

Indice

Presentazione, di Loreto del Cimmuto

Prefazione, di Fabrizio Pezzani

Premessa, di Norberto Corsi

1. Gli effetti dell'applicazione del Patto di stabilità interno sulle scelte di indebitamento e di investimento degli enti locali di M. Liguori, A.F. Pattaro e M. Sicilia.

- 1.1. L'evoluzione normativa del Patto di Stabilità Interno
- 1.2. La ricerca quantitativa: note metodologiche, variabili analizzate e chiavi di lettura per l'interpretazione dei dati
- 1.3. L'analisi dei dati di bilancio dei relativi ai Comuni italiani del campione: ricadute ed effetti del Patto di Stabilità Interno
- 1.4. Interpretazione degli effetti del Patto di Stabilità Interno sulle politiche di indebitamento ed investimento e sulla gestione degli enti locali coinvolti

2. Le differenti impostazioni del Patto di stabilità interno e i riflessi sulla gestione degli enti locali di F. Amatucci

- 2.1. Le dinamiche competitive e le nuove strategie delle amministrazioni pubbliche
- 2.2. Il Patto di Stabilità Interno e i riflessi sulla gestione degli enti locali. Le regole fino al 2008
- 2.3. Le modifiche derivanti dal D.L. 112/08 e s.m.i. e il nuovo sistema di vincoli per gli enti locali
- 2.4. Analisi delle principali criticità e delle possibili strategie per gli enti locali nella gestione del patrimonio immobiliare

3. Un confronto internazionale: come altri Paesi europei hanno declinato il Patto di stabilità interno di A.F. Pattaro, E. Caperchione e A. Sancino

- 3.1. I Patti Interni di Stabilità in Europa
- 3.2. I Patti Interni di Stabilità: analisi di alcuni casi
- 4. La nozione di investimento ed indebitamento nelle disposizioni normative riguardanti gli enti locali di *E. D'Aristotile***
 - 4.1. Il concetto di investimento nelle disposizioni normative
 - 4.2. La nozione attuale di investimento nella normativa vigente
 - 4.3. La nozione di indebitamento nelle disposizioni normative
 - 4.4. Conclusioni
- 5. Le fonti proprie per il finanziamento degli investimenti di *E. D'Aristotile***
 - 5.1. Introduzione
 - 5.2. La nozione attuale di investimento nella normativa vigente
 - 5.3. Le fonti proprie di finanziamento: autofinanziamento e sue configurazioni
 - 5.4. Entrate correnti
 - 5.5. Entrate proprie in conto capitale
- 6. Le emissioni obbligazionarie singole e in pool di *T. Fiorita e V. Vecchi***
 - 6.1. Introduzione
 - 6.2. Le emissioni in pool
 - 6.3. Analisi del mercato delle emissioni obbligazionarie locali in Italia
- 7. Il project finance per il finanziamento degli investimenti pubblici di *V. Vecchi***
 - 7.1. Introduzione
 - 7.2. Il mercato italiano
 - 7.3. Caratteristiche tecniche dello strumento
 - 7.4. Il project finance per gli investimenti pubblici
 - 7.5. Una classificazione delle operazioni di project finance e le forme di supporto pubblico
 - 7.6. La gestione dei rischi
 - 7.7. Le criticità. La pubblica amministrazione come Project Manager
 - 7.8. Indicazioni per gli operatori privati
- 8. Le fasi procedurali del project finance nell'attuale contesto normativo (alla luce del decreto legislativo 11 settembre 2008, n.152). Quali spazi per gli istituti di credito? di *F. Amatucci***
 - 8.1. Modelli giuridici applicati al project finance
 - 8.2. Le fasi procedurali nell'attuale contesto normativo
 - 8.3. Project finance, attraverso la figura del Promotore

- 8.4. Project finance, attraverso la procedura tradizionale (senza promotore)
- 8.5. Caratteristiche dell'operazione di project finance e problemi aperti
- 8.6. Emissione obbligazionaria
- 8.7. Il ruolo degli istituti di credito nel nuovo quadro normativo
- 9. Le principali criticità derivanti dall'applicazione del project finance in Italia di F. Amatucci**
 - 9.1. Difficoltà di applicazione del project finance
 - 9.2. Il project finance nei settori indagati: aspetti di criticità e possibili soluzioni
 - 9.3. Il modello di analisi e le principali criticità emerse
- 10. Prospettive di applicazione del project finance in Italia di V. Vecchi**
 - 10.1. Quali azioni per il project finance in Italia
- 11. Il leasing immobiliare per la realizzazione di investimenti pubblici di F. Amatucci**
 - 11.1. Premessa.
 - 11.2. I soggetti coinvolti
 - 11.3. Le tipologie di leasing
 - 11.4. Il leasing immobiliare in costruendo: principali caratteristiche
 - 11.5. Il leasing immobiliare in costruendo. Il quadro giuridico di riferimento. La procedura di gara
 - 11.6. La contabilizzazione del leasing nel bilancio pubblico: approcci a confronto
 - 11.7. Il trattamento ai fini dell'imposta sul valore aggiunto del leasing pubblico
 - 11.8. Il mercato del leasing immobiliare in costruendo in Italia
- 12. La realizzazione di investimenti pubblici: Leasing o project finance? di F. Amatucci e V. Vecchi**
 - 12.1. Un modello di confronto tra i due strumenti
 - 12.2. La valutazione comparata dei vantaggi e delle criticità
 - 12.3. Conclusioni
- 13. La valorizzazione del patrimonio come leva di finanziamento degli investimenti di F. Amatucci**
 - 13.1. Il contesto di riferimento
 - 13.2. L'identificazione, l'incentivazione e la selezione del patrimonio: la due diligence immobiliare
 - 13.3. I criteri di valutazione del patrimonio immobiliare

- 13.4. Gli strumenti di valorizzazione previsti all'interno del quadro normativo italiano. L'articolo 58 del d.l. 112/08
- 13.5. La selezione delle politiche di intervento: la Matrice delle strategie del patrimonio immobiliare
- 13.6. Le strategie di valorizzazione patrimoniale
- 13.7. Prospettive di valorizzazione del patrimonio

14. I finanziamenti comunitari di V. Vecchi

- 14.1. I fondi strutturali e i fondi settoriali
- 14.2. L'approccio strategico ai finanziamenti comunitari
- 14.3. Le condizioni di accesso ai finanziamenti comunitari da parte delle pubbliche amministrazioni
- 14.4. I risultati di una indagine su un campione di uffici Europa di Province e Comuni

15. Un modello di riferimento per la revisione del Patto di stabilità interno di E. Guarini

- 15.1. Il Patto di stabilità interno come sistema operativo di programmazione e controllo
- 15.2. Le linee di cambiamento

16. Un patto per la sostenibilità della finanza locale di F. Amatucci e V. Vecchi

- 16.1. Le sei regole del Patto
- 16.2. I "pallottolieri" delle scelte finanziarie dell'ente locale
- 16.3. La "cassetta" degli attrezzi

Bibliografia

Presentazione

Loreto Del Cimmuto

Direttore Legautonomie

Il sistema della finanza pubblica ha subito negli ultimi anni profonde modificazioni a fronte di un processo generale di cambiamento che ha coinvolto una pluralità di paesi europei. In Italia, il passaggio da un sistema di finanza pubblica centralizzato ad uno orientato verso il federalismo ha richiesto nel tempo un rafforzamento dell'autonomia finanziaria e impositiva degli enti locali i quali godono oggi di maggiori leve fiscali e più in generale finanziarie rispetto ai primi anni '90. Più recentemente, ed in particolare dal momento dell'ingresso dell'Italia nell'Unione Europea e nel sistema della moneta unica, il Governo centrale ha però annualmente imposto vincoli di spesa agli enti locali affinché partecipino al risanamento della finanza pubblica e al rispetto dei vincoli derivanti dalla sottoscrizione del Trattato di Maastricht.

Il lavoro che qui è presentato è frutto della collaborazione tra Università Bocconi, Legautonomie e la fondamentale partnership di Unicredit corporate banking, si colloca in una fase di particolare stress per la finanza territoriale. Ciò accade proprio quando il sistema delle autonomie locali e regionali si accinge ad affrontare le fasi iniziali del complesso e delicato passaggio a un nuovo assetto della finanza pubblica in seguito all'approvazione, con spirito sostanzialmente bipartisan, della legge delega sul federalismo fiscale. Certo, trattandosi di una legge delega sono disegnati solo i principi e le linee direttrici che devono guidare la stesura dei decreti delegati e quindi delle concrete modalità di finanziamento degli enti locali. Alla delega sul federalismo fiscale dovrà inoltre affiancarsi il nuovo codice delle autonomie e la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali; provvedimenti importantissimi se si vogliono collegare le responsabilità fiscali di prelievo e di spesa con la definizione delle relative competenze, facendo chiarezza soprattutto su "chi fa che cosa". Tuttavia, se questo scenario evolutivo dovrà caratterizzarsi per una piena operatività dei meccanismi di responsabilità e autonomia nel prelievo e nell'allocazione delle risorse, non c'è dubbio che l'attuale congiuntura stride fortemente con esso, caratterizzandosi invece per una restrizione degli spazi di autonomia e vincoli più stringenti alle scelte di natura finanziaria, e quindi politica degli enti locali. Questi ultimi non negano affatto la necessità di una loro partecipazione al risanamento della finanza pubblica e al rispetto dei vincoli dettati dal trattato di Maastricht, ma vogliono che ciò avvenga attraverso misure concertate nelle sedi istituzionali e nel pieno rispetto del loro rango costituzionale che li vede, al pari dello Stato, quali soggetti costitutivi della Repubblica. La vicenda dell'abrogazione dell'ICI sulla prima casa è da questo punto di vista paradigmatica di un modo di intendere i rapporti dello Stato con gli enti locali; persino l'OECD ha documentato come un'imposizione fiscale basata sugli immobili sia strettamente connessa ad un assetto a tipo federale. Esiste inoltre una differenza di approccio e di visione sul ruolo che le autonomie possono

esercitare nella determinazione degli obiettivi di politica economica e finanziaria del paese che rifiuta quelle misure imposte unilateralmente, come le norme sul patto di stabilità interno, che hanno generato nel tempo una conflittualità istituzionale dannosa senza tuttavia centrare l'obiettivo di alimentare e premiare comportamenti virtuosi da parte delle autonomie.

Gli effetti indotti sulle scelte di finanziamento e indebitamento degli enti locali e quindi sugli investimenti incidono inoltre negativamente sulla possibilità da parte dei medesimi di giocare un ruolo anticiclico e di sostegno all'economia e all'occupazione in una fase di crisi economica globale al cui superamento invece essi potrebbero dare un significativo e determinante contributo. Gli enti locali infatti realizzano la maggior parte degli investimenti fissi lordi delle pubbliche amministrazioni. Le norme sul patto di stabilità, che peraltro cambiano di anno in anno, gettando puntualmente nel panico i Comuni e le Province, impediscono infatti di utilizzare ingenti risorse, che pure sono nella loro disponibilità, per effettuare investimenti. La realizzazione di opere medio piccole, più rapidamente cantierabili, realizzate nella maggior parte dei casi dalle amministrazioni locali produrrebbe un effetto moltiplicatore sul sistema economico e sull'occupazione molto più elevato delle grandi infrastrutture. I dati ci dicono infatti che c'è una forte contrazione degli investimenti degli enti locali e uno spostamento significativo di risorse dalla spesa in conto capitale alla spesa corrente proprio per far fronte al peggioramento di parte corrente. Linee strutturali di superamento di tali rigidità si intravedono in provvedimenti normativi importanti come la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, che dovrà necessariamente coordinarsi ed essere coerente con quella di delega sul federalismo fiscale, e che prevede, ad oggi, una regionalizzazione del patto di stabilità, che consentirebbe ai singoli enti locali un ricorso al debito in misura eccedente il limite stabilito dal patto a condizione che venga compensato da un minore ricorso al debito da parte di uno o più enti territoriali della stessa regione, fermo restando, per quest'ultima, l'obiettivo di finanza pubblica ad essa attribuito.

L'attuale politica dei vincoli alla spesa pubblica non pare tuttavia allo stato attuale del tutto idonea a sostenere la permanenza dell'Italia nell'Unione europea e a conseguire obiettivi di risanamento se non a scapito di un futuro abbassamento dei livelli quali-quantitativi dei servizi pubblici offerti dalle municipalità locali. Al contrario la virtuosità della finanza pubblica ed il rispetto dei parametri internazionali non appaiono inconciliabili con le richieste degli enti locali. Le soluzioni da individuare devono però convergere verso strumenti culturalmente distanti da quelli oggi individuati e concentrarsi, ad esempio, sul rispetto dei limiti complessivi di indebitamento su base pluriennale e sulla responsabilizzazione economica e finanziaria (ben rappresentabili dall'avanzo primario, dal pareggio finanziario e di situazione economica) e non semplicemente sui vincoli annuali. Tale approccio si colloca nel filone di studi della dottrina economica-aziendale italiana che ha da molto tempo ribadito che il sistema pubblico deve essere considerato come un sistema di aziende, il cui

equilibrio economico, patrimoniale e finanziario a livello complessivo va ricercato assicurando il soddisfacimento di economicità della singola azienda che ne è parte. In tale contesto appare imprescindibile la partecipazione del sistema del credito come attore della crescita dell'insieme delle economie locali attraverso la costante ricerca di innovazione di prodotto e di modello di offerta finanziaria evoluta, quale strumento di uno sviluppo delle comunità.

Nella ricerca degli equilibri economico-finanziari degli enti locali emerge quindi la necessità, da un lato di individuare nuove soluzioni finanziarie in grado di rispondere alle esigenze degli enti locali senza incidere sulle condizioni di sistema, dall'altro di ottimizzare la gestione dell'indebitamento, inteso come fattore dinamico, in funzione del modificarsi dei bisogni dell'ente locale. E' in virtù di tali considerazioni che la ricerca si è posta l'obiettivo di definire un modello di riferimento per analizzare le scelte di indebitamento dagli enti locali, riposizionando le scelte gestionali compiute in passato in una logica capace di evidenziare la strategia di investimento, i condizionamenti imposti dal patto di stabilità, la composizione attuale dell'indebitamento, la possibilità di gestione attiva e dinamica del debito, i margini di autonomia/rigidità per la gestione futura e la loro sincronia con l'attuazione della delega sul federalismo fiscale.

Prefazione

Fabrizio Pezzani

Area Public Management & Policy, SDA Bocconi

Il presente lavoro, presentato come progetto alla stampa in occasione dell'annuale convegno di Legautonomie nell'ottobre del 2007, è stato terminato ed illustrato nel convegno dell'anno successivo, ottobre 2008; durante questo periodo, lo scenario economico-sociale è profondamente cambiato a causa di una profonda crisi, inizialmente di carattere finanziario, che poi ha generato come naturale conseguenza una crisi economica la cui durata ed intensità è ancora da verificare. A differenza di tanti altri lavori realizzati di recente, prima delle manifestazioni della crisi in essere, che non prevedevano questa evoluzione traumatica e di conseguenza proponevano ricette ed indicazioni di sviluppo economico diventate incoerenti con la realtà attuale, la presente ricerca invece ha il pregio di avere mantenuto una linea di confronto continuo con la realtà in rapido cambiamento. Tutto ciò la rende quindi attuale nelle considerazioni conclusive ed utile strumento di analisi e di indirizzo nella scelta delle linee di guida per lo sviluppo economico del paese.

