

Bruno Bises

*(Università Roma Tre)*

I conti degli enti territoriali:  
saldi di bilancio, autonomia tributaria  
e finanziamento degli investimenti

# Questioni principali

## 1. Ruolo Finanza Territoriale

Effetti su risorse e spese della leggera ripresa economica dal 2014:

→ *livelli, composizione, saldi*

## 2. Equilibrio fra: - controllo indebitamento

- espletamento funzioni

- efficacia provvedimenti di allentamento regole finanza locale

(*da Patto Stab.Int. a Saldo di bilancio non-negativo*)

- spese per investimenti e loro finanziamento

## 3. Ruolo principali fonti di finanziamento Enti Territoriali

- entrate fiscali: *in particolare IRAP*

- trasferimenti

- debiti

→ *grado di autonomia tributaria*

# Ruolo della Finanza Locale

## Tabella 1 – Spese totali e per Investimenti

(miliardi di euro)

		2011	2013	2015	2016	2017
	<u>Spese totali *</u>					
1	Amm. Locali	243 ..	239 ..	236	233	231
2	Amm. Centrali+Locali	516 ..	514 ..	516	514	518
3(=1/2)		47,2% ..	46,6% ..	45,7%	45,4%	44,6%
	<u>Investimenti fissi lordi</u>					
1	Amm. Locali	23,3 ..	22,5 ..	21,9	18,9	17,8
2	Amm. Centrali	21,6 ..	15,8 ..	15,0	16,5	15,4
3(=1+2)	Amm. Centrali+Locali	44,9 ..	38,4 ..	36,9	35,4	33,2
4(=1/3)		51,8% ..	58,7% ..	59,3%	53,5%	53,5%

Fonte: Elaborazioni su dati tratti da Banca d'Italia, Relazione annuale – Appendice – Anno 2017 (Roma, 2018)

\* Al netto dei trasferimenti a enti pubblici

- Ruolo della FL rilevante ma in calo
- Decisioni di investimenti pubblici sensibili a ciclo economico e a crisi economica

# Tabella 2 – Variazioni e composizione delle spese

*(variazioni su anno precedente)*

		2015	2016	2017
	<u>Amministrazioni Locali:</u>			
1	Spese Totali	1,1%	0,3%	-0,7%
2	Spese correnti	0,1%	2,2%	0,4%
3	Spese in c/capitale	7,4%	-11,8%	-9,1%
	<u>Amministrazioni Centrali:</u>			
4	Spese Totali	1,4%	1,8%	-0,2%
5	Spese correnti	0,5%	3,2%	-2,4%
6	Spese in c/capitale	11,9%	-12,0%	25,4%

Fonte: Elaborazioni su dati tratti da Banca d'Italia, Relazione annuale – Appendice – Anno 2017 (Roma, 2018)

- Riduzione ruolo AL (*anche per centralizzazione politiche anticrisi?*)
- Contributo delle AL a risanamento Finanza Pubblica  
(contributo dei Comuni – e possibili effetti – nel saggio di Ferretti-Gori-Lattarulo)

# Tabella 3 – Entrate totali e entrate tributarie

(miliardi di euro)

		2015	2016	2017
	<b><u>Amministrazioni Locali:</u></b>			
1	Entrate Totali	248,3	243,2	239,9
	<i>Variazioni su anno precedente</i>	3,3%	-2,1%	-1,4%
2	Entrate Tributarie	107,4	98,1	101,3
	<i>Variazioni su anno precedente</i>	0,6%	-8,7%	3,2%
	<b><u>Amministrazioni Centrali:</u></b>			
3	Entrate Totali	433,3	449,3	451,5
	<i>Variazioni su anno precedente</i>	1,5%	3,7%	0,5%
4	Entrate Tributarie	387,2	398,6	401,4
	<i>Variazioni su anno precedente</i>	1,5%	2,9%	0,7%

Fonte: Elaborazioni su dati tratti da Banca d'Italia, Relazione annuale – Appendice – Anno 2017 (Roma, 2018)

- AL: Entrate totali in calo; Entrate tributarie: andamento discendente
- Andamento entrate tributarie e da mutui per Regioni e Comuni nel saggio di Garganese-Di Stefano-Goffredo

# Tabella 4 – Saldi di bilancio

(miliardi di euro)

	<u>Amministrazioni Locali</u>	2014	2015	2016	2017
1	Saldo corrente	23,8	30,5	23,9	19,6
2	<i>variazioni su anno precedente</i>	3,8	6,7	-6,6	-4,3
3	Saldo primario	6,0	11,0	5,2	3,8
4	<i>variazioni su anno precedente</i>	3,3	5,0	-5,8	-1,4
5	Saldo totale *	2,6	8,1	2,3	0,7
6	<i>variazioni su anno precedente</i>	3,3	5,5	-5,8	-1,6
7	<i>rispetto a bilancio complessivo</i>	1,1%	3,3%	0,9%	0,3%

