



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

La regionalizzazione del Patto di Stabilità Interno: opportunità e rischi

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

La regionalizzazione del Patto di Stabilità Interno: opportunità e rischi / M. PAZIENZA; C.RAPALLINI. - STAMPA. - (2008), pp. 221-235.

Availability:

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/330944> of the repository was last updated on

Publisher:

FrancoAngeli

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)

La regionalizzazione del Patto di Stabilità Interno: opportunità e rischi.

Maria Grazia Pazienza*

Chiara Rapallini*

Introduzione

Il coordinamento della disciplina fiscale dei diversi livelli di governo è questione che riguarda non solo l'assetto finanziario ma anche quello costituzionale, in primo luogo l'istituzione della Camera delle Regioni, e che è strettamente collegata con il tipo di competenze affidate ai governi locali e regionali, nonché con le modalità di finanziamento individuate. Tale coordinamento, ossia il modo in cui Comuni, Province e Regioni concorrono a rispettare gli impegni di finanza pubblica presi dal Governo e Parlamento con il Patto di Stabilità e Crescita è stato, dal 1999 ad oggi, definito, anno dopo anno, con alcune norme contenute nella legge Finanziaria e denominate Patto di Stabilità Interno. In particolare, poiché il parametro adottato dal Patto di Stabilità e Crescita europeo per verificare lo stato delle finanze pubbliche dei Paesi membri dell'Unione è l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione, come risulta dal conto consolidato, tutti gli enti che rientrano nelle Amministrazioni Pubbliche contribuiscono al rispetto di tale vincolo. La descrizione delle norme, la valutazione degli effetti e le numerose criticità del Patto di Stabilità Interno (PSI) sono state oggetto di numerosi contributi¹. In questo lavoro l'attenzione è concentrata sull'ipotesi di attribuire alle Regioni la competenza relativa al rispetto dei vincoli assegnati agli Enti Locali,

¹ Senza pretesa di essere esaustivi si ricordano ISAE (2007, 2008), Balassone e al. (2000a e 2001b, 2001c), Irpet (2008), Patrizii e al. (2005), Boeri e al. (a cura di) (2005), Bosi e al. (2003), Commissione Tecnica per la Spesa pubblica (2001), Giarda e Goretti (2001), Goretti e Mercuri (2005), Pisauro (2001) e Pisauro e Salvemini (2004).

*Dipartimento di Studi sullo Stato, Università degli Studi di Firenze. mariagrazia.pazienza@unifi.it, chiara.rapallini@unifi.it.

prevista nei tre disegni di legge di attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, presentati nel corso della precedente legislatura e all'inizio di quella in corso. In particolare, in questo lavoro si vogliono valutare gli effetti di una norma di questo genere sulla finanza dei Comuni, escludendo dall'analisi le Province e le Comunità Montane.

Il lavoro è strutturato come segue: nel primo paragrafo saranno indicate alcune difficoltà interpretative dei testi di legge presentati, segnalando quale, tra le interpretazioni possibili, sarà adottata nelle considerazioni che seguono. Nel secondo paragrafo, saranno messi in evidenza i possibili vantaggi derivanti dall'attribuzione alle Regioni di una specifica responsabilità nel coordinamento della finanza locale, guardando ai presupposti segnalati dalla teoria economica, per avere una buona regola di disciplina fiscale. Nel terzo paragrafo i possibili vantaggi di tale regionalizzazione saranno commentati con particolare riferimento ai limiti delle norme adottate dal 1999 al 2006 evidenziati dai dati dei bilanci comunali nel periodo esame.

1. Ipotesi di regionalizzazione del PSI: le difficoltà interpretative.

L'attribuzione alle Regioni di un ruolo nel coordinamento degli enti locali del territorio da loro amministrato è uno dei criteri a cui si chiede che si conformino i decreti legislativi di attuazione del nuovo 119 sia nel DDL 3100, presentato nella scorsa legislatura, sia nella proposta di legge avanzata dalla Regione Lombardia, sempre nella scorsa legislatura, sia nel disegno di legge delega presentato dal Ministro Calderoli il 24 luglio scorso. Il criterio indicato nel DDL 3100 e nel DDL Calderoli è molto simile e presenta, a nostro avviso, una qualche difficoltà interpretativa, su cui torneremo. Il criterio proposto dalla Regione Lombardia è di interpretazione più semplice, ma –come sarà più chiaro in seguito– potrebbe creare notevoli difficoltà di coordinamento.

