



SINTESI DELLE PROBLEMATICHE DI FINANZA LOCALE

AUDIZIONE CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

Roma, 4 febbraio 2010

Premessa - Inquadramento generale dei meccanismi di finanza locale

Il quadro finanziario dei Comuni si inserisce in un contesto di finanza pubblica, che pur mostrando segnali di ripresa, risulta comunque indebolito dalla crisi economica.

Per il 2010 le previsioni contenute nella recente Nota di aggiornamento del Programma di Stabilità 2010-2012 contemplano una ripresa del PIL dell' 1,1%, con gli investimenti che mostrano una crescita dell'1,4% e una modesta ripresa della spesa delle famiglie residenti, circa lo 0,8%, cui si accompagna un ulteriore peggioramento del tasso di disoccupazione rispetto al 2009, che cresce di 7 decimi e raggiunge il valore di 8,4%.

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 circa 35 miliardi di euro si contrappone un miglioramento del saldo dei Comuni di circa 300 milioni di euro.

Il dato conferma inequivocabilmente un trend di lungo periodo che, a partire dal 2004, ha determinato un miglioramento del saldo di bilancio dei Comuni di oltre 2,5 miliardi di euro rispetto al 2008, quasi la metà del miglioramento complessivo registrato dall'intera Pubblica Amministrazione nello stesso periodo che è pari a 5,6 miliardi di euro.

Dalle cifre riportate risulta evidente che il contributo al contenimento del disavanzo di bilancio offerto dai Comuni è stato maggiore rispetto al peso relativo che il bilancio del comparto ha sul totale delle Amministrazioni Pubbliche, pari al 4,8%, se si considera l'incidenza sulle entrate e al 9,2% se si confrontano le uscite al netto degli interessi.

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.

Composizione dei bilanci comunali

Al fine di fornire una visione il più possibile completa della situazione in cui versano i Comuni, può essere utile fornire un quadro complessivo delle poste più rilevanti, per cui è necessaria l'adozione di misure correttive.

L'ammontare di risorse a disposizione dei Comuni è per la maggior parte di natura corrente, circa il 70% del totale, la restante parte riguarda entrate di tipo straordinario (dismissioni immobiliari e proventi da concessioni) e trasferimenti in conto capitale.

Ne consegue che, in aggregato, l'autonomia tributaria raggiunta dai Comuni come comparto nel 2007 ammonta al 44%, mentre quella finanziaria si colloca intorno al 66%.

Il 64% della spesa di competenza riguarda oneri di natura corrente, mentre la restante parte è utilizzata per spese in conto capitale. In particolare, oltre 15 miliardi di euro, il 23,4% del totale della spesa, pari a 268 euro pro capite, vengono impiegati per finanziare investimenti.

Per quel che riguarda la distribuzione funzionale della spesa corrente, la voce principale rimane con il 33% del totale quella delle Funzioni generali, dove peraltro si riversa oltre metà della spesa per il personale, seguita dalla gestione del Territorio e dell'Ambiente e dalla Spesa sociale, che assorbono ciascuna circa il 16% della spesa corrente. Si fermano invece a circa il 10% del totale le uscite per Viabilità e Trasporti e quelle per l'Istruzione.

Tanto la composizione delle entrate quanto la distribuzione della spesa trovano riferimento e vincolo nella disciplina del patto di stabilità interno, entro i cui limiti devono necessariamente essere contenute, con forti sacrifici, spesso insostenibili che saranno analiticamente descritti in seguito.

Valutazione Economica

La valutazione dei conti dei Comuni in un'ottica pluriennale e confrontata con il sottostante quadro macroeconomico consente di mettere in luce la sostanziale stabilità delle entrate e delle spese dei Comuni in rapporto al PIL nel corso degli ultimi 25 anni.

In effetti, se si depurano le dinamiche di crescita delle entrate e delle spese dalla variazione dei prezzi, si osserva come in termini reali il livello delle entrate pro capite dei Comuni (valutate a prezzi 2008) nel periodo 2001-2008 (circa 1.077 euro) sia analogo a quello

registrato nel quinquennio 1988-1992 (circa 1.029 euro), mentre nel caso delle spese la crescita è solo debolmente più elevata, passando da un livello medio reale di circa 1.034 euro pro capite (nel quinquennio 1988-1992) a circa 1.129 (nel periodo 2001-2008).

Dal lato delle entrate la stabilizzazione è il frutto di una ricomposizione delle risorse proprie a svantaggio delle entrate tributarie, che nel 2008 scendono in rapporto al PIL di circa 2 decimi rispetto al 1995, e a favore di quelle extratributarie, che nello stesso periodo aumentano di oltre 2 decimi di PIL, facendo leva soprattutto sulle tariffe dei servizi a domanda individuale che crescono in maniera molto più vivace rispetto alla dinamica generale dei prezzi al consumo.

