



Crisi e risanamento della finanza pubblica: impatto e prospettive per i Comuni della Toscana

Bagno a Ripoli (FI), 17 ottobre 2015



Indice

Le riduzioni di risorse 2010-2015

Manovra 2015 da Patto e nuova contabilità

Verso la manovra 2016



Le riduzioni di risorse 2010-2015

Il contributo dei Comuni al risanamento della finanza pubblica dal 2010 al 2015

LA MANOVRA DEL COMPARTO COMUNALE 2010 - 2015

Valori correnti in milioni di euro e procapite

	ITALIA		CENTRO *		TOSCANA	
	v.a.	p.c.	v.a.	p.c.	v.a.	p.c.
TOTALE MANOVRA	11.910	204	1.892	206	757	202
<i>di cui Patto e nuova contabilità</i>	<i>3.308</i>	<i>57</i>	<i>592</i>	<i>64</i>	<i>165</i>	<i>44</i>
<i>di cui taglio trasferimenti</i>	<i>8.602</i>	<i>147</i>	<i>1.300</i>	<i>141</i>	<i>592</i>	<i>158</i>
"Costi della politica"	118	2	19	2	8	2
Taglio D.L. 78/2010	2.500	43	349	38	169	45
Taglio D.L. 201/2011	1.450	25	228	25	110	29
Taglio D.L. 95/2012	2.600	45	397	43	161	43
Taglio da revisione IMU D	171	3	29	3	10	3
Taglio D.L. 66/2014	563	10	92	10	38	10
Taglio L. Stabilità 2015	1.200	21	146	16	96	26
Variazione perequativa (20% FSC)	0,0	0,0	2,3	0,2	11,9	3,2

* Esclusa Roma Capitale

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze

- **I Comuni hanno assicurato un rilevante contributo al risanamento della finanza pubblica** nel periodo 2010-2015, come riconosciuto anche da ISTAT, Banca d'Italia e Corte dei conti
- Un **contributo sproporzionato** rispetto al peso del comparto sulla finanza pubblica nel suo insieme (7,4% della spesa) e sul debito della PA (2,1%), ma anche con riferimento al ruolo dei Comuni nella fornitura di servizi sociali, nella regolazione dell'economia urbana, negli investimenti locali
- N.B. Le variazioni considerate non includono le assegnazioni *una tantum* intervenute nel 2015 (fondo IMU Tasi, contributo terreni ex-montani, compensazione eccesso perequazione)



La metamorfosi della finanza comunale: i gettiti comunali al servizio della finanza pubblica

LE RISORSE DEI COMUNI IN TOSCANA TRA IL 2010 E IL 2014

in milioni di euro ed euro procapite a valori correnti

		2010	2014	VAR ASS 2010-2014	VAR PROCAP 2010-2014	VAR % 2010-2014
TOTALE RISORSE	(a)	1.948	1.880	-68	-18	-3%
di cui Trasferimenti erariali	(b)	981	431	-550	-147	-56%
di cui Prelievi locali	(c) = (d) + (e) + (f)	967	1.820	853	228	88%
Addizionale energia elettrica	(d)	47		-47	-13	-100%
Addizionale all'IRPEF	(e)	208	260	51	14	25%
ICI-IMU-TASI	(f)	712	1.561	849	226	119%
OBIETTIVO PATTO	(g)	79	250	172	46	219%
RISORSE DISPONIBILI	(h) = (a) - (g)	1.869	1.630	-240	-64	-13%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'effetto congiunto di tagli alle risorse, fiscalizzazione dei trasferimenti, evoluzione della fiscalità immobiliare, inasprimento del Patto e sforzo fiscale dei Comuni comporta in Toscana dal 2010 al 2014:

- **853 milioni di euro in più di prelievo fiscale locale** (di cui una parte per l'alimentazione del FSC, il 38% circa del gettito base IMU)
- **240 milioni di euro in meno a disposizione dei bilanci comunali**

La metamorfosi della finanza comunale: un confronto territoriale

LE RISORSE DEI COMUNI TRA IL 2010 E IL 2014
in milioni di euro ed euro procapite a valori correnti

		ITALIA		CENTRO		TOSCANA	
		Δ procap	Δ%	Δ procap	Δ%	Δ procap	Δ%
TOTALE RISORSE	(a)	-23	-5%	-21	-4%	-18	-3%
di cui Trasferimenti erariali	(b)	-134	-49%	-126	-52%	-147	-56%
di cui Prelievi locali	(c)	192	88%	187	81%	228	88%
OBIETTIVO PATTO	(d)	42	715%	53		46	219%
RISORSE DISPONIBILI	(e) = (a) - (d)	-65	-13%	-74	-16%	-64	-13%

* Esclusa Roma Capitale

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze

Dal **confronto territoriale** emerge per la **Toscana** una **riduzione pro capite delle risorse** disponibili in bilancio **(-64€ / ab)** in linea con quella nazionale **(-65€)**, ma inferiore a quella del Centro **(-74€)**:

