

OCAP

Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche

Working Paper 1/2007

Gli enti territoriali italiani tra aspirazioni di autonomia e rigidità di bilancio¹

di Pierangelo Spano

¹ La consegna delle bozze alla stampa precede l'approvazione della legge finanziaria per il 2007.

Gli enti territoriali italiani tra aspirazioni di autonomia e rigidità di bilancio¹

di Pierangelo Spano

Il tema dell'autonomia finanziaria rappresenta, da tempo, uno degli aspetti più controversi dell'evoluzione verso un assetto decentrato del nostro ordinamento istituzionale. La definizione di livelli di autonomia nella gestione delle risorse rappresenta, infatti, un tema tra i più dibattuti nel processo di responsabilizzazione dei livelli di governo decentrati².

Per indagare l'autonomia finanziaria si deve assumere la composizione delle entrate di ciascun livello di governo, l'equilibrio di bilancio e il livello di spesa garantito dalle risorse a disposizione.

In Italia, a fronte di una serie di interventi che hanno modificato il bilancio di entrata di Comuni, Province e Regioni, si assiste ad un paradosso in cui a livelli di autonomia cresciuti non corrisponde una percezione di aumento del livello di responsabilizzazione degli amministratori locali, e del loro grado di libertà nella gestione degli enti.

Tentando di semplificare i termini della questione si può dire che, in un sistema organizzato su diversi livelli di governo, l'autonomia finanziaria dipende da una serie di fattori che si autodeterminano a vicenda; tra questi spiccano per rilevanza, da un lato, la definizione del titolare del diritto di prelievo fiscale sui cittadini contribuenti e, dall'altro, la ripartizione delle responsabilità dell'intervento pubblico. Infatti, in un sistema dove il potere del prelievo fiscale sta tutto in capo al livello centrale di governo l'autonomia finanziaria degli enti decentrati dipende dalle entrate liberamente disponibili, quasi esclusivamente derivate. Nell'ipotesi di una distribuzione del potere di prelievo fiscale

¹ La consegna delle bozze alla stampa precede l'approvazione della legge finanziaria per il 2007.

² Il riferimento teorico richiama in questo caso la consistente bibliografia prodotta sui modelli di finanza multi livello; a titolo esemplificativo si possono ricordare i lavori di Musgrave (1959) e Pola e Rey (1978).

l'autonomia dipende da tutte le entrate liberamente disponibili, sia autonome che derivate. Su entrambe queste situazioni esercita un'influenza significativa l'adeguatezza delle risorse totali rispetto all'ammontare di spesa determinato dai compiti riconosciuti a ciascun livello. Il governo centrale può limitare l'autonomia di spesa degli enti territoriali almeno in due modi³:

- imponendo vincoli formali di destinazione a specifici settori su alcune delle loro entrate;
- prevedendo l'obbligo di erogare alcuni servizi di competenza degli enti territoriali garantendo ai cittadini predeterminati livelli di prestazioni.

In Italia la vicenda delle autonomie locali e regionali si è storicamente sviluppata nel segno di un'affannosa ricerca di un equilibrio strutturale e duraturo nei rapporti tra finanza centrale e finanza territoriale. Nei fatti, l'esigenza di una legge di assetto organico della finanza locale con quella regionale e statale può essere fatta risalire all'eliminazione delle entrate tributarie spettanti ai Comuni prodotta con la riforma tributaria dei primi anni '70⁴. Anche le vicende dell'autonomia su scala regionale dopo l'istituzione delle Regioni nel 1970 (legge 281/70) hanno seguito lo schema del trasferimento di entrate dal centro⁵.

A partire dalla legge 142/90 le riforme degli anni '90 hanno prodotto riconoscimenti degli Enti locali come enti autonomi, dotati di autonomia finanziaria. Per le Regioni il punto di inversione può essere ricondotto alla scelta di attribuire i contributi sanitari come entrata propria assunta nel 1992. Tuttavia, il processo di riconoscimento di entrate proprie trova il suo avvio nel 1997 con l'introduzione dell'Irap (Imposta regionale sulle attività produttive).

Il denominatore comune della vicenda può però essere ricondotto alla contrapposizione, ieri come oggi, tra livelli di governo sulla diversa valutazione

³ Tra i due approcci, tuttavia, una differenza importante continua a sussistere. In presenza di entrate gravate da vincoli formali di destinazione – come avveniva, ad esempio, quando la sanità era finanziata, da un lato, con entrate di scopo (i contributi sanitari) e, dall'altro, con il Fondo sanitario nazionale - le limitazioni all'autonomia di spesa sono chiaramente leggibili dai bilanci dei singoli enti territoriali. In presenza di vincoli sulle prestazioni, in termini quantitativi e qualitativi, questa operazione diviene invece più difficile.

⁴ Fino ai primi anni '70 la finanza locale in Italia si è basata su entrate tributarie. I principali tributi locali erano rappresentati dall'imposta di famiglia, dall'imposta di consumo e dall'imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili. La riforma tributaria del 1972/73 ha segnato la scomparsa dei tributi propri dei Comuni ai quali, a parziale compensazione, viene riconosciuta l'Invim (Marongiu, 2000). Con la riforma tributaria del 1971 il gettito fornito da quelle imposte (relativamente elastico) è stato progressivamente sostituito da trasferimenti statali. Questi erano commisurati per ogni ente al gettito dei tributi incassati dall'ente stesso nel 1972, e incrementati negli anni seguenti secondo tassi annui prefissati (tra il 7,5% ed il 10%). La ben superiore dinamica dell'inflazione di quegli anni ha reso difficile mantenere i bilanci in pareggio, rendendo necessario un intervento finanziario da parte dello Stato per mezzo dei trasferimenti (Spano, 2005).

⁵ Questo è avvenuto nonostante l'esplicita presenza nel nostro sistema tributario di imposte come l'Ilor (Imposta locale sui redditi) che, nonostante il nome, è sempre stata applicata e gestita dallo Stato.

dell'adeguatezza delle risorse disponibili per garantire i compiti istituzionali assegnati a ciascun livello di governo.

Per valutare le aspettative di autonomia degli Enti territoriali in chiave prospettica risulta interessante partire dai dati di bilancio ricostruendo la vicenda dell'autonomia nella sua dinamica storica e leggendo gli eventi in relazione alle criticità gestionali legate ai più complessi equilibri della finanza di Regioni ed Enti locali. Il taglio squisitamente contabile privilegia la lettura dello status quo per come si è venuto a definire in questi anni. In questo senso la riflessione non affronterà il problema definitorio e gli aspetti giuridici legati al disegno costituzionale.

In questa logica, nel seguito si cerca di ricostruire l'evoluzione della vicenda dell'autonomia finanziaria di Regioni, Province e Comuni in serie storica dal 1988 al 2003.

La situazione delle Regioni viene ricostruita concatenando due fonti distinte⁶. Per il periodo 1988-2001 si sono utilizzati i dati dell'Istat sui rendiconti delle Regioni. Per il biennio 2002/03 si sono utilizzati i dati previsionali raccolti e pubblicati dall'Issirfa⁷. La situazione di Province e Comuni viene ricostruita a partire dai dati dei Certificati di conto consuntivo che annualmente il Ministero degli Interni raccoglie e che l'Istat elabora. In tutti e tre i casi dati sono riferiti al bilancio di competenza e precisamente a entrate accertate e spese impegnate per ciascun esercizio. Tutta l'analisi si concentra pertanto sul momento di diritto della gestione a prescindere dalle dinamiche della gestione di cassa⁸.

1. L'autonomia finanziaria degli enti territoriali

Per sostenere la riflessione sull'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali è necessario non fermarsi alla sola quantificazione dell'indicatore ma costruire una lettura articolata di diversi indici coinvolgendo dimensioni diverse all'interno del bilancio. Recuperando spunti dal dibattito sull'utilizzo degli indicatori e sulla loro interpretazione, si propone un percorso strutturato su tre fasi:

- definizione dell'indice di autonomia finanziaria;

⁶ Il Dlgs 76/00 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni) ha operato nel senso di una revisione del sistema di classificazione delle entrate e delle spese rispetto all'impostazione data dalla legge 335/76 questo ha prodotto una serie di modifiche a valle delle leggi regionali di contabilità che rendono estremamente complessa la ricostruzione di un data base omogeneo per tutte le Regioni

⁷ L'Issirfa (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" è impegnato nel monitoraggio dell'esperienza regionale italiana, cui dedica, con cadenza annuale: l'Osservatorio finanziario regionale (dal 1981), i Rapporti su "Regioni e attività produttive" (dal 2002); i Rapporti sulla legislazione (realizzati, dal 2001, in collaborazione con la Camera dei Deputati ed i Consigli regionali); i Rapporti annuali sullo stato del regionalismo in Italia (dal 2003).

