

# IL GOVERNO LOCALE E I VINCOLI DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO\*

Stefania Lorenzini

SOMMARIO: 1. Le ragioni di fondo del Patto di Stabilità in Italia - 2. Le regole nel 2002-2004 – 3. Il rispetto del Patto di Stabilità nel 2002 – 4. Le novità per il 2005 – 5. Alcuni commenti – Riferimenti bibliografici

## 1.

### Le ragioni di fondo del Patto di Stabilità in Italia

Dal Trattato di Maastricht (1992) e dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC, 1997) in poi, tutti i Paesi membri dell'Unione Europea (UE) hanno sottoscritto l'obiettivo comune di non generare disavanzi eccessivi, assumendosi l'impegno di realizzare una situazione di bilancio che, nel medio termine, possa comportare un saldo vicino al pareggio o positivo.

Naturalmente questo obiettivo –che insieme all'unificazione della moneta e alla costituzione della Banca Centrale Europea rientra nell'ambizioso processo di integrazione e convergenza fra i Paesi membri dell'UE- riguardando l'insieme delle amministrazioni pubbliche coinvolge necessariamente anche quelle locali.

Nella Legge Finanziaria per il 1999 (L.448/1998), che ha introdotto il Patto di Stabilità Interno (PSI) in Italia, si leggeva infatti che tutti i livelli di governo decentrati si impegnavano “... a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo”. Come hanno già sottolineato vari autori<sup>1</sup>, l'esigenza di evitare un comportamento opportunistico (“free riding”) da parte degli enti di governo territoriali era, e tuttora è, assolutamente indispensabile per almeno due buone ragioni: primo, perché la quota di spesa pubblica gestita dalle amministrazioni regionali e locali è diventata ormai rilevante in Italia (Tab.1) e, secondo, perché rispetto agli impegni europei la responsabilità ricade unicamente sul governo centrale, che è chiamato quindi a rispondere del disavanzo complessivo, generato anche dalle Regioni e dagli Enti Locali.

Tabella 1  
SPESA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER LIVELLI DI GOVERNO. 2003  
Milioni di euro e percentuali

|                                 | Amm.ni<br>pubbliche | di cui<br>Amm.ni<br>decentrate | Peso %<br>Amm.ni<br>decentrate |
|---------------------------------|---------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Spese correnti totali           | 581.500             | 159.928                        | 27,5                           |
| di cui spese correnti nette     | 512.209             | 155.406                        | 30,3                           |
| di cui interessi passivi        | 69.291              | 4.522                          | 6,5                            |
| Spese in conto capitale         | 53.095              | 35.550                         | 67,0                           |
| di cui investimenti             | 34.666              | 26.342                         | 76,0                           |
| <b>Totale spese complessive</b> | <b>634.595</b>      | <b>195.478</b>                 | <b>30,8</b>                    |

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

Occorre però ricordare che, per legge<sup>2</sup>, i paesi europei non sono obbligati a regolare la formazione dei disavanzi locali: la scelta di coordinare o meno i comportamenti

\* Paper preparato per la conferenza “Oltre il declino”, Fondazione R. De Benedetti, Roma 3 febbraio 2005.

<sup>1</sup> Balassone e Franco 2001; Ambrosiano, Bordignon e Etro 2004

<sup>2</sup> Cfr. Art. 104 del Trattato della Comunità Europea e le risoluzioni del 1997.

finanziari del centro e della periferia rientra nella sfera di discrezionalità di ogni paese e dipende anche dal diverso grado di decentramento esistente. Infatti in Europa il problema dell'applicazione del Patto a scala locale è stato affrontato in vario modo<sup>3</sup>, aderendo alternativamente a modelli più cooperativi, come è avvenuto in Austria, Belgio, Olanda e Germania oppure a modelli più rigidi basati su regole fiscali fisse stabilite "ex ante", come quelli adottati in Francia, Spagna, Scandinavia e anche in Italia.

Nel nostro Paese, in particolare, la situazione è molto controversa perché la scelta di imporre "dall'alto" regole di bilancio vincolanti suscita opposizioni sempre più forti da parte degli amministratori locali: accade così che, nonostante le ragioni di fondo del PSI siano oggi diffusamente condivise, le sue modalità applicative continuano ad essere aspramente contestate dai governi locali, che non tollerano eccessive interferenze da parte dello Stato sul proprio operato.

Come ormai è noto a tutti, infatti, la finanza decentrata italiana (regionale e locale) negli ultimi anni è interessata (e talvolta quasi travolta) da due vicende di grande rilievo che generano effetti potenzialmente contraddittori: la prima, di natura europea, è proprio l'applicazione del PSI mentre la seconda, di natura nazionale, è l'attuazione della riforma federalista, realizzata anche tramite la revisione costituzionale del Titolo V (L.Cost.3/2001). Mentre i governi locali stanno già subendo gli effetti della prima, per la seconda il grado d'incertezza è ancora elevato: il decentramento amministrativo delle competenze è già in corso ma la crescita dell'autonomia finanziaria locale è ancora ipotetica e lontana. Questa discrasia ha già messo in forte difficoltà Comuni e Province, chiamati da un lato a fronteggiare scelte gestionali e finanziarie sempre più ampie e impegnative (concesse dalla Costituzione), ma stretti dall'altro dal rispetto di vincoli di bilancio standardizzati e uniformi (imposti dal Patto).

In effetti, nei primi anni le regole del PSI sono state formulate come regole di buona condotta piuttosto che come obblighi tassativi e sanzionabili ma, più di recente, il meccanismo complessivo è stato reso più vincolante sotto la minaccia di penalizzazioni (in realtà spesso soltanto promesse ma non applicate). Inoltre, le regole del PSI hanno finora subito regolarmente ritocchi e aggiustamenti (contenuti nelle Leggi Finanziarie e nelle Circolari ministeriali esplicative), spesso nel tentativo di escludere dal vincolo sul saldo finanziario le voci non controllabili dall'ente locale (come i trasferimenti per funzioni delegate) oppure quelle particolarmente "meritorie" per la collettività (come gli investimenti). Fino ad oggi, però, nella sostanza non si è superato quello che può essere considerato il limite principale del Patto e cioè la *rigidità delle regole stabilite*, che impongono miglioramenti prestabiliti del saldo finanziario di ogni ente, qualunque sia il segno (positivo o negativo) di questo saldo! Il problema non è di facile soluzione perché nel processo di risanamento finanziario una certa uguaglianza di trattamento deve essere garantita; occorre però anche riconoscere che l'applicazione di regole di bilancio fisse e uguali per tutti gli enti, che partono da situazioni finanziarie fra loro anche molto differenziate, può generare grandi iniquità e -cosa non meno importante- può avere effetti disincentivanti sulla maggioranza dei governi locali.

## 2.

### **Le regole nel 2002-2004**

Andiamo però per ordine, ricapitolando per sommi capi come sono cambiate le regole del Patto per gli Enti Locali italiani, focalizzando l'attenzione sull'ultimo triennio, cioè dal 2002 al 2004.

<sup>3</sup> Un quadro sintetico delle esperienze dei vari Paesi europei è presentato in Ambrosiano-Bordignon-Etro, 2004

Il PSI assegna agli Enti Locali il compito fondamentale di ridurre il proprio disavanzo secondo un calcolo che raffronta le entrate nette con la spesa corrente netta; ogni anno si è modificato, in modo più o meno significativo, sia il calcolo del saldo finanziario effettivo sia quello del saldo programmatico, che rappresenta il valore soglia di riferimento rispetto al quale confrontare il saldo finanziario a consuntivo, per stabilire se l'amministrazione ha o meno rispettato il limite imposto dal Patto. Inoltre, a questo obiettivo primario nei vari anni se ne sono affiancati altri di diversa natura, riguardanti la riduzione dell'incidenza del disavanzo e del debito rispetto al PIL e più recentemente l'imposizione di tetti alla spesa corrente (sia in termini di impegni che di pagamenti).