Sul fronte delle uscite, la contenuta dinamica degli esborsi complessivi in un arco temporale così esteso è stata determinata essenzialmente dal contenimento della spesa corrente in rapporto al PIL a partire dal 1995 (se si eccepisce lo scatto registrato nel 2008) e da un'inversione di tendenza riguardo alla crescita della spesa per investimenti, che dal 2004 appare in marcata flessione.

Ovviamente, in termini di saldo di bilancio, la composizione di questa dinamica si riflette su un indebitamento molto contenuto che, dopo il degrado degli anni '90, è attualmente in linea con il sostanziale pareggio registrato alla fine degli anni '80.

In sostanza, non si rinvergono nell'analisi di lungo periodo elementi di discontinuità prodotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, né contenuti di maggior rigore finanziario prodotti dall'introduzione del Patto di Stabilità Interno, se non per il perverso effetto pro-ciclico prodotto da quest'ultimo nel ridurre la spesa per investimenti nei periodi di peggiore congiuntura economica.

Il quadro stabile dei Conti pubblici locali consente di proiettare anche per il futuro dinamiche di bilancio coerenti con il perseguimento spontaneo dell'equilibrio finanziario. Infatti, l'esercizio di previsione contenuto nel Rapporto IFEL di prossima pubblicazione, basato sulla costruzione di relazioni statistiche tra le principali voci di bilancio e l'andamento delle sottostanti variabili macroeconomiche che maggiormente le influenzano, tratteggia un decorso dei saldi comunali che tende a stabilizzarsi intorno ai livelli di sostanziale pareggio previsti per il 2009.

A contenere l'indebitamento dei Comuni concorrono sia una dinamica delle entrate meno sensibile alla crisi economica, sia un decorso molto moderato della spesa che, in ossequio al Patto di Stabilità Interno, si realizza essenzialmente attraverso un taglio lineare degli investimenti.

Un approfondimento sulle discrepanze statistiche che intercorrono nel passaggio dalla contabilità dei Comuni a quella economica adottata per la costruzione del conto della P.A.

mostra peraltro come, con riferimento al 2007, l'indebitamento effettivo dei Comuni sia da considerare più basso di circa 800 milioni rispetto a quello ufficialmente pubblicato.

Rispetto allo scenario nazionale dei conti pubblici, la finanza locale ha presentato quindi significativi fattori di riequilibrio, come peraltro affermato anche nell'audizione dei rappresentanti della Corte dei Conti nell'ambito della medesima indagine conoscitiva sulla finanza locale, i quali sostengono che, dai dati a loro disposizione, i risultati sono stati nettamente più favorevoli di quanto previsto dai documenti programmatici.

Complessivamente, dunque, nel confronto con gli altri livelli di governo e con il totale della P.A., i Comuni si confermano un comparto allineato al conseguimento degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici, nonostante l'insufficienza della copertura del mancato gettito ICI ed altri numerosi tagli che hanno pesantemente inciso sulle casse dei Comuni, portandoli ad una situazione di estrema difficoltà nella gestione dell'amministrazione e nella programmazione delle spese comunali. Per raggiungere questi risultati, infatti, si è sacrificata una cospicua parte della spesa per investimenti, giacché il solo contenimento della spesa corrente non sarebbe stato sufficiente al raggiungimento degli obiettivi.

Le entrate dei Comuni

Dal 2007 una serie di novità riguardanti le entrate comunali ha avuto come effetto la significativa riduzione delle entrate proprie e dei trasferimenti erariali, senza peraltro consentire una gestione libera e consapevole delle entrate ed anzi prevedendo il blocco delle aliquote dei tributi locali fino alla completa attuazione del Federalismo fiscale (decreto legge n. 93/2008 confermato anche dal successivo decreto legge n. 112/2008). Di seguito si riportano i dettagli delle minori entrate.

