



Il Patto di stabilità in Europa

di **GIANCARLO POLA**
Università di Ferrara e Milano-Bicocca

WWW.BILANCI.NET

INDICAZIONI PER LA STESURA DEI BILANCI COMUNALI
PREVENTIVI 2009/2011

La proposta italiana (“versione lombarda”) di regionalizzazione del Patto di stabilità interno: come si rapporta con il quadro europeo?

1 – Il rispetto del Patto presso gli Enti decentrati in Europa: focus sui Paesi federali (Belgio, Austria, Germania) o quasi-federali (Spagna)

L’esperienza di altri Paesi europei appare molto differenziata per quanto riguarda l’approccio utilizzato per la definizione dei vincoli di bilancio, le procedure di controllo e di monitoraggio e per le sanzioni previste. Ma gli esperti concordano nel constatare che le regole applicate in Europa appaiono più coerenti con il vincolo europeo di quanto accade in Italia .

Con riferimento al diverso processo di definizione dei vincoli, si possono distinguere i paesi che hanno utilizzato un approccio di tipo “cooperativo” (Belgio, Germania, Paesi Bassi) da quelli che, come l’Italia, si sono disciplinati con regole di bilancio. In alcuni casi (Austria a Spagna) la fissazione delle regole non è comunque imposta ma è oggetto di negoziazione.

Certamente, il grado di decentramento influisce sulla definizione dei vincoli interni e sui risultati ottenuti. E tuttavia questi ultimi dipendono anche, in buona misura, dalle specifiche caratteristiche, istituzionali e storiche, del “federalismo ” vigente, come dimostrano i casi di Belgio e Germania. Entrambi hanno utilizzato un approccio di tipo “cooperativo”, con risultati diversi: positivi in Belgio, meno sicuri in Germania. In quest’ultimo caso sembrano essere il forte *fiscal gap* (la differenza tra i volumi di spesa e quelli di entrate fiscali effettivamente autonome e cioè *manovrabili*) e la non chiarissima definizione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo le chiavi interpretative della non convincente performance. Ma sull’esempio tedesco si ritornerà conclusivamente , dopo avere sommariamente descritto Austria e Spagna.

Uno spunto interessante proviene anche dall’esperienza austriaca, dove il rigore delle regole coinvolgenti tutti i livelli di governo viene mitigato dalla (intelligente, ad avviso di chi scrive, ma anche ad avviso di insigni studiosi, come Giarda) possibilità per gli Enti di trasferire quote di disavanzo tra i diversi Enti. Essendo stabilito che tutti i livelli di governo devono contribuire agli equilibri di bilancio in modo cooperativo, un primo accordo risalente al 1996 ripartiva l’indebitamento netto per il 90% a livello federale e per il 10% complessivamente a livello statale e delle amministrazioni locali, senza alcuna regola o accordo per la distribuzione di questa quota tra i diversi enti. Successivamente , a seguito di un vero e proprio “Patto di stabilità interno” e fatti salvi i *targets* complessivi fissati per i singoli livelli di governo, si stabilì che per le amministrazioni locali la ripartizione dei contributi al risanamento non dovesse avvenire a livello di singolo ente, bensì sulla base della popolazione residente e della condizione economica dei *Laender* a cui appartengono gli enti stessi. La negoziazione tra *Laender* e, all’interno di ciascun *Land*, tra l’amministrazione statale e quella degli enti locali (attraverso appositi Comitati), costituiscono il nerbo del Patto di stabilità austriaco, che sembra garantire un buon grado di stabilità.

L’esperienza forse più rilevante per l’Italia (in quanto più simile, almeno negli stadi evolutivi) è quella della Spagna dove il federalismo politico-fiscale è in fase crescente, precedendo l’Italia di almeno un decennio sulla strada di un ‘ampia responsabilità di legislazione e di spesa, come si fa nei progetti italiani di riforma del Titolo V) ma anche di una elevata autonomia finanziaria. Va sottolineato che il processo di decentramento , assai rilevante come s’è detto, è stato “blindato” rispetto ai rischi del *moral hazard* attraverso la concessione alle Comunità Autonome di ampi poteri tributari. La fase iniziale della cooperazione , anni novanta, era affidata al Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria, con criteri abbastanza elastici (ai Comuni venne concessa la *golden rule*), ma gli esiti non furono del tutto soddisfacenti, tanto da dover adottare anche là, nel 2001, un

Patto di stabilità interno con fissazione unilaterale di un obiettivo nazionale e di obiettivi singoli per ciascun livello di governo. In altri termini: in Spagna, oggi, il Patto di stabilità interno prevede una regola imposta dal governo centrale, ma preceduta da una fase di negoziazione che dal 2005 ha assunto maggiore importanza: gli obiettivi sono definiti su base pluriennale e prevedono anche l'adozione di una *golden rule* che consiste, appunto (ma solo per le Comunità Autonome e per le amministrazioni comunali più grandi) nella ammissione di un deficit aggiuntivo per finanziare progetti di investimento .

