

Finanza Locale Monitor

Servizio Studi e Ricerche

Aprile 2006



INDICE

Il debito locale nel 2005 *	3
La ripartizione tra i diversi livelli di governo	3
La scomposizione per ripartizione territoriale e livello di governo	5
Gli strumenti del debito locale	8
Le emissioni degli Enti territoriali italiani nel 2005	10
Un po' di storia...	12
Finanziaria 2006 ed Enti territoriali *	16
Aspetti generali della Manovra	16
La Legge finanziaria 2006 e le Regioni	17
La Legge finanziaria 2006 e i Comuni	18
L'impatto sui bilanci delle Regioni	20
L'impatto sui bilanci dei Comuni	23

A cura di Laura Campanini

Tel. 02 8796 2074

e-mail: laura.campanini@bancaintesa.it

*** in collaborazione con Ref.**

Il debito locale nel 2005

Nel corso del 2005 si confermano le tendenze già in atto: il debito locale mostra una accelerazione significativa e superiore a quella registrata dal debito centrale, rilevante risulta la componente legata ad emissioni obbligazionarie.

Il debito regionale è in ampia parte attribuibile al deterioramento dei saldi sanitari mentre per gli Enti locali una componente rilevante è imputabile al finanziamento della spesa per investimenti.

Le amministrazioni del Sud mostrano i minori livelli di indebitamento pro-capite ma negli ultimi anni sono proprio questi Enti ad avere registrato i tassi di crescita dell'indebitamento più sostenuti.

La pubblicazione del Supplemento al Bollettino Economico della Banca d'Italia riferito agli aggregati di Finanza Pubblica formatisi nel corso del 2005 consente di aggiornare le informazioni circa l'evoluzione del debito pubblico locale.

Questa nota, quindi, è dedicata all'analisi dell'evoluzione della situazione debitoria degli Enti decentrati nel periodo 2003-2005, sia per quanto attiene la distribuzione dell'indebitamento tra i diversi livelli di governo, sia per quanto riguarda la ripartizione territoriale del debito pubblico locale. Inoltre, i dati a disposizione consentono di analizzare anche l'evoluzione degli strumenti di debito cui gli Enti hanno fatto ricorso in quest'ultimo triennio. I dati si riferiscono al debito consolidato della Pubblica Amministrazione e comprendono il debito verso la Cassa Depositi e Prestiti, che dalla fine del 2003 è uscita dal perimetro della Pubblica Amministrazione.

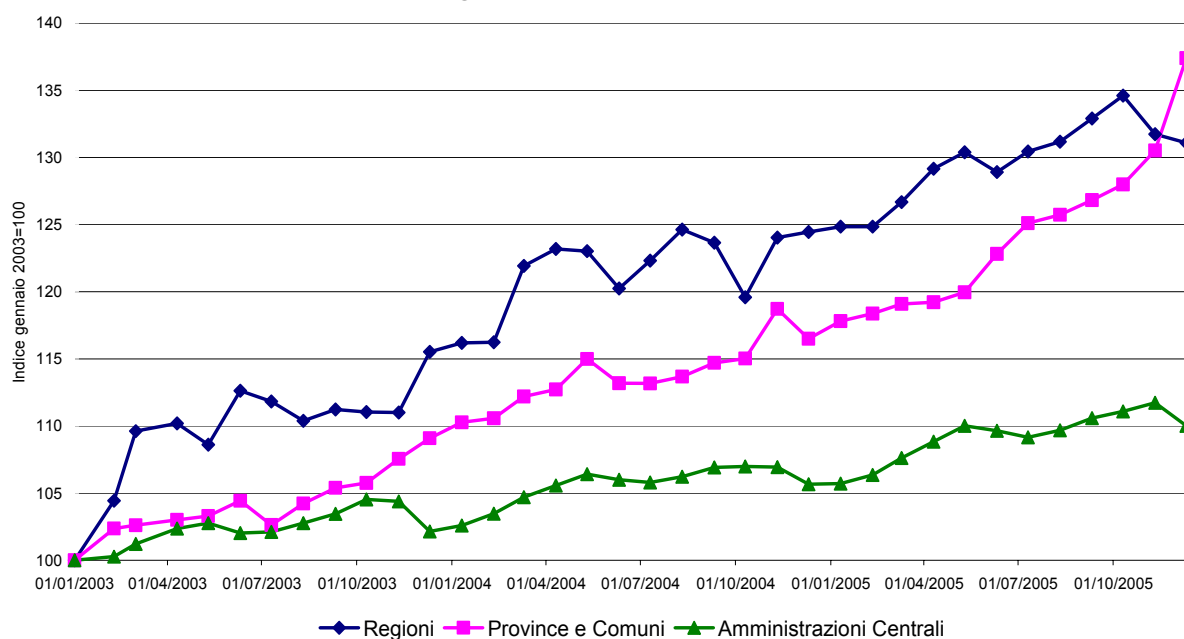
La ripartizione tra i diversi livelli di governo

La spinta verso il decentramento delle competenze legislative e amministrative è stata accompagnata da un **graduale aumento dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali**. Sebbene tale processo sia stato ostacolato dalle difficoltà che hanno impedito fino ad ora di applicare compiutamente la riforma del Titolo V della Costituzione, si può comunque osservare un **significativo grado di disintermediazione finanziaria dello Stato**. Negli anni del federalismo, infatti, **la quota di debito locale è andata progressivamente crescendo**, anche prescindendo dall'effetto contabile della riclassificazione della Cdp fuori dalla Pa che, a parità di cose, comporta un innalzamento del debito degli Enti territoriali (fintantoché la Cdp apparteneva alla Pa, il debito verso di essa veniva consolidato). **Alla fine del 2005 il debito consolidato degli Enti decentrati (Regioni, Comuni e Province) ammontava al 5.4% del totale, collocato per il 39% presso le Regioni e per il 61% presso i Comuni e le Province, in crescita di circa un punto dall'inizio del 2003** (la dinamica non è influenzata dal citato aumento occorso alla fine del 2003 con l'esclusione della Cdp dal perimetro della Pa, perché nei dati qui presentati il debito verso la Cdp è stato tolto dal consolidamento a partire dal gennaio 2003). Ad alimentare questa maggiore incidenza hanno concorso sia le Regioni, con un contributo di circa 4 decimi percentuali, sia e soprattutto Comuni e Province, con una crescita del loro peso relativo all'interno della struttura debitoria della Pa di circa 6 decimi percentuali.

Si tratta di un andamento alquanto significativo, essendosi prodotto nello stesso periodo un non trascurabile aumento del debito pubblico centrale. Difatti, a partire

dal gennaio 2003 il debito delle Amministrazioni centrali è aumentato del 10%, anche tenendo conto delle dismissioni e delle operazioni straordinarie che nel frattempo sono state operate per abbattere lo stock esistente. Nello stesso periodo il debito delle Regioni (che include anche il debito sanitario) è aumentato del 31.1%, mentre quello di Comuni e Province, che nei dati di Banca d'Italia non possono essere distinti, è cresciuto del 37.4%.

Fig. 1 – Il debito pubblico locale



Fonte: elaborazioni Ref. su dati Banca d'Italia

A giustificare la discrasia emersa tra l'evoluzione del debito centrale e quella del debito degli Enti decentrati, oltre al fatto che sullo stock dello Stato si scaricano gli effetti di abbattimento via privatizzazione, **hanno concorso sia il deterioramento dei saldi registrato a livello locale, sia l'utilizzo della leva finanziaria per attivare una significativa spesa per investimenti, specie per quanto attiene i Comuni.** Sul versante dei saldi, anche se non è ancora disponibile il dettaglio per il 2005, si registra nel biennio 2003-2004 un peggioramento di circa 5.1 miliardi di euro per il comparto Regioni-Sanità che spiega larga parte del corrispondente aumento del debito registrato in quel periodo, circa 5.8 miliardi di euro, giacché nel biennio considerato la spesa per investimenti di tale comparto è aumentata di soli 700 milioni. **L'incremento del debito regionale, quindi, nel periodo 2003-2004 è interamente imputabile al deterioramento degli equilibri finanziari, specie nel comparto sanitario. Tale peggioramento, secondo i dati Banca d'Italia sul debito e dalle stime ref. sull'evoluzione dei conti territoriali per il 2005, dovrebbe ulteriormente continuare.** Secondo la Banca d'Italia nel 2005 il debito di pertinenza delle Regioni è aumentato di circa 1.6 miliardi di euro, mentre secondo le previsioni ref. il peggioramento del saldo netto di bilancio dovrebbe attestarsi su un livello più che doppio, intorno ai 3.6 miliardi di euro, segnalando la presenza di operazioni di abbattimento (ripiano) del debito regionale per circa 2 miliardi di euro.

Per quanto riguarda la crescita del **debito di Comuni e Province**, si rileva un incremento di circa 5.8 miliardi di euro nel biennio 2003-2004 e una forte

accelerazione nel 2005, quando il debito è lievitato di quasi 7.4 miliardi di euro. Per quanto riguarda il periodo 2003-2004, i dati di bilancio disponibili segnalano come **l'incremento del debito sia per metà imputabile al finanziamento della spesa per investimenti, circa 2.9 miliardi di euro, e per l'altra metà dovuta al deterioramento dei saldi, che hanno risentito del blocco imposto dal Governo all'autonomia finanziaria dei Comuni.** Più incerta l'analisi delle componenti che hanno concorso alla formazione del debito nel 2005, in quanto la maggiore spesa per investimenti (circa 1.4 miliardi di euro nelle stime ref.) e il peggioramento dei saldi (1.8 miliardi secondo ref.) riescono a spiegare meno della metà del maggiore debito registrato dalla Banca d'Italia per questo comparto della Pa nel 2005.

Tab. 1 - La formazione del debito degli Enti territoriali

	2003-2004	2005 (*)
Regioni-Sanità		
Variazione debito	5800	1600
di cui:		
<i>Deficit</i>	5100	3600
<i>Investimenti</i>	700	0
Comuni-Province		
Variazione debito	5800	7400
di cui:		
<i>Deficit</i>	2900	1800
<i>Investimenti</i>	2900	1400