⁸ Questa scelta trova due motivazioni rilevanti, la prima riferita alla possibilità di avere un riferimento in moneta corrente, il secondo, per mantenere una coerenza con la rivalutazione delle altre serie storiche.

- definizione dell'equilibrio di bilancio;
- quantificazione dei livelli di spesa corrente finanziata.

Attraverso questo percorso è possibile dare un raffronto qualificato al valore del semplice indice di autonomia finanziaria, valorizzandolo con una interpretazione di taglio aziendale attenta a cogliere l'impatto dell'autonomia su scala gestionale (Borgonovi 2005).

L'indice di autonomia finanziaria viene convenzionalmente calcolato rapportando le entrate tributarie ed extra tributarie sul totale delle entrate ordinarie o correnti.

$$\text{Autonomia finanziaria} = \frac{\text{Entrate tributarie (Tit. I)} + \text{Entrate extratributarie (Tit. III)}}{\text{Entrate correnti (Tit.I+II+III)}}$$

Il risultato evidenzia in quale quota le entrate correnti sono formate dalle cosiddette entrate proprie (imposte e tasse locali, proventi dei beni dell'ente, tariffe dei servizi e altri proventi).

Al concetto di autonomia finanziaria può essere attribuita un'accezione più "formale", considerando tutte le entrate classificate contabilmente come proprie dell'ente, oppure un'accezione più "sostanziale", escludendo dalle entrate proprie quelle entrate per le quali l'Ente non è in grado di incidere in nessun modo sulla determinazione del gettito tributario e tariffario. Il riferimento va alla compartecipazione all'Irpef che non costituisce una vera entrata "propria", non solo perché il gettito non è determinato in nessuna misura da Regioni, Province e Comuni, ma anche perché essa viene attribuita nella misura in cui non eccede la quota di trasferimenti dallo Stato spettanti.

Nell'interpretazione dei risultati bisogna tenere conto delle differenti caratteristiche socio economiche e territoriali che condizionano l'entità delle basi imponibili su cui si applicano i tributi locali. A queste occorre aggiungere anche le differenze sugli assetti dei servizi pubblici (quali e quanti servizi sono attivati, così come l'esistenza di forme dirette o indirette di gestione dei servizi). Tutti questi aspetti condizionano l'andamento dell'indice; in particolare, il confronto fra Comuni può essere reso problematico da situazioni differenti rispetto al passaggio da tassa a tariffa della Tarsu, oppure della trasformazione o meno da tassa in canone della Tosap. Per le Province si evidenziano effetti sensibili sul versante dei trasferimenti regionali per funzioni delegate a fronte delle diverse scelte operate sulle deleghe dalle Regioni. Per le Regioni, infine, rileva la storica separazione tra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale.

L'equilibrio di gestione è un concetto di ragioneria applicato alla finanza pubblica che punta a leggere le scelte di bilancio in termini di sostenibilità finanziaria nel tempo. In particolare, nell'analisi di bilancio si è soliti distinguere la gestione ordinaria dal resto, identificando le entrate e le spese che si caratterizzano per un carattere di ricorrenza dalle altre, in qualche modo non ordinarie e legate a scelte una tantum. Richiamandosi a quanto espressamente previsto dal TUEL (legge 267/00) all'art. 162 co. 6, si è indagata la capacità

degli enti di garantire copertura delle spese ri-correnti (titolo I e III) con le entrate ordinarie (titolo I, II e III).

$$\text{Equilibrio di gestione} = \frac{\text{Entrate correnti (Tit. I+II+III)}}{\text{Spese correnti (Tit. I) + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (Tit. III)}}$$

L'indice definisce il grado di copertura della spesa corrente e della spesa per rimborso prestiti con le entrate correnti. Gli enti pubblici possono finanziare la spesa corrente e le spese per il rimborso di mutui e prestiti con le sole entrate ordinarie, salvo alcune eccezioni previste dall'ordinamento, fra le quali il ricorso alle entrate da concessioni edilizie e relative sanzioni, per il finanziamento della spesa corrente, oltre all'applicazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente. Una corretta gestione finanziaria dovrebbe evitare di finanziare spese ricorrenti con entrate *una tantum* al fine di evitare l'insorgere di situazioni di tensione finanziaria.

Nell'interpretare il valore dell'indice, tuttavia, bisogna prestare attenzione alle distorsioni per l'Ente che nell'anno di riferimento attui operazioni di estinzione anticipata dei mutui, di per sé positive in quanto tendenti a ridurre il debito residuo, ma che provocano una flessione nel valore dell'indice.

Procedendo per fasi successive, per dare un significato ai valori rilevati dall'indice di autonomia finanziaria e di equilibrio di gestione è necessario recuperare una misura di riferimento rispetto all'ammontare di risorse gestite. La quantificazione dei **livelli di spesa corrente** consente in questo senso di recuperare una contestualizzazione rispetto ai cambiamenti nel tempo dei valori dei principali indicatori. Tale indicazione risulta tanto più utile quanto più si riesce a riferirla ad un orizzonte temporale significativo. Acquisendo i dati di una serie storica bisogna in ogni caso cautelarsi dalla perdita di potere d'acquisto ed è pertanto necessario operare delle attualizzazioni per esprimere i dati in maniera confrontabile.

A partire da questi indicatori si può esplicitare una valutazione dei livelli di autonomia per Regioni, Province e Comuni sufficientemente significativa perché costruita su un *data base* nazionale, su una serie storica di 15 anni 1988 – 2003 e ancorata alla dimensione finanziaria delle risorse gestite da ciascun livello di governo.

2. L'autonomia finanziaria delle Regioni⁹

Porsi nella prospettiva di misurare l'autonomia finanziaria delle Regioni significa affrontare in via preliminare almeno tre questioni rilevanti:

- il diverso sistema di finanziamento in vigore per le Regioni a statuto speciale rispetto a quello previsto per le Regioni a statuto ordinario;
- l'incompiuta realizzazione del disegno costituzionale che ne inibisce le potenzialità sul fronte delle entrate proprie;
- la necessità di declinare le risorse disponibili sui livelli di spesa vincolata o obbligatoria per finanziare livelli essenziali delle prestazioni decise dal centro.

A partire da queste tre questioni si può riflettere su come anche per le Regioni l'autonomia di entrata esiste quando gli enti territoriali dispongono di fonti di finanziamento ordinarie – come i tributi propri e le tariffe - manovrabili almeno in termini di gettito. Dato che nelle Regioni solo i tributi propri contribuiscono in modo significativo alla copertura delle spese, l'autonomia di entrata corrisponde di fatto all'autonomia tributaria che, a sua volta, può essere misurata calcolando l'incidenza del gettito dei tributi propri sul totale delle entrate correnti¹⁰.

Tenendo conto delle sentenze della Corte costituzionale in materia prima richiamate, tutti i tributi propri delle Regioni (Irap, addizionale Irpef, tasse automobilistiche, addizionale sul gas metano, ecc.) allo stato attuale devono essere considerati "derivati", in quanto istituiti e disciplinati per gli aspetti fondamentali da leggi dello Stato¹¹. È a partire da questo assunto che bisogna interpretare i dati relativi all'indice di autonomia finanziaria delle Regioni proposti dalla Figura 1. In questo caso alla rappresentazione della serie storica per il valore medio nazionale sono stati affiancati i valori medi per le Regioni a statuto speciale e a statuto ordinario.

