

Il crollo degli investimenti degli enti locali aggrava la crisi economica di Antonio Misiani, responsabile per Legautonomie del Federalismo fiscale

Gli investimenti degli enti locali

Secondo i dati [ISTAT](#) gli enti locali realizzano la maggioranza degli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni Pubbliche (AP): 18,4 miliardi di euro nel 2007, pari al 50,9% del totale (15,5 miliardi i comuni e 2,9 le province).

Gli investimenti degli enti locali svolgono un ruolo cruciale tra gli strumenti di politica economica. Secondo l'[ANCE](#) ogni miliardo di euro destinato a nuovi investimenti infrastrutturali genera 23 mila occupati. Le opere medio-piccole (realizzate, nella gran parte dei casi, dai comuni e dalle province) producono un effetto moltiplicatore sul sistema economico e sull'occupazione molto più elevato delle grandi infrastrutture e distribuito in modo diffuso sul territorio.

A causa delle crescenti restrizioni imposte alla finanza locale, tra il 2004 e il 2007 gli investimenti dei comuni e delle province hanno registrato una diminuzione (-5,6%), a fronte dell'aumento segnato dall'insieme delle AP (+8,1%). Questo dato deriva da una marcata compressione degli investimenti dei comuni (-6,7%) e dalla sostanziale stagnazione di quelli delle province (+0,7%).

| Investimenti fissi lordi delle AP (fonte: ISTAT) | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Milioni € | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Comuni | 16.651 | 15.272 | 15.151 | 15.529 |
| Province | 2.847 | 2.678 | 2.791 | 2.868 |
| <i>ENTI LOCALI</i> | <i>19.498</i> | <i>17.950</i> | <i>17.942</i> | <i>18.397</i> |
| Altri comparti | 13.928 | 15.761 | 16.850 | 17.737 |
| Totale PA | 33.426 | 33.711 | 34.792 | 36.134 |
| % Totale PA | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Comuni | 49,8 | 45,3 | 43,5 | 43,0 |
| Province | 8,5 | 7,9 | 8,0 | 7,9 |
| <i>ENTI LOCALI</i> | <i>58,3</i> | <i>53,2</i> | <i>51,6</i> | <i>50,9</i> |
| Altri comparti | 41,7 | 46,8 | 48,4 | 49,1 |
| Totale PA | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Indice 2002=100 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Comuni | 100,0 | 91,7 | 91,0 | 93,3 |
| Province | 100,0 | 94,1 | 98,0 | 100,7 |
| <i>ENTI LOCALI</i> | <i>100,0</i> | <i>92,1</i> | <i>92,0</i> | <i>94,4</i> |
| Altri comparti | 100,0 | 113,2 | 121,0 | 127,3 |
| Totale PA | 100,0 | 100,9 | 104,1 | 108,1 |

Le entrate in conto capitale degli enti locali destinate al finanziamento degli investimenti sono:

- titolo IV (alienazioni di beni patrimoniali; trasferimenti in conto capitale da enti pubblici; trasferimenti di capitali da altri soggetti, tra cui per i soli comuni le concessioni edilizie; riscossioni di crediti)
- titolo V (accensioni di prestiti: anticipazioni di cassa; finanziamenti a breve termine; assunzione di mutui e prestiti; emissione di prestiti obbligazionari).

Stando all'elaborazione dei bilanci consuntivi delle amministrazioni locali effettuata dall'[ISTAT](#), nel 2006 le riscossioni in conto capitale erano rappresentate prevalentemente da riscossioni di crediti (27,5%), assunzione di mutui e prestiti (19,6%), trasferimenti di capitale dalle regioni (15,8%) e da altri soggetti (10,6%, di cui 8,6% da concessioni edilizie) e da alienazioni patrimoniali (7,4%).

| Enti locali – Riscossioni in conto capitale (2006) | Comuni | Province | Tot EL | Comuni | Province | Tot EL |
|---|---------------|--------------|---------------|-----------------------------------|--------------|--------------|
| | (milioni €) | | | (% totale riscossioni c/capitale) | | |
| Categoria 1 - Alienazione di beni patrimoniali | 2.256 | 269 | 2.524 | 7,4 | 7,0 | 7,4 |
| Categoria 2 - Trasferimenti di capitali dallo Stato | 1.364 | 243 | 1.607 | 4,5 | 6,3 | 4,7 |
| Categoria 3 - Trasferimenti di capitali dalla Regione | 4.219 | 1.182 | 5.401 | 13,9 | 30,8 | 15,8 |
| Categoria 4 - Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico | 595 | 98 | 693 | 2,0 | 2,6 | 2,0 |
| Categoria 5 - Trasferimenti di capitali da altri soggetti: | 3.585 | 60 | 3.645 | 11,8 | 1,6 | 10,6 |
| Di cui: proventi per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche | 2.953 | 0 | 2.953 | 9,7 | 0,0 | 8,6 |
| Categoria 6 - Riscossioni di crediti | 8.895 | 523 | 9.418 | 29,2 | 13,6 | 27,5 |
| Totale alienazioni, trasferimenti di capitali e riscossioni di crediti | 20.914 | 2.375 | 23.289 | 68,7 | 61,9 | 67,9 |
| Categoria 1 - Anticipazioni di cassa | 2.094 | 7 | 2.100 | 6,9 | 0,2 | 6,1 |
| Categoria 2 - Finanziamenti a breve termine | 66 | 1 | 66 | 0,2 | 0,0 | 0,2 |
| Categoria 3 - Assunzioni di mutui e prestiti | 5.712 | 991 | 6.703 | 18,8 | 25,8 | 19,6 |
| Categoria 4 - Emissioni di prestiti obbligazionari | 1.661 | 464 | 2.125 | 5,5 | 12,1 | 6,2 |
| Totale accensioni di prestiti | 9.532 | 1.462 | 10.995 | 31,3 | 38,1 | 32,1 |
| TO TALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE | 30.446 | 3.837 | 34.283 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