Nello specifico per il **2002** -che è l'ultimo anno per il quale si dispone di alcuni risultati campionari sul rispetto del Patto- le novità principali sono state le seguenti (L.448/2001; Circ.11 del 26.2.2002; D.L.13/2002):

- le disposizioni del Patto sono state limitate alle Province e ai Comuni con più di 5mila abitanti<sup>4</sup> (limitazione in effetti già prevista dal 2001);
- si è stabilito che il saldo finanziario 2002 non potesse essere meno favorevole del saldo programmatico, ottenuto peggiorando del 2,5% il saldo finanziario del 2000 (Schema 1);
- è stato aggiunto un ulteriore vincolo sulla spesa corrente (quella rilevante ai fini del calcolo del saldo di bilancio), che non poteva superare il corrispettivo valore del 2000 aumentato del 6%, sul lato sia dei pagamenti che degli impegni;
- norme "ad hoc" sono state definite per gli enti che nel periodo 1997-2000 avevano esternalizzato alcuni servizi;
- è stato esteso il processo di monitoraggio imponendo alle Province e ai Comuni con oltre 60mila abitanti di trasmettere regolarmente le informazioni sui propri incassi e pagamenti;
- infine, è stato enunciato un meccanismo sanzionatorio nei confronti degli enti non rispettosi del Patto, e in particolare del limite alla crescita delle spese correnti, che sarebbe andato a vantaggio degli enti in regola. La sanzione prevista doveva consistere nella riduzione dei trasferimenti correnti erariali spettanti a ciascun ente in misura pari alla differenza fra l'obiettivo e il risultato conseguito (entro la quota massima del 25% dei trasferimenti stessi). Questa sanzione economica è stata poi abolita con la Legge Finanziaria per il 2003 (L.289/2002) mentre è rimasto operativo il blocco delle assunzioni del personale a carico di quegli enti che non hanno rispettato il Patto nelle sue tre componenti (saldo finanziario, impegni e pagamenti di spesa corrente).

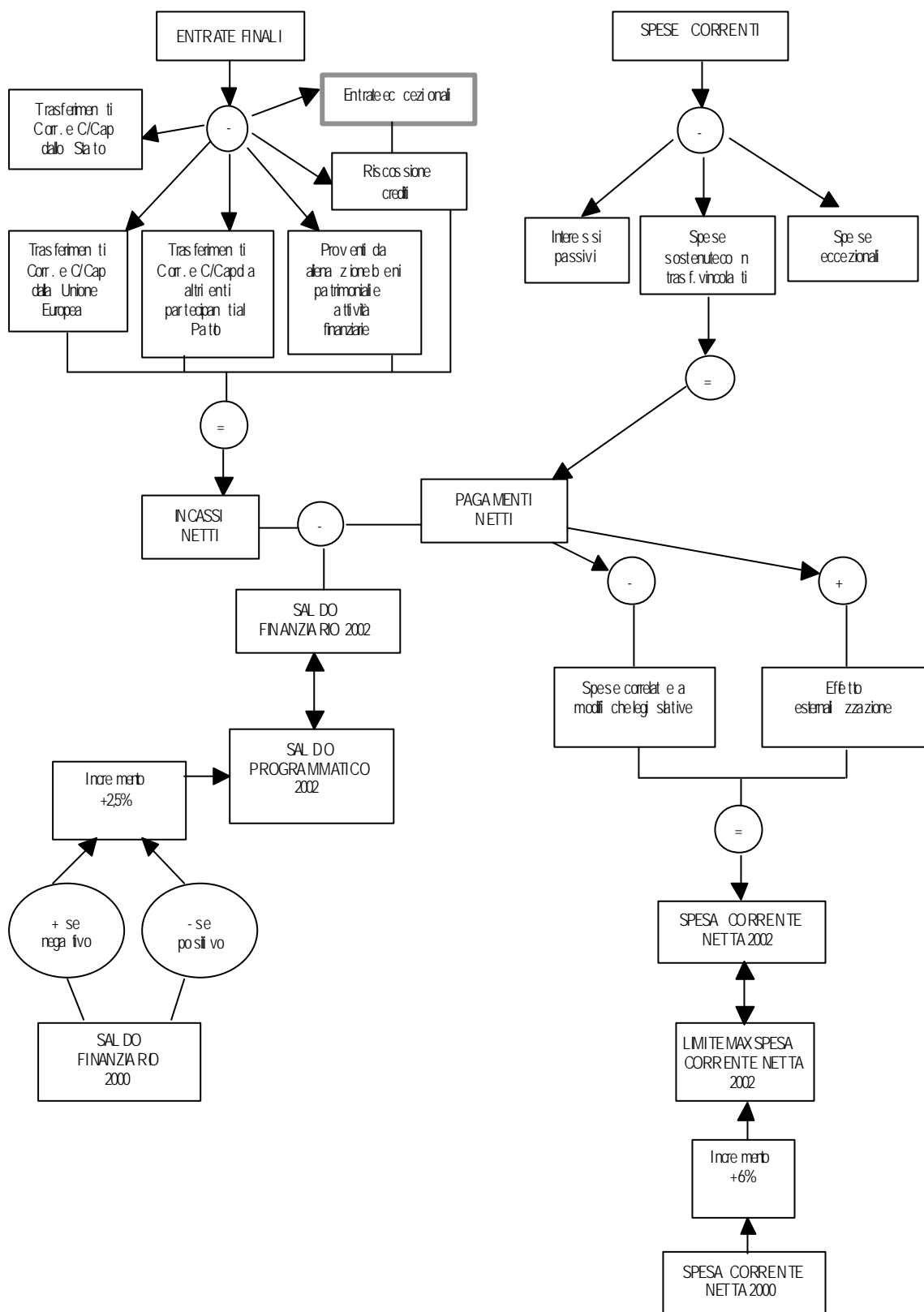
Dal **2003** in poi (L.289/2002; Circ. 7 del 4.2.2003) non sono stati più riproposti i vincoli sulla spesa corrente mentre sono stati introdotti obiettivi sul disavanzo finanziario, sia di cassa che di competenza, differenziati fra Province e Comuni; mentre per le prime il saldo programmatico doveva essere calcolato migliorando del 7% il saldo finanziario del 2001, per i secondi il saldo programmatico coincideva esattamente con il dato 2001, senza alcun correttivo. È stata inoltre cambiata la definizione di saldo finanziario:

- dalle entrate finali si poteva sottrarre, oltre alle consuete voci (relative ai trasferimenti correnti e in conto capitale ricevuti dallo Stato, dall'Unione europea e dagli altri enti partecipanti al Patto, e le entrate derivanti da dismissioni immobiliari e finanziarie e dalla riscossione di crediti), anche la compartecipazione all'IRPEF;
- dalle spese correnti invece si potevano detrarre quelle relative alle elezioni politiche amministrative e, solo per le Province, anche le spese connesse a funzioni statali o regionali trasferite o delegate.

<sup>4</sup> L'esclusione dei piccoli comuni, che risponde all'esigenza di non imporre loro vincoli troppo stringenti che sarebbero particolarmente gravosi per enti di piccole dimensioni, deriva anche dalla consapevolezza che il loro impatto sui risultati complessivi di bilancio è modesto.



Schema 1  
CALCOLO DEL SALDO FINANZIARIO E PROGRAMMATICO E DELLA SPESA CORRENTE NETTA SOGGETTA A VINCOLO. DISPOSIZIONI PER IL 2002



Per il 2003, poi, in caso di mancato rispetto dei vincoli venivano imposti il divieto di nuove assunzioni (come già per il 2002), il divieto di indebitamento per finanziare nuovi investimenti<sup>5</sup> e l'obbligo di ridurre almeno del 10% la spesa per beni e servizi rispetto al 2001 (sanzioni queste da far valere l'anno successivo).

