

## DEVOLUZIONE DI RISORSE TRIBUTARIE ALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI E STRATEGIE DI RIENTRO DAL DEFICIT

EMILIA MARCHIONNI

*Emilia Marchionni*  
*Camera dei deputati*<sup>1</sup>

**Devoluzione di risorse tributarie alle amministrazioni locali  
e strategie di rientro dal deficit**

*Abstract*

L'elaborato, muovendo da una valutazione retrospettiva dell'efficacia degli strumenti utilizzati nel recente passato per ottenere il concorso delle amministrazioni locali al risanamento dei saldi, si propone di indagare in che modo le scelte operate dalla legge delega sul federalismo fiscale incidano su tale efficacia.

In particolare vengono esaminati i riflessi della scelta di devolvere alle amministrazioni locali risorse di carattere tributario in sostituzione dei trasferimenti<sup>2</sup>, mantenendo al contempo un ruolo centrale alla politica di controllo dei bilanci, da attuarsi annualmente mediante l'articolazione concordata degli obiettivi di saldo attribuiti a ciascun comparto del governo territoriale.

Tale orientamento normativo è esaminato al fine di individuare sotto quali condizioni esso non costituisca un pericolo per la manovrabilità della politica fiscale, per l'efficienza allocativa delle risorse e per l'efficacia delle politiche di contenimento degli andamenti di finanza pubblica.

E' infine proposto un esercizio per individuare possibili modalità di coinvolgimento delle amministrazioni locali negli impegni assunti dal Paese in sede europea, mediante un insieme di regole semplici e stabili che non siano in contrasto con il nuovo contesto delineato dal federalismo fiscale e che risultino quanto più possibile "leggere" in termini di procedure di coordinamento.

---

<sup>1</sup> La responsabilità delle opinioni espresse è imputabile soltanto all'autrice e non coinvolge l'Amministrazione di appartenenza.

<sup>2</sup> Fatti salvi quelli destinati alle esigenze di perequazione (art. 119, terzo comma, Cost) e a favorire lo sviluppo economico-sociale (art. 119, quinto comma, Cost), nonché quelli costituiti dai contributi in essere sui mutui.

## SOMMARIO

<b>INTRODUZIONE E SINTESI.....</b>	<b>3</b>
<b>1. STRUMENTI DI CONTROLLO DELLA FINANZA LOCALE NEL RECENTE PASSATO .....</b>	<b>6</b>
1.1) LA POLITICA DI CONTENIMENTO DEI TRASFERIMENTI ERARIALI.....	7
1.2) IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO .....	12
1.2.a) <i>Efficacia del patto: andamento dei saldi delle amministrazioni locali</i> .....	13
1.2.b) <i>Efficacia del patto: i risultati del monitoraggio</i> .....	15
<b>2. LA LEGGE N. 42/2009 E I NODI DEL CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA E DELLA MANOVRABILITÀ DELLA POLITICA FISCALE .....</b>	<b>22</b>
2.1. LE SCELTE DELLA LEGGE DELEGA IN MATERIA DI TRASFERIMENTI E DI PATTO DI STABILITÀ INTERNO ...	22
2.2 LA LEGGE DELEGA E IL NODO DEL CONTROLLO DEGLI ANDAMENTI DELLA FINANZA PUBBLICA .....	24
2.2.a) <i>Devoluzione di risorse tributarie dinamiche</i> .....	25
2.2.b) <i>Il patto di stabilità interno e gli obiettivi di avanzo primario</i> .....	28
2.3 LA LEGGE DELEGA E IL NODO DELLA MANOVRABILITÀ DELLA POLITICA FISCALE .....	31
<b>3. POSSIBILI STRATEGIE RIENTRO DAL DEFICIT IN UN CONTESTO DI FEDERALISMO FISCALE: QUALI MODALITÀ PER IL COINVOLGIMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI? .....</b>	<b>34</b>

## **Introduzione e sintesi**

Nella prima parte del lavoro si tenta una sintetica analisi retrospettiva dei principali strumenti utilizzati nel recente passato al fine di ottenere un contributo da parte dei governi locali al risanamento della finanza pubblica. In particolare si tenta di formulare considerazioni in merito al peso relativo che hanno avuto, da un lato, la politica del contenimento della dinamica delle risorse trasferite dal centro alla periferia (cd. vincolo “a monte” sulle risorse), dall’altro, quella dell’imposizione di limiti ai risultati di bilancio degli enti (cd. vincolo “a valle” sui bilanci). Tali due leve di controllo costituiscono lo specifico oggetto di analisi dell’intero lavoro, che non esamina, pertanto, altri strumenti, parimenti rilevanti nell’azione di controllo della componente locale degli andamenti di finanza pubblica<sup>3</sup>.

L’analisi retrospettiva condotta nel primo capitolo - sulla base dei dati relativi al conto delle amministrazioni locali, all’andamento dei trasferimenti erariali e ai risultati del monitoraggio del patto di stabilità interno - sembra dimostrare, per grandi linee, che la leva di controllo che si è rivelata maggiormente efficace nella prima fase del periodo analizzato (1999-2005) sia stata quella del contenimento della dinamica delle risorse trasferite dal centro alla periferia mediante i trasferimenti. In tale fase, infatti, le predette risorse hanno mostrato una sostanziale stabilità in valore assoluto e una contrazione progressiva in termini di incidenza sul Pil, mentre nello stesso periodo<sup>4</sup> il vincolo del patto di stabilità interno si è dimostrato poco stringente e in generale inidoneo ad indurre variazioni nella dinamica tendenziale dei bilanci locali. Quest’ultima è pertanto risultata influenzata da fattori diversi e maggiormente stringenti rispetto ai vincoli del patto.

---

<sup>3</sup> Fra questi ultimi si ricordano in particolare i vincoli all’ammontare, alle finalità e alle tipologie del debito delle amministrazioni locali.

<sup>4</sup> In particolare le regole di monitoraggio del patto sono intervenute a decorrere dal 2003. Per gli esercizi precedenti le analisi condotte dalla Corte dei conti, relative ad un campione di amministrazioni locali, lasciano presumere orientamenti non molto dissimili da quelli riscontrati nel periodo successivo.

Nell'ultima fase del periodo analizzato (biennio 2006-2007<sup>5</sup>), invece, il carattere cumulativo delle manovre sul patto di stabilità interno ha progressivamente accentuato la sua efficacia restrittiva, determinando al contempo, da un lato, un effettivo concorso al conseguimento (per lo meno in via transitoria) di effetti virtuosi sull'andamento dei saldi delle amministrazioni locali, dall'altro, l'emersione di molti casi di situazioni di oggettiva difficoltà da parte delle amministrazioni locali nel conseguire, nonostante gli sforzi compiuti, gli obiettivi di bilancio normativamente fissati, nonché l'emersione di molteplici effetti distorsivi.

Nella seconda parte del lavoro, dopo un sintetico riepilogo delle scelte operate dalla legge delega sul federalismo fiscale (L. n. 42/2009) in materia di trasferimenti e di patto di stabilità interno, se ne analizzano le implicazioni problematiche sia sul fronte del controllo degli andamenti di finanza pubblica, sia su quello della manovrabilità complessiva della politica fiscale.

In materia di controllo della finanza pubblica si ravvisano alcune problematiche date, da un lato, da una sensibile perdita di efficacia del "vincolo a monte" sulle risorse trasferite - le quali, sostituite da risorse di carattere tributario, assumono automaticamente, almeno per quota parte, una connotazione dinamica - dall'altro, dal mantenimento di un ruolo centrale, nel controllo della finanza locale, al "vincolo a valle", rappresentato dal patto di stabilità interno. A quest'ultimo appare affidato quasi integralmente il coinvolgimento delle amministrazioni locali nel concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del Paese. Viene in proposito evidenziata l'esigenza di valutare se i vincoli "a valle", imposti sul bilancio degli enti, possano prevedere che gli stessi enti debbano esporre posizioni di avanzi di bilancio. Si pone infatti l'esigenza di evitare situazioni di squilibrio inefficiente che vedano contestualmente il trasferimento "a monte", dal centro alla periferia, di larghe quote di risorse fortemente dinamiche, e la

---

<sup>5</sup> Al momento della elaborazione del presente lavoro non risultano ancora disponibili i dati relativi all'esercizio 2008, peraltro di imminente pubblicazione entro i mesi di giugno e luglio 2009 (fra cui i conti ISTAT delle amministrazioni locali per il 2008, le relazioni delle Corti dei conti sulla gestione finanziaria degli enti territoriali per gli esercizi 2007-2008, i disegni di legge sul Rendiconto dello stato per il 2008 e sull'Assestamento del bilancio di previsione per il 2009.)

contestuale imposizione “a valle”, a carico degli enti territoriali, di vincoli di bilancio che ne inibiscano l'utilizzo.

In materia di manovrabilità della politica fiscale vengono infine analizzati i riflessi problematici connessi alla sostituzione dei trasferimenti con risorse tributarie e al correlato principio in base al quale le risorse derivanti da tributi propri e addizionali ai tributi erariali, attribuite a livello locale, non possono essere ridotte in conseguenza di decisioni, su basi imponibili o aliquote, assunte a livello centrale. Ne conseguono, da un lato, riflessi in termini di parcellizzazione del potere impositivo, con conseguenti esigenze di coordinamento da attuare nelle sedi preposte a tale scopo; dall'altro, riflessi in termini di parziale inefficienza - dovuta al predetto meccanismo asimmetrico di compensazione - nell'utilizzo della leva fiscale da parte del governo centrale ai fini anticongiunturali. Poiché entrambi i predetti riflessi problematici riguardano unicamente i tributi propri e le addizionali ai tributi erariali, ma non riguardano le compartecipazioni ai tributi erariali, assume rilevanza fondamentale la composizione del panel di risorse tributarie da attribuire alle amministrazioni locali in sede di attuazione della delega. Vengono a tale proposito richiamati gli orientamenti dottrinari classici, al fine di ravvisare in essi indicazioni utili all'individuazione nell'equilibrio ottimale nel trade-off tra autonomia e manovrabilità.

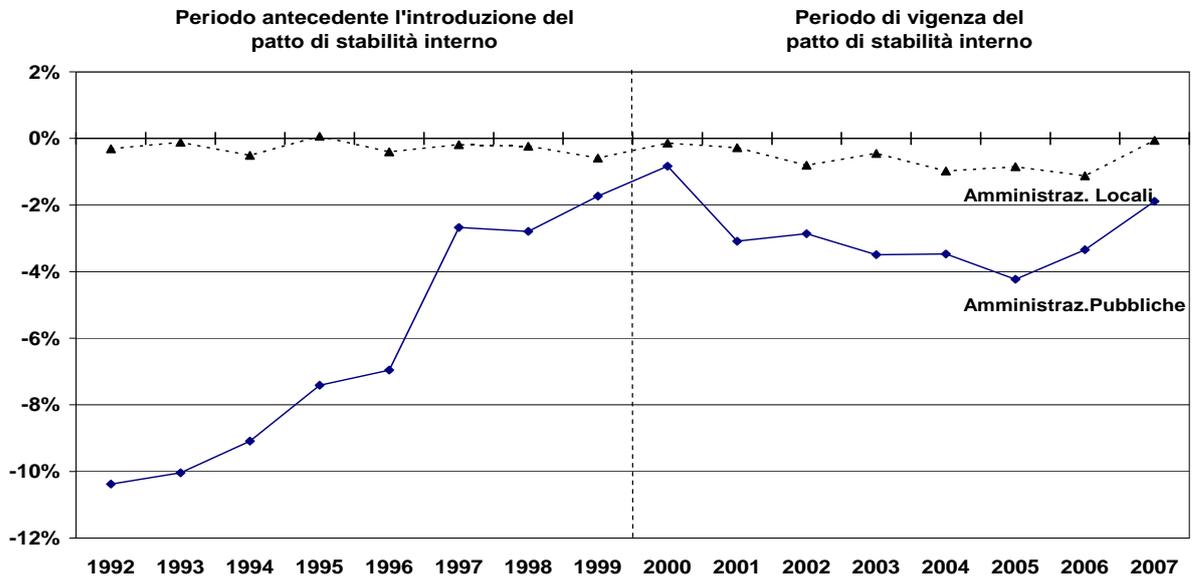
Nella terza e ultima parte, viene presentato un esercizio propositivo volto a delineare le linee di fondo di un possibile approccio alternativo a quello seguito in passato per il coinvolgimento delle amministrazioni locali nel raggiungimento degli impegni assunti dal Paese in sede europea in tema di finanza pubblica. L'analisi proposta tenta infatti di delineare, in via puramente teorica, un possibile sistema di regole che tenga conto delle problematiche sopra evidenziate e che risulti quanto più coerente con la necessità di inserire le procedure del controllo della finanza pubblica all'interno della nuova ottica federalista.

