

La finanza decentrata, risorse e riforme

Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo*

La finanza decentrata, risorse e riforme

• *Le misure sulla finanza locale della Legge di Bilancio 2018*
La necessità di rafforzare la credibilità del nostro Paese in Europa e l'urgenza di affrontare la crisi dei debiti sovrani, hanno indotto gli ultimi governi ad adottare misure molto restrittive sui conti pubblici. A causa, certo, di una fragilità dei nostri conti particolarmente critica, le misure intraprese sono state più pesanti di quanto riscontrato in altre realtà internazionali, tanto da ridurre l'effetto anticiclico della spesa pubblica e da incidere negativamente sulle prospettive di ripresa economica. Nell'ultimo periodo è cresciuta la consapevolezza della contraddizione tra rigore dei conti pubblici e ripresa economica e si è affermata l'urgenza di agganciare i deboli segnali di ripresa economica. Maggiore attenzione è stata rivolta agli enti territoriali, proprio per la loro capacità di attivazione diffusa del sistema produttivo e di promozione di misure di protezione sociale.

In realtà, ad una analisi più attenta, l'azione di controllo sui conti si traduce tuttora in un accentramento delle leve di spesa e di entrata degli enti territoriali e le azioni intraprese stentano a manifestare gli effetti attesi sulla ripresa degli investimenti. D'altra parte, come descritto nel paragrafo precedente, gli impatti delle misure adottate dal lato delle risorse finanziarie dipendono anche dalla rapida e efficace entrata a regime delle riforme strutturali avviate.

Per quanto riguarda i Comuni vengono previsti spazi finanziari cospicui per gli anni dal 2018 al 2023 che prevedono l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione. La cifra complessivamente indicata per il 2018 e per il 2019 è pari a 900 milioni di euro e cioè 200 milioni in più rispetto all'anno precedente. Parte di questo ammontare deve essere destinato anche questa volta, come negli anni precedenti, all'edilizia scolastica (400 milioni di euro) e alla riqualificazione di impianti sportivi (100 milioni di euro).

Per i Comuni che invece non hanno registrato alcun avanzo è previsto un contributo diretto di 150 milioni per il 2018 (ma di 300 milioni per il 2019 e di 400 milioni per il 2020) da destinare alla messa in sicurezza di edifici e del territorio.

Infine, viene individuato un fondo *ad hoc* per i piccoli comuni, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, e per quelli che si sono sottoposti a fusione: tale fondo, che è pari a 100 milioni annui, per un importo massimo per ciascun ente di 500.000 euro, deve essere speso per il finanziamento di opere nel campo della tutela ambientale, del rischio idrogeologico, della riqualificazione urbana e delle infrastrutture.

È evidente quindi come l'incremento degli investimenti pubblici rappresenti, ancora una volta, l'asse principale su cui si muove la manovra per la parte specificatamente dedicata agli enti locali. Anche questa volta, però, così come accaduto nel 2017, l'efficacia del nuovo sforzo finanziario è fortemente condizionata alla progressiva rimozione dei vincoli legati alla nuova contabilità e al nuovo Codice degli appalti.

Anche per le Province e per le Città metropolitane vengono stanziati contributi specifici per l'esercizio delle funzioni fondamentali in materia di messa in sicurezza di edifici scolastici e infrastrutture. Si tratta in questo caso di 352 milioni complessivi, di cui 82 milioni sono destinati alle Città metropolitane.

In favore delle Regioni a statuto ordinario, infine, sono stanziati per il 2018 oltre 2 miliardi di euro per la riduzione del debito e viene ridimensionato di 100 milioni il concorso alla finanza pubblica di questi enti.

Naturalmente la manovra presenta ancora alcuni punti critici che riguardano tutti i livelli di governo locale. In particolare, se la spesa per gli investimenti è stata posta al centro delle strategie messe in atto dal legislatore, quella corrente, invece, non

ha avuto lo stesso trattamento, nonostante la sua diminuzione dell'ultimo triennio. Infatti i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono stati investiti, nel periodo 2011- 2015, da circa 13 miliardi di tagli (9 per i Comuni) prevalentemente nella parte corrente e nonostante questa fase risulti almeno per il momento conclusa, alcune operazioni previste dalla manovra potrebbero mettere a rischio nuovamente questa voce del bilancio. In primo luogo, l'adeguamento dei contratti del pubblico impiego che è da ritenersi a carico dei singoli enti. La seconda questione riguarda invece il fondo di crediti di dubbia esigibilità che costringerà gli enti ad accantonare risorse anche per il 2018 provocando una probabile contrazione della spesa corrente.

