

***FEDERALISMO FISCALE:
UNA PAUSA DI RIFLESSIONE ?***
Frascati 17 e 18 maggio 2012
Scuderie Aldobrandini

***Chi paga la manovra?
La governance della PA***

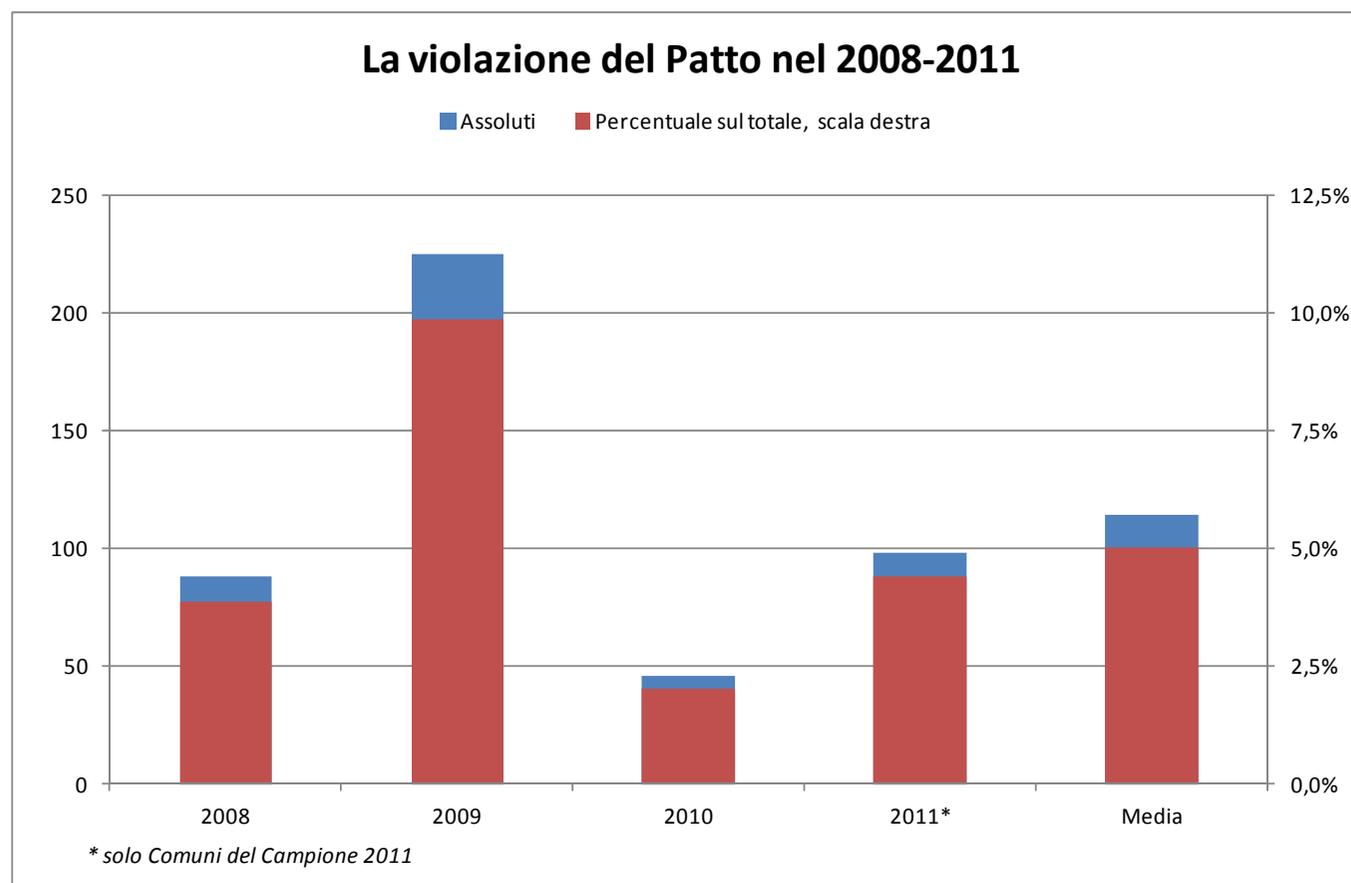
Salvatore Parlato
Silvia Scozzese

Indice della presentazione

- Il patto degli ultimi 5 anni: risultati e problemi emersi
 - Il rispetto del Patto
 - L'eccesso di zelo nel rispetto del Patto
 - Il contributo al risanamento dei conti pubblici
 - La dinamica della spesa corrente per tipologia
 - Il crollo degli investimenti comunali
 - La regionalizzazione del patto e la riassegnazione incontrollata dei sacrifici
 - L'incoerenza tra effetti del patto e decentramento fiscale
- Le prospettive 2012-2014
- La quantificazione della manovra: i millesimi distorti e gli effetti indesiderati
 - Distorsione delle politiche (ruolo dei comuni, peso delle singole politiche)
 - Distorsione degli incentivi attraverso l'obbligo della formazione degli avanzi (deresponsabilizzazione, incremento della pressione fiscale, opacità della gestione e dei bilanci)
 - Sostenibilità delle regole fiscali (proliferazioni di esenzioni, complicazioni e ostilità al rispetto delle regole, ricorso delle sanzioni, comportamenti non cooperativi)
- I problemi che ostano ad una corretta quantificazione della manovra
 - La divergenza dei dati e la necessità di una maggiore condivisione
 - La condivisione dei tendenziali
 - Il mancato coordinamento dei livelli di governo
- La proposta IFEL per la corretta calibrazione della manovra per ciascun livello di governo
 - Manovra sulla spesa
 - Manovra sul deficit
- L'attuale regola di Patto vs la golden rule a manovra correttamente quantificata
- Conclusioni

Il rispetto del Patto

Il Patto sembra funzionare: la disciplina non è intaccata dalla severità della manovra



Il rispetto del Patto

Gli Enti che non hanno rispettato il Patto nel 2011 sono stati 98, valore superiore rispetto alle risultanze complessive del Patto 2010, quando le violazioni furono 46, ma inferiore rispetto al Patto 2009 (225 Enti che violano); nel 2011 il comparto presenta un risultato che è solo leggermente più elevato di quello del 2008 (88 Enti che violano).

Nonostante i dati 2011 non si riferiscano ancora alla totalità degli Enti soggetti al Patto, l'incidenza relativa delle violazioni rispetto ai Comuni analizzati per ciascuno dei 4 anni dal 2008 al 2011 conferma i risultati dell'analisi in valori assoluti.

Il rispetto del Patto

Nel 2011 entrano in sofferenza i Comuni del Sud nonostante il beneficio dell'esenzione delle spese cofinanziate con fondi europei (circa 50 milioni di euro):

- Riduzione delle risorse attraverso tagli nazionali e regionali

- Scarso beneficio dai patti regionali

Regione	n° Comuni Rispetto Patto	n° Comuni non Rispetto Patto	Totale Enti Monitorati	% non rispetto Patto
PIEMONTE	130	4	134	3,0%
LOMBARDIA	426	25	451	5,5%
LIGURIA	50	0	50	0,0%
VENETO	258	10	268	3,7%
EMILIA ROMAGNA	187	3	190	1,6%
TOSCANA	150	2	152	1,3%
UMBRIA	31	1	32	3,1%
MARCHE	67	0	67	0,0%
LAZIO	118	0	118	0,0%
ABRUZZO	51	3	54	5,6%
MOLISE	8	1	9	11,1%
CAMPANIA	185	16	201	8,0%
PUGLIA	160	6	166	3,6%
BASILICATA	27	2	29	6,9%
CALABRIA	58	11	69	15,9%
SICILIA	171	14	185	7,6%
SARDEGNA	62	0	62	0,0%
ITALIA	2.139	98	2.237	4,4%
NORD	1.051	42	1.093	3,8%
CENTRO	366	3	369	0,8%
SUD	722	53	775	6,8%

Il rispetto del Patto

Il dettaglio territoriale indica che il Sud, nel 2011, è l'area con il maggior numero di Comuni inadempienti, sia in termini assoluti, 53 casi, sia in termini di incidenza rispetto agli Enti della propria area geografica, per una quota del 6,8%. Il Nord segue con 42 casi (3,8% sul totale Enti dell'area) mentre il Centro registra appena 3 Comuni inadempienti (0,8% sul totale Enti dell'area).

A livello regionale, i Comuni che hanno presentato in valore assoluto il maggior numero di violazioni sono quelli della Lombardia (25Enti) e della Campania (16 Enti), mentre se si osserva l'incidenza relativa rispetto ai Comuni del proprio territorio, le percentuali più elevate di inadempienza si rilevano in Calabria (15,9%) e in Molise (11,1%). Solo 4 delle diciassette regioni analizzate, non presentano invece nessun caso di non rispetto del Patto.

L'eccesso di zelo nel rispetto del Patto

Lo scostamento tra saldo e obiettivo							
Regione	Scostamento tra saldo e obiettivo 2007	Scostamento tra saldo e obiettivo 2008	Scostamento tra saldo e obiettivo 2009	Scostamento tra saldo e obiettivo 2010	Scostamento tra saldo e obiettivo 2011	Scostamento tra saldo e obiettivo 2007-2011	Scostamento tra saldo e obiettivo 2007-2011 (pro capite)
PIEMONTE	322.166	178.611	124.033	11.081	39.436	675.328	216
LOMBARDIA	401.315	295.545	19.867	67.916	-5.214	779.429	101
LIGURIA	81.264	61.660	16.900	43.473	19.849	223.147	163
VENETO	287.017	68.158	33.404	58.183	21.754	468.515	113
EMILIA ROMAGNA	308.070	147.178	82.792	68.396	22.139	628.575	157
TOSCANA	188.946	120.104	88.438	57.417	26.370	481.275	141
UMBRIA	58.815	48.040	14.123	14.970	3.904	139.853	181
MARCHE	59.688	54.803	32.027	22.456	13.848	182.823	150
LAZIO	274.167	64.159	153.632	90.653	34.233	616.844	247
ABRUZZO	52.839	30.963	17.529	35.416	30.999	167.746	172
MOLISE	3.525	963	8.247	4.756	-218	17.273	103
CAMPANIA	226.929	103.979	216.150	131.193	32.170	710.420	143
PUGLIA	230.085	158.914	85.556	72.983	43.361	590.899	153
BASILICATA	15.255	-2.298	23.303	13.217	5.827	55.303	141
CALABRIA	36.091	30.827	42.466	19.265	-9.337	119.312	94
SICILIA	268.509	247.182	182.678	112.159	-10.704	799.823	175
SARDEGNA	89.039	51.298	48.813	31.615	27.172	247.938	216
ITALIA	2.903.719	1.660.087	1.189.958	855.149	295.591	6.904.503	151
NORD	1.399.832	751.152	276.996	249.049	97.965	2.774.994	136
CENTRO	581.616	287.107	288.220	185.496	78.356	1.420.795	179
SUD	922.271	621.828	624.742	420.604	119.270	2.708.714	156

Escluso Torino

Deficit di partenza elevati = Obiettivi soft

Extra manovra

L'eccesso di zelo nel rispetto del Patto

In tutto il periodo considerato gli obiettivi fissati dal PSI sono stati superati, con margini decrescenti all'aumentare della manovra e al convergere verso una posizione di equilibrio di bilancio.

Il fenomeno è diffuso e sistemico a livello regionale. L'extra-manovra in termini pro-capite è abbastanza uniforme, ad eccezione dei casi di Piemonte, Sardegna e Lazio, dove si scontano sequenze di obiettivi soft per precedenti masse di investimento, specie su Torino e Roma.

L'emergere di questi scarti positivi ha generato l'idea che:

- si potessero costruire mercati di compensazione orizzontale (vedi oltre);
- si potesse forzare la mano sull'assegnazione degli obiettivi ai Comuni.

Tuttavia, un'analisi un po' più accurata sembra evidenziare una sostanziale casualità di tali margini.

L'eccesso di zelo nel rispetto del Patto

Croella, Parlato, Scozzese, 2012

Le determinanti dell'overshooting:

Intensità dello sforzo della manovra

Componente prudenziale

Componente occasionale delle entrate

Vincolo morbido

Flessibilità di bilancio

Difficoltà programmatoria/cattiva gestione

Metà delle componenti che spiegano l'overshooting non sono prevedibili.

Complessivamente, quasi l'80% degli scarti non sembra prevedibile

Variabile dipendente <i>surplus obiettivo pro capite netto intervento regionale e statale</i>				
Regressori	Coef.	t	P> t	Beta
obiettivo pro capite	-0.2100 *** (0.0251)	-8,34	0,000	-0,302
entrate proprie pro capite	0.0264 *** (0.0078)	3,37	0,001	0,185
dummy Enti non soggetti al Patto nel 2008 (1 se non soggetti)	15.7433 *** (3.9375)	4	0,000	0,144
rimborso prestiti al netto rimborso anticipazioni di cassa pro capite	0.1268 *** (0.0415)	3,05	0,002	0,125
trasferimenti pro capite	0.0201 *** (0.0073)	2,75	0,006	0,108
residui Passivi di Competenza 2009 pro capite	-0.0195 * (0.0117)	-1,67	0,096	-0,105
segno manovra (1 se correttiva)	-7.5731 *** (2.6444)	-2,86	0,004	-0,095
scostamento procapite spese C/CAP impegnate (2009) e pagate al 31/10/2010	0.0472 *** (0.0156)	3,01	0,003	0,219
variazione % entrate conto capitale 2009-2010	4.9101 *** (1.0933)	4,49	0,000	0,151
scostamento pro capite tra entrate accertate (2009) e in cassi al 31/10/2010	-0.0214 * (0.0119)	-1,8	0,072	-0,117
incidenza n° dipendenti su abitanti	-1465.369 ** (679.0217)	-2,16	0,031	-0,116
dummy zona meridionale e isole	8.6446 *** (3.1804)	2,72	0,007	0,111
rigidità di bilancio (spesa personale e interessi su spesa corrente)	50.2997 ** (23.6540)	2,13	0,034	0,100
dummy entrate 6° bimestre > 30% entrate totali (1 se maggiore)	8.7373 *** (3.3204)	2,63	0,009	0,093
dummy anticipazioni tesoreria non rimborsate (1 se non rimborsate)	9.8186 ** (4.1091)	2,39	0,017	0,085
dummy Comuni grandi (1 se Comune >100.000 abitanti)	-21.5090 ** (9.4713)	-2,27	0,023	-0,074
_cons	6.4734 (8.7010)	0,74	0,457	.

