

riferimento ad un saldo obiettivo calcolato in forma ibrida (calcolato cioè non più in termini sia di cassa che di competenza ma secondo un unico valore misto, in cui le poste di parte corrente sono contabilizzate per competenza, mentre quelle di parte capitale per cassa); la deduzione dall'obiettivo programmatico dei proventi da alienazione eccedenti una soglia prefissata.

La finanziaria dispone poi l'estensione all'esercizio 2010 dei vincoli del patto prevedendo per tale esercizio l'applicazione dei medesimi coefficienti fissati dalla normativa vigente per l'esercizio 2009.

Il rilievo sui conti delle pubbliche amministrazioni delle modifiche introdotte è come detto limitato. L'esclusione dagli obiettivi correttivi degli enti in avanzo e la riduzione prevista in caso di entrate patrimoniali comporta maggiori spese per 280 milioni nel 2008. Importo che si riduce a 210 milioni nei restanti anni del triennio. L'estensione del patto al 2010 è previsto comporti, in termini di indebitamento netto, minori spese in quell'anno per 372 milioni. Riduce l'impatto netto sui saldi delle misure di alleggerimento previste per gli enti in avanzo, il taglio delle somme previste come trasferimento agli enti locali per 90 milioni di euro per ciascun anno del triennio.

In merito alle quantificazioni risultano condivisibili le osservazioni già espresse dai Servizi Bilancio di Camera e Senato sia per quanto riguarda la quantificazione dei minori effetti attesi e il taglio dei trasferimenti sia per il calcolo dell'impatto dell'estensione al 2010 della normativa introdotta con la finanziaria per il 2007.

Nella relazione tecnica il Governo sottolinea come la quantificazione dei minori risparmi derivanti dall'azzeramento del concorso alla manovra per gli enti con saldo finanziario di cassa positivo sia stata ottenuta sommando il concorso alla manovra di tutti gli enti in tali condizioni, calcolato secondo le modalità previste dalla normativa vigente. Diversi aspetti richiederebbero elementi informativi aggiuntivi: non è stata chiarita la ragione della diversa incidenza della riduzione dei risparmi nei vari esercizi: la stima delle maggiori spese conseguenti all'azzeramento della manovra per gli enti in avanzo incide in misura molto differenziata sui risparmi complessivi ascritti al patto tra il 2008 e il 2010. Tale incidenza ammonta infatti a circa il 10 per cento dei risparmi stimati con riferimento al 2008 e al 2009 dalla relazione tecnica alla scorsa finanziaria, mentre è pari a circa il 50 per cento dei risparmi quantificati con riferimento al 2010. Nel caso dell'allentamento dei vincoli per gli enti con incassi per dismissioni nel periodo 2003-2005 l'importo del beneficio per i comuni e le province (rispettivamente valutato in 20 e 2 milioni di euro) non è sorretto da informazioni di dettaglio.

La riduzione degli stanziamenti per gli enti locali a legislazione vigente a parziale compensazione delle maggiori spese (una riduzione pari a 90 mln di euro per ciascuno degli esercizi 2008 e 2009), risparmio dovuto ad una sovradotazione del fondo ordinario rispetto agli

importi effettivamente spettanti ai singoli enti, poteva essere ottenuto già a legislazione vigente; se ne sarebbe, in altri termini, dovuta prevedere l'inclusione già negli andamenti tendenziali della spesa.

Non è di immediata evidenza, infine, la ragione sottostante al mutamento nelle modalità di calcolo dell'impatto atteso per il 2010 rispetto alla quantificazione operata negli anni precedenti. L'indebitamento netto tendenziale stimato per il 2010, è notevolmente più contenuto rispetto a quello previsto per il 2009 dalla relazione tecnica alla scorsa finanziaria. Esso tiene conto dell'operatività dei vincoli previsti dalla legislazione vigente fino all'esercizio 2009 e presuppone pertanto per il 2010 un'evoluzione tendenziale "a comportamenti costanti"

57.

Elementi di valutazione degli effetti attesi dal Patto di stabilità interno per il 2008 e della attendibilità degli andamenti indicati nei documenti programmatici sono desumibili dai primi dati relativi al monitoraggio del Patto per il 2007 per le regioni (a statuto ordinario e speciale) e da quelli relativi ad un campione di comuni a disposizione della Corte. Completano il quadro delle informazioni disponibili, i risultati di cassa per il 2007 e le previsioni per il 2008, rese note di recente con la Relazione Unificata, letti tuttavia anche guardando ai dati complessivi (non consolidati) degli enti locali tratti dalla banca dati Igepa.

58.

Per quanto riguarda le regioni, come è noto, il Patto di stabilità interno prevede che l'incremento della spesa complessiva (al netto di quella per la sanità) si mantenga nel 2008 entro un tetto di crescita del 2,5 per cento (rispetto al 2007). Lo scorso anno le regioni dovevano ridurre la spesa complessiva (sempre al netto della sanità) di 1,8 per cento rispetto all'importo del 2005.

In base ai dati trasmessi ad inizio marzo 2008 in sede di monitoraggio, emergono difficoltà per le regioni di rispettare gli obiettivi posti in termini di pagamenti e di governare una ricomposizione della spesa da quella corrente a quella in conto capitale.

La recente modifica apportata dalla legge 222 prevede che, nei casi in cui una regione non consegua per l'anno 2007 il patto di stabilità interno e lo scostamento registrato non sia superiore alle spese in conto capitale per interventi cofinanziati dalla UE, non si applichino le sanzioni previste, purchè lo scostamento sia recuperato nel 2008. Al momento non è possibile, quindi, valutare se tali difficoltà si tradurranno in un aumento del prelievo fiscale regionale.