## **1. Strumenti di controllo della finanza locale nel recente passato**

Nel presente paragrafo si esaminano, per grandi linee, gli strumenti utilizzati nel recente passato al fine di ottenere un contributo da parte dei governi locali al risanamento della finanza pubblica. In particolare si tenta di formulare considerazioni in merito al peso relativo che hanno avuto, da un lato, la politica del contenimento delle risorse trasferite dal centro alla periferia (cd. vincolo “a monte” sulle risorse), dall’altro, quella dell’imposizione di limiti ai risultati di bilancio degli enti (cd. vincolo “a valle” sui bilanci).

Di seguito si riporta una panoramica grafica dell’andamento del deficit di bilancio del complesso della Pubblica amministrazione e di quello relativo al sottosettore delle amministrazioni locali. E’ utile premettere che i predetti saldi costituiscono un indicatore solo parziale del contributo del comparto territoriale al contenimento degli andamenti di finanza pubblica. È infatti evidente, ad esempio, che i riflessi positivi di una politica di contenimento dei trasferimenti si registrano contabilmente in capo alle amministrazioni centrali, che erogano i trasferimenti stessi, mentre, di fatto, il comparto in capo al quale è posto l’onere del risanamento è quello delle amministrazioni locali, chiamato a reperire risorse compensative sul fronte delle entrate proprie o su quello dei risparmi di spesa.

**Grafico 1. Andamento del rapporto deficit/pil delle amministrazioni pubbliche e delle amministrazioni locali**



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

### 1.1) La politica di contenimento dei trasferimenti erariali

Dal grafico, che riporta l'andamento dei predetti saldi a decorrere dal 1992<sup>6</sup>, non risulta evidente quale sia stato il contributo delle amministrazioni locali nel processo di forte risanamento della finanza pubblica avutosi nel periodo 1992-1997 in vista del raggiungimento del rispetto dei parametri previsti dal trattato di Maastricht per l'ammissione dell'Italia nell'area dell'euro. In tale periodo, in cui non erano ancora previsti vincoli sulle poste di bilancio degli enti locali, successivamente introdotti tramite il patto di stabilità interno, i saldi complessivi delle amministrazioni locali risultano costantemente prossimi al pareggio (con un valore medio pari a -0,2% del Pil nel periodo 1992-1998). Ciò non significa che il comparto della finanza locale non necessitasse di alcuna politica di risanamento e che gli squilibri fossero interamente ascrivibili al comparto centrale. Quest'ultimo infatti, con il sistema di trasferimenti in favore del sistema delle autonomie locali previgente rispetto alla riforma del 1992,

<sup>6</sup> Anno di approvazione del decreto legislativo (n. 504/92) di riforma del sistema di finanziamento degli enti locali, applicato a decorrere dal 1994.

poneva di fatto in larga misura a proprio carico anche la quota di disavanzo imputabile alla gestione degli enti. Con la profonda revisione del sistema di finanziamento degli enti locali, approvata nel 1992, dopo l'abbandono del criterio del ripiano integrale a pié di lista<sup>7</sup> delle spese sostenute dalle amministrazioni locali, già attuato in precedenza, si tenta di correggere anche il criterio di riferibilità dei trasferimenti alla spesa storica, che il sistema precedente aveva comunque lasciato in eredità. Si producono pertanto diversi tentativi finalizzati ad introdurre criteri di razionalizzazione sia nella dinamica che nel riparto delle risorse tra i diversi enti<sup>8</sup>. L'applicazione solo temporanea dei predetti tentativi, per la parte attinente ai criteri di perequazione della spesa storica, fu dovuta proprio al carattere ritenuto eccessivamente incisivo dei meccanismi correttivi, lamentato in particolare dagli enti locali, che si sommava al generale contenimento delle risorse a disposizione delle amministrazioni locali. Il mantenimento di posizioni di equilibrio di bilancio da parte di queste ultime, in presenza della predetta politica restrittiva sui trasferimenti, testimonia pertanto la presenza di un contributo delle amministrazioni locali al risanamento del saldo di quelle centrali, mediante una azione di compensazione - attuata, in gran parte, sul lato dell'entrata, grazie alla dinamica delle entrate tributarie - della politica del governo centrale di contenimento della spesa per i trasferimenti alle amministrazioni locali.

La politica di contenimento della dinamica delle risorse trasferite dal centro alla periferia è poi proseguita negli anni successivi in cui si registra un generale contenimento della dinamica dei trasferimenti espressi in valore assoluto, che si traduce in una progressiva flessione dei trasferimenti espressi in termini di incidenza sul PIL. Per quanto riguarda le regioni, tale stazionarietà dei trasferimenti in valore assoluto risulta, ad esempio, evidente nell'andamento delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni nell'ambito del processo di federalismo amministrativo<sup>9</sup>, con una

---

<sup>7</sup> Seguito nel periodo antecedente il 1984, cui si deve la ripartizione in parte erratica delle risorse sul territorio nazionale, che ancora permane nei trasferimenti erogati secondo il criterio della spesa storica.

<sup>8</sup> Fra cui le procedure di riallinamento delle dotazioni di risorse previste dal citato D.Lgs. n. 504/1992, a dal D.L. n. 41/1995 (c.d. manovra Dini),

<sup>9</sup> In attuazione della delega contenuta nella legge n. 59/1997.

conseguente erosione delle risorse espresse in termini di incidenza sul Pil<sup>10</sup>. Fanno invece eccezione a tale stazionarietà i finanziamenti destinati al comparto sanitario<sup>11</sup> che seguono dinamiche in parte esogene e comunque autonome nell'ambito delle politiche di contenimento dei saldi delle amministrazioni locali.

Con riferimento al comparto degli enti locali, che non risente, a differenza di quello delle regioni, della diversa dinamica registrata dai finanziamenti al comparto sanitario, l'andamento stazionario dei trasferimenti (salvo l'esercizio 2009) risulta evidente nella tabella seguente:

---

<sup>10</sup> Cfr. in proposito le segnalazioni della Corte dei conti nella Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni riferita agli esercizi finanziari 2005-2006 (cfr. in particolare la Parte II, cap. 3, Tab. 24).

<sup>11</sup> Finanziato mediante risorse aventi, sotto il profilo formale, carattere tributario, ma assimilabili in parte (per la quota rappresentata dalla compartecipazione IVA), sotto il profilo sostanziale, a trasferimenti erariali.

## TRASFERIMENTI ERARIALI AGLI ENTI LOCALI PER GLI ANNI 1999-2008

(milioni di euro)

Cap.	DENOMINAZIONE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1316 (ex 1601)	Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali	7.503	6.295	9.197	4.841	2.860	4.004	4.050	4.687	7.983	7.709	9.540
1317 (ex 1602)	Fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale	976	971	974	950	921	903	884	883	969	953	998
1318 (ex 1603)	Fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli enti locali	2.115	2.139	2.099	2.025	1.714	1.503	1.475	1.434	2.348	2.412	2.450
1319 (ex 1604)	Fondo per il federalismo amministrativo	-	-	132	163	175	130	126	125	130	283	295
1320	Compartecipazione dei comuni delle regioni a statuti ordinario al gettito dell'IRPEF (*)	-	-	-	4.298	6.612	6.294	6.429	6.527	1.260	1.263	1.046
	<b>TOTALE FONDI DI PARTE CORRENTE</b>	<b>10.594</b>	<b>9.405</b>	<b>12.401</b>	<b>12.277</b>	<b>12.282</b>	<b>12.834</b>	<b>12.964</b>	<b>13.656</b>	<b>12.690</b>	<b>12.620</b>	<b>16.338</b>
7232	Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province	3.276	2.813	2.316	1.900	1.456	1.568	1.151	975	1.060	993	863
7233	Fondo per lo sviluppo degli investimenti delle comunità montane	13	14	15	16	16	16	15	16	15	15	15
7235	Fondo nazionale speciale per gli investimenti	5	<i>per memoria</i>	13	9	5	2	0,3	-	-	soppresso	
7236	Fondo nazionale ordinario per gli investimenti	67	82	281	192	256	132	46	46	122	122	72
7237	Fondo per il federalismo amministrativo	-	-	258	624	652	424	418	410	405	676	676
	<b>TOTALE FONDI IN CONTO CAPITALE</b>	<b>3.362</b>	<b>2.909</b>	<b>2.884</b>	<b>2.741</b>	<b>2.385</b>	<b>2.142</b>	<b>1.630</b>	<b>1.447</b>	<b>1.602</b>	<b>1.806</b>	<b>1.626</b>
	<b>TOTALE TRASFERIMENTI</b>	<b>13.956</b>	<b>12.314</b>	<b>15.285</b>	<b>15.018</b>	<b>14.667</b>	<b>14.976</b>	<b>14.594</b>	<b>15.103</b>	<b>14.292</b>	<b>14.426</b>	<b>17.964</b>

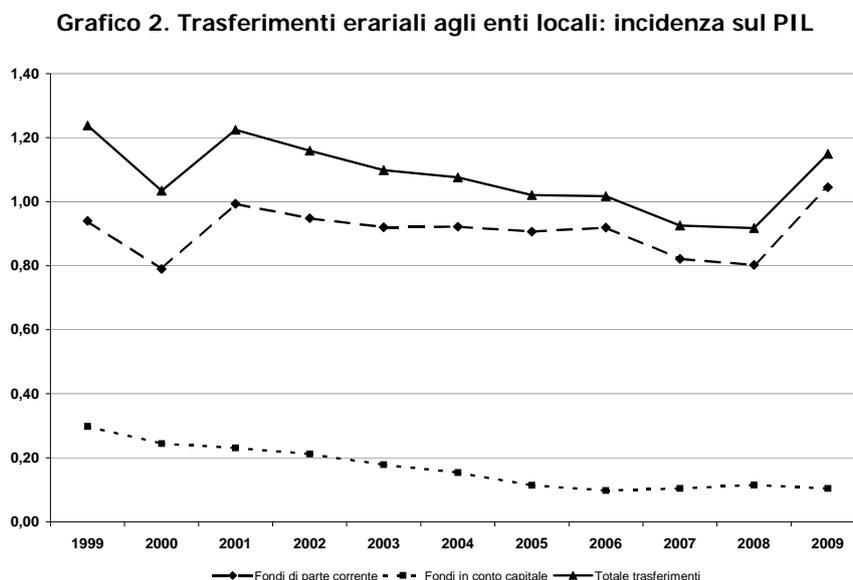
(\*) Il Fondo è stato istituito a decorrere dal 2002, ai sensi dell'art. 67 della legge n. 388/2000, e successive modificazioni

Fonte: anni 1999-2007, Rendiconto generale dello Stato relativo a ciascun esercizio finanziario. Previsioni definitive<sup>12</sup>;

anni 2008-2009: stime provvisorie sulla base dei bilanci di assestamento per il 2008 e di previsione per il 2009 e delle modifiche normative intervenute successivamente.

<sup>12</sup> Cfr. il Dossier di inizio della XVI legislatura del Servizio studi della Camera dei deputati.

