



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana



A.I.S.Re.

XXXVII Conferenza scientifica 2016 AISRe

“Quali confini? Territori tra integrità e integrazione internazionale”

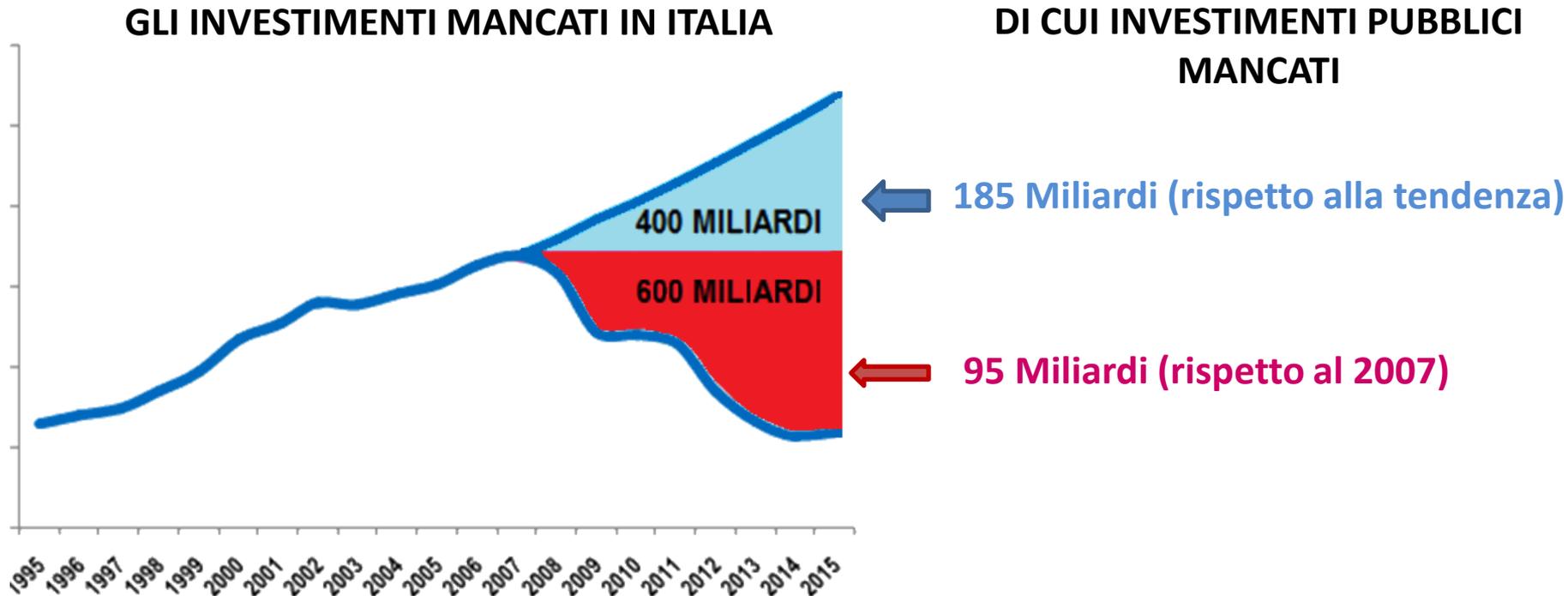
Ancona, 20-22 Settembre 2016

L'abbandono del patto di stabilità: nuovi investimenti per i Comuni?

