

Camera dei deputati

XV LEGISLATURA

TEMI DI FINANZA PUBBLICA

Una ricognizione svolta dagli uffici della Camera e del Senato, unitamente ad esperti di: Corte dei conti, Banca d'Italia, Ragioneria generale dello Stato, ISTAT, Commissione tecnica per la finanza pubblica, ISAE, Cassa DD.PP.

(in attuazione dell'art. 1, co. 481, L. finanziaria 2007)

I N D I C E

Premessa

La cooperazione tra le istituzioni in tema di monitoraggio della finanza pubblica (ex co. 473-481, art. 1, L. finanziaria 2007)

SCHEDE DI SINTESI

Rapporti con l'Unione europea

Rapporti con gli enti territoriali

La spesa nel bilancio dello Stato

La spesa per il pubblico impiego

Sanità

Potenziamento della rete infrastrutturale (materiale e immateriale)

Entrate

RAPPORTI CON GLI ENTI TERRITORIALI

Linee evolutive del decentramento

Nell'attuale fase di transizione verso un sistema a finanza decentrata non c'è ancora un consenso unanime sul grado di decentramento ritenuto ottimale che non è definibile in termini strettamente tecnici, ma deve essere frutto di un'intesa politica.

Il DPEF, nella parte dedicata alla finanza decentrata, individua alcune linee di tendenza:

- maggiore autonomia fiscale;

- meccanismi nuovi di distribuzione, basati sui costi e i fabbisogni standard relativi alla produzione dei servizi;
- passaggio ad un assetto di regole basate sul saldo di bilancio e non sulla spesa, già in parte attuato con la scorsa finanziaria;
- sviluppo del decentramento.

Proposte di federalismo fiscale

Il disegno di legge delega sul federalismo, che prevede i criteri di attuazione dell'articolo 119 Cost., pone l'accento su:

- un coordinamento dei flussi di bilancio e un coordinamento dinamico delle entrate;
- un nuovo metodo di finanziamento che passa dal criterio della spesa storica a quello del fabbisogno;
- la distinzione tra piccoli e grandi comuni.

I problemi che rimangono tuttora aperti:

- sistema di tassazione e meccanismi di perequazione dei diversi livelli di spesa pro-capite fra macroaree territoriali e regioni a statuto ordinario e speciale;
- le istituzioni di raccordo tra centro e periferia;
- quali livelli di differenziazione dei servizi pubblici sono accettabili.

La legge finanziaria per il 2007 deve essere considerata come tappa intermedia.

I temi da affrontare nel breve periodo:

- passaggio alla regola del saldo per le regioni;
- questioni legate allo specifico trattamento del comparto "Sanità" nel patto di stabilità interno e introduzione di vincoli autonomi per le regioni che "sforano";
- superamento delle criticità legate al Patto di stabilità interno 2007, con particolare riferimento all'utilizzo degli avanzi di amministrazione;
- monitoraggio del debito delle pubbliche amministrazioni;

- risorse che possono essere assegnate agli enti territoriali già dal 2008; IRAP; possibile revisione dell'ICI^[1]; trasferimento di risorse dal centro e forme di compartecipazione alle aliquote fiscali;
- esternalizzazione dei servizi;
- *spending review* e monitoraggio della spesa degli enti decentrati;
- omogeneizzazione dei criteri contabili tra i livelli di governo;
- ruolo, tempi per l'effettiva operatività del SIOPE per tutti gli enti e definizione di una piattaforma comune per valutare l'andamento dei flussi di gestione degli enti decentrati.

Patto di stabilità per le regioni

Il vincolo rimane fissato sulla spesa al netto di quella sanitaria, con un impatto limitato al solo 15% della spesa complessiva. La legge finanziaria per il 2007 prevedeva una sperimentazione che non ha ricevuto consensi^[2]. La ragione va forse imputata al fatto che l'applicazione della regola del saldo comporterebbe l'inclusione della spesa sanitaria nel vincolo, con l'oggettiva difficoltà di ricondurre ad un unico saldo due dinamiche di spesa (ordinaria e sanità) che hanno andamenti diversi. Con la stabilizzazione della spesa sanitaria verrà probabilmente meno questo ostacolo all'applicazione della regola del saldo anche al comparto delle regioni.

