

Finanza Locale Monitor

Servizio Studi

Gennaio 2007

INTESA  SANPAOLO

INDICE

La Finanziaria 2007 per gli Enti territoriali*	3
L'impatto della finanziaria sulle economie e le amministrazioni locali	3
<i>Le misure considerate</i>	3
<i>L'impatto della Finanziaria sulle Regioni</i>	4
<i>La Finanziaria per i Comuni</i>	8
<i>L'impatto complessivo della Finanziaria sul territorio</i>	11
Le misure che impattano sugli Enti territoriali	12
<i>La Finanziaria e le Regioni</i>	12
<i>La Finanziaria e gli Enti Locali</i>	15
<i>Le misure che riguardano il mercato dei capitali</i>	18
Appendice	19
<i>La Finanziaria in pillole</i>	19
<i>Nota metodologica sul calcolo degli effetti della Finanziaria</i>	20
Il rating degli Enti territoriali italiani al 31/12/2006	22
La questione del Ceiling	22
Le variazioni nel merito di credito nel 2006	27
La metodologia di default congiunto sui rating di Regioni e Enti locali in Europa, Medio Oriente e Africa di Moody's	30

A cura di Laura Campanini

Tel. 02 8796 2074

e-mail: laura.campanini@intesaspaolo.com

*** in collaborazione con Ref.**

La Finanziaria 2007 per gli Enti territoriali

L'impatto complessivo della Finanziaria sulle Regioni ordinarie è quantificabile in circa 6 miliardi di euro con un miglioramento del saldo di competenza di circa 1 miliardo rispetto alla legislazione vigente. Il miglioramento del saldo imposto ai Comuni è ben più ampio: pari a circa 2,8 miliardi di euro, conseguente a una manovra che comporta interventi per complessivi 6 miliardi di euro. Alquanto differenziato è l'impatto a livello territoriale: i contribuenti del Sud saranno quelli più colpiti sia dal maggior prelievo fiscale sia dalla più marcata riduzione della spesa.

Come oramai accade da diversi anni, il principale documento di bilancio interessa in modo crescente l'attività degli Enti territoriali. Nella fattispecie, il combinato disposto di una manovra di bilancio particolarmente densa e la constatazione di un ruolo sempre più accresciuto delle amministrazioni decentralizzate determinano una forte rilevanza della legge Finanziaria 2007 sulla sfera d'azione degli Enti territoriali.

La presente nota intende analizzare l'impatto della manovra sulle Amministrazioni locali. Il lavoro è strutturato in due sessioni.

Nella prima si presenta una **valutazione quantitativa dei provvedimenti che riguardano le amministrazioni locali**, con riferimento sia alla struttura di bilancio degli Enti, sia agli effetti che essi dispiegano lungo il territorio. A tal fine, dopo una prima selezione degli interventi suscettibili di quantificazione, si propone una valutazione degli effetti sul bilancio aggregato dei Comuni e delle Regioni (a statuto ordinario). Successivamente, e sempre limitatamente a Comuni e Regioni, si analizzano gli effetti della Finanziaria sulla struttura di bilancio, distinti per ubicazione dell'Ente. Infine, si valutano gli effetti complessivi lungo il territorio della Manovra sulle Amministrazioni locali, in termini di variazione della pressione fiscale locale e della spesa pro-capite.

Nella seconda sessione si illustrano le misure che riguardano le amministrazioni locali della Finanziaria 2007, in modo da fornire un quadro sufficientemente esaustivo di quello che sarà **l'impianto legislativo con riferimento a Regioni, Province e Comuni** per l'anno in corso. Per comodità di lettura, i provvedimenti, sinteticamente elencati nella tabella in appendice secondo la numerazione dei commi, sono commentati con riferimento all'Ente su cui esercitano i loro effetti.

L'impatto della finanziaria sulle economie e le amministrazioni locali

Le misure considerate

Ai fini delle quantificazioni presentate in questa nota vengono prese in considerazione le sole misure suscettibili di una valutazione e imputazione a bilancio. Di conseguenza, sono escluse le misure sia di tipo meramente qualitativo, sia quelle per cui non è possibile individuare o un criterio per quantificarne l'impatto, o uno per imputarne gli effetti su base territoriale.

I provvedimenti che rispettano tali requisiti, per la cui descrizione si rimanda alle pagine precedenti, sono valutati secondo ipotesi di lavoro ad hoc, che in quanto tali potrebbero differire dalle quantificazioni ufficiali.

Per quanto riguarda le Regioni, i provvedimenti oggetto di quantificazione sono:

- la compartecipazione regionale all'accisa sul gasolio (comma 12);
- la riduzione della spesa per il personale (commi 557-562);
- la riduzione della spesa per il personale nella Sanità (comma 565);
- il Patto di Stabilità interno (commi 655-694);
- la riduzione per oneri politici e amministrativi (commi 721-723);
- il rifinanziamento del trasporto pubblico locale (commi 1230-1231);
- l'aumento del gettito dell'Addizionale a seguito della modifica di calcolo dell'imponibile Ire (commi 6-11);
- gli effetti della riduzione del cuneo fiscale sui bilanci delle Regioni (commi 266-269).

Il complesso delle misure che impattano sui bilanci delle Regioni assume un valore cumulato, somma dei valori assoluti dei singoli provvedimenti, di circa 6 miliardi di euro, pari a 3 miliardi di minori spese, 500 milioni di maggiori entrate e 2,5 miliardi di minori introiti.

Per quanto riguarda i Comuni, hanno costituito oggetto di valutazione le seguenti misure previste in Finanziaria:

- l'incremento dell'autonomia tributaria sul versante dell'Addizionale all'Ire, con l'innalzamento dell'addizionale comunale allo 0,8% (commi 142-143);
- l'introduzione dell'imposta di scopo per la realizzazione delle opere pubbliche (commi 145-151);
- l'introduzione di una compartecipazione "dinamica" al gettito dell'IRE dello 0,69% nel 2007 (commi 189-193);
- l'assegnazione effettiva del catasto ai Comuni (commi 195-200);
- le misure per il contenimento della spesa per il personale (commi 557-562);
- la nuova formulazione del Patto di Stabilità interno (commi 655-694)
- l'aumento del gettito dell'Addizionale a seguito della modifica di calcolo dell'imponibile Ire (commi 6-11).

Il valore cumulato della Finanziaria che impatta sui Comuni può essere quantificato in circa 6,5 miliardi di euro, suddivisi in 2,4 miliardi di maggiori entrate, 850 milioni di minori trasferimenti, 2,25 miliardi di minori spese e un miliardo di maggiori uscite.

L'impatto della Finanziaria sulle Regioni

L'impatto della manovra finanziaria per il 2007 sul bilancio delle Regioni può essere riassunto in un **miglioramento del saldo di competenza di circa 1 miliardo di euro rispetto alla legislazione vigente**, che inverte la tendenza al peggioramento sperimentata nel periodo 2001-2005. **Il contenimento dell'indebitamento si realizza grazie ai risparmi di spesa, quantificabili in circa 3 miliardi di euro, che più che compensano il calo netto delle entrate, pari a 2 miliardi di euro, indotto dalla riduzione del cuneo fiscale.** Per quanto riguarda le misure di contenimento della spesa, il rilievo maggiore è sicuramente da ascrivere agli effetti del Patto di Stabilità interno, che comporta una riduzione di quasi 1.500 milioni di euro, ovvero la metà dei risparmi complessivi. La restante parte, invece, è da imputare alla riduzione della spesa per il personale sanitario (non inclusa nel Patto della Salute), per circa 860 milioni, al contenimento delle spese per il personale regionale in senso stretto (circa 200

milioni) e alla riduzione degli oneri politici e amministrativi per i restanti 480 milioni di euro. Sul versante delle entrate, invece, la riduzione netta che emerge deriva dalla contrapposizione di tre misure minori di aumento delle risorse con una sostanziale contrazione del gettito dell'Irap a seguito della riduzione del cuneo fiscale. In particolare, la manovra prevede in via incrementale circa 50 milioni di compartecipazione al gettito sull'accisa sul gasolio, l'erogazione di 160 milioni per il rifinanziamento del trasporto pubblico locale¹ e l'incremento di oltre 300 milioni di euro derivante dall'allargamento della base imponibile Ire per effetto della sostituzione delle deduzioni con detrazioni di imposta. A questi interventi, complessivamente pari a poco più di 500 milioni, si affianca una riduzione del gettito Irap di circa 2.500 milioni, sicché l'effetto netto è appunto un calo di 2 miliardi di euro delle risorse proprie delle Regioni.

Tabella 1 - Le misure delle Regioni (milioni di euro)

	comp. accisa gasolio	Rid. spesa personale	Rid. personale Sanità	Patto di Stabilità	oneri politici/ammuni.	trasporto pubblico locale	Addizionale Ire	Riduz. cuneo fiscale	Totale
Piemonte	4	17	101	127	13	16	31	243	551
Lombardia	9	20	265	191	46	27	71	756	1.385
Veneto	5	13	60	100	28	8	27	296	537
Liguria	1	4	69	42	9	6	14	67	213
Emilia Romagna	6	12	58	92	4	9	24	281	486
Toscana	4	11	52	87	10	14	20	188	384
Umbria	1	7	8	34	33	3	5	34	126
Marche	2	9	17	40	6	2	11	70	158
Lazio	6	22	79	231	217	19	37	272	884
Abruzzo	2	7	21	50	12	5	10	44	152
Molise	0	4	5	33	27	2	2	8	80
Campania	4	36	43	205	29	20	31	112	480
Puglia	3	18	40	112	17	18	16	80	304
Basilicata	0	6	14	37	15	3	3	12	91
Calabria	2	18	27	72	12	9	12	27	178
TOTALE	49	205	859	1.454	479	162	314	2.489	6.010
<i>NORD</i>	25	66	553	553	100	66	167	1.643	3.173
<i>CENTRO</i>	13	49	156	393	266	38	73	563	1.552
<i>SUD</i>	11	89	149	508	113	58	75	283	1.285

In termini pro-capite, la manovra sulle Regioni comporta minori spese e minori entrate, rispettivamente, per 60 e 40 euro circa, sicché l'aggiustamento imposto vale circa 20 euro per abitante. Tuttavia, se si limita l'impatto esclusivamente a ciò che effettivamente viene prelevato (riscosso) o erogato ai cittadini, si può concludere che la manovra esercita attraverso il bilancio delle Regioni uno sgravio di circa 2 miliardi di euro, pari a 40 euro pro-capite, pari alla differenza tra la riduzione del cuneo fiscale per le imprese e l'aumento dell'addizionale regionale dovuto alla rimodulazione dell'Ire nazionale. Ne consegue che **buona parte dell'aggiustamento richiesto alle Regioni avviene, almeno come impostazione, per vie interne al bilancio attraverso risparmi di spesa.** Tuttavia, la Finanziaria prevede anche la possibilità di

¹ Con riferimento alle sole Regioni ordinarie

utilizzare la leva tributaria per far fronte ad esigenze di bilancio, che potrebbero alterare la ripartizione dei carichi appena discussa. Pertanto, nel valutare la struttura della manovra sulle Regioni bisogna tenere conto di questa eventualità qui non contemplata e che, se si considera che un aumento generalizzato dell'aliquota Irap di un punto percentuale genera un maggior gettito di circa 5 miliardi di euro, potrebbe trasformare un intervento sulle spese interamente in maggior prelievo fiscale (in effetti si tratta di un'ipotesi remota, in quanto le Regioni sono alquanto riluttanti ad aumentare l'aliquota Irap, vista la forte resistenza manifestata dai contribuenti a questo tributo).

