

Gli accordi devono essere perfezionati entro il 1° marzo di ciascun anno e, in corso d'anno, dovrebbero essere oggetto di periodici incontri tra amministrazioni, per monitorare il grado di raggiungimento dei risultati previsti, ovvero per far emergere tempestivamente eventuali criticità che dovessero rendere necessari interventi correttivi e/o integrativi della norma originaria. A tal fine è previsto che nel mese di luglio sia inviata al Ministro dell'Economia e delle Finanze e al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione sullo stato di attuazione degli accordi anche per fornire informazioni utili alla successiva programmazione e/o la revisione di quella in essere.

Per quanto riguarda gli Enti locali la revisione della spesa rimane affidata agli strumenti individuati dal sistema dei costi standard e dei fabbisogni standard³⁸, quali parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. Il processo già avviato è stato rafforzato anche tramite l'istituzione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze di una Commissione tecnica che semplifica le procedure per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard, precedentemente affidate alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

Infine, nell'ambito delle *tax expenditures*, l'attuazione della delega fiscale ha previsto annualmente la predisposizione di uno specifico Rapporto programmatico di ricognizione delle agevolazioni in essere. Questo costituirà la base per valutare in autunno gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali, che dovranno poi essere resi operativi nella manovra di finanza pubblica. Tale ricognizione sarà essenziale per rendere operative le innovazioni introdotte con la revisione del processo annuale di bilancio.

³⁸ I fabbisogni standard sono stati introdotti con il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, emanato in attuazione della delega in materia di federalismo fiscale disposta con la legge n. 42 del 2009. La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce un'operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione il decreto definisce una serie di elementi da utilizzare e ne affida l'attuazione alla Società per gli studi di settore, ora Soluzioni per il Sistema Economico - SO.S.E. S.p.A.

PAGINA BIANCA

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

VI.1 LA RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO

Negli ultimi anni, l'Italia ha rafforzato, attraverso una serie di interventi normativi, l'insieme delle regole e delle procedure che governano la condotta fiscale e la politica di bilancio. Gli interventi, disposti in coerenza con l'evoluzione della disciplina comunitaria, consentono di superare alcune criticità dell'assetto nazionale e di completare il ciclo di riforma avviato con la revisione della legge di contabilità del 2009¹.

Con l'approvazione della Legge costituzionale n. 1 del 2012, in particolare, è stato introdotto nell'ordinamento nazionale un principio di carattere generale, secondo il quale tutte le Amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito. La legge n. 243 del 2012 ha successivamente dato attuazione al principio dell'equilibrio di bilancio, definito in termini strutturali, in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo, e con l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di assicurare 'almeno' il conseguimento dell'obiettivo di medio termine o comunque il rispetto del percorso di avvicinamento programmato verso tale obiettivo.

Nel corso del 2016, sono stati presentati dal Governo gli schemi di decreti legislativi² per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nel rispetto dei principi e criteri direttivi contenuti, rispettivamente, negli articoli n. 40 e n. 42 della Legge di contabilità e finanza pubblica.

Le disposizioni previste con il provvedimento per il completamento della riforma del bilancio mirano alla maggiore leggibilità e significatività del bilancio, il miglioramento della qualità dei dati di entrata e spesa; il rafforzamento del processo di programmazione finanziaria e del ruolo allocativo del bilancio, anche attraverso la messa a punto di un processo di revisione della spesa integrato nel ciclo del bilancio, e il potenziamento del monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi prefissati, nonché la semplificazione delle procedure per i provvedimenti di variazione di bilancio in corso d'anno, tali da rendere più tempestiva la disponibilità delle risorse ai fini di una loro corretta gestione.

In relazione a questi obiettivi, il decreto prevede:

- a) la razionalizzazione delle unità di voto parlamentare (i 'programmi' del bilancio dello Stato);
- b) l'introduzione delle 'azioni' quali ulteriore articolazione dei programmi per rendere maggiormente leggibili le attività svolte, le politiche sottostanti e i servizi erogati;

¹ Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

² Atto Governo n. 264 e n. 265.

