



Finanza Pubblica ed Enti Locali

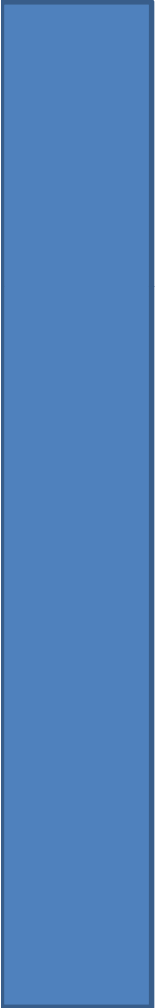
Il concorso dei Comuni al risanamento dei conti pubblici

Alessandro Canzoneri, IFEL
Roma, 31 gennaio 2019





Sommario

- 
- Il coordinamento della Finanza Pubblica
 - Gli strumenti statali di contenimento della spesa comunale
 - L'impatto sulla dinamica e sulla composizione di spesa dei Comuni

L'evoluzione del coordinamento della Finanza Pubblica

Il coordinamento della Finanza Pubblica è condizionato da una continua ricerca di equilibrio tra intervento statale e autonomia degli enti territoriali su cui persino l'orientamento della Corte Costituzionale è risultato negli anni ondivago.

1. **Fino al 2011 “Coordinamento autonomistico”** – La Corte ha stabilito **limiti piuttosto rigorosi per lo Stato** (Sentenze nn. 376 del 2003, 36 e 390 del 2004, 417 del 2005), che poteva prescrivere **criteri** ed **obiettivi** ma non imporre nel dettaglio strumenti concreti per raggiungerli.
2. **Dal 2011 “Coordinamento centralistico”** – *Revirement* della Corte che fornisce un'interpretazione estensiva della competenza statale in tema di coordinamento finanziario (sentenza n.64/2016)



Su tale orientamento pesa l'impatto del **principio dell'equilibrio di bilancio** introdotta con l. cost. n.1/2012 ed il novellato art. 119 della cost.

Gli strumenti statali di coordinamento e definizione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte dei Comuni

Provvedimenti collegati all'attuazione del federalismo fiscale

- L'armonizzazione dei sistemi contabili (Dlgs 118/2011 e s.m.i.):
 - FPV (Fondo pluriennale vincolato)
 - FCDE (Fondo Crediti Dubbia Esigibilità);
- Introduzione IMU e Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) -> versamento di risorse al bilancio dello Stato;
- Taglio dei trasferimenti statali

Legislazione di crisi

- Patto di stabilità interno, sostituito dal 2016 dal pareggio di bilancio, a sua volta superato a decorrere dal 2019 con il ritorno agli equilibri di bilancio «ordinari»
- Obblighi di contenimento di specifiche voci di spesa (personale, formazione, convegni, autovetture etc.);
- Blocco delle aliquote dei tributi propri per il triennio 2016-2018

La stagione dei tagli e la ritirata dello Stato

Tagli (VALORI IN MILIONI DI EURO)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taglio D.L. 78/2010 (>5.000 abitanti)		1.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Taglio D.L. 201/2011			1.450	1.450	1.450	1.450
Taglio D.L. 95/2012			500	2.250	2.500	2.600
Taglio da revisione IMU categoria D					171	171
Taglio D.L. 66/2014					376	563
Taglio Costi della politica D.L. 16/2014					118	118
Taglio da Legge di Stabilità 2015						1.200
Totale	200	1.700	4.650	6.400	7.315	8.602

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero Interno e Ministero Economia e Finanze

La principale leva di contenimento della spesa comunale da parte dello Stato è consistita nella **drastica riduzione dei trasferimenti statali** passati dai circa **10 miliardi del 2012** ad **1,4** del 2015;

Dal 2015 lo Stato “attinge” da risorse comunali proprie: il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) è alimentato interamente da IMU comunale ed i Comuni versano alle entrate dello Stato l'eccedenza di dotazione pari a più di 300 milioni di euro



