



Stato e prospettive di breve periodo della finanza locale

La presente nota mensile dell'ISAE propone un'analisi a livello macro-economico delle tendenze recenti della finanza locale italiana cercando di individuarne i fattori esplicativi strutturali, che cioè rappresentano le variabili da cui dipendono gli andamenti di fondo dei grandi aggregati di spesa e di entrata e, in ultima analisi, gli equilibri di bilancio. Sono quindi volutamente trascurate le fluttuazioni derivanti da cause accidentali o episodiche. Il tentativo che viene esperito è quello di un utilizzo congiunto delle fonti informative disponibili per ricavarne indicazioni coerenti circa lo stato e le prospettive di breve periodo della finanza locale. In particolare, l'ottica è quella di valutare con un ragionevole grado di approssimazione segno ed entità delle tendenze in atto, e di spiegarne le cause, in termini di indebitamento netto e flussi di spesa ed entrata stimati in coerenza con i criteri dei conti nazionali, quindi con quelli adottati per la definizione del programma di stabilità e crescita dell'Italia e della stessa legge finanziaria.

L'analisi proposta consente di tentare una previsione per l'intero esercizio 2004 delle dinamiche delle grandezze strategiche di riferimento, in particolare del saldo del conto non finanziario. Alla luce della performance attesa per l'anno in corso e delle caratteristiche della manovra per il 2005 di cui alla legge finanziaria in corso di esame parlamentare, alcune brevi riflessioni sono sviluppate anche con riferimento al prossimo esercizio.

Il risultato principale è che per il 2004 ci si dovrebbe attendere un deterioramento dello squilibrio di bilancio, generato fondamentalmente da una flessione relativa del prelievo fiscale locale, in particolare a causa della probabile prosecuzione del rallentamento del gettito dei tributi propri, come IRAP e addizionali IRPEF, e della programmata limitazione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Lo stato di salute della finanza locale, come quello dell'intera amministrazione pubblica, può essere valutato - in prima approssimazione ed in estrema sintesi - attraverso l'esame dell'indicatore principale di riferimento adottato nella procedura comunitaria sui deficit eccessivi: il rapporto fra l'indebitamento netto di contabilità nazionale ed il PIL. Per le Amministrazioni locali¹ tale rapporto

ha mostrato un significativo deterioramento nell'ultimo triennio, con un picco nel 2002. Infatti, dopo il robusto miglioramento registrato nell'anno 2000, quando era stato quasi raggiunto il pareggio, nell'anno successivo e - in misura ancor più pronunciata - nel 2002 lo squilibrio di bilancio è tornato ad essere di entità rilevante. In quest'ultimo anno, in particolare, ha raggiunto un massimo assoluto (bisogna andare indietro fino al 1990 per riscontrare un risultato peggiore). Nel 2003 l'indebitamento netto ha mostrato un rimbalsamento.

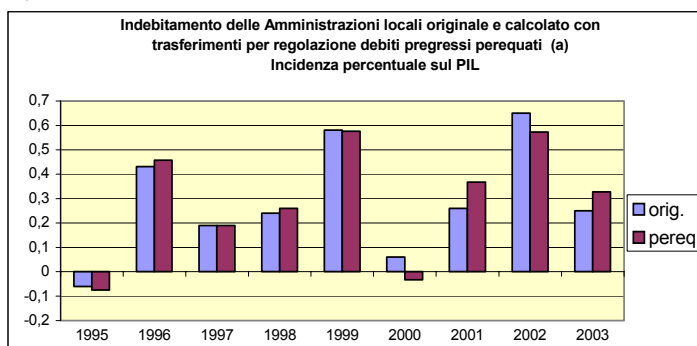
1 Il settore delle Amministrazioni locali comprende le Regioni, le Province ed i Comuni (che insieme costituiscono il sottosectore degli Enti territoriali), gli enti sanitari locali (ASL, policlinici universitari e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici), altre amministrazioni la cui competenza è territorialmente limitata (camere di commercio, comunità montane, università pubbliche ecc.).

zo ripiegando sui valori su cui si era posizionato nel 2001.

Nel valutare tali andamenti, tuttavia, è necessario tenere conto del fatto che l'indebitamento dell'Amministrazione locale è significativamente influenzato, nella dinamica e nel livello, da flussi di trasferimento in entrata caratterizzati da notevole irregolarità: ci si riferisce, in particolare, ai trasferimenti statali per consolidamento debiti pregressi, accumulati soprattutto nel settore sanitario. L'entità, in ciascun anno, di tale tipologia di trasferimenti dipende dalle decisioni discrezionali di volta in volta assunte dagli organi centrali dello Stato per cui essa non riflette le esigenze correnti di finanziamento. Di conseguenza, per valutare le tendenze di fondo della finanza locale pare opportuno eliminare o, per lo meno, ridurre l'influenza di tale fattore perturbatore. Un modo può essere quello di sostituire alla serie storica dei dati originari di tali trasferimenti in entrata del conto dell'Amministrazione locale la serie dei dati perequati mediante medie mobili a tre termini. E' quanto è stato fatto e viene proposto nella figura 1 seguente dove, accanto alla rappresentazione dell'indebitamento netto originale, viene proposta quella dell'indebitamento netto rettificato attraverso l'eliminazione della componente accidentale (non strutturale) dei trasferimenti in oggetto.

Dall'esame di tale grafico si evince che l'indebitamento valutato nella versione meno erratica, che meglio riflette le performance dell'esercizio, continua a mostrare un miglioramento nel 2003, seppure meno marcato di quanto in precedenza osservato con riferimento ai dati originari. Anche il dato rettificato del 2001 peggiora ulteriormente rispetto al 2000 mantenendosi su un livello simile a quello del 2003.

Figura 1



(a) Il segno positivo indica indebitamento, quello negativo surplus

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Istat di contabilità nazionale

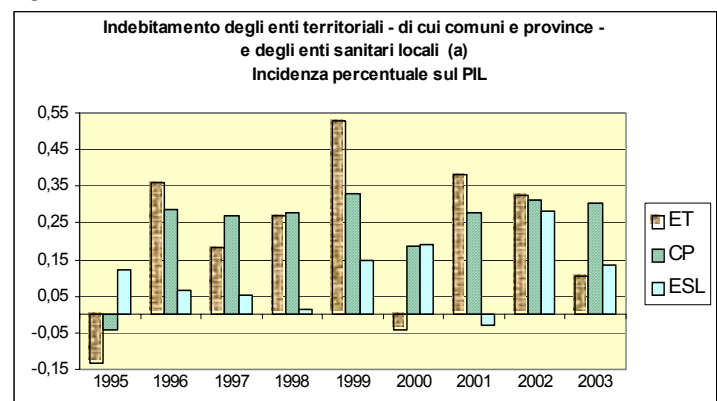
Se dai dati annuali si passa ad una loro aggregazione triennale, si può concludere ancora con più chiarezza circa le tendenze che hanno caratterizzato il periodo di tempo esaminato: sia la versione originale dell'indebitamento che quella rettificata della componente erratica dei trasferimenti mostrano un progressivo deterioramento. Nel primo triennio 1995-1997 l'indebitamento netto è stato pari, in media, a circa lo 0,2% del PIL; nel triennio successivo la percentuale è salita a poco meno dello 0,3%; nella media degli ultimi tre anni, infine, ha superato lo 0,4% del PIL.