L'art. 12 del DDL Calderoli stabilisce che *“con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, i decreti legislativi sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:*

a)

b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza economica che di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna Regione e ciascun Ente locale;

c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni che possono adattare, previa concertazione con gli Enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale differenziando le regole di evoluzione dei flussi

finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni”.....;

In termini molto simili, l'articolo 2 del DDL 3100 al comma i) prescriveva: *“al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata e nel rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica, possono adattare per gli enti locali del territorio regionale, previa intesa in sede di consiglio delle autonomie locali, ove costituito, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse”.*

I due testi citati non solo enunciano un principio, che come tale può avere molteplici interpretazioni, ma l'espressione “in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse”, può essere letta in più modi. In particolare, secondo il comma b del DDL Calderoli, il coordinamento dovrebbe avvenire con un legge dello Stato che stabilisce un vincolo, presumibilmente in termini di indebitamento netto², per ciascuna Regione e per ciascun Ente locale. Al comma successivo 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.

Una prima interpretazione dei due commi potrebbe essere la seguente: Governo e Parlamento, di concerto con le conferenze che rappresentano amministrazioni regionali e locali³, stabiliscono il saldo (o le voci di bilancio) monitorato; sempre l'autorità centrale stabilisce il contributo, in termini di riduzione dell'indebitamento netto delle Pubblica Amministrazioni, di ciascun comparto, tra cui quello delle amministrazioni comunali, e lo ripartisce tra le singole Regioni di appartenenza⁴. 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. La lettura qui proposta esclude, da un lato, che la frase “il rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza economica che di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna Regione e ciascun Ente locale” vada intesa come la definizione di una regola uguale per tutti gli enti locali e applicabile a ciascuno di questi, come è avvenuto fino ad oggi. In altri termini si esclude che la legge dello

² Per una ricostruzione delle norme adottate dal 1999 al 2007 si rimanda a Gastaldi e al. (2007).

³ Come previsto sia dal DDL Calderoli, sia dal DDL 3100 . L'importanza delle concertazione degli obiettivi di bilancio dei diversi comparti è sottolineata anche dall'analisi delle esperienze di altri Paesi.

⁴ E' evidente che la ripartizione tra le Regioni dell'obiettivo di contenimento dell'indebitamento netto è tema di non semplice soluzione; altrettanto evidente è la necessità che questa, e tutte le altre questioni relative al PSI, debbano essere concordate nelle sedi in cui sono presenti i rappresentanti del Governo Centrale delle Regioni e delle Amministrazioni Locali.

Stato stabilisca l'obiettivo programmatico che ciascun singolo ente deve rispettare.

D'altra parte, con questa lettura si scarta l'ipotesi che i vincoli posti dal legislatore nazionale siano adattabili nel loro ammontare complessivo dalle stesse Regioni. Detto altrimenti, non si ritiene possibile che la Regione possa autonomamente decidere qual è l'obiettivo che le amministrazioni locali del suo territorio, nel loro complesso, devono rispettare. L'attribuzione alle Regioni di questa autonomia comprometterebbe seriamente il coordinamento della finanza pubblica, vincolando gli Enti Locali delle singole Regioni ad una disciplina che non assicura il coordinamento di tali enti a livello nazionale. La possibilità di un'interpretazione di questo tipo, se non rientra nella volontà del legislatore, dovrebbe essere esclusa in maniera più esplicita nel testo del disegno di legge delega.

Si osservi, tra l'altro, che il testo proposto dal Consiglio della Regione Lombardia⁵ prevedeva una differenziazione regionale degli obiettivi, distinguendo gli obiettivi delle Regioni con capacità fiscali maggiori (definite finanziatrici) e quelli delle Regioni con capacità fiscale inferiore (definite finanziate). In particolare l'art. 4 di tale proposta recitava: *“Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, per definire regole di coordinamento e di disciplina fiscale dei diversi livelli di governo nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) previsione che regioni ed enti locali adottino come fondamento della propria politica di bilancio le regole e i criteri del Patto europeo di stabilità e crescita; a tal fine gli obiettivi di finanza pubblica assegnati a regioni ed enti locali sono espressi in termini di saldi di bilancio e di dinamica del debito e sono diversificati tra regioni finanziatrici e regioni finanziate”*.

In questo lavoro, l'analisi dei bilanci dei Comuni italiani dal 1999 al 2006 è finalizzata a verificare l'opportunità di una diversificazione dei vincoli su base regionale e ad individuare alcuni dei fattori (come la programmazione della spesa per investimenti) che potrebbero guidare le Regioni in tale differenziazione. Nelle considerazioni che seguono si esclude la possibilità che le Regioni possano autonomamente stabilire il contributo delle amministrazioni locali del loro territorio al coordinamento della finanza pubblica nazionale; d'altra parte non si prende in considerazione la possibilità che tale contributo possa essere differenziato tra Regioni in base al criterio della capacità contributiva. Infine, non sono qui presi in esame alcuni altri aspetti del PSI, ed in primo luogo quello del meccanismo sanzionatorio, che sicuramente sono molto rilevanti ai fini del rispetto dei vincoli adottati.

