



Un'analisi della finanza locale: analisi e prospettive

Alessandro Beltrami – IFEL Dipartimento Finanza Locale



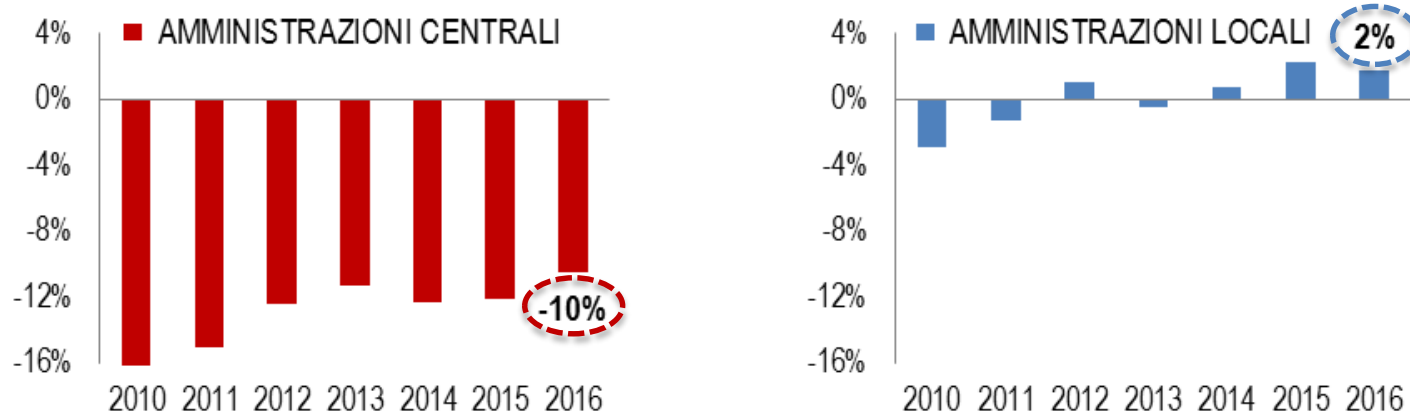
Locale/Centrale. Il contributo diseguale al risanamento dei conti pubblici



IL GRADUALE RIENTRO DEI CONTI PUBBLICI

- Il saldo tra entrate e spese totali misura il contributo assicurato da ciascun comparto PA alla tenuta dei conti pubblici
- Nel 2016 il saldo delle Amministrazioni locali è pari a +4,2 miliardi di euro (2% delle loro entrate)
- Le Amministrazioni centrali mostrano un deficit di -46,8 miliardi (10% delle loro entrate)
- È interessante osservare la recente dinamica della variabile indagata: emerge uno sforzo importante posto in essere dai diversi livelli istituzionali per il risanamento della finanza pubblica
- **Si tratta di uno sforzo collettivo ma diseguale**, dal momento che ormai da tre anni consecutivi le Amministrazioni locali confermano una condizione di accredito netto in una stagione di costante e significativo ridimensionamento dei trasferimenti erariali

LA DINAMICA DELL'INDEBITAMENTO NETTO NELLA PA IN RAPPORTO AL TOTALE DELLE ENTRATE DI RIFERIMENTO
Valori percentuali. Anni 2010-2016

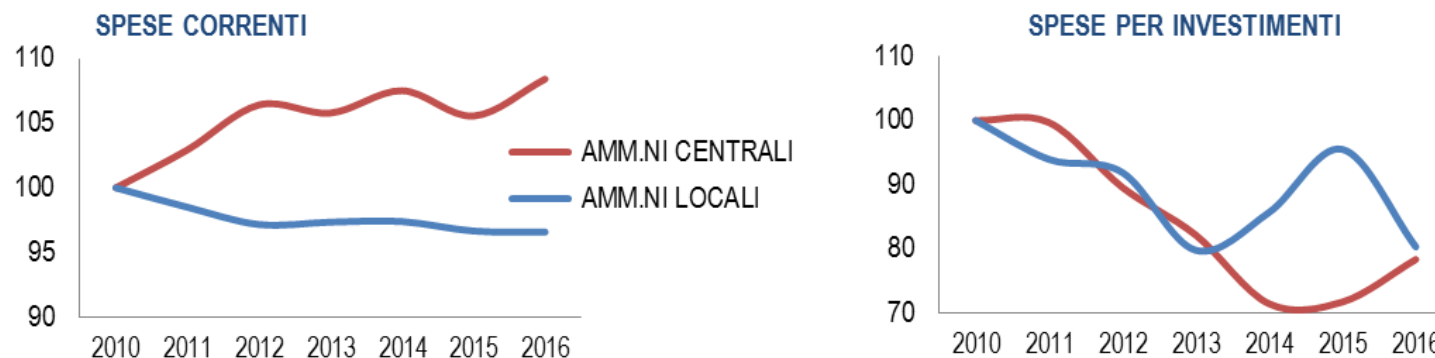


Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT

I DIVERSI COMPORAMENTI DI SPESA

- Negli ultimi anni le manovre finanziarie poste a carico degli enti territoriali sono state caratterizzate da misure volte prevalentemente a contenere la spesa corrente
- Il consolidamento delle spese P.A. conferma a livello locale il perseguimento di questo obiettivo, però negli stessi anni le Amministrazioni centrali segnano un aumento delle spese correnti pari all'8,4%

LA DINAMICA DELLA SPESA CONSOLIDATA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
Anni 2010-2016 con indice Anno 2010 = 100