ICI prima casa

Il decreto legge n. 93/2008 convertito dalla legge n. 126/2008, ha previsto l'abolizione del pagamento dell'Imposta Comunale sugli Immobili a valere sull'abitazione principale, compensando il minore gettito con trasferimenti statali. L'ANCI ha contestato da subito l'insufficienza della copertura stanziata con il suddetto decreto legge 93, che si ricorda pari a 2.604 milioni di euro, dichiarando che l'obiettivo da perseguire fosse il totale ristoro ai Comuni del mancato gettito ICI. Infatti, a seguito delle certificazioni inviate dagli Enti, tale minore gettito ammonta a 3 miliardi e 364 milioni di euro. Grazie alle insistenti richieste dell'Associazione e al processo di verifica da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze che ha riscontrato generale attendibilità con le proprie stime previsionali, la legge finanziaria per l'anno 2010 dispone un'integrazione per l'anno 2008 di 156 milioni che, sommata all'integrazione di 260 milioni di euro del decreto n. 154/2008, porta nelle casse

comunali un trasferimento compensativo pari a 3.020 milioni di euro; mentre a decorrere dall'anno 2009, con 760 milioni di euro aggiuntivi, provvede alla totale compensazione del minore gettito.

Il quadro economico che deriva dalle sopra esposte premesse è che per l'anno 2008 mancano 344 milioni a titolo di rimborso mancato gettito ICI prima casa, mentre dall'anno 2009 i Comuni sembrano non subiscano perdite, in realtà non è stata considerata la dinamicità dell'imposta: da stime dell'Agenzia del Territorio la base imponibile ha un andamento annuo crescente pari al 3,8%.

Questo provvedimento si aggiunge ad altre norme che dispongono tagli a valere sul Fondo ordinario e che incombono pesantemente sui bilanci comunali tra cui:

- **Il taglio per i risparmi sui costi della politica**

La legge Finanziaria per l'anno 2008 dispone un taglio dei trasferimenti di 313 milioni di euro (251 per il comparto Comuni) dovuto al risparmio per i costi della politica che gli Enti locali possono attuare in relazione alle varie disposizioni contenute nell'articolo 2 commi 26-31. Solo per il 2008 il fondo è reintegrato di 100 milioni (80 per il comparto Comuni), consolidando il taglio di 251 milioni di euro per gli anni successivi. Come per la precedente disposizione sui fabbricati ex rurali, la decurtazione effettuata risulta di gran lunga superiore al risparmio effettivamente conseguito dai Comuni, che, in base alle certificazioni prodotte, ammonta a 25 milioni di euro. Ad oggi risultano mancanti quindi 146 milioni per il 2008 e addirittura 226 milioni dall'anno 2009. Anche in questo caso sarebbe opportuno consolidare il taglio derivante dall'effettivo risparmio conseguito, evitando di tagliare preventivamente e creando inutili e inopportuni problemi di liquidità ai Comuni.

A questa riduzione, inoltre, si somma quella prevista dalla ultima legge finanziaria, la n. 191/2009 che, per gli anni 2010-2012, dispone un taglio complessivo di 216 milioni per tutti i Comuni in cui è previsto il rinnovo del consiglio.

- **La riduzione di 200 milioni di euro del Fondo ordinario**

Il taglio è stato previsto a valere sul fondo ordinario dal decreto legge n. 112/2008, convertito con modifiche nella legge n. 133/2008, a partire dall'anno 2008, senza alcuna giustificazione e/o diritto di appello.

- **Immobili riclassificati nel gruppo catastale D**

Un altro grave disagio che i Comuni vivono e che è venuto alla luce solo recentemente riguarda la perdita di gettito ICI per la riclassificazione degli immobili nel gruppo catastale D. La legge 23 dicembre 1998, n. 448, all'articolo 31, comma 3,

introduceva un sistema di versamento di contributi per gli anni 1998 e 1999 da parte dello Stato ai Comuni che avessero avuto minori introiti ICI a seguito del riclassamento catastale degli immobili classificati nel gruppo D. Il trasferimento compensativo era pari alla differenza tra il gettito dei predetti fabbricati, calcolato all'anno 1993 con aliquota del 4 per mille, e il gettito dell'anno 1998. In caso di fondo insufficiente (15 miliardi di lire per ciascun anno) le spettanze dei singoli Comuni sarebbero state ridotte in proporzione inversa all'entità della spesa corrente.

Le modalità di rimborso sono ridefinite dalla legge 23 dicembre 2000, n. 388 articolo 64: a decorrere dall'anno 2001 i Comuni, con minori entrate ICI derivanti dall'autodeterminazione provvisoria delle rendite catastali degli immobili di categoria D, possono chiedere il trasferimento compensativo statale se l'importo è superiore a 3 milioni di lire (1.549 €) e allo 0,5% della spesa corrente prevista per ciascun anno. Le modalità di rimborso sono stabilite con il decreto interministeriale 01 luglio 2002, n. 197 che definisce un sistema di certificazione annuo su cui calcolare i trasferimenti, da inviare entro il mese di giugno dell'anno successivo alla diminuzione del gettito ICI.