Il presente lavoro si pone il problema di capire le relazioni tra politiche pubbliche, espresse in particolare dalla formulazione del patto di stabilità interno, e le conseguenze sulle scelte finanziarie delle autonomie locali individuando alla fine una stretta correlazione tra le stesse. La presentazione della ricerca richiede una contestualizzazione storica, alla luce della dinamica attuale, per capire come orientare le scelte di politica economica del governo e quelle gestionali delle singole autonomie. Fondamentalmente possiamo individuare i seguenti aspetti :

- 1) l'evoluzione della crisi globale in essere ha aspetti di grande incertezza, perché l'evoluzione del contesto economico – sociale è tale da non consentire un confronto con situazioni passate, per la profonda diversità con le stesse, per la novità delle variabili in essere, per una conseguente minore adeguatezza dei modelli culturali che rendono incerte le manovre

da attuare ed oscure le strade da seguire. Il fallimento dei regimi collettivisti e del libero mercato, proprio dove sembrava che queste scelte potessero essere più efficaci, non consente la formulazione di linee certe; in Italia, ad esempio, mentre a luglio dello scorso anno si invocava la necessità di uno stato più leggero come soluzione ai mali del Paese, a distanza di pochi mesi le stesse voci ne richiedevano un intervento massiccio considerandolo come il salvatore della patria; se prendiamo solo ad oggi l'intervento nell'economia degli Stati il suo ammontare è quasi il doppio delle entrate attualizzate derivanti dalle privatizzazioni degli ultimi venti anni;

- 2) l'imprevedibilità degli eventi riduce l'orizzonte temporale a cui ci si può spingere con le previsioni a poche settimane e questo induce a grande prudenza, sia le istituzioni pubbliche che private. Le difficoltà sono legate alla volatilità dei prezzi delle materie prime (per tutte si vedano ad esempio le proiezioni sul prezzo del petrolio), che rende difficile la costruzione dei listini dei prezzi di vendita; sul lato dei ricavi è difficile capire la loro dinamica ed il loro possibile volume. Le azioni che le imprese, di conseguenza, pongono in essere sono rivolte ad un contenimento dei costi ed inevitabilmente questo finisce per colpire il mondo del lavoro. Le conseguenze di tutto ciò si traducono nella necessità di avere modelli di programmazione e controllo molto elastici e duttili per favorire un monitoraggio continuo dell'evoluzione gestionale;
- 3) l'intervento dello stato nell'economia diventerà sempre più richiesto a causa dell'aumento delle aree di disagio sociale, ma la dimensione del debito pubblico italiano non lascia ampi margini per azioni forti, fondamentalmente perché nel corso dell'anno avremo un rinnovo importante di titoli pubblici – circa 250 mld di euro – e bisogna evitare il rischio di manovre sbagliate che portino ad un abbassamento del rating del debito, sia perché l'inadeguatezza dei sistemi di controllo non garantisce il dominio della dinamica della finanza pubblica. Le conseguenze del disagio sociale crescente possono manifestarsi in un aumento dei conflitti, che possono essere governati da un alto livello di rendi contabilità dei conti e dalla ricerca di riduzione delle aree di inefficienza per recuperare quelle risorse e destinarle a bisogni con priorità elevata. Un ruolo importante potrà essere svolto dal terzo settore, che può surrogare lo stato negli interventi sul sociale e nel recupero della manodopera in esubero nelle aziende;
- 4) la scarsa efficacia delle politiche pubbliche è certamente determinata dall'attuale asimmetria tra assetti istituzionali, reali e politici del Paese; infatti, mentre la dinamica sociale ed economica sta spingendo verso un assetto reale del Paese coincidente con una forma marcata di decentramento – federalismo – il governo istituzionale si muove ancora con provvedimenti e politiche più orientate ad un governo centrale e legate ad una concezione del Paese ancora con una logica di uniformità

tra territori, che sono invece profondamente diversi. Le conseguenze si manifestano in provvedimenti che ostacolano la gestione delle autonomie - ad esempio cambiando continuamente le regole del patto di stabilità impediscono l'attività di programmazione; le finanziarie orientate dai tetti di spesa su singole voci impediscono una gestione unitaria e un orientamento sul risultato; di fatto, la ricerca di rispetto del patto in queste condizioni porta a forme di scarsa trasparenza dei bilanci. La mancanza di chiarezza nella definizione delle aree di responsabilità, ad esempio tra amministrazioni centrali e periferiche, ne rende complicata l'individuazione e favorisce comportamenti non etici. I ritardi dei tempi della politica infine, a causa della raccolta del consenso, la rendono disallineata con i tempi dell'economia che impongono rapidità ed elasticità decisionale;

- 5) il rilancio del Paese passa infine attraverso il recupero di un sistema di valori più orientati ad un recupero di quell'eticità e di quel senso dello Stato che aveva profondamente caratterizzato la politica ed i comportamenti sociali del primo dopoguerra; questo richiamo è stato anche fortemente effettuato dal nuovo Presidente degli Stati Uniti nel discorso alla nazione, richiamando al senso di responsabilità, all'onestà, alla trasparenza nell'uso delle risorse pubbliche come condizioni essenziali per favorire l'uscita dalla difficile situazione che sta attraversando il Paese.

Il presente lavoro evidenzia diversi di questi punti, mettendo in evidenza la necessità di orientarsi verso forme di autonomia trasparente e responsabile, proprio partendo dalla dimostrazione dell'inefficacia delle politiche di controllo ancora basate solo su logiche macroeconomiche espresse dalla formulazione del patto di stabilità e dalle finanziarie orientate dall'idea di un Paese in cui le uniformità prevalgono sulle diversità, che rappresenta l'esatto contrario della realtà; il ricorso ancora forte a modelli di controllo burocratico contribuisce al mantenimento di una cultura orientata al rispetto delle procedure formali ed al contenimento delle risorse - i tetti di spesa - senza un confronto dei risultati, impedendo di conseguenza la definizione di parametri di performance measurement. La realizzazione di un'autonomia completa deve consentire lo sviluppo di una gestione unitaria e libera nella scelta delle strategie di sviluppo di ogni singolo territorio, nella raccolta delle risorse, nell'individuazione delle priorità dei bisogni e nella rendicontazione dei risultati raggiunti. È necessario che si definiscano in modo chiaro le aree di responsabilità e chi deve rispondere dei risultati raggiunti rispetto alle risorse impiegate e sia chiara la consapevolezza che il ricorso ad eventuali aiuti pubblici deve potersi giustificare con una rendicontabilità trasparente e responsabile; la responsabilità diventa politica, perché le scelte degli assetti istituzionali devono essere fatte in quelle sedi dove è forte il rischio che interessi particolari legati alla raccolta e conservazione del consenso prevalgano sulla ricerca del bene comune del paese

a cui devono invece partecipare tutti, per la parte di competenza, in modo responsabile senza scorciatoie e furberie non più accettabili.

La presente ricerca non vuole essere un punto di arrivo, ma un'occasione di confronto offerta agli "addetti ai lavori" perché proprio un'analisi serena possa contribuire ad individuare, in un contesto dinamico, le strade da seguire.

Premessa

Norberto Cursi

Responsabile Settore Pubblico, UniCredit Corporate Banking

Viviamo un periodo complesso caratterizzato da molta incertezza; questa incertezza, di natura congiunturale, si associa nel nostro Paese ad alcune problematiche di natura strutturale che hanno radici profonde. La più ovvia tra queste è legata all'ampiezza ed alle dimensioni del debito pubblico. Il debito pubblico, la spesa pubblica, la presenza pubblica nell'economia si è soliti pensarli in senso aggregato, riferita ad un'entità in qualche modo astratta, ma si sostanziano con concretezza nelle scelte e nelle azioni degli enti decentrati che investono in infrastrutture pubbliche per erogare servizi, rendendo operative anche le scelte fatte dal governo centrale. Ora, questa è materia in movimento: oltre ai vincoli dovuti alla necessità di mantenere il saldo aggregato dei conti di finanza pubblica in equilibrio, su di essa incide l'allocazione di competenze tra il governo centrale e le autorità locali, e le regole che presiedono a questa allocazione e al conseguente finanziamento. Potevamo decidere di fare una foto di questa materia, una foto esaustiva e completa, ma sarebbe stata un'immagine statica. Abbiamo scelto invece, d'accordo con gli ispiratori della ricerca di Lega Autonomie e pienamente in sintonia con gli esperti della Bocconi di fare un'analisi di metodo, del perché si dovrebbe fare una certa cosa, più che del come la si fa ora. Poi, per carità non è che tutti gli aspetti e tutte le tematiche di interesse per questo ambito sono stati sviscerati per sempre. L'ambizione che avevamo all'inizio e che mi pare si sia concretizzata in modo apprezzabile era però di intraprendere questo percorso, di indicare appunto una direzione.

Questo percorso lo abbiamo fatto, o meglio, lo facciamo in tre: l'equipe capitanata dall'Università Bocconi, che ha predisposto il terreno di analisi distinguendo l'esistente dall'ideale e gli strumenti tipicamente a disposizione degli enti locali, e che ha contribuito la sua capacità di analisi; la Legautonomie che costituisce un interlocutore tra gli "addetti ai lavori" in queste analisi, proprio per percepire cosa effettivamente ha le caratteristiche di bisogno diffuso per gli enti e cosa invece è specifico di una particolare situazione, il cui ruolo

dunque è proprio quello di evidenziare le effettive necessità in termini di struttura finanziaria. E UniCredit è il terzo partner di questo viaggio, un partner particolare, che ha un'esigenza, che è quella di capire le necessità, in termini finanziari, degli enti locali, di percepire il modello ideale verso cui si dovrebbe andare. Capire è necessario per poter proporre soluzioni finanziarie adeguate alla realtà attuale ma che contemporaneamente non si discostino dal percorso ideale che è stato descritto. Dunque, per capire, non sarebbe stato sufficiente andare in libreria, acquistare questo volume e distribuirlo a tutti i colleghi che di questa materia si occupano; per capire a fondo abbiamo voluto esser parte di questo cammino, iniziato un paio di anni fa e caratterizzato da un continuo confronto con gli estensori del rapporto. Per noi costituisce una base importante per il lavoro che facciamo: che in generale consiste nell'avvicinarsi alle esigenze del cliente e trovare lo strumento che meglio può assecondarle senza creare squilibri o problemi di sostenibilità, e nel monitorare l'evolvere delle condizioni finanziarie del cliente. Si tenga presente che la crisi del sistema finanziario si è generata anche perché ci si è allontanati da questa modalità, che è unitaria, spezzettandola in fasi differenti. Ora, nel passare dal generale al particolare, cioè dal cliente ideale di una banca all'ente locale, le necessità le vediamo, le tocchiamo come cittadini e come fruitori di servizi e quindi in modo naturale sentiamo più pressante ancora l'importanza di fare bene il nostro lavoro. Per questo mi trovo particolarmente in sintonia con i titoli dei paragrafi finali, quelli riferiti ai "pallottolieri" e alla "scatola degli attrezzi", che costituiscono una guida molto pratica e concreta che lega le finalità e gli obiettivi agli strumenti disponibili. Intendiamoci, UniCredit partecipa a questa iniziativa perché persegue il suo obiettivo d'azienda che in questo caso coincide con l'interesse collettivo. In ultima analisi infatti siamo convinti che la capacità di offrire un servizio qualitativamente elevato viene opportunamente remunerata, ed anzi, generare conoscenza e capacità di analisi rende più facile per il potenziale cliente distinguere chi offre un servizio vero dagli altri operatori. Il riferimento all'etica e alla trasparenza presenti nella prefazione dell'amico Pezzani, li vogliamo fare nostri nel senso che ho appena descritto.

Le differenti impostazioni del Patto di stabilità interno e i riflessi sulla gestione degli enti locali (Sintesi)

Fabio Amatucci

2.1 Le dinamiche competitive e le nuove strategie delle amministrazioni pubbliche

Il processo di cambiamento che ha coinvolto i sistemi economici e sociali ha portato a rivedere il modello di Stato e il suo ruolo attuale nell'economia: l'orientamento, espresso anche da molte democrazie occidentali, è verso un modello che favorisca e stimoli i processi di decentramento di poteri e funzioni ad enti ed amministrazioni locali e che riveda la sua presenza nell'economia, assumendo sempre più la veste di regolatore (Borgonovi, 1996a; Fattore, 2008)¹ o *partner* (Bennet, 1993) dell'intervento di altri soggetti, piuttosto che soggetto produttore/erogatore di servizi.

Questo processo, che si è avviato come risposta alla progressiva competizione fra differenti aree socio-economiche e territoriali, al fine di attrarre nuovi investimenti e conservare quelli già presenti, privilegia le aree che, con un comportamento anticipatore, riescono per prime ad acquisire un vantaggio competitivo. Nel nostro Paese, tuttavia, questa fase è particolarmente complessa,

¹ Secondo Fattore (2008), si delinea, a partire dagli anni '90, una fase evolutiva "prefigurata da vari interventi legislativi e dalle politiche di privatizzazione dei pubblici servizi". Scrive inoltre l'autore: "È questa quarta fase, a cui può essere associata una terza definizione di Stato come "regolatore", che sta caratterizzando i cambiamenti (...) della natura dell'intervento pubblico di questi ultimi anni. Si tratta di una evoluzione, destinata a rafforzarsi nel prossimo futuro, nella quale sarà richiesta non tanto "efficienza nella produzione di servizi, quanto la qualità delle regole pubbliche in campo economico (e non solo in quello giuridico) riferite al funzionamento del mercato e l'efficacia dei controlli pubblici sul rispetto di tali regole da parte di tutti gli attori economici e sociali".

sia per il continuo affermarsi di condizioni che ostacolano l'autonomia delle aree territoriali, sia per la struttura del debito pubblico, il cui risanamento impone strategie di rientro e di riallineamento con i parametri comunitari e rende più difficili azioni di investimento in infrastrutture e di riduzione della pressione fiscale che, nella logica competitiva indicata, sono certamente fattori critici di successo.

In quest'ottica, gli enti locali si trovano a dover ripensare il proprio ruolo e quindi a ridefinire la propria missione, nel passaggio da amministrazioni decentrate di governi centrali a governi locali dotati di sostanziale autonomia, sia funzionale che finanziaria e fiscale: per essi diventa importante acquisire una visione strategica, in relazione alle specificità dei territori di riferimento.

Nell'attuale contesto storico, per gli enti locali è importante creare le condizioni di sviluppo per migliorare la qualità della vita ed il valore del territorio, destinando a tale scopo risorse tecnico-finanziarie adeguate, rispetto ad altre finalità legate all'erogazione di servizi in diversi settori e all'acquisizione di consenso attraverso l'espansione del debito e della spesa.

Agli enti locali sono richiesti beni e servizi diversi rispetto a quelli erogati in passato e questa differente domanda pone un problema di riconversione delle strutture produttive e quindi degli investimenti esistenti, che oggi non risultano più pienamente compatibili con la nuova missione loro assegnata.

Questa evoluzione si colloca all'interno di un contesto caratterizzato da profondi processi di trasformazione, che hanno comportato la rottura dei paradigmi gestionali preesistenti:

- decentramento amministrativo e progressivo federalismo, secondo un modello di regionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, in applicazione dei principi di sussidiarietà (Longo, 2005);
- ridimensionamento delle risorse finanziarie a disposizione delle amministrazioni locali, a fronte di una crescita e di una maggiore articolazione della domanda dei servizi da parte della collettività, in linea con esigenze e bisogni in continua evoluzione;
- profonda crisi economica, che rende difficile un inasprimento fiscale locale o un aumento delle tariffe dei servizi pubblici;
- crescente esternalizzazione dei servizi e delle prestazioni (Amatucci, Manfredi, 2007);
- progressivo rafforzamento delle relazioni tra le differenti componenti della società (imprese, istituti di credito, organizzazioni intermedie, ecc.) (Borgonovi, Longo, Fattore, 2008) e superamento dei confini tra pubblico, privato *profit* e privato *non profit* (Borgonovi, Marsilio, Musì, 2006);
- processi di cambiamento organizzativo e gestionale orientati all'incremento della produttività e al contenimento della spesa pubblica;
- introduzione di nuovi e stringenti sistemi di responsabilizzazione economica (Pezzani, 2000).