- **Sofferenza finanziaria di parte corrente** e riduzione dei servizi forniti;
- **Difficoltà di programmazione finanziaria e gestione dei bilanci**
anche per l'adozione dei provvedimenti di riparto dei tagli avvenuta in corso d'anno

Focus sulla Sentenza n.129/2016 relativa al Taglio da Spending Review (DI 95/2012)

Coerentemente con le decisioni passate la Corte non mette in dubbio che le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possano incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, tuttavia nel caso di specie la Corte **ha dichiarato l'illegittimità costituzionale** del taglio operato per l'anno 2013 per due principali motivi:

1) Mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni, anche alla luce del criterio adottato (Spese intermedie Siope);

2)Tempistica del taglio

“...Vero è che i procedimenti di collaborazione tra enti debbono sempre essere corredati da strumenti di chiusura che consentano allo Stato di addivenire alla determinazione delle riduzioni dei trasferimenti, anche eventualmente sulla base di una sua decisione unilaterale ... Ma tale condizione non può giustificare l'esclusione sin dall'inizio di ogni forma di coinvolgimento degli enti interessati, tanto più se il criterio posto alla base del riparto dei sacrifici non è esente da elementi di dubbia razionalità, come è quello delle spese sostenute per i consumi intermedi...” [Estratto da Sentenza n.129/2016](#)

Dal 2016 verso un Coordinamento meno pervasivo e più virtuoso?

Nel valutare la conformità a Costituzione delle misure statali di coordinamento finanziario la sentenza n.129/2016, unitamente ad altre sentenze (ex multis n.65/2016) sembra mitigare l'orientamento precedente imponendo allo Stato:

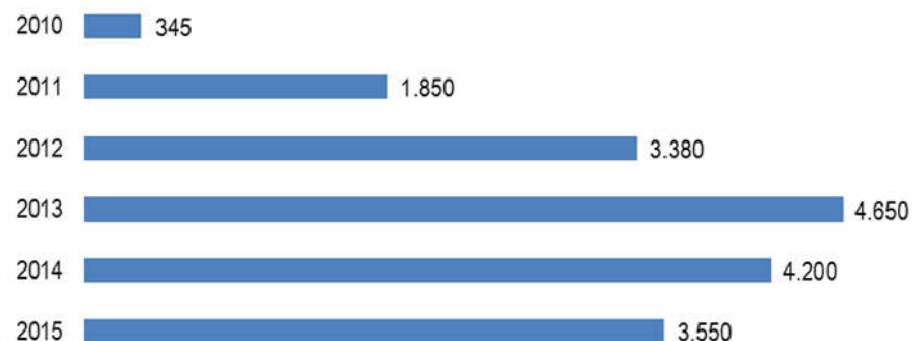


- Maggiore collaborazione istituzionale**
- Proporzionalità e virtuosità dei criteri di definizione ripartizione dei tagli**
- Rispetto dell'autonomia finanziaria sul piano della certezza delle risorse**

Il Patto di stabilità interno ed il suo superamento...

Fino al 2015 il contributo dei Comuni al risanamento dei conti pubblici è avvenuto anche attraverso i vincoli del **Patto di Stabilità Interno** che **impondeva il conseguimento di avanzi annuali per il singolo ente**;

GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI DEI COMUNI ESCLUSI GLI SPAZI FINANZIARI ACQUISITI IN CORSO D'ANNO
Valori in milioni di euro



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2015 e MEF-RGS

Nel 2016 il passaggio dal Patto di stabilità interno al **Saldo finale di competenza** ha decretato l'abbandono degli obiettivi programmatici e ha quindi azzerato il vincolo che imponeva avanzi annuali per il singolo ente