I Comuni che hanno certificato con le modalità previste dalla suddetta normativa hanno ricevuto, dal Ministero dell'Interno, l'erogazione delle intere somme accertate.

Il comma 7 dell'articolo 2 quater del decreto legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito in legge 4 dicembre 2008, n. 189, prevede che i Comuni con minori introiti ICI di cui sopra presentino entro il 31 gennaio 2009, per ciascuno degli anni 2005 e precedenti, la dichiarazione attestante il relativo minore gettito, anche se già presentata, per ottenere l'attribuzione del corrispondente incremento dei trasferimenti erariali.

In attesa delle istruzioni da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia del Territorio, il Ministero dell'Interno dirama la circolare F.L. 6/2008 al fine di fornire chiarimenti per facilitare gli adempimenti dei Comuni, chiarendo che gli importi indicati per ogni anno devono essere pari alla perdita dell'anno di riferimento; nel caso di minore gettito pari a zero, la certificazione sarà uguale a quella dell'anno precedente.

La riapertura dei termini per la presentazione delle certificazioni ha incluso i Comuni che non avevano mai fatto richiesta di rimborsi e ha permesso le rettifiche degli importi per i Comuni che avevano già certificato e ottenuto i trasferimenti compensativi.

Per la compilazione di tali certificazioni il Ministero dell'Economia e delle Finanze con un semplice comunicato pubblicato sul sito in data 23 gennaio 2009 e dunque in prossimità della scadenza, ancorché condiviso con il Ministero dell'Interno, precisa

che le singole annualità devono essere tenute distinte e pertanto lo 0,5% della spesa corrente viene calcolato per il primo anno su tutta la somma certificata, ma dal secondo anno in poi solo sulla differenza rispetto all'anno precedente. Dunque, il Comune che in un anno non può accedere al contributo perché l'importo non soddisfa uno dei due criteri (superiore a 1.549 € e allo 0,5% della spesa corrente dell'anno) non può sommare tale minor introito a quello dell'anno successivo per raggiungere la "soglia limite".

Le spettanze pubblicate sul sito del Ministero dell'Interno in data 2 dicembre 2009, calcolate su tale criterio, destano preoccupazione tra gli Enti che rischiano la sottrazione di trasferimenti ormai consolidati negli anni con ipotesi di recupero di somme già impegnate con il rischio, in alcuni casi, di provocare il dissesto del Comune.

Un gruppo di Comuni ha già presentato ricorso al TAR in merito a tali provvedimenti, in quanto lesivi della possibilità di mantenere gli equilibri di bilancio.

Patto di Stabilità

Il Patto di Stabilità e Crescita europeo fissa i confini in termini di programmazione, risultati e azioni di risanamento all'interno dei quali i Paesi membri possono muoversi autonomamente. Nel corso degli anni, ciascuno dei Paesi membri della UE ha implementato internamente il Patto di Stabilità e Crescita seguendo criteri e regole proprie, in accordo con la normativa interna inerente la gestione delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo.

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 principalmente 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.

Da ultimo, il Documento di Programmazione Economico e Finanziaria per gli anni 2009-2011 ha definito il contributo a carico dei Comuni per il risanamento dei conti pubblici 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 richiesto, in termine di miglioramento dei saldi, un contributo pari a 4 miliardi e 145 milioni di euro.

I Comuni devono, dunque, 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; soluzione difficilmente sostenibile per i Comuni che devono far fronte alla crescente domanda di servizi sociali, all'aumento dei costi, ai rinnovi contrattuali. 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 10 % e considerando che la spesa corrente è difficilmente contraibile a risentirne sarà la spesa per investimenti che si potrebbe ridurre di almeno il 30%.

A complicare ulteriormente la situazione degli investimenti, le regole vigenti sul Patto hanno avuto l'effetto perverso di creare residui passivi nei bilanci comunali, ovvero impegni di spesa assunti regolarmente ma non pagati entro l'anno. L'ANCI ha fatto presente in tutte le sedi istituzionali la necessità di sbloccare i suddetti residui passivi, per destinarli alle opere infrastrutturali al fine di consentire il rilancio dell'economia.

Il primo intervento legislativo in tal senso è avvenuto con l'articolo 7 quater del decreto legge n.5/2009, convertito nella legge n.33/2009, che dispone l'esclusione dal saldo utile ai fini del Patto di stabilità per il 2009 di alcuni tipi di spesa in conto capitale solo per i Comuni che presentino determinati requisiti e soprattutto per un importo non superiore a quello autorizzato dalla regione di appartenenza. Tale intervento è stato adottato in sole 5 Regioni anche con modalità diverse da quelle prevista dalla norma, come la Lombardia, consentendo lo sblocco di 250 milioni di euro in totale.

