

Documento di economia e finanza 2015

Dossier 1

La finanza delle amministrazioni comunali

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Giorgio Alleva
Commissioni riunite**

**V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati e
5ª Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato della Repubblica**

Roma, 21 aprile 2015

La finanza delle amministrazioni comunali

In termini di uscite complessive, nel 2014¹ i comuni hanno pesato per il 6,2% dell'insieme della PA, con un'incidenza in diminuzione dal 6,6 % del 2011 (tavola 1).

I redditi da lavoro pagati dalle amministrazioni comunali costituiscono oltre il 9% della spesa complessiva della PA per il personale. Molto più elevata (oltre il 20%) è l'incidenza dei comuni sulla spesa per acquisto di beni e servizi (incluse le prestazioni sociali in natura). Peraltro, i comuni hanno un ruolo rilevante sia in termini di contributi alla produzione erogati dalla PA, di cui circa il 10% è concesso alle imprese dalle amministrazioni comunali, sia, ancora di più, all'interno della spesa per investimenti pubblici, con un'incidenza media del 27%.

Tavola 1 - Uscite dei comuni per le principali voci di bilancio - Anni 2011-2014 (in percentuale delle rispettive voci di bilancio per il totale della PA)

PRINCIPALI VOCI DI BILANCIO	2011	2012	2013	2014(a)
TOTALE USCITE CORRENTI	5,6	5,5	5,6	5,5
<i>di cui:</i>				
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	9,6	9,4	9,3	9,1
<i>Consumi intermedi (incluse le prestazioni sociali in natura)</i>	20,3	20,8	21,5	21,4
<i>Imposte indirette</i>	10,4	10,3	10,2	10,0
<i>Contributi alla produzione</i>	10,7	10,0	9,4	9,1
<i>Interessi passivi</i>	2,5	2,0	1,9	1,9
<i>Trasferimenti correnti diversi (a famiglie e imprese)</i>	11,8	12,9	14,5	15,4
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	19,1	17,7	18,1	16,3
<i>di cui:</i>				
<i>Investimenti fissi lordi</i>	25,9	28,4	28,4	24,5
<i>Contributi agli investimenti (a famiglie e imprese)</i>	5,6	5,4	6,1	7,1
TOTALE USCITE	6,6	6,4	6,5	6,2

Fonte: Istat, conti economici nazionali

(a) Dati provvisori.

La spesa per acquisto di beni e servizi (incluse le prestazioni sociali in natura) rappresenta la componente principale della spesa dei comuni, costituendone il 43,2 per cento nel 2014, con un incremento in termini nominali di quasi il 10% dal 2011 (tavola 2).

Poco meno di un quarto delle uscite totali delle amministrazioni comunali è costituito dalle spese di personale che hanno mantenuto negli ultimi anni una dinamica decrescente: l'incidenza di tale voce è diminuito dal 24% nel 2011 al 23 % nel 2014.

¹ Dati provvisori

Fra le spese in conto capitale, anche la spesa per investimenti dei comuni ha continuato a contrarsi, segnando in particolare un forte calo nel 2014 (circa 2 miliardi rispetto al 2013); in termini di quota sulle uscite totali, gli investimenti sono scesi dal 17,5% del 2011 al 13,6% nel 2014.

Tavola 2- Uscite dei comuni per le principali voci di bilancio - Anni 2011-2014 (in percentuale sul totale delle uscite dei comuni)

