



Laboratorio

Obiettivi di finanza pubblica e riforme

10 Giugno 2016 – ore 9.30

Palazzo Strozzi Saccati – Presidenza della Giunta Regionale Toscana

Sala Pegaso – Piazza Duomo 10, Firenze

Premessa

Questo è un anno molto importante dal punto di vista delle riforme dei conti pubblici, finalizzate agli obiettivi di rientro del debito pubblico del paese ed al rispetto dei vincoli concordati in sede comunitaria. Nel quadro di una Legge di stabilità con finalità espansive, l'intervento sui Comuni prevede un allentamento dei vincoli sui bilanci. Significativo è il superamento del Patto di Stabilità e la revisione delle stringenti norme sul pareggio di bilancio previste dal Fiscal Compact (L243/2012).

1. Legge di stabilità 2016 e comuni: il rinvio del fiscal compact libera risorse per il territorio

A decorrere dal 2016 cesseranno di trovare applicazione le norme relative al Patto di Stabilità Interno, poiché gli enti concorreranno ai saldi di finanza pubblica attraverso il pareggio di bilancio.

Come noto, il Patto di Stabilità ha lasciato sostanzialmente invariata la spesa corrente mentre ha ridotto nel tempo gli investimenti degli enti. In particolare le uscite in conto capitale in Italia sono diminuite, negli ultimi 5 anni, del 45% e costituiscono oggi il 16% dei pagamenti complessivi.

Partendo da questo dato di fatto, la nuova Legge di Stabilità interviene su tre fronti:

- Da un lato, con il superamento del Patto, si liberano gli investimenti degli enti locali dai vincoli da questo imposti;
- Dall'altro, si rimanda l'applicazione del Fiscal Compact (L. 243/2012), il cui obbligo del pareggio su otto saldi (saldi di parte corrente e finale, di competenza e di cassa, in sede previsionale e consuntiva) rappresenta ad oggi una rigidità troppo onerosa sia per la programmazione delle spese correnti e di investimento sia per la gestione di cassa.
- Inoltre, si sceglie di non intervenire con ulteriori tagli ai Comuni, ma anzi si rendono disponibili risorse aggiuntive, vincolate a specifiche tipologie di investimento (scuole e ambiente).

Il superamento del patto di stabilità

È risaputo che il principio della "competenza mista" previsto dal Patto di stabilità consentiva agli enti di realizzare investimenti (impegni di spesa in conto capitale) mentre contestualmente i vincoli sulla cassa ne bloccavano i pagamenti (uscite di cassa). Tale meccanismo ha determinato nel tempo l'accumularsi nei bilanci comunali di risorse impegnate per spese in conto capitale ma poi non pagate, nell'obiettivo del rispetto del Patto. Pertanto la prima conseguenza che deriverà dall'abbandono delle regole del Patto di Stabilità riguarda la possibilità di liquidare risorse per investimenti già realizzati. Le somme dei pagamenti rinviati dagli enti (i residui passivi riaccertati), sono state stimate nel 2015 in Toscana pari a 300 milioni di euro.

Naturalmente le risorse che davvero potranno essere liberate dipendono da quelle effettivamente disponibili nelle casse comunali. In Toscana queste risultano più elevate rispetto ai residui revisionati e pertanto sarebbe addirittura possibile immaginare, per questi enti, la realizzazione di pagamenti per l'intero ammontare dei 300 milioni di euro. Si tratta dunque di risorse già dovute alle imprese, che vengono pagate.

Il rinvio del pareggio di bilancio sugli otto saldi

La norma di recepimento del Fiscal Compact in Italia (L. 243/2012) prevedeva l'introduzione nel 2016 di otto vincoli di pareggio contabile. La Legge di stabilità rinvia l'applicazione di questa norma e impone il rispetto di un unico saldo finale di competenza. L'effetto di questo rinvio sta nel limitare le restrizioni sui bilanci degli enti. In Toscana, ad esempio, il rispetto del saldo unico di competenza è soddisfatto già oggi dal 91% dei Comuni, mentre assai più difficile sarebbe per gli enti il raggiungimento di tutti i vincoli sanciti dalla L. 243/2012. In questo caso, infatti, solo il 37% degli enti potrebbe garantire ad oggi il rispetto di tutti i parametri.