Attraverso questa rappresentazione è possibile cogliere come i valori e il trend evolutivo delle Regioni italiane sia stato sensibilmente differenziato in funzione dello statuto speciale. Infatti, mentre le Regioni a statuto speciale, a partire da quanto previsto nei rispettivi statuti, hanno visto evolvere la loro autonomia finanziaria da poco meno del 50% del 1988 a più del 70% del 2001, la situazione

⁹ Per il periodo 1988 – 1989 la fonte è Istat, "Bilanci consuntivi delle Regioni e Province autonome", collana d'informazione edizione 1994, n. 4 e 29. Per il periodo 1990 – 1991 la fonte è Istat, "I bilanci consuntivi delle Regioni e Province autonome", Informazioni, n. 6 e 24 del 1995. Per il periodo 1992 – 1994 la fonte è Istat, "I bilanci consuntivi delle Regioni e Province autonome", Informazioni, n. 13, 14 e 21 del 1996. Per il 1995 la fonte è Istat, "I bilanci consuntivi delle Regioni e Province autonome", Informazioni, n. 38 del 1997. Per il 1996 la fonte è Istat, "I bilanci consuntivi delle Regioni e Province autonome", Informazioni, n. 90 del 1998. Per il periodo 1997 – 2001 la fonte è Istat, "Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi (Comuni, Province e Regioni), annuari, 6, 7, 8, 9 e 10.

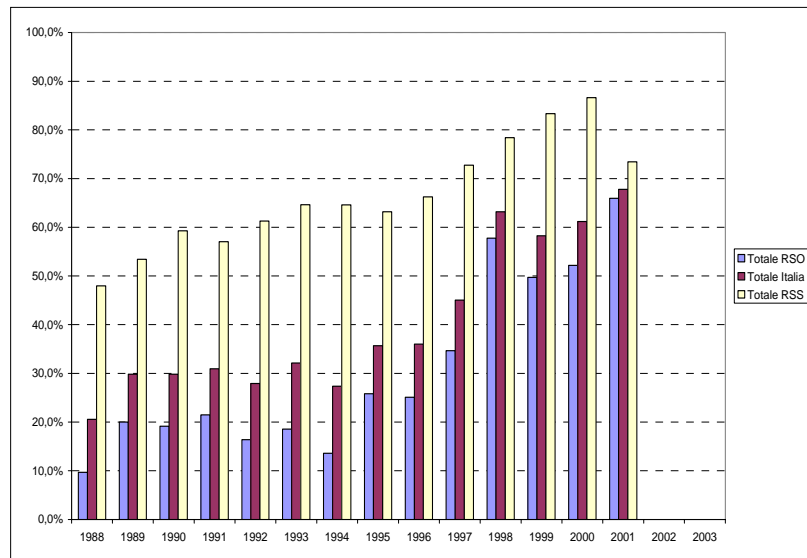
¹⁰ Ciò dipende dal fatto che le regioni, a differenza dei comuni e delle Province, non erogano direttamente ai cittadini importanti servizi pubblici a domanda individuale. Ciò vale anche per la sanità, finanziata dalle regioni, ma erogata dalle Asl che incassano direttamente i ticket pagati dagli utenti.

¹¹ Si veda in proposito Buglione (2004) e Zanardi (2006).

delle Regioni a statuto ordinario risulta meno lineare. Infatti, sa, da un lato, i valori passano dal 10% del 1988 a più del 60% del 2001, dall'altro lato, il trend ha risentito di una manutenzione accentuata al pacchetto dei tributi regionali. Riepilogando per sommi capi questa complessa vicenda vanno ricordati almeno i seguenti provvedimenti:

- attribuzione come entrate tributarie delle Regioni, a partire dal 1993, dei contributi sanitari e delle tasse automobilistiche;
- abolizione dell'Ariet (addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione) nel 1995;
- introduzione dell'Irap (imposta regionale sulle attività produttive), a partire dal 1998, con conseguente sostituzione di 7 imposte precedenti tra cui i contributi sanitari;
- abolizione dei trasferimenti del Fondo sanitario nazionale (FSN), a partire dal 2001, con introduzione della compartecipazione Iva.

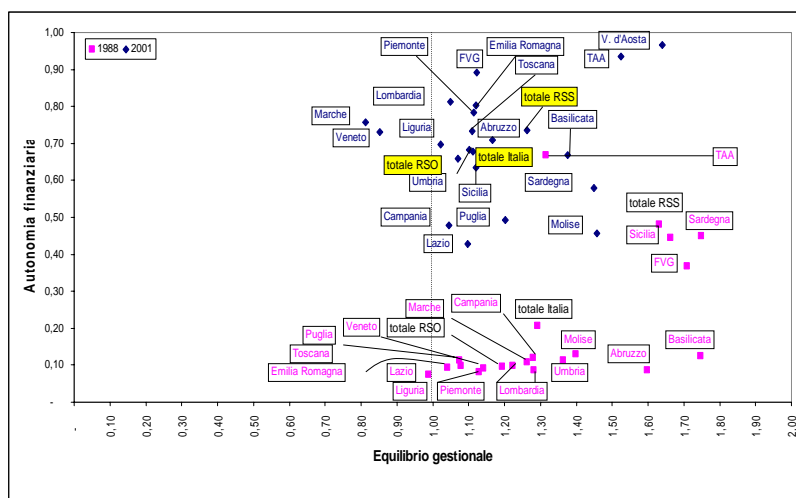
Figura 1 Evoluzione dei livelli di autonomia finanziaria delle Regioni (serie 1988 – 2001)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

La frenesia degli interventi che hanno coinvolto i bilanci di entrata delle Regioni a statuto ordinario descrivono in maniera eloquente la transizione che li sta coinvolgendo e la difficoltà a elaborare analisi definitive su un processo tanto complesso. Rispetto agli obiettivi di valutare il livello di autonomia torna utile affiancare i valori dell'indice di autonomia con quelli dell'equilibrio gestionale. La rappresentazione offerta dalla Figura 2 consente di cogliere anche graficamente l'evoluzione subita sotto il profilo gestionale da questi enti.

Figura 2 Equilibrio gestionale delle Regioni e livelli di autonomia finanziaria (confronto 1988 – 2001)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

In particolare osservando il posizionamento delle diverse Regioni si coglie un cambiamento tra la situazione di partenza del 1988 caratterizzata da:

- massima distanza tra le realtà a statuto speciale e quelle a statuto ordinario;
- generale abbondanza delle risorse ordinarie rispetto a fabbisogno di spesa;
- sensibile privilegio per le piccole Regioni del sud, a partire da livelli uniformi dell'indice di autonomia.

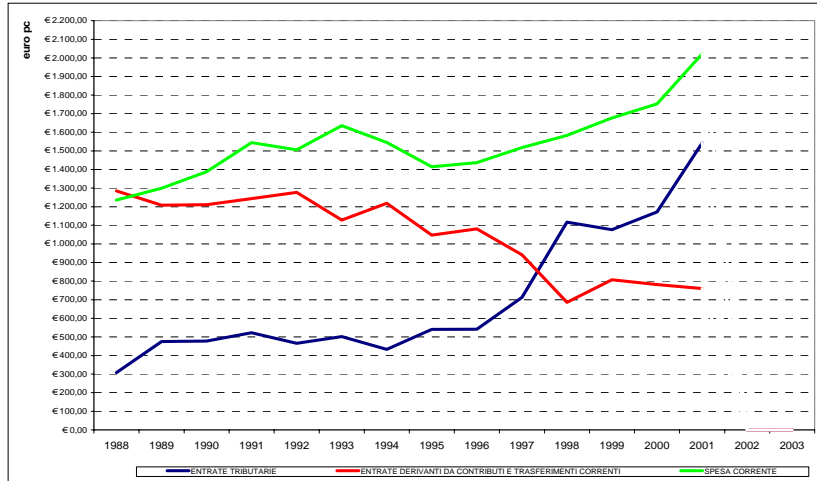
Con lo stesso schema nella rappresentazione dei dati per il 2001 si nota:

- sensibile avvicinamento delle medie per le realtà a statuto ordinario e speciale;
- esplosione della nuvola sulle dimensioni verticale (per diversi livelli dell'indice di autonomia), e orizzontale (per un progressivo deterioramento dell'eccedenza di risorse rispetto al fabbisogno di spesa).

