



Il quadro finanziario dei Comuni

LUGLIO 2009

SINTESI

Sommario

CAPITOLO 1 – I CONTI DEI COMUNI	5
Il quadro della finanza pubblica italiana.....	5
Il ruolo dei Comuni nel contenimento dei saldi.....	5
I conti pubblici comunali	7
Analisi delle fonti statistiche e implicazioni per la formulazione di giudizi sull'andamento dei conti dei Comuni.....	10
CAPITOLO 2 – IMPATTO DELLA MANOVRA SUI BILANCI 2008-2009 DEI COMUNI... 13	
Spesa in conto capitale ed utilizzo dei residui passivi: quale collaborazione in ambito regionale?	16
CAPITOLO 3 – ENTRATE DEI COMUNI.....	19
ENTRATE	19
Entrate proprie.....	19
ICI	19
TARSU.....	20
TARSU o TIA per le istituzioni scolastiche statali	23
Entrate derivate	26
Trasferimenti (a valere sul fondo ordinario)	26
CAPITOLO 4 – SCENARIO PROSPETTICO DELLA FINANZA LOCALE.....	29
Il quadro tendenziale dei conti comunali per il periodo 2009-2010	29
L'entità della manovra di bilancio per il 2010: alcune ipotesi di lavoro.....	31
Golden rule	33

CAPITOLO 1 - I CONTI DEI COMUNI

IL QUADRO DELLA FINANZA PUBBLICA ITALIANA

Il quadro finanziario dei Comuni si inserisce in un contesto di finanza pubblica indebolito dalla crisi economica.

Per il 2009 le previsioni del DPEF 2010-13 preannunciano una contrazione del PIL del 5,2%, una caduta degli investimenti di quasi il 12% e un calo dei consumi delle famiglie di oltre 2 punti percentuali, cui si accompagna un aumento della disoccupazione fino al 9% circa.

Riflettendo le dinamiche osservate sul fronte dell'economia reale, il quadro dei conti pubblici, ancorché rafforzato da una manovra finanziaria consistente su base triennale, si è sensibilmente deteriorato.

Per il 2009 il deficit stimato in rapporto al PIL è pari al 5,3% e il saldo primario, dopo decenni, torna in territorio negativo (-0,4%). Più consistente la risalita del rapporto Debito/PIL, che registra un aumento di quasi 10 punti rispetto all'anno scorso, portandosi sopra al 115%(tabella1).

Tabella 1

VOCI ECONOMICHE		Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche									
		milioni di euro					in % del Pil				
		2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
USCITE	Uscite correnti al netto interessi	568.666	587.180	607.690	635.005	660.793	39,80%	39,50%	39,30%	40,40%	43,40%
	Interessi passivi	66.065	68.578	77.215	80.891	75.724	4,60%	4,60%	5,00%	5,10%	5,00%
	Totale uscite correnti	634.731	655.758	684.905	715.896	736.517	44,40%	44,10%	44,30%	45,50%	48,40%
	Investimenti fissi lordi	33.711	34.690	35.969	34.973	39.179	2,40%	2,30%	2,30%	2,20%	2,60%
	Totale uscite in c/capitale	58.668	74.545	62.890	59.027	68.003	4,10%	5,00%	4,10%	3,80%	4,50%
	Totale uscite complessive	693.399	730.303	748.300	774.923	804.520	48,50%	49,20%	48,40%	49,30%	52,90%
ENTRATE	Entrate fiscali	577.867	624.096	665.985	672.142	659.683	40,40%	42,00%	43,10%	42,80%	43,40%
	Totale entrate correnti	625.682	676.608	720.017	728.383	716.513	43,80%	45,60%	46,60%	46,30%	47,10%
	Totale entrate in c/capitale	6.285	4.383	4.553	3.561	6.694	0,40%	0,30%	0,30%	0,20%	0,40%
	Totale entrate complessive	631.967	680.991	724.570	731.944	723.207	44,20%	45,80%	46,90%	46,60%	47,50%
SALDI	Saldo corrente	-9.049	20.850	35.112	12.487	-20.004	-0,60%	1,40%	2,30%	0,80%	-1,30%
	Indebitamento netto	-61.432	-49.312	-23.730	-42.979	-81.313	-4,30%	-3,30%	-1,50%	-2,70%	-5,30%
	Saldo primario	4.633	19.266	53.485	37.912	-5.589	0,30%	1,30%	3,50%	2,40%	-0,40%

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati ISTAT. Dal 2009, previsioni contenute nel DPEF 2010-13

Il ruolo dei Comuni nel contenimento dei saldi

Rispetto ad uno scenario di sensibile deterioramento dei conti pubblici, la Finanza locale sembra presentare significativi fattori di resistenza alla crisi.

I dati ISTAT ci dicono che il contributo di contenimento dei saldi offerto dai Comuni è evidente. Rispetto al peggioramento del deficit della PA osservato nel 2008 di quasi 20 miliardi di euro rispetto al 2007, il deficit dei Comuni si è ridotto di oltre 1,2 miliardi di euro.

Il dato conferma 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, quasi la metà del miglioramento complessivo registrato dall'intera PA nello stesso periodo, pari a 5,6 miliardi di euro.

Il contributo al contenimento del disavanzo di bilancio offerto dai Comuni è stato sproporzionalmente più alto 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 (tabella 2).

Tabella 2

Conti economici ISTAT								
		2004	2005	2006	2007	2008	Differenze	
							2008/2007	2008/2004
Deficit	Comuni	-3.689	-2.972	-857	-2.332	-1.119	1.213	2.570
	PA	-48.572	-61.432	-49.312	-23.225	-42.979	-19.754	5.593
	- incidenza %	7,6%	4,8%	1,7%	10,0%	2,6%		
Entrate*	Comuni	33.312	33.679	34.496	36.800	34.923	-1.877	1.611
	PA	620.813	633.468	682.290	725.484	732.858	7.374	112.045
	- incidenza %	5,4%	5,3%	5,1%	5,1%	4,8%		
Spesa primaria	Comuni	59.297	58.603	59.584	61.190	63.562	2.372	4.265
	PA	602.030	627.334	661.725	670.580	694.032	23.452	92.002
	- incidenza %	9,8%	9,3%	9,0%	9,1%	9,2%		

* al netto dei trasferimenti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT

A determinare il contributo 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, per un valore complessivo 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 (tabella 3).

Tabella 3

Spesa finale (in rapporto al Pil)						
	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004
Stato	14,9%	15,2%	15,8%	15,2%	15,1%	0,1%
Comuni	4,4%	4,2%	4,1%	4,1%	4,2%	-0,2%
Regioni	2,5%	2,5%	2,4%	2,3%	2,4%	-0,2%
Province	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,0%
Sanità	6,5%	6,7%	6,8%	6,6%	6,9%	0,4%
Previdenza	16,9%	17,0%	17,0%	17,2%	17,8%	0,9%
Totale PA	48,1%	48,6%	49,3%	48,5%	49,3%	1,2%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT

La riduzione della spesa dei Comuni 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 (tabella 4).

Tabella 4

La dinamica della spesa dei Comuni					
<i>(in % del Pil)</i>	2004	2005	2006	2007	2008
Spesa corrente	3,0%	3,0%	3,0%	2,9%	3,1%
Spesa in c/K	1,4%	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%
Investimenti	1,2%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT

Per quanto riguarda la pressione fiscale, a fronte dell'aumento di oltre 2 punti percentuali registrato dall'intera PA nel quinquennio 2004-2008, interamente ascrivibile alle Amministrazioni Centrali (Stato e Enti previdenziali), i Comuni hanno registrato una riduzione del carico fiscale sui contribuenti di circa 2 decimi.

Anche depurando il dato dall'abolizione dell'ICI sulla prima casa occorso nel 2008, si evidenzia una sostanziale stabilità della pressione fiscale comunale lungo tutto il quinquennio considerato.

Complessivamente, 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, sia per il blocco della leva fiscale, sia per l'erraticità e incongruità delle regole fiscali cui è sottoposto, ha dovuto sacrificare una parte di spesa per investimenti, giacché il solo contenimento della spesa corrente non sarebbe stato sufficiente al raggiungimento degli obiettivi.

I CONTI PUBBLICI COMUNALI

L'ammontare di risorse a disposizione dei Comuni è largamente di natura corrente, circa il 70% del totale (quasi l'80% in termini di competenza mista), pari a quasi 50 miliardi di euro, mentre i restanti 23,2 (13 in termini di cassa) riguardano entrate di tipo straordinario (dismissioni immobiliari e proventi da concessioni) e trasferimenti in conto capitale.

Tra le entrate correnti, il 44% è rappresentato da entrate tributarie, per un valore di quasi 22 miliardi di euro, il 34%, quasi 17 miliardi di euro, deriva da trasferimenti, perlopiù erariali, mentre il restante 22% è costituito dalle entrate extra-tributarie, che ammontano a circa 11,2 miliardi di euro.

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%.

Di converso, l'incidenza dei trasferimenti supera il terzo delle risorse correnti ed è costituita, per il 67%, da trasferimenti erariali e per il 29% da somme trasferite dalle Regioni.

In termini pro capite, le entrate tributarie non raggiungono i 400 euro, i trasferimenti ammontano a circa 300 euro e i proventi extra-tributari sfiorano i 200 euro (tabella 5).