Tabella 1
SPAZI E RISORSE PER GLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI

Per gli investimenti dei Comuni	LEGGE DI BILANCIO 2018 e 2019 Importo totale	A REGIME
Avanzo di amministrazione	900 ml (200 in più del 2017) di cui 400 edilizia scolastica, 100 impianti sportivi	Spazi finanziari concessi dal Governo agli enti (Comuni, Province e Città metropolitane) che hanno risorse
Avanzo di amministrazione <=0	150ml (300 nel 2019 e 400 nel 2020) per la messa in sicurezza di edifici e territorio	Risorse aggiuntive
Piccoli comuni pop. < 5.000 ab. e fusioni	100 mln (importo max per ente 500mila euro) per interventi di tutela ambientale, rischio idrogeologico, riqualificazione urbana infrastrutture	Fondo ad hoc
Fondo per la progettazione	500 ml	Integrazione del fondo
Fondo di riequilibrio lmu/Tasi	300 ml	Integrazione del fondo

Fonte: nostra elaborazione su Legge di Bilancio

La finanza locale negli anni della crisi

Il processo di recupero dei conti pubblici ha gravato soprattutto sugli enti territoriali e il patto di stabilità è stato lo strumento normativo attraverso il quale regolare la partecipazione degli enti al risanamento. A questo si sono aggiunti ulteriori tagli alle risorse previsti dallo Stato a partire dal 2010. Nel corso degli ultimi anni, dunque, il peso delle manovre di controllo dei conti pubblici ha gravato fortemente su tutti gli enti territoriali: comuni e province, prima, e regioni, più recentemente (Ifel, 2016¹).

Un primo effetto di tale processo riguarda sicuramente gli andamenti della spesa. Dal 2009, infatti, la spesa primaria della Pubblica Amministrazione subisce un freno in valori nominali e si contrae in valori reali². Tutte le funzioni di spesa si riducono (spese generali, difesa, ordine pubblico, affari economici, sociale, ...) con l'unica eccezione della spesa per prestazioni sociali e in particolare le pensioni (+18% in valori nominali) (Graf. 2).

Al controllo della spesa e ai tagli si è sovrapposto l'avvio di un processo di riforma istituzionale, destinato a modificare gli attuali assetti, ridefinendo le competenze soprattutto di Province e Regioni. Queste riforme, avviate sul piano finanziario, sono state poi interrotte dal Referendum popolare, lasciando una situazione in larga parte compromessa. Ed infatti, la spesa primaria delle Province si è ridotta di oltre il 60% dal 2009 al 2015 mentre quella delle Regioni del 10%.

¹ Ifel (2016), *La Finanza comunale in sintesi. Rapporto 2016*.

² Cfr. Corte dei Conti (2017), *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*.

Se da un lato la riduzione della componente locale sulla spesa della pubblica amministrazione è particolarmente evidente e continua dal 2009, dall'altro l'autonomia fiscale diventa inevitabilmente, lo strumento attraverso il quale gli enti raccolgono risorse presso i cittadini da destinare al risanamento dei conti pubblici. A questo proposito occorre ricordare come tale livello di autonomia sia necessariamente rimasto costante durante gli ultimi anni poiché all'eliminazione dell'imposizione sulla prima casa (Legge di bilancio 2015) si è accompagnato il blocco delle aliquote di tutti i tributi locali: i margini di autonomia si giocano pertanto solo sulla Tari e sulle tariffe. La riduzione dell'autonomia di spesa e tariffaria va, dunque, ben oltre il semplice peso della spesa e della fiscalità locale su quella statale, perché tali importi risultano fortemente condizionati alle politiche nazionali (Graf. 2 e 3).