Graficamente, i trasferimenti agli enti locali, espressi in termini di incidenza sul Pil, registrano il seguente andamento:



Ad eccezione dell'andamento anomalo del biennio 2000-2001 – nel primo esercizio si registra una forte flessione dei trasferimenti, dovuta principalmente<sup>13</sup> al trasferimento del personale scolastico ausiliario, tecnico e amministrativo (ATA) degli enti locali al Ministero della pubblica istruzione<sup>14</sup>; nel secondo esercizio la predetta flessione dei trasferimenti è compensata dall'incremento dei trasferimenti conseguente alla soppressione della compartecipazione dei comuni e delle province al gettito IRAP<sup>15</sup>, attribuita per il solo 1998 – i dati mostrano, per il periodo 1999-2008, una flessione costante nell'andamento dei trasferimenti agli enti locali, espressi in termini di incidenza sul PIL. Tale andamento, risente, da un lato, della stazionarietà delle regole che governano la dinamica dei trasferimenti (che prevedono un parziale aggiornamento commisurato al tasso di inflazione), dall'altro di specifiche manovre di contenimento della spesa dello Stato per trasferimenti.

<sup>13</sup> Si ricorda inoltre l'effetto di riduzione dei trasferimenti compensativo dell'attribuzione alle province e ai comuni del gettito dell'addizionale sul consumo di energia elettrica, ai sensi dell'art. 10, comma 9 e 11, della legge n. 133/1999.

<sup>14</sup> Ai sensi dell'art. 8 della legge n. 124/1999 (D.M. Interno del 16 ottobre 1999).

Si ricordano, ad esempio, le riduzioni nelle dotazioni per gli enti locali prevista dalla legge finanziaria per il 2008, con effetti dal medesimo esercizio, in relazione al contenimento dei costi per la rappresentanza nei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e degli assessori comunali e provinciali, nonché alla riduzione delle comunità montane<sup>16</sup>. La stazionarietà dell'andamento che emerge dal grafico per il 2008 risente dell'effetto dei trasferimenti compensativi dei minori introiti ICI correlati alla parziale esenzione per la prima casa prevista dalla legge finanziaria per il 2008.

La netta inversione di tendenza che si registra nel 2009 è invece ascrivibile, in larga misura, a due fattori: il primo di carattere meramente compensativo, dovuto all'integrazione dei trasferimenti relativi ai minori introiti ICI, conseguenti all'ampliamento dell'esenzione della prima casa da tale tributo<sup>17</sup>, il secondo, di carattere aggiuntivo, connesso alla trasformazione della natura della compartecipazione dei comuni all'IRPEF: tale compartecipazione, meramente nominalistica fino al 2007 - in quanto erogata nella misura dei trasferimenti spettanti ai comuni, fino a concorrenza degli stessi, e pertanto assimilabile essa stessa, sotto il profilo sostanziale, ad un trasferimento - assume infatti, a decorrere dal 2008, carattere dinamico<sup>18</sup>. Tale posta contabile assume quindi, a decorrere dal 2008, la natura di un'effettiva compartecipazione al gettito di un tributo erariale, la cui dinamica, sulla base dei dati alla base delle previsioni a suo tempo formulate<sup>19</sup> risulta significativa a decorrere dal 2009<sup>20</sup>.

## **1.2) Il patto di stabilità interno**

Nel grafico n. 1, relativo all'andamento dei saldi della PA e delle amministrazioni locali è evidenziato il periodo di vigenza del patto di stabilità interno, che costituisce uno strumento di controllo della finanza territoriale che utilizza la leva dei vincoli "a valle",

---

<sup>15</sup> Ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs n. 56/2000.

<sup>16</sup> Cfr. l'articolo 2, commi 16-32 della L. n. 244/2007.

<sup>17</sup> Previsto dall'art. 1 del D.L. 28 maggio 2008, n. 93.

<sup>18</sup> Ai sensi dell'art. 1, commi 189-193, legge n. 296/2006.

<sup>19</sup> INSERIRE DATI DELLA RT

<sup>20</sup> La compartecipazione IRPEF dei comuni è infatti commisurata al gettito IRPEF del secondo esercizio precedente (il 2007 nel caso della compartecipazione per il 2009) e non ingloba pertanto gli effetti della crisi in corso.

imponendo obblighi di conformità alle poste di bilancio degli enti. Tali regole si affiancano, operando in sinergia con essa, alla politica dei vincoli “a monte” sopra descritta, attuata mediante il contenimento del trasferimento di risorse dal centro alla periferia.

Al fine di individuare criteri che consentano di apprezzare, seppure in termini approssimativi, l'effettivo contributo di tale ulteriore strumento al risanamento dei conti pubblici, può essere utile porre in relazione la performance registrata nei saldi del comparto delle amministrazioni locali con i dati del monitoraggio dei risultati del patto.

#### *1.2.a) Efficacia del patto: andamento dei saldi delle amministrazioni locali*

Dall'andamento del deficit dei diversi comparti, riportato nel grafico iniziale, sembra potersi dedurre che il periodo di vigenza del patto di stabilità interno si possa dividere in due fasi sotto il profilo dell'efficacia di tale strumento. Sembra infatti che in una prima prolungata fase, dal 1998 al 2005, l'introduzione del patto di stabilità interno non abbia prodotto risultati significativi in termini di miglioramento del controllo sull'andamento della finanza locale: il concorso delle Amministrazioni locali alla formazione del deficit complessivo della PA si è infatti quintuplicato nel predetto periodo di vigenza del patto rispetto ai valori registrati nel periodo antecedente la sua introduzione.

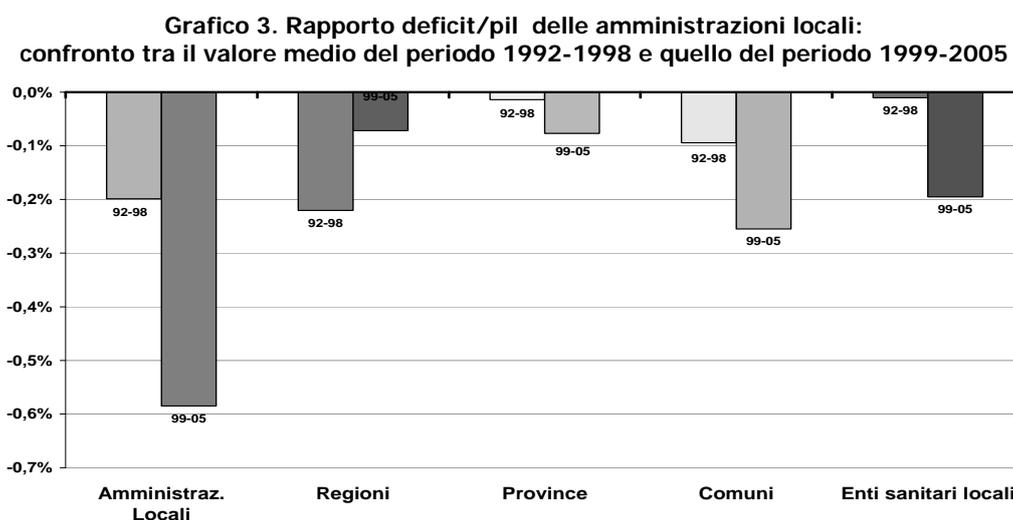
Infatti, mentre il complesso della PA fa registrare, in media, nel periodo 1999-2005 deficit di bilancio<sup>21</sup> considerevolmente più contenuti rispetto a quelli conseguiti nel periodo precedente (il deficit complessivo, espresso in rapporto al Pil, passa infatti da un valore medio di -5,6% nel periodo 1992-1998 ad un valore medio di -2,8% nel periodo successivo), l'opposto accade per le amministrazioni locali, i cui deficit di bilancio passano da valori prossimi al pareggio nel periodo 1992-1998 (con un valore medio pari a -0,2% del Pil), ad importi più elevati nel periodo successivo, con un valore medio pari a -0,59% del Pil. Conseguentemente, l'incidenza del deficit delle amministrazioni locali sul deficit complessivo della pubblica amministrazione aumenta considerevolmente, passando da un valore inferiore ad un ventesimo (3,57%), in media nel periodo 1992-1998, ad un valore di circa un quinto (20,8%), in media nel successivo periodo 1999-2005.

---

<sup>21</sup> Espressi in rapporto al Pil.

Nel paragrafo successivo, dopo aver presentato i dati sui risultati del monitoraggio del patto di stabilità interno, si riassumeranno le cause alla base della sua apparente scarsa efficacia.

Al fine di fugare il dubbio che il peggioramento della performance dei saldi delle amministrazioni locali nel periodo 1999-2005 sia ascrivibile essenzialmente all'andamento del comparto sanitario, incluso nelle amministrazioni locali ma non regolato dal patto di stabilità interno, si presenta di seguito il confronto tra i valori medi del deficit dei diversi sottosettori delle amministrazioni locali, registrati nel primo settennio di vigenza del PSI (1999-2005) e nel corrispondente periodo precedente (1992-1998).



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Da tale confronto emerge che il predetto peggioramento dei saldi delle amministrazioni locali è attribuibile sia a comparti soggetti al patto di stabilità interno (in particolare province e comuni) e sia al comparto sanitario, incluso tra le amministrazioni locali, ma regolato da dinamiche proprie e da vincoli diversi dal patto. Fa invece eccezione il comparto delle regioni che registra un miglioramento del valore medio dei saldi rilevati nel periodo 1999-2005 rispetto al valore medio dei saldi registrati nel precedente periodo 1992-1998.

Nel caso delle regioni, la presenza di deficit crescenti nel settore degli enti sanitari - contabilmente autonomi, ma posti sotto la responsabilità amministrativa delle regioni - e la conseguente compressione delle risorse destinate ai settori residuali, sembra aver costituito un fattore di contenimento della spesa ben più stringente dei vincoli del patto di stabilità interno. Infatti, considerando la particolare esiguità, nel caso delle regioni, del peso<sup>22</sup> delle voci contabili soggette a vincolo, rispetto al complesso delle spese del comparto, nonché l'ampiezza dei margini con i quali i vincoli del patto sono stati rispettati (cfr. tabella n. 3) appare difficile ritenere che il miglioramento riscontrato nei saldi del comparto in esame sia da ascrivere, se non in misura del tutto marginale, all'operare del patto.

Sembrerebbe pertanto che, nella sua prima fase di applicazione, lo strumento del patto di stabilità interno non si sia rivelato particolarmente efficace nel contrastare il peggioramento dei risultati di bilancio delle amministrazioni locali rispetto al periodo antecedente la sua introduzione<sup>23</sup>.

Diversamente, nel biennio 2006-2007, sia le amministrazioni pubbliche nel loro complesso, che quelle locali – al netto dell'effetto dovuto alla revisione dei bilanci delle regioni in conseguenza della stipula dei piani di rientro, che ha comportato un peggioramento una tantum, per l'esercizio 2006, del saldo di tale comparto che si ripercuote sul saldo dell'intera P.A. locale - registrano un sensibile miglioramento, cui potrebbe aver concorso, fra gli altri fattori, anche il progressivo inasprimento dei vincoli del patto di stabilità interno.

#### 1.2.b) Efficacia del patto: i risultati del monitoraggio

Di seguito sono analizzati i risultati delle procedure di monitoraggio del PSI, introdotte a decorrere dall'esercizio 2003<sup>24</sup> con riferimento alle regioni a statuto ordinario e agli enti locali di maggiori dimensioni. Per il periodo 2003-2006, durante il quale il

---

<sup>22</sup> Nel primo esercizio soggetto a monitoraggio (2003) l'aggregato di spesa soggetto ai vincoli del patto di stabilità rappresentava, nel caso delle regioni, appena il 13 per cento della spesa complessiva del comparto, per ridursi al 12, 6 per cento nel 2005 (Cfr. le Relazioni sulla gestione finanziaria delle regioni della Corte dei conti).

<sup>23</sup> Tale considerazione, di carattere generale, si basa sul raffronto dei valori medi del deficit dei diversi comparti delle amministrazioni locali registrati nei due periodi pluriennali sopra analizzati. Si ricordano nondimeno i limitati casi in cui appare possibile ascrivere al PSI effetti di contenimento dei saldi rispetto agli andamenti tendenziali (cfr. in particolare il contenimento della spesa in conto capitale nell'esercizio 2005).