Tavola 40

La spesa delle amministrazioni regionali. I dati del monitoraggio – Patto di stabilità interno 2007

	Pagamenti			Impegni		
	2005	2007	var pag	2005	2007	var imp
	(in milioni)		(valori %)	(in milioni)		(valori %)
Regioni a statuto speciale						
<i>Spesa complessiva</i>	35.329	36.303	2,8	39.141	37.924	-3,1
<i>Spesa corrente</i>	26.736	28.154	5,3	27.754	29.281	5,5
spesa esclusa dal Patto	17.420	17.983	3,2	18.117	18.433	1,7
<i>di cui spese per la sanità</i>	13.572	15.223	12,2	14.507	15.354	5,8
<i>spese correnti nette</i>	9.317	10.171	9,2	9.637	10.848	12,6
<i>Spesa in c/capitale</i>	8.592	8.149	-5,2	11.387	8.643	-24,1
spesa esclusa dal Patto	1.101	1.253	13,8	1.268	1.290	1,7
<i>di cui spese per la sanità</i>	313	389	24,2	477	329	-31,0
<i>spese in c/ capitale nette</i>	7.491	6.896	-7,9	10.119	7.353	-27,3
<i>risultato spese finali</i>	16.883	17.095	1,3	19.756	18.201	-7,9
obiettivo annuale spese finali	0	17.251	2,2	0	19.169	-3,0
differenza tra obiettivo annuale e risultato	0	155		0	968	
Spesa complessiva netto sanità	21.443	20.691	-3,5	24.158	22.241	-7,9
Regioni a statuto ordinario						
<i>Spesa complessiva</i>	101.787	117.992	15,9	110.404	126.219	14,3
<i>Spesa corrente</i>	88.785	105.080	18,4	91.532	110.189	20,4
spesa esclusa dal Patto	72.253	88.293	22,2	73.270	92.217	25,9
<i>di cui spese per la sanità</i>	72.235	88.093	22,0	73.241	92.013	25,6
<i>spese correnti nette</i>	16.532	16.786	1,5	18.262	17.972	-1,6
<i>Spesa in c/capitale</i>	13.002	12.913	-0,7	18.873	16.031	-15,1
spesa esclusa dal Patto	704	912	29,5	1.177	1.045	-11,3
<i>di cui spese per la sanità</i>	614	739	20,3	1.086	875	-19,4
<i>spese in c/ capitale nette</i>	12.298	12.001	-2,4	17.695	14.986	-15,3
<i>risultato spese finali</i>	28.830	28.787	-0,2	35.957	32.958	-8,3
obiettivo annuale spese finali	0	28.311	-1,8	0	35.310	-1,8
differenza tra obiettivo annuale e risultato	0	-475		0	2.352	
Spesa complessiva netto sanità	28.938	29.160	0,8	36.077	33.331	-7,6
Totale Regioni						
<i>Spesa complessiva</i>	137.116	154.295	12,5	149.546	164.143	9,8
<i>Spesa corrente</i>	115.521	133.233	15,3	119.286	139.470	16,9
spesa esclusa dal Patto	89.672	106.277	18,5	91.387	110.650	21,1
<i>di cui spese per la sanità</i>	85.807	103.316	20,4	87.748	107.367	22,4
<i>spese correnti nette</i>	25.849	26.957	4,3	27.899	28.820	3,3
<i>Spesa in c/capitale</i>	21.595	21.062	-2,5	30.260	24.673	-18,5
spesa esclusa dal patto	1.805	2.166	20,0	2.445	2.334	-4,5
<i>di cui spese per la sanità</i>	928	1.129	21,6	1.562	1.204	-22,9
<i>spese in c/ capitale nette</i>	19.790	18.897	-4,5	27.815	22.339	-19,7
<i>risultato spese finali</i>	45.714	45.882	0,4	55.714	51.159	-8,2
obiettivo annuale spese finali	0	45.562	-0,3	0	54.479	-2,2
differenza tra obiettivo annuale e risultato	0	-320		0	3.320	
Spesa complessiva netto sanità	50.381	49.851	-1,1	60.235	55.572	-7,7

Fonte: elaborazione CdC su dati MEF

I pagamenti complessivi crescono tra il 2005 e il 2007 del 12,5 per cento; al netto della spesa esclusa dal Patto (spesa sanitaria e per il rinnovo del trasporto pubblico locale per le regioni a statuto ordinario e anche di quella esclusa dall'accordo, per le regioni a statuto speciale) la variazione si ridimensiona fortemente ma rimane in crescita anche se solo dello 0,5 per cento; più netta è invece la contrazione in termini d'impegni. Le spese soggette al Patto si riducono infatti nel periodo di osservazione dell'8,2 per cento.

Un risultato che tuttavia presenta andamenti diversi se si guarda distintamente alle regioni a statuto ordinario e a quelle a statuto speciale. Nel primo caso i pagamenti rimangono pressoché costanti mentre secondo il Patto si sarebbero dovuti ridurre dell'1,8 per cento. Un risultato ottenuto poi, sempre dal lato dei pagamenti, con una flessione di quelli in conto capitale (-2,4 per cento) che compensa una crescita della spesa corrente soggetta al patto dell'1,5 per cento.

Le regioni a statuto speciale presentano, invece, una crescita dei pagamenti dell'1,3 per cento, più contenuta rispetto alla variazione complessivamente concordata (+2,2 per cento). Il rispetto degli obiettivi posti con il Patto è ottenuto grazie ad una forte contrazione dei pagamenti in conto capitale che consente di compensare una crescita della spesa corrente (soggetta al Patto) che si mantiene su livelli sostenuti (+9,2 per cento).

Guardando agli impegni il taglio di poco meno del 8 per cento, rispetto al 2005, (sempre della spesa soggetta al Patto) è anche in questo caso da ricondurre quasi esclusivamente alla spesa in conto capitale. Nel caso delle regioni a statuto speciale la flessione di oltre il 27 per cento si accompagna ad una crescita di quella corrente netta del 12,6 per cento; in quelle a statuto ordinario la flessione del 15,3 per cento è accompagnata invece da una flessione della spesa corrente dell'1,6 per cento.