Patrizia Lattarulo, Claudia Ferretti e Andrea Taddei

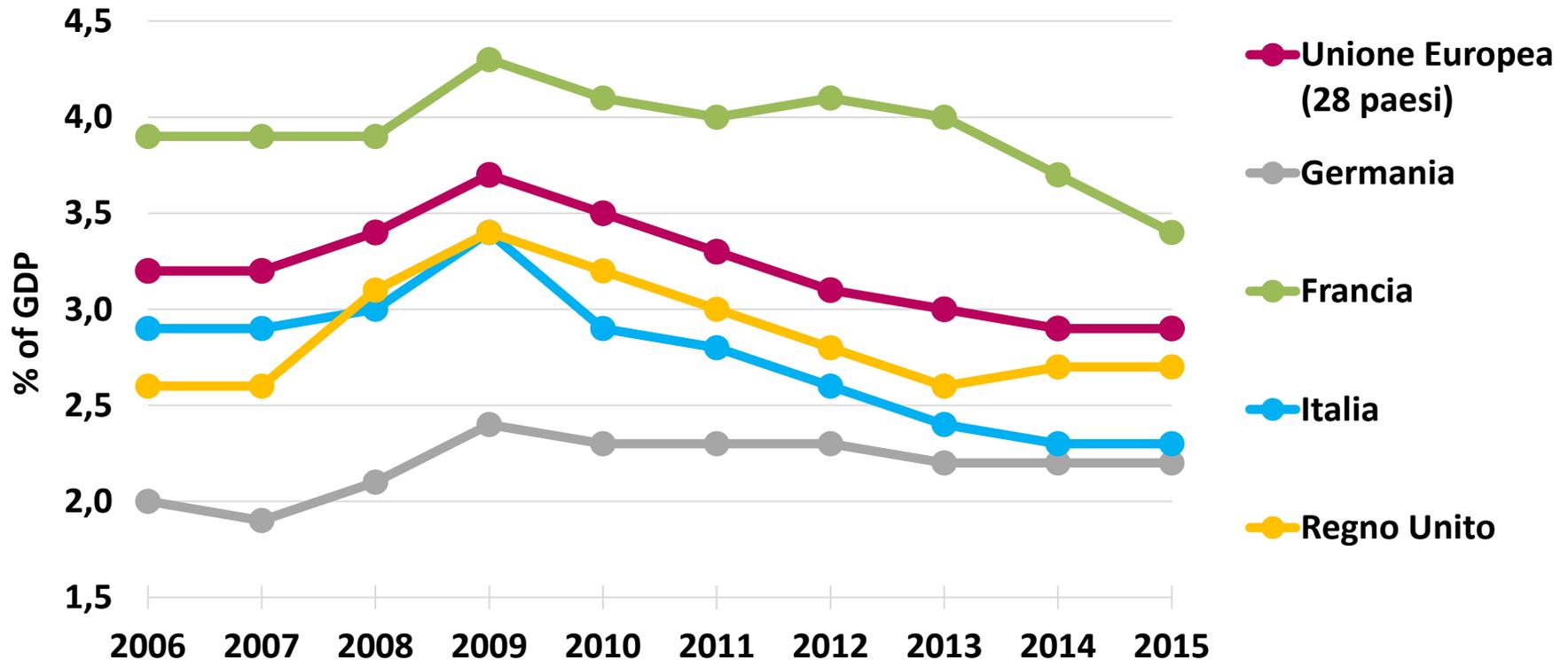
Occorre rilanciare gli investimenti

Nel 2015 sono emersi i primi segnali di una pur debole ripresa economica, che viene da molti interpretata come una anticipazione dell'inversione del ciclo economico



