

IL PATTO DI STABILITÀ

Nota informativa - febbraio 2011

MANOVRA E COMUNI

Il quadro finanziario dei Comuni si inserisce in un contesto di finanza pubblica che, pur mostrando segnali di tenuta rispetto allo scenario internazionale ed europeo, risulta comunque indebolito dalla crisi economica.

Nonostante la debolezza ciclica e la frenata consequenziale del risanamento dei conti pubblici nazionali, prosegue l'apporto estremamente positivo dato dai Comuni al contenimento dei saldi.

I dati ISTAT, infatti, segnalano come, rispetto al peggioramento del deficit della PA osservato nel 2008 di quasi 20 miliardi di euro rispetto al 2007, il deficit dei Comuni si sia ridotto di oltre 1,2 miliardi di euro. Per il 2009, alla stima di ulteriore deterioramento del saldo della PA di oltre 38 miliardi di euro contenuto nella RUEF, si contrappone un miglioramento del saldo dei Comuni stimato da IFEL in circa 1.200 milioni di euro.

Il dato conferma inequivocabilmente un *trend* di lungo periodo che, a partire dal 2004, ha determinato nel 2009 un miglioramento del saldo di bilancio dei Comuni di quasi 4 miliardi, contro un deterioramento complessivo registrato dall'intera Pubblica Amministrazione, nello stesso periodo, di oltre 32 miliardi di euro.

A determinare il concorso positivo e l'andamento virtuoso dei Comuni, rispetto agli altri livelli di governo, ha contribuito essenzialmente il controllo della spesa.

Nel quinquennio 2004-2008 la spesa è aumentata in ogni comparto della Pubblica Amministrazione, in rapporto al PIL, di 1,2 punti percentuali, ad eccezione delle Amministrazioni Regionali (al netto della Sanità) e Comunali, dove invece si è registrata in entrambi i casi una frenata di 2 decimi della spesa complessiva.

La legge di stabilità per il 2011, mantenendo il contributo stabilito dalle precedenti manovre, ha introdotto un cambiamento normativo per l'imputazione del contributo al singolo Comune. L'obiettivo della modifica è quello di rendere stabile nel tempo la regola del Patto di stabilità e decidere, attraverso una concertazione con i vari livelli di governo, il contributo che il comparto dovrebbe dare al risanamento dei conti pubblici.

I Comuni devono quindi mantenere il saldo programmatico pari almeno a 2 miliardi e 500 milioni, che insieme al taglio dei trasferimenti costituiscono il contributo alla manovra.

Questi importi derivano dal decreto legge 78 che dispone un ulteriore miglioramento del saldo del comparto dei Comuni nel triennio 2011-2013 di 4 miliardi di euro: per il solo 2011, oltre al miliardo e 800 milioni già richiesto al comparto, che si aggiunge al saldo positivo di 600 milioni da raggiungersi nel 2010, viene richiesto un contributo ulteriore di 1 miliardo e 500 milioni, in termini di taglio ai trasferimenti (11,722% dei trasferimenti erariali) per i soli Comuni sottoposti al Patto di Stabilità Interno. Per gli anni 2012 e 2013 le misure consistono nel consolidamento del taglio dei trasferimenti in misura di 2 miliardi e mezzo di euro, che si sommano al mantenimento dell'avanzo del comparto per un totale di circa 5 miliardi di euro in termini di saldo di bilancio a partire dal 2012, 4 dal 2011.

Considerando che l'ammontare di risorse a disposizione dei Comuni è per la maggior parte di natura corrente - circa l'80% del totale - la restante parte riguarda entrate di tipo straordinario (dismissioni immobiliari e proventi da concessioni) e trasferimenti in conto capitale. La manovra contenuta nel decreto legge n. 78/2010 comporta una riduzione della spesa pari al 7% della spesa totale per il 2011. Mentre, considerando cumulativamente gli effetti del 2011, nel 2012 comporta una riduzione della spesa totale del 9,2%.

In sintesi, dal 2004 al 2011 i Comuni forniscono un contributo alla finanza pubblica di circa 9 miliardi di euro.

Pertanto gli Enti, per allinearsi al conseguimento degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici e nonostante i forti tagli che li portano a una difficile gestione dell'Amministrazione e della programmazione delle spese comunali, dovranno inevitabilmente sacrificare una cospicua parte della spesa per investimenti, giacché il solo contenimento della spesa corrente non sarebbe sufficiente al raggiungimento degli obiettivi, oppure dovranno aumentare pesantemente la pressione fiscale.