<sup>24</sup> Cfr. l'art. 29, comma 13, della L. n. 289/2002, l'art. 1, co. 150 della L. 266/2005 e l'art. 1, co. 32, della L. 311/2004.

monitoraggio era limitato agli enti di maggiori dimensioni<sup>25</sup>, i risultati del monitoraggio sono inoltre integrati con i dati riferiti ad un campione di enti di minori dimensioni, oggetto di rilevazione diretta da parte della Corte dei conti<sup>26</sup>.

Nella tabella seguente sono indicati i dati relativi al numero di enti rispettosi degli obiettivi fissati dal PSI in termini di cassa<sup>27</sup> rispetto al totale degli enti rilevati.

#### Numero di enti rispettosi del patto di stabilità interno

	Esercizio 2003			Esercizio 2004			Esercizio 2005			Esercizio 2006			Esercizio 2007		
	Enti rilevati	Enti ademp.	Perc.	Enti rilevati	Enti ademp.	Perc.	Enti rilevati	Enti ademp.	Perc.	Enti rilevati	Enti ademp.	Perc.	Enti rilevati	Enti ademp.	Perc.
Regioni S.O.	15	15	100%	15	15	100%	15	15	100%	15	15	100%	15	9	60%
Province	96	95	99%	96	94	98%	91	81	89%	93	87	94%	92	83	90%
Comuni monitorati	92	89	97%	87	83	95%	220	210	95%	389	311	80%	1773	1573	89%
<b>Totale enti monitorati</b>	<b>203</b>	<b>199</b>	<b>98%</b>	<b>198</b>	<b>192</b>	<b>97%</b>	<b>326</b>	<b>306</b>	<b>94%</b>	<b>497</b>	<b>413</b>	<b>83%</b>	<b>1.880</b>	<b>1.665</b>	<b>89%</b>
<i>Campione di comuni minori</i>	<i>1.912</i>	<i>1.770</i>	<i>93%</i>	<i>928</i>	<i>860</i>	<i>93%</i>	<i>711</i>	<i>667</i>	<i>94%</i>	<i>1.483</i>	<i>1.065</i>	<i>72%</i>			
<b>Totale enti rilevati</b>	<b>2.115</b>	<b>1.969</b>	<b>93%</b>	<b>1.126</b>	<b>1.052</b>	<b>93%</b>	<b>1.037</b>	<b>973</b>	<b>94%</b>	<b>1.980</b>	<b>1.478</b>	<b>75%</b>	<b>1.880</b>	<b>1.665</b>	<b>89%</b>

Fonte: elaborazioni su dati della Corte dei conti<sup>28</sup>.

Da questi dati risulta una prima fase di generale rispetto dei vincoli da parte della quasi totalità degli enti ad essi soggetti, che registrano, nel periodo 2003-2005 un tasso di inadempienza complessivamente ridotto, dell'ordine del 6-7 per cento massimo, che si riduce ancora di più con riferimento agli enti di maggiori dimensioni.

In particolare:

- tutte le regioni a statuto ordinario rispettano i vincoli per ciascuno degli anni considerati;
- nel caso delle province, a fronte del generale rispetto dei vincoli riscontrato per gli esercizi 2003-2004 da parte della quasi totalità del comparto (fanno eccezione un numero di enti pari all'1% nel 2003 e al 2% nel 2004), si nota nel 2005 un sensibile aumento del numero di enti che non riescono ad adempiere agli obblighi normativi, pur confermandosi il rispetto del vincolo da parte di circa 9 enti su 10;

<sup>25</sup> Regioni, Province e Comuni con più di 20.000 abitanti.

<sup>26</sup> Ulteriori indagini campionarie condotte dalla Corte dei conti con riferimento agli esercizi precedenti al 2003, a cui si fa rinvio, confermano sostanzialmente, per tali esercizi, le medesime linee di tendenza che emergono, con riferimento agli esercizi 2003-2005, dai risultati del monitoraggio di seguito analizzati.

<sup>27</sup> Si omette per semplicità di riportare i dati relativi al grado di rispetto degli obiettivi fissati in termini di competenza, che non divergono in modo sostanziale da quelli relativi ai risultati per cassa su cui si concentra la presente analisi.

<sup>28</sup> I dati presentati in questo paragrafo sono tratti dalle Relazioni della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti territoriali per gli esercizi 2003-2007.

- nel caso dei comuni di maggiori dimensioni<sup>29</sup> si conferma anche per il 2005, come per gli esercizi precedenti, il rispetto dei vincoli da parte della generalità del comparto, con un contenimento del numero degli enti fuori regola entro il 5% dei comuni monitorati.

Agli enti sottoposti a monitoraggio, sopra esaminati, è attribuibile, nonostante il loro numero contenuto<sup>30</sup>, la massima parte della spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni territoriali<sup>31</sup>. Pertanto i risultati del monitoraggio forniscono informazioni estremamente significative ed evidenziano una generale ottemperanza ai vincoli da parte degli enti maggiormente responsabili degli andamenti complessivi della finanza territoriale.

Con riferimento ai dati, inclusi nella tabella sopra riportata, relativi al campione di enti di minori dimensioni esaminato direttamente dalla Corte dei conti, si evince che, pur registrandosi un maggior numero di situazioni di difficoltà in singole realtà locali, la percentuale di enti rispettosi del patto risulta comunque superiore, con discreto margine, al 90 per cento.

Nel biennio 2006-2007, i casi di inadempienza subiscono un netto incremento, anche nel caso dei comuni di maggiori dimensioni, pur rimanendo l'indaempienza complessiva circoscritta entro un'incidenza inferiore a un quarto (nel 2006) e a un quinto (nel 2007) degli enti analizzati.

Per quanto riguarda i valori delle poste di bilancio esposte dagli enti soggetti al patto nella tabella seguente si riepilogano i dati relativi al confronto, condotto in termini aggregati per ciascun comparto di enti territoriali, tra i risultati effettivamente ottenuti e gli obiettivi fissati dal patto: gli scarti di segno positivo dimostrano che i risultati a livello aggregato si sono costantemente dimostrati migliori degli obiettivi<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Si tratta dell'insieme dei comuni con oltre 60.000 abitanti per gli esercizi 2003 e 2004 e dell'insieme dei comuni con più di 30.000 abitanti per il 2005.

<sup>30</sup> Gli enti territoriali sottoposti a monitoraggio sono stati poco più di 200 per gli esercizi 2003 e 2004, e circa 350 per l'esercizio 2005, contro gli oltre 8.200 enti territoriali presenti nel paese (20 regioni, 106 province e 8.101 comuni).

<sup>31</sup> Nella nota informativa, depositata presso la Commissione bilancio della Camera dei Deputati in data 28 aprile 2004, afferente i risultati del monitoraggio nel primo esercizio della sua applicazione, era specificato che i comuni con più di 60.000 abitanti, oggetto di monitoraggio nel biennio 2003-2004, risultavano responsabili di una quota pari a circa il 60% della spesa complessiva del comparto dei comuni.

<sup>32</sup> Fa eccezione, a livello disaggregato, il caso delle regioni per il 2007.

**Scostamento fra risultati e obiettivi di cassa del patto di stabilità interno**  
(segno positivo = risultato migliore dell'obiettivo)

	2003			2004			2005			2006			2007		
	risultato	obiettivo	differenza												
Regioni	-15.281	-10.796	4.485	-10.713	-15.537	4.824	-12.796	-15.092	2.297	-10.752	-12.959	2.208	-28.805	-28.311	-493
Province	912	429	483	946	422	525	-6.387	-6.431	44	-6.038	-6.648	610	667	59	608
Comuni oggetto di monitoraggio	-4.169	-5.191	1.022	-3.738	-5.120	1.382	-16.775	-19.272	2.497	-15.600	-17.890	2.290			
Comuni > 5.000 < 60.000 abitanti	-1.874	-2.820	947	-827	-1.774	947	-6.058	-7.470	1.412	-6.889	-7.747	859	1.800	-406	2.206
<b>Totale enti monitorati</b>			<b>6.937</b>			<b>7.678</b>			<b>6.249</b>			<b>5.966</b>			<b>2.320</b>

*mln di euro*

*Fonte: elaborazioni su dati della Corte dei conti.*

Poiché al mero rispetto dei vincoli erano ascritti effetti di risparmio di notevole ampiezza, gli scarti positivi riscontrati fra risultati e obiettivi dovrebbero, in linea puramente teorica, essere indicativi di ulteriori risparmi conseguiti, da aggiungere a quelli preventivati.

Peraltro è proprio l'eccessiva ampiezza dei margini con cui sono stati rispettati i vincoli a indurre il dubbio che gli obiettivi prefissati fossero in realtà, per lo meno nella prima fase di applicazione del patto, largamente alla portata degli enti territoriali e non abbiano pertanto comportato, per la maggior parte degli enti, la necessità di operare significative correzioni agli andamenti tendenziali dei propri bilanci<sup>33</sup>.

Pertanto tali obiettivi si sarebbero rivelati di fatto inidonei a produrre gli effetti di risparmio quantificati dalle relazioni tecniche.

Fa eccezione, rispetto alla considerazione sopra formulata, il comparto delle province, limitatamente all'esercizio 2005: in tale esercizio si registra infatti un margine estremamente ridotto fra il tetto massimo di spesa consentito dalla normativa e il risultato effettivamente conseguito a livello di comparto (cfr. la tabella n. 3). L'esiguità dei margini di rispetto dei limiti sembra in questo caso testimoniare lo sforzo resosi necessario al fine di contenere le voci di spesa entro i tetti prefissati dal patto. Una delle ragioni alla base delle maggiori difficoltà registrate dalle province nel passaggio dal vincolo di saldo, previsto per il biennio 2003-2004, al vincolo di spesa previsto per il 2005, risiede nella elevata dinamicità della spesa registrata da tali enti negli ultimi anni, anche a causa del conferimento di nuove funzioni. A fronte di tali spese, crescenti a ritmo sostenuto, le province disponevano peraltro di poste di entrata altrettanto dinamiche, che avevano reso agevole, nel biennio 2003-2004, il rispetto dei vincoli di saldo, con margini positivi di ammontare cospicuo. La limitazione del vincolo al lato delle

<sup>33</sup> Cfr. al riguardo le segnalazioni formulate sia dal Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati (in sede di previsione, nei dossier di verifica predisposti in occasione delle leggi finanziarie che hanno modificato il patto di stabilità interno) sia dalla Corte dei conti (in sede di consuntivo nelle Relazioni sulla gestione finanziaria delle Regioni e degli Enti locali).

spese nell'esercizio 2005 è pertanto risultata maggiormente penalizzante per le province, che esponevano una fase di sviluppo delle proprie funzioni e una conseguente dinamica crescente della spesa tendenziale, rispetto ai comuni, che esponevano un'evoluzione della spesa tendenziale più contenuta<sup>34</sup>, correlata al peso consolidato delle relative funzioni.

Viene pertanto da porsi la domanda su quale fosse il vincolo, più stringente di quello rappresentato dal patto di stabilità interno, che ha indotto gli enti territoriali ad un contenimento della spesa ben maggiore di quello consentito dal patto. Parte della risposta a tale quesito può essere forse rinvenuta nell'azione sinergica dovuta da un lato al contenimento delle risorse trasferite alle amministrazioni locali, illustrata nel paragrafo precedente, dall'altro alla pressione derivante dalla dinamica incompressibile di voci di spesa escluse dal patto (sanità, interessi e spese per il personale) che ha determinato una compressione delle risorse utilizzabili per le spese sottoposte al patto che ha avuto effetti restrittivi ben maggiori di quelli dovuti al patto stesso.