Tabella 5

Entrate delle Amministrazioni comunali. Anno 2007				
	milioni di euro		euro pro capite	
	Competenza	Competenza mista	Competenza	Competenza mista
Entrate tributarie	21.835	21.835	386	386
Trasferimenti correnti	16.911	16.911	299	299
Entrate extra-tributarie	11.200	11.200	198	198
Totale Entrate correnti proprie	33.036	33.036	584	584
Totale Entrate correnti	49.946	49.946	882	882
Entrate in c/capitale	23.269	12.968	411	229
- Trasferimenti in c/capitale	7.794	6.746	138	119
Totale Entrate proprie	48.511	39.258	857	693
Totale Entrate	73.215	62.914	1.293	1.111

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

Sul versante della spesa, i Comuni hanno registrato uscite di competenza per circa 73,7 miliardi di euro, pari a 1.303 euro pro capite, che in termini di competenza ibrida equivalgono a poco meno di 65 miliardi di euro, ovvero 1.146 euro per abitante.

Circa il 64% della spesa di competenza (il 72% in termini di competenza ibrida) 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 (tabella 6).

Tabella 6

Uscite delle Amministrazioni comunali. Anno 2007				
	milioni di euro		euro pro capite	
	Competenza	Competenza mista	Competenza	Competenza mista
SPESE CORRENTI	46.884	46.884	828	828
SPESE IN C/CAPITALE	26.881	18.003	475	318
TOTALE	73.765	64.887	1303	1146

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

In generale, si spende di più nei Comuni del Centro, dove le uscite sfiorano in media i 1.300 euro pro capite, e di meno al Sud, dove la spesa pro capite supera di poco i 1.000 euro, mentre nei Comuni del Nord la spesa pro capite è allineata alla media nazionale.

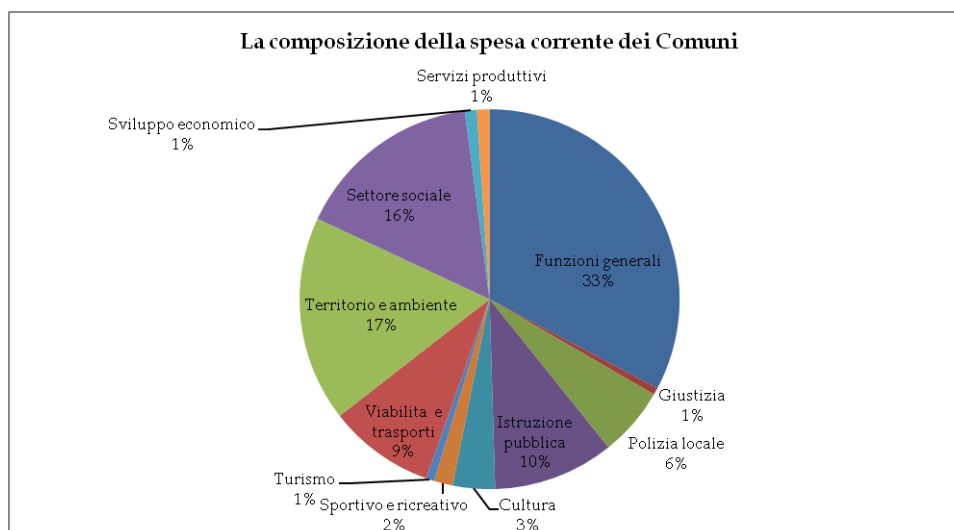
Sul versante degli oneri correnti, dopo le Regioni a Statuto Speciale del Nord, i Comuni che spendono di più sono quelli liguri, con una spesa superiore ai 1.000 euro pro capite, cui si contrappongono i Comuni della Puglia, con poco più di 600 euro pro capite. Nell'ambito della spesa per investimenti, invece, da rilevare come i Comuni di Lombardia e Emilia Romagna siano gli unici del Nord a spendere meno della media nazionale e che in Sicilia i Comuni spendono per investimenti quasi la metà del resto degli altri Comuni (tabella 7).

Tabella 7

Le uscite dei Comuni - anno 2007 (pro capite) - competenza ibrida					
Regione	Uscite correnti	Uscite in conto capitale	Investimenti	USCITE TOTALI	Saldo competenza mista
ABRUZZO	700	314	294	1.015	- 58
BASILICATA	721	446	350	1.167	- 21
CALABRIA	713	220	201	933	- 10
CAMPANIA	815	310	278	1.125	- 45
EMILIA ROMAGNA	870	293	259	1.164	2
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.018	406	369	1.424	- 30
LAZIO	966	405	270	1.371	- 110
LIGURIA	1.039	289	264	1.327	- 21
LOMBARDIA	803	288	248	1.091	- 17
MARCHE	796	318	285	1.114	- 44
MOLISE	805	439	386	1.244	- 12
PIEMONTE	814	364	297	1.178	- 101
PUGLIA	619	200	182	819	- 8
SARDEGNA	971	496	462	1.467	41
SICILIA	854	164	151	1.018	- 32
TOSCANA	873	289	236	1.162	- 6
TRENTINO ALTO ADIGE	1.165	944	826	2.109	- 46
UMBRIA	808	646	327	1.455	5
VALLE D'AOSTA	1.490	1.050	1.012	2.540	- 96
VENETO	701	296	270	997	- 33
ITALIA	828	318	268	1.146	- 35
NORD	835	331	289	1.166	- 33
CENTRO	900	374	265	1.274	- 58
SUD	776	266	241	1.042	-24,4

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

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.



ANALISI DELLE FONTI STATISTICHE E IMPLICAZIONI PER LA FORMULAZIONE DI GIUDIZI SULL'ANDAMENTO DEI CONTI DEI COMUNI

Uno dei problemi principali emerso negli ultimi mesi nell'analizzare i conti dei Comuni è rappresentato dalla discordanza tra le diverse fonti informative che riguardano la rilevazione delle principali poste di bilancio dei Comuni, nonché la profonda discordanza all'interno della stessa fonte statistica a seguito della revisione dei dati occorsa a distanza di un anno.

È opportuno sottolineare che, benché le revisioni siano fisiologiche per tenere conto delle informazioni che man mano si rendono disponibili, è anche vero che eccessivi discostamenti da un anno all'altro dovrebbero indurre ad utilizzare tali dati quantomeno con prudenza.

Nella fattispecie, il divario relativo al saldo 2007 tra la stima iniziale, pari ad un avanzo di 325 milioni di euro, e quella ultima, che l'ISTAT considera definitiva, pari ad un disavanzo di 2.332 milioni di euro, trasforma un comparto da virtuoso in deficit (tabella 8).

Tabella 8

La rettifica dei dati ISTAT						
Saldo di bilancio	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Comunicazione ISTAT 2008	-4.195	-3.689	-2.583	-1.662	325	
Comunicazione ISTAT 2009	-4.195	-3.689	-2.972	-857	-2.332	-1.119
Differenza	0	0	-389	805	-2.657	
Trasferimenti correnti						
Comunicazione ISTAT 2008	16.000	17.322	17.531	18.433	18.509	
Comunicazione ISTAT 2009	16.000	17.322	17.473	20.164	17.285	23.385
Differenza	0	0	-58	1.731	-1.224	
Compartecipazione IRPEF						
Differenza Cassa-Competenza					1500	
Taglio Visco-Bersani						
Differenza Cassa-Competenza					600	
Saldo rettificato ISTAT					-232	981

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT

Secondo la ricostruzione IFEL, nel 2007 ci sarebbe stata una divergenza tra competenza e cassa (usata nella contabilità ISTAT) nel comparto dei trasferimenti per una cifra intorno ai 1.500 milioni, che considerando anche il taglio Visco-Bersani, avrebbe creato contabilmente un ammanco di trasferimenti di circa 2.100 milioni.

Di conseguenza, sia il 2007 che il 2008 devono essere corretti di questa misura, sicché quello che oggi appare essere un disavanzo di poco più di un miliardo di euro, in effetti si traduce in un avanzo di circa un miliardo di euro.

A prescindere dall'effettiva dimensione della futura rettifica, è importante sottolineare le implicazioni che tale incertezza sui numeri genera. Innanzitutto, diventa difficile leggere, da un lato

bilanci dei Comuni sempre più in equilibrio e con un numero crescente di Enti in avanzo, e dall'altro una situazione di disavanzo.

Secondariamente, non è chiaro come si possa valutare l'efficacia delle norme volte a garantire il coordinamento della Finanza locale se queste agiscono su una grandezza che migliora, ma che una volta misurata con criteri validi a livello internazionale ritrae un peggioramento dei saldi.

Infine, avere una base di partenza dei dati incerta, inficia la programmazione e la definizione della manovra finanziaria per i Comuni. Nel caso specifico, una cosa è proiettare il saldo futuro partendo da un disavanzo di oltre un miliardo di euro, come descritto dall'ISTAT per il 2008, un'altra è fare la stessa proiezione partendo da un saldo che potrebbe essere addirittura positivo e intorno ai 2 miliardi.

CAPITOLO 2 – IMPATTO DELLA MANOVRA SUI BILANCI 2008-2009 DEI COMUNI

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 (tabella 9).

Tabella 9

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Deficit Comuni	-4.195	-3.689	-2.972	-857	-2.332	-1.119
Deficit PA	-46.614	-48.572	-61.432	-49.312	-23.225	-42.979
Peso Comuni	9,0%	7,6%	4,8%	1,7%	10,0%	2,6%
Regole Patto	Saldo finanziario no investimenti	Saldo finanziario no investimenti	Tetti di spesa	Tetti di spesa	Saldo competenza e cassa	Competenza mista
	Cassa e competenza	Cassa e competenza + stretta spesa beni e servizi				

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT – Conto economico 1980-2008

Nell'anno 2005, la determinazione dei vincoli al bilancio dei Comuni si concentra solo sull'aggregato relativo alla spesa, includendo per la prima volta dall'introduzione del Patto di Stabilità Interno nella legislazione italiana, anche la spesa per investimenti.