⁵ Per un'analisi del testo del Consiglio Regionale Lombardo si veda Petretto (2008) su questo volume.

Infine, è utile precisare che la discussione che segue sull'opportunità di attribuire alle Regioni la responsabilità sul coordinamento della finanza locale non tiene conto della tradizionale ostilità dei Comuni italiani ad un diretto coinvolgimento delle Regioni nel controllo delle loro finanze, avendogli da sempre preferito il rapporto diretto con il Governo centrale.

2. Le argomentazioni a favore della regionalizzazione.

Volendo ricondurre le considerazioni sulla riforma ipotizzata al più ampio dibattito sviluppato in letteratura sulle regole fiscali, l'ipotesi di regionalizzazione porterebbe vantaggi soprattutto in termini di flessibilità e coerenza. Una buona regola fiscale dovrebbe, infatti, essere ben definita, trasparente, semplice, flessibile, adeguata rispetto all'obiettivo finale, applicabile, coerente internamente e con altre politiche e la sua applicazione dovrebbe essere accompagnata da politiche strutturali⁶. Come sinteticamente mostrato nella tabella che segue, il PSI applicato all'Italia dal 1999 al 2006 è una regola che si è mostrata debole in termini di adeguatezza rispetto all'obiettivo, di semplicità, di flessibilità e di coerenza⁷; la definizione della regola, la sua trasparenza e l'applicabilità sono, invece, state valutate positivamente, soprattutto guardando alle importanti modifiche introdotte dalla Finanziaria 2007 per il 2008⁸.

Criteri per la valutazione di un regola fiscale	Patto di Stabilità Interno 2007 dei Comuni	Patto di stabilità Interno dei Comuni Regionalizzato
Buona definizione	++	++
Trasparenza	++	++
Semplicità	.	.
Flessibilità	-	++
Adeguatezza rispetto all'obiettivo	.	.
Applicabilità –credibilità	+	+
Coerenza	-	+
Sostegno di politiche strutturali	-	-

⁶Per la giustificazione ed il commento di ciascuno di questi criteri si rimanda, tra gli altri, a Koptis, Symansy (1998), Inman (1996), Buti et al. (2005).

⁷Balassone e al. (2001a, 2001b, 2001c), Patrizii e al. (2005), Goretti e Mercuri (2005), Gastaldi e al. (2007).

⁸Gastaldi e al. (2007).

In particolare, l'attribuzione alle Regioni di un ruolo di coordinamento della finanza locale è un'ipotesi che permetterebbe di superare alcuni dei limiti del PSI fino ad oggi sottolineati, andando verso una maggiore coerenza e flessibilità dello strumento. In particolare:

- potrebbe limitare l'inutile restrittività di un vincolo uguale per tutti gli enti e posto su ciascuno singolarmente;
- consentirebbe di introdurre, se la competenza regionale fosse tale da poter stabilire vincoli diversi a seconda del tipo di spesa degli enti locali (distinguendo, in primo luogo, quella corrente da quella in conto capitale) in qualche modo la golden rule; in altre parole se gli enti locali mantengono il pareggio della sola parte corrente ed il PSC consente un deficit del 3 per cento all'aggregato della pubblica amministrazione, esiste un certo margine per la spesa locale per investimenti;
- permetterebbe di ripensare all'opportunità di includere/escludere i Comuni più piccoli.

3. Il Patto di Stabilità Interno dal 1999 al 2006: alcune considerazioni a partire dai dati.

I grafici 1 e 2 che seguono indicano la percentuale di Comuni, soggetti ai vincoli e che hanno rispettato il PSI stabilito dalla Legge Finanziaria per il 2005, per Regione di appartenenza e per classe dimensionale⁹. Guardando al dato annuale è evidente la rilevanza della Regione di appartenenza e della dimensione del Comune come fattori discriminanti per valutare il rispetto delle regole di disciplina fiscale adottate. Le differenziazioni regionali e dimensionali non identificano tuttavia gruppi di enti stabilmente virtuosi o opportunisti: l'analisi delle percentuali di rispetto in serie storica porta ad escludere una persistenza di risultati dei Comuni di una data Regione o classe dimensionale¹⁰. Inoltre la netta differenziazione regionale e delle classi di popolazione che si rileva di anno in anno nei valori medi procapite è statisticamente significativa, come testimoniato dall'analisi della Varianza che le considera congiuntamente, condotta sui dati di bilancio. Tuttavia, anche se un raggruppamento in base alla localizzazione regionale e alla classe demografica hanno un ruolo significativo, la variabilità spiegata dal modello è nel complesso molto

⁹La banca dati utilizzata contiene i certificati dei conti consuntivi dell'universo delle amministrazioni comunali dal 1999 al 2006. Per una illustrazione dettagliata delle caratteristiche di questa banca dati si rimanda a Brugnano e al. (2007).