- c) l'adozione di un piano dei conti integrato e, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità integrata economico-patrimoniale;
- d) la progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti presso la tesoreria dello Stato e la revisione del conto riassuntivo del Tesoro;
- e) la revisione del ciclo di bilancio, con un approccio *top-down* più stringente rispetto a quello attuale nel quale siano fissati all'inizio dell'anno gli obiettivi di spesa per Ministero che costituiscano i limiti entro i quali disporre la programmazione finanziaria e la definizione delle proposte per la manovra di finanza pubblica;
- f) il rafforzamento delle attività di monitoraggio delle misure di finanza pubblica adottate, attraverso la definizione di Accordi tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e gli altri Ministeri, e l'integrazione nel ciclo di bilancio di una attività continuativa e sistematica di analisi e valutazione della spesa che fornisca elementi conoscitivi per valutare le possibili scelte in relazione alle risorse necessarie per condurre l'azione pubblica, all'attuazione degli interventi proposti e ai risultati da questi attesi;
- g) l'ampliamento della flessibilità, sia in fase previsionale che gestionale, e lo snellimento delle relative procedure amministrative;
- h) l'iscrizione in bilancio fin dal 1 gennaio di risorse (entrate di scopo) che oggi sono assegnate ai Ministeri solo in corso di esercizio.

Per il decreto legislativo per il rafforzamento del ruolo della cassa nel bilancio, i principali obiettivi riguardano: il potenziamento del ruolo delle previsioni di cassa, rendendo più diretto il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse in bilancio e il momento in cui queste determinano un impatto sul sistema economico attraverso la loro effettiva erogazione; il rafforzamento della programmazione dei flussi di cassa, con conseguente miglioramento della gestione del fabbisogno e dei riflessi sulla dinamica del debito pubblico; la revisione e razionalizzazione, anche in termini quantitativi, del fenomeno dei residui di bilancio.

A tal fine si prevede:

- a) la revisione del concetto di impegno di spesa con un avvicinamento alla fase del pagamento (in relazione all'anno in cui l'obbligazione assunta diviene esigibile) e l'adozione di interventi per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata;
- b) l'obbligo di predisposizione, per i responsabili della gestione dei programmi, di un cronoprogramma dei pagamenti in fase di formazione del bilancio di previsione (con conseguente potenziamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa e maggiore tempestività dei pagamenti);
- c) la revisione dei criteri di mantenimento in bilancio dei residui passivi formati negli esercizi precedenti, prevedendone anche la rimodulazione con imputazioni alla competenza degli esercizi successivi in relazione alla previsione di effettiva erogazione delle risorse;
- d) la modifica dei termini di conservazione in bilancio delle disponibilità e dei residui passivi di alcune tipologie di spesa per le quali sono previste procedure particolarmente articolate;
- e) la pubblicazione, in un apposito allegato al Rendiconto generale dello Stato, di un raccordo tra bilancio dello Stato e tesoreria statale, con l'obiettivo di

fornire, in apposite tabelle, indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla Tesoreria sulle somme erogate dal bilancio e, quindi, sull'effettiva erogazione di risorse ai destinatari finali;

- f) la possibilità di rimodulare le somme non impegnate a chiusura dell'esercizio sulle autorizzazioni di spesa pluriennale e per le altre spese di conto capitale in relazione alle previsioni del piano finanziario dei pagamenti.

In alcuni casi, questi strumenti prevedono modifiche e innovazioni a processi e strumentazioni informative che coinvolgono più attori istituzionali. In altri, interessano l'intera struttura del bilancio con ripercussioni rilevanti sulla gestione delle risorse nel corso dell'esercizio da parte delle amministrazioni centrali dello Stato e sui loro sistemi informativi. Per alcune delle modifiche proposte è previsto pertanto un periodo di progressiva applicazione, anche attraverso apposite sperimentazioni da condividere con tutte le strutture interessate.

I decreti legislativi si collocano in uno scenario ancora in evoluzione. Ulteriori interventi dovranno essere definiti per dare attuazione alla legge n. 243 del 2012, in relazione all'equilibrio del bilancio dello Stato e dell'accorpamento dei disegni di legge di bilancio e di stabilità, e per alcune modifiche che il Governo ha proposto alla stessa legge rinforzata, per la parte relativa alla disciplina degli Enti territoriali.

In merito al primo aspetto, con l'obiettivo di rimettere al centro del dibattito per la definizione della manovra di fine anno e della decisione sull'allocazione delle risorse l'ammontare complessivo delle risorse pubbliche in relazione alle finalità per cui sono impiegate (anziché le sole variazioni marginali apportate annualmente con la legge di stabilità) la legge n. 243 del 2012 ha disposto l'unificazione del disegno di legge di bilancio e della stabilità.

In ogni caso, per poter distinguere le risorse derivanti dall'applicazione della normativa esistente da quelle stanziare con i nuovi interventi, la legge prevede che il disegno di legge di bilancio sia articolato in due sezioni: la prima contiene le misure tese a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di Economia e Finanza (DEF); la seconda sezione illustra le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della legislazione vigente.