Aspetti critici del Patto di stabilità interno per il 2007

La scelta di far riferimento ad un triennio (2003-2005), pur consentendo di ridurre le distorsioni dovute ad annate anomale, ha comunque il limite di far riferimento ad esercizi pregressi, penalizzando alcuni enti e favorendone altri. In particolare, sono stati avvantaggiati gli enti maggiormente indebitati.

Ai tavoli politici e tecnici si è discusso il possibile allineamento del vincolo con il Patto di stabilità e crescita, assegnando agli enti l'obiettivo del pareggio. Tale soluzione avrebbe la controindicazione di contravvenire al principio costituzionale per il quale gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti.

Possibili evoluzioni del Patto di stabilità

Per ovviare a tale inconveniente, ai tavoli politici e tecnici è stata prospettata un'altra soluzione, quella di consentire ai singoli enti un disavanzo coerente con la crescita del debito prevista nel DPEF. Questo vincolo tuttavia non si attaglierebbe bene agli enti locali che effettuano la quota maggiore degli investimenti. Pertanto potrebbe decidersi a livello politico

quale quota di indebitamento assegnare a tali enti, eventualmente in subordine rispetto alla facoltà di utilizzare gli avanzi di amministrazione.

Al riguardo, nel corso del dibattito, è stato ricordato che già nel testo originario della LF 2007 era stata delineata una possibile soluzione: fare riferimento a possibili compensazioni fra enti, ciò avrebbe potuto aumentare la flessibilità del Patto e ridurre quindi i connessi inconvenienti a livello dei singoli enti.

Si è, inoltre, osservato che una soluzione quale quella di consentire agli enti locali una crescita del proprio debito in proporzione a quella fissata in sede europea per il complesso della PA., favorirebbe gli enti già indebitati, che disporrebbero dello stesso margine di incremento del debito di un ente non indebitato. Tale svantaggio verrebbe aumentato se ci fosse il vincolo di utilizzare prima l'avanzo.

Sul punto se favorire o meno gli enti virtuosi, ad esempio stabilendo tetti di incremento del debito differenziati, non è emersa una posizione univoca nel corso degli interventi. Dubbi sono stati, poi, sollevati circa l'utilità di prevedere premi per gli enti virtuosi o penalizzazioni per quelli inadempienti che colpiscono i cittadini (attraverso incrementi di prelievo) piuttosto che gli amministratori.

Cautele sono state espresse riguardo all'**utilizzo degli avanzi di amministrazione**, rispetto a cui non può essere sottovalutata l'esigenza di raccordo tra le regole europee e nazionali. In particolare, occorre evitare che l'utilizzo di tali avanzi possa avere effetti negativi sul rispetto dei vincoli di indebitamento netto^[3].

E' stato inoltre sottolineato che l'avanzo di amministrazione non sempre rappresenta una grandezza affidabile dal punto di vista della buona gestione dell'amministrazione (su di esso incidono, a volte, improprie revisioni dei residui attivi). Anche l'accesso al credito, cresciuto considerevolmente negli ultimi anni, potrebbe aver generato una parte cospicua dell'avanzo di amministrazione degli enti locali.

Esternalizzazione dei servizi

Si assiste all'allargamento dell'area delle società a cui le PA attribuiscono parti consistenti della propria attività. La costituzione di società alle quali conferire attività un tempo gestite dall'ente ha rappresentato una possibilità in più di ricorso a risorse esterne di indebitamento, con evidenti problemi di valutazione della posizione debitoria complessiva delle amministrazioni. Le scelte di *governance* degli enti sono, a volte, alla base di una solo apparente riduzione della spesa di competenza comunale. La necessità di un attento monitoraggio del comportamento finanziario di ciascun ente dovrebbe consigliare di prevedere, almeno per quelli di maggiori dimensioni, la predisposizione di bilanci consolidati.