E' possibile esaminare l'importanza relativa delle principali componenti di tale indebitamento che sono costituite dai saldi degli enti territoriali (ET: regioni, province e comuni) e degli enti sanitari locali (ESL). Nella figura 2, oltre a tali saldi, viene evidenziato a parte quello delle Amministrazioni comunali e provinciali. Si può osservare che l'indebitamento degli enti territoriali presenta una più marcata tendenza al deterioramento e che, al loro interno, province e comuni sono gli enti in maggiore sofferenza, essendo stabilmente posizionati su una percentuale non distante dallo 0,3% del PIL.

Nel 2003 si è avuto, come visto, una riduzione dello squilibrio complessivo della finanza locale che, però, la figura 2 indica avere sostanzialmente riguardato solo Regioni ed enti sanitari. Con riferimento a questi ultimi, tuttavia, se si procede a neutralizzare l'effetto dei trasferimenti per regolazione debiti pregressi, emerge una tendenza di fondo diversa: la figura 3 evidenzia che l'indebitamento delle ASL rettificato della componente irregolare mostra segni di preoccupante e costante peggioramento.

L'evoluzione della finanza locale nel corso degli anni più recenti sembra quindi denota-

Figura 2



(a) Il segno positivo indica indebitamento, quello negativo surplus
Fonte: elaborazioni ISAE su dati Istat di contabilità nazionale

re un segnale positivo solo con riferimento alle amministrazioni regionali che hanno conseguito un *surplus* di bilancio nel 2003. Tale risultato, a sua volta, come meglio si vedrà in seguito, sembra potersi connettere alla crescita del prelievo tributario di cui alcune amministrazioni regionali hanno potuto beneficiare per effetto dell'aumento di aliquote dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP da esse disposto² prima che la legge finanziaria per il 2003 ne decretasse il blocco³. Ciò ha consentito l'aumento della pressione tributaria regionale in senso stretto (cioè includendo nel prelievo fiscale regionale solo i tributi propri al netto di regolazioni e devoluzioni di imposte erariali) dal 3,4% al 3,5% del PIL, pur in presenza di una sostanziale stazionarietà delle imposte proprie diverse da IRAP e addizionale IRPEF. Tuttavia, tale miglioramento, data la sua origine, oltre ad aver riguardato solo alcune amministrazioni regionali, è anche temporaneo: infatti il gettito delle imposte regionali dell'anno in corso e del prossimo biennio è destinato a dipendere unicamente dalla crescita delle basi imponibili che, a loro volta, risentono negativamente della prolungata fase di rallentamento del ciclo economico.

Si cercherà di seguito di inferire circa le dinamiche in corso d'anno e quelle attese per il prossimo sulla base delle informazioni statistiche disponibili e dei provvedimenti legislativi in essere o in fase di approvazione.

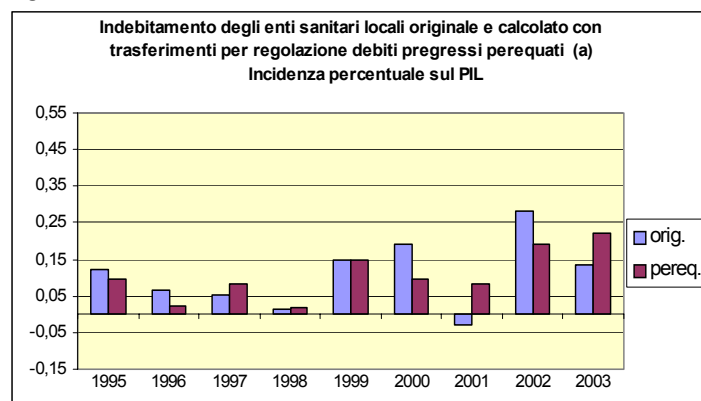
Complessivamente considerati, su base annuale i dati esposti nella Relazione di cassa del Ministero dell'Economia e delle Finanze -

² Le Regioni che hanno deciso gli aumenti in tempo utile, con variazioni generalizzate o di tipo settoriale, sono state le seguenti:

- per l'IRAP: Lombardia, Veneto, Marche e Molise
- per l'addizionale IRPEF: Lombardia, Piemonte, Veneto, Marche, Puglia e Calabria.

³ In particolare, la legge 27/12/2002 n.289 all'art. 3 ha disposto la sospensione delle maggiorazioni delle aliquote regionali deliberate dopo il 29 settembre 2002.

Figura 3



(a) Il segno positivo indica indebitamento, quello negativo surplus

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Istat di contabilità nazionale

Ragioneria Generale dello Stato mettono in evidenza una evoluzione simile a quella ora descritta attraverso le statistiche di Contabilità Nazionale (CN) che, si ricorda, misurano gli aggregati in termini di competenza economica. In particolare, considerando l'insieme degli enti territoriali e di quelli sanitari locali, i livelli dell'indebitamento di CN e del deficit di cassa calcolato sui dati del Ministero non sono distanti fra loro negli ultimi anni - se si escludono il 2000 ed il 2001, i cui sfasamenti comunque si compensano nel biennio - e mostrano una dinamica analoga.

Dato il buon accostamento evidenziato dai dati annuali, si può ritenere che anche su base trimestrale il profilo dei dati di cassa possa ben rappresentare quello della serie di CN⁴. Nel fare riferimento, in seguito, alle serie dei pagamenti e degli incassi contenute nella Relazione di cassa (e, per l'ultimo trimestre, forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato) si considereranno le sole operazioni di carattere non finanziario, il cui differenziale rappresenta il disavanzo di tali amministrazioni (non, quindi, il fabbisogno, che invece include incassi e pagamenti derivanti da riscossione e concessione di crediti ed altre forme di finanziamento a terzi). Pertanto le serie del disavanzo sono più immediatamente raffrontabili di quelle del fabbisogno alle corrispondenti serie dell'indebitamento netto di Contabilità Nazionale, rappresentandone un migliore indicatore anticipatore.

Con riferimento all'insieme degli enti territoriali e delle ASL, nella figura 4 sono rappresentate le curve dei disavanzi trimestrali di cassa a partire dal primo trimestre 1998 fino al secondo trimestre 2003.

I dati trimestrali presentano una notevole erraticità in quanto riflettono le fasi dei pagamenti e

degli incassi che, più di quelle afferenti alla competenza economica, sono soggette alla variabilità temporale delle decisioni di carattere normativo e/o gestionale (anche di semplice gestione della liquidità) sia delle Amministrazioni locali considerate, sia dell'Amministrazione statale cui compete il ruolo fondamentale di finanziamento, mediante trasferimenti, di porzioni rilevanti della loro attività di spesa. La dispersione intorno alla media si è accentuata negli ultimi tre anni rendendo più problematica l'interpretazione degli andamenti tendenziali. A tale scopo è stata aggiunta nel grafico la curva dei dati perequati mediante medie mobili, che consente di ridurre gli effetti sia della componente stagionale che di quella irregolare. Si può notare che mentre nella prima parte del periodo esaminato il campo di oscillazione del disavanzo perequato è dato da una fascia di poco superiore al miliardo di euro, a partire dal secondo trimestre 2001 il disavanzo trimestrale si muove all'interno di un campo di variazione di ampiezza appena inferiore a 2 miliardi di euro.