Per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio per regioni e enti locali il Governo ha recentemente approvato un disegno di legge di modifica della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con l'obiettivo di adeguare i vincoli di finanza pubblica degli enti territoriali alla riforma della contabilità degli enti stessi, anche attraverso processi di semplificazione delle procedure. In particolare, le disposizioni previste sostituiscono i quattro saldi di riferimento dei bilanci delle regioni e degli enti locali, fissati inizialmente con la legge n. 243 del 2012, con un unico saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali, sia nella fase di previsione che di rendiconto. Sono inoltre disciplinate le operazioni di indebitamento e l'utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti per operazioni di investimento. Infine viene demandato a legge dello Stato, il concorso delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle Province autonome di Trento e Bolzano alla sostenibilità del debito delle

amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico.

VI.2 LE REGOLE DI BILANCIO PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI

La regola dell'equilibrio di bilancio

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) ha costituito per circa sedici anni la regola cardine alla base del coordinamento della finanza locale in Italia. A partire dal 1999, anno della sua introduzione, il Patto ha definito il contributo di regioni, province e comuni al conseguimento dell'obiettivo di indebitamento netto perseguito a livello nazionale nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. Il protocollo sulla procedura per deficit eccessivi allegato al Trattato di Maastricht aveva infatti richiesto agli Stati membri di assicurare che le procedure nazionali in materia di bilancio consentissero loro di rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato. Sin dalla sua introduzione, il PSI ha avuto quindi lo scopo di contenere l'indebitamento delle Amministrazioni locali.

La disciplina del Patto ha subito revisioni molto significative nel tempo, che hanno riguardato in particolare la definizione dei vincoli stessi da rispettare, espressi prima in termini di saldo finanziario poi attraverso tetti alla spesa, per ritornare infine alla formulazione basata sul saldo. A partire dall'anno scorso, la Legge di Stabilità 2015 ha previsto l'anticipo per le regioni, dal 2016 al 2015, della regola del pareggio di bilancio, confermando, invece, la previgente impostazione del PSI per gli enti locali (province, comuni e città metropolitane con popolazione superiore a 1.000 abitanti) con alcune innovazioni che hanno permesso di ottenere risultati positivi in termini di incremento degli investimenti e riduzione della spesa corrente.

In particolare, nell'anno 2015, grazie anche all'entrata a regime della contabilità armonizzata³ e all'introduzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità tra le poste valide ai fini della verifica del rispetto del Patto di Stabilità Interno per comuni, province e città metropolitane, si è registrata una riduzione del 5,3 per cento delle spese di personale e del 7,3 per cento dei consumi intermedi, a favore delle spese per investimenti (+ 12,5 per cento).

La Legge di Stabilità 2016⁴ ha previsto, a decorrere da quest'anno, il superamento del PSI introducendo al suo posto la regola del pareggio di bilancio in termini di competenza per tutte le Amministrazioni territoriali. Il superamento del Patto è conseguenza diretta del rafforzamento delle regole di bilancio concordato a livello europeo. Nel marzo 2012, con la sottoscrizione del *Fiscal Compact*, gli Stati Membri si sono infatti impegnati ad introdurre nei propri ordinamenti il principio del pareggio di bilancio, che prevede l'obbligo di assicurare il conseguimento dell'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) o comunque garantire una rapida convergenza verso tale obiettivo.

³ D. Lgs. n. 118/2011 modificato dal D. Lgs n. 126/2014.

⁴ L. n. 208/2015, art. 1, comma 707, commi da 709 a 713, commi da 719 a 734.

Tale principio è stato recepito nell'ordinamento nazionale attraverso la legge costituzionale n.1 adottata nell'aprile 2012 e la relativa legge di attuazione n. 243 del 2012, approvata a maggioranza assoluta dai componenti di ciascuna Camera. Il principio dell'equilibrio di bilancio, sancito nell'articolo 81 della Costituzione, è stato declinato in termini strutturali per l'intero comparto delle Amministrazioni pubbliche, coerentemente alla definizione utilizzata nelle regole del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita, mentre per gli enti locali è stato espresso in termini nominali⁵, non potendo replicare a livello locale la correzione del deficit per gli effetti del ciclo economico che avviene a livello nazionale.

La richiamata Legge di Stabilità 2016 prevede, quindi, per il 2016, che gli enti locali e le regioni conseguano un saldo di bilancio non negativo tra entrate finali e spese finali valutate in termini di competenza, al netto delle voci attinenti all'accensione o al rimborso di prestiti. L'equilibrio deve essere garantito sia in fase di programmazione (ex ante) sia in sede di rendiconto (ex post). La nuova disciplina riguarda tutte le Amministrazioni locali: regioni, province, città metropolitane, comuni e Province Autonome di Trento e Bolzano. La Legge di Stabilità 2016 ha previsto, inoltre, che nel 2016 restino in vigore gli obblighi di monitoraggio e di certificazione da parte degli enti, attestanti il conseguimento degli obiettivi richiesti dal PSI per il 2015, da trasmettere al Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto del PSI nel 2015 o negli anni precedenti.

