

La manovra e le conseguenze per regioni e comuni

Antonio Misiani

Deputato

Commissione bicamerale per il federalismo fiscale

*Seminario SPI-CGIL Lombardia
Sesto S. Giovanni, 19 settembre 2011*

Lo stato dell'economia

- **Economia globale:**
 - Frenata della ripresa, rischio nuova recessione
 - Instabilità dei mercati finanziari e crisi dei debiti sovrani nell'Eurozona
- **Economia italiana:**
 - Ripresa debole e in frenata
 - Occupazione fiacca, disoccupazione elevata
 - Instabilità finanziaria

Tab. 1 - La manovra 2011

Effetti della manovra sull'indebitamento netto

<i>(% PIL)</i>	2011	2012	2013	2014
<i>Indebitamento netto tendenz. (DEF)</i>	-3,9	-2,7	-2,7	-2,6
DL 98/2011	0,1	0,3	1,4	2,7
DL 138/2011	0,0	1,4	1,8	0,7
Totale manovra	0,2	1,7	3,2	3,4
<i>Indebitamento netto programmatico</i>	-3,7	-1,0	0,5	0,8
<i>(miliardi)</i>	2011	2012	2013	2014
<i>Indebitamento netto tendenz. (DEF)</i>	-61,9	-44,9	-45,8	-45,9
DL 98/2011	2,1	5,6	24,4	48,0
DL 138/2011	0,7	22,7	29,9	11,8
Totale manovra	2,8	28,3	54,3	59,8
<i>Indebitamento netto programmatico</i>	-59,1	-16,6	8,5	13,9

Tab. 2 – Composizione della manovra

<i>Composizione manovra (miliardi)</i>	2011	2012	2013	2014
<i>Fonti</i>	5,1	34,9	56,2	62,4
Maggiori entrate	2,8	21,1	35,9	40,1
Minori spese	2,4	13,7	20,3	22,3
<i>Impieghi</i>	2,3	6,6	1,9	2,6
Minori entrate	0,2	0,4	0,5	0,8
Maggiori spese	2,1	6,1	1,4	1,8
Manovra netta	2,8	28,3	54,3	59,8
% entrate nette	92%	73%	65%	66%

Tab. 3 - La manovra: fonti

<i>Manovra estiva: fonti (miliardi)</i>	2011	2012	2013	2014
Maggiori entrate	2,8	21,1	35,9	40,1
Irap banche e assicurazioni		0,9	0,5	0,5
Lotta evasione fiscale	0,1	1,3	2,6	2,6
Bollo deposito titoli	0,7	1,3	3,8	2,5
Giochi, benzina, fumo	0,4	4,1	4,0	4,0
Contributo solidarietà		0,1	0,1	0,1
Rendite finanziarie		1,4	1,5	1,9
Robin tax		1,8	0,9	0,9
IVA	0,7	4,2	4,2	4,2
Agevolazioni fiscali		4,0	16,0	20,0
Altre maggiori entrate	0,8	2,0	2,2	3,2
Minori spese	2,4	13,7	20,3	22,3
Incremento ticket	0,4			
Infrastrutture	0,0	0,3	0,5	0,8
Patto di stabilità interno		4,2	6,4	6,4
Previdenza		0,6	1,4	1,9
Pubblico impiego		0,4	2,1	2,1
Razionalizzazione Amm. centrali	1,9	2,2	4,7	6,0
Riduzione spese ministeri		6,0	2,5	
Spesa sanitaria	0,0		2,6	5,1
Altre minori spese	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTALE FONTI (miliardi)	5,1	34,9	56,2	62,4

Tab. 4 - La manovra: impieghi

<i>Manovra estiva: impieghi (miliardi)</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Minori entrate	0,2	0,4	0,5	0,8
Previdenza	0,0	0,2	0,4	0,4
Altre minori entrate	0,2	0,2	0,1	0,3
Maggiori spese	2,1	6,1	1,4	1,8
Infrastrutture	0,0	0,3	0,5	0,8
Patto di stabilità interno – enti virtuosi		0,2		
Spesa sanitaria	0,5		0,1	0,1
Fondo ISPE	0,8	4,9		
Trasporto pubblico locale	0,4	0,4	0,4	0,4
Altre maggiori spese	0,4	0,4	0,5	0,6
TOTALE IMPIEGHI (miliardi)	2,3	6,6	1,9	2,6
TOTALE MANOVRA NETTA (miliardi)	2,8	28,3	54,3	59,8