¹⁰ Si veda Brugnano e al. (2007)

contenuta e dunque la varianza *whitin* è molto superiore a quella *between*¹¹.

La letteratura applicata¹² ha infatti approfondito nel dettaglio le determinanti della spesa degli Enti Locali, ai fini della individuazione di un valore standardizzato o ai fini della valutazione dell'efficienza mettendo in evidenza non solo l'importanza delle determinanti di localizzazione e di classe demografica, ma anche una serie di fattori strutturali specifici (ampiezza, altitudine, composizione della popolazione per età)¹³. E' ovvio dunque che un modello esplicativo per il valore del saldo procapite dovrebbe considerare non solo tutte le determinanti delle spese e delle entrate (tra cui la ricchezza della base imponibile e lo sforzo fiscale), ma anche alcune caratteristiche istituzionali, come le peculiarità della regola di disciplina adottata per il singolo anno, l'eventuale sfioramento del Patto di Stabilità Interno nei periodi precedenti e, non ultimo, il ciclo economico politico. Tuttavia queste prime indicazioni supportano l'idea che le rilevanti differenze nei risultati possano avere una qualche forma di sintesi legata alla localizzazione.

Ancor più delle difformità regionali, un aspetto da sottolineare è l'ampia differenza rilevata tra il risultato conseguito e l'obiettivo programmatico assegnato: è infatti evidente un *overshooting* del comparto dei Comuni rispetto all'obiettivo programmatico stabilito (Grafico 3), con 'eccezione del 2001 il saldo programmatico positivo supera l'ammontare dello sfioramento. L'evidenza è confermata anche dai dati relativi ai Comuni distinti per Regione (Grafico 4): le significative percentuali di non rispetto sono compensate dal fatto che i Comuni virtuosi hanno saldi particolarmente positivi ossia di un ammontare che supera i deficit dei Comuni meno virtuosi. In sostanza, per molte Regioni si evidenzia un *overshooting* degli obiettivi assegnati con un effetto complessivo più restrittivo del necessario; ad esempio in Lazio, Lombardia, Veneto e Toscana per il 2005 l'ammontare del saldo positivo supera di gran lunga lo sfioramento dei Comuni in deficit. In questo senso, lo spazio per una compensazione condotta dalle Regioni all'interno del proprio territorio appare particolarmente significativo.

¹¹ L'Anova condotta in relazione al saldo per il complesso dei Comuni risulta significativa in tutti gli anni (test F con probabilità inferiore al 5%) anche se spiega una quota che oscilla intorno al 12% della variabilità complessiva.

¹² Si veda ad esempio Isae vari anni e Commissione tecnica per la finanza pubblica (2007).

¹³ In Isae (2008) un'analisi cluster raggruppa i Comuni per categorie omogenee sulla base di un ricco dataset di variabili strutturali, con il fine ultimo dell'individuazione di un livello di spesa standard. Nell'individuazione dei gruppi omogenei la localizzazione regionale e l'ampiezza demografica appaiono di notevole rilevanza. In Commissione tecnica per la finanza pubblica (2007), una Anova sulle principali categorie di spese correnti tende a evidenziare un ruolo rilevante di regioni e ampiezza demografica nello spiegare la variabilità dei valori procapite tra Comuni.

L'eventualità che le regole assegnate abbiano causato un *overshooting* per il comparto dei Comuni appare particolarmente rilevante se si guarda alla spesa per investimenti delle amministrazioni locali (in una fase in cui il contributo degli investimenti della PA alla formazione del capitale è decrescente). A questo proposito si tenga presente che, tra le numerose modifiche annuali apportate alle regole del Patto, nel 2005 la spesa in conto capitale è stata inclusa nel saldo monitorato, che dal 2007 è diventato molto simile al saldo valido per il PSC, vale a dire l'indebitamento netto. Volendo estendere l'analisi ai Comuni di tutte le dimensioni e considerare l'indebitamento netto di cassa, il Grafico 5 mostra come l'andamento del saldo contabile presenti una fortissima correlazione con il valore delle spese di investimento dei Comuni, che è stata significativamente contratta proprio a partire dal 2005¹⁴.

Le ridotte dimensioni dei bilanci comunali, unitamente alla sostanziale rigidità delle entrate e della spesa corrente comunale, non hanno consentito elasticità nel reperimento delle risorse, nemmeno individuando all'interno del bilancio stesso appropriate compensazioni al temporaneo esborso che la spesa per investimenti comporta. E' quindi probabile che di fronte alla possibilità di violare i vincoli del PSI, gli amministratori locali abbiano preferito posticipare o comprimere le spese per investimenti.

