

Il Rapporto IFEL 2010

Relazione di analisi sul Rapporto annuale di
Economia e Finanza locale

Aggiornamento: 24/04/2011

A cura di: Dr. Andrea Recaldin

Il rapporto annuale di IFEL consente di avere una fotografia ed una attenta analisi sull'andamento dei bilanci dei comuni italiani dell'ultimo biennio 2008-2009 e una prima stima del 2010. Un anno di estrema importanza, **in quanto è l'anno che precede l'avvio dell'attuazione del federalismo fiscale.**

Non sarebbe corretto, comunque, analizzare l'economia e la finanza locale, senza contestualizzarla all'interno di quel quadro più ampio che è l'economia italiana. Economia che, come evidenziato dal recente DEF, presenta un rapporto deficit/PIL al 4,6%, ed un debito pubblico che nel 2010 ha toccato il 120% del prodotto interno lordo. Inevitabile, anche alla luce delle recenti direttive europee in materia di *governance* e in questa prima fase di avvio del semestre europeo, che l'attenzione del Governo italiano sia oggi giorno puntata su un piano di rientro del debito statale che lascia prevedere, anche per gli anni a venire, politiche di tipo restrittivo e disponibilità di risorse per la finanza locale maggiormente limitate.

Questo fenomeno è stato ampiamente enfatizzato dalla grave crisi economica internazionale, i cui effetti si sono fatti sentire soprattutto dal lato delle entrate, ridottesi notevolmente, in ragione di una sfavorevole evoluzione delle basi imponibili. L'importanza della restrizione di queste voci si basa anche sul fatto che tradizionalmente, la reazione delle finanze pubbliche al ciclo economico è guidata dall'andamento delle entrate, per cui si parla di elasticità delle entrate, e più in generale di bilancio, al ciclo economico¹.

Pur essendo, ovviamente, variabile a seconda delle caratteristiche di ciascuna fase ciclica, mediamente si stima che per ogni punto percentuale di PIL, il disavanzo aumenti tra lo **0,4 e lo 0,5** per cento del PIL stesso. E' questa l'elasticità del bilancio al ciclo economico, a partire dalla quale, quindi, si può stabilire quanto dell'andamento dei saldi di bilancio dipenda dall'andamento del ciclo stesso.

I dati di contabilità nazionale, a riguardo, evidenziano, per il 2009, un ulteriore miglioramento del saldo di bilancio dei Comuni, portatisi, di fatto, a pareggio. La motivazione di ciò va ricercata nel fatto che gli enti locali, in virtù delle restrizioni imposte dal Patto di stabilità, danno attuazione a politiche di aumento delle entrate o di contenimento della spesa, attuando, di fatto, una politica "discrezionale" in grado di compensare l'effetto del ciclo economico sui saldi di finanza pubblica.

Quest'ultimo aspetto, in particolare, è significativo, in quanto denota come la gestione politica degli enti locali sia di tipo pro-ciclico: si spende meno quando ci sarebbe bisogno di contrastare la crisi e, viceversa, si spende maggiormente quando l'economia mostra valori positivi. Non solo, ma la correlazione tra ciclo economico e bilancio degli enti locali presenta delle peculiarità che meritano di essere analizzate.

L'elasticità viene calcolata come il rapporto tra le variazioni di due variabili, x ed y . Essa misura, quindi, la sensibilità di una variabile (y) al mutare di un'altra variabile (x).

¹ Con ciclo economico intendiamo l'alternanza di fasi caratterizzate da una diversa intensità dell'attività economica di un Paese in un certo lasso di tempo.

Mentre, infatti, gli effetti del ciclo economico hanno ripercussioni dirette sul bilancio nazionale sulla base dell'elasticità delle entrate, legate a loro volta all'andamento delle basi imponibili, la ciclicità delle entrate comunali risulta più contenuta. Questo perché, anzitutto, alcune delle basi imponibili delle entrate tributarie, come la ricchezza immobiliare, non hanno un'immediata correlazione con l'andamento economico globale. In secondo ordine, in quanto una parte delle odierne entrate comunali si basa sui trasferimenti da parte del Governo centrale, una tipica variabile esogena definita. Va anche detto, infine, come un'ulteriore componente di entrate comunali, e nello specifico quelle extratributarie proprie, si riferisca all'erogazione di determinati servizi a domanda rigida.