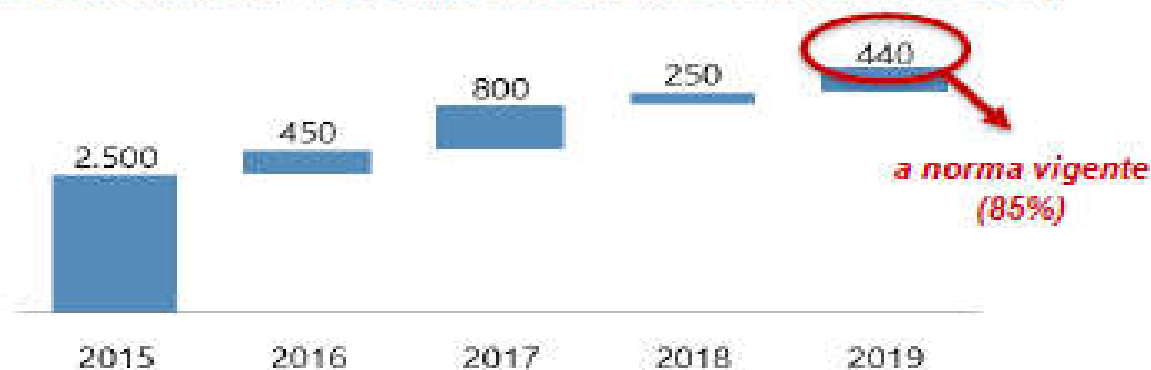
Dopo una lunga stagione di vincoli finanziari più o meno stringenti, ma comunque distorsivi, **a partire dal 2019** per gli enti locali il vincolo di finanza pubblica coincide con il rispetto dei principi introdotti dall'armonizzazione contabile (D.Lgs 118/2011)

Vincoli alla spesa derivanti dalla Riforma Contabile – Il Fondo Crediti Dubbia Esigibilità

A partire dal 2015, ai vincoli imposti dal Patto di stabilità interno, si aggiunge **la stretta di parte corrente** determinata dall'avvio della riforma contabile ed in particolare dal FCDE che richiede accantonamenti per entrate non riscosse.

L'introduzione dell'FCDE oltre a riportare il bilancio dei Comuni ad una corretta gestione che poggia su dati reali, evitando di far spendere entrate con fondate difficoltà di essere riscosse costituisce di per sé una manovra finanziaria restrittiva di dimensioni rilevanti destinata a crescere per diverse centinaia di milioni annui fino al 2021.

Gli accantonamenti FCDE in previsione (valori in milioni di euro)



Fonte: elaborazioni IFEL

Il contributo dei Comuni al risanamento della finanza pubblica dal 2011 al 2018

TOTALE MANOVRA 2011-2018 (valori in milioni di euro)	12.602
di cui Tagli risorse	8.602
di cui FCDE a previsione	4.000
in % della spesa corrente 2010	25%

I Comuni hanno assicurato un rilevante contributo al risanamento della finanza pubblica, **sproporzionato** rispetto al peso del comparto sulla finanza pubblica nel suo insieme (7,4% della spesa) e sul debito della PA (2,0%).

«il complesso percorso di riequilibrio dei conti pubblici ha impegnato costantemente il comparto degli enti locali in una misura che eccede i limiti di un ragionevole criterio di proporzionalità tra i rapporti di composizione della spesa della Pubblica amministrazione. Tale percorso di risanamento si è espresso sul piano dei vincoli di spesa e dei tagli ai trasferimenti, con riflesso inasprimento della leva fiscale rimessa all'autonoma disponibilità dei livelli di governo locale»

Estratto dal Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2015 della Corte dei Conti

“Come la Corte ha già avuto modo di sottolineare, le manovre di finanza pubblica degli ultimi anni testimoniano di provvedimenti che, all'ombra del federalismo, rappresentano vere e proprie “incursioni” della politica fiscale nazionale, dettate, più che da logiche di coordinamento fra livelli di governo, dal coinvolgimento delle Autonomie locali nello sforzo di consolidamento dei conti pubblici”.