Le criticità della manovra

- Riequilibrio dei conti pubblici: zone d'ombra (recupero evasione?) e incognite (clausola di salvaguardia per delega fiscale/assistenziale)
- Equità sociale: pressione fiscale record (44,7% PIL nel 2013) con eccessivo appesantimento sulle famiglie (IVA, accise, taglio agevolazioni, ecc.), debole tassazione patrimoniale, limitati tagli dei costi della politica, lotta all'evasione insufficiente, articolo 8, tagli alla sanità e agli enti locali
- Crescita economica: la manovra è recessiva (rischio crescita zero nel 2012); gli interventi per lo sviluppo sono deboli sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo

Un'altra manovra è possibile...

- Riequilibrio dei conti pubblici: maggiori tagli alle amministrazioni centrali; dismissione patrimonio pubblico e asta frequenze, imposta sui grandi patrimoni immobiliari, maggiore lotta all'evasione e all'elusione fiscale, imposta straordinaria sui capitali scudati, recupero condono IVA
- Equità sociale: sostegno a giovani e donne lavoratrici, riduzione clausola di salvaguardia
- Crescita economica: stabilizzazione 55%, sblocco investimenti enti locali, liberalizzazioni, meno IRAP componente lavoro, infrastrutture e mezzogiorno, riduzione IVA turismo

La manovra e le amministrazioni locali: Decreto-legge 98/2011 (1)

- Dal 2012 possibilità di regionalizzare il Patto interno di stabilità (art. 20, comma 1)
- Ripartizione degli enti soggetti al Patto in quattro classi in base a 10 parametri di virtuosità (art. 20, comma 2)
- Gli enti della classe più virtuosa dal 2012 non concorrono alle manovre previste dal DL 78/2010 e dal DL 98/2011 (art. 20, comma 3)
- I tagli ai trasferimenti del DL 78/2010 vengono estesi agli anni 2014 e seguenti (art 20, comma 4)

La manovra e le amministrazioni locali: Decreto-legge 98/2011 (2)

- Il concorso delle amministrazioni locali alla manovra è pari a 6 mld nel 2012 e 6,4 mld dal 2013 ed è così ripartito (art. 20, comma 5):
 - Regioni ordinarie: 1,6 mld dal 2012;
 - Regioni speciali: 2 mld dal 2012;
 - Province: 0,7 mld nel 2012 e 0,8 mld dal 2013;
 - Comuni: 1,7 mld nel 2012 e 2 mld dal 2013
- Secondo l'art. 1, comma 12 del DL 138/2011 il concorso degli enti territoriali alla manovra nel 2012 potrà essere ridotto in relazione al maggior gettito (1,8 mld) prodotto dall'addizionale IRES per i soggetti operanti nel settore energetico (la cosiddetta "Robin Tax").

La manovra e le amministrazioni locali: Decreto-legge 138/2011 (1)

