



Monitoraggio e strumenti di flessibilità nella gestione del saldo

Alessandro Beltrami – dirigente Ifel

Bologna, 5 maggio 2016

Dal Patto di stabilità interno al nuovo saldo finale di competenza potenziata: un anno di svolta?

La Legge di stabilità 2016 sostituisce le precedenti regole del Patto con il saldo finale di competenza (potenziata) non negativo, governando così il primo avvio della L. 243 del 2012:

- il **nuovo saldo** di competenza finale coincide con l'**unità di misura che ISTAT utilizzerà per il calcolo dell'indebitamento netto della PA**
- il **nuovo saldo** risulta quindi **funzionale al conseguimento degli obblighi di finanza pubblica**, oltre che **in linea con l'applicazione dei principi della nuova contabilità pubblica**
- l'obiettivo è favorire una **ripresa significativa delle politiche locali rivolte agli investimenti**, superando gli ostacoli fin qui imposti dal Patto di stabilità interno

SALDO DI COMPETENZA MISTA: MANOVRA 2015

$$ECORR_{COMP} + EC/CAP_{CASSA} - SPCORR_{COMP} - SPC/CAP_{CASSA} - FCDE_{2015} \geq 1.800 \text{ mln}$$

SALDO DI COMPETENZA POTENZIATA: MANOVRA 2016

$$ECORR_{COMP} + EC/CAP_{COMP} + FPV_E - SPCORR_{COMP} - SPC/CAP_{COMP} - FPV_S \geq 0$$

(al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento)

Per abbattere l'impatto degli obblighi sugli altri tre saldi, in caso di modifica della L. 243 del 2012 il **meccanismo sanzionatorio** dovrebbe essere riservato al saldo principale e non applicato agli altri saldi, ovvero sostituito da un **sistema premiale** di incentivo al loro rispetto



Verso il nuovo saldo di competenza potenziata: un confronto rispetto al passato

- Il **saldo finale di competenza potenziata** dovrebbe assicurare al comparto i **maggiori vantaggi per una ripresa significativa degli investimenti locali**
- La Legge di stabilità 2016 procede verso questa direzione, per ora con il **limite di non prevedere anche dopo il 2016 l'inserimento del FPV nel nuovo saldo**

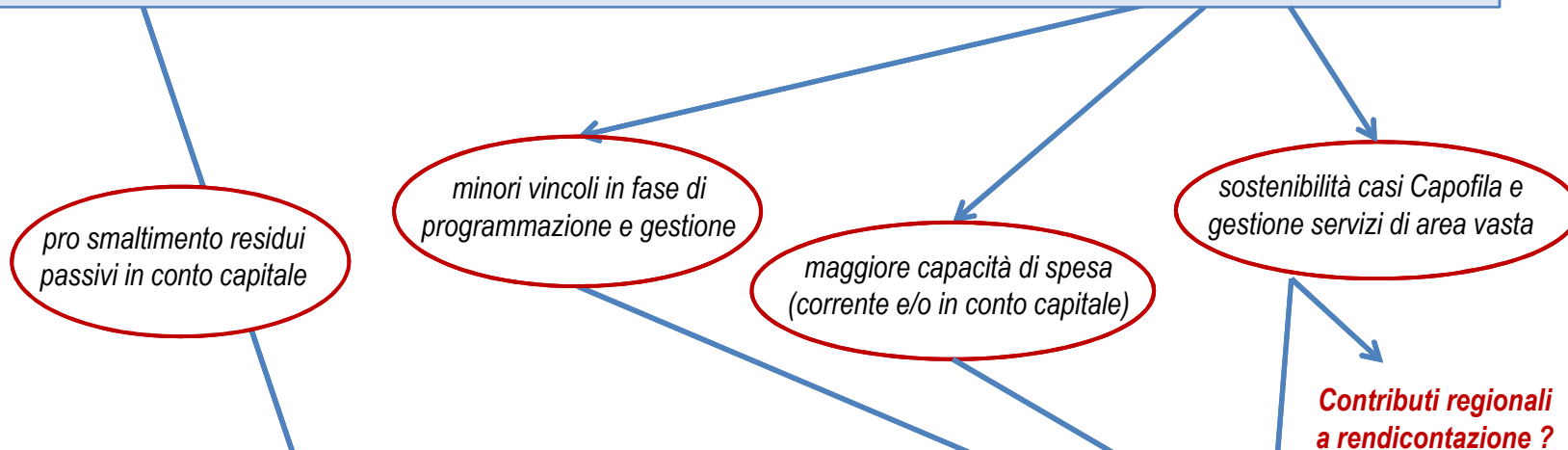
CONDIZIONE DI EQUILIBRIO NEL BILANCIO LATO COMPETENZA	NUOVO SALDO FINALE DI COMPETENZA POTENZIATA	PRECEDENTE SALDO DI COMPETENZA MISTA
ENTRATE CORRENTI	ENTRATE CORRENTI	ENTRATE CORRENTI NETTE (competenza)
più	più	più
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	ENTRATE IN CONTO CAPITALE	ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE (cassa)
più		
INDEBITAMENTO		
	più	
	FPV ENTRATE (senza quote rivenienti da debito)	
	meno	
	FPV SPESE (senza quote rivenienti da debito)	
meno	meno	meno
SPESE CORRENTI	SPESE CORRENTI	SPESE CORRENTI NETTE (competenza)
meno		meno
ACCANTONAMENTI FCDE		ACCANTONAMENTI FCDE
meno	meno	meno
SPESE IN CONTO CAPITALE	SPESE IN CONTO CAPITALE	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (cassa)
meno		
RIMBORSO QUOTA CAPITALE MUTUI E PRESTITI		
= 0	= 0	= OB PATTO