A partire dal secondo trimestre del 2003 sembrerebbe essere iniziata una fase di riduzione dello squilibrio che è proseguita anche nella prima metà del 2004. Il deficit di cassa perequato si è collocato negli ultimi tre trimestri su valori intorno a 1 miliardo di euro, importo raggiunto dopo una fase di oscillazione intorno a 2 miliardi di euro durata circa un biennio e che rappresenta la migliore *performance* dalla fine degli anni novanta. Tale rappresentazione contiene però una distorsione di fondo: infatti il deficit del complesso delle amministrazioni considerate è influenzato in misura determinante da quello delle ASL che, negli ultimi trimestri, hanno mostrato costantemente un saldo positivo. In termini di competenza, cioè di contabilità nazionale, tale fenomeno ha poche probabilità di manifestarsi con analoga intensità data la sistematica eccedenza delle spese di competenza

⁴ Si ricorda che i conti trimestrali della Pubblica Amministrazione pubblicati dall'Istat utilizzano come indicatore di riferimento, per quanto riguarda gli enti territoriali, le serie pubblicate nella Relazione trimestrale di cassa.

Figura 4

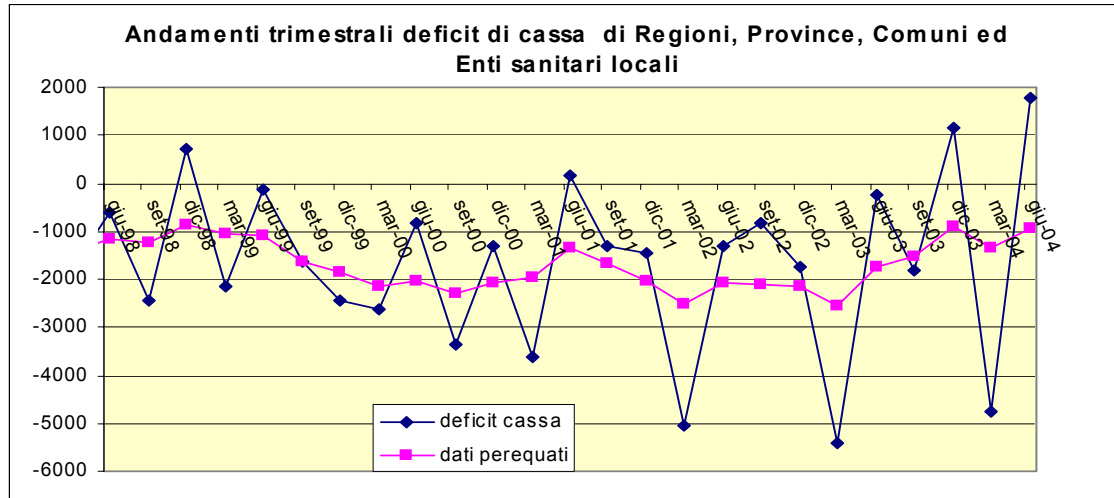


Figura 5

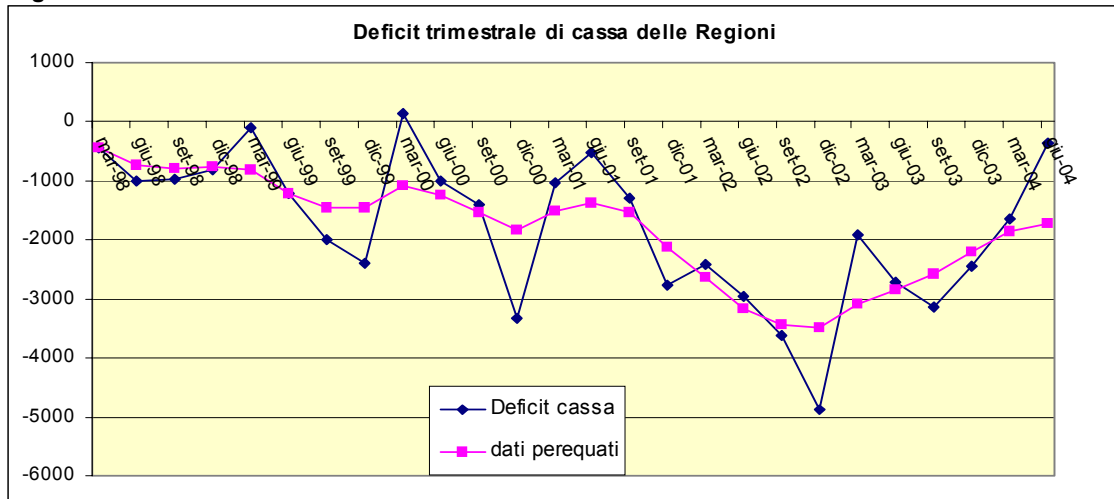
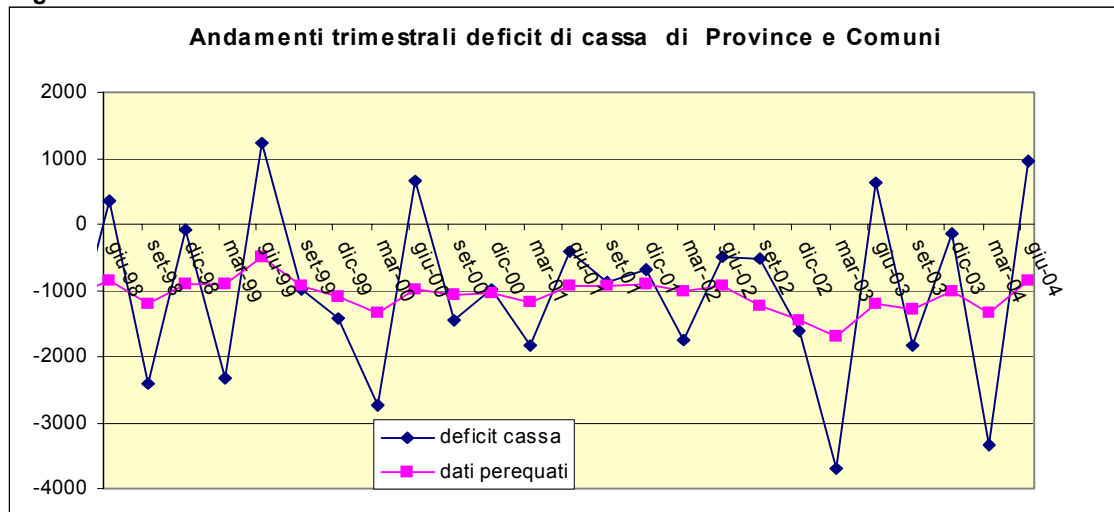


Figura 6



Fonte: elaborazioni ISAE su dati Relazione di cassa, anni vari.

su quelle di cassa. Se, infatti, si limita l'osservazione delle dinamiche trimestrali ai soli enti territoriali o, separatamente, alle Regioni ed alle Amministrazioni comunali e provinciali, il quadro riflette una situazione meno positiva di quella rilevata per l'insieme degli enti. Tuttavia, il deficit delle Regioni registra pur sempre una non episodica tendenza alla contrazione dopo la fase espansiva che aveva caratterizzato parte del 2001 e tutto il 2002. Anche sul deficit di cassa, come su quello di competenza economica, ha influito la crescita del gettito tributario che ha sostenuto, in particolare, la performance del 2003 (cfr. figura 5).