(*) *Stime ref. su dati Istat*

Fonte: elaborazioni Ref. su dati Banca d'Italia

La scomposizione per ripartizione territoriale e livello di governo

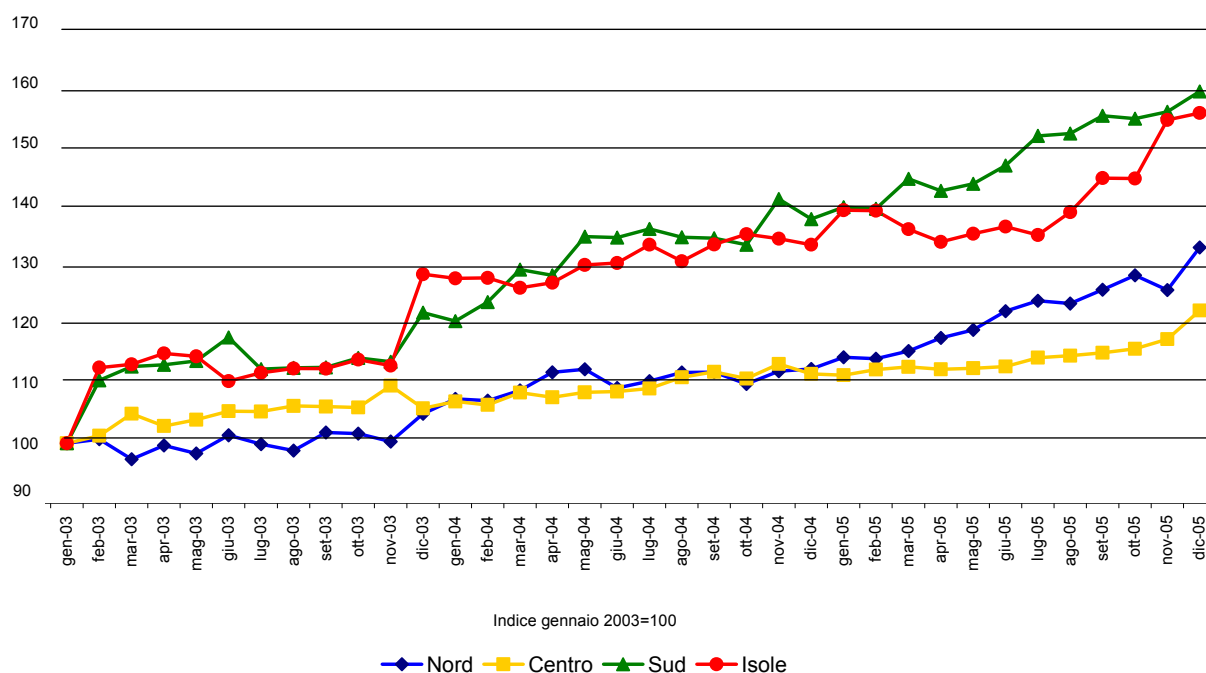
Nel processo di attribuzione di competenze legislative e amministrative ai livelli decentrati di governo diventa rilevante comprendere come le poste debitorie della Pubblica Amministrazione si ripartiscano lungo il territorio e tra gli Enti periferici. I dati di Banca d'Italia consentono di analizzare struttura e dinamica del debito pubblico sia per livello di governo che per ripartizione territoriale. Da tali dati si evince che, **alla fine del 2005, il 42.5% del debito delle Amministrazioni locali era di pertinenza di Enti collocati nel Nord del Paese** e, con esattezza, il 25.8% nelle regioni del Nord-Ovest e il 16.7% in quelle del Nord-Est. **La maggior parte del debito, viceversa, era localizzata nel Centro-Sud**, con percentuali pari al 30.5, 18.1 e 8.9%, rispettivamente, nel Centro, nel Sud e nelle Isole.

Nella ripartizione del debito, giova evidenziare la disomogenea composizione degli emittenti lungo il territorio nazionale. **Al Nord, più del 70% del debito è contratto dagli Enti locali (Province e Comuni). Viceversa, al Sud quasi il 60% del debito è di pertinenza delle Regioni. Al Centro le masse debitorie sono quasi equamente ripartite tra Regioni e Enti locali.**

In termini pro-capite, il debito locale in carico ai cittadini italiani è in media pari a poco più di 1.500 euro, con differenziazioni anche marcate lungo il territorio nazionale. **È soprattutto il Centro a caratterizzarsi per una forte**

esposizione debitoria, con quasi 2.400 euro pro-capite, seguito dal Nord-Ovest e dal Nord-Est, ma con valori di incidenza, rispettivamente pari a 1.480 e 1.335 euro pro-capite, inferiori alla media nazionale. Su posizioni largamente più contenute si collocano le Amministrazioni locali del Mezzogiorno, dove il debito pro-capite si attesta intorno ai 1.150 euro. Ai livelli di indebitamento registrati alla fine del 2005 si perviene attraverso dinamiche alquanto differenziate nel corso degli ultimi tre anni. **Se il complesso del debito locale è cresciuto di quasi il 35% a partire dalla fine del 2002, quello del Mezzogiorno è aumentato di quasi il 60%, soprattutto nella parte continentale, mentre quello degli Enti del Centro ha registrato una crescita ben più moderata, circa il 22%.** In linea con la media nazionale l'evoluzione del debito degli Enti localizzati nel Nord del paese.

Fig. 2 – Il debito delle Amministrazioni Locali

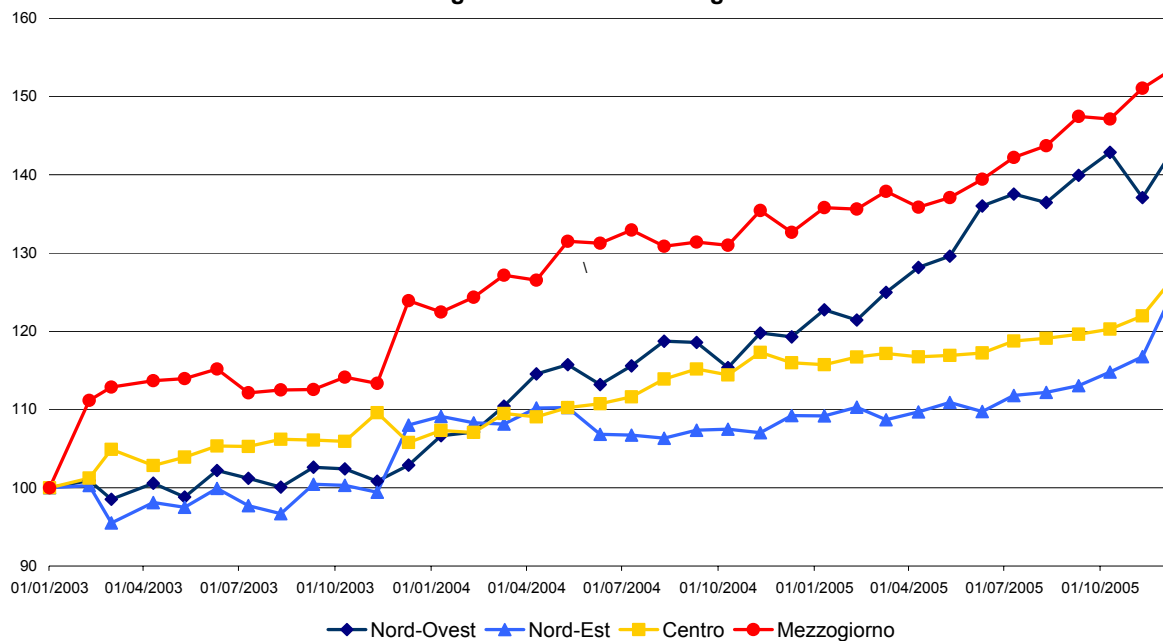


Fonte: elaborazioni Ref. su dati Banca d'Italia

Pertanto, la posizione debitoria descritta in precedenza rappresenta più l'eredità del passato che l'esito delle tendenze più recenti che, viceversa, indurrebbero a prefigurare una preoccupante evoluzione dell'indebitamento degli Enti meridionali. Se si guarda, infatti, all'incidenza del debito sul Pil, si può rilevare come a fronte di un rapporto debito locale/Pil intorno al 5% nel Nord del Paese, si riscontra un valore superiore al 7% al Sud e prossimo al 10% al Centro. Tenendo ferme le dinamiche dell'ultimo triennio, però, che hanno registrato una velocità di crescita doppia del rapporto debito/Pil al Sud rispetto alle altre zone del paese, l'incidenza del debito sul prodotto del Sud è destinata a sopravanzare quella del Centro, con una dinamica incrementale annua dell'1% in rapporto al Pil. È questo un aspetto non trascurabile della mancata applicazione del federalismo fiscale e di un opportuno meccanismo di perequazione delle risorse che regolamenti la formazione di masse debitorie lungo il territorio e le amministrazioni locali.

Guardando alla scomposizione per livelli di governo, si può verificare come tra le Regioni, quelle del Mezzogiorno e del Nord-Ovest registrino i tassi di crescita del debito più sostenuti, imputabili sia alla presenza delle Regioni a Statuto Speciale, sia, e soprattutto, al concentrarsi in quelle zone di una larga fetta della spesa sanitaria che, come mostrato in precedenza, è all'origine di buona parte del debito regionale.

Fig. 3 – Il debito delle Regioni

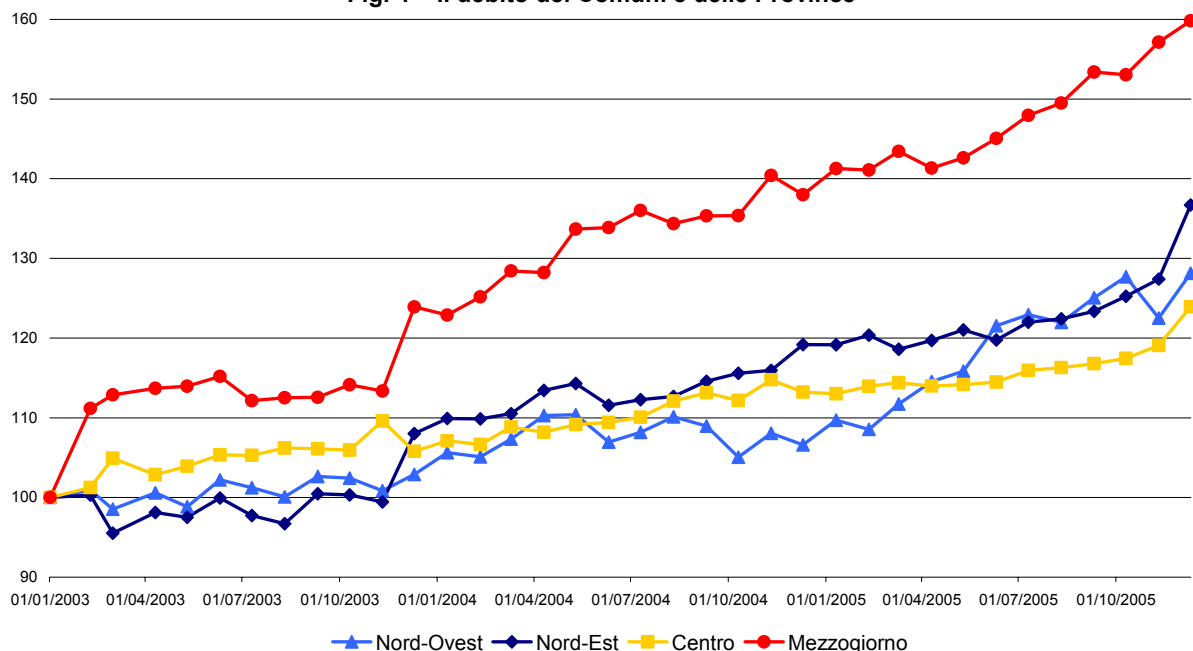


Fonte: elaborazioni Ref. su dati Banca d'Italia

Per quanto riguarda i Comuni e le Province, invece, si riscontra una sistematica crescita del debito al Sud superiore al resto d'Italia, anche se nell'ultimo semestre del 2005 si è osservata una significativa accelerazione negli Enti locali del Nord-Est. Nel triennio considerato, il debito degli Enti locali del Nord è cresciuto mediamente del 32%, più a Ovest che a Est, quello del Centro del 24%, mentre quello dei Enti locali del Sud ha registrato una crescita di quasi il 60%. Alla radice di siffatta maggiore propensione all'indebitamento degli Enti locali meridionali risiedono due fattori. Da un lato, esiste una maggiore fragilità di bilancio confermata dalla concentrazione in questi territori dei casi di dissesto amministrativo dei Comuni e acuita dalla progressiva sostituzione di trasferimenti con risorse proprie, che in queste zone sono scarse. Dall'altro, la dinamica più brillante del debito degli Enti locali del Sud può essere ascritta ad un recupero rispetto agli anni passati, in cui le esigenze di bilancio venivano soddisfatte con trasferimenti dal centro. Infatti, come illustrato in una precedente nota, l'incidenza dell'onere del debito nei Comuni del Sud è generalmente inferiore al limite consentito dalla legge di contabilità e, comunque, inferiore a quanto riscontrato per i Comuni di Centro-Nord, ove tale limite (il 12.5% delle entrate dei primi 3 titoli) risulta diffusamente superato. In termini pro-capite, infatti, il debito degli Enti locali è circa il 45% di quello sopportato dagli Enti locali del Nord. È anche da rilevare come la dinamica registrata dall'indebitamento degli Enti locali non sia coerente con quella della spesa per investimenti osservata nello stesso periodo. Mentre al Nord l'indebitamento degli Enti locali è aumentato dell'11.2% nel periodo 2002-2004 a fronte di una crescita degli investimenti del 20.8%, al Sud il debito locale è lievitato del 38% nello stesso periodo alimentando una dinamica di

spesa per investimenti limitata al 16.7%. Ne consegue che, almeno in parte, l'evoluzione dell'indebitamento degli Enti locali del Sud negli ultimi anni non è stato supportato da finalità virtuose.