L'ultima modifica normativa (articolo 9 bis del decreto legge 78/2009) intervenuta sempre al fine di favorire la spesa per investimenti, ha permesso agli enti di utilizzare un importo pari al 4% dei residui passivi accumulati fino al 2007 fuori dai vincoli imposti dal Patto di stabilità. Anche questa misura tuttavia, è risultata insufficiente, in quanto "libera" solo 1miliardo e 650 milioni a fronte dei 44 miliardi bloccati dalla normativa vigente.

Nonostante quindi gli ultimi interventi legislativi, permangono alcune criticità:

- ✓ il numero di Enti in avanzo aumenta nel corso del triennio di programmazione. Nel 2011, a legislazione vigente, tutti i Comuni saranno in avanzo e circa metà dei Comuni soggetti a Patto sono costretti a mantenere un consistente avanzo di bilancio per tutto il triennio, rinunciando così alla possibilità di fare investimenti
- ✓ impossibilità di effettuare pagamenti in conto capitale
- ✓ blocco leva fiscale

Ciò accade perché il percorso fino ad oggi seguito ha utilizzato lo strumento del patto come una modalità di imputazione della manovra di finanza pubblica agli Enti locali.

L'ultimo triennio è stato contrassegnato dalla richiesta di un contributo relativamente più pesante al miglioramento dei saldi agli Enti con saldo finanziario negativo, circostanza questa di per sé non negativa, in quanto proviene dal ricorso all'indebitamento, consentito dalla legislazione vigente, per la realizzazione degli investimenti. Al contempo, gli Enti con saldo finanziario positivo non hanno avuto la possibilità di spendere con il solo limite dell'equilibrio, ma sono stati costretti a mantenere comunque saldi positivi, con enormi difficoltà.

Inoltre, l'inibizione a contrarre mutui ha ridotto il contributo all'indebitamento netto della pubblica amministrazione, ma ha rappresentato anche un freno importante allo sviluppo del paese e delle comunità locali.

Questo sistema però, ad avviso di ANCI, non può che considerarsi esaurito, in quanto i comuni hanno raggiunto il limite di sostenibilità, infatti:

- la pressione fiscale nazionale non consente aumenti delle entrate proprie
- la crisi della finanza pubblica costringe alla continua riduzione dell'intervento pubblico
- il ritardo infrastrutturale del Paese necessita di un forte intervento anche degli enti locali sul territorio
- l'evoluzione sociale della popolazione fa aumentare la richiesta di servizi alla persona che sono di stretta competenza comunale

Come stabilito dall'art. 8 della Legge 196/2009 (Legge sulla nuova contabilità pubblica) il patto di stabilità interno deve essere, caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti. E' arrivato quindi il momento di dare attuazione a tale indicazione in modo tale che la nuova disciplina sia il risultato di un obiettivo condiviso dai vari livelli di governo e consenta agli enti locali di raggiungere la stabilità finanziaria.

Questo risultato di regole certe e durature nel tempo può essere ottenuto solo prevedendo una regola di patto stabile nel tempo che di anno in anno determini il contributo alla manovra, in proporzione al peso del comparto e a seconda della situazione del Paese, ma anche dell'andamento delle performance finanziarie dei vari comparti della P.A. La regola quindi, non deve più tradursi in una manovra aggiuntiva a carico dei Comuni, creando le situazioni limite che conosciamo oggi: grandi quantità di residui passivi in conto capitale, fondi dei Comuni che non possono essere spesi.

Nel medio-lungo periodo si rende necessaria l'individuazione di un meccanismo che consenta gli enti locali di continuare a svolgere la funzione che il quadro costituzionale ed

istituzionale assegna e di una regola che tenda all'equilibrio di bilancio, consentendo di programmare un ricorso al debito sostenibile senza mettere in pericolo i conti pubblici nazionali.

L'idea consiste nello stabilizzare la spesa corrente e di fornire ad ogni Comune un livello di debito accettabile, che gli consenta di programmare realmente gli investimenti, per realizzare il programma di governo e rispettare gli impegni presi con cittadini e imprese. Il controllo della spesa in conto capitale è ovviamente il risultato naturale del rispetto della regola sul debito.

Nel fissare poi i parametri si deve tenere conto sia della situazione complessiva di partenza del comparto in termini di saldo corrente, saldo capitale e livello del debito, sia della dispersione intorno alla media di questi valori, calibrando i parametri in modo sostenibile per ciascun Comune.