Nella figura 6 seguente è riportato l'andamento del deficit di cassa di comuni e province. In questo caso la serie mostra una sostanziale stazionarietà oscillando, anche nell'ultimo periodo, costantemente intorno al miliardo di euro.

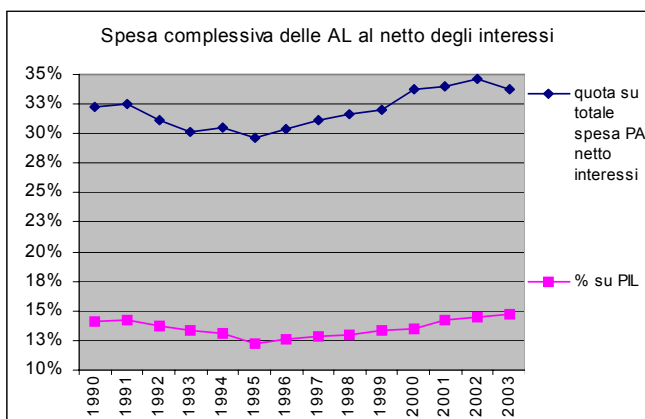
Se questi sin qui descritti sono gli andamenti recenti dell'indebitamento netto (e del deficit di cassa) delle Amministrazioni locali è importante, mantenendosi sul piano dell'analisi macro, identificarne le determinanti, anche per comprendere se si può ipotizzare di essere di fronte ad una inversione di tendenza rispetto a quanto avvenuto nel

biennio 2001-2002, oppure se il lieve miglioramento mostrato nel 2003 e proseguito nella prima parte dell'anno in corso non debba piuttosto essere interpretato come un fenomeno contingente. A questo fine esaminiamo le tendenze mostrate dalle spese finali (al netto di interessi e trasferimenti ad altri enti pubblici) e delle entrate tributarie e da trasferimento delle Amministrazioni locali.

Nei grafici 7 e 8 a fondo pagina sono riportate le curve della spesa finale primaria delle Amministrazioni locali (AL) e dei principali sottosettori oggetto della nostra analisi. I dati considerati sono quelli annuali di contabilità nazionale. A seguire, al fine di esplorare le dinamiche in corso d'anno, sono esposte le curve delle spese di cassa trimestrali sostenute da tali enti. In ambedue i casi gli aggregati sono presentati in percentuale del PIL, rispettivamente annuale e trimestrale.

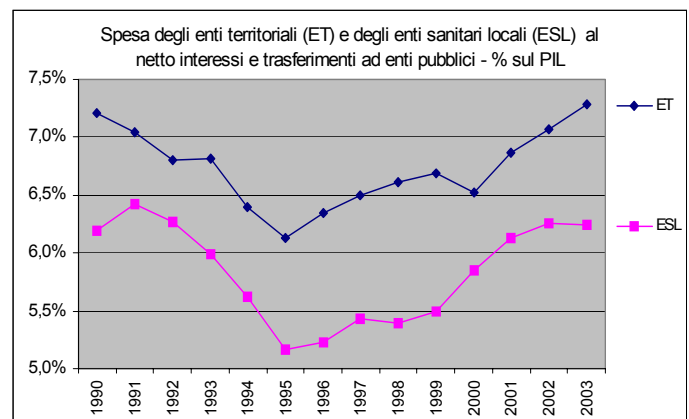
Partendo dal grafico 7, si può osservare che la spesa primaria finale delle AL è costantemente cresciuta in rapporto al PIL negli ultimi anni. Una tendenza che sembra essersi attenuata nel periodo più recente ma che permane comunque di segno positivo: fra le altre cose tale andamento riflette l'accresciuto ruolo della finanza locale nella ge-

Figura 7



Fonte: elaborazioni ISAE su dati ISTAT di contabilità nazionale.

Figura 8



stione di funzioni ad essa attribuite dalle riforme Bassanini (decentramento amministrativo), che hanno comportato il passaggio di competenze di spesa dall'amministrazione centrale a quella locale. Ciononostante, se misurata in relazione alla spesa pubblica complessiva, quella locale ha registrato ritmi di aumento più contenuti cosicché la sua incidenza sul totale si è ridotta, in particolare nell'ultimo anno. Pertanto non sembra che la spesa locale denoti tendenze espansive particolarmente accentuate, anzi essa appare in linea con le attese che scontano l'assorbimento degli effetti del decentramento amministrativo; è pur tuttavia in aumento, per cui la causa del miglioramento del saldo del conto che si è manifestato, come si è visto sopra, nel periodo più recente, non può essere ricercata dal lato della spesa. Lo si evince in modo più chiaro dall'esame del grafico 8 dove sono considerate separatamente le spese degli enti territoriali da quelle delle ASL.

A fronte di una crescita rallentata delle spese delle ASL nell'ultimo biennio, quelle degli enti territoriali proseguono nella loro dinamica espansiva che, nel triennio finale, incorpora l'impatto del decentramento amministrativo. I grafici 9 e 10 consentono di verificare che questi andamenti, misurati attraverso i pagamenti trimestrali di cassa, proseguono anche nel corso del 2004. In particolare, utilizzando le serie perequate a medie mobili, nella figura 10 sono rappresentati gli andamenti tendenziali che mostrano una lenta ma costante crescita della spesa.

Accertato, pertanto, che l'origine dell'evoluzione moderatamente positiva del deficit di bilancio delle amministrazioni locali non è costituita dalla dinamica della spesa, evidentemente essa va ricercata dal lato delle entrate. Si tratta ora di capire quale tipologia di entrate ha

Figura 9

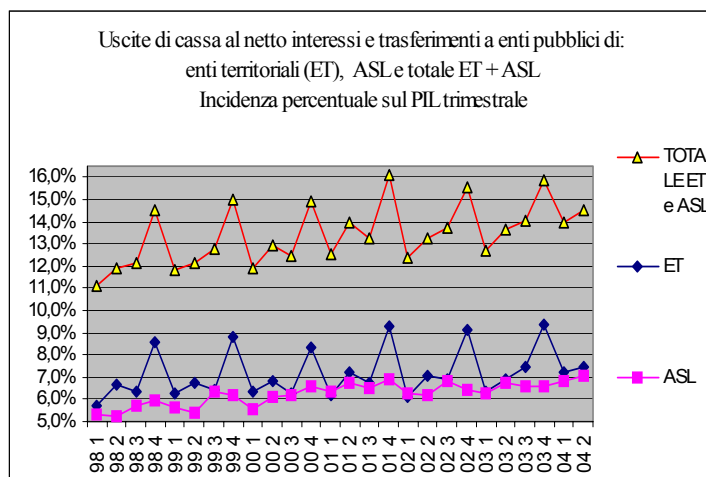
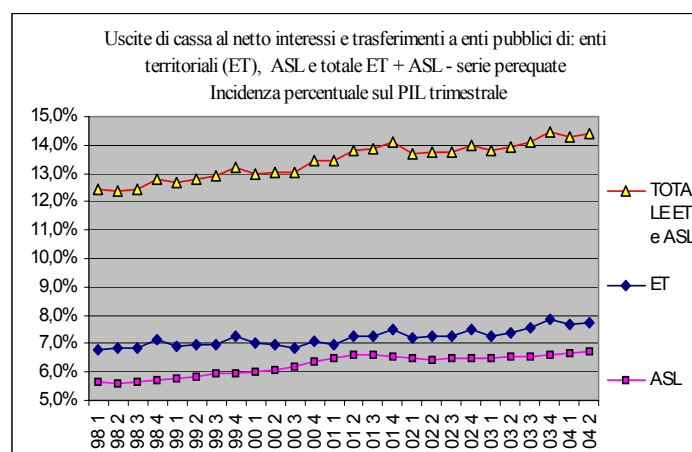


