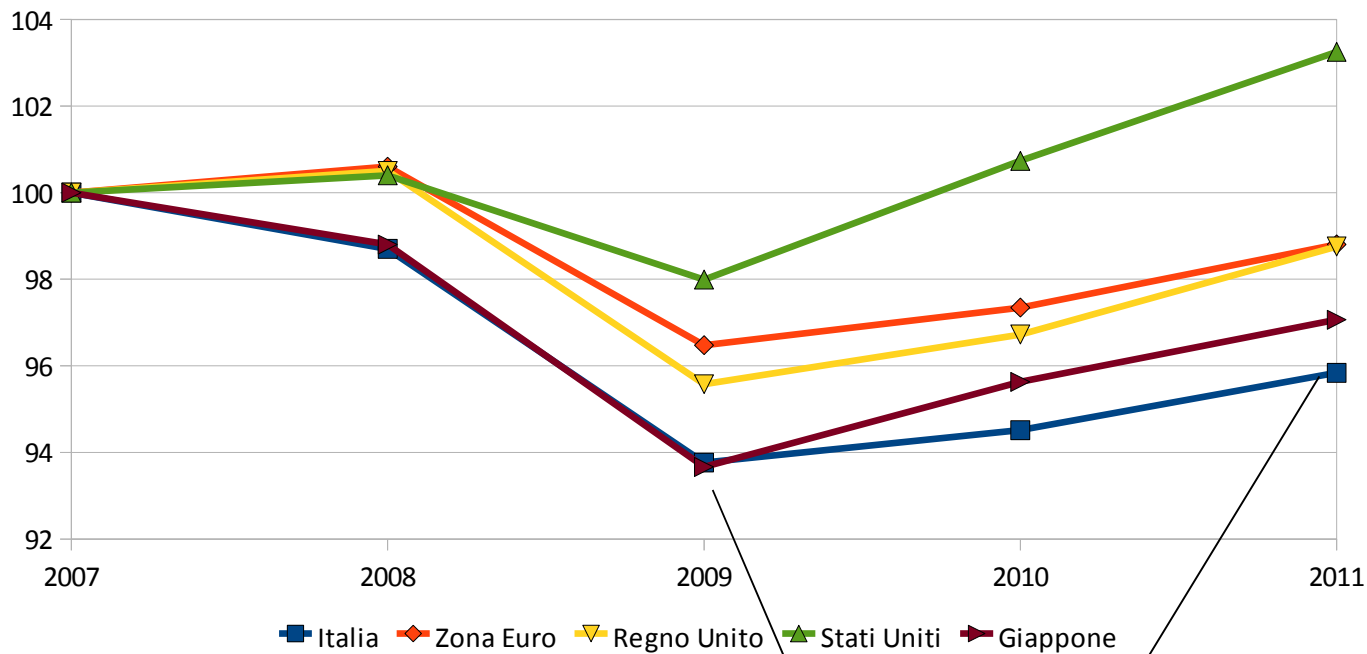


Una manovra ingiusta che impoverisce il Paese

Antonio Misiani
Torino, 19 luglio 2010

LA CONGIUNTURA

PIL (2007 = 100) - Fonte: Commissione UE



In Italia si è registrata la recessione più dura (2008-2009) e si prevede la ripresa più lenta (2010-2011) tra i Paesi avanzati

I CONTI PUBBLICI E LA MANOVRA

- Tra il 2008 e il 2009: errori iniziali del Governo (abolizione ICI prima casa; salvataggio Alitalia; meno lotta all'evasione); no politica anticiclica; conti pubblici peggiorati: saldo primario da +2,5% a -0,6% PIL, deficit da -2,7% a -5,3%, debito da 106,1% a 115,8%; più evasione (Il Sole 24 Ore: da 100md a 118md tra il 2007 e il 2009)
- Le entrate passano da 46,7% a 47,2% PIL solo grazie alle entrate una-tantum (che salgono da 0,1% a 0,8% PIL). La spesa primaria corrente sale a livelli record (da 40,5% a 43,5% PIL, di cui solo +0,3% PIL da decreti anticrisi). La spesa in c/capitale sale da 3,7% a 4,3% PIL. Calano gli interessi passivi: da 5,2% a 4,7% PIL.
- Con il DL 78/2010 è stata anticipata a fine maggio la manovra correttiva prevista dalla RUEF 2010 e pari a 25 miliardi (1,6% PIL) nel 2011-2012 (deficit 2012 da 4,3% PIL tendenziale a 2,7% programmatico)
- Il governo ha giustificato la necessità della manovra sull'onda della crisi finanziaria della Grecia. In realtà, vengono al pettine i nodi della politica economica di un governo che nella fase iniziale ha dissipato risorse (abolizione ICI prima casa, Alitalia, detassazione straordinari) e ha affrontato la crisi non stanziando risorse aggiuntive in funzione anticiclica

