



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 si sofferma, 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 spesa comporteranno una contrazio-

ne 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",



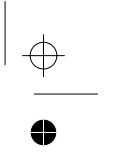
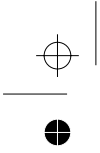
con un rapido riferimento alla situazione e in Italia e in Europa. Quindi si analizza il piano di riordino “Monti”, nelle sue luci e ombre. E ci si chiede se può portare a un vero risparmio. Emerge come questa riforma non può essere guidata da soli presunti obiettivi di efficientamento e riduzione dei 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.

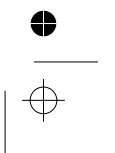
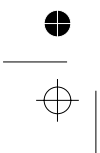
Quindi si analizza l'evoluzione più recente del federalismo USA nella crisi economica e finanziaria, e si forniscono alcuni elementi di prospettive post 2012.

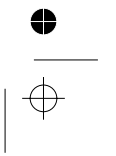
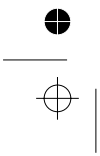
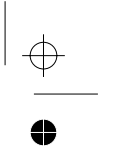
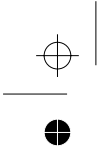
La consueta Appendice statistica fornisce l'articolazione regionale dei dati su incassi e pagamenti 2011 e 2010 del governo locale italiano. I dati sono quelli tratti da SIOPE e forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, presso il Ministero dell'Economia.



Parte prima

Fatti e dinamiche della finanza degli Enti locali italiani





1 Andamenti recenti della finanza locale italiana

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

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 +0% 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 sul 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 XXXXXXXXXXXX

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 XXXXXXXXXXXX

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

	Nord SO	Var. 2010/2009	Nord SS	Var. 2010/2009	Centro	Var. 2010/2009	Sud SO	Var. 2010/2009	Isole	Var. 2010/2009															
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 XXXXXXXXXXXX



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

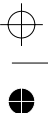
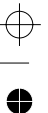
	2008	2009	2010	
Tributi propri*	79.694	70.219	73.478	Conto economico regioni
Tributi propri**	75.823	78.238	76.294	Consuntivi regioni

* 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 dei 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 giochi, 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 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 da 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).

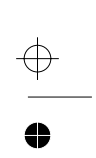
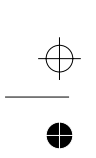
¹⁶ Risultati in termini di risparmio lordo o disavanzo, indebitamento o accreditamento.

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.

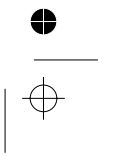
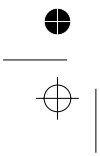
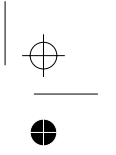
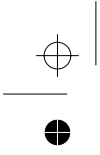
²⁰ Ricordiamo come il processo che governa la registrazione del dato, nel caso del SEC 95 non escluda la competenza giuridica propria della contabilità finanziaria degli enti locali, in



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 e crescita – 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. Gli interventi in atto stanno 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, 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 è in fase di avvio un processo di fiscalizzazione dei trasferimenti che comporta l'attribuzione

* Istituto Regionale di Programmazione Economica della Toscana – IRPET.

Tabella 2.1
 IL CONTRIBUTO DEL COMPARTO COMUNALE AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA. 2011-2013
 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

a scala locale di alcuni cespiti imponibili fino a oggi 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, penalizzando ulteriormente, at-