PRINCIPALI VOCI DI BILANCIO	2011	2012	2013	2014(a)
TOTALE USCITE CORRENTI	78,7	79,4	80,6	82,9
<i>di cui:</i>				
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	24,2	23,7	22,7	23,0
<i>Consumi intermedi (incluse le prestazioni sociali in natura)</i>	39,0	40,0	41,5	43,2
<i>Imposte indirette</i>	1,6	1,5	1,5	1,5
<i>Contributi alla produzione</i>	3,7	3,9	3,8	4,0
<i>Interessi passivi</i>	2,9	2,6	2,2	2,2
<i>Trasferimenti correnti diversi (a famiglie e imprese)</i>	1,6	1,8	1,9	2,1
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	21,3	20,6	19,4	17,1
<i>di cui:</i>				
<i>Investimenti fissi lordi</i>	17,5	17,7	16,1	13,6
<i>Contributi agli investimenti (a famiglie e imprese)</i>	1,4	1,3	1,2	1,3
TOTALE USCITE	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat, conti economici nazionali
(a) Dati provvisori.

Le entrate complessive dei comuni hanno costituito, nel triennio 2011-2013, il 6,8% di quelle del settore delle Pubbliche Amministrazioni; nel 2014 l'incidenza scende al 6,5% (tavola 3). Fra le principali componenti di entrata, le imposte indirette comunali sono in forte crescita negli ultimi anni, aumentando dal 5,7% del 2011 a quasi il 9% stimato per il 2014. Le imposte dirette dei comuni sono mediamente circa il 2,5% del totale delle imposte dirette della PA.

Tavola 3 - Entrate dei comuni per le principali voci di bilancio - Anni 2011-2014 (in percentuale delle rispettive voci di bilancio per il totale della PA)

PRINCIPALI VOCI DI BILANCIO	2011	2012	2013	2014(a)
TOTALE ENTRATE CORRENTI	6,3	6,2	6,2	6,1
<i>di cui:</i>				
<i>Vendita di beni e servizi</i>	52,6	54,0	55,9	54,3
<i>Imposte indirette</i>	5,7	7,3	7,7	8,9
<i>Imposte dirette</i>	2,1	2,5	2,5	2,6
<i>Trasferimenti correnti diversi (da famiglie e imprese)</i>	18,2	16,7	16,5	15,1
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	29,5	36,2	34,0	32,1
TOTALE ENTRATE	6,9	6,8	6,9	6,5

Fonte: Istat, conti economici nazionali
(a) Dati provvisori.

La parte preponderante (circa il 90%) delle entrate complessive dei comuni è costituita da entrate correnti (tavola 4). Fra queste la componente più rilevante è quella delle imposte (dirette e indirette), il cui peso sulle entrate totali dei comuni è salito dal 27,1% del 2011 al 43,8% del 2014, quale effetto del processo di riforma delle imposte locali sugli immobili e in particolare dell'introduzione della TASI. Hanno segnato una crescita anche le entrate derivanti da vendita di servizi, la cui incidenza sulle entrate complessive è aumentata dal 19% al 23% nel 2014. Una dinamica opposta si è, invece, registrata per i trasferimenti in entrata dallo stato e dagli altri enti pubblici che sono scesi sensibilmente nel quadriennio, fino a rappresentare il 17% circa delle entrate totali (dal 34,8% del 2011). Tale andamento deve essere considerato in connessione con la dinamica delle imposte, essendo uno degli effetti del cosiddetto processo di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, avviato con l'introduzione del federalismo fiscale.

Tavola 4 - Entrate dei comuni per le principali voci di bilancio - Anni 2011-2014 (in percentuale sul totale delle entrate dei comuni)

PRINCIPALI VOCI DI BILANCIO	2011	2012	2013	2014(a)
TOTALE ENTRATE CORRENTI	89,5	90,0	88,2	91,8
<i>di cui:</i>				
<i>Vendita di beni e servizi</i>	19,3	19,9	22,1	23,3
<i>Imposte indirette</i>	20,0	26,9	26,8	34,1
<i>Imposte dirette</i>	7,2	9,0	9,0	9,7
<i>Trasferimenti correnti diversi (da famiglie e imprese)</i>	5,0	4,9	4,9	4,6
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	10,5	10,0	11,8	8,2
TOTALE ENTRATE	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat, conti economici nazionali
(a) Dati provvisori.

