



Decisione di finanza pubblica

COMMISSIONE V BILANCIO E TESORO

COMMISSIONE V BILANCIO

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

Roma, 7 ottobre 2010

LA FINANZA LOCALE NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

Il quadro finanziario dei Comuni si inserisce in un contesto di finanza pubblica, che pur mostrando segnali di tenuta rispetto allo scenario internazionale ed europeo, risulta comunque indebolito dalla crisi economica e sotto pressione a seguito della crisi del debito della Grecia.

Tuttavia, nonostante la debolezza ciclica e la frenata consequenziale del risanamento dei conti pubblici nazionali, prosegue l'apporto estremamente positivo dato dai Comuni al contenimento dei saldi.

I dati ISTAT, infatti, segnalano come, rispetto al peggioramento del deficit della PA osservato nel 2008 di quasi 20 miliardi di euro rispetto al 2007, il deficit dei Comuni si sia ridotto di oltre 1,2 miliardi di euro. Per il 2009 alla stima di ulteriore deterioramento del saldo della Pa di oltre 38 miliardi di euro contenuto nella suddetta RUEF si contrappone un miglioramento del saldo dei Comuni stimato da IFEL in circa 1200 milioni di euro.

Il dato conferma inequivocabilmente un trend di lungo periodo che, a partire dal 2004, ha determinato nel 2009 un miglioramento del saldo di bilancio dei Comuni di quasi 4 miliardi (per il 2009 stima IFEL), contro un deterioramento complessivo registrato dall'intera Pubblica Amministrazione nello stesso periodo di oltre 32 miliardi di euro.

A determinare il concorso positivo e l'andamento virtuoso dei Comuni rispetto agli altri livelli di governo, ha contribuito essenzialmente il controllo della spesa.

Nel quinquennio 2004-2008 la spesa è aumentata in ogni comparto della Pubblica Amministrazione, in rapporto al PIL, di 1,2 punti percentuali, ad eccezione delle Amministrazioni Regionali (al netto della Sanità) e Comunali, dove invece si è registrata in entrambi i casi una frenata di 2 decimi della spesa complessiva.

Tale riduzione della spesa dei Comuni, a pressione fiscale invariata, è frutto dell'andamento contrapposto della spesa corrente, cresciuta nello stesso periodo di un decimo, e di quella in conto capitale, che invece si è ridotta di 3 decimi di PIL.

Complessivamente, dunque, nel confronto con gli altri livelli di governo e con il totale della PA, i Comuni si confermano un comparto allineato al conseguimento degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici ma che, per raggiungere questi risultati, ha dovuto sacrificare una cospicua parte della spesa per investimenti, giacché il solo contenimento della spesa corrente non sarebbe stato sufficiente al raggiungimento degli obiettivi.

Dalle prime stime disponibili sulle risultanze del 2009, peraltro, emergerebbe un andamento contrapposto circa le dinamiche di spesa osservate nei Comuni rispetto al complesso della Pubblica Amministrazione. Mentre nei primi si osserva un calo in termini assoluti, per il complesso della PA l'incremento della spesa primaria appare consistente, quasi il 5% il tasso di crescita rispetto all'anno precedente, determinando un netto ridimensionamento del peso dei Comuni sul totale della P.A. Questo sarebbe, infatti, passato dal 9,2% del 2008 a circa l'8,5%.

La manovra di finanza pubblica 2011-2013 DI n.78 del 2010

In via generale, dal punto di vista dei contenuti il provvedimento sul versante del contenimento della spesa pubblica, tranne i tagli ai trasferimenti erariali a regioni, province e comuni, del tutto in contraddizione con il processo di attuazione del federalismo fiscale, non contiene interventi e misure di carattere strutturale sul versante del sostegno alla ripresa economica. A questo, marcatamente per ciò che concerne la finanza locale, si aggiunge una rilevante decurtazione delle risorse finanziarie dei Comuni e delle altre autonomie territoriali con evidenti e inevitabili ripercussioni sulle politiche sia sociali che di investimento poste in essere nei territori, sulla qualità dei servizi offerti alle comunità e sulla possibilità di svolgere un ruolo attivo di volano per l'economia locale.

La manovra appare, inoltre, fortemente iniqua in ordine alla ripartizione dei carichi finanziari fra i livelli di governo. Infatti, su un totale pari a circa 25 miliardi, la riduzione della spesa è stimata in circa 15 miliardi, mentre il restante contributo dovrebbe derivare da maggiori entrate.