traverso 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-

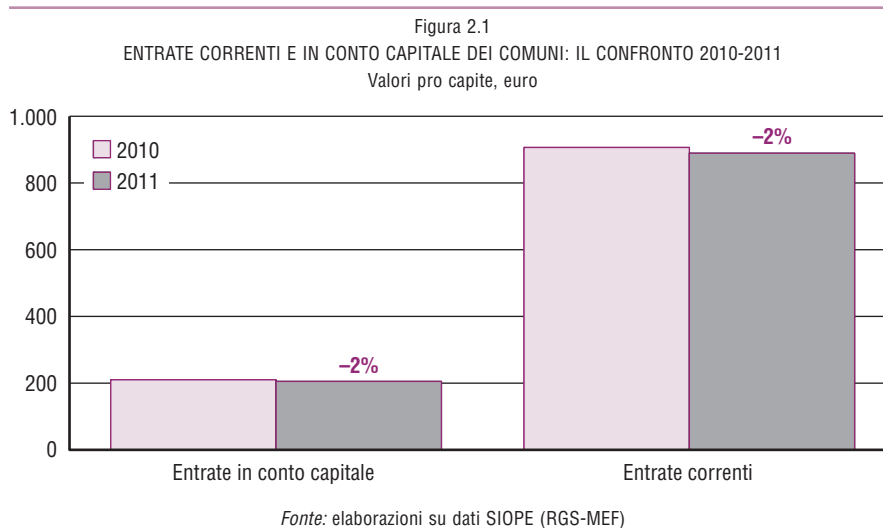
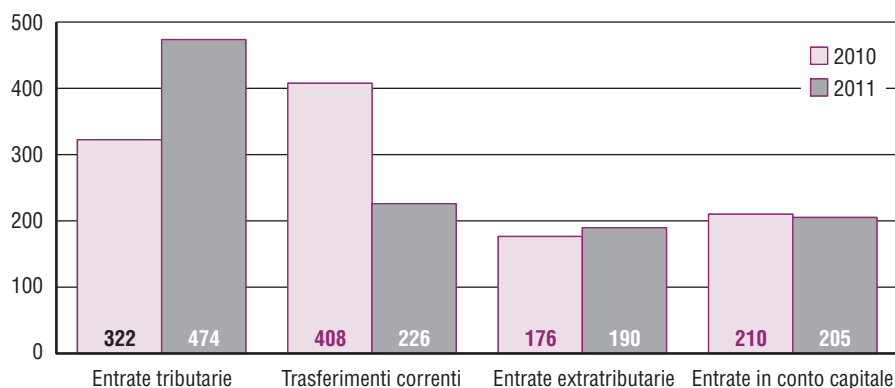


Figura 2.2
ENTRATE DEI COMUNI PER CLASSIFICAZIONE ECONOMICA: IL CONFRONTO 2010-2011
Valori pro capite, euro



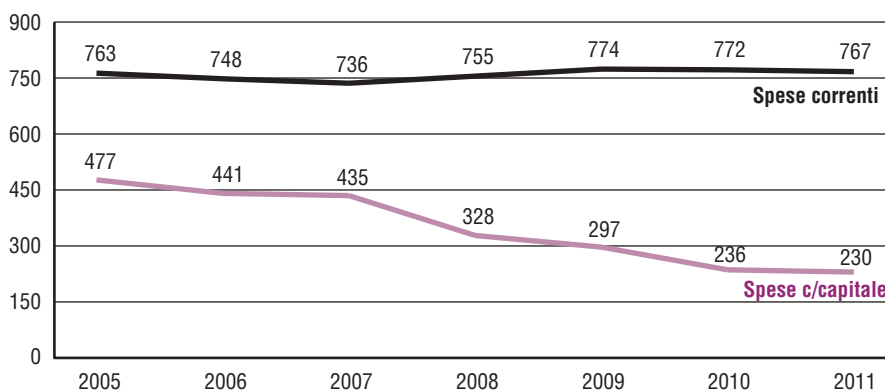
Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

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
Valori pro capite, euro



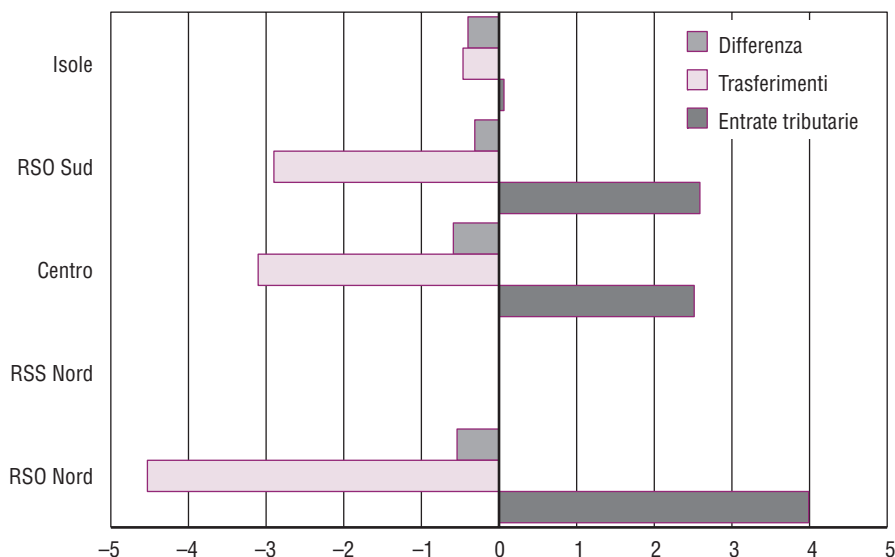
Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

