

# Finanza pubblica decentrata, coordinamento e norme costituzionali

**SIEP**  
**Riunione Intermedia 2014**

*Alessandro Petretto*  
*Università di Firenze*

## *Outline dell'intervento*

- Misura del contributo dei settori AC, AP e AL ai saldi finanziari del consolidato delle Amministrazioni pubbliche
- I vincoli dell'art. 119 e della LOR (L.C. n.1 20/4/2012)
- Prime «applicazioni» dal 2012 al 2014 (Leggi di stabilità 2012, 2013, 2014)
  - Regioni
  - Amministrazioni comunali
- Linee guida per un nuovo coordinamento finanziario delle amministrazioni locali
- La ripartizione per settori di intervento del «Saldo effettivo ammesso»
- Riferimenti

## Il saldo economicamente rilevante delle Amministrazioni locali

- **Differenza tra entrate finali e spese finali**
- **Saldo ufficiale:** tutti i trasferimenti dello stato sono entrate finali degli EELL che vanno quindi a ridurre i disavanzi
- **Saldo «Giarda»:** tutti i trasferimenti, comprese le compartecipazioni «sulla carta», vanno invece esclusi dalle entrate finali, essendo risorse di AC che divengono uscite per mezzo di AL=> deficit di AL
- Una **proposta «teorica» intermedia**

## 1. Indebitamento netto su PIL al 2013 per settori di intervento, DEF 2014

AC	AL	EP	TOTALE PA
-48.037	-0.467	1.183	<b>-47.321</b>
-3.2	-0.0	0.1	<b>-3.1</b>

- AL, giovandosi dei trasferimenti statali, contribuiscono al deficit di 3,1 su PIL in misura nulla
- EP, beneficiando di conferimenti del Tesoro a pareggio, addirittura sono in surplus.
- Tutto lo stock si concentra prevalentemente sull'AC
- => AL è SOTTO CONTROLLO?

Debito pubblico in miliardi di euro e rapporto su PIL, 2013 (DEF 2014)

AC	AL	EP	TOTALE PA
1.916	0.137	-	<b>2.053</b>
120,3	8.8	-	<b>129,1</b>

## 2. Saldo «Giarda»

- AC figura come apportatrice di risorse che vengono impiegate da AL e EP, per cui la relativa ripartizione dell'indebitamento netto ora sarebbe

AC	AL	EP	TOTALE PA
-1.2	-0.7	-1.2	-3.1

## 3. Saldo «intermedio»

- Entrambe le posizioni sembrano troppo radicali. Nel primo caso si diffonde l'illusione che il contributo dell'AL al disavanzo sia trascurabile, nel secondo si fa la semplificazione opposta.
- Proposta => nelle "entrate finali", oltre ai tributi propri, vanno conteggiati solo i trasferimenti destinati al finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali, delegate e calcolate al costo standard.**
- Queste sono da considerarsi a tutti gli effetti come entrate proprie del livello locale in quanto dirette a finanziare attività essenziali, ai sensi dell'art. 117 del Titolo V.
- => in attesa della completata la definizione dei fabbisogni standardizzati delle funzioni fondamentali => approssimazioni coerenti.

## I vincoli della LOR per la P.A.

Tre regole dinamiche del Fiscal Compact => LOR

1. saldo strutturale in relazione all'OMT (art. 3)

$$CAB = \frac{D^p}{Y^p} = d_t + \alpha \frac{Y_t - Y^p}{Y^p} = 0, \quad \left| \quad \alpha = \frac{d(\frac{D}{Y})}{\frac{dY}{Y}} = (\eta_G - 1) \frac{G}{Y} - (\eta_R - 1) \frac{R}{Y} \right.$$

$$\Rightarrow d_t = -\alpha \frac{Y_t - Y^p}{Y^p} = -\alpha OG$$



DEFICIT AMMESSO dall'OMT

- 2013: OG=-4.5,  $\alpha$  = Semi-elasticity = 0.55;
- $\alpha OG$  = -2.5 (deficit ammesso), CAB<sub>2013</sub> = -0.6 (da assorbire per centrare l'OMT)