Gli stimoli derivanti da questo processo di trasformazione si inseriscono tuttavia all'interno di un quadro di finanza pubblica profondamente mutato, in seguito all'ingresso nell'Unione Europea. La sottoscrizione del Patto di Stabilità e Crescita impone alle amministrazioni centrali dei diversi Paesi aderenti di garantire l'equilibrio delle finanze pubbliche, attraverso l'obiettivo del saldo di bilancio prossimo al pareggio o positivo; le motivazioni alla base del Patto vanno ricercate nella volontà di proteggere la moneta unica da situazioni di instabilità economica che caratterizzavano alcuni Stati membri in procinto di entrare nell'area euro². I due parametri fondamentali del Trattato di Maastricht, imponendo agli Stati membri di mantenere un rapporto disavanzo/PIL minore del 3% e un rapporto debito pubblico/PIL minore del 60%, richiedono un grande sforzo di risanamento della finanza pubblica. Al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dai programmi di stabilità o di creare spazi per lo sviluppo di politiche di crescita, gli Stati membri responsabilizzano gli altri livelli di governo, in maniera tale che tutti i saldi siano coerenti con gli obiettivi prefissati. In Italia, a partire dal 1999, lo Stato ha previsto che le regioni e gli enti locali partecipino al conseguimento dell'obiettivo europeo, assegnando loro specifici obiettivi attraverso il Patto di stabilità interno (D'Aristotile, Marafini, 2008). Dopo circa dieci anni di applicazione, il Patto di stabilità interno è diventato un elemento fondamentale nell'attività di programmazione degli enti locali, con riflessi rilevanti sull'economicità e sulle dinamiche economiche e finanziarie della singola azienda pubblica.

2.2 Il Patto di stabilità interno e i riflessi sulla gestione degli enti locali. Le regole fino al 2008

Le disposizioni previste per il rispetto del Patto di stabilità interno, che si sono susseguite a partire dal 1999, presentano impatti e conseguenze differenti sulle politiche di bilancio e sulle modalità di finanziamento degli enti locali. I meccanismi, infatti, hanno subito continue modifiche, sia per un processo di graduale affinamento, sia per le crescenti finalità di controllo dei saldi complessivi di finanza pubblica (Guarini, 2008). A partire dalla sua introduzione, infatti, la mancanza di regole stabili ha creato notevoli disfunzioni agli enti locali, ponendo una serie di vincoli all'autonomia aziendale e alla programmazione delle attività, che spesso hanno causato comportamenti elusivi di varia natura. Nel corso degli anni l'oscillazione del Patto è stata evidente: il sistema inizialmente basato sui saldi finanziari, è stato sostituito, nel corso del 2005 e 2006, da un sistema basato sui tetti alla spesa, per poi tornare nel 2007 al sistema dei Saldi (tabella 2.1).

² Peraltro, nel momento attuale di crisi economica globale, rispetto alla stabilità si pone maggiormente il problema dello sviluppo e del rilancio. Gli interventi della Commissione Europea prevedono l'applicazione di regole più flessibili per il rispetto del Patto, attraverso interventi di sfioramento, ma solo di carattere temporaneo.

Tabella 2.1 Obiettivi del Patto a partire dal 2002

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tetto di spesa	X			X	X			
Saldo finanziario	X	X	X			X	X	X

Fonte: nostra elaborazione.

Tuttavia il meccanismo dei saldi impiegato a partire dal 2007 risulta essere “rinnovato” rispetto al passato (Liguori, Pattaro, Sicilia, 2008), soprattutto con riferimento all’introduzione dei dati sia di competenza che di cassa (tabella 2.2). Già a partire dal 2003, i vincoli del Patto sono imposti sia sulla cassa che sulla competenza, mentre negli anni precedenti agivano solo sulla cassa. Le due dinamiche sono tra di loro collegate, ma la competenza risulta essere più facilmente controllabile rispetto alla cassa, in quanto su quest’ultima agiscono anche le gestioni passate attraverso le operazioni di riscossione e pagamento dei residui.

Tabella 2.2 Sintesi relativa alla tipologia dei dati per il calcolo dei vincoli

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cassa	X	X	X	X	X	X	X	X
Competenza		X	X	X	X	X	X	X
Competenza mista							X	X

Fonte: nostra elaborazione.

In particolare, la legge finanziaria 27 dicembre 2006 n. 296 prevede l’analisi della differenza tra entrate finali (primi quattro titoli del bilancio delle entrate) e spese finali (spese correnti e spese in conto capitale), nonché l’imposizione di obiettivi di miglioramento rispetto alla media dei saldi del triennio 2003-2005. Sono escluse dal calcolo le entrate derivanti dalla riscossione dei crediti e le spese provenienti dalla concessione di crediti.

Il sistema basato sui saldi permette a ciascun ente locale di definire la propria spesa non in base ai valori storici (come avveniva in passato, con il sistema dei tetti), bensì rispetto all’entità delle entrate, nell’ottica di una corretta gestione tipica di un’azienda di erogazione.

2.3 Le modifiche derivanti dal d.l. 112/08 e s.m.i. e il nuovo sistema di vincoli per gli enti locali

Il decreto legge 25 giugno 2008 n. 112³, convertito nella legge 6 agosto 2008 n. 133 (la cosiddetta manovra estiva), ha anticipato i contenuti della legge Finanziaria per il 2009 e ha delineato un nuovo modello di Patto di stabilità interno per gli enti locali, sempre basato sui saldi finanziari, ma con regole differenti e un diverso meccanismo di calcolo. I punti essenziali (riportati nell'articolo 77 bis) sono di seguito sintetizzati:

- **Enti soggetti alla manovra**

La norma conferma l'applicazione delle regole del Patto di stabilità solo ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e alle Province. Risultano quindi escluse le comunità montane, le unioni dei comuni e i comuni di piccole dimensioni. Rispetto alle manovre precedenti, tuttavia, risultano inclusi nel Patto anche i soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali, attraverso un Regolamento da emanarsi entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge.

- **Meccanismi di calcolo per determinare i saldi obiettivo**

Il decreto 112/2008 modifica la base di calcolo dell'applicazione del Patto, ossia il bilancio cui applicare i miglioramenti previsti. In particolare, i calcoli si fondano non più su un triennio (in passato era il triennio 2003-2005), ma solo sul bilancio 2007, di competenza mista.

Il saldo rilevante è uno solo ed è calcolato secondo un sistema di **competenza mista**:

- accertamenti ed impegni di parte corrente;
- incassi e pagamenti (competenza più residui) di parte capitale.

Di fatto, l'applicazione su un solo anno di riferimento rischia di risultare restrittiva per molti Comuni con i bilanci in positivo, soprattutto per quelli che, nel corso del 2007, hanno registrato entrate da proventi straordinari (ad esempio, dismissioni immobiliari o societarie).

Il valore previsto a carico delle autonomie locali (1.650 milioni di euro) deriva dall'applicazione dei coefficienti basati su due variabili: il segno positivo, o negativo, del saldo di partenza e il rispetto o meno del Patto di stabilità interno per l'anno 2007. La combinazione di questi due fattori determina la percentuale

³ La normativa in esame è stata successivamente modificata, dapprima dalla legge 9 aprile 2009, n. 33 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi") e in seguito dal d.l. 1 luglio 2009, n. 78.

da applicare al saldo, calcolato in termini di competenza mista, relativo all'esercizio del 2007.

Per la prima volta è consentito agli enti che nell'anno di riferimento hanno registrato un saldo positivo e hanno centrato gli obiettivi del Patto, di peggiorare per l'anno 2009 il saldo registrato nell'anno 2007. L'intento è chiaramente di premiare gli enti con i bilanci positivi, facendo ricadere l'intera manovra (oltre al peggioramento concesso ai virtuosi), sugli enti che continuano a registrare un saldo negativo tra entrate e spese.

Sulla base di queste indicazioni, l'importo della manovra avviene sulla base del calcolo del saldo finanziario 2007 in competenza mista, escludendo le entrate derivanti dalla riscossione dei crediti e le spese derivanti dalla concessione di crediti⁴. Una volta individuato il saldo, si applicano i coefficienti previsti (tabella 2.7).

Tabella 2.7 Coefficienti previsti dalla manovra

Saldo obiettivo 2009	Enti adempienti nel 2007	Enti inadempienti nel 2007
Enti positivi	Peggiorano il saldo del 10%	Stesso saldo
Enti negativi	Migliorano il saldo del 48%	Migliorano il saldo del 70%

Fonte: nostra elaborazione

- **Regole sul limite di indebitamento**

La manovra estiva agisce anche sul contenimento dell'indebitamento. Infatti, il d.l. 112/2008 prevede che gli enti soggetti al Patto possono aumentare, a partire dall'anno 2010, la propria consistenza di debito rispetto al 31 dicembre dell'anno precedente, in misura non superiore alla percentuale annualmente determinata, con proiezione triennale, da un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Resta fermo il limite di indebitamento stabilito dall'articolo 204 del TUEL, il quale prevede che la spesa per interessi non possa superare il 15% delle entrate correnti. Nel caso in cui l'ente registri, per l'anno precedente, un rapporto percentuale tra lo *stock* del debito ed il totale delle entrate correnti, al netto dei trasferimenti statali e regionali, superiore alla misura determinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-

⁴ Le poste contabili relative alla riscossione o concessione di crediti non vengono conteggiate ai fini del Patto di stabilità interno in coerenza con le regole comunitarie, in quanto, trattandosi di operazioni finanziarie, non rilevano neanche ai fini del calcolo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni utilizzato a livello europeo.

città e autonomie locali, tale percentuale è ridotta di un punto. Il rapporto percentuale è aggiornato con cadenza triennale. Queste disposizioni relative allo *stock* di debito valgono anche per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

- **Gestione del patrimonio immobiliare. Risorse derivanti dall'alienazione di immobili**

Rispetto a quanto previsto in precedenza, cambia in maniera significativa la gestione delle entrate derivanti da alienazione del patrimonio immobiliare. Il comma 8 dell'art. 77 bis, come sostituito dall'art. 2, comma 41, lettera c), della legge finanziaria per l'anno 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203), prevede che le riscossioni in conto capitale derivanti dalla cessione di azioni o di quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, nonché dalla dismissione del patrimonio immobiliare, non sono conteggiate nel calcolo del saldo finanziario del 2007, assunto a base di riferimento per l'individuazione degli obiettivi e dei saldi utili per il rispetto del Patto di stabilità. Ai fini dell'esclusione, tali risorse devono essere destinate alla riduzione del debito e alla realizzazione di investimenti⁵. Tuttavia, il comma 8 è stato successivamente abrogato dall'articolo 7-quater, comma 9, lett. a) del decreto legge n. 5/09, convertito in legge n. 33/09. A seguito di tale abrogazione, il comma 10 del suddetto art. 7-quater prevede che gli enti che hanno approvato il bilancio di previsione prima del 10 marzo 2009 e, cioè, in vigenza del comma 8 dell'art. 77 bis del d.l. 112/08, non sono tenuti a riapprovare o variare il bilancio di previsione 2009, se il bilancio è stato approvato escludendo le entrate straordinarie di cui al richiamato comma 8, sia dalla base di calcolo dell'anno 2007 assunta a riferimento, che dai risultati utili per il rispetto del Patto di Stabilità interno per il 2009.

Gli enti che avessero già approvato il bilancio conformemente a quanto sopra esposto potranno comunque procedere ad un suo aggiornamento, tenendo conto dell'avvenuta soppressione del comma 8.

Quindi, solo per gli enti locali che hanno approvato il bilancio prima del 10 marzo 2009, e cioè in vigenza del comma 8 dell'art. 77bis, e che non ritengono di avvalersi del nuovo quadro normativo delineato dall'abrogazione del predetto comma 8, non sono considerate sia nel saldo finanziario 2007 assunto a riferimento sia nei risultati utili per il rispetto del patto 2009, le riscossioni in conto capitale derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel

⁵ Una prima versione del d.l. 112/2008, corretto in fase di approvazione definitiva della legge finanziaria per il 2009, limitava l'utilizzo solo agli investimenti infrastrutturali, creando tuttavia alcuni dubbi interpretativi. Nella definizione di investimenti infrastrutturali, infatti, erano sicuramente compresi gli investimenti in strade e impianti a rete; i dubbi riguardavano non solo se includere o meno le manutenzioni straordinarie di questi beni, ma soprattutto se fare riferimento anche alla realizzazione di beni immobili a valenza prevalentemente locale, quali scuole, teatri, impianti sportivi, acquisto di immobili e terreni, mezzi di trasporto, trasferimenti in conto capitale (Leonardi, 2008). La criticità in questione è invece stata risolta, in quanto si fa riferimento semplicemente agli investimenti.

settore dei servizi pubblici locali, le riscossioni inerenti alle risorse derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare e gli accertamenti derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società, qualora quotate sui mercati regolamentati. Ai fini dell'esclusione, tali entrate straordinarie devono essere destinate alla realizzazione degli investimenti o alla riduzione del debito.

L'abrogazione del comma 8 ha avvantaggiato soprattutto gli enti che avevano registrato forti introiti da alienazioni nel corso del 2007; molti di loro, però, quando è avvenuta l'abrogazione, avevano già approvato i preventivi 2009, con il rischio di trovarsi spiazzati dalla nuova normativa; per tale motivo, è stata offerta flessibilità agli enti, che possono adottare la normativa più conveniente: se hanno approvato il preventivo prima del 10 marzo e le alienazioni del 2009 superano quelle del 2007, è preferibile lasciare la situazione invariata; in caso contrario, è conveniente rivedere il bilancio.

- **Conseguenze e criticità del sistema modificato con il decreto 112/08 e s.m.i.**

Con il decreto 112/08 e s.m.i., la struttura di fondo del Patto di stabilità non si è modificata, per cui l'effetto sulla riduzione della possibilità di indebitamento per gli enti locali rimane immutata. Si registrano, tuttavia, alcune conseguenze significative (Cossiga, 2008; D'Aristotile, Marafini, 2008).

Innanzitutto, in relazione alla **modifica della base di calcolo**, l'applicazione delle nuove regole determina alcune incongruenze, soprattutto con riferimento agli obiettivi che gli enti locali devono rispettare per l'anno in corso. Per molti enti locali, si registra un forte differenziale tra l'anno 2008 e il 2009, dovuto non tanto all'importo della manovra quanto alla base di riferimento su cui applicarlo. Risulta così che alcuni enti che avevano un saldo medio di competenza mista nel triennio 2003-2005 negativo e un saldo misto nel 2007 positivo, si trovano con saldi programmatici diametralmente opposti tra un anno e l'altro e assolutamente divergenti rispetto al contributo alla manovra richiesto. Gli effetti sono dovuti alla modifica della base di calcolo: di fatto, considerare il riferimento ad un triennio permette di cogliere le dinamiche dell'ente locale in maniera più coerente, senza influenze dovute a politiche effettuate in un determinato anno; probabilmente, però, il triennio 2003-2005, in cui le regole del Patto erano differenti e instabili (nel periodo di riferimento, infatti, si è passati dalla regola dei saldi relativi alla sola parte corrente, alla regola di un tetto fissato indistintamente sulla spesa finale) può portare comunque a distorsioni. Tuttavia, anche considerare un solo anno come base su cui determinare sia la manovra che l'obiettivo crea alcune criticità: un ente che ha rispettato di molto l'obiettivo dell'anno 2007 si trova, nel 2009, ad avere un saldo programmatico molto più elevato rispetto a quello del 2008.