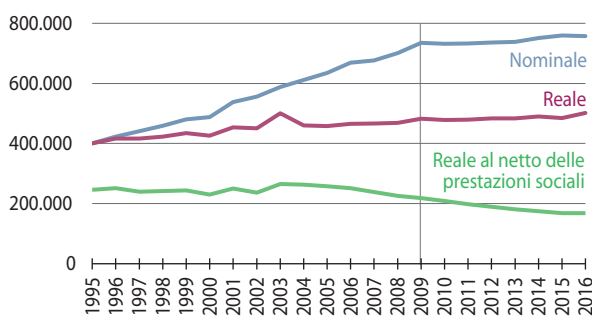
Fino al 2016, il patto di stabilità, i tagli alle risorse e la riforma della contabilità hanno portato ad un contributo dei Comuni al risanamento superiore agli 11,7 miliardi di euro; le Province e le Città metropolitane contribuiscono con oltre 5 miliardi e le Regioni con oltre 15 miliardi (pari rispettivamente al 6,5%, 70% e 20% della spesa primaria di questi enti)³.

Infatti, seppure le misure introdotte con le ultime leggi di Bilancio sembrano concludere una fase legislativa caratterizzata in modo quasi esclusivo da norme di "controllo dei conti", gli enti locali si trovano comunque nel 2016 ad affrontare la pesante eredità lasciata dalle manovre che si sono succedute nel corso degli ultimi anni.

La voce sulla quale gli enti hanno potuto intervenire con maggiore flessibilità per far fronte alla necessità imposte a livello centrale è, naturalmente, quella degli **investimenti**. Ecco perché gli investimenti -già scarsi- nel nostro Paese si riducono pesantemente e, in modo particolare, si riducono quelli degli enti territoriali⁴, mentre rimane pressoché stabile la quota dell'amministrazione centrale. Il capitale pubblico perso complessivamente nel periodo è pari a 70 miliardi nel paese. Gli investimenti degli enti locali pesavano per il 62% nel decennio precedente e rappresentano oggi il 52% del totale degli investimenti pubblici.

Alla riduzione dei investimenti si è aggiunto poi, nel tempo, anche un altro aspetto che riguarda l'applicazione dei vincoli del PSI e cioè quello relativo al ritardo dei pagamenti da parte degli enti locali. Come noto, infatti, il principio della "competenza mista" per il calcolo del saldo obiettivo consentiva agli

Grafico 2
SPESA PRIMARIA PA 1995-2016
Milioni di euro



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Grafico 3
SPESA PRIMARIA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
Numeri indice 2009=100 in euro costanti

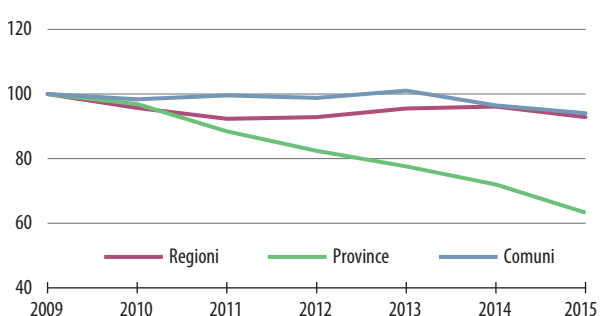
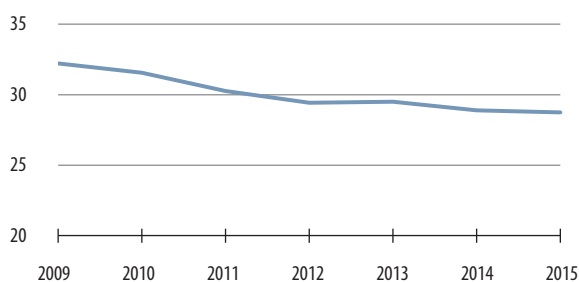


Grafico 4
AUTONOMIA DI SPESA - QUOTA SPESA LOCALE SU TOTALE SPESA AAPP
Valori %



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Grafico 5
QUOTA TRIBUTI LOCALI SU TOTALE AAPP
Valori %



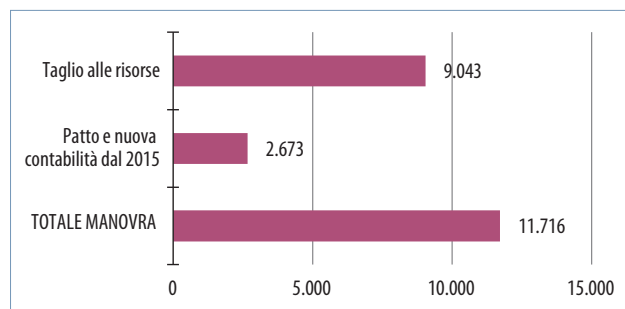
³ Cfr. IFEL (2017), *La finanza comunale in sintesi - Rapporto 2017*; UPI (2017), *Principali norme di interesse delle Province contenute nella legge di bilancio 2018, n° 205/17*; Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2017), *Legge di Bilancio: il parere delle regioni*, <http://www.regioni.it/newsletter/n-3288/del-14-12-2017/legge-di-bilancio-il-parere-delle-regioni-17471/>