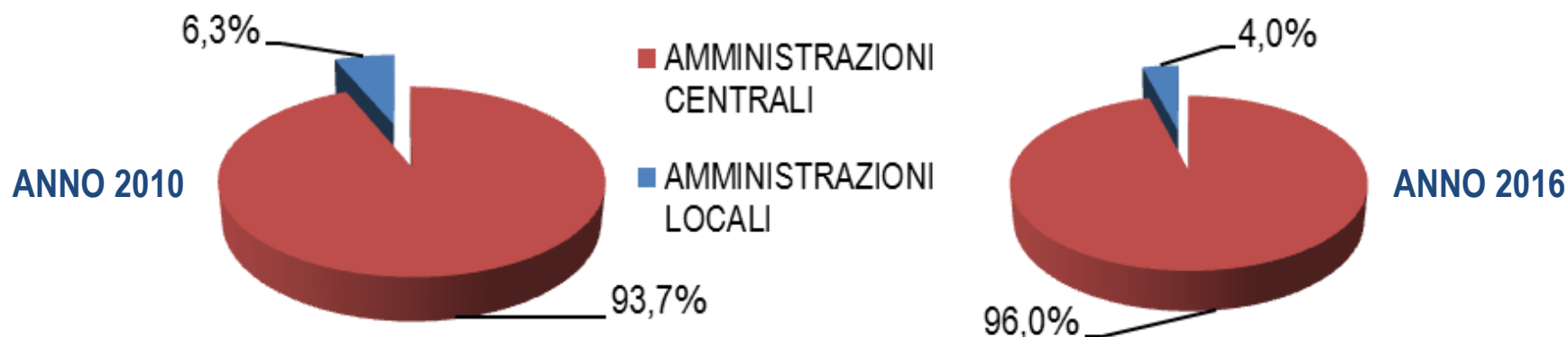
Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT

- Il disimpegno delle Amministrazioni centrali nel finanziamento degli investimenti locali contribuisce alla loro contrazione, insieme all'inasprimento dei vincoli imposti con il Patto di stabilità interno

IL DEBITO PUBBLICO - 1

- Non si arresta nel 2016 la **crescita del debito P.A.** (+45 mld. di euro), ancora dovuta agli aumenti in ambito centrale (+48,7 mld), mentre tra le Amministrazioni locali si verifica un'ulteriore significativa contrazione (-3,7 mld.)
- La componente locale del debito pubblico nel 2010 pesava il 6,3%, nel 2016 si attesta sul 4%, facendo registrare nel quinquennio una riduzione complessivamente pari a 27 miliardi di euro

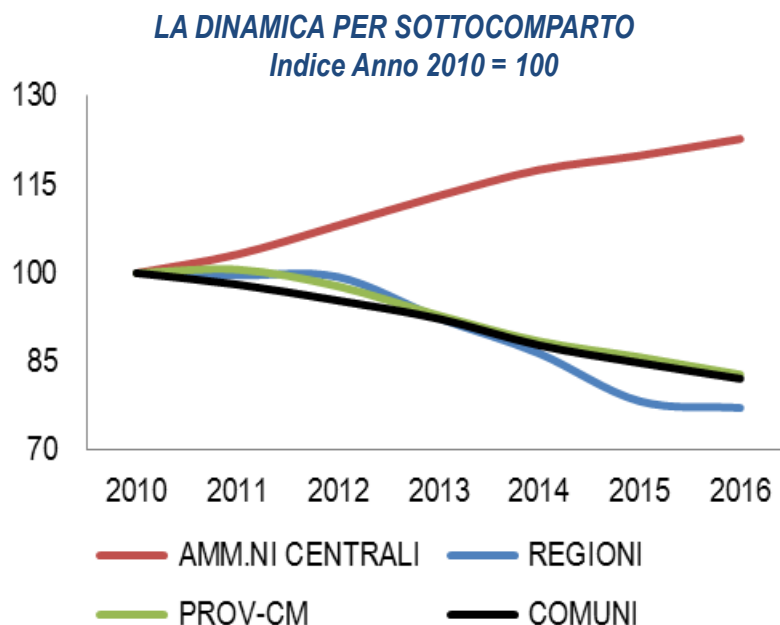
COMPOSIZIONE DEL DEBITO PUBBLICO CONSOLIDATO DELLA P.A. PER MACROSETTORE
Valori percentuali. Anni 2010 e 2016



Fonte: elaborazioni IFEL su dati BANCA D'ITALIA

IL DEBITO PUBBLICO - 2

- Nel periodo 2010-2016 i **Comuni** segnano una riduzione del 18%, simile a quella di Città metropolitane e Province (-17%), in entrambi i casi un -3% nel 2016
- Le Regioni manifestano una contrazione più accentuata (-23%) grazie al contributo erariale del Patto verticale incentivato (fino al 2015)



Fonte: elaborazioni IFEL su dati BANCA D'ITALIA

TAGLI ALLE RISORSE E ACCANTONAMENTI FCDE

- Circa 9 miliardi di tagli tra il 2011 e il 2015
- **La stretta di parte corrente continua** per effetto dell'armonizzazione contabile
- In particolare, **il FCDE** (Fondo crediti di dubbia esigibilità) richiede accantonamenti in ragione delle entrate non riscosse, per circa 3 mld. di euro nel 2016 e per ulteriori diverse centinaia di milioni annui fino al 2019
- L'obbligo di accantonamento FCDE oggi al 70%, salirà all'85% nel 2018 e si attesterà al 100% nel 2019
- **È un peso insostenibile per un'ampia fascia di Comuni**