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, dunque, 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: 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
SPESA 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

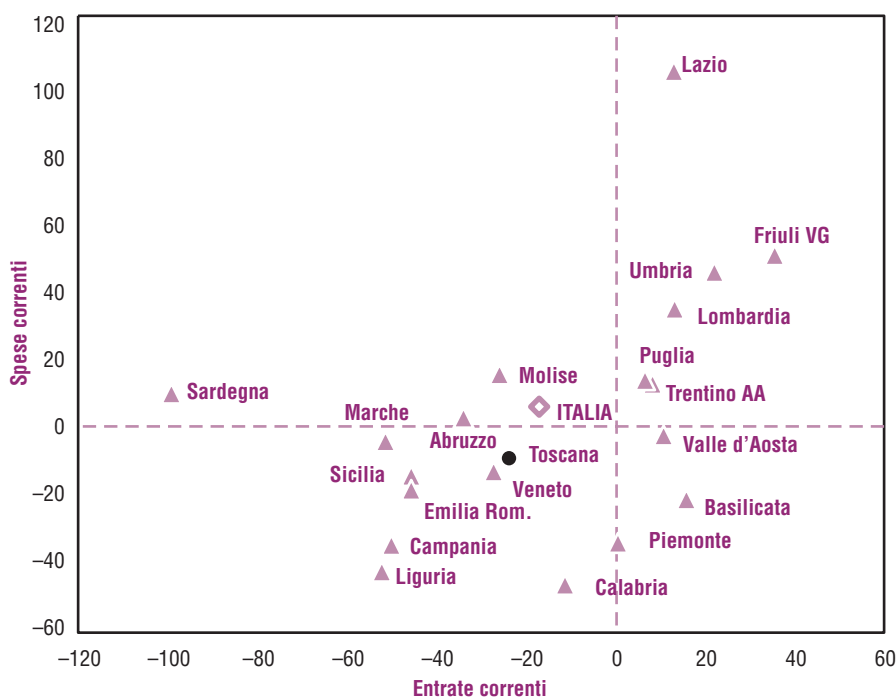
Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

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

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

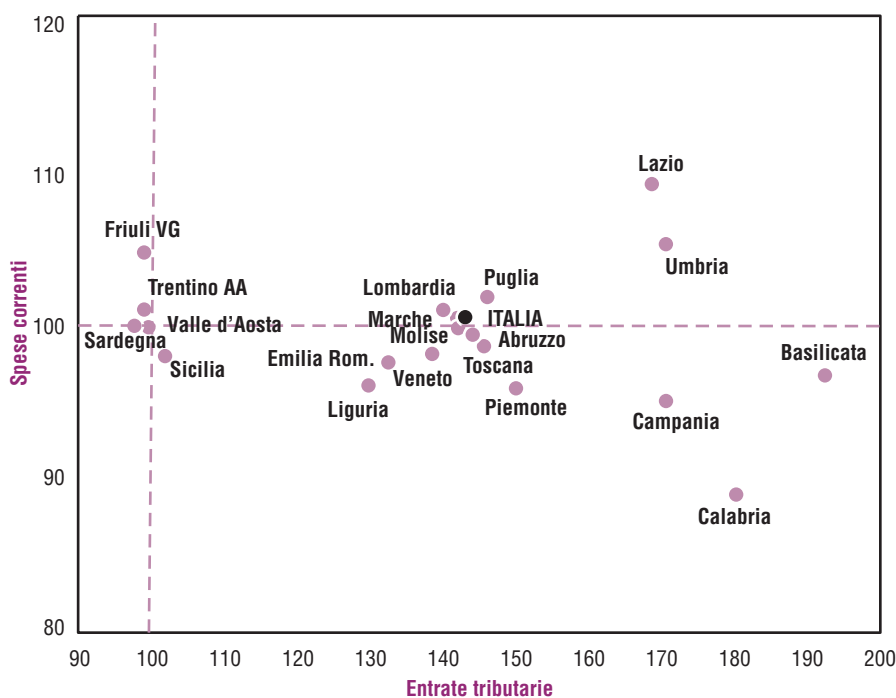


Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

maggiore grado 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 a 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)

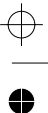
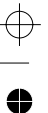
manovra tra parte corrente e in conto capitale, mentre sul fronte delle entrate si è costretti a intervenire, come meglio si vedrà successivamente, sulla componente extratributaria, ovvero sui pagamenti dei servizi.