⁴ Per ulteriori approfondimenti si veda Ferretti C., Gori G.F., Lattarulo P. (2017), "Vincoli europei, riforma del patto di stabilità e rilancio degli investimenti pubblici", in *La Finanza Pubblica Italiana. Rapporto 2017*

enti di liberare impegni di spesa (competenza) mentre contestualmente ne bloccava i pagamenti (cassa). Tale meccanismo ha determinato nel tempo sia un elemento di criticità per le imprese sia l'accumularsi nelle casse degli enti locali di risorse impegnate per spese in conto capitale ma poi mai pagate.

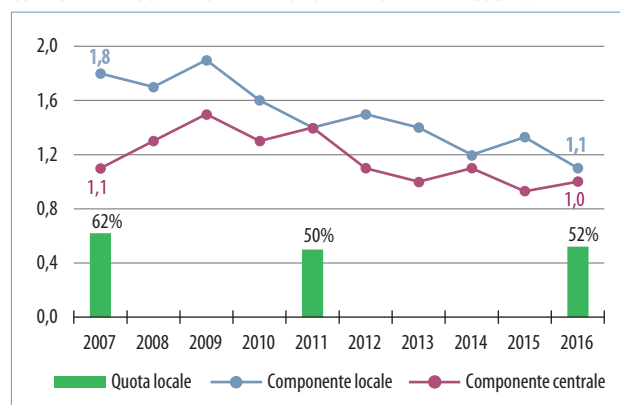
Infine, un ultimo aspetto da sottolineare poiché è destinato anche esso ad incidere sulla capacità di innovazione da parte della pubblica amministrazione e sul recepimento delle riforme in atto riguarda il personale in dotazione degli enti. Questo è stato a lungo sottoposto ad un pesante blocco del turn over che ne ha ridotto la numerosità del 24% e aumentato l'età media portandola oltre i 50 anni. Non solo, il rinnovo del contratto collettivo approvato nel febbraio 2018 consentirà adeguamenti salariali e assunzioni dei precari con risorse esclusivamente a carico delle stesse amministrazioni locali. Quindi l'adeguamento dell'organico potrà riguardare solo gli enti in buona salute finanziaria, aumentando la disparità tra amministrazioni che godranno di risorse finanziarie e umane ed enti in difficoltà da entrambi i punti di vista.

Grafico 6
CONTRIBUTO DEI COMUNI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA. 2010-2016
Milioni di euro



Fonte: IFEL

Grafico 7
COMPONENTE LOCALE E CENTRALE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

*IRPET

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:
Claudia Ferretti (Responsabile)
Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:

Luigi Idili
Giovanni Morandini
Agnese Parrini
<http://www.regione.toscana.it/-/il-bollettino-federalismo-in-toscana->

Sede di redazione:

IRPET - Villa La Quiete alle Montalve
Via Pietro Dazzi, 1
50141 FIRENZE
Tel. 055/4591222
Fax 055/4591240
e-mail: redazione@irpet.it
www.irpet.it

Attività e Notizie

Iniziative

Residui fiscali, redistribuzione e risk-sharing interregionale
Laboratorio interno presso IRPET
Firenze, 12 febbraio 2018

Imprese straniere: opportunità di crescita efficiente e ricadute sul territorio
Tavola rotonda organizzata da ICSE e IRPET presso l'Istituto
Firenze, 22 febbraio 2018

Il futuro della rendita
SIEV, DICAAR e INUV
Cagliari, 22-23 marzo 2018

The EPCS: European Public Choice Society
Facoltà di Economia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore
Roma, 11-14 aprile 2018

1968-2018 - 50° Anniversario della fondazione dell'IRPET
Sala delle Feste di Palazzo Bastogi
Consiglio Regionale della Toscana
Firenze, 18 aprile 2018

Small Area Methods and living conditions indicators in European poverty studies in the era of data deluge and Big data
Workshop organizzato da SAMPLEU e MAKSWELL
Pisa, 8-10 maggio 2018