COMUNI CHE RISPETTANO I VINCOLI DA L.243/2012 E I SALDI FINALI. TOSCANA

Valori assoluti e %

	N. Comuni	% Comuni
Rispettano tutti i 4 vincoli (L. 243/2012)	91	37
Rispettano il saldo corrente di competenza	220	82
Rispettano il saldo finale di competenza	244	91
TOTALE COMUNI	267	100

Fonte: nostre elaborazioni su CCCB 2014 delle amministrazioni comunali

Dal momento che rispettare il pareggio di bilancio (legge di stabilità 2016) è più facile che ottenere un risultato positivo (obiettivo PSI), nel 2016, dunque, i comuni potranno contare sulla disponibilità di risorse aggiuntive rispetto all'anno precedente, nella misura del saldo finale positivo. Si tratta di importi che gli enti potranno destinare alla maggiore offerta di servizi locali o a nuovi investimenti. Il 90% dei comuni in Toscana ha un saldo finale di competenza positivo nel 2014 (ultimo anno disponibile) e l'importo del loro saldo è pari a 350 milioni di euro (l'8,5% delle entrate correnti), solo il 10% dei comuni ha un saldo negativo.

SALDI CORRENTE E FINALE DI COMPETENZA PER QUINTILE DI SALDO FINALE. COMUNI TOSCANI

% sulle entrate correnti di competenza

	Saldo corrente di competenza	Saldo finale di competenza
1° quintile	3,9	-2,1
2° quintile	3,8	4,3
3° quintile	3,9	9,1
4° quintile	3,1	9,4
5° quintile	4,7	10,8
TOTALE	4,3	8,5

Fonte: nostre elaborazioni su CCCB 2014 delle amministrazioni comunali

Le risorse per l'edilizia scolastica

In relazione al saldo finale, vanno considerati però altri aspetti rilevanti contenuti all'interno del decreto legge, quali l'esclusione dal saldo finale delle spese sostenute dagli enti locali per interventi di edilizia scolastica effettuati sia attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione sia attraverso il ricorso al debito. Nonostante l'esclusione operi nel limite massimo di 500 milioni di euro per il 2016, questa misura – che libera spazi di indebitamento- rappresenta comunque un incentivo per gli enti a realizzare investimenti relativi a opere già programmate.

In definitiva, la Legge di Stabilità 2016 sembra riconoscere agli investimenti locali, più vicini al territorio, una **capacità di attivazione della ripresa economica**. Gli spazi di manovra che realmente potranno liberarsi dipenderanno dalle **effettive disponibilità di risorse degli enti** e dalla loro **capacità di programmazione**. Si

tratta, in ogni caso, di risorse importanti, soprattutto se commisurate agli investimenti realizzati negli ultimi anni.

RISULTATI DI SINTESI DELLA MANOVRA 2016. TOSCANA

Millioni di euro e %

	Toscana
Saldo finale di competenza positivo (maggiore capacità di spesa)	355
% spesa corrente	9,5%
Interventi edilizia scolastica (maggiore capacità di spesa)	35
% spesa c/to capitale	5,5%
Pagamento dei residui (Liquidazione dei pagamenti rinviati)	290
% spesa c/to capitale	47,2%

Fonte: nostre elaborazioni su dati IFEL e CCCB 2014 delle amministrazioni comunali

I tagli alle regioni

Se il Pareggio di bilancio è una manovra espansiva per i comuni, rappresenta invece un costo per le regioni, al quale si aggiungono ulteriori tagli. Anche nel 2015 le misure introdotte con la legge di stabilità (legge n. 190 del 2014) hanno previsto un contributo di questi Enti al riequilibrio dei conti. Il concorso delle Regioni è stato affidato a due principali interventi:

1. una modifica delle disposizioni introdotte con il DL n. 66 del 2014 volta ad incrementare per gli anni 2015-2018 la riduzione di risorse a disposizione delle Regioni a statuto ordinario (3,4 miliardi) e delle Regioni a statuto speciale (467 milioni). Il taglio di tali risorse si aggiunge a quello già previsto e porta la correzione richiesta per il 2015 a oltre 4 miliardi. La decisione di far incidere per 2 miliardi il taglio sulla spesa sanitaria non diminuisce il rilievo della modifica richiesta.
2. il passaggio al pareggio di bilancio per le Regioni a statuto ordinario dal 2015, con conseguente ridefinizione di alcune voci e importi da ricomprendere nei saldi.

In ogni caso, secondo alcuni primi dati osservati dalla Corte dei Conti all'interno del monitoraggio per il 2015, le Regioni a statuto ordinario riescono a rispettare gli obiettivi di competenza sia di saldo corrente che finale, specie nel caso dei saldi correnti. A tale risultato, però, questi enti arrivano sia attraverso una contrazione della spesa corrente (sia di cassa che di competenza) che attraverso una più significativa riduzione della spesa per investimenti, solo dal lato della cassa (8%). Nel primo caso la riduzione, in media del 2%, ha riguardato tutte le regioni, mentre nel secondo caso il risultato rappresenta una sintesi tra l'incremento della spesa di cassa e di competenza delle regioni meridionali (utilizzo fondi UE) e la decrescita delle uscite di cassa delle regioni del centro nord.