Gli standard errors sono riportati in parentesi. *** significatività all'1%, ** al 5%, * al 10%.

Number of obs=773
F(16, 756)=14,66
Prob > F=0
R-squared=0,2368
Adj R-squared=0,2207
Root MSE=33,15

Source	SS	df	MS
Model	257846,24	16	16115,3900%
Residual	830809,303	756	109895,41%
Total	1088655,54	772	141017,56%

L'eccesso di zelo nel rispetto del Patto

In un lavoro di ricerca presentato in Banca d'Italia, (Croella, Parlato, Scozzese, 2012) si cercano di delineare le determinanti di tali margini di esubero (overshooting).

Le componenti che si ritiene possano essere legate all'esubero dell'obiettivo sono classificate in sette macro aree:

- Intensità dello sforzo della manovra

Dummy del segno della manovra (espansiva o correttiva), Valore dell'obiettivo, Enti commissariati

- Componente prudenziale

Incidenza dei dipendenti sulla popolazione

- Componente occasionale delle entrate

Variatione % delle Entrate in Conto Capitale

- Vincolo morbido

Trasferimenti pro capite, Entrate pro capite

- Flessibilità di bilancio

Residui passivi in conto capitale,

- Incapienza di bilancio

Rimborso prestiti

- Difficoltà programmatoria/cattiva gestione

Utilizzo eccessivo delle anticipazioni di tesoreria, Comune grande, Concentrazione entrate nel 6° bimestre,

Ubicazione territoriale, Rigidità di bilancio, Impegni spesa in c/capitale non rispettabili, Accertamenti entrate non trasformabili in incassi

Il primo set di variabili identifica il cosiddetto effetto asticella: tanto più stringente è l'obiettivo, tanto più improbabile sarà superarlo. L'effetto atteso di questo gruppo di variabili, quindi, è di segno negativo. Poiché il valore dell'asticella è conosciuto ex ante, si tratta di componenti prevedibili nella formazione dell'esubero, il cui effetto può essere mitigato, ad esempio, in presenza di un Patto orizzontale, dalla previsione di sanzioni in caso di eccessivo scostamento positivo dal target per gli Enti che non offrono spazi finanziari.

L'eccesso di zelo nel rispetto del Patto

La seconda famiglia di indicatori fa riferimento diretto alla tipologia di sanzioni applicate, che al 2010 riguardavano essenzialmente il recupero dell'eventuale sfioramento negativo nell'anno successivo mediante taglio dei trasferimenti e il blocco delle assunzioni. Tra queste due misure, solo la seconda può essere valutata, in quanto il vincolo "morde" maggiormente in contesti con poco personale, dove il blocco può creare grosse difficoltà di funzionamento dell'Ente. Ovviamente, il segno atteso è positivo: maggiore la durezza della sanzione, maggiore la probabilità di esubero. La componente prudenziale può essere intesa come parte ineliminabile dello scarto, in quanto strettamente legata alla severità della sanzione (nella normativa vigente il Comune che cede spazi finanziari e viola il PSI paga la sanzione) e non ad un comportamento scorretto dell'Ente.

Nel terzo gruppo sono ricompresi i fenomeni accidentali, che possono far variare in modo occasionale ed imprevedibile il saldo di bilancio. La relazione tra questi indicatori e lo scostamento è chiaramente positiva: un incasso imprevisto aumenta proporzionalmente lo scostamento dall'obiettivo. Si tratta, ovviamente, di una componente non prevedibile ex ante.

La quarta famiglia delle variabili indica una sostanziale posizione di ricchezza dell'Ente e serve a cogliere l'atteggiamento dell'Amministrazione rispetto agli obiettivi del PSI. Può essere intesa come l'opposto della componente prudenziale o come qualcosa assimilabile all'effetto asticella, in quanto l'Ente sovradotato finanziariamente raggiunge più facilmente l'obiettivo, con buon probabilità di superarlo. La relazione con lo scostamento, quindi, è positiva ed eliminabile, nel senso che un Ente ricco conosce ex ante la facilità relativa di conseguimento dell'obiettivo e può, sotto opportuno incentivo, limitare lo scostamento ex post concedendo spazi finanziari in un contesto di Patto orizzontale.

Il quinto gruppo cerca di cogliere quegli elementi di flessibilità del bilancio che dovrebbero essere associati ad una minore consistenza degli scarti dall'obiettivo. In questo senso, la dimensione dei residui passivi "effettivi" in conto capitale, costituisce una sorta di *buffer* nella gestione del bilancio che consente, in qualsiasi momento, di regolare i pagamenti affinché gli obiettivi siano centrati. Di conseguenza, il segno atteso è negativo e la componente in oggetto è chiaramente controllabile dall'Ente.

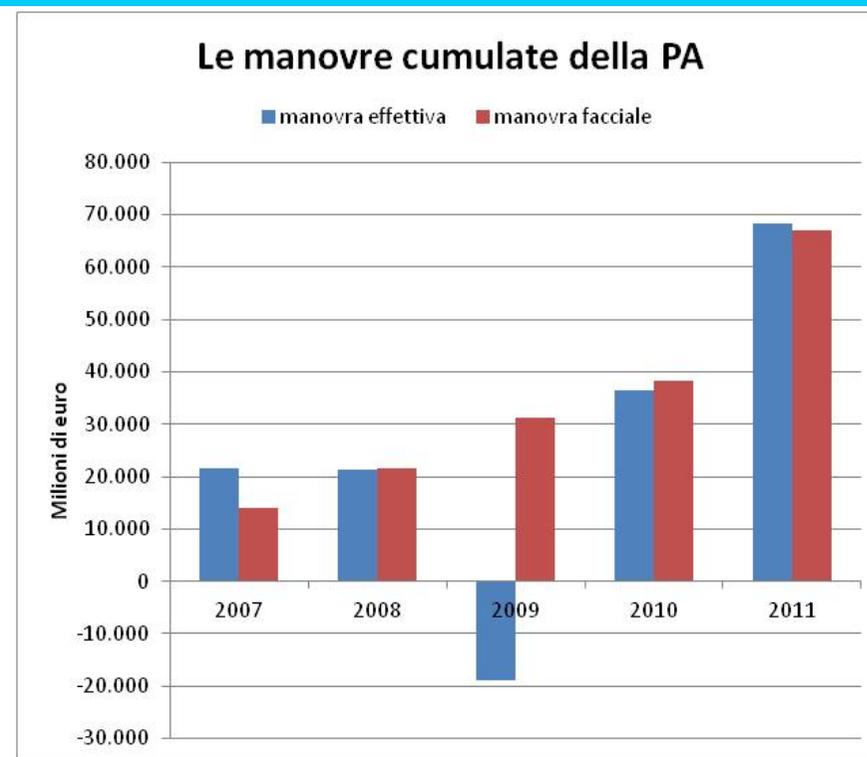
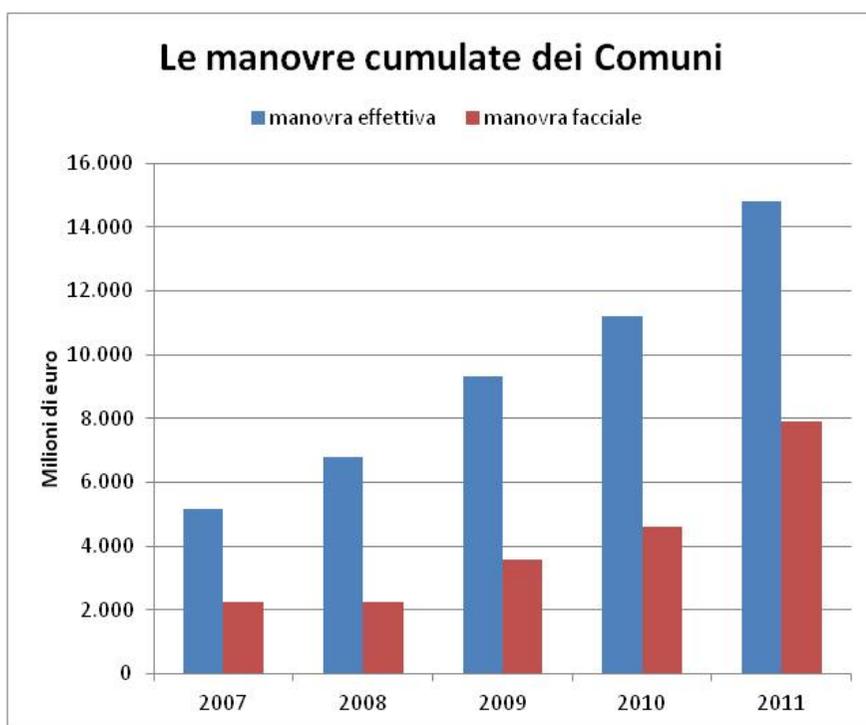
L'eccesso di zelo nel rispetto del Patto

La sesta area interessa quelle strutture di bilancio che, essendo vincolate ad onorare prestiti pregressi, possono trovarsi incipienti rispetto ad obiettivi non troppo rigidi. È il caso di molti Enti che non possono più indebitarsi per finanziare spesa in conto capitale e devono al contempo produrre avanzi correnti per ripagare le rate dei debiti pregressi. Il legame con la creazione di esubero dell'obiettivo deriva dal fatto che il rimborso dei prestiti è una spesa che non viene calcolata nel saldo utile ai fini del Patto ma è al contempo una componente dell'equilibrio di parte corrente che il Comune è tenuto a rispettare. In particolare, l'equilibrio di parte corrente prevede che le entrate correnti siano almeno pari alla somma tra le spese correnti e la quota di rimborso dei prestiti. Un Comune che deve rimborsare prestiti, considerando le grandezze monitorate dal Patto, genererà quindi sempre degli avanzi di parte corrente, e in presenza di obiettivi non troppo rigidi, potrebbe dimostrare una tendenza a sopravanzarli. Tale componente è chiaramente controllabile dall'Ente che è a conoscenza dell'entità del rimborso prestiti che dovrà realizzare.

L'ultima famiglia, più ampia, è costituita da tutti quegli indicatori che vengono associati ad una più complessa attività programmatica, se non anche ad una cattiva gestione del bilancio. Si tratta di elementi che servono ad identificare un'incapacità strutturale o oggettiva dell'Ente ad organizzare risorse e programmare spese, in modo da portare in equilibrio la gestione. Conseguentemente, il segno atteso di tali variabili è positivo: maggiore è l'incapacità o impossibilità ad effettuare una corretta programmazione di bilancio, maggiore è lo scarto atteso dall'obiettivo. Questa area risulta non controllabile dall'Ente, misurando prevalentemente condizioni strutturali di difficile o impossibile compressione.

Il dato rilevante è che la componente spiegabile o anticipabile degli esuberanti è molto limitata, precludendo, come mostrato in seguito, effettivi spazi a misure di compensazione tra enti dello stesso livello assimilabili a mercati di scambio di diritti ad indebitarsi.

Il contributo al risanamento



Il Patto ha assicurato un notevole contributo dei Comuni al risanamento:

- un quarto del totale (1 punto di Pil su 4)
- circa il doppio del previsto

Dal confronto con PA emerge una chiara difficoltà nella programmazione: incidenza di una voce molto volatile come gli investimenti sul bilancio (golden rule?) o scarsa¹⁴ stabilità delle regole?

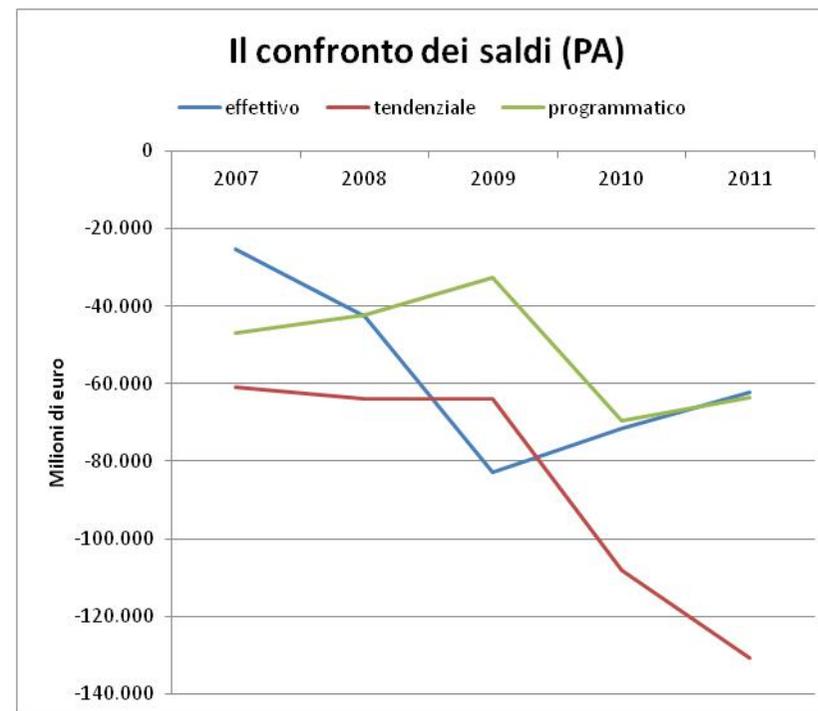
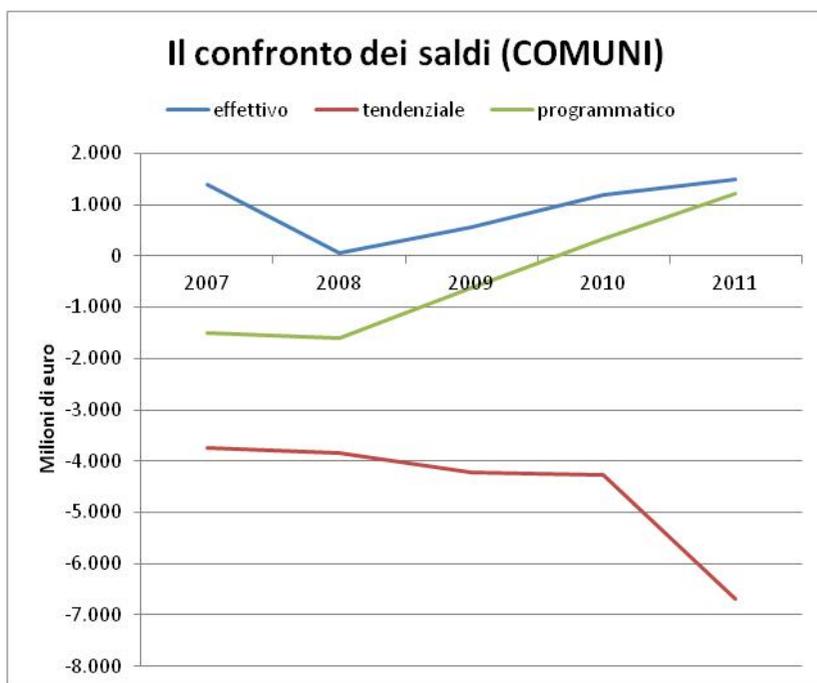
Il contributo al risanamento

Nel periodo 2007-2011 i Comuni con più di 5000 abitanti hanno realizzato una manovra cumulata di oltre 14 miliardi di euro, quasi 7 miliardi di euro in più rispetto alla manovra richiesta dallo Stato, che comunque si cifra intorno ai 7,9 miliardi di euro.