Figura 10



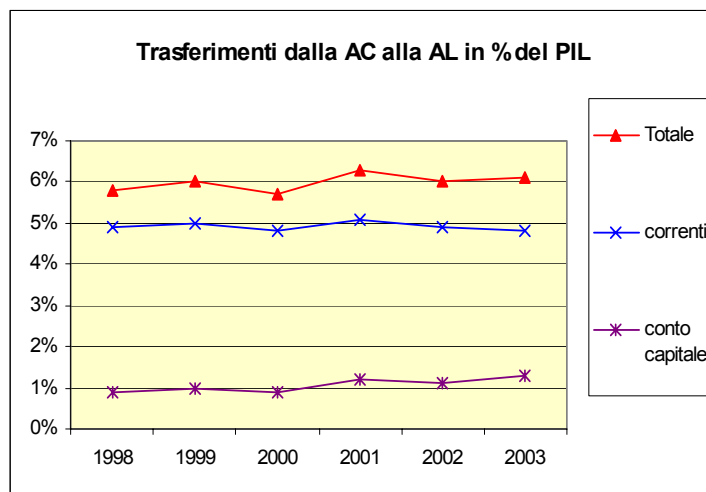
Fonte: elaborazioni ISAE su dati ISTAT di contabilità nazionale.

giocato il ruolo più importante. Le risorse principali su cui può contare la finanza locale sono due: il prelievo fiscale ed i trasferimenti dall'amministrazione centrale. Vediamone separatamente le dinamiche iniziando dai trasferimenti statali ricevuti. Nella figura seguente è rappresentato l'importo di questi ultimi calcolato, a partire dal 1998, mediante le statistiche di contabilità nazionale.

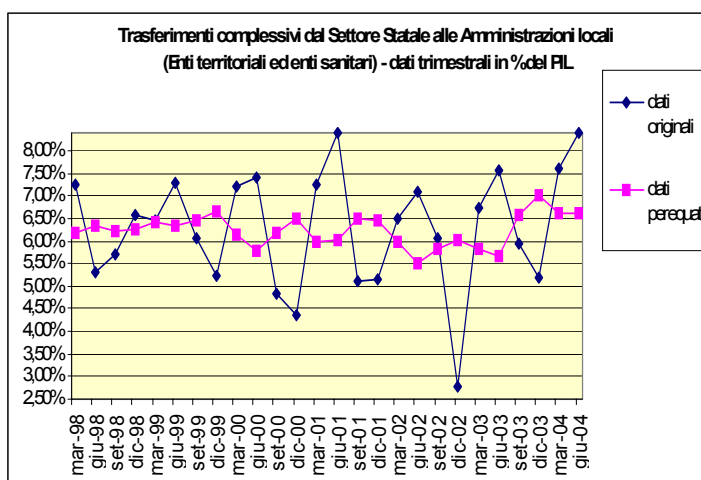
Si può notare che, a parte l'oscillazione evidenziata fra il 2000 ed il 2001, i trasferimenti costituiscono una quota stabilmente collocata sul 6% del PIL. Se si scende al dettaglio per categoria, i trasferimenti di parte corrente, quelli cioè riconosciuti a finanziamento dell'attività ordinaria di gestione, sono in leggera riduzione; quelli in c/capitale, in cui rientrano gli apporti per consolidamento debiti pregressi, sono invece in ascesa tanto da compensare la tendenza cedente dei trasferimenti correnti. Su base annuale, pertanto, non si registra una crescita dei trasferimenti ricevuti, anzi quelli di carattere ordinario - quindi più strutturale - sono in diminuzione.

Tale osservazione è confermata anche dalle statistiche trimestrali di cassa che consentono di spingersi fino alla metà dell'anno in corso, in cui si può rilevare una significativa modifica di impatto. Le serie - grezze e perequate - sono espone nel grafico 12 seguente.

Riferendosi ai dati perequati, emerge una sostanziale stazionarietà del rapporto trasferimenti / PIL intorno alla fascia del 6-6,5% fino al primo trimestre 2002, un ridimensionamento in media di 5 punti decimali fino alla metà del 2003 ed una ripresa nei quattro trimestri successivi che conduce il rapporto a stabilizzarsi sul 6,5% nella prima metà dell'anno in corso. Pertanto il 2003 si conferma come un anno di stasi mentre il primo semestre 2004 mostra una

Figura 11


Fonte: elaborazioni ISAE su dati ISTAT di contabilità nazionale.

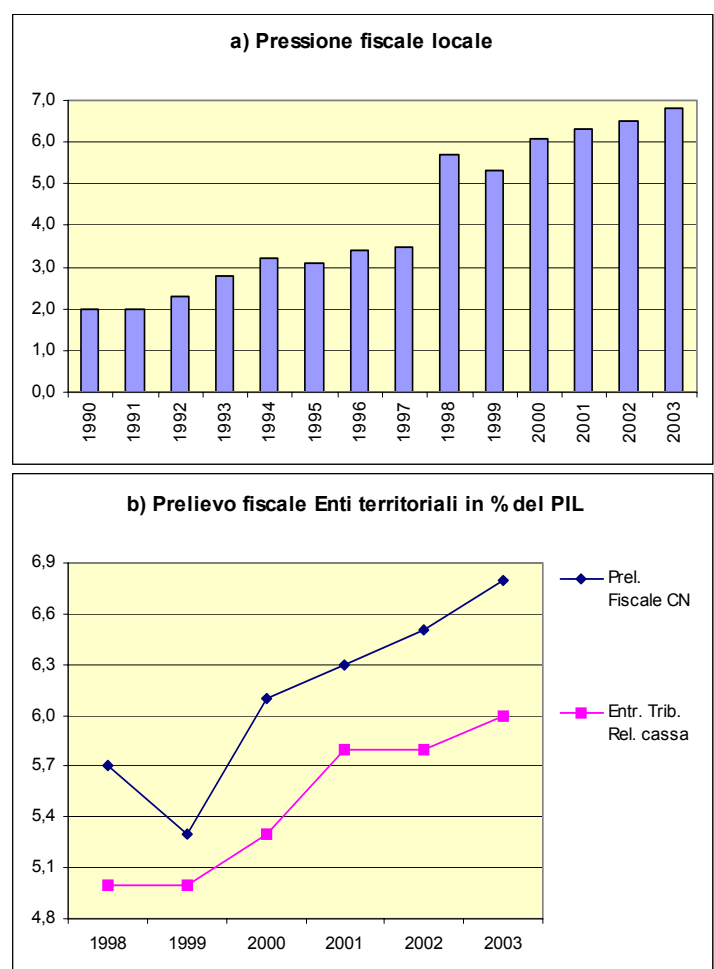
Figura 12


Fonte: elaborazioni ISAE su dati Relazione di cassa, anni vari.

dinamica espansiva. In conclusione, il deficit di bilancio delle amministrazioni locali del 2003 - che abbiamo visto essere migliorato rispetto al 2002 - non ha beneficiato di maggiori introiti da trasferimenti che, quindi, non sono all'origine della *performance*. Un qualche ruolo, invece, può essere ad essi attribuito con riferimento ai primi due trimestri del 2004. Tuttavia, analizzando più in dettaglio i trasferimenti statali alle Regioni⁵, si evince che la crescita mostrata nel primo semestre dell'anno in corso è dovuta ad una più rapida erogazione di fondi alla sanità e delle quote di compartecipazione all'IVA (757 milioni di euro contro versamenti nulli nel corrispondente periodo del 2003): si tratta, pertanto, prevalentemente di modifiche contingenti del profilo infrannuale degli accrediti ai conti di tesoreria intestati alle Regioni, destinate con ogni probabilità ad essere riassorbite nella seconda parte dell'anno.

