
Proventi dei beni dell'ente	10.052	216.575	40.901	36.594	49.321	190.726	28.260	149.479	96.004	8.361
Interessi su anticipazioni o crediti	361	13.681	6.102	7.711	16.370	12.753	1.764	9.390	5.835	1.171
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società, proventi diversi	13.587	261.449	71.648	44.991	80.114	228.491	35.106	269.020	107.821	7.951
Entrate da alienazione beni, trasferimenti di capitali e riscossioni crediti	92.514	659.737	541.756	454.021	425.936	648.894	201.118	826.320	693.210	89.805
Alienazione di beni patrimoniali	4.262	138.598	67.868	32.806	51.057	89.677	21.950	237.027	56.740	1.669
Trasferimenti di capitali dallo Stato	12.721	20.200	68.651	14.003	63.997	46.252	3.768	57.494	494	537
Trasferimenti di capitali dalla Regione	61.768	178.872	246.556	346.978	141.769	177.933	125.453	187.540	513.270	72.667
Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	6.101	44.822	32.702	11.225	23.367	40.034	7.046	40.708	11.624	5.930
Trasferimenti di capitali da altri soggetti:	10.979	247.571	154.530	54.617	130.870	275.110	41.182	315.943	103.648	9.356
Riscossioni di crediti	—	33.644	945	9	30.420	33.282	3.000	3.920	6.808	—
Entrate derivanti da accensioni di prestiti	35.814	726.882	415.270	53.855	1.321.225	348.940	195.044	271.978	150.584	10.045
di cui anticipazioni di cassa	24.336	398.907	304.803	4.050	1.106.994	134.694	156.962	82.320	8.170	2.086
Incassi da regolarizzare	10.052	55.672	102.566	315	355.812	23.685	1.530	11.672	3.391	830

Tabella 1.b
COMUNI. PAGAMENTI 2011 PER VOCE ECONOMICA

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche
Spese correnti	1.199.681	430.206	1.283.533	4.166.217	3.695.628	1.362.223	5.873.400	1.715.606	8.700.766	1.264.099
Personale	292.419	147.171	464.408	1.447.577	1.184.910	398.201	1.648.889	517.991	2.284.565	387.152
Acquisto di beni	62.121	16.677	79.595	122.060	99.155	45.844	132.161	46.343	197.825	71.681
Prestazioni di servizi	653.933	187.000	503.027	1.880.018	1.567.364	590.172	3.218.058	866.497	4.730.843	593.338
Trasferimenti	89.978	41.289	88.219	251.535	596.720	206.048	570.270	139.468	847.619	109.722
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	57.905	22.161	83.981	239.804	134.819	71.147	124.926	84.056	350.046	63.429
Imposte e tasse	20.710	10.424	35.679	92.048	90.026	30.666	117.425	46.009	173.962	28.834
Altre spese	22.614	5.484	28.624	133.173	22.634	20.144	61.671	15.243	115.907	9.942
Spese in conto capitale	332.024	163.099	376.465	1.204.545	803.422	493.644	1.441.842	388.639	3.671.365	293.069
Spese in conto capitale	329.517	163.024	376.465	1.201.202	713.149	479.711	1.438.438	371.900	2.373.631	291.079
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	287.220	135.207	346.012	1.103.627	585.220	407.782	1.255.223	338.907	1.941.533	258.853
Incarichi professionali esterni	4.117	2.537	4.115	8.726	13.326	7.844	17.367	5.532	41.802	3.256
Trasferimenti di capitali	33.914	23.149	20.003	53.776	83.270	21.573	85.683	24.054	190.547	19.552
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	2.003	327	5.352	21.142	8.660	299	28.731	3.248	182.949	169
Concessioni di crediti e anticipazioni nette	2.009	1.804	901	13.298	21.680	42.050	50.095	15.046	1.236.394	9.198
Spese per rimborso di prestiti	172.763	149.323	509.964	994.621	362.173	147.241	595.373	154.955	664.373	246.236
Spese per servizi per conto di terzi	137.270	75.358	221.554	642.193	454.934	183.755	657.616	191.336	1.003.355	182.634
Pagamenti da regolarizzare	74.444	10.737	155.691	226.999	8	-	265.478	62.338	157.275	1.203