Tabella 2 - Effetti complessivi sul bilancio delle Regioni e sui cittadini
(il segno + significa miglioramento)

	entrate milioni €	spese milioni €	entrate pro-capite	spese pro-capite	Saldo		Saldo (*)	
					milioni €	pro-capite	milioni €	pro-capite
Piemonte	-192	258	-44	60	66	15	309	71
Lombardia	-649	522	-69	56	-128	-14	628	67
Veneto	-256	201	-54	43	-55	-12	241	51
Liguria	-46	124	-29	78	78	49	145	91
Emilia Romagna	-241	166	-58	40	-75	-18	206	50
Toscana	-151	160	-42	44	9	3	197	55
Umbria	-24	82	-28	96	59	68	92	107
Marche	-54	73	-36	48	19	12	88	58
Lazio	-211	550	-40	104	339	64	611	116
Abruzzo	-27	90	-21	70	63	49	108	83
Molise	-3	69	-11	214	65	203	73	226
Campania	-57	313	-10	54	256	44	368	64
Puglia	-42	186	-10	46	144	35	224	55
Basilicata	-5	72	-9	121	67	112	79	132
Calabria	-4	129	-2	64	124	62	151	75
TOTALE	-1.965	2.996	-40	61	1.032	21	3.521	71
<i>NORD</i>	-1.385	1.272	-57	53	-113	-5	1.530	63
<i>CENTRO</i>	-440	865	-39	77	425	38	989	88
<i>SUD</i>	-140	859	-10	61	719	51	1.002	71

(*) al netto dello sgravio Irap

Se questo è il quadro medio nazionale, se si scende a livello territoriale, e si considera sempre la finanziaria nella sua impostazione al netto degli spazi di autonomia esercitabili, il primo dato che emerge è la contrapposizione dell'effetto finale sul saldo tra Nord e Centro-Sud. Mentre **nelle Regioni settentrionali, infatti, il contributo netto dato alla correzione di bilancio della Pubblica Amministrazione è negativo, le Regioni del Centro e del Sud devono operare una variazione, rispettivamente, di oltre 400 e 700 milioni di euro.** Alla radice di tale asimmetria si rinviene l'impatto dei tagli del cuneo fiscale, che vista la distribuzione dei contribuenti Irap, sono largamente concentrati al Nord. **Al netto dello sgravio, lo sforzo richiesto alle Regioni è più equamente distribuito,** anche se quelle del Centro-Sud rimangono sempre più vincolate agli impegni di correzione. In termini pro-capite, le Regioni del mezzogiorno, al netto dello sgravio, sono obbligate a varare manovre correttive quantificabili intorno ai 71 euro pro-capite, in linea con la media nazionale. Viceversa, le Regioni centrali

subiscono una manovra di oltre 80 euro pro-capite, che si confronta con una correzione netta al Nord del saldo di bilancio di poco più di 60 euro pro-capite.

Tra le Regioni più colpite si segnalano i casi di Molise e Basilicata, giacché la manovra non tiene conto nel suo impianto di eventuali diseconomie di scala nell'erogazione della spesa pubblica e tende pertanto a penalizzare gli Enti più piccoli. Viceversa, le Regioni meno interessate dal Patto sono quelle che si sono dimostrate più virtuose nel contenere la spesa negli anni passati.

Tabella 3 - Gli indicatori di bilancio delle Regioni

	Autonomia tributaria			Autonomia finanziaria		
	Vigente	Programmatica	Variazione	Vigente	Programmatica	Variazione
Piemonte	66,3%	65,7%	-0,6%	74,7%	75,0%	0,3%
Lombardia	83,1%	82,3%	-0,8%	84,4%	83,1%	-1,3%
Veneto	82,8%	82,3%	-0,6%	80,0%	79,0%	-1,0%
Liguria	60,0%	59,4%	-0,6%	55,9%	56,5%	0,5%
Emilia Romagna	82,8%	82,2%	-0,6%	87,0%	85,6%	-1,3%
Toscana	80,1%	79,5%	-0,6%	80,1%	79,7%	-0,4%
Umbria	66,2%	65,7%	-0,6%	40,3%	40,5%	0,3%
Marche	78,0%	77,5%	-0,4%	117,1%	118,3%	1,3%
Lazio	79,1%	78,5%	-0,6%	59,4%	60,0%	0,7%
Abruzzo	48,8%	48,2%	-0,6%	48,4%	49,0%	0,5%
Molise	30,6%	30,3%	-0,3%	24,5%	25,6%	1,0%
Campania	48,4%	47,9%	-0,5%	42,1%	42,5%	0,4%
Puglia	49,9%	49,4%	-0,4%	52,0%	52,5%	0,4%
Basilicata	39,2%	38,9%	-0,3%	36,1%	37,2%	1,2%
Calabria	42,4%	42,1%	-0,3%	41,6%	42,4%	0,9%
TOTALE	69,0%	68,3%	-0,7%	66,5%	66,4%	-0,1%
<i>NORD</i>	77,7%	77,0%	-0,7%	79,9%	79,1%	-0,8%
<i>CENTRO</i>	78,2%	77,6%	-0,6%	67,8%	68,2%	0,4%
<i>SUD</i>	46,8%	46,4%	-0,4%	44,2%	44,8%	0,6%

Infine, è interessante valutare come varino due indicatori rilevanti ai fini dell'analisi dello stato di salute delle Regioni: **l'autonomia tributaria e quella finanziaria**. Come si può vedere dalla tabella allegata, **la prima registra una sostanziale e generalizzata riduzione**, visto che, una volta considerato il taglio del cuneo fiscale, il calo delle entrate tributarie diviene rilevante, a fronte di una quasi invarianza delle altre entrate. Per quanto detto in precedenza, sono le Regioni del Nord a registrare il calo di autonomia tributaria più significativo. **Più eterogeneo l'andamento dell'autonomia finanziaria, in quanto alla riduzione delle entrate proprie si contrappone un calo della spesa**. Il combinato disposto di questi due fenomeni genera al Nord una riduzione dell'autonomia finanziaria, in particolare in Lombardia, Veneto e Emilia Romagna, ma non in Piemonte e Liguria. Viceversa, al Centro e al Sud la riduzione delle spesa indotta dal Patto supera il calo di entrate proprie connesso ai tagli del cuneo, sicché l'autonomia finanziaria aumenta in tutte le Regioni, eccetto la Toscana. Ancora una volta, comunque, **si può constatare come le decisioni assunte a livello centrale di governo modificano la struttura di bilancio degli Enti decentrati in modo non coerente con l'obiettivo di maggiore autonomia dei governi locali implicito nella riforma federale**.

La Finanziaria per i Comuni

Il miglioramento del saldo imposto ai Comuni dalla Finanziaria è pari a circa 2,8 miliardi di euro, un valore ben più ampio di quello richiesto alle Regioni. Anche il modo in cui si esplica la correzione si differenzia sostanzialmente da quanto visto per le Regioni. **Per i Comuni, infatti, il peso dell'attivazione della leva fiscale è superiore al contenimento delle spese, che a questo livello di governo manifestano ampi margini di incomprimibilità,** essendo in gran parte servizi ai cittadini. Nel complesso, **le maggiori entrate, pari a circa 1,6 miliardi di euro,** derivano dagli 850 milioni della compartecipazione dinamica all'Ire, compensati da minori trasferimenti della stessa entità, cui si aggiunge l'effetto di maggiorazione della base imponibile dell'addizionale causato dalla sostituzione delle deduzioni con detrazioni, che comporta un aumento del gettito dell'addizionale comunale di circa 100 milioni di euro. Sempre sul versante dell'Ire, la possibilità concessa ai Comuni di variare l'aliquota di compartecipazione è suscettibile di alimentare un maggior gettito di circa 600 milioni. Tale stima viene effettuata considerando l'impatto del Patto di Stabilità sui singoli comuni e ipotizzando che ciascun comune sfrutti i propri margini di manovra fino a copertura degli oneri imposti dal Patto. Infine, concorrono alla formazione di nuove entrate, il gettito ottenibile con l'attivazione dell'imposta di scopo a valere sull'Ici (si assume che circa il 30% del potenziale gettito, pari a circa 950 milioni secondo l'Anci, sia effettivamente estratto, ovvero 300 milioni) e le maggiori entrate derivanti dall'assegnazione del Catasto ai Comuni (circa 600 milioni). **Per quanto riguarda le misure sul versante della spesa, queste sono quantificabili in circa 1.400 milioni** per ciò che attiene il Patto di Stabilità Interno, ovvero i 2 miliardi di euro complessivamente richiesti ai Comuni decurtati dei 600 milioni ottenibili attraverso la leva fiscale, cui bisogna sommare le misure di contenimento della spesa per il personale che sfiorano gli 800 milioni di risparmi. Con segno negativo, in termini di impatto sul bilancio, invece, si computano le spese per la realizzazione di infrastrutture, che come ammontare sono simmetriche al gettito stimato per l'imposta di scopo a ciò finalizzata, ma maggiori rispetto ai 300 milioni sopra definiti in maniera proporzionale così come definito dalla norma, in quanto questi ultimi possono concorrere al finanziamento fino ad un massimo del 30% dell'investimento complessivo (nel computo, quindi, si sono considerati investimenti pari ad un miliardo di euro). **Se valutata in termini pro-capite, la manovra sui Comuni impone una variazione di quasi 60 euro, fatta da oltre 30 euro di maggiori entrate e circa 25 euro di maggiori spese.** Considerando lo sforzo effettivo che ricade sui cittadini, questo può essere valutato in termini di maggiore Ire prelevata a livello locale, in quanto l'imposta di scopo restituisce una spesa sul territorio di pari ammontate e i proventi derivanti dal trasferimento del Catasto sono compensati da una maggiore efficienza del servizio. Sotto questa ipotesi, la maggiore pressione fiscale comunale associabile alla Finanziaria è pari a 705 milioni, che equivale a circa 14 euro pro-capite. Anche nel caso dei Comuni, quindi, la maggior parte della correzione si realizza all'interno dell'attività di bilancio degli Enti, mentre il contributo richiesto ai cittadini per la correzione dei bilanci comunali è limitata ad un quarto del totale

Tabella 4 - Le misure dei Comuni (milioni di euro)

	Aliquota Addizion.	Riduzione spesa per il personale	Compartecip. dinamica Ire	Minori trasferim. per compartecip. Ire	Patto di Stabilità interno	Addiz. Ire	Imposta di scopo	Investim. finanziati con imposta di scopo	Catasto	Totale (*)
Piemonte	91	89	87	87	101	10				466
Lombardia	32	162	205	205	413	24				1.041
Veneto	28	73	88	88	207	9				491
Liguria	39	30	31	31	15	5				151
E.Romagna	60	67	89	89	101	8				413
Toscana	77	59	68	68	52	7				330
Umbria	22	12	14	14	13	2				76
Marche	15	20	25	25	63	4				151
Lazio	119	93	98	98	22	12				442
Abruzzo	9	15	17	17	55	3				117
Molise	1	4	4	4	16	1				29
Campania	57	95	58	58	169	10				447
Puglia	36	40	41	41	124	5				288
Basilicata	5	7	6	6	25	1				50
Calabria	10	23	18	18	88	4				162
TOTALE	600	788	850	850	1.463	105	300	1.000	600	6.555
<i>NORD</i>	250	420	500	500	836	56	162	539		3.263
<i>CENTRO</i>	233	184	205	205	149	24	77	256		1.332
<i>SUD</i>	117	183	145	145	478	25	62	205		1.360

(*) Il totale è ottenuto sommando il maggior gettito della compartecipazione con minori trasferimenti. Il totale nazionale è dato dalla somma delle singole regioni più il gettito del Catasto, che non è regionalizzabile, e quello dell'imposta di scopo e delle connesse spese di investimento, che vengono anche considerate nelle ripartizioni territoriali.