Va infine considerato che sono le regioni del mezzogiorno a presentare particolari criticità nel raggiungimento degli obiettivi in termini di spesa e la più severa riduzione della spesa in conto capitale. In tali regioni si acquiscono le difficoltà di mettere mano a riduzioni durature della spesa corrente.

59.

I risultati di cassa relativi al 2007 e quelli previsti per il 2008 diffusi con la R.U. forniscono elementi ulteriori. Va preliminarmente osservato come i dati diffusi con la relazione unificata offrano un quadro non sempre corrispondente a quello tratto dal monitoraggio. Significativa e rilevante è la differenza in particolare nelle somme destinate alla sanità. Il dato di cassa di consuntivo 2007 risulta più contenuto di quello desumibile dai dati regionali e porta pertanto a evidenziare andamenti più netti nella spesa corrente non sanitaria. Differenze di andamenti che

possono ricondursi solo in parte alle diverse tecniche di costruzione dei dati (i dati della relazione unificata sono consolidati).

Tavola 41

Le regioni e le province autonome – Conto consolidato di cassa

	Ruef aprile 2007			Ruef aprile 2008				
	2006 (a)	2007 stime (a)	var 07a/06a	2006 (*)	2007 (*)	2008 stime (*)	var 07/06	var 08s/07
	(in milioni)		(valori %)	(in milioni)			(valori %)	
Incassi correnti	135.820	144.995	6,8	135.378	146.206	153.290	8,0	4,8
Tributari	61286	62.680	2,3	60.783	64.512	65.801	6,1	2,0
dirette	11142	11.595	4,1	11.398	12.626	12.878	10,8	2,0
indirette	50144	51.085	1,9	49.385	51.886	52.923	5,1	2,0
Altri (contributi, redditi capitale)	767	783	2,1	775	744	760	-4,0	2,2
Trasferimenti	72864	80.610	10,6	72.908	80.028	85.788	9,8	7,2
Altri incassi correnti	903	922	2,1	912	922	941	1,1	2,1
Incassi di capitale	7.957	8.217	3,3	8.201	11.655	11.911	42,1	2,2
Trasferimenti	7826	8.084	3,3	7.888	11.285	11.514	43,1	2,0
Altri incassi di cap	131	133	1,5	313	370	397	18,2	7,3
Partite finanziarie	483	494	2,3	822	773	9.537	-6,0	1133,8
Pagamenti correnti	127.103	133.003	4,6	128.747	133.801	142.516	3,9	6,5
Redditi da lavoro dipendente	5797	5.780	-0,3	5.953	5.709	5.983	-4,1	4,8
Consumi intermedi	3699	3.581	-3,2	3.674	3.508	3.522	-4,5	0,4
Trasferimenti correnti	113688	119.794	5,4	115.296	119.788	127.743	3,9	6,6
di cui sanità	91113	97.882	7,4	93.124	96.861	104.562	4,0	8,0
di cui altri enti territoriali	7175	6.968	-2,9	7.175	8.107	8.309	13,0	2,5
di cui altri enti pubblici	2721	6.534	140,1	6.659	6.814	6.779	2,3	-0,5
di cui famiglie	3203	3.111	-2,9	3.105	3.590	3.624	15,6	0,9
di cui imprese	5329	5.299	-0,6	5.233	4.416	4.469	-15,6	1,2
Interessi	1893	1.907	0,7	1.878	2.746	3.168	46,2	15,4
Altri pagamenti correnti	2026	1.941	-4,2	1.946	2.050	2.100	5,3	2,4
Pagamenti di capitale	23.865	23.309	-2,3	23.793	23.645	23.721	-0,6	0,3
Costituzione capitali fissi	4276	4.199	-1,8	4.219	3.738	3.766	-11,4	0,7
Trasferimenti cap	18532	18.066	-2,5	18.465	18.779	18.837	1,7	0,3
di cui sanità	2896	2.968	2,5	2.896	2.909	2.944	0,4	1,2
Altri pag capitale	1057	1.044	-1,2	1.109	1.128	1.118	1,7	-0,9
Partite finanziarie	5238	2.370	-54,8	4.649	2.271	2.499	-51,2	10,0
Disavanzo corrente	8.717	11.992	37,6	6.631	12.405	10.774	87,1	-13,1
Disavanzo capitale	-15.908	-15.092	-5,1	-15.592	-11.990	-11.810	-23,1	-1,5
Disavanzo	-7.191	-3.100	-56,9	-8.961	415	-1.036	-104,6	-349,6
Fabbisogno	-11.946	-4.976	-58,3	-12.788	-1.083	6.002	-91,5	-654,2
Spesa corrente netto sanità	35.990	35.121	-2,4	35.623	36.940	37.954	3,7	2,7
Spesa corrente netto sanità e redditi da lavoro dipendente	30.193	29.341	-2,8	29.670	31.231	31.971	5,3	2,4
Spesa capitale netto sanità	20.969	20.341	-3,0	20.897	20.736	20.777	-0,8	0,2
Spesa complessiva	150.968	156.312	3,5	152.540	157.446	166.237	3,2	5,6
Spesa complessiva netto sanità	56.959	55.462	-2,6	56.520	57.676	58.731	2,0	1,8

Fonti: elaborazioni CdC su dati RUEF 2007-2008

Al di là di tali aspetti, si può rilevare che:

- nel 2007 la spesa regionale (al netto della sanità) era prevista ridursi nella relazione unificata di aprile dello scorso anno del 2,6 per cento rispetto al 2006. A consuntivo è risultata in crescita di oltre il 2 per cento;
- la spesa corrente al netto della sanità ha continuato a crescere a tassi pari a quelli del prodotto interno lordo; un risultato da ricondurre tuttavia alla mancata sottoscrizione dei contratti per i lavoratori dipendenti regionali. Al netto della spesa per redditi da lavoro dipendente (ridottasi nell'ultimo anno del 4,1 per cento) la spesa corrente non sanitaria ha conosciuto una crescita ancor più pronunciata (+5,3 per cento);
- per il 2008, nonostante il forte aumento della spesa per il personale (legata alla sottoscrizione del contratto 2006 – 2007 slittato dallo scorso anno), si prevede una variazione complessiva (al netto della sanità) di circa il 2 per cento; la spesa corrente netta da sanità e spesa di personale è prevista in crescita del 2,4 per cento (contro il 5,3 del 2007);
- i pagamenti in conto capitale dovrebbero rimanere sostanzialmente stabili, con una crescita di circa lo 0,8 per cento degli investimenti in capitali fissi.

Pur provenienti da fonti differenti i risultati finora esaminati sottolineano:

la difficoltà delle regioni a ottenere un effettivo contenimento della spesa corrente;

in mancanza di un dettagliato quadro tendenziale, gli andamenti previsti in termini di pagamenti risultano alla luce dei risultati finora conseguiti, in certa misura ottimistici;

forte resta il rischio che, come avvenuto negli ultimi anni, l'introduzione di vincoli sulla spesa complessiva, in presenza di dinamiche della spesa corrente sempre sostenute, comporti ulteriori compressioni nella spesa in conto capitale ed in particolare di quella di investimento.

60.

Più complesso è valutare l'impatto sulle amministrazioni locali (comuni e province) delle modifiche apportate dalla finanziaria 2008 al meccanismo del Patto.

Con l'introduzione del criterio della competenza mista, oltre che avvicinare la grandezza obiettivo al saldo utilizzato in sede europea, si mirava da un lato a liberare gli impegni per spesa in conto capitale dal vincolo posto al saldo complessivo di competenza e dall'altro, come ribadito nella Ruef, si voleva consentire agli enti locali di recuperare margini in termini di pagamenti correnti, condizionati nel 2007 da vincoli generalizzati sulla cassa.

Il passaggio alla competenza mista consente, infatti, di rimuovere gli ostacoli frapposti all'utilizzo degli avanzi di amministrazione sia quando questi riguardano spese correnti impegnate ma non pagate, sia quando rappresentano la copertura già accertata di spese in conto capitale. Consente, poi, di riavviare una programmazione degli investimenti anche prevedendo il ricorso a debito, rimanendo subordinate, tuttavia, le erogazioni effettive all'individuazione di adeguati margini nell'ambito dei saldi obiettivo.

Le modifiche introdotte non consentono tuttavia di superare tutte le difficoltà incontrate e producono risultati non sempre percepibili con chiarezza.

Con la modifica del criterio di calcolo del saldo di riferimento, il dato di rilievo è quello del saldo corrente, per il quale il vincolo non è più posto sulla gestione di cassa ma su quella di competenza.

Il sistema così ripensato presenta già nella sua impostazione alcuni limiti di rilievo:

- si conferma il vantaggio per gli enti che nel periodo di riferimento avevano conosciuto livelli di pagamenti per spesa in conto capitale elevati e finanziati in disavanzo. La correzione introdotta riduce ma non annulla la possibilità per questi enti di pagare nuovi investimenti ricorrendo a nuovo debito (possibilità preclusa agli enti in avanzo);
- la grandezza obiettivo non si basa sulla media tra saldi di competenza e di cassa ma rappresenta il risultato della composizione spesso molto variabile di saldi profondamente diversi tra loro ed erratici a cui, nel caso degli enti in disavanzo di cassa nel triennio, si deve applicare una correzione in parte “disomogenea”(frutto del calcolo in termini di cassa);
- il calcolo della correzione rimane basato interamente sui dati di cassa. Poiché il rilievo della correzione richiesta agli enti in disavanzo dipende non solo dal disavanzo complessivo ma anche dalla spesa corrente di cassa, ne deriva un peggioramento o miglioramento della stringenza dell'obiettivo a seconda che i pagamenti effettuati per spesa corrente siano risultati superiori o inferiori agli impegni di spesa corrente;
- sia che si guardi a enti “virtuosi” o a quelli “in disavanzo” sono sempre relativamente avvantaggiati quegli enti che nel triennio base presentavano saldi di competenza corrente meno positivi grazie o ad un più contenuto profilo delle entrate o soprattutto a livelli di spesa corrente superiori. Per essi il recupero di efficienza consente di guadagnare margini per una maggiore spesa in c/capitale. L'ente con un saldo di competenza corrente superiore a quello di cassa se a ragione di un contenuto livello di spesa corrente pro capite o di un maggior sforzo fiscale dovrà, di converso, ulteriormente migliorare la propria performance per “guadagnare” margini maggiori per i pagamenti in conto capitale rispetto a enti che presentano un contributo della gestione corrente di competenza più limitato. Per evitare che questi enti vengano penalizzati

nella nuova strutturazione del Patto, si è previsto che essi, oltre ad essere esonerati dal contributo alla manovra correttiva per il 2008, possano scegliere, nella determinazione del saldo programmatico di riferimento, tra saldo di cassa e di competenza rigida disgiunti (come era nella disciplina 2007) e il nuovo saldo di competenza mista;

- nella valutazione dei vantaggi e delle penalizzazioni va poi considerato che spesso la gestione corrente di competenza genera un saldo maggiore rispetto a quello di cassa a ragione di tassi di realizzazione delle entrate molto bassi o di accertamenti di competenza sovrastimati. Un fenomeno che potrebbe essere ulteriormente “spinto” dalla necessità di gestire il rispetto del Patto di stabilità in forma mista.