2.2

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

Nel 2011 ogni cittadino italiano ha versato in media al proprio Comune, direttamente attraverso i tributi o indirettamente attraverso 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. Ecco, dunque, 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 notare 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 valori pari a 1.159 euro pro capite) scende 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 differenziano 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 comprimere effettivamente gli



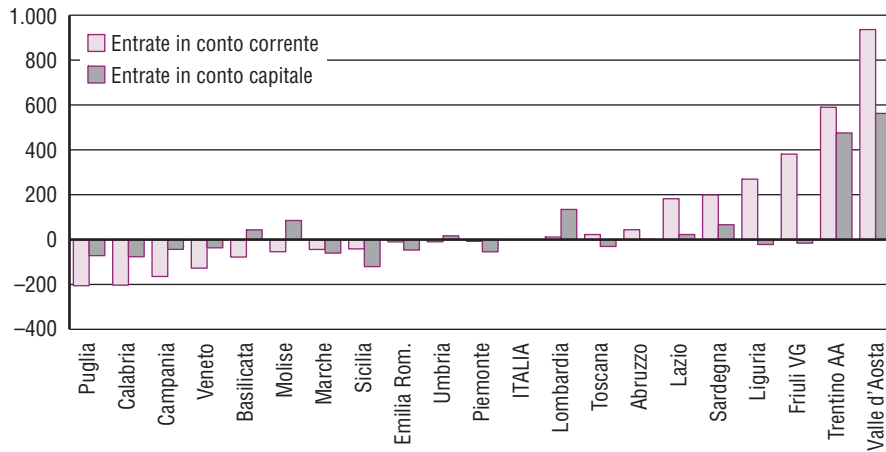


sprechi piuttosto che nel ridurre meramente l'offerta di servizi, in alcuni territori già particolarmente deficitaria, preme comunque ricordare che in ogni caso, senza alcun dubbio, lo spirito della norma era volto a proporre una diffusa revisione della spesa corrente. Al contrario, la contrazione della 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 delle 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

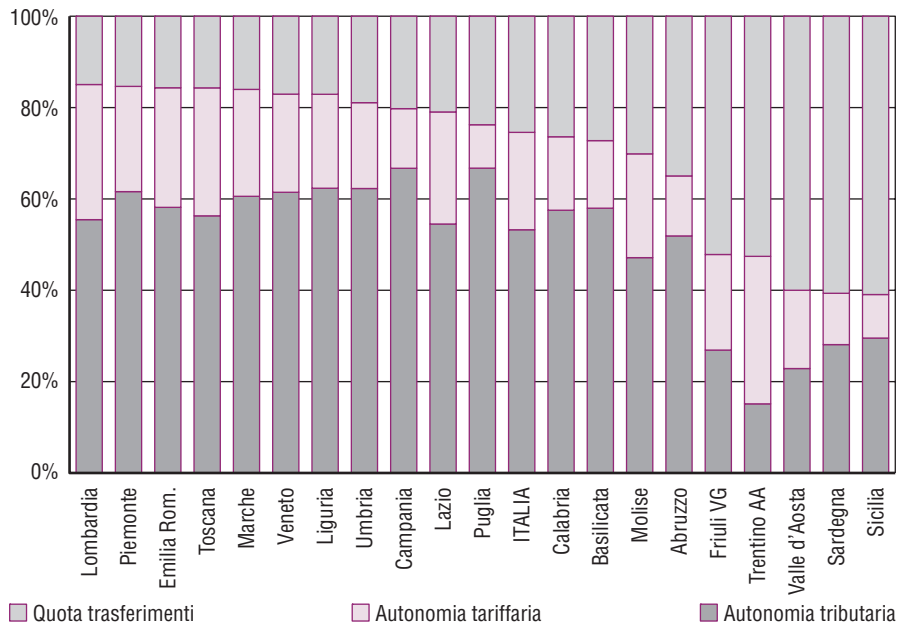
Nel Paese si confrontano innanzitutto contesti territoriali caratterizzati da entrate sia correnti che in conto capitale ben minori rispetto alla media nazionale, in particolare alcune realtà del Sud come Puglia, Calabria e Campania, ma anche il Veneto nel Nord, con realtà invece caratterizzate da entrate 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 di servizi del territorio, 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 PRO CAPITE. EURO 2011
Differenza dalla media