L'analisi dei livelli di autonomia trova nella contestualizzazione sui livelli di spesa corrente un elemento di "pesatura". La ricostruzione dei livelli di spesa pro capite nel periodo osservato, proposta nella Figura 3, consente di cogliere come anche sotto il profilo delle competenze le Regioni abbiano vissuto una straordinaria transizione evolvendo in maniera significativa soprattutto nella seconda metà degli anni '90. la ricostruzione delle fonti di finanziamento della spesa consente di associare all'incremento delle responsabilità anche il cambiamento nella rilevanza delle fonti che registrano, a partire dal 1997, la prevalenza delle entrate tributarie su quelle trasferite.

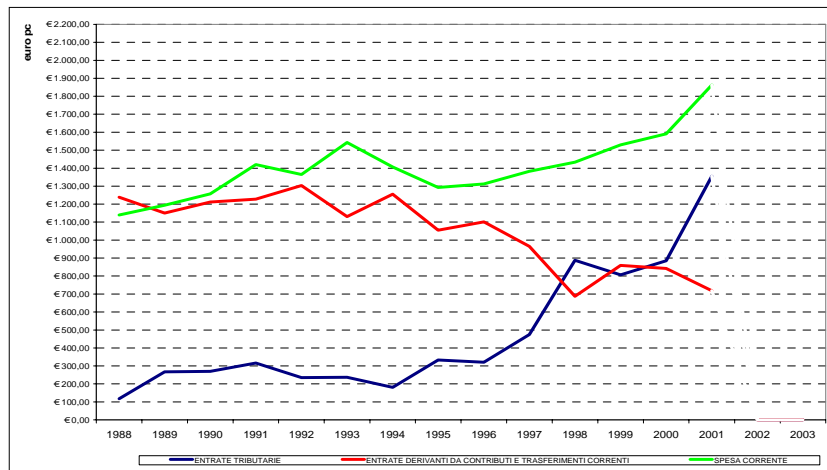
Tuttavia l'analisi sulla media nazionale smorza le specificità dei due contesti distinti dal diverso statuto. Per questo è opportuno recuperare le elaborazioni separate proposte rispettivamente in Figura 4 per le Regioni a statuto ordinario e in Figura 5 per le Regioni a statuto speciale.

Figura 3 Evoluzione dei livelli di spesa corrente pc delle Regioni per fonti di finanziamento (1988 – 2001)



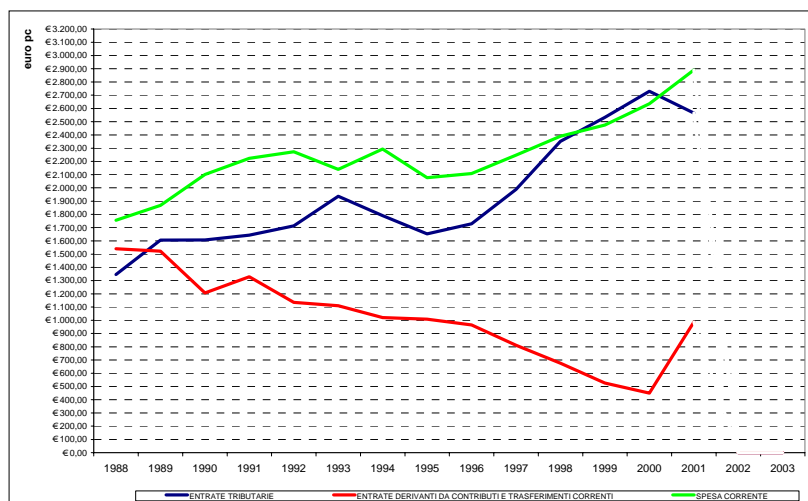
Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Figura 4 Evoluzione dei livelli di spesa corrente pc delle Regioni a statuto ordinario per fonti di finanziamento (1988 – 2001)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Figura 5 Evoluzione dei livelli di spesa corrente pc delle Regioni a statuto speciale per fonti di finanziamento (1988 – 2001)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

In estrema sintesi per le Regioni a statuto ordinario si possono cogliere alcuni aspetti rilevanti:

- nel 1988 il valore delle entrate trasferite risultava superiore a quello della spesa corrente;
- nello stesso anno il valore delle entrate tributarie pro capite si attestava su valori modesti e, peraltro, non indispensabili a fronte dell'abbondanza delle risorse trasferite;
- l'evoluzione del sistema di finanziamento della spesa corrente si caratterizza per fenomeni in gran parte sostitutivi che hanno, comunque, assicurato il finanziamento di una spesa crescente.

Con riferimento alle Regioni a statuto speciale la rappresentazione consente di cogliere, oltre ai diversi valori di riferimento, una serie di peculiarità rilevanti:

- nel 1988 le entrate da trasferimenti risultavano superiori a quelle da tributi propri nonostante il sistema di finanziamento previsto dagli statuti speciali;
- la somma delle entrate da trasferimenti e da tributi consentiva già allora di finanziare quasi il doppio della spesa corrente (2.886 euro pro capite di risorse contro 1.755 euro pro capite di spesa);
- nel periodo si assiste ad una riduzione progressiva del contributo offerto dalle entrate trasferite al quale corrisponde un trend marcato di crescita delle entrate tributarie che, nel periodo 1998/2000 risultano maggiori della spesa da finanziare;
- infine va segnalato l'andamento del 2001, in controtendenza rispetto a quello che si evidenzia per le Regioni a statuto ordinario dopo

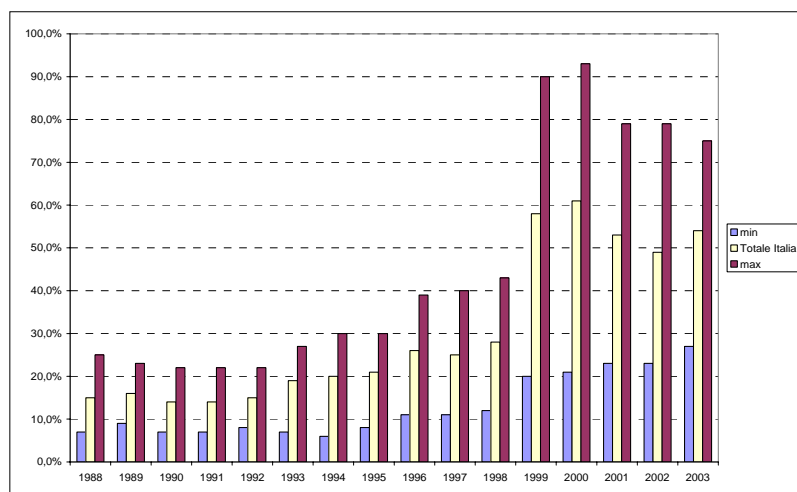
l'introduzione del DLgs 56/00, in cui le entrate tributarie diminuiscono e quelle trasferite aumentano.

3. L'autonomia finanziaria delle Province

Con riferimento all'evoluzione dell'autonomia per le Province¹² si può osservare un'evoluzione dell'indice di autonomia finanziaria che passa dal 15% nel 1988 al 53% rilevato nel 2003.

La serie storica, ricostruita nella Figura 6, restituisce, anche in maniera visiva, un percorso originale all'autonomia di questo livello di governo caratterizzato per una prolungata dipendenza della finanza provinciale dal sistema dei trasferimenti erariali. Nel corso del periodo osservato l'intervento del legislatore sul fronte del riconoscimento di nuove entrate tributarie è avvenuto solo a partire dal 1999, anno in cui il valore dell'indice di autonomia finanziaria praticamente raddoppia¹³. L'andamento degli anni successivi al 1999 dimostra un trend poco lineare a livello di media nazionale che restituisce una sommatoria di realtà distanti tra loro. Questa interpretazione viene confermata anche dal diverso trend dei valori minimi e massimi.

Figura 6 Evoluzione dei livelli di autonomia finanziaria delle Province (serie 1988 – 2003)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

¹² I prospetti e le tavole statistiche riguardano i dati finanziari di 100 amministrazioni provinciali. Nel campo di osservazione della rilevazione non sono comprese le amministrazioni provinciali di Trento e Bolzano, i cui dati, godendo esse di particolare autonomia (articolo 1 della legge numero 142 del 1990), sono rilevati con le regioni. Anche nella regione Valle d'Aosta le funzioni, altrove riservate alle Province, sono svolte dall'amministrazione regionale.

¹³ A partire da quell'anno l'autonomia d'entrata delle Province è stata ancorata all'imposta sulle RC auto e a quella di trascrizione (IPT).