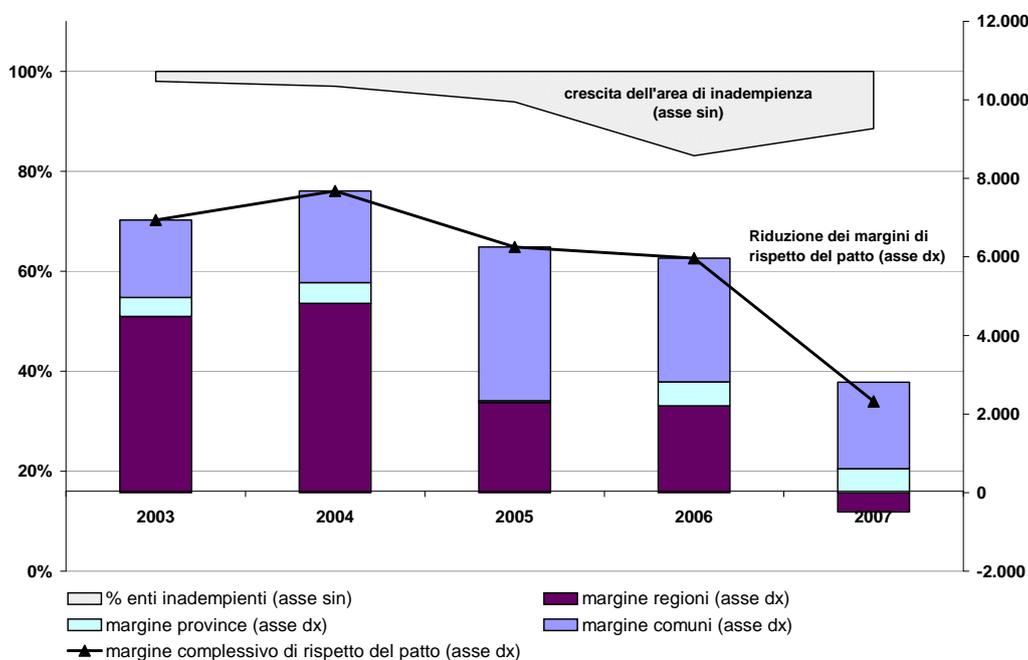
Diversamente, negli ultimi anni considerati (biennio 2006-2007) si nota una progressiva erosione dei margini di rispetto del patto di stabilità interno, che sembrerebbe testimoniare, parallelamente all'aumento dell'area di inadempienza prima evidenziata, un maggiore sforzo reso necessario per ottenere un rispetto del vincolo che ha progressivamente aumentato la sua efficacia restrittiva.

Tali fattori sono evidenziati sinteticamente nel grafico seguente.

---

<sup>34</sup> A titolo indicativo si evidenzia che, sulla base dei dati Istat del conto delle amministrazioni locali, rilasciati il 29 settembre 2006, la crescita media annua della spesa primaria delle province nel periodo 2001-2005 (pari al 10,2% annuo) risulta pari a circa il doppio di quella registrata dai comuni nello stesso periodo (pari a circa il 5%).

**Grafico 4. Indicatori del grado di efficacia restrittiva del patto di stabilità interno:**  
 - area di inadempienza (numero degli enti inadempienti sul totale degli enti monitorati);  
 - margini di rispetto del patto (distanza tra gli obiettivi conseguiti e quelli minimi imposti dal patto)



Inserire una breve indicazione dei fattori che spiegano l'andamento di ciascun comparto

In sintesi può affermarsi che, sulla base delle analisi retrospettive sopra condotte, risulterebbe che il patto di stabilità interno non si sia rivelato particolarmente efficace nella prima fase successiva alla sua introduzione (dal 1998 al 2005). Infatti, nonostante esso sia stato costantemente rispettato, con amplissimi margini, dalla quasi totalità degli enti ad esso sottoposti, si nota un netto peggioramento delle performance dei saldi delle amministrazioni locali, rispetto al corrispondente periodo antecedente l'introduzione di tale strumento di controllo<sup>35</sup>. All'origine di tale scarsa efficacia possono individuarsi molteplici fattori, oggetto di segnalazione da parte di numerose fonti<sup>36</sup>, fra i quali il principale può individuarsi, in linea di massima, nel carattere parziale delle voci di

<sup>35</sup> La durata, pari a 14 anni (sette antecedenti l'entrata in vigore del patto e sette successivi), del periodo in cui si effettua tale confronto, limita l'effetto di disturbo legato a fattori congiunturali.

<sup>36</sup> Si richiamano, fra le altre numerosissime fonti, le già citate pubblicazioni del Servizio bilancio della Camera e della Corte dei conti e gli studi sul patto condotti in questi anni dall'ISAE (anche in collaborazione con altri istituti di ricerca) e dall'ANCI - IFEL.

bilancio soggette a vincolo. Tale circostanza, oltre a ridurre considerevolmente l'efficacia vincolante del patto a causa della scarsa incidenza quantitativa delle poste vincolate rispetto al complesso delle risorse, ha determinato la possibilità di attuare strategie da parte degli enti territoriali per limitare gli effetti vincolanti del patto. Utilizzando la propria autonomia di bilancio, gli enti hanno infatti provveduto a riclassificare voci di spesa e di entrata al fine di minimizzare l'impatto negativo dei vincoli, pur mantenendone il rispetto formale. Si è quindi prodotta una rincorsa reciproca fra individuazione di "escape clauses" da parte degli amministratori degli enti locali e la successiva interdizione delle stesse da parte della normativa primaria o secondaria.

Ad esempio, con riferimento alla normativa vigente per il periodo 2003-2004, l'esclusione da vincoli della spesa in conto capitale, sia per gli enti locali che per le regioni, ha costituito un forte incentivo a riclassificare, nei limiti del possibile, nel conto di parte capitale voci di spesa precedentemente considerate di parte corrente. Specularmente, la reintroduzione del vincolo sulla spesa in conto capitale, a partire dal 2005, pur aumentando l'efficacia restrittiva del patto, si è tradotta in una sensibile riduzione della spesa in conto capitale<sup>37</sup> senza comportare una analoga riduzione della spesa corrente<sup>38</sup>. Sempre a titolo esemplificativo, merita ricordare la strategia dell'esternalizzazione dei servizi, mediante la creazione di società di diritto privato, cui attribuire risorse utilizzando voci contabili classificate come di partite finanziarie e pertanto escluse da vincoli. A tale strategia si tentò di porre rimedio mediante l'assoggettamento a vincolo, da parte della normativa per il 2006, della spesa connessa ad operazioni finanziarie, quali i conferimenti e l'acquisizione di titoli, precedentemente esclusa.

Viceversa, a decorrere dal 2006, l'efficacia del vincolo è risultata più stringente, sia a causa della progressiva stratificazione delle manovre restrittive, il cui carattere cumulativo ha progressivamente eroso i margini di manovra degli enti, sia a causa dell'aumento, considerevole soprattutto a decorrere dal 2007, delle poste di bilancio soggette a vincolo. Ciò ha ridotto sensibilmente la possibilità degli enti territoriali di avvalersi di *escape clauses*, imponendo un'effettivo contenimento della dinamica del

---

<sup>37</sup> Dai dati Istat sui conti delle amministrazioni locali, emerge nel 2005 una riduzione della spesa in conto capitale, rispetto all'esercizio precedente, particolarmente forte per le province (-11,4%) e i comuni (-8,3%).

<sup>38</sup> Il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente, registrato nel 2005 rispetto al 2004, sembra infatti da ascrivere quasi integralmente a voci di spesa escluse dal patto, fra cui la voce relativa ai redditi da lavoro dipendente, (che risentiva nel 2004 della corresponsione di emolumenti arretrati) e la spesa per trasferimenti al comparto della sanità. *Cfr.* i dati Istat sui conti delle amministrazioni locali.

deficit. D'altro canto, anche gli enti che già esponevano situazioni di equilibrio sono stati sottoposti a manovre restrittive, in quanto gli obiettivi del patto sono sempre stati costruiti sottoforma di miglioramenti incrementali da applicare ai risultati di periodi pregressi e ciò, in molti casi, ha dato luogo all'accumularsi di posizioni di avanzo. Come segnalato da più fonti, e da ultimo dalla Corte dei conti<sup>39</sup> "le regole del patto, impostate sul riferimento a serie storiche pregresse piuttosto che a valori tendenziali (*backward looking*), possono determinare risultati incongruenti nella determinazione dell'obiettivo, rendendo improbo il compito degli enti che nel periodo di riferimento hanno tenuto comportamenti virtuosi".

## **2. La legge n. 42/2009 e i nodi del controllo della finanza pubblica e della manovrabilità della politica fiscale**

Dopo aver analizzato, retrospettivamente, alcuni strumenti su cui ha fatto leva la regolazione della dinamica della finanza locale nel recente passato, si intende ora esplorare come la legge delega, approvata recentemente in materia di federalismo fiscale, incida su tali aspetti e quali siano le leve che essa individua per il futuro per ottenere il coinvolgimento delle amministrazioni locali nelle strategie di contenimento del deficit pubblico.

### **2.1. Le scelte della legge delega in materia di trasferimenti e di patto di stabilità interno**

La legge delega sul federalismo fiscale, finalizzata a dare attuazione alla riforma del Titolo V della Costituzione, rimane nel solco delle scelte di fondo già operate dal legislatore costituzionale.

Con riferimento alla materia dei trasferimenti erariali in favore delle amministrazioni locali, ad esempio, è lo stesso dettato costituzionale a prevedere che essi possano permanere esclusivamente con riferimento all'ammontare di risorse necessario per due sole finalità: quella rappresentata dalle esigenze di perequazione (art. 119, terzo comma, Cost.) e quella costituita dall'esigenza di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (art. 119, quinto comma, Cost.). Al di fuori di tali due

---

<sup>39</sup> Cfr. la Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali per l'esercizio 2007.

finalità, le funzioni svolte dalle amministrazioni locali dovranno essere interamente finanziate mediante entrate proprie, rappresentate da tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali (secondo il criterio della riferibilità al territorio dell'ente) e proventi da attività economiche e rendite patrimoniali, azzerando pertanto lo squilibrio fiscale verticale residuo<sup>40</sup>.

La legge delega recepisce puntualmente il dettato costituzionale, prevedendo, tra i principi e criteri direttivi generali, “l’eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a regioni, province, comuni e città metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui all’art. 119, quinto comma della Costituzione”<sup>41</sup>. Tale principio viene poi ribadito negli articoli che riguardano il sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali, in cui viene inoltre introdotta un’ulteriore eccezione di carattere transitorio, rappresentata dai contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle regioni e dagli enti locali<sup>42</sup>. Con riferimento agli enti locali è inoltre prevista anche la soppressione dei trasferimenti regionali.

Riguardo alla materia del patto di stabilità interno, seppure esso non viene mai denominato con tale locuzione nel testo della legge, sono molteplici i punti del provvedimento in cui ne viene ribadito il ruolo centrale nell’ambito dell’azione di coordinamento della finanza pubblica e ne viene al contempo sottolineato il carattere concertativo e pattizio.

All’art. 5 della legge viene ad esempio prevista l’istituzione di un’apposita Conferenza permanente, composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo e specificamente incaricata dell’attività di coordinamento della finanza pubblica. Tra i compiti della Conferenza viene indicato il concorso alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento, nonché il concorso alla definizione di procedure di accertamento di eventuali scostamenti, alla individuazione di indici di virtuosità e all’applicazione dei meccanismi incentivanti e sanzionatori.

Ulteriori disposizioni in merito al coordinamento della finanza pubblica vengono previste all’art. 17, che oltre a prevedere specificamente che il rispetto degli obiettivi del conto consuntivo vada conseguito sia in termini di competenza che di cassa, individua nelle regioni il comparto di governo cui è demandato il

---

<sup>40</sup> Ovvero la differenza fra le fonti di gettito e le competenze in materia di spesa attribuite rispettivamente agli enti locali (con un’eccedenza delle spese sulle entrate proprie) e all’amministrazione centrale (con una situazione opposta). Tale differenza, nota come *gap* verticale, viene colmata con un sistema di trasferimenti dal centro alla periferia per compensare il deficit di risorse proprie di quest’ultima.