In sintesi, ogni Comune dovrebbe raggiungere l'equilibrio di parte corrente, in modo da non creare deficit di parte corrente, ed avere un obiettivo stringente di debito, coerente ovviamente con gli obiettivi fissati a livello europeo. In questo modo l'ente è in grado di programmare la spesa in conto capitale e di rispettare gli impegni presi con le imprese e con i cittadini, e di avere un bilancio sano di parte corrente. Il controllo della spesa in conto capitale è il risultato naturale del rispetto della regola sul debito.

Già da luglio 2009 l'Anci ha proposto questa soluzione, si apprende solo dall'audizione sulla Finanza locale che la Ragioneria Generale dello Stato sembra condividere tale soluzione.

Quanto sopra esposto però ha bisogno di un lungo lavoro condiviso con le istituzioni ma nell'immediato i Comuni hanno bisogno di risposte certe.

Il quadro complessivo di comparto che si presenta è quantomeno preoccupante, se nel 2009 tutti i Comuni raggiungono l'obiettivo programmatico assegnato, circa il 50% degli enti che presenta un saldo negativo di quasi un miliardo di euro e il restante 50% con un avanzo di oltre 1 miliardo di euro. Dato che il comparto nel 2010 deve migliorare il proprio saldo di circa un miliardo, poco più di 1000 Comuni dovranno conseguire un miglioramento di pari importo, mentre il restante deve rimanere praticamente fermo.

Esiste quindi il problema della sostenibilità e della necessità di individuare una soglia limite di miglioramento interna al comparto, per fornire un obiettivo di virtuosità ai comuni e non un contributo allo Stato.

Per raggiungere il suddetto obiettivo si potrebbe adottare una misura ponte che avvicini tutti i Comuni allo 0, facendo migliorare quelli in deficit del 60% e peggiorare quelli in avanzo del 30%. Una misura di miglioramento maggiore di quella proposta non è altrimenti sostenibile, in quanto il miglioramento dovrà agire essenzialmente su una riduzione di spesa, rimanendo comunque bloccata la manovra sulle entrate. L'operazione rappresentata sarebbe

vantaggiosa per tutti i comuni soggetti a patto prendendo come base di riferimento il solo anno 2009, in termini di saldo obiettivo.

Le regole vigenti, a prescindere dall'entità della manovra, non risolvono alcuni problemi come il computo delle entrate straordinarie per il calcolo del patto di stabilità.

In particolare Il comma 8 del decreto legge 112 convertito con modificazioni dalla Legge133/2008 prevedeva 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, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito, potessero essere escluse sia dalla base di calcolo dell'anno 2007 assunta a riferimento, sia dai risultati utili per il rispetto del patto di stabilità interno.

Tale comma nato con lo scopo di neutralizzare gli eventi straordinari creava effetti divergenti per la costruzione dei bilanci. Infatti per coloro che avevano operato alienazioni nell'anno 2007 il provvedimento alleggeriva molto la manovra mentre per coloro che avevano in programma di fare alienazioni, le disposizioni peggioravano molto la situazione in quanto non consentivano di utilizzare tali entrate per migliorare il saldo. Anzi, l'effetto era aberrante poiché la spesa in conto capitale non è compensata da nessuna entrata.

Il parlamento è intervenuto con il decreto legge 5, convertito con legge n 133 del 2009 all'articolo 7 quater comma 9 disponendo per l'abrogazione del citato comma 8, precisando al comma 10 che restano invariate le previsioni di saldo, di entrata e di spesa degli enti locali che hanno approvato i bilanci di previsione entro il 10 marzo 2009. Le risorse del citato comma 8 sono escluse dalla base di calcolo riferita al 2007 e dai conteggi dei saldi per il 2009.

In sostanza, per chi aveva approvato il bilancio entro il 10 marzo 2009 le entrate in questione si dovevano detrarre sia dal saldo 2007 che dal saldo 2009 mentre per gli enti che hanno approvato il bilancio dopo il 10 marzo 2009, tali entrate non sono detraibili né dal 2007, né dal 2009.

A prescindere dalla probabile incostituzionalità della norma, resta aperto il problema per gli enti che hanno predisposto il bilancio di previsione 2009 neutralizzando le entrate straordinarie e che adesso non possono più farlo in quanto, a legislazione vigente, per gli anni 2010 e 2011 tutti gli enti devono conteggiare tutte le risorse escluse dal comma 8 sia nella base di calcolo 2007 sia nei saldi utili per il rispetto del patto di stabilità.

Oltre al diverso trattamento degli enti basato sulla mera datazione dell'approvazione del bilancio, rimane l'enorme difficoltà di approvare il bilancio per quegli enti che hanno usufruito di tale agevolazione nel 2009. L'Anci ha sostenuto la proposta di permettere a questi enti di applicare tale disposizione per gli anni 2010 e 2011. Dato che l'introduzione del

comma 8 non ha avuto necessità di copertura finanziaria, si propone di mantenerlo e ciò non comporta nessun effetto sulla finanza pubblica.