La regola valida per l'anno in corso è meno stringente rispetto a quanto previsto dalla legge di attuazione del pareggio di bilancio⁶ la quale richiede che siano rispettati quattro vincoli: un saldo non negativo tra entrate finali e spese finali, in termini di competenza e di cassa, e un saldo non negativo tra entrate correnti e spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, espresso sempre secondo i due criteri contabili. Questi vincoli sono da rispettare sia nella fase di previsione che di rendiconto.

La scelta del Governo di limitare la portata della nuova regola è motivata dall'obiettivo di permettere agli enti locali di sbloccare le disponibilità di cassa già disponibili, ma non spese proprio a causa dei vincoli posti dal PSI⁷. La regola di equilibrio di bilancio così riformulata, infatti, genererà effetti espansivi per i comuni in misura pari a 400 milioni nel 2016, 200 milioni nel 2017 e 75 milioni nel 2018; tale espansione favorirà in particolare una maggiore spesa in conto capitale, coerentemente con la nuova interpretazione delle regole fiscali europee che mira a promuovere la spesa pubblica per investimenti. L'adozione della regola del pareggio di bilancio determinerà, invece, effetti restrittivi a carico delle province, per circa 390 milioni nel 2016, 190 milioni nel 2017 e 65 milioni nel 2018, e delle regioni, per circa 1,9 miliardi nel 2016, 1,0 miliardi nel 2017 e 0,7 miliardi nel 2018, comportando un corrispondente miglioramento dell'indebitamento netto di tali amministrazioni.

La Legge di Stabilità 2016 conferma i cosiddetti Patti di solidarietà, ossia i Patti regionali verticali e orizzontali grazie ai quali le città metropolitane, le

⁵ L. n. 243/2012, art. 9.

⁶ L. n. 243/2012.

⁷ Per un maggiore approfondimento si veda il riquadro 'Investimenti pubblici e superamento dei vincoli del Patto di Stabilità Interno'.

province e i comuni possono beneficiare di maggiori spazi finanziari per investimenti ceduti, rispettivamente, dalla regione di appartenenza e dagli altri enti locali; è introdotta, inoltre, una priorità nell'assegnazione degli spazi ceduti dalle regioni a favore delle richieste avanzate dai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti ed ai comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011.

È confermato anche il Patto nazionale orizzontale che consente la redistribuzione degli spazi finanziari tra gli enti locali a livello nazionale.

Questi strumenti di flessibilità sono finalizzati a coniugare l'obiettivo del pareggio di bilancio con l'esigenza di tornare a realizzare investimenti pubblici fondamentali per l'economia locale e nazionale. Viene meno, invece, la flessibilità verticale incentivata, prevista dalle previgenti norme del PSI, non essendo d'ora in poi riconosciuti contributi premiali alle regioni che cedano spazi finanziari ai comuni del proprio territorio per attuare investimenti.

Di particolare rilevanza è, inoltre, l'esclusione ai fini del pareggio delle spese sostenute dalle Amministrazioni locali per interventi di edilizia scolastica finanziate tramite l'uso di avanzi di amministrazione e risorse reperite dal ricorso ad indebitamento. Tale esclusione opera nel limite massimo di 480 milioni per il 2016. Limitatamente al solo esercizio 2016, inoltre, concorre al conseguimento del pareggio di bilancio il saldo del Fondo Pluriennale Vincolato di Entrata e di Spesa (FPV), per la sola parte alimentata da risorse proprie⁸. Si tratta di un fondo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, costituite da risorse già accertate, ma destinate al finanziamento di spese degli enti esigibili in esercizi successivi a quello in cui è stata accertata l'entrata. Lo stesso svolge pertanto una funzione di raccordo tra più esercizi finanziari. La considerazione del FPV fra le poste utili alla determinazione dell'equilibrio complessivo genererà ulteriori effetti espansivi a beneficio dei comuni per circa 600 milioni. I comuni, infatti, sono i soggetti che effettuano la maggior parte della spesa per investimenti delle Amministrazioni locali, e rappresentano di conseguenza gli enti che ricorrono in misura più ampia all'attivazione del FPV. Più limitati saranno invece gli effetti espansivi a favore di province e città metropolitane, stimati nell'ordine di 70 milioni complessivi.

La Legge di Stabilità 2016 prevede che nella fase di transizione del 2016 e 2017 non si applichino nei confronti delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Sicilia e delle Province Autonome di Trento e Bolzano le sanzioni previste in caso di mancato rispetto del pareggio di bilancio da parte delle Amministrazioni locali.