Per dare contestualizzazione ai rilievi raccolti misurando l'indice di autonomia finanziaria e alla dinamica descritta in Figura 6 si introduce (anche per le Province) l'indice di equilibrio gestionale. Confrontando i valori medi di ciascuna area regionale per la coppia dei due indicatori negli anni estremi della serie è stata ottenuta la rappresentazione proposta nella Figura 7.

Rappresentando sull'asse delle ordinate i valori dell'indice di autonomia finanziaria e su quello delle ascisse l'equilibrio gestionale si può osservare come il trend crescente del livello di autonomia finanziaria descritto si abbinasse ad un impatto significativo sul livello di equilibrio che passa dallo 0,99 all'1,09.

L'analisi a questo punto coglie un ulteriore elemento di originalità nel percorso verso l'autonomia delle Province rispetto a quanto osservato per i Comuni. Infatti, dai dati risulta che l'evoluzione vissuta dalle Province pur essendo stata più lenta nella sostituzione di entrate derivate con entrate proprie, ha vissuto un momento di esuberanza di risorse in ragione della mancata contestuale compensazione tra incremento delle entrate proprie e taglio dei trasferimenti o aumenti delle spese.

La scelta di affiancare la rappresentazione del valore medio nazionale con i valori medi delle regioni offre la possibilità di avere un ulteriore riscontro su come il processo descritto si stia realizzando sul territorio. In particolare ha senso evidenziare tre osservazioni:

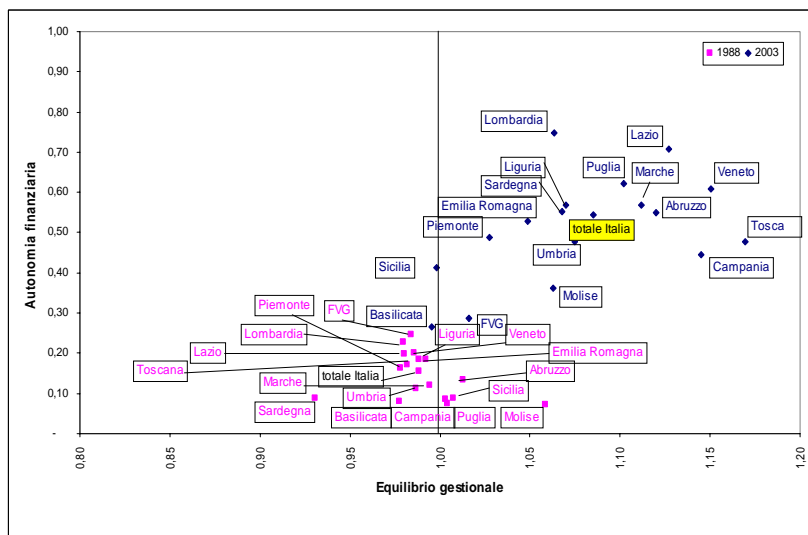
- in generale la nuvola dei valori medi regionali restituisce una differenziazione dei valori medi regionali anche sul versante dell'indice di equilibrio;
- nel passaggio dal 1988 al 2003 si manifesta una tendenza marcata ad esplodere la differenziazione che graficamente viene restituita dalla dispersione dei punti;
- nel 2003 tutte le medie regionali dell'indice di equilibrio si posizionano sopra il valore 1 con la sola eccezione della media per le Province della Sicilia e della Basilicata.

Fino a questo punto l'incrocio tra la dinamica dell'indice di autonomia e dell'indice di equilibrio gestionale non consente di contestualizzare l'impatto gestionale in quanto manca un termine di riferimento circa l'evoluzione dei saldi totali.

Riprendendo i valori annuali pro capite della spesa corrente e delle entrate tributarie e da trasferimenti per l'intero periodo 1988 e il 2003, la Figura 8, consente di confermare la peculiarità dell'evoluzione subita dalle Province. In termini di potere d'acquisto 2004 si può dire che la spesa corrente pro capite media in Italia è passata dai 92 euro del 1988 ai 136 euro del 2003. La rappresentazione dei livelli pro capite delle fonti di finanziamento conferma la sensazione che nelle Province la sostituzione di entrate trasferite con entrate proprie abbia generato, seppure per un breve momento, una situazione di esuberanza di risorse. Più in generale, l'elaborazione dei livelli di spesa corrente delle Province proposti nella Figura 8 aiuta a rendere esplicito il diverso percorso di autonomia delle Province rispetto a quello dei Comuni. In particolare, attraverso la rappresentazione si evidenzia bene il fenomeno delle

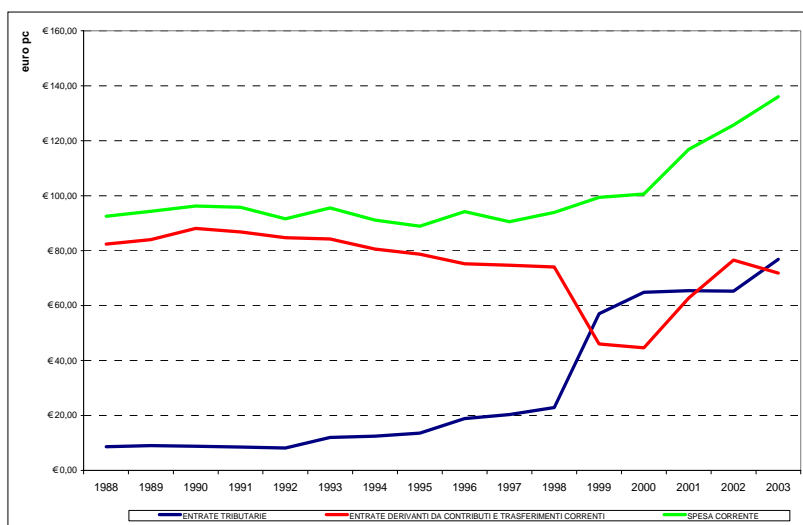
funzioni delegate che comportano un contemporaneo incremento di spesa e di risorse trasferite dalle Regioni a copertura della maggiore spesa.

Figura 7 Equilibrio gestionale e livelli di autonomia finanziaria delle Province (confronto 1988 – 2003)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Figura 8 Evoluzione dei livelli di spesa corrente pc delle Province per fonti di finanziamento 1988 - 2003

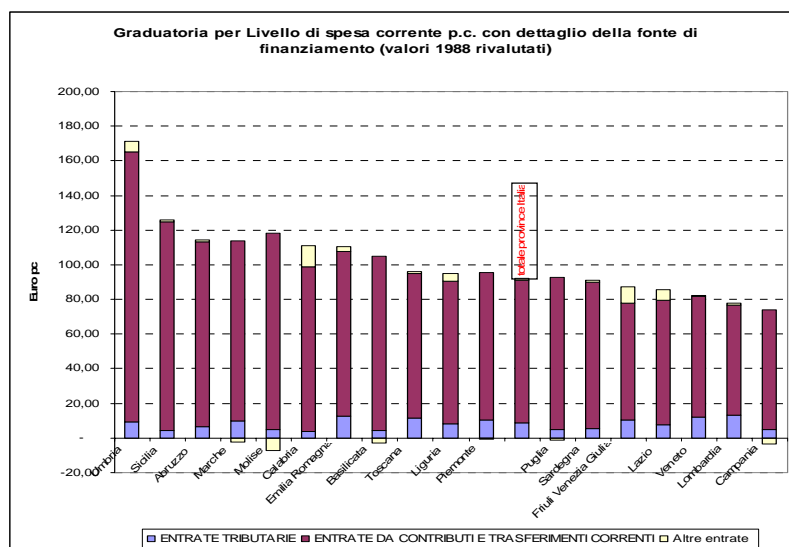


Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Acquisendo i valori delle Province con il dettaglio regionale è possibile organizzare una lettura di graduatoria sui livelli di spesa corrente. Sui dati esposti nelle Figure 8 e 9 si possono articolare due riflessioni: la prima, riferita alla diversa gerarchia delle regioni con valori superiori alla media nazionale rispetto a quanto si riscontra per i Comuni, la seconda, riferita al minore scarto tra valori massimi e minimi. Il dettaglio dei dati per area regionale restituisce una dimensione visiva della varianza all'interno del dato nazionale. Inoltre considerando i dati del 1988 si coglie la prevalenza pressoché uniforme della finanza derivata mentre, al contrario, spostando il *focus* sui dati 2003 si possono notare fenomeni importanti come:

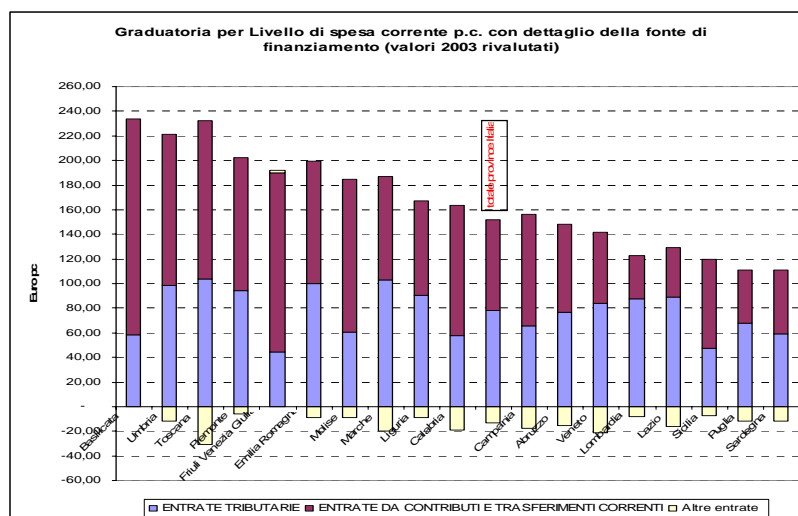
- l'aumento della varianza attorno alla media nazionale di spesa, soprattutto in ragione della forte crescita dei livelli di spesa dei Comuni delle Regioni a statuto speciale;
- si notano un aumento della pressione fiscale omogeneo e molto simile nei valori pro capite a livello di medie regionali;
- il ridimensionamento delle entrate da trasferimento non è dello stesso segno e della stessa intensità, in 8 regioni i trasferimenti aumentano e in 10 diminuiscono, spiegazioni di questo effetto possono essere recuperate distinguendo il trend dei trasferimenti dallo Stato e dalla regione, infatti, i casi di aumento dei trasferimenti sono collegati proprio alla dinamica dei trasferimenti regionali (FVG, Basilicata, Campania, Calabria, Molise, Toscana, Piemonte, Emilia Romagna).

Figura 9 Graduatoria per livello di spesa corrente pc delle Province (dati 1988)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Figura 10 Graduatoria per livello di spesa corrente pc delle Province (dati 2003)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

4. L'autonomia finanziaria dei Comuni¹⁴

L'evoluzione dell'autonomia finanziaria nei Comuni può essere ricostruita partendo dal valore dell'indice per l'anno 1988. Il livello di autonomia finanziaria del 26% risulta molto più basso rispetto a quello rilevato per lo stesso indice nel 2003 che risulta pari al 71%.

Il punto di partenza della serie storica ricostruita nella Figura 11 restituisce in maniera eloquente un momento della finanza comunale in cui una parte prevalente delle risorse per la gestione ordinaria risultava decisa in sedi diverse da quelle in cui la spesa avveniva e arrivava "a destinazione" attraverso il sistema dei trasferimenti erariali. Nel corso del periodo osservato l'intervento del legislatore sul fronte del riconoscimento di nuove entrate tributarie introdotte per compensare il contemporaneo venir meno di parti consistenti delle risorse trasferite ha creato le condizioni per una evoluzione crescente dell'indice di autonomia finanziaria. La rappresentazione consente di cogliere anche la

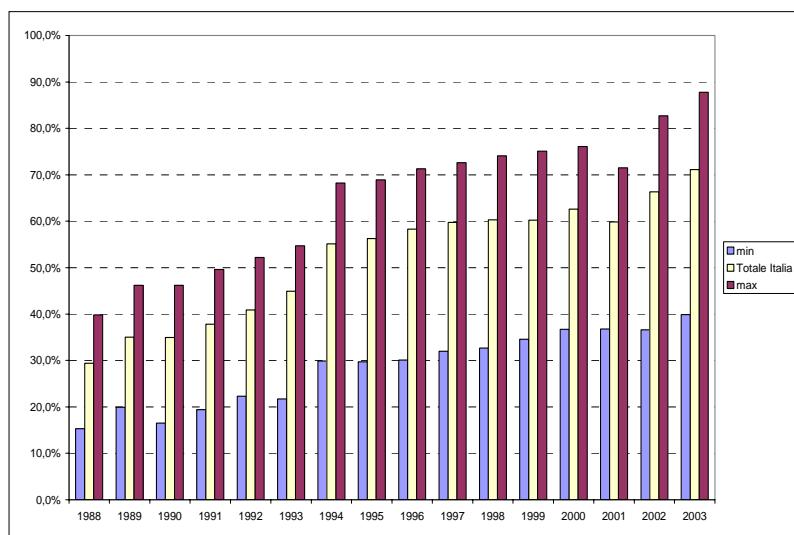
¹⁴ L'utilizzo delle nuove procedure telematiche nella fase di acquisizione dei dati e di correzione automatica nella fase di controllo qualitativo ha permesso un recupero molto significativo di tempestività nella disponibilità dei dati finali rispetto agli anni precedenti. Per il periodo 1988 – 1991 la fonte è Istat, "Bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali e comunali", collana d'informazione edizione 1996, n. 4, 5, 6 e 7. Per il periodo 1992 – 1996 la fonte è Istat, "I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali", Informazioni, n. 12, 13, 40, 64. Per il periodo 1997 – 2000 la fonte è Istat, "Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi (comuni, Province e regioni), annuari, 6, 7, 8, 9. Per il periodo 2001 – 2003 per i comuni la fonte è Ministero dell'interno, banca dati network osservatori bilanci (www.bilancientilocali.it) mentre per le Province la fonte è Istat.

linearità del processo nel corso degli anni e di evidenziare momenti significativi come il 1994 e il 2001.

Questa situazione vale a livello di totale dei Comuni italiani e si presenta media rispetto al posizionamento dei diversi contesti regionali. All'interno della rappresentazione offerta dalla Figura 1.11 i richiami ai valori minimi e massimi dell'indice consentono di sviluppare tre riflessioni aggiuntive:

- la varianza intorno al dato medio, misurata come distanza tra il minimo e il massimo, aumenta con il crescere dei livelli di autonomia¹⁵;
- il valore minimo dell'indice di autonomia nel 2003 equivale al valore più alto dello stesso indice nel 1988, questo equivale a dire che sono serviti 15 anni per colmare il gap iniziale;
- il valore massimo dell'indice di autonomia finanziaria è ormai prossimo al 90%, quindi, ad una situazione di autonomia totale.

Figura 11 Evoluzione dei livelli di autonomia finanziaria dei Comuni (serie 1988 – 2003)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Per dare contestualizzazione ai rilievi raccolti misurando l'indice di autonomia finanziaria e alla dinamica descritta in Figura 11 si introduce l'indice di equilibrio gestionale. Confrontando i valori medi di ciascuna area regionale dei

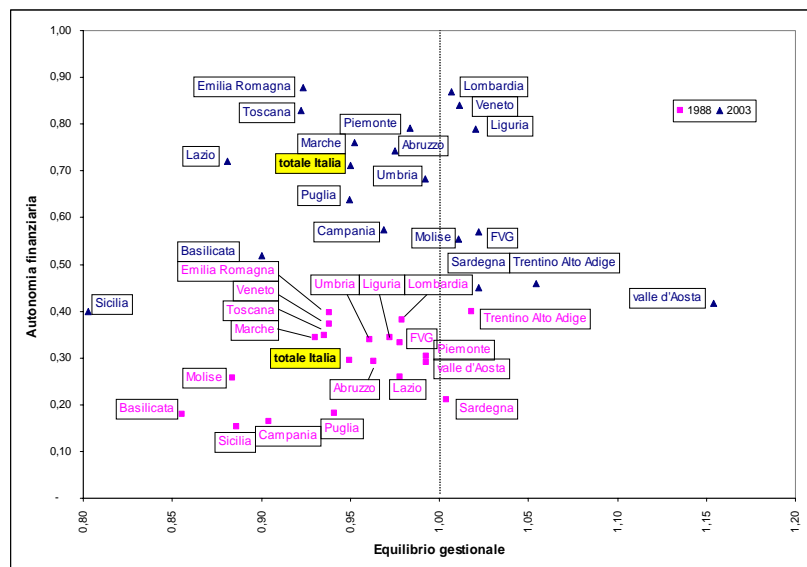
¹⁵ Significativo notare che, lungo l'intero arco temporale osservato, i livelli minimi e massimi risultano costantemente attribuiti ai Comuni delle stesse regioni Sicilia (con un livello di autonomia che passa dal 15 al 39%) ed Emilia Romagna (con un livello di autonomia che passa dal 40 all'87%).

due indicatori per gli anni estremi è stata ottenuta la rappresentazione proposta nella Figura 12.