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 entrate proprie nella natura 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 2.10) 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

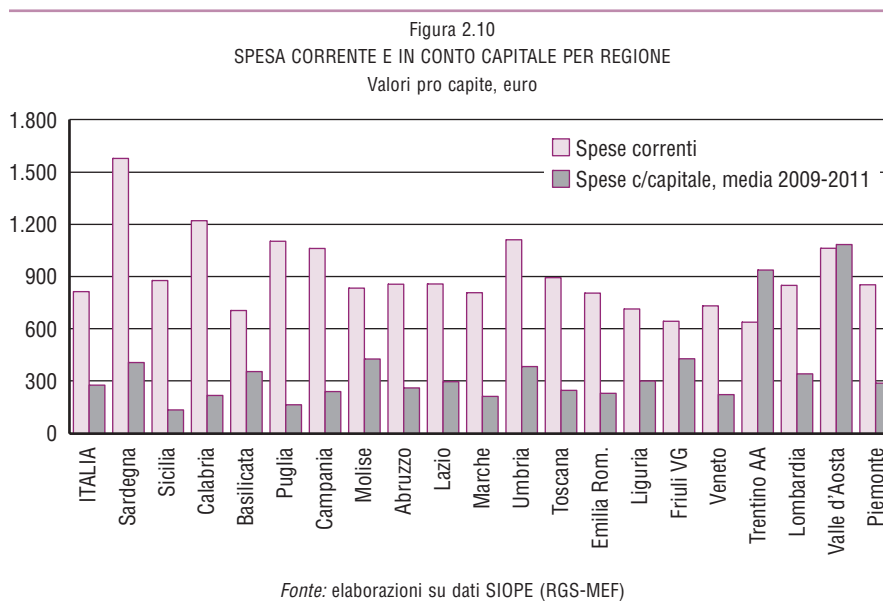
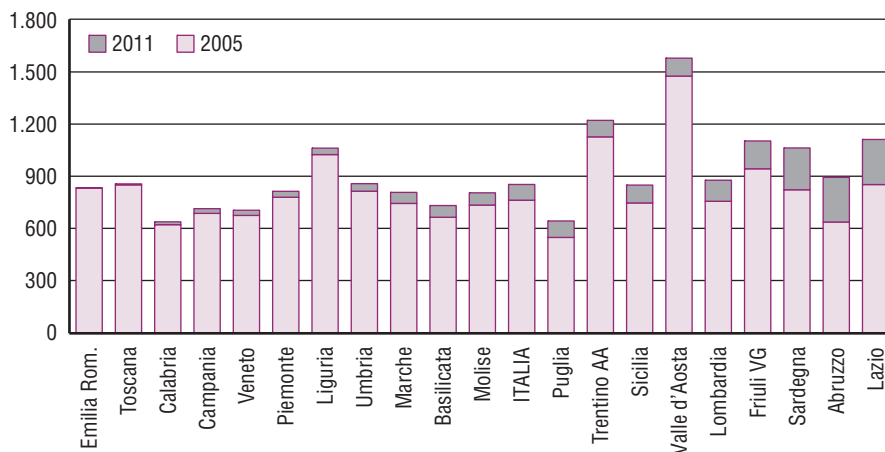


Figura 2.11
 SPESA CORRENTE PRO CAPITE CONFRONTO 2005 E 2011 PER REGIONE
 Ordinamento per variazione assoluta 2005-2011. Valori pro capite, euro