I vantaggi del nuovo saldo di competenza potenziata: una visione d'insieme

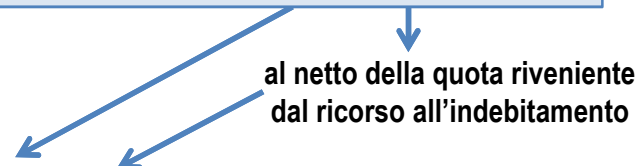
SALDO DI COMPETENZA MISTA: MANOVRA 2015

$$SPC/CAP_{PAG\ C/RES} + SPC/CAP_{PAG\ C/COMP} + SPCORR_{IMPEGNI} \leq ECORR_{ACCERT} + EC/CAP_{RISCOSS} - (OB + FCDE_{2015})$$



SALDO DI COMPETENZA POTENZIATA: MANOVRA 2016

$$SPC/CAP_{IMPEGNI} + SPCORR_{IMPEGNI} \leq ECORR_{ACCERT} + EC/CAP_{ACCERT} + (FPV_E - FPV_S)$$



- Per aumentare ulteriormente la capacità di spesa per investimenti riconosciuta nel 2016 ai Comuni, occorre stanziare entro novembre 2015 ed impegnare entro la fine dell'anno risorse con avanzi di amministrazione e/o contrarre nuovo debito nei limiti disposti dalle vigenti norme sull'indebitamento



Gli strumenti di flessibilizzazione del vincolo di finanza pubblica previsti dalla Legge di stabilità per il 2016

1. STRUMENTI DI FLESSIBILIZZAZIONE DEL SALDO

Commi 728-731	<ul style="list-style-type: none"> • Patto regionale orizzontale • Patto regionale verticale, con prioritaria attenzione per gli enti esclusi dal Patto di stabilità interno nel 2015 	Richiesta di spazi: entro il 15 aprile (1° step) entro il 15 settembre (2° step)
Comma 732	<ul style="list-style-type: none"> • Patto nazionale orizzontale 	Richiesta di spazi: entro il 15 giugno
Comma 707	In ogni caso sono fatti salvi gli effetti connessi all'applicazione negli anni 2014 e 2015 dei patti orizzontali nazionale e regionale	