La Legge Finanziaria per il 2006, pur mantenendo inalterata la politica basata sui tetti di spesa, amplia il numero dei vincoli imposti agli Enti locali (tenendo distinta la spesa corrente da quella in conto capitale), rivede la base di calcolo e rafforza l'obiettivo programmatico di contenimento della spesa.

Per rispettare il Patto di Stabilità Interno, gli Enti locali devono raggiungere nel corso dell'anno 2006 quattro distinti obiettivi, due relativi alla spesa corrente (sia di competenza che di cassa) e due relativi alla spesa in conto capitale (anch'essa distinta in competenza e cassa).

L'impostazione del 2006, pur favorendo una riduzione del disavanzo dei Comuni di circa 1 miliardo di euro, ha prodotto effetti negativi nei settori fondamentali per le comunità locali, provocando un ridimensionamento dei servizi erogati, un abbattimento delle politiche di sviluppo economico, sociale e culturale, un abbattimento del prodotto interno lordo, una diminuzione delle politiche di occupazione.

Complessivamente, la spesa per investimenti dei Comuni si è ridotta dello 0,5%, mentre quella corrente dedicata alle funzioni sociali è rimasta di fatto invariata.

Nel 2007, la regola che disciplina il Patto di Stabilità è il meccanismo dei saldi, il più adatto, in un'ottica di attuazione del federalismo fiscale, a garantire l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta agli Enti locali dall'articolo 119 della Costituzione.

Nel 2008 la normativa che disciplina il Patto di Stabilità subisce poche modifiche ma significative rispetto all'anno precedente:

- la manovra diventa espansiva per 700 milioni
- viene introdotto un unico saldo programmatico da raggiungere ai fini del rispetto del Patto di Stabilità calcolato in termini di competenza mista

Le tabelle successive mostrano come si confermi il trend osservato negli ultimi anni: aumentano i Comuni in avanzo che nel 2008 diventano 1.117, mentre quelli in disavanzo sono solo 805 (tabelle 10 e 11).

Tabella 10

	2007		2008		Differenza	
	n. Enti	Saldo	n. Enti	Saldo	n. Enti	Saldo
Enti in avanzo	911	1.167	1.117	998	206	- 168
Enti in disavanzo	1.014	- 1.864	805	- 1.226	- 209	639
Enti in pareggio	0	0	3	0	3	0
Totale	1.925	- 698		- 227		470

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 11

Comuni che non hanno rispettato il Patto di Stabilità						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Comuni che non hanno raggiunto l'obiettivo	96	94	113	437	269	128

Complessivamente i dati provvisori di monitoraggio rilevano un sostanziale superamento degli obiettivi. A fronte di un saldo programmatico di competenza mista di circa -1.450 milioni di euro, riferito a poco più di 1.900 Comuni, i dati del monitoraggio evidenziano il raggiungimento di un deficit molto più basso, pari a circa -220 milioni di euro, con un superamento netto degli obiettivi di oltre 1.200 milioni di euro.

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 mi-

liardo e 340 milioni di euro per il 2009. Per gli anni successivi il contributo diventa 1 miliardi e 30 milioni di euro per il 2010 e 1 miliardi 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.

L'importo della manovra è stato determinato confrontando il "peso" dei Comuni in confronto alla Pubblica Amministrazione in ragione della spesa.

I Comuni devono migliorare i propri saldi e per farlo hanno come unica possibilità la riduzione della spesa difficilmente sostenibile per i Comuni che devono far fronte alla crescente domanda di servizi sociali, all'aumento dei costi, ai rinnovi contrattuali. Infatti gli Enti si trovano a dover gestire i saldi stante il blocco delle entrate e la riduzione dei trasferimenti, che si traduce nella riduzione di oltre il 6% della spesa totale.

Da stime IFEL risulta che i Comuni nel 2009 saranno costretti a tagliare la spesa totale del 6,4% e nel triennio la riduzione complessiva sarà del 18% (tabella successiva).

Taglio della spesa rispetto al 2008 (*) Manovra calcolata sulla base 2007				
	2009	2010	2011	Variazione cumulata 2009-2011
ITALIA	-6,4%	-5%	-9%	-18%
Numero di Comuni con un taglio superiore al 20%	207	67	278	595

() L'impatto è calcolato tenendo conto della correzione imposta dalla manovra rispetto al 2008, del rinnovo contrattuale e della riduzione dei trasferimenti, che devono essere coperti con tagli alla spesa visto il blocco di aliquote e tariffe
N.B.: Il dato delle variazioni cumulate non equivale alla somma delle variazioni annue*

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ragioneria Generale dello Stato

Spesa in conto capitale ed utilizzo dei residui passivi: quale collaborazione in ambito regionale?

Uno degli effetti della partecipazione dei Comuni al risanamento dei conti pubblici è stata la formazione di residui passivi in conto capitale. I consuntivi dei Comuni sono il risultato di questa situazione, difatti nel 2007 i residui passivi per investimenti in opere pubbliche sono pari a circa 33 miliardi di euro. Al fine di fornire un contributo alla crisi economica in atto l'ANCI ha proposto lo sblocco dei residui passivi per dare esecuzione ad opere già cantierate ed ha condotto, attraverso IFEL un'indagine per comprendere quale fosse la portata del fenomeno dal punto di vista della tipologia delle opere oltre che della reale quantificazione.

Dall'indagine, che ha interessato 732 Comuni, pari al 36% circa della popolazione e il 35,4% dei Comuni soggetti al Patto, emerge che gli Enti sarebbero in grado di sbloccarne nel 2009 oltre 3,3 miliardi di euro per opere già cantierate, qualora venisse rimosso il vincolo del Patto di Stabilità.

Se si estrapola il dato e lo si estende a tutto l'universo dei Comuni soggetti al Patto si evince che oltre 10 miliardi di euro sono bloccati da regole di coordinamento della Finanza locale.

La tipologia delle opere interessate dal blocco sono, per oltre la metà, interventi nel settore della viabilità e dei trasporti, in quello del patrimonio edilizio e in quello dell'edilizia scolastica.

Nel dettaglio, dall'indagine emerge che dei 732 Comuni censiti dalla rilevazione IFEL, solo un quarto è ubicato nel Centro-Sud, mentre quasi il 75% si concentra nelle regioni del Nord. Allo stesso modo, a fronte di una richiesta complessiva di sblocco di circa 5,1 miliardi di euro, più di 3,7 miliardi di euro proviene dai Comuni del Nord, notoriamente caratterizzati da una sostanziale adeguatezza di risorse (tabella 12 e 13).

Tabella 12

Tabella riassuntiva (anagrafica)						
Regioni	n. Comuni rilevati (a)	n. Comuni che rispettano i requisiti (b)	(b)/(a)	Popolazione Comuni rilevati (c)	Popolazione Comuni che rispettano i requisiti (d)	(d)/(c)
ABRUZZO	12	1	8,3%	168.974	8.091	4,8%
BASILICATA	3	2	66,7%	23.944	18.875	78,8%
CALABRIA	5	1	20,0%	48.091	5.376	11,2%
CAMPANIA	19	5	26,3%	151.8607	1.111.343	73,2%
EMILIA ROMAGNA	97	11	11,3%	2.253.688	120.753	5,4%
LAZIO	17	9	52,9%	392.708	263.871	67,2%
LIGURIA	13	1	7,7%	894.908	8.135	0,9%
LOMBARDIA	223	49	22,0%	3.048.354	597.210	19,6%
MARCHE	13			328.842		
MOLISE	2			27.281		
PIEMONTE	74	20	27,0%	1.204.275	360.959	30,0%
PUGLIA	26	11	42,3%	509.205	311.005	61,1%
SARDEGNA	11	1	9,1%	326.208	29.006	8,9%
SICILIA	19	1	5,3%	481.448	11.184	2,3%
TOSCANA	60	13	21,7%	1.800.782	630.699	35,0%
UMBRIA	5			329.301		
VENETO	133	35	26,3%	2.200.480	441.606	20,1%
ITALIA	732	160	21,9%	15.557.096	3.918.113	25,2%
NORD	540	116	21,5%	9.601.705	1.528.663	15,9%
CENTRO	95	22	23,2%	2.851.633	894.570	31,4%
SUD	97	22	22,7%	3.103.758	1.494.880	48,2%

Tabella 13

Tabella riassuntiva (valori delle opere rilevate) - euro							
Regioni	Valori investimenti attivabili			Valori ammissibili ai sensi del DI 5/09 (b)	(b)/(a)	Residui passivi per investimenti (anno 2007) (c)	(b)/(c)
	Opere già cantierate	Nuove Opere	Totale (a)				
ABRUZZO	69.377.984	10.135.990	79.513.973	4.617.551	5,8%	104.759.058	4%
BASILICATA	3.408.248	1.149.000	4.557.248	2.661.396	58,4%	14.119.561	19%
CALABRIA	13.763.695	8.605.225	22.368.920	2.081.832	9,3%	36.816.083	6%
CAMPANIA	237.914.960	38.198.985	276.113.945	176.674.691	64,0%	2.104.644.363	8%
EMILIA ROMAGNA	496.806.018	172.054.154	668.860.172	27.196.480	4,1%	1.027.120.936	3%
LAZIO	93.739.383	7.573.781	101.313.164	59.477.120	58,7%	281.439.554	21%
LIGURIA	155.186.184	47.469.987	202.656.171	5.032.020	2,5%	620.105.640	1%
LOMBARDIA	644.783.028	235.136.736	879.919.763	184.428.952	21,0%	1.155.789.967	16%
MARCHE	45.596.279	38.311.802	83.908.081			116.896.718	
MOLISE	407.126	866.650	1.273.776			39.556.786	
PIEMONTE	399.044.908	902.601.291	1.301.646.200	88.561.623	6,8%	461.690.918	19%
PUGLIA	110.008.069	25.791.001	135.799.070	70.168.731	51,7%	302.777.806	23%
SARDEGNA	148.933.663	46.346.527	195.280.190	2.480.328	1,3%	332.074.496	1%
SICILIA	44.283.621	26.408.201	70.691.823	2.876.196	4,1%	92.616.648	3%
TOSCANA	288.165.555	62.178.823	350.344.378	117.711.615	33,6%	1.069.547.749	11%
UMBRIA	53.340.621	2.833.416	56.174.037			210.009.211	
VENETO	515.453.738	158.627.675	674.081.413	167.775.505	24,9%	1.737.083.004	10%
ITALIA	3.320.213.081	1.784.289.244	5.104.502.325	911.744.042	17,9%	9.707.048.498	9%
NORD	2.211.273.876	1.515.889.843	3.727.163.719	472.994.580	12,7%	5.001.790.465	9%
CENTRO	480.841.838	110.897.823	591.739.660	177.188.735	29,9%	1.677.893.232	11%
SUD	628.097.367	157.501.578	785.598.946	261.560.726	33,3%	3.027.364.801	9%

