

## 7. ALCUNE EVIDENZE FINANZIARIE E ISTITUZIONALI

### 7.1. La finanza pubblica

Lo scenario di aspettative finanziarie e istituzionali, considerato nei precedenti capitoli, non può rimanere senza un'adeguata verifica empirica pur vincolata dallo stato della strumentazione conoscitiva non ancora così avanzata da permetterla compiutamente. Gli attuali sistemi informativi non consentono, infatti, di consolidare adeguatamente i dati di bilancio delle differenti amministrazioni, soprattutto con riferimento ai bilanci delle Regioni. Per cercare di porre rimedio a tale criticità l'art. 2 della l. 42/2009 ha attribuito al Governo il compito di adottare decreti legislativi che provvedano anche all'individuazione dei principi fondamentali per l'armonizzazione dei bilanci pubblici in modo da assicurare la redazione dei bilanci di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni in base a criteri predefiniti e uniformi.

In attesa di questa armonizzazione, possono aiutare, con sufficiente qualità del risultato, le attuali basi informative che danno conto dello stato della finanza pubblica, regionale e locale, quali per esempio i Conti pubblici territoriali e la banca dati sui certificati consuntivi del Ministero dell'Interno.

È così possibile esaminare l'attuale livello di autonomia tributaria di Regione Lombardia, considerare i settori sui quali si concentra la maggiore spesa a livello regionale e comprendere qual è il ruolo finanziario sostenuto dagli altri livelli di amministrazione. È inoltre verificabile lo stato della finanza locale in Lombardia e trarre considerazioni sulla possibile applicazione di meccanismi di coordinamento finanziario quali il Patto di stabilità interno «territorializzato». Si comprenderà con maggiore evidenza per quali politiche la Regione dispone di una robusta leva finanziaria e per quali invece svolge funzioni complementari.

Dell'intreccio tra elementi finanziari e istituzionali si rende conto nel paragrafo 7.4. del presente capitolo dedicato all'area metropolitana, al dibattito sul ruolo delle Province e all'evoluzione dell'unionismo dei piccoli Comuni lombardi.

Le prime osservazioni sulle caratteristiche generali della finanza del settore pubblico allargato della Lombardia hanno valore strutturale. È interessante notare come sebbene il settore pubblico allargato lombardo (costituito oltre che dalle Pubbliche amministrazioni, da imprese pubbliche nazionali e imprese pubbliche locali, entità che producono servizi di pubblica utilità sotto il controllo pubblico) origini il 20,8% delle entrate complessive di tutte le amministrazioni italiane, nel territorio lombardo venga effettuato il 17,8% delle spese complessive delle stesse amministrazioni.

Inoltre, nonostante in Lombardia sia prodotto circa il 20,8% del PIL italiano e vi risieda circa il 15,9% della popolazione italiana, gli investimenti pubblici diretti alla Regione valgono soltanto il 12,5% del totale (tab. 7.1).

Le entrate complessive totali del settore pubblico allargato lombardo del 2007 ammontano a 221.096 Meuro. Considerate nei valori pro capite, corrispondono a una contribuzione di ciascun cittadino lombardo al funzionamento del settore pubblico allargato pari a 23.162 euro.

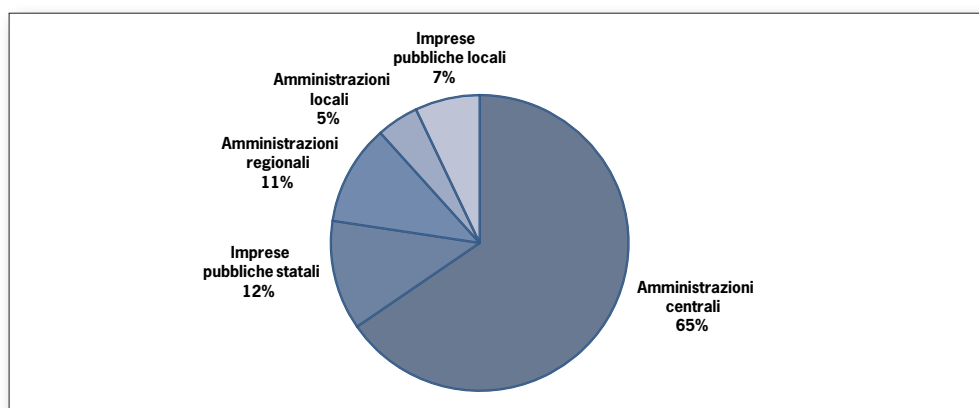
A tali dimensioni totali corrispondono tre livelli istituzionali che hanno modificato nel tempo il proprio rilievo. Se si analizza il peso relativo di ciascun livello di governo, le entrate delle amministrazioni statali sono passate dal 73% del totale delle entrate del settore pubblico allargato del 1996 al 65% del 2007.

**Tabella 7.1** Indicatori della distribuzione territoriale del settore pubblico allargato lombardo (quote % sul totale, media 1996-2007)

	Popolazione	PIL	Spesa pubblica totale	Spesa in conto capitale	Entrate totali
Nord di cui Lombardia	44,9 15,9	54,7 20,8	48,3 17,8	42,6 12,5	54,6 20,8
Centro	19,2	21,2	23,1	25,7	22,4
Sud	35,9	24,1	28,5	31,7	22,9
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione IReR su banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo, ISTAT-DPS (2009) e su dati Conti pubblici territoriali

Nello stesso periodo di tempo, invece, le entrate delle amministrazioni regionali sono passate dal 2% del 1996 all'11% del 2007, mentre si è ridotta la quota delle entrate gestite dalle amministrazioni locali, che passa dal valore del 7% del 1996 al valore del 5% del 2007 (fig. 7.1).

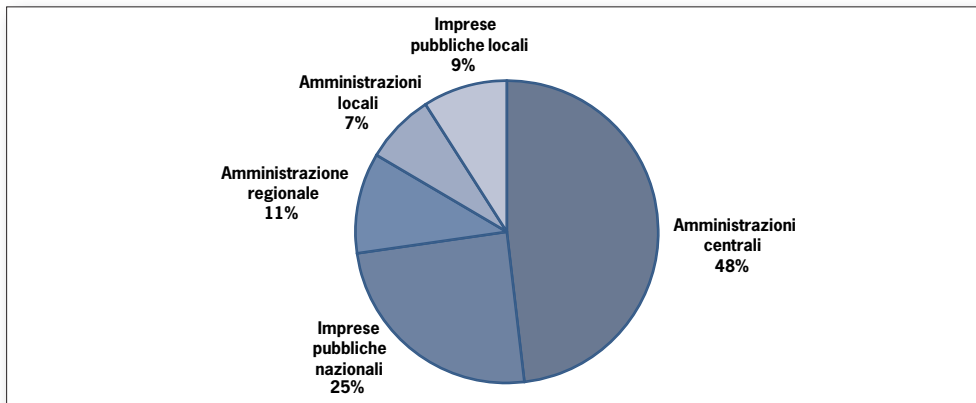
**Figura 7.1** Quota delle entrate gestite da ciascun erogatore sul totale 2007

Fonte: elaborazione IReR su dati MEF, Conti pubblici territoriali (2007)

Quanto alle spese del settore pubblico allargato, complessivamente nel 2007 hanno raggiunto 180.062 Meuro con una spesa media pro capite per cittadino lombardo pari a 18.864 euro. Rispetto al 1996 in cui le spese delle amministrazioni statali in Lombardia valevano circa il 62% delle spese totali del settore pubblico allargato, nel 2007 la quota di spesa effettuata dalle amministrazioni statali rappresentava il 48% della spesa totale, per un importo di 86.701 Meuro. Nello stesso periodo, invece, la quota delle spese effettuate dalle amministrazioni regionali è passata dal 6% del 1996 all'11% del 2007, per un importo complessivo di 19.363 Meuro. Rimane invece stabile la quota di spesa effettuata dalle amministrazioni locali. Nel periodo considerato dunque, si è verificato un limitato decentramento delle spese a favore del livello regionale e del livello locale (fig. 7.2), così come peraltro avviene in altri Paesi europei quali Francia e Germania (Brugnoli, 2008b, p. 74 ss).

Nello stesso periodo di tempo si è avuta un'accentuazione della societizzazione della spesa pubblica, con la delega di alcuni importanti servizi a società pubbliche. Le

Figura 7.2 Quota delle spese gestite da ciascun erogatore sul totale 2007



Fonte: elaborazione IReR su dati MEF, Conti pubblici territoriali (2007)

spese delle imprese statali, infatti, valevano nel 1996 circa il 15% delle spese totali, mentre nel 2007 le stesse rappresentano il 25% del totale delle spese (IReR, 2008n).