Applicazione della *spending review* agli enti locali

Nel corso del dibattito, è stata rilevata l'opportunità di operare una sorta di *spending review* anche a livello locale, pur senza una procedura formale: una volta fissato il vincolo di saldo, gli enti locali rimoduleranno conseguentemente le spese in base alle proprie revisioni di priorità. Al riguardo sono state espresse perplessità circa la possibilità di contenere ulteriormente la spesa degli enti locali. Il quadro informativo contenuto nel DPEF, con riferimento ai flussi tendenziali di spesa delle amministrazioni decentrate, evidenzia, infatti, un andamento della spesa che appare ottimistico: la spesa corrente, al netto della spesa per interessi, prestazioni sociali in denaro e sanità, presenta una crescita dell'1% contro una media del 4% degli anni precedenti, lasciando limitatissimi margini di ulteriore contenimento di questo aggregato.

Omogeneizzazione dei criteri contabili tra i diversi livelli di governo e classificazione funzionale della spesa degli enti decentrati:

L'omogeneizzazione dei criteri di bilancio tra i diversi soggetti e la revisione della classificazione funzionale della spesa rappresentano condizioni fondamentali ai fini dell'applicazione dei criteri previsti dal DDL delega sul federalismo. Su tali aspetti si dovrebbe procedere con immediatezza, proprio per agevolare il processo di definizione delle nuove regole di funzionamento delle amministrazioni decentrate

Nella determinazione dei costi standard (previsti per le regioni dalla lettera *m* dell'articolo 117) e dei fabbisogni standardizzati (previste per gli enti territoriali dalla lettera *p*), va tuttavia osservato che i provvedimenti finora effettuati hanno fallito: gli enti che sulla base del fabbisogno standardizzato dovevano cedere risorse agli altri chiedevano invece che fosse lo Stato a integrare i fabbisogni.

Entrata a regime del SIOPE

La codificazione degli incassi e dei pagamenti con aggiornamento quotidiano dei dati è un grande passo avanti e uno strumento da rafforzare. Attualmente vi rientrano lo Stato, limitatamente al lato delle spese, le regioni, gli enti locali, le università e gli enti di ricerca. Dal 1° gennaio 2008, è prevista l'entrata a regime del SIOPE anche per gli enti sanitari. Per quanto concerne le criticità, va ricordato che al momento restano fuori le entrate dello Stato e gli enti previdenziali^[4]. Il SIOPE è uno strumento avanzato (anche se ancora limitato alla cassa) ed è di estrema trasparenza perché aperto a tutte le PA. Permane qualche problema circa la piena affidabilità dei dati, connesso alle difficoltà di scambio delle informazioni fra tesoriери e Banca d'Italia. Nel futuro si attendono dei risultati più significativi ed affidabili. Al riguardo potrebbe essere opportuno incentivare, intervenendo con la legge finanziaria, un più efficace utilizzo dello strumento SIOPE, anche attraverso la formazione del personale addetto. In questo modo

L'inattendibilità dei dati non sarà più oggetto di contestazioni in sede di contrattazione della manovra.

Sessione di bilancio

Con riferimento, infine, alla sessione di bilancio, è stato osservato come larga parte del fenomeno dell'ingorgo della legge finanziaria derivi dalle disposizioni relative al suo contenuto proprio, con particolare riferimento a quelle sulla finanza locale e il rispetto dei vincoli comunitari. Andrebbe, pertanto, valutata positivamente, anche in vista della prossima sessione, l'introduzione di un collegato destinato alla finanza locale che risolva anticipatamente i nodi politici relativi a tale materia.

^[1] Tale imposta, come accade in altri paesi, è tipicamente municipale; nel caso se ne riduca il gettito, occorre prevedere forme di compensazione per il finanziamento degli enti locali.

^[2] Eccezione fatta per la sola provincia autonoma di Trento, che ha mandato una proposta in tal senso.

^[3] Il decreto legge n. 81/2007 concede l'utilizzo di soli 370 milioni su 5,5 miliardi di avanzi totali nel 2005: l'utilizzo integrale di tale ammontare non sarebbe stato compatibile con i vincoli europei.

^[4] Per tali enti, che pure hanno una grande rilevanza dal punto di vista finanziario, le difficoltà derivano dall'assenza della figura del tesoriere. Si sta sperimentando la possibilità di acquisire i dati almeno con cadenza mensile.