



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Parere sulla Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, approvata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 29 settembre 2010.

*Parere, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, e dell'articolo 52, comma 5, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.*

Repertorio atti n. 105/CV del 7 ottobre 2010

## LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 7 ottobre 2010:

**VISTO** l'articolo 10, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 il quale ha stabilito che "la Decisione di finanza pubblica, come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari, contiene gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo e definisce gli obiettivi articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale. Essa, inoltre, aggiorna le previsioni per l'anno in corso";

**VISTO** il successivo comma 5 il quale ha disposto che: "entro il 15 luglio il Governo, tenendo conto delle determinazioni assunte in sede di definizione del Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 51, comma 3, della presente legge, invia alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi di cui al comma 2, lettera e), del presente articolo. Entro il medesimo termine del 15 luglio le linee guida sono trasmesse alle Camere. Alle Camere è altresì trasmesso il parere di cui al primo periodo";

**VISTO** l'articolo 52, comma 5, della citata legge n. 196/2009 il quale ha disposto che: "fino alla istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, i compiti ad essa attribuiti dalla presente legge sono svolti dalla Conferenza Unificata";

**VISTE** le note n. 63054 del 29 e del 30 settembre 2010, nonché la nota del 6 ottobre 2010 con le quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri ha trasmesso la Decisione di finanza pubblica con la relazione allegata, approvata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 29 settembre 2010, documento che è stato inoltrato, il 6 ottobre 2010, alle Regioni ed agli Enti locali;

**CONSIDERATO** che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza;

- le Regioni hanno dichiarato di non volere esprimere un parere, ma di prendere atto del provvedimento in esame, consegnando un documento (All.A) in cui sono evidenziati taluni aspetti riguardanti, in particolare, il rispetto delle procedure previste dalla legge n. 196/2009 ed il mancato preventivo confronto con le Regioni, nonché la necessità che si pervenga alla condivisione delle varie voci relative ai dati della contabilità pubblica;





*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

- l'ANCI ha consegnato un documento (All.B) in cui, nel rappresentare che non è possibile esprimere un parere non essendo chiaro l'esito del confronto in corso in merito alla manovra finanziaria ed all'attuazione del federalismo fiscale, sottolinea di essere in attesa dell'attuazione dell'accordo politico siglato con il Governo il 9 luglio scorso e viene formulata una specifica richiesta al Governo di una nuova valutazione circa la normativa che riduce le spese in materia di mostre e di consulenze;

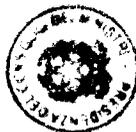
- l'UPI ha presentato un documento di osservazioni sulla manovra finanziaria (All.C) in cui viene rappresentata la necessità di dare attuazione all'accordo politico siglato con il Governo il 9 luglio scorso soprattutto con riferimento alla revisione delle regole del patto di stabilità e all'aumento della percentuale di utilizzazione dei residui passivi;

**RILEVATO** che i rappresentanti del Governo hanno preso atto delle posizioni espresse dalle Regioni e dagli Enti locali, facendo presente che i contenuti della Decisione di finanza pubblica sono stati determinati anche in relazione agli impegni di carattere finanziario assunti in sede comunitaria e che essi nella sostanza recepiscono gli effetti della manovra finanziaria contenuta nel decreto-legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010;

**ESPRIME PARERE**

ai sensi dell'articolo 10, comma 5, e dell'articolo 52, comma 5, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 sulla Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, approvata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 29 settembre 2010, trasmessa, con nota del 6 ottobre 2010, dell'Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri nei termini di cui in premessa e degli allegati documenti che costituiscono parte integrante del presente atto.

Il Segretario  
Cons. Ermenegilda Siniscalchi



Il Presidente  
On.le Dott. Raffaele Fitto



**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**  
**10/097/CUII/C2**

ALL-A  
Consegnata nelle  
sedute del  
7 ottobre 2010  
RF



**OSSERVAZIONI SULLA DECISIONE DI FINANZA PUBBLICA 2011 – 2013**

***Punto 11) O.d.g. Conferenza Unificata***

La nuova legge di contabilità e finanza pubblica (L.196/2009) introduce novità di rilievo sul ciclo della programmazione, sulla tempistica, sulla denominazione e sui contenuti degli strumenti di programmazione economico – finanziaria.

Il ciclo di programmazione inizia il 15 luglio con l'invio da parte del Governo alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, le Linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici e prosegue con la presentazione alle Camere entro il 15 settembre dello schema di Decisione di Finanza Pubblica (DFP). (art. 7, comma 2, lett. b della legge).