Non resta che esaminare la dinamica del prelievo tributario locale che è ormai chiaro essere la variabile esplicativa fondamentale delle fluttuazioni del deficit. Partendo sempre dai dati annuali di contabilità nazionale, in primo luogo possiamo rilevare come la crescita della pressione fiscale sia stata una costante dell'ultimo decennio. Tale crescita è stata sostenuta dall'attribuzione di nuove imposte al livello locale di governo, fra cui l'IRAP nel 1998 e le addizionali regionali e comunali all'IRPEF negli anni più recenti, anni che hanno registrato incrementi successivi delle aliquote praticate, sia per decisione statale sia per iniziativa locale. Queste ultime, in particolare, hanno prodotto i loro effetti a partire dall'anno 2003. Nella figura 13 (parte a) le dinamiche ora descritte si manifestano in tutta evidenza.

Figura 13



Fonte: elaborazioni ISAE su dati Istat di contabilità nazionale e dati Ministero Economia.

⁵ In base alle informazioni riportate nell'allegato A/3 della Relazione trimestrale di cassa.

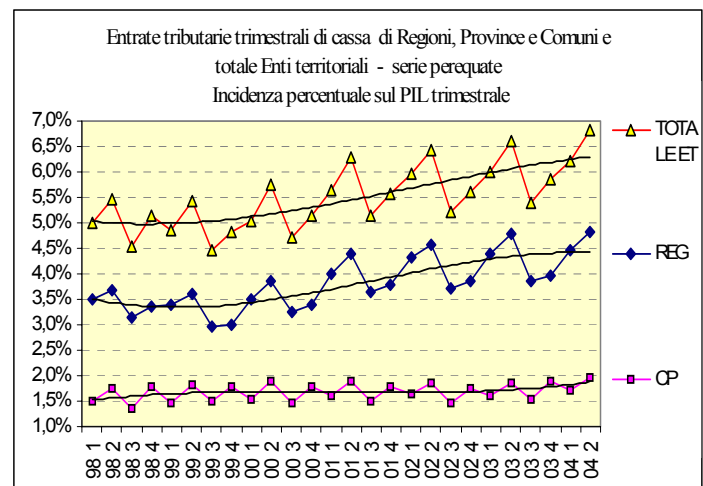
E' presumibile che questi andamenti siano proseguiti anche nel 2004? Per rispondere a tale domanda possiamo utilizzare, come fatto finora per gli altri aggregati esaminati, le statistiche trimestrali contenute nella Relazione trimestrale di cassa. Il loro uso, come negli altri casi, è legittimato dalla sostanziale aderenza del loro profilo annuale a quello proprio delle serie di contabilità nazionale, come testimoniato dal confronto presentato nel grafico 13b: a parte alcune differenze di contenuto, che spiegano i diversi livelli delle due curve sul piano cartesiano, le difformità di profilo sono limitate.

Esaminando quindi l'andamento delle serie trimestrali della pressione fiscale locale calcolata sui dati di cassa possiamo inferire circa il presumibile andamento in corso d'anno delle serie di contabilità nazionale, che sono quelle che rilevano ai fini della stima dell'indebitamento netto.

Nella figura 14 sono riportate le serie trimestrali (perequate con medie mobili per ridurre il peso della componente accidentale) della pressione fiscale operata dagli enti territoriali nel loro insieme e, separatamente, dalle Amministrazioni regionali, provinciali e comunali. Per fornire una indicazione ancora più chiara delle tendenze in atto sono state anche calcolate le funzioni interpolanti mediante una polinomiale di terzo grado: esse descrivono le curve rappresentate nel grafico con tratto nero continuo.

Emerge una indicazione importante: le entrate tributarie locali hanno manifestato un ritmo di sviluppo significativo in tutto il periodo, consentendo di sostenere l'equilibrio di bilancio in presenza di competenze di spesa aggiuntive conseguenti al decentramento

Figura 14



Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero Economia.

amministrativo⁶ e di una parallela stazionarietà dei trasferimenti erariali. Tuttavia, nell'ultima parte del periodo esaminato e, con maggiore evidenza, negli ultimi trimestri il tasso di sviluppo diminuisce di intensità. In particolare, le Amministrazioni regionali vedono sostanzialmente esaurirsi la spinta generata dagli aumenti di aliquota decisi a fine 2002 e manifestatisi, in termini di gettito, nel 2003. Questa tendenza riflessiva è solo parzialmente compensata dalla prosecuzione del trend ascendente che caratterizza il prelievo tributario di Comuni e Province, sicché a livello del complesso degli Enti territoriali prevale un trend di avvicinamento progressivo ad una condizione di stazionarietà.

Date le dinamiche comparate dei macro-aggregati di spesa e di entrata qui analizzati, quando i trasferimenti erariali sono scesi sotto i valori mediamente osservati nel periodo (come accaduto nel 2002) il deficit dell'Amministrazione locale

ne ha fatalmente risentito, quando sono stati superiori a tali valori l'indebitamento è stato contenuto: è quanto è avvenuto nel primo semestre 2004.

La questione che si pone è se sia presumibile che tale risultato si possa riproporre anche per la seconda parte dell'anno e quali siano le prospettive per il prossimo. Alla prima problematica viene data una risposta attraverso le considerazioni che seguono; con riferimento alla seconda questione qualche riflessione è sviluppata più oltre.

Rispetto alla prima delle due questioni ora richiamate è utile analizzare più in profondità la composizione per tipologia di imposta del prelievo fiscale locale, che si è visto essere - almeno in questa fase - la variabile chiave. Anche in questo caso iniziamo l'esame dalle statistiche di contabilità nazionale, per poi approfondire l'analisi sulle dinamiche in corso d'anno attraverso informazioni congiunturali, questa volta mensili, derivate non dalla contabilità nazionale ma ad essa sufficientemente aderenti.

Le serie di contabilità nazionale utilizzate, e riprodotte nella tabella 1, si riferiscono ai tributi

6 Nonché di una tipologia di spesa, quella sanitaria, intrinsecamente più dinamica della media essendo essa dipendente, nel lungo periodo, da fattori espansivi di tipo strutturale.