Per il **2004** (Circ.5 del 3.2.2004), infine, sono stati previsti pochi cambiamenti ma di rilievo. Ci si riferisce al calcolo del saldo finanziario 2004, nel quale è stata consentita la detrazione, sul lato delle spese, dei maggiori oneri di personale relativi al biennio contrattuale 2002-2003 e quelli per l'attività istruttoria del condono. I primi corrispondono allo 0,99% del monte salari del 2002 e andranno così ad aggiungersi alle altre voci di spesa da portare in detrazione che rimarranno invariate (interessi passivi, spese per calamità naturali, spese sostenute sulla base di trasferimenti vincolati, spese per elezioni amministrative e per rimborsi eseguiti dallo Stato). Inoltre, nel 2004 il saldo finanziario programmatico viene ottenuto incrementando il saldo programmatico 2003 (calcolato diversamente per Comuni e Province come si è visto sopra) dell'1,7%, che è il tasso d'inflazione programmato contenuto nel DPEF 2004-2007.

Altre e più importanti novità sono contenute nella Legge finanziaria per il 2005 che ha modificato ulteriormente le regole del PSI, descritte nel paragrafo 4.

Limitandosi invece all'esperienza maturata fino ad oggi e all'evidenza empirica disponibile si possono mettere in rilievo alcune *peculiarità del PSI italiano*.

Per prima cosa si possono evidenziare le differenze che finora hanno distinto il PSI dal PSC<sup>6</sup>, e cioè: il riferimento ai flussi finanziari sia di cassa che di competenza (il saldo rilevante per il PSC è soltanto quello di competenza) e l'esclusione delle spese in conto capitale dal saldo di bilancio (comprese invece nell'indebitamento netto delle P.A. calcolato in sede europea). La prima differenza intendeva rendere più incisiva l'azione di contenimento del disavanzo, mentre con la seconda l'obiettivo era quello di non disincentivare gli investimenti pubblici e soprattutto la capacità d'investimento a scala locale, che rappresenta una componente di spesa particolarmente volatile ma fondamentale per creare sviluppo e occupazione.

Inoltre si deve notare che ogni anno, dal 1998 ad oggi, le regole previste in termini di obiettivi da raggiungere sono sempre state modificate (talvolta imponendo anche un eccesso di vincoli, come nel 2002), creando precarietà e instabilità nella capacità di programmazione degli Enti Locali<sup>7</sup>. Ma, nonostante gli aggiustamenti, la normativa del PSI continua a creare situazioni paradossali. Fino ad oggi, infatti, il saldo programmatico risulta commisurato a valori di saldo finanziario temporalmente piuttosto lontani (per costruire il dato programmatico 2004, ad esempio, i Comuni sostanzialmente hanno fatto riferimento al saldo finanziario 2001), vanificando quindi per l'ente locale gli eventuali sforzi compiuti negli ultimi periodi per migliorare il proprio saldo. Inoltre la logica, secondo cui il saldo finanziario (che può essere positivo o

<sup>5</sup> Relativamente a questa sanzione occorre ricordare che all'art.119 della Costituzione Italiana si pone già il divieto agli enti territoriali di indebitarsi, eccetto che per finanziare le spese d'investimento. La Costituzione quindi riconosce agli enti decentrati il diritto di presentare bilanci in deficit purché sia positivo il loro saldo di parte corrente. Con questa sanzione il divieto viene esteso anche al finanziamento dell'investimento per quegli enti che non hanno rispettato il Patto.

<sup>6</sup> Il saldo adottato in sede europea è dato dalla differenza fra il totale delle entrate e il totale delle spese escluse le partite finanziarie, valutate secondo il criterio della cassa. Naturalmente "l'aver scelto come obiettivo per le amministrazioni locali un saldo diverso da quello adottato in sede europea non consente di valutare ex ante le implicazioni degli obiettivi assegnati ai governi decentrati per il rispetto delle regole europee" (Balassone, Zotteri,2001, pag.59)

<sup>7</sup> Addirittura nel 2000 gli enti potevano scegliere anche retroattivamente fra più opzioni per calcolare il proprio obiettivo programmatico, cumulando o meno i risultati del biennio precedente: si trattava di una normativa più favorevole per gli enti (che ha evitato uno scostamento rispetto agli obiettivi che si sarebbe altrimenti verificato) ma che aumentava l'incertezza delle regole.

negativo) viene migliorato o peggiorato a seconda dei casi, risulta ancora poco intuitiva e talvolta iniqua<sup>8</sup> nei confronti degli enti più virtuosi. Due esempi possono bastare:

- nel 2002 veniva stabilita una soglia massima al “peggioramento” consentito al saldo finanziario: voleva dire che all’ente in disavanzo si concedeva di raggiungere un saldo un po’ più negativo (saldo finanziario 2000 = -100; saldo programmatico 2002 = -102,5) e, invece, l’ente in avanzo poteva realizzare un saldo un po’ meno positivo (saldo finanziario 2000 = 100; saldo programmatico 2002 = 97,5);
- nel 2004 il ragionamento è cambiato e, limitatamente alle Province, si parla di “miglioramento” del saldo finanziario, il che significa in termini programmatici che a livello di singolo ente il disavanzo dovrà ridursi (saldo finanziario 2001 = -100; saldo programmatico 2003 = -93) e l’avanzo dovrà aumentare (saldo finanziario 2001 = 100; saldo programmatico 2003 = 107), come se la massimizzazione dell’avanzo fosse un obiettivo ovvio per l’ente locale. A questi saldi, peraltro, si dovrà continuare ad applicare il tasso d’inflazione programmato che contribuirà a riallargare il divario fra enti in avanzo e quelli in disavanzo.

In definitiva, non è sufficiente distinguere gli Enti Locali adempienti da quelli inadempienti, come si usa fare; è opportuno invece verificare se gli enti che non hanno rispettato il Patto sono o non sono in disavanzo, perché la criticità del mancato rispetto del proprio obiettivo programmatico è molto diversa in un caso o nell’altro.

Ogni anno, tra l’altro, sono stati puntualmente modificati anche i meccanismi di incentivazione e di monitoraggio del PSI, nel tentativo di aumentare la responsabilità degli Enti Locali tramite un sistema di sanzioni e premi, destinate rispettivamente alle amministrazioni inadempienti e adempienti. Nella realtà i divieti (vincoli sulle assunzioni, sulle spese per beni e servizi e sull’indebitamento e tagli sui trasferimenti) e anche i premi ipotizzati (estinzione anticipata dei mutui con la Cassa Depositi e Prestiti, riduzione dei tassi d’interesse, aumenti nei trasferimenti) non sono mai stati applicati, ad eccezione del vincolo sulle assunzioni, pregiudicando la credibilità dell’intera operazione di risanamento. L’evidenza disponibile però, come vedremo nel paragrafo successivo, mostra risultati complessivamente confortanti tanto da presupporre che il senso di responsabilità (e forse in qualche caso anche la capacità di “svicolare” alle regole di bilancio formali) sia stato comunque elevato fra le amministrazioni locali.

Permane, infine, una sostanziale assenza di informazioni aggiornate sul rispetto del PSI da parte dei singoli enti, nonostante sia stata intensificata la trasmissione delle informazioni (resa obbligatoria per gli enti più grandi, cioè Regioni, Province e Comuni con più di 60mila abitanti) per il monitoraggio dei flussi finanziari da parte del Ministero dell’Economia; probabilmente la scarsità di notizie attendibili è anche collegata all’incertezza su “chi” sia il responsabile della verifica, il Ministero oppure gli stessi enti interessati, visto che questi ultimi devono dichiarare di essere in regola con il Patto tramite autocertificazione.