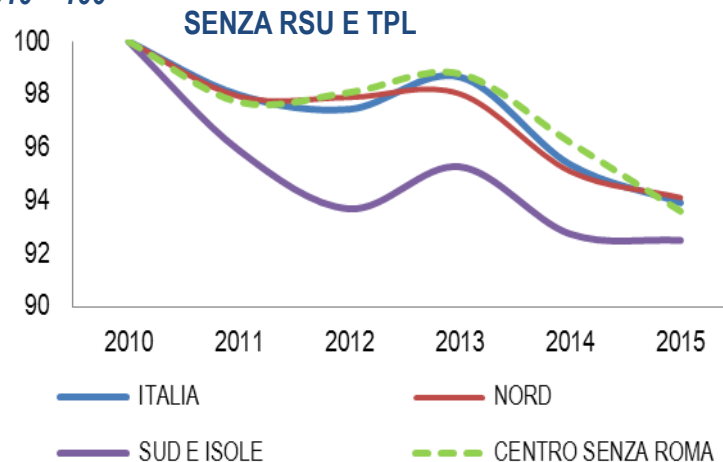
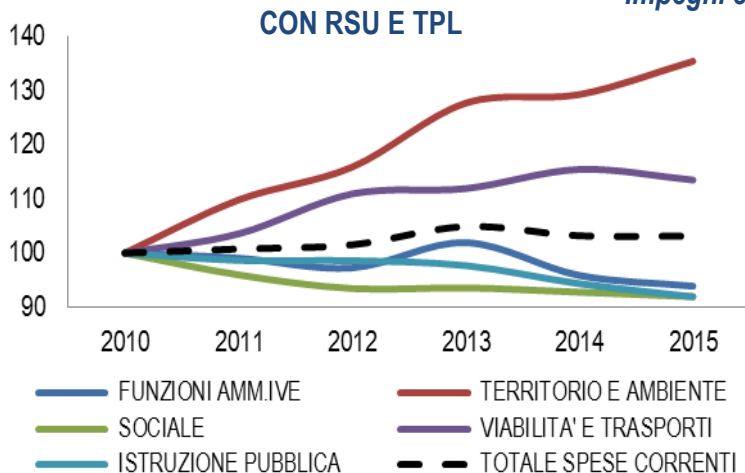
La spesa corrente dei Comuni



LA DINAMICA DELLE SPESE CORRENTI

- Nel periodo 2010-2015 in termini aggregati le spese correnti dei Comuni fanno registrare a prezzi correnti un aumento del 3%, un tasso di crescita comunque inferiore alla dinamica inflazionistica
- Scendono i costi sostenuti per lo svolgimento di funzioni e servizi sia *back office* sia *front office*, ad eccezione di Rifiuti e TPL, preoccupa in particolare la difficile tenuta del *welfare* locale (-8% in 5 anni)
- Escludendo le voci Rifiuti e TPL, settori ad alta rigidità e peraltro non omogeneamente computate in bilancio nel periodo esaminato, le spese correnti dei Comuni si riducono del 6%
- Questa dinamica investe similmente tutte le aree territoriali del Paese, con maggiore incidenza il Mezzogiorno (-8%)

DISTRIBUZIONE DELLE SPESE CORRENTI COMUNALI PER FUNZIONI E PER AREE TERRITORIALI
Impegni con indice Anno 2010 = 100

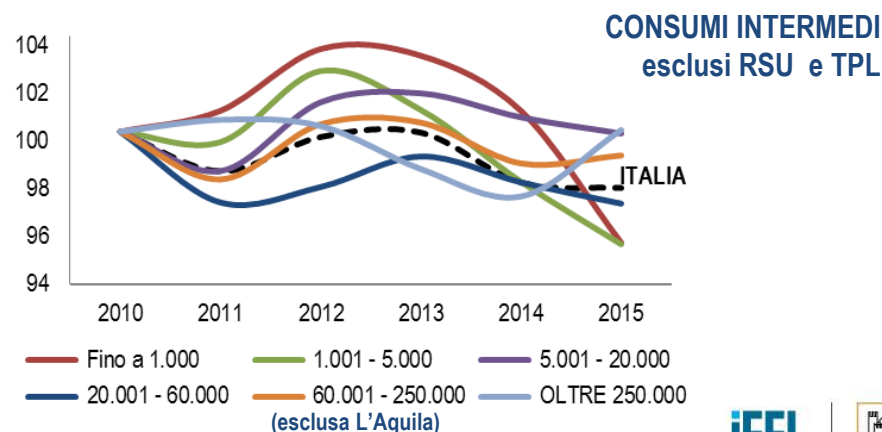
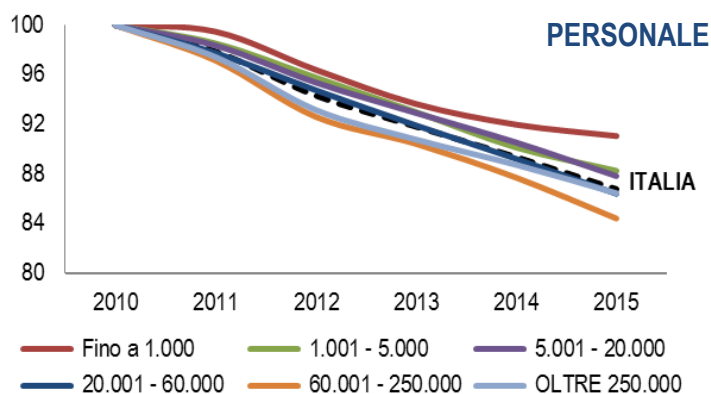


Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2010-2015

LE SPESE PER PERSONALE E CONSUMI INTERMEDI

- Il dettaglio per macro componenti di spesa evidenzia con maggiore chiarezza la stretta finanziaria di parte corrente sostenuta nell'ultimo quinquennio dai Comuni
- La contrazione delle spese per il **personale** (-13,2%; 2,1 miliardi in meno) riguarda tutte le classi demografiche, leggermente inferiore nei Comuni fino a 1.000 abitanti per via delle regole meno severe vigenti in materia di *turn over*
- Sul versante dei **consumi intermedi** al termine del periodo indagato si osserva una riduzione complessivamente pari al 2,5%, più accentuata nei Comuni piccoli. Le grandi città e i centri tra 5 e 20mila ab. recuperano nel 2015 il livello di spesa registrato in partenza, almeno in termini aggregati