*La DFP indica (art. 10 L.196/2009) l'evoluzione economico-finanziaria internazionale, per l'anno in corso e per il periodo di riferimento almeno triennale, nonché le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche per l'Italia, per ciascun anno del periodo di riferimento. Esplica inoltre i parametri economici essenziali utilizzati per le previsioni di finanza pubblica in coerenza con gli andamenti macroeconomici tendenziali e programmatici.*

*La DFP contiene l'esposizione dei dati tendenziali a legislazione vigente del conto economico della pubblica amministrazione, del saldo di cassa e del debito, sia nel complesso, che ripartiti per i diversi sotto-settori in cui la P.A. è articolata: amministrazione centrale, amministrazioni locali ed enti di previdenza e assistenza sociale. Dà altresì indicazione dell'andamento tendenziale della pressione fiscale complessiva così come del saldo netto da finanziare del bilancio dello stato e del saldo di cassa del settore statale. Accanto a queste indicazioni, fornisce un'indicazione di massima delle risorse necessarie a confermare, per il periodo di programmazione, gli impegni e gli interventi di politica economica e di bilancio per i vari settori di spesa (politiche invariate).*

*La DFP individua gli obiettivi programmatici della P.A. e l'articolazione della manovra necessaria al conseguimento degli obiettivi, dando evidenza all'apporto di ciascun sotto-settore.*

*La DFP indica eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, ciascuno dei quali concorre al raggiungimento degli obiettivi programmatici fissati dalla DFP, anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio e di rilancio e sviluppo dell'economia, e indicativamente, a fini conoscitivi, i valori del prodotto potenziale e degli indicatori strutturali programmatici del conto della P.A.*

*La DFP riporta il contenuto del Patto di convergenza, del Patto di stabilità interno e delle sanzioni per gli enti territoriali nel caso di mancato rispetto di quanto previsto da quest'ultimo. La presentazione alle Camere della DFP viene dunque ravvicinata alla presentazione del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio, fissata al 15 ottobre.*

**La Decisione di finanza pubblica è destinata ad essere sostituita già l'anno prossimo con nuovi documenti politico – contabili europei come deciso nel maggio scorso dai Capi di Stato e di Governo e sarà istituita una Sessione di bilancio europea.**

La Commissione ha istituito un coordinamento strategico dei diversi momenti di definizione programmatica per i Paesi membri organizzando il "Semestre Europeo": la pianificazione strategica avrà inizio alla fine di aprile con la presentazione simultanea del Piano Nazionale di Riforma e del Patto di Stabilità. Il PNR conterrà la sintesi del quadro macroeconomico definito dal PS, l'analisi degli squilibri macroeconomici nazionali e punti di vulnerabilità nazionali e le iniziative strategiche di riforma per il raggiungimento dei singoli obiettivi nazionali con l'indicazione di tempi, risorse e obiettivi intermedi.

Inoltre, il 29 settembre scorso la Commissione ha adottato, nel piano di rafforzamento della *governance* economica dell'UE e dell'area dell'euro, un pacchetto di misure che definiscono il nuovo patto di stabilità e crescita e il regime sanzionatorio da applicare in caso di inadempienze. Il pacchetto, rappresentato da cinque regolamenti e da una direttiva (modifica alla normativa di base della parte preventiva, e correttiva del Patto di stabilità; sorveglianza di bilancio sull'area Euro; requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi), è subordinato all'approvazione da parte del Parlamento europeo entro l'estate 2011.

### **Alcune grandezze**

Il quadro di finanza pubblica delineato sconta integralmente il contributo alla manovra di contenimento richiesto al comparto Enti locali, anche se non sono state ancora definite le misure relative di attuazione per il conseguimento delle economie attese.

	2009	2010	2011	2012	2013
PIL	-5	1,2	1,3	2	2
indebitamento netto (% su PIL)	-5,3	-5	-3,9	-2,7	-2,2

In particolare si osserva che *"larga parte della dinamica del debito delle Pubbliche Amministrazioni si deve alle Amministrazioni centrali, a fronte di una sostanziale stabilità del debito delle Amministrazioni locali e degli Enti di previdenza"*.



valori in milioni	2009	2010	% crescita	2011	% crescita	2012	% crescita	2013	% crescita
PA (consolidato)	1.763.418	1.842.269	4,47	1.909.970	3,67	1.956.434	2,43	1.993.799	1,91
In % del PIL	115,9	118,5		119,2		117,5		115,2	
<i>dati non consolidati al lordo interessi</i>									
Amministrazioni centrali	1.659.122	1.736.871	4,69	1.803.837	3,86	1.849.691	2,54	1.886.522	1,99
Amministrazioni locali	129.968	131.070	0,85	131.070	0,00	131.070	0,00	131.070	0,00
Enti di previdenza e assistenza	13	13	0,00	13	0,00	13	0,00	13	0,00