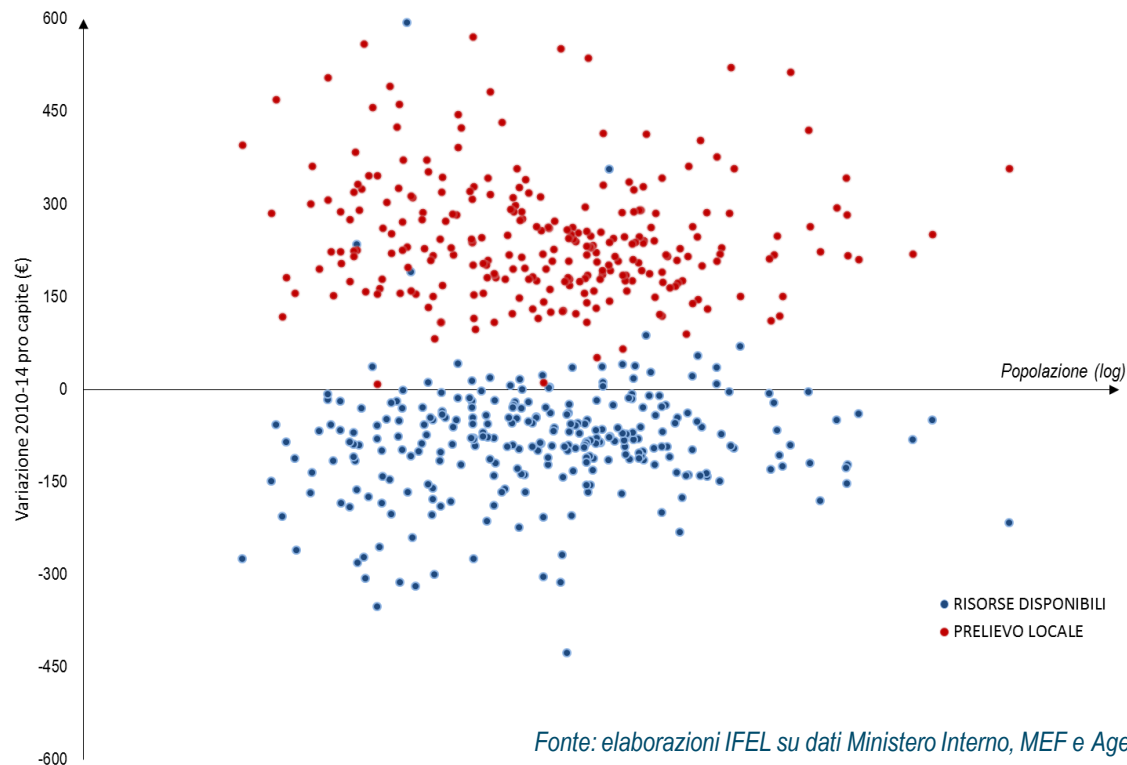
- dovuta ad un **aggravio di Patto inferiore a quello del Centro**, grazie all'ausilio della Regione ma soprattutto perché nel 2010 presentava un saldo obiettivo più elevato
- per effetto di un **maggiore sforzo fiscale** richiesto ai cittadini (+228 €/ab a fronte di +187 €/ab del Centro)



L'addio al modello della finanza derivata senza approdare all'autonomia dei Comuni

La **Corte dei conti** ha recentemente definito **sproporzionata** la **stretta imposta agli enti locali**, limitando profondamente il grado di autonomia finanziaria e funzionale ad essi garantiti dal Titolo V della Costituzione e compromettendo seriamente, quindi, il **binomio autonomia-responsabilità** che dovrebbe invece alimentare il **rapporto tra governo locale e cittadini** in un **contesto di reale decentramento**

VARIAZIONE DELLE RISORSE DISPONIBILI E DEI PRELIEVI LOCALI NEL PERIMETRO DELLE MANOVRE SUI COMUNI DELLA TOSCANA - Anni 2010-2014 a valori correnti con indice 2010 = 100

