

La Legge di Bilancio per il 2019 e gli interventi per la spesa degli enti locali

Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo*

Gli interventi sul personale

Le misure introdotte nella Legge di Bilancio per il 2019 (Legge n. 145/2018) e che si riferiscono agli enti territoriali introducono alcune novità anche dal lato della spesa, sia in merito alla questione del blocco del turn over che alla riattivazione degli investimenti locali.

Per quanto riguarda il primo punto, occorre sottolineare come il blocco del turn over (prima parziale, poi totale), che rappresenta una delle misure percepite come più gravose per le amministrazioni decentrate, ha portato a una riduzione di 160 mila occupati nelle Regioni e negli enti territoriali nei trascorsi 15 anni (-28%). D'altra parte, quello della diminuzione delle risorse umane e del conseguente impoverimento delle competenze del personale degli enti locali è un problema che ha ricadute anche molto rilevanti sul livello degli investimenti di queste amministrazioni a causa della complessità normativa che precede l'avvio di una nuova opera. A questo proposito, una delle misure inserite all'interno della Legge di Bilancio riguarda proprio la possibilità, da parte delle Regioni, di procedere a nuovi assunzioni fino al limite massimo di 50 unità di personale a tempo determinato nel triennio 2019-2021. Tale aumento deve essere volto a rafforzare le funzioni di programmazione e realizzazione degli investimenti ed infatti le nuove assunzioni dovranno presentare un profilo tecnico adatto allo svolgimento delle procedure disciplinate dal Codice dei contratti pubblici.

Inoltre, a favore delle amministrazioni locali, a partire dal 2019 tornerà in vigore l'art. 3 del d.l. 90/2014 e quindi la possibilità, per tutti gli enti sopra i 1.000 abitanti e per tutte le tipologie di personale, di sostituire al 100% i lavoratori che sono andati in pensione l'anno precedente. In altre parole, dal 2019 verranno meno tutte le restrizioni attivate in favore del blocco del turn over, creando in questo senso l'opportunità di acquisire nuovo personale.

Gli interventi a favore del rilancio degli investimenti

Dal lato degli investimenti, la manovra per il 2019 si mostra in linea rispetto al passato governo, confermando la priorità assegnata dal passato governo alla ripresa degli investimenti degli enti locali, riconoscendo loro una più rapida capacità di attivazione e una più ampia diffusione territoriale. Infatti la Legge di bilancio prevede, in primo luogo, il definitivo superamento del pareggio di bilancio, individuando per tutti gli enti locali un'unica condizione per il raggiungimento dell'equilibrio, cioè il risultato finale di competenza. In altre parole, rispetto al passato, vengono decisamente ampliati gli spazi finanziari permettendo l'utilizzo sia dell'avanzo che del debito. Come noto, la scelta da parte del Governo di abbandonare il vincolo del saldo di competenza a favore del risultato finale (intervento questo che ha tra le sue implicazioni anche la possibilità, da parte degli enti, di disporre del risultato di gestione per la propria spesa) è stata indotta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 247 del 2017, poi ulteriormente corroborata dalla successiva sentenza n. 101 del 2018. Infatti, circa la mancata inclusione nel saldo finale di competenza del risultato di gestione prevista dalle regole del pareggio di bilancio, la Consulta si è espressa considerando tale esclusione il-

legittima in quanto assimilabile ad una manovra di finanza pubblica e quindi lesiva dell'autonomia di bilancio degli enti. In altre parole, a seguito delle due sentenze, viene ribadito che una parte dell'avanzo di amministrazione è nelle piena disponibilità degli enti con effetto immediato, e quindi già nel 2018.

A questo proposito, la legge di bilancio per il 2019, oltre a recepire pienamente quanto stabilito dalla Consulta, aggiunge un ulteriore tassello alla completa autonomia nella gestione del risultato di gestione. Infatti sancisce l'utilizzo dell'avanzo anche per il futuro deliberando, come già ribadito, l'abbandono delle regole finanziarie sul saldo finale di competenza e lasciando come unico vincolo di finanza pubblica l'equilibrio di competenza potenziata.

