



## Il federalismo alla prova dei fatti

VIII appuntamento annuale sulla finanza territoriale

**Viareggio**

1 e 2 ottobre 2009

Centro congressi

**Principe di Piemonte**

Viale Marconi, 130

DOCUMENTAZIONE Convegno 2 ottobre - mattina

### ***La legge finanziaria per il 2010. Nuovo patto di stabilità e bilanci degli enti locali***

---

#### ***“Un patto per la ripresa”***

RELAZIONE INTRODUTTIVA

**ANTONIO MISIANI**

Responsabile Finanza locale Legautonomie – Deputato, V Commissione Bilancio Camera dei deputati



**legautonomie**  
associazione autonomie locali

# La congiuntura economica

- La crisi economica si attenua, ma non è terminata
- La disoccupazione sta aumentando notevolmente
- Le ricadute della crisi sui bilanci degli enti locali continueranno ad essere rilevanti. Per esempio:
  - recessione economica → riduzione entrate addiz. IRPEF
  - aumento disoccupazione → pressione sulla spesa sociale
  - crisi mercato immobiliare → riduzione oneri urbanizzaz.
  - crisi mercato auto → riduzione entrate da IPT e RC-Auto
  - deindustrializzazione → recupero aree dismesse

# La crisi e gli enti locali: in Italia

- Le misure anticrisi degli enti locali hanno contribuito alla “tenuta” sociale del Paese (CENSIS: il 94,1% dei capoluoghi ha deciso interventi *ad hoc*)
- Indagine Legautonomie: sforzo diffuso, con interventi innovativi a favore delle famiglie e delle piccole e medie imprese e capacità di “fare rete” con soggetti pubblici, privati e no-profit
- I vincoli del Patto hanno frenato le politiche anticrisi, rallentando i pagamenti in conto capitale e rendendo difficile utilizzare gli avanzi di amministrazione
- Il cambio di rotta del governo (art. 7-quater L 33/2009, art. 9-bis L 102/2009) è positivo, ma parziale e limitato. Nuove complicazioni dall'art. 9 del DL 78/2009 (responsabilità dei funzionari per gli impegni di spesa in relazione ai pagamenti)

# La crisi e gli enti locali: in Europa

- Spagna: fondo di 8 miliardi per finanziare nuove opere dei comuni, di importo massimo pari a 5 mil., di pianificazione ed esecuzione immediata a partire dal 2009. Procedure semplificate di presentazione e selezione dei progetti.
- Francia: intervento di supporto agli investimenti delle autorità locali attraverso il pagamento ai Comuni di 2,5 miliardi del Fondo di compensazione IVA, trasferiti ai Comuni che si impegneranno ad aumentare nel 2009 l'importo complessivo dei progetti infrastrutturali realizzati sul proprio territorio.
- Germania: stanziamento di 10 miliardi per un programma di investimenti dei municipi (asili, scuole, strade, ospedali). Almeno metà dei fondi dovranno essere spesi entro il 2009. La normativa sugli appalti pubblici sarà temporaneamente semplificata.

# Una politica da ripensare (1)

- Il 29-4-2009 approvazione della legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009) e il 15 luglio 2009 approvazione preliminare in CdM della Carta delle autonomie. Quali tempi di attuazione?
- Nel 2008-2009 politica di finanza locale contraddittoria:
  - una severa stretta centralista (fine ICI prima casa senza compensazione integrale, blocco autonomia impositiva, manovra triennale sproporzionata, PSI problematico, tagli ai trasferimenti erariali e ai FAS, accanimento contro le Comunità Montane)
  - trattamenti di favore discrezionali (140 mil. per Catania, 500 mil. per Roma con esenzione PSI nel 2009-2010, 150 mil. per Palermo)
- Ulteriore problema: il Pdl di riforma della contabilità pubblica (AC 2555) contrasta con la L. 42/2009 in più punti

# Una politica da ripensare (2)

- Per gli enti locali – che nel 2008 valevano il 10,4% della spesa pubblica, il 4,7% del deficit e il 3,4% del debito pubblico – il DL 112/2008 prevede una manovra triennale di rientro sproporzionata (16,6% della manovra netta complessiva).
- Il Ddl Finanziaria 2010 non cambia le previsioni del DL 112/2008
- Particolarmente critica è la condizione dei comuni. A fronte di un tendenziale 2010-2011 in equilibrio (stime REF-IFEL), con la manovra nel 2011 tutti i comuni soggetti al PSI dovrebbero andare in avanzo
- La manovra prevista per il 2010 e il 2011 ostacola il rilancio degli investimenti e degli interventi sociali degli enti locali.