61.

Per valutare come le modifiche introdotte possano incidere sugli enti si sono esaminati i dati relativi al triennio di riferimento di un campione di comuni con più di 8.000 abitanti. Si tratta di 1264 comuni (su 1352 di tale classe dimensionale soggetti al Patto) di cui sono disponibili i risultati finanziari della gestione a partire dal 2003.

Tavola 42

La quantificazione della manovra correttiva 2007 e 2008

(in milioni)

	n. comuni campione	totale importo manovra 2007	totale importo manovra 2008	var %
comuni con saldo medio di cassa negativo	845	1.232	747	-39,4
comuni con saldo medio di cassa positivo	419	338	0	-100
tutti i comuni	1264	1.570	747	-52,5

Tavola 42a

Importo medio della manovra correttiva 2007 e 2008 in base alla virtuosità degli enti e alla dimensione demografica

(in euro)

		classi di popolazione				Totale complessivo
		<20.000	tra 20.000 e 50.000	tra 50.000 e 250.000	>250.000	
comuni con saldo negativo	importo medio 2007	40	42	49	94	42
	importo medio 2008	24	25	30	57	25
comuni con saldo positivo	importo medio 2007	18	18	21	37	18
	importo medio 2008	0	0	0	0	0
tutti i comuni	importo medio 2007	33	33	40	73	34
	importo medio 2008	16	16	21	36	17

Fonte: elaborazioni dati CdC

Di tali enti 419 hanno presentato nel triennio un saldo medio positivo. Ad essi non è richiesta in base alle nuove norme della finanziaria alcuna correzione del saldo. Nel 2007 la correzione richiesta era invece di 338,2 milioni; sarebbe risultata pari a circa 200 milioni nel 2008 prima delle modifiche. Tale importo risulta coerente con quello stimato dalla relazione tecnica.

Agli 845 enti con saldo negativo è invece richiesta una manovra correttiva pari a 746,5 milioni, contro i 1.232 milioni del 2007. Il contributo per il 2008 era infatti già previsto ridursi: per gli enti del campione la riduzione è in media del 39,4% rispetto a quello previsto per l'anno 2007. La correzione richiesta rimane in media di 24,11 euro pro capite nei comuni con meno di 20.000 abitanti per arrivare a 57,26 euro nei comuni più popolosi (>250.000).

Tavola 43
Importo medio pro capite delle entrate e delle spese rilevanti per il saldo di competenza mista

(in euro)

tutti i comuni	popolazione istat 2005				Totale complessivo
	<20.000	tra 20.000 e 50.000	tra 50.000 e 250.000	>250.000	
numero comuni	827	312	114	11	1264
entrate correnti medie triennio - importo medio pro capite degli accertamenti	675	714	855	1.315	707
spese correnti medie triennio - importo medio pro capite degli impegni	628	670	808	1.235	660
entrate c/capitale medie triennio - importo medio pro capite degli incassi	162	157	179	193	163
spesa c/capitale media triennio - importo medio pro capite dei pagamenti	246	235	262	360	246
comuni con saldo medio di cassa positivo	<20.000	tra 20.000 e 50.000	tra 50.000 e 250.000	>250.000	Totale complessivo
numero comuni	267	113	35	4	419
entrate correnti medie triennio - importo medio pro capite degli accertamenti	690	704	827	1.402	712
spese correnti medie triennio - importo medio pro capite degli impegni	633	652	770	1.304	656
entrate c/capitale medie triennio - importo medio pro capite degli incassi	187	182	172	255	185
spesa c/capitale media triennio - importo medio pro capite dei pagamenti	214	206	204	295	212
comuni con saldo medio di cassa negativo	<20.000	tra 20.000 e 50.000	tra 50.000 e 250.000	>250.000	Totale complessivo
numero comuni	560	199	79	7	845
entrate correnti medie triennio - importo medio pro capite degli accertamenti	669	719	867	1.266	704
spese correnti medie triennio - importo medio pro capite degli impegni	626	679	824	1.196	662
entrate c/capitale medie triennio - importo medio pro capite degli incassi	150	143	181	158	152
spesa c/capitale media triennio - importo medio pro capite dei pagamenti	261	252	287	397	263

Fonte: elaborazioni dati CdC

Le misure correttive introdotte puntano ad alleviare l'onere che grava sugli enti che presentano un saldo medio 2003-2005 positivo. Tali comuni "virtuosi" sono in effetti quelli che presentano un importo medio pro capite di spesa in conto capitale più basso della media, accompagnato, in prevalenza, da valori sopra media per quanto riguarda gli incassi di capitale (titolo IV dell'entrata). A differenza di questi, gli enti con saldo di cassa negativo sono, invece, quelli che presentano investimenti pro capite più elevati e anche un saldo di parte corrente meno positivo. Ciò è dovuto a entrate correnti pro capite più basse della media e spese correnti più elevate (dinamica che si inverte nel caso degli enti con saldo di cassa positivo).

L'abolizione della correzione per la spesa corrente risponderebbe quindi alla necessità di non gravare su enti che in media presentano livelli di spesa più contenuti. Un approfondimento dell'esame mostra tuttavia la difficoltà di un meccanismo quale quello pensato di adattarsi alle molteplici condizioni che caratterizzano le gestioni.