Essendo calcolata come scarto dal tendenziale, la manovra cumulata restituisce il contributo dato dai Comuni al risanamento dei conti pubblici, pari a quasi un punto di Pil nel quinquennio considerato.

Nello stesso periodo, il deficit complessivo della Pubblica Amministrazione è stato corretto rispetto all'andamento tendenziale di circa 4 punti percentuali. Di conseguenza, il contributo dato dai comuni al risanamento dei conti pubblici equivale ad un quarto del totale, nonostante il comparto pesi per meno di un decimo del totale della PA.

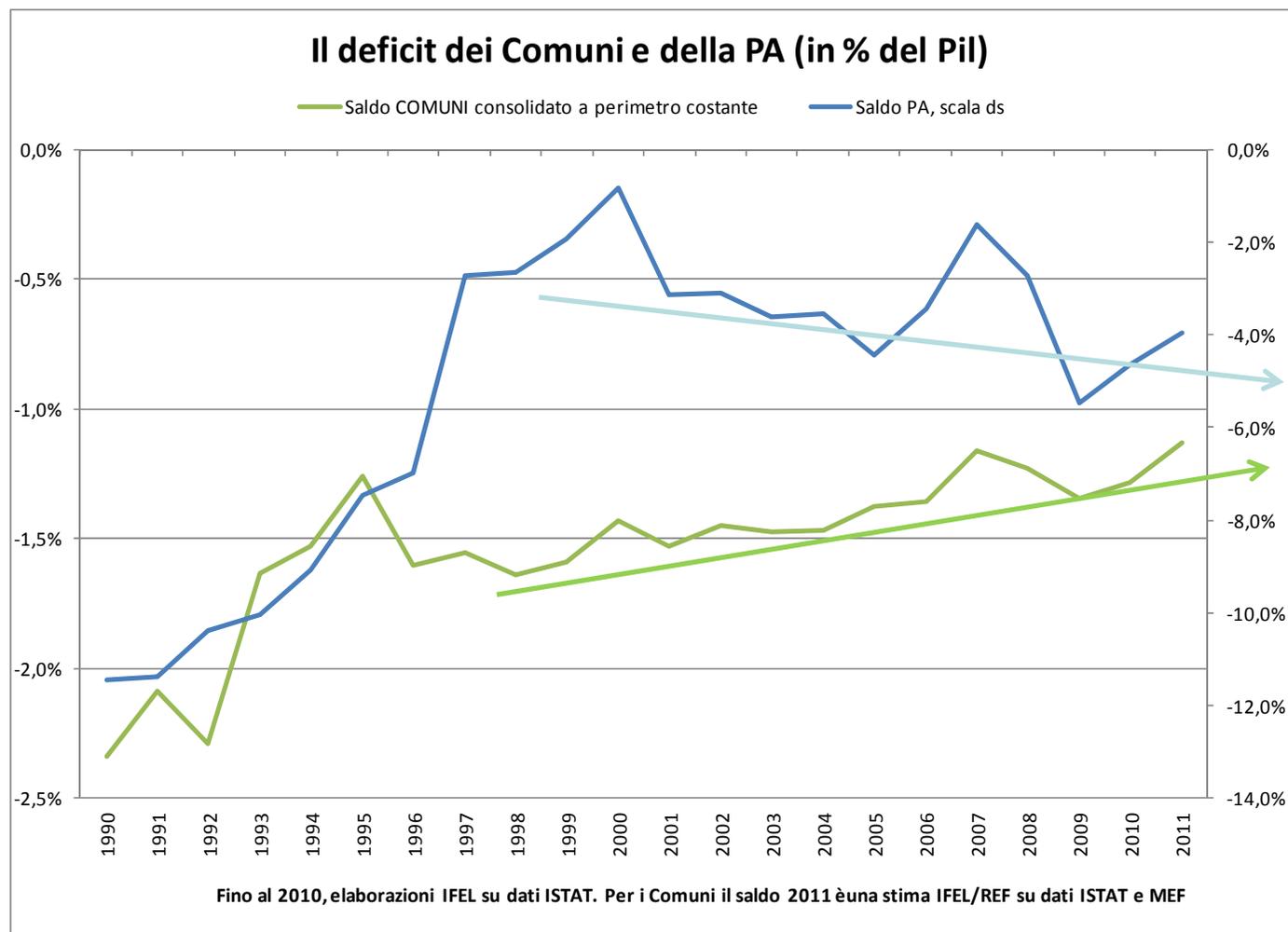
Il contributo al risanamento



Il contributo al risanamento

- Asimmetria nel perseguimento degli obiettivi
- Tendenziale dei Comuni “implicito” (vedi oltre)
- Andamento pro-ciclico del saldo comunale, nonostante la forte incidenza di componenti anticicliche di spesa:
 - ✓ investimenti (circa il 23% del totale all’inizio, 16% alla fine del periodo)
 - ✓ spesa sociale (circa il 15% del totale)
- ✓ Flessibilità di bilancio al Centro e rigidità in Periferia: erano questi i termini del Patto? Il Parlamento è informato?

Il contributo al risanamento

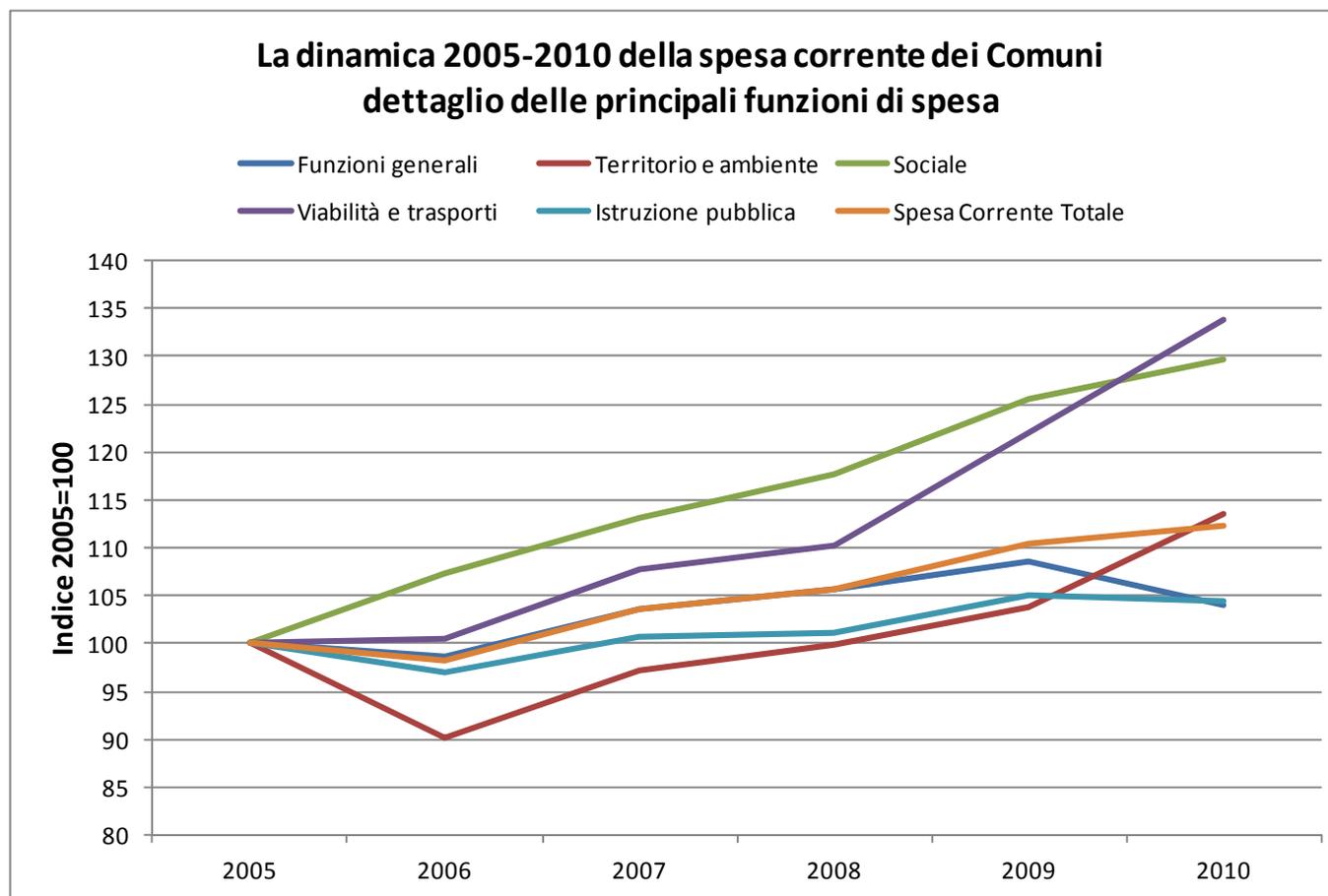


Il contributo al risanamento

In un'ottica di lungo periodo, dall'ingresso nell'euro alla fine del 2011 (per i Comuni il dato è stimato), il comparto comunale ha costantemente osservato un miglioramento del proprio saldo di bilancio, calcolato al netto dei trasferimenti e delle commutazioni contabili, mentre quello del complesso della PA si è progressivamente deteriorato.

In particolare, nel periodo 1997-2011, il deficit dei Comuni si è ridotto, passando dall'1,6 all'1,1% del Pil, mentre quello della PA è cresciuto di circa il 50%, passando dal 2,7% al 3,9% del Pil.

La dinamica della spesa corrente per tipologia



La dinamica della spesa corrente per tipologia

Uno degli aspetti controversi degli effetti del Patto è l'effetto che esso esercita sulle dinamiche di spesa: i risparmi finanziari sono strutturali o è polvere nascosta sotto il tappeto?

Da un'analisi delle componenti che formano la spesa corrente dei comuni, si può evincere come, complessivamente, la spesa corrente dei Comuni sia cresciuta nel periodo 2005-2010 del 12%, un dato non eccessivo, ma sicuramente stridente rispetto alla forte correzione del saldo osservata nel comparto.

Nel dettaglio, però, si vede come i drivers della spesa siano le funzioni sociali e quelle di viabilità e trasporti. La prima in modo sistematico in tutto il periodo osservato, la seconda nel biennio 2009-2010 a seguito di aumenti concentrati in grossi centri (nel 2009 Roma, nel 2010 Milano per modifica del contratto di servizio che ha riportato in bilancio il TPL).

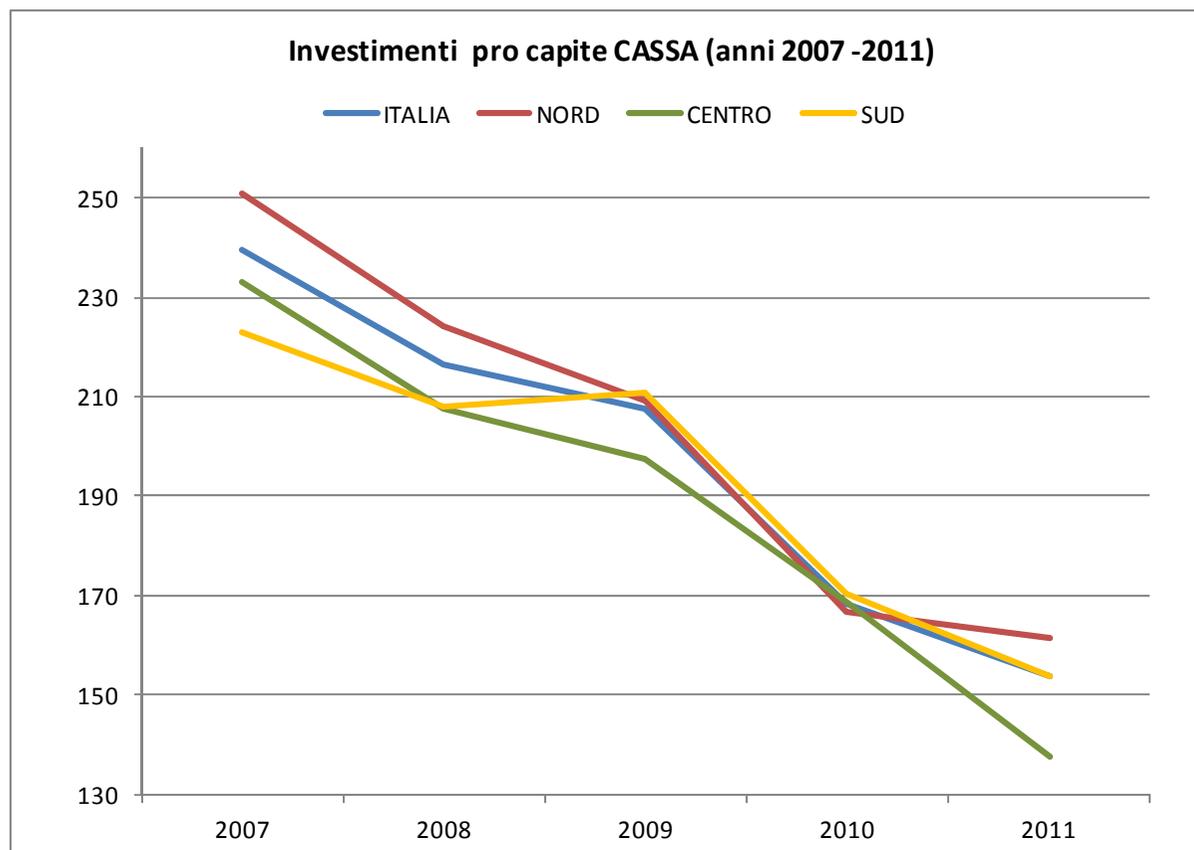
Sono invece sostanzialmente ferme le spese per Istruzione e Funzioni generali.