GLI ENTI LOCALI: VIRTUOSI NONOSTANTE LA CRISI

- Tra il 2004 e il 2009 il deficit delle amministrazioni locali è migliorato (da -1% a -0,4% PIL), mentre nelle amministrazioni centrali è peggiorato (da -3% a -4,8%). Il debito pubblico è aumentato (+12% PIL) soprattutto a livello delle amministrazioni centrali (+10,1%). La spesa complessiva al netto degli interessi (spesa primaria) è aumentata del 10,7% nei comuni, del 6,8% nelle province e del 29,9% nelle amministrazioni centrali.
- Nel 2009, nonostante la crisi economica (e a differenza di quanto avvenuto nelle amministrazioni centrali), i comparti dei comuni e delle province hanno migliorato sia il saldo primario che l'indebitamento netto
- Secondo la Corte dei Conti (Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, maggio 2010) nel 2009 il 90,2% dei Comuni e il 98% delle Province ha rispettato il Patto interno di stabilità. Nel 2009 i Comuni soggetti al Patto hanno registrato un saldo finanziario di +507 milioni, a fronte di un obiettivo programmatico di -617 milioni; il saldo finanziario delle Province è stato pari a -275 milioni, a fronte di un obiettivo di -551 milioni
- L'altra faccia della stretta sulla finanza locale è rappresentata dal calo degli investimenti (nel 2009 sono crollati i bandi per le opere pubbliche promossi da comuni e province) e dall'ulteriore allungamento dei tempi di pagamento degli enti locali

GLI ENTI LOCALI: VIRTUOSI NONOSTANTE LA CRISI

FINANZA PUBBLICA (% PIL)	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DEFICIT (INDEBITAMENTO NETTO)						
Amministrazioni locali	-1,0	-0,8	-1,0	-0,1	-0,3	-0,4
Comuni	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Province	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Regioni	-0,3	-0,1	-0,5	0,1	-0,3	-0,2
Enti di previdenza	0,5	0,4	0,5	0,7	0,3	-0,1
Amministrazioni centrali	-3,0	-3,9	-2,8	-2,1	-2,7	-4,8
TOTALE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-3,5	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3
DEBITO PUBBLICO						
Amministrazioni locali	5,3	6,1	7,1	7,1	6,8	7,3
Comuni	2,5	2,9	3,0	3,0	3,0	3,2
Province	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Regioni	2,0	2,2	2,9	2,9	2,6	2,8
Enti di previdenza	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amministrazioni centrali	98,4	99,7	99,4	96,3	99,9	108,5
TOTALE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	103,8	105,8	106,5	103,5	106,1	115,8

UNA MANOVRA INGIUSTA

- La correzione è pari a 12,053 miliardi nel 2011, che salgono a 24,982 miliardi nel 2012.
- Fonti: prevalgono i tagli di spesa (61% nel 2011; 59% nel 2012 e 68% nel 2013), che gravano innanzitutto sugli enti territoriali. Quasi tutte le maggiori entrate dovrebbero derivare dalla lotta all'evasione fiscale
- Impieghi: la correzione dell'indebitamento netto assorbe quasi tutte le risorse (73% nel 2011; 94% nel 2012 e 97% nel 2013).
- I (pochi) interventi per lo sviluppo e l'equità sociale sono concentrati nel 2011. L'impatto della manovra sarà recessivo (secondo Confindustria: -0,8% PIL tra il 2011 e il 2012)
- Il contributo dei comuni, delle province e delle regioni alla correzione è pari a 6,3 miliardi nel 2011 (52% del totale), che salgono a 8,5 miliardi nel 2012 (34% del totale).
- Al Comuni viene imposto un miglioramento dei saldi pari a 1,5 miliardi nel 2011 (che si sommano ai 1,82 miliardi previsti dalla legge 133/2008) e 2,5 miliardi nel 2012. Le province dovranno migliorare i propri saldi di 300 milioni nel 2011 (che si sommano ai 420 milioni disposti dalla legge 133/2008) e 500 milioni nel 2012
- La manovra molto dura imposta alle regioni avrà riflessi negativi anche sui bilanci degli enti locali: nel 2008 i trasferimenti dalle regioni rappresentavano l'11% delle entrate correnti per i comuni e il 32% per le province