Un secondo elemento di rilievo è il sistema non più solo sanzionatorio, ma anche **premiante**. Come visto in precedenza, se gli enti nel complesso

raggiungono l'obiettivo di comparto fissato dalla manovra, nell'anno successivo a quello di riferimento, le amministrazioni che hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica hanno la facoltà di escludere dal saldo programmatico un importo pari al 70% della differenza (ovviamente negativa) tra il saldo conseguito dagli enti inadempienti e l'obiettivo agli stessi assegnato.

Un aspetto rilevante della manovra è la cosiddetta **regionalizzazione del Patto**, ossia la possibilità, da parte delle regioni, di adottare, per gli enti del proprio territorio, obiettivi e vincoli diversi, senza modificare l'obiettivo complessivo regionale (da concordare con il Ministero dell'economia entro la fine dell'anno precedente a quello di riferimento).

Sulla base dell'esperienza già maturata in alcune regioni a statuto speciale, questa previsione costituisce non solo un riconoscimento importante di autonomia, ma anche un elemento di flessibilità in grado di superare alcune distorsioni del Patto, imputabili prevalentemente alla sua attuale impostazione eccessivamente stato-centrica ed unilaterale (Barbero, 2009).

La regionalizzazione del Patto comporta una sua disaggregazione su due livelli: in primo luogo, lo Stato procede alla definizione di obiettivi nazionali ed alla loro ripartizione fra i diversi sistemi regionali; in seguito, ciascuna Regione deve gestire il conseguimento del proprio obiettivo specifico, coordinando, a tal fine, la propria finanza con quella degli enti locali compresi nel proprio territorio.

Tale modello presenta vantaggi significativi, sia in termini di flessibilità per gli enti locali, attraverso possibili accordi compensativi all'interno della medesima Regione (fermo restando l'obiettivo regionale complessivo), sia in termini di adeguamento del Patto alle caratteristiche e al tessuto socio-economico delle diverse aree del Paese.

2.4 Analisi delle principali criticità e delle possibili strategie per gli enti locali

Il Patto di stabilità interno, nelle sue diverse forme (dal sistema dei "Tetti alla spesa" ai "Saldi finanziari", alle modifiche introdotte dal decreto 112/08), persegue la finalità di ridurre l'indebitamento degli enti locali. Tuttavia, i meccanismi adottati comportano profonde distorsioni sulle politiche gestionali degli enti locali e sul loro reale grado di autonomia aziendale.

In particolare, le criticità più significative sono relative, da un lato, alla contrazione, pressoché indiscriminata, della possibilità di indebitamento futuro; dall'altro lato, alla riduzione della spesa, sia corrente che in conto capitale.

In relazione all'indebitamento, il Patto basato sui saldi (in cui le entrate derivanti da assunzione di nuovo indebitamento non sono comprese nelle voci rilevanti ai fini del Patto) rende molto limitati i margini per il ricorso ad ulteriore indebitamento, indipendentemente dalla capacità di rimborso.

Il secondo elemento di distorsione deriva dal parametro utilizzato per il calcolo dei Saldi (sia nel caso di riferimento al triennio 2003-2005, sia nel caso di riferimento ad un anno specifico) che non esprime la reale situazione

dell'ente. I saldi, infatti, risultano soggetti a politiche straordinarie di entrata e di spesa dell'ente, che non è possibile garantire nel futuro.

Le profonde modifiche apportate dalla norma, ma soprattutto l'impianto generale del Patto di stabilità interno, impongono agli enti locali l'adozione di differenti strategie, guidate da un deciso cambio di prospettiva, nell'ottica dell'utilizzo di sistemi di gestione economico-aziendale.

In particolare, si ritiene che gli enti locali debbano adottare comportamenti improntati ad un segno di discontinuità rispetto a semplici strategie di "aggiramento" del Patto, lungo quattro direttrici:

A. Affinamento e miglioramento qualitativo dei sistemi di pianificazione e programmazione, non solo strategica, ma anche organizzativa e finanziaria

La previsione, già presente nella Finanziaria per il 2008 (legge 244/07), secondo cui le regole del Patto di stabilità interno vanno rispettate già a livello di bilancio preventivo impone agli enti locali una più attenta **pianificazione e programmazione**, soprattutto finanziaria. Mentre per la parte corrente è sufficiente assumere le previsioni contenute nel bilancio preventivo, con riferimento ai movimenti di cassa della parte in conto capitale è necessaria una stima realistica sulle somme reali che si possono incassare e su quelle da pagare nel corso del triennio successivo.

Questo implica non solo una stretta collaborazione tra il responsabile finanziario e il responsabile dell'ufficio tecnico, ma anche un'attenta valutazione delle dinamiche future dell'ente e delle operazioni in corso (soprattutto per quanto riguarda gli investimenti). La maggiore difficoltà risiede proprio nella consistenza reale dei pagamenti, esaminando tutti i residui passivi del titolo II (ossia tutte le somme stanziare negli anni precedenti per finanziare investimenti e non ancora pagate, per ritardi nella consegna dei lavori o nella rilevazione degli stati di avanzamento lavori). La valutazione dei residui che andranno in pagamento durante l'anno presenta elevati livelli di discrezionalità, essendo legata a fattori non dipendenti dall'autonomia decisionale dell'ente, ma da vincoli derivanti da precedenti decisioni. Si tratta, tuttavia, di un valore determinante ai fini dei margini di manovra che si hanno sulla parte corrente del bilancio e sul piano degli investimenti.

Analoghe considerazioni valgono per la previsione di contrarre indebitamento per finanziare investimenti, che deve essere sottoposta ad un'attenta analisi, al fine di verificarne la compatibilità con il rispetto dei vincoli del Patto (soprattutto con riferimento ai pagamenti che dovranno essere effettuati negli anni successivi, come conseguenza degli investimenti finanziati con i mutui contratti). Problematiche simili sono connesse con l'eventuale finanziamento degli investimenti attraverso le cosiddette imposte di scopo. Queste, introdotte con la legge Finanziaria per il 2007, possono essere istituite dal singolo ente per contribuire al finanziamento di opere pubbliche (il gettito complessivo non potrà essere superiore al 30% dell'ammontare della spesa). La particolare regolamentazione dell'imposta impone all'ente di cominciare i lavori entro due

anni dalla data prevista dal progetto esecutivo; diversamente, in caso di mancato rispetto del termine, i contribuenti potranno chiedere il rimborso degli importi versati (entro cinque anni dal giorno del pagamento). Naturalmente questo deve essere compatibile con i limiti previsti dal Patto.

B. Percorsi di innovazione gestionale (esternalizzazione nella gestione dei servizi e nella realizzazione di infrastrutture)

In relazione alla gestione dei servizi, il Patto di stabilità interno non si applica ad alcune categorie di enti, prime fra tutte le unioni dei comuni e le comunità montane. Pertanto, forme di gestione associata di servizi permettono agli enti locali di non ridurre le attività svolte a favore della collettività. Tuttavia, occorre sottolineare come l'utilizzo di questi strumenti debba essere supportato e subordinato a dettagliate analisi di fattibilità, volte ad evidenziare la convenienza economica di queste soluzioni. Costituire unioni di comuni o comunità montane con l'unico intento di rispettare solo formalmente i vincoli posti dal Patto rappresenta una mossa economicamente inefficiente. Analoghe considerazioni valgono per l'esternalizzazione dei servizi a società appositamente costituite o a soggetti esterni. A partire dal 2009, anche i soggetti "affidatari diretti di servizi pubblici locali" sono assoggettati al Patto di stabilità. Occorre quindi sottolineare come il ricorso a queste forme debba avvenire solo a condizione di un effettivo miglioramento nella qualità e nella efficienza della gestione dei servizi, e di una conseguente riduzione reale della spesa corrente per gli enti locali⁶. Il ricorso ad una gara ad evidenza pubblica, nella scelta del *partner* o del soggetto affidatario del servizio, consente di ottenere condizioni complessivamente migliori.

Altrettanto interessante è il ricorso a forme di *partnership* pubblico-privato (prevalentemente *project finance*, attraverso la concessione di costruzione e gestione, oppure operazioni di *leasing* immobiliare) per la realizzazione di investimenti. I differenti modelli di *project finance*, che sono analizzati nelle pagine successive, mostrano come attraverso questa operazione sia possibile realizzare investimenti anche per operazioni ove non è prevista una tariffa a carico degli utenti (quindi, non solo parcheggi, centri sportivi e culturali, ma anche ospedali, scuole, edifici pubblici, caserme). Tuttavia, condizione essenziale affinché queste operazioni non ricadano sul bilancio di un ente locale è che il rischio ricada completamente sull'operatore privato. Anche per il ricorso a queste operazioni è necessario prevedere opportuni studi di fattibilità e di convenienza per l'operatore pubblico, con la finalità di ottenere un'equa ripartizione dei rischi.

Oltre alle operazioni richiamate, per la realizzazione di investimenti molti enti hanno fatto ricorso agli oneri di urbanizzazione, sia attraverso la formula della costruzione di opere a scomputo degli oneri, sia attraverso l'utilizzo degli introiti finanziari incassati. Tuttavia, si ritiene eccessivamente elevato il rischio di

⁶ La normativa prevede, inoltre, che i soggetti affidatari, nonché le società *in house* e le società a partecipazione mista pubblica e privata, osservino le procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e per l'assunzione di personale.

“cementificazione” dei territori, soprattutto attraverso modifiche agli indici di edificabilità, che rischiano di stravolgere le singole realtà.

Naturalmente il perseguimento delle strategie delineate è strettamente connesso allo sviluppo di una nuova cultura che vede nell’analisi di fattibilità, negli studi di convenienza economica, nelle valutazioni strategiche di lungo periodo delle operazioni di esternalizzazione/*partnership*/alienazione, una delle condizioni essenziali per il superamento di logiche formalistiche, spesso legate ad istanze di gestione del consenso politico o a meccanismi di elusione del Patto.

C. Strategie di gestione del bilancio all’interno dei vincoli di finanza pubblica

In termini di politiche di bilancio, gli enti locali si trovano ad affrontare numerose criticità. Innanzitutto, l’eliminazione dell’ICI sulla prima casa (d.l. 27 maggio 2008, n. 93) comporta una riduzione delle possibili manovre di bilancio per l’equilibrio dei conti. L’eliminazione dell’ICI genera non solo un impatto in termini economici (essa sarà sostituita da un trasferimento da parte dello Stato, che non ne coprirà comunque l’intero ammontare), ma soprattutto di flussi finanziari. Nel bilancio degli enti locali, l’ICI sulla prima casa veniva riscossa nei mesi di giugno e dicembre, mentre il trasferimento sostitutivo si avrà solo nel corso dell’anno successivo; lo sfasamento temporale dovrà necessariamente essere coperto attraverso anticipazioni di tesoreria, o altre formule di debito. L’ente locale potrebbe in alternativa modificare le aliquote relative alle altre categorie di Imposte sugli immobili (seconda casa, strutture commerciali ed industriali), che, di norma, sono già ai livelli massimi.

Lo stesso decreto 93/08 ha inoltre ridotto qualunque eventuale manovra fiscale alternativa: il decreto sospende il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi fino alla definizione delle nuove norme sul Patto di stabilità.

Di conseguenza, gli enti locali hanno possibilità di manovra ridotte, in termini di politiche e strategie di bilancio. Oltre ad una attenta programmazione, gli enti locali possono svolgere differenti azioni (Bruno, 2008; Leonardi, 2008):

- 1) concentrarsi sulla lotta all’evasione (Ici, Tarsu, Tosap e imposta sulla pubblicità);
- 2) incrementare gli spazi destinati alla pubblicità;
- 3) aumentare la Tarsu o la Tia, in quanto non soggette al blocco del d.l. 93/2008;
- 4) aumentare la copertura dei servizi a domanda individuale, attraverso una valutazione più corretta delle tariffe;
- 5) perseguire strategie di ricerca di sponsorizzazioni attive;
- 6) attivarsi per la riduzione delle spese per l’acquisto di beni e servizi, non solo ricorrendo alle Centrali di Committenza (Consip o regionali) e alle aste elettroniche, ma soprattutto prevedendo un utilizzo più esteso di gare ad evidenza pubblica e limitando le procedure svolte in deroga;
- 7) utilizzare con efficacia la possibilità, prevista dalla l. 133/08, di ricorso alla tesoreria mista;

- 8) attivarsi, ove possibile, per l'estinzione anticipata dei mutui, anche attraverso l'alienazione patrimoniale;
- 9) prestare particolare attenzione alla gestione dei residui: in relazione ai residui attivi di parte corrente, in caso di dubbi o difficoltà di esigibilità, è preferibile cancellarli (dichiararli di dubbia esigibilità); ai fini del Patto, inoltre, è più conveniente liquidare il più possibile i residui passivi;
- 10) ricercare con maggiore tenacia il ricorso a forme di finanziamento comunitarie.

D. Gestione innovativa del patrimonio immobiliare

Non meno importante risulta, sia per la riduzione dello *stock* di indebitamento, sia in funzione della realizzazione di opere pubbliche, il ricorso ad una gestione innovativa del patrimonio, attraverso la sua alienazione (diretta, oppure attraverso operazioni finanziarie, quali i fondi immobiliari e la cartolarizzazione), oppure attraverso operazioni complesse di scambio (permuta). La gestione innovativa del patrimonio immobiliare richiede, però, innanzitutto una sua precisa ricognizione, nonché la definizione di strategie di sviluppo organico e complessivo del territorio. È opportuno, al tempo stesso, concentrarsi maggiormente sulla gestione attiva del patrimonio: una particolare attenzione alle entrate gestionali (affitti e canoni concessione) può fornire risorse rilevanti per le casse dell'ente.

Nell'analisi dei possibili strumenti, si ritiene che l'ente debba prestare particolare attenzione ad alcune strategie di "aggiramento" del Patto che potrebbero rivelarsi, nel medio-lungo periodo, distorsive non solo in termini aziendali, ma anche economico-sociali.

Una prima possibile manovra riguarda la destinazione degli oneri di urbanizzazione. La possibilità di utilizzare i proventi delle concessioni edilizie (anche derivanti dal recupero di evasione in materia, oltre che da eventuali condoni) per una quota non superiore al 50% per il finanziamento delle spese correnti ha condotto molti enti locali ad una eccessiva espansione edilizia. Il ricorso agli oneri di urbanizzazione, negli anni di applicazione del Patto, ha fatto registrare un andamento sempre crescente, con tassi più elevati soprattutto negli anni 2005 e 2006, di maggiore inasprimento del Patto.

Un secondo elemento di criticità ha riguardato l'utilizzo di strumenti derivati (in particolare interest rate swap), spesso con finalità distorte rispetto alle motivazioni originarie (rinegoziazione del debito). L'analisi di questo strumento esula dalle finalità di questo volume; tuttavia, giova ricordare come solo un numero limitato di enti ha utilizzato, in passato, gli swap per la loro funzione originaria, che è quella di copertura dal rischio tassi: buona parte degli enti locali hanno utilizzato strumenti derivati in maniera impropria, prevalentemente come

forma di finanziamento (non soggetta alla normativa sull'indebitamento degli enti locali) per la spesa corrente, spesso attraverso up-front spropositati.

Non meno trascurabile, come visto in precedenza, l'impatto derivante dal crescente ricorso sia a forme di gestione non soggette al Patto di Stabilità (unioni dei Comuni e Comunità montante), sia a forme di esternalizzazione pura dei servizi. Le Unioni dei Comuni sono cresciute del 170%, dal 1998 al 2008, con circa 1320 comuni coinvolti (ben il 20% sono comuni superiori ai 5.000 abitanti, e quindi soggetti al Patto). Non sempre queste scelte sono supportate da adeguate analisi di fattibilità e valutazioni di convenienza economica: basti pensare che circa il 45% delle Unioni dei Comuni ha chiuso in perdita i bilanci del 2006.