# Una manovra triennale sproporzionata

<b>Manovra – importo annuo (milioni Euro)</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Comuni	1.340	1.005	1.820
Province	310	245	420
Totale enti locali	1.650	1.250	2.240
Totale manovra netta	9.893	7.244	13.788
% Enti locali	16,68%	17,26%	16,25%

<i>Obiettivi di saldo</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Comuni saldo negativo e Patto 2007 rispettato	-48%	-97%	-165%
Comuni saldo negativo e Patto 2007 non rispettato	-70%	-110%	-180%
Comuni saldo positivo e Patto 2007 rispettato	10%	10%	0%
Comuni saldo positivo e Patto 2007 non rispettato	0%	0%	0%

<i>Obiettivi di saldo</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Province saldo negativo e Patto 2007 rispettato	-17%	-62%	-125%
Province saldo negativo e Patto 2007 non rispettato	-22%	-80%	-150%
Province saldo positivo e Patto 2007 rispettato	10%	10%	0%
Province saldo positivo e Patto 2007 non rispettato	0%	0%	0%

# Le entrate: i nodi aperti

- Prosegue il blocco dell'autonomia impositiva deciso con il DL 112/08
- Probabile riduzione delle entrate a causa della crisi (oneri, IPT, ecc.)
- Incertezza o riduzione dei trasferimenti erariali:
  - ICI prima casa: come denunciato per prima da Legautonomie, i trasferimenti compensativi (2.604 mil.) non coprono il minor gettito (3.350 mil. certificati nel 2008). Ai comuni mancano almeno 746 milioni
  - ICI fabbricati rurali: 70 mil. di maggiori entrate, 819,4 mil. di trasferimenti tagliati. Ai comuni mancano 749 milioni
  - Costi della politica: 25 mil. risparmiati dai Comuni e trasferimenti tagliati per 251,5 mil. (61,5 mil. per le province). Ai comuni mancano 225 mil.
  - Fondo ordinario: dal 2009 taglio di 200 mil. (comuni) e 50 mil. (province)
  - Fondo ordinario Comunità Montane: sostanziale azzeramento (da 154,2 milioni nel 2008 a 90 nel 2009, 40 nel 2010 e 10 nel 2011)

# Le entrate: i tagli ai fondi sociali

- La manovra triennale 2009-2011 ha disposto tagli consistenti ad una serie di fondi di carattere sociale in gran parte destinati agli enti locali. Per il 2010 si prevede una riduzione di oltre 800 mil. rispetto al 2009

<i>Fondi politiche sociali (mil. Euro)</i>		<i>pr2008</i>	<i>pr2009</i>	<i>pr2010</i>
Fondo nazionale politiche sociali	L 328/2000	1.582	1.312	1.025
Fondo politiche per la famiglia	DL 223/2006	347	187	170
Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione	L 431/1998	206	162	144
Fondo nazionale per l'inclusione sociale degli immigrati	L 296/2006	100	0	0
Piano straordinario servizi socio-educativi per la prima infanzia	L 296/2006	100	100	n.d
Fondo non autosufficienze	L 296/2006	300	400	n.d
Fondo infanzia e adolescenza	L 285/1997	44	44	40
<b>TOTALE</b>		<b>2.678</b>	<b>2.204</b>	<b>1.379</b>

# Quale manovra per il 2010?

- Manovra ufficiale (enti locali): 1.250 milioni
- Entrate ridotte o a rischio di riduzione:
  - ICI prima casa: ca. 750 milioni
  - ICI fabbricati rurali: ca. 750 milioni
  - Fondi sociali: ca. 800 milioni
- Manovra reale (ipotesi peggiore):  
 $1.250 + 750 + 750 + 800 = \text{ca. } 3.550 \text{ milioni}$