### **3. Il rispetto del Patto di Stabilità nel 2002**

Per valutare i risultati raggiunti dal PSI bisogna accontentarsi di informazioni ufficiali incomplete e non troppo recenti, spesso riferite in modo aggregato al comparto delle Regioni, dei Comuni e delle Province.

<sup>8</sup> Il criterio adottato implicitamente non attribuisce alcun significato al segno e al livello iniziale del saldo di riferimento per definire il contributo di ciascun ente al raggiungimento dell’obiettivo stabilito per l’insieme delle amministrazioni locali, dato che paradossalmente i contributi maggiori vengono richiesti proprio agli enti in avanzo.

I dati di maggior interesse, però, sono quelli relativi ai risultati conseguiti dai singoli enti, che consentono di verificare quanto è stato diffuso fino ad oggi il rispetto del PSI tra i governi locali. In questo caso l'unica fonte di riferimento è rappresentata dalle Relazioni annuali della Corte dei Conti (Relazioni al Parlamento sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali), da cui si desume quale è stata la quota di enti adempienti (Regioni, Comuni e Province) dal 1999 al 2002 rispetto ad un campione di enti considerati in ogni realtà regionale.

Dai dati disponibili (Tab.2) si evince che durante i primi quattro anni di applicazione del Patto la quota dei *Comuni* che ha centrato gli obiettivi programmatici è tendenzialmente aumentata (dal 67% al 71% dei Comuni esaminati dalla Corte dei Conti), sebbene la rappresentatività del campione considerato sia stata sempre limitata: circa il 40% a livello italiano (più o meno 900 dei 2.285 Comuni italiani con più di 5mila abitanti) ma con una variabilità regionale molto pronunciata (sotto il 30% in Friuli, Molise e Basilicata; valori invece superiori al 45% in Toscana, Umbria e Marche).

In particolare nel 2002, quando sono stati introdotti vincoli alla crescita della spesa (non superiore al 6% sia per gli impegni che per i pagamenti) a fianco del miglioramento del saldo finanziario (2,5% rispetto al saldo 2000), il 92% dei Comuni esaminati è riuscito a migliorare il proprio saldo finanziario ma solo il 71% di essi ha rispettato tutti e tre gli obiettivi, a dimostrazione di come il rispetto della soglia nei valori di spesa sia stato maggiormente difficile per gli enti comunali. I risultati si differenziano fortemente fra una regione e l'altra, ma tali diversità risentono molto del diverso grado di rappresentatività delle realtà comunali in ogni regione.

Tabella 2  
RISPETTO DEL PATTO DI STABILITA' PER UN CAMPIONE DI COMUNI. 1999-2002  
Valori percentuali

|               | 1999                |                                   | 2000                |                                   | 2001                |                                   | 2002                |  | Quota enti in regola sul saldo nel campione |
|---------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------|--|---|
|               | N. campione/ totale | Quota enti in regola nel campione | N. campione/ totale | Quota enti in regola nel campione | N. campione/ totale | Quota enti in regola nel campione | N. campione/ totale | Quota enti in regola su 3 obiettivi nel campione |   |
| Piemonte      | 51,2                | 71,2                              | 46,5                | 55,0                              | 51,2                | 69,7                              | 42,6                | 76,4   | 94,5  |
| Lombardia     | 47,3                | 67,7                              | 45,5                | 46,9                              | 44,8                | 56,8                              | 43,3                | 71,2   | 92,9  |
| Liguria       | 38,5                | 70,0                              | 36,5                | 78,9                              | 51,9                | 59,3                              | 36,5                | 89,5   | 100,0                                       |
| Trentino A.A. | 7,4                 | 50,0                              | 3,7                 | 0,0                               | -                   | -                                 | -                   | -  | -   |
| Veneto        | 46,0                | 78,4                              | 43,7                | 63,6                              | 44,8                | 70,8                              | 38,1                | 75,0   | 96,9  |
| Friuli V.G.   | 47,4                | 88,9                              | 47,4                | 40,7                              | 42,1                | 66,7                              | 29,8                | 82,4   | 94,1  |
| Emilia R.     | 27,8                | 81,6                              | 36,4                | 70,3                              | 43,2                | 60,5                              | 44,3                | 79,5   | 92,3  |
| TOSCANA       | 52,1                | 76,3                              | 57,5                | 63,1                              | 58,9                | 73,3                              | 53,4                | 71,8   | 93,6  |
| Umbria        | 27,6                | 62,5                              | 44,8                | 76,9                              | 58,6                | 76,5                              | 48,3                | 78,6   | 100,0                                       |
| Marche        | 44,8                | 73,3                              | 41,8                | 53,6                              | 55,2                | 48,6                              | 47,8                | 59,4   | 90,6  |
| lazio         | 47,9                | 52,6                              | 35,3                | 45,2                              | 41,2                | 73,5                              | 32,8                | 66,7   | 89,7  |
| Abruzzo       | 42,3                | 59,1                              | 32,7                | 58,8                              | 36,5                | 68,4                              | 30,8                | 56,3   | 93,8  |
| Molise        | 41,7                | 20,0                              | 33,3                | 25,0                              | 33,3                | 100,0                             | 16,7                | 100,0  | 100,0                                       |
| Campania      | 36,2                | 46,8                              | 36,6                | 56,4                              | 33,8                | 79,2                              | 36,6                | 59,0   | 84,6  |
| Puglia        | 57,3                | 50,0                              | 54,4                | 43,0                              | 60,2                | 75,7                              | 47,4                | 77,8   | 96,3  |
| Basilicata    | 29,4                | 70,0                              | 32,4                | 45,5                              | 38,2                | 84,6                              | 23,5                | 75,0   | 100,0                                       |
| Calabria      | 44,6                | 78,4                              | 37,3                | 45,2                              | 30,1                | 72,0                              | 33,7                | 50,0   | 85,7  |
| Sicilia       | 42,9                | 65,9                              | 30,9                | 45,8                              | 38,2                | 78,1                              | 39,3                | 68,0   | 88,0  |
| Sardegna      | 42,6                | 61,5                              | 34,4                | 52,4                              | 37,7                | 73,9                              | 34,4                | 57,1   | 76,2  |
| TOTALE        | 43,9                | 66,7                              | 41,5                | 53,9                              | 44,3                | 68,7                              | 40,0                | 70,9   | 92,2  |

Fonte: elaborazioni su dati della Corte dei Conti



Relativamente alle *Province* (Tab.3) i risultati appaiono meno positivi ma più attendibili, visto che la quasi totalità delle Province italiane è stata presa in considerazione dal campione della Corte dei Conti (circa 90 su 103): in moltissime regioni, preferibilmente nel centro-nord, il quadro provinciale risulta infatti completo. In media però la quota di Province adempienti mostra un andamento discendente: nel 2002 il 76% degli enti ha rispettato tutti e tre gli obiettivi, l'87% è però in regola rispetto al saldo finanziario, ma negli anni precedenti l'incidenza era comunque più elevata (superiore al 90% sia nel 2000 che nel 2001).