Un confronto internazionale: come altri Paesi europei hanno declinato il Patto di stabilità interno (Sintesi)

Anna Francesca Pattaro⁷, Eugenio Caperchione⁸ e Alessandro Sancino⁹

3.1 I Patti Interni di Stabilità in Europa.

La necessità di rispettare i vincoli dettati dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC) Europeo (1997) ha comportato non solo in Italia, ma anche negli altri Paesi dell'Unione Europea, una maggiore attenzione verso la situazione finanziaria delle amministrazioni locali che, pur non essendo ufficialmente chiamate in causa dal PSC nemmeno in caso di eventuali sanzioni, contribuiscono comunque all'equilibrio complessivo richiesto per il sistema delle amministrazioni pubbliche nazionali.

La tabella 3.1 riporta in modo schematico i dati finanziari dei Paesi dell'Eurozona nel 2008 così da evidenziare la situazione di rispetto o meno degli obiettivi del Patto di Stabilità e Crescita europeo.

⁷ Paragrafi 3.1 e 3.2.4.

⁸ Paragrafo 3.2.2.

⁹ Paragrafi 3.2.1 e 3.2.3

Tabella 3.1 “La situazione finanziaria nei Paesi Eurozona nel 2008”

Paesi Eurozona	deficit (-) o surplus (+) annuo rispetto al PIL	debito pubblico rispetto al PIL
Austria	-0.4%	62.5%
Belgio	-1.2%	89.6%
Cipro	+0.9%	49.1%
Finlandia	+4.2%	33.4%
Francia	-3.4%	68.0%
Germania	-0.1%	65.9%
Grecia	-5.0%	97.6%
Irlanda	-7.1%	43.2%
Italia	-2.7%	105.8%
Lussemburgo	+2.6%	14.7%
Malta	-4.7%	64.1%
Paesi Bassi	+1.0%	58.2%
Portogallo	-2.6%	66.4%
Slovenia	-0.9%	22.8%
Spagna	-3.8%	39.5%
<i>Limite di riferimento</i>	<i>max deficit -3%</i>	<i>max debito 60%</i>

Fonte: Eurostat, News Release 56/2009

Considerando i paesi dell’Unione Europea nella formulazione del Patto di Stabilità nazionale per adempiere al PSC si possono individuare diversi approcci nella formulazione dei relativi Patti di Stabilità nazionali concepiti per adempiere al PSC.

A questo riguardo la letteratura ha identificato alcune tassonomie per qualificare le modalità di applicazione del Patto:

- Morris, Ongena e Schuknecht (2006) hanno per esempio distinto tra il modello “*hard*” (*legally binding*) – basato sull’introduzione di obblighi o indirizzi aventi valore di legge o di regolamento che legano appunto le amministrazioni coinvolte - e quello “*soft*” (*reputation based*) – basato sul peso della reputazione tra amministrazioni ed all’interno del sistema socio-economico -;
- Ambrosanio e Bordignon distinguono invece tra “*approccio cooperativo*” – dove i livelli intermedi di governo sono attivamente coinvolti nella definizione degli obiettivi macroeconomici e dei parametri di rispetto per il loro raggiungimento – ed un approccio basato sulla “*imposizione* (prevalentemente dall’alto) *di regole*” e vincoli.

A titolo di esempio, pur con differenti sfumature, Austria, Belgio, Germania e Paesi Bassi possono ritenersi paesi dove prevale l'approccio cooperativo, mentre Italia, Francia, Portogallo e Spagna – seppure quest'ultima sempre meno - paesi con un approccio “fondato sulle regole”.

Una prima distinzione importante riguarda tuttavia l'ipotesi da parte dei diversi paesi UE di formulare o meno un Patto di Stabilità Nazionale che preveda il coinvolgimento diretto, pur differenziato da Paese a Paese, degli enti decentrati al soddisfacimento degli obiettivi del PSC europeo. O se si sia preferito invece realizzare solamente una pianificazione a livello nazionale della finanza e delle scelte della pubblica amministrazione presa nel suo complesso senza differenziare compiti e responsabilità dei diversi livelli amministrativi.

In Francia per esempio non è stato previsto un vero e proprio Patto di Stabilità nazionale ma gli obiettivi del PSC sono contemperati tra quelli complessivi dello Stato unitario francese. In questo Paese esistono comunque sia un elevato grado di decentramento fiscale, che delle leggi relative al decentramento della Repubblica (*Loi Constitutionnelle* del 28 Marzo 2003), che infine l'autonomia finanziaria delle collettività locale. Negli anni passati poi le amministrazioni locali non erano autorizzate ad avere bilanci *in deficit* ed il controllo era basato sul saldo del bilancio finanziario. Inoltre annualmente il governo centrale realizza un controllo sia *ex-ante* che *ex-post* sui bilanci degli enti locali e in caso di mancato rispetto dei vincoli precedentemente citati, il bilancio è inviato alla Camera regionale dei Conti che propone le misure per correggere il disavanzo.

La Finlandia invece ha elaborato e successivamente aggiornato un Programma di Stabilità che stabilisce degli obiettivi complessivi di riduzione della spesa del comparto pubblico preso in modo aggregato senza introdurre specifici obblighi per gli enti locali. Le *performance* di questo paese soddisfano pienamente gli obiettivi del Patto di Stabilità e Crescita : si calcola che il surplus della pubblica amministrazione finlandese dovrebbe essere in media intorno al 3% del rispettivo PIL ed il rapporto debito/PIL dovrebbe essere inferiore al 28% anche per i prossimi anni. Il paese è quindi in grado di perseguire sin da subito sia gli obiettivi di breve che di medio periodo del PSC europeo. Il problema in Finlandia è piuttosto quello di riuscire a garantire la sostenibilità economica della finanza pubblica, delle politiche di servizi e del modello di welfare anche nel lungo periodo. Questo a causa delle minacce rappresentate non solo dall'instabilità internazionale all'esterno del paese – soprattutto a livello di mercati finanziari -, ma anche dal forte invecchiamento della popolazione e quindi dal cambiamento della struttura demografica della popolazione. Il Ministero delle Finanze finlandese prevede infatti che verso la fine del periodo di programmazione (intorno al 2012), il surplus complessivo del settore pubblico sul PIL non sarà in grado di perseguire il proprio obiettivo di medio termine del 2%. Si è stimato infatti che un rapporto tra surplus strutturale e PIL necessario per salvaguardare la sostenibilità dovrebbe essere intorno al 4%, mentre invece

si ipotizza che nel 2012 questo rapporto rischia di essere intorno all'1% (*Stability Programme update for Finland, 2008*).

Il Portogallo ha realizzato un Programma di Stabilità e Crescita di durata quinquennale che viene aggiornato a metà percorso – il precedente era 2005-2009 – per cui l'ultimo è stato aggiornato nel dicembre 2007 e durerà fino al 2011. Esso si basa su misure strutturali che coinvolgono l'intera pubblica amministrazione portoghese. Il processo di consolidamento del bilancio avviato dal 2005 è basato su misure strutturali per: ridurre le spese ed il relativo peso sul PIL nazionale e migliorare l'efficienza del sistema tributario – con la lotta all'evasione ed alle frodi – come basi per la crescita sostenibile delle entrate. In futuro si intende ridurre ulteriormente la spesa pubblica ed il relativo peso nell'economia attraverso: una più ampia ristrutturazione dell'amministrazione pubblica, delle risorse umane e dei servizi; la valorizzazione dei risultati della riforma dell'assistenza sociale e del sistema sanitario; e ulteriori misure per rafforzare ulteriormente l'efficacia del sistema tributario (*Stability and Growth Programme 2007-2011*).

In Grecia infine è previsto un Programma di Stabilità e Crescita di durata quadriennale, ma aggiornato ogni anno. Nell'ultimo (gennaio 2009) aggiornamento del programma, l'obiettivo chiave fiscale è continuare la riduzione del deficit generale dello Stato di circa lo 0,5% del PIL in termini strutturali fino a perseguire l'obiettivo di medio termine, mentre l'obiettivo secondario è quello di conseguire l'equilibrio di bilancio fiscale per il 2012. I pilastri del programma greco sono rappresentati dal consolidamento fiscale per poter migliorare la crescita della produttività del paese e la riforma strutturale per implementare lo sviluppo del settore privato e della produzione, degli investimenti in capacità produttiva e l'impiego. Per garantire la sostenibilità per le finanze pubbliche dell'invecchiamento della società è prevista inoltre la riforma del sistema pensionistico e di quello sanitario. Data la situazione dei mercati finanziari e dell'economia a livello internazionale il governo greco ha cercato di implementare un piano di salvataggio che tuteli il finanziamento dei cittadini e delle piccole imprese ed un piano per salvaguardare la stabilità del sistema bancario e dell'economia reale (*The 2008 Update of the Hellenic Stability and Growth Program 2008-2011*).

In altri Paesi europei come Germania, Austria, Belgio, Spagna e la stessa Italia si è invece scelto di adottare un Patto di Stabilità Nazionale che impegni non solo gli Stati Nazionali, ufficialmente impegnati dalla ratifica del PSC, ma anche i livelli amministrativi inferiori.

Riguardo a questa categoria di Paesi risulta interessante valutare le specifiche scelte riguardanti rispettivamente:

- la tipologia di vincolo obiettivo imposto (in genere saldo di bilancio finanziario o limiti sulla spesa);
- il periodo di applicazione dei vincoli;
- l'iter che ha condotto alla definizione dei vincoli;
- l'esistenza o meno di organi di vigilanza o coordinamento;

- i meccanismi di vigilanza adottati,
- ed infine la disciplina dell'indebitamento.

Come riportato anche in una ricerca di Patrizi, Rapallini e Zito (2005) in questi paesi dell'Unione Europea dotati di un Patto di Stabilità Nazionale che coinvolge ufficialmente gli enti decentrati in generale si è preferito imporre un *vincolo sul saldo del bilancio finanziario*, che deve risultare in pareggio, ad un vincolo sulla spesa. Infatti Austria, Belgio, Spagna, Germania e Paesi Bassi hanno obblighi di questo tipo.

In Belgio e Germania si è deciso però di introdurre in aggiunta anche delle misure che coinvolgono la *spesa*: in Belgio ci sono stati infatti provvedimenti per limitare la spesa primaria, mentre in Germania si sono introdotti dei vincoli sul tasso di crescita del comparto. In entrambi i casi i vincoli sulle spese sono stati accompagnati poi da provvedimenti per incentivare la "dinamicità delle entrate".

In aggiunta molti Paesi poi hanno scelto di privilegiare come *periodo di applicazione dei vincoli* per il rispetto del PSC gli *obiettivi pluriennali* di pianificazione ed autonoma organizzazione delle scelte gestionali. Gli obiettivi di bilancio sono quindi distribuiti su di un periodo di quattro anni – in Austria, Belgio, Germania – o tre anni – come in Spagna – . In questo modo si consente alle amministrazioni locali di realizzare una programmazione dell'attività amministrativa per andare incontro alle specifiche necessità locali potenzialmente migliore e sicuramente più autonoma che nel caso di vincoli modificati ogni anno come avviene per esempio in Italia o nei Paesi Bassi.

La *fonte, le scelte ed i meccanismi di definizione ed applicazione* dei Patti nazionali cambiano da Paese a Paese in dipendenza della struttura e tradizione istituzionale e giuridica, delle peculiarità socio-economiche locali o di altri elementi contingenti.

Le scelte realizzate in Spagna ed Austria sono descritte ed analizzate più ampiamente in seguito nel paragrafo 3.2, mentre in questa sede si descrivono brevemente le peculiarità negli altri paesi europei.

In *Germania* la realizzazione delle regole di bilancio europee ha incontrato diversi problemi di coordinamento negli stati federali dove i comuni hanno ampie possibilità di indebitamento che è soggetto ad una *golden rule*, ma al contempo richiede l'approvazione del governo regionale. Inoltre la costituzione tedesca consente un ampio margine di indebitamento non solo per lo Stato Federale, ma anche per gli stati federati, soggetti spesso anche essi ad una *golden rule*. Le diverse amministrazioni hanno raggiunto un accordo cooperativo nel 2002, poi rinnovato nel 2004. Questo accordo ha previsto anche un emendamento alla Legge sui principi di bilancio per aumentare il coinvolgimento e gli sforzi della Federazione e dei *Länder* per ridurre l'indebitamento netto per perseguire un bilancio in pareggio per tutti i livelli di governo e l'attribuzione al Consiglio per la Pianificazione Finanziaria (*Finanzplanungsrat*) di cui si parlerà più ampiamente in seguito, di forti funzioni di coordinamento, regolazione e controllo.

Il Belgio rappresenta uno dei casi di maggior successo nell'applicazione e realizzazione del Patto di Stabilità e Crescita dal momento che alcuni anni fa il paese aveva livelli davvero significativi di debito e deficit pubblico, mentre oggi questi valori sono stati ampiamente ridimensionati. In questo stato federale le regioni (Fiandre, Vallonia e Bruxelles) e le comunità linguistiche hanno accettato gli obiettivi finanziari presenti nella sezione sulle "Disposizioni Finanziarie" del Consiglio Superiore delle Finanze (*Hoge Road van Financiën/ Conseil Superioeur des Finances*)¹⁰ attraverso l'Accordo di Lambermont del 2000, poi trasformato in legge l'anno successivo con legge speciale del 13/07/2001. Gli obiettivi riguardano il pareggio o addirittura il raggiungimento di un surplus di bilancio.

Ciascuna amministrazione pubblica contribuisce ed è responsabile del raggiungimento degli obiettivi definiti per l'intera amministrazione pubblica belga e la collaborazione tra diversi livelli di governo per raggiungere tali obiettivi si realizza sotto forma di *accordi* tra stato federale, comunità e regioni per determinare appunto il contributo di ciascuno al miglioramento delle finanze pubbliche – applicando così un approccio di tipo cooperativo – ed i rispettivi obiettivi di medio termine. Le 3 regioni e le comunità locali sono quindi autonome e responsabili nelle scelte sugli strumenti per perseguire gli obiettivi del Patto di stabilità interno e devono redigere programmi di stabilità simili a quello del governo federale, basati sulle raccomandazioni dello HFC e che vengono da esso stesso valutati.

Nei *Paesi Bassi* la fonte dei vincoli del Patto di stabilità interno non è di tipo normativo, ma essi sono stati introdotti nel 2004 sulla base di una circolare del Ministero delle Finanze che si basa a sua volta su di un accordo stipulato tra Stato centrale, Comuni e Autorità delle Acque (*Watershappen*). L'accordo definisce i criteri di ripartizione interna degli obiettivi che assegnano le quote ad ogni amministrazione locale coinvolta. Sono previsti annualmente poi degli aggiornamenti dei livelli massimi di deficit per ogni comparto del settore pubblico.

Sono numerosi inoltre i Paesi europei in cui sono previsti degli *organi di vigilanza o coordinamento*: di quelli austriaci e spagnoli si parla nel paragrafo successivo, mentre in Germania ed in Belgio esistono rispettivamente il *Finanzplanungsrat* ed il Consiglio Superiore delle Finanze (*Hoge Road van Financiën/ Conseil Superioeur des Finances*).

Il *Finanzplanungsrat* è l'organo attraverso il quale il Governo Federale ed enti decentrati realizzano il coordinamento delle politiche di bilancio in accordo con i vincoli europei. Esso è inoltre responsabile di monitorare la compatibilità dello sviluppo economico e fiscale di tutti i livelli di governo con gli obiettivi prefissati e di realizzare se necessario le raccomandazioni per ripristinare la disciplina fiscale in caso di non adempimento dei vincoli stabiliti. Una circolare

¹⁰ Esso accoglie al proprio interno i rappresentanti dei livelli federale, delle comunità linguistiche e delle regioni e gli è affidato il compito di seguire l'implementazione e realizzazione del Patto di Stabilità e Crescita.

del Ministero delle Finanze ha previsto inoltre l'invio di moduli di controllo per tutte le province e tutti i Comuni¹¹.