I rischi di insolvenza del settore finanziario, emersi con la crisi economico – finanziaria hanno dimostrato i limiti delle analisi focalizzate unicamente sul settore della PA, per promuovere una valutazione più accurata delle condizioni di sostenibilità finanziaria complessiva del Paese, anche in previsione della revisione delle regole di governante europea, sono stati calcolati gli aggregati: “Debito aggregato in rapporto al PIL” inclusivo del debito della PA e del settore privato ed è stata elaborata una definizione più ampia di “Debito Nazionale Lordo” comprensiva anche del debito delle imprese finanziarie. L’Italia ha registrato livelli complessivi di debito più contenuti rispetto la media dei paesi esaminati.

*Inoltre, lo schema di DFP, relativamente al “Conto Economico delle Amministrazioni Pubbliche”, evidenzia un miglioramento tendenziale della spesa sanitaria, in rapporto al PIL, in diminuzione delle 0,2% tra il 2010 e gli anni successivi. Importante per il raggiungimento di questo obiettivo è stato il ruolo delle Regioni e al contributo del Patto per la Salute 2010-2012, che ha consentito una programmazione condivisa del fabbisogno sanitario nel medesimo periodo dal 6,8% al 6,7% in rapporto al PIL tendenziale indicato nella Decisione.*

## Osservazioni

- Si osserva che la Decisione di finanza pubblica è intervenuta dopo l’approvazione della Manovra finanziaria estiva e costituisce per quest’anno solo un aggiornamento delle grandezze macroeconomiche della RUEF ed eventualmente base per la legge di stabilità (ex legge finanziaria) che dovrebbe avere un contenuto solo tabellare in quanto la manovra di fatto si è già sostanziata.
- La Decisione non è stata preceduta dall’invio delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici alla Conferenza Unificata (in attesa della costituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica): gli obiettivi di finanza pubblica del DL 78/2010 non erano stati concordati con le Autonomie territoriali.
- Seppur non previsto dalla legge 196/2009, sarebbe stato opportuno suddividere il quadro del Conto consolidato delle Amministrazioni locali in Enti locali e Regioni, in applicazione

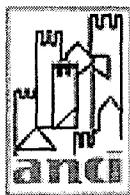


anche delle norme previste dalla legge 42/2009 che prevede espressamente l'indicazione degli obiettivi distinti per comparto a cui la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica dovrebbe concorrere

- Non sono previste le linee e di eventuali disegni di legge collegati alla manovra finanziaria.

Roma, 7 ottobre 2010





Consegnato nella  
seduta del  
7 ottobre 2010



**CONFERENZA UNIFICATA  
7 ottobre 2010**

Punto 11) all'ordine del giorno

**PARERE SULLA DECISIONE DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI  
2011-2013, APPROVATA DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI NELLA  
SEDUTA DEL 29 SETTEMBRE 2010.**

LA FINANZA LOCALE NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

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 e sotto pressione a seguito della crisi del debito della Grecia.

**Tuttavia**, 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 suddetta RUEF si contrappone un miglioramento del saldo dei Comuni stimato da IFEL in circa 1200 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 (per il 2009 stima IFEL), 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.

Tale riduzione della spesa dei Comuni, a pressione fiscale invariata, è frutto dell'andamento contrapposto della spesa corrente, cresciuta nello stesso periodo di un decimo, e di quella in conto capitale, che invece si è ridotta di 3 decimi di PIL.

Complessivamente, dunque, nel confronto con gli altri livelli di governo e con il totale della PA, i Comuni si confermano un comparto allineato al conseguimento degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici ma che, per raggiungere questi risultati, ha dovuto sacrificare una cospicua parte della spesa per investimenti, giacché il solo contenimento della spesa corrente non sarebbe stato sufficiente al raggiungimento degli obiettivi.

Dalle prime stime disponibili sulle risultanze del 2009, peraltro, emergerebbe un andamento contrapposto circa le dinamiche di spesa osservate nei Comuni rispetto al complesso della Pubblica Amministrazione. Mentre nei primi si osserva un calo in termini assoluti, per il complesso della PA l'incremento della spesa primaria appare consistente, quasi il 5% il tasso di crescita rispetto all'anno precedente, determinando un netto ridimensionamento del peso dei Comuni sul totale della P.A. Questo sarebbe, infatti, passato dal 9,2% del 2008 a circa l'8,5%.

