

## Gruppo di coordinamento

IRES Piemonte: Renato Cagno, Santino Piazza, Stefano Piperno

IRPET: Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo

SRM: Alessandro Panaro

Éupolis Lombardia: Alberto Ceriani

IPRES: Roberta Garganese, Angelo Grasso

Liguria Ricerche: Manuela Basta, Paola Dadone, Germana Dellepiane, Riccardo Podestà

## Ringraziamenti

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

## Gli istituti di ricerca sul web

IRES Piemonte: [www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

IRPET: [www.irpet.it](http://www.irpet.it)

SRM-Studi e Ricerche per il Mezzogiorno: [www.sr-m.it](http://www.sr-m.it)

Éupolis Lombardia: [www.eupolislombardia.it](http://www.eupolislombardia.it)

IPRES-Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali: [www.ipres.it](http://www.ipres.it)

Liguria Ricerche: [www.liguriaricerche.eu](http://www.liguriaricerche.eu)

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

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

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

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

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

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

# Indice

**Presentazione del volume** pag. 7

## Parte prima

### **Fatti e dinamiche della finanza degli Enti locali italiani**

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

## Parte seconda

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

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

<b>6</b>	<b>Esperienze di cooperazione tra comuni in Piemonte</b> Renato Cogno	pag. 153
<b>7</b>	<b>Il caso della Regione Liguria</b> Riccardo Podestà	» 159
<b>8</b>	<b>La Toscana: una lunga esperienza nella cooperazione intercomunale</b> Sabrina Iommi	» 169
<b>9</b>	<b>Gestione associata obbligatoria tra piccoli Comuni. Elementi di scenario e processi in atto in Lombardia</b> Alberto Ceriani, Manuela Cocci ed Elisa Rebessi	» 187
<b>10</b>	<b>La gestione associata obbligatoria: riflessioni sulle risposte dei Comuni campani alla necessità di riorganizzazione finanziaria e gestionale</b> Alessandro Panaro e Consuelo Carreras	» 203
<b>11</b>	<b>Prospettive di ruolo della nuova Provincia</b> Alberto Ceriani e Anna Maria Tanda	» 215
<b>12</b>	<b>I piccoli comuni fra obblighi di gestione associata delle funzioni e vincoli di finanza pubblica</b> Matteo Barbero	» 233
	<b>Parte terza</b>	
	<b>Scenario internazionale</b>	
<b>13</b>	<b>Ricominciando dalle origini: lezioni dal federalismo “primigenio” degli Stati Uniti d’America</b> Giancarlo Pola	» 255
	<b>Appendice statistica</b>	» 287

## Presentazione del volume

### Il contesto di riferimento

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

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

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

### Contenuti del volume

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.