Sulla base di quanto sopra, si deduce facilmente come gli enti locali si ritrovino a subire le conseguenze dell'andamento dell'economia principalmente in maniera indiretta, ovvero sulla base dei maggiori o minori trasferimenti dal centro, e con un *lag*² temporale rispetto al ciclo economico. Non è un caso come mentre le principali conseguenze della crisi economica internazionale iniziata nel 2008 abbiano manifestato le proprie ripercussioni sui bilanci dei vari Paesi a partire dal 2009, le conseguenze della recessione inizino ad evidenziarsi a partire dal 2011, quando i comuni iniziano a confrontarsi con l'irrigidimento del Patto di stabilità interno.

Diventa interessante, in questo senso, rilevare come la riforma federalista di recente attuazione che prevede già per l'anno in corso l'inizio della sua prima fase di attuazione, ponga, tra i suoi pilastri, la soppressione dei trasferimenti a fronte della devoluzione agli enti di alcuni tributi. Così facendo, e in linea con il principio federalista dell'autonomia tributaria, i tributi devoluti dovrebbero seguire l'evoluzione delle basi imponibili, con ritardi temporali, quindi, più contenuti di quelli attuali, ovviando pertanto al problema della "reazione ritardata" all'andamento del ciclo economico, fenomeno tipico dei trasferimenti. Così facendo, pertanto, il passaggio da trasferimenti a tributi propri, data la natura di questi ultimi, ridurrà la pro ciclicità delle entrate dei bilanci comunali, rendendoli, rispetto all'andamento del ciclo economico, più stabili e governabili nel tempo.

Così come per le entrate, e in ragione del *lag* temporale prima descritto, anche per le spese è ipotizzabile **che** gli effetti della crisi inizieranno a vedersi dal 2011. Non solo sull'ammontare complessivo della stessa, ma sulla composizione. In questi ultimi anni, infatti, emerge chiaramente come, a fronte di una netta diminuzione delle spese per investimenti, si sia registrato un incremento nella spesa corrente, giunta ormai a livelli massimi mai registrati prima.

E' evidente come, tuttavia, la spesa per investimenti, pur essendo in diminuzione, dovrebbe invece essere ampliata, soprattutto oggi, in una fase di recessione: in ragione, difatti, della sua maggiore capacità di fornire un impulso alla ripresa economica, sia in termini di pianificazione di obiettivi di sostegno alla domanda di medio e lungo termine, sia in termini di investimenti di tipo infrastrutturale, che rappresentano senza dubbio un elemento di maggiore sostenibilità per la ripresa economica. In questo senso, appare auspicabile provvedere ad affiancare, anche parzialmente, ai saldi obbiettivo ora imposti dal Patto di stabilità interno, anche dei vincoli sulle risorse da destinare alle spese, cercando di aumentare la manovrabilità di quelle in investimenti, così da valorizzare, in termini di sviluppo economico, i piani di crescita e di rilancio territoriale.

² Differimento, ritardo

Conclusioni

Sulla base delle proiezioni contenute nel Rapporto IFEL, e delle stime da esso evidenziate, il raggiungimento degli obiettivi imposti dal Patto di Stabilità Interno per il triennio 2011-2013 pare, per i comuni, di difficile raggiungimento. Se poi si considera che, ad oggi, la manovrabilità degli enti locali è concentrata più sull'abbattimento delle spese che sulla capacità impositiva, si capisce facilmente come sia ipotizzabile pensare ad un'ulteriore riduzione delle spese in investimenti, con le conseguenze che abbiamo precedentemente visto, da parte degli enti locali.

E' altresì evidente come il fatto di individuare la direzione degli sforzi dei comuni principalmente sulla revisione delle voci di spesa, è anche la logica conseguenza del fatto di non aver consentito precedentemente ai comuni una certa discrezionalità in materia di imposizione fiscale. Tutto ciò avalla la bontà del processo di revisione federalista oggi in atto, che, una volta a regime, consentirà agli enti locali di poter decidere con un maggior grado di autonomia il **livello** di imposizione fiscale.

Allo stesso tempo, il passaggio dai trasferimenti centrali, derivati primi del principio della spesa storica, ad un grado di autonomia tributaria comunale, costituirà non solo una rivisitazione dell'attuale sistema di finanza locale, ma, allo stesso tempo, un primo ed importantissimo passo per una piena responsabilizzazione fiscale dell'amministrazione comunale nei confronti dei cittadini.