## 7.2. La finanza regionale

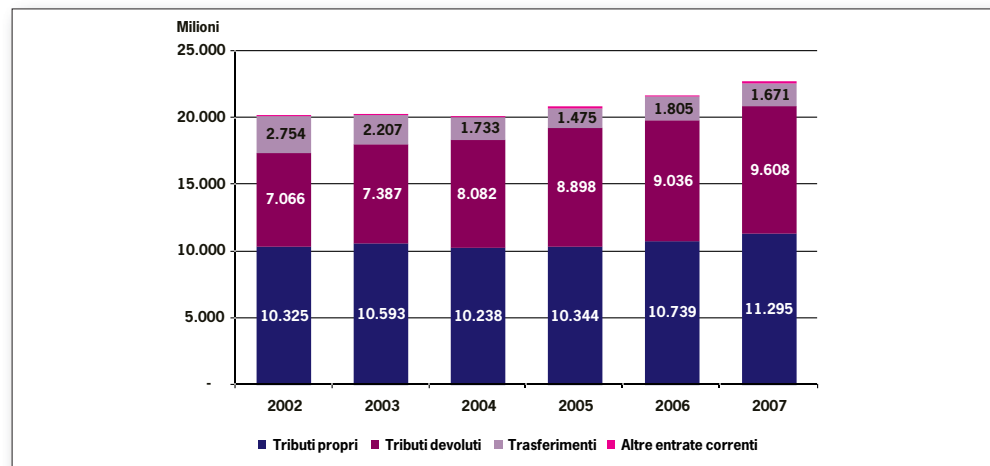
### 7.2.1. Le entrate e l'autonomia tributaria della Regione

L'analisi dei bilanci consuntivi dell'amministrazione regionale permette di verificare come il processo di decentramento di funzioni avvenuto nell'ultimo decennio e il nuovo sistema di finanziamento regionale che ne è emerso non abbia comportato sostanziali miglioramenti dal punto di vista dell'autonomia tributaria regionale. Se si analizzano i dati tratti dal bilancio consuntivo regionale per il periodo 2002-2007 e si riclassificano le entrate correnti rispetto alla loro natura, risulta evidente che in termini assoluti la riduzione dei trasferimenti correnti statali è stata di fatto compensata dall'incremento dei tributi devoluti dal livello centrale, che solo in parte possono essere definiti come entrate autonome della Regione.

Quanto a evoluzione dei diversi aggregati finanziari (fig. 7.3), nel periodo considerato le entrate correnti sono aumentate complessivamente del 12,5%; tuttavia le risorse derivanti dai tributi propri, ossia dalle vere e proprie entrate autonome dell'amministrazione, sono cresciute con una progressione inferiore (9,4%), i trasferimenti hanno registrato una riduzione del 39,3% e i tributi devoluti sono cresciuti del 36%.

La limitata autonomia finanziaria dell'amministrazione regionale risulta più evidente laddove si proceda all'analisi dell'evoluzione del peso in termini relativi delle entrate derivanti da tributi propri sulle complessive entrate correnti. Mentre nel 2002 le entrate da tributi propri dell'amministrazione valevano circa il 51% delle entrate correnti complessive, nel 2007 le stesse riducono il loro peso relativo attestandosi a un valore del 49,6%. Nello stesso periodo di tempo, di contro, aumenta il peso relativo dei tributi devoluti che crescono dal 34,9% del 2002 sino al valore del 42,2% del 2007.

Nonostante la buona gestione delle entrate proprie e dell'autonomia tributaria, una quota consistente delle spese correnti è quindi ancora finanziata da entrate che di-

**Figura 7.3** Evoluzione delle entrate correnti dell'amministrazione regionale (valori assoluti, milioni di euro)

Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia, Bilanci consuntivi (2002-2007)

pendono in maniera rilevante, sia nella dimensione, sia nei tempi di erogazione dal livello statale.

### 7.2.2. Le caratteristiche e la destinazione della spesa regionale

I dati finanziari derivati dai bilanci consuntivi e dal rendiconto della Lombardia rendono possibili molteplici analisi che evidenziano la sana e corretta gestione garantita in questi anni dall'amministrazione regionale, peraltro certificata da organi indipendenti quali la Corte dei Conti. Per ricostruire un quadro quanto più completo e analitico del cambiamento di ruolo dell'amministrazione regionale nell'esercizio delle proprie politiche di spesa, è opportuno analizzare l'evoluzione della spesa pubblica complessiva ripartita rispetto ai tre differenti livelli di governo, statale, regionale, locale. In questo caso fonte dei dati sono i Conti pubblici territoriali.

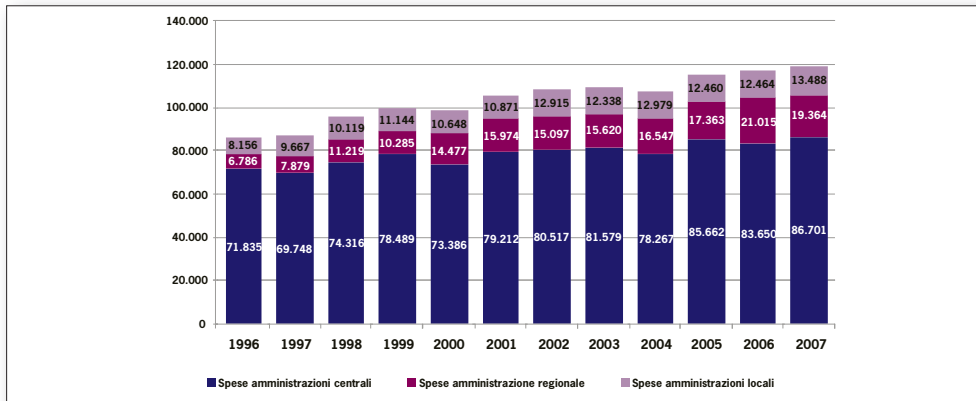
Nel decennio considerato, a fronte di nuove competenze, sono aumentate le spese realizzate da Regione Lombardia (fig. 7.4). Se nel 1999, data di attuazione delle leggi di decentramento amministrativo, le spese dell'amministrazione regionale valevano complessivamente circa 10.285 Meuro nel 2007 le stesse ammontano a 19.364 Meuro con una crescita di circa l'88%. Nello stesso periodo, le spese delle amministrazioni statali in Lombardia sono passate da circa 78.489 Meuro del 1999 a 86.701 Meuro del 2007 con una crescita di circa il 10% (fig. 7.5).

L'amministrazione regionale ha svolto un importante ruolo anche negli investimenti pubblici con flussi di spesa in conto capitale dal 2000 in genere superiori al miliardo di euro.

Se si esaminano le spese correnti, è possibile ottenere un quadro completo di quali siano i principali settori di intervento dell'amministrazione regionale, ovvero dei settori che risultano destinatari della maggior parte delle risorse di bilancio (tabb. 7.2 e 7.3).

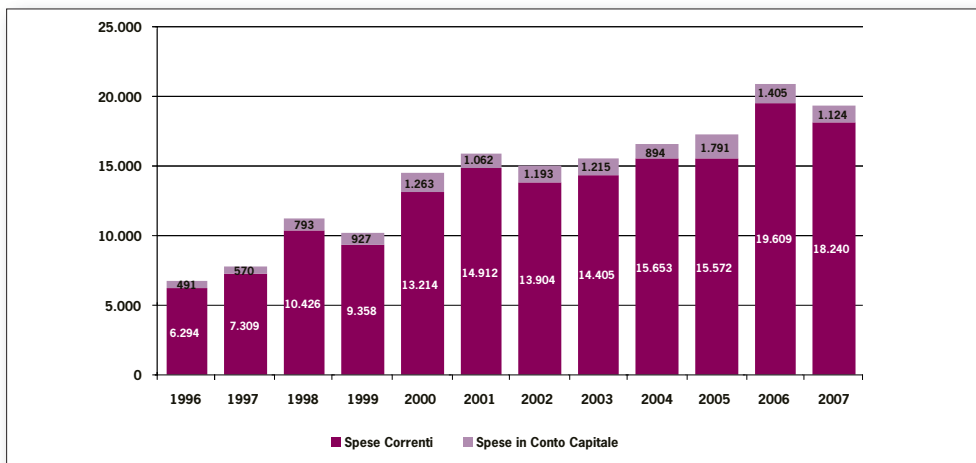
Il principale settore è costituito dalla sanità. Dal valore di 5.626 Meuro del 1996 si passa a 15.055 Meuro nel 2007. Il secondo settore in termini di spesa è costituito invece dalla spesa sociale (welfare per la sussidiarietà) arrivata nel 2007 a un valore di 1.771 Meuro. Seguono i trasporti che hanno assorbito nel 2007 circa 1.108 Meuro.

Figura 7.4 Evoluzione delle spese dei differenti livelli di governo (valori assoluti, milioni di euro)



Fonte: elaborazione IReR su dati MEF, Conti pubblici territoriali (1996-2007)

Figura 7.5 Evoluzione delle spese dell'amministrazione regionale (1996-2009)



Fonte: elaborazione IReR su dati MEF, Conti pubblici territoriali

Significativa è anche la spesa per l'istruzione e la formazione professionale, pari a circa 320 Meuro nell'esercizio considerato.

Altri settori di intervento di qualche peso per l'amministrazione regionale sono quelli rappresentati dalle infrastrutture prioritarie (266 Meuro nel 2007), dal sistema agro-alimentare (219 Meuro), dalle politiche per la casa (206 Meuro), la valorizzazione del territorio (153 Meuro), l'industria e le PMI (125 Meuro), la tutela dell'ambiente (117 Meuro).