2. CONCESSIONE DI SPAZI FINANZIARI

con utilizzo di avanzo di amministrazione
con risorse rivenienti da debito

Comma 713	<ul style="list-style-type: none"> • Spese per interventi sostenuti nel campo dell'edilizia scolastica (480 mln) 	Richiesta di spazi: entro il 1° marzo
Comma 716	<ul style="list-style-type: none"> • Spese per interventi di bonifica ambientale conseguenti ad attività minerarie (20 mln) 	Richiesta di spazi: entro il 1° marzo



Significativi ritardi vanno delineandosi: i correttivi proposti dall'Anci per l'anno in corso

DEFICITARIO COORDINAMENTO IN AMBITO REGIONALE

- **Senza contributo erariale il Patto verticale regionale** si configura sempre più come **strumento eventuale**, demandato alla volontà politica e alla disponibilità di spazi finanziari delle Regioni
- **Per il Patto orizzontale ciascuna Regione dovrebbe obbligatoriamente svolgere la funzione di coordinamento assegnatale**, dando adeguata e tempestiva comunicazione circa modalità e tempi utili per gli adempimenti del caso
- Da una prima ricognizione effettuata **emerge però, in molti contesti regionali, la mancata attivazione della raccolta delle informazioni** sopra richiamate

RILANCIO DEL PATTO VERTICALE REGIONALE

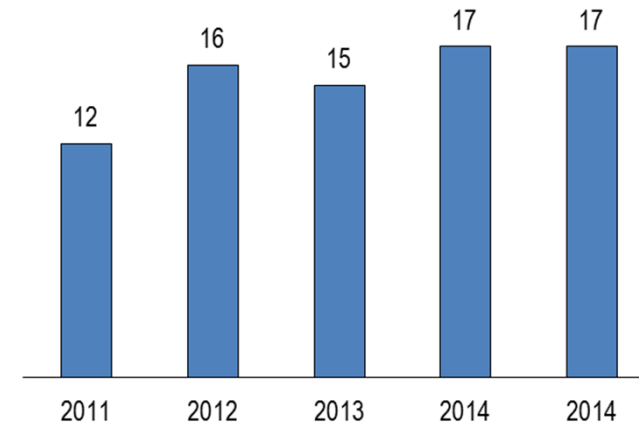
- **Anci e Ifel intendono promuovere**, con il primo veicolo normativo utile, **un rilancio del Patto verticale regionale, in particolare a sostegno dei Comuni finora esclusi dal Patto**, nel 2016 **sottoposti a restrizioni non sostenibili** nell'impiego di risorse da debito o da avanzi pregressi
- Occorre però lo stanziamento per l'anno in corso di un **apposito contributo erariale**, da destinare **alle Regioni per la riduzione del debito, evitando così variazioni peggiorative in termini di indebitamento netto** a carico della finanza pubblica



L'esperienza dei patti verticali regionali: principali evidenze empiriche

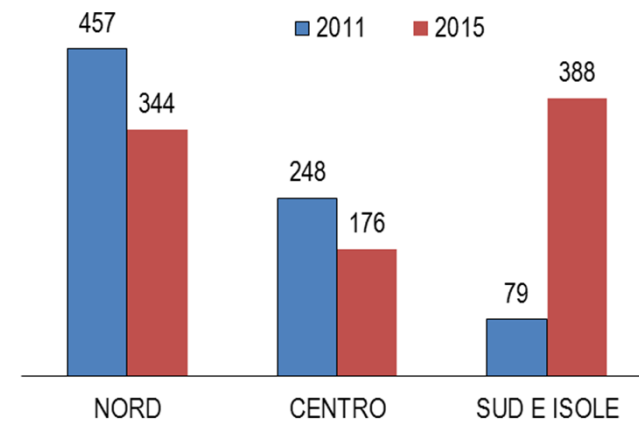
- A partire dal 2012 l'**incentivo erariale** ha certamente favorito una **distribuzione territoriale più omogenea dell'ausilio** finanziario garantito dai patti verticali regionali
- Grazie all'incentivo erariale **cresce** di anno in anno **il numero delle Regioni che attivano i patti verticali**, investendo gradualmente in misura importante **anche il Sud e le Isole**
- La **distribuzione dell'incentivo erariale segue il taglio *spending review*** (DL 95) assegnato alle Regioni, in parte distaccandosi quindi dalle istanze territoriali del comparto Enti Locali
- Ma anche a livello regionale **spesso** si registra un **utilizzo di criteri redistributivi generici**, non adeguatamente correlati alle specifiche istanze territoriali che emergono nel corso dell'anno