<sup>41</sup> Cfr. l’art. 2, comma 2, lettera cc) della legge n. 42/2009.

<sup>42</sup> Cfr. rispettivamente l’art. 8, comma 1, lettera f) e l’art. 11, comma 1, lettera e).

compito di assicurare il conseguimento degli obiettivi di saldo di finanza pubblica. In proposito viene previsto che le regioni possano adattare al proprio territorio, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nello stesso, le regole e i vincoli fissati dal legislatore nazionale. Viene inoltre definita l'articolazione complessiva del sistema premiante-sanzionatorio correlato alla performance dei diversi enti con riferimento a diverse tipologie di obiettivi, fra cui è incluso quello relativo al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Nell'art. 18 viene evidenziato che il patto di stabilità interno, inteso come l'insieme degli obiettivi afferenti le dinamiche di finanza pubblica, rientri in un'articolazione di obiettivi più vasta, rappresentata dal Patto di convergenza che contempla, oltre agli aspetti di carattere finanziario-contabile, propri del patto di stabilità interno, anche obiettivi espressi in termini di efficienza appropriatezza ed efficacia delle prestazioni. Viene infatti prefigurato un percorso di convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali.

In ultimo si ricorda, quale argomento strettamente correlato al patto di stabilità interno, l'attenzione posta dalla legge delega al problema dell'armonizzazione contabile dei bilanci pubblici, posto al primo *step*<sup>43</sup> del percorso di attuazione della delega e in relazione al quale l'art. 2, comma 2, lettera h) prevede l'adozione, per tutti i livelli del governo territoriale, di criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di conferenza unificata, coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. È previsto altresì che la registrazione delle poste di entrata e di spesa sia eseguita in forme che consentano di ricondurre tali poste ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita.

## **2.2 La legge delega e il nodo del controllo degli andamenti della finanza pubblica**

Dopo aver sinteticamente ricordato quali sono state le scelte operate dalla legge delega in relazione ai due strumenti di controllo della finanza locale oggetto del presente lavoro (il vincolo a monte sulle risorse trasferite alle amministrazioni locali e il vincolo a valle sui risultati di bilancio degli enti), si intende analizzare quali siano i riflessi delle scelte operate in termini di efficacia delle leve di manovra della politica economica, sia sul fronte del controllo degli andamenti di finanza pubblica, sia in tema di gestione complessiva della politica fiscale. Sotto il primo aspetto si ravvisano alcune problematiche date, da un lato, da una sensibile perdita di efficacia del “vincolo a

---

<sup>43</sup> L'art. 2, comma 6, della delega prevede che i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici siano indicati nel primo dei decreti legislativi di attuazione, da emanare entro 12 mesi dalla legge delega stessa. Si ricorda inoltre che sull'argomento sono attualmente all'esame del Parlamento disegni di legge di origine sia governativa (*cf.* il disegno di legge di riforma della legge 468/78, recentemente approvato al Senato e attualmente all'esame della Camera dei deputati: AC ????) che parlamentare (*cf.* l'AC?????)

monte” sulle risorse trasferite, dall’altra dal mantenimento di un ruolo centrale nel controllo della finanza locale al “vincolo a valle”, rappresentato dal patto di stabilità interno, per il quale la delega non indica principi che prefigurino una radicale riforma delle caratteristiche dello strumento, eccezion fatta per il principio che demanda la responsabilità del conseguimento degli obiettivi di saldo alle regioni e che prevede che le stesse possano adattare le regole generali alle specifiche realtà locali.

Tale principio sembra infatti venire incontro all’esigenza di contemperare i vincoli di finanza pubblica con la necessaria flessibilità volta a consentire, in particolare per gli enti di piccola dimensione, compensazioni fra enti della medesima area geografica<sup>44</sup>.

Si ricordano in proposito i dati del monitoraggio del patto di stabilità interno, sopra riportati, che testimoniano i problemi riscontrati in particolare nelle entità territoriali di piccole dimensioni, per le quali le spese di investimento non presentano un andamento uniforme nel tempo, ma determinano picchi che possono risultare incompatibili con un vincolo di pareggio riferito al singolo esercizio.

### 2.2.a) Devoluzione di risorse tributarie dinamiche

Per quanto riguarda la parziale perdita di efficacia del “vincolo a monte” sulle risorse trasferite, si rileva che l’aspetto centrale della prevista modifica del sistema di finanziamento delle amministrazioni locali (ad invarianza delle funzioni da queste esercitate) attiene alla dinamica del sistema. Si determina infatti una, seppur parziale, transizione da risorse manovrabili dal centro con criteri di discrezionalità, a risorse di natura intrinsecamente dinamica. Tale passaggio è integrale ed immediato per quanto attiene alle funzioni non soggette a LEP e non fondamentali: per queste funzioni è infatti prevista l’integrale sostituzione dei trasferimenti con risorse tributarie determinate in base ad un’aliquota di equilibrio che garantisca, in sede di prima applicazione, l’eguaglianza dei trasferimenti soppressi con il gettito dei tributi attribuiti<sup>45</sup>. Per queste funzioni la funzione del fondo perequativo, alimentato dal gettito conseguito dalle regioni a maggiore capacità fiscale, attiene meramente ad una redistribuzione territoriale delle risorse tributarie attribuite agli enti in sostituzione dei

---

<sup>44</sup> Non viene invece recepita nella delega l’esigenza di affiancare ad una flessibilità di carattere geografico anche forme di flessibilità di carattere temporale (definizione dell’obiettivo di bilancio su un arco temporale pluriennale, consentendo variazioni compensative fra più esercizi).

<sup>45</sup> Tale meccanismo, espresso in modo esplicito nella legge per quanto riguarda le regioni, risulta molto più fumoso con riferimento agli enti locali, a causa di riferimenti circolari nella formulazione delle disposizioni (*cf.* ad esempio l’art. 13, comma 1, lettera a) e l’art. 11, comma 1, lettera e)) che lasciano indeterminati i parametri cui fare riferimento per ripartire le risorse complessivamente attribuite agli enti locali fra fonti di carattere tributario e trasferimenti perequativi.

trasferimenti e non influenza la dinamica complessiva delle risorse complessivamente attribuite che resta automaticamente definita sulla base dell'andamento del gettito del tributo attribuito<sup>46</sup>. Il passaggio da un sistema statico di finanziamento a un sistema dinamico non subisce variazione nemmeno durante la fase di transizione dal criterio basato sulla spesa storica a quello basato sulla capacità fiscale. Tale transizione riguarda infatti i criteri di redistribuzione delle somme tra diversi enti e non la determinazione complessiva delle somme spettanti al complesso degli enti, che resta determinata sulla base dell'aliquota fiscale di equilibrio, definita in sede di prima attuazione del provvedimento, e della correlata dinamica del gettito.

Con riferimento alle funzioni soggette a LEP e fondamentali degli enti locali, la misura del passaggio da risorse manovrabili e tendenzialmente statiche a risorse dinamiche dipenderà dalle interpretazioni della delega che verranno adottate nella fase di attuazione. Per queste risorse è infatti previsto il finanziamento integrale dei fabbisogni standard (si prescinde per il momento dall'effetto della fase di transizione verso gli valori standard) e pertanto la dinamica delle risorse destinate a finanziare tali funzioni dovrebbe essere correlata ai fabbisogni e non all'andamento del gettito tributario. Peraltro, la scelta di finanziare anche tali funzioni con risorse di carattere tributario ha potenzialmente l'effetto di introdurre un principio di dinamicità dei finanziamenti anche su tale fronte. Infatti, salvo che si intenda che i tributi e le compartecipazioni al gettito che verranno attribuite per le funzioni in questione siano di carattere meramente formale e possano pertanto essere ridefinite annualmente in base alla determinazione del fabbisogno (come di fatto avviene attualmente con riferimento alla compartecipazione IVA per le regioni), l'attribuzione agli enti della titolarità di una quota parte del gettito dei tributi erariali sembra implicare un diritto degli stessi enti alla dinamica dei tributi in questione. Anche la scelta di alimentare lo stesso fondo perequativo delle regioni con risorse di carattere tributario (la compartecipazione IVA) non è esente da rischi di rivendicazione, da parte degli enti beneficiari del fondo, di un carattere dinamico allo stesso, in relazione all'andamento del gettito del tributo da cui è alimentato, salva la periodica rideterminazione della misura dell'aliquota di compartecipazione in relazione alla variazione della dinamica dei fabbisogni. Solo nel caso in cui tale rideterminazione dovesse essere prevista con cadenza annuale il fondo

---

<sup>46</sup> Di nuovo, tale considerazione è applicabile alle regioni, mentre per i comuni non è chiaro se i meccanismi di perequazione delle risorse relative alle funzioni non fondamentali possano incidere anche sulla dinamica delle risorse complessivamente attribuite ai comuni, oltre che sulla ripartizione territoriale delle stesse. In questo caso è infatti previsto un fondo perequativo unico, sia per funzioni fondamentali che non fondamentali, di natura verticale e alimentato dalla fiscalità generale.

perequativo sfuggirebbe all'automatismo della dinamica del gettito tributario; in tal caso, peraltro, la scelta di finanziare il fondo mediante una compartecipazione al gettito di un tributo non avrebbe contenuto sostanziale ma, anche in questo caso, meramente formale.

Nella fase di transizione, di durata pari a 5 anni, in cui è previsto il passaggio dal finanziamento basato sul criterio della spesa storica a quello basato sui fabbisogni standard, potrebbe invece determinarsi una riduzione delle somme spettanti alle amministrazioni locali, con un conseguente contenimento della spesa complessiva, ma tale eventualità dipenderà dalle scelte che verranno operate in sede di attuazione della delega in merito ai criteri di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei relativi costi standard. In linea di massima può affermarsi che un risparmio potrà emergere nella misura in cui i costi standard verranno fissati ad un livello inferiore a quello medio del paese, altrimenti si determinerà un mero effetto redistributivo delle risorse dai territori amministrati in modo inefficiente a quelli amministrati in modo efficiente, senza apprezzabili risparmi con riferimento al complesso delle risorse erogate.

Guardando al recente passato si evidenziano diversi casi in cui si è constatato che la sostituzione di trasferimenti con compartecipazioni al gettito dei tributi avrebbe comportato l'erogazione di risorse crescenti. A tale circostanza si è fatto fronte, in taluni casi, mediante la previsione di un'apposita copertura delle maggiori risorse attribuite (cfr. il caso della compartecipazione dinamica all'IRPEF attribuita in favore dei comuni a decorrere dal 2008<sup>47</sup>), in altri casi bloccando di fatto l'attuazione della disposizione per mancanza delle risorse che non erano state correttamente appostate in bilancio in occasione dell'approvazione della disposizione (cfr. il caso dell'attribuzione di risorse dinamiche legate all'ampliamento della base di determinazione della compartecipazione IRPEF in favore del Friuli-Venezia Giulia<sup>48</sup>).

Un terzo caso recente si è avuto con riferimento all'attribuzione alle regioni, in sostituzione di trasferimenti, di una compartecipazione all'accisa sul gasolio per autotrazione<sup>49</sup>. In questo caso l'assunzione di un'ipotesi di equivalenza fra trasferimenti tagliati e risorse tributarie attribuite si basa sulla circostanza che i trasferimenti soppressi

---

<sup>47</sup> Del carattere oneroso della disposizione si prese atto durante l'esame parlamentare del provvedimento in questione (legge finanziaria per il 2007?): mentre in una prima fase alla disposizione non erano stati ascritti effetti, in seguito venne quantificato un effetto oneroso dovuto alle maggiori risorse attribuite, dell'ordine di ....CITARE

<sup>48</sup> Citare

<sup>49</sup> Citare

riguardavano in larga parte le somme destinate al finanziamento del contratto di lavoro del settore del trasporto pubblico, aventi essi stessi natura dinamica.