A seguito di questo dibattito il Governo è intervenuto nel decreto legge 5 del 2009, entrato in vigore il 12 aprile del 2009 (articolo 7-quater del DI 5/09 convertito in legge n. 33 del 9 aprile 2009), ovvero a circa 40 giorni lavorativi dalla scadenza per la presentazione dei bilanci di previsione fissata per il 31 maggio 2009.

Il disposto prevedeva che l'eventuale sblocco dei residui passivi da parte dei Comuni per realizzare opere pubbliche sia compensato su base regionale, mediante un accordo con la Regione di riferimento. In sostanza, non sarebbe lo Stato a sbloccare il Patto di Stabilità Interno, ma le

Regioni, mediante una rimodulazione compensativa del loro obiettivo di finanza pubblica per il 2009.

La norma non estendeva il potenziale beneficio a tutti i Comuni soggetti al Patto, ma lo ha limitato agli Enti in regola con il Patto di Stabilità Interno nel 2007 (a), con un rapporto dipendenti/abitanti inferiore alla media nazionale della classe demografica di appartenenza (b) e, infine, con una spesa corrente nel 2008 non superiore a quella media registrata nel trienni 2005-2007.

L'IFEL ha anche effettuato uno studio per comprendere quale siano gli effetti della nuova norma. Dalle analisi risulta che poco più di 1.000 Comuni, su circa 2.300, sono in grado di rispettare i primi due requisiti, mentre, se si considerano i Comuni che rispettano anche il terzo requisito, questi crollano a poco più di un quinto. Dall'indagine risulta che a seguito dell'intervento normativo di cui al DL 5/09 solo 912 milioni di euro potrebbero effettivamente essere autorizzati.

Tuttavia, alla scadenza del termine, solo la Regione Piemonte ha deciso di soddisfare le richieste dei Comuni per un importo complessivo inferiore ai 100 milioni di euro.

CAPITOLO 3 – ENTRATE DEI COMUNI

ENTRATE

Il capitolo dedicato alle entrate dei Comuni mette in evidenza, con numeri e tabelle, le difficoltà dei Comuni nella realizzazione dei programmi di Governo, data la cospicua riduzione delle entrate, senza penalizzare i servizi ai cittadini e mantenendone alto lo standard.

In particolare l'analisi delle entrate si fonda su due grandi aree:

1. tributi locali propri (ICI e TARSU)
2. finanza derivata (trasferimenti a valere sul fondo ordinario).

ENTRATE PROPRIE

ICI

La parte dedicata all'ICI parte con un breve excursus illustrativo circa le possibili fonti per la stima del gettito ICI abitazione principale (pag 82). Gli strumenti a disposizione sono vari: esame dei conti consuntivi del Comune e/o analisi dei flussi di cassa e/o elaborazione degli F24. In effetti, nella stima originale (2007 per finanziaria 2008) e mai ri-valutata, lo Stato elabora gli F24 e dunque in linea con una delle possibilità ma, e qui l'errore è notevole, studia i dati del 2002 sottovalutando che il limite temporale è aggravato dalla considerazione che non tutti pagano i tributi tramite F24 ma, soprattutto, che non tutti i contribuenti hanno l'obbligo di redigere la dichiarazione dei redditi.

La prima "smentita" dei valori stimati (ricordiamo 2 miliardi e 604 milioni di euro) si ha con la certificazione 2008 del gettito ICI prima casa che riporta un valore di comparto pari a 3 miliardi e 112 milioni di euro (dati dal Ministero dell'Interno). La successiva stima IFEL, basata sull'elaborazione dei conti consuntivi 2006 forniti dal Ministero dell'Interno, indicava un importo di 3 miliardi e 300 milioni.

Nel 2008, in attesa delle nuove certificazioni, lo Stato stanziava una ulteriore somma di 260 milioni di euro per coprire la differenza tra quanto stimato e quanto certificato. Dunque, la differenza tra stanziamento e "vecchia" certificazione ICI 2008 è pari a 248 milioni di euro (mentre tra stanziamento e stima IFEL è di 436 milioni di euro).

Le certificazioni 2009, dati ufficiali al 17 luglio 2009 e in attesa di definitività da parte del Ministero dell'Interno, indicano un minore gettito ICI abitazione principale di 3 miliardi e 400 milioni di euro. Dunque, per il 2009, stante lo stanziamento legislativo di 2 miliardi e 604 milioni di euro, l'ammacco ICI è pari a 796 milioni di euro. Queste cifre sono confermate dall'analisi dell'andamento dei flussi di cassa (SIOPE indica, infatti, per semplice differenza 2007 (anno di non esclusione ICI - 2008 che il minore incasso ICI è pari a 3 miliardi e 400 milioni).

In dettaglio vedere tabelle 14 e 15.

Tabella 14

Elaborazioni	Importo	Comuni	Fonte
Stima prudenziale IFEL 2008	3.300.000.000	8.100	
Certificazioni per gettito 2007	3.112.000.000	8.100	Ministero Interno
Certificazioni per gettito 2008	3.397.000.000	ca 8.000*	Ministero Interno
SIOPE - diff. gettito 2008/2007 (lato cassa)	3.400.000.000	8.100	SIOPE

Tabella 15

Anno	Certificazioni	Minore gettito ICI prima casa	Stanziamento	Differenza
2008	Certificazioni per gettito 2007	3.112.000.000	2.864.000.000	248.000.000
2009	Certificazioni per gettito 2008	3.397.000.000	2.604.000.000	793.000.000

Volendo andare oltre e volendo considerare che il gettito ICI aumenta annualmente del 3,8%, il mancato gettito ICI per l'anno 2010 sarebbe addirittura superiore a 3 miliardi e 500 milioni di euro.

Le difficoltà numeriche si aggiungono poi alle difficoltà interpretative della legge. Il decreto 93/2008 dispone che sono esenti dal pagamento del tributo anche gli immobili assimilati ad abitazione principale da qualsiasi atto del Comune (delibera o regolamento). Infatti, una prima Risoluzione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (immediatamente successiva all'emanazione del decreto) decretava l'esenzione estesa a tutti i fabbricati assimilati con delibera o regolamento comunale anche se in aggiunta a quelli tipizzati dalla normativa nazionale. In seguito, poi, ad una interrogazione parlamentare del gennaio 2009, il Ministero dell'Economia stabilisce, con una nuova risoluzione sostitutiva della precedente, che l'esenzione può operare esclusivamente per quei casi di assimilazione previsti dalle norme statali e che i Comuni possono recuperare il gettito perso con azioni di accertamento.

Attualmente, con una intesa in sede di Conferenza Stato città ed autonomie locali tra l'ANCI e i rappresentati Istituzionali competenti, le certificazioni sono al vaglio del Ministero dell'Interno che, controllando caso per caso, porterà alla luce eventuali anomalie. L'Associazione, al proposito, ha fatto presente in tutte le sedi competenti come sia necessario e indispensabile un intervento del legislatore per provvedere con una norma di interpretazione autentica a risolvere in maniera chiara ed univoca il contrasto interpretativo.

TARSU

Il passaggio obbligatorio da TARSU a TIA

La normativa riguardante il corrispettivo per la gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati, ha registrato nel corso degli ultimi anni modifiche e integrazioni,

che hanno determinato una situazione di estrema incertezza e prospettive cariche di incognite riguardo gli effetti economici per i gestori e per gli Enti locali.

Attualmente la situazione è ferma all'anno 2006, vigendo da quell'anno il blocco del passaggio da Tassa a Tariffa. Solo con l'articolo 5, comma 2 quater del decreto legge 208/2008 sembrerebbe sbloccata la situazione con la possibilità per i Comuni che sono in regime TARSU di passare a TIA dal primo gennaio 2010. Il blocco del sistema di prelievo potrà durare al massimo fino al 31 dicembre 2009 e che, se entro tale data non verrà emanato il regolamento previsto dall'articolo 238, comma 6 del decreto legislativo n.152/2006, i Comuni potranno passare a tariffa dal 2010, seguendo le leggi e i regolamenti vigenti.

L'impatto del decreto legge 208/2008 suddetto, nella parte in cui prevede l'applicazione delle leggi e dei regolamenti vigenti, appare inapplicabile sia dal punto di vista gestionale che dal punto di vista economico. Non è infatti pensabile che gli oltre 8.000 Comuni possano entro la fine dell'anno predisporre la normativa e il calcolo della nuova tariffa. Inoltre, una prima stima degli effetti della nuova tariffa, porta a prevedere un rilevantissimo impatto sulle tariffe per le utenze domestiche, che rischiano di aumentare tra il 200 e il 300% rispetto agli attuali livelli, con un trasferimento del carico del costo del servizio da una tipologia di utenza ad un'altra che appare inaccettabile.