Il nuovo passaggio ad un saldo misto mira, come si è visto, a liberare la possibilità di impegno della spesa in conto capitale e i pagamenti di quella corrente. Resta da valutare se il sistema misto non incida negativamente sulla possibilità di pagare investimenti già realizzati. Se si guarda ai 419 enti virtuosi, ve ne sono 106 che presentano un saldo medio di competenza mista maggiore del saldo medio di cassa. Tali enti presentano entrate correnti medie pro capite più elevate in termini di competenza (742 euro) e di cassa, mentre i restanti 313 enti "virtuosi" (ma con saldo medio di competenza mista minore di quello medio di cassa) hanno sostanzialmente uguali gli importi pro capite delle entrate di cassa e competenza e presentano pagamenti per spesa corrente di importi al di sotto della media (623 euro). Una analisi più approfondita sui 106 comuni con saldo di competenza mista maggiore del saldo di cassa ha permesso tuttavia di rilevare alcuni elementi ricorrenti nelle modalità di definizione dei saldi positivi: un basso tasso di realizzazione delle entrate correnti, anche per via di una consistente massa di residui attivi (soprattutto nel titolo 2 e nel titolo 3); tra questi enti, inoltre, ve ne sono anche alcuni che presentano nel 2005 un disavanzo di parte corrente di cassa e/o di competenza e quindi con un risultato di segno negativo nel quadro dell'equilibrio economico-finanziario. Elementi che fanno emergere una condizione economica certamente non virtuosa.

Tavola 44 a

Importo medio pro capite delle entrate e delle spese correnti di competenza del triennio 2003-2005 per virtuosità dei comuni e classe dimensionale

(in euro)

virtuosi				
classe	Dati	saldo comp mista<saldo cassa	saldo comp mista>saldo cassa	Totale complessivo
<20.000	<i>n. enti</i>	200	67	267
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	685	706	690
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	631	637	633
TRA 20.000 E 50.000	<i>n. enti</i>	89	24	113
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	692	752	704
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	643	687	652
tra 50.000 e 250.000	<i>n. enti</i>	23	12	35
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	866	752	827
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	809	695	770
>250.000	<i>n. enti</i>	1	3	4
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	1.393	1.404	1.402
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	1.314	1.301	1.304
tutti	<i>n. enti</i>	313	106	419
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	702	742	712
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	650	674	656

non virtuosi				
classe	Dati	saldo comp mista<saldo cassa	saldo comp mista>saldo cassa	Totale complessivo
<20.000	<i>n. enti</i>	308	252	560
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	676	660	669
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	632	620	626
TRA 20.000 E 50.000	<i>n. enti</i>	106	93	199
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	716	723	719
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	676	684	679
tra 50.000 e 250.000	<i>n. enti</i>	29	50	79
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	854	875	867
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	817	829	824
>250.000	<i>n. enti</i>	2	5	7
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	1.222	1.283	1.266
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	1.178	1.203	1.196
tutti	<i>n. enti</i>	445	400	845
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	699	709	704
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	657	668	662

Fonte: elaborazioni dati CdC

Tavola 44 b

**Importo medio pro capite delle entrate e delle spese correnti di cassa del triennio 2003-2005 per
virtuosità dei comuni e classe dimensionale**

(in euro)

virtuosi				
classe	Dati	saldo comp mista<saldo cassa	saldo comp mista>saldo cassa	Totale complessivo
<20.000	<i>n. enti</i>	200	67	267
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	686	670	682
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	605	620	609
TRA 20.000 E 50.000	<i>n. enti</i>	89	24	113
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	696	712	699
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	620	668	630
tra 50.000 e 250.000	<i>n. enti</i>	23	12	35
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	859	689	801
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	767	659	730
>250.000	<i>n. enti</i>	1	3	4
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	1.409	1.350	1.364
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	1.250	1.270	1.265
tutti	<i>n. enti</i>	313	106	419
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	704	701	703
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	623	653	631

non virtuosi				
classe	Dati	saldo comp mista<saldo cassa	saldo comp mista>saldo cassa	Totale complessivo
<20.000	<i>n. enti</i>	308	252	560
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	672	625	651
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	608	606	607
TRA 20.000 E 50.000	<i>n. enti</i>	106	93	199
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	707	673	691
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	647	658	652
tra 50.000 e 250.000	<i>n. enti</i>	29	50	79
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	839	815	824
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	779	807	797
>250.000	<i>n. enti</i>	2	5	7
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	1.188	1.203	1.199
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	1.134	1.147	1.143
tutti	<i>n. enti</i>	445	400	845
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	693	667	681
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	631	650	640

Fonte: elaborazioni dati CdC

Gli 845 enti non virtuosi presentano valori delle entrate correnti di cassa decisamente più bassi (681 euro) cui si associa invece un importo medio pro capite elevato per quanto riguarda i pagamenti totali per la spesa corrente.

Di questi enti 445 presentano un saldo in competenza mista minore di quello di cassa. Per tali enti, a parità di correzione richiesta, il passaggio al nuovo sistema consente un miglioramento

delle possibilità di pagamento in conto capitale. Più stringente è invece l'obiettivo per i restanti 400 enti anche se assistiti dalla clausola di salvaguardia precedentemente ricordata. Va tuttavia rilevato che per essi la "penalizzazione" trae origine dal forte scarto rilevato tra entrate accertate ed entrate incassate che consentono livelli di spesa corrente impegnati superiori alla media.

Va, infine, rilevato come, non distinguendo più per livello di saldo di cassa nel triennio di riferimento, ma per dimensione demografica si osserva come i comuni di maggiori dimensioni (superiori a 50.000 abitanti) presentano in prevalenza un saldo medio misto migliore di quello di cassa o che è lo stesso un saldo corrente di competenza maggiore di quello di cassa. La loro gestione corrente di competenza, in genere sempre positiva, produce un avanzo maggiore di quello che si genera nella gestione di cassa.