Fig. 4 – Il debito dei Comuni e delle Province



Fonte: elaborazioni Ref. su dati Banca d'Italia

Gli strumenti del debito locale

Un aspetto cruciale della crescita del debito delle Amministrazioni locali in quest'ultimo triennio è stato il ricorso alle emissioni. Mentre all'inizio del 2003, l'indebitamento bancario rappresentava il 77.3% dell'esposizione totale degli Enti territoriali, alla fine del 2005 lo strumento di finanziamento preferito da tali Enti risulta ampiamente ridimensionato, costituendo il 65.4% della massa debitoria totale. In una fase di crescita complessiva del debito locale, l'aumento della quota del debito cartolare si accompagna a tassi di crescita particolarmente elevati. Di fatto, **per l'aggregato degli Enti territoriali, l'aumento del debito obbligazionario nel triennio 2003-2005 è stato del 105.5%, cui si è affiancata una crescita del ricorso ai prestiti bancari (compresa la Cdp) di solo l'8.3%**. Come testimoniato dalle figure seguenti, il fenomeno ha caratterizzato sia i volumi del debito delle Regioni sia quello degli Enti locali, anche se per questi ultimi alla fine del 2005 il valore del debito cartolare è risultato quasi quattro volte quello registrato all'inizio del 2003.

La Banca d'Italia non fornisce uno spaccato territoriale della struttura del debito locale, ma utilizzando i dati sulle emissioni obbligazionarie registrati da Bloomberg è possibile fare alcune stime. Tra il 2003 e il 2005 l'area geografica che realizza il maggior volume di emissioni è il Nord dove vengono emessi titoli per 5.5 miliardi di euro, seguono le regioni meridionali (4.2 miliardi) e quindi le regioni del Centro. La crescita più sostenuta si realizza al Nord (soprattutto grazie all'emissione del comune di Milano del 2005), +132%; al Sud la crescita è

sensibile 125%, mentre modesto risulta essere il tasso di crescita nelle regioni del Centro Italia (+32%).

In termini di incidenza dello stock di titoli sul debito complessivo; per le regioni del Centro la componente titoli rappresenta più di un terzo del debito complessivo, per le regioni del Sud poco meno di un terzo, mentre per le regioni del Nord le emissioni obbligazionarie si attestano a un quarto del debito complessivo al 2005. Pertanto considerando l'eccezionalità dell'emissione del comune di Milano del 2005, si può inferire che **ci sia stata una forte crescita del ricorso al mercato da parte degli Enti locali meridionali, essendosi concentrata in quella parte del paese la componente più significativa dell'aumento dello stock obbligazionario.**

Fig. 5 – Gli strumenti del debito locale: le Regioni

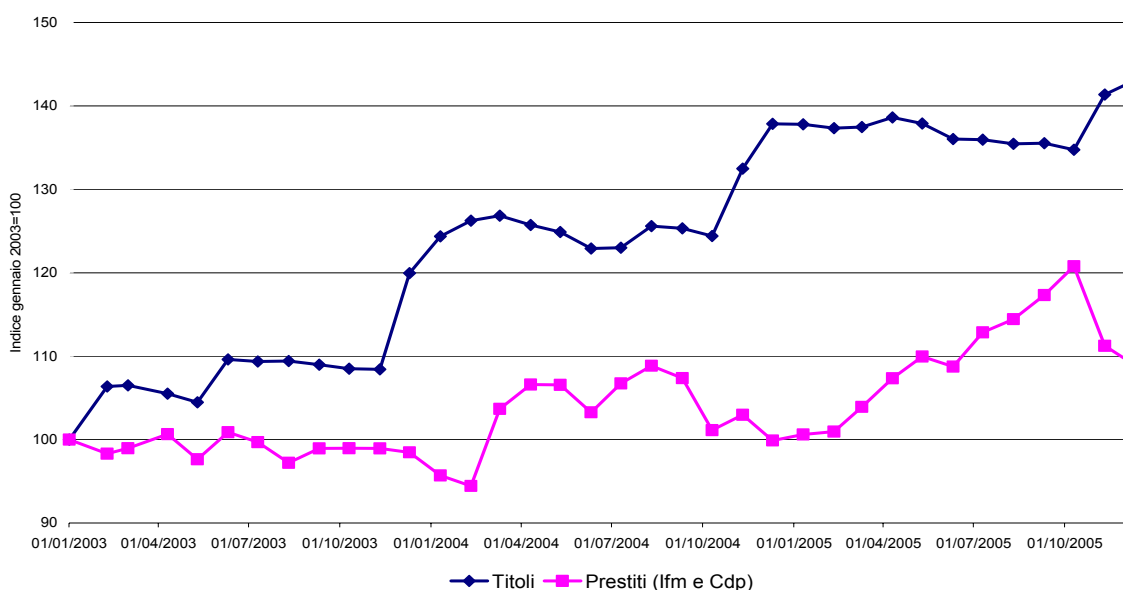
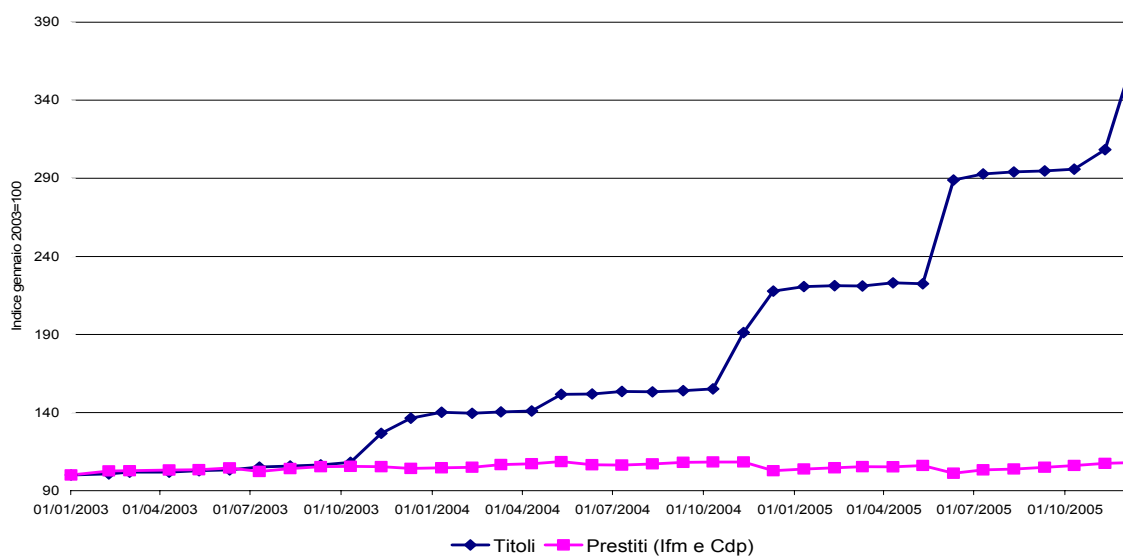


Fig. 6 – Gli strumenti del debito locale: Comuni e Province



Fonte: elaborazioni Ref. su dati Banca d'Italia

Le emissioni degli Enti territoriali italiani nel 2005

Il mercato dei bond locali si è confermato in fermento nel corso del 2005. Le emissioni da parte di Regioni, Province e Comuni si sono attestate a livelli simili a quelli dell'ultimo biennio; continua a crescere la dimensione media dei bond comunali.

Nel 2005 si sono registrate 71 emissioni da parte degli Enti territoriali italiani, pari a un volume di 4.032 milioni di euro. Le Regioni hanno complessivamente realizzato 5 emissioni pari a 1.240 milioni di euro, i Comuni hanno messo sul mercato titoli per un valore di 2.314 milioni di euro attraverso 51 emissioni; le Province hanno realizzato 15 emissioni, pari a 478 milioni.

La dimensione media delle emissioni è risultata modesta: 45,4 milioni di euro per i titoli comunali, 31,9 milioni per i BOP e 248 milioni per i bond regionali.

Le emissioni degli Enti territoriali italiani nel 2005 (mln. euro)

	n. emissioni	valore	dimensione media	n. emittenti
Comuni	51	2.314	45,4	45
Province	15	478	31,9	15
Regioni	5	1.240	248,0	5
Totale	71	4.032	56,8	65

Fonte: elaborazioni Banca Intesa su dati Bloomberg

Gli Enti emittenti sono stati 65: 45 Comuni, di cui 18 capoluogo, 15 Province e 5 Regioni. Nella seguente tabella sono indicati gli Enti che hanno emesso i maggiori valori nel 2005.

Gli Enti con più di 50 milioni di euro collocati sul mercato nel 2005

Emittente	n. emissioni	Valore emissioni
COMUNE DI MILANO	1	1.685.347.000
REGIONE SARDEGNA	1	500.000.000
REGIONE FRIULI-VENEZIA-GIULIA	1	387.000.000
COMUNE DI FIRENZE	2	203.786.000
PROVINCIA DI TORINO	1	173.096.000
REGIONE EMILIA-ROMAGNA	1	159.309.000
REGIONE UMBRIA	1	113.156.000
COMUNE DI LECCE	1	92.175.000
REGIONE MOLISE	1	80.550.000
PROVINCIA DI SALERNO	1	68.862.000
PROVINCIA DI GENOVA	1	67.520.000
COMUNE DI GENOVA	2	59.371.000

Fonte: Elaborazioni Banca Intesa su dati Bloomberg

Nel 2005 sono stati collocati sul mercato MTN 1 buono provinciale e 4 regionali per un valore pari a 67 e 1.081 milioni di euro rispettivamente (pari al 28% dei volumi complessivamente emessi).

A livello territoriale il maggior numero di emissioni e i maggiori valori sono attribuibili a Enti localizzati nelle Regioni del Nord, seguono le Regioni del Sud e quindi quelle del Centro Italia.