Tab. 1 - Alcune imposte proprie delle Amministrazioni locali al netto di devoluzioni e regolazioni contabili di tributi erariali dal 1999 al 2003 (milioni di euro)

| | Anni | | | | | Variazioni percentuali su anno precedente | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--|----------------|----------------|----------------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2000 / 1999 | 2001 / 2000 | 2002 / 2001 | 2003 / 2002 |
| Pubblico registro automobilistico (PRA) | 969 | 1.033 | 1.057 | 1.066 | 1.257 | 6,6 | 2,3 | 0,9 | 17,9 |
| Tasse automobilistiche | 4.250 | 4.297 | 4.450 | 4.377 | 4.469 | 1,1 | 3,6 | -1,6 | 2,1 |
| Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) | 24.604 | 27.359 | 30.571 | 31.044 | 31.907 | 11,2 | 11,7 | 1,5 | 2,8 |
| Addizionale regionale all'IRPEF | 2.425 | 2.515 | 4.627 | 4.975 | 6.166 | 3,7 | 84,0 | 7,5 | 23,9 |
| Addizionale comunale all'IRPEF | 156 | 613 | 864 | 1.099 | 1.577 | 292,9 | 40,9 | 27,2 | 43,5 |
| Imposta comunale sugli immobili | 9.159 | 9.354 | 9.697 | 10.625 | 10.949 | 2,1 | 3,7 | 9,6 | 3,0 |
| Tributo speciale regionale deposito in discarica | 385 | 440 | 303 | 248 | 222 | 14,3 | -31,1 | -18,2 | -10,5 |
| Imposte comunali e provinciali sull'energia elettrica | 950 | 1.206 | 1.241 | 1.321 | 1.482 | 26,9 | 2,9 | 6,4 | 12,2 |
| Imposta assicurazioni Rc auto di compet. Province | 1.082 | 1.370 | 1.517 | 1.827 | 2.155 | 26,6 | 10,7 | 20,4 | 18,0 |
| Contributi concessioni edilizie | 2.021 | 2.049 | 2.307 | 2.672 | 2.600 | 1,4 | 12,6 | 15,8 | -2,7 |
| Imposte comunali sulla pubblicità e sulle affissioni | 385 | 412 | 396 | 347 | 365 | 7,0 | -3,9 | -12,4 | 5,2 |
| Accisa su benzina regionale | 2.662 | 2.526 | 2.390 | 2.661 | 2.695 | -5,1 | -5,4 | 11,3 | 1,3 |
| TOTALE principali imposte proprie in senso stretto | 49.048 | 53.174 | 59.420 | 62.262 | 65.844 | 8,4 | 11,7 | 4,8 | 5,8 |
| <i>Pressione fiscale locale in senso stretto</i> | <i>4,43</i> | <i>4,56</i> | <i>4,88</i> | <i>4,94</i> | <i>5,06</i> | <i>3,0</i> | <i>7,0</i> | <i>1,3</i> | <i>2,5</i> |

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Istat di contabilità nazionale.

locali che rientrano in senso stretto nella potestà impositiva degli enti locali, cioè nella loro capacità di manovra delle aliquote, almeno teorica. A differenza delle tradizionali statistiche di contabilità nazionale, pertanto, le imposte considerate escludono le quote di tributi erariali attribuite alle Regioni a statuto speciale mediante regolazioni contabili o devoluzioni. Il gettito complessivo generato dai tributi locali propri “in senso stretto”, se valutato come rapporto al PIL, è costantemente cresciuto: la pressione fiscale locale “in senso stretto” è passata dal 4,43% del 1999 al 5,06% del 2003. Il tasso di variazione fra un anno e l’altro è stato sempre positivo anche se di livello progressivamente decrescente. Tuttavia, ancora nel 2003 essa registrava un significativo incremento del 2,5 per cento.

Se si prescinde dalle imposte con minore gettito, la cui influenza sugli introiti complessivi è limitata, si può verificare che in quest’ultimo anno l’ulteriore sviluppo della pressione fiscale locale è stato determinato sostanzialmente da tre imposte: l’IRAP e le addizionali regionali e comunali all’IRPEF. La prima, che rappresenta il principale tributo locale, ha prodotto un effetto depressivo essendo cresciuta meno del PIL nominale (+2,8% contro +3,2%)⁷; viceversa le addizionali all’IRPEF sono state le imposte più dinamiche in assoluto, di fatto spiegando integralmente il mantenimento nel 2003 di un tasso di sviluppo positivo della pressione fiscale locale.

Gli altri tributi locali principali (tasse automobilistiche, accisa regionale sulla benzina, ICI e concessioni edilizie) hanno tutti esplicito un effetto depressivo sul prelievo globale essendo variati ad un tasso inferiore a quello del PIL nominale. Non è prevedibile che per l’anno in corso tale dinamica possa subire una qualche significativa ac-

celerazione⁸. E’ quindi particolarmente utile concentrare l’attenzione su IRAP e addizionali IRPEF per delineare il quadro che è possibile attendersi per l’intero 2004. A questo scopo si fa di seguito riferimento alle statistiche mensili su tali tributi elaborate dal Ministero dell’Economia e delle Finanze - Dipartimento per le politiche fiscali⁹.

Su base annua, le dinamiche di queste serie sono equivalenti a quelle delle serie di contabilità nazionale per cui i dati mensili rappresentano un efficiente indicatore anticipatore di queste ultime. Nella tabella 2 sono esposti i dati di fonte Ministero dell’Economia per il triennio 2001-2003 e per i primi nove mesi degli anni 2002, 2003 e 2004. Abbiamo quindi 3 trimestri su quattro a disposizione per esprimere una previsione ragionata sull’intero 2004.

Alcuni elementi sono di particolare interesse. In primo luogo, come atteso, si registra nel corso dell’anno una decisa frenata dei ritmi di crescita: in complesso il gettito delle tre imposte aumenta nei primi otto mesi del 2004 di solo lo 0,47% rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente, ben al di sotto del tasso di sviluppo del PIL nominale dei primi tre trimestri, che è stato del 3,9%¹⁰. Ma a parte tale constatazione, quello che desta maggiore preoccupazione è la flessione dell’IRAP (-1,01%) e la dinamica relativa delle sue componenti interne: infatti la riduzione complessivamente osservata è stata contenuta dalla crescita della componente a carico del settore pubblico, la cui base imponibile - come noto - anche nel caso

7 Da notare che tale evoluzione segue quella ancora più limitata del 2002, quando l’IRAP è aumentata dell’1,5% ed il PIL nominale del 3,4%.

8 Ad esempio, con riferimento all’ICI, le stime più recenti di fonte ANCI-CNC danno una previsione di crescita per l’intero anno 2004 di solo l’1,7%; con riferimento all’accisa sulla benzina, il complessivo gettito dell’imposta sugli olii minerali dei primi nove mesi del 2004 registra una flessione del 3,7% sul corrispondente periodo dell’anno precedente (dati Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche Fiscali).

9 Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche Fiscali, Ufficio Studi e Politiche Economico-Fiscali: “*Bollettino delle entrate tributarie*”, n. 31, novembre 2004.