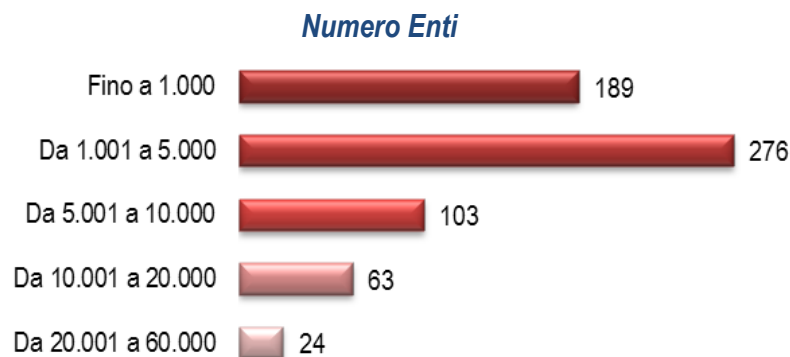
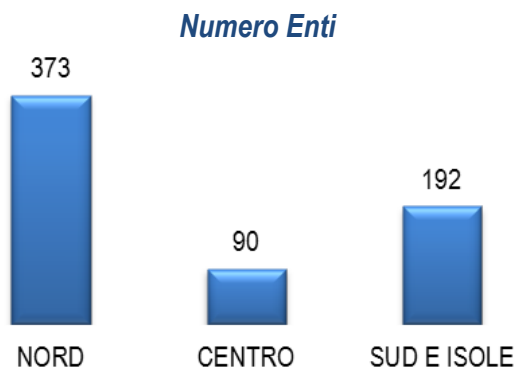
SPESE DEI COMUNI PER PERSONALE E CONSUMI INTERMEDI PER CLASSI DEMOGRAFICHE
Impegni con indice Anno 2010 = 100



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2010-2015

FOCUS SUI COMPORAMENTI DI SPESA CORRENTE

- In un confronto 2010 e 2015 nel comparto comunale la riduzione della spesa corrente – al netto di RSU e TPL – risulta assai diffusa
- Analizzando 7.177 enti (esclusi RSS Nord e Comuni interessati da fusioni) si osserva che:
 - 4.906 Comuni (68,4%) riducono l'aggregato di spesa corrente preso in considerazione
 - 2.271 Comuni (31,6%) registrano invece aumenti
- **Tra i Comuni che hanno aumentato** la spesa corrente occorre però distinguere, confrontandoli con un valore di riferimento, individuato nel dato pro capite 2015 dei soli enti che nel periodo indagato hanno ridotto la spesa corrente, appartenenti alla stessa classe demografica e regione:
 - 1.616 Comuni (22,5%) registrano un valore pro capite superiore al valore di riferimento
 - 655 Comuni – di seguito raggruppati per area e classe demografica di appartenenza - continuano a segnare, dopo l'aumento della spesa, un valore pro capite inferiore a quello di riferimento



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2010 e 2015

Il debito dei Comuni

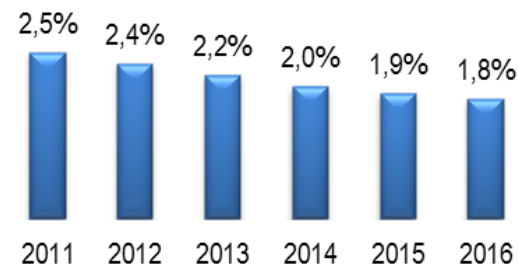


LA DINAMICA DEL DEBITO COMUNALE

- A partire dal 2011 i Comuni riducono costantemente lo stock del debito a proprio carico:

- dal 2,5% all'1,8% nel 2016 sul totale P.A.
- circa 8 miliardi in meno (da 48,6 a 40,7)
- -16% in 5 anni

QUOTA COMUNI SUL DEBITO P.A.



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Banca d'Italia (agg. febbraio 2017)

DISTRIBUZIONE DEL DEBITO COMUNALE PER AREE TERRITORIALI E PER CLASSI DEMOGRAFICHE

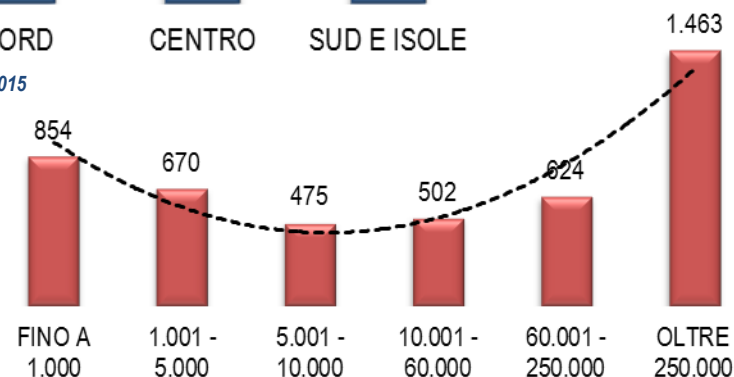
Valori percentuali e pro capite



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2015

- Le informazioni desunte dai bilanci 2015 evidenziano che:

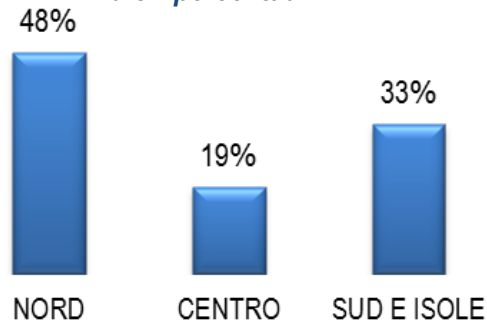
- anche in termini pro capite il debito comunale è nel complesso più marcato al Nord rispetto al Centro-Sud
- il confronto per classi demografiche restituisce un classico andamento a U, con valori particolarmente alti nei Comuni di maggiori dimensioni



