



Istituto Ricerche
Economiche e Sociali
del Piemonte



Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana



Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno



Éupolis Lombardia
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione



Istituto Pugliese
di Ricerche
Economiche e Sociali

COMUNICATO STAMPA

IRES Piemonte, IRPET, SRM, Éupolis Lombardia e IPRES PRESENTANO “LA FINANZA LOCALE IN ITALIA - RAPPORTO 2011”

Mercoledì 14 dicembre sarà presentato a Roma, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (in via Parigi, 11), alle ore 11, il Rapporto 2011 sulla Finanza Locale in Italia.

Il Rapporto, giunto alla sua VII edizione, è realizzato da cinque istituti di ricerca: IRES Piemonte (Istituto di Ricerche Economiche e Sociali per il Piemonte), IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana), SRM (Studi e Ricerche per il Mezzogiorno), Éupolis Lombardia (Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione) e IPRES (Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali).

Mettendo in rete diverse esperienze di studio e di ricerca sulla finanza pubblica, si è inteso contribuire all'accrescimento della cultura e dell'informazione economica e finanziaria del territorio nazionale.

Il Rapporto intende cogliere gli elementi salienti del contesto italiano, caratterizzato da una difficile fase congiunturale e da un biennio denso di provvedimenti, rivolti in via prioritaria a fronteggiare la situazione di emergenza finanziaria, ad assicurare il controllo della spesa e dell'indebitamento e a riconfigurare gli assetti dell'ordinamento istituzionale del Paese. Novità di quest'anno è l'estensione dei capitoli congiunturali ai dati regionali.

In particolare il volume presenta un monitoraggio della struttura, della dinamica e dei livelli delle entrate e della spesa degli Enti Territoriali nel Paese e nelle sue ripartizioni, approfondisce specifiche tematiche della finanza locale e offre una panoramica degli sviluppi della finanza territoriale in alcuni Paesi europei.

La prima parte del Rapporto presenta lo stato di salute finanziario del complesso delle Amministrazioni locali, documenta gli effetti dei provvedimenti statali sui bilanci delle Amministrazioni comunali in termini di livelli di spesa corrente e per investimenti e di pressione tributaria, offre un'analisi territoriale della spesa delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali, illustra lo stato e le prospettive degli strumenti di finanziamento più diffusi tra gli Enti Locali e analizza l'impatto dei provvedimenti di natura economico-finanziaria sulla normativa in materia di ordinamento degli Enti Locali.

La seconda parte del Rapporto esamina il nuovo sistema di autonomia tributaria locale, presenta un'analisi delle caratteristiche strutturali del patrimonio immobiliare relativo ai fabbricati e fornisce un primo bilancio dell'esperienza di gestione regionale del Patto di Stabilità Interno.

Nella terza parte del Rapporto viene approfondito il ruolo svolto dalle Regioni nella finanza locale in alcuni Paesi europei.

L'incontro è strutturato in due sessioni tematiche:

- La prima è una sessione tecnica, coordinata dalla giornalista del Corriere del Mezzogiorno *Rosanna Lampugnani*, in cui sarà presentato il Rapporto dagli istituti di ricerca; si analizzerà in particolare lo stato dell'arte della finanza locale in Italia.

- La seconda discuterà delle Prospettive della finanza locale: sono previsti gli interventi di *Vito De Filippo*, Presidente della Regione Basilicata, *Carlo Buratti* dell'Università di Padova e *Silvia Scozzese*, Direttore Scientifico dell'IFEL. I lavori sono coordinati dal giornalista del Tg1 RAI, *Luigi Monfredi*.

Bari, 13 dicembre 2011

Ufficio Stampa IPRES

Marta Omero
comunicazione@ipres.it
tel. 080 5228431

I PRINCIPALI RISULTATI DEL RAPPORTO

LA CONGIUNTURA

Nel 2010 la spesa del comparto regionale e locale (dati Istat) registra un fatto nuovo, il quale è destinato a proseguire negli anni prossimi: la riduzione delle entrate correnti del 3% (valori reali), che sono sempre cresciute in precedenza. Il calo deriva perlopiù dalla riduzione dei trasferimenti statali, ed ha impatto sulla dinamica della spesa: si limita a +1% quella corrente, mentre quella di investimento continua a calare.