10 Cfr ISTAT, Conti economici trimestrali, 10 dicembre 2004.

Tab. 2 - Evoluzione recente del gettito IRAP e addizionali IRPEF regionali e comunali (milioni di euro)

| | Dati annui | | | Primi 9 mesi | | | Variazioni primi 9 mesi | |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------|--------------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2002 | 2003 | 2004 | 2003/2002 | 2004/2003 |
| Gettito complessivo di: | | | | | | | | |
| IRAP | 31.287 | 32.072 | 33.590 | 17.499 | 18.278 | 18.094 | 4,45 | -1,01 |
| Addizionale regionale IRPEF | 4.430 | 4.975 | 6.166 | 3.770 | 4.671 | 4.950 | 23,90 | 5,97 |
| Addizionale comunale IRPEF | 715 | 1.096 | 1.572 | 797 | 1.188 | 1.206 | 49,06 | 1,52 |
| TOTALE | 36.432 | 38.143 | 41.328 | 22.066 | 24.137 | 24.250 | 9,39 | 0,47 |
| Gettito componenti a carico privati: | | | | | | | | |
| IRAP | 23.098 | 23.689 | 24.322 | 11.430 | 11.566 | 11.014 | 1,19 | -4,77 |
| Addizionale regionale IRPEF | 2.929 | 3.015 | 3.743 | 2.384 | 2.966 | 3.020 | 24,41 | 1,82 |
| Addizionale comunale IRPEF | 416 | 607 | 844 | 480 | 666 | 695 | 38,75 | 4,35 |
| TOTALE a carico privati | 26.443 | 27.311 | 28.909 | 14.294 | 15.198 | 14.729 | 6,32 | -3,09 |
| Gettito componenti a carico AP: | | | | | | | | |
| IRAP | 8.189 | 8.383 | 9.268 | 6.069 | 6.712 | 7.080 | 10,59 | 5,48 |
| Addizionale regionale IRPEF | 1.501 | 1.960 | 2.423 | 1.386 | 1.705 | 1.930 | 23,02 | 13,20 |
| Addizionale comunale IRPEF | 299 | 489 | 728 | 317 | 522 | 511 | 64,67 | -2,11 |
| TOTALE a carico AP | 9.989 | 10.832 | 12.419 | 7.772 | 8.939 | 9.521 | 15,02 | 6,51 |

Fonte: Elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento per le politiche fiscali

dell'IRAP (come per l'addizionale IRPEF) è costituita dalle retribuzioni corrisposte ai dipendenti pubblici.

Per converso, il gettito generato dalla componente a carico dei privati delle due tipologie di imposta esaminate è stato cedente - con la sola eccezione, all'interno dell'addizionale all'IRPEF, di quella comunale che, però, rappresenta una quota minoritaria del totale. L'Irap a carico dei privati è in flessione nei primi nove mesi 2004 anche in valore assoluto, essendo diminuita del 4,77% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Tali evidenze hanno implicazioni importanti rispetto alle previsioni che possono essere formulate per l'intero 2004 e, a seguire, per il prossimo esercizio. Infatti, mentre il settore privato potrebbe mostrare qualche sintomo di ripresa a fine anno in connessione con il miglioramento del ciclo economico, che tuttavia è previsto essere di entità moderata e quindi di impatto altrettanto moderato sul gettito, la componente dell'imposta a carico del settore pubblico non è ipotizzabile possa man-

tenere gli stessi ritmi di sviluppo sino ad oggi osservati in assenza di rinnovi contrattuali che forniscano adeguato sostegno alla base imponibile. Di conseguenza, il 2004 dovrebbe chiudere con una dinamica complessiva non molto diversa da quella mostrata nei primi tre trimestri.

Considerando tale evidenza congiuntamente alle attese di scarsa crescita delle altre entrate tributarie locali, si deve dedurre che l'esercizio 2004 possa concludersi, per la prima volta dopo diversi anni, con una flessione della pressione fiscale locale. Ciò, a sua volta, scontando il ritorno dei trasferimenti statali attesi nel secondo semestre 2004 su livelli almeno pari alla media dei trimestri corrispondenti dell'anno precedente (dopo la repentina crescita evidenziata nei primi due trimestri dell'anno), si traduce in una previsione di non trascurabile deterioramento della posizione di bilancio delle amministrazioni locali, cioè l'aumento del loro indebitamento netto nel 2004.

Una simile previsione è anche corroborata dalle informazioni disponibili sul fronte del finanziamento, cioè del fabbisogno calcolato dal lato

della copertura e della accumulazione di debito da parte delle amministrazioni locali. In base alle statistiche mensili di fonte Banca d'Italia¹¹, il fabbisogno aggiuntivo degli enti locali, mentre ammontava a meno di 3 miliardi di euro nei primi 9 mesi del 2003, ha superato i 4 miliardi nello stesso periodo del 2004; analogamente, il debito delle Amministrazioni locali, mentre era cresciuto nei primi tre trimestri dello scorso anno di 2,86 miliardi di euro, nei primi 9 mesi 2004 ha registrato un incremento di quasi 4,5 miliardi di euro. Se, per migliorare l'omogeneità del confronto, dai dati del 2004 si escludono i nuovi debiti verso la Cassa depositi e prestiti (uscita dal settore pubblico a dicembre 2003) l'aumento del debito locale è di circa 3,3 miliardi di euro. Naturalmente, per passare dal fabbisogno (e dalla variazione del debito) ad un aggregato che meglio approssimi l'indebitamento netto (la variabile di nostro più diretto interesse) è necessario effettuare almeno una rettifica, quella consistente nell'eliminazione dai dati del fabbisogno (e della variazione del debito) delle variazioni nette delle attività finanziarie. Non vi sono informazioni disponibili, al momento, con riferimento ai primi 9 mesi del 2004 ma una indicazione sull'evoluzione attesa di tali partite si può ricavare dalla relazione di cassa del marzo 2004, dove sono riportate le stime per l'intero anno 2004 e quelle per il 2003. Le variazioni nette delle attività finanziarie sono state pari a -3,4 miliardi di euro nel 2003 mentre sono stimate pari a -4,6 miliardi nel 2004: ciò significa che il fabbisogno (o la variazione del debito) osservato nei primi nove mesi del 2004, e che denota un ampliamento rispetto a quanto avvenuto nell'analogo periodo dell'anno precedente, una volta tradotto in termini di indebitamento dovrebbe mostrare un deterioramento più pronunciato.

La conclusione delle riflessioni sin qui condotte è, in sostanza, che per l'anno in corso è da attendersi un peggioramento della posizione debitoria della finanza locale e che all'origine di tale fenomeno sia da porre, in particolare, la difficoltà del gettito fiscale ad assicurare le necessarie risorse, in presenza della reiterazione del blocco delle aliquote IRAP e delle addizionali IRPEF e della programmata restrizione dei trasferimenti statali. In particolare, le dinamiche attese delle principali componenti delle imposte locali pongono problemi di prospettiva che si riverberano sull'esercizio 2005 il quale, per tale verso, sembra destinato a veder proseguire la fase di sofferenza della finanza locale.

A fronte di tali rischi, ed in un contesto che dovrebbe evolvere verso la progressiva attuazione dei principi del federalismo fiscale, in primo luogo quello della corrispondenza fra potere di spesa e responsabilità del reperimento delle risorse, appare necessario dedicare un'attenzione particolare allo sviluppo delle fonti di entrata proprie.

Come detto, gli effetti negativi sugli equilibri di bilancio dell'Amministrazione locale rischiano di emergere in modo evidente nel 2005. In particolare, se la tendenza attuale riguardante l'evoluzione delle basi imponibili del settore privato dovesse proseguire, il suo impatto negativo sulla capacità di autofinanziamento degli enti territoriali sarebbe rilevante perché - nel 2005 - in ragione della riduzione attesa della dinamica della componente pubblica delle basi imponibili verrebbe meno l'effetto compensativo sul gettito di IRAP ed addizionali IRPEF che tale componente ha, invece, garantito per l'anno in corso.

¹¹ Cfr. Banca d'Italia, *Finanza Pubblica*, Supplemento al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari, Anno XIV, n. 62 - 10 novembre 2004.