Il Consiglio Superiore delle Finanze (*Hoge Road van Financiën/ Conseil Supérieur des Finances*) belga definisce invece, dopo specifiche negoziazioni, le norme fiscali relative a Regioni e Comuni sulla base della specifica situazione congiunturale. Si tratta di un organo particolarmente rilevante a livello nazionale che accoglie al proprio interno una sezione di controllo, "Disposizioni Finanziarie" la quale si occupa di sorvegliare ed analizzare i programmi di stabilità di medio periodo presentati dalle Regioni e dalle Comunità di cui si è già parlato in precedenza. Secondo Bethuynne (2005), le raccomandazioni e le valutazioni *ex-post* sulla realizzazione del programma di stabilità hanno creato un sistema trasparente con obiettivi chiari e l'opportunità di "chiamare per nome" e punire di conseguenza le amministrazioni che non hanno raggiunto i propri obiettivi previsti nei Patti nazionali.

Quanto invece ai *meccanismi sanzionatori* adottati nei diversi Paesi: in Austria e Spagna sono previste delle sanzioni amministrative esplicite; in Belgio si realizzano invece attraverso sia la sola *peer pressure*¹² che le sanzioni amministrative; in Germania infine attraverso la *peer pressure* – il *Finanzplanungsrat* infatti monitora gli sviluppi fiscali di tutte le amministrazioni ed in caso di eventuali inadempienze elabora delle raccomandazioni per gli enti coinvolti –.

Per quanto concerne infine la disciplina dell'*indebitamento* delle amministrazioni pubbliche e quindi alla possibilità di accedere al credito, esso è generalmente condizionato (per esempio al raggiungimento del pareggio di bilancio) o sottoposto ad autorizzazioni da parte delle amministrazioni superiori.

Nello specifico in Austria le Regioni non hanno alcun vincolo all'indebitamento, mentre i Comuni possono accedervi solo per effettuare spese straordinarie; in Belgio, le Regioni e le Comunità linguistiche possono indebitarsi o emettere titoli solo dopo l'autorizzazione del Governo Centrale; in Spagna l'indebitamento è vincolato al pareggio del bilancio, mentre a livello regionale esso dovrebbe essere utilizzato solo per finanziare spese in conto capitale dopo l'autorizzazione del Ministero delle Finanze; anche in Olanda l'accesso al credito per le amministrazioni locali è condizionato al pareggio del bilancio; infine in Germania, come sottolineato in precedenza la maggior parte dei Länder, come tutti i comuni, sono sottoposti ad una *golden rule*, ed inoltre i comuni necessitano dell'approvazione del rispettivo governo regionale.

¹¹ Questi ultimi sono inoltre obbligati ad inviare una copia di questi moduli di controllo anche al Ministero dell'Interno

¹² La *peer pressure* si esplicita nel fatto che le amministrazioni hanno incentivi ad orientare il proprio comportamento per copiare e seguire quelle amministrazioni che hanno i migliori bilanci o per cercare almeno di eguagliare il risultato medio degli altri bilanci (CESifo 2004). Il meccanismo di *peer pressure* è rafforzato da sanzioni finanziarie o amministrative esplicite che cambiano da paese a paese.

Un modello di riferimento per la revisione del Patto di stabilità interno (Sintesi)

Enrico Guarini

I problemi derivanti dall'applicazione del patto di stabilità interno nel nostro Paese confermano l'urgenza di ripensare le modalità di coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche territoriali in relazione agli obiettivi di finanza pubblica¹³. A tale scopo è necessario invertire la logica attuale dei vincoli, semplificando il patto di stabilità ed impostando le sue regole secondo una prospettiva economico-aziendale. Di seguito si propone la logica di fondo ed alcune possibili linee di cambiamento.

15.1 Il patto di stabilità interno come sistema operativo di programmazione e controllo

Nell'ambito di un sistema pubblico articolato in diversi livelli di governo autonomo, le regole per il controllo della spesa sono necessarie per guidare i comportamenti delle singole amministrazioni locali verso il raggiungimento degli obiettivi a livello aggregato. I principi di contabilità pubblica e i vincoli di equilibrio dei bilanci hanno rappresentato storicamente il principale sistema di garanzia e controllo dei comportamenti di spesa ai vari livelli istituzionali. Il Trattato di Maastricht ed il Patto di Stabilità e Crescita a livello europeo hanno definito nuove regole e procedure di monitoraggio per garantire la riduzione dei disavanzi dei vari Paesi.

Poiché sono i governi centrali che rispondono dei disavanzi eccessivi di fronte alle istituzioni comunitarie, è sorta l'esigenza di individuare regole interne per il coordinamento dei comportamenti finanziari delle amministrazioni pubbliche

¹³ Il patto di stabilità interno è un insieme di regole attraverso cui il governo centrale definisce obiettivi e vincoli della gestione finanziaria dei livelli di governo locale (regioni, province e comuni) ai fini del concorso degli stessi al rispetto degli impegni di solidità finanziaria assunti dal nostro Paese in ambito comunitario.

locali. Se si adotta la prospettiva economico-aziendale, in un sistema di controllo possono essere individuate almeno tre componenti fondamentali: i) gli obiettivi attribuiti ai singoli livelli/amministrazioni; ii) il metodo di misurazione per rilevare i risultati conseguiti; iii) il processo di gestione delle ricompense per motivare e rinforzare i comportamenti (sistema premiante).

Il patto di stabilità interno, in qualità di sistema che definisce regole esplicite su ciascuna di queste componenti, configura un vero e proprio sistema operativo di programmazione e controllo tra aziende dotate di autonomia finanziaria e gestionale, finalizzato al controllo del deficit e del debito pubblico (cfr. figura 15.1). In qualità di meccanismo operativo ha lo scopo di guidare i comportamenti e le decisioni delle persone verso gli obiettivi dell'organizzazione di cui fanno parte e deve garantire regole di funzionamento stabili, a prescindere dalla variabilità dei singoli obiettivi di volta in volta definiti.

In questa prospettiva la chiarezza delle regole rappresenta una condizione fondamentale per aumentare la probabilità che i soggetti coinvolti assumano comportamenti tali da raggiungere gli obiettivi stabiliti.

In sede di applicazione si è assistito, invece, ad una continua revisione degli obiettivi, del metodo di misurazione e dei sistemi di incentivazione, a scapito dello sviluppo di un sistema stabile di responsabilizzazione delle amministrazioni pubbliche territoriali. Il problema trae origine da una concezione del patto di stabilità come strumento della manovra finanziaria, piuttosto che meccanismo aziendale autonomo, utile per definire gli obiettivi interistituzionali ed i comportamenti attesi dai vari livelli di governo.

La netta sovrapposizione tra manovra finanziaria e patto di stabilità interno si rende evidente nel processo adottato negli ultimi anni: una volta definito il valore complessivo della manovra si definiscono i criteri per ripartirne una parte sulle amministrazioni locali, limitando preventivamente l'autonomia delle stesse attraverso l'imposizione di saldi finanziari massimi (espressi in termini di competenza e/o cassa). In diverse situazioni, gli enti locali si sono trovati perfino nell'impossibilità di scegliere se diminuire il disavanzo aumentando le entrate oppure diminuendo le spese.

E' di tutta evidenza che al mutare degli obiettivi delle manovre finiscono inevitabilmente per essere modificate anche le regole del patto, e ciò è avvenuto annualmente con disposizioni introdotte nella legge finanziaria, anche quando gli enti interessati avevano già discusso e approvato i bilanci.

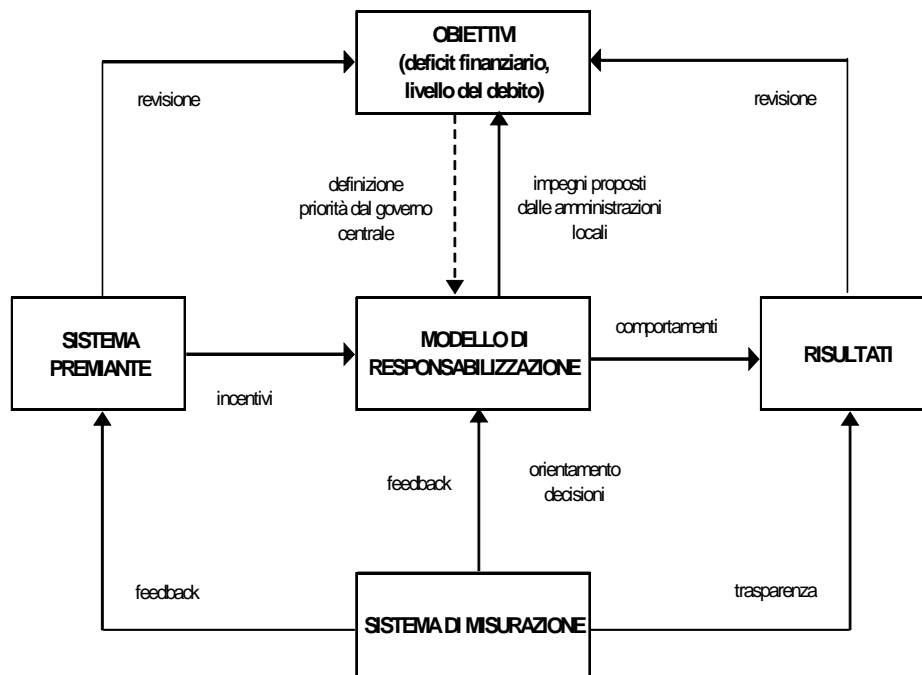
L'assenza di stabilità nel sistema delle regole ha determinato diversi vincoli all'autonomia aziendale, numerosi comportamenti elusivi e, più in generale, la perdita di credibilità del sistema nel motivare comportamenti virtuosi.

L'approccio economico-aziendale suggerisce che l'equilibrio complessivo del sistema pubblico non è la semplice sommatoria dei saldi finanziari delle unità componenti ma è il risultato del dinamico divenire dell'equilibrio economico delle singole amministrazioni.

Occorre pertanto recuperare e rafforzare la dimensione economico-aziendale del meccanismo operativo implicito nel patto, definendo obiettivi parziali senza pregiudicare le condizioni di equilibrio e di autonomia delle singole

amministrazioni. Ciò può essere perseguito puntando su semplificazione degli obiettivi, autonomia e responsabilità delle amministrazioni e sistema premiante.

Figura 15.1 Il patto di stabilità interno come sistema di programmazione e controllo



Fonte: nostra elaborazione

15.2 Le linee di cambiamento

A) Semplificare il sistema degli obiettivi

Il patto di stabilità interno ha cercato di limitare in via indiretta il ricorso all'indebitamento delle amministrazioni pubbliche territoriali, attraverso la formulazione di limiti alla spesa o del saldo finanziario (entrate-uscite). Nonostante l'elevato numero di enti che hanno rispettato il patto, i dati dimostrano che tale meccanismo non ha consentito di ridurre la spesa aggregata di regioni, province e comuni né di ricondurre la dinamica di crescita del debito in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica. I vincoli del patto hanno condizionato in modo rilevante il mantenimento dei servizi ai cittadini e ciò ha

indotto numerosi enti locali ad adottare comportamenti elusivi.¹⁴ Inoltre, le varie formulazioni del patto hanno sempre presentato un certo disallineamento contabile tra le voci di bilancio incluse negli obiettivi degli enti locali e quelle monitorate in sede europea a livello aggregato della Pubblica Amministrazione.¹⁵

Gli enti locali non possono ricorrere all'indebitamento per finanziare le spese correnti, e il disavanzo è consentito solo per gli investimenti (la cosiddetta *golden rule*): l'imposizione di vincoli sui saldi correnti, nel tentativo di governare indirettamente la crescita del debito, risulta pertanto inutile e costoso se non addirittura controproducente.

Perché allora non ipotizzare un patto di stabilità interno basato solo su obiettivi espliciti in termini di consistenza del debito? Perché non considerare l'ipotesi di vincolare gli enti solo sull'entità dell'indebitamento atteso, lasciando agli stessi autonomia sulle modalità di composizione dei saldi finanziari? A tale scopo è fondamentale mettere a punto un sistema di programmazione e controllo dello *stock* di debito, compatibile con la necessità di valorizzare l'autonomia e la responsabilità delle amministrazioni locali.

B) Rafforzare l'autonomia e la responsabilità degli enti locali

Un aspetto correlato alla responsabilizzazione è quello dell'autonomia gestionale delle amministrazioni pubbliche. L'autonomia potrebbe esprimersi in modo efficace eliminando gli obiettivi "calati dall'alto" (*top-down*), lasciando agli stessi enti l'onere di proporre propri obiettivi di miglioramento del disavanzo e della consistenza del debito (cfr. figura 15.2). Si potrebbe così configurare un sistema di programmazione dei saldi o, più propriamente, dello *stock* di debito su base pluriennale.

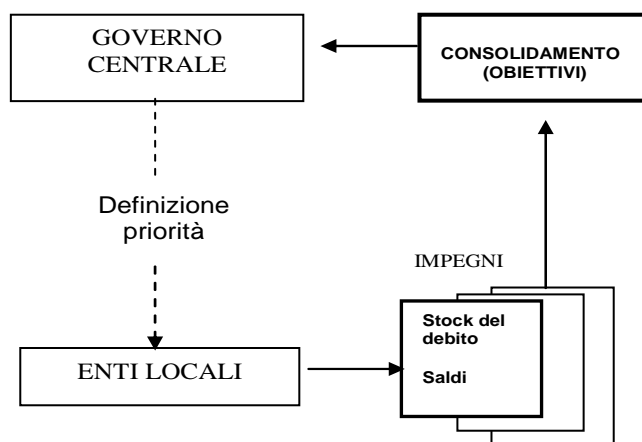
Gli obiettivi dovrebbero essere formulati per un arco temporale medio-lungo, almeno triennale, oppure per i cinque anni del mandato amministrativo. La formalizzazione degli impegni potrebbe avvenire attraverso un piano finanziario, consolidabile a livello aggregato.

La prospettiva di programmazione dei saldi "dal basso" (*bottom-up*) non implica necessariamente una maggiore difficoltà nel controllo della spesa a livello aggregato.

¹⁴ L'esistenza di vincoli sul saldo di cassa, anziché ridurre le spese di competenza, ha indotto diverse amministrazioni a ritardare i pagamenti ai fornitori, alle aziende di trasporto pubblico controllate o a rimandare alcuni pagamenti di competenza dell'anno all'esercizio successivo.

¹⁵ Nel saldo-obiettivo delle amministrazioni locali sono state escluse (o ricomprese) di volta in volta diverse voci di entrata e di spesa, mentre il saldo aggregato della Pubblica Amministrazione in sede europea riflette la differenza tra il totale delle entrate e delle spese. Inoltre, le due grandezze differiscono per i criteri di contabilizzazione delle operazioni: il criterio di cassa nel patto di stabilità interno, il criterio della competenza economica (basata sul SEC95 in sede europea) per il saldo aggregato della Pubblica Amministrazione.

Figura 15.2 Un possibile modello-guida per la revisione del patto di stabilità interno.