• entrate correnti	-3%	(+3% media 2010-2006)
• trasferimenti da ee.pp.	-9%	(+7% media 2010-2006)
• Spesa corrente	+1%	(+3% media 2010-2006)
• Spesa c/capitale	-23%	(-2% media 2010-2006)

(dinamica 2010/2009 e 2010/2006; cfr. cap. 1)

Questi esiti complessivi del comparto, in realtà sono molto diversi tra le sue componenti (le Regioni, con il forte peso della spesa sanitari, i Comuni, le Province, le università), quindi sul territorio o secondo i regimi statutari – ordinari o speciali – in cui operano gli enti, oppure ancora secondo le dimensioni degli enti.

Un esempio riguarda le Regioni: da due anni si ha nell'insieme degli enti una contrazione delle risorse e delle spese correnti: peraltro la contrazione è stata marcata soprattutto al sud e per le Regioni a Statuto speciale, in relazione a provvedimenti differenziati di controllo della spesa sanitaria e di riduzione di taluni trasferimenti statali.

Un altro esempio riguarda i Comuni: in dieci anni gli enti del nord, del centro e del sud, appartenenti a regioni ordinarie, hanno contratto la spesa (in termini reali depurati dall'inflazione); gli altri comuni vedono invece una crescita positiva. Ma anche tra gli enti del primo gruppo (RSO), le differenze sono vistose: le entrate tributarie sono cresciute più al sud, sia per un maggior sforzo di recupero dell'evasione, sia per il minor impatto dell'eliminazione dell'ICI sulle prime abitazioni.

	Nord SO	Centro	Sud SO	Nord SS	Sud SS
Entrate tributarie	-12%	-13%	+12%	-19%	+19%
Trasferimenti correnti	+27%	-1%	-17%	+29%	-13%
Spese correnti	-4%	-11%	-2%	+10%	+12%

(dinamica reale 2010-2001; cfr. cap. 2)

Due soli esempi delle tante differenze che emergono nel Rapporto. Differenze che verosimilmente sono destinante ad accentuarsi: dall'anno prossimo il finanziamento di Regioni e Comuni si baserà maggiormente su fonti locali di entrata e su scelte impositive locali, mentre si ridurrà il ruolo dei trasferimenti statali, verosimilmente anche delle risorse a finalità perequativa. Il Rapporto discute questa evoluzione normativa, e fornisce anche evidenza di alcune rilevanti divergenze sul territorio: a partire dallo stock immobiliare,

quindi al suo valore e al suo incremento di valore (viene presentato l'andamento ventennale), ancora le differenze regionali delle basi imponibili se determinate ai valori di mercato e oppure su valori convenzionali (catastali) degli immobili.

GLI INVESTIMENTI

L'analisi condotta porta ad evidenziare alcune considerazioni di carattere generale:

- in linea con quanto evidenziato per gli anni passati, prosegue la riduzione delle attività d'investimento degli Enti Locali e Territoriali, legata al venir meno della loro capacità d'indebitamento, da un lato per la graduale contrazione dei trasferimenti statali e dall'altro per i vincoli stringenti sul Patto di Stabilità;
- i limiti imposti dal Patto di Stabilità concorrono da un lato alla riduzione della capacità diretta degli Enti di acquisire debito ma dall'altro incentivano a trovare forme di indebitamento che consentono in qualche modo l'attività di investimento delle Amministrazioni stesse;
- c'è una contrazione nell'utilizzo del mutuo per il finanziamento degli investimenti, mentre i fondi comunitari mostrano un buon gradimento da parte degli Enti locali e territoriali, con un accelerazione nell'utilizzo seppur moderata (in termini percentuali rispetto all'intero panorama di attori coinvolti);
- gli Istituti finanziari attivi nel nostro Paese specializzati nel settore pubblico mostrano un particolare dinamismo nella creazione di nuove formule nel comparto del finanziamento a breve termine, che sostengano l'Ente nelle spese per investimento.