#### **La manovra di finanza pubblica 2011-2013 Dl n.78 del 2010**

In via generale, dal punto di vista dei contenuti il provvedimento sul versante del contenimento della spesa pubblica, tranne i tagli ai trasferimenti erariali 

regioni, province e comuni, del tutto in contraddizione con il processo di attuazione del federalismo fiscale, non contiene interventi e misure di carattere strutturale sul versante del sostegno alla ripresa economica. A questo, marcatamente per ciò che concerne la finanza locale, si aggiunge una rilevante decurtazione delle risorse finanziarie dei Comuni e delle altre autonomie territoriali con evidenti e inevitabili ripercussioni sulle politiche sia sociali che di investimento poste in essere nei territori, sulla qualità dei servizi offerti alle comunità e sulla possibilità di svolgere un ruolo attivo di volano per l'economia locale.

La manovra appare, inoltre, fortemente iniqua in ordine alla ripartizione dei carichi finanziari fra i livelli di governo. Infatti, su un totale pari a circa 25 miliardi, la riduzione della spesa è stimata in circa 15 miliardi, mentre il restante contributo dovrebbe derivare da maggiori entrate.

Di questi 15 miliardi di riduzione della spesa pubblica, più del 60% è costituito da tagli ai trasferimenti erariali di Regioni, Province e Comuni; per la restante parte una percentuale modesta è rappresentata dalla riduzione della spesa dei Ministeri e per una parte più cospicua dagli interventi di risparmio sul personale del settore pubblico.

Alla riduzione dei trasferimenti erariali si somma oltre all'obiettivo vigente per il 2011 e il persistente blocco della marginale autonomia impositiva e finanziaria, la riduzione dei trasferimenti erariali alle Regioni che, non riguardando il settore sanitario ma settori quali il sociale o il trasporto locale, determineranno in modo inevitabile un doppio taglio dei trasferimenti ai Comuni, non solo statale quindi ma anche regionale ed ancora la probabile decurtazione di ulteriori risorse da parte dei Ministeri, in attuazione dell'obbligo del 10%, in considerazione dei criteri indicati nel provvedimento.

- Patto di Stabilità

Dal 1999 ad oggi l'Italia ha formulato il proprio Patto di Stabilità Interno esprimendo gli obiettivi programmatici per gli Enti territoriali ed i corrispondenti risultati ogni anno in modi differenti, alternando diverse configurazioni di saldi finanziari a misure di controllo sulla spesa per poi tornare agli stessi saldi.



Nel corso dello stesso periodo, a prescindere dalle modifiche della regola, i Comuni hanno sistematicamente migliorato il proprio deficit di comparto, come dimostrano i dati ISTAT e come affermato in audizione dalla Ragioneria Generale dello Stato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla finanza locale.

Nonostante questo significativo contributo al risanamento dei conti pubblici, il decreto legge 112 del 2008 ha assegnato al comparto dei Comuni una manovra per un importo pari a 1 miliardo e 340 milioni di euro per il 2009. Per gli anni successivi il contributo diventa 1 miliardo e 30 milioni di euro per il 2010 e 1 miliardo e 775 milioni per il 2011. Complessivamente quindi ai Comuni nel triennio è stato richiesto, in termine di miglioramento dei saldi, un contributo pari a 4 miliardi e 145 milioni di euro.

I Comuni hanno dovuto e dovranno significativamente migliorare i propri saldi e per farlo hanno come unica possibilità, vista la pesante riduzione delle entrate e il blocco dell'autonomia impositiva: la riduzione della spesa. Si tratta di una soluzione difficilmente sostenibile per i Comuni che devono far fronte alla crescente domanda di servizi sociali e all'aumento dei costi di produzione per l'erogazione dei principali servizi pubblici. L'unica via che è rimasta da percorrere agli enti locali, date le rigide regole del Patto di stabilità, è la riduzione della spesa in conto capitale, che come sopra già anticipato, è la parte del bilancio più discrezionale.

I Comuni per rispettare i vincoli imposti dal patto di stabilità saranno costretti nel triennio 2009 - 2011 a ridurre la spesa totale di circa il 9% e considerando che la spesa corrente è difficilmente contraibile a risentirne sarà la spesa per investimenti che si potrebbe ridurre di almeno il 30%. Con queste misure il comparto dei Comuni raggiunge nel 2011 un saldo finanziario positivo pari a circa 2 miliardi e 400 milioni di euro e tutti i Comuni riportano un saldo finanziario positivo.