Le emissioni per area geografica nel 2005 (mln. Euro)

	BOC		BOP		BOR		Totale	
	numero	valore	numero	valore	numero	valore	numero	valore
Emilia	29	93	2	9	1	159	32	262
Friuli V.G.	1	2			1	387	2	389
Liguria	2	59	2	83			4	142
Lombardia	3	1.703	3	43			6	1.745
Piemonte	1	1	2	216			3	217
Trento e Bolzano			1	12			1	12
Veneto	4	3	3	32			7	35
Totale Nord	40	1.861	13	394	2	546	55	2.801
Lazio	2	59					2	59
Marche	3	26					3	26
Toscana	3	206	1	16			4	222
Umbria					1	113	1	113
Totale Centro	8	291	1	16	1	113	10	420
Campania			1	69			1	69
Molise					1	81	1	81
Puglia	1	92					1	92
Sardegna	2	70			1	500	3	570
Totale Sud	3	162	1	69	2	581	6	811
Totale complessivo	51	2.314	15	478	5	1.240	71	4.032

Fonte: Elaborazioni Banca Intesa su dati Bloomberg

Per quanto riguarda la durata dei titoli emessi, si conferma la preferenza delle Amministrazioni locali per titoli 20-ennali: 36 emissioni scadranno, infatti, nel 2025. Rilevante è anche il numero di emissioni con durata pari a 15 anni (12) e superiore o pari ai 30 anni (14).

Titoli locali emessi nel 2005 per durata del prestito

	5 anni	6-10 anni	11-15 anni	16-20 anni	21-25 anni	26-30 anni	più di 30	Totale emissioni
BOC	0	5	4	30	4	7	1	51
BOP	0	0	5	6	0	3	1	15
BOR	0	0	3	0	0	2	0	5
Totale	0	5	12	36	4	12	2	71

Fonte: Elaborazioni Banca Intesa su dati Bloomberg

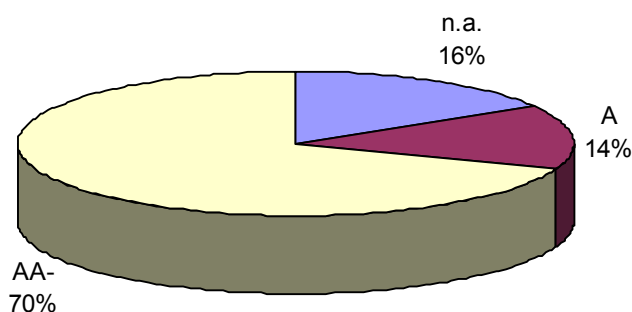
Titoli locali emessi nel 2005 per tipologia di tasso

	tasso fisso		tasso variabile	
	n. emissioni	valore	n. emissioni	valore
BOC	13	1.741.501	38	572.228
BOP	8	250.610	7	227.630
BOR	4	1.159.465	1	80.550
Totale	25	3.151.576	46	880.408

Fonte: Elaborazioni Banca Intesa su dati Bloomberg

L'ammontare dei bond emessi nel corso del 2005 è concentrato prevalentemente nelle classi di rating più elevate, il che rappresenta un forte motivo di interesse e di attrazione per gli investitori a basso rischio. Il 16% dei volumi è risultato non-rated.

Il maggior numero di emissioni prevede un tasso variabile (46 su 71), ma in termini di valore le emissioni a tasso fisso superano ampiamente quelle a tasso variabile. L'analisi per Ente evidenzia un maggior ricorso a emissioni a tasso fisso da parte delle Amministrazioni regionali e comunali.

Ammontari emessi per classe di rating

Fonte: elaborazioni Banca Intesa su dati Bloomberg

Un po' di storia...

Il mercato dei bond locali si è confermato in fermento nel corso del 2005. Le emissioni da parte di Regioni, Province e Comuni si sono attestate a livelli simili a quelli dell'ultimo biennio; continua a crescere la dimensione media dei bond comunali.

La più sostanziale innovazione che il sistema delle finanza locale ha conosciuto dalla seconda metà degli anni '90 è rappresentata dal crescente ricorso alle emissioni obbligazionari da parte delle Amministrazioni locali. Dal 1996 al 2005 le emissioni di prestiti obbligazionari da parte di Enti territoriali italiani, registrate da Bloomberg, ammontano a 604, pari a un volume cumulato di poco meno di 26.800 milioni di euro.

In termini di volumi, il maggior ricorso allo strumento obbligazionario è stato fatto dalle Regioni ordinarie ed autonome che rappresentano il 67% delle emissioni totali, le emissioni comunali incidono per il 25%, mentre le Amministrazioni provinciali mostrano un limitato utilizzo dello strumento obbligazionario per finanziare le proprie spese per investimento.

Con riferimento al numero di emissioni effettuate, a prevalere sono le Amministrazioni comunali che nel complesso hanno realizzato 447 emissioni, seguono le Province con 95 emissioni e le Regioni con 62 emissioni.

Le emissioni degli Enti territoriali dal 1996 al 2005

	Comuni	Province	Regioni	Totale
Volumi (mln euro)	6.808	2.004	17.947	26.759
n. emissioni	447	95	62	604
Dimensione media (mln euro)	15,2	21,1	289,5	44,3

Fonte: elaborazioni Banca Intesa su dati Bloomberg

La dimensione media di una emissione è decisamente modesta: solo 44,3 milioni di euro. Più consistente la dimensione media delle emissioni da parte delle Regioni, in media un Bor vale 289,5 milioni di euro. La dimensione media di un Bop a pari a 21,1 milioni di euro, di un Boc a 15,2 milioni di euro.

Dimensione media delle emissioni per anno (milioni di euro)

	BOC	BOP	BOR	TOTALE
1996	73		9	57
1997	15	24	247	50
1998	13	2	168	27
1999	32	7	269	78
2000	9	5	318	146
2001	7	3	263	26
2002	6	15	384	47
2003	9	17	324	29
2004	20	29	235	45
2005	45	32	248	57
TOTALE	15,2	21,1	289,5	50,2

Fonte: elaborazioni Banca Intesa su dati Bloomberg

Dall'analisi temporale emerge una tendenza alla crescita della dimensione media delle emissioni di titoli comunali e provinciali.

Con riferimento all'area geografica degli Enti emittenti, si evidenzia un significativo ricorso al mercato da parte delle amministrazioni del Centro Italia fino al 2003, con un picco nel 2002 attribuibile alle emissioni di Umbria e Marche destinate alle opere di ricostruzione del terremoto '97.

Gli Enti del Nord Italia hanno realizzato una quota consistente delle emissioni complessive in tutti gli anni esaminati con un ruolo significativo in corrispondenza

delle emissioni di maggiore dimensione (2005 emissione del Comune di Milano, 2002 Regione Lombardia).

Il ricorso al mercato da parte delle amministrazioni locali del Sud risulta essere consistente nel 2000 e nel 2003, in particolare grazie alle emissioni della regione Sicilia.

Le emissioni per area geografica (mln euro)

	Nord	Centro	Sud	Italia
1996	12	52	165	229
1997	211	1	493	706
1998	320	526	0	846
1999	328	1.200	644	2.172
2000	169	1.091	1.367	2.628
2001	1.177	1.078	123	2.378
2002	1.920	3.384	535	5.839
2003	847	1.184	1.894	3.925
2004	1.840	715	1.450	4.005
2005	2.801	420	811	4.032
Totale	9.626	9.651	7.482	26.759

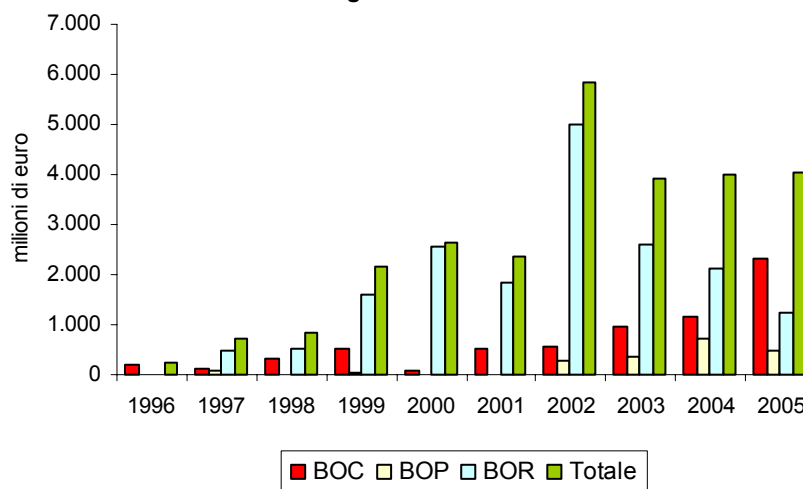
Fonte: elaborazioni Banca Intesa su dati Bloomberg

L'emissione di maggiore dimensione è stata fatta dal Comune di Milano nel 2005 (1.685 milioni di euro), seguono la Regione Umbria nel maggio del 2000 (1.018 milioni di euro), e l'emissione in dollari della regione Lombardia dell'ottobre 2002 per un valore di 1.014 milioni di euro.

Il ricorso alle emissioni obbligazionarie da parte delle Amministrazioni locali è cresciuto progressivamente dal 1996 registrando l'apice nel 2002, quando le nuove emissioni hanno raggiunto quasi 6 miliardi di euro. Prima del 1996 non risulta nessuna emissione da parte di Enti territoriali italiani, per quanto, come già evidenziato, le Regioni avrebbero potuto emettere bond fin dal 1970. Tra il 1996 e il 1998 il numero e il valore delle emissioni risulta decisamente modesto mentre dal 1999 il mercato è risultato abbastanza vivace.

Diversa la dinamica delle emissioni delle diverse tipologie di titoli di Enti territoriali:

- i Boc mostrano una crescita sostenuta nella seconda metà degli anni '90 per poi registrare una flessione nel 2000; negli ultimi quattro anni i volumi emessi risultano in costante crescita.
- I Bop rappresentano una frazione modesta delle emissioni complessive ma negli ultimi anni mostrano una dinamica accentuata.
- I Bor registrano una dinamica più altalenante: nel 2001, nel 2003 e nel 2005 i volumi emessi si riducono rispetto all'anno precedente.

Emissioni degli Enti territoriali italiani

Fonte: elaborazioni Banca Intesa su dati Bloomberg

Le emissioni sul mercato MTN di bond locali

	EURO MTN (milioni di euro)	Incidenza emissioni su MTN sul totale
1996	0	0,0
1997	0	0,0
1998	250.000	29,6
1999	1.168.898	53,8
2000	2.389.443	90,9
2001	935.998	39,4
2002	2.430.180	41,6
2003	2.419.251	61,6
2004	2.207.603	55,1
2005	1.148.226	28,5
Totale	12.949.598	48,4

Fonte: elaborazioni Banca Intesa su dati Bloomberg

Finanziaria 2006 ed Enti territoriali

Rilevante appare il contributo richiesto dalla Finanziaria 2006 alle amministrazioni locali: l'insieme dei provvedimenti con impatto sui bilanci degli Enti territoriali (Regioni, Province e Comuni con più di 5 mila abitanti) è quantificabile in circa 8 miliardi di euro. Il risparmio derivante dal Patto di stabilità interno è dovuto principalmente ad interventi riguardanti i Comuni e le Province (2,6 miliardi di euro) e la restante parte (1,1 miliardi) riguardanti le Regioni.

Le regioni dovranno ridurre la propria spesa di quasi il 2% (pari a 50 euro pro-capite) ma manca una logica premiante a favore degli Enti più virtuosi. Maggiore lo sforzo richiesto alle amministrazioni comunali che dovranno ridurre la propria spesa dell'8,2% (pari a 180 euro pro-capite), obiettivo conseguibile con difficoltà a discapito dell'ordinario funzionamento. L'impatto della Manovra si rivela più significativo per i comuni di maggiore dimensione.