È poi interessante notare che in molti di tali settori l'intervento della Regione non risulta essere esclusivo o predominante, dal momento che anche gli altri livelli di governo del territorio intervengono nell'offerta dei servizi inclusi in tali settori. Ad eccezione del settore del lavoro, in cui le spese pubbliche nel territorio sono generate esclusivamente dall'amministrazione regionale, e del settore della sanità, dove le spese sostenute dall'amministrazione valgono il 99% delle spese pubbliche, in diversi settori risulta ancora rilevante il ruolo dell'amministrazione statale.

**Tabella 7.2** | Evoluzione della spesa regionale per le prime 10 funzioni obiettivo omogenee (1996-2001) (milioni di euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sanità e salute	5.626,02	6.799,62	7.884,14	8.678,42	8.589,14	9.870,90	12.087,64
Welfare della sussidiarietà	62,90	287,62	153,28	174,47	194,13	211,42	310,51
Trasporto pubblico regionale	540,67	533,82	578,46	631,43	692,16	770,92	999,57
Sistema educativo di istruzione e form. professionale	103,38	108,49	138,99	127,93	134,25	147,07	286,85
Infrastrutture prioritarie	9,06	19,21	17,83	13,60	18,30	24,15	38,36
Sistema agroalimentare e forestale	46,47	70,17	79,45	72,49	58,33	58,17	138,86
Politiche per la casa	69,73	69,10	66,34	210,96	66,24	76,46	138,79
Valorizzazione del territorio	46,05	138,97	140,59	66,54	87,25	114,94	94,63
Industria e PMI	32,80	37,48	72,65	131,67	38,76	23,75	28,53
Tutela dell'ambiente	52,22	92,49	154,42	56,36	59,47	96,49	94,92

Fonte: Regione Lombardia, Rendiconti 1996-2001

**Tabella 7.3** | Evoluzione della spesa regionale per le prime 10 funzioni obiettivo omogenee (2002-2007) (milioni di euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sanità e salute	11.476,01	11.582,61	12.613,38	12.816,77	14.360,97	15.055,31
Welfare della sussidiarietà	653,59	1.268,04	1.586,86	1.402,78	1.509,87	1.771,28
Trasporto pubblico regionale	884,91	883,37	1.060,14	960,37	1.049,01	1.108,36
Sistema educativo di istruzione e form. professionale	310,60	262,08	287,18	269,26	379,76	320,71
Infrastrutture prioritarie	101,63	157,89	209,34	252,77	188,66	266,41
Sistema agroalimentare e forestale	173,29	207,74	191,38	190,07	150,16	219,30
Politiche per la casa	183,45	140,41	209,75	353,03	153,78	206,58
Valorizzazione del territorio	217,13	257,01	303,07	189,19	142,20	153,36
Industria e PMI	62,96	108,91	94,32	95,99	111,87	125,92
Tutela dell'ambiente	133,97	106,19	146,20	121,10	86,65	117,43

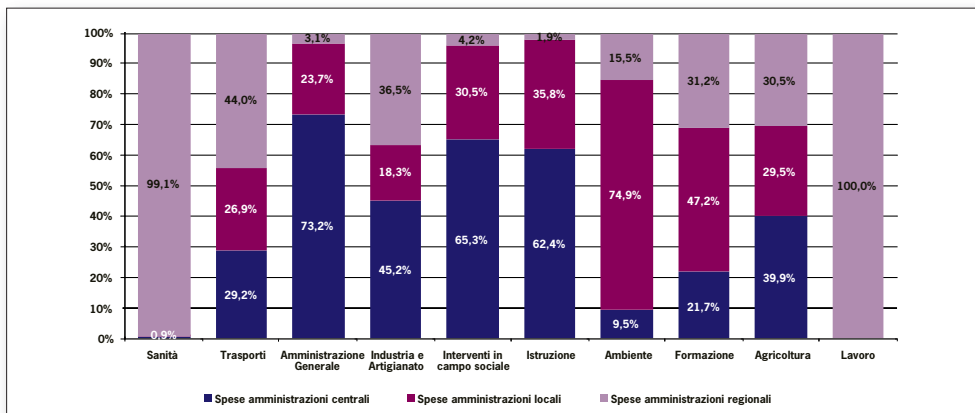
Fonte: Regione Lombardia, Rendiconti 2002-2007

Negli interventi in campo sociale, per esempio, il 65,3% delle spese sostenute nel territorio lombardo sono finanziate con risorse statali, mentre le risorse regionali valgono soltanto il 4,2% delle spese complessive. Nel campo dell'istruzione, a fronte di una spesa dell'amministrazione statale che vale il 62,4% delle spese complessive del settore, le spese dell'amministrazione regionale valgono l'1,9% di quelle del settore (fig. 7.6).

Settori in cui le spese dell'amministrazione statale sono maggiori rispetto a quelle regionali sono inoltre quelli dell'industria e artigianato (45,2% delle spese complessive) e dell'agricoltura (39,9% delle spese complessive).

Vi sono poi alcuni settori in cui il ruolo delle spese sostenute dall'amministrazione regionale sul totale della spesa pubblica risulta minore rispetto alle spese sostenute dalle amministrazioni locali. Per esempio in quello dell'ambiente, a fronte di una spesa dell'amministrazione regionale che vale il 15,5% del totale, le amministrazioni locali generano il 74,9% delle spese. Simili considerazioni valgono anche per i settori della formazione, dell'istruzione e degli interventi in ambito sociale e pongono complessivamente il tema di come esercitare una funzione di governo in ambiti di policy in cui la leva finanziaria a disposizione della Regione non ha un'incisività determinante.

Figura 7.6 Primi 10 settori dell'amministrazione regionale per spese dei vari livelli istituzionali



Fonte: elaborazione IReR su dati MEF, Conti pubblici territoriali (1996-2007)

È poi interessante analizzare quale sia il grado di relazione finanziaria tra la Regione e le amministrazioni locali, ovvero in che misura il loro funzionamento sia sostenuto dalla Regione. Complessivamente nel 2007, in base ai dati che emergono dai certificati consuntivi, la Regione Lombardia ha destinato agli Enti locali circa 1.226 Meuro sotto forma di trasferimenti correnti o trasferimenti in conto capitale, pari a circa il 6,3% delle spese complessive dell'amministrazione regionale.

Dei 1.226 Meuro stanziati nel 2007, il 43% era destinato al finanziamento della spesa corrente, il 16% a quello delle funzioni delegate dall'amministrazione regionale e, infine, il 41% al finanziamento di investimenti.

È interessante notare che, seppur in un periodo di forti vincoli alla finanza pubblica, l'amministrazione regionale ha incrementato i suoi trasferimenti correnti alle amministrazioni locali. Se nel 2003 i contributi a Province, Comunità montane e Comuni valevano complessivamente circa 534 Meuro, nel 2007 gli stessi hanno raggiunto il valore di 723 Meuro (tab. 7.4).

Tabella 7.4 | Trasferimenti regionali agli Enti locali per tipologia e destinatari nel periodo 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Contr. e trasf. correnti</b>	<b>398,49</b>	<b>378,11</b>	<b>445,05</b>	<b>427,51</b>	<b>528,35</b>
Province	169,54	167,78	222,03	214,08	305,57
Comunità Montane	20,16	17,79	17,48	20,50	20,38
Comuni	208,79	192,54	205,54	192,94	202,40
<b>Contr. e trasf. correnti per funzioni delegate</b>	<b>136,41</b>	<b>130,28</b>	<b>153,42</b>	<b>160,63</b>	<b>194,85</b>
Province	95,37	89,98	108,65	93,90	127,11
Comunità Montane	7,54	5,26	3,61	4,08	3,80
Comuni	33,51	35,03	41,15	62,65	63,94
<b>Trasferimenti in c/capitale</b>	<b>1.045,78</b>	<b>992,46</b>	<b>584,10</b>	<b>486,90</b>	<b>503,08</b>
Province	409,06	372,85	161,13	196,60	260,96
Comunità Montane	87,77	94,32	53,57	59,51	46,18
Comuni	548,95	525,28	369,39	230,79	195,94
<b>Totale</b>	<b>1.580,6</b>	<b>1.500,8</b>	<b>1.182,5</b>	<b>1.075,0</b>	<b>1.226,2</b>

Fonte: elaborazione IReR su dati Min. Interno, Certificati consuntivi amministrazioni locali (2003-2007)

Si dimostrano invece più variabili i trasferimenti in conto capitale, che raggiungono i valori più alti nel 2003 e nel 2004 con rispettivamente 1.045 Meuro e 992 Meuro. Tali dati, tuttavia, devono essere interpretati alla luce dell'evoluzione della spesa dei programmi regionali finanziati con risorse derivanti dai fondi strutturali.