# Un Patto problematico

- Dal 2001 il PSI è cambiato anno dopo anno: saldo finanziario (2001-2004), tetti di spesa (2005-2006), saldo competenza e cassa (2007), competenza ibrida (dal 2008 in avanti).
- Negli ultimi anni le disfunzioni del PSI hanno peggiorato l'allocazione delle risorse (accumulo avanzi, 15 miliardi di residui passivi utilizzabili, crescenti richieste di deroghe)
- Nel 2009-2011 il PSI si basa sul saldo di "competenza ibrida", ma col blocco dell'autonomia impositiva equivale a un tetto implicito di spesa
- La manovra di rientro 2009-2011 è perciò destinata a scaricarsi sulla spesa discrezionale, in primis gli investimenti

# Le ipotesi di riforma del Patto (1)

- Legge 42/2009 (federalismo fiscale): si riafferma il ruolo del PSI. Si conferma la fissazione di obiettivi per comparto. Possibilità di regionalizzazione concertata con gli enti locali
- Pdl Riforma contabilità (art. 9): possibilità tra enti della stessa regione di compensare il ricorso al debito; possibilità di regionalizzazione delle regole e dei vincoli del PSI
- Ddl Carta delle autonomie (art. 30): saldo finanziario di cassa e competenza su base triennale e con possibile recupero degli scostamenti (con sanzioni in caso di mancato rispetto); premialità per gli enti virtuosi (riduzione obiettivi pari a quota dell'eccedenza obiettivi-risultati)

# Le ipotesi di riforma del Patto (2)

- Legautonomie (Viareggio 2008): serie storica quinquennale di riferimento; legame fra limiti dell'indebitamento e lo stock di debito; indicatori di efficienza sui servizi prodotti a parità di spesa; compensazione dei disavanzi su scala regionale
- ANCI-IFEL: “golden rule” per il PSI (obiettivo tendenziale di equilibrio di parte corrente e ricorso al debito parametrato sullo stock di debito)
- Le diverse proposte relative al PSI contengono elementi interessanti, ma vanno coordinate e ne va verificata l'applicabilità concreta. L'esigenza prioritaria rimane quella di dare certezza e stabilità al PSI, introducendo elementi di flessibilità geografica e temporale (per una razionale programmazione degli investimenti) e rendendo più incisivi i premi agli enti virtuosi e le sanzioni per quelli non virtuosi
- E' in ogni caso necessario definire criteri più equilibrati di ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica tra i diversi comparti delle AP

# Un Patto per la ripresa: le proposte di Legautonomie (1)

Favorire le politiche per la ripresa:

- moratoria del Patto per il 2009 e il 2010 con rimodulazione delle sanzioni per le violazioni derivanti dalle spese di investimento (eliminazione per gli enti virtuosi, attenuazione per gli altri)
- revisione dell'entità della manovra di rientro per il 2010-2011;
- proroga per il 2010 e rafforzamento dell'esclusione dal PSI delle spese per interventi temporanei e straordinari di carattere sociale (art. 7-quater L. 33/2009)
- finanziamento di un Piano nazionale di piccole opere pubbliche realizzate dai comuni e cantierabili in tempi brevi. Priorità a salvaguardia del territorio, messa in sicurezza delle scuole, risparmio energetico, mobilità sostenibile

# Un Patto per la ripresa: le proposte di Legaautonomie (2)

Iniziare l'attuazione del federalismo fiscale:

- eliminazione dei vincoli di dettaglio lesivi dell'autonomia finanziaria (il Patto basta e avanza!) ed esclusione degli enti locali soggetti al PSI dall'applicazione dell'art. 9 del DL 78/2009
- ripristino della certezza delle entrate per i Comuni, le Province e le Comunità Montane
- anticipo dell'applicazione L. 42/2009 con introduzione di significative compartecipazioni dinamiche IVA/IRPEF
- riforma del Patto con l'obiettivo di stabilizzare la finanza locale e garantire maggiore flessibilità nella programmazione degli investimenti (sperimentazione della compensazione su base regionale e della logica triennale degli obiettivi)