Il varo della Legge finanziaria per il 2006 costituisce un momento cruciale per la definizione delle dinamiche di finanza pubblica a livello locale, essendo sempre più caratterizzata da provvedimenti che incidono direttamente sui bilanci delle Amministrazioni territoriali.

Con la nota qui presentata si cerca di valutare l'impatto della Finanziaria sulle Regioni e i Comuni, analizzandone le implicazioni per la struttura dei bilanci di codesti Enti. Dopo avere descritto e commentato sommariamente i punti della Finanziaria che esercitano un effetto sulle poste di bilancio degli Enti territoriali, si mostrerà l'impatto complessivo della Manovra sulla finanza pubblica locale. Poiché le valutazioni vengono effettuate su microdati riferiti ad anni precedenti, ma proiettati al 2006 estrapolando le dinamiche registrate in aggregato, i valori riportati potrebbero differire da quelli effettivi quantificati nella relazione tecnica della manovra di bilancio. Tuttavia, l'analisi consente di individuare alcune criticità degli interventi previsti nella Finanziaria, evidenziando i seguenti aspetti:

- distribuzione dimensionale degli effetti finanziari della Manovra;
- distribuzione territoriale degli effetti finanziari della Manovra;
- analisi di realizzabilità basata sullo sforzo fiscale equivalente (aumento della pressione fiscale necessario a garantire la spesa storica) e sull'incidenza dei vincoli sulla struttura di bilancio.

Aspetti generali della Manovra

La Manovra per il 2006 apporta le modifiche indispensabili al fine di avvicinare gli impegni presi in sede europea. Una importante correzione è resa necessaria per riportare sotto controllo il livello dell'indebitamento netto che, in base alla legislazione vigente, supera di circa due punti percentuali del Pil la soglia del 3 per cento, anche perché le misure adottate con la precedente Legge finanziaria non hanno dato i risultati sperati in termini di saldi.

L'effetto netto della Manovra sull'indebitamento è di circa 20,3 miliardi di euro, pari a circa l'1,4 per cento del Pil: 7,6 miliardi di maggiori spese e minori entrate (interventi per lo sviluppo) e 27,9 miliardi di minori spese e maggiori entrate (misure di contenimento).

Rilevante appare il contributo richiesto alle amministrazioni locali: l'insieme dei provvedimenti con impatto sui bilanci degli Enti territoriali (Regioni,

Province e Comuni con più di 5 mila abitanti) è **quantificabile in circa 8 miliardi di euro, 3,7 miliardi dovuti alla revisione del Patto di stabilità interno, 1,7 miliardi dovuti al contenimento degli oneri del personale di Regioni** (compreso il settore della Sanità) **e Enti locali e 2,5 miliardi derivanti da risparmi nel comparto sanitario.**

Il risparmio derivante dal Patto di stabilità interno è dovuto principalmente ad interventi riguardanti i Comuni e le Province (2,6 miliardi di euro) e la restante parte (1,1 miliardi) riguardanti le Regioni.

Sebbene gran parte dell'effetto finanziario attribuibile alla Manovra è dato dai suddetti disposti, ci sono almeno altri due elementi della Finanziaria che possono esercitare una sostanziale influenza sui bilanci degli Enti territoriali.

Il primo riguarda la riduzione dei trasferimenti statali a favore degli Enti locali soggetti al Patto di stabilità, qualora la loro spesa per l'acquisto da terzi di beni immobili nel 2006 superi la media del triennio 2001-2005. L'altro concerne la possibilità di espandere, sotto determinate condizioni, la spesa in conto capitale nel periodo 2006-2008.

La Legge finanziaria 2006 e le Regioni

La Legge finanziaria 2006 interviene nella modifica al **Patto di stabilità interno**, applicabile a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Per le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome di Trento e Bolzano è prevista una procedura speciale per i limiti alle spese correnti e di capitale: il loro livello, infatti, può essere concordato col Ministero dell'Economia e delle Finanze, sempre nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica nazionali. Tale procedura si applica anche alla spesa per il personale. Tuttavia, in caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario.

Il complesso delle spese correnti (escluse quelle di carattere sociale, la spesa sanitaria, quella per il personale, per interessi passivi, per calamità naturali e spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio) per ciascuna Regione a statuto ordinario non può essere nel 2006 superiore al corrispondente ammontare di spese correnti dell'anno 2004 diminuito del 3,8 per cento e, per gli anni 2007 e 2008, non può essere superiore al complesso delle corrispondenti spese correnti dell'anno precedente aumentato, rispettivamente, dello 0,4 per cento e del 2,5 per cento.

Il complesso delle spese in conto capitale, invece, non può nel 2006 essere superiore al corrispondente ammontare di spese in conto capitale dell'anno 2004 aumentato del 4,8 per cento e, per ciascuno degli anni 2007 e 2008, al complesso delle corrispondenti spese in conto capitale dell'anno precedente aumentato del 4 per cento¹.

¹ *Al fine del computo di questi limiti, il complesso delle spese in conto capitale deve essere calcolato, sia per la gestione di competenza che di cassa, al netto delle spese per trasferimenti in conto capitale destinati alla PA (e per il solo 2006 anche al netto degli interventi cofinanziati dall'Unione Europea), di quelle derivanti dalla concessione di crediti e per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza e, infine, delle spese derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o delegate da parte delle Regioni ed esercitate dagli Enti locali a partire dal 2005, nei limiti dei corrispondenti trasferimenti finanziari attribuiti dall'amministrazione regionale. In quest'ultimo caso, il livello della spesa regionale necessario per l'individuazione del limite del 4,8 per cento non deve considerare l'ammontare di risorse in conto capitale trasferite a Province o Comuni.*

I paletti del triennio per le regioni ordinarie

Le spese correnti

2006	spese correnti 2004 - 3,8%
2007	spese correnti 2006 + 0,4%
2008	spese correnti 2007 + 2,5%

Le spese in conto capitale

2006	spese in c/c 2004 + 4,8%
2007	spese in c/c 2006 + 4%
2008	spese in c/c 2007 + 4%

La Legge finanziaria 2006 prevede inoltre la **riduzione dei trasferimenti statali** a favore delle Regioni se la loro spesa per l'acquisto da terzi di beni immobili (esclusi quelli destinati a sede di ospedali) sostenuta nel 2006 supera la media di questa voce di spesa per il periodo 2001-2005. La riduzione sarebbe pari allo sfioramento realizzato.

*Alle Regioni, infine, è imposto il conseguimento di una **riduzione almeno dell'1 per cento della spesa per il personale** nel periodo 2006-2008 rispetto al valore registrato nel 2004.*

La Legge finanziaria 2006 e i Comuni

Significativi i limiti imposti dalla Legge finanziaria 2006 al bilancio dei Comuni. Tre le principali aree di intervento: riduzioni di spesa rispetto al 2004, riduzione di trasferimenti in casi specifici e modifica del Patto di stabilità interno.

Con la Finanziaria 2006 si modifica il perimetro di applicazione del Patto di stabilità prevedendo un ampliamento dei soggetti che vi sono sottoposti a partire dal 2007. Per il 2006 continuano a non essere soggetti i comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti; a partire dal 2007, si prevede di includere nel rispetto del Patto i Comuni compresi tra 3 e 5 mila abitanti, pari a circa il 12 per cento del totale dei comuni. E' chiaro che una dimensione così ridotta del Comune richiederebbe costi di amministrazione e controllo più onerosi rispetto ai grandi Comuni, ma l'elevata percentuale di questi Comuni rispetto al totale (circa il 26 per cento) continua ad escludere dal rispetto del Patto di stabilità interno una quota consistente di Comuni.

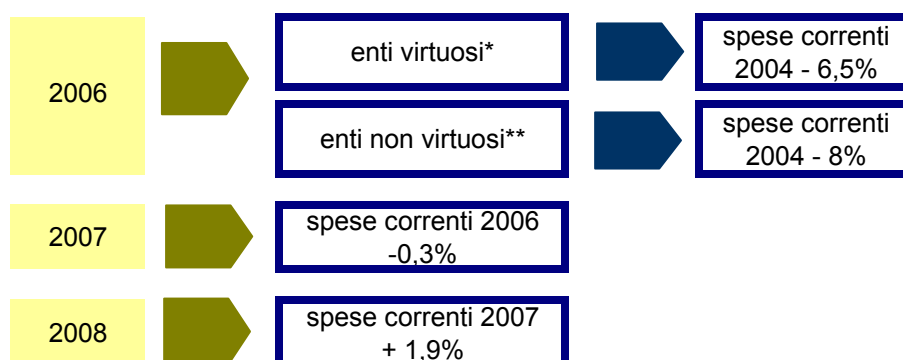
È prevista una eccezione riguardante i Comuni ricompresi nelle Regioni a statuto speciale: per il periodo 2006-2008, essi possono concordare il livello delle spese correnti e in conto capitale con il Ministero dell'Economia entro il 31 marzo, sempre che tali livelli siano compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica; in caso di mancato accordo si applicano le disposizioni sul Patto di stabilità valide per tutti gli altri Enti.

La norma prevede che l'ammontare delle spese correnti (al netto di quelle di carattere sociale, quella per il personale, per interessi passivi, per calamità naturali e spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio) non può superare nel 2006 il 92 per cento del corrispondente valore del 2004 nel caso in cui nel triennio 2002-2004 la spesa corrente media *pro-capite* sia stata superiore a quella media *pro-capite* della classe dimensionale di appartenenza (Enti non virtuosi) e il 93,5 per cento nel caso in cui tale spesa media sia stata

inferiore (Enti virtuosi). Nel 2007 il complesso delle spese correnti non può essere superiore a quanto speso nel 2006 ridotto dello 0,3%. Per il 2008 si stabilisce che le spese possano essere incrementate dell'1,9% rispetto all'anno precedente.

I paletti del triennio per Province e Comuni

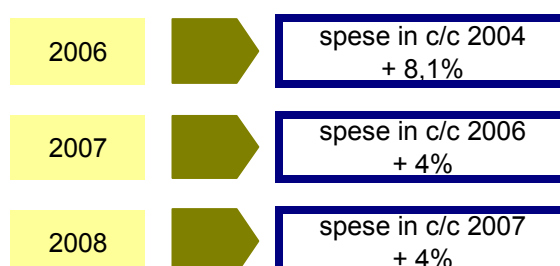
Le spese correnti



*enti locali con spesa corrente media pro-capite 2002-2004 < spesa media classe demografica di appartenenza

**enti locali con spesa corrente media pro-capite 2002-2004 > spesa media classe demografica di appartenenza

Le spese in conto capitale



Le limitazioni inferte sul lato della spesa corrente sono controbilanciate dalla possibilità di incrementare le spese in conto capitale nel periodo 2006-2008: tale limite è fissato all'8,1 per cento rispetto al valore del 2004 nel 2006 e al 4 per cento rispetto al valore dell'anno precedente per il 2007 e 2008.

A differenza del 2005, non è poi possibile escludere dal computo le spese per investimenti finanziate con i proventi derivanti dalla dismissione di beni immobili e mobili e la possibilità di escludere le spese derivanti da conferimenti di capitale e dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie. Tuttavia, i Comuni possono eccedere i limiti di spesa per spese in conto capitale nei limiti dei proventi derivanti dalla quota di partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale.