Segue Tabella 1.b
COMUNI. PAGAMENTI 2011 PER VOCE ECONOMICA

	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Veneto	Trentino Alto Adige	Valle d'Aosta
Spese correnti	257.478	3.626.448	2.633.624	1.779.615	4.289.396	3.210.151	777.316	3.482.719	1.265.407	202.220
Personale	81.547	1.169.902	712.700	448.632	1.745.838	1.062.837	235.280	1.030.308	411.191	60.119
Acquisto di beni	21.406	105.344	56.062	54.839	100.722	116.931	29.003	97.937	93.837	9.450
Prestazioni di servizi	108.364	1.541.300	1.414.367	862.789	1.690.615	1.408.934	384.670	1.581.002	400.034	89.585
Trasferimenti	22.849	417.817	223.781	304.383	381.789	351.055	67.951	460.262	245.078	30.019
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	8.062	256.998	101.980	46.167	136.966	146.704	37.874	177.621	64.663	7.447
Imposte e tasse	5.720	86.867	55.435	35.762	113.360	90.025	18.335	91.302	38.128	4.732
Altre spese	9.529	48.220	69.299	27.042	120.107	33.664	4.203	44.287	12.476	868
Spese in conto capitale	118.229	1.369.802	609.371	583.016	580.529	722.520	273.746	1.010.426	916.700	130.760
Spese in conto capitale	118.229	1.318.530	608.875	583.016	580.529	692.990	273.746	1.007.917	907.695	122.183
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	102.355	1.032.467	570.234	546.131	544.746	589.589	171.423	909.748	795.564	92.403
Incarichi professionali esterni	551	18.411	6.081	10.422	13.062	14.395	2.018	20.442	23.826	23.801
Trasferimenti di capitali	8.404	145.765	30.571	25.145	19.554	76.533	98.274	55.627	72.337	4.804
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	6.671	116.576	907	1.240	1.937	7.183	1.782	16.095	6.894	1.176
Concessioni di crediti e anticipazioni nette	178	4.744	605	10	1.226	5.084	249	5.127	8.963	—
Spese per rimborso di prestiti	35.509	514.482	501.376	60.543	1.203.956	425.339	205.129	409.121	177.410	10.632
Spese per servizi per conto di terzi	42.006	474.870	334.646	188.282	747.870	373.802	99.877	428.621	151.684	28.486
Pagamenti da regolarizzare	10.412	58.306	96.745	256	337.044	23.617	1.497	18.127	39	0

Tabella 2.a
PROVINCE. INCASSI 2011 PER VOCE ECONOMICA

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia
Entrate tributarie	124.135	42.881	157.619	575.521	430.379	50.261	551.527	145.320	854.284
Imposte	123.499	42.861	156.226	460.788	429.802	47.316	546.424	144.801	852.083
di cui Compartecipazione Ipef/IVA	23.691	8.382	7.028	73.174	15.425	1	20.237	14.021	13.348
Tasse	191	20	1.307	45.399	362	1.863	2.175	1	1.687
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	445	0	667	45.398	0	2.794	1.008	519	1.419
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	81.959	123.217	195.103	385.431	206.054	224.429	187.744	166.463	395.677
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	51.712	36.451	99.676	123.559	4.843	2.656	27.391	9.809	19.894
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	25.516	74.281	90.687	260.583	188.679	218.830	155.723	143.778	343.609
Contributi e trasferimenti da organismi comunitari e internazionali	4.346	36.451	53.533	10.919	5.263	1.746	22.865	5.502	4.242
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	385	368	3.904	794	9.389	2.094	3.280	12.042	30.464
Entrate extratributarie	12.272	4.252	21.078	40.979	47.034	45.659	28.715	25.230	116.877
Proventi dei servizi pubblici	4.642	986	2.929	20.339	13.626	8.365	10.536	4.135	28.994
Proventi dei beni dell'ente	4.044	1.040	4.331	5.181	6.853	2.260	7.515	6.015	19.645
Interessi su anticipazioni o crediti	341	330	2.842	19.549	9.726	9.775	8.712	4.102	26.126
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società, proventi diversi	3.244	1.895	11.065	13.840	22.195	21.897	7.728	12.923	58.799
Entrate da alienazione beni, trasferimenti di capitali e riscossioni crediti	34.795	33.760	119.396	92.910	243.997	77.663	69.381	48.469	332.868
Alienazione di beni patrimoniali	1.078	625	476	2.189	17.682	26.742	532	2.237	18.603
Trasferimenti di capitali dallo Stato	9.840	3.212	53.268	57.038	9.283	1.132	32.009	1.892	18.300
Trasferimenti di capitali dalla Regione	20.479	28.996	56.889	31.867	128.449	22.745	34.958	21.014	140.314
Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	1.659	16	7.359	633	9.318	1.350	858	477	19.214
Trasferimenti di capitali da altri soggetti:	152	—	1.404	—	8.527	499	22	1.737	45.008
Riscossioni di crediti	1.588	912	—	—	70.522	24.075	343	20.917	82.243
Entrate derivanti da accensioni di prestiti	9.120	2.160	95.039	21.977	45.033	23.039	22.303	15.897	136.118
di cui anticipazioni di cassa	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Incassi da regolarizzare	181	—	141	1	—	—	22.517	1	—

