

Fiscal rules and the reliability of budgetary plans: evidence from local governments

Silvia Camussi, Anna Laura Mancini and Pietro Tommasino

Discussant: Vanni Mengotto
Banca d'Italia

*Lungo il «sentiero stretto». I governi locali in tempo di crisi
Roma, 4 dicembre 2017*

Indice dell'intervento

- La domanda di ricerca e i principali risultati
- I bilanci di previsione e i consuntivi nella vecchia contabilità
- Alcune considerazioni sull'andamento degli investimenti e delle fonti di finanziamento

In breve....

- **La domanda:** L'introduzione di nuove regole fiscali può avere un impatto anche sulla bontà dei bilanci di previsione? Se sì...qual è il *meccanismo* con cui la nuova regola ottiene questo effetto collaterale positivo...
- **Il contesto:** Nel 2005, per la prima volta, i vincoli imposti dal Patto di Stabilità interno (DSP) sono stati estesi anche alle spese in conto capitale dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.....
- **I dati:** la spesa in conto capitale (al netto delle partite finanziarie) tratta dai bilanci preventivi e dai certificati di conto consuntivo (Ministero dell'interno) dei Comuni delle RSO+ Sicilia Sardegna negli anni 2004 e 2005.
- **L'analisi:** l'estensione del DSP alle spese in conto capitale crea le condizioni ideali per un esperimento. L'analisi riguarda i Comuni soggetti (>5.000 abitanti) e non soggetti (<= 5.000 abitanti) al DSP. Per rendere il più possibile omogenei i due gruppi l'esperimento riguarderà comuni di *dimensione demografica simile* fissando il limite superiore del gruppo trattato (DSP) a 20.000 abitanti e quello inferiore del gruppo non trattato (noDSP) a 2.000 in modo da assicurare una numerosità simile ai due gruppi.
- **La tecnica:** si utilizza l'approccio *difference-in-difference* dove la variabile dipendente è data dalla differenza tra le previsioni in bilancio e i dati a consuntivo della spesa in conto capitale.

I principali risultati....

- Con l'estensione alla spesa in conto capitale del DSP la differenza tra le previsioni in bilancio e i dati a consuntivo della spesa in conto capitale si riduce più nei comuni soggetti al patto meno in quelli esenti. La riduzione per i comuni soggetti al DSP c'è stata: il divario è passato da 310 a circa 200 euro pro capite (ca. 50 euro pro capite in più rispetto ai comuni esenti) ma rimane un divario ancora elevato. La riduzione del divario è governata dalle previsioni di bilancio.
- L'introduzione di variabili di controllo dovrebbe assicurare che le differenze non siano dovute a scelte politiche o ad altri fattori. Si introduce un indice di flessibilità del bilancio e uno di peso dell'onere del debito....
- Queste differenze rimangono anche se si restringe il campione e viene fatto un controllo applicando l'esercizio ad un anno precedente e successivo al 2005. Entrambe le verifiche **forniscono risultati congruenti.**

Alcune considerazioni

- Si analizza la differenza tra le previsioni in bilancio e i dati a consuntivo. Le previsioni sono quelle del **bilancio di previsione (iniziali)** non sono considerate le **previsioni assestate**: è normale che i comuni facciano variazioni al bilancio durante l'esercizio.
- Nella **vecchia contabilità** le differenze tra previsioni di bilancio e impegni a consuntivo erano per certi aspetti fisiologiche. Molti previsioni di spesa nel bilancio iniziale erano solo ipotetiche ovvero finanziate da entrate aleatorie che se e solo se si realizzavano si sarebbero tradotte in impegni. In caso contrario sparivano nel bilancio assestato! (tipico caso le opere finanziate da vendite di immobili o patrimonio).
- Ricordiamo che nella vecchia contabilità le **obbligazioni erano imputate** tutte all'esercizio in cui l'obbligazione nasceva (spese ma anche entrate). Le spese indicate nel bilancio di previsione di competenza si raffrontavano con gli impegni del consuntivo senza una valutazione del cronoprogramma dei lavori. Gli scostamenti erano la norma. Gli scostamenti tra impegni e cassa erano poi veicolati dalla gestione dei residui.