Anche per i Comuni, la Finanziaria prevede la **riduzione dei trasferimenti statali** per quegli Enti soggetti al Patto di stabilità la cui spesa per l'acquisto da terzi di beni immobili sostenuta nel 2006 superi la media di questa voce di spesa per il periodo 2001-2005.

Infine, vale anche per i Comuni la già menzionata **riduzione della spesa per il personale dell'1 per cento**.

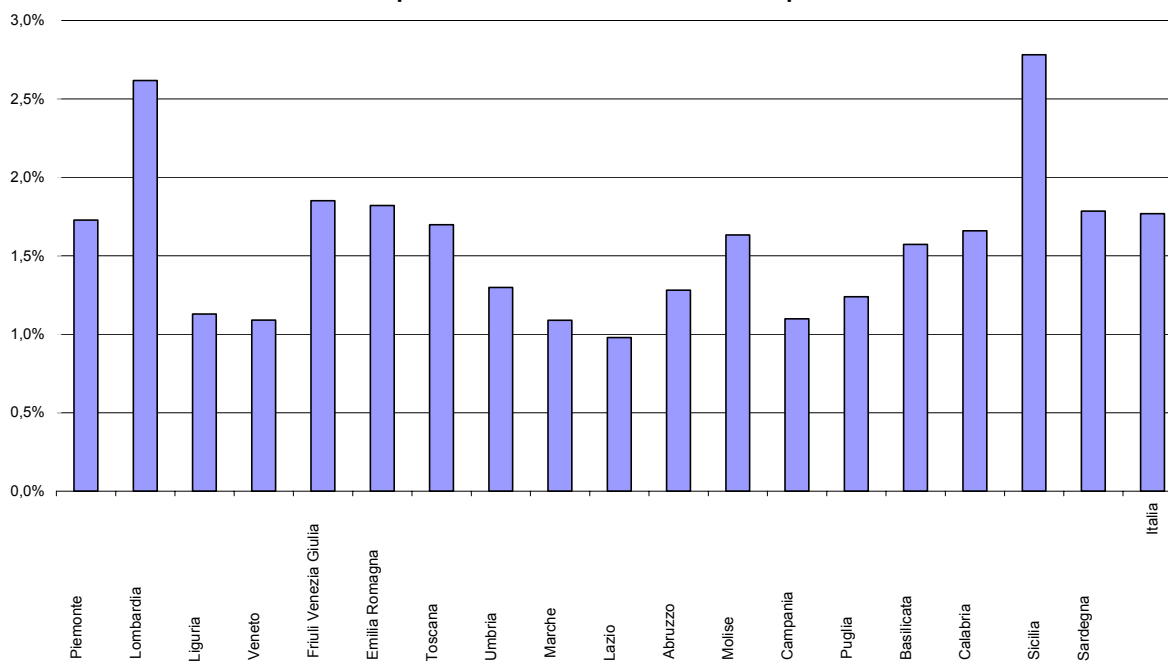
L'impatto sui bilanci delle Regioni

La valutazione degli effetti della Manovra di bilancio sulle finanze regionali è stata da noi effettuata partendo dai dati storici riferiti alle singole Regioni, portati avanti secondo un criterio di estrapolazione statistica delle dinamiche aggregate rilevate dall'Istat (fino al 2004) e stimate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per il periodo 2005-2006. Per ciascuna Regione, le dinamiche aggregate sono state corrette con dei parametri costruiti sulla base della storia di ogni Regione. Una volta determinato il bilancio tendenziale di ciascuna Regione è stato applicato il Patto di Stabilità interno riferito alle Regioni e il vincolo di limitazione della spesa per il personale. La limitatezza del grado di dettaglio delle informazioni disponibili non ha permesso di valutare l'impatto di altri provvedimenti inclusi nella Finanziaria e ha comportato l'esclusione del Trentino e della Val d'Aosta dalle elaborazioni.

Tenendo conto di queste limitazioni, e del consistente elemento di stima incluso nell'analisi, si può osservare come, nel complesso, **la Finanziaria comporti una riduzione di spesa rispetto alle dinamiche tendenziali di quasi il 2% nella media nazionale**, con picchi verso l'alto, oltre il 2,5%, di Lombardia e Sicilia, e verso il basso per quanto riguarda il Lazio, con un'incidenza inferiore all'1%.

Come si evince dalla figura, si tratta di un **impatto relativamente modesto sul totale della spesa di competenza delle Regioni**, in ragione del meccanismo di funzionamento del Patto che, escludendo dal limite buona parte della spesa afferente le Regioni (la sola Sanità sottrae al vincolo circa il 70% della spesa complessiva), esercita un effetto contenuto sulle evoluzioni delle poste di bilancio.

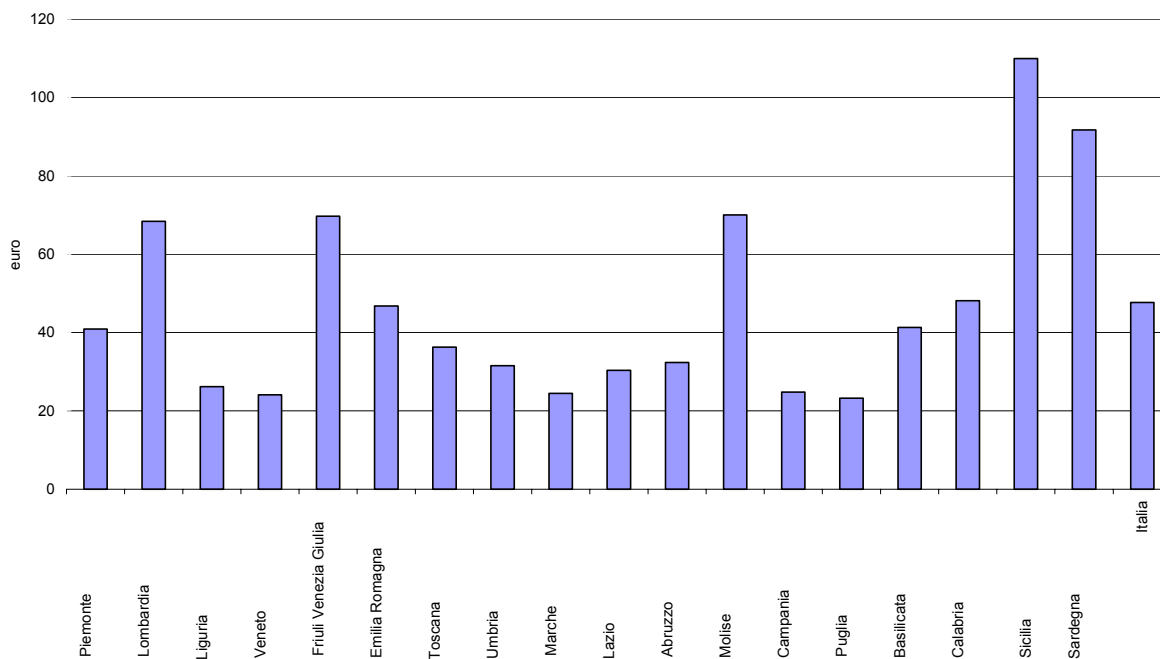
L'impatto della Finanziaria in % della spesa



In termini pro-capite, la riduzione di spesa imposta dalla Finanziaria corrisponde, nella media nazionale, a poco meno di 50 euro. Gli abitanti più colpiti sono quelli residenti nelle regioni a statuto speciale del Sud, con circa 100 euro pro-capite di minore spesa programmatica rispetto al tendenziale (tuttavia tale regioni potranno

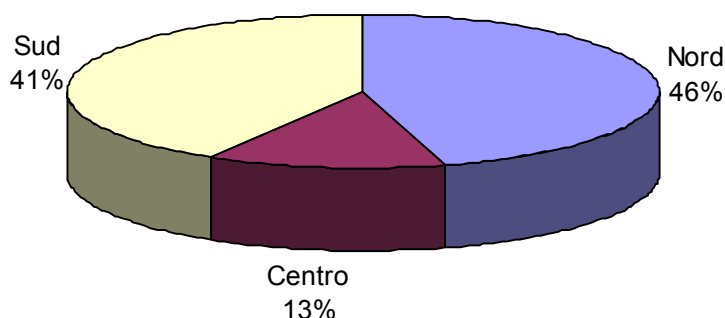
avvalersi della procedura speciale di cui si è detto), mentre il controvalore pro-capite della minore spesa non raggiunge i 40 euro nella maggior parte delle regioni, con picchi minimi in Puglia e Veneto. Tuttavia, come evidenziato in precedenza, le regioni a statuto speciale potrebbero avvalersi della procedura speciale modificando i risultati dell'analisi.

L'impatto della Finanziaria pro-capite



Complessivamente l'impatto della Finanziaria penalizza gli abitanti delle regioni del Sud, con una minore spesa pro-capite di circa 54 euro, e favorisce quelli del Centro, ove il contenimento è limitato a poco più di 31 euro pro-capite.

La ripartizione territoriale della Finanziaria (impatto sulle Regioni)

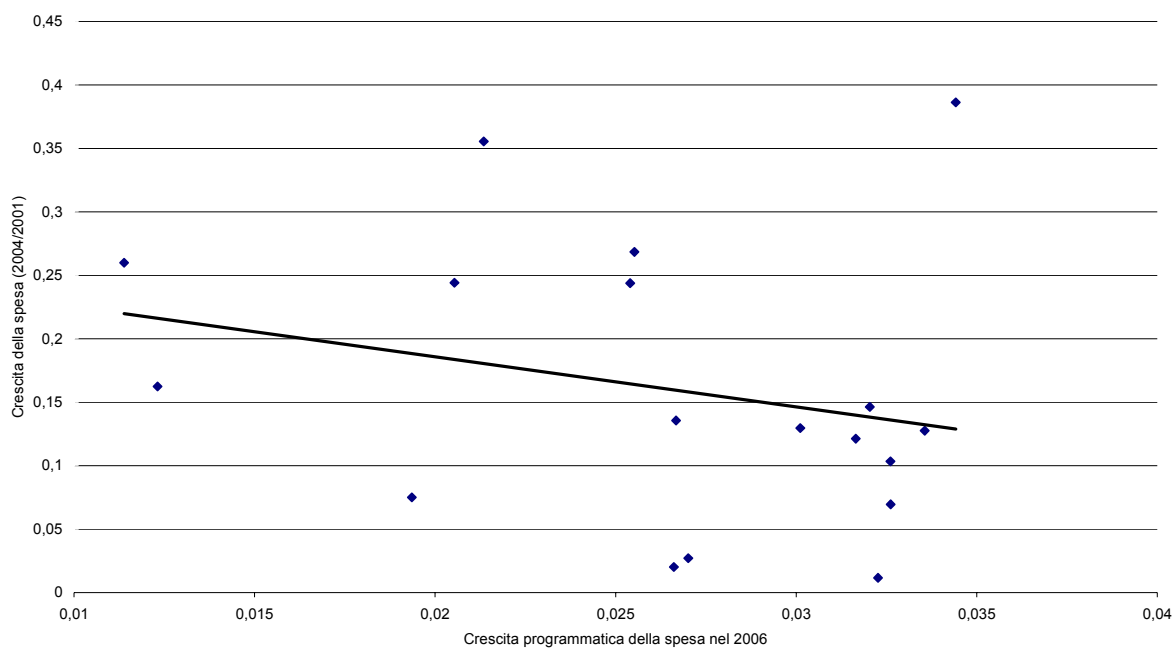


In termini assoluti, la distribuzione territoriale dei risparmi di spesa è generalmente una funzione diretta della dimensione del bilancio delle Regioni. Pertanto, più del 40% della Manovra si scarica in parti quasi uguali su Lombardia e Sicilia. A livello territoriale, è al Nord, con quasi il 46%, che si concentrano buona parte dei risparmi, mentre le regioni del Centro contribuiscono con un modesto 13%.