Il balzo di Territorio e Ambiente è l'effetto TIA, che riporta in bilancio le spese uscite nel 2006.

Si assiste quindi ad una ricomposizione della spesa corrente, con maggiori pressioni delle componenti anticicliche e degrado delle funzioni non legate all'andamento economico: rischio di perdita di controllo sulle politiche per il rispetto delle regole finanziarie.

Al netto di fattori occasionali, la spesa corrente dei Comuni è praticamente ferma al livello del 2005 e sicuramente inferiore in termini reali. Il Patto ha quindi avuto effetti strutturali.

Il crollo degli investimenti comunali



Gli investimenti pagano il conto del Patto di Stabilità interno

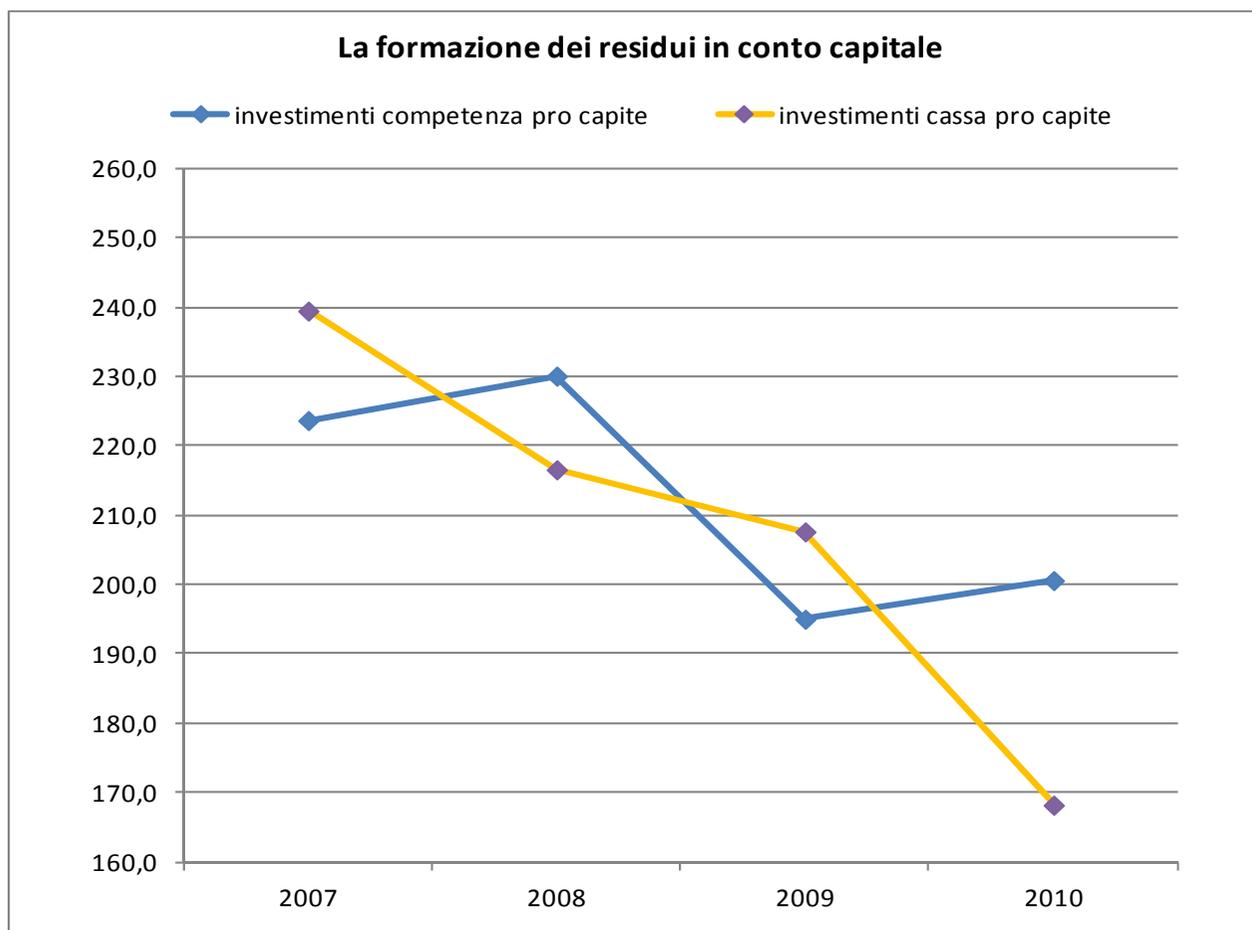
Il crollo degli investimenti comunali

Se la pressione fiscale non aumenta e le spese correnti non scendono, la manovra si scarica quasi interamente sulla componente discrezionale delle uscite per investimenti.

La caduta osservata nei comuni soggetti a patto è drammatica. Nel periodo 2007-2011 a livello nazionale si osserva una contrazione del 33% degli investimenti. In valore pro capite passano da circa 240 euro a 160 euro.

È interessante notare come l'andamento sia pressoché convergente fino al 2010 tra le diverse aree territoriali e poi si scompagina nel 2011. Come mostrato in seguito, questo è l'esito probabile del cattivo disegno del Patto verticale.

Il crollo degli investimenti comunali



La formazione dei residui

Il crollo degli investimenti comunali

Corollario della caduta degli investimenti a seguito dell'inasprimento del Patto di Stabilità interno è la formazione dei residui, ovvero il ritardo nei pagamenti.

Le dinamiche delle grandezze in conto competenza sono sempre opposte a quelle di cassa, ma con trend calante. Anche se i livelli si alternano, complessivamente la competenza sopravanza la cassa per circa 18 euro pro capite, che equivale ad un tasso di accumulo di residui dell'8%.

La discrasia tra cassa e competenza è imputabile ovviamente all'effetto del patto che impone un limite sulla cassa, ma esso deriva essenzialmente dall'eccesso di manovra e in parte dalle modalità con cui viene effettuata la programmazione negli enti locali. Con l'adozione dei nuovi principi contabili e la convergenza della contabilità finanziaria verso quella economico patrimoniale, tale problema dovrebbe svanire.

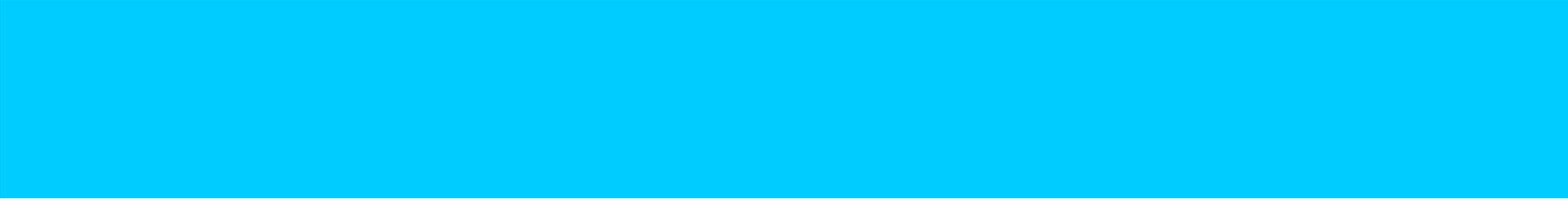
Rimane invece il tema dello smaltimento dei pagamenti pregressi. La presenza di residui restituisce una misura dell'eccesso di manovra, che non ha avuto effetti strutturali sulla spesa, ma si è scaricato sulle imprese, con il ritardo nei pagamenti.

Trattandosi di un problema generato non dalla regola ma dalla manovra, non potrà essere risolto da una modifica del Patto, ma dalla corretta calibrazione della manovra.

Valutazioni in merito alla spesa in conto capitale per il 2012 (dati in euro) (*)						
Regione	Spesa massima consentita dal Patto (A)	Maggiore spesa complessiva realizzabile senza il vincolo del Patto e sbloccando le giacenze B=(C+D)	- Maggiore spesa realizzabile in assenza del vincolo del Patto con le sole risorse di competenza 2012 (C) (**)	- Maggiore spesa realizzabile con esclusione dal Patto dei pagamenti effettuati con le risorse giacenti in cassa (D)	Spesa complessiva realizzabile senza il vincolo del Patto e sbloccando le giacenze E=(A+B)	Crescita % derivante dall'assenza di vincoli del Patto (E-A)/A
PIEMONTE	309.280.253	883.710.789	268.008.960	615.701.829	1.192.991.041	285,7%
LOMBARDIA	1.142.511.466	3.760.792.522	646.872.323	3.113.920.199	4.903.303.988	329,2%
LIGURIA	253.243.800	580.033.356	143.600.048	436.433.308	833.277.156	229,0%
VENETO	641.235.970	1.570.531.034	285.270.047	1.285.260.987	2.211.767.004	244,9%
EMILIA ROMAGNA	515.819.907	1.284.940.285	344.918.332	940.021.953	1.800.760.192	249,1%
TOSCANA	548.994.226	998.939.260	275.198.926	723.740.334	1.547.933.487	182,0%
UMBRIA	261.915.159	251.881.181	61.060.718	190.820.463	513.796.340	96,2%
MARCHE	177.996.404	338.681.375	95.979.178	242.702.197	516.677.779	190,3%
LAZIO	292.009.321	930.267.668	332.127.799	598.139.869	1.222.276.989	318,6%
ABRUZZO	203.173.662	268.622.397	56.252.358	212.370.039	471.796.059	132,2%
MOLISE	13.021.808	17.799.897	6.335.760	11.464.137	30.821.704	136,7%
CAMPANIA	494.564.363	808.659.780	270.585.781	538.073.999	1.303.224.142	163,5%
PUGLIA	316.327.514	910.963.104	170.414.381	740.548.723	1.227.290.618	288,0%
BASILICATA	79.270.603	80.861.273	22.398.462	58.462.811	160.131.876	102,0%
CALABRIA	92.760.399	146.107.573	52.528.763	93.578.810	238.867.971	157,5%
SICILIA	290.300.142	794.262.682	324.740.099	469.522.583	1.084.562.824	273,6%
SARDEGNA	309.524.325	752.959.156	111.788.784	641.170.372	1.062.483.481	243,3%
ITALIA	5.941.949.321	14.380.013.332	3.468.080.719	10.911.932.613	20.321.962.652	242,0%
NORD	2.862.091.395	8.080.007.986	1.688.669.710	6.391.338.276	10.942.099.381	282,3%
CENTRO	1.280.915.110	2.519.769.485	764.366.622	1.755.402.863	3.800.684.595	196,7%
SUD	1.798.942.815	3.780.235.861	1.015.044.387	2.765.191.474	5.579.178.676	210,1%

(*) Le proiezioni sulla spesa sono fatte ipotizzando invarianza della leva fiscale

(**) La spesa che viene liberata equivale al contributo che i Comuni danno allo Stato in termini di riduzione del disavanzo



La dimensione dei residui incagliati, ovvero quelli per cui il comune ha le risorse in cassa ma che non può onorare per il rispetto del patto, sono ingenti.

Utilizzando i dati dei bilanci del 2010 e applicando i vincoli imposti dal Patto per il 2012, emerge un blocco di quasi 11 miliardi di euro, largamente concentrati al Nord, che solo attraverso un intervento straordinario potranno essere riassorbiti, senza peraltro compromettere la traiettoria di risanamento del complesso della PA.

Difficile, invece, immaginare un loro assorbimento attraverso ulteriori correzioni della spesa corrente o incrementi della pressione fiscale.

Le misure recenti di cessione pro-solvendo hanno solo l'effetto di alleviare la crisi di liquidità delle imprese fornitrici, ma non risolvono il problema e caricano di costi il sistema economico.

La regionalizzazione del Patto, invece...

La regionalizzazione del patto e la ri-assegnazione incontrollata dei sacrifici

Patto verticale 2011 - valori in migliaia di euro					
Regione	Patto Verticale sgravio obiettivo	Obiettivo ante Patto Verticale e Orizzontale	Percentuale riduzione obiettivo	Comuni che beneficiano del Patto verticale	Percentuale Comuni che beneficiano Patto Verticale sul totale regionale
PIEMONTE	-227.176	208.251	109,09%	123	91,8%
LOMBARDIA	-49.700	445.476	11,16%	369	81,1%
LIGURIA	-38.309	61.793	62,00%	20	39,2%
VENETO	-72.202	170.579	42,33%	179	66,8%
EMILIA ROMAGNA	-69.136	191.167	36,17%	161	84,3%
TOSCANA	-37.000	168.046	22,02%	106	69,7%
UMBRIA	-26.607	37.482	70,99%	30	93,8%
MARCHE	-56.858	56.606	100,45%	63	94,0%
LAZIO	-161.552	198.806	81,26%	96	76,2%
ABRUZZO	0	30.358	0,00%	0	0,0%
MOLISE	0	8.362	0,00%	0	0,0%
CAMPANIA	0	161.656	0,00%	0	0,0%
PUGLIA	-30.000	112.554	26,65%	96	55,5%
BASILICATA	-4.181	16.478	25,37%	9	28,1%
CALABRIA	0	44.196	0,00%	0	0,0%
SICILIA	0	178.551	0,00%	0	0,0%
SARDEGNA	-44.714	64.190	69,66%	55	85,9%
ITALIA	-817.435	2.154.551	37,94%	1.307	57,1%
NORD	-456.523	1.077.266	42,38%	852	77,5%
CENTRO	-282.017	460.939	61,18%	295	78,2%
SUD	-78.895	616.345	12,80%	160	19,7%
Base dati: Obiettivi Patto tutti i Comuni disponibili					

La regionalizzazione del patto e la ri-assegnazione incontrollata dei sacrifici

Per arginare il fenomeno della difficoltà di smaltimento dei residui, da qualche anno è stato introdotto il cosiddetto Patto regionale verticale.

