



www.lavoce.info

[Istituzioni e Federalismo](#) / [Conti Pubblici](#)

UN PATTO COL DIAVOLO

di [Maria Flavia Ambrosanio](#) e [Massimo Bordignon](#) 29.09.2011

Il conflitto tra governo ed enti locali è ancora più aspro dopo le manovre estive. I provvedimenti equivalgono a circa il 12 per cento della loro spesa, sanità esclusa. Effetti probabili? Un aumento della pressione fiscale locale e un'ulteriore riduzione degli investimenti. Con il rischio che le manovre, oltre ad avere un impatto recessivo immediato, riducano anche il tasso di crescita potenziale dell'economia, il fattore fondamentale a cui si lega la sostenibilità del nostro debito pubblico. Le incertezze sui premi ai virtuosi. Novità positiva la regionalizzazione del Patto.

Le manovre estive di finanza pubblica hanno generato un **conflitto** di asprezza non usuale tra centro e periferia, con sindaci e presidenti di Regioni, di tutte le fedi politiche, in trincea contro il governo. Gli enti locali lamentano non solo tagli di dimensioni insostenibili, ma anche vincoli eccessivi nell'uso delle risorse. Chi ha ragione e chi ha torto? E come coniugare controllo dei conti ed efficienza?

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO

Al centro di tutta la vicenda c'è il **Patto di stabilità interno**, un sistema di controlli sulla finanza locale introdotto già dal 1999, ma la cui storia è stata abbastanza tormentata. Le regole sono state modificate quasi ogni anno, sia per gli enti ad esse soggetti, che per la definizione degli obiettivi e dei meccanismi sanzionatori. Per le Regioni a statuto ordinario, l'obiettivo del Patto ha sempre preso la forma di vincoli alla crescita della spesa diversa da quella sanitaria (la sanità è regolata da norme specifiche). Per i comuni e le province, l'obiettivo è stato invece quasi sempre in termini di vincoli sul saldo di bilancio variamente definito. **(1)** E nel 2008 si è aperta per loro una nuova stagione, con l'abbandono dell'obiettivo in termini di saldo finanziario complessivo e l'adozione del saldo di "competenza mista", la competenza per la parte corrente del bilancio e la cassa per la parte in conto capitale, in modo da consentire una maggiore elasticità nella programmazione degli investimenti. Dal 2009, inoltre, l'obiettivo (ovvero il miglioramento del saldo di competenza mista) è diverso a seconda che gli enti abbiano/non abbiano rispettato il patto l'anno precedente e che il saldo sia positivo/negativo; questo implica, ad esempio, un effetto espansivo per gli enti virtuosi (con saldo positivo e patto rispettato), con la possibilità di peggiorare il saldo di competenza mista. Si tratta di una sorta di meccanismo premiante che si affianca al sistema sanzionatorio, anch'esso rafforzato nel tempo. **(2)**

LE MANOVRE DELL'ULTIMO BIENNIO

Le manovre del 2010 e del 2011, che definiscono il contributo degli enti locali al risanamento dei

conti pubblici per il triennio 2012-2014, si inseriscono in questo quadro normativo. In particolare, il DI 78/2010 non è intervenuto sugli obiettivi del Patto di stabilità definiti l'anno precedente, ma ha disposto **una riduzione dei trasferimenti** dal bilancio dello Stato a tutti gli enti territoriali. Il taglio dei trasferimenti, pari a 6,3 miliardi nel 2011, si è quindi cumulato agli obiettivi del Psi. Al contrario, il DI 98/2011 non ha toccato i trasferimenti, ma ha **inasprito gli obiettivi** del Patto, richiedendo ulteriori miglioramenti nei saldi per 3,2 miliardi nel 2013 e 6,4 nel 2014; infine, il DI 138/2011 ha **anticipato** al 2012 le misure previste per il 2013 e il 2014.

La tabella 1 fa il punto della situazione. Come si vede, si tratta di correzioni molto rilevanti, pari nel solo 2012 a 14,5 miliardi di euro, che potrebbero ridursi a 12,3, se l'aumento della *Robin tax* (le cui entrate andranno agli enti locali) produrrà il gettito stimato di 1,8 miliardi. Per dare un'idea della dimensione degli interventi, si tratta di manovre equivalenti a circa il **12 per cento della spesa** degli enti territoriali (esclusa la sanità). Se la stessa riduzione fosse stata applicata a tutti i comparti di spesa delle amministrazioni pubbliche (esclusi gli interessi sul debito), la manovra sarebbe stata pari a circa 100 miliardi di euro nel solo 2012, invece dei 53 previsti. Gli amministratori locali hanno dunque qualche ragione per lamentarsi.