Tra gli enti più piccoli, invece, è diffuso un saldo di competenza mista inferiore a quello di cassa, di conseguenza il saldo obiettivo 2008 viene ad essere più vantaggioso. Migliorando la gestione corrente si recuperano margini per nuovi pagamenti in conto capitale; l'obiettivo è meno stringente anche perché l'importo della manovra è quantificato sul saldo di cassa che produce un maggiore avanzo (nella maggior parte dei casi questo aspetto si associa ad una spesa corrente di cassa più bassa di quella di competenza). Questi enti di dimensione demografica più contenuta quindi sono avvantaggiati nel rispetto del nuovo patto perché l'obiettivo risulta automaticamente più affievolito; nella stesso tempo, peraltro, i vincoli del patto, puntati proprio su quella parte del bilancio che per questi comuni presenta difficoltà maggiori, dovrebbero avere un effetto virtuoso sulla gestione.

I dati finora esaminati testimoniano della estrema variabilità delle situazioni contabili degli enti locali e quindi della difficoltà di ricorrere a meccanismi complessi per la definizione di obiettivi di contributo ai saldi complessivi senza il rischio di introdurre distorsioni o cristallizzare vantaggi gestionali.

62.

In attesa dei dati relativi al monitoraggio del 2007 prime indicazioni sui risultati conseguiti nell'anno sono desumibili dai dati di cassa diffusi con la relazione unificata. Anche se riferiti all'insieme delle province e dei comuni (e non solo a quelli soggetti alla disciplina del Patto), gli andamenti che emergono presentano significativi segnali di miglioramento in coerenza con quelle che erano le attese nell'impostazione del nuovo meccanismo di funzionamento del Patto:

- il disavanzo complessivo si riduce considerevolmente rispetto al 2006 (-59 per cento);
- calano i pagamenti correnti (-1,5 per cento) mentre quelli in conto capitale crescono di poco meno del 5 per cento;

- crescono inoltre le entrate correnti (+2,4 per cento) ma è soprattutto l'aumento delle entrate in conto capitale da trasferimento (in principal modo quelle da parte dello Stato) a far aumentare le risorse nell'anno di circa il 3,8 per cento.

Tavola 45

Comuni e province – Conto consolidato di cassa

	Ruef aprile 2007			Ruef aprile 2008				
	2006 (a)	2007 stime (a)	var 07a/06a	2006 (*)	2007 (*)	2008 stime (*)	var 07/06	var 08s/07
	(in milioni)		(valori %)	(in milioni)		(valori %)		
Incassi correnti	59.528	62.324	4,7	58.902	60.288	62.393	2,4	3,5
Tributari	28.167	30.525	8,4	27.550	27.566	28.142	0,1	2,1
dirette	3.050	3.849	26,2	3.114	3.158	3.221	1,4	2,0
indirette	25.117	26.676	6,2	24.436	24.408	24.920	-0,1	2,1
Altri (contributi, redditi capitale)	7.513	7.762	3,3	7.550	8.132	8.324	7,7	2,4
Trasferimenti	21.508	21.649	0,7	21.462	21.569	22.435	0,5	4,0
Altri incassi correnti	2.340	2.388	2,1	2.340	3.021	3.492	29,1	15,6
Incassi di capitale	12.645	12.616	-0,2	12.753	14.081	14.827	10,4	5,3
Trasferimenti	10.788	10.724	-0,6	10.808	12.096	12.783	11,9	5,7
di cui da Stato	3.170	3.212	1,3	3.170	4.268	4.651	34,6	9,0
di cui da Regioni	5.385	5.248	-2,5	5.385	5.441	5.577	1,0	2,5
Altri incassi di capitale	1.857	1.892	1,9	1.945	1.985	2.045	2,1	3,0
Partite finanziarie	2.477	2.300	-7,1	2.549	1.980	2.035	-22,3	2,8
Pagamenti correnti	54.601	55.024	0,8	54.842	54.002	57.604	-1,5	6,7
Redditi da lavoro dipendente	19.333	19.418	0,4	19.487	18.285	19.975	-6,2	9,2
Consumi intermedi	23.604	24.155	2,3	23.604	24.764	26.349	4,9	6,4
Trasferimenti correnti	6.919	6.845	-1,1	6.919	6.677	6.865	-3,5	2,8
di cui altri enti pubblici	1.785	2.402	34,6	2.770	2.445	2.525	-11,7	3,3
di cui famiglie	3.308	3.359	1,5	3.305	3.395	3.484	2,7	2,6
di cui imprese	1.088	437	-59,8	437	488	508	11,7	4,1
Interessi	3.249	3.068	-5,6	3.355	3.177	3.283	-5,3	3,3
Altri pagamenti correnti	1.496	1.538	2,8	1.477	1.099	1.132	-25,6	3,0
Pagamenti di capitale	20.669	21.443	3,7	20.669	21.683	22.219	4,9	2,5
Costituzione capitali fissi	18.429	19.156	3,9	18.429	18.976	19.868	3,0	4,7
Trasferimenti capitale	2.240	2.287	2,1	2.240	2.707	2.351	20,8	-13,2
di cui famiglie	1.040	1.067	2,6	1.040	1.021	1.052	-1,8	3,0
di cui aziende di pubblici servizi	476	303	-36,3	294	763	351	159,5	-54,0
di cui imprese	661	376	-43,1	367	404	420	10,1	4,0
Partite finanziarie	5.885	4.287	-27,2	5.117	3.213	2.732	-37,2	-15,0
Disavanzo corrente	4.927	7.300	48,2	4.060	6.286	4.789	54,8	-23,8
Disavanzo capitale	-8.024	-8.827	10,0	-7.916	-7.602	-7.392	-4,0	-2,8
Disavanzo	-3.097	-1.527	-50,7	-3.856	-1.316	-2.603	-65,9	97,8
Fabbisogno	-6.505	-3.514	-46,0	-6.424	-2.549	-3.300	-60,3	29,5
Spesa complessiva	75.270	76.467	1,6	75.511	75.685	79.823	0,2	5,5
Spesa complessiva netta redditi da lavoro dipendente	55.937	57.049	2,0	56.024	57.400	59.848	2,5	4,3
Spesa corrente netta redditi da lavoro dipendente	35.268	35.606	1,0	35.355	35.717	37.629	1,0	5,4

Fonti: elaborazioni CdC su dati RUEF 2007-2008

Anche al netto della spesa per redditi da lavoro dipendente (che si riduce di oltre il 6 per cento a ragione del rinvio del rinnovo dei contratti di settore) la dinamica della spesa corrente si mantiene su valori molto contenuti (+ 1 per cento contro l'aumento dello 0,6 per cento del 2006).