- L'art. 1, comma 10 anticipa al 2012 la possibilità per le regioni di modificare l'addizionale regionale IRPEF e rimodula gli incrementi alle aliquote che possono essere apportati, nel tempo, dalle regioni.
- Il comma 11 sblocca, dal 2012, il potere dei comuni di aumentare l'addizionale comunale IRPEF. I comuni possono stabilire aliquote differenziate solo in relazione agli scaglioni di reddito stabiliti dalla legge statale
- Il comma 12 (primi due periodi) prevede la possibilità di ridurre le misure previste a carico degli enti territoriali dal nuovo patto di stabilità interno, per effetto delle maggiori entrate dell'addizionale IRES per i soggetti operanti nel settore energetico ("Robin Tax"). La norma (periodi successivi al secondo) stabilisce l'equiparazione della misura dell'Imposta provinciale di trascrizione (IPT) dovuta per gli atti soggetti e non soggetti a IVA
- il comma 12- *bis* attribuisce ai comuni, per il triennio 2012-2014, l'intero maggior gettito ottenuto a seguito dell'intervento degli stessi nell'attività di accertamento. Il comma 12-*ter* rafforza i poteri svolti in materia di accertamento delle imposte sui redditi dai Consigli Tributari. Sono inoltre previste nuove modalità di pubblicazione dei dati relativi alle dichiarazioni sul sito del comune. Il comma 12-*quater* condiziona l'attribuzione ai comuni di risorse derivanti dal gettito fiscale alla costituzione, entro il 31 dicembre 2011, dei Consigli Tributari.
- Il comma 13 modifica l'articolo 21, comma 3, del DL. 98/2011, istitutivo di un fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario. Si prevede che la ripartizione venga effettuata sulla base di criteri premiali, con possibilità di attribuire il 50% delle risorse a favore degli enti collocati nella classe degli enti più virtuosi

La manovra e le amministrazioni locali: Decreto-legge 138/2011 (2)

- I comuni fino a 1.000 ab. esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici mediante un'unione di comuni. La popolazione delle unioni deve essere superiore a 5.000 ab. (3.000 ab. per i comuni montani), salvo diverso limite individuato dalla regione. Organi dell'unione sono il consiglio, il presidente e la giunta. Dal 2014 le unioni sono soggette al Patto interno di stabilità
- Riduzione dei consigli e delle giunte dei piccoli comuni dal primo rinnovo. Nei comuni fino a 1.000 ab. non è prevista la giunta
- I comuni tra 1.000 e 5.000 ab. esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante convenzione o unione (due funzioni entro fine 2011 e tutte e sei entro fine 2012). La popolazione delle unioni deve raggiungere 10.000 ab., salvo diverso limite individuato dalla regione
- Liquidazione entro fine 2012 delle società dei comuni fino a 30.000 ab.
- Dal 2013 il Patto interno di stabilità si applicherà anche ai comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 ab.

La manovra e le amministrazioni locali: Decreto-legge 138/2011 (3)

- Per le regioni diventa condizione per la collocazione nella classe dei più virtuosi (art. 14):
 - Riduzione dei consiglieri e degli assessori regionali a decorrere dalla legislatura successiva;
 - Riduzione dal 2012 degli emolumenti entro il limite dell'indennità dei parlamentari;
 - Trattamento dei consiglieri regionali commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori;
 - Istituzione dal 2012 di un Collegio dei revisori dei conti;
 - Passaggio al sistema previdenziale contributivo
- Dimezzamento dei consiglieri e degli assessori provinciali a partire dal primo rinnovo (art. 15)

La manovra e le amministrazioni locali: le criticità

- Sforzo di riequilibrio sproporzionato
- Sforzo troppo concentrato sui non virtuosi
- Sblocco addizionale IRPEF insufficiente e sperequato
- Conseguenze: aumento tasse, taglio investimenti, riduzione servizi
- Compromessa l'attuazione del federalismo fiscale
- Riforme ordinamentali (province, piccoli comuni) frettolose e approssimative

Sforzo di riequilibrio sproporzionato

- Negli anni della crisi (2007-2010) le amministrazioni locali sono state responsabili in minima parte del peggioramento del deficit e del debito pubblico (vedi Tab. 5)
- Nel 2010 le amministrazioni locali hanno generato l'11% del deficit e il 6% del debito pubblico
- La manovra finanziaria 2010 ha caricato sulle AL il 34% dello sforzo di riequilibrio nel 2012-2013 (vedi Tab. 7)
- La manovra finanziaria 2011 carica sulle AL una quota pari al 17% dell'aggiustamento del 2012-2013 (vedi Tab. 6)
- Nel complesso, la quota di risanamento caricata sulle AL è pari al 25% nel 2012 e al 22% nel 2013