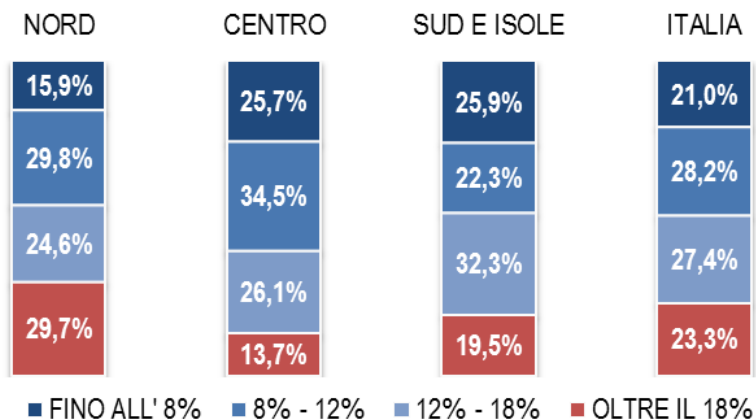
IL COSTO DEL DEBITO COMUNALE

- Anche sul fronte del costo sostenuto per via del debito assunto (spese per interessi + rimborsi rate) si registra una prevalenza del Nord, in particolare con riferimento alla quota del costo associata ad un maggiore rischio di sostenibilità finanziaria
- Segue il Mezzogiorno, dove assume un peso rilevante la quota dell'onere con incidenza sulla spesa corrente compresa tra il 12% e il 18%, mentre al Centro il 60% del costo debito si concentra nei bilanci con minore stress debitorio
- È infine importante mettere in luce il **costo pro capite molto elevato sostenuto dai Comuni di minori dimensioni**, con maggiore rigidità di bilancio, che sopportano un onere più alto delle stesse grandi città

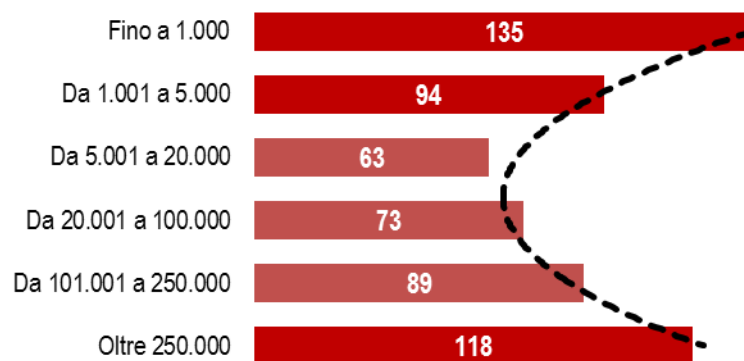
COSTO DEL DEBITO PER AREE TERRITORIALI
Valori percentuali



DISTRIBUZIONE DEL COSTO DEBITO PER INCIDENZA % SULLA SPESA CORRENTE



COSTO DEL DEBITO PER CLASSI DEMOGRAFICHE
Valori pro capite



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2015

FOCUS DEBITO E PICCOLI COMUNI

- Il costo del debito è un fattore di particolare rigidità per un ampio numero di piccoli comuni.
- In sintesi, l'analisi restituisce le seguenti principali indicazioni:
 - oltre 1.400 piccoli enti presentano un'incidenza del costo debito compresa tra il 12% e il 18% della spesa corrente
 - quasi 1.000 piccoli Comuni si collocano nella fascia di rischio più elevato, individuata nei casi in cui l'incidenza sulla spesa corrente supera il 18%
 - il volume dell'onere in questione ammonta nel complesso a circa 600 milioni di euro, confermando la sostenibilità finanziaria di eventuali misure a sostegno dei piccoli Comuni

COSTO DEBITO PER INCIDENZA % SULLA SPESA CORRENTE TRA I COMUNI FINO A 5MILA AB. *Ammontare, euro pro capite e numero enti*

12% - 18%	FINO A 1.000	DA 1.001 A 5.000	TOTALE (MLN. EURO)	PRO CAPITE	% TOTALE	N. COMUNI
NORD	23	126	149	110	51%	796
CENTRO	6	40	46	122	16%	194
SUD E ISOLE	13	83	96	118	33%	432
TOTALE	42	249	291	114	100%	1.422

OLTRE IL 18%

NORD	25	131	156	167	54%	580
CENTRO	2	31	33	178	11%	82
SUD E ISOLE	14	84	98	195	34%	289
TOTALE	42	245	287	177	100%	951

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2015

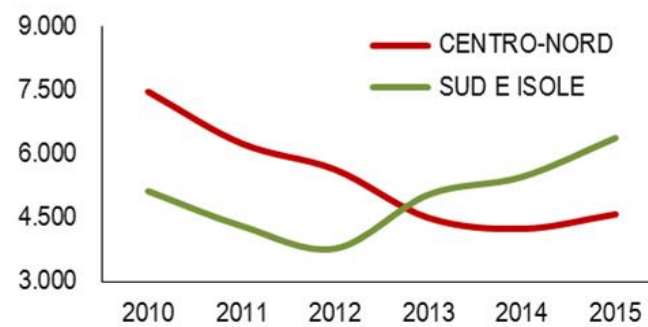
Leggere e accompagnare la ripresa degli investimenti