La situazione attuale

In mancanza delle norme attuative del Codice dell'ambiente infatti, l'unica disposizione regolamentare applicabile è quella del Dpr 158/1999, che, si ricorda, è valida solo per gli operatori economici e che porterebbe peraltro ad introdurre una tariffa del tutto analoga a quella disciplinata dall'abrogato D.Lgs 22/1997.

In tale contesto poco chiaro è giunto poi il decreto correttivo del Codice dell'ambiente, approvato con il D.Lgs 4/2008, che nel modificare l'articolo 195 del suddetto Codice, ha disposto l'applicazione generalizzata e obbligatoria di una nuova tariffa, dedicata, questa volta, ai soli operatori economici.

Questa nuova previsione, sembrerebbe determinare due discipline diverse per la determinazione del costo del servizio tra utenza domestica e utenza economica, con evidenti profili di anticonstituzionalità oltre che con un impatto di tipo gestionale assurdo e inutilmente gravoso.

Criticità per il passaggio a Tariffa

Oltre le già segnalate difficoltà, in ordine alla disciplina giuridica da applicare nel passaggio tra i due regimi impositivi, è opportuno segnalare quanto segue:

- ✓ Il passaggio a tariffa espone il Comune e il gestore a dei rischi, in particolare alla luce del dibattito sulla natura di entrata tributaria o patrimoniale della TIA.

- ✓ La tariffa prevista dall'articolo 238 del Codice dell'ambiente è più onerosa per le utenze domestiche.

I rifiuti assimilati

Il continuo susseguirsi di proroghe che interessa il passaggio da TARSU a Tariffa non ha invece previsto alcun rinvio del termine sull'assimilabilità dei rifiuti generati dalle attività produttive: ciò rischia di creare oggettivi problemi ai Comuni in sede di applicazione del tributo/tariffa.

L'applicazione generalizzata di una nuova tariffa dedicata ai soli operatori economici (introdotta come detto dal decreto legislativo 4/2008 correttivo del Codice dell'ambiente) è obbligatoria. Ciò significa che per i rifiuti assimilati non trovano più applicazione né la TARSU né la tariffa specifica per la gestione dei rifiuti solidi urbani.

Indagine IFEL presso i capoluoghi dei comportamenti dei Comuni in merito alla tariffa a metro quadro TARSU

La nostra analisi si concentra sui soli capoluoghi e per il triennio 2007-2009 con l'obiettivo di fornire una panoramica generale dell'andamento del tributo che ricordiamo essere l'unico non soggetto al "blocco delle aliquote" di cui già si è detto. Questo vuole essere un primo approccio numerico che troverà sicuramente seguito in successive pubblicazioni e con dati aggregati dell'intero comparto.

Di 111 capoluoghi, l'analisi si è focalizzata sui 65 in regime di tassa con tariffe a metro quadro. Gli altri 46 in regime di TIA (Tariffa Igiene Ambientale) non sono presi in considerazione poiché, essendo il servizio esternalizzato, non gravita sulle entrate comunali né è percettibile in bilancio.

L'indagine si è svolta tramite contatto diretto degli uffici finanziari dei 64 capoluoghi, volutamente abbiamo escluso il Comune dell'Aquila colpito dal recente sisma. Si è poi resa necessaria una ulteriore, seppur minima, scrematura di 3 Comuni (a tassa): di Caserta e Villacidro non sono pervenuti i dati, mentre Enna non ha il tributo poiché bloccato da una sentenza che ha dichiarato illegittime le tariffe vigenti negli anni precedenti.

Dunque, dall'analisi svolta sui 61 Comuni si rileva quanto in tabella 16.

Tabella 16

Indagine IFEL su aliquote e gettito TARSU			
	2007	2008	2009
Aliquota media TARSU	1,9%	2,0%	2,1%
Comuni che hanno aumentato la tariffa (in % del totale)		32,2%	30,5%
Valore Gettito TARSU (milioni di euro)	1.344	1.401	1.454
Valore Gettito TARSU (euro pro capite)	158	165	171

NOTA: i valori si riferiscono a 61 Comuni capoluogo. Il gettito 2008 e 2009 è stimato
Fonte: elaborazioni IFEL su indagine propria e dati Ministero dell'Interno

TARSU o TIA per le istituzioni scolastiche statali

L'articolo 33 bis del decreto legge n. 248/2007, convertito nella legge n. 31 del 28.02.2008 prevede che a decorrere dall'anno 2008, il Ministero della Pubblica Istruzione provveda a corrispondere direttamente ai Comuni, la somma valutata in 38,734 milioni di euro, quale importo forfetario complessivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Tutto ciò premesso, continuano a sussistere diverse problematiche di varia natura che la circolare ANCI/IFEL Prot.n.143/DS/SS/FP ha esaminato, al fine di fornire un utile strumento di lavoro ai Comuni

In primo luogo si osserva che muta, con la disposizione in questione, sia il presupposto della TARSU sia della TIA che diviene il numero degli alunni dell'anno scolastico conclusosi nell'anno solare di riferimento.

È altrettanto pacifico che la norma in questione riguarda solo ed esclusivamente le scuole statali, non anche quindi le scuole provinciali e comunali.

Per quanto attiene alla natura giuridica del pagamento effettuato da parte dello Stato, si ritiene che lo stesso debba essere configurato come un corrispettivo o tassa per il servizio reso e pertanto, in caso di tariffa, debba essere emessa una fattura per l'importo riconosciuto dallo Stato comprensivo dell'IVA dovuta.

La suddetta circolare esaminava inoltre i tre casi di interrelazione tra diversi soggetti che si possono presentare,

- ✓ la gestione diretta del servizio da parte del Comune a mezzo TARSU
- ✓ la gestione diretta del servizio da parte del Comune a mezzo TIA
- ✓ la gestione del servizio da parte di un terzo gestore affidatario del servizio in regime di TIA.

In particolare e premesso che a partire dall'anno 2008 l'entità del pagamento da parte dello Stato dipende dal numero degli alunni dell'anno solare di riferimento ne discende che :

- ✓ nel caso di regime TARSU il Comune riceve il corrispettivo dallo Stato e ne tiene conto nella determinazione della copertura del costo del servizio ed elimina la superficie delle scuole statali dall'utenza ai fini del calcolo degli importi dovuti
- ✓ nel caso di regime TIA gestito dal Comune, il Comune stesso emette fattura a carico dello Stato pari alla somma ricevuta dallo Stato stesso quale corrispettivo al lordo dell'IVA
- ✓ nel caso di regime TIA gestito da Azienda esterna, l'Azienda stessa provvede a fatturare allo Stato la somma che lo stesso ha conferito al Comune, e il Comune in qualità di mandatario, provvederà al pagamento della fattura.

Esito dell'indagine TARSU/TIA scuole condotta da IFEL

L'Accordo di Conferenza del 20 marzo 2008 ha previsto che il Ministero della Istruzione, Università e Ricerca corrisponda ai Comuni, per le annualità pregresse, la somma di 58 milioni di euro.

La finalità dell'indagine è stata quella di confrontare l'entità delle quote finora ricevute dai Comuni con quelle effettivamente dovute, per consentire ad ANCI/IFEL di effettuare eventualmente ulteriori richieste.

La finalità dell'indagine è stata quella di confrontare l'entità delle quote finora ricevute dai Comuni con quelle effettivamente inserite in bilancio, per consentire ad ANCI/IFEL di effettuare eventualmente ulteriori richieste (tabella 17).

Tabella 17

REGIONE	Enti raggiunti dall'indagine		Totale Enti		Enti raggiunti in % del Totale	
	n. Comuni	n. abitanti	n. Comuni	n. abitanti	% n. Comuni	% n. abitanti
ABRUZZO	88	380.919	305	1.323.987	28,9%	28,8%
BASILICATA	41	193.077	131	591.001	31,3%	32,7%
CALABRIA	76	332.497	409	2.007.707	18,6%	16,6%
CAMPANIA	134	1.164.241	551	5.811.390	24,3%	20,0%
EMILIA ROMAGNA	183	2.423.940	341	4.275.802	53,7%	56,7%
FRIULI VENEZIA GIULIA	136	750.709	219	1.222.061	62,1%	61,4%
LAZIO	86	699.961	378	5.561.017	22,8%	12,6%
LIGURIA	97	617.281	235	1.609.822	41,3%	38,3%
LOMBARDIA	922	5.924.838	1.546	9.642.406	59,6%	61,4%
MARCHE	78	686.356	246	1.553.063	31,7%	44,2%
MOLISE	30	96.405	136	320.838	22,1%	30,0%
PIEMONTE	554	3.045.857	1.206	4.401.266	45,9%	69,2%
PUGLIA	60	916.358	258	4.076.546	23,3%	22,5%
SARDEGNA	124	728.403	377	1.665.617	32,9%	43,7%
TOSCANA	130	2.197.764	287	3.677.048	45,3%	59,8%
UMBRIA	48	571.070	92	884.450	52,2%	64,6%
VALLE D'AOSTA	20	24.245	74	125.979	27,0%	19,2%
VENETO	318	2.864.900	581	4.832.340	54,7%	59,3%
Totale	3.125	23.618.821	7.372	53.582.340	42,4%	44,1%

Dall'indagine è emerso che gli oneri per lo smaltimento e raccolta dei rifiuti nelle istituzioni scolastiche da riscuotere sono pari, limitatamente ai Comuni rispondenti, a circa 41 milioni di euro per gli anni 2003-2006.

Ad avviso di ANCI e, alla luce del rimborso forfetario effettuato dal MIUR nell'anno 2008, sarebbe opportuno coinvolgere tutti i Comuni, a prescindere dalla circostanza che abbiano previsto o meno l'esenzione (tabella 18).