Un elemento da sottolineare nell'analisi degli effetti della Finanziaria sul bilancio delle Regioni è **la mancanza di una logica "punitiva"** nel meccanismo del tetto uniforme alla crescita della spesa. Come si può osservare dai grafici allegati, l'aver considerato un anno base su cui applicare delle riduzioni uniformi di spesa non consente di premiare (punire) gli Enti più (meno) virtuosi.

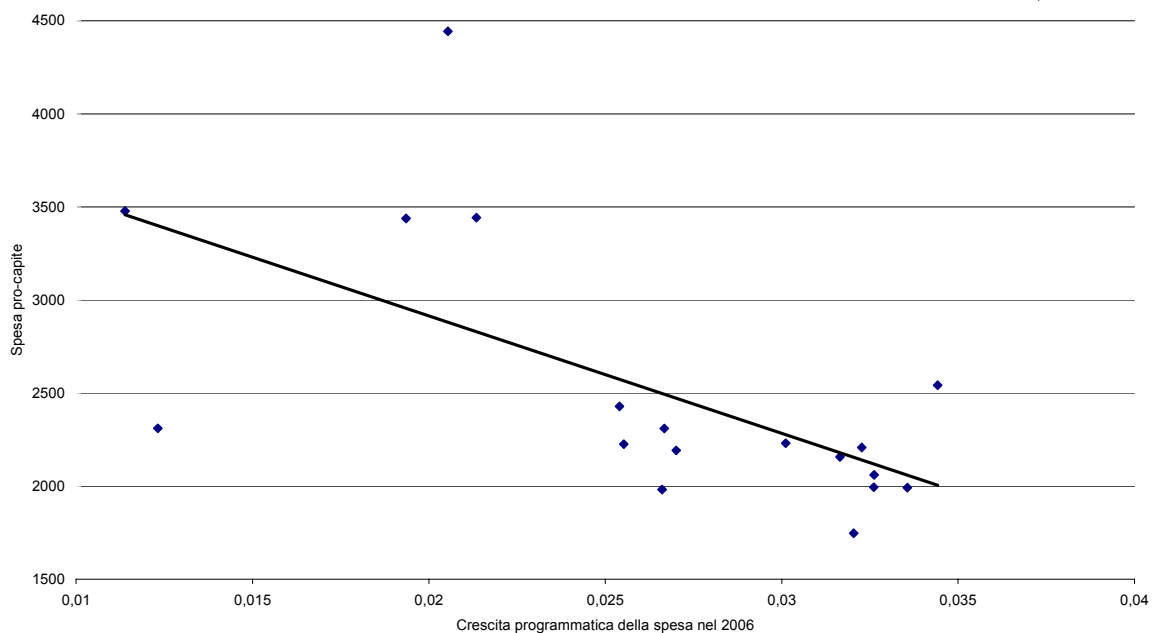
Capacità punitiva della Finanziaria per le Regioni

$R^2 0,0631 =$



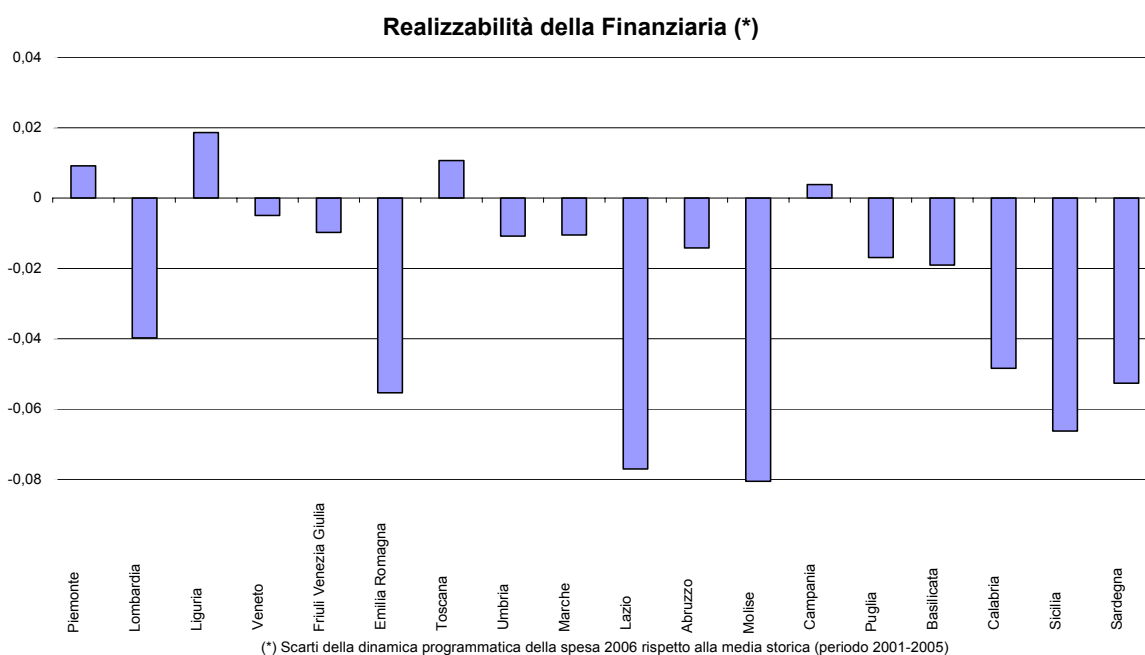
Capacità punitiva della Finanziaria per le Regioni

$R^2 0,3887 =$



Mentre non sussiste alcuna relazione tra crescita cumulata della spesa nel periodo 2001-2004 e sentiero di crescita alla spesa imposto per il 2006, esiste una chiara relazione negativa tra quest'ultima e il livello della spesa pro-capite al 2004 (anno base per il calcolo dei risparmi di spesa previsti dalla Finanziaria). In sostanza, **la logica del Patto penalizza chi fino al 2004 aveva mantenuto dei comportamenti virtuosi che avevano consentito una riduzione della spesa pro-capite e premia chi fino a quella data aveva lasciato fuori controllo la spesa.**

Un ultimo aspetto da evidenziare è il livello di realizzabilità del controllo della spesa imposto dal Patto. Questo può essere misurato dalla differenza tra la dinamica programmata della spesa per l'anno in corso e quella media annua registrata nel quadriennio precedente. Come si può vedere dal grafico allegato, per circa un terzo delle Regioni il vincolo alla crescita della spesa incorporato nel Patto costituisce una sensibile alterazione delle dinamiche precedenti, anche se per alcune di esse la media risente degli elevati tassi di crescita della spesa registrati nei primi anni del periodo considerato. In definitiva, quindi, si può sostenere che, **per quanto attiene le Regioni, la Finanziaria presenta un elevato livello di realizzabilità.**



L'impatto sui bilanci dei Comuni

L'analisi degli effetti della Finanziaria sui bilanci dei Comuni è stata condotta con un criterio simile a quello adottato per le Regioni per proiettare in avanti i dati storici di bilancio allo scopo di ricostruire le dinamiche tendenziali di bilancio per il periodo 2005-2006. Nel caso dei Comuni si è fatto riferimento ad un campione selezionato sulla base della disponibilità delle informazioni per un periodo sufficientemente ampio, ma che comunque comprendesse tutti i capoluoghi di provincia. Non si tratta di un campione rappresentativo, ma costituisce una buona approssimazione dell'universo, specie se si tiene conto che la maggior parte dei

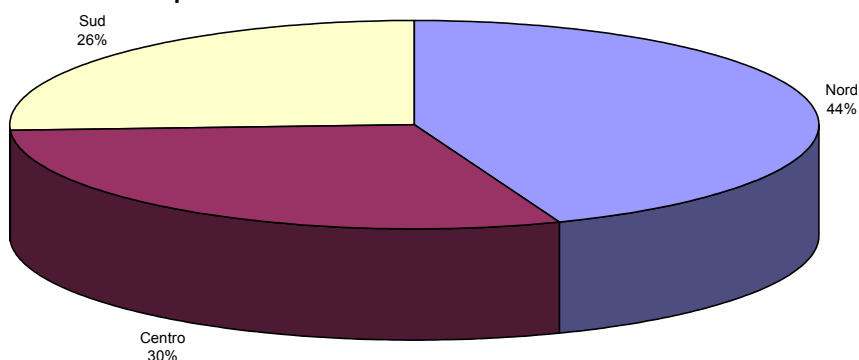
comuni non considerati nel campione non sono influenzati dal Patto perché inferiori ai 5000 abitanti.

A differenza delle regioni, il maggior grado di dettaglio disponibile per i comuni ha consentito non solo di affinare il calcolo degli effetti del Patto di Stabilità e del vincolo di limitazione della spesa per il personale, ma ha anche permesso di valutare l'impatto della limitazione all'acquisto di beni immobili.

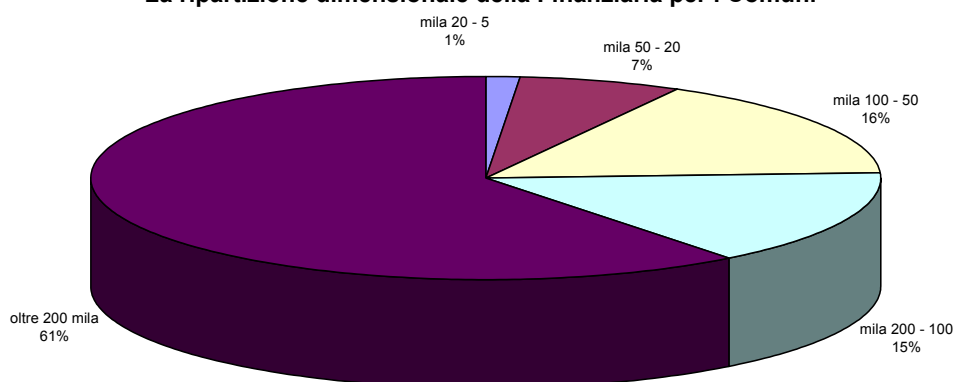
Il primo importante elemento da evidenziare con riferimento ai Comuni è la **maggior incidenza della Manovra sulla struttura di bilancio**, essendo influenzata una quota delle spese ben più consistente di quella controllata dal Patto per le Regioni. In media, la Finanziaria comporta un **risparmio di spesa rispetto ai valori tendenziali di circa l'8,2%, pari a poco più di 180 euro pro-capite, ovvero oltre il triplo di quanto accade per le Regioni.**

Nella ripartizione territoriale, il maggior sforzo richiesto ai Comuni del Nord in valore assoluto è più marcato rispetto ai risparmi imposti alle Regioni. Circa il 44% della minore spesa proviene dal Nord, mentre la restante parte quasi si equidistribuisce tra Centro e Sud.

La ripartizione territoriale della Finanziaria sui Comuni



La ripartizione dimensionale della Finanziaria per i Comuni



Come è logico attendersi, nella scomposizione per classi dimensionali sono i Comuni più grandi, quelli con una popolazione superiore alle 200mila unità, a sopportare il maggior carico in valore assoluto della Manovra, oltre il 60%, mentre

i Comuni sotto i 50mila abitanti, che costituiscono il 43% del campione, assorbono solo l'8% del valore assoluto della manovra.