Per quanto riguarda, invece, le risorse disponibili, l'attuale legge di bilancio predispone alcuni stanziamenti per riattivare gli investimenti degli enti locali, in particolare di Comuni e Regioni. Si tratta di quasi 8 miliardi di euro per gli anni dal 2019 al 2021, di cui 3,2 per l'anno in corso. La quota più significativa dell'ammontare stanziato verrà destinato alle Regioni (2,5 miliardi nel 2019). Circa 400 milioni di euro sono invece destinati agli investimenti dei piccoli Comuni per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale, a condizione che i lavori siano attivati entro il mese di maggio. Il contributo per ciascun Comune viene individuato a priori e varia in base alla dimensione dell'ente che ne fa richiesta, da un minimo di 40 mila euro per gli enti con meno di 2.000 abitanti, fino ad un massimo di 100 mila euro per quelli con popolazione tra 10.000 e 20.000 abitanti. Viene, inoltre, previsto un apposito fondo destinato agli investimenti degli enti territoriali con una dotazione complessiva di 36,6 miliardi di euro da spendere in 15 anni. Va sottolineato che una parte piuttosto cospicua del fondo (circa 20 miliardi) è destinato alla sola copertura degli oneri relativi all'utilizzo dell'avanzo e all'equilibrio di bilancio. Il resto, invece, viene destinato per 4,2 miliardi alle Regioni a statuto ordinario, 3,7 miliardi alle province e 4 miliardi agli interventi di edilizia nelle strutture sanitarie. Per la sicurezza degli edifici e del territorio vengono, infine, previsti ulteriori 4,9 miliardi di euro da destinare ancora una volta ai Comuni a partire dal 2021, con una dotazione annua di 250 milioni di euro (Tabella 1).

Come già anticipato, solo una parte delle risorse sarà disponibile già nel 2019: si tratta dei finanziamenti ai piccoli Comuni e di quelli previsti con il fondo per gli enti territoriali, nel complesso 3,2 miliardi. Di questo ammontare, 230 milioni di euro andrà agli enti locali della Toscana. In particolare, per la messa in sicurezza del territorio e degli edifici saranno disponibili 14 milioni di euro per i piccoli Comuni e 195 milioni per la Regione con riferimento al fondo per gli enti territoriali. Guardando invece all'intero periodo previsto dalla manovra, e quindi agli anni dal 2019 al 2034, agli enti toscani andranno complessivamente 2,5 miliardi: quasi la metà (1,2 miliardi) andrà a copertura dell'utilizzo dell'avanzo e dell'equilibrio di bilancio, una parte alla Regione che dovrà distribuirli tra i Comuni (144 milioni), 318 milioni andranno invece direttamente ai Comuni mentre le risorse rimaste si divideranno tra l'ente regionale (333 milioni), le Province (230 milioni) e l'edilizia sanitaria (240 milioni).



Tabella 1
Stanziamenti previsti per gli enti locale dalla Legge di Bilancio per il 2019
 Valori in milioni di euro

	2019	2020	2021	2022-2034	TOTALE
Regioni Statuto ordinario (comma 134-138) da destinare per il 70% ai comuni			135	3.060	3.195
Piccoli Comuni (comma 107-114)	400			-	400
Comuni (comma 139-148)			250	4.650	4.900
Istituzione fondo per Enti territoriali (comma 122, 123 e 126)	2.780	3.180	1.255	27.880	36.595
di cui: <i>copertura oneri relativi all'utilizzo dell'avanzo e all'equilibrio di bilancio (comma 826)</i>		404	711	19.412	20.527
<i>riduzione contributo alla finanza pubblica delle RSO (comma 832)</i>		750		-	750
fondo investimenti RSO	2.496	1.762		-	4.258
contributo alle province	250	250	250	3.000	3.750
Edilizia sanitaria (comma 556)			100	3.900	4.000
TOTALE	3.180	3.180	1.640	35.590	45.090

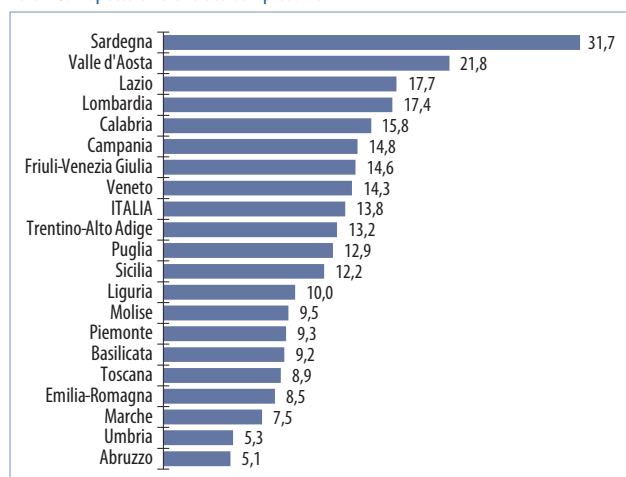
Fonte: nostre elaborazioni su Legge di Bilancio 2019

Le risorse disponibili per i Comuni a seguito dello sblocco dell'avanzo

Per quanto riguarda i prossimi anni viene quindi profilato uno scenario probabilmente più favorevole per la ripresa degli investimenti comunali e del resto delle amministrazioni locali, anche a seguito dello sblocco dell'avanzo e della piena disponibilità del fondo pluriennale vincolato. Sulla base delle informazioni a nostra disposizione, stimiamo che per i prossimi anni le amministrazioni comunali potranno contare su un ammontare di risorse aggiuntive potenzialmente destinabili ad investimenti pari a 11 miliardi di euro. Tale cifra viene calcolata a partire dagli avanzi accumulati in bilancio da questi enti e considerando, così come stabilito anche in legge di bilancio, il libero utilizzo di queste somme.