Tornando al caso tedesco, si deve rilevare che la causa della deludente performance sta nel fatto che là non appare ben specificata l'assegnazione delle responsabilità agli Enti decentrati , con la conseguenza di una elevata propensione al *free riding* e al *moral hazard* da parte sia dei *Laender* che dei Comuni. Già a partire dagli anni novanta la previsione dei vincoli di bilancio poco stringenti a livello locale e le procedure di coordinamento sono apparsi inadeguati a garantire il rispetto dei vincoli europei. In considerazione di ciò, nel 2002 è stato raggiunto un nuovo accordo che ha fissato l'obiettivo del pareggio di bilancio nel medio termine sia per il Governo federale sia per i *Laender* , nel contempo concordando un criterio di ripartizione dell'obiettivo di indebitamento tra i diversi livelli di governo: il 45% al Governo federale e il restante 55% ai *Laender* e ai Comuni (i primi agiscono da "garanti" dei secondi: questo è l'aspetto forse più interessante del mondo federalistico tedesco). Infine, è stato stabilito un programma di contenimento della spesa, sia a livello federale sia a livello dei *Laender* in modo da raggiungere il pareggio del bilancio consolidato entro il 2006.

2 . Il Patto di stabilità italiano e l'ipotesi della sua regionalizzazione.

L'ipotesi qui commentata è quella di attribuire, in Italia, alle Regioni la competenza relativa al rispetto dei vincoli assegnati agli Enti locali prevista nei tre disegni di legge di attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione presentati nel corso della precedente e dell'attuale legislatura. In particolare, nella lettera c) del dl Calderoli si riconosce alle Regioni la facoltà di differenziare all'interno del loro territorio i vincoli posti dal legislatore nazionale, adattandoli in relazione alle differenze esistenti tra le diverse amministrazioni locali. In un recentissimo contributo due studiosi della materia affermano che l'interpretazione più logica del dl Calderoli è che il contributo di ciascun comparto delle Pubbliche Amministrazioni viene stabilito dalla legge e viene ripartito successivamente tra le Regioni ; a questo punto, essendo stato attribuito un obiettivo di riduzione dell'indebitamento netto che deve essere assicurato dai Comuni appartenenti alle singole Regioni, ciascuna di esse può differenziare il vincolo tra i Comuni stessi. Non si ritiene viceversa possibile che la Regione possa autonomamente decidere qual è l'obiettivo che le Amministrazioni locali del suo territorio , nel loro complesso, debbono rispettare.

Dalla dottrina l'ipotesi della regionalizzazione viene considerata positivamente perché porterebbe vantaggi soprattutto in termini di flessibilità e coerenza. in quanto :

- . potrebbe, in particolare, limitare la restrittività di un vincolo uguale per tutti gli Enti e posto su ciascuno singolarmente;
- . consentirebbe, a determinate condizioni, di introdurre la *golden rule* anche in Italia, cominciando con il distinguere la spesa corrente e quella in conto capitale;
- . permetterebbe di ripensare alla opportunità di escludere dal Patto, come ora si fa, i Comuni più piccoli.

Gli studi e le analisi dei bilanci comunali fatte negli ultimi tempi hanno evidenziato un ampio *overshooting* dell'obiettivo posto agli Enti locali e in particolare ha mostrato come ci siano stati Comuni che hanno ampiamente superato l'obiettivo programmatico, più che compensando gli Enti

che non lo avevano rispettato. Hanno evidenziato altresì – e questa è una riflessione che dovrebbe preoccupare più di ogni altra – *una significativa contrazione della spesa per investimenti*. Da ciò il suggerimento, proveniente dagli studi suddetti, che il ruolo delle Regioni potrebbe essere quello di coordinare le Amministrazioni presenti sul loro territorio per *compensare a livello regionale, e non di singolo bilancio comunale*, gli esborsi dovuti agli investimenti.

La regionalizzazione del PSI potrebbe permettere l'adozione di vincoli specifici anche per gli Enti più piccoli, la cui esclusione non è stata priva di conseguenze sugli andamenti delle spese da loro gestite.

L'ipotesi temuta da alcuni studiosi – quella di una discriminazione favorevole, in nome di una *golden rule* flessibile, delle spese sostenute per investimenti “graditi” alla Regione coordinatrice – è vista con favore da chi scrive, che la propone appunto nel caso della Regione Lombardia (cfr. paragrafo che segue), purchè non sia veicolo di divisioni basate sull'ideologia e non sull'efficienza.

3 . L'applicazione specifica al contesto lombardo: qualche suggerimento

Ma come procedere concretamente nel caso lombardo ? La risposta deve partire dalla consapevolezza che la finalità perseguita dal binomio Stato-comparto EE LL nella gestione del suo “bilancio unitario” è *praticamente una sola, e cioè il rispetto dei vincoli di finanza*, con scarsa o nulla considerazione per le ricadute negative su sviluppo, economia ecc. che tale regola produce (è in nome di tale *target* che stata via via sacrificata anche la *golden rule*); mentre la finalità perseguita dal binomio Regione Lombardia- sub-comparto regionale EE LL (Comuni in primis) *dovrebbe essere* sì quella di declinare territorialmente tale impegno primario dello Stato, ma di farlo *coniugando tale vincolo con l'altro*, non meno rilevante per una governance “fisicamente” vicina ai territori e sub-territori (Comuni, Comunità montane, Unioni, ecc.), consistente nel *non mortificare gli interventi*, almeno quelli più rilevanti, in atto presso i Comuni e coadiuvati dalla Regione, finalizzati alla *crescita* del sistema lombardo e al rafforzamento di settori specifici del sistema di *welfare*, oggi ricadente sempre più sulle spalle dei Comuni (altro tema che avvicina la situazione lombarda a quella dei *Laender* tedeschi).