Alcune considerazioni

- In effetti il divario tra previsioni iniziali e impegni si riduce ma perché resta così alto? Ricordo che ci interessa anche investigare il meccanismo con cui agisce la norma fiscale.
- Un primo elemento da tenere conto: il 2004 è l'anno di picco degli investimenti nei comuni. Il calo è dovuto al patto? Sì... nel medio periodo (via debito). Ma questo è vero anche nel primo anno di estensione del DSP alla spesa in c/capitale?
- Una spiegazione potrebbe essere legata a come era declinato il DSP: nel 2005 si introduce un **vincolo** (per le spese correnti e in c/capitale) **espresso come tetto alla spesa (*cassa e competenza*)** le cui variazioni percentuali non dovevano superare il 10% della media del triennio 2001-2003. I vincoli non riguardano il bilancio di previsione (2008). Erano stringenti? Il numero di comuni che non hanno rispettato il DSP nel 2005 è stato di 113, il 4,8% dei comuni soggetti al DSP (nel 2004 erano 94). Dei 113 comuni 10 hanno oltre 20.000 abitanti e ben 45 avevano comunque rispettato la competenza!...Forse comunque i Comuni hanno depennato le spese meno plausibili...quelle finanziate da cessioni immobiliari?

Alcune considerazioni

- Introduciamo un ulteriore aspetto: sarebbe interessante vedere come sono variate nei due gruppi (comuni trattati e gruppo di controllo) le **fonti di finanziamento degli investimenti**. *Il limite dei 5.000 abitanti è sempre stato rilevante oltre che per il DSP anche per i trasferimenti...*
- **Le previsioni di spesa si sono adattate a quelle delle fonti in entrata?** Le fonti sono:
a) i trasferimenti in conto capitale; b) alienazioni; c) debito; d) avanzo di amministrazione; d) l'eccedenza tra entrate correnti e spese correnti.
- Sarebbe opportuno verificare l'andamento delle fonti (in termini di previsioni e di accertamenti a consuntivo) per i due gruppi considerati. Se fosse stato simile a quello della tavola..... si potrebbero inserire delle **variabili di controllo** che considerino la variazione delle fonti di finanziamento...
- Bene l'eliminazione dell'indice di fiducia (istat)...i gruppi potrebbero essere suddivisi in «comuni virtuosi» e «non virtuosi» utilizzando un set di indici di bilancio per verificare se ci sono differenze di comportamento all'interno dei due gruppi.
- Per il futuro sarebbe interessante valutare **l'impatto dell'introduzione della nuova contabilità** sulle previsioni di bilancio....

Grazie per l'attenzione

Le fonti di finanziamento degli investimenti

accertamenti, variazioni % e composizione, anni 2004 e 2005

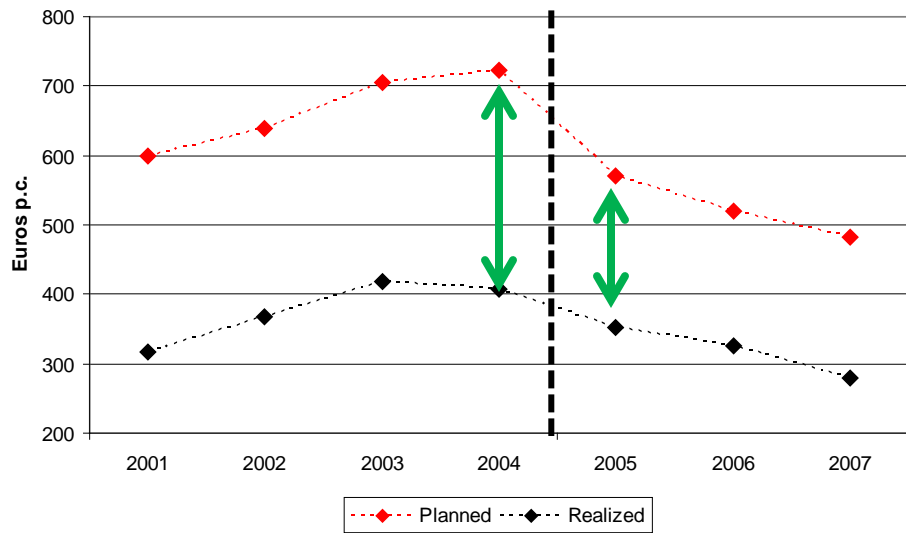
	RSO+SIC+SAR		Variazione % 2005/2004							
	TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONE, TRASFERIMENTI DI CAPITALI(al netto delle RISCOSSIONI DI CREDITI)		di cui erariali	di cui regione provincia autonoma	di cui Oneri urb.	di cui Alienazioni	INDEBITAMENTO	RISULTATO AMMINISTR AZIONE	ECCEDEXENZA	TOTALE
NO PATTO (fino 5000)	-7,6		1,0	-13,4	-5,4	14,1	12,0	1,6	22,2	-2,4
SI PATTO (da 5000 a 60000)	-16,9		-16,2	-26,9	-12,0	12,1	6,0	5,8	-6,2	-7,1