La manovra di finanza pubblica per il 2009: crollano gli investimenti degli enti locali

La [manovra finanziaria 2009](#) del governo ha previsto **per gli enti locali uno sforzo di riequilibrio dei conti molto pesante nel 2009 e decisamente insostenibile nel 2010-2011:**

- 1.650 milioni nel 2009 (di cui 1.340 a carico dei comuni e 310 delle province);
- 2.900 milioni nel 2010 (di cui 2.370 a carico dei comuni e 530 delle province);
- 5.140 milioni nel 2011 (di cui 4.145 a carico dei comuni e 995 delle province).

Il contributo richiesto agli enti locali non è proporzionato al loro peso sull'insieme delle amministrazioni pubbliche e non tiene conto che tra il 2004 e il 2007 i comuni sono passati da un deficit di 3.689 milioni ad un avanzo di 325 milioni, mentre le province hanno ridotto il loro deficit da 1.968 a 1.270 milioni.

Per effetto della sospensione dell'autonomia impositiva degli enti locali **la manovra di riequilibrio verrà realizzata quasi esclusivamente sul lato delle uscite**. Poiché le spese correnti sono molto poco comprimibili, gran parte della riduzione delle uscite avverrà sul conto capitale, **attraverso la riduzione degli investimenti e il blocco dei pagamenti in conto capitale** effettuati da comuni e province. Molti enti locali soffrono la condizione paradossale di avere a disposizione risorse immediatamente utilizzabili per finanziare opere già cantierate o rapidamente cantierabili, che sono costretti a bloccare. I vincoli posti dal Patto di stabilità – che riguardano, per la parte in conto

capitale del bilancio, la gestione di cassa (riscossioni e pagamenti) – stanno impedendo il pagamento di lavori già effettuati o il proseguimento delle opere pubbliche in corso di realizzazione. Le criticità finanziarie dei comuni e delle province pesano negativamente sull'attività di molte piccole e medie imprese: secondo una recente indagine [ANCE](#) sui ritardi nei pagamenti da parte delle stazioni appaltanti per lavori pubblici eseguiti, il Patto di stabilità interno è una delle cause maggiormente segnalate dalle imprese (46,3%).

Sul versante delle entrate **un ulteriore fattore di riduzione degli investimenti sarà la crisi del mercato immobiliare**, destinata a ripercuotersi negativamente sui proventi per concessioni edilizie, che nel 2006 hanno coperto il 9,7% delle riscossioni in conto capitale dei comuni.

Ultimo – ma non meno importante – fattore negativo per la politica di investimenti di comuni e province è l'interpretazione che il MEF ha dato del comma 8 dell'articolo 77-bis del decreto-legge 112/2008 come modificato dalla legge finanziaria 2009. Questa norma dispone che *“le risorse originate dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali nonché quelle derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società, qualora quotate in mercati regolamentati, e le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare non sono conteggiate nella base assunta a riferimento nel 2007 per l'individuazione degli obiettivi e dei saldi utili per il rispetto del patto di stabilità interno, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito.”*

La riformulazione del comma 8 era stata finalizzata all'esclusione dalla base di calcolo per il Patto di stabilità interno (anno 2007) di una serie di entrate di carattere straordinario, che rischiavano di alterare in molte realtà il saldo finanziario di partenza per il conteggio degli obiettivi 2009-2011. La Ragioneria Generale dello Stato, con la [circolare n. 2 del 27 gennaio 2009](#) sul Patto di stabilità interno 2009-2011 ha interpretato il dettato letterale del comma 8 in senso fortemente restrittivo, stabilendo che l'esclusione delle risorse straordinarie di cui sopra deve essere riferita non solo al saldo finanziario dell'anno base, ma anche a quello degli anni 2009-2011.

In pratica, stando alla circolare della RGS – la cui interpretazione del comma 8 è stata peraltro giudicata in contrasto con la finanziaria 2009 da una recentissima pronuncia della Corte dei Conti della Lombardia - i comuni e le province nel triennio 2009-2011 non potranno conteggiare tra le entrate valide ai fini del Patto di stabilità interno le vendite del patrimonio immobiliare. Per i comuni soggetti al Patto (che nel 2006 hanno realizzato il 73% delle spese in conto capitale dell'insieme dei comuni) e le province **diventerà sostanzialmente inutilizzabile una importante (e virtuosa) fonte di finanziamento delle spese in conto capitale, mettendo a rischio investimenti per circa 2 miliardi di euro.**

Il combinato disposto della politica del governo e della congiuntura economica provocherà dunque una netta flessione degli investimenti degli enti locali, proprio quando sarebbe invece necessaria una loro accelerazione in funzione anti-ciclica.