Casi minoritari in cui la sostituzione di trasferimenti con somme di carattere tributario ha invece comportato l'attribuzione di risorse inferiori rispetto a quelle tagliate, cui si è successivamente fatto fronte mediante il reintegro dei trasferimenti, sono derivati o da errori di stima (citare esempio province), o da casi in cui lo specifico tributo attribuito (la compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina per le regioni) aveva di fatto una dinamica decrescente correlata alla progressiva sostituzione di una parte del parco auto a benzina con mezzi di trasporto a gasolio.

### 2.2.b) Il patto di stabilità interno e gli obiettivi di avanzo primario

Nel paragrafo relativo all'analisi retrospettiva dell'efficacia del patto di stabilità interno, si è evidenziato come tale efficacia, apparentemente molto limitata nella prima fase di utilizzo di tale strumento, sia andata crescendo negli ultimi anni, concorrendo, assieme ad altri fattori, primo dei quali l'effetto favorevole della congiuntura, al miglioramento dei saldi di bilancio degli enti culminato con i risultati conseguiti nel 2007.

Si è altresì evidenziato come, contemporaneamente, sia andato crescendo il numero degli enti per i quali il rispetto degli obiettivi del patto - definiti come miglioramenti incrementali da applicare su una base "*backward looking*" - si è tradotto nell'esposizione di posizioni di avanzo di bilancio, e parallelamente sia andato crescendo, in particolare fra gli enti in avanzo, il numero di quelli che non sono riusciti a conseguire gli obiettivi previsti, risultati eccessivamente penalizzanti.

Al fine di tenere conto di tale fenomeno, da ultimo la manovra sul patto per il 2009, prevista dal DL 112/2008, ha differenziato i nuovi obiettivi, eliminando, per gli enti che esponevano posizioni di avanzo già nel 2007, l'obbligo di conseguire un miglioramento ulteriore di tale saldo. Non è escluso peraltro che altri enti siano chiamati ad esporre posizioni di avanzo in conseguenza con la manovra correttiva incrementale disposta, aggiungendosi a quelli che già nel 2007 esponevano posizioni di avanzo e che risultano sostanzialmente tenuti a non peggiorare, se non marginalmente<sup>50</sup>, i risultati conseguiti.

Conseguentemente sono andate via via aumentando le richieste delle amministrazioni locali di ottenere delle deroghe al patto per poter utilizzare le risorse bloccate in conseguenza del vincolo. Tali richieste hanno condotto ad una serie di deroghe, sia di carattere generale, riguardanti specifiche poste di bilancio (fra cui, ad esempio, per gli enti locali le spese e le entrate relative a calamità naturali e per le regioni le spese relative

---

<sup>50</sup> E' consentito un limitato peggioramento del saldo ai soli enti locali che nel 2007 esponevano condizioni di particolare virtuosità. Specificare

alle spese finanziate con quote di cofinanziamento dell'unione europea), sia di carattere parziale, riguardanti alcune spese entro determinati limiti d'importo (fra cui le spese dei comuni per la sicurezza, limitatamente all'importo di 150 mln per il 2008) o a determinate condizioni (fra cui i pagamenti per impegni di spesa in conto capitale nel limite degli importi autorizzati dalle regioni e previa apposita compensazione a carico di altri enti).

La legge delega non sembra ravvisare in proposito l'esigenza di un radicale ripensamento generale dello strumento del vincolo "a valle" sui risultati di bilancio delle amministrazioni locali in merito al quale non vengono indicati principi di delega particolarmente innovativi, eccezion fatta per il già ricordato trasferimento a livello regionale di un ruolo di responsabilità nella gestione degli obiettivi.

Il processo federalista in atto sembra invece accrescere l'esigenza di una riforma degli strumenti finora utilizzati per il coinvolgimento delle amministrazioni locali nel raggiungimento degli impegni assunti dal Paese in sede europea, i quali presentano profili di disomogeneità con l'accresciuta autonomia finanziaria di tali amministrazioni. Sembra in particolare emergere l'esigenza di individuare regole e meccanismi alternativi, il più possibile semplici e stabili, idonei a garantire il mantenimento del controllo degli andamenti di finanza pubblica nel nuovo contesto federale, senza dover necessariamente ricorrere di anno in anno ad una revisione delle regole generali e alla introduzione di un insieme variegato e mutevole di deroghe su specifiche poste.

Rinviano al paragrafo conclusivo per la proposizione, a titolo meramente esemplificativo, di un'insieme di regole alternative che tentino di conciliare l'esigenza di controllo delle dinamiche di finanza pubblica con l'accresciuta autonomia finanziaria dei diversi comparti amministrativi, si individuano di seguito alcuni aspetti problematici emersi dalla legislazione vigente, di cui appare necessario si debba tenere conto qualunque sia la strategia di soluzione ritenuta più idonea.

In primo luogo emerge la necessità che venga operata una scelta di fondo in merito ai criteri in base ai quali deve essere ripartito fra diversi livelli di governo il conseguimento dell'avanzo primario: occorre infatti decidere se sia opportuno che tale obiettivo debba essere ripartito tra tutti i livelli di governo, gravando quindi, in parte, anche sulle amministrazioni locali, o se invece non sia più opportuno concentrare in capo alla sola amministrazione centrale l'obiettivo di emersione dell'avanzo primario, per la parte necessaria a compensare l'onere del servizio del debito gravante sulla stessa amministrazione.

Le amministrazioni locali, infatti, non sono coinvolte, se non marginalmente, nel pagamento della spesa per interessi sullo stock di debito esistente, che costituisce la

ragione essenziale alla base della necessità di esporre, a livello complessivo della PA, posizioni di avanzo primario. Pertanto, prevedere che anche le amministrazioni locali concorrano a determinare tale posizione di avanzo, senza porre al contempo a loro carico l'obbligo del concorso al pagamento della spesa per interessi relativa allo stock di debito pregresso, comporta alcuni effetti distorsivi. Gli enti infatti restano titolari delle proprie risorse eccedentarie che rimangono utilizzate<sup>51</sup> e ciò, anche se concorre contabilmente al miglioramento del saldo complessivo della PA nel breve periodo, determina progressivamente crescenti richieste di deroghe, finalizzate a consentire alle amministrazioni stesse di spendere i propri soldi. Tale orientamento, pertanto, oltre a presentare profili di incompatibilità con i principi di autonomia finanziaria propri di un sistema federalista, nonché a determinare effetti distorsivi nell'allocazione delle risorse<sup>52</sup>, non sembra nemmeno idoneo a garantire nel tempo il rispetto degli obiettivi di saldo del complesso della PA.

Di fatto, in passato, la richiesta di coinvolgere nelle manovre di risanamento annuale anche le amministrazioni locali che esponevano posizioni di avanzo era frutto di una richiesta delle amministrazioni stesse le quali, data l'entità della manovra correttiva loro richiesta in ciascun esercizio, preferivano che essa fosse distribuita su tutti gli enti del comparto e che non gravasse esclusivamente sugli enti in deficit. Questi ultimi, altrimenti, sarebbero stati chiamati a effettuare azioni di risanamento dei propri bilanci ritenute eccessivamente drastiche. L'accettazione di tale posizione da parte degli enti con posizioni di avanzo risiedeva presumibilmente proprio sulla circostanza che la manovra veniva percepita come una restrizione temporanea, in quanto le risorse non utilizzate restavano comunque accantonate per futuri utilizzi. Nel progredire del tempo, inevitabilmente, la pressione per consentire lo sblocco delle risorse in questione non poteva che farsi crescente.

Qualora si ritenga opportuno, per ovviare agli inconvenienti sopra ricordati, che la posizione di avanzo necessaria a compensare l'onere del debito statale pregresso sia da porre a carico delle sole amministrazioni centrali, risulterebbe necessario che l'ammontare di risorse da trasferire in periferia fosse determinato tenendo conto, non solo dell'esigenza di finanziare l'onere delle funzioni svolte dalle amministrazioni locali, ma anche di quella di non privare l'amministrazione centrale di risorse essenziali al conseguimento del predetto avanzo. Tale considerazione risulta particolarmente significativa in presenza della previsione della delega precedentemente discussa,

---

<sup>51</sup> Ciò vale anche sotto il profilo della mera cassa: sulla base del principio del superamento della tesoreria non risulterà possibile, da parte dell'amministrazione centrale, utilizzare le risorse degli enti locali per compensare il deficit dovuto al pagamento degli interessi.

<sup>52</sup> Si determinerebbe infatti la compresenza di posizioni di deficit dell'amministrazione centrale e di risorse inutilizzate, giacenti presso le amministrazioni locali in avanzo.

inerente l'integrale sostituzione dei trasferimenti (salvo quelli destinate alla perequazione e alle finalità di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., nonché ai contributi in essere sulle quote di ammortamento dei mutui) con risorse di carattere tributario e dinamico. Si pone infatti l'esigenza di evitare situazioni di squilibrio inefficiente che vedano contestualmente il trasferimento "a monte", dal centro alla periferia, di larghe quote di risorse fortemente dinamiche, e la contestuale imposizione "a valle", a carico degli enti territoriali, di vincoli di bilancio che ne inibiscano l'utilizzo.

### **2.3 La legge delega e il nodo della manovrabilità della politica fiscale**

Un ultimo nodo problematico strettamente connesso con le scelte della legge delega, e in particolare con la sostituzione dei trasferimenti con risorse di carattere tributario, attiene al tema della parziale perdita di controllo, a livello centrale, della leva della politica fiscale. L'aspetto che qui si intende evidenziare attiene non tanto all'attribuzione di potestà impositiva a soggetti dell'amministrazione locale, che potrebbero utilizzare la propria potestà secondo linee e orientamenti divergenti da quelli propri del governo centrale. Tale aspetto infatti, pur avendo rilevanza centrale, si presta all'individuazione di soluzioni concordate, da conseguire nelle apposite sedi di coordinamento della finanza pubblica, al fine di mantenere carattere unitario e coerente al sistema impositivo del paese, nel rispetto dei principi di progressività e capacità contributiva previsti dalla costituzione.

L'aspetto che si vuole evidenziare in questa sede attiene al principio in base al quale le risorse tributarie attribuite a livello locale non possono essere modificate da decisioni, su basi imponibili o aliquote, assunte a livello centrale. Ciò implica la necessità di regolare le ripercussioni negative sul gettito di competenza del livello locale conseguenti alle decisioni di politica fiscale prese a livello centrale: il disegno di legge sul federalismo dispone in proposito che l'amministrazione centrale debba farsi carico di compensare integralmente tali riflessi negativi (*cf.* art. 2, comma 2, lett. t), mentre non è previsto, specularmente, che l'amministrazione stessa possa appropriarsi degli eventuali incrementi di gettito dei tributi locali conseguenti alle proprie decisioni di politica fiscale. Nel testo iniziale del provvedimento era esplicitamente affermato che tale principio valesse sia per i tributi di competenza locale che per le compartecipazioni ai tributi erariali. Nel testo definitivamente approvato tale aspetto è stato modificato e il principio del reintegro delle risorse tributarie locali è stato limitato ai soli tributi propri e

alle addizionali ai tributi erariali. L'esclusione dell'obbligo di reintegro delle risorse derivanti dalle compartecipazioni a tributi erariali fa sì che, ai fini del mantenimento del controllo della leva fiscale da parte dell'amministrazione centrale, risulterà determinante definire una composizione equilibrata del panel di risorse tributarie da attribuire, fra tributi propri e compartecipazioni, in modo da equilibrare i vantaggi e gli svantaggi delle due fonti di finanziamento.

Un panel di risorse che vedesse una prevalenza delle compartecipazioni e una quota minoritaria di tributi propri - finalizzati a garantire la manovrabilità al margine delle risorse – avrebbe il vantaggio di consentire un'attribuzione di risorse quantitativamente adeguata a finanziare il costo delle funzioni gestite a livello locale e di mantenere, al tempo stesso, una gestione centralizzata della politica fiscale. D'altro canto, si presenterebbero svantaggi sotto il profilo della trasparenza e dei principi di responsabilità e rappresentanza, in quanto tale composizione non favorirebbe la percezione immediata da parte del contribuente di quanta parte del prelievo subito finanzia le prestazioni che egli riceve dal governo centrale, titolare del potere impositivo e responsabile dello stesso, e quanta parte finanzia invece quelle che riceve dal governo locale, titolare e responsabile di funzioni di spesa.