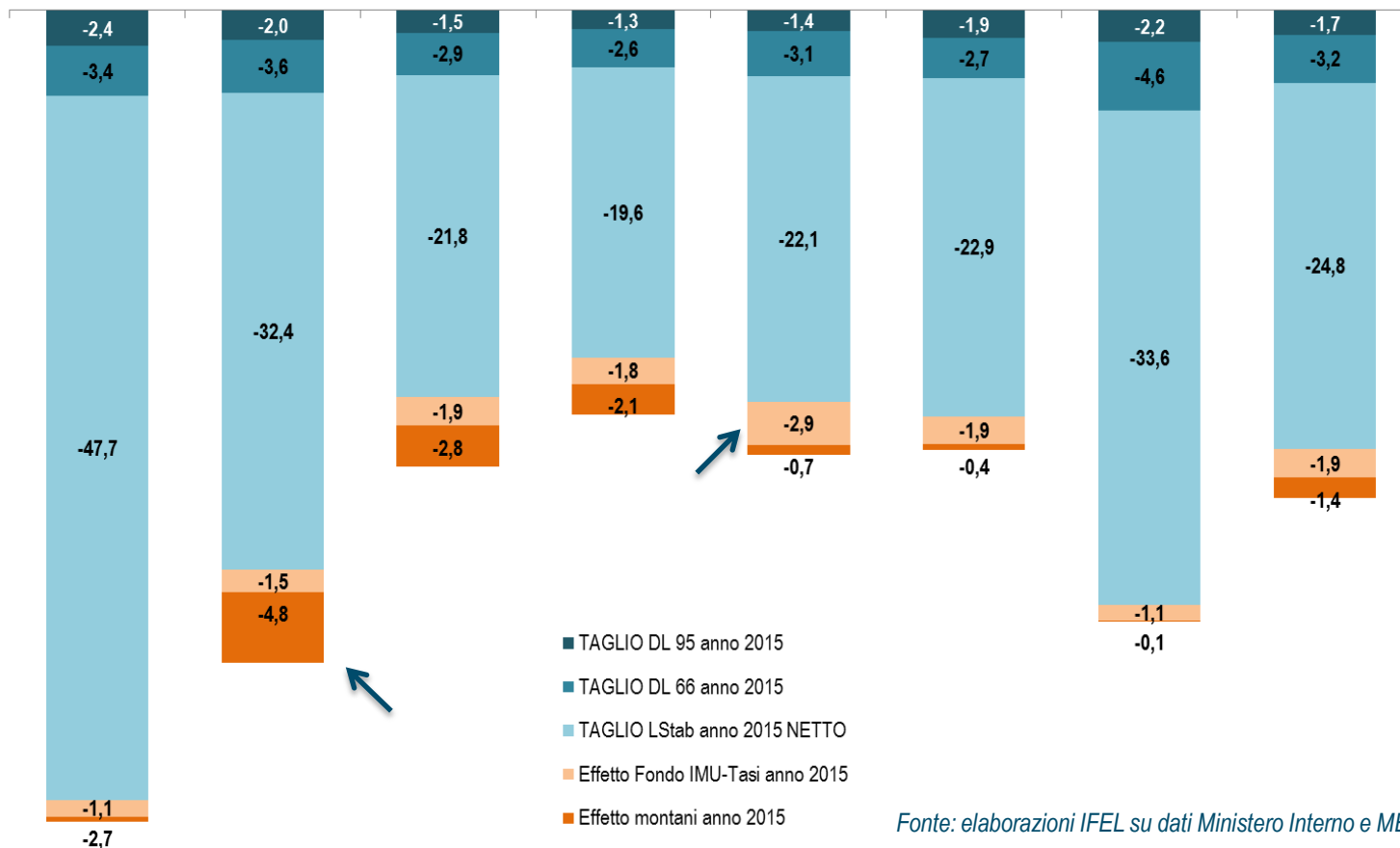


Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero Interno, MEF e Agenzia delle Entrate

Taglio alle risorse 2015 nei Comuni della Toscana per classe demografica di appartenenza

Si riportano nel dettaglio gli effetti in termini procapite dei vari provvedimenti che determinano il taglio «reale» alle risorse disponibili subito nel 2015

1 - Fino a 1.000 abitanti 2 - da 1.001 a 5.000 3 - da 5.001 a 10.000 4 - da 10.001 a 20.000 5 - da 20.001 a 60.000 6 - da 60.001 a 100.000 7 - Oltre 100.000 abitanti Totale



Focus sull'effetto perequativo per il 2015 nei Comuni della Toscana

In Toscana, nel dettaglio:

- l'effetto perequativo di segno negativo investe 197 enti, ovvero il 71% dei Comuni toscani (59% a livello nazionale)
- il Fondo 29 mln è diretto al ristoro delle penalizzazioni da perequazione più elevate (oltre il -1,3% delle risorse base)
- In Toscana il 64% degli Enti penalizzati riceve un ristoro - la quota è il 60% in Italia - con un beneficio medio pari al 22% del taglio
- Anche in Toscana prevalgono tra i beneficiati i Comuni più piccoli: il 77% dei Comuni fino a 5.000 abitanti sono compensati in media per il 35% del taglio perequativo