Tabella 18

Importi da riscuotere periodo 2003-2006		
	Solo Enti rispondenti	Estrapolazione minima
ABRUZZO	540.430	1.158.241
BASILICATA	195.680	402.828
CALABRIA	4.305.246	5.897.016
CAMPANIA	6.121.284	7.691.249
EMILIA ROMAGNA	3.363.076	3.916.634
FRIULI VENEZIA GIULIA	296.129	517.378
LAZIO	2.022.716	3.207.458
LIGURIA	1.182.570	1.775.668
LOMBARDIA	4.882.443	6.721.047
MARCHE	543.926	914.612
MOLISE	97.647	541.017
PIEMONTE	2.974.827	5.610.043
PUGLIA	3.608.087	4.393.069
SARDEGNA	2.001.751	2.488.731
TOSCANA	5.202.757	5.843.245
UMBRIA	430.590	589.912
VALLE D'AOSTA	22.214	146.655
VENETO	3.287.584	4.185.662
Totale	41.078.953	56.000.464

Addizionale provinciale alla TARSU nelle scuole statali

La più volte citata legge n.31/2008 chiarisce in maniera definitiva che soggetto passivo del pagamento del servizio di smaltimento e raccolta dei rifiuti non sono più le singole istituzioni scolastiche bensì il Ministero dell'Istruzione.

In tutto questo contesto si inserisce il parere n.17 del 12 maggio 2009 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo Piemonte, che prevede che il tributo provinciale in oggetto, pur se dovuto dagli stessi soggetti tenuti al pagamento della tariffa comunale, ha natura diversa e segue modalità di riscossione diverse (a differenza che nel regime anteriore al D.Lgs 22/1997, dove era liquidato e iscritto a ruolo dai Comuni contestualmente alla tassa comunale sui rifiuti) e non può ritenersi automaticamente coperto dal contributo statale di cui al più volte citato articolo 33 bis del dl 248/2007.

Tutto ciò premesso ne consegue che a partire dal 2008, l'addizionale provinciale sia alla TARSU sia alla TIA nelle scuole statali non è più dovuta dai Comuni, per i motivi sopra esposti.

ENTRATE DERIVATE

Anche per l'anno 2009 viene sostanzialmente confermato il sistema dei trasferimenti erariali istituito con il Decreto legislativo n. 504 del 1992 che prevede il concorso dello Stato al finanziamento dei bilanci delle Amministrazioni locali con fondi di parte corrente e di parte capitale.

Poiché nel corso degli ultimi anni i maggiori interventi in materia di trasferimenti erariali hanno riguardato essenzialmente il Fondo ordinario, nel Rapporto si analizza, brevemente dal 2000 a oggi come il contributo ordinario originariamente attribuito è stato oggetto di diverse riduzioni (pag. 115), in modo più approfondito quanto è successo nel triennio 2007-2009.

Trasferimenti (a valere sul fondo ordinario)

Decreto legge n. 262/2006, come convertito in legge n. 286/2006 (Visco-Bersani)

A partire dall'anno 2007, il decreto stabilisce un taglio dei trasferimenti per ogni Comune "recuperabile" da un ipotetico aumento del gettito ICI potenzialmente proveniente dalle operazioni di aggiornamento catastale sui terreni agricoli e sui fabbricati che hanno perduto i requisiti di ruralità, sui fabbricati di categoria B, nonché dalle nuove rendite attribuite agli immobili sinora inclusi nelle unità immobiliari censite nelle categorie catastali E.

In dettaglio i tagli in milioni di euro:

2007	2008	2009
609.000.000	784.000.000	819.000.000

Le certificazioni inviate dagli Enti al Ministero dell'Interno indicano, invece, un aumento di gettito di comparto pari a circa 70 milioni di euro. A fronte della stima esagerata, lo Stato per il 2007 ha stanziato la differenza di 539 milioni di euro in fase di assestamento di bilancio e ha "sanato" la situazione.

Per gli anni 2008 e 2009, in sede di assestamento di bilancio 2009, lo Stato ha stanziato circa 1 miliardo e 500 milioni di euro per coprire la differenza tra tagli e certificazioni. In apparenza anche in questo caso la situazione è "sanata", in realtà il problema è evidente considerando la cassa dei Comuni che accusa ancora l'ammancio di fondi per l'anno 2008, oltre, ovviamente il 2009 in corso.

A partire dall'anno 2010, il taglio si consolida in 819 milioni di euro senza indicazioni legislative relative al "recupero" della perdita.

Pur apprezzando il fatto che la legge stabilisce che non si procederà ad alcuna riduzione del fondo ordinario qualora l'aumento di gettito fosse superiore all'aumento stimato e che tali somme sono a completa disposizione del Comune, si rende ovvia la considerazione che un taglio di più di 800 milioni di euro è molto lontano dalla realtà del comparto comunale.

Legge finanziaria per l'anno 2008 (risparmi costi della politica)

Nel 2008 le spettanze erariali a favore dei Comuni hanno subito un ulteriore taglio di circa 251 milioni di euro connesso ai risparmi che gli Enti locali teoricamente hanno prodotto per effetto dell'applicazione delle norme sulla riduzione dei costi della politica. In conseguenza di ciò, il Ministero dell'Interno ha operato una riduzione netta del 3,27% del fondo ordinario per ogni Comune (con esclusione delle regioni a Statuto Speciale e della Sicilia).

La materia è proprio in questi giorni oggetto di analisi in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e dunque non sono definitivi i numeri. Possiamo però anticipare, grazie ai dati forniti dal Ministero dell'Interno, che sono pervenute 6.578 certificazioni comunali che sommano un risparmio di spesa di poco superiore i 25 milioni di euro a fronte di un taglio, come già detto, di 251 milioni. Per avere un quadro completo ricordiamo che il taglio totale, che ha interessato Province, Comuni e Comunità montane, è stato di 313 milioni di euro.

Per il solo anno 2008 sono stanziati 100 milioni di euro, di cui circa 80 per il comparto Comuni, per coprire la differenza tra taglio e certificazioni, dunque è da ritenersi consolidato il taglio a partire dall'anno 2009.

Inoltre, non sono da sottovalutare le difficoltà di riparto del fondo stanziato.

In attesa dell'emanazione del decreto da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze che ne stabilisce i criteri, riportiamo di seguito qualche dettaglio.

In prima battuta:

- ✓ è stato calcolato un coefficiente di riparto dividendo il fondo per l'importo complessivo dato dalla differenza tra taglio totale operato e importo totale certificato (313 milioni meno circa 45)
- ✓ sono esclusi dal riparto gli Enti delle Regioni a Statuto Speciale e della Sicilia e gli Enti che non hanno presentato la certificazione (per espressa volontà di legge)
- ✓ sono esclusi gli Enti con certificazione maggiore il taglio subito.

A questo punto è facile stabilire che il fondo di 80 milioni di euro per i Comuni sarà ripartito in modo direttamente proporzionale alla differenza tra taglio operato e risparmio certificato: il "risarcimento" sarà maggiore per gli Enti che hanno certificato un risparmio di spesa meno alto. Aiutandoci con i numeri: se un Comune ha avuto un taglio di 10 e un risparmio di 8 subisce una perdita di 2 e dunque il ristoro sarà 2 per il coefficiente di riparto. Viceversa, un Comune con un taglio di 10 e un risparmio di 3 avrà un ristoro di 7 per il coefficiente di riparto e dunque un rimborso più alto.

Per gli stessi motivi, dal riparto sono esclusi gli Enti con un risparmio di spesa maggiore del taglio. Anche qui in numeri: un Comune che ha subito un taglio di 10 e ha certificato un risparmio di 15 conferma le previsioni statali e addirittura guadagna 5. Considerando tutti gli Enti, quelli

con un risparmio “positivo” sono 240, purtroppo non è ancora noto il numero dei Comuni in questa situazione.

Decreto legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008 (riduzione fondo ordinario)

Nell’ambito delle ulteriori misure di riduzione della spesa disposte dall’articolo 61 del D.L. 112/2008, il comma 11 dispone che, a decorrere dall’anno 2009, i contributi ordinari attribuiti dal Ministero dell’Interno a favore dei Comuni sono ridotti di un importo pari a 200 milioni di euro annui.

CAPITOLO 4 - SCENARIO PROSPETTICO DELLA FINANZA LOCALE

IL QUADRO TENDENZIALE DEI CONTI COMUNALI PER IL PERIODO 2009-2010

Al fine di valutare la coerenza delle manovre calate sui Comuni con quelli che sarebbero i saldi di bilancio che si realizzerebbero in assenza di manovre finanziarie, si è proceduto alla costruzione del quadro tendenziale dei conti pubblici con riferimento al comparto dei Comuni

Il quadro di finanza comunale per il triennio 2009-2011 è stato realizzato da IFEL con la collaborazione di REF, uno dei principali istituti di previsione macroeconomica italiani.

Il punto fondamentale che occorre sottolineare è che, anche considerando il saldo di partenza 2008 negativo, la stima effettuata consegna un dato di equilibrio di bilancio per tutto il triennio di previsione, senza l'introduzione di manovre aggiuntive, quali quelle previste per il 2010 e il 2011 (tabella 19).