In particolare, il Rapporto 2010 Economia e Finanza locale dell'Anci Ifel riporta come, alla fine del 2010, l'economia italiana abbia fatto registrare - dopo il picco del 5,4% del 2009 - un rapporto tra deficit pubblico e Pil pari al 4,6%. Parallelamente, le modifiche al Patto di stabilità europeo sono indirizzate verso piani di rientro tanto più vincolanti quanto più i paesi mostrano un debito alto. Ne deriva che si profila "uno scenario caratterizzato da limiti nella disponibilità di risorse per tutti gli attori della finanza pubblica italiana, e in particolare per la finanza locale".

Allo stesso tempo il rapporto sottolinea come "la stabilità dei livelli di spesa nel complesso sottende una drastica ricomposizione a svantaggio del peso degli investimenti, giunto ai minimi storici, e a favore di un incremento della spesa corrente".

Tra gli strumenti a disposizione degli Enti locali per il finanziamento dei propri investimenti, quello del mutuo non fa eccezione a tale situazione. I risultati dell'indagine condotta annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato, infatti, mostrano per il 2009 una contrazione dell'8,6% rispetto all'anno precedente con nuove concessioni per un valore pari a 3.903 milioni di euro. Si riprende, quindi, l'andamento in calo delle stesse; andamento che ha caratterizzato l'intero periodo 2003-2007 (con un decremento complessivo di oltre il 40%) e che ha visto nel 2008 l'unica inversione di tendenza con una crescita di 2 punti percentuali. Dai dati di dettaglio, inoltre, emerge come il ricorso al credito sia in calo per tutte le tipologie di Ente considerate fatta eccezione per i Comuni Capoluogo.

In aumento risulta essere, invece, il ricorso al capitale privato attraverso operazioni di project financing, almeno nelle intenzioni. I dati disponibili, riferiti ai primi 8 mesi del 2011, mostrano infatti un mercato in crescita con un aumento del 6,9% del numero di gare intraprese. In termini di distribuzione territoriale, spiccano i dati per le regioni del Nord che assorbono il 42,6% delle iniziative totali e circa la metà dei volumi finanziari complessivamente movimentati. Con riferimento all'intero mercato delle gare per opere pubbliche - rileva l'Osservatorio Cresme-Edilbox - il peso delle gare di PPP degli 8 mesi considerati assorbe la quota del 17% per numero di iniziative e del 32% per importo; valori, questi, entrambi in crescita rispetto ai corrispondenti dati del 2010.

I Fondi Comunitari, dal canto loro, mostrano un buon utilizzo (in termini percentuali rispetto all'intero panorama di attori coinvolti) da parte degli Enti che assorbono oltre la metà dei contributi pubblici complessivamente assegnati a valere sui POR FESR; nello specifico, il 28% degli stessi ha come destinatario i Comuni, il 18,8% le Regioni e il 5,6% le province. Questi strumenti rappresentano non solo un canale da utilizzare per poter incrementare le prospettive di investimento ma - in considerazione delle procedure in vigore per l'accesso ai fondi (che prevedono la presentazione di progetti) - costituiscono anche un valido incentivo per gli Enti pubblici al rafforzamento delle loro strutture e quindi competenze progettuali poiché i finanziamenti sono concessi a fronte della presentazione di valide iniziative che creino sviluppo ed occupazione.

Per quanto concerne, infine, la finanza derivata, nell'ultimo anno è proseguita la riduzione dell'utilizzo di derivati da parte delle Amministrazioni locali, causata dalla chiusura anticipata dei contratti in essere e dal fatto che a partire dal giugno del 2008, gli Enti non possono accedere a nuove stipule fino all'entrata in vigore di un Regolamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze che abbia ad oggetto il riordino delle norme sulle operazioni derivate. I dettagli di questo ridimensionamento sono evidenti osservando i dati pubblicati nella Relazione Annuale della Banca d'Italia sulla situazione delle Amministrazioni locali che hanno sottoscritto contratti derivati con banche operanti in Italia. Nella rilevazione della Centrale dei rischi di Bankitalia il numero delle Amministrazioni locali con contratti dal valore negativo superiore ai 30 mila euro è calato a 302, a fronte di 308 e 483, rispettivamente, alla fine del 2010 e del 2009. Il valore nozionale dei contratti è pari a 17,5 miliardi (contro i 17,6; 22,5 e 26,1, rispettivamente, alla fine del 2010, del 2009 e del 2008), mentre il valore di mercato negativo per gli Enti è pari a circa 0,9 miliardi, in riduzione di oltre il 10 per cento rispetto al livello medio registrato nell'ultimo triennio.