Tab. 5 – La finanza pubblica negli anni della crisi

<i>Indebitamento netto e debito pubblico (miliardi)</i>	<i>2007</i>	<i>2010</i>	<i>2010 (quota %)</i>	<i>Δ 2007-10 (miliardi)</i>	<i>Δ 2007-10 (quota %)</i>
Indebitamento netto – Totale AP	-23,5	-71,2	100,0%	-47,7	100,0%
Enti di previdenza	10,4	5,7	-8,0%	-4,7	9,9%
Amministrazioni centrali	-31,8	-69,3	97,4%	-37,6	78,8%
Amministrazioni locali	-2,2	-7,6	10,6%	-5,4	11,3%
Comuni	-2,0	-2,1	2,9%	-0,1	0,2%
Province	-0,5	-1,0	1,4%	-0,4	0,9%
Regioni	1,7	2,4	-3,4%	0,7	-1,5%
Debito pubblico – Totale AP	1599,6	1843,0	100,0%	243,4	100,0%
Enti di previdenza	0,6	0,0	0,0%	-0,5	-0,2%
Amministrazioni centrali	1489,0	1732,0	94,0%	243,0	99,8%
Amministrazioni locali	110,0	111,0	6,0%	1,0	0,4%
Comuni	46,6	48,9	2,7%	2,4	1,0%
Province	8,8	9,1	0,5%	0,3	0,1%
Regioni	44,8	41,7	2,3%	-3,2	-1,3%

Tab. 6 – La manovra 2011 e le amministrazioni locali

<i>Manovra estiva: amministrazioni locali (miliardi)</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Fonti	0,4	5,3	9,6	12,1
Maggiori entrate	0,1	1,1	0,7	0,6
Minori spese	0,4	4,2	9,0	11,5
Incremento ticket	0,4			
Patto di stabilità interno		4,2	6,4	6,4
Spesa sanitaria	0,0		2,6	5,1
Impieghi	0,9	0,6	0,5	0,6
Minori entrate		0,0	0,0	0,0
Maggiori spese	0,9	0,6	0,5	0,6
Patto di stabilità interno – virtuosi		0,2		
Spesa sanitaria	0,5		0,1	0,1
Trasporto pubblico locale	0,4	0,4	0,4	0,4
Manovra netta ammin. locali	-0,5	4,7	9,2	11,5
% totale manovra netta	-16,0%	16,5%	16,9%	19,2%

Tab. 7 - Le manovre 2010-2011 e le amministrazioni locali

<i>Manovre 2010-2011 e amministrazioni locali</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Manovra netta AL	5,3	13,1	17,7	20,0
Manovra 2010 (DL 78 + legge di stabilità)	5,8	8,4	8,5	8,5
Regioni ordinarie	4,0	4,5	4,5	4,5
Regioni speciali	0,5	1,0	1,0	1,0
Province	0,3	0,5	0,5	0,5
Comuni	1,5	2,5	2,5	2,5
Manovra 2011 (DL 98 + DL 138)	-0,5	4,7	9,2	11,5
Regioni ordinarie (*)		1,1	1,6	1,6
Regioni speciali (*)		1,4	2,0	2,0
Province (*)		0,5	0,8	0,8
Comuni (*)		1,2	2,0	2,0
Manovra netta totale	15,0	53,3	79,3	84,8
Manovra 2010 (DL 78 + legge di stabilità)	12,1	25,1	25,0	25,0
Manovra 2011 (DL 98 + DL 138)	2,8	28,3	54,3	59,8
% manovra netta AL	35,6%	24,6%	22,3%	23,6%
Manovra 2010 (DL 78 + legge di stabilità)	47,7%	33,6%	33,9%	33,9%
Manovra 2011 (DL 98 + DL 138)	-16,0%	16,5%	16,9%	19,2%

(*) Nel 2012 al netto del gettito pro-quota della "Robin Tax" (1,8 miliardi)

Sforzo di riequilibrio troppo concentrato sui non virtuosi

- La differenziazione della manovra a seconda della virtuosità degli enti è un principio in sé condivisibile
- Non è però chiaro come verranno calcolati e ponderati i dieci parametri di virtuosità
- Il combinato disposto delle manovre 2010 e 2011 è complessivamente insostenibile
- La condizione degli enti non virtuosi risulta particolarmente critica, poiché dovranno caricarsi l'intero peso della manovra e, in più, la quota della manovra 2010 e 2011 che non graverà sugli enti più virtuosi

