

## Finanza degli enti locali

Le serie storiche relative alla finanza degli enti locali derivano dalle rilevazioni condotte dall'Istat sui conti consuntivi degli enti locali.

I flussi finanziari presi in esame traggono origine dai bilanci consuntivi approvati al termine dell'esercizio finanziario di riferimento da parte delle Regioni, a Statuto speciale e a Statuto ordinario, delle Province autonome, delle altre Province e dei Comuni.

Per quanto riguarda le Regioni a Statuto ordinario, le informazioni si riferiscono agli anni compresi tra il 1973 e il 2014, in quanto – malgrado queste siano state istituite con la legge n. 281 del 16 maggio 1970 – i successivi decreti attuativi, di fatto, hanno sancito il trasferimento delle funzioni amministrative agli enti territoriali a partire dal 1972.

In merito alle Regioni a Statuto speciale, istituite tra il 1946 e il 1948, le serie storiche delle entrate e delle spese del bilancio si riferiscono agli anni 1966-2014, mentre i dati sulle spese impegnate di parte corrente e di parte capitale sono relativi al periodo 1954-2014.

In relazione alle Amministrazioni provinciali e comunali, le serie storiche delle entrate e delle spese del bilancio fanno riferimento agli esercizi finanziari che vanno dal 1967 al 2014, mentre le stesse informazioni per il periodo 1946-1966 sono consultabili on line, anche se il dettaglio delle voci di interesse è differente e non confrontabile con quello degli anni seguenti. Le spese impegnate di parte corrente e di parte capitale vanno dal 1952 al 2014. Le entrate tributarie accertate delle Amministrazioni provinciali e di quelle comunali si riferiscono rispettivamente ai periodi 1998-2014 e 1993-2014 (anche a livello regionale).

I flussi finanziari relativi alle entrate e alle spese sono analizzati nella fase della competenza (accertamenti e impegni) e sono aggregati secondo la classificazione economica.

Le entrate e le spese sono distinte per gestione (parte corrente e parte in conto capitale), per titoli e categorie.<sup>1</sup>

Per tutte le serie di dati, il 2013 e il 2014 sono ancora in forma provvisoria.

### La Rilevazione delle entrate e delle spese delle Regioni e delle Province autonome

La Rilevazione dei conti consuntivi delle Regioni a Statuto speciale e la Rilevazione dei conti consuntivi delle Regioni e delle Province autonome sono condotte dall'Istat, che utilizza direttamente i diversi documenti contabili ufficiali inviati dagli enti, senza ricorrere a un modello di rilevazione, in quanto, pur essendo previsto l'obbligo di riclassificare i flussi finanziari secondo lo schema adottato nel bilancio dello Stato, non è ancora stato individuato uno schema unico valido per tutte le Regioni.

A partire dall'esercizio finanziario 1986, le Regioni e le Province autonome, anche per permettere un'elaborazione nazionale dei dati di flusso dei bilanci, hanno accolto la richiesta formulata nella circolare del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro (n. 18 del marzo 1986, protocollo n. 32337), rivedendo il sistema di classificazione dei loro bilanci e adottando uno schema (Sistema informativo regionale – Sir) elaborato precedentemente da un comitato di esperti, composto da membri dello stesso Ministero, delle Amministrazioni regionali e dell'Istat, e approvato dalla Commissione interregionale (oggi Conferenza Stato-Regioni) nella seduta del 19 ottobre 1983. I codici di questo schema sono stati applicati dalle stesse amministrazioni ai singoli capitoli di bilancio che costituiscono l'unità elementare di analisi dei dati finanziari, ripartendo le spese di diversa natura sulla base di un criterio di prevalenza.