Segue Tabella 2.a
PROVINCE. INCASSI 2011 PER VOCE ECONOMICA

	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Veneto
Entrate tributarie	161.820	25.353	420.824	333.646	116.744	325.669	374.151	91.559	414.049
Imposte	158.961	24.982	409.379	327.276	114.913	323.802	372.701	90.772	413.912
di cui Compartecipazione Ipef/IVA	20.770	5.226	20.872	5.208	208	955	29.010	5.342	9.827
Tasse	533	371	10.033	60	425	799	683	509	133
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	2.326	0	7.268	5.520	1.234	341	767	617	72
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	142.558	27.460	457.564	221.822	171.714	253.711	377.632	74.446	244.651
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	20.620	26.690	19.117	70.278	47.065	184.377	22.215	7.933	57.848
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	118.917	655	419.433	144.978	120.786	66.999	330.450	64.264	180.834
Contributi e trasferimenti da organismi comunitari e internazionali	20.620	26.690	13.766	15.017	35.652	66.817	21.983	7.649	14.738
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	2.240	81	13.624	6.221	1.987	916	23.226	571	3.661
Entrate extratributarie	22.324	2.116	55.650	23.093	8.610	18.442	101.233	13.081	54.984
Proventi dei servizi pubblici	2.925	254	17.289	7.532	1.520	1.946	23.840	3.496	7.552
Proventi dei beni dell'ente	6.421	919	8.786	4.221	2.008	4.536	24.063	1.767	21.754
Interessi su anticipazioni o crediti	1.268	124	8.226	6.272	2.574	1.589	15.754	2.999	6.317
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società, proventi diversi	11.710	820	20.911	6.716	3.015	10.551	47.759	7.458	20.896
Entrate da alienazione beni, trasferimenti di capitali e riscossioni crediti	51.961	10.192	59.822	56.446	33.025	83.181	170.859	13.001	92.536
Alienazione di beni patrimoniali	552	1.606	3.858	7.844	692	760	12.532	2.627	22.313
Trasferimenti di capitali dallo Stato	6.766	1.639	5.310	13.083	1.578	71.067	18.258	2.017	1.406
Trasferimenti di capitali dalla Regione	32.436	6.811	39.453	19.552	28.534	8.583	108.793	7.327	17.748
Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	1.837	86	1.689	3.508	2.188	592	8.781	406	3.055
Trasferimenti di capitali da altri soggetti:	236	50	5.651	2.126	26	—	17.255	—	19.802
Riscossioni di crediti	10.134	—	3.550	9.486	7	30	5.028	—	27.204
Entrate derivanti da accensioni di prestiti	15.500	2.829	122.513	21.992	8.141	24.171	35.546	8.440	38.491
di cui anticipazioni di cassa	195	—	41.472	9.300	—	6.590	—	—	5.630
Incassi da regolarizzare	61	—	14.588	—	—	—	8	18	—