CADUTA E RIPRESA DEGLI INVESTIMENTI LOCALI

- Dal 2010 al 2014 il Patto di stabilità interno si connota come la causa principale della forte contrazione degli investimenti (-23%), cui si affianca come già posto in luce un forte arretramento dello Stato nel finanziamento degli investimenti pubblici locali
- In questo periodo è il Centro-Nord del Paese a registrare una grave flessione (-42%), mentre nel Mezzogiorno si assiste dal 2012 in poi ad una costante crescita, essenzialmente trainata dalle risorse comunitarie disponibili
- Nel 2015 prende invece avvio una generale inversione di tendenza (+13%), ancora debole nel Centro-Nord ma più robusta nel Mezzogiorno grazie anche alla chiusura delle rendicontazioni riferite al ciclo UE 2007-2013

LA DINAMICA DEGLI INVESTIMENTI COMUNALI
Impegni in milioni di euro. Anni 2010-2015



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2010-2015

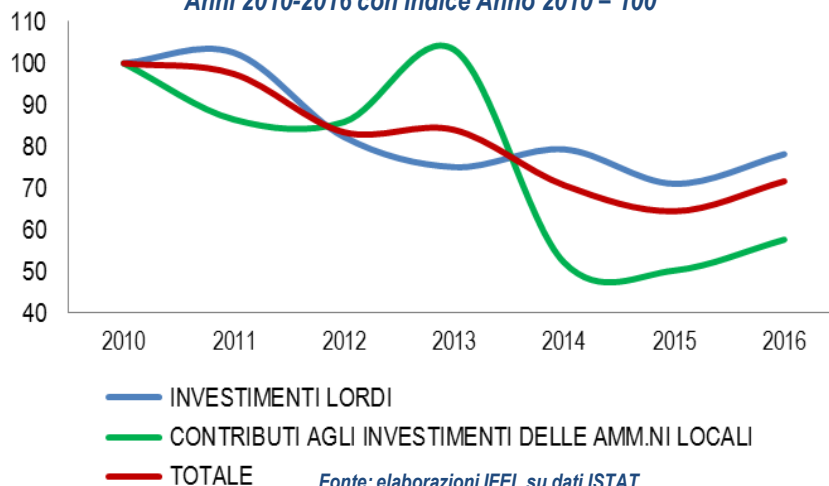
- L'analisi del 2016 merita uno spazio a se stante, richiedendo per diverse ragioni uno sforzo interpretativo differente e molto più articolato...

LO STATO E GLI INVESTIMENTI PUBBLICI

- Negli ultimi anni le manovre finanziarie poste a carico degli enti territoriali sono state caratterizzate da diversi provvedimenti che assumevano come finalità la ripresa degli investimenti locali
- Si è trattato **perlopiù** di **spazi finanziari** assegnati di anno in anno quasi sempre tramite i **patti verticali regionali**, in un contesto però di **crescente scarsità delle risorse disponibili** e **regole finanziarie non coerenti con il ciclo** della programmazione, progettazione e realizzazione **delle opere pubbliche**, il quale necessita invece di certezze di respiro pluriennale (almeno triennale)
- Insieme all'inasprimento dei vincoli imposti con il Patto di stabilità interno, anche il **disimpegno delle Amministrazioni centrali nel finanziamento degli investimenti locali** – dai circa 10 mld. del 2010 si passa ai circa 5 mld. del 2015 – ha contribuito in misura significativa alla loro contrazione

LE SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI SUL VERSANTE DEGLI INVESTIMENTI

Anni 2010-2016 con indice Anno 2010 = 100



LE TAPPE SALIENTI VERSO IL NUOVO VINCOLO DI FINANZA PUBBLICA

ANNO 2015: REVISIONE E SUPERAMENTO DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO

- Accoglimento della proposta ANCI di revisione del Patto (decreto legge 78/2015) per governare il **carattere composito della manovra 2015** (con l'entrata in vigore dell'armonizzazione contabile al **saldo obiettivo** si affianca l'**accantonamento FCDE**)
- **Superamento del Patto** di stabilità interno con la **legge di bilancio 2016** (dicembre 2015) **senza** però un **approdo** strutturalmente definitivo **al principio della competenza finanziaria «potenziata»**

ANNO 2016: STABILIZZAZIONE DELLE REGOLE FINANZIARIE A PARTIRE DAL 2017

- Solo con la **revisione della legge n. 243 del 2012** (agosto 2016) vengono definitivamente superati i saldi di cassa originariamente previsti, con il **saldo finale di competenza** ora individuato quale **unico vincolo di finanza pubblica**
- Per il **triennio 2017-2019** l'**inclusione del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV)** – con la medesima declinazione vigente per l'anno 2016 – viene recepita solo con l'approvazione della **legge di bilancio 2017** (dicembre 2016)

ANNO 2016: RIFORMA DEL CODICE DEGLI APPALTI

- La **riforma del codice degli appalti** (aprile 2016) genera un rallentamento negli affidamenti delle opere pubbliche, anche perché sul piano operativo le **linee guida ANAC** sono state emanate solo successivamente e il correttivo è di pochi mesi fa



GLI INVESTIMENTI COMUNALI NEL 2016 - 1

- Le informazioni desunte dai certificati consuntivi 2016 – ora disponibili in misura tale da consentire un confronto affidabile con il 2015 – consegnano **una fotografia «duale» del Paese**, che a sua volta impone una valutazione dei risultati nettamente separata per Centro-Nord e Mezzogiorno

- Nel 2016 da Roma in su i Comuni hanno svolto un ruolo importante, assicurando tra molteplici difficoltà una discreta ripresa degli impegni e immettendo in diversi contesti una maggiore dose di liquidità, grazie allo sblocco dei pagamenti sancito dal passaggio al nuovo saldo finale di competenza

	% COPERTURA*	VAR % IMPEGNI	VAR % CASSA
ITALIA**	78%	-17%	-10%
NORD	94%	+11%	+22%
CENTRO	86%	+5%	0%
SUD E ISOLE	53%	-41%	-38%

- Ma è una vera débâcle? 