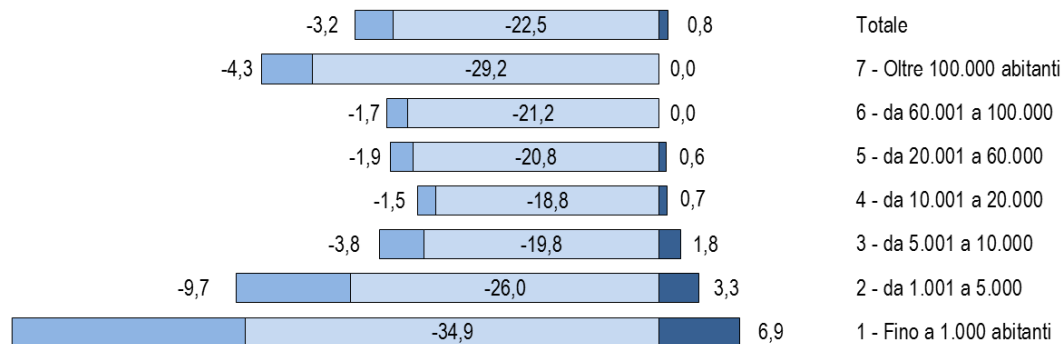
NUMERO DI COMUNI TOSCANI CON EFFETTO PEREQUATIVO NEGATIVO E BENEFICIATI DAL CONTRIBUTO EX ART. 3 COMMA 4 BIS DEL DL 78/2015

	Con effetto perequativo < 0	Beneficiati dal Contributo 29,3 mln	Rapporto percentuale
1 - Fino a 1.000 ab.	17	14	82%
2 - da 1.001 a 5.000	97	73	75%
3 - da 5.001 a 10.000	33	19	58%
4 - da 10.001 a 20.000	27	12	44%
5 - da 20.001 a 60.000	17	8	47%
6 - da 60.001 a 100.000	4	0	0%
7 - Oltre 100.000 ab.	2	0	0%
TOTALE	197	126	64%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero Interno e MEF

TAGLIO ALLE RISORSE NEI COMUNI TOSCANI EX COMMA 435 L. 190/2014 PRE E POST EFFETTO PEREQUATIVO E CONTRIBUTO 29,3 MILIONI DI EURO

Valori procapite



□ TAGLIO LStab FLAT anno 2015 ■ Effetto perequaz anno 2015 ■ Contributo 29 mln 2015





Manovra 2015 da Patto e nuova contabilità

La proposta Anci nell'autunno scorso per governare gli effetti della L. 243 del 2012

La posizione dell'Anci nel confronto con il Governo sulla manovra 2015

Nella prima fase dell'impostazione della manovra 2015 era già emerso che la condizione di avanzo del comparto Comuni appariva in contraddizione non solo con il mantenimento di vincoli del tipo Patto, ma anche con l'applicazione non governata dei saldi «costituzionali»

Per superare la logica del Patto e consentire ai Comuni di recuperare un ruolo attivo nelle politiche di investimento e sviluppo, l'ipotesi a suo tempo formulata era centrata sull'**anticipo sperimentale dei saldi ex L. 243**, in modo da:

- concedere un **saldo finale di cassa negativo entro certi limiti** alla generalità degli Enti, ma **con margini differenziati** in base al dato della cassa corrente
- riconoscere una **maggiore capacità di spesa ai Comuni con saldi di cassa corrente positivi**, riservando **agli Enti con maggiori difficoltà un graduale e sostenibile percorso di efficientamento finanziario**
- dimostrare la **capacità del comparto di rispettare gli obiettivi assegnatigli** per il risanamento della finanza pubblica, anche in considerazione degli **effetti dell'avvio della riforma della contabilità pubblica**

Patto e nuova contabilità: l'impianto della manovra per il 2015

La soluzione poi adottata ha l'obiettivo di **governare il carattere composito della manovra: un obiettivo di Patto ridotto** (circa 1.800 mln.) e **un effetto restrittivo da FCDE** (1.750 mln. stimati dal Mef) **per un totale di 3.550 mln. di euro**, che è la misura effettiva della manovra

- favorire la **sostenibilità finanziaria** per il singolo Ente, **introducendo alcuni meccanismi premiali** riguardanti l'andamento della spesa corrente
- incentivare l'**emersione dei crediti di dubbia esigibilità**, in coerenza con la nuova contabilità pubblica, assegnando però un **obiettivo complessivo minore ai Comuni con maggiore capacità di riscossione**
- assicurare margini di **autonomia gestionale**, concedendo al singolo Ente la possibilità di modulare le due componenti (Patto e FCDE) della manovra, in ogni caso **nel rispetto del nuovo vincolo complessivamente assegnato**

VINCOLO FINANZIARIO A LIVELLO DI COMPARTO

Valori in mln di euro	
Obiettivo Patto	1.803
Accantonamenti FCDE	1.750
Riserva co. 489 L.Stab 2015	100
Totale manovra 2015	3.653