Passando all'analisi territoriale degli effetti della Manovra, si può osservare come sul versante dei Comuni si manifestino caratteristiche simmetriche a quanto registrato per le Regioni. **Sul versante delle entrate, sono i Comuni del Centro a fornire il contributo pro-capite maggiore alla correzione del comparto** (nel calcolo non vengono considerati gli incassi del trasferimento del Catasto, in quanto non ripartibili). Tuttavia, poiché i Comuni del Nord sono anche quelli che negli anni trascorsi hanno registrato una maggiore vivacità di spesa e l'hanno finanziata già con l'autonomia fiscale a disposizione, limitando quindi l'attuale manovrabilità dell'addizionale, sul versante delle uscite il loro concorso pro-capite alla correzione complessiva di bilancio è superiore e uguale a quello delle regioni meridionali. **In valore assoluto, però, oltre metà della correzione proviene dai Comuni del Nord, mentre il Centro e il Sud forniscono un contributo, rispettivamente, di circa 400 e 660 milioni.** In termini pro-capite, i Comuni del Nord, al netto degli effetti del passaggio del Catasto alla loro competenza, generano un miglioramento di bilancio pari a poco meno di 50 euro, contro i 37 del Centro e i 47 del Sud. **Se si valuta la distribuzione della pressione fiscale lungo il territorio, sono i cittadini del Centro, con circa 23 euro pro-capite, a sopportare il maggior carico tributario, oltre il doppio di quanto imposto al sud.** Nei comuni del Nord, invece, la pressione fiscale pro-capite si colloca su un valore in linea con la media nazionale.

Tabella 5 - Effetti complessivi sul bilancio dei Comuni e sui cittadini
(il segno + significa miglioramento)

	Entrate	Spese	entrate	spese	Saldo		Impatto fiscale	
	milioni €	milioni €	pro-capite	pro-capite	milioni €	pro-capite	milioni €	pro-capite
Piemonte	102	190	23	44	291	67	102	23
Lombardia	56	575	6	61	630	67	56	6
Veneto	37	279	8	59	316	67	37	8
Liguria	43	45	27	28	88	55	43	27
Emilia Romagna	68	168	16	40	236	57	68	16
Toscana	84	111	23	31	195	54	84	23
Umbria	23	25	27	29	48	56	23	27
Marche	18	83	12	55	101	67	18	12
Lazio	132	115	25	22	246	47	132	25
Abruzzo	12	70	9	54	82	63	12	9
Molise	2	20	6	62	22	68	2	6
Campania	68	264	12	46	332	57	68	12
Puglia	41	164	10	40	205	50	41	10
Basilicata	6	32	10	54	38	63	6	10
Calabria	13	111	7	55	125	62	13	7
TOTALE	1.605	1.251	32	25	2.856	58	705	14
<i>NORD</i>	467	717	19	30	1.184	49	306	13
<i>CENTRO</i>	334	77	30	7	411	37	257	23
<i>SUD</i>	204	456	14	32	660	47	142	10

Se si passa al dettaglio regionale, per il quale non è possibile valutare la ripartizione dell'onere connesso all'attivazione dell'imposta di scopo, i comuni che forniscono il maggior contributo alla correzione dei saldi sono quelli di Lombardia, Piemonte, Veneto e Marche, mentre quelli pugliesi e laziali devono sopportare un onere inferiore del 20% alla media nazionale. Dal punto di vista del singolo cittadino, i contribuenti più colpiti dall'incremento della pressione fiscale locale sono quelli di Liguria e Umbria, cui si contrappongono gli abitanti di Lombardia e Molise con circa 6 euro pro-capite.

Anche per i Comuni, infine, è possibile determinare come l'applicazione della manovra nazionale modifichi gli indicatori di bilancio riferiti **all'autonomia tributaria e finanziaria**.

Per quanto riguarda la prima, si riscontra un **aumento generalizzato dell'autonomia tributaria, cifrabile in circa 6 decimi** percentuali come media nazionale, ma che in Umbria, Toscana e Liguria supera il punto percentuale di maggiore autonomia. Nella ripartizione territoriale, è il Centro a sviluppare i maggiori margini di autonomia, seguito dal Nord e per ultimo il Sud. Pertanto, sebbene l'obiettivo della finanziaria di incrementare l'autonomia tributaria dei Comuni venga conseguita, rimane da rilevare il divario che si accumula tra i territori, in quanto quelli già con un più elevato grado di autonomia tendono ad incrementarlo maggiormente rispetto a quelli inizialmente più dipendenti dai trasferimenti dal centro. Ne consegue, in ottica federalista, **un allargamento dei divari** che una riforma compiuta del federalismo fiscale dovrà risolvere.

Più controverso il quadro che emerge sul versante dell'autonomia finanziaria, in quanto l'impulso esercitato dalla Manovra non è omogeneo lungo il territorio. Si registra infatti una forte crescita al Centro, ma un arretramento al Sud e al Nord, con diversi casi regionali di comuni che vedono ridursi la propria

autonomia finanziaria. Anche in questo caso, difficile riscontrare una coerenza con l'impianto federale voluto dalla riforma del Titolo quinto della Costituzione.

Tabella 6 - Gli indicatori di bilancio dei Comuni

	Autonomia tributaria			Autonomia finanziaria		
	Vigente	Programmatica	Variazione	Vigente	Programmatica	Variazione
Piemonte	23,8%	24,7%	0,9%	39,9%	40,4%	0,5%
Lombardia	21,3%	21,5%	0,2%	43,4%	41,6%	-1,8%
Veneto	30,2%	30,5%	0,3%	48,4%	46,5%	-2,0%
Liguria	33,6%	34,6%	1,0%	53,3%	54,3%	1,0%
Emilia Romagna	29,8%	30,6%	0,8%	45,6%	45,4%	-0,2%
Toscana	28,5%	29,5%	1,0%	45,3%	46,2%	0,9%
Umbria	22,7%	24,0%	1,3%	42,3%	44,0%	1,7%
Marche	28,1%	28,8%	0,7%	43,7%	42,3%	-1,4%
Lazio	29,4%	30,4%	0,9%	48,6%	49,9%	1,2%
Abruzzo	33,0%	33,5%	0,5%	58,9%	55,9%	-3,0%
Molise	31,6%	32,0%	0,4%	52,6%	49,2%	-3,3%
Campania	22,6%	23,2%	0,6%	34,6%	34,2%	-0,4%
Puglia	28,2%	28,8%	0,6%	50,9%	49,4%	-1,5%
Basilicata	21,9%	22,5%	0,6%	38,7%	37,2%	-1,5%
Calabria	19,1%	19,5%	0,4%	34,2%	32,6%	-1,6%
TOTALE	25,8%	26,4%	0,6%	44,3%	43,7%	-0,6%
<i>NORD</i>	25,2%	25,7%	0,5%	44,7%	43,7%	-1,0%
<i>CENTRO</i>	28,5%	29,5%	0,9%	46,6%	47,5%	0,8%
<i>SUD</i>	24,6%	25,2%	0,6%	41,0%	39,9%	-1,1%

L'impatto complessivo della Finanziaria sul territorio

A conclusione di questa nota dedicata all'analisi dell'impatto della Finanziaria sui bilanci delle Amministrazioni locali, si vuole quantificare il peso pro-capite in termini di maggiori entrate e minore spesa che ciascun cittadino deve sopportare, per effetto dell'esercizio delle proprie funzioni da parte di Regioni e Comuni indotto dalla manovra di bilancio varata a livello centrale.

Riassumendo quanto mostrato sopra, si può vedere come, **complessivamente, la manovra sul territorio costi a ciascun cittadino, in media, quasi 80 euro, come somma di circa 7 euro di minore pressione fiscale e 86 euro di minore spesa.** A livello territoriale, **i contribuenti del Sud sono quelli sia più colpiti dal prelievo fiscale, sia quelli più soggetti alla riduzione della spesa.** Tra le Regioni, il Molise è quello con il contributo alla correzione dei bilanci più significativo, mentre sul versante opposto stazionano gli abitanti dell'Emilia Romagna. Ovviamente, questi risultati valgono solo con riferimento agli interventi quantificati e ripartiti, essendo presenti in finanziaria provvedimenti suscettibili di esercitare effetti finanziari tali da modificare i valori appena esposti, ma qui non considerati.

Tabella 7 - L'impatto complessivo della Finanziaria sul territorio
(euro pro-capite)

	Totale entrate	Totale uscite	Totale pro-capite
Piemonte	-20,8	103,4	82,6
Lombardia	-63,2	116,7	53,5
Veneto	-46,7	102,3	55,6
Liguria	-2,0	106,2	104,2
Emilia Romagna	-41,6	80,5	38,9
Toscana	-18,7	75,3	56,6
Umbria	-0,5	124,7	124,2
Marche	-23,7	102,7	79,0
Lazio	-15,1	126,1	111,0
Abruzzo	-11,7	123,6	111,9
Molise	-4,6	275,6	271,1
Campania	1,8	99,7	101,5
Puglia	-0,2	85,9	85,8
Basilicata	0,4	175,0	175,4
Calabria	4,6	119,4	124,0
TOTALE	-7,3	85,8	78,5
<i>NORD</i>	-38,0	82,3	44,3
<i>CENTRO</i>	-9,5	83,8	74,4
<i>SUD</i>	4,5	93,4	97,9

Le misure che impattano sugli Enti territoriali

La Finanziaria e le Regioni

La manovra di bilancio prende in considerazione diversi aspetti delle poste finanziarie delle Regioni, provvedendo da un lato a modificarne il grado di autonomia finanziaria e, dall'altro, a limitarne la libertà di spesa.