La spesa per investimenti complessiva evidenzia un andamento fortemente non lineare se rapportato con le classi di ampiezza demografica, mostrando un andamento ad U simile a quello evidenziato per altre voci di spesa degli enti locali¹⁵. Tale andamento tuttavia scompare se dalla spesa complessiva in conto capitale vengono enucleate le spese per la costituzione di capitali fissi, che in termini procapite risultano correlate inversamente alla grandezza dell'Ente. Se così è, ossia se all'interno di ciascuna Regione si sono verificati comportamenti anche molto differenziati tra Comuni e se una delle componenti di spesa che più ha risentito dei vincoli è quella per capitali fissi, il ruolo delle Regioni potrebbe essere quello di coordinare le amministrazioni sul territorio dando luogo a meccanismi di compensazione tra Comuni che tengano conto dei comportamenti tenuti nel tempo da ogni singola amministrazione e della programmazione della spesa per investimenti.

Infine, a proposito del trattamento dei piccoli comuni, si ricorda che dopo l'esclusione di quelli con meno di 5000 abitanti nel 2001, quelli con popolazione superiore ai 3000 sono stati nuovamente inclusi a partire dal 2005. Le ragioni dell'esclusione erano state molteplici: da un lato, i Comuni con meno di 5000 abitanti sono oltre il 70 per cento delle amministrazioni comunali e il loro monitoraggio è piuttosto difficile; d'altra parte gli adempimenti a carico di amministrazioni di

¹⁴ Nel 2005 la diminuzione degli investimenti degli Enti Locali ha infatti contribuito al risultato complessivamente negativo per lo 0.4 per cento del totale della P.A.

¹⁵ Si veda ad esempio Commissione Tecnica Finanza Pubblica (2007).

dimensioni molto ridotte sono considerati troppo onerosi, tenuto conto che l'impatto di queste amministrazioni sui saldi consolidati non sembrava particolarmente rilevante¹⁶. Ci sono però altrettanto valide argomentazioni a favore di una loro inclusione¹⁷: l'aggregato considerato incide per oltre il 17 per cento della spesa corrente e in conto capitale delle amministrazioni locali nel loro complesso; inoltre, per le amministrazioni escluse dai vincoli è possibile verificare una scarsa disciplina fiscale con un saldo persistentemente negativo¹⁸. In questa prospettiva è però evidente la necessità di pensare a regole più flessibili, che tengano conto della diversità nella struttura del bilancio dei piccoli Comuni rispetto ai Comuni più grandi e le conseguenti maggiori difficoltà di compensazione interna al bilancio rispetto ai vincoli esterni. Ugualmente sarebbero necessarie procedure di monitoraggio il più semplici possibile.

Conclusioni

L'esperienza del Patto di Stabilità Interno ha ormai dieci anni ed è stata oggetto di numerosi studi che ne hanno valutato gli effetti e commentato il funzionamento, sia in termini squisitamente quantitativi¹⁹, sia di conformità rispetto ai presupposti che la letteratura economica richiede ad una buona regola di disciplina fiscale sia –infine- rispetto all'obiettivo di coordinare la finanza decentrata per rispettare i vincoli stabiliti dal Patto di Stabilità e Crescita. In questo lavoro si forniscono alcune indicazioni sulle implicazioni della modifica del PSI ipotizzata nel DDL Calderoli (in termini non molto dissimili da quelli del DDL 3100 presentato alla fine della scorsa legislatura). L'ipotesi presa in considerazione è quella che le Regioni possano differenziare i vincoli posti alle amministrazioni locali presenti sul territorio per tener conto delle difformità esistenti. Posto che il principio enunciato nel DDL Calderoli può essere interpretato in più modi e che la norma specifica sarà contenuta solo nel decreto legislativo di attuazione del nuovo art. 119, la lettura che qui si suggerisce è che Governo e Parlamento stabiliscano il saldo monitorato e il contributo (in termini di contenimento dell'indebitamento netto della PA) che il comparto dei Comuni deve assicurare, nonché la ripartizione di questo tra le Regioni. Queste potranno, a loro volta, differenziare i saldi obiettivo di ciascuna amministrazione locale, assicurando però che il complesso degli Enti Locali della Regione rispetti l'obiettivo posto dal governo centrale. La regionalizzazione del PSI degli Enti Locali potrebbe migliorarlo, rispetto a come applicato fino ad oggi, in tre direzioni, anche se alcune questioni rimarrebbero irrisolte e nuove criticità potrebbero aprirsi. I vantaggi della regionalizzazione evidenziati in questo lavoro sarebbero almeno tre: in

¹⁶ ISAE (2007), Patrizii e al.(2005).

¹⁷ ISAE (2007).

¹⁸ Per una valutazione nella stessa direzione si veda ISAE (2007).