In considerazione della situazione congiunturale, più favorevole rispetto agli anni passati ma ancora caratterizzata da una dinamicità al di sotto delle attese, nei prossimi mesi il Governo è intenzionato a riformare la legge n. 243 del 2012, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio in un'ottica pluriennale. Il bilanciamento tra regole di bilancio e flessibilità alla base della strategia di politica economica nazionale sarà garantito anche a livello locale, correggendo le rigidità che negli anni hanno ostacolato la programmazione di nuovi investimenti.

⁸ Il Fondo può essere alimentato sia dagli avanzi di gestione conseguiti sia dal ricorso all'indebitamento degli enti.

Investimenti pubblici e superamento dei vincoli del Patto di Stabilità Interno

Il dibattito recente riconosce che il Patto di Stabilità Interno (PSI) abbia contribuito al contenimento del disavanzo e alla stabilizzazione dello stock di debito degli enti locali e, in generale, abbia indotto gli amministratori locali ad assumere un atteggiamento più rigoroso nella predisposizione dei bilanci.

In un contesto caratterizzato tuttavia negli ultimi anni dalla flessione delle fonti di finanziamento, imputabile tanto alla riduzione dei trasferimenti erogati dai livelli di governo superiori e alla sospensione, nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale, del potere degli enti locali di deliberare aumenti delle aliquote addizionali dei tributi locali, quanto ad una riduzione degli introiti per oneri di urbanizzazione e da alienazioni di beni capitali, i vincoli posti dal PSI hanno rappresentato un limite alla programmazione e realizzazione di investimenti per molte amministrazioni locali. Un risultato opposto a quello auspicato dal legislatore nelle cui intenzioni l'introduzione del PSI avrebbe dovuto stimolare gli enti locali alla riqualificazione della spesa complessiva, riducendo la spesa corrente e favorendo quella per investimenti⁹.

I dati di competenza economica mostrano come il percorso di contenimento dell'indebitamento netto del comparto sia evidente a partire dal 2007, in cui il deficit delle Amministrazioni locali passa dal -1,0 per cento al -0,1 per cento del PIL (vedi Figura R.1). Il raggiungimento di una posizione di bilancio in surplus o prossima al pareggio degli ultimi anni si è accompagnata ad una significativa ricomposizione della spesa (vedi Figura R.2).

FIGURA R.1: INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (% sul PIL)

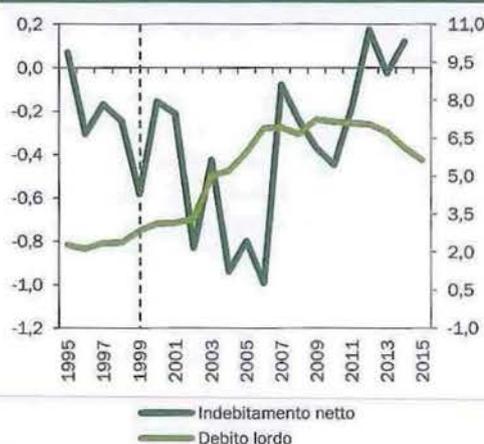
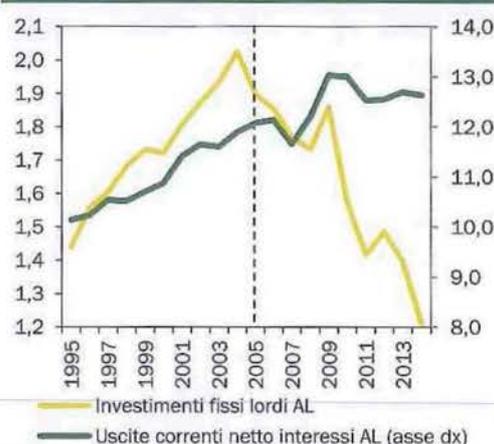


FIGURA R.2: INVESTIMENTI E SPESA PRIMARIA CORRENTE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (% sul PIL)



Nota: Con il passaggio al SEC 2010 la serie degli investimenti fissi lordi include anche la variazione delle scorte.

Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT (29 ottobre 2015) e Banca d'Italia.