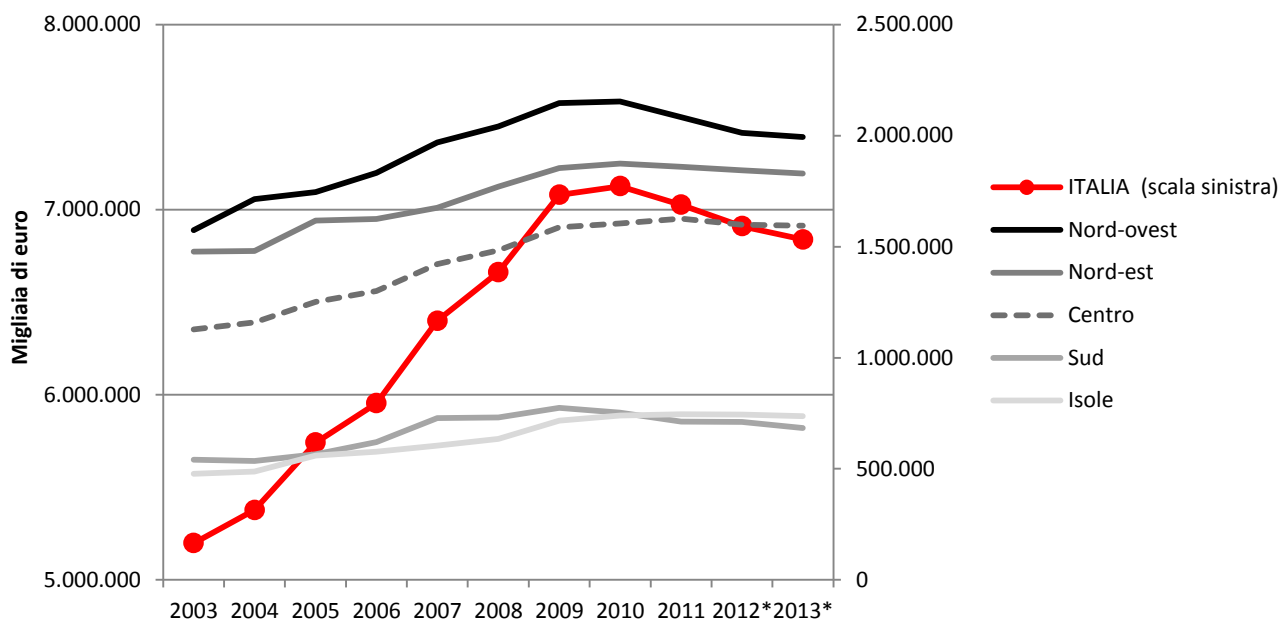
In base alla Legge quadro n. 328 del 2000, i comuni svolgono un ruolo chiave nell'offerta pubblica della rete di servizi sociali e socio-assistenziali sul territorio. Infatti, compete ai comuni, singolarmente o in forma associata, offrire un supporto economico e logistico alle famiglie per i bisogni connessi alla crescita dei figli, all'assistenza agli anziani e alle persone con disabilità, nonché contrastare il disagio legato alla povertà e all'emarginazione.

Considerando la destinazione della spesa, secondo i dati dell'indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati, la spesa sociale è in diminuzione dal 2011: nel 2013, sulla base di informazioni parziali², si stima che le risorse destinate dai comuni alle politiche di welfare territoriale ammontino a circa 6 miliardi 800 milioni di euro, al

² La stima della spesa complessiva si basa sull'80% dei dati raccolti dell'indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati, ancora in corso. Si tratta di una stima conservativa in quanto per la quota dei non rispondenti è stata assunta la stessa spesa del 2012.

netto della compartecipazione alla spesa da parte degli utenti e del Sistema Sanitario Nazionale. Rispetto al 2010, quando si è toccato il massimo con 7 miliardi e 126 milioni di euro, si registra una riduzione del 4 per cento (figura 1).