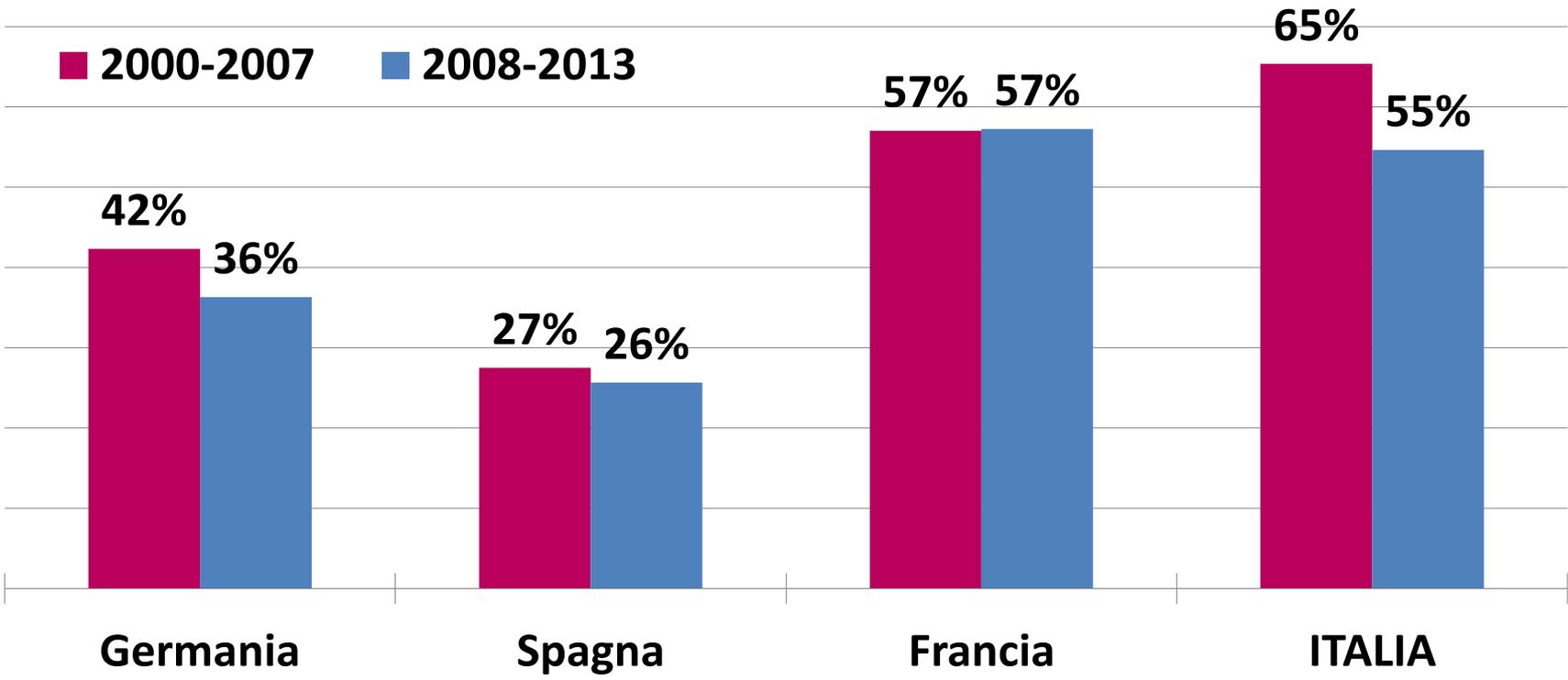
Molti osservatori indicano nel rilancio degli investimenti pubblici la strategia di consolidamento della fase di uscita dalla crisi.

La dinamica degli investimenti pubblici, il confronto europeo: IFL, % PIL



La situazione italiana è particolarmente delicata, considerata anche la bassa incidenza della spesa per investimenti sul PIL rispetto ad altri stati europei. La spesa pubblica per investimenti (circa il 15% del totale della spesa per investimenti) cala di circa l'1% tra il 2009 e il 2015 (dal 3,3 al 2,3% del PIL).

La dinamica degli investimenti pubblici: IFL, Quota enti locali



La componente locale subisce una significativa contrazione, passando dal 65% del PIL nel periodo 2000-2007 al 55% nel periodo 2008-2013.

Il patto di stabilità dietro la riduzione degli investimenti degli EELL

$$\begin{aligned} & E_{\text{corr}}(\text{comp}) + E_{\text{cap}}(\text{cassa}) - \\ & - G_{\text{corr}}(\text{comp}) - G_{\text{cap}}(\text{cassa}) \end{aligned} \geq X \quad \text{saldo obiettivo}$$

- Gli enti riducono la parte di spesa più flessibile = gli investimenti
- Vincolo per cassa: rallentano il pagamento dei lavori già fatti