Tabella 3  
RISPETTO DEL PATTO DI STABILITA' PER UN CAMPIONE DI PROVINCE. 1999-2002  
Valori percentuali

|             | 1999                |                                   | 2000                |                                   | 2001                |                                   | 2002                |  | Quota enti in regola sul saldo nel campione |
|-------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------|--|---|
|             | N. campione/ totale | Quota enti in regola nel campione | N. campione/ totale | Quota enti in regola nel campione | N. campione/ totale | Quota enti in regola nel campione | N. campione/ totale | Quota enti in regola su 3 obiettivi nel campione |   |
| Piemonte    | 87,5                | 85,7                              | 75,0                | 100,0                             | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 37,5   | 50,0  |
| Lombardia   | 90,9                | 100,0                             | 90,9                | 100,0                             | 100,0               | 100,0                             | 81,8                | 77,8   | 100,0                                       |
| Liguria     | 100,0               | 50,0                              | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 25,0   | 50,0  |
| Veneto      | 85,7                | 100,0                             | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 100,0  | 100,0                                       |
| Friuli V.G. | 100,0               | 75,0                              | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 75,0                              | 100,0               | 100,0  | 100,0                                       |
| Emilia R.   | 100,0               | 88,9                              | 77,8                | 100,0                             | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 88,9   | 88,9  |
| TOSCANA     | 80,0                | 87,5                              | 60,0                | 100,0                             | 90,0                | 100,0                             | 100,0               | 90,0   | 100,0                                       |
| Umbria      | 100,0               | 50,0                              | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 100,0  | 100,0                                       |
| Marche      | 75,0                | 66,7                              | 75,0                | 100,0                             | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 75,0   | 100,0                                       |
| Lazio       | 80,0                | 75,0                              | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 100,0                             | 40,0                | 100,0  | 100,0                                       |
| Abruzzo     | 100,0               | 100,0                             | 50,0                | 100,0                             | 100,0               | 100,0                             | 50,0                | 50,0   | 100,0                                       |
| Molise      | 100,0               | 50,0                              | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 100,0                             | 50,0                | 100,0  | 100,0                                       |
| Campania    | 80,0                | 25,0                              | 80,0                | 100,0                             | 80,0                | 100,0                             | 60,0                | 66,7   | 100,0                                       |
| Puglia      | 100,0               | 80,0                              | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 100,0                             | 80,0                | 50,0   | 50,0  |
| Basilicata  | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 50,0                              | 100,0               | 50,0   | 50,0  |
| Calabria    | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 100,0                             | 80,0                | 75,0                              | 80,0                | 50,0   | 75,0  |
| Sicilia     | 88,9                | 87,5                              | 33,3                | 66,7                              | 100,0               | 55,6                              | 100,0               | 88,9   | 100,0                                       |
| Sardegna    | 100,0               | 50,0                              | 100,0               | 100,0                             | 100,0               | 75,0                              | 100,0               | 100,0  | 100,0                                       |
| TOTALE      | 88,3                | 81,3                              | 78,6                | 98,8                              | 94,2                | 91,8                              | 85,4                | 76,1   | 87,5  |

Fonte: elaborazioni su dati della Corte dei Conti

Ci si rende facilmente conto che questi risultati parziali, soprattutto quelli che si riferiscono ai Comuni, possono dare un'idea molto approssimata del rispetto del PSI da parte degli Enti Locali e non possono affatto aiutare a capire quale impatto abbiano avuto i vincoli di bilancio sui comportamenti finanziari degli enti stessi. Per approfondire il livello di conoscenza bisognerebbe almeno distinguere gli enti per dimensione e per segno del proprio saldo finanziario, cioè capire ogni anno quanti enti partono da una situazione di avanzo e quanti invece da una di disavanzo.

Un esempio utile è offerto dal *caso della Toscana* -che è una regione sempre ben rappresentata nelle rilevazioni della Corte dei Conti (27% sul totale dei Comuni ma più del 50% sui Comuni oltre 5mila abitanti e 100% per le Province) e che mostra risultati sempre più soddisfacenti della media italiana- per la quale si dispone<sup>9</sup> di simulazioni sul rispetto del PSI effettuate per i singoli enti comunali proprio per il 2002. Utilizzando le informazioni provenienti dai loro Certificati Consuntivi di Bilancio, per ogni Comune

<sup>9</sup> IRPET, La finanza locale in Toscana. Rapporto 2004, capitolo 5

(al di sopra dei 5mila abitanti<sup>10</sup>) sono stati stimati il saldo programmatico e quello finanziario e la spesa corrente netta soggetta al vincolo di crescita del 6%<sup>11</sup>.

Da queste stime -che per la Toscana presentano risultati soddisfacenti ma meno positivi di quelli ottenuti su base campionaria dalla Corte dei Conti- emergono alcuni aspetti che il quadro aggregato e sintetico (enti in regola vs enti inadempienti), visto in precedenza, non faceva presupporre.

Si scopre, ad esempio, che, in termini aggregati, la finanza comunale toscana ha più che centrato l'obiettivo prefissato dal PSI sul contenimento del disavanzo, realizzando addirittura un avanzo consistente: infatti, a fronte di un saldo programmatico per il 2002 pari ad un disavanzo di circa 117 milioni di euro, il saldo finanziario realizzato effettivamente è stato addirittura positivo (246 milioni di euro in più rispetto all'obiettivo). A questo risultato hanno contribuito sia i Comuni con saldo positivo che nel 2002 sono 109, sia quelli con saldo negativo che sono soltanto 38. L'apporto complessivo dei Comuni in avanzo è stato però più determinante ai fini dell'esito finale, se si pensa che in media ogni Comune con saldo positivo ha generato un avanzo (2 milioni di euro) pari a quasi il doppio di quello che sarebbe stato sufficiente per rispettare il vincolo programmatico. Il quadro aggregato, perciò, è molto positivo sia perché in Toscana è diminuita la presenza di Comuni in disavanzo, sia perché l'insieme dei Comuni è riuscito a migliorare il saldo finanziario, anche quello che già si presentava come avanzo.

Osservando poi i risultati degli enti per fascia demografica<sup>12</sup> (enti piccoli fra 5 e 20mila ab., medi fra 20 e 60mila ab. e grandi oltre 60mila ab.), si rilevano situazioni molto differenziate:

- nel caso del saldo finanziario si nota che il successo complessivo è stato garantito soprattutto dai "grossi" avanzi dei piccoli Comuni e dai "piccoli" disavanzi dei Comuni più grandi;
- nel caso invece del vincolo sulla spesa corrente, si evidenzia che le maggiori difficoltà si sono concentrate sugli enti più grandi<sup>13</sup>, che sono stati responsabili di un grave superamento della soglia, che coincide in larghissima misura con l'incremento complessivo di spesa che si è verificato a livello regionale.

Passando, infine, all'analisi dei singoli casi comunali (Tab.4), si riscontra che la stragrande maggioranza dei Comuni toscani (123 Comuni su 147, cioè l'84%) ha rispettato il vincolo sul saldo finanziario; fra questi 100 hanno registrato un avanzo. Tra coloro che invece non risultano in regola (24 enti) si osserva che 15 si trovano in disavanzo, facendo così presupporre l'esistenza di situazioni finanziarie particolarmente critiche. Viceversa sul fronte del tetto alla crescita della spesa corrente netta i risultati sono meno positivi: più della metà dei Comuni toscani non ha rispettato la soglia massima consentita, indipendentemente dal segno del proprio saldo

<sup>10</sup> Sono 147 (su 287) i Comuni toscani soggetti alle regole del PSI.

<sup>11</sup> Nel procedimento di stima si sono rese necessarie alcune semplificazioni (cfr. precedente Schema 1):

- nel calcolo del saldo finanziario/programmatico: sul lato degli incassi non sono state detratte le entrate con carattere di eccezionalità (non identificabili) mentre sul lato dei pagamenti non è stato possibile sottrarre né le spese eccezionali né quelle sostenute sulla base di trasferimenti vincolati (entrambe non individuabili);
- rispetto invece al vincolo sulla spesa corrente, applicato tanto agli impegni quanto ai pagamenti, non è stato possibile tenere conto né delle spese correlate a modifiche legislative, cioè connesse a funzioni trasferite o delegate (voce in diminuzione), né dell'effetto dell'esternalizzazione di alcuni servizi espresso dalla differenza fra le spese "prima" e "dopo" l'esternalizzazione stessa (voce in aumento).