Figura 1 - Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per ripartizione geografica - Anni 2003-2013



Fonte: Istat, indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni
 (*) Dati provvisori

Nel Mezzogiorno, in media rispetto alla popolazione, i fondi e servizi per l'assistenza sociale messi a disposizione dai comuni sono inferiori al dato nazionale.

L'indagine rileva anche le fonti di finanziamento della spesa sociale dei comuni. Emerge che una quota importante delle risorse, circa il 70 per cento, provengono da risorse proprie dei comuni o degli Enti associativi, mentre il fondo indistinto per le politiche sociali ne finanzia il 10 per cento, i fondi regionali vincolati il 16,6 per cento e il rimanente 6 per cento proviene da altre fonti.

La quota di risorse proprie dei comuni impiegate nel welfare tende ad aumentare gradualmente nel tempo; dal punto di vista territoriale è decisamente più alta al Centro-Nord, dove raggiunge l'80% della spesa sociale territoriale al Nord-ovest, mentre scende al 62% al Sud e al 36% nelle Isole. Al Sud e nelle Isole è più alto il peso del fondo indistinto per le politiche sociali e dei fondi regionali vincolati per le politiche sociali (tavola 5).

Tavola 5 - Spesa sociale dei comuni singoli e associati per fonte di finanziamento e ripartizione geografica - Anni 2011 - 2013 (valori percentuali)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Fondo indistinto per le politiche sociali (a)	Fondi regionali vincolati per le politiche sociali (b)	Fondi vincolati per le politiche sociali dallo Stato o da Unione europea (c)	Altri trasferimenti da Enti pubblici	Trasferimento fondi da privati	Risorse proprie dei comuni	Risorse proprie degli Enti associativi	Totale
2011								
Nord-ovest	9.5	11.9	2.7	2.9	1.3	70.0	1.7	100.0
Nord-est	13.1	18.4	1.6	1.4	1.6	62.0	1.9	100.0
Centro	7.5	17.1	3.8	1.6	0.9	67.1	2.0	100.0
Sud	20.4	10.1	4.6	6.6	0.5	55.7	2.1	100.0
Isole	24.5	34.5	3.3	0.8	0.6	36.1	0.2	100.0
ITALIA	12.4	17.1	2.9	2.2	1.2	62.5	1.7	100.0
2012*								
Nord-ovest	6.6	9.6	1.7	2.2	1.9	75.8	2.2	100.0
Nord-est	8.5	23.5	1.4	1.3	1.9	60.9	2.5	100.0
Centro	9.5	15.4	2.2	2.6	1.0	66.7	2.6	100.0
Sud	13.7	9.6	5.1	7.0	0.8	59.7	4.1	100.0
Isole	24.1	32.3	3.5	1.0	0.7	38.2	0.2	100.0
ITALIA	10.1	17.4	2.1	2.2	1.5	64.4	2.3	100.0
2013*								
Nord-ovest	4.3	9.1	3.0	2.0	1.2	78.7	1.7	100.0
Nord-est	10.2	18.2	1.8	1.4	1.7	63.5	3.2	100.0
Centro	8.9	14.0	3.1	2.6	0.8	67.0	3.6	100.0
Sud	15.3	12.9	4.5	4.2	0.9	56.0	6.2	100.0
Isole	22.7	34.3	2.8	1.2	2.6	36.2	0.2	100.0
ITALIA	10.4	16.6	2.7	1.9	1.5	64.2	2.7	100.0

Fonte: Istat, indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni

* Dati provvisori

(a) Quota nazionale e quota regionale o provinciale nel caso di province autonome.

(b) Fondi regionali (o provinciali nel caso di province autonome) vincolati per le politiche sociali (esclusa la quota regionale o provinciale del fondo indistinto).

(c) Esclusa la quota nazionale del fondo indistinto.