Pubblicazioni

Toscana Notizie - Flash LAVORO n. 34/2017
IRPET - Settore Lavoro Regione Toscana
Gennaio 2018

Le politiche regionali di contrasto al disagio abitativo. Analisi valutativa
Collana Studi e Approfondimenti
Sabrina Iommi, Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli
Gennaio 2018

Il mercato dei contratti pubblici in Toscana: nota congiunturale
IRPET- Osservatorio Regionale Contratti Pubblici
A cura di Giuseppe Francesco Gori
Febbraio 2018

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a: tributi@regione.toscana.it

Numeri precedenti

2016

Federalismo in Toscana n. 1

- “Qualità e completezza degli studi di fattibilità, un fattore di criticità per i progetti di investimento pubblico italiani” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “Problemi e prospettive della valutazione economica pubblica” di *Marco Ponti* (Politecnico di Milano)
- “Le strategie europee per gli investimenti pubblici” di *Francesca Petrina e Claudio Virno* (Esperti)
- “Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo” di *Agnese Casolaro e Alessandro Panaro* (SRM Intesa San Paolo)
- “La valutazione del PUMS di Milano: processo progettuale e supporto alle decisioni” di *Paolo Beria* (DASStU, Politecnico di Milano)

Federalismo in Toscana n. 2

- “L’abbandono del patto di stabilità: quante risorse per gli investimenti dei comuni?” di *Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo e Andrea Taddei* (IRPET)
- “Superamento del Patto e revisione della Legge 243: abbiamo scherzato?” di *Andrea Ferri e Giuseppe Ferraina* (IFEL – Dipartimento Finanza Locale)
- “La situazione economico-finanziaria degli enti territoriali della Toscana. L’analisi della Sezione regionale della Corte dei conti” di *Francesca Petrina e Paolo Peluffo* (Corte dei Conti – Sezione Toscana)
- “Dal patto di stabilità interno al pareggio di bilancio in Costituzione” di *Onelio Pignatti* (Regione Emilia-Romagna)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Impatto sulla finanza regionale della legge di bilancio” di *Massimiliano Ferraresi* (Università di Ferrara), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Leonio Rizzo* (Università di Ferrara & IEB)
- “La spesa sanitaria delle Regioni” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “Competizione per il mercato e concentrazione industriale nei servizi di trasporto pubblico locale: l’esperienza Toscana” di *Patrizia Lattarulo, Mauro Massaro e Leonardo Piccini* (IRPET)
- “Il Settore Pubblico Allargato in Toscana. L’analisi conti pubblici territoriali” di *Irene Tassi* (IRPET)

2017

Federalismo in Toscana n. 1

- “Gli investimenti pubblici tra flessibilità e vincoli di bilancio” di *Maria Cristina Mercuri* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “Quali risorse e quali riforme per il rilancio degli investimenti” di *Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Interventi sulla fiscalità di impresa: tra cambiamenti strutturali e spinte congiunturali” di *Francesca Gastaldi* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “La promozione delle imprese e dei loro investimenti” di *Marco Mariani* (IRPET)
- Valutazione degli investimenti pubblici in Italia: il caso delle politiche di prevenzione del rischio geologico di *Mauro Grassi* (Direttore di #Italiasicura)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il sistema delle stazioni appaltanti toscane e il processo di aggregazione alla luce del nuovo codice degli appalti” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “La stazione unica appaltante della città metropolitana di Roma” di *Paolo Berno* (Città metropolitana di Roma)
- “La riforma dei contratti pubblici” di *Alberto Cucchiarelli* (ANAC – Ufficio regolazione in materia di contratti pubblici)
- “La riforma del sistema di affidamento dei contratti pubblici: in ipotesi di integrazione tra le centrali di aggregazione e di committenza” di *Giovanni Forte* (Unione Valdera)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Tax gap regionale efficacia degli strumenti di auditing fiscale” di *Alfonso Carfora, Rosaria Vega Pansini, Stefano Pisani* (Agenzia delle entrate)
- “Le interazioni spaziali nelle politiche fiscali sul patrimonio immobiliare: un’analisi sui comuni italiani” di *Chiara Bocci, Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “I nodi irrisolti della capacità fiscale standard” di *Carmela Brugnano, Giuseppe Ferraina, Larysa Minzyuk* (IFEL, Dipartimento Finanza locale)
- “L’imposta sul reddito d’impresa individuale e di società di persone: la nuova IRI” di *Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo, Irene Tassi* (IRPET)