Tuttavia, le modifiche legislative e funzionali succedutesi nel tempo, fino alle più recenti innovazioni costituzionali, hanno fatto perdere alla vecchia classificazione Sir la capacità di rappresentare fedelmente l'attività finanziaria di tali enti, che hanno man mano adottato propri schemi classificatori,

<sup>1</sup> Il totale delle entrate e delle spese è riportato al netto delle contabilità speciali, in quanto le partite di giro, che ne costituiscono la quasi totalità, avrebbero fatto aumentare artificialmente i totali, modificando il peso reale delle voci economiche considerate.

più aderenti alle loro necessità di bilancio. La classificazione Sir è rimasta in uso ai soli fini statistici, con una perdita, nella maggior parte dei casi, dell'accuratezza dei dati.

Negli esercizi più recenti alcune Regioni hanno del tutto abbandonato la classificazione Sir o si sono limitate a utilizzarla esclusivamente per la parte più strettamente economica. Questo ha comportato per l'Istat un'attività di codifica e di riclassificazione sui bilanci al fine di renderli omogenei e comparabili tra le diverse Regioni.

Le serie storiche presentate sono, quindi, il risultato di elaborazioni di dati che provengono direttamente dai documenti contabili (bilanci consuntivi) che certificano il rendiconto finanziario della gestione di esercizio attraverso l'indicazione delle entrate accertate e riscosse, delle spese impegnate e pagate, distintamente per titoli, categorie e capitoli, nonché della gestione dei residui, applicando a ciascun capitolo di bilancio (unità elementare) un apposito codice che permette di evidenziare i flussi finanziari secondo varie modalità.

Il campo di osservazione delle due rilevazioni comprende tutte le Regioni, a Statuto speciale e a Statuto ordinario, e le Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen alle quali, in base all'articolo 1 della legge n. 142 dell'8 giugno 1990, è stata riconosciuta una particolare autonomia e sono state equiparate alle Regioni.

L'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni a Statuto ordinario è legata al percorso legislativo che ha riformato il loro sistema di finanziamento.

La legge n. 281 del 16 maggio 1970 ha, tra l'altro, individuato come entrate tributarie assegnate alle Regioni ordinarie alcune tipologie di tasse e imposte che, fino alla prima metà del 1990, hanno avuto un peso modesto sul complesso delle entrate, essendo composte, nella maggior parte dei casi, da trasferimenti dello Stato.

Solo a partire dalla seconda metà del 1990, infatti, sono state realizzate concrete riforme che hanno rafforzato l'autonomia impositiva regionale, attraverso l'istituzione di rilevanti tributi propri e della compartecipazione ai tributi erariali. Da questo momento, l'impianto legislativo ha profondamente trasformato il sistema di finanziamento regionale, che è passato da un modello di finanza derivata a un sistema in cui le Regioni hanno acquisito spazi significativi di autonomia finanziaria.

Con la legge n. 662 del 23 dicembre 1996 e il successivo decreto legislativo n. 446 del 15 dicembre 1997, inoltre, sono state istituite due importanti entrate tributarie a favore degli enti locali: l'Imposta regionale sulle attività produttive (Irap) e l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef).

Se da un lato tali riforme hanno cambiato solo parzialmente la composizione delle entrate regionali in termini di entrate proprie e trasferimenti, dall'altro l'attribuzione di questi due tributi ha fornito maggiore certezza e possibilità di programmazione delle entrate tributarie regionali.

Con il decreto legislativo n. 56 del 18 febbraio 2000, per le Regioni sono state implementate le disposizioni in materia di federalismo fiscale, sia mediante la previsione della soppressione dei trasferimenti erariali compensati con meccanismi di compartecipazione, sia attraverso l'aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irap.

La normativa in tema di federalismo fiscale ha previsto, inoltre, l'istituzione di un "Fondo perequativo", la partecipazione delle Regioni all'attività di accertamento dei tributi erariali e, infine, l'abolizione della compartecipazione degli enti locali al gettito dell'Irap.

Le principali fonti di entrata tributaria delle Regioni a Statuto ordinario sono, quindi, le addizionali a tributi statali e le quote di partecipazione al gettito di tributi statali, che possono essere destinate anche per intero alle Regioni; è prevista, inoltre, la possibilità di determinazione delle aliquote, entro limiti prefissati, da parte delle stesse Regioni.