La recente Manovra proposta 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 richiesti 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 (il 14% delle risorse correnti) 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 raggiunto nel 2011, pari a 2 miliardi e 400 milioni, per un totale di circa 5 miliardi di euro in termini di saldo di bilancio a partire dal 2012.

La manovra contenuta nella nel decreto legge n. 78/2010 comporta una riduzione della spesa pari al 7% della spesa totale per il 2011, nel 2012 comporta, considerando cumulativamente gli effetti del 2011, una riduzione della spesa totale del 9,2%.

Ricordando che l'obiettivo di saldo che i Comuni devono conseguire si può realizzare solo attraverso la riduzione della spesa totale in quanto vige il blocco dell'autonomia impositiva, si segnala che tale riduzione può avvenire solo agendo sulla spesa in conto capitale in quanto la spesa corrente è rigida e difficilmente contraibile. Pertanto, la misura prossima ai 5 miliardi di euro si risolve in un blocco dei pagamenti alle imprese per opere di investimento realizzate per un importo simile.

Già in passato le regole vigenti sul Patto avevano avuto l'effetto di creare residui passivi nei bilanci comunali, ovvero impegni di spesa assunti regolarmente ma non pagati entro l'anno. Il decreto legge 78/2010 ripropone, lo sblocco dei residui passivi per l'anno 2010 ma con una percentuale irrisoria rispetto a quanto concesso nel 2009. Infatti, la percentuale di sblocco dei residui passivi in conto capitale passa dal 4% del 2009 allo 0,75% del 2010, permettendo di fatto pagamenti per soli 320 milioni di euro.

### **La Decisione di finanza pubblica**

Dal punto di vista metodologico è opportuno sottolineare che la Decisione di finanza pubblica presentata lo scorso 29 settembre è la prima e contemporaneamente anche l'ultima nel suo genere in quanto d'ora in poi il coordinamento delle politiche di bilancio a livello europeo imporrà un diverso titolo e calendario a questo documento.



Dal punto di vista sostanziale invece si rileva che non è aggiunto nulla a ciò che è stato già deciso, anche a livello di finanza locale, nella manovra estiva della quale vengono riproposte cifre e previsioni. In particolare, dalla lettura del documento emerge con estrema chiarezza che nel 2011 il miglioramento dei saldi è prevalentemente a carico dei Comuni e che sul fronte delle entrate non si registrano cambiamenti.

La Decisione di finanza pubblica appena varata appare dunque già superata in quanto sia le tante attese revisioni del Patto di stabilità e crescita sia gli aggiustamenti alle previsioni diffuse dopo il varo della manovra rendono gli scenari di finanza pubblica prospettati dal documento non del tutto attendibili.

Per i Comuni dunque continuano a non essere messe in atto soluzioni adeguate volte al superamento delle principali problematiche legate alla modifica dei meccanismi del Patto di stabilità, alla stabilizzazione dei bilanci ed al conseguente blocco dei pagamenti alle imprese. Una manovra che affrontasse strutturalmente tali criticità rappresenterebbe inoltre il giusto riconoscimento agli sforzi di contenimento della spesa fino ad ora profusi dalla finanza locale.

### **Sintesi delle principali questioni poste e delle proposte**

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, il provvedimento in esame non risolve le più volte denunciate problematiche inerenti il comparto dei Comuni, nonostante il Governo si sia impegnato con l'accordo del 9 luglio a trovarne soluzione.

Di seguito si riportano le questioni ad oggi irrisolte:

1. Regole certe per il Patto di stabilità. La struttura del Patto deve garantire stabilità alle procedure di programmazione senza compromettere le esigenze di coordinamento e controllo della finanza locale. La proposta è individuare una regola stabile che realizzi l'equilibrio finanziario e fissi un contributo straordinario del comparto al risanamento dei conti pubblici per mezzo di interventi *ad hoc*.