Le caratteristiche salienti del panorama finanziario delle Amministrazioni pubbliche emergono anche attraverso la percezione di alcuni tra i principali Istituti finanziari operanti sul territorio nazionale, che grazie alla posizione privilegiata occupata nel mercato finanziario italiano, risultano testimoni dei rilevanti mutamenti che hanno caratterizzato la finanza degli Enti negli ultimi anni. Dalle interviste è emerso un quadro timidamente positivo dell'attuale panorama della finanza pubblica in Italia. La capacità di indebitamento degli Enti locali – causa anche i vincoli stringenti del Patto di Stabilità – si è gradualmente ridotta e con essa l'attività di investimento. Se sul medio-lungo termine, il mercato dà pochi segnali di fermento, un maggiore interesse e le maggiori esigenze degli Enti attualmente si orientano, invece, nel comparto del finanziamento a breve termine.

Tra i diversi segmenti di attività che presentano nell'immediato futuro le maggiori prospettive di sviluppo, il comparto del sostegno allo smobilizzo dei crediti vantati nei confronti degli Enti Pubblici è destinato ad assumere per il sistema bancario un ruolo sempre interessante. Per effetto della riduzione dei trasferimenti, molti Enti hanno difficoltà a rispettare gli impegni verso i creditori e per questo hanno anche tempi di pagamento molto lunghi. C'è quindi una necessità di smobilizzare i debiti degli Enti nei confronti dei fornitori; un'esigenza che è avvertita da tutte le Amministrazioni, da quelle in difficoltà ma anche da quelle virtuose che – pur avendo risorse in cassa – non possono utilizzarle a meno di sfiorare i limiti del Patto.

Pur in uno scenario maggiormente critico rispetto al passato compaiono, dunque, spiragli di attività che trasmettono comunque il grado di interesse degli operatori finanziari intervistati a sostenere le attività di investimento degli Enti locali e la loro propensione a trovare nuove formule di finanziamento che possano consentire una ripresa degli investimenti pubblici.

I CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Una delle maggiori criticità che da tempo caratterizzano la finanza territoriale italiana è l'elevato profilo di eterogeneità dei sistemi contabili adottati dalle diverse classi di enti pubblici.

Per favorire il definitivo superamento di tale frammentazione, sia la L. 42/2009 sia la Legge di contabilità e finanza pubblica L. 196/2009 hanno previsto che, con successivi decreti legislativi, si dovesse pervenire all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche.

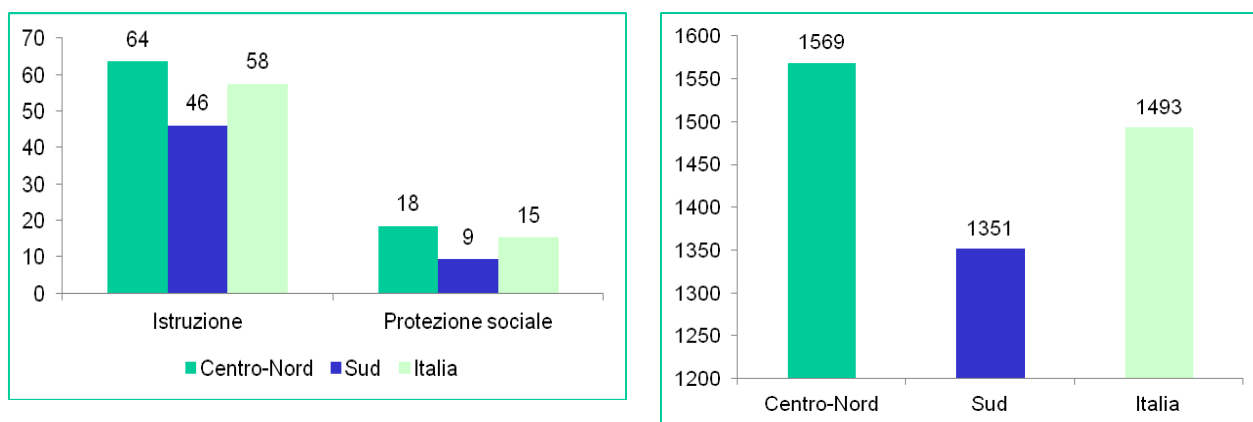
Il percorso di armonizzazione si è sostanzialmente avviato con l'approvazione del D.Lgs. 118/2011 recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi", che ha previsto - a norma degli artt. 1 e 2 della L. 42/2009 - l'introduzione di uno "schema di bilancio articolato per missioni e programmi che evidenzia le finalità della spesa", sancendo che gli stessi programmi debbano essere raccordati alla codificazione comunitaria COFOG (Classification of the Functions of Government).