VINCOLO FINANZIARIO PER IL SINGOLO COMUNE

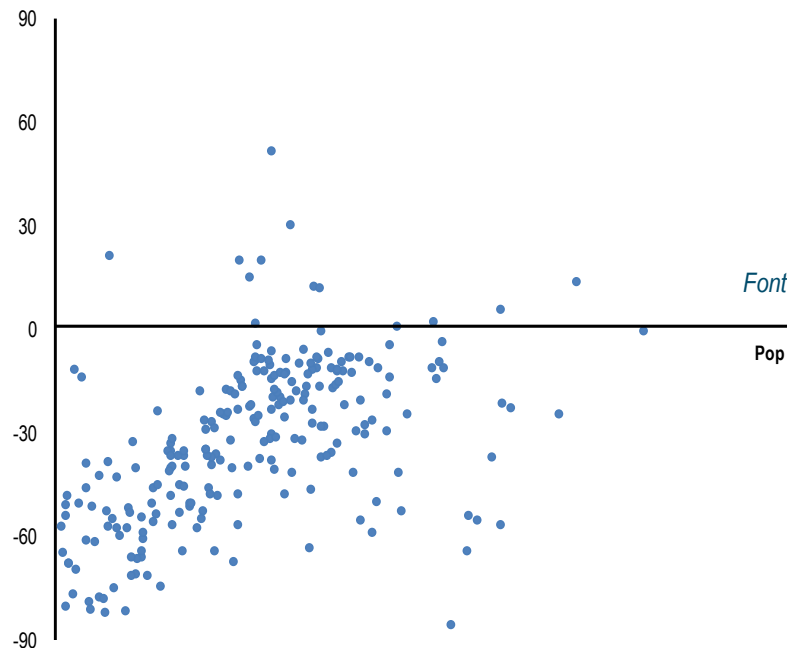
Obiettivo finanziario 2015
meno
FCDE accantonato in bilancio
uguale
Obiettivo di Patto 2015

La manovra 2015 da Patto e nuova contabilità: il confronto ITALIA - TOSCANA...

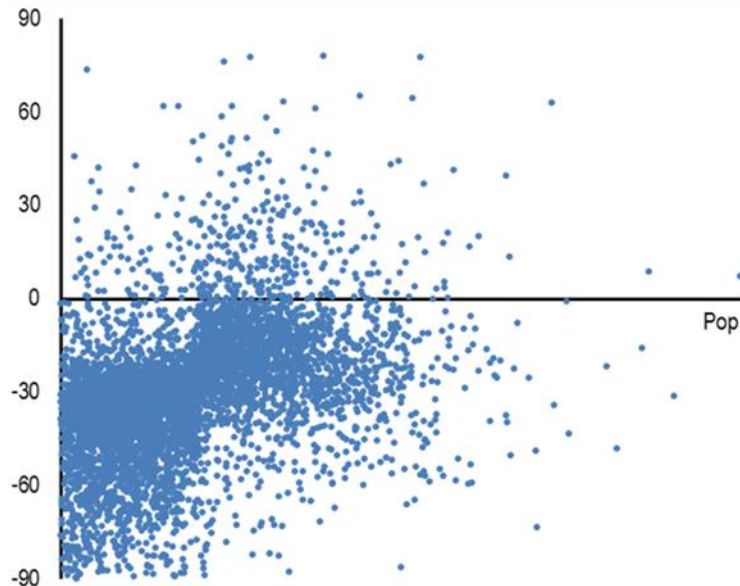
CONFRONTO TRA OB FIN 2015 E OB PATTO 2014 (14,07%) DA LEGGE DI STABILITÀ
Variazioni procapite

La manovra 2015 a livello nazionale:

- **espansiva per il 93,3% dei Comuni**, subiscono infatti un aggravio del vincolo solo 380 Comuni
- riserva una **maggiore capacità di spesa ai Comuni del Nord**, in larga parte dovuta alla nuova contabilità e al ruolo della mancata capacità di riscossione



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e MEF



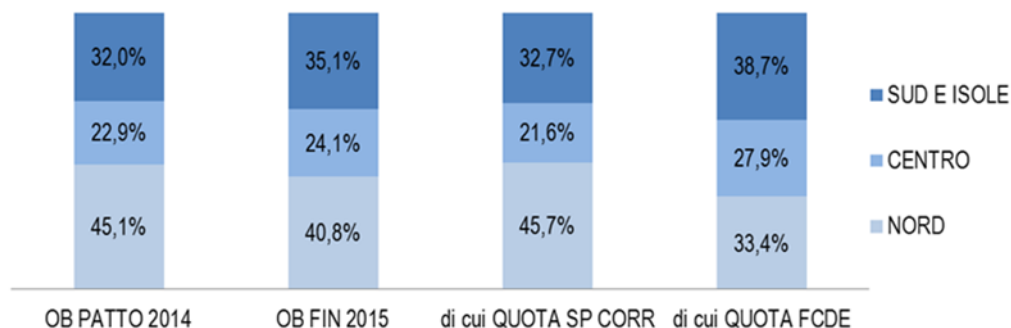
La manovra 2015 in Toscana:

- **espansiva per il 94,5% dei Comuni**, subiscono infatti un aggravio del vincolo solo 14 Comuni
- riserva una **maggiore capacità di spesa per 50 milioni di euro**, con una riduzione complessiva del vincolo pari a -17%