Analizzando i trasferimenti complessivi dalla Regione a tutti gli Enti locali, si ottengono per l'intero periodo le seguenti dimensioni: 2.994,6 Meuro alle Province (pari al 45,6% del totale), 462 Meuro alle Comunità montane (pari al 7%, 3.108,8 Meuro ai Comuni (pari al 47,4% del totale). Si può quindi osservare una ripartizione più accentuata verso i Comuni e, a seguire, verso le Province. Nel periodo più recente, invece, si accentua la concentrazione dei trasferimenti alle amministrazioni provinciali. Insieme ad aspetti di tecnica finanziaria, ha avuto un ruolo il consolidamento dei trasferimenti per le funzioni delegate derivato a sua volta dalla necessità di disporre, in Lombardia, di enti intermedi con dimensione ottimale, rispondente al principio di adeguatezza richiesto dalla nuova Costituzione oltre che dalle esigenze di efficacia dell'azione pubblica.

### 7.3. La finanza locale

#### 7.3.1. Le entrate dei Comuni

In Lombardia, a livello locale, nonostante l'elevata pressione fiscale, le entrate in conto corrente delle amministrazioni locali hanno registrato un trend positivo con un incremento nel periodo 2003-2007 di circa il 5,5%. La lettura dell'evoluzione dei diversi titoli delle entrate (tab. 7.5), però, consente di comprendere come la crescita delle entrate sia ottenuta a scapito dell'autonomia tributaria e finanziaria, stante la riduzione dell'ICI stabilita a livello statale.

Tabella 7.5 | Evoluzione delle entrate delle amministrazioni comunali (2003-2007)

	2003	2004	2005	2006	2007
Entrate tributarie	4.595,01	4.736,34	5.124,79	4.970,57	3.802,46
Entrate da trasferimenti correnti	1.011,27	811,00	786,58	765,69	2.026,24
Entrate tariffarie	2.134,08	2.190,43	2.204,89	2.180,79	2.336,86
Entrate da alienazione e trasferimenti cap.	7.617,77	8.522,95	10.224,20	8.844,40	8.430,25
Entrate da accensioni prestiti	998,19	1.354,36	2.871,33	994,29	532,72
Entrate totali	16.356,33	17.615,07	21.211,78	17.755,74	17.128,53

Fonte: elaborazione IReR su dati del Min. Interno, Certificati consuntivi amministrazioni locali (2003-2007)

Contemporaneamente, a seguito di tali provvedimenti si è invece rafforzata la dipendenza finanziaria dal livello statale, fenomeno ancora più rilevante nel 2008, data l'ulteriore riduzione della base imponibile dell'ICI. Complessivamente la pressione tributaria delle amministrazioni comunali è passata da circa 504 euro del 2003 a 398 euro del 2007, mentre la dipendenza finanziaria è quasi raddoppiata passando da 111 euro del 2003 sino a 212 euro del 2007. Nello stesso periodo di tempo l'indicatore di autonomia tributaria medio delle amministrazioni comunali è passato dal 59,4% al 46,6%.

Se si disaggrega il dato relativo ai trasferimenti correnti emerge come nel corso del 2007 sia aumentata in maniera rilevante la dipendenza finanziaria dal livello statale dato che l'importo delle risorse trasferite dallo Stato passa da circa 699 Meuro a 1.628 Meuro, mentre i trasferimenti regionali rimangono sostanzialmente stabili, passando da circa 242 Meuro a 265 Meuro (tab. 7.6).

**Tabella 7.6 | Evoluzione dei trasferimenti correnti alle amministrazioni comunali (2003-2007)**

	2003	2004	2005	2006	2007
Trasferimenti da Stato	699,23	511,34	460,46	412,04	1.628,71
Trasferimenti da Regione	208,79	191,67	204,30	192,22	201,76
Trasferimenti da Regione per funzioni delegate	33,51	34,92	41,04	62,52	63,75
Trasferimenti da organismi comunitari	7,48	5,59	7,49	5,62	4,77
Trasferimenti da altri enti del settore pubblico	62,26	67,47	73,29	93,30	127,25
Trasferimenti totali	1.011,27	811,00	786,58	765,69	2.026,24

Fonte: elaborazione IReR su dati Min. Interno, Certificati consuntivi amministrazioni locali (2003-2007)

Il peso relativo dei trasferimenti regionali, dunque, nel periodo temporale considerato si è dimezzato passando da un valore di circa il 20% del 2003 sino al 10% del 2007. Con riferimento alle entrate in conto capitale, si rileva una simile riduzione del peso relativo dei trasferimenti nel periodo temporale considerato. Infatti, se nel 2003 i trasferimenti in conto capitale dei livelli superiori di governo valevano circa il 12% delle entrate in conto capitale, nel 2007 il peso si è ridotto al 6,4%.

Nello stesso periodo si nota una riduzione in termini relativi e assoluti dei trasferimenti in conto capitale della Regione (tab. 7.7). Nel 2003 la Regione Lombardia ha trasferito complessivamente ai Comuni 548 Meuro, che rappresentavano circa il 60% dei trasferimenti complessivi in conto capitale alle amministrazioni comunali. Nel 2007 i trasferimenti in conto capitale si sono ridotti a 194,7 Meuro, valendo solo il 36% dei trasferimenti complessivi in conto capitale alle amministrazioni comunali.

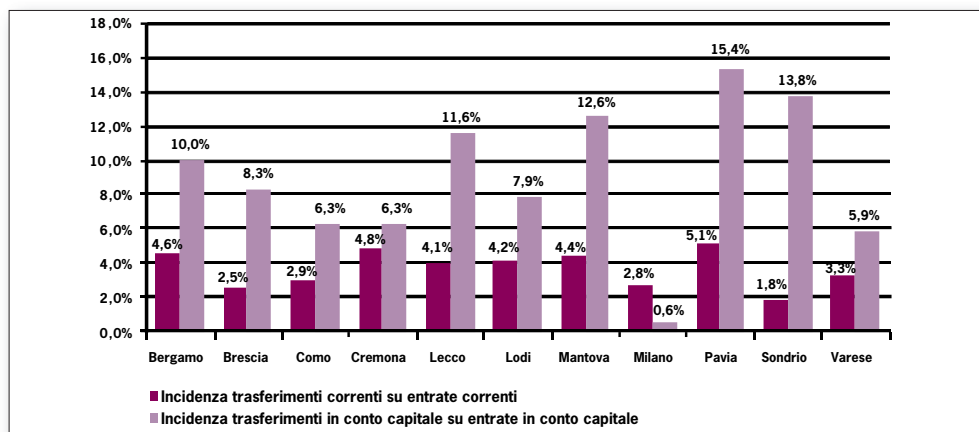
**Tabella 7.7 | Evoluzione dei trasferimenti in conto capitale alle amministrazioni comunali (2003-2007)**

	2003	2004	2005	2006	2007
Trasferimenti da Stato	276,23	443,74	101,78	96,72	219,72
Trasferimenti da Regione	548,95	522,50	365,97	229,90	194,72
Trasferimenti da altri enti del settore pubblico	91,88	112,37	98,39	81,91	125,35
Trasferimenti totali	917,06	1.078,62	566,15	408,53	539,80

Fonte: elaborazione IReR su dati Min. Interno, Certificati consuntivi amministrazioni locali (2003-2007)

Se si focalizza l'analisi sui conti del 2007, disaggregando i valori rispetto alle Province, è poi possibile verificare come i trasferimenti regionali contribuiscano mediamente alla gestione delle amministrazioni locali da un minimo dell'1,8% registrato nella Provincia di Sondrio sino ad un massimo del 5,1% che caratterizza la Provincia di Pavia (fig. 7.7).

Figura 7.7 Incidenza dei trasferimenti regionali sulle entrate dei Comuni



Fonte: elaborazione IReR su dati Min. Interno, Certificati consuntivi amministrazioni locali (2002-2007)

Il ruolo della Regione diventa più evidente, ma comunque limitato, rispetto allo Stato, nel finanziamento degli investimenti. Eccezion fatta per i Comuni della Provincia di Milano che mediamente ricevono dalla Regione lo 0,6% delle loro entrate in conto capitale, gli altri Comuni delle Province lombarde ricevono più del 6% delle loro entrate in conto capitale e nel caso di Bergamo, Lecco, Mantova, Sondrio e Pavia più del 10%.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale, la gran parte dei trasferimenti regionali ai Comuni nel 2007 è stata indirizzata verso la Provincia di Milano che risulta destinataria del 31% delle risorse. Seguono poi i Comuni della Provincia di Bergamo con il 14% delle risorse totali e quelli della Provincia di Brescia con il 12% delle risorse.

### 7.3.2. Le spese dei Comuni

Dal 2003 al 2007 le spese complessive dei Comuni lombardi sono cresciute (tab. 7.8) dell'8,1% passando da 7.110 Meuro del 2003 a 7.683 Meuro del 2007 (tab. 7.9).