** Esclusi i Comuni appartenenti alle regioni a statuto speciale Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta

* Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2015 e 2016 (Universo del campione: 5.852 enti su 7.415, con % di copertura della popolazione pari al 94%)

No, semplicemente nel Mezzogiorno si torna più o meno al valore medio 2010-2012, ovvero lo *stock* annuale che ordinariamente precede la fase di accelerazione nell'utilizzo dei fondi comunitari. È un elemento di analisi importante, abbastanza trascurato nel tendenziale della finanza pubblica

GLI INVESTIMENTI COMUNALI NEL 2016 - 2

- Alcuni contesti regionali mostrano andamenti caratteristici delle diverse disponibilità di risorse, capacità di progettazione e messa in cantiere di opere
- Le regioni del Nord sotto riportate manifestano una ripresa degli investimenti che riflette la disponibilità di avanzi e fondi cassa, il caso della Toscana mette invece in luce l'inadeguatezza del solo dato di cassa per catturare tale ripresa, alla luce delle nuove regole contabili

LA RIPRESA DEGLI INVESTIMENTI COMUNALI IN ALCUNI CONTESTI REGIONALI Impegni in milioni di euro e variazioni percentuali. Anni 2015 e 2016

NORD	% copertura	Impegni 2015	Impegni 2016	Var %	Cassa 2015	Cassa 2016	Var %
LOMBARDIA senza Milano	93%	759	918	21%	659	883	34%
VENETO	88%	495	686	38%	459	711	55%
EMILIA-ROMAGNA	97%	466	602	29%	416	563	35%

CENTRO	% copertura	Impegni 2015	Impegni 2016	Var %	Cassa 2015	Cassa 2016	Var %
TOSCANA	88%	339	435	28%	390	415	6%
MARCHE	78%	119	158	32%	128	170	33%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2015 e 2016

Patto, saldo, obiettivi di comparto



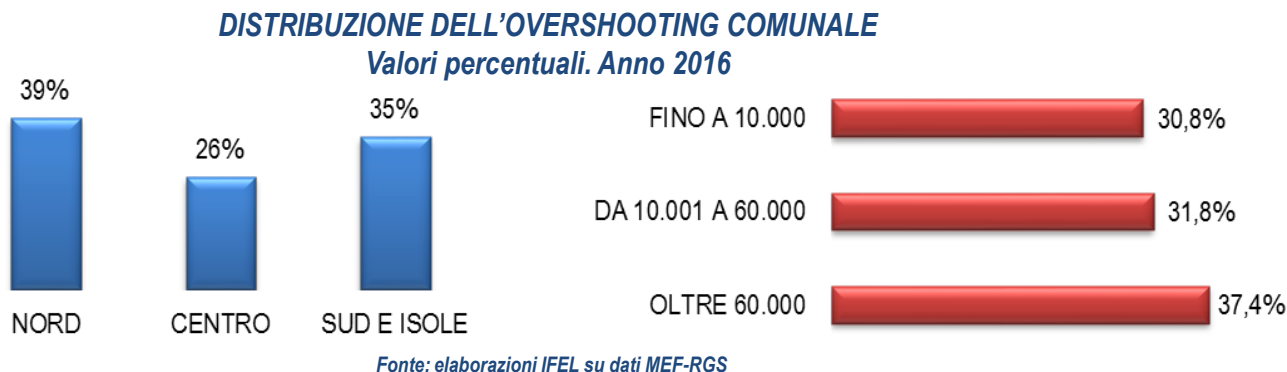
L'OVERSHOOTING DEI COMUNI NEL 2016

- In questi mesi alcuni osservatori, di norma avveduti, hanno diffuso l'idea che i Comuni nel 2016 non avrebbero utilizzato opportunità di spesa per oltre 6 miliardi di euro
- Occorre invece valutare con responsabilità e correttezza la dimensione dell'*overshooting* comunale nel 2016, considerando in primo luogo che gli **accantonamenti FCDE e altri Fondi rischi – nel complesso pari a 3,75 mld.** – non erano inclusi nel saldo finale di competenza, generando però solo in apparenza spazi utili per finanziare spese in conto capitale
- Va infatti evidenziato che
 - la quasi totalità di tale *surplus* non è stata utilizzabile in fase di approvazione del bilancio di previsione 2016-2018, dal momento che la stabilizzazione delle regole di finanza pubblica (in particolare l'inclusione permanente del FPV) è intervenuta successivamente nel corso dell'anno
 - la disponibilità di margini finanziari non sempre si accompagna a risorse (avanzi o debito) disponibili
 - la disponibilità di progetti di investimento è distribuita in modo diseguale sul territorio
- Il prospetto riportato opera una riconciliazione del fenomeno in questione per un più corretto confronto con l'anno precedente: ne deriva un risultato assai diverso (2,4 mld.), peraltro in forte riduzione (-18%)

CONFRONTO TRA COMUNI CON OLTRE 1.000 ABITANTI. Valori in milioni di euro		ANNO 2015	ANNO 2016
ENTRATE FINALI - compreso FPV in entrata	(a)	64.218	74.439
SPESE FINALI - compreso FPV in uscita	(b)	61.329	68.356
SALDO FINANZIARIO	(c) = (a) - (b)	2.889	6.083
FCDE - ALTRI FONDI RISCHI (accantonamenti non considerati nel 2016)	(d)	0	3.750
SALDO FINALE RICONCILIATO	(e) = (c) - (d)	2.889	2.333
SALDO OBIETTIVO	(f)	-93	-109
OVERSHOOTING RICONCILIATO	(g) = (e) - (f)	2.981	2.442

COME CONTRASTARE L'OVERSHOOTING?