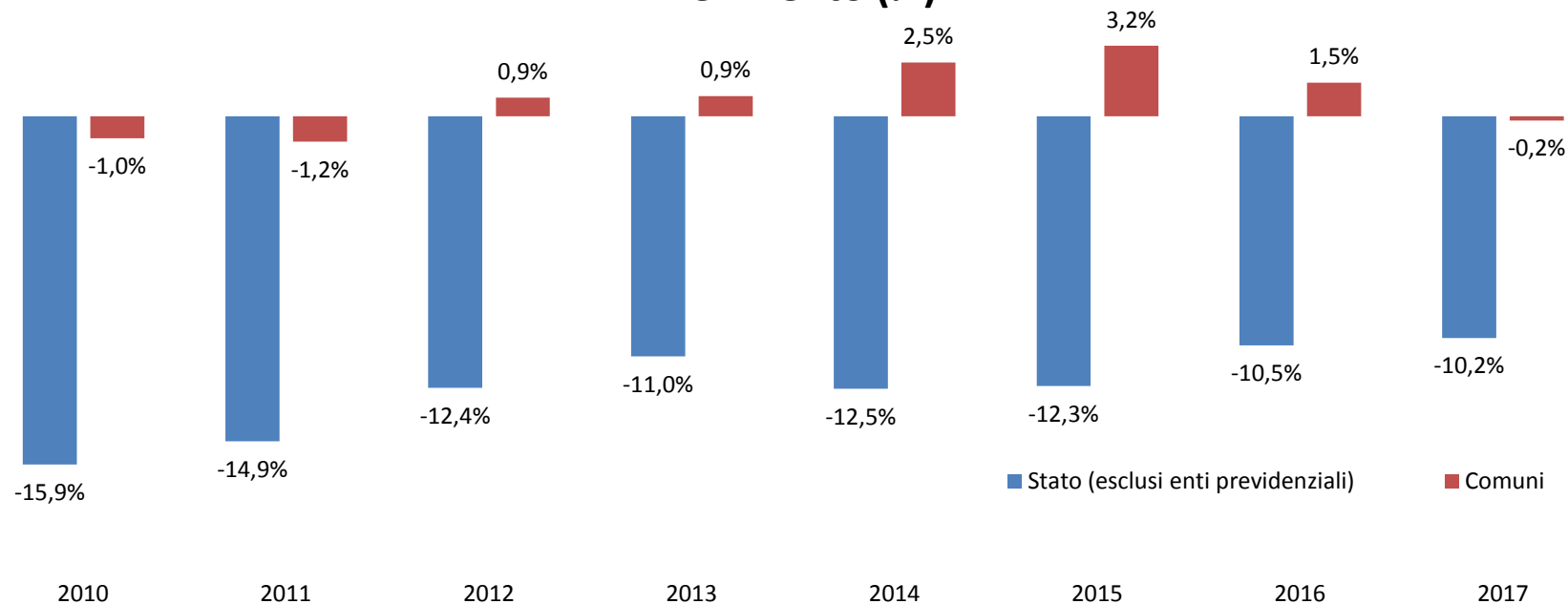
Estratto dal Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2016 della Corte dei Conti

Dinamica dell'indebitamento netto nella PA

Indebitamento netto delle PA (in milioni di euro)		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Complesso Amministrazioni pubbliche		- 67.573	- 60.231	- 47.078	- 46.893	- 49.340	- 43.153	- 42.937	- 41.060
<i>di cui</i>	Stato (esclusi enti previdenziali)	- 63.334,1	- 59.685	- 51.800	- 46.199	- 52.627	- 52.771	- 46.337	- 45.151
	Regioni (esclusi enti sanitari)	987	1.751	2.429	- 7.108	- 7.067	743	- 3.676	910
	Province	-771	149	361	- 802	638	531	1.294	650
	Comuni	-654	- 769	572	624	1.618	2.129	990	- 117

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Dinamica indebitamento netto in rapporto al totale entrate di riferimento (%)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