LA COMPOSIZIONE DELLA MANOVRA

DL 78/2010	2010	2011	2012	2013
Effetti sull'indebitamento netto (milioni €)				
FONTI	1.074	16.599	26.458	25.649
Maggiori entrate	693	6.413	10.716	8.204
Minori spese	381	10.186	15.742	17.445
correnti	19	9.428	14.438	15.545
in conto capitale	0	750	1.300	1.900
IMPIEGHI	1.075	16.599	26.458	25.649
Minori entrate	0	2.318	625	200
Maggiori spese	1.044	2.228	851	470
correnti	1.044	1.908	531	150
in conto capitale	0	320	320	320
<i>Riduzione indebitamento netto</i>	<i>31</i>	<i>12.053</i>	<i>24.982</i>	<i>24.979</i>

UNA MANOVRA INGIUSTA

MANOVRA FINANZIARIA (milioni €)	2011	2012	2013
COMUNI			
% spesa primaria A.P. 2009*		7,2%	
% debito A.P. 2009		2,7%	
Riduzione di spesa	1.500	2.500	2.500
% correzione totale indebitamento	12,4%	10,0%	10,0%
PROVINCE			
% spesa primaria A.P. 2009*		1,3%	
% debito A.P. 2009		0,5%	
Riduzione di spesa	300	500	500
% correzione totale indebitamento	2,5%	2,0%	2,0%
REGIONI			
% spesa primaria A.P. 2009*		3,8%	
% debito A.P. 2009		2,4%	
Riduzione di spesa	4.500	5.500	5.500
% correzione totale indebitamento	37,3%	22,0%	22,0%

**al netto dei trasferimenti ad enti pubblici e ad enti sanitari I*

ART. 5 – ECONOMIE NEGLI ORGANI DI GOVERNO E APPARATI POLITICI

riduzione del massimo dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali e provinciali da 1/4 a 1/5 dell'indennità massima prevista per il sindaco o per il presidente di provincia; previsione del gettone di presenza per i consiglieri circoscrizionali delle città metropolitane

- Diminuzione per almeno 3 anni delle indennità (le riduzioni vanno dal 3% al 10% a seconda della popolazione degli enti).
- Divieto di cumulo di indennità per parlamentari nazionali ed europei e consiglieri regionali
- Le misure di contenimento dei costi della politica colpiscono prevalentemente (e ingiustamente) gli amministratori locali. Il reale impatto di queste misure è nullo: 11 milioni di risparmi nel 2013
- L'abolizione di 9 province con meno di 220 mila abitanti, inizialmente annunciata, è scomparsa dal testo della manovra

ARTT. 6 e 8 – RIDUZIONE DEI COSTI DEGLI APPARATI E RISPARMI DI SPESA

- Riduzione del 10% di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni corrisposte da A.P. a componenti c.d.a. e da società a pubblici dipendenti
- Riduzione dei componenti degli organi di amministrazione e controllo degli enti pubblici e delle società pubbliche
- Taglio dell'80% delle spese per studi ed incarichi di consulenza e delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza
- Eliminazione delle spese per sponsorizzazioni e per missioni
- Taglio del 50% delle spese per formazione
- Taglio del 20% delle spese per autovetture di servizio
- Art. 8: limite del 2% del valore dell'immobile utilizzato per la determinazione delle spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria

ART. 9 – CONTENIMENTO DELLE SPESE PER IL PUBBLICO IMPIEGO

- Per il 2011-2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti non può superare il trattamento del 2010
- Dal 2011 i trattamenti economici superiori a 90mila euro sono ridotti del 5% per la parte eccedente fino a 150mila euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150mila euro
- I rinnovi contrattuali relativi al 2008-2009 non possono in ogni caso determinare aumenti retributivi superiori al 3,2%
- Blocco dei rinnovi contrattuali per il 2010-2012, fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale
- Taglio del 50% della spesa per personale a tempo determinato, collaborazione, contratti di formazione lavoro, somministrazione, ecc.
- Trattenimenti in servizio limitati nell'ambito delle facoltà assunzionali consentite dalla legislazione vigente in base alle cessazioni del personale

ART. 14 – PATTO DI STABILITA' (1)

