

Patto di Stabilità Interno e taglio dei trasferimenti erariali: il contributo dei comuni toscani al risanamento della finanza pubblica nel triennio 2012-2014

Giuseppe Ferraina

Anci Toscana

N. 4 - Marzo 2012

1.

Il quadro generale

Secondo il principio della cosiddetta "invarianza finanziaria", sancito dallo stesso Legislatore nella legge 42 del 2009 e successivamente ribadito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, con il graduale passaggio dal modello di finanza derivata al federalismo municipale -volto a ridefinire i rapporti finanziari tra Stato e comuni attraverso un nuovo meccanismo di responsabilizzazione, tanto sul versante delle entrate quanto sul lato delle spese- il comparto comunale avrebbe dovuto disporre nel 2014 del medesimo ammontare di risorse trasferitegli nel 2010. Nonostante riflettesse opportunamente la consapevolezza di consentire ai comuni la reale possibilità di governare in modo sostenibile la delicata e complessa fase della fiscalizzazione dei trasferimenti erariali destinati al comparto, nel corso del biennio 2010-2011 la *ratio* di questa previsione normativa è stata largamente e reiteratamente disattesa dallo Stato centrale, anche per via indiretta tramite un continuo inasprimento dei vincoli finanziari connessi al rispetto del Patto di Stabilità Interno (PSI). Così, inevitabilmente, si è venuto generando sui bilanci comunali uno stato di assoluto *stress* finanziario, accompagnato da una contrazione altrettanto evidente delle potenzialità di spesa.

Il preoccupante quadro finanziario appena sinteticamente riassunto investe anche l'universo comunale della Toscana, per effetto sia della significativa riduzione dei trasferimenti erariali sia del forte innalzamento dell'obiettivo programmatico imposto con il PSI (Tab. 1). Per quanto concerne le risorse trasferite dall'Erario, infatti, rispetto al 2010 -ossia l'anno con riferimento al quale bisognava garantire l'invarianza finanziaria- in Toscana nel 2014 -vale a dire l'anno in cui andrà a regime il federalismo municipale- si registrerà una riduzione pari al 17,2%, mentre quelle bloccate dal PSI passeranno dai 78 milioni di euro del 2010 ai 339 previsti per il 2014. In definitiva, pertanto, a meno di ulteriori sacrifici a carico del comparto, secondo la normativa vigente in Toscana il governo comunale nel suo insieme potrebbe verosimilmente disporre¹, a partire dal 2014, del 15% in meno rispetto alle risorse impiegate alla vigilia dell'avvio della riforma federale delineata dal Legislatore con la legge 42 del 2009.

¹ La manovra correttiva del 2011 -articolo 20 comma 2 del decreto legge 98/2011- ha inserito nel meccanismo del PSI l'elemento della virtuosità, sulla base del quale a partire dal 2012 -attraverso una serie di parametri la cui metodologia di misurazione risulta ancora oggi in parte non compiutamente definita- i comuni riconosciuti "virtuosi" potranno conseguire un obiettivo programmatico pari a zero, ossia sfruttare tutti gli spazi finanziari disponibili, mentre i "restanti" enti dovranno contestualmente farsi carico anche degli importi della manovra esentata ai comuni virtuosi.

Tabella 1
 IL CONTRIBUTO DEI COMUNI TOSCANI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA. 2010-2014
 Valori assoluti in milioni di euro e %

(senza virtuosità)

	2010	2011	2012	2013	2014
Obiettivo Patto	78	169	290	336	339
Taglio trasferimenti	0	101	169	169	169
TOTALE CONTRIBUTO FINANZIARIO	78	270	459	505	508
Incidenza % del taglio trasferimenti su risorse trasferite nel 2010		11,4	19,0	17,3	17,2
Incidenza % del contributo finanziario su spesa corrente del 2009		9,1	15,5	15,3	15,3

Fonte: elaborazioni Anci Toscana su dati Certificati Consuntivi di Bilancio

2.