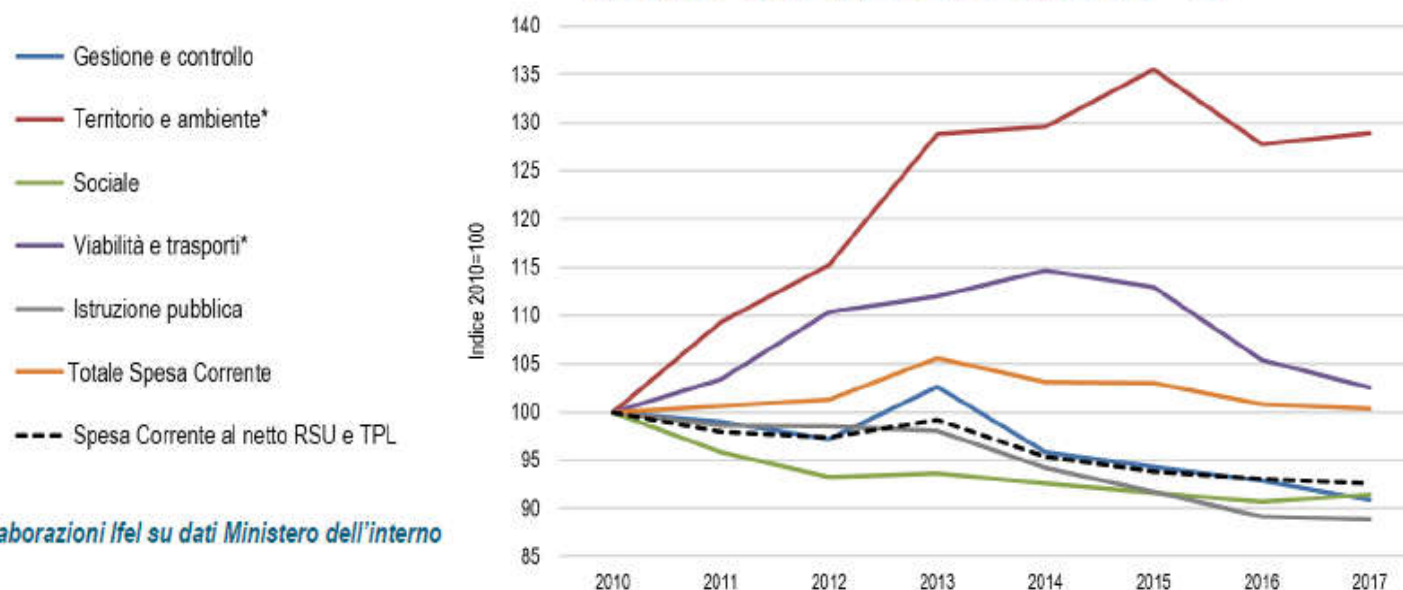
Dinamica della spesa corrente

Nel periodo 2010-2017 in termini aggregati le spese correnti dei Comuni fanno registrare un aumento del 3%, un tasso di crescita quasi nullo e di gran lunga inferiore alla debole dinamica inflazionistica → **RIDUZIONE IN TERMINI REALI**

Senza Rifiuti e TPL, settori ad alta rigidità e peraltro non omogeneamente computate in bilancio nel periodo esaminato, **le spese correnti dei Comuni si riducono del 7,4 % (RIDUZIONE IN TERMINI NOMINALI)**

- Scendono i costi sostenuti per lo svolgimento di funzioni e servizi sia back office sia front office, preoccupa in particolare la difficile tenuta del **welfare locale (circa -9% in 7 anni)**
- Questa dinamica investe similmente tutte le aree territoriali del Paese, con maggiore incidenza nel **Mezzogiorno**

DINAMICA 2010-2017 DELLA SPESA CORRENTE DEI COMUNI (RSO + ISOLE)
Impegni per settori di spesa. Valore indice 2010 = 100