Tabella 2.b
PROVINCE. PAGAMENTI 2011 PER VOCE ECONOMICA

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia
Spese correnti	158.240	144.367	336.296	931.015	574.978	289.954	694.306	301.305	1.198.992
Personale	59.373	42.679	134.331	154.697	173.161	56.367	199.777	74.987	261.309
Acquisto di beni	3.436	1.896	5.102	3.789	8.902	2.777	10.362	5.339	13.748
Prestazioni di servizi	51.512	80.428	90.869	619.359	167.445	164.916	298.505	178.652	507.396
Trasferimenti	20.594	11.112	49.317	64.552	176.646	48.481	114.742	25.263	295.269
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	15.058	4.187	39.485	26.818	30.441	9.165	43.081	8.333	82.896
Imposte e tasse	5.228	3.383	8.971	13.459	14.809	5.265	17.019	5.829	22.501
Altre spese	3.040	681	8.222	48.341	3.574	2.983	10.821	2.903	15.872
	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Spese in conto capitale	52.991	40.547	192.770	150.407	285.909	149.774	149.112	72.095	497.533
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	50.590	39.954	158.736	110.839	149.396	64.171	128.614	51.791	323.204
Incarichi professionali esterni	336	—	425	1.901	2.535	1.505	934	1.250	3.098
Trasferimenti di capitali	1.828	593	31.673	32.923	70.786	30.380	18.261	12.470	79.664
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	238	—	1.936	2.112	4.064	57	199	466	2.982
Concessioni di crediti e anticipazioni netti	—	—	—	2.170	7.096	—	1.104	108	2.459
Spese per rimborso di prestiti	15.565	7.326	47.356	19.219	59.449	14.838	47.995	19.073	100.784
Spese per servizi per conto di terzi	19.466	20.869	52.256	61.989	74.595	22.783	78.363	20.993	121.562
Pagamenti da regolarizzare	3.272	—	176	52	—	—	—	7	—

Segue Tabella 2.b
PROVINCE. PAGAMENTI 2011 PER VOCE ECONOMICA

	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Veneto
Spese correnti	300.611	47.129	819.056	449.037	239.280	502.358	732.212	168.636	561.826
Personale	85.780	19.697	176.409	115.312	82.945	229.103	178.441	56.408	118.867
Acquisto di beni	5.393	1.724	11.708	5.073	5.325	6.084	8.036	5.043	5.187
Prestazioni di servizi	130.608	19.880	393.609	207.425	89.977	184.726	374.774	52.152	234.347
Trasferimenti	57.411	2.125	174.023	79.193	39.264	44.308	118.722	41.636	149.176
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	11.504	2.136	46.647	20.938	8.985	14.197	24.980	9.170	36.447
Imposte e tasse	6.820	1.388	13.871	9.070	6.428	17.983	14.871	4.103	10.329
Altre spese	3.096	178	2.788	12.025	6.356	5.958	12.387	122	7.473
	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Spese in conto capitale	75.806	15.198	207.983	104.672	63.592	140.757	248.227	23.773	163.450
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	58.750	15.170	163.483	92.924	59.056	132.096	197.822	21.103	106.350
Incarichi professionali esterni	380	2	1.403	350	809	1.192	3.671	120	2.457
Trasferimenti di capitali	14.483	26	40.691	4.812	3.564	5.139	44.863	2.447	34.217
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	50	—	459	682	18	1.846	1.871	103	5.452
Concessioni di crediti e anticipazioni netti	2.143	—	1.941	—	145	483	—	—	497
Spese per rimborso di prestiti	17.393	2.993	91.871	35.960	23.446	36.831	78.277	9.105	82.569
Spese per servizi per conto di terzi	34.780	7.200	104.477	52.627	33.974	94.484	54.305	18.434	53.934
Pagamenti da regolarizzare	—	—	14.588	—	—	3	—	—	—