Alla concentrazione dei costi della manovra sulle classi dimensionali più elevate concorre, oltre all'ovvio fattore di scala, anche l'esistenza in quelle classi sia di maggiori livelli pro-capite che di dinamiche più forti di spesa. Come mostrato nella sottostante tabella, **l'impatto della Manovra si rivela più significativo in termini di minore spesa pro-capite proprio per i comuni di maggiore dimensione.** Nelle città oltre 200mila abitanti la Finanziaria "costa" sotto forma di risparmi di spesa circa 214 euro per ogni cittadino, mentre nei comuni tra i 20 e i 100mila abitanti si attesta intorno ai 140 euro pro-capite.

Tab. 1 - Gli effetti della Finanziaria sui Comuni per classe dimensionale

	Distribuzione dell'impatto	Impatto pro-capite	Incidenza sulla spesa totale	Correzione della dinamica rispetto alla media	Sforzo fiscale equivalente	Numero osservazioni
	%	euro	%	%	%	n.
5 - 20 mila	1,5%	171,6	-9,2%	-11,2%	26,6%	26
20 - 50 mila	6,6%	141,7	-8,8%	-15,1%	20,0%	48
50 - 100 mila	16,1%	136,7	-9,1%	-22,0%	12,4%	58
100 - 200 mila	15,3%	162,1	-8,9%	-24,0%	18,2%	24
oltre 200 mila	60,5%	214,1	-7,6%	-23,1%	19,2%	16
Totale	100,0%	181,8	-8,2%	-22,3%	17,9%	172

Fonte: elaborazioni Ref. su dati Ministero dell'Interno. Valori ponderati.

A livello di incidenza sul totale della spesa, però, la Manovra esercita una maggior pressione sui bilanci dei Comuni più piccoli, oltre il 9%, contro il 7,6% delle realtà più grandi. Ciò ancora una volta dipende dal minor livello di spesa pro-capite riscontrato nei Comuni più piccoli, ma anche dalle dinamiche di spesa più contenute registrate in questi Enti. Di fatto, guardando alla terzultima colonna della suddetta tabella, si può notare come la correzione dinamica impressa dalla Finanziaria alla crescita della spesa sia ben più significativa nei grandi Comuni che in quelli più piccoli. In ogni caso, è opportuno notare come la correzione media imposta della Manovra sia alquanto elevata, rendendo i risparmi difficilmente conseguibili, se non a discapito dell'ordinario funzionamento in alcuni Comuni.

Un aspetto critico di tale situazione è desumibile dallo sforzo fiscale equivalente che verrebbe richiesto per compensare i risparmi imposti dalla Finanziaria, ovvero di quanto dovrebbero aumentare le risorse proprie i Comuni per mantenere inalterato il loro profilo di spesa. Come mostrato nella penultima colonna della tabella, data la minore autonomia finanziaria, **i Comuni con meno di 50mila abitanti dovrebbero in media innalzare di oltre un quinto l'attuale livello delle risorse proprie per garantire lo stesso livello di spesa del 2005,** nonostante il decremento dei trasferimenti implicito nella Finanziaria.

Lo stesso tipo di informazioni possono essere rappresentate secondo una distribuzione territoriale dei Comuni soggetti ai vincoli della Manovra di bilancio. In questo caso, si può osservare come il maggior risparmio pro-capite venga imposto ai Comuni del Centro, per effetto essenzialmente della presenza della città di Roma, sulla quale si scaricano buona parte degli effetti del provvedimento volto a limitare gli acquisti di beni immobili.

Tab. 2 - Gli effetti della Finanziaria sui Comuni per ripartizione territoriale

	Distribuzione dell'impatto	Impatto pro-capite	Incidenza sulla spesa totale	Correzione della dinamica rispetto alla media	Sforzo fiscale equivalente	Numero di osservazioni
	%	euro	%	%	%	n.
Nord	44,2%	196,0	-8,0%	-21,3%	14,9%	63
Centro	30,1%	203,8	-7,1%	-19,4%	15,7%	42
Sud	25,7%	145,4	-9,5%	-26,1%	23,7%	67
Italia	100,0%	181,8	-8,2%	-22,3%	17,9%	172

Fonte: elaborazioni Ref. su dati Ministero dell'Interno. Valori ponderati.

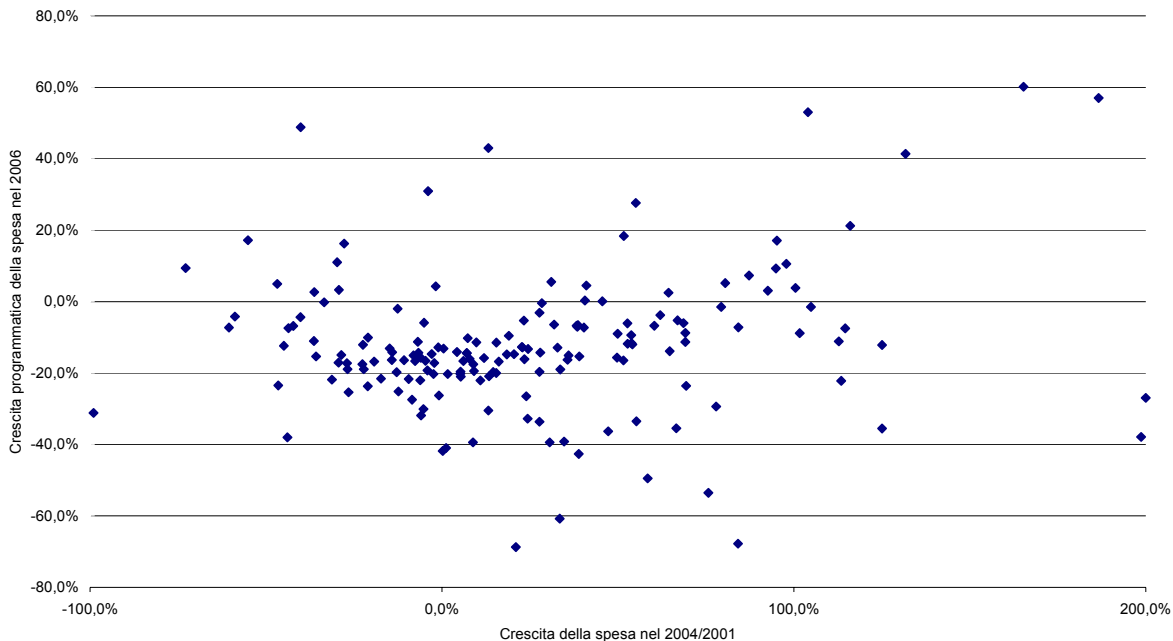
A conferma di tale punto, si può osservare come l'incidenza media della Manovra sulla struttura di bilancio, pur essendo più bassa per i Comuni del Centro, non è correlata a dinamiche di spesa totale molto sostenute. Difatti, l'entità della correzione dinamica implicita nella Finanziaria è molto più significativa per i Comuni del Sud, generalmente poco virtuosi negli anni più recenti, e in linea con quella imposta agli Enti del Nord.

La fragilità dei Comuni del Sud rispetto agli obiettivi della Finanziaria traspare chiaramente dalla lettura della penultima colonna, in cui viene riportato lo sforzo fiscale richiesto per compensare il calo dei trasferimenti connesso alle esigenze di risparmio dettate dalla Manovra. Come si può vedere, per i Comuni meridionali la Finanziaria equivale ad un aumento delle risorse proprie di quasi un quarto o, letta in modo diverso, la mancata applicazione dei limiti implica un assorbimento di risorse proprie di quasi 10 punti percentuali maggiore rispetto ai Comuni del Centro-Nord.

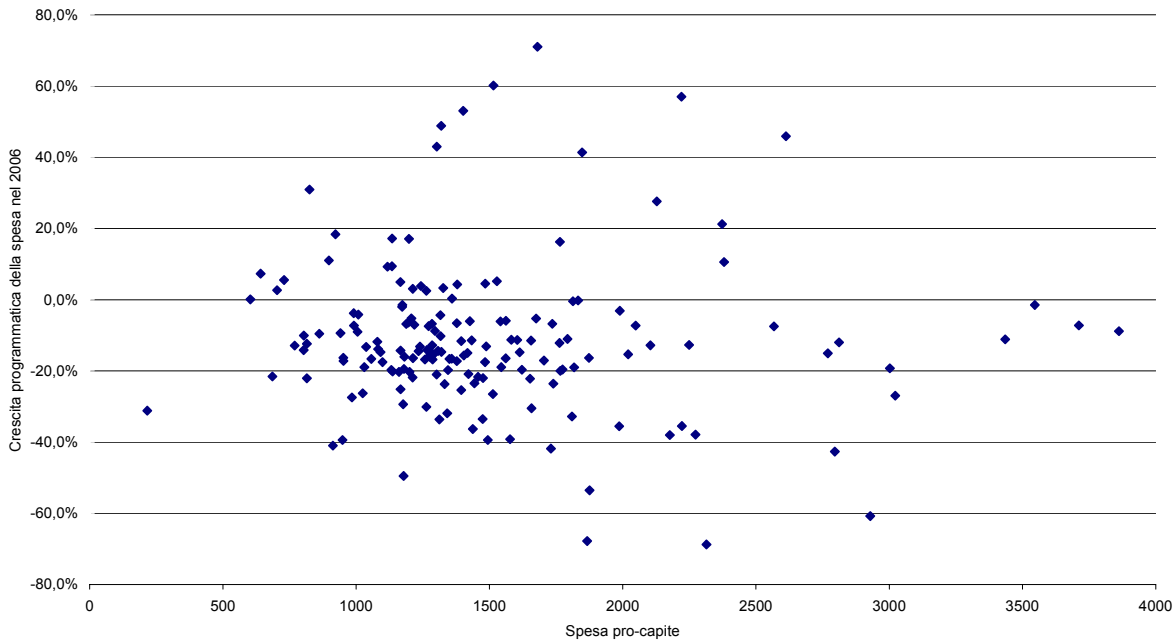
Infine, è importante rilevare come la diversa impostazione del Patto per i Comuni concorra a rimediare al paradosso secondo il quale vengono penalizzati gli Enti più virtuosi. Il riferimento a medie e categorie, infatti, pur non garantendo che il Patto punisca gli Enti meno virtuosi, quantomeno **evita che vengano sistematicamente penalizzati i Comuni che in passato si sono distinti per un sufficiente controllo delle dinamiche di spesa**. Come mostrato dai grafici allegati, non esiste alcuna relazione tra la dinamica imposta dalla Manovra alla crescita della spesa nel 2006 e il livello o la dinamica di spesa passata.

In conclusione, però, è opportuno notare come a fronte di riduzioni medie di spesa intorno all'8%, esista una realtà molto variegata di Comuni per i quali l'applicazione della Manovra può comportare una riduzione o addirittura un aumento di spesa rispetto all'anno scorso superiore al 60%. Questo è il risultato dell'introduzione di tetti alla crescita della spesa più o meno uniformi all'interno di un sistema altamente eterogeneo come quello dei Comuni italiani.

Capacità punitiva della Finanziaria per i Comuni



Capacità punitiva della Finanziaria per i Comuni



La presente pubblicazione è stata redatta da Banca Intesa. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Banca Intesa 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 Banca Intesa.