Tabella 7.8 | Evoluzione delle spese correnti delle amministrazioni locali per Provincia (2003-2007)

	2003	2004	2005	2006	2007
Bergamo	606,43	608,45	631,26	645,85	674,69
Brescia	764,15	778,17	819,81	802,97	849,89
Como	419,31	433,93	451,43	459,85	456,82
Cremona	235,24	237,58	252,05	249,44	260,46
Lecco	209,54	216,17	224,59	228,29	236,43
Lodi	123,16	128,21	130,49	138,79	142,79
Mantova	258,36	266,49	280,50	270,97	282,27
Milano	3.435,04	3.435,09	3.568,57	3.434,88	3.603,79
Pavia	363,31	368,24	387,20	390,64	408,03
Sondrio	137,68	143,09	148,07	151,53	155,53
Varese	557,88	568,75	583,19	575,55	612,56

Fonte: elaborazione IReR su dati Min. Interno, Certificati consuntivi amministrazioni locali (2003-2007)

**Tabella 7.9 | Incidenza dei trasferimenti correnti regionali sulle spese correnti delle amministrazioni comunali (2003-2007)**

	2003	2004	2005	2006	2007
Spese correnti	7.110,10	7.184,17	7.477,15	7.348,77	7.683,27
Trasferimenti correnti	208,79	192,54	205,54	192,94	202,40
Trasferimenti per funzioni delegate	33,51	35,03	41,15	62,65	63,94
Trasferimenti in corrente totali	242,30	227,57	246,69	255,59	266,34
Incidenza %	3,41%	3,17%	3,30%	3,48%	3,47%

Fonte: elaborazione IReR su dati Min. Interno, Certificati consuntivi amministrazioni locali (2003-2007)

Alla copertura di tali spese contribuisce, seppur in minima parte, la Regione Lombardia che nel 2007 ha finanziato con proprie risorse circa il 3,47% della spesa corrente delle amministrazioni locali, in parte senza vincolo di destinazione, in parte invece per il finanziamento delle funzioni delegate dall'amministrazione regionale.

Analizzando le spese rispetto alle differenti funzioni emerge come la funzione che presenta la maggiore spesa è rappresentata dal settore sociale (1.513 Meuro), in cui sono inclusi servizi quali i servizi per l'infanzia, le strutture residenziali per gli anziani, l'assistenza e i servizi alla persona. Altre funzioni essenziali dei Comuni su cui si registrano rilevanti spese sono costituite da interventi su territorio e ambiente (1.264 Meuro), istruzione (920 Meuro), viabilità e trasporti (586 Meuro) e polizia locale (435 Meuro) (tab. 7.10).

**Tabella 7.10 | Evoluzione delle spese in conto corrente delle amministrazioni comunali per funzione (2003-2007)**

	2003	2004	2005	2006	2007
Amministrazione, gestione e controllo	2.180,65	2.182,05	2.283,47	2.226,11	2.342,04
Giustizia	31,65	36,68	40,09	40,96	43,20
Polizia locale	397,77	430,79	452,54	440,09	435,92
Istruzione pubblica	893,06	908,96	945,30	873,06	920,16
Turismo	24,16	24,46	26,96	25,68	39,79
Viabilità e trasporti	486,21	499,29	514,01	559,79	586,98
Territorio e ambiente	1.389,83	1.361,51	1.355,51	1.210,00	1.264,16
Sociale	1.164,72	1.229,85	1.686,40	1.462,56	1.513,91
Sviluppo Economico	42,04	40,33	43,17	40,67	45,82
Servizi produttivi	107,43	64,35	59,63	59,55	58,69

Fonte: elaborazione IReR su dati Min. Interno, Certificati consuntivi amministrazioni locali (2003-2007)

Dal punto di vista delle spese in conto capitale, l'analisi dei certificati consuntivi dal 2003 al 2007 consente di verificare come il Patto di stabilità interno (PSI) abbia di fatto comportato una riduzione significativa degli investimenti. Considerata l'attuale formulazione del PSI diviene rilevante il ruolo dei trasferimenti della Regione che rappresentano una delle poche fonti cui attingere che non determinino impatti negativi. Come noto il PSI nasce con l'art. 28 della l. 448/1998 recante «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo» e rappresenta un istituto diretto a definire il concorso delle Regioni e degli Enti locali alla politica di risanamento necessaria per la partecipazione

all'Unione europea. Il PSI impegna le amministrazioni locali a limitare progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese. Nel tempo si sono succedute diverse formulazioni del Patto, sino ad arrivare a quella attuale che prevede un obiettivo fissato in termini di saldo finanziario tra entrate finali e spese finali calcolato in termini di competenza mista e costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione dei crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti (tab. 7.11).

**Tabella 7.11 | Evoluzione delle spese in conto capitale delle amministrazioni locali per Provincia (2003-2007)**

	2003	2004	2005	2006	2007
Bergamo	420,05	373,29	359,55	334,86	328,59
Brescia	509,52	456,46	548,99	453,95	448,16
Como	192,97	191,33	203,32	182,08	138,25
Cremona	120,27	115,03	103,74	116,86	180,92
Lecco	124,64	123,97	100,48	92,95	84,61
Lodi	73,32	50,24	81,09	65,30	54,61
Mantova	157,27	171,30	173,65	153,54	123,25
Milano	6.735,61	8.015,33	9.506,49	8.074,95	7.216,18
Pavia	144,76	158,47	128,80	123,54	122,10
Sondrio	165,82	113,75	123,92	123,86	104,38
Varese	296,83	285,46	219,70	213,82	216,88

Fonte: elaborazione IReR su dati Min. Interno, Certificati consuntivi amministrazioni locali (2003-2007)

Tuttavia se rapportiamo i trasferimenti (tab. 7.12) che sono stati erogati dalla Regione al complesso delle spese in conto capitale, emerge una contrazione nel tempo della possibilità di trasferire risorse al livello locale.

**Tabella 7.12 | Incidenza dei trasferimenti regionali in conto capitale sulle spese correnti delle amministrazioni comunali**

	2003	2004	2005	2006	2007
Spese in conto capitale	8.941,06	10.054,63	11.549,72	9.935,72	9.017,92
Trasferimenti in conto capitale	548,95	525,28	369,39	230,79	195,94
Incidenza %	6,14%	5,22%	3,20%	2,32%	2,17%

Fonte: elaborazione IReR su dati Min. Interno, Certificati consuntivi amministrazioni locali (2003-2007)

Tutto questo preme per una nuova disciplina territorializzata del Patto di stabilità confermata dagli effetti che si sono succeduti a seguito delle differenti formulazioni del Patto nel corso degli anni (tab. 7.13).

**Tabella 7.13 | Evoluzione delle voci considerate nel calcolo del Patto di stabilità interno (2003-2007)**

	2003	2004	2005	2006	2007
Spese considerate dal patto	Spese correnti - interessi	Spese correnti - interessi	Spese correnti + Spese conto capitale	Spese correnti + Spese conto capitale	Spese correnti + Spese conto capitale
Spese in conto capitale	8.941,06	10.054,63	11.549,72	9.935,72	9.017,92

Fonte: elaborazione IReR su dati Mef e Min. dell'Interno

In particolare nelle annualità 2003 e 2004, in cui l'obiettivo del PSI veniva calcolato come differenza tra le entrate finali e le spese correnti a livello complessivo, si registra comunque una crescita delle spese in conto capitale degli Enti locali. Dal 2005 in poi, invece, a seguito delle nuove formulazioni del PSI che prevedono il calcolo dell'obiettivo sul complesso delle spese correnti e spese in conto capitale, i dati dimostrano una riduzione delle spese in conto capitale.

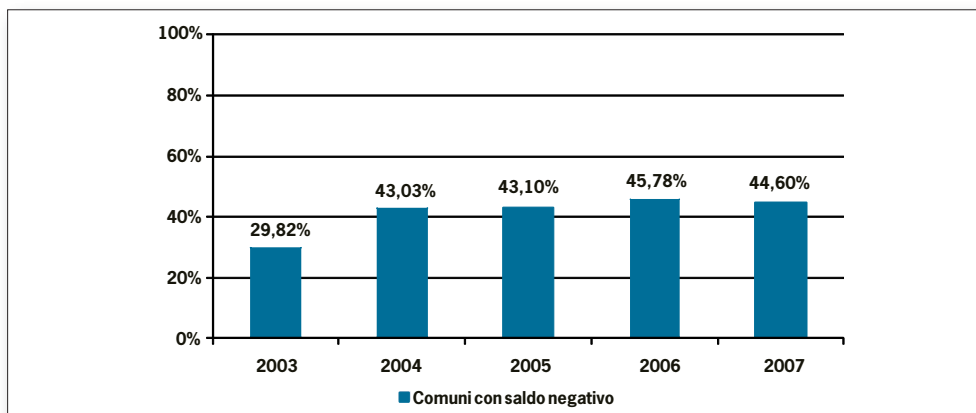
A seguito di tali evidenze, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla formulazione del Patto di stabilità interno, fissando il nuovo obiettivo in termini di saldo finanziario tra entrate finali e spese finali calcolato sulla base delle competenze miste ed escludendo da tale obiettivo alcune spese quali quelle per la tutela della sicurezza pubblica, per interventi temporanei e straordinari di carattere sociale e per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea.

### 7.3.3. La solidità finanziaria dei Comuni

L'esame della finanza pubblica viene ora completato verificando quale sia lo stato di salute dei Comuni lombardi individuando i punti di forza e di debolezza del sistema.