Sul versante delle entrate, la Finanziaria prevede l'introduzione di una **compartecipazione regionale all'accisa sul gasolio** per autotrasporto a favore delle Regioni a statuto ordinario (comma 12), finalizzata a compensare il calo di gettito che si è prodotto sull'accisa sulla benzina, sul quale le Regioni vantavano un compartecipazione. La Finanziaria prevede che per il triennio 2007-09 l'aliquota di compartecipazione sia fissata, rispettivamente, nella misura di 2,66, 2,88 e 3,07 euro ogni mille litri di gasolio. A partire dal 2010, invece, l'aliquota di compartecipazione viene determinata, compatibilmente con l'equilibrio dei conti pubblici, in modo da compensare totalmente la perdita di gettito registrata sul versante della compartecipazione all'accisa sulla benzina.

Oltre che per effetto di questo provvedimento che interessa direttamente la struttura di bilancio delle Regioni, il quadro finanziario di tali Enti è destinato a modificarsi per gli effetti che taluni provvedimenti sono atti a produrre indirettamente sulle risultanze dei bilanci regionali.

In primo luogo, **la modifica della struttura dell'Ire**, poiché prevede una sostituzione delle deduzioni con le detrazioni d'imposta (commi 6-11), **tende a**

produrre un aumento del gettito dell'addizionale regionale all'Irpe pari a circa 380 milioni di euro. Tale aumento si realizza in corrispondenza dell'aumento della base imponibile che si produce ai fini del calcolo dell'Addizionale, dovuto alla sostituzione delle deduzioni, che agiscono sulla base imponibile, con le detrazioni, che influenzano invece il gettito dell'imposta.

Variazioni ben più consistenti sono ipotizzabili **sulla principale imposta regionale (l'Irap)** per effetto, indiretto, dell'applicazione di altri provvedimenti caratterizzanti la Manovra per il 2007. In particolare, **le misure di riduzione del cuneo fiscale per le imprese, attraverso una riduzione della base imponibile Irap, producono una perdita di gettito per le Regioni quantificabile intorno ai 2,5 miliardi di euro nel 2007, che passano a circa 4,5 negli anni successivi.**

La struttura delle entrate delle Regioni, inoltre, viene modificata dagli **interventi sul bollo auto** (commi 224-235 e 321), nel senso di una modifica della composizione tra entrate proprie e trasferimenti. Le prime, infatti, con riferimento alla tassa di circolazione regionale, complessivamente dovrebbero aumentare per tutte le Regioni, mentre i secondi, per esigenze di compensazione, dovrebbero registrare una simmetrica contrazione.

Con lo stesso criterio esplica i suoi effetti la normativa sulle società non operative (commi 109-110), che incorpora attese di maggior gettito Irap e minori trasferimenti a compensazione.

Infine, concorre ad aumentare l'ammontare di risorse proprie l'aumento dei canoni demaniali marittimi (commi 250-257), la cui pertinenza è regionale.

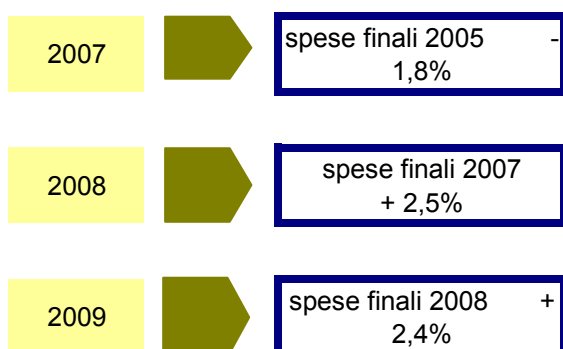
Da segnalare il potenziamento dei trasferimenti dallo Stato per il finanziamento del trasporto locale, che a partire dal 2007 prevede un'erogazione di 190 milioni di euro a copertura degli oneri contrattuali per il personale di comparto (comma 1230), che tra l'altro sono esclusi dai vincoli del Patto di Stabilità interno.

Se si passa alle misure che interessano **il lato delle spese**, l'intervento principale riguarda sicuramente l'impianto del **Patto di Stabilità** (commi 656-672), **che impone al complesso delle Regioni un risparmio di spesa di circa 1,8 miliardi di euro.** Per ciascuna Regione a statuto ordinario, infatti, **è previsto che il complesso delle spese finali nel 2007 non sia superiore a quelle del 2005 diminuite dell'1,8%, mentre per il 2008 e il 2009 viene posto un tetto alla crescita delle medesime spese, rispettivamente, del 2,5 e 2,4% rispetto sempre a questo target di riferimento** (ovvero, le spese 2005 ridotte dell'1,8%). Nel computo delle spese finali rientrano tutte le spese correnti e in conto capitale (sia in termini di competenza che di cassa), ad eccezione di quelle sanitarie e per concessione di crediti. È inoltre prevista una fase di sperimentazione per un numero limitato di regioni, in cui l'obiettivo del Patto verrà parametrato sulla base del saldo finanziario. Per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale, queste hanno la doppia possibilità di trovare un accordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze circa l'entità del contributo alla riduzione del deficit o aderire alle stesse regole delle Regioni a statuto ordinario. Inoltre, le Regioni a statuto speciale si impegnano a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato attraverso l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, ciascuna in ragione del peso che riveste all'interno della finanza pubblica regionale. In caso di violazione del Patto di Stabilità interno, le Regioni devono varare entro il 31 maggio (o in caso contrario entro il 30 giugno da parte del presidente della Regione quale commissario *ad acta*) dell'anno successivo alla violazione gli appropriati provvedimenti di riequilibrio finanziario, altrimenti si procede automaticamente all'aumento dell'accisa sulla benzina al suo livello massimo (25,8 euro per mille litri) o, qualora fosse già a tale livello, all'introduzione di un ulteriore incremento di

12,9 euro per mille litri, e della tassa di circolazione di 5 punti percentuali rispetto alle tariffe vigenti.

I paletti del triennio per le regioni ordinarie

Le spese finali



Il calcolo delle spese finali

in termini di competenza e di cassa

spese correnti	+
spese in conto capitale	-
spese per concessione di crediti	-
spese sanitarie	

Oltre che con le regole del Patto di Stabilità interno, la Finanziaria esercita una pressione al contenimento della spesa regionale attraverso il sistema della razionalizzazione degli acquisti per mezzo delle **convenzioni Consip**, stipulabili anche a livello regionale con efficacia sugli Enti ivi ubicati (commi 449-457). I risparmi provenienti da questi provvedimenti, essendo conseguibili nel medio periodo, non sono quantificati.

In prima battuta, anche **alle misure volte a riorganizzare la spesa per il personale non è assegnato un obiettivo quantitativo**. Tuttavia, in esse si stabilisce che la spesa del personale deve ridursi, sia attraverso una riduzione degli addetti alle funzioni di back-office, sia limitando le dotazioni del fondo integrativo per la contrattazione decentrata (comma 557). Inoltre, vengono posti limiti (o interdizioni, in caso di Enti che abbiano violato il Patto nel 2006) all'assunzione di personale, privilegiando gli occupati precari (commi 558-561).

Viceversa, la Finanziaria impone alle Regioni un taglio alla spesa di funzionamento numericamente definito, pari al 10% del saldo finanziario dell'anno precedente, anche se aleatorio, visto che tale saldo può anche essere nullo.

Allo stesso modo, vengono imposti obiettivi ben precisi di **riduzione della spesa per il personale sanitario** che, secondo il comma 565, deve contrarsi dell'1,4% rispetto al livello raggiunto nel 2004 e rimanere invariata in tutto il triennio. Sempre sulla Sanità, sono previste diverse misure di contenimento degli oneri che vanno dalla riduzione dei prezzi dei farmaci ai disincentivi al consumo di servizi sanitari superflui (ticket). Complessivamente, gli interventi sul fronte sanitario dovrebbero garantire un risparmio di spesa di circa 3 miliardi di euro, cui si somma circa 1 miliardo di maggiori entrate (ticket e specialistica).

Infine, meritano di essere **segnalate le misure che scoraggiano la formazione di sedi all'estero da parte delle Regioni** (commi 594-596), in quanto si impone il pagamento dei relativi oneri esclusivamente con risorse proprie, e quelle volte a monitorare il numero e la tipologia delle partecipazioni che vedono coinvolte le amministrazioni regionali, in modo da controllarne gli esborsi a tale titolo. In particolare, le Regioni che non rendono pubblica la loro partecipazione ad un

consorzio o società sono inibite dall'utilizzare fondi dello Stato per finanziare a qualsiasi titolo le suddette società o membri di esse (commi 587-591).

La Finanziaria e gli Enti Locali

Il livello di Governo più capillare è certamente quello maggiormente interessato dal varo della nuova Legge finanziaria per il 2007. In linea generale, all'interno della manovra di bilancio si può riscontrare **un impegno non trascurabile nel tentativo di accrescere i margini di autonomia e di efficienza dei Comuni**. Al primo obiettivo concorrono sia il nuovo Patto di Stabilità interno, sia i disposti volti ad aumentare la capacità tributaria delle Amministrazioni comunali. Le finalità connesse al recupero di efficienza, invece, sono perseguite attraverso norme che limitano alcuni comportamenti poco virtuosi dei Comuni e ne potenziano alcune funzioni peculiari.

Riproponendo la scomposizione operata sopra, il versante delle **entrate comunali** subisce sostanziali modifiche per effetto della Finanziaria 2007.

In primo luogo, **viene ripristinata e ampliata la manovrabilità dell'addizionale all'Ire**, la cui **aliquota di compartecipazione** alla base imponibile dell'Ire adesso può essere innalzata fino allo **0,8%²**. La Finanziaria modifica anche le modalità di liquidazione dell'imposta, che a partire dal 2007 prevedono un meccanismo di acconto (del 30%) e saldo **in grado di innalzare il gettito di cassa di circa 500 milioni di euro**. Inoltre, nella nuova formulazione si dà la possibilità ai Comuni di stabilire delle fasce di esenzione (commi 142-143), creando forse un eccesso di autonomia, e sicuramente una complicazione di sistema nel perseguimento di finalità redistributive per mezzo dello strumento fiscale, in capo agli Enti locali.

Oltre all'addizionale all'Ire, la Finanziaria **introduce una compartecipazione al gettito dell'Irpef (Ire) dello 0,69% per il 2007-2008 e dello 0,75% a partire dal 2009**. Sebbene i Comuni disponessero già di una compartecipazione al gettito dell'Irpef, questa in effetti assumeva la forma di un semplice trasferimento, in quanto l'attribuzione al Comune non veniva effettuata sulla base delle dinamiche del gettito locale dell'Ire, ma in virtù di quelli che erano i trasferimenti preesistenti. **Con il nuovo disposto, invece, l'obiettivo è quello di ancorare le somme compartecipate all'effettivo decorso a livello comunale del gettito Ire**. Tuttavia, come stabilito dal comma 191, nel ripartire la quota compartecipata del gettito Ire tra i Comuni si terrà conto anche di esigenze perequative e finalità di sviluppo, nonché del mancato rispetto del Patto di Stabilità nel 2006 (comma 702). **Ne consegue che, anche nella nuova formulazione, il legame tra gettito incassato dal Comune e dinamica territoriale non sarà univocamente determinato**.