- Rideterminazione degli obiettivi di risanamento della finanza locale: per le Regioni a statuto ordinario 4.000 milioni di euro per il 2011 e 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012; per le Regioni a statuto speciale e le province di Trento e Bolzano per almeno 500 milioni per il 2011 e 1000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012; per le Province 300 milioni per il 2011 e 500 milioni di euro a decorrere dal 2012; per i Comuni 1500 milioni di euro per il 2011 e 2500 milioni di euro dal 2012
- le riduzioni sono ripartite secondo criteri e modalità stabiliti in Conferenza Stato-regioni (regioni) e Stato-città (enti locali), che devono tener conto della adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno e per le regioni della minore incidenza percentuale della spesa per il personale nonché dell'adozione di misure di contenimento della spesa sanitaria e dell'adozione di azioni di contrasto al fenomeno dei falsi invalidi; per gli enti locali della minore incidenza percentuale della spesa per il personale e del conseguimento di adeguati indici di autonomia finanziaria. Nel caso in cui non vi sia la deliberazione della Conferenza entro i termini stabiliti il DPCM è comunque emanato, entro i successivi 30 giorni, riportando la riduzione dei trasferimenti secondo un criterio proporzionale.
- specifica salvaguardia a favore delle Regioni e degli enti locali stabilendo che del taglio non si tiene conto in sede di attuazione dell'art. 8, e dell'art. 11 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale

ART. 14 – PATTO DI STABILITA' (2)

- Inasprimento delle sanzioni del Patto: alle sanzioni già previste dalla legge 133/2008 si aggiunge il recupero dello sfioramento con una pari riduzione dei trasferimenti ordinari
- Obbligo di riduzione della spesa per il personale e divieto di assunzioni a qualunque titolo in caso di mancato rispetto
- Divieto di assunzioni per tutti gli enti in cui l'incidenza delle spese per il personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti
- Restrizione sulle assunzioni: limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente
- Possibilità di escludere dal Patto i pagamenti in conto capitale per un importo non superiore allo 0,78% dei residui passivi in c/capitale risultanti dal rendiconto 2008
- Non applicazione per il 2010 del meccanismo di premialità previsto dalla legge 133/2008 e attribuzione ai comuni di 200 milioni da ripartire in base alla popolazione e al rispetto del Patto interno di stabilità
- Fondo di 300 milioni annui per Roma, che reperisce ulteriori 200 milioni attraverso addizionale sui diritti di imbarco e incremento addizionale IRPEF fino allo 0,4%. Ulteriori possibili interventi per garantire l'equilibrio economico finanziario

ART. 14 – ALTRE DISPOSIZIONI

- Gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali (art. 21, comma 3, legge 42/2009) dei comuni fino a 5.000 abitanti (3.000 abitanti per i comuni appartenenti o appartenuti alle comunità montane) in convenzione o unione
- La regione, concertando con i comuni interessati, individua la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali
- I comuni con meno di 30 mila abitanti non possono costituire società, ad eccezione di quelle necessarie costituite strettamente per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.
- Entro il 31-12-2011 i comuni devono mettere in liquidazione le società già costituite o cedere le partecipazioni.
- Le restrizioni di cui sopra non si applicano per le società costituite da più comuni che superino i 30 mila abitanti. I comuni tra 30 e 50 mila abitanti possono detenere una sola società
- TARSU-TIA: affermazione della natura non tributaria della tariffa ex art. 238 d.lgs. 152/2006. Norma non utile per l'attuale contenzioso

ART. 18 – PARTECIPAZIONE DEI COMUNI ALLA LOTTA ALL'EVASIONE

- I comuni con più di 5 mila abitanti devono istituire il Consiglio tributario entro 90 gg.
- I comuni con meno di 5 mila abitanti devono riunirsi in consorzio per l'istituzione del Consiglio tributario
- Viene regolata la procedura di cooperazione e scambio di informazioni tra Agenzia delle entrate e comuni
- Ai comuni viene riconosciuto il 33% delle maggiori somme, relative a tributi statali e a contributi, riscosse a titolo definitivo a seguito del contributo del comune all'accertamento stesso
- La partecipazione dei comuni alla lotta all'evasione, condivisibile in linea di principio, rischia di essere una misura velleitaria con effetti minimi sui bilanci comunali (la riscossione a titolo definitivo delle imposte evase richiede anni e anni)

ART. 19 – AGGIORNAMENTO DEL CATASTO

- Attivazione dell'Anagrafe immobiliare integrata, costituita e gestita dall'Agenzia del territorio. Garanzia dell'accesso all'Anagrafe ai comuni
- Introduzione dell'attestazione integrata ipotecario-catastale
- Garanzia ai comuni della consultazione delle banche dati del catasto terreni, censuaria e cartografica, del catasto edilizio urbano, nonché dei dati di superficie delle unità immobiliari urbane a destinazione ordinaria
- Le funzioni catastali connesse all'accettazione e alla registrazione degli atti di aggiornamento sono svolte in forma partecipata dai comuni e dall'Agenzia
- Sono mantenute allo Stato e svolte dall'Agenzia una serie di funzioni fondamentali
- Emersione dei fabbricati non dichiarati in catasto: termine dell'attività di rintraccio entro settembre 2010 e presentazione della dichiarazione di aggiornamento catastale entro dicembre 2010. attribuzione di rendite presunte dal 2011. Da luglio 2010 obbligo di inserimento dei riferimenti catastali negli atti ipotecari o soggetti a trascrizione

IL FUTURO: UNA IMPOSTA MUNICIPALE UNICA?