La prima considerazione che può essere espressa riguarda la solidità finanziaria dei Comuni nel periodo 2003-2007, misurata sottraendo alle entrate correnti le spese correnti e i rimborsi delle quote di capitale per i debiti sottoscritti negli anni precedenti (fig. 7.8).

**Figura 7.8** Evoluzione delle amministrazioni comunali che presentano un saldo corrente negativo (2003-2007)



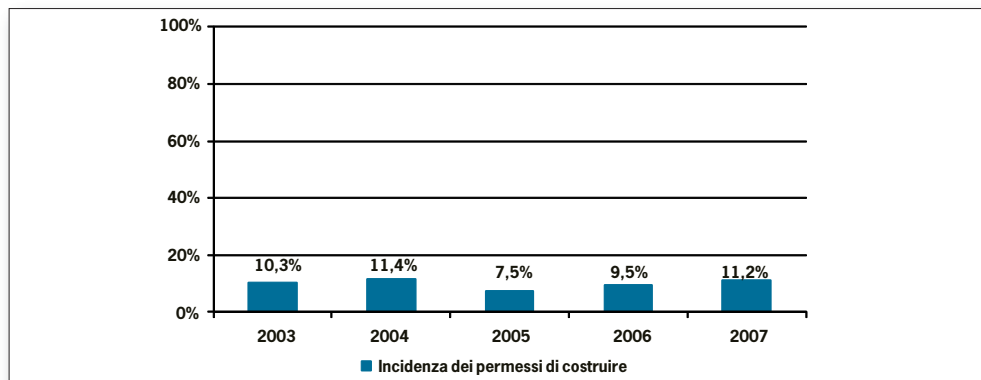
Fonte: elaborazione IReR su dati Min. Interno, Certificati consuntivi amministrazioni locali, 2003-2007

Nel periodo temporale considerato lo stato di salute finanziaria complessiva dei Comuni lombardi si è progressivamente deteriorato, dato che la percentuale di Comuni con saldo corrente negativo è passato da circa il 29,82% del 2003 al 44,60% del 2007. Tale dato è significativo del fatto che numerose amministrazioni manifestano delle difficoltà nell'offerta dei servizi ai cittadini, mettendo in crisi il principio della sussidiarietà verticale.

La copertura delle spese correnti di tali Comuni è sempre più garantita dalla possibilità di utilizzare parte delle risorse derivanti dai permessi di costruzione (i.e. oneri di urbanizzazione) che nel corso del tempo hanno assunto una maggiore importanza

per i bilanci delle amministrazioni locali e che però testimoniano il consumo di territorio che è avvenuto in questi ultimi anni in Regione Lombardia (fig. 7.9). Nel 2007 le entrate da permessi di costruzione, valgono complessivamente l'11,2% delle entrate correnti complessive delle amministrazioni comunali lombarde.

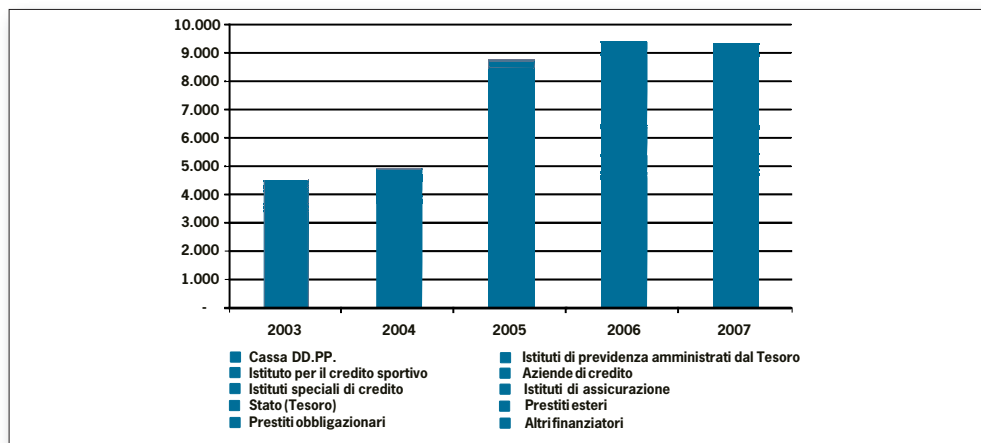
**Figura 7.9** Incidenza delle entrate da permessi di costruzione sulle entrate correnti (2003-2007)



Fonte: elaborazione IReR su dati Min. Interno, Certificati consuntivi amministrazioni locali

Se si esamina l'evoluzione dell'indebitamento delle amministrazioni locali appare confermata l'ipotesi di un complessivo peggioramento dei conti pubblici locali (fig. 7.10). Se nel 2003 l'indebitamento complessivo delle amministrazioni ammontava a circa 4.512 Meuro, nel 2007 tale voce è più che raddoppiata passando a un valore complessivo di 9.313 Meuro. In tale contesto può crescere il ruolo della Regione nel garantire la tenuta del sistema finanziario e si accentua la necessità di una territorializzazione del Patto di stabilità interno.

**Figura 7.10** Evoluzione dell'indebitamento delle amministrazioni comunali (2003-2007)



Fonte: elaborazione IReR su dati Min. Interno, Certificati consuntivi amministrazioni locali

## 7.4. Alcuni rilievi istituzionali sul rapporto Regione-Enti locali

Nel periodo della legislatura tre elementi di rilievo istituzionale possono essere richiamati come aventi implicazioni sul rapporto tra Regione ed Enti locali: i primi due, con connotazione politica, il terzo anche con evidenze empiriche e con incidenza concreta sul ruolo regionale. Si tratta del dibattito sull'area metropolitana e sulle Province e dell'evoluzione delle unioni di Comuni.

### 7.4.1. Il dibattito sull'area metropolitana

La questione dell'attuazione dell'area metropolitana milanese è stata rinforzata, rispetto al precedente contesto normativo, dalla scelta di prevedere in Costituzione questo livello istituzionale e ha assunto rilievo politico in Lombardia in relazione alle iniziative assunte dalla Provincia di Milano per favorirne l'attuazione. Si consideri al riguardo che anche solo per la sua rilevanza demografica e socio-economica tale impegno non era ingiustificato. La Provincia di Milano rappresenta una delle aree più complesse del Paese, quanto a funzioni presenti, e più solide, quanto a forza economica e finanziaria.

Se si assume il profilo demografico, si registrano in Provincia di Milano più abitanti della stessa Regione Toscana e, a seguire, di numerose altre entità regionali, provinciali e locali che aspirano a svolgere un ruolo metropolitano.

Quanto a forza finanziaria locale (Comuni più Provincia) il bilancio consolidato complessivo è stato stimato, fin dall'esercizio 2003, pari ad almeno 6,3 miliardi di euro, di cui 2,4 costituiti da spese in conto capitale. Si tratta peraltro di spese finanziate da risorse provenienti in misura determinante dallo stesso territorio provinciale, poiché solo 0,5 miliardi provengono da trasferimenti. A questi valori sono da aggiungere le produzioni del grande aggregato costituito dalle aziende pubbliche di interesse locale o sovralocale, in origine municipalizzate e ora società di capitali partecipate o di proprietà degli stessi enti, la cui punta di diamante è costituita dal nucleo di proprietà del Comune di Milano.

Così al consolidato di Provincia e Comuni (i 6,3 miliardi menzionati) si può aggiungere quello delle utilities metropolitane stimato, sempre al 2003, in altri 4 miliardi in servizi e in circa 0,8-1,0 miliardi in investimenti.

Se uno scenario di implementazione della Città metropolitana milanese è per certi versi auspicabile, perché potrebbe permettere il superamento dei vincoli in cui si esprime la programmazione di Milano città, va riconosciuto che finora non sono state agevolate le strade percorse verso tale meta. In un confronto di ruolo si apre alla Regione la possibilità di:

- riconoscere la libera iniziativa degli attori locali verso un percorso di istituzione della Città metropolitana, come indicato dal Codice delle autonomie, e concordare i profili di competenza secondo una visione regionale;
- partecipare attivamente al processo riconoscendo che una ridefinizione istituzionale per l'area milanese allargata specializza le logiche di programmazione in Lombardia. Investimenti, sistema della mobilità, infrastrutture a rete, residenza, ambiente, apparato dei servizi, in particolari quelli sociali, potrebbero essere coinvolti in uno scenario di costituzione della Città metropolitana.

Spunti di confronto sulla funzione e sul rendimento del livello istituzionale metropolitano provengono intanto da alcune significative esperienze europee.

Londra è interessante per la rilevanza che vi assume il ruolo strategico e per il confronto che viene richiesto per operare con i Comuni (i *boroughs* inglesi) tenuti ad amministrare nel concreto le competenze operative. La delimitazione territoriale riceve dall'esempio di Barcellona la praticabilità di una soluzione variabile e flessibile ma lascia non ben risolto il problema della sopravvivenza di parte della Provincia. Se si adotta invece l'esempio di Londra si dovrebbe optare per una dimensione estesa a tutta l'attuale Provincia di Milano. Se si dovesse scegliere l'opzione di una stretta delimitazione territoriale giuridico-politica della Città metropolitana questo non dovrà tuttavia impedire alle aziende incorporate o gestite (ATM ecc.) di estendere la propria massa critica oltre tali confini per ragioni di ottimizzazione economica e per affrontare le nuove criticità dell'area metropolitana. Dovranno, infine, essere ben considerate le implicazioni sulla fiscalità, sulla finanza locale e sulle forme di retribuzione dei servizi.