**2. sostenibilità del debito** delle P.A. su PIL coerenti con quanto stabilito dall'ordinamento europeo, (art. 4)

=> .....Riduzione della quota del debito pubblico eccedente il 60% del PIL ad un ritmo annuale medio nel triennio pari almeno ad un ventesimo della medesima eccedenza.....

$$-\frac{\Delta(b-0,6)}{\Delta t} \geq \Omega;$$

$$\dot{b} = -d_{pr} + (r-g)b + \dot{f}$$

Da notare che una volta raggiunto l'OMT la regola del debito, richiede comunque avanzi, o privatizzazioni dato che

$$OMT \rightarrow \dot{b} = -\alpha OG + \dot{f}$$

### 3. tasso annuale programmato di crescita della spesa di riferimento

(*expenditure benchmark*) delle P.A., secondo il concetto di "politica di bilancio prudente" (art. 5).

=> Per i paesi che non hanno raggiunto l'OMT, la variazione della spesa soggetta al vincolo deve essere inferiore a

$$g^p = \frac{dY^p}{dt} \frac{1}{Y^p}$$

=> *riduzione annua del saldo strutturale*  $\geq 0.5\%$  del PIL

=> Quando sarà raggiunto l'OMT la regola impone una crescita in termini reali dello 0,3% annuo della spesa.

## LOR (art. 9 e 10) e amministrazioni locali

- bilanci degli EELL: in **equilibrio**
  - Sia nella fase di previsione che di rendiconto => un *saldo non negativo* complessivo di bilancio, cioè entrate finali meno spese finali, sia di competenza che di cassa, e un *saldo non negativo di parte corrente*, comprese le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti
  - => le entrate correnti devono *assicurare intertemporalmente* risorse sufficienti per rimborsare i prestiti assunti
- **ricorso al debito** per finanziare investimenti:
  - solo a condizione che siano definiti precisi piani di ammortamento e *per il complesso dei comuni di una Regione sia rispettato il vincolo di bilancio di cassa*.
  - Ai fini dell'*intesa* ciascun ente comunica ogni anno alla Regione di appartenenza il saldo di cassa (entrate finali-spesse finali) che prevede di conseguire e gli investimenti che intende realizzare mediante il ricorso all'indebitamento (o con avanzi di amministrazioni degli esercizi precedenti)
  - L'ammontare complessivo degli avanzi di cassa dei diversi enti => **limite all'indebitamento per l'insieme degli EELL appartenenti ad una regione, compresa la regione stessa.**

## Il concorso dello Stato al finanziamento dei LEP (art.11)

- **FONDO Straordinario** per il concorso dello Stato al finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali *nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali* <= quota delle risorse derivanti dall'indebitamento consentito (deficit ammesso:  $\alpha$  OG).
- L'ammontare deve tener conto degli effetti dell'andamento del ciclo economico e **tenendo conto della quota di entrate proprie locali influenzata dal ciclo stesso**
- => computo di  $\eta_R$  a livello locale?
- Le contraddizioni con la legislazione del federalismo fiscale (L.D. 49/2009)
- La questione SANITA' delle regioni: perché fuori?.

## L'evoluzione del PSI per le regioni (L.S. 2012-2013-2014)

La L.S. 2014 fissa gli obiettivi del PSI per gli anni 2014 => 2017, ponendo **limiti alle spese finali** di ciascuna regione, in termini di *bilancio eurocompatibile*, e attuando definitivamente il superamento della modalità di calcolo in termini di *competenza finanziaria* => + efficacia in termini di IND netto

**Competenza eurocompatibile** (L.S. 2013, art. 1, Comma 451)

- A) *impegni* di parte corrente al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- B) *pagamenti* per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- C) *pagamenti* in conto capitale escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti

## ....segue....

- L.S. 2012 (art.32) e L.S. 2013 (art.1 comma 452), esclude dal computo della spesa finale ai fini del PSI una serie di tipologie di spesa tra cui ovviamente la SANITA', soggetta ad uno specifico *Patto per la salute*
- L.S. 2014, art. 1 Comma 506 (*Patto regionale verticale*)
  - Al fine di estendere l'applicazione del Prv al 2014 e 2015, la norma si aggiunge al Comma 505 che posticipa al 2015 l'avvio del «*Patto regionale integrato*» (Pri)
  - Il Pri prevede la possibilità per ciascuna regione di **concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi del PSI e quelli degli enti locali del proprio territorio** e estende al 2014 e 2015 le misure di flessibilità del patto (art. 32 Comma 17 L.S. 2012)
- La disciplina sanzionatoria per le regioni è rafforzata nella L.S. 2014 art.1, Commi 502,503 e 507

Per i **Comuni** non si registrano novità specifiche nella legislazione recente nel coordinamento e nel PSI (media triennale su spesa corrente e applicazione del criterio della competenza mista)

Contributo dei Comuni PSI e manovre finanziarie annue (milioni di euro)

	2011	2012	2013	TOTALI
Obbiettivi di patto al lordo	345,0	1853,7	3265,2	5463,9
Manovra finanziaria annuale	2191,3	2484,2	-1,263,2	3412,3
<b>TOTALE</b>	<b>2563,3</b>	<b>4337,9</b>	<b>2002,0</b>	<b>8903,2</b>
				<b>17779,4</b>

## Saldo eurocompatibile per i comuni (nuova contabilità), Ferraresi, Marattin e Rizzo (2013)

### · SPESE

#### · **Correnti**

- spesa di cassa in c/competenza + spesa di cassa in c/residui

- Non sono considerate le partite finanziarie (partecipazioni e conferimenti) ad eccezione dei ripiani delle perdite delle partecipate

#### · **C/Capitale**

- Si sottraggono alle voci del PSI le partite finanziarie

### · ENTRATE

#### · **Correnti**

- Tutti i trasferimenti le entrate devolute, le compartecipazioni, i tributi speciali ecc. sono rilevate per cassa (c/comp+C/res)

- Le imposte, i permessi a costruire, vengono registrate in c/competenza

#### · **C/Capitale**

- Sono tutte sottratte le entrate delle attività finanziarie in entrata (alienazioni titoli e riscossione crediti)

## Linee guida per un nuovo coordinamento della finanza delle amministrazioni locali

- In analogia con il Fiscal Compact si dovrebbero contemplare i seguenti vincoli, validi per ogni Ente e a livello di settore di intervento (Regione e enti del territorio)
- Uno sul **flusso**, relativo al **saldo** pari al totale dei trasferimenti statali o regionali - al netto di quelli destinati al finanziamento dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali – più la creazione di nuovo debito
- Uno sullo **stock**, imponendo di conseguire obiettivi di riduzione del **debito** per amministrazione. Per le Regioni è estendibile la procedura di convergenza valida per l'aggregato. Per i comuni si stabilisce per fasce di popolazione un indicatore comunale di stock di debito pro-capite e in rapporto alla spesa corrente cui tendere. Si stabilisce poi una dinamica di convergenza per ogni comune, il cui indicatore supera il valore benchmark di riferimento.
- Un terzo vincolo dovrebbe riguardare la dinamica della spesa, ma con notevole pregiudizio per l'autonomia finanziaria. Per le regioni il metodo è già in funzione. Per i comuni va fissato un livello di spesa comunale rapportata alla nozione di **expenditure benchmark** (es. spesa corrente comunale al netto degli interessi)

## Limiti al saldo euro compatibile

- L'obiettivo dovrebbe essere quello di conseguire nell'anno  $t$  l'indebitamento netto su PIL effettivo della P.A., compatibile con il *pareggio del disavanzo strutturale, al netto del ciclo*. In formule

$$x_t = \alpha OG_t$$

- è il deficit ammesso in quanto componente esclusivamente ciclica con  $CAB = 0$ .