In Italia, la possibilità di spendere risorse aggiuntive riguarda il 91% dei comuni presi in esame e gli enti particolarmente avvantaggiati sono quelli della Lombardia e del Lazio, con un ammontare complessivo di oltre 2 miliardi di euro. In termini percentuali rispetto al totale delle riscossioni, le aree che risultano più favorite comprendono alcune regioni del nord (Lombardia, Friuli V.G., Valle d'Aosta e Veneto) e alcune del sud, in particolare la Sardegna. Risultati analoghi si riscontrano anche attraverso l'analisi dei valori pro capite (Grafico 2).

Grafico 2
Importi sull'avanzo spendibile dalle amministrazioni comunali
 Valori % rispetto alle entrate complessive



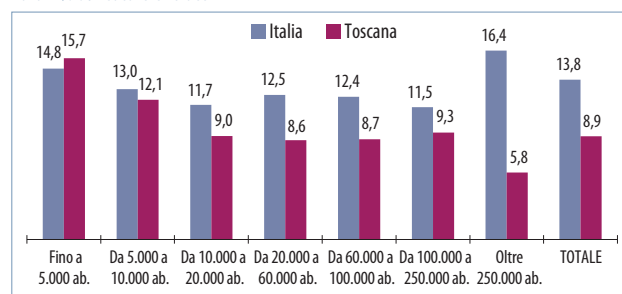
Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero Economia e Finanze

In altre parole, almeno sul piano teorico, i Comuni sembrano essere in condizioni finanziarie promettenti e l'impulso agli investimenti potrebbe riguardare sia le regioni del centro-nord ma anche quelle meridionali che, in aggiunta rispetto alle risorse disponibili con l'avanzo, continueranno probabilmente a beneficiare di contributi comunitari. Naturalmente la cifra complessivamente stimata riguarda un periodo temporale che non necessariamente si conclude in un anno. Anzi è molto probabile immaginare che l'avanzo disponibile coinvolga investimenti

pluriennali e che quindi sia da suddividere in un arco temporale triennale o quinquennale. A questo proposito, la legge di Bilancio per il 2019 prevede, a copertura delle maggiori spese degli enti, un ammontare di 404 milioni nel 2020 (quindi non si prevedono interventi che partono nel 2019) e di 711 milioni nel 2021.

Guardando alle amministrazioni comunali della Toscana, potranno beneficiare delle maggiori risorse rese disponibili a seguito dello sblocco dell'avanzo il 97,4% degli enti. Per loro, l'ammontare liberato a partire dal 2019 è pari a 565 milioni di euro, cioè il 5% di quello complessivo, che corrisponde a 153 euro per ogni cittadino. Ma all'interno della regione esistono disuguaglianze anche molto ampie. In particolare, in Toscana saranno i Comuni molto piccoli, e cioè quelli che presentano generalmente una minore capacità di spesa, a trovarsi nelle condizioni più vantaggiose potendo, in teoria, contare su risorse molto consistenti sia se analizzate rispetto alle entrate complessive che in termini pro capite. Al contrario, gli enti più grandi sembrano essere penalizzati rispetto agli altri enti italiani perché, nel caso toscano, le risorse disponibili sono inferiori il 6% delle entrate complessive, mentre nel complesso dei Comuni italiani questa quota supera il 16% (Grafico 3).

Grafico 3
Importi sull'avanzo spendibile dalle amministrazioni comunali. Italia e Toscana
 Valori % sul totale entrate



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero Economia e Finanze

Naturalmente quanto appena descritto rappresenta, lo sottolineiamo nuovamente, un quadro del tutto teorico che potrà realizzarsi solo sotto la condizione di un efficace superamento dei molti freni che hanno impedito l'attività delle amministrazioni negli anni più recenti; freni che hanno riguardato solo in parte la disponibilità di risorse, ma piuttosto la mancanza di competenze e capitale umano preparato ad affrontare le difficoltà dell'applicazione di riforme talvolta molto complesse; riforme a loro volta spesso incomplete e oggetto di continui ripensamenti a cui si è aggiunto anche il sovrapporsi di vincoli contabili e amministrativi rivolti a limitare la spesa. Inoltre, se da un lato la Legge di bilancio sembra imprimere effettivamente una spinta ai piccoli interventi delle amministrazioni locali, dall'altra parte vincola i progetti più grandi attraverso il ripensamento di alcuni importanti investimenti infrastrutturali (project review).