Le più riuscite esperienze europee ricordano inoltre che per rompere la situazione di stallo occorrono almeno quattro requisiti:

- connotare chiaramente la missione della istituzione metropolitana verso la competitività dell'area (diversificazione della base economica, pianificazione e gestione dei servizi a rete, marketing territoriale);
- costruire una «rete di fiducia» fra le amministrazioni coinvolte per favorire cooperazione istituzionale. Si tratta di rendere evidenti i benefici concreti della cooperazione e gli inconvenienti della non collaborazione;
- risolvere il problema dell'autonomia finanziaria della nuova istituzione;
- disporre di un nucleo di competenze tecniche adeguato.

Potrebbe contribuire all'avvio dell'area metropolitana anche la definizione di un profilo più di tipo funzionale che territoriale, ciò soprattutto alla luce della possibilità di un sistema finanziario e di produzione di servizi basato sulle utilities esistenti (Pola, 2006).

#### **7.4.2. Il dibattito sulle Province**

Nel corso della legislatura è emerso un acceso dibattito connotato nel senso della abolizione delle Province (Boccalatte, 2008). Dagli approfondimenti compiuti si deve ricordare che qualsiasi ipotesi abolizionista non può prescindere dal dato costituzionale: è necessaria una legge di revisione costituzionale che riordini l'architettura istituzionale italiana.

A Costituzione invariata sono comunque possibili interventi di razionalizzazione dell'assetto attuale delle Province e soprattutto una loro considerazione in relazione alla complessità dei contesti regionali. È per esempio possibile l'evoluzione delle Province in Città metropolitane o l'abolizione delle Province nelle piccole Regioni. Del primo esempio si è già detto. Del secondo, in coerenza con il dettato costituzionale che non obbliga la compresenza di tutti i livelli istituzionali nel medesimo territorio, in alcune Regioni di dimensioni contenute può essere valutata l'abolizione delle Province e l'attribuzione delle funzioni provinciali al livello regionale o ai Comuni superiori a un certo numero di abitanti. Un esempio di questa impostazione istituzionale è la Valle d'Aosta che non ha ufficialmente Province e ha ripartito tra Comuni e Regione le funzioni amministrative che nelle regioni a statuto ordinario sono svolte dalle Province.

Se il modello Valle d'Aosta dovesse trovare repliche, emergerebbe comunque che non c'è solo un problema di copertura costituzionale dell'ente provinciale.

Non può essere trascurato il punto importante relativo all'attribuzione di competenze esclusive allo Stato per quanto riguarda le funzioni fondamentali e di quelle *ex art. 118 Cost.* dell'ente stesso. Sotto questo aspetto la soppressione, in alcune regioni o in specifiche aree del Paese, delle Province comporterebbe la necessità di sviluppare forme di accordo tra Stato e Regioni per quanto riguarda l'allocazione delle funzioni amministrative, non soltanto nelle materie di competenza regionale ma anche e in particolare nelle materie di competenza statale.

Se si apre invece il confronto per un intervento sul testo costituzionale si possono considerare soluzioni alla francese o alla tedesca. La proposta francese (Attali, 2008) può essere considerata come una riformulazione «dal basso» dei confini delle circoscrizioni sub-regionali e il messaggio che si deve cogliere dalle raccomandazioni francesi è il seguente: si intende ridurre i Dipartimenti (provinciali)? Allora occorre rafforzare l'associazionismo tra piccoli Comuni per dare più servizi a costi inferiori, o quanto meno invariati. Se si pensa invece alla situazione tedesca, al posto di Province come enti politici, si possono immaginare entità funzionali del tipo dei *Landkreise* tedeschi (circondari funzionali) che però riportano all'idea della proposta francese delle agglomerazioni di Comuni.

Qualunque intervento semplificatorio dovesse essere impostato, si deve tuttavia ricordare che è illusorio pensare che l'abolizione delle Province faccia sparire i 16,5 miliardi di euro di spesa registrata nel 2005: senza una verifica della qualità e necessità degli interventi, le suddette spese si ritroveranno presso altri enti pubblici e certamente non scompariranno i 2,2 miliardi di spese di personale.

Potranno invece essere soppressi i costi della politica provinciale valutati in 115 milioni annui, corrispondente a un costo medio per ogni politico coinvolto (4.200 in totale) di circa 27.500 euro. In relazione al contesto lombardo, l'abolizione delle Province lascerebbe da affrontare la gestione dei problemi territoriali, ambientali e infrastrutturali di area vasta, oltre che di intervento sui mercati del lavoro locali. Tali competenze sembrano troppo impegnative per essere gestite dai Comuni e troppo di livello medio per essere riconferite al livello regionale. Una soluzione che sembra profilarsi è quella di una forte ristrutturazione di tutto l'assetto istituzionale che riguarda il livello intermedio e arriva a comprendere consorzi, ATO, bacini di servizio, ruolo dei Comuni capoluogo.

### 7.4.3. L'evoluzione delle Unioni di Comuni

In Lombardia l'esperienza delle Unioni di Comuni può essere considerata ben rappresentativa dei temi che le politiche istituzionali regionali si possono trovare ad affrontare. Tra i più importanti si possono citare i due seguenti: il rapporto tra contesti territoriali critici e condizioni operative poco favorevoli e la spinta agli Enti locali per processi di innovazione istituzionale; le soluzioni da immettere nelle politiche regionali per contenere problematiche di «eterogenesi dei fini» che si possono mettere in atto, al di là delle intenzioni e degli obiettivi previsti dai progetti originari.

Nel 2009 i Comuni in Unione rappresentano il 13,2% dei 1.546 Comuni lombardi, sono particolarmente presenti nei territori di montagna (14,5% del totale dei Comuni e circa il 10% della popolazione della montagna) e hanno in media una popolazione inferiore alla media dei Comuni delle medesime zone altimetriche (tab. 7.14).

Si può riscontrare come soprattutto in pianura e in collina facciano ricorso all'unionismo i Comuni con maggiore grado di dipendenza finanziaria. Inoltre, quasi

Tabella 7.14 | Numero di Comuni in Unione (2009)

Zona altimetrica	Comuni non in Unione	Comuni in Unione	Totale complessivo	Comuni in Unione/totale
Montagna	405	69	474	14,5%
Collina	281	40	321	12,4%
Pianura	656	95	751	12,6%
Totale complessivo	1.342	204	1.546	13,2%

Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia

per intero, l'aggregato è caratterizzato da dinamiche demografiche non positive con contemporaneità di spopolamento e invecchiamento e con indici di svantaggio infrastrutturale e di accessibilità più elevati. Gioca un ruolo rilevante il posizionamento territoriale prossimo o distante dai Comuni centrali che caratterizzano l'assetto funzionale della Lombardia: più si è esterni alle corone meno si è parte dei processi di sviluppo che contraddistinguono la Regione.

Circa gli scopi della costituzione delle Unioni la funzione perseguita prevalentemente riguarda la gestione associata di servizi comunali, mentre la ridotta dimensione (3/4 Comuni e una dimensione media di circa 6.700 abitanti) non permette di rilevare sostanziali funzioni di pianificazione territoriale (fatta eccezione per iniziative di redazione di Piani di Governo del Territorio unificati) o di pianificazione di servizi sociali demandata invece ad aggregazioni più ampie come i Piani di zona.

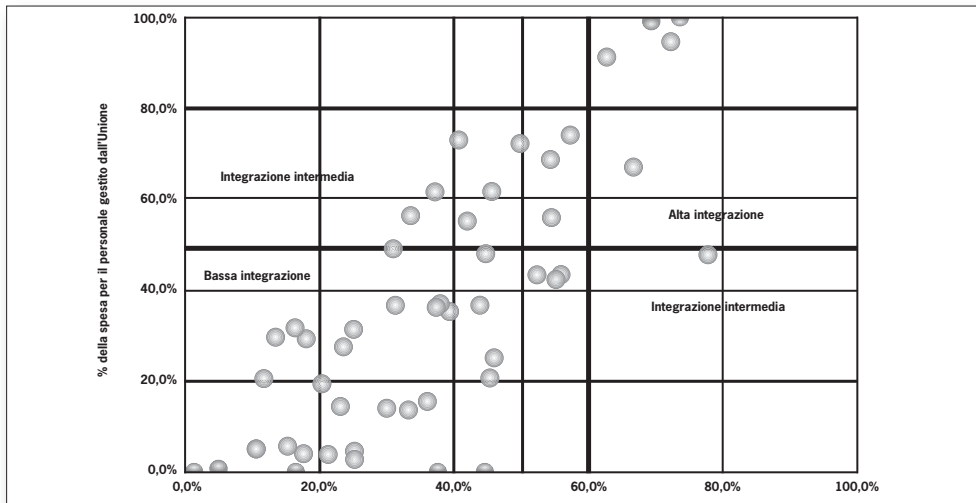
La conoscenza dei meccanismi di funzionamento delle Unioni è illuminante dei processi operativi che si determinano nelle innovazioni istituzionali. Considerare il grado di integrazione raggiunto dalle Unioni consente di comprendere se esse siano da considerarsi «contenitori istituzionali» transitori e occasionali a cui affidare solo l'espletamento di una parte dei servizi o se abbiano anche le caratteristiche di un ente intermedio permanente e con prospettive di stabilizzazione definitiva.