Fonte: Elaborazioni su dati tratti da Banca d'Italia, Relazione annuale – Appendice – Anno 2017 (Roma, 2018)

\* Opposto dell'Indebitamento netto

- Conseguenza di andamento entrate e spese: deterioramento di tutti e tre i principali saldi di bilancio

# Tabella 5 – Indebitamento e Debito

(miliardi di euro)

<u>Amministrazioni locali</u>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1 Indebitamento netto	-2,6	0,6	-2,6	-8,1	-2,3	-0,7
2 <i>rispetto a PIL</i>	0,2%	0,04%	0,2%	0,5%	0,1%	0,04%
3 Debito	113,8	108,1	99,4	93,4	89,9	87,4
4 <i>variazione su anno precedente</i>		-5,7	-8,7	-6,0	-3,5	-2,5
5 <i>rispetto a PIL</i>	7,1%	6,7%	6,1%	5,7%	5,3%	5,1%

Fonte: Elaborazioni su dati tratti da Banca d'Italia, Relazione annuale – Appendice – Anno 2017 (Roma, 2018)

- Contributo delle Amministrazioni locali alla riduzione del debito pubblico
- Evoluzione del debito degli enti locali per aree geografiche e Regioni nel saggio di Capasso e Casolaro

# Nuove regole di finanza pubblica per enti territoriali

L. 208/2015 + L. 164/2016 (attuate con L. 232/2016-L.Stab. per 2017):

- PSI (→ ↓ *indebitamento AL* → ↓ *investimenti AL*) sostituito da saldo di bilancio non negativo (competenza): E.finali-Sp.finali
- Indebitamento solo per finanziare spese di investimento
- Impiego avanzi di amministrazione

→ spazi finanziari per ripresa investimenti

attuazione: - decreti PCM

- patti di solidarietà regionali (orizz.+vert.) e nazionale

(*spazi finanziari ceduti da Reg/EL* → *non* ↑ *risorse*)

→ pareggio bilancio compatibile con ↑ spese c/cap.

# Nuove regole di finanza pubblica per enti territoriali

Efficacia: limitata nel 2017 (analisi nel saggio di Ferretti-Gori-Lattarulo)

- differenze geografiche: 61% Comuni beneficiari regola saldo: opportunità utilizzate dal 60%
  - tempi pianificazione e realizzazione opere: 25 mesi circa  
→ *risultati nel 2019*
  - limitato ricorso a Patti di solidarietà
- freni a investimenti anche non per vincoli di finanza pubblica

# Forme di finanziamento delle spese per investimenti

- Riduzione concessione mutui (medie: 2,9 mld 2008-12; 0,7 mld 2013-17)
- Riduzione emissioni prestiti obbligazionari
- Aumento bandi di *project financing*
- Fondi europei potenzialmente importanti, ma impiego limitato

(Analisi nel saggio di Capasso e Casolaro)

# Fonti di finanziamento: ruolo delle entrate tributarie

## Tabella 6 – Entrate tributarie e da trasferimento

(miliardi di euro)

<u>Amministrazioni Locali</u>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1 Entrate Tributarie	106,8	104,1	106,8	107,4	98,1	101,3
2 Imposte dirette	35,1	35,2	35,7	37,5	38,0	38,4
3 Imposte indirette	71,7	68,9	71,0	69,9	60,0	62,7
4 Trasferimenti da Enti pubbl.	88,5	83,9	87,0	92,6	101,6	94,6

Fonte: Elaborazioni su dati tratti da Banca d'Italia, Relazione annuale – Appendice – Anno 2017 (Roma, 2018)

\* Somma di imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale

- Gettito imposte dirette: andamento crescente
- Gettito imposte indirette: andamento decrescente; forte calo 2016 per modifica IRAP

# Tabella 7 – Grado di autonomia tributaria e altri indicatori

<u>Amministrazioni Locali</u>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1 Entrate: Tributarie*/Totali	43,8%	43,4%	44,4%	43,3%	40,3%	42,2%
2 Trasferimenti/Entrate Totali	36,3%	35,0%	36,2%	37,3%	41,8%	39,5%
3 Entrate Tributarie*: Amm.Locali/ Amm.Centrali+Locali	21,9%	21,5%	21,9%	21,7%	19,7%	20,2%

Fonte: Elaborazioni su dati tratti da Banca d'Italia, Relazione annuale – Appendice – Anno 2017 (Roma, 2018)

\* Somma di imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale

- Indicatori: andamenti stabili 2012-2015
- Autonomia tributaria (indicatore 1) decrescente dal 2014
  - ➔ *effetti negativi: - riduzione "responsabilità fiscale" dei politici locali*
  - *maggiore dipendenza dai trasferimenti (decisi da governo centrale)*
- Calo entrate tributarie 2016-2017 ➔ ↑ trasferimenti + ↓ saldo di bilancio
- Nel 2016 valore indicatore 1 < valore indicatore 2

