



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **Teoria e Pratica delle regola fiscali per gli enti locali: l'applicazione del Patto di Stabilità Interno 2007-2010 agli enti locali della Regione**

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

*Original Citation:*

Teoria e Pratica delle regola fiscali per gli enti locali: l'applicazione del Patto di Stabilità Interno 2007-2010 agli enti locali della Regione Lazio / F.GASTALDI; L.GIURIATO; C.RAPALLINI. - STAMPA. - (2007), pp. 1-56.

*Availability:*

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/330952> of the repository was last updated on

*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)

# QER

uaderni  
DI ECONOMIA  
REGIONALE

*Francesca Gastaldi - Luisa Giuriato - Chiara Rapallini*

**Teoria e pratica delle regole fiscali  
per gli enti locali: l'applicazione  
del Patto di Stabilità Interno 2007-2010  
agli enti locali della Regione Lazio**



REGIONE LAZIO



SVILUPPOLAZIO

n° 1

Collana del  
Servizio Studi  
di Sviluppo Lazio

Anno I, 2007

# Teoria e pratica delle regole fiscali per gli enti locali: l'applicazione del Patto di Stabilità Interno 2007-2010 agli enti locali della Regione Lazio

*Francesca Gastaldi* \*

*Luisa Giuriato* \*\*

*Chiara Rapallini* \*\*\*

## *Abstract*

The Fiscal Rules for Sub-central Governments: Theory and Facts  
The 2007-2010 Domestic Stability Pact for the Local Governments in Italy

The 1999-2006 versions of the Italian Domestic Stability Pact showed many pitfalls and a modest impact with respect to the aim of aligning the fiscal behaviour of the sub-central governments with the national commitments within the European Stability and Growth Pact. The Domestic Pact has been reformed in 2007 and 2008 to tighten the monitoring and sanctions framework and to avoid some unpleasant results in the budget composition. However, some unpleasant features spoil the new regime: its budgetary rules are relatively complicated, they rely exclusively on historical data and do not provide for an adequate set of incentives to promote allocative efficiency; no borrowing constraints are applied; side effects on resource redistribution are ignored. The assessment of the new Domestic Pact against the data on the sub-central governments of a Centre Italy region (Lazio) confirms the above findings.

*JEL codes:* D78, H71, H72, H77

*Keywords :* Sub-central government, fiscal rules, fiscal discipline

\* Università di Roma La Sapienza, Dipartimento di Economia Pubblica: francesca.gastaldi@uniroma1.it

\*\* Università di Roma La Sapienza, Dipartimento di Economia Pubblica: luisa.giuriato@uniroma1.it

\*\*\* Università di Firenze, Dipartimento di Studi sullo Stato: chiara.rapallini@unifi.it



***Direzione:***

M. Degni, *Servizio Studi, Sviluppo Lazio SpA*

M. Paradiso, *Università degli Studi di Bari*

M. Tancioni, *Università degli Studi di Roma, La Sapienza*

***Comitato Scientifico:***

M. Causi, *Università degli Studi Roma Tre*

C. De Vincenti, *Università degli Studi di Roma, La Sapienza*

A. Di Majo, *Università degli Studi Roma Tre*

S. Fedeli, *Università degli Studi di Roma, La Sapienza*

M. Franzini, *Università degli Studi di Roma, La Sapienza*

P. Liberati, *Università di Urbino "Carlo Bo"*

A. Pedone, *Università degli Studi di Roma, La Sapienza*

***Redazione:***

G. Gabrielli, A. Morgia, E. Paladini

*Servizio Studi*

Sviluppo Lazio SpA

Viale Parioli 41, 00197 Roma

Email: [a.morgia@agenziaviluppolarzio.it](mailto:a.morgia@agenziaviluppolarzio.it)