2. Aumento dello sblocco limitato dell'utilizzo dei residui passivi poiché i vincoli imposti dal Patto di stabilità interno, non consentono il pagamento da parte dei Comuni delle opere infrastrutturali già avviate sul territorio.
3. Estensione anche al triennio 2010- 2012 della norma contenuta nella legge finanziaria 2007 sull'utilizzo dei proventi derivanti dalle concessioni edilizie (Oneri di urbanizzazione). Si ricorda che attualmente i proventi da oneri di urbanizzazione possono essere utilizzati a favore del bilancio corrente per una quota massima del 75% (50% per spese correnti generiche e 25% per manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.)
4. Definizione della questione derivante dal riconoscimento della natura tributaria della TIA derivante dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 238 del 24 luglio 2009.
5. Attivazione dell'autonomia finanziaria. Apertura di un confronto responsabile al fine di autorizzare lo sblocco di tariffe e addizionali in particolare per quei Comuni che hanno mantenuto una pressione fiscale bassa; in ogni caso l'estensione agli altri comuni soggetti a patto dei margini di manovra tributari concessi ad altri comuni in difficoltà finanziaria. Tale svincolo peraltro è necessario in quanto conforme alla legge n.42 e in questo quadro già riconosciuto alle Regioni.
6. Abrogazione della norma che modifica ed inasprisce la sanzione relativa al Patto di stabilità interno: la decurtazione dei trasferimenti erariali passa dal massimo del 5% del fondo al recupero totale dello sfornamento del patto.

Allo stato attuale non è possibile esprimere parere in quanto è chiaro l'esito del confronto in corso in merito alla manovra ed all'attuazione del federalismo fiscale.



Unione Province d'Italia



**UPI**

Acc. c  
Consegnato nelle  
sedute del  
7 ottobre 2010



**AUDIZIONE SU  
DECISIONE DI FINANZA PUBBLICA  
2011-2013**

P. 11 -

Commissione Bilancio Camera dei Deputati e Senato della Repubblica  
Roma, 7 ottobre 2010

## *PREMESSA*

La Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013 è il primo documento emanato a seguito della riforma della contabilità pubblica, approvata con la legge n.196/2009 che ha di fatto riformato il ciclo della programmazione economica del Paese.

La Decisione sussume le principali caratteristiche e i contenuti del Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef), ma viene deliberata dal Governo nel mese di settembre anziché di giugno, in prossimità con la predisposizione della legge di bilancio e stabilità (la vecchia "legge finanziaria").

Di fatto dunque la Decisione di Finanza Pubblica caratterizza il quadro macro economico del Paese, ridefinendolo all'interno della congiuntura internazionale, ed evidenzia il permanere di una situazione di estrema incertezza in ordine alle prospettive temporali e qualitative della auspicata ripresa economica.

Il contesto italiano viene infatti descritto in leggero miglioramento sul versante del recupero delle esportazioni, ma restano forti incognite sulla evoluzione dei consumi delle famiglie e sul livello occupazionale.

La finanza pubblica sembra non dover necessitare, allo stato attuale, di ulteriori manovre correttive, poiché le previsioni comportano un livello di indebitamento in linea con quanto concordato in sede europea. Di fatto la manovra finanziaria triennale è stata già definita e realizzata attraverso il decreto legge n.78/2010 (convertito con modificazioni dalla legge n.122/10), e al suo interno sono state operate le principali manovre a carico della finanza di regioni ed enti locali.

## *LA MANOVRA FINANZIARIA: GLI EFFETTI DEL DECRETO 78/10*

Le Province, nella consapevolezza della grave congiuntura economica che l'Italia e l'Europa hanno dovuto affrontare e che ancora adesso fronteggiano, hanno sempre garantito il proprio impegno al Governo circa gli sforzi necessari al risanamento delle finanze pubbliche ed al rilancio dell'economia del Paese.

Va però ricordato che la manovra finanziaria dettata dal decreto legge n.78/10 si è inserita in un contesto di finanza provinciale già definito nei suoi obiettivi ed andamenti con la legge n.133/08 (la quale individua e determina le regole del patto di stabilità interno e dunque il miglioramento dei saldi degli enti locali in termini di competenza mista). Giova a questo proposito ricordare che gli obiettivi di patto hanno sancito per le Province **una manovra di miglioramento del saldo finanziario di 310 milioni per il 2009, 555 per il 2010 e 975 per il 2011. Per quanto riguarda il 2009 non solo il comparto ha centrato l'obiettivo, ma lo ha sopravanzato di 292 milioni (miglioramento che si aggiunge a quelli già conseguiti nel 2007 e 2008 pari rispettivamente a 610 e 280 milioni di euro).**

Al 31 dicembre 2009 il disavanzo complessivo delle Province è stato pari a -274 milioni di euro, mentre a legislazione vigente si prevede che per la fine dell'anno 2011 si raggiungerà un avanzo di oltre 400 milioni, segnando così il virtuoso processo di miglioramento di ogni singolo ente e dell'intero comparto complessivamente inteso.