Rappresentando sull'asse delle ordinate i valori dell'indice di autonomia finanziaria e su quello delle ascisse i valori dell'indice di equilibrio gestionale si può osservare come il trend crescente del livello di autonomia finanziaria appena descritto abbia avuto un impatto quasi impercettibile sul livello di equilibrio. Per la media dei Comuni italiani, infatti, il valore dell'indice rimane fisso allo 0,96 descrivendo, quindi, una tendenziale situazione di scarsità delle entrate ordinarie rispetto al fabbisogno espresso dalle spese ricorrenti.

Premesso che questo livello dell'indice si configura come parzialmente fisiologico e verosimilmente garantito dagli avanzi di amministrazione generati annualmente è opportuno soffermarsi sulle diverse dinamiche sottostanti nel 1988 e nel 2003. Infatti, nel periodo della finanza derivata l'equilibrio della gestione tra spese ricorrenti ed entrate ordinarie risultava in qualche modo subordinato a scelte assunte in luoghi e tempi diversi (tipicamente legge finanziaria e bilancio dello Stato).

Figura 12 Equilibrio gestionale e livelli di autonomia finanziaria dei Comuni (confronto 1988 – 2003)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

In questo modello esisteva un incentivo a far crescere la spesa in quanto la migliore motivazione per la richiesta di maggiori risorse trasferite era proprio costituita da una dinamica di spesa crescente. Il passaggio ai dati del 2003 obbliga a rileggere l'indice di equilibrio nel contesto del sensibile riorientamento delle fonti di finanziamento definito dall'evoluzione dell'indice di autonomia. In questo nuovo scenario, la tensione tende a crearsi per la crescita delle spese

prodotta dalla delega di competenze alla quale devono essere corrisposte risorse acquisite sul versante delle entrate proprie.

L'insieme di queste prime osservazioni rafforza l'interpretazione del processo di autonomia finanziaria come un processo di tipo *push* piuttosto che *pull*. La sensazione è, infatti, che nel periodo osservato i Comuni abbiano visto una decisa rotazione delle fonti di finanziamento della spesa ricorrente che, tuttavia, non ha determinato un surplus di risorse ma, al contrario, ha assicurato una continuità rispetto all'equilibrio del bilancio.

La scelta di affiancare la rappresentazione del valore medio nazionale con i valori medi delle regioni offre la possibilità di avere un primo riscontro su come, al di là delle scelte deliberate, il processo descritto si stia realizzando sul territorio con una geometria variabile. In particolare ha senso evidenziare tre osservazioni:

- in generale la nuvola dei valori medi regionali restituisce una differenziazione dei valori medi regionali anche sul versante dell'indice di equilibrio;
- nel passaggio dal 1988 al 2003 si manifesta una tendenza ad esplodere la differenziazione che graficamente viene restituita dalla dispersione dei punti;
- nel 1988 solo la media dei Comuni del Trentino Alto Adige e della Sardegna descrive un equilibrio di bilancio maggiore di 1, quindi con surplus di risorse rispetto al fabbisogno di spesa, mentre nel 2003 oltre alle realtà a statuto speciale (esclusa la Sicilia) si aggiungono altre 4 regioni tre del nord (Lombardia, Veneto e Liguria) e una del sud (Molise).

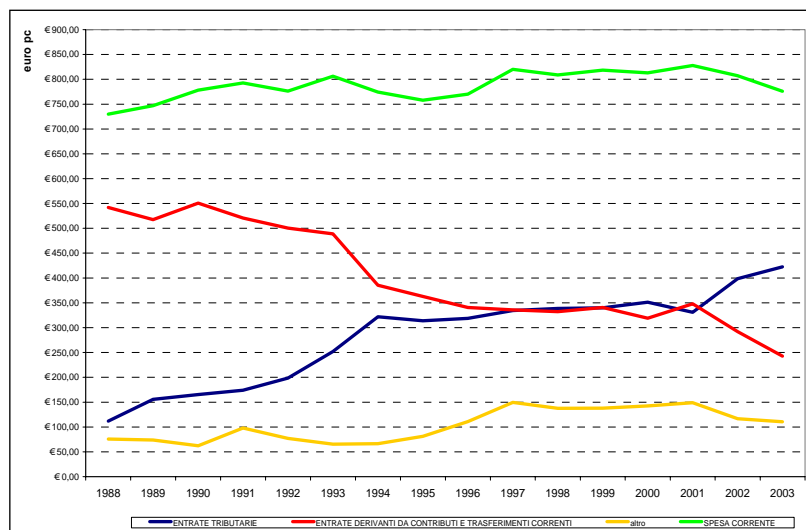
Fino a questo punto l'incrocio tra la dinamica dell'indice di autonomia e dell'indice di equilibrio gestionale non consente di contestualizzare l'impatto gestionale in quanto manca un termine di riferimento circa l'evoluzione dei saldi totali.

Riprendendo i valori annuali pro capite della spesa corrente e delle entrate tributarie (titolo I), da trasferimenti (titolo II) e della quote di altre entrate necessarie per assicurare il finanziamento delle spese (quota parte delle entrate del titolo III) per l'intero periodo 1988 e il 2003, la Figura 13, consente di cogliere l'aspetto mancante. In termini di potere d'acquisto 2004 si può dire che la spesa corrente pro capite media in Italia è passata dai 729,81 euro del 1988 agli 807,18 euro del 2002 per poi scendere sotto gli 800 nel 2003.

La ricostruzione di periodo sui 4 aggregati osservati per il livello nazionale descrive andamenti coerenti con le intuizioni dell'analisi precedente. Infatti, si osserva una sostanziale tendenza di mantenimento del valore reale della spesa corrente pro capite con alcuni passaggi di contrazione correlati a momenti di riduzione delle entrate da trasferimenti. Dalla rappresentazione si evidenzia anche l'evoluzione delle entrate tributarie che, in questo periodo, segnalano una tendenza di crescita costante. Particolarmente interessante l'evidenza della "staffetta" avvenuta tra il 1997 e il 2001 nei livelli medi di entrate tributarie ed entrate trasferite con il definitivo "sorpasso" in coincidenza dell'introduzione

della compartecipazione Irpef, introdotta nel 2002, che, all'interno dei bilanci comunali, è transitata tra le entrate tributarie pur essendo, a tutti gli effetti, una risorsa trasferita.

Figura 13 Evoluzione dei livelli di spesa corrente pc dei Comuni per fonti di finanziamento (1988 – 2003)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

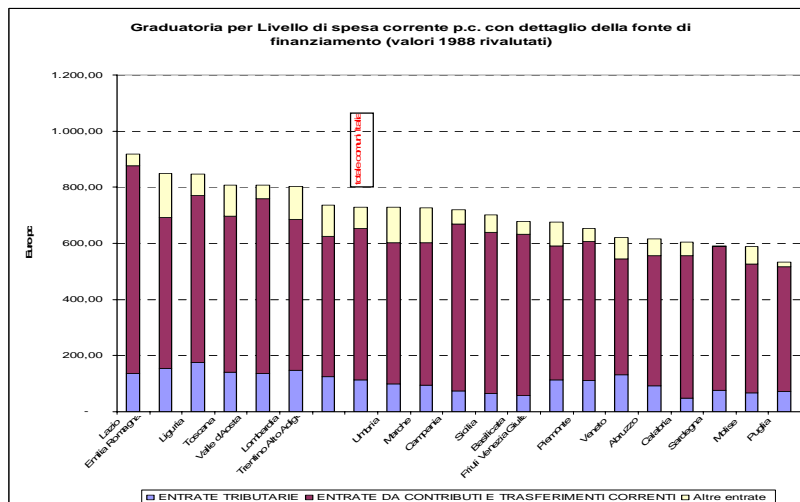
Stimoli aggiuntivi all'analisi derivano dalla varianza del dato medio nazionale calcolato a livello regionale. Portando l'analisi a livello di medie regionali, infatti, si rende visibile la coesistenza di diverse modalità di finanziamento dell'intervento pubblico comunale. Le figure 14 e 15, rispettivamente per il 1988 e per il 2003, ripropongono i valori medi regionali con il sistema dell'ordinamento decrescente. Su entrambi i versanti nel periodo si definiscono consistenti differenziali a favore dei contesti a statuto speciale rispetto al dato medio nazionale. Questi dati, descrivono una realtà certamente non nuova agli addetti ai lavori; emerge, infatti, con chiarezza che una parte consistente della variabilità nel livello di spesa dei singoli Enti locali è associata all'appartenenza di un Comune ad una regione piuttosto che ad un'altra.