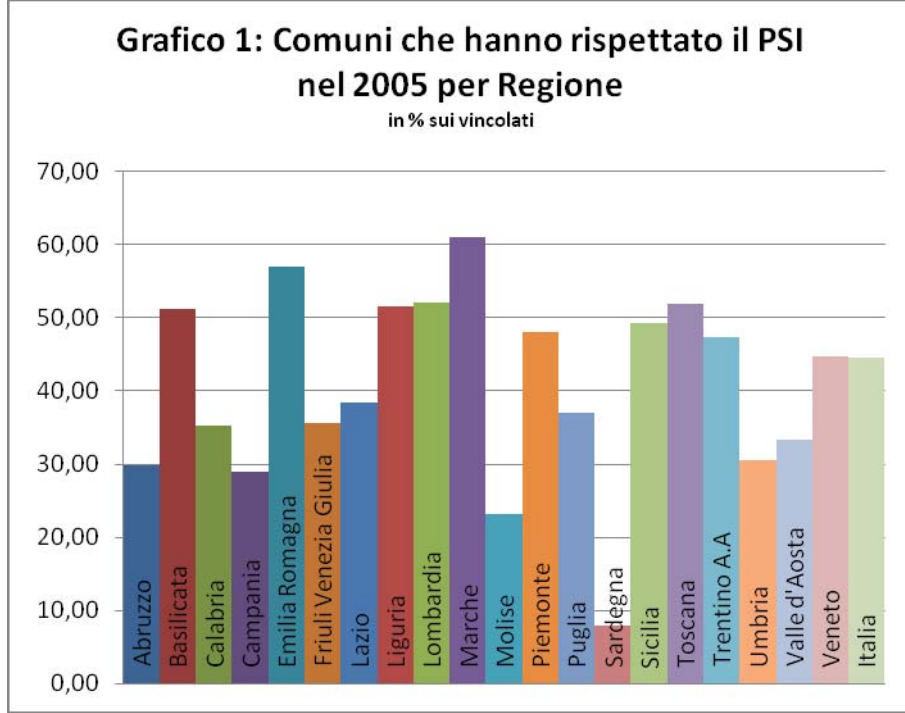
¹⁹ Si vedano, a proposito, le Relazioni della Corte dei Conti al Parlamento sulla finanza delle Regioni e degli Enti Locali. (anni vari).

primo luogo, la diversificazione tra enti fatta dalla Regione potrebbe limitare l'inutile restrittività di un vincolo uguale per tutti e posto su ciascuno singolarmente; in secondo luogo, se la competenza regionale fosse tale da poter stabilire vincoli diversi a seconda del tipo di spesa degli enti locali (distinguendo, in primo luogo, quella corrente da quella in conto capitale) si potrebbe in qualche modo ristabilire una sorta di *golden rule* che permetta agli enti che investono di andare in deficit; infine, una regola differenziabile per ente permetterebbe di ripensare all'opportunità di re-includere i Comuni più piccoli. Lo studio condotto sui bilanci comunali ha, infatti, evidenziato un ampio *overshooting* dell'obiettivo posto in questi anni sulle amministrazioni locali ed in particolare ha mostrato come, all'interno di ciascuna Regione, ci siano stati Comuni che hanno ampiamente superato l'obiettivo programmatico, più che compensando gli enti che non lo avevano rispettato. Inoltre, guardando agli effetti sui bilanci comunali della norma che –a partire dal 2005- ha vincolato anche la spesa in conto capitale, è evidente una significativa contrazione di questa voce di spesa, ed in particolare di quella per la costituzione di capitali fissi. In questo caso il ruolo delle Regioni potrebbe essere quello di coordinare le amministrazioni presenti sul territorio per compensare a livello regionale, e non di singolo bilancio comunale, gli esborsi dovuti agli investimenti. Infine, la regionalizzazione del PSI potrebbe permettere l'adozione di vincoli specifici anche per le amministrazioni più piccole, la cui esclusione -nel passato- non è stata priva di conseguenze sugli andamenti delle spese da loro gestite. I vantaggi illustrati non solo non tengono conto della tradizionale ostilità dei Comuni italiani alla gestione regionale della finanza locale, ma soprattutto non considerano le probabili limitazioni all'autonomia comunale che ne deriverebbero. Anche se, come precisato dai testi di legge qui esaminati, la differenziazione dei vincoli dovrebbe essere fatta in accordo con le amministrazioni interessate è probabile, ad esempio, che la programmazione regionale della spesa comunale per investimenti darebbe luogo a conflitti tra amministrazioni (regionali e locali) di colore politico diverso. In altre parole, nell'ipotesi prospettata non si può escludere che la Regione eserciti la discrezionalità attribuitale per favorire enti amministrati da giunte dello stesso colore, o che si stanno impegnando su progetti di investimento più coerenti con le scelte strategiche fatte dalla stessa amministrazione regionale.