La tabella seguente mostra che il vincolo del pareggio di bilancio che ha un effetto espansivo per i comuni, e comporta dunque maggiori oneri per la finanza pubblica in termini di indebitamento, e restrittivo per le regioni.

EFFETTO DEL PAREGGIO IN TERMINI DI INDEBITAMENTO

Ente territoriale	2016	2017	2018
Comuni	996	200	75
Province	-320	-190	-65
Regioni	-1.850	-1.022	-660

Fonte: Relazione Tecnica di accompagnamento al DDL Stabilità 2016 (art. 1 commi 707-712)

2. La riforma della L. 243/2012. I principi

È necessario e urgente ripensare le norme del fiscal compact in Italia, alla luce dei più ampi margini di flessibilità sui conti pubblici consentiti in sede comunitaria, con l'obiettivo di un aumento degli investimenti pubblici sul territorio.

E quindi oggi è in discussione una proposta di riforma della L. 243 (ddl marzo 2016), in una versione più vicina al modello europeo.

Le proposte della riforma, che riguardano gli equilibri di bilancio, il ricorso al debito e il contributo al risanamento, possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

- L'obiettivo da raggiungere è costituito da un saldo UNICO di competenza NON negativo (di previsione e finale) tra entrate finali e spese finali.
- L'avanzo non finanzia le attività dell'ente ma viene destinato ALL'INTERNO DI INTESE IN AMBITO REGIONALE (rimarrà quindi al territorio).
- Il disavanzo deve essere ripianato in 3 anni a rate costanti.
- È consentito il ricorso all'indebitamento solo per finanziare investimenti E ALL'INTERNO DI INTESE IN AMBITO REGIONALE.
- In fase di ciclo negativo, o in presenza di eventi straordinari, lo Stato garantisce la copertura delle funzioni fondamentali.
- Il contributo al risanamento del Paese da parte del comparto viene previsto con legge annuale.
- Nei limiti del rispetto del saldo obiettivo a scala regionale, è previsto l'uso dell'avanzo di amministrazioni degli esercizi precedenti (oltre al ricorso all'indebitamento per finanziare investimenti) sulla base di INTESE IN AMBITO REGIONALE (patti di solidarietà, orizzontali, verticali e incentivati) che coinvolgono anche il bilancio regionale. Da qui il ritorno ai PATTI DI SOLIDARIETÀ, che pure hanno visto una scarsa affermazione negli ultimi anni, a causa delle difficoltà degli scambi di spazi finanziari tra comuni e delle crescenti carenze di risorse nelle disponibilità regionali.

3. La riforma del titolo V e il Senato delle Regioni, come cambia il ruolo delle regioni e delle amministrazioni territoriali?

In questa nuova proposta di fiscal compact le istituzioni del territorio regionale sono chiamate ad una stretta collaborazione nella gestione delle risorse e degli spazi finanziari (coerentemente con quanto avviene in altri paesi in Europa). Questa visione integrata non è del tutto nuova alla **Regione Toscana**, si ricorda l'esperienza della gestione del patto verticale regionale, nella prima fase; nella emanazione dei provvedimenti di riordino delle province e, oggi, nella definizione dei nuovi ambiti di programmazione sovra comunali.

MODELLI REGIONALI DI RIORDINO DELLE FUNZIONI PROVINCIALI PER REGIONE

Modello	Caratteristiche	Regioni
Rinvio, per ora conferma le funzioni provinciali	Rimanda a provvedimenti successivi	Liguria, Emilia Romagna, Veneto Piemonte (ambiti interprovinciali), Campania
Immediato riordino	A favore della regionalizzazione	Toscana (Puglia)
Modello ibrido	Riordina alcune funzioni nella direzione regionalista ma al contempo, rinvia altre funzioni	Lazio, Marche e Lombardia

Il disegno di riassetto a scala regionale è, per altro, coerente con quanto previsto con la riforma del titolo V e la riforma del Senato oggi in discussione. Il primo intervento ha ridefinito in senso centralistico le materie concorrenti, delegando alle regioni compiti propri, tra i quali spicca la governance delle istituzioni locali. La riforma del Senato propone il Senato delle Regioni, composto presumibilmente – sulla delle informazioni disponibili – da 95 senatori tra governatori, consiglieri regionali e sindaci. Potranno intervenire solo sulle materie di loro competenza e solo a maggioranza qualificata; una maggioranza secondo alcuni molto difficile da raggiungere sulla base della composizione politica e quindi da ritrovare proprio nella funzione di **rappresentanza dei territori**.