Questi gli obiettivi che, seppure con estreme difficoltà, le Province raggiungeranno, rispettando, come ogni anno, le norme del patto di stabilità, garantendo un più che adeguato contributo al risanamento della finanza pubblica, in questa particolare fase storica più necessario che mai.

In un contesto di forte contenimento della finanza pubblica e soprattutto di importanti sacrifici che vengono richiesti alle Province mediante un patto di stabilità che peraltro, è disegnato in maniera sperequata tra i diversi livelli di governo, il taglio dei trasferimenti erariali di **300 e 500 milioni rispettivamente per il 2011 e dal 2012**, come previsti dall'art. 14 del decreto legge n. 78/10, avrà il sostanziale esito di aggravare e rendere ancora più evidente lo squilibrio tra il contributo alla manovra a carico dei singoli enti.

Il taglio dei trasferimenti infatti colpisce solo quelle Province che ancora godono dei trasferimenti erariali (sono 22 quelle che hanno azzerato la contribuzione da parte dello Stato) e che quindi, per definizione, non hanno un livello di entrate proprie che consenta loro di affrancarsi da un sistema di finanza derivata.

Gli enti interessati si troveranno a dover gestire risorse ridotte di circa il 40% nel 2011 e di oltre il 67% a partire dal 2012: su un complesso di trasferimenti pari a 1.300 milioni ne verranno tagliati prima 300 e poi 500.

Il decreto n.78/10 si è abbattuto dunque su una situazione di fatto già particolarmente compromessa, acuendo situazioni di squilibrio e senza che vi sia una effettiva equità di sacrifici tra livelli di governo: **su una cifra complessiva della manovra di 24 miliardi al settore Regioni ed enti locali vengono richiesti 15,3, solo attraverso le disposizioni dell'art. 14**, senza dunque considerare i tagli che vengono operati sulle singole voci di spesa di cui agli articoli 5 e 6 del decreto (e che infatti non furono quantificati nella relazione finanziaria, poiché semplicemente considerati *ad adiuvandum* per il raggiungimento dell'obiettivo di patto di stabilità).

E' necessario peraltro sottolineare quale è stata, e quale permane tuttora, la situazione di **forte riduzione delle entrate proprie**, riduzione che contribuisce non poco a contrastare il raggiungimento degli obiettivi, riducendo le risorse a disposizione e determinando anche incertezza nelle politiche di programmazione e sviluppo delle Province, sia sul versante degli interventi di spesa corrente sia, soprattutto, nel settore strategico degli investimenti pubblici sul territorio:

DATI SIOPE	INCASSI A SETTEMBRE 2009	INCASSI A SETTEMBRE 2010	variazione
ADDIZIONALE ENERGIA ELETTRICA	641.082.617	601.733.240	-6,14
IPT	827.131.452	793.822.308	-4,03
RCAUTO	1.506.268.742	1.393.465.521	-7,49
<b>totali</b>	<b>2.974.482.811</b>	<b>2.789.021.069</b>	<b>-6,24</b>

Ciò è stato peraltro sottolineato anche nel documento licenziato lo scorso 28 settembre dalle Commissioni parlamentari competenti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla finanza locale, nel quale si attesta che *“la profonda crisi del mercato dell'auto e alcuni mutamenti nelle abitudini degli automobilisti, hanno influito negativamente sulle entrate provinciali”*).

### *PATTO DI STABILITA' ED INVESTIMENTI*

Nel medesimo documento, rispetto al patto di stabilità viene rilevato che *“pur contribuendo negli ultimi anni al contenimento degli andamenti della finanza pubblica locale, l'applicazione del patto ha determinato alcuni effetti distorsivi..... il carattere stringente dei coefficienti del patto, conseguente all'obiettivo della manovra, e il contestuale congelamento dell'uso della leva fiscale, hanno determinato una forte compressione della spesa per investimenti degli enti locali”* .

Viene dunque riconosciuto quanto da tempo l'UPI ha sottolineato e cioè che il patto di stabilità ha determinato un forte rallentamento degli investimenti; criticità anche rafforzata dalle disposizioni contenute dall'art.9 della legge n. 102/09, di conversione del decreto legge n. 78/09 c.d. “anti-crisi”, con il quale il Governo ha inteso accelerare i pagamenti della PA nei confronti dei creditori, secondo quanto disposto dalla disciplina comunitaria recata dalla direttiva 2000/35 (dlg. 231/2002).