L'analisi territoriale

Sebbene il contributo finanziario richiesto al comparto comunale della Toscana continuerà a crescere, nel suo complesso, anche durante il biennio 2013-2014, per le finanze dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti il vero *annus horribilis* sarà il 2012 (Tab. 2), quando in termini aggregati a livello regionale dovranno sostenere un sacrificio finanziario pari a 134 euro pro capite, variando da un valore minimo di 106 euro per i comuni compresi tra 10.000 e 20.000 abitanti ad un valore massimo di 152 euro per gli enti di maggiori dimensioni. Nel biennio 2013-2014, invece, andrà gradualmente allargandosi la platea dei comuni chiamati al risanamento della finanza pubblica, per cui l'aumento del contributo indagato sarà completamente finanziato dai piccoli comuni, i quali in termini pro capite subiranno un onere ben superiore al valore regionale di riferimento.

Tabella 2
 IL CONTRIBUTO DEI COMUNI TOSCANI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2012-2014
 Valori assoluti in milioni di euro, % e pro capite

(senza virtuosità)

Classe demografica	2012			2013			2014		
	v.a.	%	p.c.	v.a.	%	p.c.	v.a.	%	p.c.
0-1.000	0	0	0	0	0	0	3	1	231
1.000-5.000	0	0	0	52	10	166	52	10	166
5.000-10.000	59	13	119	59	12	118	59	12	118
10.000-20.000	74	16	106	73	14	105	73	14	105
20.000-40.000	67	15	129	67	13	127	67	13	127
Oltre 40.000	258	56	152	255	50	150	255	50	150
TOSCANA	459	100	134	505	100	135	508	100	136

Fonte: elaborazioni Anci Toscana su dati Certificati Consuntivi di Bilancio

Altre informazioni di un certo interesse si ottengono mediante il confronto dell'universo comunale della Toscana per ambito provinciale di appartenenza: così operando, infatti, diviene possibile focalizzare la differente intensità con la quale il fenomeno osservato si manifesta nelle diverse aree del territorio regionale (Tab. 3). Nel corso del triennio considerato sarà la provincia fiorentina quella più colpita, in termini assoluti, dai provvedimenti attualmente vigenti in materia di risanamento della finanza pubblica, seguita a notevole distanza dalle province di Lucca e Pisa. In coda troviamo invece i territori di Grosseto, Massa Carrara, Pistoia e Prato. Questi ultimi due ambiti dovrebbero mantenere valori particolarmente bassi anche in termini pro capite, mentre sotto questo aspetto le province di Grosseto (cui spetterà un netto e costante primato regionale) e Massa Carrara, come del resto anche quella di Lucca, saranno chiamate a sostenere un sacrificio finanziario ben superiore al valore regionale di riferimento.

Tuttavia, fin quando dal Ministero dell'Economia e delle Finanze -d'intesa con la Conferenza Unificata- non sarà emanato il decreto relativo alla virtuosità, si ritiene che nel rispetto del principio di prudenza contabile ciascun Ente dovrebbe effettuare la programmazione finanziaria annuale e pluriennale senza tenere conto di possibili vantaggi finanziari derivanti da un eventuale riconoscimento della sua virtuosità, ovvero determinando il proprio obiettivo programmatico mediante l'applicazione delle percentuali del 16% per il 2012 e del 15,8% dal 2013 alla media triennale 2006-2008 della spesa corrente sostenuta (impegni del Titolo I), neutralizzata del taglio dei trasferimenti erariali previsto per gli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti dall'articolo 14 comma 2 del decreto legge 78/2010.

Tabella 3
 IL CONTRIBUTO DEI COMUNI TOSCANI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA PER PROVINCIA DI APPARTENENZA. 2012-2014
 Valori assoluti in milioni di euro, % e pro capite

(senza virtuosità)

Provincia	2012			2013			2014		
	v.a.	%	p.c.	v.a.	%	p.c.	v.a.	%	p.c.
Arezzo	34	7	113	40	8	115	40	8	115
Firenze	140	31	145	143	28	143	143	28	143
Grosseto	26	6	152	37	7	163	37	7	164
Livorno	43	9	137	49	10	144	49	10	144
Lucca	53	12	149	57	11	147	58	11	148
Massa Carrara	26	6	146	29	6	144	29	6	144
Pisa	46	10	122	52	10	125	52	10	126
Prato	27	6	110	27	5	109	27	5	109
Pistoia	31	7	112	32	6	111	33	6	112
Siena	31	7	139	38	7	139	38	8	140
TOSCANA	459	100	134	505	100	135	508	100	136

Fonte: elaborazioni Anci Toscana su dati Certificati Consuntivi di Bilancio

3.