**NUMERO DEGLI AMBITI REGIONALI
CON ATTIVAZIONE DEI PATTI VERTICALI**



Fonte: elaborazioni IFEL su dati RGS – monitoraggio Patto

DISTRIBUZIONE DEI PLAFOND PER MACRO-AREE
Valori in milioni di euro



L'esperienza dei patti orizzontali: principali evidenze empiriche

PATTO ORIZZONTALE REGIONALE	2012	2013	2014
SPAZI FINANZIARI CEDUTI AI COMUNI (mln euro)	8	137	98
NUMERO DI COMUNI CHE CEDONO SPAZI FINANZIARI	24	269	231
NUMERO DI REGIONI CON SCAMBIO DI SPAZI FINANZIARI	5	9	9

PATTO ORIZZONTALE NAZIONALE	2012	2014	2015
SPAZI FINANZIARI CEDUTI AI COMUNI (mln euro)	129*	26	47
NUMERO DI COMUNI CHE CEDONO SPAZI FINANZIARI	34	41	17
NUMERO DI COMUNI CHE ACQUISISCONO SPAZI FINANZIARI	441	459	498

* Nel 2012 il Comune di Milano cede spazi finanziari per un importo pari a 110 milioni di euro

Fonte: elaborazioni IFEL su dati RGS - monitoraggio Patto

- Lo strumento del **patto orizzontale regionale non ha fin qui registrato un effettivo decollo**, anche a causa della **costante incertezza normativa** che contrassegna la finanza locale
- Sono **pochi i contesti regionali in cui vengono effettuati scambi** di spazi finanziari, fra l'altro **per importi modesti in termini aggregati**
- Nato con l'obiettivo di favorire il *matching* tra domanda e offerta di spazi finanziari, **anche il patto orizzontale nazionale non ha però pienamente conseguito i risultati attesi**



Alcune lezioni del passato per un salto di qualità nella gestione flessibile del vincolo di finanza pubblica

ANNO 2012

- La Regione Siciliana decide di non attivare il patto verticale incentivato, motivando in corso d'anno tale scelta per mancanza di spazi finanziari (206 milioni di euro)
- A consuntivo, però, il bilancio regionale fa registrare un *overshooting* in termini di competenza pari a 501 milioni di euro

ANNO 2014

- Nel primo semestre la Regione Sardegna non attiva il patto verticale incentivato per le stesse ragioni
- Successivamente la nuova Giunta regionale cede spazi finanziari agli enti locali – tramite il patto verticale ordinario – per un importo pari all'ammontare base previsto con il patto verticale incentivato
- In definitiva, quindi, vengono recuperati gli spazi finanziari senza però usufruire del contributo erariale

PATTO ORIZZONTALE NAZIONALE

- Fino al 2015 all'Ente che acquisiva spazi finanziari non veniva concessa – pur configurandosi come un prestito di manovra – la possibilità di utilizzarli per coprire pagamenti in conto capitale (debiti fuori bilancio, oneri eccezionali, ecc.) effettuati prima della concessione in questione



I «saldi costituzionali» e la legge 243 del 2012: i Comuni pronti al confronto

- Con l'entrata in vigore dei nuovi saldi di bilancio previsti dalla legge n. 243 del 2012, si riproporrebbe la necessità di modificare il meccanismo di **governance della finanza locale**, per definire in misura **equa e sostenibile** il contributo del comparto al risanamento della finanza pubblica
- L'**integrale applicazione del pareggio dei 4 saldi** previsti dalla legge n. 243 del 2012 costituirebbe un **ostacolo insormontabile** ad un ordinato adeguamento a nuovi equilibri per il comparto nel suo insieme, già fortemente investiti dalle nuove regole di contabilità pubblica