La spesa per investimenti delle Amministrazioni locali, dopo essere cresciuta ininterrottamente in termini di PIL per circa un decennio, inizia a ridimensionarsi già nel 2005, scendendo dal 2 per cento raggiunto nel 2004, all'1,2 per cento del PIL nel 2014, il livello più basso degli ultimi venti anni. Nel 2002 gli investimenti delle Amministrazioni locali spiegavano circa l'80 per cento degli investimenti pubblici mentre nel 2014 hanno costituito poco meno del 55 per cento del totale. Diversamente, la quota sul PIL della spesa

⁹ Grisolia E., 'Indagine conoscitiva sulla finanza locale', audizione presso la Camera dei Deputati (Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione), 28 gennaio 2010.

primaria di natura corrente degli enti locali, segue un trend positivo lungo l'arco temporale considerato, interrotto solo dalla discesa osservabile negli anni 2007, 2010 e 2011. Tale spesa si è stabilizzata attorno ad un livello del 13 per cento del PIL negli ultimi anni.

La riduzione degli investimenti locali è associabile al minor ricorso a nuovi prestiti da parte degli enti, in quanto l'art.119 della Costituzione vincola le Amministrazioni locali a ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento¹⁰. In coerenza al minore ricorso all'indebitamento, la crescita dello stock di debito delle Amministrazioni locali rallenta. Dopo un quadriennio di sostanziale stabilità, nel 2013 il debito delle Amministrazioni locali ha intrapreso un percorso di riduzione, fino a raggiungere il 5,4 per cento del PIL nel 2015.

Le dinamiche descritte possono essere attribuite in primo luogo alla rigidità delle principali voci di spesa corrente, come ad esempio le spese relative al personale, la quale ha fatto in modo che le correzioni fiscali richieste dal PSI fossero realizzate principalmente attraverso una contrazione della spesa per investimenti, più facilmente comprimibile. La rigidità della spesa corrente caratterizza, tuttavia, la spesa di tutte le Amministrazioni pubbliche, mentre le regole del PSI, avendo inciso per anni esclusivamente sulla finanza locale, possono spiegare in modo più diretto il ridimensionamento della spesa per investimenti di regioni, province e comuni.

Dal 1999 al 2015, anni di applicazione del Patto¹¹, sono intercorsi ripetuti interventi del legislatore che hanno modificato le variabili obiettivo e i criteri contabili, introdotto un sistema sanzionatorio/premiante e diverse deroghe, dettate prevalentemente da esigenze contingenti per le quali era necessario ricorrere a spese straordinarie di natura capitale.

Scendendo nel dettaglio delle singole modifiche, è proprio dal 2005, anno in cui gli investimenti pubblici iniziano a ridimensionarsi, che la spesa in conto capitale viene inclusa negli aggregati di spesa soggetti ai tetti posti dal Patto. Negli anni precedenti, dal 1999 al 2004, la correzione richiesta ai governi locali era infatti espressa in termini di saldo finanziario tra entrate finali e la sola spesa corrente.

Nel 2007, viene confermata l'inclusione della spesa in conto capitale nel computo degli aggregati di riferimento. I tetti alla spesa finale sono abbandonati e vi è un ritorno al saldo finanziario-obiettivo, calcolato considerando le entrate e le spese finali sia di cassa sia di competenza finanziaria/giuridica. Questa revisione ha riavvicinato solo in parte i vincoli del PSI a quelli del Patto di Stabilità e Crescita, visto che per le regioni sono mantenuti i tetti sulla spesa finale, al netto di quella sanitaria sottoposta alle norme specifiche del Patto della Salute.

La revisione delle regole del patto del 2007 non ha incluso le entrate derivanti dal ricorso al debito nel computo del saldo-obiettivo di comuni e province, poiché queste hanno natura finanziaria e sono classificate all'esterno della categoria delle entrate finali. Tale esclusione ha comportato un disincentivo ad effettuare investimenti finanziati tramite il ricorso a nuovo debito, in quanto il saldo avrebbe scontato solo l'incremento dal lato della spesa.

L'innovazione che si ritiene abbia ulteriormente limitato le scelte di investimento a livello locale è intervenuta con la Legge Finanziaria per il 2008¹², attraverso la quale gli obiettivi di bilancio sono stati definiti in termini di competenza mista, valutando cioè le entrate e le uscite di parte corrente in termini di competenza giuridica (accertamenti e impegni), mentre quelle in conto capitale in termini di cassa (incassi e pagamenti). Proprio il criterio della competenza mista rappresenterebbe uno dei principali fattori alla base della flessione dei

¹⁰ La riforma costituzionale del 2011 ha previsto inoltre che il ricorso al debito necessiti della definizione di piani di ammortamento e che sia ammissibile a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

¹¹ Nel 2015 il PSI era in vigore per tutti gli enti ad eccezione delle regioni a statuto ordinario e della Regione Sardegna per le quali era stata anticipata l'entrata in vigore, dal 2016 al 2015, della regola del bilancio in pareggio.