Dopo i primi deboli esordi, nel 2011 il meccanismo sembra essere andato a regime.

Da una prima analisi, i benefici sembrerebbero non trascurabili:

- 12 regioni su 17 si sono attivate
- Nominalmente, il complesso delle regioni ha messo a disposizione spazi finanziari in grado di abbattere del 38% l'obiettivo dei comuni fissato dallo stato
- quasi tutte le regioni hanno optato per un accesso al beneficio a larga diffusione, ad eccezione di Liguria e Basilicata.

Tuttavia il giudizio sull'efficacia dello strumento merita qualche riflessione:

- la diffusione del patto regionale è largamente concentrata al centro nord. Al sud, solo 3 regioni su 8 l'hanno attivato, coinvolgendo complessivamente solo il 20% dei comuni soggetti a patto. Su circa 820 milioni "liberati", poco meno di 80 interessano i comuni del mezzogiorno, ovvero il 9,6%.

- non è chiaro quanta efficienza o capacità programmatica stia in capo alle regioni che più hanno contribuito, o quanto tali spazi dipendano dalla casualità con cui sono assegnati gli obiettivi regionali (tetti di spesa relativi alla spesa 2005!!).

La regionalizzazione del patto e la ri-assegnazione incontrollata dei sacrifici

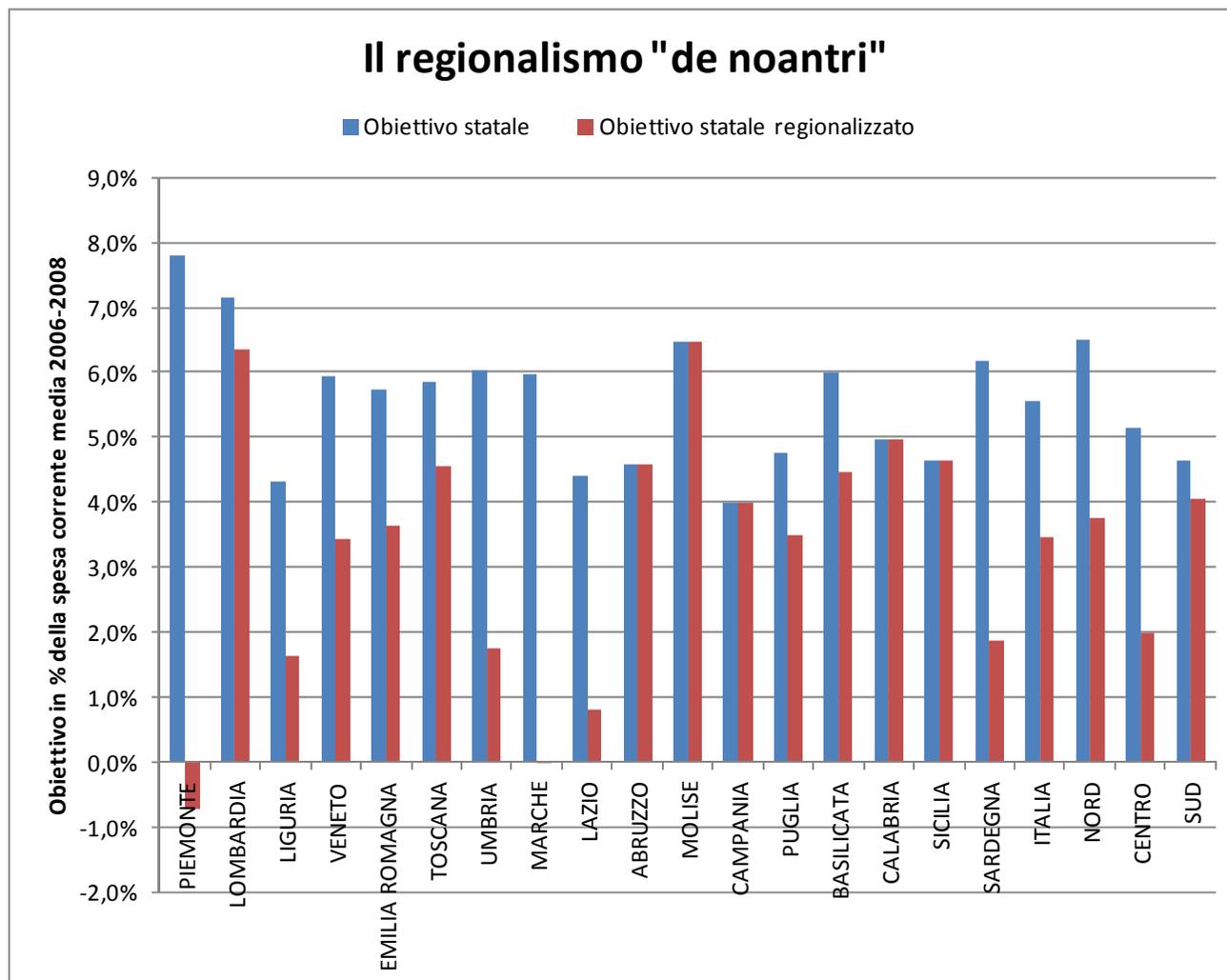
Patto verticale 2011							
Regione	n° Enti beneficiari Patto verticale di cui:	avrebbero rispettato ugualmente il Patto	non hanno ugualmente rispettato il Patto	- in % dei beneficiari	Margini di Patto Verticale richiesti e non sfruttati	- in % degli spazi acquisiti	
PIEMONTE	123	10	4	11%	41.027	18%	
LOMBARDIA	365	187	21	57%	16.053	32%	
LIGURIA	19	2	0	11%	9.014	24%	
VENETO	179	24	4	16%	17.303	24%	
EMILIA ROMAGNA	161	16	3	12%	12.435	18%	
TOSCANA	106	17	2	18%	12.851	35%	
UMBRIA	30	4	1	17%	5.796	22%	
MARCHE	63	4	0	6%	11.812	21%	
LAZIO	89	10	0	11%	22.150	14%	
ABRUZZO	0	0	0	0%	0	0%	
MOLISE	0	0	0	0%	0	0%	
CAMPANIA	0	0	0	0%	0	0%	
PUGLIA	94	41	2	46%	11.715	39%	
BASILICATA	9	2	0	22%	1.920	46%	
CALABRIA	0	0	0	0%	0	0%	
SICILIA	0	0	0	0%	0	0%	
SARDEGNA	54	18	0	33%	14.705	33%	
ITALIA	1.292	335	37	29%	176.779	22%	
NORD	847	239	32	32%	95.832	21%	
CENTRO	288	35	3	13%	52.608	19%	
SUD	157	61	2	40%	28.340	36%	
Base dati: Monitoraggio Patto e Obiettivi Patto tutti i Comuni disponibili							

La regionalizzazione del patto e la ri-assegnazione incontrollata dei sacrifici

Analizzando peraltro il beneficio effettivo fornito ai Comuni, si osserva come in media il 22% degli spazi finanziari offerti non sono serviti in quanto, o gli enti beneficiari avrebbero comunque rispettato il patto anche in assenza del patto regionale (335 su 1292), o addirittura gli enti che hanno avuto il contributo regionale hanno comunque violato il Patto (37 enti, pari ad oltre un terzo dei comuni che hanno violato il patto)

A livello territoriale, la capacità di gestire i margini assegnati appare superiore al nord rispetto al sud, anche se fa eccezione la Lombardia, dove l'intervento regionale è stato inefficace per il 57% dei casi.

La regionalizzazione del patto e la ri-assegnazione incontrollata dei sacrifici



La regionalizzazione del patto e la ri-assegnazione incontrollata dei sacrifici

Il dato ultimo, quindi, è la ricomposizione delle capacità di spesa a livello territoriale, in modo da sconfessare l'attribuzione dei sacrifici imposta a livello centrale

Nel grafico sono riportati gli obiettivi del Patto prima e dopo l'intervento delle Regioni. Rispetto ad una distribuzione dei sacrifici, in rapporto alla spesa corrente, che teneva conto anche del taglio di risorse operato con la decurtazione dei trasferimenti, l'intervento regionale modifica anche in modo radicale tali obiettivi, senza allinearli con il suddetto taglio.

Il patto regionale "autonomo" rimodula gli obiettivi a seconda di una distribuzione incontrollata degli obiettivi regionali, scardinando completamente qualsiasi forma di coordinamento della finanza locale.

La regionalizzazione del patto e la ri-assegnazione incontrollata dei sacrifici

Patto orizzontale 2011							
Regione	n° Enti beneficiari quote Patto orizzontale	Percentuale Comuni che beneficiano Patto Orizzontale sul totale regionale	Quote acquisite Patto orizzontale	Percentuale riduzione obiettivo	n° Enti cedenti quote Patto orizzontale	Percentuale Comuni che alimentano Patto Orizzontale sul totale regionale	Quote cedute Patto Orizzontale*
PIEMONTE	3	2,2%	-1.150	-0,6%	2	1,5%	1.150
LOMBARDIA	49	10,8%	-5.647	-1,3%	12	2,6%	4.202
LIGURIA	1	1,9%	-500	-0,8%	7	13,5%	620
VENETO	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
EMILIA ROMAGNA	161	85,2%	-16.169	-8,5%	8	4,2%	17.720
TOSCANA	39	25,7%	-1.020	-0,6%	1	0,7%	1.000
UMBRIA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
MARCHE	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
LAZIO	1	0,8%	-16.433	-8,3%	29	23,4%	15.366
ABRUZZO	12	22,2%	-2.368	-7,8%	1	1,9%	600
MOLISE	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
CAMPANIA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
PUGLIA	16	9,2%	-2.472	-2,2%	2	1,2%	4.120
BASILICATA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
CALABRIA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
SICILIA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
SARDEGNA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
ITALIA	282	12,4%	-45.759	-2,1%	62	2,7%	44.778
NORD	214	19,5%	-23.466	-2,2%	29	2,6%	23.692
CENTRO	40	10,7%	-17.453	-3,8%	30	8,0%	16.366
SUD	28	3,4%	-4.840	-0,8%	3	0,4%	4.720
Base dati: Obiettivi Patto tutti i Comuni disponibili							
<i>* al netto degli spazi liberati dal patto Verticale</i>							

La regionalizzazione del patto e la ri-assegnazione incontrollata dei sacrifici

Se sull'efficacia del patto verticale ci possono essere dubbi, sul patto orizzontale il giudizio è coerente con le analisi fatte da IFEL.

Le quote scambiate sono molto esigue, circa 45 milioni di euro.

Solo in Emilia Romagna i beneficiari sono consistenti, quasi l'86% dei comuni soggetti a patto, anche se il beneficio è basso (8,5% di riduzione dell'obiettivo)

Sul versante dell'offerta, come previsto, il numero di comuni è molto esiguo. Se si eccipisce per le procedure concordate di Lazio e Liguria, la performance massima si raggiunge in Emilia Romagna con 8 comuni cedenti, circa il 4,2% del totale dei comuni soggetti a patto nella regione.

Anche per il Patto orizzontale, vale la quasi totale asimmetria territoriale. Il 90% del beneficio e dei beneficiari si concentra al centro-nord.

La regionalizzazione del patto e la ri-assegnazione incontrollata dei sacrifici

Patto orizzontale 2011						
Regione	n° Enti beneficiari Patto orizzontale di cui:	avrebbero rispettato ugualmente il Patto	non hanno ugualmente rispettato il Patto	- in % dei beneficiari	Margini di Patto Orizzontali richiesti e non sfruttati	- in % degli spazi acquisiti
PIEMONTE	3	3	0	100%	1.150	100%
LOMBARDIA	49	28	3	63%	1.707	30%
LIGURIA	1	1	0	100%	500	100%
VENETO	0	0	0	0%	0	0%
EMILIA ROMAGNA	161	73	3	47%	8.026	50%
TOSCANA	39	31	0	79%	843	83%
UMBRIA	0	0	0	0%	0	0%
MARCHE	0	0	0	0%	0	0%
LAZIO	1	0	0	0%	0	0%
ABRUZZO	12	3	0	25%	745	31%
MOLISE	0	0	0	0%	0	0%
CAMPANIA	0	0	0	0%	0	0%
PUGLIA	16	10	1	69%	1.600	65%
BASILICATA	0	0	0	0%	0	0%
CALABRIA	0	0	0	0%	0	0%
SICILIA	0	0	0	0%	0	0%
SARDEGNA	0	0	0	0%	0	0%
ITALIA	282	149	7	55%	14.572	32%
NORD	214	105	6	52%	11.383	49%
CENTRO	40	31	0	78%	843	5%
SUD	28	13	1	50%	2.345	48%
Base dati: Monitoraggio Patto e Obiettivi Patto tutti i Comuni disponibili						

La regionalizzazione del patto e la ri-assegnazione incontrollata dei sacrifici

Ma se i numeri già deboli del patto orizzontale non bastassero a decretare il fallimento di questo strumento, una valutazione sull'efficacia delle compensazioni nel limitare la produzione di esuberi sancisce la debolezza di questo strumento:

Il 55% dei comuni che hanno beneficiato del Patto orizzontale avrebbero rispettato il patto comunque o addirittura l'hanno violato comunque.