- Si suddivide  $x$  in tre componenti:

- AC (amministrazione centrale),
- EP (enti previdenziali),
- AL (amministrazione locale),

$$\longrightarrow x = x_{AC} + x_{EP} + x_{AL}$$

- La suddivisione dipenderà dalle dimensioni di  $x$  e sarà simmetrica nel senso che varrà anche nel ciclo positivo, con  $x < 0$ .
- E' presumibile sia opportuno (moltiplicatore + elevato...) che

$$x_{AL} \geq x_{EP} = x_{AC} = 0$$

- ovvero un deficit programmato per AL più elevato degli altri settori di intervento (eventualmente in pareggio). E' comunque una decisione di politica economica, tenendo eventualmente conto a livello di AL di una formula che preveda la stima della semi-elasticity e l'output gap, a livello regionale.
- Per ammettere deficit differenziati di comparto occorre emendare la LOR? Anche se è il deficit effettivo "ammesso" ad essere suddiviso per settori della P.A., essendo il saldo strutturale posto al livello dell'OMT, come da Fiscal Compact?

## La scomposizione al livello di amministrazione locale

- Si suddivida l'indebitamento netto concesso a  $x_{AL}$ , tra AR (amministrazione regionale), e ACo (amministrazione comunale) e Altri (università, ecc.).



- **Partial Specific Golden rule («preferred» investments)**
- Concentrare l'*indebitamento netto ammesso* in AL solo su **settori specifici**, ad esempio, in investimenti in AR (ospedali) e ACo (manutenzioni straordinarie e opere pubbliche dei comuni). Per cui (con  $x_{AC} = x_{EP} = 0$ ),  $x = x_{AR} + x_{ACo}$ .

### Decentramento ai Comuni

(due vie non necessariamente alternative)

- 1. Si imponga ai Comuni il pareggio di parte corrente (ex ante e ex post) e ripartendo il saldo-obiettivo  $x_{ACo}$ , cioè la spesa per gli investimenti «privilegiati», in base alla popolazione o altri parametri oggettivi.
- 2. Si definiscano *plafond* regionali tali che,

$$x_{ARI} + x_{ACo,i}, i = 1, \dots, 20$$

$$\sum_i (x_{ARI} + x_{ACo,i}) = x_{AR} + x_{ACo} = x$$

- A questi si applicano i patti regionali verticali e integrati

## Riferimenti

- M. Boccaccio, «L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione e la legge rinforzata n. 243/2012», Note e Studi, Assonime, n. 1/2014
- M. Ferraresi, L. Marattin e L. Rizzo, «Dal saldo del patto di stabilità al saldo eurocompatibile: un'applicazione ai comuni dell'Emilia-Romagna», Quaderni DEM, volume 2, Università degli studi di Ferrara, luglio 2013.
- G. Mourre, G-M. Isbasoiu, D. Paternoster, M. Salto, "The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update", *European Economy*, EC Economic Papers 478, march 2013.
- A. Petretto, «Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica», in R. Bifulco e O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica*, Quaderno Cesifin, 60, G. Giappichelli editore, Torino, 2013
- A. Petretto, «L'articolazione per settori di intervento della manovra 2013. Verso un Patto di stabilità interno «eurocompatibile»?», C. Magazzino e GC. Romagnoli (a cura di), *Legge di stabilità e politica economica in Italia*, F. Angeli, 2013.
- Servizio del Bilancio del Senato, «I saldi programmatici di finanza pubblica: un'analisi della Nota tecnico-illustrativa al disegno di legge di stabilità 2013», Elementi di documentazione, n. 63, dicembre 2012

Finanza pubblica decentrata,  
coordinamento e norme  
costituzionali

grazie per l'attenzione!

*Alessandro Petretto*