¹² L. n. 244/2007.

pagamenti e degli impegni di spesa per investimenti. L'introduzione di tale criterio ha implicato un inevitabile disallineamento temporale tra la spesa per investimenti stanziata nel bilancio di previsione e i margini consentiti dal PSI. Si è quindi realizzato nel tempo un accumularsi nei bilanci, soprattutto comunali, di risorse impegnate per spese in conto capitale cui non è potuto seguire il pagamento a causa dei vincoli di cassa. Uno studio recente mostra, in particolare, che l'utilizzo di questo criterio contabile abbia penalizzato soprattutto quei comuni caratterizzati da una migliore situazione finanziaria, che disponevano di giacenze di cassa rimaste inutilizzate per non contravvenire al Patto¹³.

Tale scollamento temporale ha spesso suggerito agli amministratori locali di destinare le liquidità disponibili prioritariamente al pagamento degli impegni pregressi (spese in conto residui), sacrificando i pagamenti relativi agli impegni di spesa in conto capitale assunti nel medesimo esercizio. La contrazione degli impegni di spesa per investimenti che ne è derivata è stata in taluni casi superiore a quella dei pagamenti. La flessione degli investimenti pubblici evidente a partire dalla metà degli anni duemila accomuna regioni, province e comuni, ma sono quelli realizzati da questi ultimi che mostrano la riduzione maggiore scendendo, in rapporto al PIL, dal livello massimo dell'1,1 per cento del 2004 allo 0,5 per cento del PIL nel 2014 (vedi Figura R.3).

FIGURA R.3: INVESTIMENTI DI REGIONI, PROVINCE E COMUNI (% sul PIL)

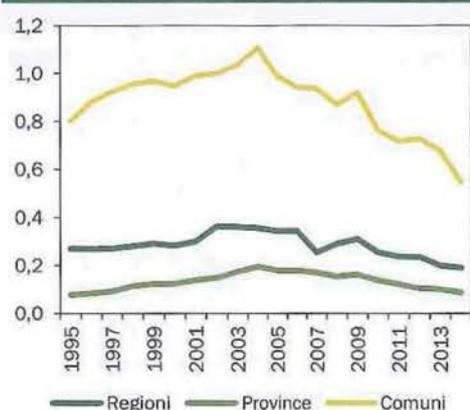
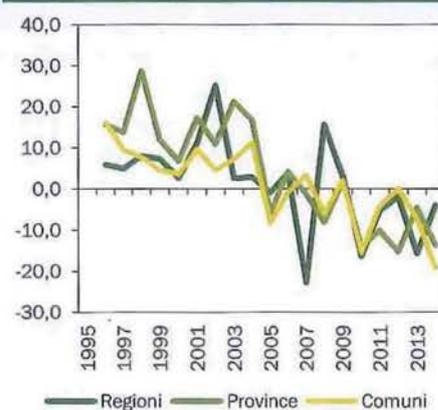


FIGURA R.4: INVESTIMENTI DI REGIONI, PROVINCE E COMUNI (var % annua)



Nota: Con il passaggio al SEC 2010 la serie degli investimenti fissi lordi include anche la variazione delle scorte.

Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT (29 ottobre 2015) e Banca d'Italia.

Nel 2015, grazie all'entrata a regime della contabilità armonizzata¹⁴, sono state riviste le regole del PSI prevedendo l'inclusione nelle spese correnti del Fondo crediti di dubbia esigibilità. L'innovazione introdotta ha permesso di ridare spinta agli investimenti sul territorio (+12,5 per cento rispetto al 2014), avviando un deciso percorso volto a rafforzare da un lato l'equilibrio sostanziale dei bilanci e dall'altro a supportare una puntuale programmazione degli investimenti. La riforma comporterà, inoltre, il progressivo riassorbimento del disallineamento temporale tra impegni di competenza e pagamenti. I nuovi criteri contabili prevedono, infatti, che le spese di investimento delle Amministrazioni locali siano iscritte in bilancio sulla base dello stato di avanzamento dei lavori, ovvero nel momento in cui si perfeziona l'obbligo giuridico a pagare il corrispettivo per i lavori eseguiti.

¹³ Cfr. Chiades P., Mengotto V., 'Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di Stabilità Interno e carenza di risorse', QFE n. 210- Banca d'Italia, novembre 2013.

¹⁴ D. Lgs n. 118/2011, modificato dal D. Lgs n. 126/2014.