La principale fonte di finanziamento delle Regioni a Statuto speciale, le quali sono titolari di maggiori competenze legislative e amministrative fin dalla loro fondazione, è costituita, invece, da quote di compartecipazione ai tributi erariali. L'autonomia e il sistema finanziario sia delle Regioni a Statuto speciale sia delle Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen presentano, sulla base dei rispettivi Statuti, caratteristiche omogenee che ricalcano in gran parte quelle delle Regioni a Statuto ordinario: esse possono, infatti, istituire tributi propri entro limiti di autonomia impositiva ben definiti dalla legislazione di competenza.

Nell'accezione consolidata, nell'ambito dei tributi propri, oltre agli eventuali tributi deliberati e disciplinati dalle Regioni, vengono considerate anche le quote di compartecipazione ai tributi erariali previste dagli Statuti speciali.

Con riferimento alle principali imposte attribuite alle Regioni ordinarie, anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome spetta il gettito dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef.

Con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 è stato completamente riformato il Titolo V, parte seconda, della Costituzione italiana, recante norme sulle Regioni, le Province e i Comuni.

Il recente testo istituzionale opera una nuova e diversa ripartizione delle competenze normative tra Stato, Regioni ed enti locali, in risposta ai principi di sussidiarietà, del federalismo e del partenariato, modificando, tra l'altro, l'articolo 119, riguardante l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

Il nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione italiana conferisce pari dignità ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, in relazione all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, definendo le fonti di finanziamento degli enti territoriali, ovvero tributi ed entrate propri, le compartecipazioni al gettito di tributi erariali e l'istituzione del fondo perequativo.

#### *Avvertenze ai confronti temporali*

- L'andamento dei dati e degli indicatori presenti nelle tavole risente notevolmente delle modifiche avvenute nell'ambito della legislazione contabile adottata nel corso degli anni.
- I dati relativi agli esercizi finanziari 2013 e 2014 sono da considerarsi provvisori.

### **La Rilevazione delle entrate e delle spese delle Province e dei Comuni**

La fonte di riferimento dei dati presentati è, fino al 2004, la Rilevazione dei conti consuntivi dei Comuni e delle Province condotta dall'Istat sulla base dei criteri di classificazione dei bilanci delle Amministrazioni provinciali e comunali previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 421 del 9 luglio 1979.

Per quanto riguarda le Province, i dati venivano raccolti con cadenza annuale, utilizzando un modello concordato congiuntamente dall'Istat, dal Ministero dell'interno e dalla Corte dei conti.

In relazione ai Comuni, fino al 1982 l'Istat ha utilizzato modelli per la raccolta dei dati predisposti *ad hoc*; negli anni successivi, ha proceduto integrando le informazioni acquisite direttamente con le elaborazioni su dati esterni.

In particolare, dal 1999 al 2004, l'Istat ha condotto un'indagine rapida annuale sui certificati del conto di bilancio su un campione rappresentativo di 860 Comuni italiani, completando i dati con quelli derivanti da una rilevazione effettuata dal Ministero dell'interno e utilizzandoli anche per l'elaborazione di stime per i dati di Contabilità nazionale.

A partire dall'esercizio 2005, l'Istat ha deciso di abbandonare queste procedure e di elaborare i dati contenuti nei certificati del conto di bilancio trasmessi ogni anno dalle Province e dai Comuni alle Prefetture, e da queste inseriti nella banca dati del Ministero dell'interno.

Il modello di certificato che Province e Comuni utilizzano per trasmettere i loro dati cambia annualmente, secondo quanto stabilito di volta in volta attraverso un apposito decreto emanato dal Ministero dell'interno. Tuttavia, la raccolta delle informazioni trae origine dai vecchi modelli utilizzati dall'Istat e tiene conto di tutti i dati finanziari della gestione e delle più rilevanti notizie riguardanti i singoli servizi forniti dalle amministrazioni stesse, in sostituzione del certificato del conto consuntivo previsto in passato dal d.p.r. n. 421/1979 sopra citato.