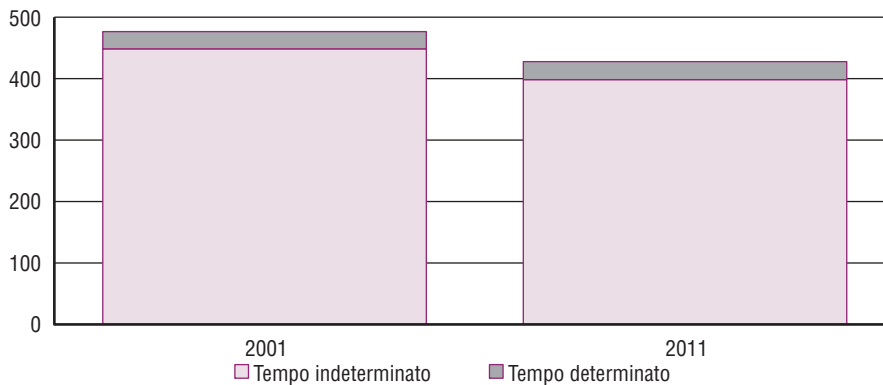


Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

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
 Valori in migliaia



Fonte: conto dipendenti PA (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 PER IL PERSONALE. MINORI SERVIZI O MAGGIORE PRODUTTIVITÀ? ITALIA. 2005-2011



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

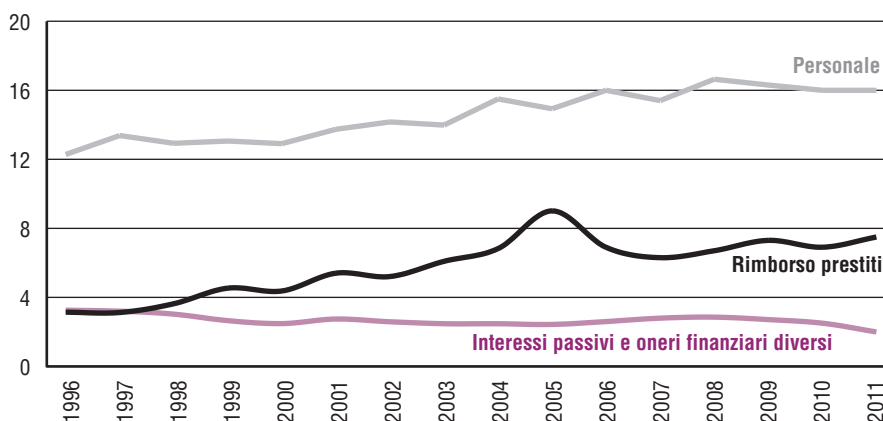
	Personale	Acquisto beni e servizi	Altre spese	Totale
Piemonte	-0,4	-8,4	0,5	-4,0
Valle d'Aosta	-0,9	-0,7	2,1	-0,1
Lombardia	-1,4	8,0	1,1	4,1
Trentino Alto Adige	1,9	1,1	-0,1	1,0
Veneto	-1,2	-1,6	-3,3	-1,9
Friuli Venezia Giulia	0,7	4,0	11,1	4,7
Liguria	-7,3	14,4	-31,5	-3,9
Emilia Romagna	-2,6	-2,9	0,0	-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
Valori assoluti 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 NELLE REGIONI. 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 dato luogo a 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 terri-

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)



toriali. 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 del Piemonte, della Lombardia e della 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%.

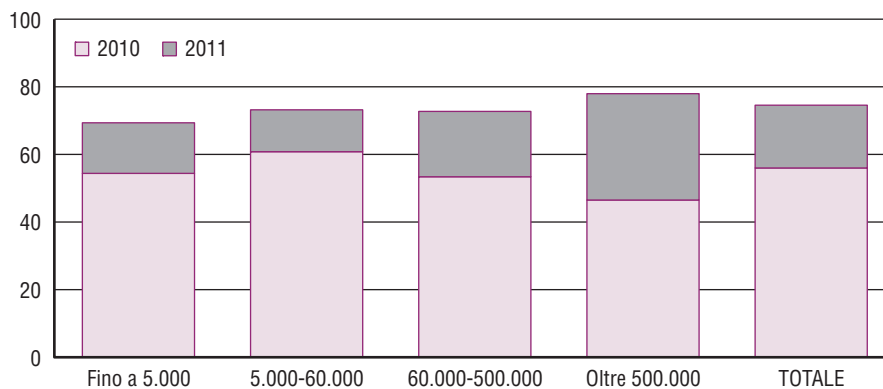
2.5

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 di riferimento.