# L'evoluzione della Base Imponibile dell'IRAP

BI (1997): valore produzione netta = VA tipo reddito (base effettiva)

= somma remunerazioni fattori produttivi

= profitti (– ammort.) + interessi passivi + costo lavoro (lordo CS)

➔ neutrale: - scelta combinazione capitale e lavoro

- scelta forme finanziamento investimenti

- scelta tipologie di lavoratori

- aspetto critico: cuneo fiscale ➔ esclusioni (*CS; CL per funzione, età, genere, regione; deduz.forf.*)

➔ graduale erosione BI

# L'evoluzione della Base Imponibile dell'IRAP

BI (2016) = somma remunerazioni fattori – CostoLav.t.ind.

= profitti (– ammort.) + interessi passivi + CostoLav.t.d.

➔ 1. non più neutrale per combinazione capitale e lavoro

2. incentivo a contratti lavoro t.ind. rispetto a t.d.

*(=non neutrale rispetto a tipologie di lavoratori)*

➔ possibile incentivo a lavoro t.d. "in nero" ➔ evasione fiscale

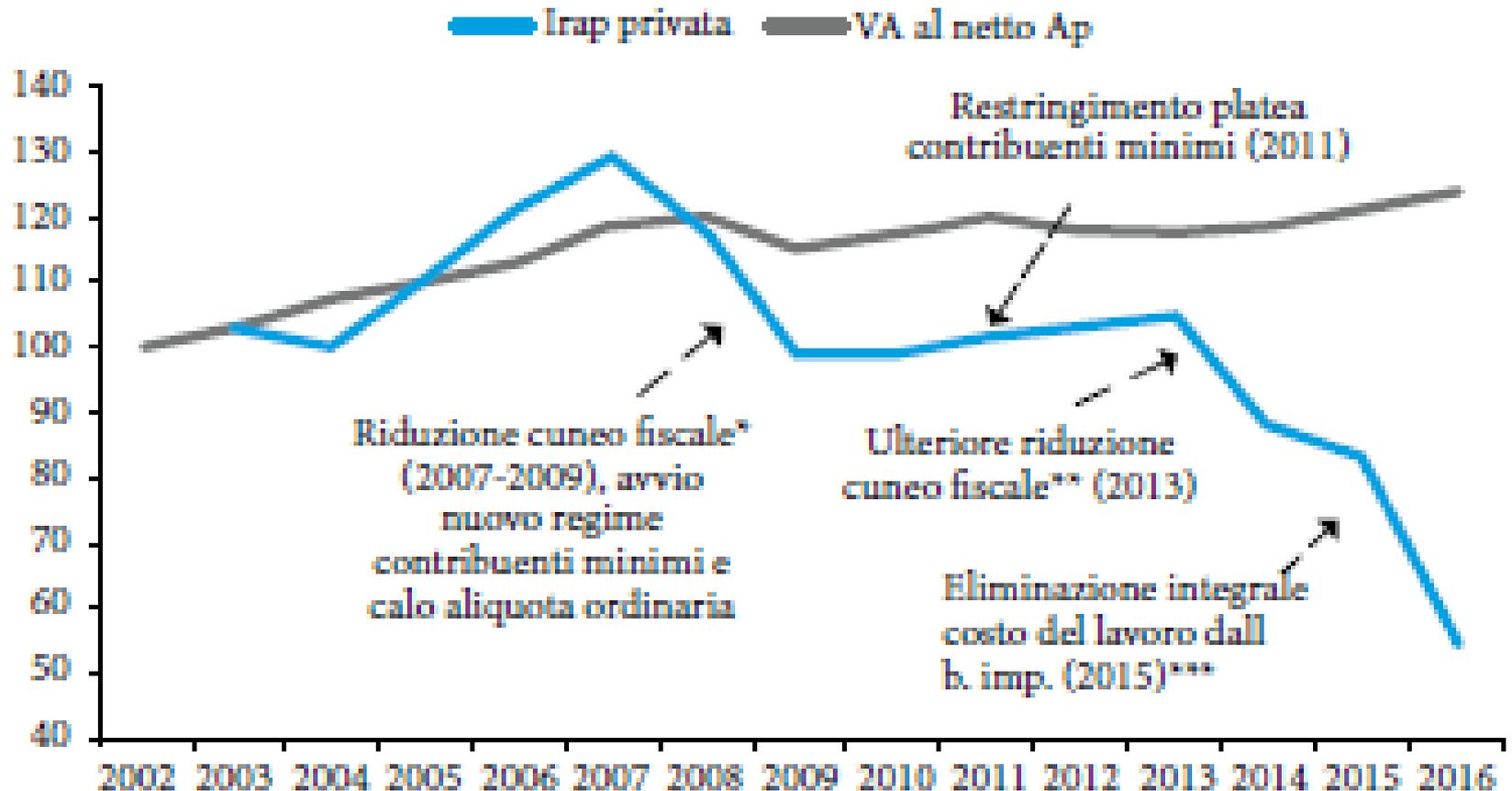
3. effetti su gettito: - riduzione

- distribuzione territ. (anche per diversa intensità capitale)