Altra questione delicata è nata dalla norma che disciplina la tempestività dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni. In particolare l'articolo 9 del decreto legge n. 78 convertito con modificazione dalla legge 103 del 9 agosto 2009 dispone, in ossequio alle disposizioni comunitarie in materia, l'adozione di una serie di misure organizzative, contabili e amministrative volte ad ovviare e prevenire i ritardi nei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni.

È chiara la ratio della norma, che prevede l'attribuzione in capo al funzionario, che adotti provvedimenti che comportano impegni di spesa, la responsabilità di accertare preventivamente che il programma dei pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica, non si comprende perché la violazione di tale obbligo debba comportare responsabilità disciplinare ed amministrativa del suddetto funzionario.

Si evidenzia in questa ipotesi l'impossibilità di prevedere una responsabilità in capo ad un soggetto in assenza di alcun giudizio di merito; la disposizione sopra richiamata si traduce materialmente in una serie di adempimenti cui il funzionario, prima di impegnare la spesa deve fare fronte, tra cui:

1. verificare se esiste lo stanziamento di bilancio, (adempimento che allo stato attuale risulta già previsto dalla normativa);
2. verificare che quando da quell'impegno sorgerà la necessità di pagare, (presumibilmente dopo 2 o 3 anni - tempi ordinari di realizzazione delle opere cantierate), il pagamento possa avvenire rispettando i saldi imposti dal patto di stabilità, relativi ad annualità future.

La conseguenza di tale previsione è che un significativo numero di Comuni, avrà difficoltà ad appaltare nuovi lavori o opere pubbliche, poiché la minaccia incombente di una responsabilità disciplinare ed amministrativa in capo al funzionario che non rispetti l'obbligo di accertamento ha di fatto la conseguenza di "frenare" l'avvio di procedure che comportino spese di investimento.

Si apre una parentesi sulla Legge 196/2009 "legge di contabilità e finanza pubblica".

L'ANCI ritiene che la disciplina che regola il nuovo ciclo finanziario non presenta novità significative e soprattutto non risolve alcune rilevanti problematiche riscontrate da anni. In sintesi: non risolve il problema della proroga dei tempi di approvazione dei bilanci degli enti locali causata dall'attesa delle disposizioni contenute nella legge finanziaria; non assicura una effettiva partecipazione e concorso delle autonomie territoriali alla definizione delle

decisioni di finanza pubblica, non menzionando neanche il ruolo della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica disciplinata dall'articolo 5 della legge n.42.

In particolare, per quanto riguarda la Decisione di Finanza Pubblica – articolo 10 comma 5- il 15 luglio vengono presentate nelle Camere e in Conferenza unificata, che deve esprimere parere entro il 10 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi del Patto di convergenza, del Patto di stabilità interno e relative sanzioni per gli enti territoriali, questo percorso non lascia troppo spazio per la partecipazione degli altri livelli di governo alla manovra.

Un confronto reale si dovrebbe fondare su un sistema organico di condivisione del metodo di lettura dei dati. Tale meccanismo si intravede nella delega sul federalismo, ma non sembra presente nella proposta di legge esaminata.

Il contributo delle autonomie locali è evidentemente affidato alla procedura ordinaria di confronto vigente in Conferenza Unificata, oggi insufficiente a garantire moderni strumenti di funzionamento della governance utili a garantire a tutti i livelli di governo adeguata autonomia e capacità di programmazione, in sintesi la possibilità di utilizzare le proprie prerogative costituzionali.

Per il Patto di stabilità interno si configura l'individuazione di un quadro di riferimento normativo e degli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi di sottosettore definiti nella decisione di finanza pubblica. La procedura è quella prevista per il parere sulla Decisione di Finanza Pubblica, che non consente una discussione ampia ed approfondita di tutto il quadro economico finanziario.

Non si comprende inoltre il meccanismo secondo il quale oltre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica di cui al Patto di stabilità interno è definita la quota di indebitamento delle amministrazioni locali dalla Decisione di Finanza Pubblica e dalla legge di stabilità. Questa grandezza, come si evince anche dalla norma in esame, è direttamente correlata alla capacità di spesa in conto capitale, e deve essere correlata necessariamente a quanto previsto in relazione al patto di stabilità interno. Queste grandezze non possono essere stabilite di anno in anno, e senza una condivisione di strumenti ed obiettivi.