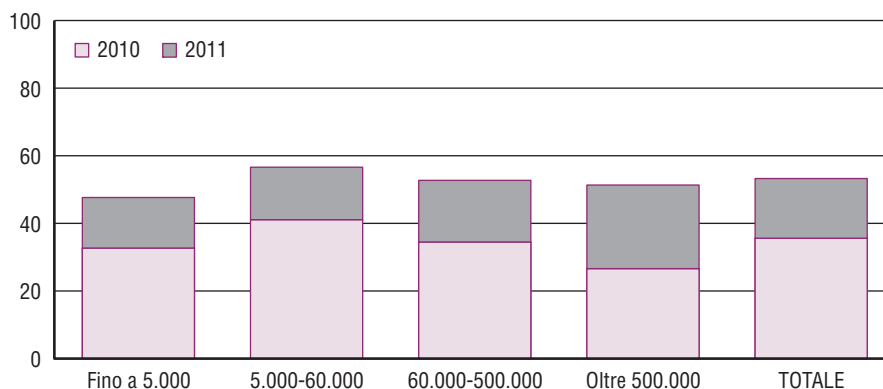
L'autonomia tributaria e finanziaria è aumentata nel 2011, almeno nelle percentuali se non nella capacità di autodeterminazione politica, investendo in questa evoluzione tutte le classi demografiche. A questi indicatori non è però possibile, almeno nella fase attuale, attribuire un senso economico compiuto, 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. 2010-2011
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

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

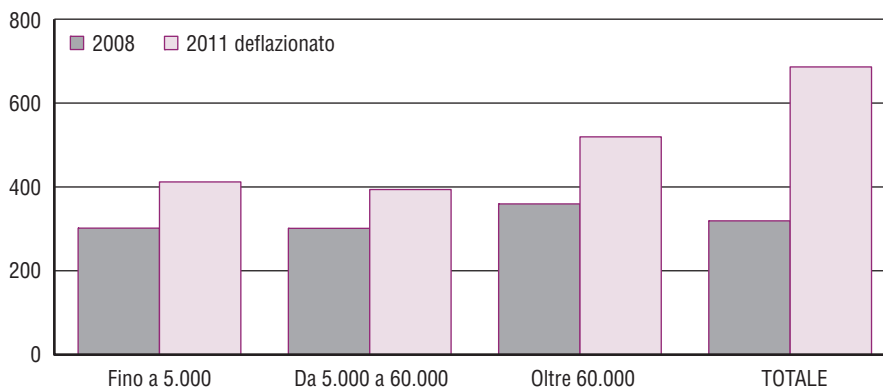


Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

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

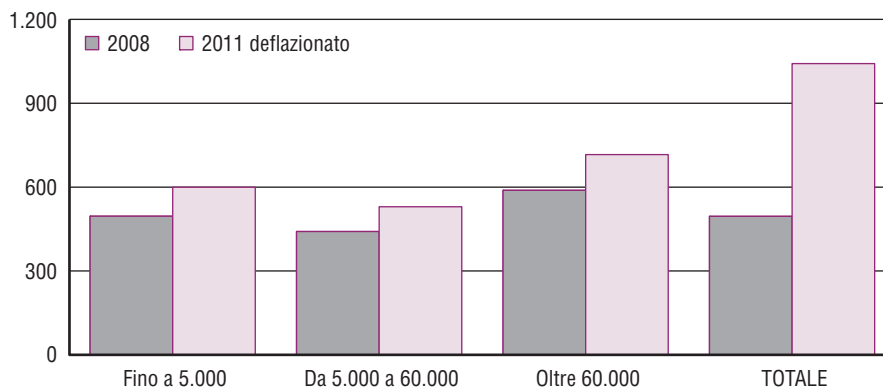
Sul fronte della spesa l'articolazione per classe dimensionale delle uscite correnti e in conto capitale fa emergere le diseconomie di costo e di dimensione che caratterizzano rispettivamente i piccoli e i grandi comuni, coinvolgendo sia la parte corrente che quella in conto capitale. I costi dei piccoli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