Di questi 15 miliardi di riduzione della spesa pubblica, più del 60% è costituito da tagli ai trasferimenti erariali di Regioni, Province e Comuni; per la restante parte una percentuale modesta è rappresentata dalla riduzione della spesa dei Ministeri e per una parte più cospicua dagli interventi di risparmio sul personale del settore pubblico.

Alla riduzione dei trasferimenti erariali si somma oltre all'obiettivo vigente per il 2011 e il persistente blocco della marginale autonomia impositiva e finanziaria, la riduzione dei trasferimenti erariali alle Regioni che, non riguardando il settore sanitario ma settori quali il sociale o il trasporto locale, determineranno in modo inevitabile un doppio taglio dei trasferimenti ai Comuni, non solo statale quindi ma anche regionale ed ancora la probabile decurtazione di ulteriori risorse da parte dei Ministeri, in attuazione dell'obbligo del 10%, in considerazione dei criteri indicati nel provvedimento.

- Patto di Stabilità

Dal 1999 ad oggi l'Italia ha formulato il proprio Patto di Stabilità Interno esprimendo gli obiettivi programmatici per gli Enti territoriali ed i corrispondenti risultati ogni anno in modi differenti, alternando diverse configurazioni di saldi finanziari a misure di controllo sulla spesa per poi tornare agli stessi saldi.

Nel corso dello stesso periodo, a prescindere dalle modifiche della regola, i Comuni hanno sistematicamente migliorato il proprio deficit di comparto, come dimostrano i dati ISTAT e come affermato in audizione dalla Ragioneria Generale dello Stato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla finanza locale.

Nonostante questo significativo contributo al risanamento dei conti pubblici, il decreto legge 112 del 2008 ha assegnato al comparto dei Comuni una manovra per un importo pari a 1 miliardo e 340 milioni di euro per il 2009. Per gli anni successivi il contributo diventa 1 miliardo e 30 milioni di euro per il 2010 e 1 miliardo e 775 milioni per il 2011. Complessivamente quindi ai Comuni nel triennio è stato richiesto, in termine di miglioramento dei saldi, un contributo pari a 4 miliardi e 145 milioni di euro.

I Comuni hanno dovuto e dovranno significativamente migliorare i propri saldi e per farlo hanno come unica possibilità, vista la pesante riduzione delle entrate e il blocco dell'autonomia impositiva: la riduzione della spesa. Si tratta di una soluzione difficilmente sostenibile per i Comuni che devono far fronte alla crescente domanda di servizi sociali e all'aumento dei costi di produzione per l'erogazione dei principali servizi pubblici. L'unica via che è rimasta da percorrere agli enti locali, date le rigide regole del Patto di stabilità, è la riduzione della spesa in conto capitale, che come sopra già anticipato, è la parte del bilancio più discrezionale.

I Comuni per rispettare i vincoli imposti dal patto di stabilità saranno costretti nel triennio 2009 - 2011 a ridurre la spesa totale di circa il 9% e considerando che la spesa corrente è difficilmente contraibile a risentirne sarà la spesa per investimenti che si potrebbe ridurre di almeno il 30%. Con queste misure il comparto dei Comuni raggiunge nel 2011 un saldo finanziario positivo pari a circa 2 miliardi e 400 milioni di euro e tutti i Comuni riportano un saldo finanziario positivo.

La recente Manovra proposta dispone un ulteriore miglioramento del saldo del comparto dei Comuni nel triennio 2011-2013 di 4 miliardi di euro: per il solo 2011, oltre al miliardo e 800 milioni già richiesti al comparto, che si aggiunge al saldo positivo di 600 milioni da

raggiungersi nel 2010, viene richiesto un contributo ulteriore di 1 miliardo e 500 milioni, in termini di taglio ai trasferimenti (il 14% delle risorse correnti) per i soli Comuni sottoposti al Patto di stabilità interno. Per gli anni 2012 e 2013 le misure consistono nel consolidamento del taglio dei trasferimenti in misura di 2 miliardi e mezzo di euro, che si sommano al mantenimento dell'avanzo del comparto raggiunto nel 2011, pari a 2 miliardi e 400 milioni, per un totale di circa 5 miliardi di euro in termini di saldo di bilancio a partire dal 2012.

La manovra contenuta nella nel decreto legge n. 78/2010 comporta una riduzione della spesa pari al 7% della spesa totale per il 2011, nel 2012 comporta, considerando cumulativamente gli effetti del 2011, una riduzione della spesa totale del 9,2%.