<sup>12</sup> E' utile ricordare che nella prima fascia ricadono ben 114 Comuni nei quali vive un terzo della popolazione toscana, nella seconda fascia rientrano invece 23 Comuni e poco più di un quinto dei residenti e, infine, nell'ultima fascia sono compresi i 10 Comuni più grandi (tutti i Comuni capoluogo tranne Siena), che coprono però il 35% degli abitanti della regione.

<sup>13</sup> E' evidente che i problemi di contenimento della spesa si acutizzano al crescere della dimensione demografica, perché nei governi locali più grandi le pressioni sul lato della spesa sono più consistenti e presentano maggiori problemi di *governance*.

finanziario (sebbene fra coloro che non hanno oltrepassato il limite prevalgano gli enti in avanzo finanziario).

Tabella 4  
RISPETTO DEL PATTO DI STABILITA' NEI COMUNI TOSCANI. 2002  
Numerosità

|  | Saldo<br>finanziario<br>positivo | Saldo<br>finanziario<br>negativo | Totale     |
|--|----------------------------------|----------------------------------|------------|
| Saldo finanziario > saldo programmatico        | 100                              | 23                               | 123        |
| Saldo finanziario < saldo programmatico        | 9                                | 15                               | 24         |
| Limite spesa corrente (Impegni) superato       | 52                               | 23                               | 75         |
| Limite spesa corrente (Impegni) non superato   | 57                               | 15                               | 72         |
| Limite spesa corrente (Pagamenti) superato     | 62                               | 27                               | 89         |
| Limite spesa corrente (Pagamenti) non superato | 47                               | 11                               | 58         |
| <b>TOTALE</b>                                  | <b>109</b>                       | <b>38</b>                        | <b>147</b> |

Fonte: stime IRPET

Disponendo dei dati individuali per Comune è anche possibile verificare quale sia stata la combinazione del rispetto di entrambi i vincoli del Patto, quello sul saldo finanziario e quello sulla spesa corrente (considerata soltanto in termini di impegni). Si individuano così i casi più critici e quelli di eccellenza: sui 24 Comuni che non sono in regola rispetto al saldo, ve ne sono infatti 15 (10% del totale) che hanno anche superato il limite di spesa e questi enti costituiscono i casi "peggiori" nel panorama regionale proprio perché completamente inadempienti; in posizione diametralmente opposta vi sono 63 casi di simultaneo rispetto di entrambi i vincoli, che rappresentano invece le situazioni "migliori" possibili.

Naturalmente l'evidenza qui richiamata per gli enti toscani deriva semplicemente da un esercizio di stima, in grado soltanto di approssimare la realtà, ma che può far capire quanto sia importante disporre di informazioni esatte e tempestive a livello di singolo ente per impostare un'efficace attività di monitoraggio del PSI a scala locale.

#### 4.

##### Le novità per il 2005

Le maggiori incognite per tutti gli Enti Locali italiani si nascondono dietro le regole del PSI applicabili dal prossimo anno. La Legge Finanziaria 2005<sup>14</sup> contiene infatti grosse novità in tema di PSI, sintetizzabili nelle due seguenti:

- l'introduzione di un "tetto" alla crescita della spesa delle Amministrazioni pubbliche, pari al limite del 2% rispetto all'anno precedente;
- l'assoggettamento a tale limite dell'intera spesa, compresa quella per gli investimenti pubblici.

La *ratio* di questi interventi è sicuramente l'urgenza di arrestare la crescita della spesa pubblica locale, considerata nel suo complesso. Secondo il Governo, infatti, le nuove regole porteranno una riduzione di spesa pari a 9,5 miliardi di euro perché, rispetto agli andamenti tendenziali della spesa pubblica previsti nel triennio 2005-2007

<sup>14</sup> Ci si riferisce di seguito al testo n. 3223-A, approvato in seconda lettura dal Senato il 16 dicembre.

(in riferimento al 2004), il tetto programmatico imporrà a tutti gli enti un certo ammontare di risparmio di spesa<sup>15</sup>.

In particolare l'art. 6 della Finanziaria prevede le seguenti novità<sup>16</sup> per le amministrazioni locali soggette al Patto, che tra l'altro saranno più numerose rispetto al passato (la soglia per i Comuni si è abbassata dai 5mila ai 3mila abitanti e quella per le Comunità Montane è stata fissata a 10mila abitanti):

- *“Tetto” alla spesa*: per il 2005 il complesso delle spese correnti e delle spese in conto capitale per ciascun ente non potrà essere superiore alla corrispondente spesa annua (calcolata in termini di pagamenti) mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003, incrementata dell'11,5% (per gli Enti Locali che nello stesso triennio hanno registrato una spesa corrente pro-capite inferiore a quella media pro-capite della classe demografica di appartenenza) o del 10% (per i restanti Enti Locali). Si sottolinea che queste regole dovranno valere per ogni singolo ente e non solo a livello aggregato. Per gli anni 2006 e 2007, invece, si applicherà la percentuale di incremento del 2% alle corrispondenti spese correnti e in conto capitale determinate per l'anno precedente;
- *Calcolo della spesa*: il vincolo di crescita non si estenderà alla spesa per il personale, all'acquisizione di partecipazioni azionarie, ai conferimenti di capitale, alle concessioni di crediti, ai trasferimenti destinati ad altre amministrazioni pubbliche, alle spese per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza e alle spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile. Solo per il 2005 saranno escluse anche le spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione europea, comprese le corrispondenti quote di parte nazionale;
- *Possibilità di sfioramento*: gli enti locali potranno superare i limiti di spesa solo per spese d'investimento e nei limiti dei proventi derivanti da alienazione di beni immobili, mobili, nonché delle erogazioni a titolo gratuito e liberalità. Tra l'altro le spese in conto capitale degli enti che eccederanno il limite di spesa<sup>17</sup> potranno essere anticipate a carico di un apposito fondo, istituito presso la gestione separata della Cassa DD.PP. Spa e dotato per il 2005 di 250 milioni di €;
- *Sanzioni*: gli enti che non rispetteranno gli obiettivi del Patto a partire dal 2006 non potranno assumere personale, né ricorrere all'indebitamento per gli investimenti né acquistare beni e servizi in misura superiore ai corrispondenti valori di spesa sostenuti nell'ultimo anno in cui il PSI è stato rispettato. Tale disposizione si applicherà anche nel 2005 alle Province e ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che non abbiano rispettato gli obiettivi del Patto per il 2004.

Occorre anche ricordare un'altra criticità, temuta dagli Enti Locali e anche inattesa (visto che non era contenuta nella prima versione della Legge), e cioè la conferma del blocco delle addizionali locali, come quella comunale all'IRPEF: quest'ultimo è senz'altro l'aspetto più negativo della Finanziaria, che ha lasciato uno spiraglio aperto nella flessibilità fiscale soltanto ai Comuni che non hanno ancora mai introdotto l'addizionale IRPEF.

<sup>15</sup> Ad esempio, se un capitolo di spesa era destinato a crescere del 3,5% per effetto della “legislazione vigente” ma la crescita consentita è solo del 2%, il taglio risulterà dell'1,5%.

<sup>16</sup> Naturalmente la Finanziaria 2005 contiene anche altre novità importanti per gli enti locali, come la possibilità di aumentare l'aliquota dell'addizionale comunale all'IRPEF fino alla misura complessiva dello 0,1% per gli enti che non abbiano ancora applicato tale addizionale e regole nuove per l'accensione dei mutui consentita solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti ed a quello derivante da garanzie prestate al netto dei contributi statali e regionali, non supera il 12% (anziché il 25%) delle entrate derivanti dai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione del mutuo.

<sup>17</sup> Come potrà capitare, ad esempio, agli enti che hanno già avviato programmi d'investimento.