In tale prospettiva, si è condotta 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" (CPT), pubblicati ogni anno dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico, opportunamente riclassificati nelle dieci divisioni COFOG.

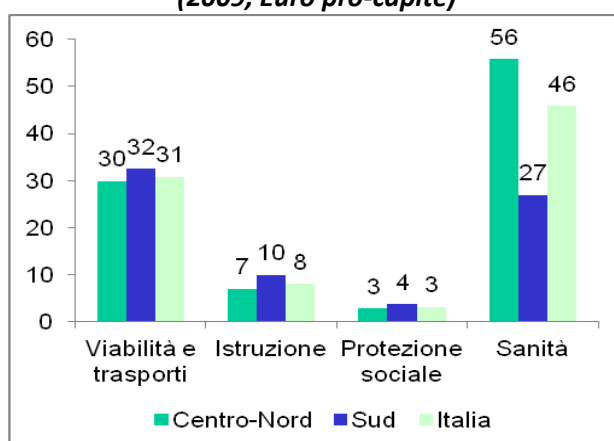
L'analisi ha consentito di evidenziare come, sia per le Amministrazioni Regionali sia per quelle Locali, i valori di spesa pro-capite relativi alle funzioni individuate come fondamentali dalla legge delega sul federalismo

fiscale risultino decisamente sperequati nel territorio nazionale, presentando quasi sempre, nelle Regioni del Mezzogiorno d'Italia, valori di spesa decisamente inferiori a quelli del resto del Paese.

La spesa corrente delle Amministrazioni Regionali per le funzioni fondamentali (2009, Euro pro-capite)

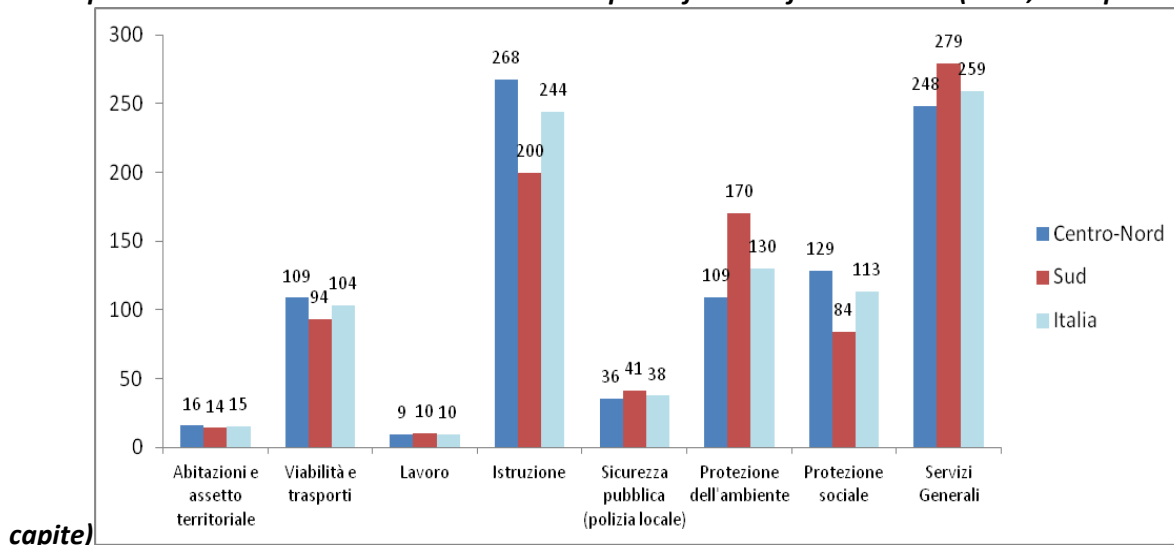


La spesa in conto capitale delle Amministrazioni Regionali per le funzioni fondamentali (2009, Euro pro-capite)