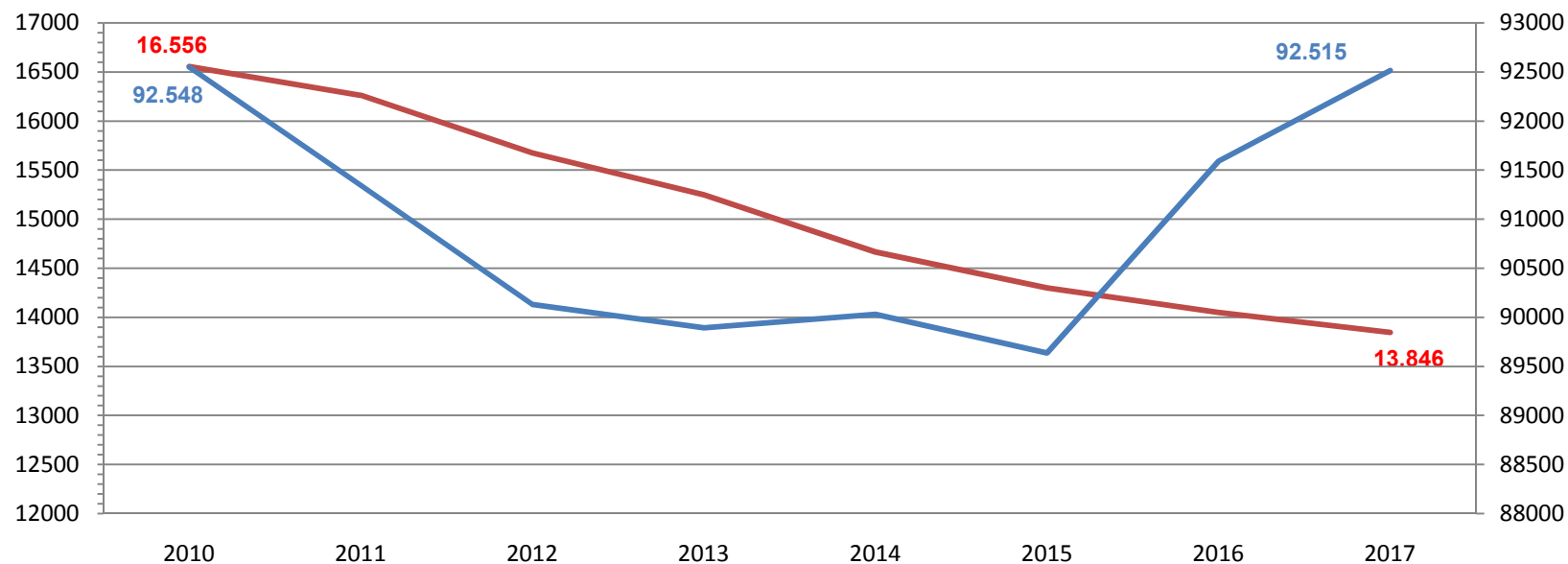
Fonte: elaborazioni Ifel su dati Ministero dell'interno

La Spesa per il Personale 2010-2017

Il dettaglio sulla spesa per il personale evidenzia con maggiore chiarezza la stretta finanziaria di parte corrente sostenuta negli ultimi anni dai Comuni.

La contrazione delle spese per il personale comunale (-16,4%; 2,7 miliardi in meno) riguarda tutte le classi demografiche, leggermente inferiore nei Comuni fino a 1.000 abitanti per via delle regole meno severe vigenti in materia di *turn over*.

Dinamica Spesa personale 2010-2017
(valori in milioni di euro)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