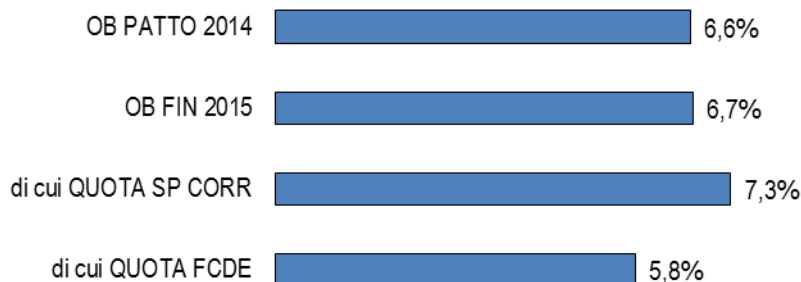
...La manovra 2015 da Patto e nuova contabilità: il confronto ITALIA - TOSCANA

- a livello nazionale complessivamente il peso della manovra si riduce del 18%
- tra le diverse aree del Paese gli effetti redistributivi sono dovuti all'obbligo di inserire gli accantonamenti in bilancio dell'FCDE nelle spese correnti che rilevano ai fini del Patto
- la **Toscana** mantiene nel complesso invariato il suo **peso** nella manovra nazionale (**6,7%**), rispetto al quale è più alta la quota connessa alla **spesa corrente** (**7,3%**) ma risulta inferiore la **quota FCDE** (**5,8%**)
- la «**quota FCDE**» assegnata in manovra ai Comuni toscani vale **84 mln**, ma da una prima espansione e revisione dei dati disponibili **gli accantonamenti reali** risultano ben più elevati (**circa 140 mln**)

CONFRONTO TRA OB FIN 2015 E OB PATTO 2014 (14,07%) PER AREE TERRITORIALI *Composizione percentuale*



IL PESO DEI COMUNI TOSCANI NELLA MANOVRA NAZIONALE *in % dei rispettivi valori nazionali*



Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF





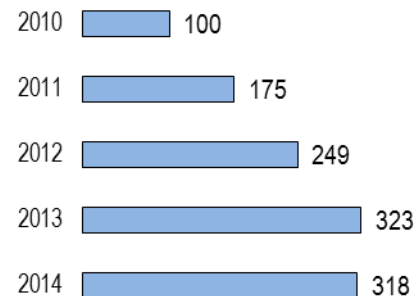
Verso la manovra 2016

Andamento del PATTO in Toscana: le principali risultanze

- Dal 2010 al 2014 i **Comuni della Toscana subiscono un forte aggravio del Patto**, nonostante l'ausilio fornito dalla regionalizzazione del vincolo
- Pur con crescenti difficoltà di bilancio, i Comuni della Toscana manifestano un **grande senso di responsabilità** nel rispettare gli obiettivi del Patto
- Dovendo **però assicurare fondamentali servizi** sul territorio, negli ultimi anni la **caduta degli investimenti risulta inevitabile**

L'INASPIMENTO DELL'OBIETTIVO PATTO

Indice base Anno 2010 = 100



NUMERO DI COMUNI TOSCANI NON RISPETTOSI DEL PATTO

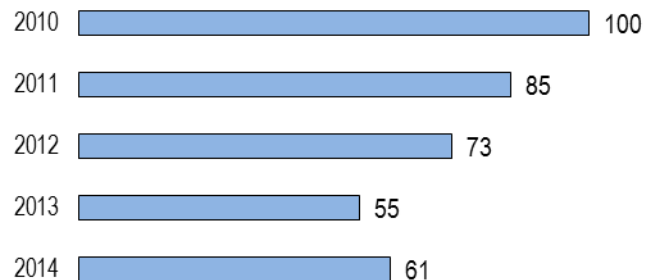
Anni 2010-2014

> 5.000 ab. ≤ 5.000 ab.

Anno	> 5.000 ab.	≤ 5.000 ab.
2010	1	
2011	2	
2012	0	
2013	0	1
2014	0	1

LA CADUTA DEGLI INVESTIMENTI COMUNALI

Indice base Anno 2010 = 100



Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF riferite ai 147 Comuni con più di 5.000 ab. per i quali i dati sono disponibili per l'intero periodo 2010-2014



I «saldi costituzionali» e la legge 243 del 2012: i Comuni pronti al confronto

- Con l'entrata in vigore dei nuovi saldi di bilancio previsti dalla legge n. 243 del 2012, si riproporrebbe la necessità di modificare il meccanismo di **governance della finanza locale**, per definire in misura **equa e sostenibile** il contributo del comparto al risanamento della finanza pubblica
- L'**integrale applicazione del pareggio dei 4 saldi** previsti dalla legge 243 costituirebbe un **ostacolo insormontabile** ad un ordinato adeguamento a nuovi equilibri per il comparto nel suo insieme, già fortemente investiti dalle nuove regole di contabilità

	AMMONTARE MLN EURO		% COMUNI CON VALORE >0		% COMUNI CON VALORE <0	
	ITALIA	TOSCANA	ITALIA	TOSCANA	ITALIA	TOSCANA
EQUILIBRIO CORRENTE DI COMPETENZA	751	179	79%	81%	21%	19%
EQUILIBRIO CORRENTE DI CASSA	-1.509	18	53%	53%	47%	47%
SALDO FINALE DI COMPETENZA	4.021	357	88%	91%	12%	9%
SALDO FINALE DI CASSA	-665	185	61%	67%	39%	33%