Le politiche per gli investimenti locali in Europa

Di segno totalmente diverso sono le politiche adottate dai principali Paesi europei per quanto riguarda gli investimenti degli enti locali.

In Spagna il governo, nell'ambito del [Plan E](#) (Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo), ha creato un [Fondo Estatal de Inversión Local](#) dotato di **8 miliardi di euro** con l'obiettivo di aumentare gli investimenti pubblici in ambito locale mediante il finanziamento di nuove opere dei comuni, di importo massimo pari a 5 milioni di euro, di pianificazione ed esecuzione immediata a partire dal 2009. Il governo finanzia un insieme di azioni che, per le loro caratteristiche, possono contribuire nel breve periodo a dinamizzare l'economia e favorire la creazione e il mantenimento di posti di lavoro (la stima dell'impatto del Fondo è di 278 mila posti di lavoro diretti, che salgono a 400 mila includendo l'indotto) e, allo stesso tempo, rafforzare la capitalizzazione dell'economia,

aumentando il potenziale di investimento dei comuni. Sono previste procedure semplificate di presentazione e selezione dei progetti.

Il governo francese, nel quadro del [Plan de Relance](#), ha previsto un [intervento di supporto agli investimenti](#) delle autorità locali attraverso il pagamento ai 36.000 Comuni francesi delle risorse corrispondenti all'IVA versata nel 2008 che sarebbero state erogate ai Comuni soltanto nel 2010 (FCTVA – Fondo di compensazione IVA). Si tratta di **2,5 miliardi di euro** che verranno trasferiti ai Comuni che si impegneranno ad aumentare nel 2009 l'importo complessivo dei progetti infrastrutturali realizzati sul proprio territorio. E' previsto un monitoraggio continuo da parte dei Prefetti

In Germania il [Konjunkturpaket II](#) recentemente approvato stanZIA **10 miliardi di euro** per finanziare un programma di investimenti dei municipi riguardante asili, scuole, strade, ospedali. Almeno metà dei fondi dovranno essere spesi entro il 2009, e a questo scopo la normativa sugli appalti pubblici sarà temporaneamente semplificata. Gli investimenti sono stati progettati per incoraggiare la protezione del clima e l'efficienza energetica.

Conclusioni

Mentre i maggiori Paesi europei stanno scommettendo sugli investimenti degli enti locali come volano per la ripresa dell'economia, in Italia – dove gli enti locali realizzano più della metà degli investimenti pubblici - **le politiche restrittive del governo provocheranno nel 2009 una netta diminuzione della capacità di spesa in conto capitale dei comuni e delle province, aggravando la crisi economica.**

La manovra di riequilibrio imposta ai comuni e alle province si scaricherà per gran parte sulle spese in conto capitale, bloccando o rallentando i pagamenti di opere già realizzate o in corso di realizzazione. Le regole del Patto di stabilità interno, così come interpretate dalla Ragioneria Generale dello Stato, di fatto impediranno agli enti locali di ricorrere a forme “virtuose” di finanziamento delle opere pubbliche come le alienazioni patrimoniali.

In realtà, **gli investimenti effettuate dagli enti locali potrebbero rappresentare uno stimolo assai efficace per l'economia** (le opere piccole e medie hanno tempi di realizzazione mediamente assai inferiori rispetto a quelle di grande taglia), con particolare riferimento ad un settore in profonda crisi come quello delle costruzioni, formato da un tessuto di piccole e medie imprese. In quest'ottica l'[ANCE](#) ha proposto al governo **un programma di opere medio-piccole diffuse sul territorio e immediatamente cantierabili** (rete infrastrutturale, manutenzione delle città, risparmio energetico) **per contrastare la crisi economica e occupazionale** (il settore edilizio perderà nel 2009 circa 200 mila posti di lavoro, indotto compreso). E' una indicazione sicuramente condivisibile, che comporta però la necessità di:

- **reperire le risorse** (a questo scopo [ANCE](#) propone di utilizzare una quota rilevante dei 3,7 miliardi resi disponibili dal CIPE, con la delibera del 18 dicembre 2008, nell'ambito della riprogrammazione del FAS)
- **rivedere le regole del Patto di stabilità interno:** l'[Associazione Nazionale Comuni Italiani](#) ha proposto di consentire l'utilizzo immediato, in deroga alle regole del Patto, dei residui passivi per finanziare opere pubbliche già cantierabili; permettere l'utilizzo degli avanzi di amministrazione per lavori realizzabili entro il 2009; eliminare i vincoli che impediscono l'utilizzo dei proventi derivanti dalla vendita del patrimonio per finanziare la spesa per investimenti. Richieste di analogo tenore sono state avanzate dall'[Unione delle Province d'Italia](#) e dalla [Lega delle Autonomie Locali](#).