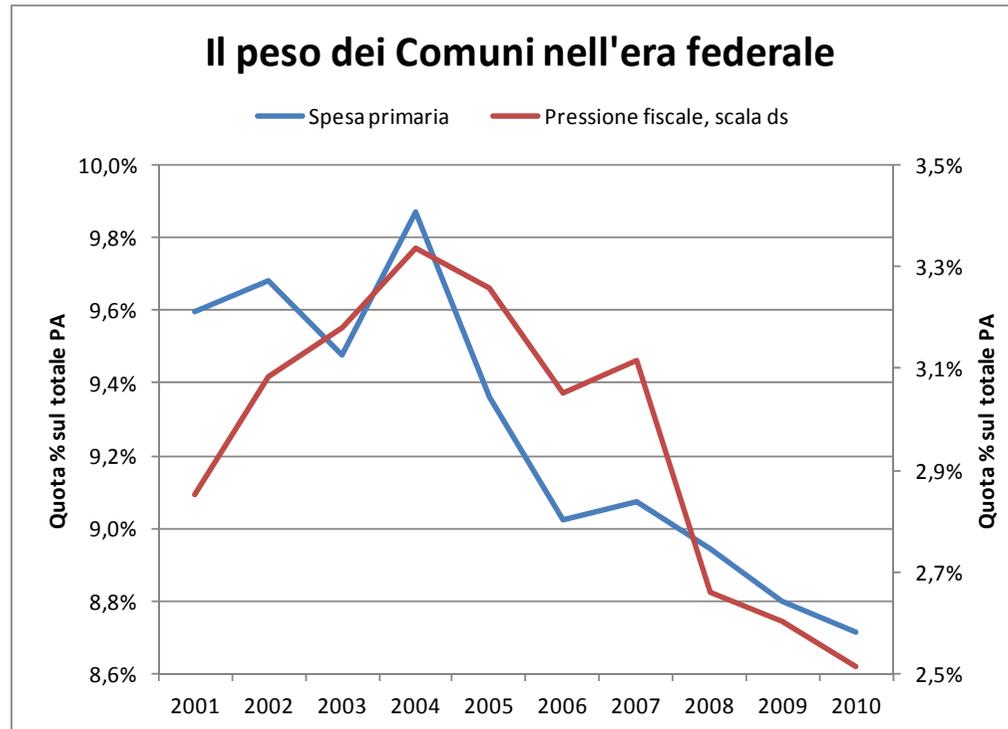
Solo in Abruzzo questa percentuale si colloca significativamente sotto il 50%.

Piemonte e Liguria hanno completamente fallito nella rimodulazione degli spazi.

Un terzo degli spazi acquisiti non è stato utilizzato, generando un pari supero sull'obiettivo.

Dal sostanziale fallimento del patto orizzontale nasce l'idea del patto nazionale in cui si riporta la cabina di regia a livello statale e si fornisce un incentivo ai comuni per cedere spazio sotto forma di contributi per l'abbattimento del debito.

L'incoerenza tra effetti del Patto e decentramento fiscale



Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione avremmo dovuto osservare uno spostamento dell'intervento pubblico e, conseguentemente, del carico fiscale dal centro alla periferia. Il combinato disposto del ritardo delle riforme e dell'applicazione del Patto senza lo sblocco della leva fiscale ha generato per i Comuni:

- Incidenza della spesa primaria sul totale PA = -0,9 punti percentuali
- Incidenza della pressione fiscale comunale sul totale PA = -0,6 punti percentuali

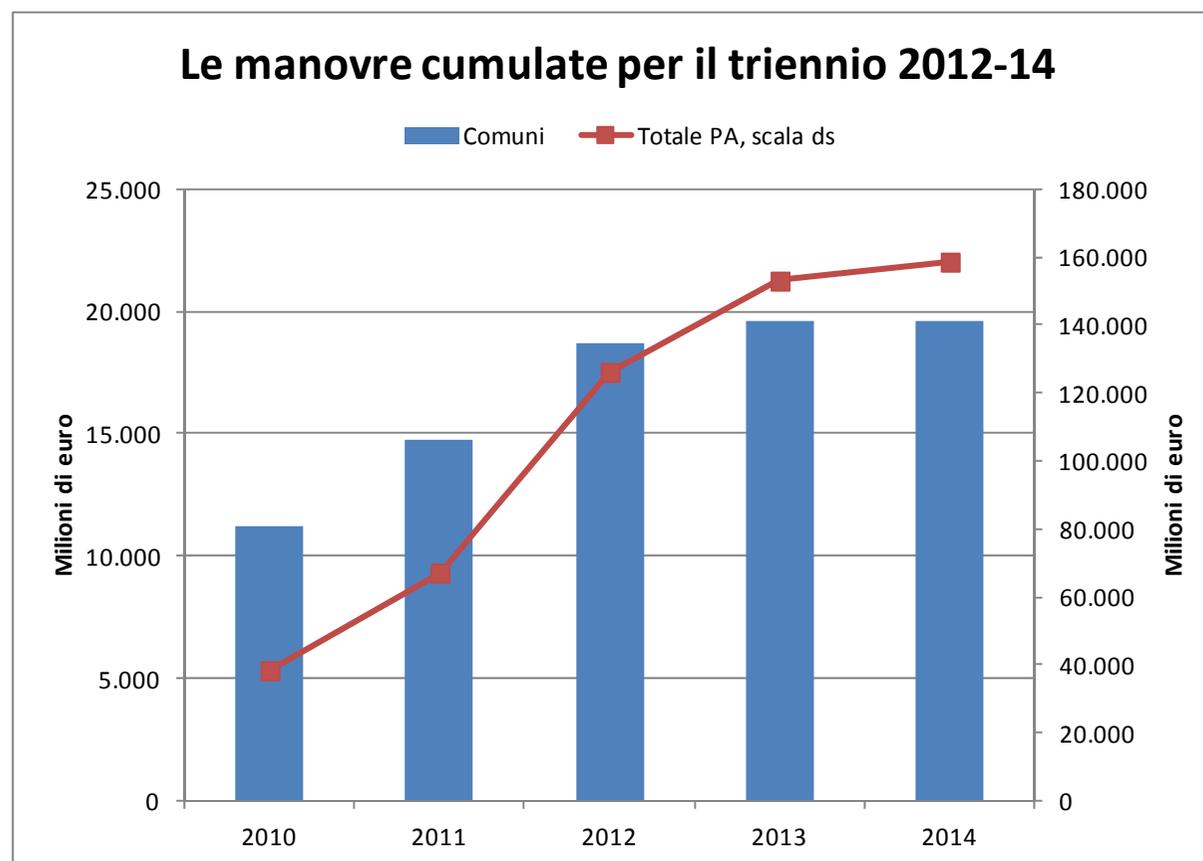
L'incoerenza tra effetti del Patto e decentramento fiscale

L'errore mostrato in seguito nel calibrare la manovra assegnata ai comuni, unita alla mancanza di riforme effettive in materia di federalismo, ha generato in un decennio un involontario(?) restringimento del perimetro di azione dei Comuni.

In un mondo federale, le manovre dovrebbero essere accompagnate da grafici simili a questo per descrivere l'impatto sui pesi di ciascun livello di governo.

Il restringimento non voluto del perimetro, genera ovviamente un'alterazione incontrollata delle politiche che stanno dentro quel perimetro, nonché un posizionamento dell'intervento pubblico non coerente con le riforme annunciate. Il problema tende ad acuirsi con le manovre previste fino al 2014: quando ci sarà il federalismo non ci saranno i Comuni!

Le prospettive 2012-2014



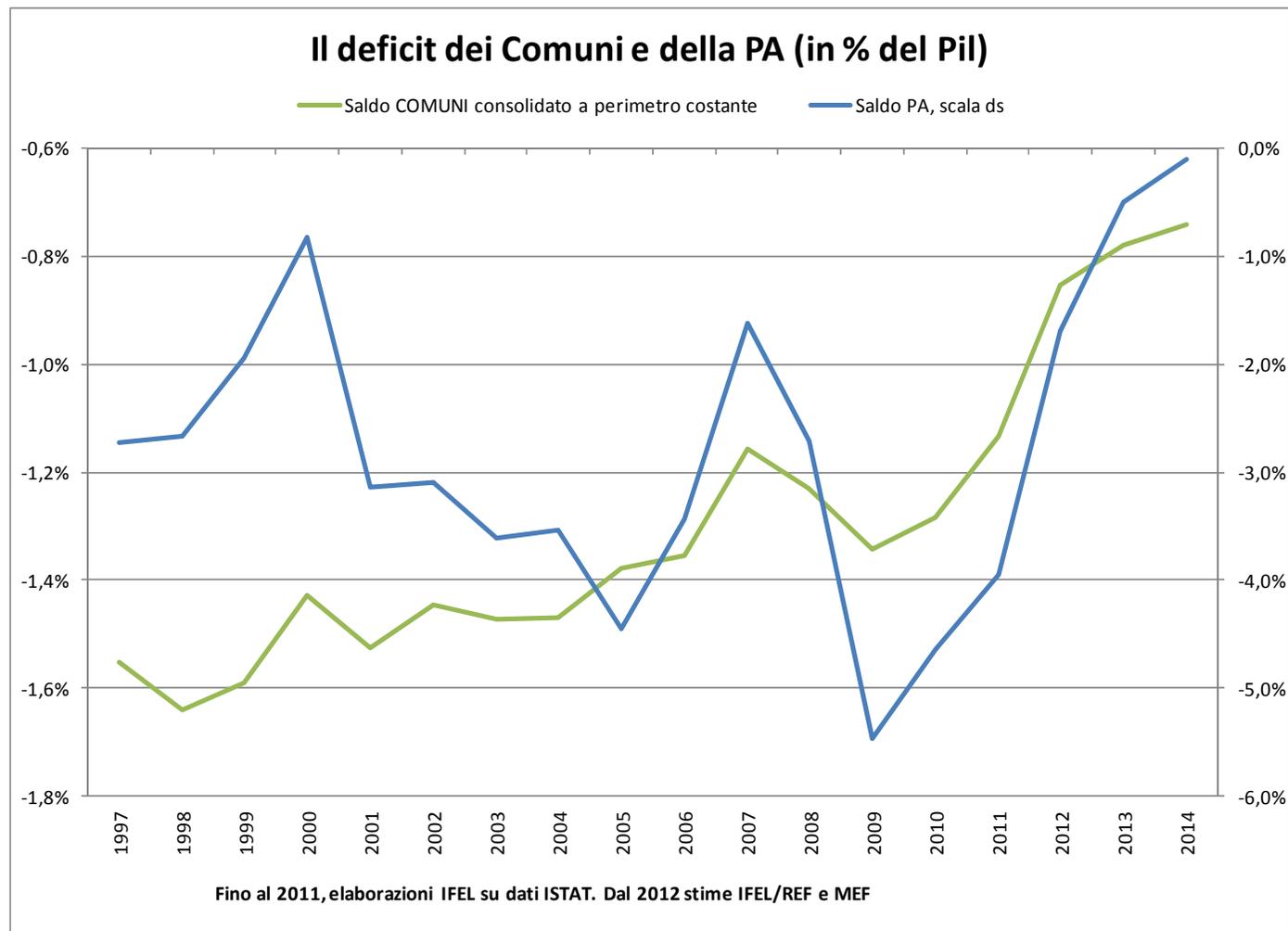
Le prospettive 2012-2014

La disamina degli aspetti collegati all'attuazione delle manovre da parte dei Comuni sotto la spinta del Patto di Stabilità consente di proiettare per il futuro i rischi e le criticità cui va incontro il sistema della finanza locale, in virtù dello scenario di fondo della finanza pubblica.

Nel triennio 2012-2014 il complesso della PA è impegnato a correggere i conti pubblici per una cifra che complessivamente ammonta a circa 91,5 miliardi di euro, tale da spingere l'intervento complessivo a decorrere dal 2007 a quasi 160 miliardi di euro.

Nello stesso periodo, i Comuni dovranno ulteriormente contribuire al riequilibrio del saldo primario per una cifra intorno ai 4,8 miliardi di euro, che spingono il contributo complessivo degli enti comunali a quasi 20 miliardi di euro nel periodo 2007-2014. Alla fine del periodo, il 12,3% del risanamento sarà stato a carico dei Comuni.

Le prospettive 2012-2014



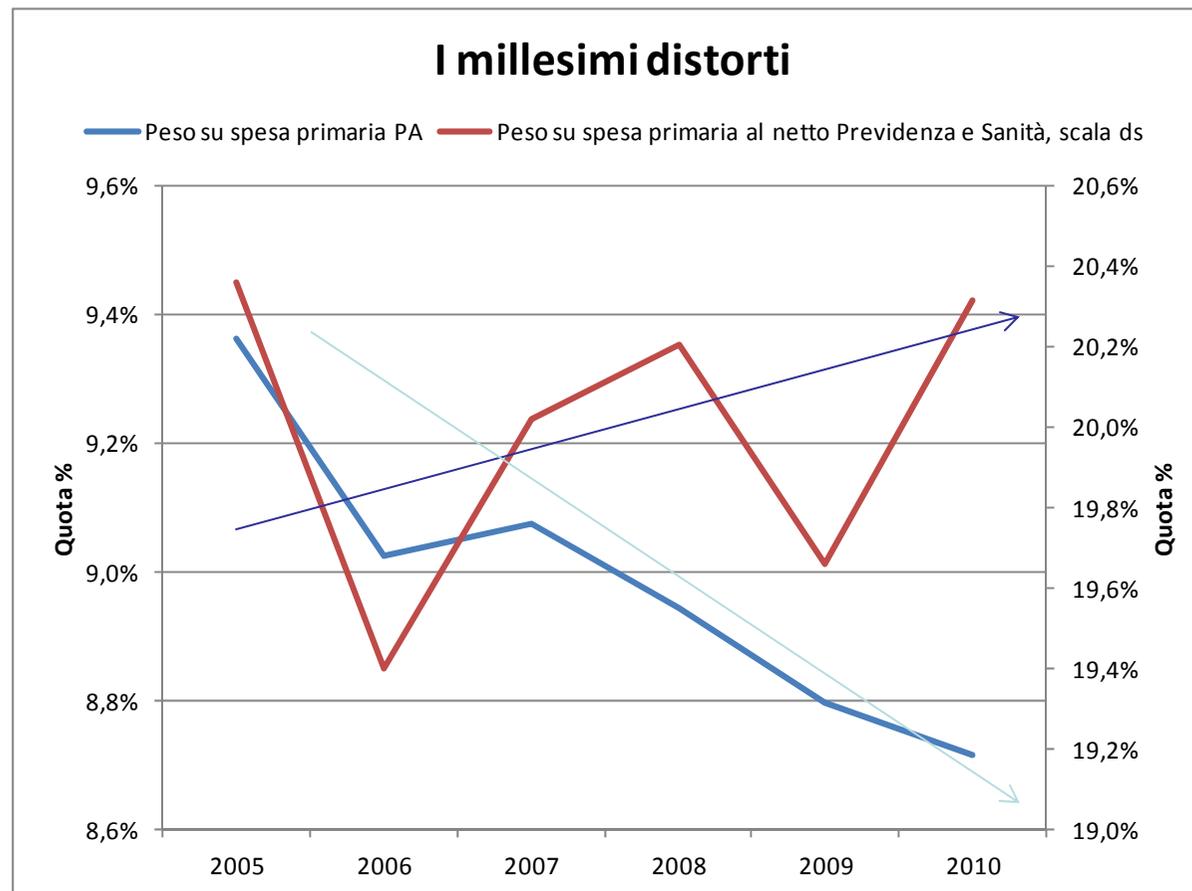
Le prospettive 2012-2014

In termini di saldo di bilancio in rapporto al Pil, in corrispondenza del pareggio sostanziale di bilancio, i comuni registreranno un deficit al netto dei trasferimenti e a perimetro costante di circa lo 0,7% del Pil.