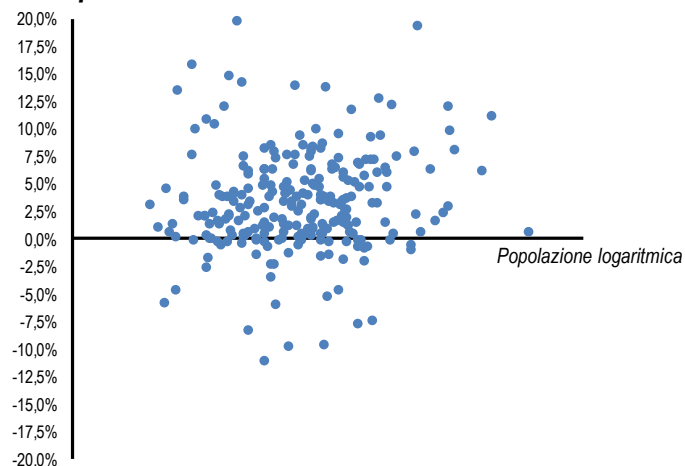
Fonte: IFEL su dati CCC 2014 (espansione su campione di 5.953 Enti, di cui 249 su 280 Comuni della Toscana)

- Una **modifica della legge 243 è pertanto indispensabile**, ma il carattere «rafforzato» della norma rende difficile il percorso prima della sua entrata in vigore
- Pertanto urge uno **sforzo condiviso** per definire **nuove regole** capaci di conciliare il processo di **risanamento della finanza pubblica** con le **istanze autonomistiche dei Comuni**

Applicazione dei saldi costituzionali (L. 243 del 2012): la condizione dei Comuni toscani nel 2014

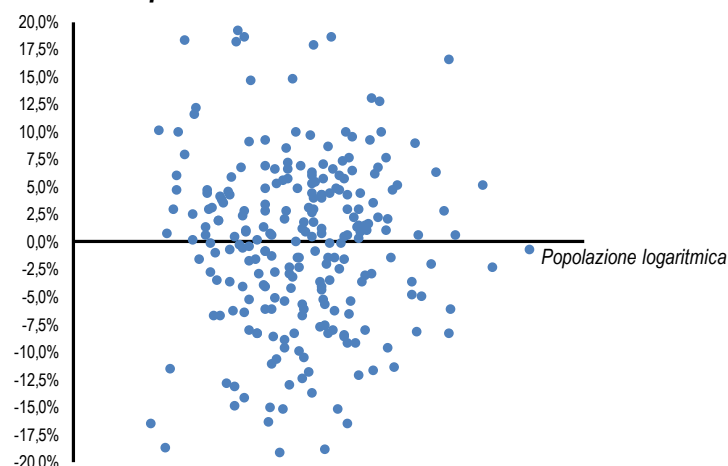
EQUILIBRIO CORRENTE DI COMPETENZA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



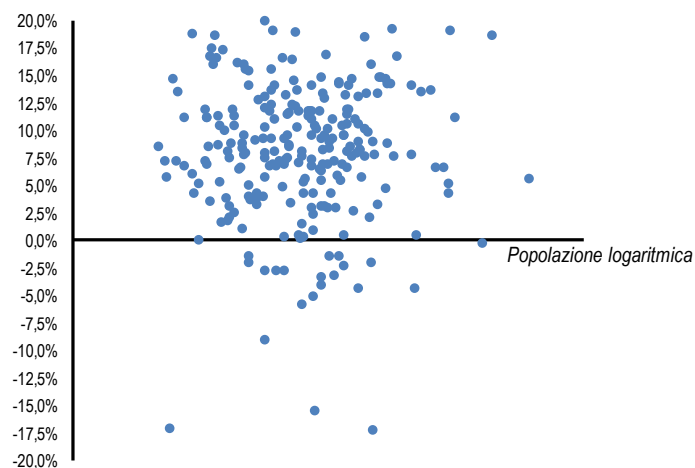
EQUILIBRIO CORRENTE DI CASSA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



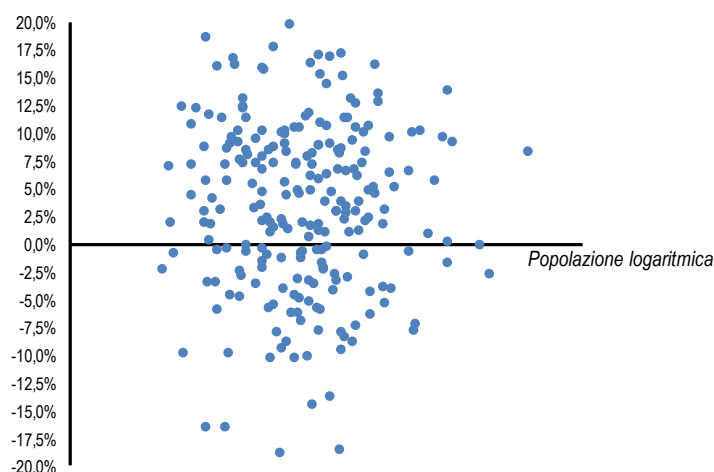
SALDO FINALE DI COMPETENZA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



SALDO FINALE DI CASSA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCC 2014 (Campione: 249 su 280 Comuni della Toscana)

Verso nuovi saldi di bilancio: un anno di svolta?