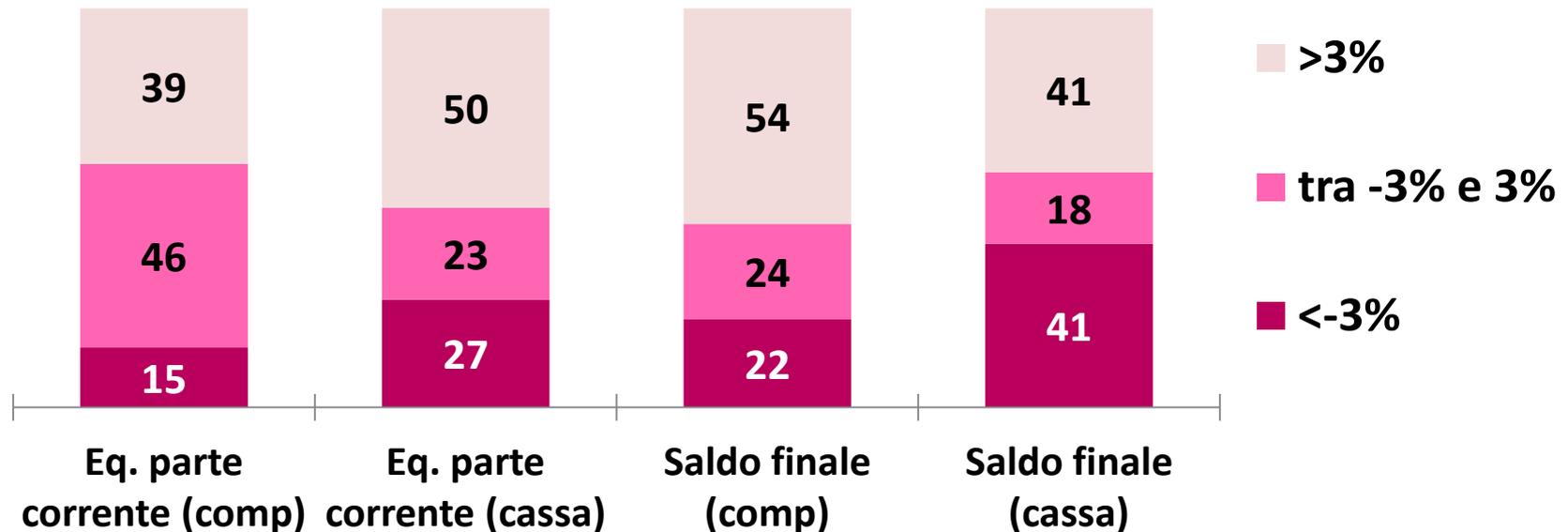
Tra le cause principali della riduzione degli investimenti degli enti locali c'è la politica di rigore dei conti pubblici e il patto di stabilità

Il risanamento viene trasferito a carico dei comuni

Il recepimento del fiscal compact in Italia (L. 243/2012 Governo Monti)

Rispetto a 8 saldi contabili: Previsione, consuntivo;
Cassa, competenza; Corrente, capitale

Distribuzione % dei comuni rispetto ai nuovi saldi



Fonte: elaborazioni IFEL (settembre 2014) su dati CCC 2008-2012

**Il governo in carica introduce una misura molto restrittiva
per i bilanci degli enti. Entrerà in vigore dal 2016**

La riforma degli 8 vincoli (L. 243/2012): L. 164/2016

Abbandono del Patto di stabilità

Superamento degli 8 vincoli L. 243/2012

- Legge stabilità 2016
- DDL
- Legge 164/2016 (agosto 2016)

I PUNTI DELLA RIFORMA:

- a) i saldi di bilancio da rispettare;
- b) le disposizioni in materia di indebitamento degli enti (l'uso dell'avanzo);
- c) i vincoli a scala regionale e il concorso al risanamento dei conti pubblici da parte del comparto.

Si aggiunge:

- d) l'effetto dell'armonizzazione contabile.

La riforma del patto di stabilità: il saldo finale di competenza non negativo

Patto Stabilità

$$E_{\text{corr}}(\text{comp}) + E_{\text{cap}}(\text{cassa}) - G_{\text{corr}}(\text{comp}) - G_{\text{cap}}(\text{cassa}) \geq X \quad \text{saldo obiettivo maggiore di 0}$$

Riforma L. 164/2016

Saldo Finale di competenza **NON** negativo

Cioè

$$\text{Entrate Finali} + \text{FPVe} - \text{Spese Finali} - \text{FPVu} \geq 0 \quad \text{saldo obiettivo pari o sup. a 0}$$

(escluse le quote finanziate a debito, sia in entrata sia in uscita)

il concorso al risanamento dei conti pubblici

Eliminazione vincolo di cassa, si liberano risorse per il pagamento per il pagamento i lavori fatti

Eliminazione obiettivo di risparmio, nuova capacità di spesa

La riforma:
il saldo finale
non negativo

Il “saldo finale non negativo” libera risorse per gli enti

Comuni che rispettano i vincoli e i saldi finali

ITALIA - Valori assoluti e % Dati 2014

	% Comuni	Importo mld	% entrate correnti
Rispettano il saldo finale di competenza	87%	4,7	7%

A) Il rispetto del saldo finale di competenza è soddisfatto già oggi dall'87% dei Comuni

B) I saldi finali nei comuni con saldo positivo equivalgono a 4,7 miliardi di euro 7% entrate correnti

Raggiungere un pareggio è più facile che ottenere un avanzo (patto di stabilità) o rispettare una molteplicità di vincoli (Fiscal compact L. 243/2012).