Viceversa, una prevalenza di tributi propri, soddisferebbe in misura maggiore il principio di corrispondenza fra titolarità del potere impositivo e spettanza del gettito tributario. Peraltro, data la rilevanza dell'ammontare di risorse che sarebbe necessario attribuire alle amministrazioni locali sotto forma di tributi propri, risulterebbe notevolmente indebolito il ruolo del livello centrale di governo nel controllo della politica fiscale, sia per effetto dell'attribuzione, in forma parcellizzata, di una larga quota del potere impositivo agli enti territoriali (da armonizzare nelle sedi deputate al coordinamento della finanza pubblica) sia per il citato principio di delega che prevede un meccanismo asimmetrico di compensazione dei riflessi (solo nel caso in cui essi siano negativi) causati dalle decisioni assunte dal governo centrale sul gettito dei tributi e delle addizionali attribuite ai governi locali. L'asimmetria di tale meccanismo farebbe sì che l'utilizzo della leva fiscale da parte del governo centrale, ai fini della politica anticongiunturale risulterebbe parzialmente inefficiente.

A titolo esemplificativo, un inasprimento del prelievo personale sul reddito, attuato mediante espansione della base imponibile (attraverso una riduzione delle poste deducibili) graverebbe sui contribuenti in misura maggiore di quanto concorrerebbe a determinare un miglioramento dei saldi.

Parte del maggior gettito, infatti, sarebbe attribuito agli enti territoriali i quali, a parità di vincoli "a valle" sui propri saldi di bilancio, potrebbero destinare il maggior gettito conseguito a finalità di spesa<sup>53</sup>. Appare quindi opportuno che l'insieme delle risorse tributarie attribuite alle amministrazioni locali mantenga una quota significativa di compartecipazioni, anche al prezzo di introdurre una limitazione ai principi di trasparenza, responsabilità e rappresentanza, i quali risulterebbero in ogni caso accresciuti rispetto alla situazione attuale di finanziamento, in larga misura, delle funzioni degli enti territoriali tramite trasferimenti.

Una prevalenza delle compartecipazioni sui tributi propri sembra inoltre maggiormente conforme ai tradizionali orientamenti dottrinari<sup>54</sup> che suggeriscono l'opportunità di mantenere un *gap* verticale fra le fonti di gettito e le competenze in materia di spesa attribuite rispettivamente alle amministrazioni locali (con un'eccedenza delle spese sulle entrate proprie) e all'amministrazione centrale (con una situazione opposta), mantenendo al contempo un sistema di trasferimento di risorse dal centro alla periferia per compensare il deficit di risorse di quest'ultima.

Tale orientamento parte dal presupposto che, mentre sul lato della spesa il principio di sussidiarietà suggerisce di attribuire ampie facoltà decisionali alle amministrazioni locali, che conoscono meglio le preferenze della popolazione da loro amministrata, sul lato delle entrate, considerazioni inerenti principi di efficienza (effetti depressivi dei meccanismi di concorrenza fiscale sul gettito conseguibile dalle amministrazioni locali rispetto a quello conseguibile dall'amministrazione centrale) e di equità (mantenimento di un sistema fiscale omogeneo sul territorio in termini di grado di progressività e di correlazione alla capacità fiscale dei singoli contribuenti) suggeriscono di mantenere la quota maggioritaria del potere impositivo a livello centrale.

Le compartecipazioni ai tributi erariali presentano, sotto molti aspetti, tratti in comune rispetto ai trasferimenti raccomandati dalla citata impostazione teorica tradizionale, trattandosi in entrambi i casi di un passaggio di risorse dall'amministrazione centrale, che mantiene la titolarità del potere impositivo, a quella periferica. La sostanziale differenza è rappresentata dal diverso grado di discrezionalità cui sono sottoposte le due tipologie di risorse in questione. In fatti, mentre i trasferimenti sono soggetti a manovre annuali di contenimento che non consentono alle amministrazioni locali di poter fare previsioni dinamiche sulla disponibilità di tale risorsa, la compartecipazione assicura all'ente locale risorse dinamiche derivanti dal gettito di tributo di cui è contitolare al medesimo titolo dell'amministrazione centrale, pur essendo quest'ultima il soggetto impositore.

---

<sup>53</sup> Fatta salva l'attuale definizione del vincolo per le regioni che prevede invece limiti alla spesa indipendentemente dall'ammontare di risorse disponibili.

<sup>54</sup> Citare Oates

### **3. Possibili strategie rientro dal deficit in un contesto di federalismo fiscale: quali modalità per il coinvolgimento delle amministrazioni locali?**

Come mero esercizio propositivo, di seguito si delineano brevemente le linee di fondo di un possibile approccio alternativo a quello sinora seguito per il coinvolgimento delle amministrazioni locali nel raggiungimento degli impegni assunti dal Paese in sede europea in tema di finanza pubblica. L'approccio delineato, prescinde da profili di fattibilità, per i quali sarebbe necessario tenere conto di fattori che consentano di coagulare il consenso delle amministrazioni locali, data la natura pattizia e concertativa della materia del coordinamento della finanza pubblica, che la stessa Costituzione annovera fra le materie a competenza legislativa concorrente. L'analisi proposta costituisce un mero approccio teorico ad un sistema di regole che risulti il più possibile coerente con le problematiche sopra evidenziate, generate dalla necessità di inserire le procedure del controllo della finanza pubblica all'interno della nuova ottica federalista.

Analogamente a quanto operato in passato, resta inalterata l'esigenza di agire su due leve, una a valle, con la definizione di regole di bilancio per le amministrazioni locali (finora rappresentate dal patto di stabilità interno), e una a monte, con una attenta valutazione dell'ammontare di risorse da attribuire a livello locale (finora definite annualmente mediante trasferimenti). Occorre però individuare modalità di utilizzo delle predette leve che siano compatibili con il nuovo assetto finanziario delle autonomie territoriali.

Sul primo fronte, un ripensamento dei vincoli del patto di stabilità interno dovrebbe tendere a formulare, per tutti gli enti dotati di autonomia finanziaria - compresi quindi gli enti locali di piccole dimensioni, attualmente esclusi dai vincoli - una regola semplice e stabile, non formulata in termini differenziali rispetto a risultati ottenuti in esercizi pregressi.

L'attuale formulazione dei vincoli in termini differenziali rispetto al passato produce infatti effetti distorsivi di diverso genere: essa tende a penalizzare le amministrazioni più efficienti che, avendo ottenuto in passato buoni risultati di bilancio, si vedono vincolate a conseguire risultati comparativamente migliori rispetto ad amministrazioni meno efficienti, il cui obiettivo finanziario risente di una base di partenza meno virtuosa; eventuali situazioni straordinarie verificatesi negli anni pregressi, presi come base di riferimento per la costruzione dell'obiettivo di bilancio, vengono "cristallizzate" negli obiettivi stessi, determinando l'esigenza di individuare di volta in volta modalità di sterilizzazione di tali anomalie; l'esigenza di migliorare progressivamente risultati precedentemente

raggiunti può determinare, nel tempo, l'esposizione di posizioni di avanzo di dimensioni crescenti, con conseguenti pressioni affinché ne sia consentito l'utilizzo.

Una regola semplice e stabile, valida in linea generale per tutti gli enti, potrebbe essere rappresentata dalla fissazione dell'obiettivo di pareggio di bilancio in termini di contabilità economica SEC95 – previa, naturalmente, la necessaria armonizzazione contabile nei bilanci dei diversi enti - da raggiungere progressivamente nel corso della fase transitoria, secondo percorsi concordati. Il contributo al miglioramento complessivo del deficit pubblico, ottenibile mediante l'utilizzo “a valle” di vincoli di bilancio, riguarderebbe pertanto solo le amministrazioni lontane dalla posizione di equilibrio e l'impegno richiesto a ciascuna di esse, chiamata al progressivo miglioramento della propria performance di finanza pubblica, risulterebbe proporzionale al proprio squilibrio contabile effettivo.

Come sopra ricordato, la regola generale di equilibrio di bilancio, in termini di competenza SEC 95, andrebbe temperata con la necessaria flessibilità volta a consentire compensazioni, in particolare per gli enti di piccole dimensioni, sia in termini geografici (fra enti del medesimo comparto o area geografica) sia in termini temporali (definizione dell'obiettivo di bilancio su un arco temporale pluriennale, consentendo variazioni compensative fra più esercizi). Qualche riferimento al primo tipo di compensazione è contenuto nella legge delega che prevede che il livello di governo al quale vadano assicurati, complessivamente, gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica sia quello regionale, al cui interno le regioni stesse possono introdurre meccanismi di flessibilità volti ad adattare, previa concertazione con gli enti locali del proprio territorio, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale alle diverse situazioni esistenti nelle diverse regioni.

Parallelamente, nella fase di rientro dal deficit della PA, un ulteriore concorso di tutte le amministrazioni locali al miglioramento dei saldi complessivi andrebbe ottenuto utilizzando “a monte” la leva della determinazione dell'ammontare di risorse dinamiche da attribuire in periferia, al fine di lasciare al centro risorse sufficienti a generare l'avanzo primario. A tal fine, in sede di sostituzione dei trasferimenti con risorse di carattere tributario, potrebbero essere definite regole volte a contenere la dinamica potenziale delle risorse spettanti alle amministrazioni locali, destinandone una quota all'amministrazione centrale. Ad esempio potrebbe stabilirsi che, in caso di dinamica positiva del gettito, una parte dell'eccedenza delle risorse tributarie attribuite alle amministrazioni locali rispetto all'ammontare dei trasferimenti soppressi sia trattenuta dall'amministrazione centrale a titolo di concorso delle predette amministrazioni alla manovra di rientro dal deficit.

Al fine di non interferire né con l'esercizio dell'autonomia tributaria delle amministrazioni locali né con il recupero di margini di efficienza nella gestione dei tributi da parte delle diverse amministrazioni locali, la quota della dinamica del gettito tributario da trattenere in capo all'amministrazione centrale andrebbe definita con riferimento a basi imponibili ed aliquote standard.

In tal modo le amministrazioni locali avrebbero la sicurezza di ricevere comunque risorse correlate all'andamento del Pil, anche se tale correlazione non sarebbe integrale ma parziale<sup>55</sup>. Al tempo stesso si determinerebbero le condizioni perché sia assicurato, in tempi di crescita positiva del Pil, un concorso automatico delle amministrazioni locali alla riduzione del deficit, cui l'amministrazione centrale dovrebbe obbligatoriamente destinare le risorse così ottenute.

Un vantaggio di tale regola sarebbe quello di imprimere un carattere anticiclico alla politica di bilancio, contrariamente all'elevato grado di prociclicità della politica di bilancio sperimentato finora<sup>56</sup>. Un ulteriore vantaggio sarebbe quello di un miglioramento del grado di efficienza nell'allocazione delle risorse, in quanto verrebbero limitati i casi di coesistenza di situazioni di deficit al centro, e situazioni di avanzi immobilizzati in periferia. Infine tale meccanismo, facendo leva sulle risorse derivanti dalla dinamica dei tributi, ridurrebbe le esigenze perequative correlate alla differente modulazione sul territorio di tale dinamica.

---

<sup>55</sup> In caso di flessioni del gettito tributario, invece, non potrebbe prevedersi l'attivazione automatica di un simmetrico meccanismo di parziale reintegro da parte dell'amministrazione centrale delle minori risorse riscosse dagli enti locali, in quanto tale meccanismo risulterebbe privo di copertura finanziaria.

<sup>56</sup> Con riferimento alla misurazione del grado di prociclicità delle manovre mediante la fiscal stance, *cf.* da ultimo il dossier XXXXXXXXXXXXX