Sempre sul fronte dell'autonomia tributaria, ai Comuni viene concessa la **possibilità di istituire un'imposta di scopo finalizzata al finanziamento di un'ampia gamma di infrastrutture**, le cui tipologie sono stabilite dalla stessa Finanziaria (commi 145-151). Il disposto consente al Comune di innalzare di 0.5 punti per mille l'aliquota Ici, fino ad un massimo del 30% del costo dell'opera da finanziare e per un periodo non superiore ai 5 anni, destinando il maggior gettito ottenuto esclusivamente al finanziamento dell'opera per cui si attiva la leva fiscale. Inoltre, qualora i lavori non prendano avvio entro i due anni previsti dal progetto esecutivo, il Comune è obbligato a restituire le somme incamerate per mezzo di tale imposta. Da sottolineare come, anche in questo caso, il Comune possa definire delle soglie di esenzione, specie per i possessori di prime case e

² Il D.lgs 360/98 stabiliva una aliquota massima pari allo 0,5%.

con redditi inferiori ai 20mila euro annui (comma 146, lettera d). Del resto, il carico fiscale cui verrebbe sottoposto il singolo contribuente non sarebbe trascurabile in caso di attivazione massima della facoltà concessa, giacché si tratterebbe di un incremento dell'Ici di circa il 10% (l'attuale aliquota media dell'Ici è di poco superiore al 5 per mille, mentre la massima si colloca al 7 per mille).

Secondo le elaborazioni Anci, si tratterebbe di un potenziale aumento di circa 940 milioni di euro, che comporterebbe un incremento della pressione fiscale comunale del 3%, pari a 16,3 euro pro-capite. L'impatto sarebbe differenziato lungo il territorio, maggiore al Centro, con un incremento di quasi 22 euro pro-capite, seguito dal Nord, con una potenziale crescita dell'imposta pro-capite di 20 euro e, infine, il Sud con circa 9 euro pro-capite.

Per quanto attiene le **entrate proprie delle Province**, ad esse viene concesso di innalzare il gettito del loro principale tributo, l'Imposta provinciale di trascrizione, di 10 punti percentuali, mediante l'aumento della componente tariffaria variabile di loro competenza dal 20 al 30% (comma 154).

Un passo importante verso il conseguimento di un livello di autonomia finanziaria appropriato per le Amministrazioni comunali è indubbiamente **il trasferimento delle funzioni catastali ai Comuni**. Era, infatti, questo il tassello mancante per la costruzione di una sistematica tassazione sugli immobili da assegnare alla gestione autonoma dei Comuni, ritenuti il livello di governo più efficace a tal fine. Le nuove norme, infatti, oltre a definire i criteri di trasferimento delle funzioni, permettono ai Comuni di adeguare i valori delle rendite a quelli di mercato in modo da rendere più efficiente e dinamico il principale tributo ad essi assegnato, ovvero l'Ici. Secondo quanto disposto dalla Finanziaria, il completo trasferimento delle funzioni dovrebbe avvenire entro i primi dieci mesi dell'anno, anche se le difficoltà insite nel decentramento, soprattutto nei piccoli centri, potrebbero far slittare all'anno prossimo il completamento della devoluzione di funzione. In ogni caso, i primi effetti finanziari significativi del disposto si avrebbero a partire dal 2008.

Invece, con riferimento alla capacità fiscale dei Comuni e delle Province legata ai cespiti immobiliari, potrebbe sortire un impatto quantitativo apprezzabile già dall'anno in corso, e non sempre positivo per le finanze locali, il complesso di norme volte a **valorizzare il patrimonio pubblico decentrato**. Nei commi 201-210, sostanzialmente, si prevede una ricognizione degli immobili statali concessi in uso alle amministrazioni locali, prevedendo la possibilità o di concederli in uso gratuitamente a Enti no profit, o, se strumentali all'attività dell'Ente ove sono ubicati, di fissare la corresponsione di un costo d'uso del bene. A fronte di questi disposti di tipo restrittivo, nei commi 259, 262 e 263 è previsto che agli Enti su cui ricadono immobili o terreni dello Stato oggetto di processo di valorizzazione da parte dei privati, venga riconosciuta una quota compresa tra il 50 e il 100% del contributo di costruzione dovuto per l'esecuzione delle opere necessarie alla riqualificazione e riconversione.

Infine, oltre ad una serie di interventi minori o limitati ad alcune realtà locali, la Finanziaria prevede il potenziamento degli strumenti per la gestione delle basi imponibili locali, suscettibili di innalzare sensibilmente la capacità di riscossione di Comuni e Province, ma anche di ampliare in modo non trascurabile le basi imponibili locali. Tra questi si segnala la possibilità, per le Province, di riscuotere direttamente l'addizionale sul consumo di energia elettrica (comma 153)

Sul versante della spesa, l'innovazione più significativa è sicuramente la modifica del Patto di Stabilità interno, con il passaggio dai tetti di spesa ai saldi. A dire il vero il meccanismo è alquanto articolato e può definirsi ibrido, in quanto può essere scomposto in due componenti. La prima riguarda la definizione del target su cui si misura il conseguimento o meno degli obiettivi da

parte degli Enti locali. La seconda riguarda la dimensione degli obiettivi da perseguire, la cui entità per ciascun Ente si ricava come somma di alcuni parametri applicati sia alla spesa passata, sia, in caso di deficit, al disavanzo sperimentato negli anni scorsi.

Con riferimento all'ambito di applicazione il patto 2007-2009 si applica ai Comuni con più di 5.000 abitanti. La Finanziaria 2006 prevedeva il coinvolgimento anche dei comuni con un popolazione compresa fra i 3000 e il 5000 abitanti a partire dal 2007. La recente Finanziaria, invece, dedica a tali Enti un regime particolareggiato, che tenga conto delle peculiarità dimensionali nell'erogazione dei servizi, ma che al contempo induca anche i piccoli comuni a partecipare al conseguimento degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici.

Il meccanismo di calcolo è relativamente complesso: il nuovo Patto prevede che ciascun comune calcoli la propria manovra correttiva come somma della media triennale 2003-05 della spesa corrente moltiplicata per 0,029 (0,017 nel 2008 e 0,013 nel 2009) e della media triennale 2003-05 (se negativa) dei saldi di cassa (in valore assoluto) moltiplicata per 0,33 (0,205 nel 2008 e 0,155 nel 2009). Per le Province i fattori moltiplicativi da applicare alla spesa sono: 0,041 per l'anno 2007, 0,022 per l'anno 2008 e 0,012 per l'anno 2009. Viceversa, sempre per le Amministrazioni provinciali, i parametri da applicare alla media dei saldi se in deficit sono: 0,400 per l'anno 2007, 0,210 per l'anno 2008 e 0,117 per l'anno 2009. Se tale somma supera, solo per i Comuni, l'8% della media triennale delle spese finali al netto della concessione di crediti, l'entità della manovra è fissata all'8% delle spese finali al netto della concessione di crediti registrate in media nel 2003-2005. Una volta definita così la manovra, questa deve essere conseguita come differenza tra il saldo finanziario (sia in termini di cassa che di competenza) 2007 e quello medio registratosi nel periodo 2003-05.

Il meccanismo di calcolo per un Comune con più di 5.000 abitanti nel 2007

Calcolo



- del SALDO di cassa medio 2003-2005 = Entrate finali* – Spese finali**
- della media 2003-2005 della spesa corrente di cassa

Se:

Saldo negativo	⇒	$0,33 \times \text{deficit} + 0,029 \times \text{spesa corrente}$
Saldo positivo	⇒	$0,029 \times \text{spesa corrente}$

Se risultato/spesa totale > 8%
OBIETTIVO = 8% spesa totale

Risultato=Importo annuo della manovra

Saldo finanziario 2007 = saldo medio triennale 2003-2005 + importo annuo

*titolo I + titolo II + titolo III + titolo IV - entrate da riscossione di crediti (titolo IV, categoria 6)

**titolo I + titolo II - spese da concessioni di crediti (titolo II, intervento 10)

Da questa formulazione, si intuisce come la manovra effettiva, ovvero la correzione di bilancio applicata al risultato 2006, per ciascun Ente non sia univocamente determinata, ma dipenda crucialmente dal saldo realizzato alla fine dell'anno scorso. A titolo d'esempio, si consideri un comune con un saldo medio del triennio 2003-2005 pari a -20 e una spesa corrente, sempre come media dello stesso periodo, pari a circa 462 e che di conseguenza, secondo le regole del Patto, debba varare una manovra pari a 20. Ciò significa, sempre secondo le nuove regole, che l'obiettivo 2007 in termini di saldo è costituito dal pareggio di bilancio. A questo punto, la correzione effettiva che il Comune dovrà applicare dipende dal saldo 2006. Se in quell'anno, ad esempio, il Comune in oggetto ha fatto registrare un avanzo di 20, la manovra da correttiva diventa espansiva e pari a 20, visto che l'obiettivo resta comunque il pareggio di bilancio. Il provvedimento ha una sua logica interna, in quanto vengono premiati i Comuni che presentano o bassi livelli di spesa o una dinamica virtuosa dei saldi. Tuttavia, esistono anche casi paradossali in cui comuni in avanzo in tutto il triennio di riferimento, ma in disavanzo nel 2006, siano costretti a varare manovre correttive anche significative.

Come nel caso delle Regioni, **anche per gli Enti locali il Patto di Stabilità prevede un meccanismo sanzionatorio automatico**, che viene esercitato, per i Comuni, aumentando l'aliquota dell'addizionale all'Irpe dello 0,3%, e per le Province, incrementando la tariffa vigente dell'Imposta di trascrizione del 5%. Anche per gli Enti locali valgono i limiti alla spesa per il personale disposti per le Regioni e le altre amministrazioni decentrate, così come quelli all'apertura di sedi all'estero e al finanziamento di società a qualsiasi titolo partecipate.

Le misure che riguardano il mercato dei capitali

Completano l'insieme dei provvedimenti che disciplinano le funzioni delle amministrazioni regionali e locali, i commi **riguardanti i nuovi obblighi e limiti associati alle operazioni di cartolarizzazione e di tipo finanziario condotte dalle amministrazioni locali** (commi 736-740). In particolare, l'utilizzo di strumenti derivati nell'ambito della gestione del debito viene condizionato all'effettiva riduzione del costo del debito, nonché all'obbligo di preventiva informativa nei riguardi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in quest'ultimo caso anche per quanto riguarda le operazioni di ammortamento del debito con modalità *bullet*. Inoltre, **a partire dal 2007 rientrano nella definizione di indebitamento anche le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati da fornitori di beni e servizi**, per i cui pagamenti l'Ente assume, ancorché indirettamente, nuove obbligazioni, anche mediante la ristrutturazione dei piani di ammortamento. In sostanza, facendo salve le operazioni deliberate entro il 4 settembre 2006, vengono "stopgate" le cosiddette cartolarizzazioni della sanità.