Il divieto di agire sui prelievi consente solo aumenti delle spese. Capacità di spesa aggiuntiva per i comuni **che hanno saldi positivi**

Ma... non tutte le voci di bilancio rientrano tra le componenti del saldo

Cosa ci chiede l'Europa

<i>Avanzo di amministrazione</i>	
<i>Indebitamento</i>	
SALDO FINALE	
Entrate finali Titolo	Spese finali Titolo
Correnti	Correnti
C/cap	C/cap
Riduzione att. finanziarie	Aumento att. finanziarie
Fondo pluriennale vincolato E	Fondo pluriennale vincolato U

**Entrate
=
Uscite**

**Valide ai
fini del
saldo finale**

Dal vincolo di bilancio vengono escluse alcune entrate:

- l'avanzo di amministrazione (i risparmi ereditati dal Patto)
- e l'indebitamento (le risorse per gli investimenti)

È possibile indebitarsi per investire? Il confronto con la L. 243/2012

SALDO FINALE			
ENTRATE FINALI TITOLO I-II-III-IV-V	SPESE FINALI TITOLO		
Correnti	Correnti	Riforma (L. 146/2016)	Fiscal compact (L. 243/2012)
C/capitale	C/capitale		
Riduzione attività finanziarie	Att. finanziarie		
FPV	FPV		
Indebitamento (5,6 mld di euro)	Nei limiti del rimborso prestiti		

Il fiscal compact consentiva solo il mantenimento dei livelli di indebitamento ereditati dal difficile periodo del Patto di stabilità pari a 5,6 mld di euro

La riforma:
il saldo finale
non negativo

È possibile indebitarsi per investire? A quali condizioni?

1. Possono indebitarsi (usare gli avanzi) gli enti che hanno saldi positivi (spazi finanziari)



- a. **Chi può indebitarsi? Coloro che godono di salute finanziaria/Coloro che hanno già le risorse**
- b. **Per quali importi? Sono risorse sufficienti per pianificare gli investimenti pluriennali?**

2. Gli enti che indebitandosi (applicando l'avanzo) avrebbero saldi negativi possono farlo solo a seguito di intese regionali e a condizione del pareggio di bilancio a scala regionale (compreso la Regione)



Quali possibilità di flessibilità regionale?

Il saldo finale di competenza a scala regionale e le intese regionali

L'obiettivo strutturale è il saldo finale di competenza

MA

Sono previsti strumenti di **flessibilità**



“a condizione che per il **complesso** degli enti di ciascuna Regione sia rispettato **l'equilibrio di bilancio**”

È previsto il ricorso al **debito** per finanziare gli investimenti (o l'uso dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti) sulla **base di intese in ambito regionale** anche a favore del bilancio **regionale**.

SCARSO FUNZIONAMENTO DEI PATTI ORIZZONTALI e
DIMINUISCE LA DISPONIBILITÀ FINANZIARIA DA PARTE DELLE REGIONI PER I
PATTI VERTICALI



L'attivazione di questi strumenti di **flessibilità** è una **scommessa importante** per la **governance REGIONALE**, tanto più **alla luce della riforma istituzionale in avvio**

Le intese regionali e il consolidato: una scommessa con delle criticità

SALDO FINALE DI COMPETENZA PER GLI ENTI TERRITORIALI. 2014

Valori assoluti in milioni di euro

Regione	Comuni	Province	Regioni	TOTALE
Piemonte	332,7	51,2	-800,6	-416,7
Lombardia	689,3	-46,5	-1.125,9	-483,1
Veneto	389,9	67,4	-451,5	5,8
Liguria	151,0	5,0	-5,0	150,9
Emilia-Romagna	310,2	31,1	-581,8	-240,6
Toscana	345,7	67,0	-671,1	-258,4
Umbria	74,5	-9,3	-233,9	-168,7
Marche	110,6	-11,5	-400,8	-301,7
Lazio	483,1	-85,9	-2.164,7	-1.767,4
Abruzzo	102,8	12,5	-926,9	-811,6
Molise	26,6	-1,2	-231,1	-205,7
Campania	217,9	2,9	-1,529,1	-1.308,3
Puglia	201,3	-59,5	-1,573,3	-1.431,5
Basilicata	54,3	-8,3	27,7	73,6
Calabria	146,0	22,8	-2,996,0	-2.827,2
TOTALE RSO	3.635,8	37,6	-13.664,2	-9.990,7

Se il saldo finale non negativo (previsto per il 2016) è stata una misura espansiva per i Comuni, non lo è altrettanto per **le Regioni**, per loro rappresenta un costo, a cui si aggiungono ulteriori tagli.