Tabella 19

IL CONTO ECONOMICO NON CONSOLIDATO DEI COMUNI (ANNI 2006-2011) milioni di euro													
	Voci economiche	2006	var %	2007	var %	2008	var %	2009	var %	2010	var %	2011	var %
ENTRATE	- IMPOSTE DIRETTE	2.686	-2,3%	3.464	29,0%	3.830	10,6%	3.901	1,9%	3.978	2,0%	4.109	3,3%
	- IMPOSTE INDIRETTE	16.074	4,6%	16.743	4,2%	13.830	-17,4%	14.006	1,3%	14.216	1,5%	14.530	2,2%
	TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	18.760	1,4%	20.207	7,7%	17.660	-12,6%	17.907	1,4%	18.194	1,6%	18.640	2,4%
	CONTRIBUTI FIGURATIVI	230	-5,7%	254	10,4%	264	3,9%	266	0,7%	268	0,7%	270	0,7%
	TRASFERIMENTI CORRENTI DA ENTI PUBBL.	20.164	15,4%	17.285	-14,3%	23.385	35,3%	23.385	0,0%	24.087	3,0%	24.809	3,0%
	ALTRE ENTRATE CORRENTI	14.851	3,7%	15.460	4,1%	16.105	4,2%	16.781	4,2%	17.436	3,9%	18.081	3,7%
	CONTRIB. AGLI INVEST. DA ENTI PUBBL.	7.193	0,1%	8.375	16,4%	7.955	-5,0%	8.313	4,5%	8.612	3,6%	8.871	3,0%
	ALTRI TRASF. IN CONTO CAPITALE	631	3,6%	865	37,1%	877	1,4%	886	1,0%	912	3,0%	944	3,5%
	TOTALE ENTRATE	61.829	6,0%	62.446	1,0%	66.246	6,1%	67.538	2,0%	69.509	2,9%	71.614	3,0%
	SPESE	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	16.627	5,0%	15.747	-5,3%	17.043	8,2%	17.196	0,9%	17.626	2,5%	17.979
ACQUISTI BENI E SERVIZI		1.733	4,0%	1.878	8,4%	1.999	6,4%	2.079	4,0%	2.162	4,0%	2.249	4,0%
CONSUMI INTERMEDI		19.529	-4,3%	20.503	5,0%	22.043	7,5%	22.263	1,0%	22.709	2,0%	23.390	3,0%
PRESTAZIONI SOCIALI		849	5,6%	923	8,7%	978	6,0%	1.027	5,0%	1.078	5,0%	1.121	4,0%
CONTRIBUTI ALLA PRODUZIONE		1.124	-9,8%	1.356	20,6%	1.444	6,5%	1.473	2,0%	1.532	4,0%	1.596	4,2%
ALTRE CORRENTI NETTO INTERESSI		3.473	65,5%	3.660	5,4%	4.075	11,3%	4.197	3,0%	4.323	3,0%	4.453	3,0%
SPESE CORRENTI NETTO INTERESSI		43.335	3,0%	44.067	1,7%	47.582	8,0%	48.236	1,4%	49.430	2,5%	50.788	2,7%
INTERESSI PASSIVI		1.949	8,2%	2.408	23,6%	2.575	6,9%	1.897	-26,3%	1.943	2,4%	1.989	2,4%
TOTALE SPESE CORRENTI		45.284	3,2%	46.475	2,6%	50.157	7,9%	50.132	0,0%	51.373	2,5%	52.777	2,7%
TOTALE SPESE IN C/CAPITALE		17.402	-0,2%	18.303	5,2%	17.208	-6,0%	17.345	0,8%	18.127	4,5%	18.795	3,7%
di cui: INVESTIMENTI FISSI LORDI		15.149	-0,8%	15.898	4,9%	15.140	-4,8%	15.443	2,0%	16.215	5,0%	16.864	4,0%
TOTALE SPESE NETTO INTERESSI		60.737	2,1%	62.370	2,7%	64.790	3,9%	65.581	1,2%	67.557	3,0%	69.582	3,0%
TOTALE SPESE FINALI		62.686	2,2%	64.778	3,3%	67.365	4,0%	67.478	0,2%	69.500	3,0%	71.571	3,0%
SALDI	SALDO PRIMARIO	1.092		76		1.456		1.957		1.952		2.032	
	SALDO DI PARTE CORRENTE	8.721		6.731		7.257		8.207		8.612		9.023	
	INDEBITAMENTO NETTO	- 857		- 2.332		- 1.119		60		9		43	

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT fino al 2008 e su modello di previsione REF per il triennio 2009-2011

L'ENTITÀ DELLA MANOVRA DI BILANCIO PER IL 2010: ALCUNE IPOTESI DI LAVORO

Il quadro tendenziale sopradescritto prefigura uno scenario di Finanza locale in equilibrio per il prossimo biennio, non evidenziando la necessità di correzioni aggiuntive al bilancio rispetto alle dinamiche spontanee già in essere.

Di fatto, però, la legislazione vigente prevede già per il 2010 e il 2011 la necessità di apportare correzioni significative, sostanzialmente alla spesa, per fornire un contributo consistente al contenimento del saldo di bilancio della PA.

La manovra chiesta ai Comuni si configura, quindi, non tanto come intervento per riequilibrare i conti del comparto, cosa che avviene già spontaneamente, quanto come apporto dei Comuni alla correzione del deficit delle altre Pubbliche Amministrazioni, che invece registrano un consistente deterioramento dei propri saldi.

A fronte di un saldo debolmente in avanzo per tutto il biennio di programmazione, ai Comuni viene chiesto di innalzare ulteriormente tale avanzo di oltre un miliardo nel 2010 e di quasi 2 miliardi nel 2011. Tale scenario programmatico porterebbe il comparto alla fine del periodo verso un avanzo di oltre 3 miliardi di euro che, fermo restando il blocco delle aliquote e le previsioni sul fronte della spesa, equivarrebbe ad un taglio della spesa totale di circa il 5% nel 2010 e del 9% nel 2011 che si traduce in un taglio della spesa discrezionale di circa il 6% nel 2010 e del 12% nel 2011.

L'insostenibilità dell'intervento è data non solo dal rapporto dell'entità della manovra rispetto al bilancio complessivo dei Comuni, ma dalla considerazione che solo poco più di 2.200 devono farsi carico della manovra e che, tra questi, ben oltre la metà sono già in avanzo nel 2009, alcuni peraltro in modo consistente.

In queste condizioni, l'applicazione di una manovra finanziaria non può che essere insostenibile.

Se si coinvolgono nella correzione tutti gli Enti soggetti al Patto di Stabilità Interno, una buona parte di essi, oltre 1.100, sarà costretta a incrementare gli avanzi di bilancio già realizzati, pari a circa un miliardo complessivamente, sottraendo ulteriori risorse alla propria collettività per destinarli al finanziamento del deficit dell'intero settore pubblico.

Viceversa, se si escludono dal contributo alla manovra i Comuni in avanzo, la correzione si scaricherà in modo eccessivo sugli Enti in deficit (circa 800) che, pur dovendo riequilibrare i propri conti, si troverebbero in così poco tempo a disposizione, un biennio, non solo a raggiungere l'equilibrio, ma addirittura a superarlo di circa 2 miliardi di euro, visto che alla fine del 2009 si prevede che gli Enti in disavanzo cumulino un saldo negativo di circa 1 miliardo di euro.

Senza contare che tale risultato si realizzerebbe con gli altri Enti che comunque dovrebbero mantenere l'avanzo già acquisito. Se, invece, si volesse adottare un criterio di convergenza ver-

so il pareggio, quindi consentendo agli Enti in avanzo di fare manovre espansive, gli Enti attualmente in deficit vedrebbero sicuramente compromesse le proprie funzionalità.

Come si può intuire, l'insostenibilità della manovra non deriva dal modo in cui è strutturato il Patto, che di fatto non è una regola di condotta finanziaria in capo a ciascun Ente, ma un semplice criterio di ripartizione della manovra tra i singoli Enti.

Il punto è che, data l'entità della manovra, qualunque sia il criterio di riparto, un numero consistente di Comuni si troverà in difficoltà, con il paradosso che, tanto più il riparto sarà finalizzato a premiare gli enti in avanzo, tanto più genererà condizioni di oggettiva insostenibilità della manovra per gli altri enti in disavanzo.

Per capire che la manovra prevista dall'Esecutivo è sproporzionata rispetto alle dimensioni del comparto, è utile mostrare il peso relativo effettivo dei Comuni rispetto al totale della Pubblica Amministrazione, visto che sulla base di tale presunta incidenza è stato calcolato il contributo dovuto dai Comuni.

Secondo le stime fornite l'anno scorso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (RGS), il peso dei Comuni per l'attribuzione della quota parte della manovra complessiva di finanza pubblica equivale al 15%. Tale incidenza deriva dal peso della spesa finale dei Comuni sul totale della spesa della PA, ma calcolata al netto della spesa previdenziale.

È evidente che, sottraendo dal computo una parte della spesa, si sta volendo implicitamente calcolare non solo il contributo di ciascun comparto alla correzione del saldo, ma anche quello al finanziamento del comparto escluso dal calcolo, ovvero la previdenza. Un simile criterio, però, dal punto di vista finanziario non è corretto, né tantomeno sostenibile, perché distrae risorse da una funzione per assegnarle ad un'altra, creando deficit nella prima e avanzo fittizio nella seconda.

Se, invece, si adottasse un mero criterio di riparto della manovra sulla base del peso effettivo del bilancio di ciascun comparto sul totale, allora le cose sarebbero ben diverse e molto più eque, facendo emergere i deficit laddove essi si formano e non in altri livelli di governo.

In particolare, nella tabella sottostante si riportano i pesi relativi di ciascun comparto calcolati come incidenza della somma di entrate (al netto dei trasferimenti) e spese sul totale di entrate e spese della PA. Come si può vedere, sotto questa ipotesi di riparto più coerente con il peso effettivo di ciascun comparto sul totale, risulterebbe una manovra finanziaria dei Comuni dimezzata rispetto a quella calcolata e imposta dal MEF.