La rappresentazione dei dati regionali restituisce una dimensione visiva della varianza all'interno del dato medio nazionale. Inoltre, considerando i dati del 1988 si coglie la prevalenza pressoché uniforme della finanza derivata mentre, al contrario, spostando il focus sui dati 2003 si possono notare fenomeni importanti come:

- l'aumento della varianza attorno alla media nazionale di spesa, soprattutto in ragione della forte crescita dei livelli di spesa dei Comuni delle Regioni a statuto speciale;

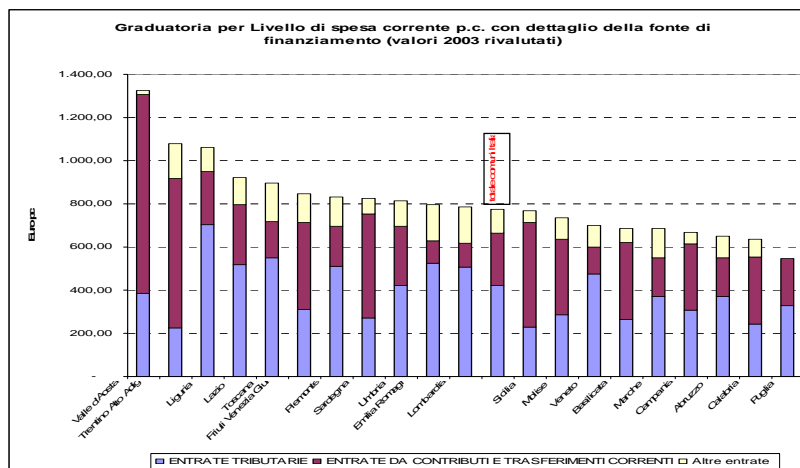
- il ridimensionamento delle entrate da trasferimento che non è della stessa intensità in tutte le regioni;
- la coesistenza di situazioni che, a parità di pressione fiscale (incidenza delle entrate tributarie pro capite), finanziano livelli di spesa molto diverse (ad esempio Veneto e Lazio) o a fronte di livelli di spesa simili hanno un contributo dei trasferimenti che risulta sensibilmente diverso (ad esempio Veneto e Basilicata).

Figura 14 Graduatoria per livello di spesa corrente pc dei Comuni (1988)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Figura 15 Graduatoria per livello di spesa corrente pc dei Comuni (2003)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

5. Autonomia finanziaria e rigidità di bilancio: riflessioni conclusive

In conclusione, dalle considerazioni svolte emerge che per affrontare la questione dell'autonomia degli enti territoriali occorre allargare il campo di analisi ad altri elementi extra contabili nella consapevolezza che una dinamica tanto complessa non possa essere svelata dalla semplice ricostruzione di serie storiche. Tuttavia, l'analisi descrittiva offre uno spaccato concreto sul quale provare a contestualizzare chiavi di lettura più raffinate.

Nel contesto italiano la sfida dell'autonomia degli enti decentrati finisce per proporre un problema di scelta vincolata¹⁶. Puntando su obiettivi di forte autonomia si manifestano problemi di differenziazione. Nel contempo, definendo livelli ambiziosi di spesa garantita si deve ricorrere a trasferimenti e partecipazioni per integrare le differenze deprimendo i livelli di autonomia.

Le suggestioni aperte dalla ricostruzione delle serie storiche in questo non mancano di stimolare perplessità sulla coerenza nell'azione del legislatore che nel tempo sembra aver guidato l'evoluzione del sistema delle autonomie locali lasciando agire dei meccanismi di redistribuzione non sempre espliciti e senza preoccuparsi di realizzare – nel 1970, nel 1990, nel 2001 – il sistema organico di finanza di tutti gli enti pubblici in linea con i principi fissati dalla Costituzione che avrebbe dovuto condurre alla realizzazione di un coordinamento statico e dinamico di tutta la finanza pubblica. In particolare, la forte enfasi posta anno per anno sulla dimensione finanziaria ha creato un alibi per nascondere la responsabilità di precise scelte allocative. Questo ha prodotto strategie estemporanee che, nell'urgenza del risanamento, hanno concepito un mix letale per i governi locali fatto di vincoli sul bilancio di spesa e autonomia nominale sul bilancio di entrata.

In un contesto con poca trasparenza¹⁷, le incognite per il futuro non mancano e il bisogno di condividere una scelta a livello istituzionale appare sempre più forte. Al netto delle diverse traiettorie evolutive verso l'autonomia vissute da Regioni, Province e Comuni, concatenando le considerazioni tra le diverse analisi è possibile lavorare per restituire una dimensione consolidata dell'intervento pubblico che aiuti tutti a sentirsi parte di uno sforzo collettivo.

Bibliografia

Bognetti G. (a cura di) (1988), *L'autonomia finanziaria per gli enti locali*, Franco Angeli, Milano.

¹⁶ Tanto più si spinge per la devoluzione tanto più visibile diventa il problema della capacità fiscale e della sua distribuzione diseguale tra i territori. La perequazione fiscale è affidata ai trasferimenti attraverso i quali giurisdizioni in avanzo fiscale finanziano direttamente, mediante trasferimenti orizzontali, oppure indirettamente, per il tramite di trasferimenti verticali attivati dal bilancio centrale (Zanardi, 2006).

¹⁷ Questo anche grazie a meccanismi di compensazione che si condizionano a vicenda (storni, ristori, riconoscimenti tardivi, oneri di applicazioni, conguagli e sanzioni) e finiscono per far perdere di vista la dimensione complessiva dell'intervento pubblico e dei reali livelli di autonomia con i quali questo viene erogato.

Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

Buglione E. (2005), “La finanza e la contabilità nei nuovi statuti delle regioni ordinarie”, Relazione al Convegno organizzato dall'ISSIRFA su *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Roma, Sala del Cenacolo, 4 luglio 2005, www.issirfa.cnr.it.

Giarda P. (1995), *Regioni e Federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna.

Guerrieri G., “La finanza locale: le trasformazioni dell’ultimo decennio”, *La finanza locale*, n. 10/2004, p. 145-171.

Lombrano A., Pezzani F., Preite D. (2004), “I riflessi della manovra finanziaria sull’autonomia degli enti: centralismo, economicità e costituzionalità”, *Azienda pubblica*, 1/04, pp. 13 – 39.

Marongiu G. (2001), *Storia dei tributi degli enti locali (1861 – 2000)*, Cedam, Padova.

Musgrave R.A. (1959), *The theory of public finance. A study in public economy*, McGraw-Hill, New York.

Mussari R. (1996), *L’azienda comune tra autonomia e responsabilità*, Cedam, Padova.

Piperno S. (1998), “Un quarto di secolo di finanza comunale in Italia (1971 – 1996)”, *Amministrare*, n. 3, pp. 347 – 393.

Pola G., Rey M. (a cura di) (1978), *Finanza locale e finanza centrale*, Il Mulino, Bologna.

Spano P. (1996), “Lo stato del dibattito, delle proposte e delle scelte in materia di federalismo fiscale”, *Economia e Società regionale*, n. 60, pp. 113 – 176.

Spano P. (2005), *I trasferimenti erariali come leva di governo nei rapporti Stato-Comuni*, rapporto di ricerca, Sda Bocconi per Anci Veneto, Milano.

Zanardi A. (a cura di) (2006), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Il Mulino, Bologna.