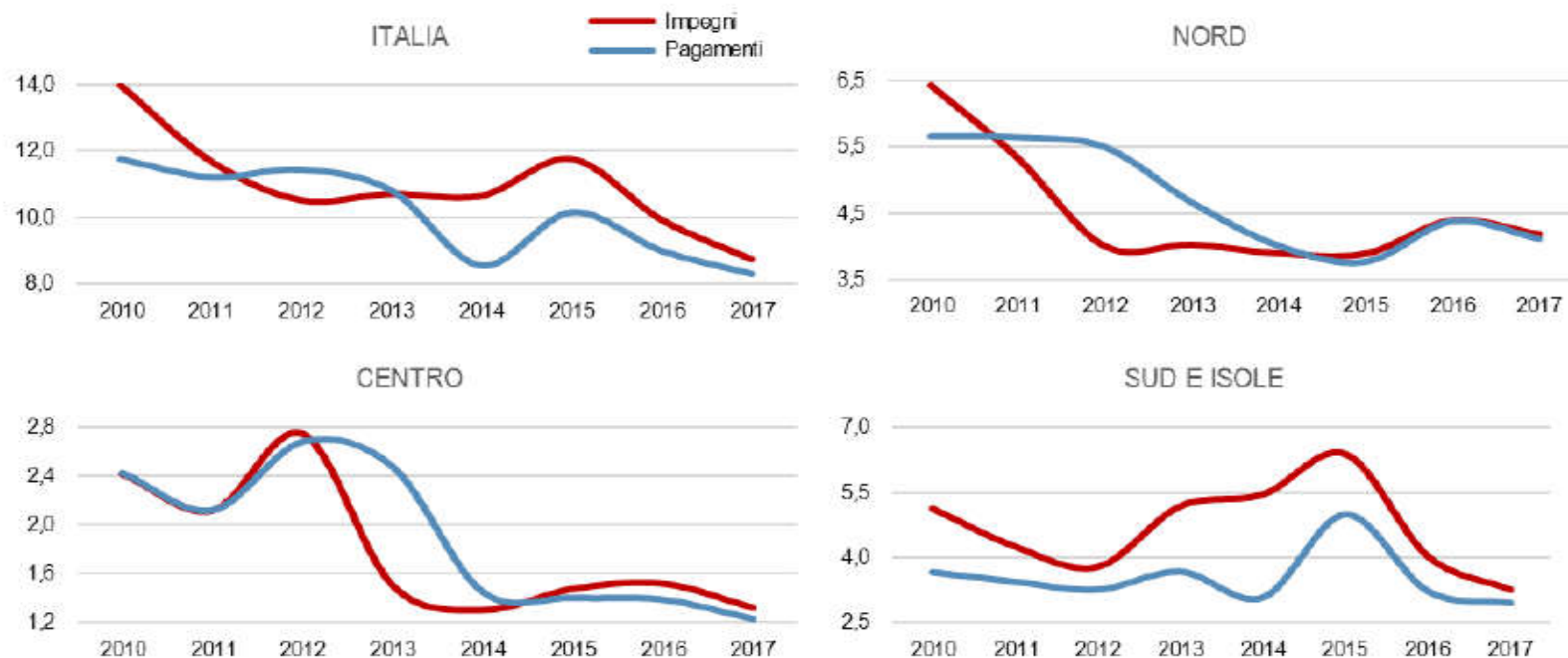
— Comuni — Stato (esclusi enti previdenza)

Dinamica degli investimenti comunali

Nel periodo 2010-2017 gli investimenti comunali manifestano una pesante contrazione e tale preoccupante dinamica investe tutte le aree del Paese:

- A livello nazionale -35,7% in termini di impegni e -29,3% sul versante dei pagamenti
- Nel 2017 un ulteriore -12,2% degli impegni rispetto al 2016
- La Capacità di programmazione e progettazione degli investimenti è stata fortemente ridimensionata

*La dinamica degli investimenti fissi lordi nei Comuni per area territoriale
Valori in miliardi di euro. Anni 2010-2017*



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero Interno

Conclusioni

- Dopo anni di interventi di emergenza il rapporto finanziario tra Stato centrale e Comuni necessita di un **riassetto strutturale** ponderato e basato sulla stabilità delle norme (una nuova legge 42/2009???);
- Superamento del coordinamento statale inteso unicamente come strumento di contenimento di spesa;

Misure di alleggerimento della stretta di **parte corrente**:

- Positivo lo sblocco delle aliquote;
- Rimane necessaria la contribuzione erariale al meccanismo perequativo;
- Recupero anche parziale di alcuni tagli e prossima definizione dei c.d. LEP

Misure a sostegno degli **investimenti**:

- La ripresa dei contributi statali per gli investimenti locali delinea nuovi e positivi scenari, ma non è sufficiente
- Nuove e semplificate misure «procedurali» a sostegno degli investimenti locali (codice dei contratti)

Grazie per l'attenzione

Alessandro Canzoneri
IFEL - Fondazione ANCI
Dipartimento Finanza Locale
Piazza San Lorenzo in Lucina, 26
00186 Roma
tel. (+39) 06.68816278
alessandro.canzoneri@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it