Tabella 3.a
REGIONI. INCASSI 2011 PER VOCE ECONOMICA

	RSD Nord					RSS Nord					Centro					
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Incassi correnti	64.511	59.909	64.783	64.362	14.649	20.405	13.888	15.717	22.983	23.600	28.206	26.112	22.983	23.600	28.206	26.112
Tributari	55.381	51.880	59.485	59.125	5.634	13.741	12.764	14.099	18.939	19.794	25.493	22.985	18.939	19.794	25.493	22.985
Tributari diretti	3.048	11.037	9.082	7.680	1.127	4.957	6.324	7.161	657	2.359	3.281	3.910	657	2.359	3.281	3.910
Tributari indiretti	52.334	40.844	50.404	51.445	4.507	8.784	6.440	6.938	18.282	17.436	22.212	19.075	18.282	17.436	22.212	19.075
Redditi di capitale	232	210	202	219	140	142	96	98	73	79	48	54	73	79	48	54
Trasferimenti correnti	8.299	7.218	4.659	4.475	8.642	6.324	790	745	3.305	2.883	2.234	2.950	3.305	2.883	2.234	2.950
Trasf. corr. da Stato	8.045	7.018	4.300	3.975	8.526	6.236	724	629	3.174	2.808	2.091	2.739	3.174	2.808	2.091	2.739
Altri incassi correnti	599	601	438	544	234	197	237	776	665	844	431	123	665	844	431	123
Incassi di capitali	2.634	2.263	1.709	1.198	567	387	411	340	1.664	2.576	1.100	993	1.664	2.576	1.100	993
Trasferimenti c/capitale	1.961	1.519	1.497	1.108	520	352	293	306	1.359	1.194	1.079	965	1.359	1.194	1.079	965
Trasf. cap. dallo Stato	1.837	1.500	1.402	848	436	300	251	254	1.197	1.166	933	853	1.197	1.166	933	853
Altri incassi di capitale	14	48	4	1	46	35	29	9	25	82	14	4	25	82	14	4
Riscossione crediti	659	696	208	89	2.315	964	90	25	280	1.300	7	24	280	1.300	7	24
Accensione prestiti	999	1.881	1.210	908	71	17	20	21	6.405	639	766	732	6.405	639	766	732
Partite di giro	28.976	18.563	19.220	18.440	1.821	1.949	1.889	1.735	14.616	6.916	7.450	7.069	14.616	6.916	7.450	7.069
Totale generale entrate	97.120	82.615	86.923	84.909	19.423	23.721	18.115	19.256	45.667	33.730	37.522	34.905	45.667	33.730	37.522	34.905

Segue Tabella 3.a
REGIONI. INCASSI 2011 PER VOCE ECONOMICA

	RSO Sud					RSS Sud				
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2010	2011
Incassi correnti	31.758	28.991	26.703	38.566	20.876	21.050	18.143	21.320		
Tributari	20.039	17.527	23.371	25.105	12.389	11.070	15.343	16.728		
Tributari diretti	793	982	2.730	3.346	6.801	1.525	8.415	9.009		
Tributari indiretti	19.246	16.545	20.641	21.759	5.588	9.545	6.927	7.719		
Redditi di capitale	58	60	34	28	230	240	45	41		
Trasferimenti correnti	11.522	10.805	3.051	11.129	7.581	8.297	1.867	4.001		
Trasf. corr. da Stato	11.464	10.741	3.001	10.824	7.373	8.201	1.722	3.933		
Altri incassi correnti	139	598	247	2.304	676	1.443	888	550		
Incassi di capitali	15.747	6.482	5.838	2.617	2.465	1.659	2.880	1.242		
Trasferimenti c/capitale	4.004	2.227	5.820	2.596	2.458	1.651	2.037	1.190		
Trasf. cap. dallo Stato	3.771	2.125	3.665	2.150	1.455	1.469	1.229	749		
Altri incassi di capitale	17	105	5	5	7	8	681	28		
Riscossione crediti	11.726	4.149	12	16	10.751	32	162	25		
Accensione prestiti	2.126	983	1.235	2.749	2.642	15	696	818		
Partite di giro	9.110	8.648	11.415	7.963	20.197	1.683	515	376		
Totale generale entrate	58.740	45.103	45.190	51.894	56.931	24.439	22.594	24.089		