	AMMONTARE MLN EURO	% COMUNI CON VALORE > 0	% COMUNI CON VALORE < 0
EQUILIBRIO CORRENTE DI COMPETENZA	814	78%	22%
EQUILIBRIO CORRENTE DI CASSA	-1.871	51%	49%
SALDO FINALE DI COMPETENZA	4.150	87%	13%
SALDO FINALE DI CASSA	-852	59%	41%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2014 (Campione: 6.803 su 7.433 Enti, esclusi i Comuni di Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige)

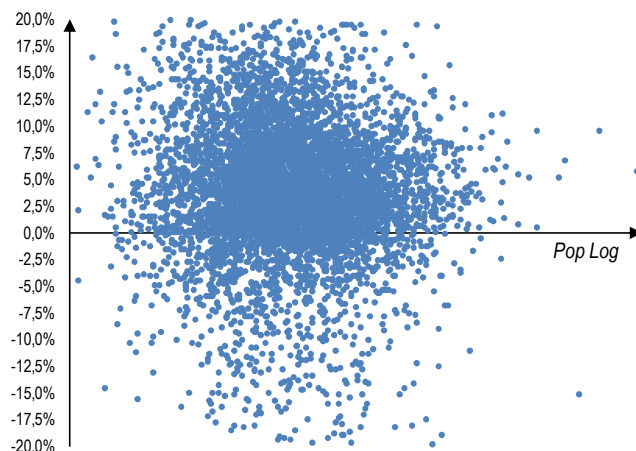
- Una **modifica della legge 243 è pertanto indispensabile**, ma il carattere «rafforzato» della norma ha reso difficile il percorso prima della sua entrata in vigore
- Pertanto urge uno **sforzo condiviso** per stabilizzare **nuove regole** capaci di conciliare il processo di **risanamento della finanza pubblica** con le **istanze autonomistiche dei Comuni**



Applicazione dei saldi costituzionali (L. 243 del 2012): la condizione dei Comuni nel 2014

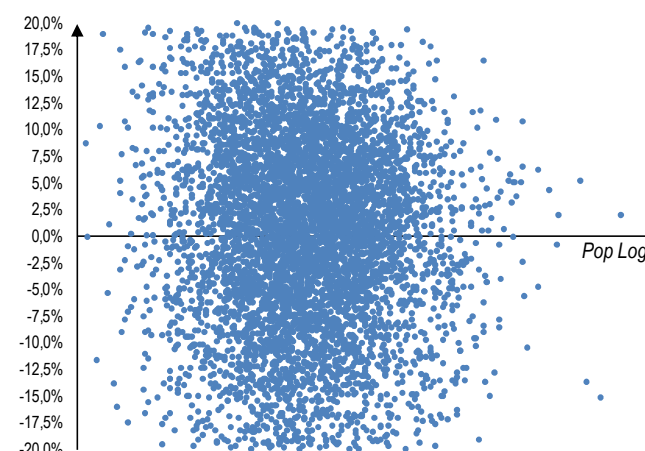
EQUILIBRIO CORRENTE DI COMPETENZA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



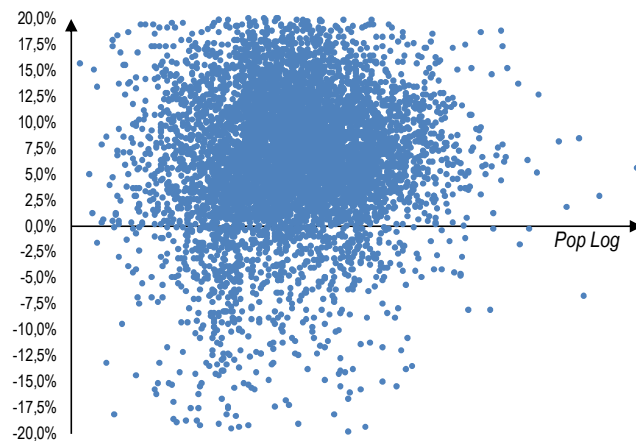
EQUILIBRIO CORRENTE DI CASSA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