Tabella 1: Contributo degli enti territoriali alla manovra di finanza pubblica

	2012		DI 78-2010	2013		DI 98-2011 e 138-2011	2014
	DI 78-2010	DI 98-2011 e 138-2011		DI 78-2010	DI 98-2011 e 138-2011		DI 98-2011 e 138-2011
Regioni S.O.	4.500	1.600	4.500	1.600	4.500	1.600	
Regioni S.S. e PA	1.000	2.000	1.000	2.000	1.000	2.000	
Province	500	700	500	800	500	800	
Comuni	2.500	1.700	2.500	2.000	2.500	2.000	
Totale	8.500	6.000	8.500	6.400	8.500	6.400	

LE CONSEGUENZE DELLE MANOVRE

Si tratta di obiettivi sostenibili e quali saranno le conseguenze economiche? Poiché il saldo obiettivo comprende anche la spesa in conto capitale, l'effetto più probabile, in assenza di interventi compensativi, sarà un'ulteriore **riduzione degli investimenti**, l'unica componente di spesa su cui si può agire facilmente nel breve periodo. È già successo. Nel 2010, infatti, gli investimenti delle amministrazioni locali (che costituiscono da soli circa il 70 per cento della spesa totale per investimenti pubblici) sono diminuiti del 16 per cento. C'è dunque il rischio che le manovre, oltre ad avere un impatto recessivo nell'immediato, riducano anche il **tasso di crescita potenziale** dell'economia, di fatto il fattore fondamentale a cui si lega la sostenibilità del nostro debito pubblico.

La seconda osservazione concerne le fonti di finanziamento. Già nel 2010, le entrate complessive delle amministrazioni locali sono diminuite del 3 per cento, per la contrazione dei trasferimenti dal governo centrale. L'insieme delle manovre taglierà ulteriormente le risorse o costringerà comunque gli enti locali ad avanzi crescenti. L'ovvia conseguenza sarà un **aumento della pressione tributaria locale**, nei nuovi spazi concessi dalle stesse manovre estive (l'eliminazione del blocco sull'addizionale Irpef comunale e l'anticipo della autonomia delle Regioni, sempre sull'Irpef), magari accompagnata da un aumento delle tariffe dei beni e servizi a domanda individuale.

I VIRTUOSI

Un'altra novità delle manovre estive è l'introduzione della categoria degli enti "virtuosi", che avranno come premio una riduzione degli obiettivi del Patto: ad esempio, per i comuni, solo il mantenimento

dell'equilibrio di bilancio e non il miglioramento del saldo. La virtù di alcuni verrà però pagata a spese degli altri; i saldi per comparto devono comunque essere mantenuti, per cui ogni virtuoso genera un'esternalità negativa su tutti gli altri, costringendoli a miglioramenti ancora maggiori nei saldi. Ora, i criteri per l'individuazione dei virtuosi sono stati definiti dalla manovra di agosto, ma **non i pesi relativi**, per cui non si sa ancora chi saranno i virtuosi. **(3)** E questo è un problema, perché introduce **incertezza addizionale** su tutti gli enti territoriali. Difatti, tanto più numerosi e tanto più quantitativamente importanti saranno gli enti locali dichiarati virtuosi (per esempio, una metropoli piuttosto che un villaggio), tanto maggiori saranno gli oneri di cui dovranno farsi carico tutti gli altri.

VERSO UN PATTO REGIONALE

Infine, una seconda novità, potenzialmente molto positiva, introdotta con la manovra estiva è la possibilità di concertare con le Regioni, a eccezione di quelle che in uno dei tre anni precedenti non abbiano rispettato il Patto o siano state sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari, le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per tutti gli enti appartenenti al loro territorio. La previsione costruisce, specificandola meglio, su analoghi provvedimenti già presi in passato nella legge finanziaria per il 2009 e la successiva legge delega 42/2009. L'idea è di **regionalizzare il Patto** di stabilità, con la Regione che contratta gli obiettivi con il governo e che si fa garante, con le proprie risorse, del rispetto degli obiettivi da parte dei propri enti locali. È una novità importante perché, se applicata, consentirebbe di rendere **più flessibile** il Patto, compensando i risultati di comuni e province che non rispettano il Patto con quelli che lo rispettano. Sarebbe in particolare utile per la spesa in conto capitale, che ha un andamento molto irregolare nel tempo, soprattutto per gli enti di piccole dimensioni. I comuni di una Regione, per esempio, sotto la guida e il controllo di quest'ultima, potrebbero accordarsi perché alcuni spendano di più in conto capitale in un dato anno, compensando la maggiore spesa con una riduzione maggiore negli anni successivi. Perché la cosa funzioni tuttavia, l'arco temporale deve essere sufficientemente lungo (un triennio almeno), e le Regioni devono avere strumenti per mettere sotto controllo gli enti locali recalcitranti. Un'altra ragione per cui i trasferimenti erariali agli enti locali dovrebbero passare sotto il controllo diretto della Regione, come è accennato, ma non esplicitamente previsto nella legge delega sul federalismo fiscale e nei relativi decreti attuativi.

(1) Fanno eccezione il 2005 e il 2006, con l'introduzione di un tetto alla crescita della spesa.

(2) Nell'ultima versione le sanzioni per chi viola il Patto prevedono: la riduzione dei trasferimenti erariali, l'obbligo di impegnare spese correnti in misura non superiore al più basso livello dell'ultimo triennio, il divieto di indebitamento per finanziare spese di investimento, il divieto di assunzioni a qualsiasi titolo e la riduzione di indennità e gettoni di presenza agli amministratori.

(3) I criteri sono: rispetto del Patto, autonomia finanziaria, tasso di copertura della spesa per i servizi a domanda individuale, effettiva partecipazione alla lotta all'evasione fiscale, incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente, equilibrio di parte corrente, capacità di riscossione delle entrate correnti, convergenza fra spesa storica e costi e fabbisogni standard, dismissioni delle partecipazioni societarie.