L'entrata in vigore, a partire dall'anno in corso, della regola del pareggio di bilancio comporta il superamento definitivo del Patto di Stabilità Interno. Il legislatore non ha mancato di ricercare una maggiore armonia tra l'esigenza di conseguire una sana gestione delle finanze pubbliche locali e la necessità di concedere spazi finanziari sufficienti a realizzare investimenti pubblici, in coerenza con le innovazioni introdotte in materia di armonizzazione contabile. È prevista una forma di flessibilità intra-regionale finalizzata ad una maggiore spesa in conto capitale, simile ai meccanismi già vigenti nell'ambito dei c.d. Patti di Solidarietà, nel rispetto dell'obiettivo complessivo a livello regionale. Proprio al fine di rendere meno rigidi i meccanismi di funzionamento del PSI, per l'anno in corso, è richiesto il pareggio di bilancio solo in termini di competenza.

Il Patto per la Salute e i Tetti alla spesa farmaceutica

La spesa delle regioni per la sanità è soggetta alla disciplina contenuta nel Patto per la Salute, un'intesa avente di norma un orizzonte temporale triennale, negoziata tra Stato, regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano. A partire dal 2000 attraverso tali intese, i soggetti istituzionali coinvolti concordano l'ammontare delle risorse da destinare al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) al fine di garantire le risorse necessarie alla programmazione di medio periodo, fissando gli strumenti di *governance* del settore e le modalità di verifica degli stessi.

Il 10 luglio 2014 è stato stipulato il Patto per la Salute per il triennio 2014-2016, nel quale è stato definito il livello del finanziamento cui concorre lo Stato e sono stati affrontati aspetti relativi all'organizzazione e alla regolamentazione del SSN.

Con l'Intesa del 26 febbraio 2015 il livello di finanziamento del SSN, originariamente fissato in 112,0 per il 2015 e 115,4 miliardi per il 2016, è stato ridotto, a seguito della definizione del contributo del settore sanitario nell'ambito della complessiva manovra a carico delle regioni prevista dalla Legge di Stabilità per il 2015, fissato in circa 2,34 miliardi a decorrere dal 2015. Pertanto, il livello del finanziamento del SSN è stato rideterminato rispettivamente in 109,7 miliardi per il 2015 e in 113,1 miliardi per il 2016.

La Legge di Stabilità 2016 ha rideterminato il finanziamento del SSN, fissandolo in 111 miliardi per il 2016, un livello superiore rispetto al 2015, ma inferiore a quanto programmato. In attuazione a quanto previsto dal Patto per la Salute 2014-2016, circa 800 milioni del finanziamento del SSN sono condizionati all'adozione dei nuovi Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) da definire con apposito DPCM. A tale fine la Legge di Stabilità 2016 istituisce la Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel SSN presso il Ministero della Salute, che procederà a valutare l'appropriatezza economica e scientifica delle prestazioni sanitarie da includere nei LEA.

Il rafforzamento delle norme in materia di acquisti centralizzati faciliterà il conseguimento del risparmio di spesa previsto per l'anno in corso, garantendo la riduzione dei prezzi unitari di acquisto. La Legge di Stabilità 2016 ha previsto, infatti, che gli enti del SSN acquistino le tipologie di beni e servizi identificate tramite DPCM esclusivamente tramite le centrali regionali di committenza o la Consip.

Di particolare rilievo è, inoltre, l'introduzione di piani di rientro e riqualificazione delle Aziende ospedaliere, incluse quelle universitarie, degli Istituti di ricovero e cura di natura pubblica e degli altri enti che erogano prestazioni di ricovero e cura, i quali presentino squilibri di un certo rilievo tra costi e ricavi¹⁵ o non rispettino determinati parametri di qualità ed efficacia delle cure. Gli enti identificati da ciascuna regione dovranno presentare dei piani, di durata tutt'al più triennale, contenenti le misure correttive necessarie a ristabilire l'equilibrio economico-finanziario o l'appropriatezza dell'offerta. I criteri di valutazione degli scostamenti finanziari e degli standard qualitativi saranno definiti con decreto ministeriale, tenendo conto delle caratteristiche organizzative di ciascuna regione.

Per quanto riguarda la spesa farmaceutica, nulla è innovato in materia di tetti di spesa: il tetto della spesa farmaceutica territoriale è fissato all'11,35 per cento rispetto al livello del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato, mentre quello della spesa farmaceutica ospedaliera è fissato al 3,5 per cento del Fondo sanitario nazionale¹⁶. In caso di sfioramento dei tetti è previsto un meccanismo automatico di correzione da parte delle aziende farmaceutiche (c.d. *payback*) a favore delle regioni.

¹⁵ Scostamento tra costi e ricavi pari superiore al 10 per cento dei ricavi oppure pari ad almeno 10 milioni in valore assoluto.

¹⁶ Gli attuali valori dei tetti sono stati definiti dal D.L n. 95/2012 cvt. dalla L. n. 135/2012.

PAGINA BIANCA

Sezione II
Analisi e tendenze della finanza pubblica

PAGINA BIANCA