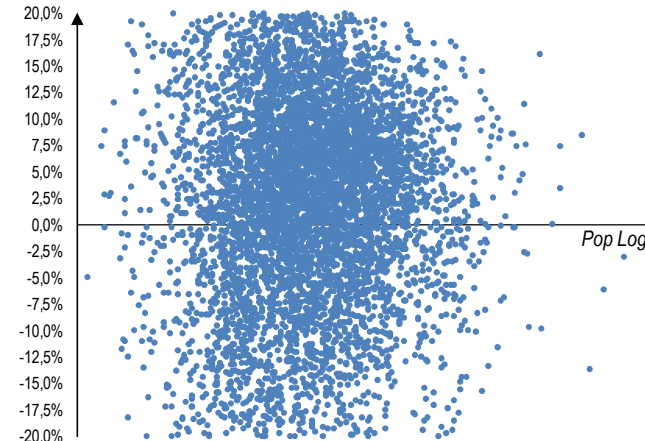
SALDO FINALE DI COMPETENZA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



SALDO FINALE DI CASSA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2014 (Campione: 6.803 su 7.433 Enti, esclusi i Comuni di Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige)



Principali indicazioni dal monitoraggio Patto 2015

<i>Valori in migliaia di euro</i>	VOCI DEL SALDO FINANZ 2105	TOTALE
ENTRATE CORRENTI NETTE	(a)	58.325.237
<i>di cui FPV ENTRATE PARTE CORRENTE</i>	(b)	3.099.229
SPESE CORRENTI NETTE (INCLUSO FCDE)	(c)	54.401.995
<i>di cui FPV SPESE PARTE CORRENTE</i>	(d)	1.180.169
EQUILIBRIO CORRENTE CON FPV CORRENTE E FCDE	(e) = (a) - (c)	3.923.242
EQUILIBRIO CORRENTE SENZA FPV CORRENTE MA CON FCDE	(f) = (a - b) - (c - d)	2.004.182
ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE	(h)	5.712.264
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	(i)	6.889.231
EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE	(l) = (h) - (i)	-1.176.967
SALDO FINANZIARIO	(m) = (a) - (c) + (h) - (i)	2.746.275
SALDO FINANZIARIO SENZA FPV CORRENTE	(n) = (m) - (b) + (d)	827.215
OB_2015	(o)	-78.543
OVERSHOOTING 2015 CON FPV CORRENTE	(p) = (m) - (o)	2.824.818
OVERSHOOTING 2015 SENZA FPV CORRENTE	(q) = (n) - (o)	905.758
ACCANTONAMENTI FCDE 2015	(r)	2.500.479

Fonte: elaborazioni IFEL su dati RGS – Monitoraggio Patto 20145 (Campione: 5.619 su 5.641 Comuni)



Prime indicazioni sulla revisione della legge n. 243 (disegno di legge del Governo)

- Il ddl del Governo conferma, opportunamente, l'**esclusione dei vincoli di cassa** attualmente stabiliti dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, concentrando la **regola finanziaria** sul **saldo finale di competenza**
- Il **ddl del Governo migliora il consolidamento regionale dei saldi di competenza** (anziché dell'assunzione di debito) quale strumento ordinario di flessibilità nella distribuzione degli spazi finanziari, che potrà essere **ulteriormente ampliato con strumenti di redistribuzione nazionale**
- **Appare tuttavia decisivo**, per la credibilità e l'efficacia del sistema di regolazione finanziaria nei confronti degli enti locali, **che si mantenga senza alcuna limitazione temporale l'FPV** - sia in entrata che in uscita - **come aggregato utile ai fini del saldo di finanza pubblica**
- La **tenuta della finanza pubblica** nel suo complesso potrà invece essere garantita **con legge ordinaria annuale** attraverso l'**eventuale imposizione di un obiettivo programmatico positivo**, analogamente a quanto avveniva in regime di Patto di stabilità interno
- Ne deriverebbe certamente un **maggior grado di accountability** nella regolazione dei rapporti finanziari tra **Stato e Comuni** e solo così si garantirebbero le condizioni necessarie per dare **continuità al processo di rilancio degli investimenti locali** avviato con la Legge di stabilità 2016