Un ultimo cenno ai sistemi contabili: la Legge 42/09 contiene obiettivi e criteri per tentare di uniformare i criteri ed i principi di finanza pubblica per tutti gli enti pubblici coinvolti; le disposizioni in esame fanno dei cenni alla contabilità economica, ma di fatto aprono verso una contabilità di cassa che è ormai superata dalla maggior parte dei paesi europei con i quali ci confrontiamo. Questa scelta porterebbe comunque il sistema a perdere cognizione di una parte dell'attività pubblica necessaria come la programmazione pluriennale. Anche in questo caso sembra maggiormente in armonia con l'assetto costituzionale vigente la scelta

operata dalla legge Delega sul federalismo fiscale, che lascia ai decreti delegati le scelte tecniche con le quali raggiungere obiettivi condivisi.

Sintesi delle principali questioni poste e delle proposte

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, le problematiche che necessitano urgenti risposte sono:

1. Stabilizzazione delle entrate. Ciò significa in sostanza: reintegro totale del mancato gettito ICI prima casa per l'anno 2008; definitivo consolidamento dell'importo delle certificazioni dei Comuni derivanti dal decreto legge 262/2006, che ammonta a 70 milioni di euro; reintegro totale del taglio derivante dalla diminuzione dei costi della politica; reintegro del taglio dei 200 milioni di euro derivante dal decreto legge 112/2008 e, infine, sospensione dell'ipotesi di recupero dei trasferimenti per erogazioni effettuate dagli anni 2001-2008 in merito alla riclassificazione dei fabbricati nel gruppo catastale D.
2. Ridefinizione delle modalità di gestione del Fondo ordinario. Bisogna, cioè, prevedere un sistema di trasferimenti erariali stabili nel tempo cercando di evitare l'artificioso meccanismo di taglio preventivo e rimborso, che sembra invece essere diventato regola generale.
3. Riduzione significativa dell'obiettivo assegnato al comparto Comuni dalle regole del Patto di stabilità; nel breve periodo infatti, i Comuni non potranno assolutamente sostenere un miglioramento del deficit che, si ricorda, ammonta a circa 1 miliardo di euro per il 2010. Pertanto, l'importo totale della manovra relativa al comparto è di fatto insostenibile e, associata alla grave crisi economica che sta attraversando il Paese, l'insieme delle regole che governano il Patto di stabilità necessita di una revisione radicale.
4. Sospensione delle sanzioni previste per l'anno 2009 poiché non è ragionevole penalizzare i Comuni che hanno adottato misure atte a sostenere l'economia in un momento di forte crisi come quello attuale, contribuendo al sostegno dei lavori pubblici di piccola e media entità; ciò ha prodotto effetti anticiclici sull'economia locale e nazionale e sui livelli di occupazione delle imprese più deboli. Inoltre, importanti misure sono state adottate dai Comuni anche sul versante della spesa destinata al sociale; ciò al fine di minimizzare le ripercussioni della crisi economica globale sulle fasce più deboli della popolazione.
5. Reinserimento del comma 8 per gli enti che ne hanno usufruito nel 2009 con l'obiettivo di rendere coerente nel tempo la manovra di finanza pubblica che, altrimenti, diventerebbe insostenibile per gli enti che hanno applicato le esclusioni per la determinazione degli obiettivi per il 2009.

6. 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.
7. Regole certe per il Patto di stabilità; l'obiettivo a regime deve essere una regola stabile che comporti l'equilibrio di parte corrente e una quota di debito sostenibile per il singolo ente e per la finanza pubblica e che consenta di programmare investimenti e la spesa destinata al sociale. Al momento infatti, per i Comuni il rispetto dei vincoli del Patto è insostenibile e mette in discussione la governabilità stessa dell'Ente rendendo molto difficoltosa la programmazione e la chiusura dei bilanci.
8. 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.
9. Restituzione agli enti locali della piena autonomia finanziaria attraverso l'individuazione e la definizione di nuove leve di autonomia.
10. Definizione della questione derivante dal riconoscimento della natura tributaria della TIA derivante dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 238 del 24 luglio 2009.
11. 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.)
12. Prevedere la proroga almeno fino al 31/12/2010 della TARSU. Per quanto riguarda il tema dell'assimilazione far coincidere temporalmente la decorrenza della norma con il passaggio a TIA.
13. Abrogazione dell'art. 9 del dl 78/2009 che prevede l'obbligo in carico al funzionario, che rende esecutive le determine comportanti impegni di spesa, di accertare preventivamente che il programma di pagamenti sia compatibile con gli stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica. La violazione di tale obbligo comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. La norma provoca contrasti e blocco delle spese di investimento.