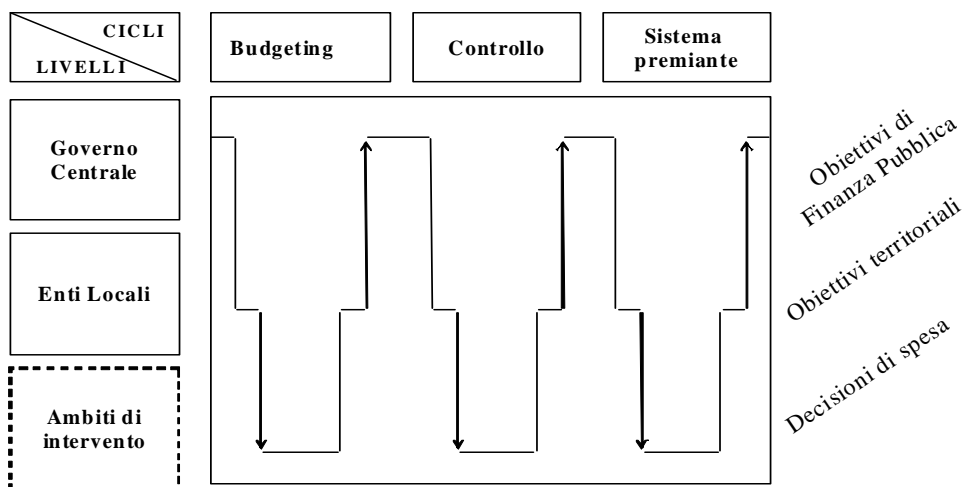
Fonte: nostra elaborazione

Il consolidamento delle proposte a livello di comparto favorirebbe una migliore consapevolezza degli aggregati tendenziali di finanza pubblica, che sarebbero così correlati alle strategie che gli enti intendono perseguire nel periodo di riferimento.

L'adozione di un processo bottom-up potrebbe rivelarsi utile supporto alle manovre finanziarie, in quanto condizione favorevole per presidiare il debito nella fase di "formazione" delle determinanti di spesa, e non solo a consuntivo. La possibilità di disporre a preventivo di un bilancio consolidato del comparto delle amministrazioni locali renderebbe più funzionale la discussione sulla manovra da inserire nella legge finanziaria, oltre a garantire una più trasparente negoziazione degli obiettivi di correzione con il governo centrale.

Attraverso tale approccio è possibile rafforzare la logica di retroazione propria dei sistemi di programmazione e controllo: nell'arco del periodo considerato, qualora i risultati effettivi non sono in linea con gli obiettivi dichiarati, le singole amministrazioni possono adottare interventi correttivi tali da permettere il raggiungimento degli impegni assunti oppure richiedere la revisione del piano (cfr. figura 15.3). Il meccanismo proposto potrebbe essere sperimentato su un numero ristretto di enti, ad esempio le regioni, le grandi città metropolitane e le province, ed esteso, con i dovuti adattamenti, ai restanti enti.

Figura 15.3 Controllo a livello aggregato e autonomia delle singole amministrazioni.



Fonte: nostra elaborazione

C) Sviluppare il sistema premiante

Il sistema premiante deve valorizzare i risultati raggiunti e, se ben calibrato, può condizionare in misura rilevante il comportamento atteso dalle amministrazioni locali. Anziché prestare attenzione quasi esclusivamente al meccanismo sanzionatorio, come avvenuto finora, si tratta di dare valore alle differenze tra gli enti, prevedendo incentivi significativi per le amministrazioni che raggiungono obiettivi sfidanti e dimostrano comportamenti virtuosi. Allo stesso modo, le situazioni di disavanzo o eccessivo indebitamento dovrebbero essere giustificate e motivate dagli enti i quali potrebbero essere chiamati a formulare un piano di correzione a medio termine.

Gli incentivi potrebbero essere formulati in termini di flessibilità nel ricorso all'indebitamento (ad esempio consentire il superamento dei limiti previsti dall'attuale normativa, a condizione di dimostrare una reale solidità finanziaria

negli equilibri di parte corrente)¹⁶, flessibilità nelle assunzioni di personale, oppure come concessione di maggiori trasferimenti e livelli di compartecipazione ai tributi erariali.

Il sistema premiante dovrebbe essere ripensato introducendo meccanismi che tengano conto delle peculiarità di ciascun ente in relazione ad alcuni parametri quali l'incidenza delle entrate proprie sulle spese correnti, il numero di dipendenti in rapporto alla popolazione, l'incidenza del costo del lavoro sulle spese correnti, il numero di dipendenti in rapporto alla popolazione, il livello di rigidità del bilancio derivante dal costo del personale, il livello del debito rispetto alle entrate proprie.

¹⁶ Il limite di indebitamento è stabilito dall'art. 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e prevede un rapporto interessi passivi/entrate correnti non superiore al 15%. E' utile ricordare che il debito non è di per sé un male, anzi ha come contropartita il finanziamento di investimenti importanti per le comunità locali, quali scuole, asili, strade, etc.

Un patto per la sostenibilità della finanza locale (Sintesi)

Fabio Amatucci, Veronica Vecchi

16.1 Le sei regole del patto

Le condizioni imposte dalle nuove regole del patto di stabilità limitano fortemente le possibilità di finanziamento degli investimenti da parte degli enti locali.

Per superare la situazione di stallo generata dai vincoli del Patto di stabilità in un momento in cui gli investimenti pubblici sono necessari non solo per mantenere elevato il livello di servizi sui territori, ma anche per sostenere le economie locali, che fronteggiano una delle crisi economiche e finanziarie più virulente della storia, è necessario un impegno da parte di tutti gli attori istituzionali a livello locale, regionale e nazionale, affinché sia possibile raggiungere un maggior equilibrio nel suo complesso.

Vale qui la pena ricordare che le risorse finanziarie sono solo uno strumento per rendere possibile l'implementazione di politiche e azioni pubbliche e per garantire il funzionamento della macchina pubblica nel suo complesso. Un utilizzo più corretto delle risorse finanziarie non può passare solo attraverso la definizione di meccanismi contabili e strumenti di finanziamento più coerenti con la situazione contabile e finanziaria dell'ente ma anche e soprattutto attraverso una maggior responsabilizzazione di politici e dirigenti nell'individuazione delle azioni prioritarie da implementare, nell'ambito delle reti locali di *stakeholders* e di *partners*.

16.2 I “pallottolieri” delle scelte finanziarie dell’ente locale

Di seguito si propongono alcuni “pallottolieri” che hanno l’obiettivo di illustrare graficamente come regole stringenti del Patto di Stabilità riducano il numero degli strumenti finanziari a disposizione dell’ente locale, con il conseguente rischio di ricorrere a strumenti sub ottimali, che possono avere un impatto negativo sull’equilibrio aziendale di lungo termine.

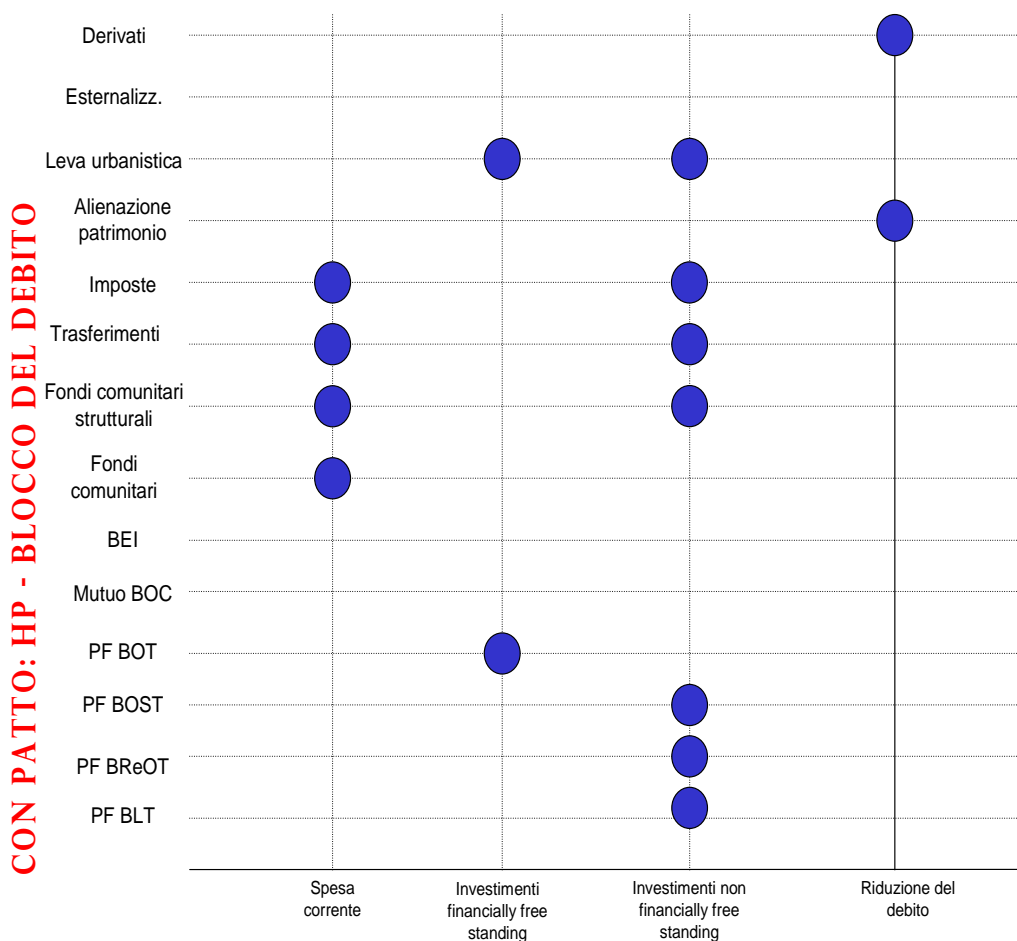
Sull’asse verticale sono stati posizionati tutti i possibili strumenti di finanziamento utilizzabili:

1. operazione di project finance, modelli BLT (build lease and transfer), BReOT (build redevelopment operate transfer), BOST (build operate subsidize and transfer), BOT (build operate transfer);
2. ricorso al debito (mutuo o emissione obbligazionaria);
3. finanziamento a tasso agevolato BEI (per grandi progetti di investimento);
4. fondi comunitari (settoriali che generalmente prevedono tra le spese eleggibili solo le spese correnti e non per investimenti);
5. fondi strutturali (che generalmente prevedono tra le spese eleggibili anche quelle per investimenti);
6. trasferimenti da parte di enti di livello superiore;
7. imposte e strumenti fiscali;
8. alienazione di patrimonio immobiliare
9. leva urbanistica, da utilizzare soprattutto nell’ambito di operazioni di partnership con operatori privati al fine di rendere più appetibile l’investimento;
10. esternalizzazioni di servizi ed opere;
11. ricorso a strumenti derivati;

Sull’asse orizzontale, invece, sono stati inserite le tipologie di spesa da finanziare, quali la spesa corrente e la spesa per investimenti (suddivisa in investimenti financially free standing e non financially free standing) e, in aggiunta, la riduzione del debito.

Nell’ipotesi di blocco del debito per effetto dell’applicazione delle regole imposte dal Patto di stabilità, come è possibile vedere dalla figura 16.3, gli strumenti utilizzabili per la copertura di tali spese si riducono a quelli tradizionali (imposte e trasferimenti) e all’utilizzo del project finance (tutte le forme in funzione della tipologia di operazione da realizzare), che può essere integrato attraverso l’utilizzo della leva urbanistica; secondo le modifiche recenti delle regole del Patto di stabilità, anche l’alienazione del patrimonio può essere utilizzata non solo per la riduzione del debito, ma anche per le attività di investimento. Invece gli strumenti derivati possono essere utilizzati solo per la riduzione (o rinegoziazione) del debito.

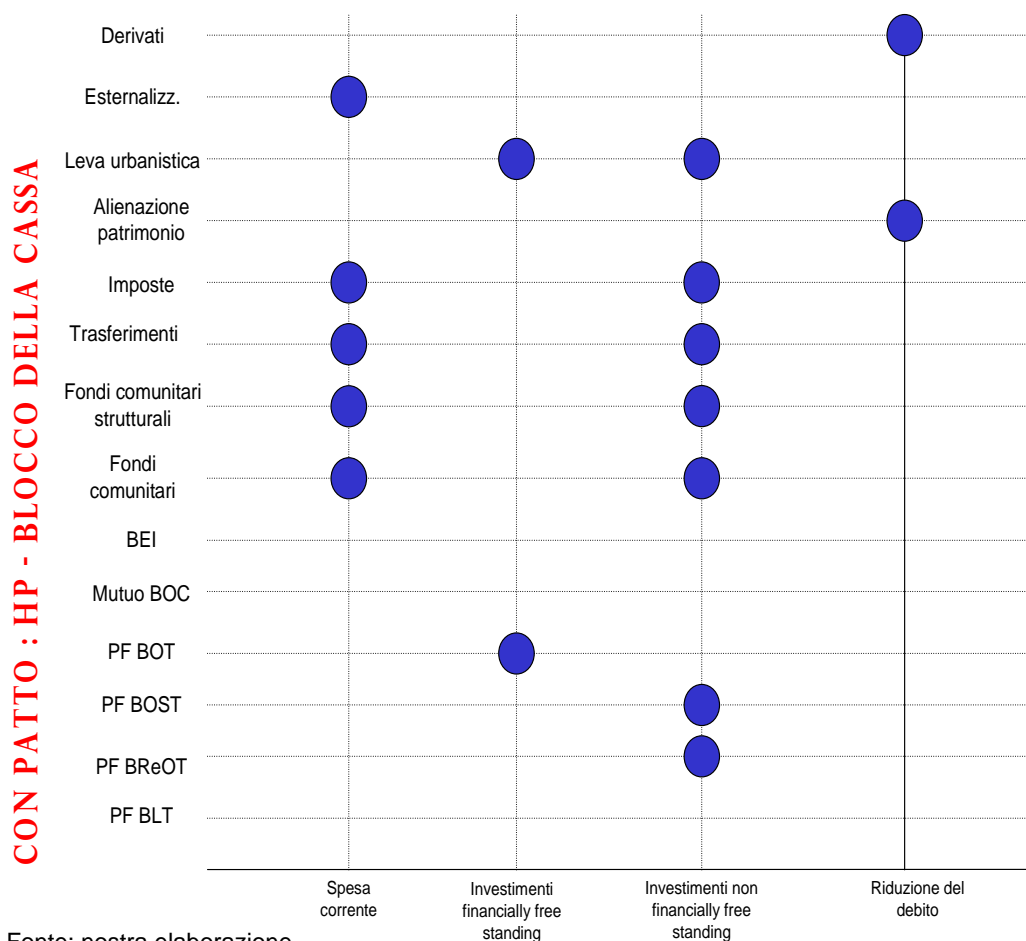
Figura 16.3 Il pallottoliere degli strumenti finanziari nell'ipotesi di blocco del debito per effetto del Patto di stabilità



Fonte: nostra elaborazione.

Nell'ipotesi del blocco della cassa, il finanziamento della spesa corrente, oltre che con modalità tradizionali, può portare all'utilizzo diffuso delle esternalizzazioni a società miste, aumentando conseguentemente i costi complessivi di gestione dei servizi.