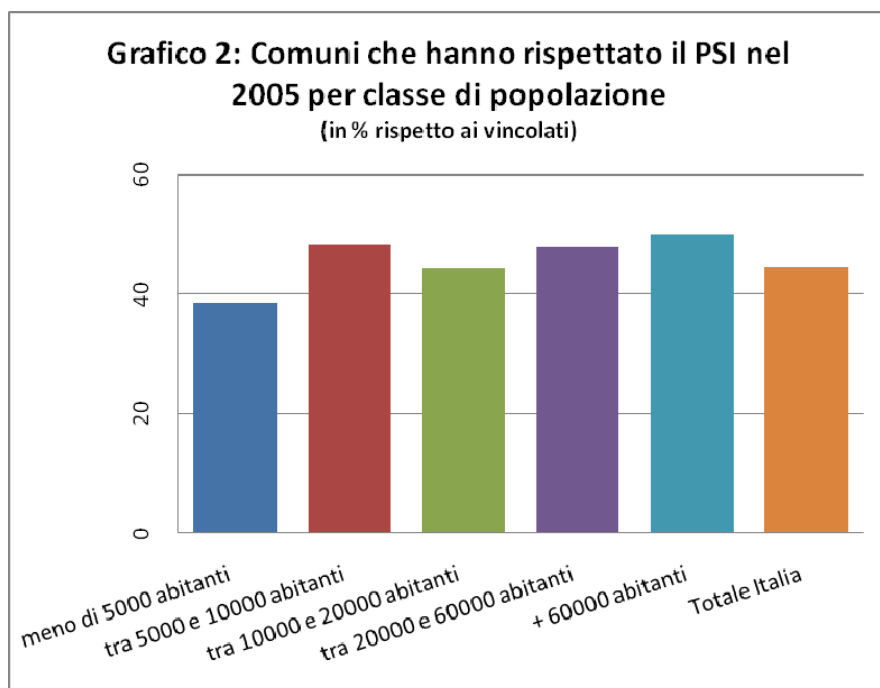
Bibliografia

- Balassone, F., Zotteri, S., (2001b), Il Patto di Stabilità Interno due anni dopo: norme più "morbide", risultati deludenti. *Economia Pubblica*, n.6, pp. 53-75
- Balassone, F., Franco, D., (2001a), Fiscal federalism and the Stability and Growth Pact: a difficult union, Bank of Italy workshop, Perugia, February 1-3 2001
- Balassone, F., Franco, D., Zotteri, S., (2001c), Il primo anno di applicazione del patto di stabilità interno, *Economia pubblica*, n. 2, pp. 5-26
- Bellesia, M., (2005), Il Patto di Stabilità Interno negli Enti Locali, Editrice CEL.