L'estensione del Patto di Stabilità Interno ai piccoli comuni

Con il decreto legge 138/2011 viene stabilito che dal 2013 saranno sottoposti alle regole del PSI tutti i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, mentre a partire dal 2014 verranno assoggettate a tale vincolo pure le Unioni di comuni costituite dagli enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti. Pertanto, sempre in un quadro di confronto alla scala provinciale, risulta decisamente interessante osservare la distribuzione lungo il territorio regionale degli effetti finanziari connessi all'estensione del PSI ai piccoli comuni (Tab. 4).

Complessivamente, in termini pro capite a regime saranno le province di Livorno e Grosseto quelle maggiormente colpite dal provvedimento normativo esaminato, presentando un contributo finanziario pari rispettivamente a 242 e 209 euro per abitante, mentre l'ambito pratese subirà sotto questo aspetto un aggravio finanziario di 127 euro pro capite, ossia di gran lunga inferiore al rispettivo valore regionale di 169 euro. Rimane da mettere in luce come tali differenziali non si rivelino necessariamente correlati né al numero di comuni coinvolti né all'ammontare delle popolazioni territorialmente interessate, quanto piuttosto ad una differente propensione alla spesa corrente manifestata nei diversi ambiti provinciali dagli enti comunali di minori dimensioni.

Tabella 4
ESTENSIONE DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO: GLI EFFETTI FINANZIARI SUI PICCOLI COMUNI DELLA TOSCANA. 2013-2014
Valori assoluti in milioni di euro, % e pro capite

(senza virtuosità)

Provincia	N. comuni	Popolazione ISTAT al 31.12.2010	Obiettivo Patto		
			v.a.	%	p.c.
<i>Dal 2013 per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti</i>					
Arezzo	17	43.844	6,2	12	141
Firenze	9	29.964	4,7	9	156
Grosseto	18	52.490	10,8	21	205
Livorno	9	26.266	6,4	12	243
Lucca	13	32.807	4,6	9	140
Massa Carrara	9	23.372	3,3	6	141
Pisa	17	43.585	7,2	14	164
Prato	1	3.095	0,4	1	127
Pistoia	5	12.864	1,6	3	128
Siena	17	44.233	6,8	13	153
TOSCANA	115	312.520	51,9	100	166
<i>Dal 2014 per i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti</i>					
Arezzo	3	2.453	0,4	12	156
Firenze	0	0	0,0	0	0
Grosseto	1	998	0,4	13	413
Livorno	2	977	0,2	6	207
Lucca	7	4.260	0,9	29	211
Massa Carrara	1	774	0,2	5	195
Pisa	2	1.407	0,3	9	202
Prato	0	0	0,0	0	0
Pistoia	1	697	0,3	11	481
Siena	2	1.866	0,4	14	238
TOSCANA	19	13.432	3,1	100	231
<i>Dal 2014 per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti</i>					
Arezzo	20	46.297	6,6	12	142
Firenze	9	29.964	4,7	9	156
Grosseto	19	53.488	11,2	20	209
Livorno	11	27.243	6,6	12	242
Lucca	20	37.067	5,5	10	148
Massa Carrara	10	24.146	3,4	6	143
Pisa	19	44.992	7,5	14	166
Prato	1	3.095	0,4	1	127
Pistoia	6	13.561	2,0	4	146
Siena	19	46.099	7,2	13	156
TOSCANA	134	325.952	55,0	100	169

Fonte: elaborazioni Anci Toscana su dati Certificati Consuntivi di Bilancio

4.

Lo sblocco dell'aliquota relativa all'addizionale comunale IRPEF

Oltre che determinare una robusta contrazione delle potenzialità di spesa consentite al governo comunale, le modifiche normative apportate dal decreto legge 138/2011 permetteranno agli enti comunali, a partire dal 2012, un utilizzo generalizzato e più espansivo -rispetto alle previsioni prima contenute nell'articolo 5 del decreto legislativo 23/2011 sul federalismo municipale- dell'addizionale comunale all'Irpef², per cui diviene estremamente opportuno fornire una stima del relativo extragettito potenzialmente disponibile in Toscana per le casse comunali, in un confronto tendenziale con la riduzione dei trasferimenti erariali nel frattempo subita dal comparto (Tab. 5).