	RSO+SIC+SAR		Composizione fonti % anno 2005							
	TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONE, TRASFERIMENTI DI CAPITALI(al netto delle RISCOSSIONI DI CREDITI)		di cui erariali	di cui regione provincia autonoma	di cui Oneri urb.	di cui Alienazioni	INDEBITAMENTO	RISULTATO AMMINISTR AZIONE	ECCEDEXENZA	TOTALE
NO PATTO (fino 5000)	63,2		8,6	34,0	7,9	4,8	17,2	16,3	3,3	100,0
SI PATTO (da 5000 a 60000)	49,0		4,5	16,9	14,1	7,6	28,0	18,6	4,4	100,0

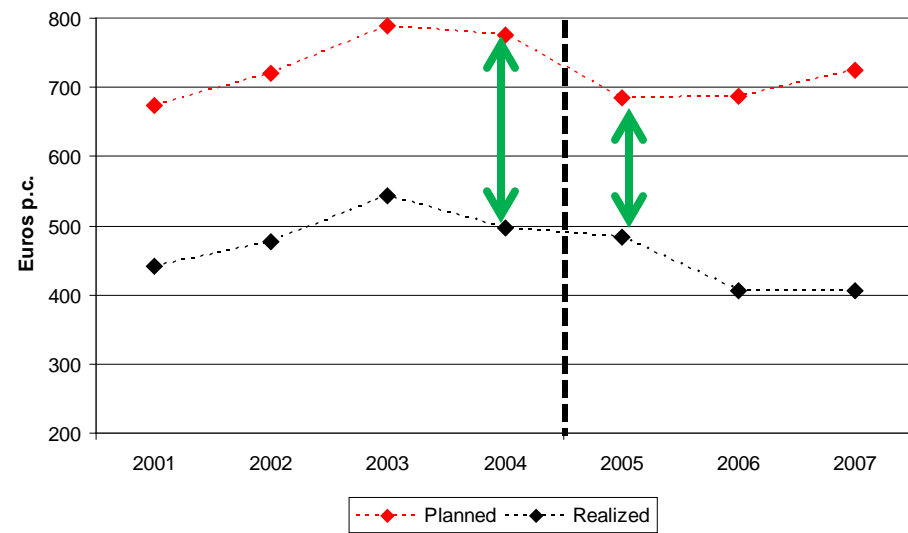
Il debito non c'entra. Anzi è cresciuto in quanto il DSP ha avuto un impatto sulla spesa in c/capitale via debito solo dopo dal 2007 e dal 2008 quando è stato introdotto il vincolo per saldi e poi per competenza mista.