Infine, la Finanziaria interviene direttamente e indirettamente sul limite di indebitamento degli Enti locali. La Manovra, infatti, da un lato amplia il margine di tolleranza, portando **il limite all'indebitamento, inteso come rapporto tra interessi e spese di rimborso sui primi tre titoli delle entrate, dal 12 al 15%** (comma 698). Dall'altro, incrementando le risorse correnti dei Comuni, potenzia tale facoltà agendo sul denominatore del rapporto su cui è costruito il limite all'indebitamento, ovvero la somma dei primi tre titoli dell'entrata. L'innalzamento di tale limite si spiega non solo con la crescente necessità di indebitamento, ma anche per ammortizzare i maggiori oneri del debito esistente dovuti al profilarsi di una risalita dei tassi di interesse nei prossimi mesi.

Appendice

La Finanziaria in pillole

Le misure che direttamente riguardano le Amministrazioni locali sono:

- introduzione di una compartecipazione regionale all'accisa sul gasolio (comma 12)
- costruzione banche dati territoriali aggiornate su dati tributari e finanziari (commi 53-57)
- introduzione di criteri di contabilità economica per la produzione di bilanci standard da parte degli Enti territoriali (comma 61)
- incremento dell'autonomia tributaria sul versante dell'Addizionale all'IRPEF, con ripristino dell'addizionale comunale allo 0,8% (commi 142-143)
- introduzione dell'imposta di scopo per la realizzazione delle opere pubbliche (commi 145-151)
- possibilità di riscossione diretta dell'addizionale sul consumo di energia elettrica per alcune province (commi 152-153)
- incremento dell'autonomia tributaria sul versante dell'imposta provinciale di trascrizione, con aumento della percentuale di variazione delle tariffe dal 20 al 30% (comma 154)
- possibilità di moratoria dei debiti contratti per eventi straordinari (comma 155)
- attribuzione degli oneri di rimozione dei manifesti affissi in violazione delle norme comunali ai soggetti per conto dei quali sono stati affissi (comma 157)
- introduzione di nuovi strumenti e metodologie (utilizzo dei messi notificatori e dei dipendenti degli Enti locali) per la manutenzione e semplificazione della base imponibile degli Enti locali (commi 158-184)
- introduzione di una compartecipazione "dinamica" al gettito dell'IRPEF dello 0,69% nel 2007 e 0,75% a decorrere dal 2009 (commi 189-193)
- assegnazione effettiva del catasto ai Comuni (commi 195-200)
- valorizzazione del patrimonio immobiliare degli Enti locali o di pertinenza dei loro territori (commi 201-210 e commi 259, 262, 263)
- fondi per le zone franche urbane (commi 343-345)
- programma di razionalizzazione degli acquisti (commi 449-457)
- misure per il contenimento della spesa per il personale (commi 557-562)
- misure per il contenimento della spesa per il personale nella Sanità (comma 565)
- controllo delle partecipazioni degli Enti territoriali (commi 587-591)
- limiti alla spesa per sedi estere degli Enti territoriali (commi 594-599)
- la nuova formulazione del Patto di Stabilità interno (commi 655-694)
- compartecipazioni e trasferimenti (commi 696-702)
- disposizioni varie (commi 703-716)
- la modifica di norme ordinamentali in materia di organi di governo e l'introduzione di limiti alla spesa nelle società partecipate dagli Enti locali (commi 718-735)
- regolamentazione operazioni finanziarie (commi 736-741)
- investimenti in innovazione negli Enti locali (commi 892-895)
- interventi per Venezia (comma 944)
- interventi per Roma capitale (comma 949)
- rifinanziamento del trasporto pubblico locale (commi 1230-1231)
- esclusione dei comuni dal 5 per mille (commi 1234-1237)

Le misure che impattano indirettamente sulle Amministrazioni locali, invece, sono:

- aumento del gettito dell'Addizionale a seguito della modifica di calcolo dell'imponibile Ire (commi 6-11)
- aumento potenziale gettito derivante da inclusione dati Ici in dichiarazione dei redditi (commi 101-104); potenziamento sistemi di controllo dell'Ici, con coinvolgimento aziende smaltimento rifiuti (commi 105-108)
- aumento gettito Irap derivante da normativa su società non operative (comma 109), compensato da minori trasferimenti (comma 110)
- impatto aumento e incentivi bollo su composizione entrate regionali (commi 224-235 e 321)
- incremento canoni spiagge (commi 250-257)
- effetti della riduzione del cuneo fiscale sui bilanci delle Regioni (commi 266-269)
- finanziamento di infrastrutture energetiche e riduzione costi energia soggetti svantaggiati (commi 353-365)
- istituzione della Commissione tecnica per la Finanza Pubblica (comma 474)
- compartecipazione ai piani di edilizia scolastica (comma 625)
- fondo per l'inclusione sociale degli immigrati (commi 1267-1268).

Nota metodologica sul calcolo degli effetti della Finanziaria

Compartecipazione all'accisa sul gasolio

È calcolata come prodotto dell'aliquota prevista in Finanziaria e dei consumi di gasolio per autotrasporto rilevati per il 2005

Riduzione spesa per il personale (sia per i Comuni che per le Regioni)

In finanziaria non esiste una quantificazione o una misura precisa, ma esiste un indirizzo. Nella quantificazione questo si traduce nel parziale (10%) conseguimento nel 2007 dell'obiettivo previsto dalla scorsa finanziaria per il 2006 (riduzione della spesa per il personale registrata nel 2004 dell'1%). L'impatto, quindi, è calcolato come:

Impatto manovra = $10\% * (\text{spesa } 2006 \text{ obiettivo} - \text{spesa } 2006 \text{ effettiva})$, dove spesa obiettivo 2006 è uguale a spesa 2004 ridotta dell'1% e spesa 2006 effettiva è pari a quella registrata nel 2005 aumentata della semicrescita registrata nello stesso anno.

Riduzione spesa per il personale sanità

Spesa 2007 = spesa 2004 ridotta dell'1,4%

Patto di Stabilità Regioni (vedi testo)

Patto di Stabilità Comuni

Impatto suddiviso tra entrate (attraverso il calcolo dell'impatto della nuova aliquota di compartecipazione fino all'8%) e spese.

Entrate: calcolato sui singoli bilanci di un campione rappresentativo, come capacità di copertura della manovra con l'aumento dell'aliquota dell'addizionale Ire a partire da quella vigente (molti comuni avevano già utilizzato l'addizionale prima del blocco). Per ciascun comune del campione è stato calcolato l'impatto del patto e aumentata l'aliquota fino a copertura della manovra imposta e nel rispetto dei margini di flessibilità concessi dalla Finanziaria (max 0,8%)

Spese: come da testo – la copertura assicurata dall'addizionale Ire.

Oneri organismi politici e amministrativi

Calcolato come da disposto: 10% dei disavanzi registrati nel 2005 (usato come proxy del 2006, cui invece si riferisce la finanziaria)

Trasporto pubblico locale

Imputazione dei 190 milioni (di cui 162 alle regioni a statuto ordinario) secondo le quote della relativa spesa sul totale delle regioni

Effetto della rimodulazione dell'Ire sul gettito dell'addizionale (regioni e comuni)

Ripartizione tra le regioni del maggior gettito, stimato con un modello di microsimulazione a livello nazionale, secondo un indice di progressività dell'imposta calcolato a livello regionale con modello di microsimulazione basato sui valori dell'addizionale comunale.

Riduzione cuneo

Da modello ref. su Irap

Compartecipazione dinamica all'Ire

Da modello di microsimulazione che restituisce il gettito a livello regionale dell'Ire, che è stato moltiplicato per 0,69% come da disposto in finanziaria.

Imposta di scopo

Stime anci

Catasto

Relazione tecnica alla finanziaria

Il rating degli Enti territoriali italiani al 31/12/2006

Nel corso del 2006 si evidenzia un parziale peggioramento del merito di credito degli Enti territoriali coerentemente con le difficoltà e le tensioni che le Amministrazioni locali si sono trovate ad affrontare e a seguito del downgrade del 19 ottobre del rating della Repubblica Italiana. La qualità del credito si conferma comunque in larga parte alta o medio-alta.

Dalla seconda metà degli anni '90 gli Enti territoriali hanno radicalmente modificato le proprie strategie di finanziamento adattandole al mutato contesto normativo e alle rinnovate esigenze. Per Regioni, Province e Comuni si è aperta la possibilità di accedere direttamente al mercato dei capitali superando il modello che prevedeva l'“intermediazione” dell'amministrazione centrale nell'accesso al credito e nel finanziamento degli investimenti. Nel nuovo contesto cresce il debito locale e si modifica la sua composizione con una dinamica esponenziale delle emissioni obbligazionarie.

L'ottenimento del rating si configura come uno degli strumenti per conseguire maggiore visibilità e migliore accesso a forme alternative di finanziamento. Negli ultimi anni il numero di Enti territoriali dotati di rating si è, quindi, progressivamente ampliato: nel 1996 si sono realizzate le prime richieste (3 Comuni e una Regione), al 31 dicembre 2006 le Amministrazioni regionali sono tutte dotate di rating come le province autonome di Trento e Bolzano, le Province rated sono 23, i Comuni 38 (di cui 29 sono Comuni capoluogo).

A livello territoriale, la maggior parte degli Enti dotati di rating si concentra nelle aree del Centro-Nord, mentre ancora limitato risulta il numero di Enti locali rated del Mezzogiorno (6 Province e 9 Comuni).

Tutti gli Enti territoriali dotati di rating hanno ottenuto l'investment grade con l'unica eccezione del comune di Taranto che ha dichiarato il dissesto lo scorso ottobre³. **La qualità del credito è in larga parte alta (33 Enti) o medio-alta (42).** Cinque amministrazioni comunali e una Regione si posizionano al livello di media qualità.

Le amministrazioni provinciali risultano essere quelle con la maggiore incidenza di rating di qualità alta (13 Enti su 23). Seguono le amministrazioni comunali (15 Comuni su 36 ottengono un rating di qualità alta). Tuttavia sono proprio le amministrazioni comunali a mostrare un numero non trascurabile di casi di rating di qualità media. Le Regioni si posizionano per lo più nelle classi di rating medio-alto. Solo le Province autonome di Trento e Bolzano conseguono un giudizio sul merito di credito massimo.

La questione del Ceiling

Il rating degli Enti territoriali italiani è ancora strettamente legato al rating dello Stato sovrano. Sia l'agenzia di rating Fitch che Standard and Poor's ritengono che il livello di autonomia delle Regioni, delle Province e dei Comuni italiani non sia ancora sufficiente per ipotizzare che gli Enti territoriali possano avere un rating superiore a quello dello Stato sovrano e per utilizzare come ceiling il rating dell'EMU.