(analisi nel saggio di Gandullia e Piazza)

# Il gettito dell'IRAP

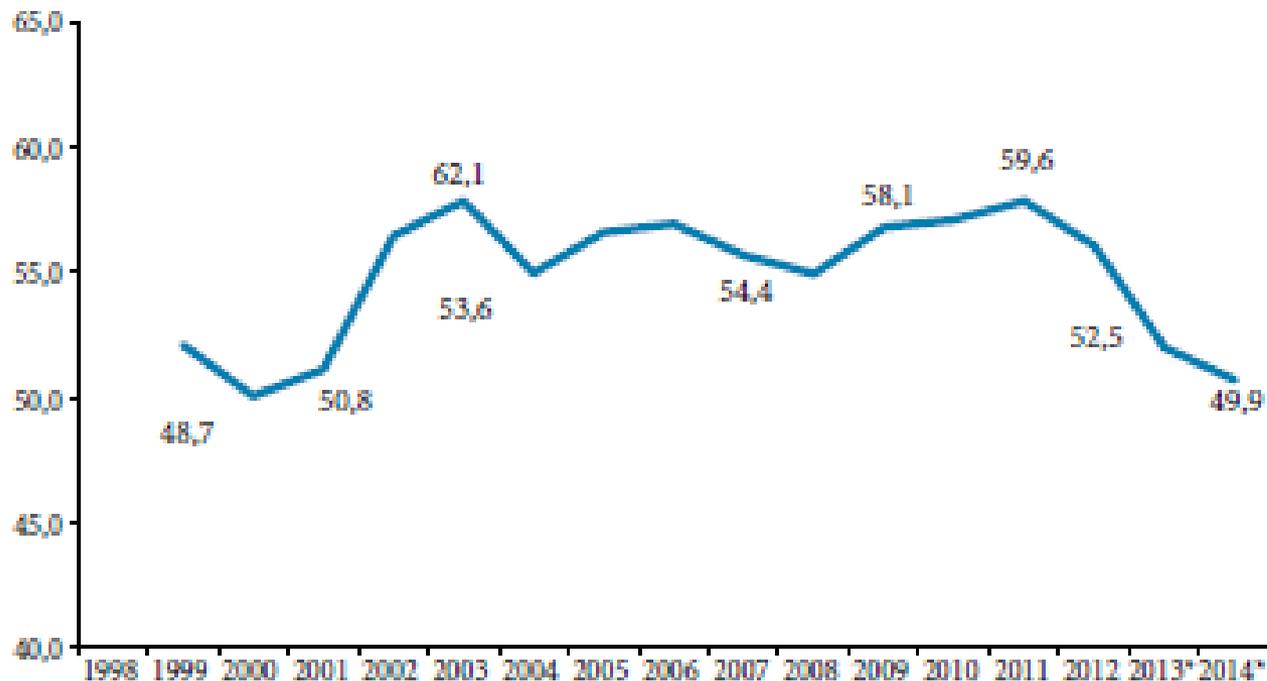
Dal saggio di Gandullia e Piazza:



# Autonomia impositiva delle Regioni

Dal saggio di Gandullia e Piazza:

*Figura 2. Grado di autonomia impositiva nelle regioni. Anni 1998-2014. In %.*



Dati fino al 2014

Con dati dal 2016: calo gettito IRAP (parzialmente compensato da addizionali IRPEF)

➔ ulteriore riduzione del grado di autonomia impositiva delle regioni

## Alcune conclusioni: luci e ombre

- La FT svolge un ruolo essenziale all'interno della Finanza Pubblica per dimensioni e funzioni:
  - fornitura di servizi (sanità, istruz., welfare, ..)
  - investimenti (viabilità, trasporti, territorio, ..)
  - *questo ruolo si è ridotto (in particolare per investimenti)* (-)
- Finanziamento:
  - debito (*fortemente ridotto: contributo a risanam.*) (+)
  - crescita forme innovative (ppp)
- Entrate tributarie:
  - evoluzione IRAP:
    - *snaturamento* (-)
    - *calo gettito* (-)
  - riduzione autonomia tributaria (-)
- Saldi di bilancio e investimenti:
  - efficacia sostituzione Patto Stab. Int. con saldo non-negativo (?)

Particolarmente preoccupanti: - *riduzione autonomia tributaria*  
- *calo investimenti*