Andamento delle previsioni di bilancio e degli impegni a consuntivo spesa in c/capitale pro capite comuni soggetti al Patto e comuni esenti

Planned and Realized CapEX (DSP)

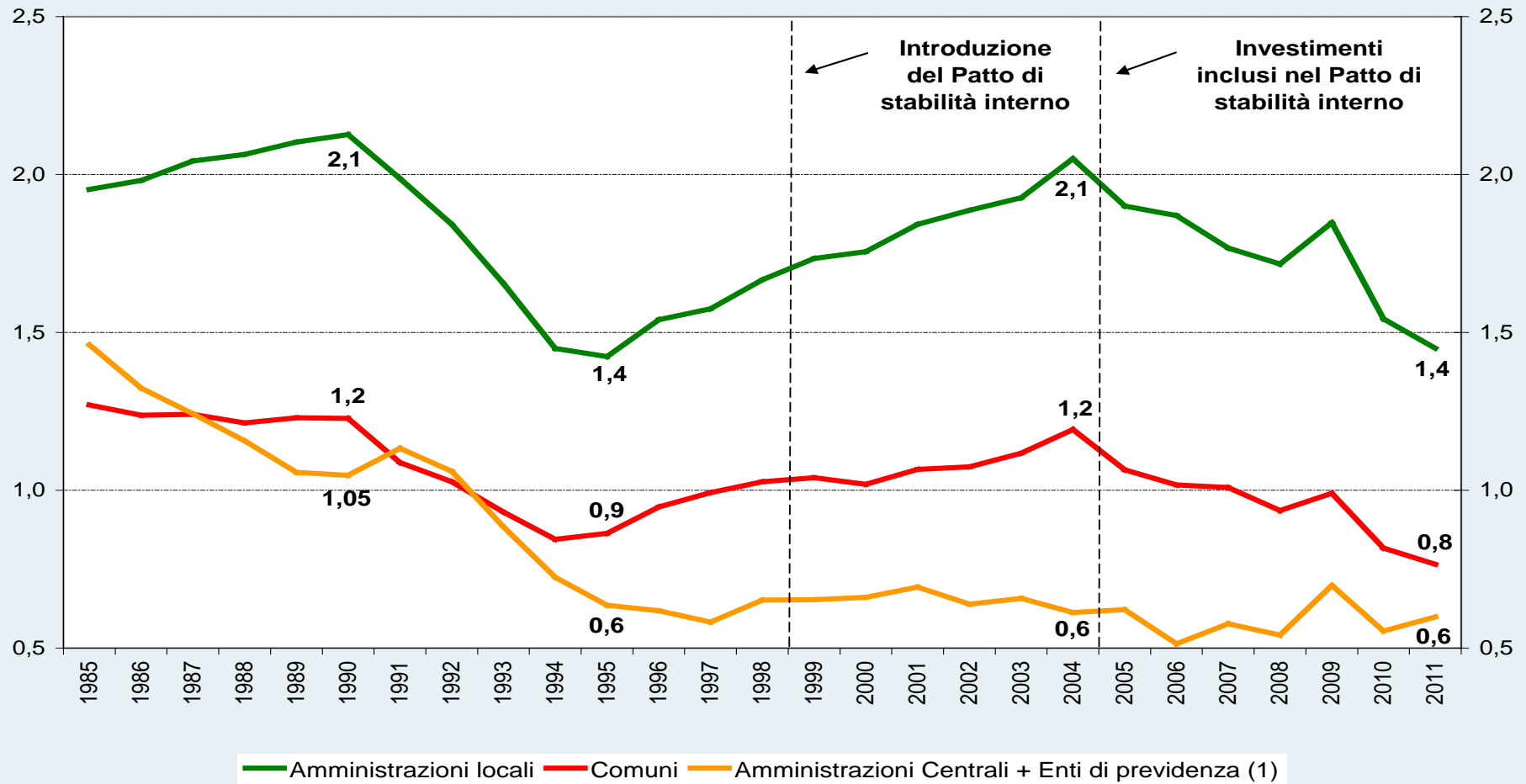


Planned and Realized CapEX (no DSP)



Investimenti fissi lordi delle Amministrazioni pubbliche

(in % del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat. — (1) Al netto delle dismissioni immobiliari.