Esse prevedono che le pubbliche amministrazioni adottino gli opportuni provvedimenti per garantire il pagamento degli impegni in maniera tempestiva, già con effetto immediato, prescrivendo, per il futuro, la responsabilità amministrativa e disciplinare per i funzionari che impegnino somme senza aver verificato preventivamente la effettiva compatibilità di tali somme con i flussi finanziari e soprattutto con le regole di finanza pubblica.

Tale situazione è l'esatto contrario di quanto da mesi il sistema degli enti locali chiede al Governo, cioè la possibilità di liberare immediatamente la cospicua mole di residui passivi a favore delle imprese creditrici, operando una deroga al Patto di Stabilità interno, in virtù dell'eccezionale crisi economica del Paese.

E' evidente che la percentuale di residui passivi in conto capitale spendibili, messa “a disposizione” degli enti locali dall'art. 14 comma 11 della legge n.122/10, (0,75% di quanto risultante dal rendiconto 2008) e dunque escludibili dai saldi rilevanti ai fini del patto sono una misura assolutamente inappropriata a garantire l'effettiva efficacia di una disposizione legislativa tendente a garantire un certo respiro al sistema economico dei territori: è noto che una priorità evidenziata dal sistema imprenditoriale è proprio quella di ridurre i tempi di pagamento da parte della PA nei confronti delle imprese fornitrici di lavoro e servizi, che in un tale contesto economico non solo devono contrastare la crisi della domanda, ma si trovano a dover fronteggiare anche la mancanza di liquidità, con evidenti ripercussioni sul sistema economico complessivo e sul livello occupazionale



## CONCLUSIONI - L'ACCORDO DEL 9 LUGLIO 2010

La forte criticità rappresentata all'indomani dell'emanazione del decreto legge 78/10, e nel pieno dibattito della fase parlamentare di conversione, il Ministro dell'Economia on. Giulio Tremonti ha siglato con Anci e Upi un accordo con il quale il Governo si è impegnato ad avviare un tavolo di confronto per individuare le possibili soluzioni ai problemi sottolineati dal sistema delle autonomie locali.

In particolare l'accordo prevede:

- l'apertura di un tavolo di monitoraggio per verificare, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, le misure volte a:
  - a. aumentare la percentuale dei residui passivi da poter spendere;
  - b. assorbire i tagli dei trasferimenti all'interno degli obiettivi del patto di stabilità interno;
  - c. riconoscere la massima autonomia nella gestione delle risorse umane per gli enti che hanno una spesa di personale virtuosa, fermi restando gli effetti economici del decreto legge n.78/10.

Il tavolo, i cui lavori sono appena iniziati, contestualmente a quelli del tavolo tecnico per ridefinire le modalità di raggiungimento degli obiettivi di patto per gli anni 2011 e seguenti, dovrebbe infatti porre rimedio alla ormai insostenibile situazione degli enti locali, stretti da un lato dal taglio dei trasferimenti e dagli obiettivi del patto di stabilità interno, e dall'altro dalla esigenza di garantire un livello di spesa per investimenti coerente con le prerogative istituzionali in materia di strade, scuola, manutenzione del territorio e pianificazione e realizzazione delle opere infrastrutturali.

L'imminente avvio del federalismo fiscale, attraverso l'attuazione di quanto previsto nella legge delega n. 42/09, ci pone dunque nella evidente difficoltà di rappresentare con forza tutte le criticità e le perplessità fin qui sottolineate in materia di finanza provinciale.

Una fase transitoria, dove il finanziamento delle funzioni fondamentali e non, prende le mosse dalla fotografia dei bilanci provinciali non può non allarmare: mancanza di leva fiscale, tagli ai trasferimenti erariali, politiche di investimento ridotte al lumicino, accanto ad un consolidamento della rigidità delle spese correnti, definiscono un quadro di contesto assolutamente non propizio da cui partire per avviare il federalismo fiscale.

A ciò si aggiunga che nel corso degli anni, il processo di decentramento statale, ma soprattutto di trasferimento e/o la delega di funzioni dalle Regioni alle Province ha finito per comporre un quadro assai disomogeneo della struttura dei bilanci provinciali nelle singole realtà: in alcuni casi metà delle risorse provinciali originano dalle Regioni, mentre in altri sono i trasferimenti erariali il principale flusso vitale per gli enti.

Tale quadro "a macchia di leopardo" rappresenterà un motivo in più di attenzione nell'avvio del federalismo fiscale, poiché tale situazione, se non debitamente monitorata e accompagnata rischierà di accentuare divari e differenze tra i territori, con l'evidente conseguenza di minare gli effetti potenzialmente benefici di un efficace modello di federalismo fiscale cui invece si vuole tendere.