Con riferimento alle Amministrazioni Locali, l'analisi ha evidenziato come la spesa corrente pro capite risulti più elevata nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno per le seguenti 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.

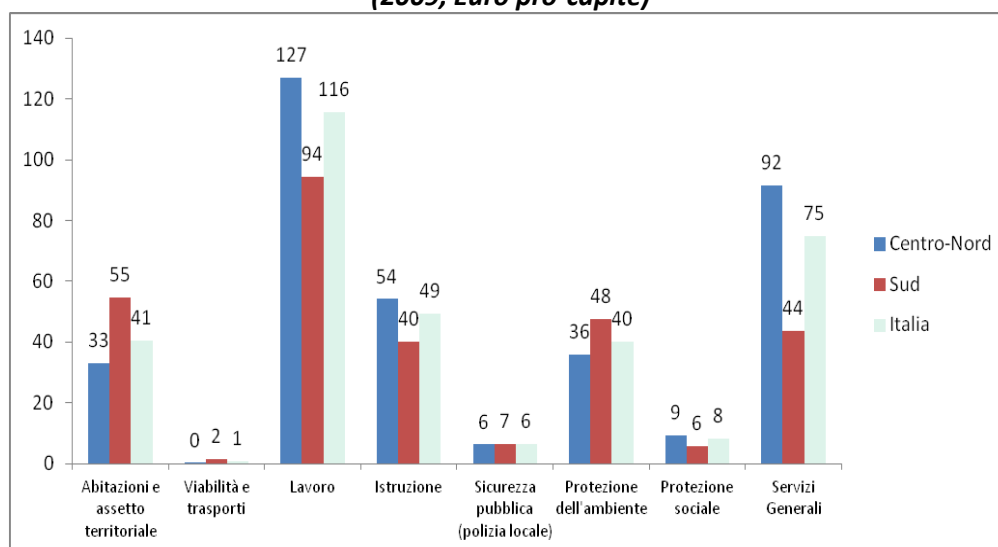
La spesa corrente delle Amministrazioni Locali per le funzioni fondamentali (2009, Euro pro-



Infine, la spesa in conto capitale pro capite risulta più elevata nelle Amministrazioni Locali del Centro-Nord con riferimento alle funzioni: lavoro, servizi generali, istruzione, protezione sociale.

Al contrario, i valori di spesa pro capite risultano maggiori nelle Amministrazioni Locali delle Regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro-Nord in relazione alle funzioni: territorio, protezione dell'ambiente, polizia locale, trasporti.

La spesa in conto capitale delle Amministrazioni Locali per le funzioni fondamentali (2009, Euro pro-capite)



In conclusione, i significativi differenziali di spesa pro capite registrati sul territorio nazionale con riferimento alle cosiddette “funzioni fondamentali” segnalano, in primo luogo, la necessità di riconfigurare i contenuti di tali funzioni, che risultano a oggi disomogenei non solo tra Amministrazioni Regionali e Amministrazioni Locali, ma anche tra Regioni a Statuto Ordinario e Regioni a Statuto Speciale.

In tale processo di riconfigurazione, naturalmente, particolare attenzione dovrebbe essere riservata alla definizione quali-quantitativa dei livelli essenziali delle prestazioni, costituzionalmente garantiti per le funzioni fondamentali.

Infine, per poter rendere i valori di spesa opportunamente confrontabili, sarà necessario superare – attraverso l’entrata in vigore del D.Lgs. 118/2011 – l’attuale eterogeneità dei sistemi contabili di Regioni ed Enti locali che, ancora a oggi, non impedisce agli enti di classificare in maniera differente poste di bilancio aventi la stessa natura.