Questa impostazione del Patto di Stabilità Interno stride in maniera evidente con uno degli obiettivi del federalismo fiscale: la responsabilizzazione delle autonomie locali attraverso il riconoscimento di una forte autonomia di spesa e di entrata. Infatti, il mantenimento del saldo finanziario positivo impone di bloccare buona parte delle entrate locali per esigenze di risanamento della Pubblica Amministrazione, senza che il comparto produca deficit né dipenda dallo Stato per i trasferimenti.

LA REGOLA

La normativa vigente fino al 2010 imponeva, in ragione del deficit di bilancio, il miglioramento del saldo 2007. Nel triennio si riscontravano molte differenze in riferimento al contributo dei singoli Enti, infatti obiettivo originario era lo slittamento della base di anno in anno, al fine di avvicinare la base di calcolo al bilancio reale.

L'ANCI da diversi anni sostiene l'idea che la regola più stabile ed equa sia il sostanziale equilibrio di bilancio, con uno spazio riservato alla possibilità di accendere mutui per investimenti.

Il confronto costante e costruttivo con la Ragioneria Generale dello Stato ha portato alla condivisione della individuazione di questo sistema contabile dall'anno 2011, con separata imputazione del contributo alla manovra per singolo Ente, in ragione della spesa corrente triennale.

Infatti l'articolo 1 comma 87 e seguenti della legge di Stabilità per il 2011 dispone la modifica delle regole relative al Patto di Stabilità Interno, prevedendo che l'obiettivo di saldo programmatico di ogni Ente venga calcolato con nuovi criteri, e che ogni Comune soggetto a Patto contribuisca alla manovra di finanza pubblica in ragione della spesa media corrente 2006-2008.

Al fine di mitigare gli effetti della modifica della regola, passando da una programmazione di bilancio ad un'altra, è stata abbattuta del 50% la differenza tra il precedente obiettivo e quello attuale. Malgrado ciò circa 550 Enti presentavano un obiettivo superiore al 10% della spesa media corrente.

È intervenuto quindi il comma 93 dell'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010 n. 220, dando la possibilità di modificare gli obiettivi di Patto di stabilità dei Comuni e delle Province per un importo massimo di 480 milioni di euro per l'anno 2011, attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa in Conferenza Stato-Città da attuarsi entro il 31 gennaio 2011.

Parimenti, il comma 103 del medesimo articolo dispone per il Comune di Milano che l'esclusione dalle voci rilevanti ai fini del calcolo del Patto di Stabilità Interno delle opere relative all'Expò 2015 trovi compensazione finanziaria nello stesso limite di 480 milioni di cui al comma 93 di cui sopra.

Lo spazio finanziario reso disponibile per i Comuni è di 310 milioni di euro.

L'obiettivo quindi del DPCM è trovare un valore percentuale oltre il quale la manovra non possa andare e che mitighi quindi gli obiettivi più estremi in modo da renderli sostenibili, anche in relazione alla potenzialità del bilancio di assorbire la manovra. In questo senso i Comuni si dividono in tre fasce demografiche:

- da 5.000 a 10.000 abitanti l'obiettivo in valore assoluto della manovra non può essere superiore al 5,4% della spesa corrente media triennale;
- da 10.000 a 200.000 abitanti il limite è fissato al 7%;
- per i Comuni con popolazione maggiore di 200.000 abitanti si applica una percentuale del 10,5%.

In termini pro capite il correttivo, su base nazionale, permette di passare da un obiettivo pari a 60,4 a 44,6 euro, che si distribuisce in maniera uniforme sul territorio e per classi demografiche.

Questa misura calibra meglio il peso della manovra sui singoli Enti, infatti solo 13 Comuni fanno una manovra superiore ai 100 euro pro capite ed in termini di confronto con la spesa solo 3 Comuni fanno una manovra tra il 10 ed il 10,5% della spesa corrente.

Ancora una volta i Comuni dimostrano grande senso di responsabilità, nei confronti del sistema paese, nel partecipare pesantemente al risanamento dei conti pubblici e grande solidarietà interna, sostenendo senza aiuti esterni i più deboli cioè i Comuni di minore dimensione demografica soggetti al Patto.

Inoltre gli accordi prevedono che fin dal 2011 tutti gli Enti soggetti a Patto possano utilizzare le entrate straordinarie per costruire i saldi programmatici, misura che in molti casi è di grande aiuto per rispettare il Patto.

In conclusione, l'operazione realizzata quest'anno è molto positiva sotto il profilo della stabilizzazione delle regole, in particolare il nuovo sistema di calcolo rende evidente la differenza tra il mantenimento dell'equilibrio, e quindi la regola contabile, e il contributo alla manovra, che rimane ora il problema da risolvere.

L'istituzione del tavolo di coordinamento di finanza pubblica è ormai improcrastinabile e si rende necessaria la concertazione del riparto delle manovre tra i vari livelli di governo per fornire equilibrio ed equità e dare così senso al federalismo fiscale.