Il campo di osservazione in questo caso comprende tutte le Province e tutti i Comuni, fatta eccezione sia per Trento e Bolzano/Bozen – che in considerazione della loro particolare autonomia sono equiparati alle Regioni e trattati in “La rilevazione delle entrate e delle spese delle Regioni e delle Province autonome” – sia per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dove non esiste l'Amministrazione provinciale e le relative funzioni vengono espletate direttamente dalla Regione autonoma a Statuto speciale.

Le tavole presenti nel capitolo illustrano i dati finanziari che nel corso degli anni sono stati registrati presso le Amministrazioni locali seguendo modalità, tappe e tempi diversi.<sup>2</sup> Più in particolare, i dati statistici riguardano le entrate e le spese analizzate per gestione, titolo, categoria e voce economica, così come previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 194 del 31 gennaio 1996.

Inizialmente la riforma messa in atto dalla legge delega n. 825 del 9 ottobre 1971 aveva ridotto l'area di applicazione dei tributi locali, compensandola con l'attribuzione di entrate da parte dello Stato sostitutive del gettito delle imposte comunali abolite. In tal modo, le entrate degli enti locali erano

<sup>2</sup> Per quanto riguarda le sole Amministrazioni comunali, i dati non pervenuti in tempo utile sono riportati all'universo utilizzando apposite tecniche che tengono conto della popolazione e dei valori relativi agli esercizi finanziari precedenti.

ottenute con trasferimenti delle risorse erariali e la potestà impositiva di Province e Comuni risultava del tutto compresa, con una conseguente forte centralizzazione del prelievo fiscale da parte dello Stato.

A partire dalla metà del 1990, importanti modifiche sono intervenute a seguito della riforma delle autonomie locali (legge n. 142 dell'8 giugno 1990) e dei numerosi provvedimenti successivi, quali il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti territoriali (decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000). Il Testo unico costituisce la tappa intermedia di un lungo percorso che si conclude con la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione italiana, attraverso la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

Nell'ambito di questo quadro, Province e Comuni sono stati dotati di un'autonomia sempre più ampia, sono state modificate le competenze tra gli organi e ridotti i controlli centrali. In materia di finanza locale le risorse con le quali tali enti finanziano la spesa sono per la maggior parte frutto di imposizione a livello locale, soprattutto a seguito dell'introduzione, nel 1993, dell'imposta comunale sugli immobili (sostituita dall'Imu - Imposta municipale unica – dall'esercizio finanziario 2012) e l'istituzione, a decorrere dal 1999, dell'addizionale provinciale e comunale all'Irpef (attiva per le province fino all'esercizio finanziario 2011), elementi che rappresentano l'attribuzione di una capacità impositiva che è andata crescendo nel corso degli anni.

La riforma del bilancio, introdotta dal decreto legislativo n. 77 del 25 febbraio 1995, ha fissato criteri di maggiore certezza nell'attribuzione delle risorse erariali, rendendo più snelle le procedure di contabilità.

Infine, con la ristrutturazione dell'ordinamento tributario, operata con decreto legislativo n. 446 del 15 dicembre 1997 (già illustrato in "La rilevazione delle entrate e delle spese delle Regioni e delle Province autonome") è stato introdotto il principio della finanza derivata quale regola generale di conformazione anche per il sistema dei tributi locali. Questa ultima riforma ha definito complessivamente il quadro della fiscalità territoriale, portando all'accoglimento di un sistema di finanza mista nell'ambito del quale, accanto alla compartecipazione al gettito delle imposte erariali, Province e Comuni possono contare anche su un certo numero di tributi propri.

#### *Avvertenze ai confronti temporali*

- L'andamento dei dati e degli indicatori presenti nelle tavole risente notevolmente delle modifiche avvenute nell'ambito della legislazione contabile adottata nel corso degli anni.
- I dati relativi agli esercizi finanziari 2013 e 2014 sono da considerarsi provvisori.