Principali caratteristiche del Patto di stabilità interno, valide per i Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario, delle Sicilia e della Sardegna

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Comuni con popolazione (ab.)	> 5.000	> 5.000	> 5.000	> 5.000	> 5.000	> 5.000	> 5.000
Bilancio Consuntivo (C) - Previsione (P)	C	C	C	C	C + P	C + P	C + P
Patto regionale (verticale e orizzontale)						X	X
Obiettivo:							
Tetto alle spese (cassa e competenza) (1)		X	X				
Saldo cassa e competenza (2)	X			X			
Saldo competenza mista (3)					X	X	X
Principali entrate escluse:							
Accensione di prestiti				X	X	X	X
Riscossione di crediti				X	X	X	X
Dismissioni mobiliari e immobiliari				X (7)	X (7)	X (9)	X (9)
Trasferimenti da AA.PP e UE	X					X	X
Tasse e tributi	X						
Entrate vincolate (per ordinanze)	X			X	X	X	X
Principali spese escluse:							
Rimborso di prestiti		X	X	X	X	X	X
Concessione di prestiti		X	X	X	X	X	X
Altre spese in conto capitale		X (5)		X (8)		X(10)	X(10)
Interessi passivi	X		X				
Trasferimenti ad AA.PP		X	X				
Spese per il personale	X (4)	X	X		X (4)		
Spese per interventi cofinanziati dalla UE	X	X (6)	X (6)				X
Sanzioni:							
Limitazioni all'assunzione di personale	X	X	X		X	X	X
Limiti alle spese	X	X	X		X	X	X
Limiti all'indebitamento per investimenti	X	X	X		X	X	X
Maggiorazione aliquote add. Irpef				X			
Taglio ai trasferimenti statali				X	X	X	X
Riduzione emolumenti amministratori					X	X	X
Premialità						X	X

(1) Nel 2005, la spesa (corrente e in c/capitale) doveva essere inferiore a quella media del triennio 2001-03 aumentata del 10%. Nel 2006, la spesa corrente andava ridotta del 6,5% rispetto al 2004 mentre la spesa in c/capitale non poteva eccedere quella del 2004 aumentata dell'8,1%. - (2) Nel 2004 il saldo era relativo alle sole entrate e spese di parte corrente: il disavanzo non poteva eccedere quello del 2003 aumentato del tasso di inflazione programmato. Nel 2007 il saldo era relativo sia alla parte corrente sia a quella in conto capitale. L'obiettivo consisteva nel migliorare il saldo medio del triennio 2003-05; l'entità del miglioramento era variabile, in funzione del segno assunto dal saldo nel triennio 2003-05. - (3) Nel 2008, l'obiettivo consisteva nel migliorare il saldo medio del triennio 2003-05; non era richiesto alcun miglioramento agli Enti con saldo positivo nel triennio 2003-05. Nel 2009-10 il concorso alla manovra (miglioramento del saldo) era variabile, in funzione del rispetto del Patto e del segno del saldo nel 2007. Per gli Enti che non avevano rispettato il Patto ma avevano un saldo positivo, non era richiesto alcun miglioramento. Per gli Enti che avevano rispettato il Patto e avevano un saldo positivo, era concessa la facoltà di peggiorare il saldo. - (4) Solo incrementi retributivi per accordi tra Governo e OO.SS. - (5) Partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale, acquisto attività finanziarie; spese per investimento effettuate con proventi da alienazione di beni mobili e immobili. - (6) Solo spese in conto capitale. - (7) Dismissioni i cui proventi siano destinati all'estinzione anticipata di prestiti. - (8) Solo per i Comuni con saldo medio 2003-05 positivo: spesa per investimenti pari a una quota dell'avanzo di amministrazione al 31.12.05. - (9) Solo per gli Enti che avevano approvato il bilancio prima del 10.03.09: esclusione delle dismissioni immobiliari e dei proventi della vendita di quote o dividendi (straordinari) di public utilities destinati a investimenti o riduzione debiti. La norma si applicava anche al 2010. - (10) Sotto determinate condizioni erano esclusi i pagamenti in conto capitale effettuati entro la fine dell'anno per un importo non superiore al 4 per cento (0,78 per cento nel 2010) dei residui passivi di due anni prima.