Con il DDL Stabilità 2016 si conferma la volontà di **sostituire le attuali regole del Patto con il saldo finale di competenza (potenziata) non negativo**, governando così il primo avvio della L. 243 del 2012:

- il **nuovo saldo** di competenza finale coincide con **l'unità di misura che ISTAT utilizzerà per il calcolo dell'indebitamento netto della PA**
- il **nuovo saldo** risulta quindi **funzionale al conseguimento degli obblighi di finanza pubblica**, oltre che in linea con **l'applicazione dei principi della nuova contabilità**
- l'obiettivo è favorire una **ripresa significativa delle politiche locali rivolte agli investimenti**, superando gli ostacoli fin qui imposti dal Patto

SALDO COMPETENZA MISTA: MANOVRA DI COMPARTO ANNO 2015

$$ECORR_{COMP} + EC/CAP_{CASSA} - SPCORR_{COMP} - SPC/CAP_{CASSA} - FCDE_{2015} \geq 1.800 \text{ mln}$$

SALDO COMPETENZA POTENZIATA: MANOVRA DI COMPARTO ANNO 2016

$$ECORR_{COMP} + EC/CAP_{COMP} + FPV_E - SPCORR_{COMP} - SPC/CAP_{COMP} - FPV_S \geq 0$$

(escluse le quote finanziate a debito, sia in entrata sia in uscita)

Per abbattere l'impatto degli obblighi sugli altri tre saldi, nel caso di entrata in vigore della L. 243, il **meccanismo sanzionatorio** dovrebbe essere riservato al saldo principale e non applicato agli altri saldi da L. 243, ovvero sostituito da un **sistema premiale** di incentivo al loro rispetto

Verso nuovi saldi di bilancio: un confronto rispetto al passato

- Il **saldo finale di competenza potenziata** potrebbe assicurare al comparto i **maggiori vantaggi per una ripresa significativa degli investimenti locali**
- La versione attualmente nota del DDL Stabilità 2016 sembra procedere verso questa direzione

CONDIZIONE DI EQUILIBRIO NEL BILANCIO - LATO COMPETENZA	NUOVO SALDO FINALE DI COMPETENZA POTENZIATA	ATTUALE SALDO DI COMPETENZA MISTA
ENTRATE CORRENTI	ENTRATE CORRENTI	ENTRATE CORR NETTE (competenza)
più	più	più
ENTRATE C/CAPITALE	ENTRATE C/CAPITALE	ENTRATE C/CAP NETTE (cassa)
più	più	
INDEBITAMENTO		
meno	meno	meno
SPESE CORRENTI	SPESE CORRENTI	SPESE CORR NETTE (competenza)
meno		meno
ACCANTONAMENTI FCDE		ACCANTONAMENTI FCDE
meno	meno	meno
SPESE IN CONTO CAPITALE	SPESE IN CONTO CAPITALE	SPESE C/CAP NETTE (cassa)
meno		
SPESE PER RIMBORSO PRESTITI		
= 0	>= 0	>= OB

Alcune considerazioni di sintesi

In via generale, le soluzioni basate sul saldo finale di competenza (potenziata) consentono:

- l'**applicazione** in bilancio di quote significative **dell'avanzo di amministrazione «disponibile»** cumulato nel corso degli anni dal comparto
- la **programmazione pluriennale degli investimenti** comunali, riattribuendo al **bilancio di previsione** la sua originaria funzione anche sotto questo cruciale aspetto
- una **gestione ordinata del bilancio**, senza la necessità di operazioni estemporanee dettate dagli spazi finanziari che nel corso dell'anno si liberano

Rispetto alle precedenti regole del Patto

(e pur ipotizzando nel 2016 un obiettivo Patto di entità minima in termini di competenza mista)

- dovrebbe **abbattere** in misura consistente il fenomeno dell'**overshooting**, dovuto in gran parte alla condizione di costante incertezza determinata dalla regola della competenza mista e dai tempi di definizione delle manovre finanziarie
- **dovrebbe ridurre** in misura consistente il grado di **dipendenza da Stato e Regioni**, sia sul fronte della **riscossione dei trasferimenti in conto capitale**, sia con riferimento alla disponibilità delle Regioni ad attivare adeguatamente sul piano quali-quantitativo il complesso degli strumenti di **regionalizzazione dei vincoli finanziari**