Indicatori di integrazione segnalano che tanto più i Comuni associati in Unione conferiscono servizi, personale e risorse proprie alle Unioni, tanto più elevata è la propensione a un progetto di sviluppo istituzionale congiunto. Ma quale grado è stato raggiunto in Lombardia? Per la misurazione sono stati utilizzati come criteri la percentuale della spesa totale gestita dall'Unione e la percentuale della spesa per il personale affidato all'Unione, applicati a un campione di bilanci di 50 Unioni lombarde (dati forniti dalla Struttura Statistica e osservatori di Regione Lombardia; i bilanci delle altre Unioni non sono disponibili).

La figura 7.11 mostra i risultati raggiunti. Tracciando una linea in corrispondenza del valore del 50% per ciascuno dei due indicatori, si ottengono quattro quadranti. Nel quadrante di massima integrazione ricadono 9 delle Unioni del campione. Altre nove Unioni ricadono nei quadranti di integrazione intermedia (in cui uno dei due indicatori presenta valori inferiori al 50% e l'altro superiori). Le restanti Unioni, ovvero circa il 60% del totale considerato, ricadono invece nel riquadro di bassa integrazione.

Emerge quindi un aspetto di qualità del processo di unionizzazione. Nelle azioni che i Comuni compiono quando si costituiscono in Unioni e in quelle che la Regione attiva quando decide di sostenerle, risultano presenti fenomeni di «eterogenesi dei fini»: i contributi per le politiche istituzionali diventano forme indirette di perequazione territoriale e non concorrono a sostenere un nuovo profilo istituzionale come invece si propongono di fare. Occorrerebbe invece, che tutte le Unioni avessero un progetto

Figura 7.11 Posizione di 50 Unioni di Comuni lombarde per grado di integrazione (2003-2007)



Fonte: elaborazione IReR su dati Min. Interno, Certificati consuntivi amministrazioni locali e Unioni di Comuni

di razionalizzazione dei servizi così da garantire un beneficio locale anche venendo meno le incentivazioni. Allo stesso modo sarebbero auspicabili chiare tendenze di efficacia rispetto ai problemi territoriali e sociali presenti nei Comuni che le costituiscono vista la difficoltà che quasi tutte le Unioni rivelano nell’invertire l’andamento recente della popolazione (2002-2007) e considerate le dinamiche di sviluppo che per un certo gruppo di Unioni restano deboli.

Insieme a queste tendenze sono inoltre numerose le domande di soluzioni istituzionali più appropriate per la gestione di problemi di area vasta in pianura e non sembra ancora si possa ritenere definitivo il riassetto delle Comunità montane.

Tutto questo spinge a considerare urgente la revisione del ciclo dell’unionismo lombardo e fa emergere la necessità di un ruolo regionale e statale di esplicito indirizzo in materia di innovazione istituzionale per gli Enti locali. Si tratta in fondo di rispondere a una nuova domanda di innovazione istituzionale che dagli Enti locali arriva alla Regione e allo Stato (IReR, 2009p).

In prospettiva le possibilità di azione della Regione si concentreranno sul dosaggio di strumenti di regolazione e di incentivazione. Forse, più opportunamente anche nella sperimentazione di effettivi strumenti di perequazione. Risulterà rilevante trovare i necessari raccordi con quanto verrà previsto dalla revisione delle norme nazionali riguardanti gli Enti locali. Anche in questo caso soluzioni pervengono dalle esperienze straniere.

È noto come nei decenni passati una massiccia operazione di fusionismo comunale è stata portata avanti nei Paesi nordici (e soprattutto in Svezia) e in Germania. Da decenni anche la Francia sta faticosamente combattendo con la propria polverizzazione territoriale, ma solo in tempi recenti sta ottenendo qualche risultato, sia pure attraverso strumenti prevalentemente funzionali. In Svizzera, e in specie nel Canton Ticino, è in atto negli ultimi dieci anni un processo d’aggregazione comunale che finora è stato quasi sempre realizzato attraverso il consenso dei Comuni interessati ma che ora in più casi sta assumendo anche connotazioni forzate, nella

convinzione che un Comune troppo piccolo vada contro ogni possibilità di gestione razionale dei servizi e, alla lunga, sia anche carente dal punto di vista della democrazia. Le Unioni funzionali tra Comuni, agenti mediante Consorzi, infatti, non agiscono attraverso rappresentanti eletti direttamente dal corpo elettorale e non rispondono, quindi, direttamente a esso.

Ciò non è certo ben tollerato nell'unica democrazia semi-diretta oggi esistente nel panorama costituzionalistico contemporaneo. Ma il problema è di pari entità nel contesto italiano per tutti i livelli intermedi non istituzionalizzati (Rotelli, 2009).

#### **7.4.4. Verso nuove dinamiche nel rapporto Regione-Enti locali**

Alcune nuove dinamiche nel rapporto Regione-Enti locali meritano di essere poste a conclusione. Come auspicato dai contesti istituzionali, politici e tecnici lombardi, e grazie al progetto di legge n. 419 (art. 4 «Patto di stabilità territoriale») sta prendendo corpo una riforma del Patto di stabilità interno nella direzione di una sua versione regionalizzata. L'antefatto di questo intervento risiede nei dati commentati nei paragrafi precedenti: ovvero negli andamenti negativi delle spese in conto capitale negli anni 2003-2007 ulteriormente peggiorati nel 2008. La correlazione tra flessione della spesa in conto capitale e parametri adottati negli scorsi anni dallo Stato in materia di Patto di stabilità è provata, come attestano anche le ultime riformulazioni di esso incentrate sulla competenza mista anziché sulla competenza *tout court* con l'intento di rimediare in parte al danno causato negli anni precedenti.

Un'importante conferma dell'evidenza negativa dei parametri adottati viene dalla storia dei *cash limits* e dei loro impatti negativi sull'economia dai tempi delle politiche restrittive degli anni Ottanta, negli Stati Uniti ma, soprattutto, nel Regno Unito e nei Paesi scandinavi. Le cronache e i rapporti dell'epoca, anche di organismi internazionali, non mancarono di mettere in luce il fatto che se i *cash limits* potevano svolgere un ruolo calmieratore accettabile dell'espansione della spesa corrente, nel settore delle spese in conto capitale essi svolgevano un ruolo di blocco generalizzato e cieco, che sovente portava all'abito di iniziative e di interventi potenzialmente utili, anche se in via differita, con la conseguenza di smorzare la spesa di investimento ancora nella fase di progettazione e di farne quindi regredire l'ammontare nel tempo, impattando così negativamente sullo sviluppo economico del Paese. Famoso è rimasto il crollo della spesa in conto capitale degli Enti locali inglesi nell'epoca Thatcher per motivi di *cash limits*. Si tratta di precedenti storici che più recentemente, sempre nel Regno Unito, hanno portato all'adozione della *golden rule*, che alloca la spesa di investimento in un bilancio separato, che richiede un pareggio di medio-lungo termine, non annuale; e non ne fa, come invece in Italia, una specie di vittima sacrificale sull'altare di una visione rigida, miope e limitata ad obiettivi di breve termine dei conti pubblici.

Tornando al PDL, nel suo art. 4 si dice che si vogliono conseguire a un tempo: a) flessibilizzazione delle spese per investimento; b) introduzione di meccanismi orientati a premiare gli enti virtuosi e gli interventi coerenti con la programmazione regionale, destinando allo scopo un apposito fondo da costituirsi in seno al bilancio regionale.

Il piano di utilizzo delle risorse previste dalla legge per il 2009 sembra ormai predisposto, in un apposito accordo tra Regione Lombardia, ANCI e UPI, secondo criteri di pragmatismo e di aderenza alle regole nazionali vigenti, e improntato all'obiettivo di perseguire il tempestivo utilizzo delle capacità finanziarie del sistema precisando che i criteri che ispireranno la distribuzione dei benefici tra gli Enti locali coinvolti mirano a privilegiare quegli interventi in grado di generare effetti immediati e positivi

velocizzando i pagamenti delle pubbliche amministrazioni e immettendo quindi liquidità nel sistema economico lombardo.

Per gli anni successivi al 2009 Regione Lombardia, ANCI Lombardia e UPL si impegnano a definire dei criteri orientati alla sistematizzazione del Patto di stabilità territoriale che saranno concertati nell'ambito del Tavolo permanente per il federalismo fiscale interno e del Patto di stabilità territoriale e, in particolare, che i criteri saranno orientati principalmente a premiare la strategicità degli investimenti garantendo lo sviluppo di una programmazione interistituzionale e la virtuosità degli enti, al fine di incentivare le best practice.