## 5. Alcuni commenti

Di fronte a questa Finanziaria gli Enti Locali hanno mostrato il loro dissenso sia sul metodo sia su molte questioni di contenuto. Dal punto di vista del *metodo* il sistema dei “tetti” è molto discutibile perché raramente si è mostrato uno strumento efficace di controllo della spesa pubblica; per di più questo sistema stravolge la logica di fondo del PSI, che correttamente fino ad ora si era basato sul controllo dei saldi finanziari di tutte le amministrazioni pubbliche per raggiungere gli obiettivi nazionali di contenimento del disavanzo. Rispetto ai *contenuti*, poi, gli enti locali giudicano decisamente miope la decisione di sottoporre a vincolo la spesa d’investimento, che invece può svolgere un ruolo propulsivo fondamentale per lo sviluppo delle realtà locali (soprattutto in un periodo di crisi economica come quello attuale), e incostituzionale la conferma del blocco delle addizionali locali, che nega l’essenza stessa del principio di autonomia e di responsabilità fiscale per i governi decentrati.

Molte delle critiche avanzate dalle amministrazioni locali sono condivisibili, anche se il commento su questi vari aspetti introdotti dalla Finanziaria si presta ad essere più articolato:

- innanzitutto è vero che il *sistema del tetto* alla spesa è troppo rigido, incoerente con le regole di Maastricht (che impongono vincoli sui saldi contabili), con la riduzione dei trasferimenti erariali in atto da qualche anno e con i principi costituzionali del federalismo fiscale, che dovrebbero garantire ad ogni ente di poter agire liberamente all’interno della propria sfera di autonomia. Anche se non vi sono stime disponibili sull’impatto del PSI nel 2005<sup>18</sup>, è verosimile prevedere che il tetto alla spesa imporrà grossi sacrifici agli Enti Locali, che potranno ripercuotersi anche sul benessere delle collettività locali;
- inoltre, il vincolo alla spesa presenta un altro grosso limite, quello di attribuire un *valore positivo alla spesa storica* di ogni singolo ente, senza cioè considerare se tale spesa fosse efficiente o meno. Ne consegue che gli enti locali “meno virtuosi”, quelli che hanno sostenuto un alto profilo di spesa in passato, saranno addirittura favoriti dal meccanismo del tetto, potendo contare in futuro su più ampi margini di crescita della spesa. Su questo punto, però, bisogna segnalare che la scelta di assumere come riferimento storico la spesa media triennale (2001-2003) e quella di prevedere tassi di crescita differenziati a seconda del posizionamento di ogni ente rispetto alla propria classe demografica di appartenenza sono state senz’altro opportune perché, smussando la variabilità annuale nei livelli di spesa, dovrebbero migliorare l’equità del meccanismo<sup>19</sup>;
- è vero anche che l’imposizione di un *tetto alla spesa in conto capitale* desta grande preoccupazione, perché sottovaluta l’impulso che gli investimenti locali,

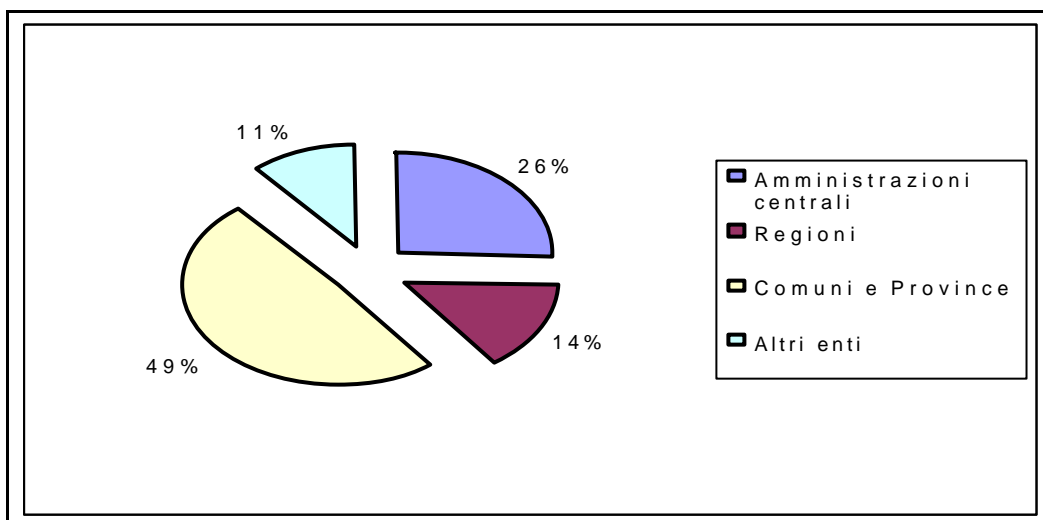
<sup>18</sup> Una stima degli effetti finanziari della Finanziaria 2005 sulla finanza locale è stata effettuata per la realtà toscana: da questo esercizio, soggetto naturalmente ad alcuni limiti metodologici (non sono note infatti le spese in conto capitale cofinanziate dai fondi europei, né le spese connesse agli interventi a favore di minori soggetti a provvedimenti dell’autorità giudiziaria, né tanto meno i valori nazionali medi pro capite di spesa per fascia demografica degli enti; inoltre i valori tendenziali di spesa sono stati calcolati su coefficienti desunti dal DPEF nazionale e non sull’evoluzione attesa per ciascun ente) emerge un impatto rilevante in termini di risparmi di spesa.

Per rispettare il PSI nel 2005 i Comuni dovranno ridurre la spesa del 6,2% rispetto a quella impegnata nel 2003 nella gestione di competenza, mentre nella gestione di cassa potranno incrementare i pagamenti per un massimo del 4,2%: rispetto ai valori tendenziali si tratterà di risparmiare circa 511 milioni di euro per la gestione ‘di competenza’ e circa 190 milioni per quella ‘di cassa’. Anche per le Province il quadro è analogo: nel 2005 dovranno ridurre la spesa del 44,8% rispetto a quella impegnata nel 2003 nella gestione di competenza, mentre nella gestione di cassa potranno incrementare i pagamenti per un massimo del 2,8%; rispetto alla spesa tendenziale ciò significherà risparmiare circa 596 milioni di euro per la gestione di competenza e 66 milioni di euro per quella di cassa. Per ulteriori dettagli si rimanda a Regione Toscana (2005).

<sup>19</sup> La soglia di crescita alla spesa di Province e Comuni è stata così diversificata rispetto a quanto previsto per Ministeri e Regioni (rispettivamente pari a +2% e +4,8% sul dato 2003), nel tentativo di considerare la varietà degli enti locali e la loro vocazione ad offrire servizi direttamente ai cittadini.

soprattutto nel lungo periodo, possono esercitare sulla produttività di ogni sistema economico regionale. Questa modifica alle regole del PSI avrà sicuramente effetti depressivi, sia sul grado di autonomia che sull'intraprendenza stessa degli Enti Locali italiani, i quali peraltro insieme alle Regioni sono responsabili di circa i due terzi della spesa pubblica per investimenti nel nostro Paese (solo un quarto è imputabile all'amministrazione centrale, Graf.1). Questa decisione, però, è comprensibile sia dal punto di vista del legislatore, che adottando il metodo dei tetti ha inteso controllare la dinamica della spesa pubblica di tutti i livelli di governo nella sua totalità<sup>20</sup>, sia dal punto di vista della coerenza con i vincoli europei, che non hanno mai trattato in modo diverso la spesa corrente da quella in conto capitale;

Grafico 1  
 SPESA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER INVESTIMENTI PUBBLICI (escluso Enti di previdenza). 2003  
 Composizione percentuale