- L'**overshooting** costituisce una «dote» ulteriore che i Comuni di **tutte le aree** assicurano per il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica



- Deve tuttavia costituire un **«patrimonio del comparto»** e il regolatore della finanza pubblica dovrebbe fornire un ausilio concreto ai Comuni nel **contrastarlo efficacemente con soluzioni coraggiose e innovative**
- La strada maestra consiste nel **potenziamento del Patto nazionale verticale**, innalzando l'attuale *plafond* (700 milioni annui): l'operazione potrebbe anche autofinanziarsi **considerando in partenza fisiologica, almeno per alcune centinaia di milioni, una certa quota dell'overshooting** che nel corso dell'anno si determinerà in ambito locale
- **Va certamente nella direzione giusta** la misura contenuta nel **decreto legge 50/2017**, che porta **fino a 5mila abitanti la priorità** – *ceteris paribus* – **nell'assegnazione degli spazi finanziari** con il Patto nazionale verticale e attenua il requisito della progettazione (non più «esecutiva»)
- La «dote» di *overshooting* dovrebbe incoraggiare ad **estendere la priorità ai Comuni fino ad almeno 15mila abitanti**, responsabilizzandoli nello smaltire avanzi e fondi cassa destinabili agli investimenti

LE INTESE REGIONALI NEL 2017

- **Risultati abbastanza deludenti si registrano sul versante delle «intese» regionali**, a seguito della prima applicazione dell'articolo 10 della legge n. 243 del 2012
- In particolare colpisce l'**esiguità degli spazi finanziari ceduti dalle Regioni (25 mln.)**, anche tenuto conto dell'**overshooting regionale del 2016: oltre 2 miliardi di euro** suddivisi tra 17 centri decisionali
- Leggermente migliore si rivela il volume degli **scambi orizzontali (circa 65 mln.)**, ma desta una certa preoccupazione l'assenza di partecipazione che contrassegna in particolare il Mezzogiorno
- Nel complesso emerge il **carattere residuale degli scambi orizzontali**, almeno sul piano quantitativo, **inefficaci per contrastare** con incisività il **fenomeno dell'overshooting**

ANDAMENTO DELLE INTESE REGIONALI 2017
Spazi finanziari assegnati ai Comuni (in migliaia di euro)

REGIONE	VERTICALE	ORIZZONTALE
PIEMONTE	0	3.950
LOMBARDIA	16.581	18.504
LIGURIA	0	1.780
VENETO	0	3.566
EMILIA-ROMAGNA	0	26.064
TOSCANA	0	4.396
UMBRIA	0	450
MARCHE	0	200
LAZIO	0	4.777
ABRUZZO	0	0
MOLISE	0	0
CAMPANIA	0	0
PUGLIA	0	0
BASILICATA	8.401	0
CALABRIA	275	0
SICILIANA	0	970
SARDEGNA	0	0

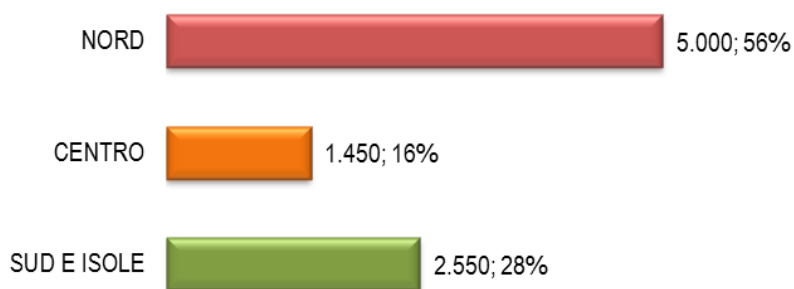
Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF-RGS



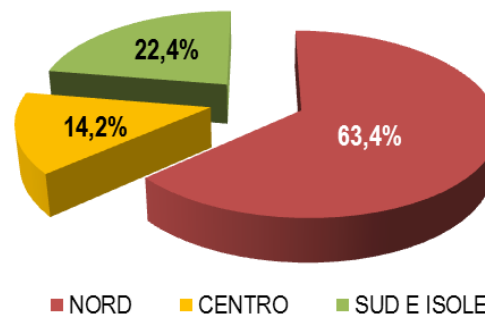
LE PROSPETTIVE PER IL TRIENNIO 2017-2019

- Il superamento del Patto di stabilità interno e la recente stabilizzazione delle regole finanziarie offrono certamente uno **scenario più favorevole per la ripresa degli investimenti comunali**
- Le **nuove misure di finanza pubblica** assumono però un **carattere più selettivo**, a favore degli enti che presentano un maggiore potenziale di spesa (**avanzo applicabile e fondo cassa**) e uno **stato di progettazione avanzato**
- **Per il triennio 2017-2019 IFEL stima un surplus di 9 miliardi di euro** distribuito diffusamente lungo il territorio nazionale, **con un'evidente prevalenza al Centro-Nord**, decisamente in linea con i risultati che derivano dalla recente assegnazione degli spazi finanziari con il Patto nazionale verticale

STIMA SURPLUS INVESTIMENTI COMUNALI 2017-2019
Valori in milioni di euro e percentuali



DISTRIBUZIONE % DEGLI SPAZI FINANZIARI AI COMUNI
TRAMITE IL PATTO NAZIONALE VERTICALE 2017



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2015 e MEF-RGS

- Il **Mezzogiorno potrà** certamente continuare a **svolgere un ruolo centrale sul fronte degli investimenti**, sempre grazie alle risorse comunitarie e a quelle nazionali aggiuntive, a condizione di saper adeguare alla riforma contabile la programmazione, progettazione e realizzazione delle opere