Se si osservano queste correzioni all'interno dell'affaire euro, dall'ingresso nella moneta unica il deficit della Pa sarà interamente assorbito, con una correzione di 2,6 punti percentuali, mentre quello dei Comuni risulterà dimezzato, con una contrazione di 8 decimi, il 30% della riduzione complessiva.

Date queste prospettive, i problemi e le criticità emerse in passato non potranno che essere esacerbate..

La quantificazione della manovra: i millesimi distorti e gli effetti indesiderati



La quantificazione della manovra: i millesimi distorti e gli effetti indesiderati

Fintanto che i millesimi su cui si calibra la manovra verranno calcolati sulla base di un peso che esclude dal computo le politiche salvaguardate (previdenza e sanità), il contributo richiesto ai comuni tenderà a crescere e il peso effettivo dei comuni continuerà a decrescere, producendo una casuale riallocazione delle politiche solo sulla base di adattamento ai vincoli finanziari.

Ciò dipende dal fatto che le politiche escluse hanno un tasso di crescita superiore alla crescita media della spesa residua. Un obiettivo minimo sarebbe quello di stabilizzarne gli andamenti.

La quantificazione della manovra: i millesimi distorti e gli effetti indesiderati

Quasi 2/3 della manovra sono in eccesso

Oltre 1/4 per errore di attribuzione

I millesimi distorti		
<i>(milioni di euro)</i>		
		Valori cumulati al 2014
Manovra sulla spesa (Totale PA)		85.000
Manovra sulla spesa (Comuni) (A)		19.500
Manovra per i Comuni calcolata con i millesimi giusti (B)		7.400
Dimensione della distorsione (maggiore manovra a carico dei Comuni) (C) = A-B		12.100
Manovra involontaria (D)		6.900
Totale manovra in eccesso (C-D)		5.200

La quantificazione della manovra: i millesimi distorti e gli effetti indesiderati

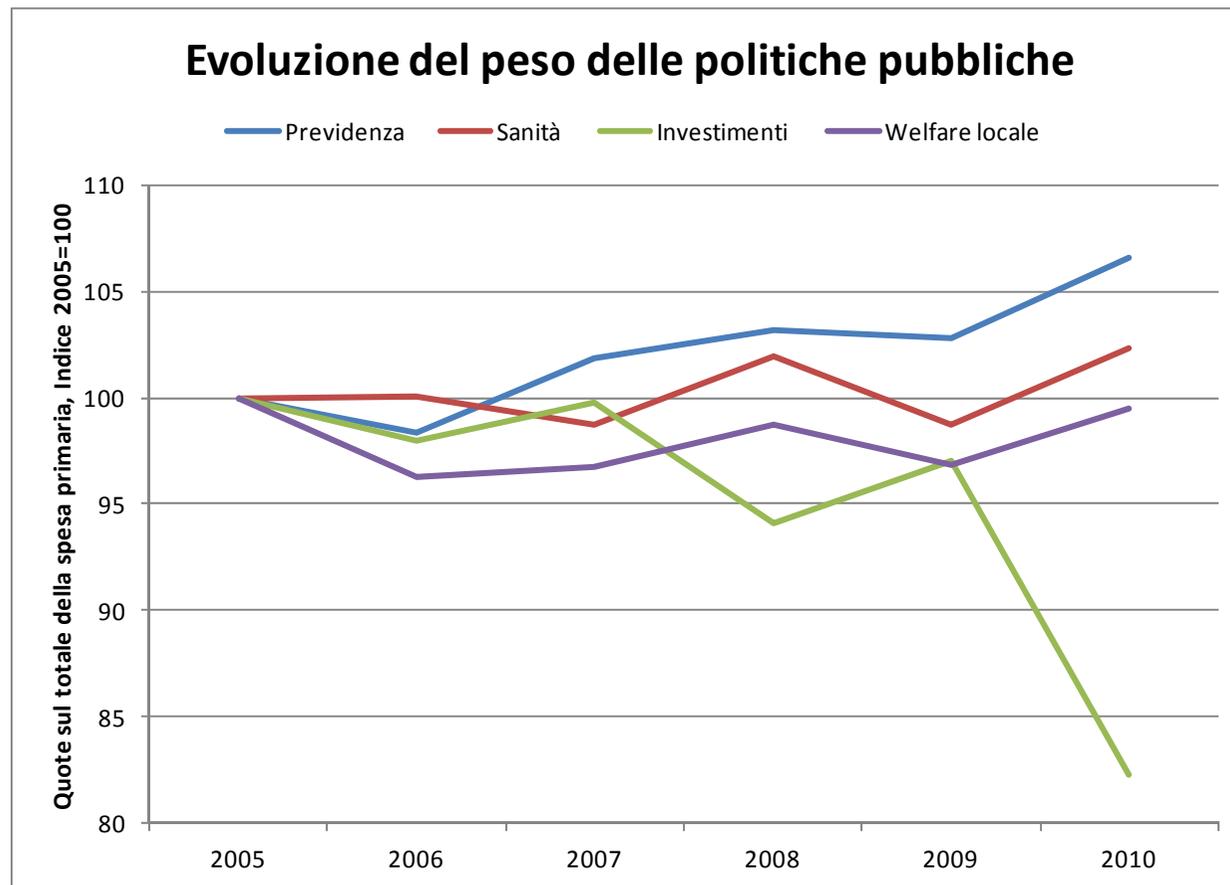
Una valutazione della distorsione imposta al sistema dei comuni può essere calcolata come differenza tra la manovra imposta e quella che si avrebbe usando il vero concorso dei comuni alla formazione della spesa primaria

Poiché la spesa al netto degli interessi dei Comuni costituisce l'8,7% della spesa primaria complessiva, la manovra assegnata a tale comparto dovrebbe essere proporzionale a tale peso.

Tenendo conto che l'obiettivo assegnato riguarda essenzialmente un target di spesa, la manovra ripartita dovrebbe essere solo quella che riguarda il contenimento della spesa e non anche l'incremento di entrate, a meno che, non si decida di obbligare i comuni ad aumentare le tasse locali per migliorare il deficit della PA.

Nella tabella quindi, la manovra dei Comuni è calcolata come l'8,7% del risparmio di spesa complessivo che la PA deve conseguire, ovvero circa 85 miliardi di euro entro il 2014

I millesimi distorti: la distorsione delle politiche



I millesimi distorti: la distorsione delle politiche

Soffermandosi su alcune distorsioni indotte dalla scorretta quantificazione della manovra, quella più forte probabilmente risiede nella rimodulazione indesiderata delle politiche, il cui peso varia non per scelte del policy maker, ma per effetto dell'adeguamento alle regole finanziarie.

Nel periodo 2005-2010, la quota di spesa per investimenti della PA si è ridotta di circa il 18%, il welfare locale dopo essere stato sotto il livello iniziale ha recuperato nel 2010 ricollocandosi sullo stesso livello relativo del 2005, mentre sanità e previdenza sono cresciute in quota alla spesa complessiva, rispettivamente, del 2,3 e 6,6%.

I documenti di programmazione dovrebbero contenere queste indicazioni e il parlamento dovrebbe essere informato su queste tendenze, altrimenti le politiche non vengono più scelte.

I millesimi distorti: la distorsione degli incentivi

Patto e IMU: un'ipoteca per il futuro della finanza locale?

- ✓ Il 15% delle risorse richieste ai cittadini sono riversate allo Stato (9 miliardi di IMU su complessivi 58 miliardi di euro)
- ✓ Il 7% delle risorse prelevate dai cittadini lasciate a disposizione del Comune sono destinate a risanare i conti pubblici: effetto incerto sulla ricerca dell'efficienza
- ✓ Risultato: solo l'80% delle risorse prelevate dalla collettività come tributo o tariffa locale alimenta spesa che ricade nel territorio:
 - ✓ cade il principio dell'accountability: sindaci deresponsabilizzati?
- ✓ Sicuramente:
 - ✓ Incremento della pressione fiscale giustificato dalla sottrazione di risorse locali
 - ✓ Riduzione della quantità e della qualità dei servizi

I millesimi distorti: sostenibilità delle regole fiscali

Obiettivi non credibili rendono le regole insostenibili e inefficaci

❑ Proliferazioni di esenzioni

la severità della manovra attiva un continuo tavolo di contrattazione per la concessione di esenzioni e, quindi, incertezza e complicazione delle norme:

- peggiora la programmazione (calo degli investimenti),
- cresce l'ostilità alle regole (che coinvolge tutti gli stakeholders), generando comportamenti non cooperativi

❑ Rincorsa delle sanzioni:

quando l'obiettivo assorbe un quinto del bilancio, la sanzione deve essere superiore per essere coercitiva. Ma se la sanzione cresce troppo, diventa poco credibile la sua irrogazione e, quindi, la regola stessa:

- in media i comuni hanno una potenzialità di sfondamento del patto pari al 25% della spesa complessiva;
- Con una tale violazione, andrebbero in corso ad una sanzione che, tenendo conto del patto, li obbligherebbe ad un taglio della spesa nell'anno successivo del 40% circa!!!

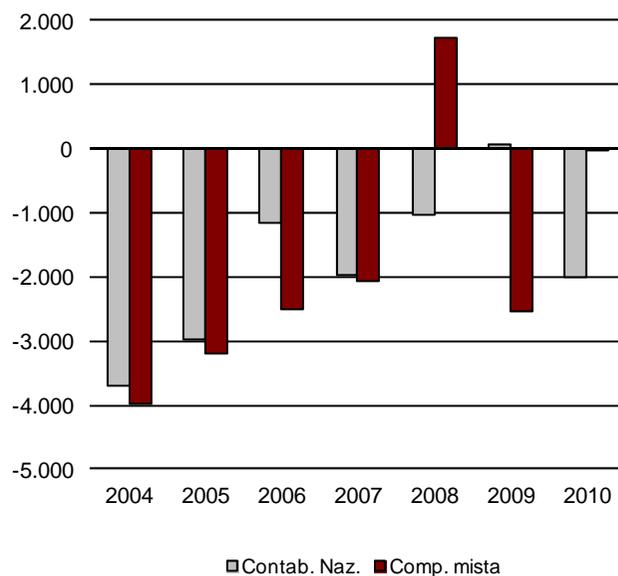
❑ Coerenza delle sanzioni con la struttura finanziaria

la sanzione viene irrogata a valere sui trasferimenti, ma il taglio del fondo sperimentale genera molti casi di incapienza:

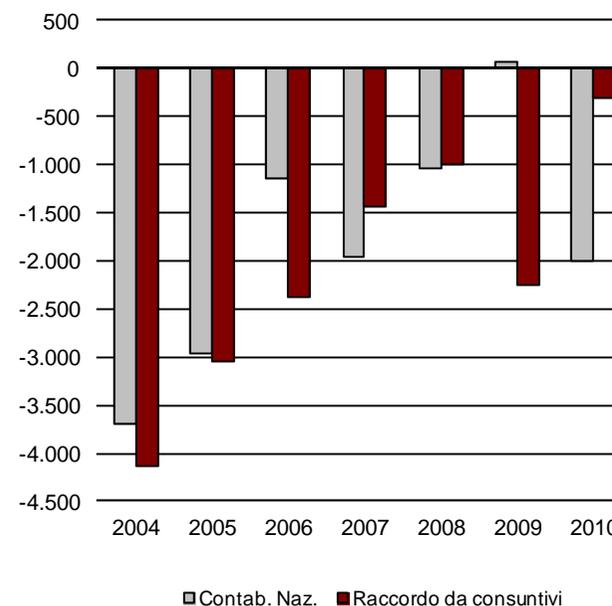
- sui primi cento comuni per numero di abitanti, anche nel caso di sfioramento massimo, per circa la metà la sanzione non sarebbe superiore al 10% della spesa complessiva.

I problemi che ostano ad una corretta quantificazione della manovra: la divergenza dei dati

Il saldo dei Comuni: divergenza tra fonti statistiche



Il saldo dei Comuni: un tentativo di raccordo



I problemi che ostano ad una corretta quantificazione della manovra: la divergenza dei dati

La manovra aggregata per il comparto comunale viene determinata sulla base dell'indebitamento netto così come definito dalla contabilità nazionale, secondo i criteri del SEC95. Il saldo di riferimento per il Patto di Stabilità Interno è invece determinato sulla base dei certificati consuntivi, attraverso il criterio della competenza ibrida (in breve, competenza per le poste correnti, cassa per le poste in conto capitale, con l'esclusione di riscossione e concessione di crediti).

È chiaro che quando queste due grandezze divergono in modo sostanziale, come per il triennio 2008-2010, si crea un problema di incertezza sull'adeguatezza della manovra in capo ai Comuni, con conseguenze negative sulla possibilità di programmazione da parte degli enti.

Anche dopo aver tentato di replicare i sistemi di contabilizzazione adottati dall'Istat a partire dai bilanci dei comuni per definire le grandezze di contabilità nazionale, rimangono delle divergenze consistenti per il 2009 e per il 2010, rendendo di fatto poco decifrabile l'effettiva situazione dei comuni e, soprattutto, il dato di base su cui si costruisce il saldo tendenziale da correggere con la manovra.