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

- su quest'ultimo aspetto (la coerenza fra il PSI e il PSC) è necessario aprire una parentesi perché, come è noto, negli ultimi mesi si è riaperto un vivace dibattito sulla possibilità di rivedere le regole del Patto in sede europea, sollecitato soprattutto dal governo italiano, ma con l'appoggio anche di Francia, Germania e Gran Bretagna. La discussione si terrà durante il vertice di marzo 2005 e l'esito è incerto, visto che la Commissione Europea ha mantenuto finora una posizione conservativa, contraria a qualsiasi revisione dei parametri del Patto che tolga credibilità al Patto stesso e alla Costituzione (firmata a Roma), in cui esso è previsto. La proposta dell'Italia è invece quella di rendere più flessibile il PSC, tenendo conto che regole rigide (come quella del rapporto deficit/PIL al 3%) non si addicono in questo momento di recessione all'Europa, che ha bisogno di "crescita" oltre che di "stabilità": in modo specifico, sarà avanzata la richiesta di escludere la spesa per infrastrutture dal vincolo del 3% per avviare una politica d'investimento più espansiva<sup>21</sup>. E' chiaro che se questa linea dovesse avere successo, automaticamente si creerebbe di nuovo un'incoerenza fra il PSC e il PSI e diverrebbe necessario un passo indietro della normativa italiana,

<sup>20</sup> Esiste sempre, infatti, un certo grado di complementarietà fra la spesa in conto capitale e la spesa corrente: a nuovi investimenti seguono sempre nuove spese correnti nella fase di gestione. Talvolta, poi, la stessa distinzione fra spesa corrente e in conto capitale non è così marcata e può indurre gli Enti Locali a spostare fittiziamente la prima sulla seconda. Da qui la necessità di guardare alla spesa locale nella sua globalità.

<sup>21</sup> Il confronto in sede europea si prospetta acceso dato che di recente il Presidente della Commissione Europea Barroso ha dichiarato che "Se un governo vuole ridurre le tasse deve ridurre le spese. Chi pensa di rilanciare lo sviluppo aumentando le spese si sbaglia" (Corriere della Sera del 23/11/04).

rispetto a quanto deciso con la Finanziaria 2005, riaffermando quella “golden rule” che fino ad oggi è stata riconosciuta agli Enti Locali;

- nel PSI per il 2005 un’apertura verso gli investimenti è garantita dal *superamento della soglia*, che è consentito proprio soltanto per questa tipologia di spesa, nel limite delle maggiori entrate derivanti dall’alienazione di immobili o anche di partecipazioni azionarie. Questa opzione, a seconda dei casi, potrà rivelarsi più o meno praticabile<sup>22</sup>, anche se naturalmente questa via d’uscita avrebbe rappresentato un’opportunità assai più consistente se gli Enti Locali avessero avuto la possibilità di sfiorare anche a fronte di maggiori entrate tributarie e tariffarie, cioè se fosse stata garantita loro un’effettiva autonomia d’entrata;

- infine, anche la questione delle *sanzioni* si presta a interpretazioni contraddittorie perché, se da un lato esse rappresentano ingiustificate interferenze dello Stato sull’attività degli enti decentrati, dall’altro è altrettanto vero che, senza sanzioni, il decentramento dei vincoli del Patto europeo, non essendo obbligatorio, perderebbe qualsiasi credibilità. Sicuramente, però, il sistema di sanzioni più efficace per controllare la spesa sarebbe quello di attribuire agli Enti Locali la responsabilità finanziaria delle proprie scelte, costringendoli a coprire le spese in eccesso con risorse proprie.

Volendo esprimere un giudizio complessivo, si può dire che il PSI annunciato dalla Legge Finanziaria per il 2005 -nonostante l’esigenza incontestabile di far quadrare i conti del Paese e di rispettare gli impegni assunti in sede europea- conferma la propensione da parte del Governo ad interferire sulla finanza decentrata: come si è già detto, ciò deriva in larga misura dal momento di transizione che sta caratterizzando il nostro Paese e che ha provocato una prematura applicazione del PSI a scala locale, senza che vi fosse ancora una sufficiente chiarezza sui rapporti, istituzionali e finanziari, fra i vari livelli di amministrazione pubblica.

Resta che, con questa invadenza, il Governo di fatto dimentica che nel nuovo assetto costituzionale dei poteri i governi locali non possono più essere considerati gerarchicamente subordinati a quello centrale, così come avveniva in passato. Spesso, però, anche gli Enti Locali possono essere biasimati perché criticano le decisioni del Governo “per partito preso”, senza seguire una strategia chiara e coerente nelle loro richieste<sup>23</sup>.

Ne derivano due suggerimenti:

- *allo Stato*, quello di optare verso formule maggiormente cooperative perché, come dimostrano alcune esperienze europee (si pensi all’Austria), l’estensione del Patto di Stabilità agli enti decentrati ha una maggior probabilità di successo se viene attuata in modo più condiviso, magari con l’intervento di Commissioni di coordinamento, sia verticali che orizzontali, che possono davvero migliorare la trasparenza nei processi di bilancio ai vari livelli di governo;
- *agli Enti Locali*, quello di dimostrare in modo più coerente e definitivo che vogliono realmente assumere il ruolo (anche nel prelievo fiscale) più rilevante e autonomo, che il nuovo Titolo V assegna loro. D’altra parte in Italia, fino ad oggi, gli Enti Locali hanno offerto esempi di buona amministrazione più di quanto l’amministrazione centrale sia mai riuscita a fare. E’ con questa consapevolezza che gli Enti Locali devono operare, sapendo anche di poter contare su un grande punto di forza, che è la prossimità verso l’elettorato: in prospettiva è questo il grosso vantaggio

<sup>22</sup> Ad esempio, simulazioni sull’impatto della Finanziaria 2005 sulla finanza locale della Toscana hanno evidenziato che, se nel 2005 il valore delle alienazioni di immobili fosse uguale alla media registrata nel periodo 2001-2003, tali proventi consentirebbero di ridurre i risparmi di spesa sugli investimenti, calcolati sui valori tendenziali, in misura consistente: del 35% per i Comuni, del 2,5% per le Province e del 25% per le Comunità Montane. Cfr. Regione Toscana (2005)

<sup>23</sup> Ad esempio, è lecito domandarsi se i governi locali desiderino davvero avere più autonomia sul lato delle entrate, visto che la reclamano a gran voce ma poi, molto spesso, indugiano ad usarla.

competitivo dei Comuni e delle Province nei confronti dello Stato, che da sempre è “sentito” dal contribuente come un’entità lontana, astratta e troppo coercitiva.

### Riferimenti bibliografici

Ambrosanio M.F., Bordignon M., Eto F. (2004) Investimenti in infrastrutture. *Patto di stabilità e Partnership pubblico-privata*, CIFREL, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Ambrosanio F., Bordignon M. (2004) *I nuovi vincoli del Patto di stabilità interno*, [www.lavoce.info.it](http://www.lavoce.info.it)

Balassone F., Zotteri S. (2001) Il Patto di Stabilità due anni dopo: norme “più morbide”, risultati più deludenti, *Economia Pubblica*, n.6 anno XXXI, FrancoAngeli

Balassone F., Franco D., Zotteri S. (2004) La finanza decentrata nell’ambito dell’Unione economica e monetaria: quali regole? *Stato e mercato*, n.1, Il Mulino

Bosi P., Guerra M.C., Matteuzzi M. (2003) *Patto di stabilità e crescita e Patto di stabilità interno: lezioni dall’Europa e proposte di riforma nella prospettiva della Finanziaria per il 2004*, CAPP, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, [www.capp.unimo.it](http://www.capp.unimo.it)

IRPET (2004) La finanza locale in Toscana. Rapporto 2004 (a cura di S. Lorenzini)

ISAE (2004) Stato e prospettive di breve periodo della finanza locale Nota mensile, dicembre (a cura di R. Malizia)

Regione Toscana (2005) *DDL Finanziaria 2005: effetti finanziari sugli Enti Locali della Toscana*, Direzione Generale Bilancio e Finanze, Settore Sistema della finanza Locale, gennaio