² Si ricorda che l'articolo 1 comma 11 del decreto legge 138/2011 sancisce lo sblocco totale dell'aliquota relativa all'addizionale comunale all'Irpef, consentendo dal 2012 la possibilità di stabilire aumenti fino allo 0,8% e senza alcun vincolo all'incremento annuale. Vengono così abrogati i limiti dello sblocco parziale precedentemente concesso dal Legislatore con il decreto sul federalismo municipale, dal momento che l'articolo 5 del decreto legislativo 23/2011 consentiva, nei primi due anni di applicazione, margini per un utilizzo espansivo di tale leva fiscale soltanto ai comuni con aliquota inferiore allo 0,4% e con un tetto all'incremento annuale pari allo 0,2%.

Tabella 5

SBLOCCO DELL'ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF E TAGLIO DEI TRASFERIMENTI ERARIALI IN TOSCANA PER CLASSE DEMOGRAFICA
Valori assoluti in milioni di euro, pro capite e % (con reddito imponibile e numero di contribuenti riferiti al 2009)

Classe demografica	Confronto aliquota 2010 - aliquota max=0,8%			Confronto 2010 - 2014	
	Potenziale extragettitto addizionale comunale IRPEF			Extragettitto addizionale IRPEF – Taglio dei trasferimenti erariali	
	v.a.	p.c.	%	v.a.	p.c.
0-1.000	0,5	40,2	0,3	0,5	40,2
1.000-5.000	13,0	41,6	8,0	13,0	41,6
5.000-10.000	18,4	37,0	11,3	-1,2	-2,4
10.000-20.000	25,0	35,7	15,3	-2,1	-3,0
20.000-40.000	16,8	32,1	10,3	-4,3	-8,3
Oltre 40.000	89,6	52,7	54,9	-11,8	-6,9
TOSCANA	163,4	43,6	100,0	-5,9	-1,6

Fonte: elaborazioni Anci Toscana su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

A tal proposito, si ritiene fondamentale osservare in primo luogo che a partire dal 2012 questo *surplus* fiscale non supererebbe la cifra di 163 milioni di euro annui, vale a dire un importo inferiore al taglio dei soli trasferimenti erariali che i comuni toscani contestualmente subiranno (cfr. Tab. 1). Pertanto, anche fatto salvo il sacrificio finanziario relativo all'obiettivo programmatico imposto con il PSI, a fronte di un eventuale inasprimento della pressione fiscale in ambito locale pari a circa 44 euro pro capite, in Toscana a parità di altre condizioni il comparto comunale nel suo insieme disporrebbe, per soddisfare le istanze della comunità di riferimento, di un ammontare di risorse perfino inferiore a quelle disponibili nel 2010, secondo una logica completamente opposta ai dettami della teoria del federalismo fiscale. Utilizzando questo nuovo margine di imposizione fiscale, infatti, i comuni toscani non si troverebbero nella condizione di aumentare il prelievo sui cittadini al fine di rafforzare sul piano quali-quantitativo l'offerta di beni e servizi pubblici, ma solo per contribuire al risanamento dei conti pubblici anche tramite questo canale, fungendo così da esattore dello Stato centrale. Pur investendo in via quasi generale l'universo comunale della Toscana, risulta interessante mettere in luce come nei comuni medi e grandi questa condizione potrebbe riflettere un costo ben più elevato rispetto al valore regionale di riferimento, mentre solo nelle realtà comunali di minori dimensioni -ossia con popolazione inferiore a 5.000 abitanti- si potrebbe verificare, a seguito di un innalzamento del carico fiscale più o meno pari a 40 euro pro capite, la possibilità di contrastare in minima parte i limiti di spesa imposti con il PSI.

Infine, riproponendo alla scala provinciale il medesimo confronto (Tab. 6), si evince immediatamente come ulteriori problemi di carattere redistributivo potrebbero emergere lungo il territorio regionale, dal momento che fra le diverse aree provinciali gli effetti finanziari esaminati potrebbero assumere andamento e intensità piuttosto eterogenei. Da un lato, infatti, soprattutto i territori di Lucca, Pistoia e Prato -seguiti a distanza da quelli di Siena e Massa Carrara- avrebbero a disposizione minori risorse anche nel caso in cui decidessero di utilizzare pienamente la leva fiscale dell'addizionale all'Irpef, mentre l'area pisana e, in misura ridotta, quelle livornese e grossetana rivelerebbero a tal riguardo un saldo finanziario positivo piuttosto significativo. Le province di Arezzo e Firenze, invece, pur con segno opposto presenterebbero sotto questo aspetto, almeno in termini aggregati, una simile condizione di sostanziale invarianza finanziaria.