I problemi che ostano ad una corretta quantificazione della manovra: la condivisione dei tendenziali

Indebitamento netto dei Comuni

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Pubblicazione</i>							
giu-06	-3.344	-2.721					
giu-07	-3.688	-2.955	-3.035				
giu-08	-3.689	-2.583	-1.662	325			
lug-09	-3.689	-2.972	-857	-2.332	-1.119		
giu-10	-3.689	-2.972	-1.150	-1.741	-1.171	-319	
ott-11	-3.689	-2.972	-1.150	-1.966	-1.033	224	-2.082
dic-11	-3.689	-2.972	-1.148	-1.966	-1.033	63	-1.995

Revisioni

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Pubblicazione</i>							
giu-07	-344	-234					
giu-08	-1	372	1.373				
lug-09	0	-389	805	-2.657			
giu-10	0	0	-293	591	-52		
ott-11	0	0	0	-225	138	543	
dic-11	0	0	2	0	0	-161	87

I problemi che ostano ad una corretta quantificazione della manovra: la condivisione dei tendenziali

È proprio nella capacità di giungere a valori tendenziali condivisi che si basa la possibilità di calare manovre che siano coerenti con la realtà dei comuni e, quindi, accettabili dagli stessi.

Tuttavia, per le difficoltà con cui l'Istat giunge alla definizione del saldo di partenza e, soprattutto, per l'estrema volatilità che caratterizza le revisioni, diventa arduo definire una programmazione di bilancio che poggi su basi informative solide.

Sotto queste condizioni, la costruzione di scenari tendenziali è condizionata da una sorta di effetto sliding doors: quello che osservo oggi mentre definisco le tendenze e la manovra non è lo stesso che osserverò l'anno prossimo: incertezza e indeterminatezza della programmazione.

È inaccettabile che nei documenti di finanza pubblica non vengano esplicitati i quadri di formazione dei conti della PA per singolo livello istituzionale e di conseguenza, le eventuali correzioni legate al mutamento degli scenari.

I problemi che ostano ad una corretta quantificazione della manovra: la condivisione dei tendenziali

Conti delle Amministrazioni comunali: scenario 2010-2013

Conti economici nazionali, milioni di euro

	2010	2011	2012	2013
Entrate tributarie	16.308	26.362	30.017	31.010
Dirette	3.722	11.247	12.222	12.619
Indirette	12.586	15.115	17.795	18.392
Trasferimenti	30.243	19.472	14.921	15.119
Trasf correnti da enti pubblici	23.205	12.786	8.202	8.366
Contrib agli investim da enti pub	7.038	6.686	6.720	6.753
Entrate proprie extra-tributarie	17.631	18.437	18.919	19.414
Entrate correnti	56.344	56.778	56.322	57.966
Entrate in conto capitale	7.838	7.494	7.536	7.577
Totale entrate	64.182	64.272	63.858	65.543
Redditi da lavoro dipendente	16.729	16.394	16.476	16.559
Consumi intermedi	25.267	25.444	25.122	25.423
Interessi passivi	1.303	1.370	1.480	1.784
Spese correnti	51.813	51.765	51.928	52.660
Spese in conto capitale	14.364	13.979	13.558	13.634
Investimenti	12.644	12.207	11.768	11.827
Totale spese	66.177	65.744	65.486	66.294
Totale spese al netto interessi	64.874	64.374	64.005	64.510
Indebitamento netto	-1.995	-1.472	-1.628	-751

Conti delle Amministrazioni comunali: scenario 2010-2013

Conti economici nazionali, variazioni percentuali

	2011	2012	2013
Entrate tributarie	61,7	13,9	3,3
Dirette	202,2	8,7	3,2
Indirette	20,1	17,7	3,4
Trasferimenti	-35,6	-23,4	1,3
Trasf correnti da enti pubblici	-44,9	-35,9	2,0
Contrib agli investim da enti pub	-5,0	0,5	0,5
Entrate proprie extra-tributarie	4,6	2,6	2,6
Entrate correnti	0,8	-0,8	2,9
Entrate in conto capitale	-4,4	0,6	0,6
Totale entrate	0,1	-0,6	2,6
Redditi da lavoro dipendente	-2,0	0,5	0,5
Consumi intermedi	0,7	-1,3	1,2
Interessi passivi	5,2	8,0	20,5
Spese correnti	-0,1	0,3	1,4
Spese in conto capitale	-2,7	-3,0	0,6
Investimenti	-3,5	-3,6	0,5
Totale spese	-0,7	-0,4	1,2
Totale spese al netto interessi	-0,8	-0,6	0,8

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

I problemi che ostano ad una corretta quantificazione della manovra: la condivisione dei tendenziali

Al momento, l'unico scenario tendenziale di cui disponiamo è quello che IFEL commissiona da qualche anno ad un istituto indipendente di ricerca (REF Ricerche) che mostra uno scenario prospettico meno favorevole di quello immaginato da IFEL, ma sicuramente ben diverso da quello implicito nelle manovre correttive imposte dallo Stato centrale.

Si noti che lo scenario Ref incorpora un non perfetto conseguimento degli obiettivi 2012 da parte dei Comuni, ipotizzando che alla durezza della manovra non faccia seguito né un crollo degli investimenti, né un ricorso alla leva fiscale spinto ai massimi consentiti dalla legge.

I problemi che ostano ad una corretta quantificazione della manovra: il mancato coordinamento dei livelli di governo

- Per poter definire in maniera adeguata la manovra correttiva per ciascun livello di governo occorrerebbero due condizioni elementari:
 - Una sede condivisa per l'assegnazione a ciascun comparto della manovra
 - Un sistema contabile armonizzato che consenta di calibrare in modo preciso le correzioni di bilancio, anche per tenere conto degli effetti lungo il territorio
- Sul primo punto, l'articolo 5 della legge delega sul federalismo che istituiva una commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica è rimasta lettera morta, così come la banca dati unica
- Sul secondo punto, qualche passo avanti si sta facendo con la sperimentazione dei nuovi principi contabili che dovrebbero supportare tale armonizzazione, ma rimangono forti resistenze da parte delle Regioni, che non accettano neanche l'idea di avere un obiettivo di Patto espresso in termini di saldo, in modo da essere coerente con gli altri livelli di governo. Di conseguenza, ad oggi non sappiamo quale sia l'effettivo contributo dato dalle singole regioni. Possiamo solo desumere dagli esiti del patto di stabilità verticale in quale regione siano presenti "sostanziali" margini da devolvere ai livelli di governo decentrati del proprio territorio.

La proposta IFEL per la corretta calibrazione della manovra

Manovra sulla spesa

- ❑ Tenuto conto dell'impossibilità di pervenire ad un calcolo effettivo dell'efficienza per ciascun livello di governo, ma considerando l'esigenza di dover contenere la spesa, non si può fare altro che assumere che l'inefficienza si equamente distribuita per i singoli livelli di governo.
- ❑ Di conseguenza, la componente di risparmi di spesa previsti nella manovra complessiva dovrebbero essere distribuiti secondo il peso con cui ciascun livello di governo concorre alla formazione della spesa primaria.
- ❑ Come mostrato in precedenza, per i Comuni questo equivarrebbe ad una manovra complessiva di 7,4 miliardi di euro su circa 85 miliardi di risparmi complessivi, ovvero l'8,7%, pari allo stesso peso che la spesa primaria dei Comuni ha sulla spesa al netto degli interessi della PA
- ❑ Di conseguenza, tralasciando il recupero dell'eccesso di manovra del passato, a regola attuale, l'obiettivo dei Comuni dovrebbe essere riportato al semplice pareggio di bilancio e il taglio dei trasferimenti essere in parte riassorbito.

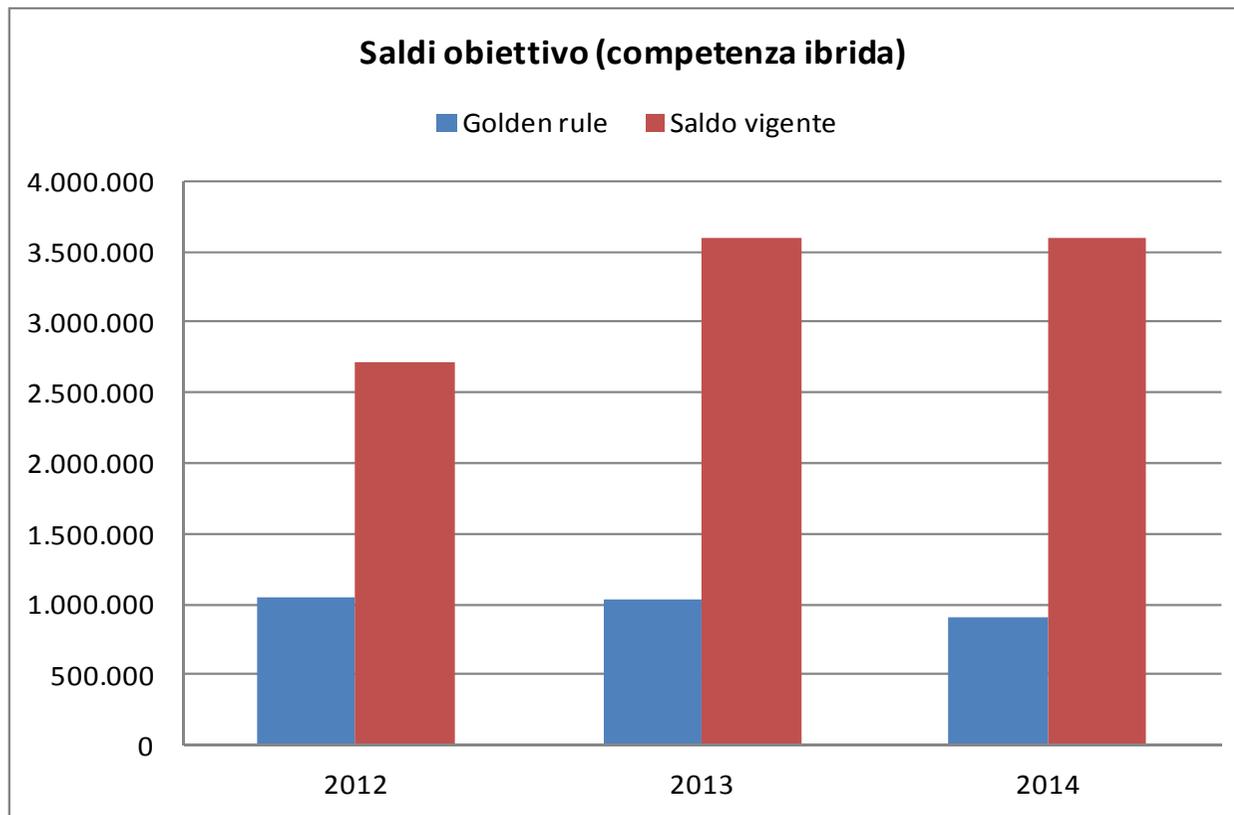
La proposta IFEL per la corretta calibrazione della manovra

Manovra sul deficit

In occorrenza della definizione dei fabbisogni standard e dei relativi trasferimenti perequativi, nonché di un'autentica autonomia finanziaria, la manovra può essere ripartita nella sua interezza, entrate più spese, in proporzione del contributo che ciascun livello di governo fornisce alla formazione del deficit della PA. Tale contributo viene misurato come saldo di bilancio al netto dei trasferimenti, esclusi quelli perequativi.

Nelle more della definizione di tale scenario ottimale, il saldo da considerare dovrebbe essere quello cosiddetto a perimetro costante (ovvero quello in cui la sostituzioni di trasferimenti con entrate proprie e viceversa non sono considerate) e il contributo richiesto a ciascun livello di governo dovrebbe essere ammortizzato con riduzione dei trasferimenti, fino a raggiungere il livello di capienza per gli enti più ricchi, ovvero quelli con una dotazione più bassa di trasferimenti.

La regola attuale vs la golden rule a manovra correttamente quantificata



Maggiore spesa in c/capitale al 2014

Regola attuale: 3,6 miliardi di euro

Golden Rule: 2,6 miliardi (1 miliardo andrebbe a correzione del debito)

La regola attuale vs la golden rule a manovra correttamente quantificata

Una volta definito un quadro quantitativo coerente con il peso che i Comuni hanno all'interno della PA e nel concorso alla determinazione del deficit, è possibile definire gli effetti che una rimodulazione della manovra avrebbe sulle scelte di bilancio dei Comuni, ferma restando la regola attuale, e confrontarli con i possibili esiti derivanti dall'applicazione di una golden rule.

Nel grafico sono posti a confronto il saldo obiettivo vigente e quello che si avrebbe con l'applicazione di una golden rule, basata sull'equilibrio di parte corrente (che tiene conto anche del rimborso prestiti) e un limite all'indebitamento determinato dal rapporto tra lo stock di debito e le entrate correnti.

Rispetto alla situazione vigente, ovviamente, la golden rule è vantaggiosa, ma non lo è, sul conto finanziario, rispetto ad una manovra ricalibrata che preveda il semplice pareggio di bilancio. Infatti, con la golden rule, il complesso dei comuni sarebbe chiamato ad accumulare un avanzo di circa 1 miliardo di euro per riassorbire il debito (l'effetto è determinato però da alcuni grossi Comuni sovra-indebitati. Al netto di questi pochi enti, l'obiettivo implicito sarebbe il pareggio).

Di conseguenza, lo spazio per una maggiore spesa in conto capitale, pari alla distanza dall'obiettivo vigente, sarebbe più alto con l'attuale regola che con la golden rule, se non si tiene conto del debito.

Conclusioni

Il Patto non è sbagliato, ma è l'entità della manovra che non lo rende gestibile

La regionalizzazione è un palliativo che rischia di peggiorare il sistema allocativo, già abbastanza compromesso

I millesimi distorti minano sia la logica federalista, sia il funzionamento ordinato della politica e della politica economica, sia internamente ai Comuni, sia come governance dell'intera PA

Occorre una riflessione sul modello di coordinamento della finanza pubblica e una serie di interventi per rimediare agli errori:

- l'armonizzazione dei principi contabili, accompagnata da uno smaltimento straordinario dei residui passivi veri e coperti da risorse in cassa
- la creazione di un luogo di condivisione dei dati e delle dinamiche tendenziali, nonché degli effetti delle politiche che vengono decise dal Parlamento e dai singoli livelli di governo
- la ridefinizione delle competenze assegnate ai vari livelli di governo per renderle coerenti con gli equilibri di bilancio e con il livello di pressione fiscale definito a livello statale
- assegnazione dell'autonomia a Comuni e Regioni nei limiti delle risorse effettivamente prelevate sul territorio e aggiuntive rispetto a vincoli della finanza pubblica