Figura 16.4 Il pallottoliere degli strumenti finanziari nell'ipotesi di blocco della cassa per effetto del patto di stabilità



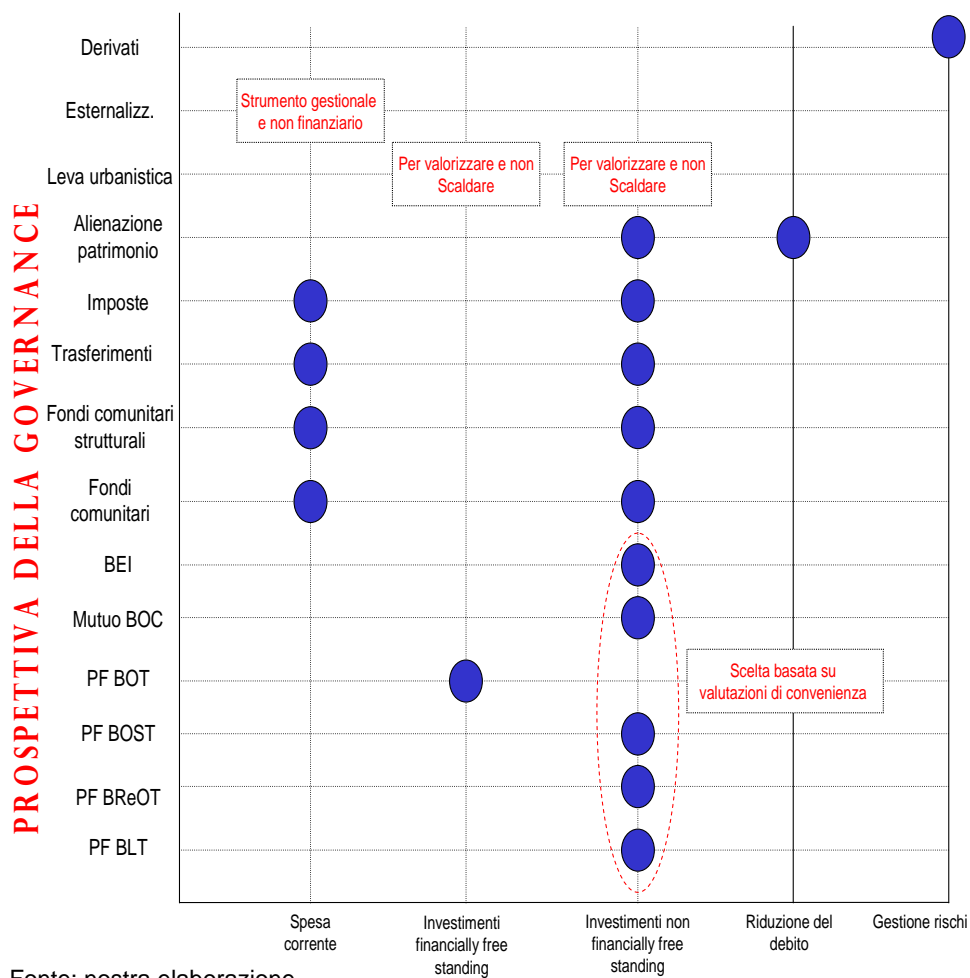
Nell'ipotesi in cui si possa conseguire un'applicazione più efficiente del Patto di stabilità, secondo i principi esposti nel capitolo 15, la scelta degli strumenti di finanziamento potrà essere guidata da principi di valutazione economica e finanziaria orientati all'individuazione dello strumento più adeguato e conveniente, eliminando conseguentemente le distorsioni generate da una applicazione troppo stringente del Patto.

Infatti, come è possibile notare in figura 16.5, il finanziamento di operazioni non finanziarily free standing potrà essere effettuato con molteplici strumenti, la

cui scelta dipenderà dal principio di convenienza e coerenza. Inoltre l'utilizzo di strumenti non finanziari, quali la leva urbanistica e le esternalizzazioni, potranno essere utilizzati in funzione dei loro reali fini e non come modalità per superare i limiti imposti dal Patto.

Questo terzo pallottoliere, relativo a meccanismi di applicazione del Patto più flessibili, mette in evidenza quanto illustrato nel capitolo precedente e cioè la possibilità di responsabilizzare maggiormente gli enti su obiettivi di contenimento della spesa e di riduzione del debito di medio periodo, conseguibili non solo attraverso "il non fare" ma attraverso "il fare più efficientemente", generando conseguentemente un maggior *value for money* da cui dipende un maggior valore sociale.

Figura 16.5 Il pallottoliere degli strumenti finanziari nell'ipotesi di un Patto di stabilità applicato secondo la prospettiva della governance.



16.3 La “cassetta degli attrezzi”

Nei capitoli precedenti sono stati presentati i vari strumenti che gli enti locali possono utilizzare per il finanziamento della spesa corrente e della spesa per investimenti.

Di seguito si propone una tabella riassuntiva dei vari strumenti analizzati, evidenziandone i fini, le procedure di attivazione e i tempi, gli impatti sul

bilancio, la rilevanza ai fini dell'applicazione del Patto di stabilità, i vantaggi, le criticità e gli eventuali strumenti alternativi.

Questa “scatola degli attrezzi” vuole rappresentare una bussola, semplice ed immediata, per supportare quotidianamente le scelte di finanziamento degli enti locali.

Le scelte di finanziamento degli enti locali

Tabella 16.1 La “cassetta degli attrezzi”

Strumento	Finalità	Procedure di attivazione	Tempi procedurali	Impatto sul bilancio	Impatto ai fini del Patto di stabilità interno	Vantaggi	Criticità	Strumenti alternativi
Leasing finanziario – immobiliare	Finanziamento degli investimenti	Progetto preliminare Gara ad evidenza pubblica (procedura ristretta)	6-8 mesi	Il canone ricade interamente sulle spese correnti (Titolo I) Non incide sul calcolo del limite di indebitamento	Il canone è rilevante ai fini del calcolo dei Saldi	Utilizzabile per progetti a tariffazione sulla pubblica amministrazione di valore limitato (inferiore a 2 milioni di €) Non genera debito IVA sui canoni ridotta al 10%	Scarsa flessibilità L'immobile entra a far parte del patrimonio del soggetto finanziatore	Project finance Mutuo Emissione obbligazionaria
Leasing operativo	Finanziamento di attrezzature ed impianti	Gara ad evidenza pubblica (procedura ristretta)	6-8 mesi	Il canone ricade interamente sulle spese correnti (Titolo I) Non incide sul calcolo del limite di indebitamento	Il canone è rilevante ai fini del calcolo dei Saldi	Nel bilancio finanziario, l'impatto è spalmato nel tempo Garanzia di continuo aggiornamento tecnologico	-	Mutuo, Autofinanziamento
Mutuo	Finanziamento degli investimenti	Gara ad evidenza pubblica	2-4 mesi	La quota interessi della rata ricade sulla spesa corrente (Titolo I) La quota capitale ricade sul titolo III (Spese per rimborso debito)	La quota interessi della rata è rilevante ai fini del calcolo dei Saldi	Basso costo dell'operazione (Cassa depositi e prestiti) Possibilità di rinegoziare	Scelta tasso (alta variabilità ed imprevedibilità di medio termine) Medio-bassa flessibilità	Project finance Emissione obbligazionaria

Le scelte di finanziamento degli enti locali

Emissioni obbligazionarie	Finanziamento degli investimenti	Non obbligo di gara, ma comunque procedura competitiva	2-4 mesi	La quota interessi della rata ricade sulla spesa corrente (Titolo I) La quota capitale ricade sul titolo III (Spese per rimborso debito)	La quota interessi della rata è rilevante ai fini del calcolo dei Saldi	Flessibilità Tassi interesse contenuti Retrocessione fiscale (per grandi enti)	Scelta tasso (alta variabilità ed imprevedibilità di medio termine) Medio-bassa flessibilità Soglia minima dell'emissione	Project finance Mutuo Emissione obbligazionaria in pool
Emissioni obbligazionarie in pool	Finanziamento degli investimenti	Non obbligo di gara, ma comunque procedura competitiva	4-8 mesi (tempi per accordo quadro)	La quota interessi della rata ricade sulla spesa corrente (Titolo I) La quota capitale ricade sul titolo III (Spese per rimborso debito)	La quota interessi della rata è rilevante ai fini del calcolo dei Saldi	Flessibilità Possibilità di accedere alle emissioni anche per tagli piccoli Tassi interesse contenuti Retrocessione fiscale (per grandi enti)	Scelta tasso (alta variabilità ed imprevedibilità di medio termine)	Project finance Mutuo
Project finance (diversi modelli)	Finanziamento degli investimenti	Gara (ad iniziativa pubblica o privata)	6-14 mesi	Impatto sulla spesa corrente (Titolo I), solo nell'ipotesi di operazioni a tariffazione sulla pubblica amministrazione o di integrazione di ricavi Impatto sulla spesa per investimenti (Titolo II), nell'ipotesi di corresponsione di contributo	L'eventuale tariffa a carico della pubblica amministrazione è rilevante ai fini dei Saldi L'eventuale contributo erogato è rilevante ai fini dei Saldi	Elevata flessibilità Riduzione degli impatti su bilancio Possibilità di erogare un prezzo differente dal denaro (immobili, diritti reali) Possibilità di operazioni integrate, con valorizzazione del	Gara articolata Negoziazione con gli operatori privati Difficoltà di valutazione delle variabili economico-finanziarie	Mutuo Emissione obbligazionaria
Dismissioni	Finanziamento degli	Gara ad evidenza	6 mesi	Impatto sulle entrate del titolo	Non rilevanti ai	Risorse finanziarie per	Rischio di distorsioni	Project finance

Le scelte di finanziamento degli enti locali

	investimenti Riduzione del debito	pubblica		IV (entrate da alienazioni)	fini dei Saldi	gli investimenti	rispetto al Patto di stabilità interno	Mutuo Emissione obbligazionaria
Fondi comuni di investimento immobiliare	Finanziamento degli investimenti Riduzione del debito	Gara ad evidenza pubblica per la scelta dell'advisor e della società di gestione del risparmio	10 mesi	Nessun impatto se non si cedono le quote del fondo Impatto sulle entrate del titolo IV (entrate da alienazioni) in caso di cessione delle quote	Non rilevanti ai fini dei Saldi	Risorse finanziarie per gli investimenti Possibilità di valorizzazione del patrimonio Rilevante governante sulla SGR	Rischio di distorsioni rispetto al Patto di stabilità interno	Project finance Mutuo Emissione obbligazionaria
Fondi comunitari	Finanziamento investimenti e spesa corrente	Partecipazione a bandi (anche negoziazioni dirette con le autorità di gestione)	6 mesi	Nessuno	NO	Possibilità di integrazione delle risorse proprie dell'ente con risorse finalizzate allo sviluppo socio-economico In relazione ai fondi settoriali, possibilità di attivare partnership a livello europeo rilevanti per il rafforzamento delle competenze	Difficoltà ad accedere ai fondi per scarse competenze interne agli enti e per una programmazione spesso farraginosa da parte delle autorità di gestione di fondi strutturali Necessità di rendicontazione	I finanziamenti comunitari devono essere gestiti in modo complementare rispetto a tutte le altre risorse dell'ente

Fonte: nostra elaborazione.

Nell'analisi dei possibili strumenti, si ritiene che l'ente debba prestare particolare attenzione ad alcune strategie di "aggiramento" del Patto che potrebbero rivelarsi, nel medio-lungo periodo, distorsive non solo in termini aziendali, ma anche economico-sociali.

Una prima possibile manovra riguarda la destinazione degli oneri di urbanizzazione. La possibilità di utilizzare i proventi delle concessioni edilizie (anche derivanti dal recupero di evasione in materia, oltre che da eventuali condoni) per una quota non superiore al 50% per il finanziamento delle spese correnti ha condotto molti enti locali ad una eccessiva espansione edilizia. Il ricorso agli oneri di urbanizzazione, negli anni di applicazione del Patto, ha fatto registrare un andamento sempre crescente, con tassi più elevati soprattutto negli anni 2005 e 2006, di maggiore inasprimento del Patto.

Un secondo elemento di criticità ha riguardato l'utilizzo di strumenti derivati (in particolare interest rate swap), spesso con finalità distorte rispetto alle motivazioni originarie (rinegoziazione del debito). L'analisi di questo strumento esula dalle finalità di questo volume; tuttavia, giova ricordare come solo un numero limitato di enti ha utilizzato, in passato, gli swap per la loro funzione originaria, che è quella di copertura dal rischio tassi: alcuni enti locali hanno, invece, utilizzato strumenti derivati in maniera impropria, prevalentemente come forma di finanziamento (non soggetta alla normativa sull'indebitamento degli enti locali) per la spesa corrente, spesso attraverso up-front di valore elevato (fino all'introduzione del limite normativo dell'1%).

Non meno trascurabile, come visto in precedenza, l'impatto derivante dal crescente ricorso sia a forme di gestione non soggette al Patto di stabilità (Unioni dei Comuni e Comunità montane), sia a forme di esternalizzazione pura dei servizi. Le Unioni dei Comuni sono cresciute del 170%, dal 1998 al 2008, con circa 1320 comuni coinvolti (ben il 20% sono comuni superiori ai 5.000 abitanti, e quindi soggetti al Patto). Non sempre queste scelte sono supportate da adeguate analisi di fattibilità e valutazioni di convenienza economica: basti pensare non solo che circa il 45% delle Unioni dei Comuni ha chiuso in perdita i bilanci del 2006, ma che spesso il costo di produzione unitario dei servizi nell'Unione supera il costo originario che i Comuni sopportavano singolarmente.

Infine, il ricorso consistente agli strumenti del project finance e, più in generale, alle partnership pubblico privato per la realizzazione di investimenti: come visto in precedenza, dal 2003 al 2008 sono state avviate dalle amministrazioni locali circa 6.100 operazioni di project finance, per un importo pari a circa 50 miliardi di euro. La ricerca ha analizzato le operazioni svolte in quattro settori di rilievo (parcheggi, cimiteri, centri sportivi, edifici pubblici). L'analisi delle operazioni ha evidenziato, in particolare:

- scarsa verifica della pre-fattibilità dell'intervento (inserimento di operazioni nei documenti programmatori, senza verifica delle condizioni sostanziali di fattibilità dell'operazione: utilità per la collettività; presenza di un reale bisogno e quindi di un bacino di riferimento; valutazione delle alternative di realizzazione e analisi dei relativi costi; verifica dei rischi e dell'impatto nel medio-lungo periodo): 52% dei casi;
- scarsa programmazione del territorio (mancata individuazione degli obiettivi strategici, sociali, gestionali, urbanistici associati all'operazione, che viene lasciata interamente alle valutazioni del mercato): 25% dei casi;
- mancanza di elementi essenziali per la realizzazione dell'opera: indicazione delle finalità dell'opera (7% dei casi), individuazione della destinazione d'uso (10%), analisi concreta dei bisogni della collettività (15%); chiara definizione delle aree su cui dovrà essere realizzato l'intervento (12%);
- contrasto con strumenti di programmazione approvati precedentemente dall'ente: contrasto palese con strumenti e destinazione urbanistica (16%).

Alla luce dell'analisi effettuata, delle esperienze esaminate, dei contatti con gli operatori, si ritiene che l'introduzione di nuovi strumenti di gestione delle politiche di finanziamento sia possibile laddove si è in grado di controllare alcune delle condizioni richieste da ogni processo di innovazione e da quello finanziario in particolare:

- la qualità dei sistemi e delle regole utilizzate per l'attività gestionale, soprattutto nei rapporti con soggetti economici esterni;
- la cultura organizzativa e le competenze di risorse umane che operano nelle aziende e nei sistemi pubblici;
- una più rilevante attenzione alle fasi di verifica di fattibilità, di ricerca di interlocutori adeguati, di negoziazione e di stipula di accordi in grado di ripartire i rischi secondo criteri efficienti ed equi;
- la capacità di visione strategica, per indirizzare le decisioni di investimento verso interventi di sviluppo socio-economico dell'area territoriale amministrata;
- la capacità di assumere corrette decisioni finanziarie, basandosi su appropriati criteri di valutazione e di selezione tra forme alternative di finanziamento, esaminando l'impatto sul bilancio e sull'autonomia gestionale di lungo periodo.

Diventa quindi essenziale, per le aziende pubbliche, prestare crescente attenzione a questi elementi, all'interno di una strategia di sviluppo generale, perseguibile solo attraverso una strategia immobiliare e finanziaria in grado di supportarla.