Mentre, quindi, la “premiabilità” prevista per i prossimi anni per gli Enti dalle norme valide per l'intero territorio nazionale sarà di un certo tipo (e mirata esclusivamente alla “virtuosità gestionale”)*, nel caso della Lombardia si dovrebbe – ferme restando le “restituzioni” previste dallo Stato per gli Enti virtuosi – associare a tale intervento statale un ‘*azione regionale congiunta e specifica basata su altri criteri di selezione*, coerenti con quanto previsto nelle varie intese “interistituzionali” intervenute negli ultimi anni in Lombardia.

* Si è in attesa di un decreto ministeriale che individuerà gli indicatori riferiti al grado di *rigidità strutturale* e, solo per i Comuni, all'*autonomia finanziaria*. Volendo approfittare anche qui dei margini di manovra previsti dal 77 ter si potrebbe affinare la selezione dei Comuni “virtuosi” verificando *la sussistenza dei requisiti non per un solo anno, ma per più anni*, stabilendo quindi i canoni di una *virtuosità dinamica* che ad avviso dello scrivente sarebbe preferibile. Si veda la ricerca sull'individuazione dei parametri di eccellenza condotta nel 1999 per conto del Comune di Milano dal CIFREL

Per quanto riguarda il 2009, fermo restando che dal “sub-comparto lombardo” dovranno essere estratti circa 400 milioni, si tratterebbe di rimodulare tale “debito” rispalmandolo sul coacervo dato dalla *quota-parte del bilancio regionale non riguardante la Sanità* (cfr. punto dell'accordo “ed escludendo che sui Comuni possa ricadere la responsabilità di partecipare al ripiano del deficit

proprio delle funzioni regionali a partire dalla Sanità”) e dai *bilanci degli Enti in questo momento meno coinvolti nella programmazione congiunta Regione/Comuni* (cfr. qui di seguito).

Mentre la virtuosità statica e contabile sarebbe premiata dallo Stato (magari con l'intervento della Regione per sottolineare la continuità dei comportamenti virtuosi) in ambito regionale sarebbe opportuno selezionare come “meritevoli di particolare attenzione e tutela” alcuni sottoinsiemi di Comuni (non necessariamente superiori ai 5000 abitanti) che in questo momento risultino legati da robuste relazioni finanziarie al bilancio regionale (anche come tappa intermedia di una filiera che partisse dal bilancio nazionale o comunitario) nel perseguimento di *targets* regionali di sviluppo economico, difesa ambientale, sistemazione territoriale o – soprattutto – di espansione infrastrutturale o di edilizia sociale. Occorre – si ripete – che tali Enti *mostrino una attitudine elevata e riconosciuta alla spesa di investimento economicamente e socialmente utile e sinergica con la pianificazione regionale* che apparirebbe dannoso e controproducente contrastare o addirittura bloccare.

Si menzionano qui, a titolo di esempio:

- 1) il sottoinsieme dei Comuni rientranti nell'Obiettivo 2;
- 2) il sottoinsieme dei Comuni – diversi da quelli sub 1 - che usufruiscono di incentivi regionali superiori a una determinata soglia pro capite a titolo di *matching grant* per spese di investimento infrastrutturale – soprattutto inerente la viabilità - o di forte valenza sociale e che dimostrino di utilizzare tali somme in modo proficuo, aggiungendovi quote di risorse proprie cospicue;
- 3) il sottoinsieme dei Comuni che si sono associati ad altri dando vita ad Unioni di Comuni;
- 4) il sottoinsieme dei Comuni coinvolti dai grandi progetti di pianificazione regionale delle infrastrutture ai sensi degli artt. 15 e 19 della legge 12/2005 e che potrebbero, se sottoposti a vincoli di bilancio meno severi, provvedere da sé ad allestire quelle opere ancillari alle infrastrutture che altrimenti ricadrebbero sul bilancio regionale.

Concretamente, una volta compiuta tale selezione, si tratterebbe di “incrociare” i dati di bilancio di tutti i suddetti Comuni relativi al rispetto da parte loro del Patto di Stabilità, così come ufficializzati dal Ministero degli Interni, con i dati sui trasferimenti regionali agli stessi Comuni ed anche con ogni altra informazione statistica fornita dal sistema SISEL della Regione per giungere ad una identificazione il più possibile giustificata dei casi in cui il “fabbisogno di flessibilità” nella applicazione del Patto ai fini superiori della programmazione regionale può e deve essere sostenuto in modo condiviso dalla compagine aderente all'Intesa interistituzionale lombarda.