Tra i pagamenti in conto capitale sono soprattutto quelli per trasferimento a conoscere gli incrementi più significativi (+20,8 per cento) mentre la spesa per la costituzione di capitali fissi aumenta di poco meno del 3 per cento (contro il 4 per cento previsto in occasione della relazione unificata dell'aprile 2007).

Il forte incremento dei trasferimenti (anche in connessione all'esaurirsi dei pagamenti relativi ai programmi comunitari) sembra aver consentito di contenere gli effetti riduttivi sulla dinamica della spesa in conto capitale del vincolo posto con il Patto di stabilità interno.

Il quadro di previsione per il 2008 dal lato delle entrate segnala un aumento degli incassi tributari ed una conferma, anche se su tassi di crescita inferiori, dell'apporto dei trasferimenti; dal lato della spesa, il rinnovo dei contratti e una dinamica più accentuata degli acquisti di beni e servizi, è controbilanciata da un rallentamento della spesa in conto capitale che nel complesso è previsto aumenti del 2,5 per cento (contro il 5 per cento del 2007). La crescita della costituzione di capitali fissi è più che compensata da una riduzione dei trasferimenti ed in particolar modo di quelli verso aziende di pubblico servizio.

63.

Il giudizio che si può trarre dall'esame delle modifiche apportate dalla finanziaria per il 2008 al Patto di stabilità interno è necessariamente articolato.

Alla luce dei primi risultati ottenuti nel 2007, la scelta operata lo scorso anno di far riferimento, almeno per le amministrazioni locali, non più a tetti di spesa ma ai saldi di bilancio e di definire stringenti obiettivi di miglioramento sia di cassa che di competenza, sembra aver ottenuto gli effetti attesi, almeno in termini di miglioramento degli andamenti di finanza pubblica.

I dati relativi all'esercizio 2007 confermano, tuttavia, anche alcuni dei timori che erano stati avanzati:

che i saldi basati su livelli di riferimento (di cassa) di esercizi passati introducessero ulteriori distorsioni, "condannando" ad una condizione virtuosa enti che per caratteristiche cicliche o per ritardi nella realizzazione di interventi, si fossero trovati nel triennio di riferimento in saldo positivo; e che, di converso, si consentisse un margine di ricorso a un credito maggiore per enti che potevano aver concluso una fase di investimento in anni recenti e che, quindi, fossero meno nella necessità di porre in essere nuove programmazioni a breve. Tali condizioni avrebbero

inciso sulla spesa in conto capitale portando ad un ridimensionamento o un rinvio dei progetti di investimento già deliberati, prevedendo un ricorso a debito;

che la rilevanza della correzione richiesta producesse un inasprimento della pressione fiscale o parafiscale a livello decentrato.

Guardando ai dati dei pagamenti per spese in conto capitale si osserva che la crescita degli investimenti si è mantenuta al di sotto delle previsioni. Nonostante che sull'esercizio abbia inciso la conclusione della programmazione comunitaria (con la disponibilità di maggiori trasferimenti a ciò destinati) la spesa è cresciuta a tassi inferiori al Pil nominale. Trova anche una prima conferma l'aumento del prelievo fiscale e tariffario a livello locale; sono solo primi, ma netti segnali, poiché gli effetti contabili di un maggior ricorso ad entrate proprie si manifesteranno pienamente nel 2008.

E', pertanto, positivo che, pur confermando l'impianto normativo, si siano introdotti correttivi volti a contenere gli effetti indesiderati delle distorsioni rilevate nel corso dello scorso esercizio. Oltre a valutare la capacità di tali modifiche di superare i limiti e le distorsioni ricordate (su questo aspetto si sono in precedenza avanzate alcune osservazioni critiche), si tratterà di verificare ora quanto il nuovo impianto offra garanzie sufficienti dal punto di vista della realizzabilità degli obiettivi di contenimento della spesa e della credibilità delle quantificazioni delle misure proposte.

Si è osservato che l'introduzione del criterio della competenza mista, con la conseguente scomparsa dei vincoli sulla spesa in conto capitale in termini di competenza e sulla spesa corrente in termini di cassa, potrebbe indebolire il controllo della spesa.

Secondo il Governo, tale modifica non dovrebbe comportare rischi: nel caso della spesa in conto capitale, l'eventuale dinamica eccessiva della spesa per competenza troverebbe un limite nei pagamenti, coerenti con gli obiettivi del Patto; nel caso della spesa corrente, una dinamica superiore alle attese sarebbe oggetto di monitoraggio e potrebbe essere contrastata con l'attivazione di misure di contenimento dei prelievi di tesoreria.

Se per la spesa in conto capitale tale osservazione risulta condivisibile, per la spesa corrente si tratterebbe di contare su controlli amministrativi destinati a operare ex-post sull'intero sistema delle autonomie, in contro tendenza con quello che dovrebbe essere un percorso di crescente responsabilizzazione gestionale.

Ed è per questo che risulta sempre più di rilievo che non si interrompa il percorso avviato con l'introduzione di meccanismi di responsabilizzazione, potenziato con la finanziaria per il 2007. Negativo sarebbe, anche per l'efficacia del Patto nel 2008, prevedere una gestione adattiva del vincolo di fronte al mancato rispetto degli obiettivi nel 2007, contando sul passaggio al saldo misto.