Il contributo dei comparti alla manovra di finanza pubblica (valori % e milioni di euro)						
	Peso MEF	Peso IFEL	Ripartizione Manovra MEF		Ripartizione Manovra IFEL	
			2010	2011	2010	2011
Stato	38%	38%	2.718	4.907	2.710	4.894
Comuni	15%	7%	1.083	1.956	497	897
Regioni	8%	9%	596	1.076	618	1.116
Province	3%	1%	203	366	92	166
Sanità	26%	8%	1.875	3.386	562	1.014
Previdenza	2%	35%	129	233	2.487	4.490
Altre Centrali	4%	2%	255	460	108	195
Altre Locali	5%	2%	341	616	126	228
Totale PA	100%	100%	7.200	13.000	7.200	13.000

Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF e ISTAT

GOLDEN RULE

Buona parte della spesa dei Comuni è destinata agli investimenti. Le manovre finanziarie che hanno portato i Comuni a migliorare il proprio saldo finanziario per più di tre miliardi di euro negli ultimi 5 anni hanno anche avuto un effetto negativo sulla spesa in conto capitale, quella maggiormente caratterizzata da discrezionalità.

Malgrado ogni anno le regole di governo del Patto di Stabilità Interno siano cambiate, il declino della spesa in conto capitale è sostanzialmente costante.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Spesa per investimenti	13.367	13.967	14.977	16.651	15.272	15.149	15.898	15.140
Spesa totale	53.044	55.351	57.908	61.832	61.311	62.686	64.778	67.365
Incidenza investimenti/totale	25,2%	25,2%	25,9%	26,9%	24,9%	24,2%	24,5%	22,5%

anno	Investimenti - competenza	Investimenti - cassa
2003	18.677.800.405	12.630.169.413
2004	19.146.404.835	14.167.454.462
2005	16.276.403.769	12.965.298.118
2006	14.200.937.717	12.901.954.913
2007	13.319.192.551	13.278.839.295

Le metodologie attualmente adottate per la definizione del Patto di Stabilità interno fanno sì che ogni anno aumentano i Comuni in avanzo e la manovra “pesa” in percentuale sempre maggiore sui Comuni in deficit.

Nel 2009 dovremmo avere 990 Enti in avanzo per più di 1 miliardo e 100 milioni di euro, e 1.079 Enti in disavanzo, per una cifra di pari importo. Ma nel 2011 tutti gli Enti saranno in avanzo, per una cifra che potrebbe superare i 2 miliardi e 800 milioni. Il quadro è evidentemente insostenibile perché necessiterebbe o di un impensabile aumento della pressione fiscale oppure di una impraticabile riduzione degli interventi.

Gli effetti del Patto di Stabilità interno						
	numero Enti					
	2007	2008 (*)	2008 (**)	2009	2010	2011
Enti in avanzo	990	672	1.117	990	1.222	2.069
Enti in disavanzo	1.079	1.394	806	1.079	847	0
Enti in pareggio	0	3	3	0	0	0
Totale	2.069	2.069	1.926	2.069	2.069	2.069
	Valore del saldo (migliaia di euro)					
	2007	2008 (*)	2008 (**)	2009	2010	2011
Enti in avanzo	1.260.133	613.587	998.115	1.138.012	1.174.501	2.825.333
Enti in disavanzo	-2.323.796	-1.910.830	-1.225.551	-1.132.268	-58.767	0
Enti in pareggio	0	0	0	0	0	0
Totale	-1.063.663	-1.297.242	-227.436	5.744	1.115.733	2.825.333

(*) Secondo obiettivo Patto per il 2008

(**) Risultati effettivi di monitoraggio relativi a 1926 Comuni

Inevitabilmente questo percorso comporterà, se non corretto, la drastica riduzione degli investimenti, che potranno essere finanziati solamente con risorse proprie, cioè trasferimenti in conto capitale o proventi della dismissione del patrimonio oppure avanzi di amministrazione; ciò in quanto il ricorso al debito sarebbe di fatto impedito dalla regola di stabilità, che ha come obiettivo la produzione di avanzi finanziari. In altre parole si rischia di snaturare una fondamentale funzione dei Comuni, che realizzano il 43% degli investimenti pubblici del Paese.

Al fine di fornire stabilità al sistema comunale è necessario individuare una regola stabile nel tempo, che sia coerente con le grandezze di bilancio, quindi sostenibile, ma che rispetti la natura ed il ruolo assegnato dalla costituzione ai Comuni ed agli Enti locali.

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.

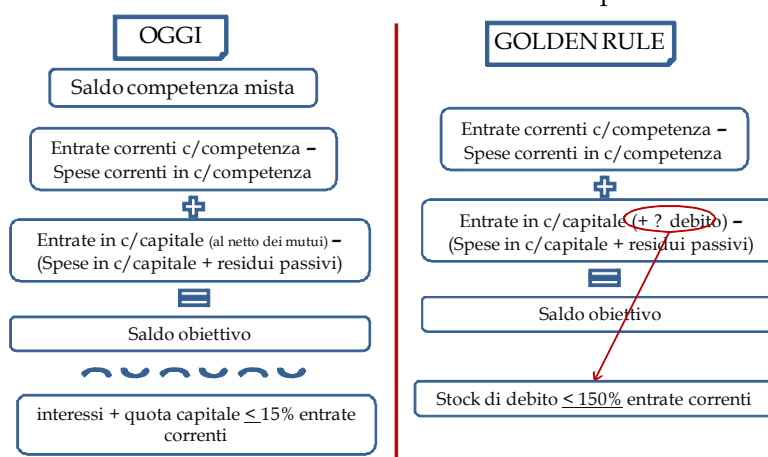
Il livello di debito deve essere coerente con gli obiettivi fissati a livello europeo: riportando lo stesso rapporto debito PIL fissato nel patto di Maastricht, la soglia di equilibrio per i Comuni equivale al 150% delle entrate correnti.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Debito Comuni/PA	1,2%	2,4%	2,4%	2,7%	2,9%	2,9%	2,9%	2,8%
Debito PA/Entrate correnti	239,6%	240,4%	237,8%	241,8%	233,8%	222,1%	228,3%	242,9%
Debito/Entrate correnti	38,4%	72,2%	71,4%	81,4%	83,7%	87,5%	82,7%	83,5%
Dinamica debito Comuni		99,0%	5,9%	15,7%	10,7%	3,0%	2,0%	2,5%

La tabella mostra infatti che il comparto dei Comuni è ampiamente sotto tale margine, all'83,5%, cioè il 2,8% del debito della PA.

La *golden rule* per i Comuni esclude quindi il controllo diretto della spesa in conto capitale, che è controllata indirettamente attraverso l'introduzione di un limite all'indebitamento che impedisca agli Enti di spendere senza limiti per investimenti.

Invece, come si evince dallo schema che segue, il sistema attuale controlla la spesa corrente attraverso la competenza e la spesa in conto capitale attraverso la cassa, il debito è limitato attraverso il rapporto massimo tra oneri del debito ed entrate correnti pari al 15%.

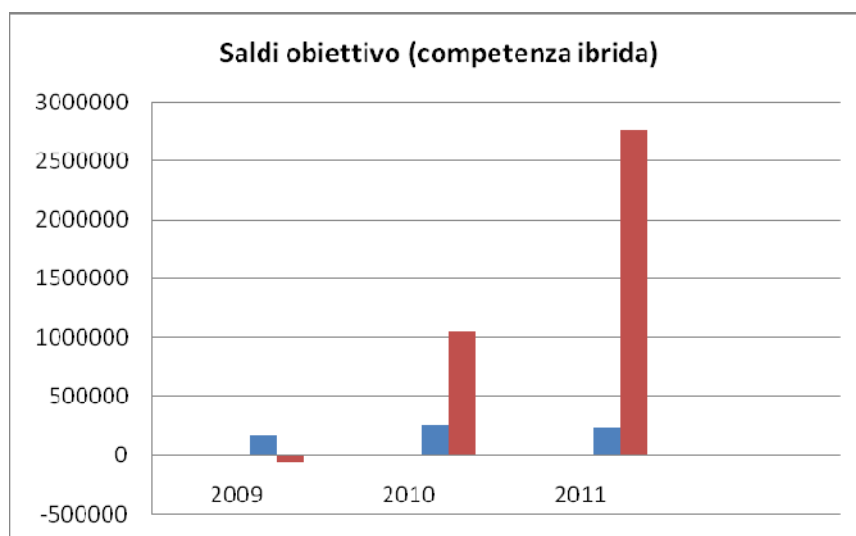


Nel fissare poi i parametri della *golden rule* si deve tenere conto sia della situazione complessiva di partenza del comparto in termini di saldo corrente, saldo capitale e livello del debito, sia della dispersione intorno alla media di questi valori, in modo da calibrare i parametri in modo sostenibile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

Ovviamente si tratta di una regola di convergenza verso un obiettivo di equilibrio di bilancio e sostenibilità dei conti pubblici, a prescindere da eventuali manovre finanziarie.

Se si confronta l'andamento dei saldi come delineato dalla normativa vigente con l'andamento dei conto comunali delineato dall'applicazione della *golden rule* come ipotizzata e descritta si osserva immediatamente la grande differenza di peso degli obiettivi sui Comuni.

anno	golden rule	finanziaria
2008	- 227.436	- 227.436
2009	161.273	- 68.990
2010	258.942	1.041.226
2011	220.529	2.750.600



La differenza tra le grandezze è evidente: la *golden rule* mantiene i Comuni in sostanziale equilibrio – avanzo di poco più di 200 milioni – nel triennio 2009/2011, mentre la manovra dello scorso agosto colloca nel 2011 i Comuni in avanzo di 2 miliardi e 750 milioni di euro.