Le conseguenze della manovra

- Il combinato disposto delle manovre 2010-2011 comporta uno sforzo di rientro insostenibile per le amministrazioni locali. I comuni, in particolare, dal 2012 diventeranno finanziatori netti dei deficit degli altri comparti della PA
- Le principali conseguenze saranno:
 - Inasprimento della pressione tariffaria e fiscale, con particolare riferimento all'addizionale IRPEF (pagata per il 90% da dipendenti e pensionati);
 - Blocco dei pagamenti in c/capitale e ulteriore crollo degli investimenti locali (già calati del 15,9% nel 2010);
 - Riduzione dei servizi pubblici (particolarmente critica la situazione del trasporto pubblico locale).
- Su comuni e province si scaricheranno anche buona parte dei pesanti tagli ai bilanci regionali

Sblocco dell'addizionale IRPEF insufficiente e sperequato

- Lo sblocco totale dell'addizionale IRPEF dal 2012 verrà utilizzato da molti enti per tentare di compensare le ricadute delle manovre 2010 e 2011
- Il gettito aggiuntivo dell'addizionale IRPEF è fortemente sperequato sul territorio: la gran parte dei comuni del Nord potrà compensare integralmente lo sforzo di riequilibrio, mentre solo una minoranza di quelli del Sud avrà questa possibilità (a causa della minore base imponibile)
- Lo sblocco della sola addizionale IRPEF carica lo sforzo fiscale per il 90% su lavoratori dipendenti e pensionati
- Meglio sarebbe stato uno sblocco complessivo dell'autonomia impositiva dei comuni (ICI compresa)

Compromessa l'attuazione del federalismo fiscale

- La manovra è stata varata in assenza della benché minima concertazione con gli enti territoriali, contrariamente allo spirito e alle previsioni della legge delega sul federalismo fiscale
- Il combinato disposto delle manovre 2010 e 2011 sconvolge il quadro delle risorse degli enti territoriali, compromettendo il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali (drasticamente ridotti, con la conferma dei tagli anche a regime) e la possibilità di garantire l'integrale finanziamento dei servizi essenziali e delle funzioni fondamentali
- Buona parte degli spazi di autonomia impositiva riconquistati dagli enti territoriali verranno sacrificati per fronteggiare l'impatto della manovra

Riforme ordinamentali frettolose e approssimative

- L'obbligo della gestione associata dei servizi nei piccoli comuni è in linea di principio condivisibile. Di difficile valutazione è l'effettiva fattibilità negli (stretti) tempi previsti
- La parziale soppressione delle province, inizialmente prevista, è stata stralciata. Il governo ha varato un DDL costituzionale che sopprime le province ma attribuisce alle regioni la facoltà di istituire forme associative fra i comuni per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta
- La soppressione totale delle province farebbe risparmiare 113 milioni (il costo degli amministratori provinciali), ma l'attribuzione alle regioni dei 61 mila dipendenti provinciali potrebbe comportare maggiori oneri fino a 600 milioni (il contratto dei dipendenti regionali costa il 24% in più di quello degli enti locali)

Conclusioni

- Lo sforzo di riequilibrio sproporzionato imposto alle amministrazioni locali accresce il carattere socialmente iniquo e gli effetti depressivi della manovra estiva 2011 e compromette l'attuazione del federalismo fiscale
- Una buona parte dello sforzo di rientro sarà coperto attraverso l'aumento delle addizionali IRPEF, appesantendo il carico fiscale prevalentemente di lavoratori dipendenti e pensionati
- Per il resto, la manovra comporterà un ulteriore rallentamento degli investimenti locali (deprimendo l'economia) e l'indebolimento di servizi pubblici essenziali
- Le riforme ordinamentali inserite nella manovra sono del tutto scollegate da un ridisegno organico del sistema delle autonomie. L'obbligo di gestione associata nei piccoli comuni e l'eventuale abolizione delle province comporterà nel prossimo biennio una radicale riorganizzazione dei servizi di molti enti locali, da monitorare con attenzione