Ammontare di tagli di 6 miliardi al comparto regionale nel 2016

Nuove risorse per
gli investimenti?



In sintesi: quante risorse per gli investimenti?

LE RISORSE

A) Saldo finale positivo

4,7 mld

B) Avanzo di amministrazione (3,1 mld), utilizzabile nei limiti del saldo finale

4,7 mld

C) Indebitamento (9,7 mld), utilizzabile nei limiti del saldo finale

4,7 mld

D) Intese regionali e saldo aggregato/consolidato

? mld

LE DISPONIBILITÀ

4,7 mld

A fronte di investimenti pari a 12,7 miliardi nel 2014, il superamento del Patto e l'abbandono della L. 243 costituiscono un indiscutibile passo in avanti per gli enti.

Ciononostante, le possibilità di investimento saranno, in prospettiva, soprattutto legate all'ammontare delle entrate in conto capitale (che nel 2014 erano pari a circa 10,7 miliardi di euro) e alla capacità di attivazione di risorse comunitarie.

Sintesi della riforma:

maggiori risorse per il territorio ...ma senza ricorso al debito ...la ricerca di maggiore efficienza?

La riforma 2016 riconosce all'intervento degli **enti locali**, più vicino al territorio, una capacità di **attivazione** della ripresa economica. Si tratta, in ogni caso, di risorse importanti, soprattutto se commisurate agli investimenti realizzati negli ultimi anni.

Gli spazi aperti dalla riforma dipenderanno dalle **effettive disponibilità** di risorse degli enti e dalla loro **capacità di programmazione**.

Come comporre il **difficile trade off tra riduzione del debito e investimenti pubblici?** si aprono spazi per:

- Governance regionale
- Fondi comunitari
- Efficienza della spesa e riforma del codice degli appalti

... ma la possibilità di investire ritorna allo Stato

- Nel medio periodo, la struttura del saldo di competenza finale porta di per sé l'ente a tendere verso il **pareggio del saldo** tra entrate e spese finali, riconosciuto come obiettivo virtuoso della gestione amministrativa. Le risorse da destinare agli investimenti che non creano potenziali situazioni di disequilibrio sarebbero, quindi, le **entrate in conto capitale**, ovvero **alienazioni patrimoniali, oneri di urbanizzazione e trasferimenti in conto capitale**. Ognuna di queste voci negli ultimi anni ha registrato un forte calo dovuto alla contrazione della base imponibile.
- Il problema degli investimenti pubblici non riguarda solo le risorse, ma la **qualità della spesa**, è necessario procedere ad un uso efficiente delle **risorse comunitarie**.
- A queste si aggiungeranno **eventuali concessioni di spazi di indebitamento** da parte dello Stato per la realizzazione di precisi investimenti come avvenuto per l'edilizia scolastica nel corso nel 2016.

Il ruolo della governance regionale e la gestione efficiente dei fondi comunitari

Il ruolo di governance della Regione fino ad oggi

- La gestione del patto verticale regionale.
- L'emanazione di provvedimenti di riordino delle funzioni provinciali.
- Definizione nuovi ambiti di programmazione a scala sovracomunale.

Le competenze della Regione: ipotesi

LA RIFORMA DEL TITOLO V

Riporta le materie concorrenti al governo.

Tra le funzioni di specifica competenza regionale richiama la governance territoriale “**la regolazione delle relazioni finanziarie tra enti territoriali** ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica”.

LA PROPOSTA DI RIFORMA DEL SENATO

Composto da 95 (+5) senatori tra governatori, consiglieri regionali e sindaci (nominati dai consigli). Potranno intervenire solo sulle materie di loro competenza e solo a maggioranze qualificate, maggioranze secondo alcuni molto difficili da raggiungere sulla base della composizione politica.

La possibilità di incidere e avere un ruolo nel governo del Paese dipenderà dalla capacità di rappresentanza unitaria e coesa dei territori.