- La Relazione del Governo sul quadro finanziario degli enti territoriali ha iniziato a delineare il possibile assetto futuro della finanza comunale
- Prima fase: attribuzione ai comuni della titolarità dei tributi oggi statali inerenti al comparto territoriale ed immobiliare (imposte di registro, imposte ipotecarie e catastali, IRPEF su immobili, ecc., con un gettito di circa 15 miliardi)
- Seconda fase: concentrazione dei tributi che insistono sul comparto immobiliare (da 17 a 24) in un unico titolo di prelievo da attivarsi, previa verifica di consenso popolare, su iniziativa dei singoli comuni. La prima casa rimarrebbe esclusa, e si introdurrebbe la cedolare secca sugli affitti
- L'onere fiscale complessivo rimarrebbe invariato, con la conseguente graduale cessazione degli attuali trasferimenti statali e l'istituzione di un fondo perequativo di ammontare decrescente gestito dalla Conferenza Stato-Città con il coinvolgimento delle regioni

CONCLUSIONI

- In una fase di crisi e di netto peggioramento degli equilibri di finanza pubblica, i comuni e le province nel 2009 hanno migliorato i loro saldi. La quasi totalità degli enti locali ha rispettato il patto interno di stabilità
- La ripartizione della manovra è sproporzionata e insostenibile per gli enti locali. Nel 2011 si rischia la paralisi per l'assommarsi della manovra disposta dalla legge 133/2008 con quella contenuta nel DL 78/2010
- A causa della prosecuzione del blocco dell'autonomia impositiva, gli unici spazi di manovra possibili per i comuni sono sul versante delle entrate la Tarsu e le tariffe, su quello delle uscite le spese correnti discrezionali (servizi) e i pagamenti in c/capitale
- La manovra lascia inalterate tutte le contraddizioni e le criticità che caratterizzano l'impianto e il funzionamento del patto interno di stabilità
- Vengono ulteriormente inaspriti i vincoli centralisti (personale) e le misure demagogiche (indennità amministratori, spese di rappresentanza, ecc.) che comprimono l'autonomia di enti già soggetti al patto interno di stabilità
- La manovra è in aperta contraddizione con il processo di attuazione del federalismo fiscale: dov'è finita la concertazione preventiva con gli enti locali degli obiettivi di finanza pubblica? Perché è stata cancellata la premialità per gli enti virtuosi? Quanto è sostenibile il permanere del blocco totale dell'autonomia impositiva?

ALCUNE PROPOSTE

- L'entità della manovra per quanto riguarda gli enti locali deve essere nettamente ridimensionata, tenendo conto del peso di comuni e province sulla spesa primaria e sul debito, dei positivi risultati raggiunti in termini di indebitamento netto in una fase di profonda crisi e della necessità di far leva sugli investimenti locali per accelerare la ripresa dell'economia e fronteggiare le conseguenze sociali della crisi
- Il patto interno di stabilità va rivisto per superare le criticità emerse nel 2009, a partire dalla gestione dei pagamenti in conto capitale
- Le scelte in materia di fiscalità locale vanno modificate, ripensando il blocco dell'autonomia impositiva (a partire dagli enti soggetti ad obiettivi di rientro particolarmente elevati) e anticipando nel DL 78/2010 elementi del decreto legislativo sulla fiscalità locale di prossima presentazione
- In presenza dei vincoli del patto interno di stabilità vanno rimossi e/o rimodulati gli ulteriori limiti all'autonomia di allocazione delle spese degli enti locali
- Gli obiettivi di razionalizzazione della spesa locale vanno maggiormente mirati alle diseconomie gestionali dei servizi locali (gestione associata dei servizi nei piccoli comuni), alla riqualificazione della spesa (la revisione del patto di stabilità deve allentare la stretta sulla spesa per investimenti), ad interventi seri di razionalizzazione dei livelli amministrativi (abolizione delle province nelle città metropolitane)