³ In caso di rating assegnati da più agenzie si considera il rating inferiore

L'agenzia di rating **Standard and Poor's non assegna pertanto ad alcuna Amministrazione locale un merito di credito superiore a quello dello Stato sovrano.**

Fitch ha sempre ritenuto che il livello di decentramento italiano non fosse adeguato e sufficiente a garantire quella autonomia finanziaria necessaria per conseguire rating superiori allo Stato sovrano agli Enti territoriali ordinari. Tuttavia alle **Province autonome di Trento e Bolzano, alla regione speciale del Friuli Venezia Giulia, nonché ai comuni di Bolzano, Gorizia, Rovereto e Trento**, comunque localizzati in aree a statuto speciale, **è assegnato un rating che non rispetta il ceiling sovrano** grazie allo speciale ordinamento che garantisce una rilevante e significativa autonomia di queste amministrazioni. La provincia autonoma di Trento, quella di Bolzano, i rispettivi Comuni capoluogo e il Friuli Venezia Giulia pertanto continuano ad avere un rating pari AA+. I comuni di Rovereto e Gorizia sono valutati AA.

Moody's riconosce solo alla regione Lombardia e alle province autonome di Trento e Bolzano un rating superiore a quello italiano.

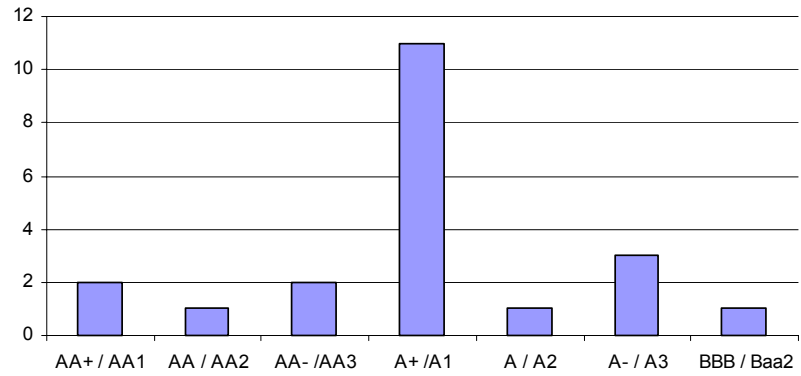
I ratings degli Enti territoriali italiani al 31 dicembre 2006

Regioni	Standard & Poor's		Moody's		Fitch	
	Ratings	outlook	Ratings	outlook	Ratings	outlook
Abruzzo	A-	Stabile	A2	Stabile		
Basilicata			Aa3	Stabile		
Campania	A-	Stabile	A3,	Stabile		
Calabria			A1	Stabile	A+	Stabile
Emilia-Romagna	A+	Stabile	Aa2	Stabile		
Lazio	BBB	Watch Neg	A1	RUR	A	Stabile
Liguria	A+	Stabile	Aa3	Stabile		
Lombardia	A+	Stabile	Aa1	Stabile	AA-	Stabile
Marche	A+	Stabile	Aa3	Stabile		
Molise			A2	Stabile		
Friuli-Venezia Giulia	A+	Stabile			AA	Stabile
Piemonte			Aa3	Stabile	AA-	Stabile
Puglia			A1	Stabile		
Sardegna			A1	Stabile	AA-	Stabile
Sicilia	A+	Stabile	A1	Stabile	A-	Positive
Toscana	A+	Stabile	Aa2	Stabile		
Umbria	A+	Stabile	Aa3	Stabile		
Valle d'Aosta	A+	Stabile				
Veneto			Aa2	Stabile		
Bolzano (provincia autonoma di)			Aaa	Stabile	AA+	Stabile
Trento (provincia autonoma di)			Aaa	Stabile	AA+	Stabile

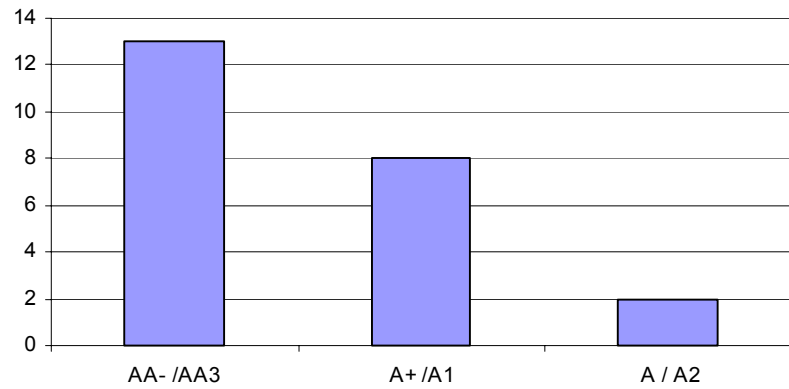
Province	Standard & Poor's		Moody's		Fitch	
	Ratings	outlook	Ratings	outlook	Ratings	outlook
Ancona	A+	Stabile				
Arezzo			Aa3	Stabile		
Bologna	A+	Stabile	Aa3	Stabile		
Brescia					A+	Stabile
Chieti					A	Stabile
Como					AA-	Stabile
Foggia			A2	Stabile		
Genova			Aa3	Stabile		
Grosseto					AA-	Stabile
Lecce					A+	Stabile
Milano			Aa3	Stabile	AA-	Stabile
Napoli			Aa3	Stabile		
Palermo			A1	Stabile		
Prato	A+	Stabile				
Rimini			Aa3	Stabile		
Roma	A+	Stabile			AA-	Stabile
Savona					AA-	Stabile
Torino			Aa3	Stabile		
Treviso			Aa3	Stabile	AA-	Stabile
Udine					AA-	Stabile
Varese					A+	Stabile
Venezia					AA-	Stabile
Viterbo					AA-	Stabile

Comuni	Standard & Poor's		Moody's		Fitch	
	Ratings	outlook	Ratings	outlook	Ratings	outlook
Alessandria	BBB	Negative				
Bari			Aa3	Stabile		
Bologna	A+	Stabile	Aa2	Stabile		
Bolzano					AA+	Stabile
Brescia	NR	NR			AA-	Stabile
Cagliari					AA-	Stabile
Carrara					A+	Stabile
Civitavecchia			A1,	Stabile		
Firenze	A+	Stabile	Aa2	Stabile		
Fiumicino					A	Stabile
Foggia					A-	Stabile
Genova	A	Stabile				
Gorizia					AA	Stabile
Jesi	BBB+	Stabile				
L'Aquila			A1	Stabile		
Lecce			A3	Stabile		
Lecco					AA-	Stabile
Lucca	A	Positive				
Milano	A+	Stabile	Aa2	Stabile	AA-	Stabile
Napoli	BBB+	Stabile	A1	Stabile	A	Stabile
Orvieto	BBB	Negativo				
Pisa					AA-	Stabile
Pistoia					AA-	Negativo
Prato	A+	Stabile				
Rimini			Aa3	Stabile		
Roma	A+	Stabile			AA-	Stabile
Roseto degli Abruzzi	BBB+	Stabile				
Rovereto					AA	Stabile
Sesto Fiorentino	A+	Stabile				
Siena					AA-	Stabile
Taranto					C	Negativo
Torino	A+	Stabile				
Trento					AA+	Stabile
Trieste					AA-	Stabile
Valmontone					A	Stabile
Venezia	A+	Stabile	Aa2	Stabile		
Verona					AA-	Stabile
Viterbo					AA-	Stabile
Italia	A+	Stabile	Aa2	Stabile	AA-	Stabile

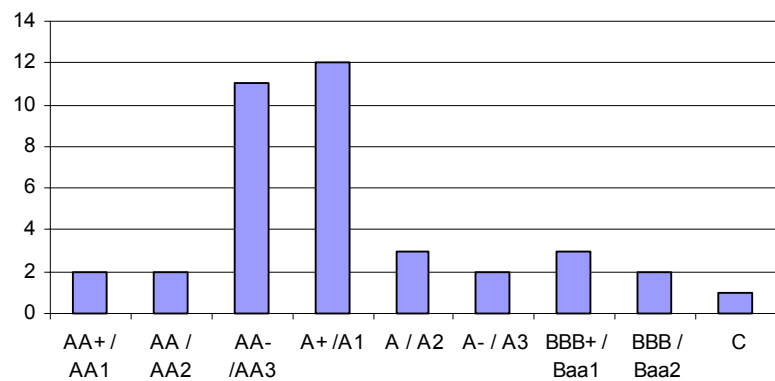
Classe di rating delle Regioni e Province Autonome al 31/12/2006



Classe di rating delle Province al 31/12/2006



Classe di rating dei Comuni al 31/12/2006



In caso di più rating assegnati da diverse agenzie si considera il rating più basso

Le variazioni nel merito di credito nel 2006

Il merito di credito degli Enti territoriali italiani segna un peggioramento nel corso del 2006 coerentemente con le difficoltà e le tensioni che le Amministrazioni locali si sono trovate ad affrontare e a seguito del downgrade del 19 ottobre del rating della Repubblica Italiana.

Nel complesso i downgrade sono stati 28, gli upgrade 8.

Le agenzie di rating sono intervenute in maniera differenziata.

S&P's risulta essere l'agenzia che ha più diffusamente peggiorato il proprio giudizio sullo stato di salute delle finanze locali. A seguito del declassamento della Repubblica Italiana del 19 ottobre scorso l'agenzia è intervenuta modificando da 'AA-' a A+ il rating su 9 Regioni (Umbria, Marche, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia), su 6 Comuni (Milano, Bologna, Venezia, Firenze, Roma e Sesto Fiorentino) e sulla provincia di Prato.

Per la provincia di Bologna S&P ha modificato l'outlook da positive a stabile.

S&P è intervenuta sui rating degli Enti territoriali anche sulla base di valutazioni sullo stato di salute delle finanze locali: sono state declassate le regioni Abruzzo (da A a A- il 6 dicembre) e Lazio (da A- a BBB il 10 novembre), i comuni di Orvieto (da BBB+ a BBB il 9 ottobre), di Alessandria (da A- a BBB il 15 dicembre) e di Torino (da AA- a A+ il 28 febbraio).

Positive e migliorative le posizioni del comune di Jesi da BBB a BBB+ il 24 aprile e della provincia di Ancona da A a A+ il 12 luglio.

Fitch risulta essere l'agenzia che ha maggiormente confermato la propria posizione sul merito di credito degli Enti sui livelli precedenti: nel complesso delle 9 Regioni rated solo una ha visto peggiorare il proprio merito di credito (Lombardia); delle 15 Province 2 sono state declassate, 4 Comuni hanno peggiorato la propria posizione. I downgrade hanno in parte seguito il declassamento dell'Italia del 19 ottobre (regione Lombardia, provincia di Como e Grosseto, comuni di Cagliari, Milano e Pisa) e hanno comportato un allineamento del rating a quello dello Stato sovrano. Un percorso autonomo hanno invece seguito il giudizio sul comune di Taranto e la revisione dell'outlook del comune di Verona da negativo a stabile il 17 ottobre.