Ricordando che l'obiettivo di saldo che i Comuni devono conseguire si può realizzare solo attraverso la riduzione della spesa totale in quanto vige il blocco dell'autonomia impositiva, si segnala che tale riduzione può avvenire solo agendo sulla spesa in conto capitale in quanto la spesa corrente è rigida e difficilmente contraibile. Pertanto, la misura prossima ai 5 miliardi di euro si risolve in un blocco dei pagamenti alle imprese per opere di investimento realizzate per un importo simile.

Già in passato le regole vigenti sul Patto avevano avuto l'effetto di creare residui passivi nei bilanci comunali, ovvero impegni di spesa assunti regolarmente ma non pagati entro l'anno. Il decreto legge 78/2010 ripropone, lo sblocco dei residui passivi per l'anno 2010 ma con una percentuale irrisoria rispetto a quanto concesso nel 2009. Infatti, la percentuale di sblocco dei residui passivi in conto capitale passa dal 4% del 2009 allo 0,75% del 2010, permettendo di fatto pagamenti per soli 320 milioni di euro.

La Decisione di finanza pubblica

Dal punto di vista metodologico è opportuno sottolineare che la Decisione di finanza pubblica presentata lo scorso 29 settembre è la prima e contemporaneamente anche l'ultima nel suo genere in quanto d'ora in poi il coordinamento delle politiche di bilancio a livello europeo imporrà un diverso titolo e calendario a questo documento.

Dal punto di vista sostanziale invece si rileva che non è aggiunto nulla a ciò che è stato già deciso, anche a livello di finanza locale, nella manovra estiva della quale vengono riproposte cifre e previsioni. In particolare, dalla lettura del documento emerge con

estrema chiarezza che nel 2011 il miglioramento dei saldi è prevalentemente a carico dei Comuni e che sul fronte delle entrate non si registrano cambiamenti.

La Decisione di finanza pubblica appena varata appare dunque già superata in quanto sia le tanto attese revisioni del Patto di stabilità e crescita sia gli aggiustamenti alle previsioni diffuse dopo il varo della manovra rendono gli scenari di finanza pubblica prospettati dal documento non del tutto attendibili.

Per i Comuni dunque continuano a non essere messe in atto soluzioni adeguate volte al superamento delle principali problematiche legate alla modifica dei meccanismi del Patto di stabilità, alla stabilizzazione dei bilanci ed al conseguente blocco dei pagamenti alle imprese. Una manovra che affrontasse strutturalmente tali criticità rappresenterebbe inoltre il giusto riconoscimento agli sforzi di contenimento della spesa fino ad ora profusi dalla finanza locale.

Sintesi delle principali questioni poste e delle proposte

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, il provvedimento in esame non risolve le più volte denunciate problematiche inerenti il comparto dei Comuni, nonostante il Governo si sia impegnato con l'accordo del 9 luglio a trovarne soluzione.

Di seguito si riportano le questioni ad oggi irrisolte:

1. Regole certe per il Patto di stabilità. La struttura del Patto deve garantire stabilità alle procedure di programmazione senza compromettere le esigenze di coordinamento e controllo della finanza locale. La proposta è individuare una regola stabile che realizzi l'equilibrio finanziario e fissi un contributo straordinario del comparto al risanamento dei conti pubblici per mezzo di interventi *ad hoc*.
2. Aumento dello sblocco limitato dell'utilizzo dei residui passivi poiché i vincoli imposti dal Patto di stabilità interno, non consentono il pagamento da parte dei Comuni delle opere infrastrutturali già avviate sul territorio.
3. Estensione anche al triennio 2010- 2012 della norma contenuta nella legge finanziaria 2007 sull'utilizzo dei proventi derivanti dalle concessioni edilizie (Oneri di urbanizzazione). Si ricorda che attualmente i proventi da oneri di urbanizzazione possono essere utilizzati a favore del bilancio corrente per una quota massima del

75% (50% per spese correnti generiche e 25% per manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.)

4. Definizione della questione derivante dal riconoscimento della natura tributaria della TIA derivante dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 238 del 24 luglio 2009.
5. Attivazione dell'autonomia finanziaria. Apertura di un confronto responsabile al fine di autorizzare lo sblocco di tariffe e addizionali in particolare per quei Comuni che hanno mantenuto una pressione fiscale bassa; in ogni caso l'estensione agli altri comuni soggetti a patto dei margini di manovra tributari concessi ad altri comuni in difficoltà finanziaria. Tale svincolo peraltro è necessario in quanto conforme alla legge n.42 e in questo quadro già riconosciuto alle Regioni.
6. Abrogazione della norma che modifica ed inasprisce la sanzione relativa al Patto di stabilità interno: la decurtazione dei trasferimenti erariali passa dal massimo del 5% del fondo al recupero totale dello sforamento del patto.