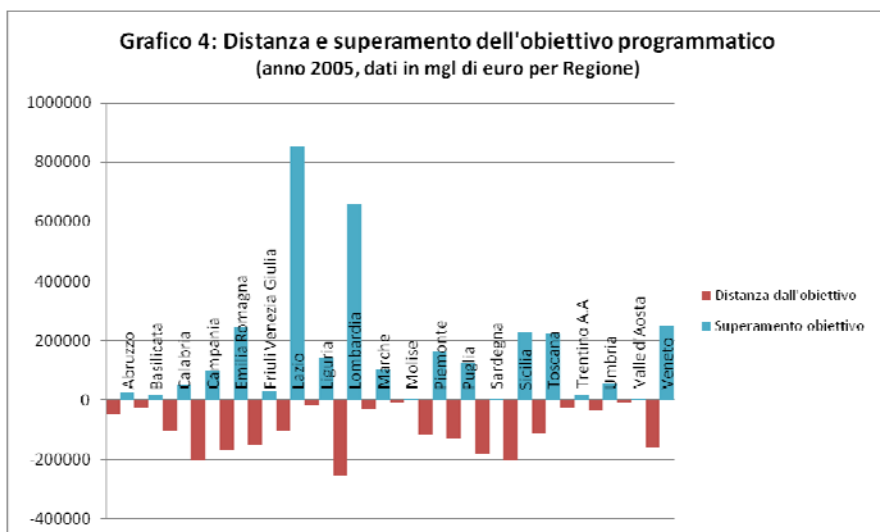
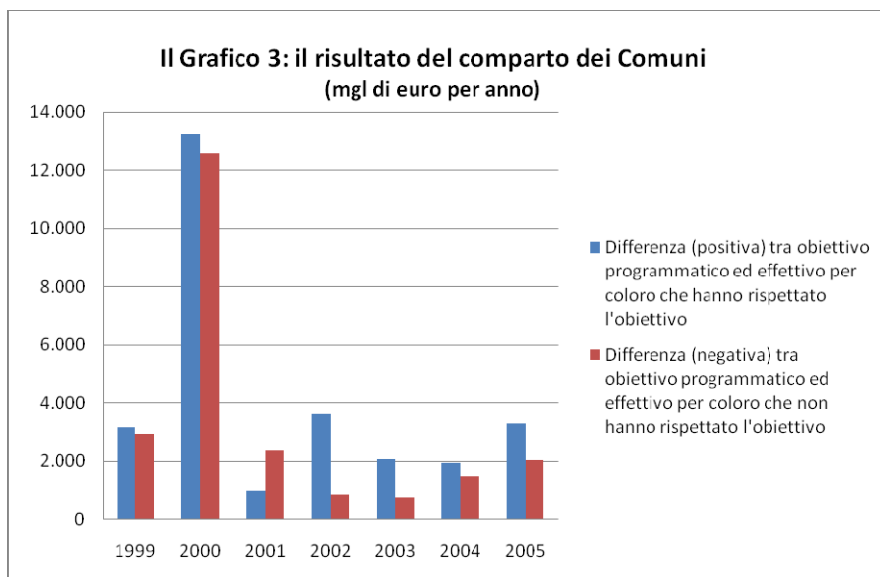
- Boeri, T., Faini, R., Ichino, P., Pisauro, G., Scarpa, C., (a cura di) (2005), *Oltre il declino*, Bologna, Il Mulino.
- Bosi, P., Matteuzzi, M., Guerra, M.C., (2003), *Patto di stabilità e crescita e Patto di stabilità interno: lezioni dall'Europa e proposte di riforma nella prospettiva della Finanziaria per il 2004*, WP Centro Analisi Politiche Pubbliche, Modena
- Bugnano, C., Patrizii V., Rapallini C., (2007), "Il Patto di Stabilità Interno: l'uso dei certificati consuntivi per una valutazione", Rapporto per IFEL -Istituto per la Finanza degli Enti Locali.
- Buti, M., Eijffinger, S., Franco, D., (2005), *The Stability Pact Pains: a Forward-looking Assessment of a Reform debate*, CEPR Discussion Paper, DP5216.
- Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (2001), *Note e Raccomandazioni: Finanza regionale e locale e "Patto di stabilità interno"*, Roma.
- Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2007), *La finanza degli enti locali: primi elementi per una valutazione comparativa*. Ministero dell'Economia, Roma.
- Corte dei Conti. *Relazione sui risultati della gestione finanziaria e sull'attività degli enti locali*. Anni vari.
- Gastaldi F., Giuriato L., Rapallini C., *Il Patto di stabilità Interno in Italia: una valutazione della regola fiscale e un'applicazione agli enti locali della Regione Lazio in Rapporto sulla Finanza Locale del Lazio 2007*, Edizioni Ediesse.
- Giarda, P., Goretti, C., (2001), *Il patto di stabilità interno: l'esperienza del 1999-2000 in Verde A.* (a cura di), *Temi di finanza pubblica*, Cacucci, Bari.
- Goretti, C., Mercuri, M.C., (2005), *Vincoli finanziari, politiche di bilancio e azione amministrativa*, CIMED.
- Inman R.P., *Do Balanced Budget Rules Work? US Experience and Possible Lessons for the EMU*, NBER Working Paper Series, n. 5838, 1996.
- ISAE, *Rapporto Finanza Pubblica e Istituzioni*, Maggio 2007
- ISAE, *Rapporto Finanza Pubblica e Istituzioni*, Maggio 2008
- Istat, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche*, luglio 2005.
- Koptis G., Symansky S., *Fiscal Policy Rules*, Washington (DC), International Monetary Fund, IMF Occasional Paper, n. 162, 1998.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*, Poligrafico dello Stato, Roma. Anni vari.
- Oecd (2003). *Fiscal Relations Across Government Levels*, Oecd Economic Studies n.36.
- Parlato S., (2005), *Il Patto di Stabilità Interno. Documento di Riforme*.
- Patrizii V., Rapallini C., Zito G., (2006), *I Patti di Stabilità Interni*, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze* Anno LXV, Fasc. 1-2006.
- Pica F., (2000), *Fatti e opinioni in materia di federalismo fiscale in Teoria e fatti del federalismo fiscale* (a cura di) Fausto D. e Pica F. , Il Mulino.
- Pisauro, G., (2001), *Intergovernmental relations and Fiscal Discipline: Between Common and Soft Budget Constraints*, IMF WP 01/65.
- Pisauro, G., Salvemini, G., (2004), *La riforma costituzionale dopo la prima lettura del Senato e della Camera: aspetti istituzionali e finanziari*, *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, LXIII, 3. 1 303-339.



Fonte: elaborazioni degli autori



Fonte: elaborazioni degli autori



Fonte: elaborazioni degli autori