Tabella 3.b
REGIONI. PAGAMENTI 2011 PER VOCE ECONOMICA

	RSD Nord					RSS Nord					Centro					
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Pagamenti correnti	60.250	56.772	58.217	63.630	10.663	12.949	11.736	12.261	31.198	26.942	26.469	27.193	10.417	6.572	5.883	5.579
Spese correnti escl. sanità	16.614	12.485	13.301	19.325	6.382	7.929	7.106	7.356	10.417	6.572	5.883	5.579	10.417	6.572	5.883	5.579
Personale in servizio	677	776	749	723	2.103	2.148	2.178	2.170	526	611	561	536	526	611	561	536
Personale in quiescenza	3	0	4	4	32	25	6	7	8	21	16	15	8	21	16	15
Acquisto beni e servizi	1.019	1.024	1.633	1.563	678	753	640	691	407	946	1.025	941	407	946	1.025	941
Trasferimenti correnti	56.898	51.095	52.696	58.582	7.569	8.663	7.104	7.461	29.545	24.367	22.941	24.376	29.545	24.367	22.941	24.376
di cui trasferimenti sanità	43.636	44.287	44.915	44.305	4.281	5.020	4.631	4.905	20.782	20.370	20.586	21.614	20.782	20.370	20.586	21.614
Interessi passivi	624	510	492	507	152	116	89	81	445	635	730	711	445	635	730	711
Altri pagamenti correnti	1.028	3.366	107	72	130	1.244	549	544	267	363	473	68	267	363	473	68
Pagamenti di capitali	5.794	5.620	4.701	4.043	4.415	4.532	4.328	4.125	2.572	2.863	2.804	2.025	2.572	2.863	2.804	2.025
Investimenti diretti	677	806	876	696	1.387	1.202	1.012	1.027	128	152	206	149	128	152	206	149
Trasferimenti c/capitale	4.024	4.071	3.522	3.072	2.951	3.228	3.063	2.965	2.000	2.354	2.505	1.686	2.000	2.354	2.505	1.686
Trasf. cap. a Stato	18	27	64	71	20	20	20	8	41	36	58	70	41	36	58	70
Trasf. cap. a Comuni e Prov.	1.296	1.205	1.426	1.146	1.006	1.121	939	769	684	731	949	678	684	731	949	678
Trasf. cap. a imprese	1.062	1.235	1.164	763	912	1.043	1.007	969	637	494	533	329	637	494	533	329
Partecipazioni az. e conferimenti	29	39	96	12	119	83	97	43	4	42	4	34	4	42	4	34
Concess. crediti e anticip.	724	417	114	169	2.281	1.292	125	60	304	294	30	115	304	294	30	115
Altri pagamenti di capitale	340	287	93	94	77	103	31	30	135	19	59	40	135	19	59	40
Rimborso prestiti	736	793	728	780	279	385	332	333	461	602	1.178	521	461	602	1.178	521
Partite di giro	32.338	19.672	24.442	15.849	1.530	2.153	2.015	1.495	11.115	4.319	7.567	4.635	11.115	4.319	7.567	4.635
Totale generale pagamenti	99.118	82.857	88.088	84.302	19.287	21.393	18.550	18.214	45.346	34.726	38.017	34.373	45.346	34.726	38.017	34.373

Segue Tabella 3.b
REGIONI. PAGAMENTI 2011 PER VOCE ECONOMICA

	RSO Sud					RSS Sud						
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Pagamenti correnti	30.919	29.615	27.901	30.024	21.535	19.644	18.843	19.133				
Spese correnti escl. sanità	6.095	6.660	6.418	6.702	8.421	8.695	7.843	8.204				
Personale in servizio	930	951	865	797	1.195	1.621	1.200	1.454				
Personale in quiescenza	18	20	18	17	560	609	647	639				
Acquisto beni e servizi	808	913	1.200	1.294	1.409	1.340	1.053	1.058				
Trasferimenti correnti	27.730	26.483	24.048	26.304	16.863	15.265	14.524	14.528				
di cui trasferimenti sanità	24.824	22.955	21.483	23.322	13.114	10.949	11.000	10.929				
Interessi passivi	612	433	467	453	351	361	327	337				
Altri pagamenti correnti	820	816	174	157	1.157	449	119	163				
Pagamenti di capitali	18.798	8.880	3.991	4.241	14.975	3.419	3.282	3.580				
Investimenti diretti	375	468	231	177	1.192	1.328	1.019	1.017				
Trasferimenti c/capitale	4.830	5.944	3.678	4.011	2.745	2.090	2.155	2.420				
Trasf. cap. a Stato	0	14	153	177	1	5	40	76				
Trasf. cap. a Comuni e Prov.	1.882	2.476	1.542	1.292	872	710	579	615				
Trasf. cap. a imprese	1.543	2.038	856	808	552	599	500	604				
Partecipazioni az. e conferimenti	11	11	3	14	51	62	91	102				
Concess. crediti e anticip.	13.314	2.249	8	8	10.798	17	17	41				
Altri pagamenti di capitale	268	208	72	32	226	1	1	0				
Rimborso prestiti	2.072	987	1.978	3.364	402	510	1.017	379				
Partite di giro	9.552	6.829	12.435	12.502	20.254	986	617	1.323				
Totale generale pagamenti	61.341	46.312	46.306	50.350	57.202	24.637	23.759	24.415				