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

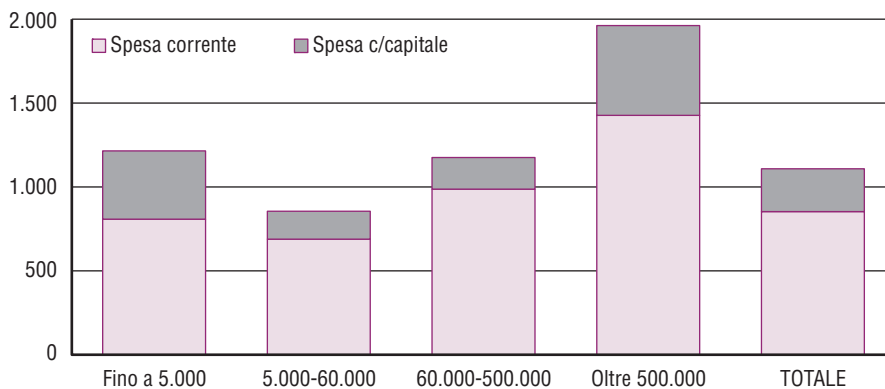


Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

di offrire servizi essenziali 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

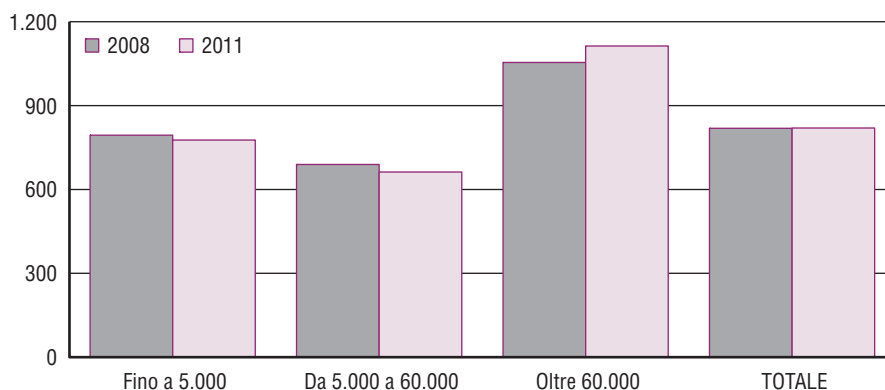
Figura 2.19
 SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2011
 Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

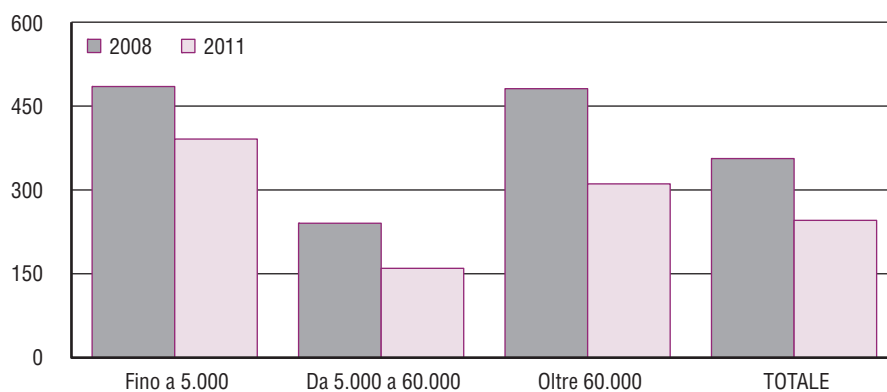
5.000 abitanti, questi sono stati ugualmente coinvolti da altri significativi interventi di razionalizzazione della spesa comunale, come per esempio i vincoli imposti al turn over del personale. In ogni caso, gli effetti delle manovre hanno un impatto generalizzato in primo luogo sulla contrazione degli investimenti, ma anche sul contenimento della spesa corrente. Certamente sono i grandi comuni che esprimono una maggiore difficoltà nel

Figura 2.20
 LA SPESA CORRENTE DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA
 Valori pro capite in euro, costanti



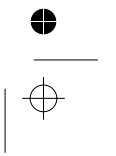
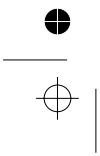
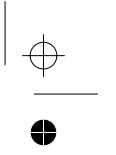
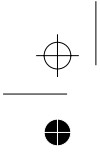
Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

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



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

comprimere i costi correnti, così penalizzando in modo più incisivo il pagamento degli investimenti, attraverso una riduzione dei relativi interventi no comunque rinviando il pagamento dei fornitori.



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: INDICARE

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

Regioni	Anno	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)

Regioni	Anno	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: INDICARE

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

Regioni	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: INDICARE

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

Regioni	Anno	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)

Regioni	Anno	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: INDICARE

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: INDICARE

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	0	210	220
	2010	0	5	0			7	0		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: INDICARE



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 dell'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: INDICARE

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: INDICARE

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: INDICARE

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.