In ottobre, **Moody's ha sostanzialmente rivisto la propria metodologia di valutazione** (cfr box successivo) e a seguito dell'applicazione della nuova metodologia a metà dicembre 2006 si è proceduto a una nuova modulazione dei rating. **Dei rating attribuiti agli Enti territoriali italiani 6 sono stati innalzati (sono tutte Regioni o Province autonome), 30 confermati e 2 declassati (regione Abruzzo e comune di Lecce).**

Variazioni nei ratings degli Enti territoriali nel corso del 2006

Regioni	Standard & Poor's	Moody's	Fitch
Abruzzo	Downgrade	Downgrade	
Basilicata		Upgrade	
Campania	on/ Off CreditWatch	Affirmed	
Calabria		Upgrade	Affirmed
Emilia-Romagna	Downgrade	Affirmed	
Lazio	Downgrade	Under review	No action
Liguria	Downgrade	Affirmed	
Lombardia	Downgrade	Affirmed	Downgrade
Marche	Downgrade	Affirmed	
Molise		Affirmed	
Friuli-Venezia Giulia	Downgrade		Affirmed
Piemonte		Affirmed	
Puglia		Upgrade	
Sardegna		Upgrade	New Rating
Sicilia		Affirmed	
Toscana	Downgrade	Affirmed	
Umbria	Downgrade	Affirmed	
Valle d'Aosta	Downgrade		
Veneto		Affirmed	
Bolzano (provincia autonoma di)		Upgrade	
Trento (provincia autonoma di)		Upgrade	

Province	Standard & Poor's	Moody's	Fitch
Ancona	Upgrade		
Arezzo		Affirmed	
Bologna	Outlook revision	Affirmed	
Brescia			New Rating
Chieti			Affirmed
Como			Downgrade
Foggia		Affirmed	
Genova		Affirmed	
Grosseto			Downgrade
Lecce			Affirmed
Milano		Affirmed	New Rating
Napoli		Affirmed	
Palermo		Affirmed	
Prato	Downgrade		
Rimini		Affirmed	
Roma			Affirmed
Savona			New Rating
Torino		Affirmed	
Treviso		Affirmed	Affirmed
Udine			Affirmed
Varese			Affirmed
Venezia			New Rating
Vicenza	withdrawn		
Viterbo			Affirmed

Comuni	Standard & Poor's	Moody's	Fitch
Alessandria	Downgrade		
Bari		Affirmed	
Bologna	Downgrade	Affirmed	
Bolzano			Affirmed
Brescia	Withdrawn		
Cagliari			Downgrade
Carrara			New Rating
Civitavecchia		Affirmed	
Firenze	Downgrade	Affirmed	
Fiumicino			New Rating
Foggia			New Rating
Genova			
Gorizia			Affirmed
Jesi	Upgrade		
L'Aquila		Affirmed	
Lecce		Downgrade	
Lecco			New Rating
Lucca			
Milano	Downgrade	Affirmed	Downgrade
Napoli		Affirmed	
Orvieto	Downgrade		
Pisa			Downgrade
Pistoia			Revision Outlook
Prato			
Rimini		Affirmed	
Roma	Downgrade		
Roseto degli Abruzzi			
Rovereto			New Rating
Sesto Fiorentino	Downgrade		
Siena			Affirmed
Taranto			New Rating Downgrade
Torino	Downgrade		
Trento			Affirmed
Trieste			Affirmed
Valmontone			New rating
Venezia	Downgrade	Affirmed	
Verona			Revision Outlook
Viterbo			New Rating
Italia	Downgrade		Downgrade

La metodologia di default congiunto sui rating di Regioni e Enti locali in Europa, Medio Oriente e Africa di Moody's

Nel rapporto intitolato "The application of joint default Analysis to Regional and Local Government" dell'ottobre scorso Moody's presenta la nuova metodologia utilizzata per l'analisi del merito di credito degli Enti territoriali. Moody's basa la propria valutazione del merito di credito dell'Ente decentrato su quattro componenti:

1. la valutazione del rischio di credito intrinseco dell'Ente (baseline credit assesment);
2. il rating del livello di Governo che fornisce supporto finanziario;
3. una stima della probabilità di intervento straordinario da parte dell'Amministrazione di livello superiore in grado di evitare il default dell'Ente territoriale;
4. una stima della "dipendenza di default" tra i due Enti.

La valutazione del merito di credito dell'Ente si basa sull'analisi più tradizionale e considera la posizione finanziaria, debitoria e gestionale dell'Ente, nonché la situazione socio-economica del territorio in cui l'Ente è localizzato e il contesto istituzionale. Questa componente della valutazione non rappresenta significative novità rispetto al passato.

La parte più originale della metodologia proposta risiede nei punti 3 e 4 che prevedono una valutazione esplicita della dipendenza di default e della probabilità di intervento straordinario, identificando gli *input* analitici sottostanti. I *rating* assegnati da Moody's agli Enti territoriali hanno da sempre rispecchiato una valutazione implicita di tali elementi, la novità risiede nell'aver reso trasparente e oggettivamente riscontrabile tale valutazione.

Con riferimento al punto 3, si ha intervento straordinario quando una Amministrazione di livello superiore garantisce in forma incondizionata le obbligazioni di una Amministrazione di livello inferiore, come una Regione o un Comune. In questo caso, ove Moody's considerasse tale garanzia puntuale e credibile, la metodologia esprime una probabilità di supporto straordinario pari al 100%. Una probabilità di supporto straordinario pari a zero indica invece che l'Amministrazione di livello superiore non tenterebbe mai, in nessun modo, di fornire supporto finanziario a un Ente territoriale in prossimità di *default*.

Per determinare la **probabilità di intervento da parte del livello di Governo superiore** Moody's analizza tre elementi:

- **il contesto istituzionale**, che può prevedere o meno obblighi specifici di intervento. Significativi sono anche l'orientamento politico, le "dichiarazioni di intenti" da parte del Governo, il livello di vigilanza e di controllo da parte dello Stato nonché il potenziale imbarazzo politico sullo scenario nazionale e internazionale in caso di default dell'Amministrazione decentrata (rischio di reputazione).
- **I precedenti casi di default** (Moody's prende in esame i casi di default dal 1970 in avanti) e la casistica di comportamenti da parte dell'Amministrazione centrale.
- **Le caratteristiche individuali** dell'Ente territoriale esaminato e in particolare la **strategicità** dell'Ente in termini di rilevanza economica e riconoscibilità a livello internazionale. Inoltre, di rilievo è anche la struttura del debito.

I primi due elementi sono trasversali ai diversi Enti di un Paese mentre il terzo aspetto è specifico, pertanto il punteggio complessivo risulta variabile a seconda

dell'Ente esaminato.

Dall'applicazione della metodologia agli Enti territoriali italiani si evince che la probabilità di intervento straordinario è più elevata per le amministrazioni regionali: per Moody's lo Stato interverrebbe con una probabilità del 50% in caso di default di una Amministrazione regionale con la sola eccezione della Lombardia per la quale si ipotizza una probabilità pari all'80%.

Per le Province autonome la probabilità di intervento è pari al 35%, per le Province ordinarie al 20% con l'eccezione di Milano (35%).

Anche nei casi di default di un Ente comunale l'intervento dello Stato si realizzerebbe solo con una probabilità del 20% fanno eccezione i Comuni di maggiore dimensione (Milano 50%, Firenze 35%, Napoli 35% e Venezia 35%).

Per determinare i benefici generati dal supporto straordinario, la metodologia si basa sulla stima **del grado di correlazione tra le probabilità di default dell'Ente decentrato e quella dell'Amministrazione superiore deputata al supporto**. *La dipendenza di default rispecchia la tendenza che l'Ente territoriale e il relativo Ente sovraordinato siano congiuntamente soggetti a circostanze avverse che potrebbero portare al loro default. Poiché la capacità dell'Amministrazione di livello superiore di fornire supporto straordinario ed impedire il default di una Amministrazione decentrata dipende dalla solvibilità di entrambi gli Enti, quanto più dipendente – o correlato – sarà il rischio relativo di default dei due Enti, tanto minori saranno i vantaggi ottenuti dal supporto congiunto.* La metodologia di Moody's per determinare il grado di correlazione tra il rischio di credito di due Enti si basa su tre fattori:

- **Il livello di dipendenza erariale:** maggiori sono i trasferimenti più sono correlate le dinamiche di Ente decentrato e Amministrazione locale.
- **Le caratteristiche delle entrate proprie** dell'Ente e la loro similitudine con quelle nazionali: se la base imponibile degli introiti propri dell'Amministrazione locale è la stessa delle entrate dell'Amministrazione centrale allora eventuali eventi macroeconomici che impattano sul livello centrale di governo hanno uguali conseguenza anche sui livelli periferici e quindi la probabilità di default congiunto aumenta.
- **Il livello di integrazione dell'economica locale** con il sistema economico nazionale.

L'applicazione delle metodologia ai rating degli Enti territoriali italiani ha evidenziato le differenze esistenti non solo fra i diversi livelli di Governo ma anche fra Enti di pari livello. Se, in generale, le amministrazioni regionali sono quelle che ancora presentano un legame molto forte con l'Amministrazione centrale in termini di dipendenza, le Province risultano essere il livello di Governo che gode di maggiore autonomia. Tuttavia, nessun Ente territoriale italiano si posiziona nella classe di maggiore indipendenza e la dipendenza di default è almeno pari al 50%. Significative risultano essere le differenze territoriali: le Province del centronord risultano essere più indipendenti di quelle del sud. Milano è l'Amministrazione comunale più indipendente, Napoli presenta invece una elevata dipendenza dallo Stato centrale.

Scorecard della dipendenza			
Categoria	Scenario	Dipendenza di default	L'applicazione agli Enti Italiani*
I	A. Basso livello di trasferimenti, entrate proprie distinte ed economia isolata	30%	
II	A. Basso livello di trasferimenti, entrate proprie distinte ed economia integrata, oppure B. Basso livello di trasferimenti, entrate proprie simili ed economia isolata, oppure C. Medio livello di trasferimenti, entrate proprie distinte ed economia isolata	50%	<ul style="list-style-type: none"> • Province del centro-nord • Comune di Milano
III	A. Basso livello di trasferimenti, entrate proprie simili ed economia integrata, oppure B. Medio livello di trasferimenti, entrate proprie distinte ed economia integrata, oppure C. Medio livello di trasferimenti, entrate proprie simili ed economia isolata	70%	<ul style="list-style-type: none"> • Province autonome • Province del sud • Comuni
IV	A. Alto livello di trasferimenti, oppure B. Medio livello di trasferimenti, entrate proprie simili ed economia integrata	90%	<ul style="list-style-type: none"> • Regioni • Comune di Napoli

Relazioni di bilancio
Alto livello di trasferimenti = trasferimenti / entrate correnti > 50%
Medio livello di trasferimenti = trasferimenti / entrate correnti tra 20% e 50%
Basso livello di trasferimenti = trasferimenti / entrate correnti < 20%

Entrate proprie distinte/simili
Si definisce base di prelievo distinta quella in cui almeno il 50% delle entrate proprie del RLG deriva da fonti diverse da quelle del Governo di livello superiore.

Isolamento / integrazione economica
Una economia si considera isolata se gli shock economici che influiscono su un livello di Governo non necessariamente influiscono su un altro. Una struttura economica diversa può essere indice di una maggiore capacità di resistere agli shock economici che influiscono sulla Amministrazione che fornisce supporto.
** nostre elaborazioni su dati Moody's*

Fonte: Moody's

La presente pubblicazione è stata redatta da Intesa Sanpaolo. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Intesa Sanpaolo affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Intesa Sanpaolo.