Tabella 6

SBLOCCO DELL'ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF E TAGLIO DEI TRASFERIMENTI ERARIALI IN TOSCANA PER PROVINCIA
Valori assoluti in milioni di euro, pro capite e percentuali (con reddito imponibile e numero di contribuenti riferiti al 2009)

Provincia	Confronto aliquota 2010 - aliquota max=0,8%			Confronto 2010 - 2014	
	Potenziale extragettilo addizionale comunale IRPEF			Extragettilo addizionale IRPEF - Taglio dei trasferimenti erariali	
	v.a.	p.c.	%	v.a.	p.c.
Arezzo	13,0	37,1	7,9	0,2	0,6
Firenze	54,5	54,6	33,4	-1,0	-1,0
Grosseto	9,6	42,1	5,9	1,5	6,6
Livorno	18,1	52,9	11,1	2,6	7,7
Lucca	10,4	26,4	6,4	-6,8	-17,2
Massa Carrara	8,3	40,7	5,1	-0,9	-4,3
Pisa	24,0	57,4	14,7	7,5	17,9
Pistoia	8,6	29,4	5,3	-4,1	-14,0
Prato	8,8	35,2	5,4	-3,2	-12,6
Siena	8,1	29,6	4,9	-1,9	-6,8
TOSCANA	163,4	43,6	100,0	-5,9	-1,6

Fonte: elaborazioni Anci Toscana su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

5.

Considerazioni conclusive

La finanza comunale attraversa una stagione di profondo mutamento, tanto sul lato delle entrate quanto sul versante delle spese, delineato dal Legislatore con l'obiettivo di ridefinire i rapporti finanziari tra Stato e Autonomie Locali nel segno di una reciproca responsabilizzazione, superando per tale via lo storico modello della finanza locale di tipo derivato.

In attesa che entrino definitivamente in vigore il federalismo municipale e il criterio dei fabbisogni standard, vale a dire i due principali capisaldi del processo di riforma in corso, già durante questa complessa fase transitoria il comparto comunale conosce una significativa contrazione delle risorse disponibili, accompagnata peraltro da una costante situazione di incertezza normativa, che rende ulteriormente problematico l'avvio di un rinnovato ciclo di programmazione finanziaria compiutamente contrassegnato da un approccio di medio/lungo periodo e di largo respiro. Rispetto a questo stato di indubbia difficoltà, riscontrabile assai diffusamente lungo il territorio nazionale, pur con evidenti segnali di sofferenza l'universo comunale della Toscana rivela nel suo complesso una condizione di sostanziale tenuta finanziaria, sia per quanto concerne il rispetto degli obblighi derivanti dal Patto di Stabilità Interno che per quanto riguarda il livello quali-quantitativo di beni e servizi garantiti ai cittadini.

Tuttavia, in una verosimile prospettiva di risorse disponibili sempre più scarse -che presumibilmente andrà verificandosi, pur utilizzando i nuovi margini e/o strumenti fiscali concessi dal Legislatore, sia nei comuni di medie e grandi dimensioni sia negli enti più piccoli- anche nella nostra regione occorrerà un salto in avanti in termini di *performance* amministrativa, al fine di scongiurare un ridimensionamento altrimenti possibile del ruolo storicamente svolto dal comparto comunale nel sistema Toscana. In una logica di *benchmarking* rispetto alle *best practice* di riferimento, per ciascun Ente sarebbe auspicabile avviare una valutazione critica dei costi storici relativi alla spesa fin qui sostenuta, intraprendere possibilmente operazioni di *spending review* e rafforzare il contrasto all'evasione fiscale. Solo affrontando con tempestività e spirito innovativo i diversi e molteplici aspetti della complessa riforma in atto, infatti, i comuni toscani potranno continuare a svolgere in modo adeguato le funzioni di protezione sociale, sostegno all'economia locale e cura del territorio, generalmente ritenute determinanti per favorire una rinnovata e duratura competitività del sistema regionale.