***Progetto grafico e impaginazione***

Stefano Bruno

*Comunicazione, Relazioni esterne ed Eventi*

Sviluppo Lazio SpA

# Teoria e pratica delle regole fiscali per gli enti locali: l'applicazione del Patto di Stabilità Interno 2007-2010 agli enti locali della Regione Lazio

## Indice

Non-technical summary .....	5
Introduzione .....	7
1. Il Patto di Stabilità Interno in Italia: una disciplina fiscale in continua evoluzione .....	9
2. Una valutazione degli effetti del Patto interno sugli obiettivi del Patto di Stabilità e Crescita .....	17
3. La disciplina più recente: il Patto di Stabilità Interno per gli anni 2007-2010 .....	23
4. L'applicazione del Patto di Stabilità Interno agli enti locali della regione Lazio nel periodo 2007-2010 .....	37
5. Conclusioni: una valutazione del nuovo Patto interno .....	53
Bibliografia .....	56

## Non-technical summary

**I**l **Patto di Stabilità Interno**, adottato in Italia a partire dal 1999, è un insieme di regole di bilancio mirante a rendere compatibili le scelte di finanza pubblica degli enti territoriali e gli impegni sul contenimento del deficit e del debito assunti dall'Italia con il Patto di Stabilità e Crescita. Il presente lavoro esamina in particolare le **regole imposte agli enti locali** (Province e Comuni). Tale insieme di regole è cambiato nel tempo con differenze nel trattamento di Regioni ed enti locali, sia nei vincoli imposti sia nel sistema di sanzioni adottato (§. 1.1 e 1.2). Sebbene, formalmente si registrino percentuali sempre maggiori di rispetto dei vincoli del Patto (par. 1.3), tuttavia i risultati sul contenimento dell'indebitamento sono incerti e modesti e quelli sul rientro del debito addirittura negativi (§.2). I motivi di tale scarso successo sono rintracciabili in:

- la mancanza di un legame tra rispetto del Patto e valore dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Locali e l'assenza di vincoli sull'assunzione di debiti;
- il sovrapporsi dell'intervento regolativo del Patto al processo di decentramento fiscale;
- le diverse definizioni contabili finora adottate per i saldi rilevanti a livello europeo (Indebitamento Netto della P.A.) e per quelli rilevanti nella disciplina interna;
- la continua revisione delle regole del Patto e la loro determinazione in sede di Legge Finanziaria che non consente alle amministrazioni locali una corretta programmazione finanziaria.

Il Patto interno è stato ridisegnato con la **Legge Finanziaria 2007** e ulteriori modifiche sono state apportate nel disegno di Legge Finanziaria 2008 (§. 3). Il nuovo Patto reintroduce vincoli espressi in termini di saldi finanziari, calcolati sulla base dei dati consuntivi del triennio 2003-05, con vantaggi di flessibilità nella gestione dei bilanci da parte degli enti locali. Tuttavia, alcune incongruenze sono presenti nel disegno delle regole fiscali:

- i. Il **riferimento costante ai dati storici** rende la regola *backward looking*, il che ha, da un lato, l'effetto positivo di evitare comportamenti opportunistici da parte degli enti locali, che su di essi non possono influire. Dall'altro, però, non inserisce incentivi a migliori *performance* e vincola tutto il sistema di controllo delle finanze locali a risultati sempre più lontani nel tempo: nel 2009 la 'manovra' e gli obiettivi verranno calcolati sulla base anche della spesa e dei saldi di sei anni prima.
- ii. Il Patto 2007 reintroduce il **riferimento al debito** degli enti territoriali solo indirettamente e senza incentivi a future riduzioni del suo stock, attraverso la clausola che consente di fissare un saldo obiettivo ridotto della quota di dismissioni di patrimonio che nel triennio 2003-05 sono state destinate all'estinzione anticipata dei prestiti.
- iii. **Gli enti con maggiore avanzo di bilancio non vengono premiati per la loro maggiore virtuosità**, poiché, a parità di spesa media corrente, avanzi medi maggiori non cambiano l'importo della 'manovra'. Questa asimmetria, che si sostanzia nel riferire la manovra alla sola spesa corrente e nel non premiare con una manovra più contenuta gli enti con avanzi maggiori, si può giustificare con esigenze di contenimento del disavanzo complessivo dei comparti.
- iv. L'utilizzo di **variabili di bilancio espresse in termini assoluti** non consente di valutare correttamente la posizione degli enti, che sarebbe meglio apprezzata se espressa in termini relativi. Inoltre, non è chiara la finalità di **una differenziazione verticale basata sulla sola spesa corrente assoluta** che dimentica, non solo i valori in termini relativi, ma anche la composizione della spesa. In particolare il rapporto tra spese di parte capitale e spese correnti, e lo sforzo fiscale dovrebbero essere tenuti in considerazione se si intende premiare gli enti più attenti al controllo delle proprie finanze. Nell'unica situazione in cui la spesa di parte capitale diventa rilevante, il tetto dell'8 per cento alla manovra dei Comuni in disavanzo, essa non premia i Comuni che hanno investito di più.

- v. Essendo commisurato a livelli assoluti di spesa, il vincolo del Patto produce **risultati incoerenti se valutato in termini di impatto relativo** e non corregge, anzi preserva, le anomale posizioni di bilancio dei singoli enti, evidenziate dai valori pro capite.
- vi. Il mancato utilizzo della media mobile produce **saldi obiettivo che nel tempo tendono ad avvicinarsi ai saldi medi del triennio 2003-05**, quelli utilizzati come punto di partenza per il calcolo della manovra.
- vii. Il quadro viene ulteriormente complicato dall'introduzione della definizione delle variabili obiettivo a partire da **saldi medi di competenza mista**, prevista dal disegno di Legge Finanziaria 2008 per avvicinare la nozione di saldo utilizzata a quella di indebitamento netto usata per la verifica del Patto di Stabilità e Crescita. Tali saldi sono il risultato della composizione del saldo corrente di competenza e del saldo di cassa della parte capitale e sono destinati a produrre una forte ricomposizione nell'ordinamento dei saldi.

Il Patto interno, nelle versioni 2007 e 2008, è stato quindi applicato ai dati di bilancio consuntivo degli **enti locali della Regione Lazio** (§. 4), che sono un buon campione rispetto all'universo nazionale: in particolare, i Comuni laziali presentano una distribuzione tra enti in avanzo e in disavanzo del tutto analoga a quella valida a livello nazionale. Si osserva, in particolare:

- a. la relativa complessità delle regole fiscali è acuita dall'introduzione della competenza mista, che provoca l'assegnazione di obiettivi anche molto distanti dall'attuale posizione di bilancio degli enti, riassunta dai saldi di cassa e competenza (§.4.4). Nel complesso, per i Comuni del Lazio il regime modificato del Patto si traduce in **vincoli più stringenti**. Per l'anno 2008 i saldi di competenza mista dei Comuni del Lazio sono complessivamente superiori agli obiettivi di cassa, calcolati con le norme della Legge Finanziaria 2007, per 22,5 milioni di euro, e sono superiori agli obiettivi di competenza per 552,5 milioni di euro. Nel 2009 e nel 2010 tali differenze sono sempre a svantaggio dei Comuni per importi rispettivamente pari a 35,1 milioni di euro e 565,1 milioni di euro in entrambi gli anni. Per le Province, la somma delle differenze tra saldo obiettivo di competenza mista e i saldi obiettivo di cassa e competenza calcolati con le regole del 2007 comporta una perdita di 47,9 milioni di euro nel 2008 e 49,8 milioni di euro nel 2009 e nel 2010.
- b. Una misura della difficoltà degli enti locali a rispettare i nuovi vincoli si ha valutando **le riduzioni percentuali delle entrate e delle spese implicite nella manovra**. Nel 2007, la riduzione delle entrate potrebbe variare tra il 4,3 e il 13 per cento. In percentuale delle spese correnti la correzione è compresa tra il 4,9 ed il 6 per cento. Con riferimento all'obiettivo di competenza mista nel 2008, la riduzione delle entrate e delle spese correnti di competenza appare mediamente più sostenibile rispetto allo sforzo che potrebbe essere richiesto sulle spese in conto capitale di cassa, che risulta superiore al 10 per cento nella maggior parte dei Comuni.
- c. **L'esclusione dal Patto dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti** non è senza conseguenza ai fini del contenimento del disavanzo. Se si applicasse il Patto anche ai Comuni del Lazio con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, il loro disavanzo si ridurrebbe del 24 per cento rispetto al disavanzo medio 2003-05. In termini di competenza mista il disavanzo medio complessivo dei Comuni laziali, escludendo il Comune di Roma, si ridurrebbe nel 2008 di altri 8 milioni di euro (che si aggiungono ai 34 milioni dei Comuni più grandi) e anche nei due anni successivi la correzione aumenterebbe di oltre il 30 per cento (§. 4.3).
- d. Viene confermata la **distorsione conseguente all'adozione di obiettivi in termini assoluti**, piuttosto che relativi, soprattutto con riferimento all'impatto delle manovre correttive sui valori pro capite delle spese di parte corrente e capitale. Si osserva, in particolare, come anche la manovra in termini *pro capite* non rifletta il livello dei disavanzi, ma assuma un andamento più erratico.
- e. Anomalie nel trattamento degli enti si osservano anche in relazione all'applicazione del tetto alla manovra, che penalizza, *coeteris paribus*, i Comuni che hanno investito di più (§. 4.3).

## Introduzione\*

**C**on il termine Patto di Stabilità Interno si definisce l'insieme di norme adottate, a partire dal 1999, dal Parlamento italiano in occasione dell'approvazione delle Leggi Finanziarie e dei Bilanci annuali, con l'obiettivo di rendere le amministrazioni periferiche responsabili, nelle loro scelte di spesa e di finanziamento della stessa, rispetto agli impegni di finanza pubblica sottoscritti dall'Italia con il Patto di Stabilità e Crescita europeo.

La necessità di una regola di bilancio per le amministrazioni periferiche deriva dal fatto che il vincolo europeo annuo sul saldo di bilancio è definito rispetto ad un aggregato, l'indebitamento

netto del conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni<sup>1</sup>, alla cui definizione finale concorrono molti comparti dell'Amministrazione e non solo lo Stato con il Bilancio delle Amministrazioni Centrali. In particolare, Comuni, Province e Regioni sono – dopo le Amministrazioni Centrali – gli enti più importanti nella definizione del conto consolidato.

Questo lavoro presenta un'analisi critica dell'esperienza del Patto di Stabilità Interno in Italia, con particolare riferimento alle regole adottate in occasione delle Leggi finanziarie per il 2007 ed il 2008 ed ai risultati ottenuti dalle amministrazioni locali del Lazio. L'analisi si compone di quattro parti. Nella prima sono illustrate le norme susseguite in Italia dal 1999 al 2007 (§1.1), le sanzioni per il mancato rispetto del Patto e le informazioni disponibili per la valutazione del provvedimento (§1.2). Segue la presentazione ed il commento dei dati sul rispetto del Patto dal 1999 al 2006, resi pubblici nelle relazioni annuali della Corte dei Conti al Parlamento (§1.3), con un commento a quanto accaduto nel Lazio (§1.3.1).

La seconda parte (§.2) contiene una valutazione dei riflessi del Patto sui conti economici e sul debito consolidato delle Amministrazioni Locali, ed in particolare di Province e Comuni, per verificare l'adeguatezza delle regole fiscali interne rispetto agli obiettivi di finanza pubblica posti in sede europea.

Nella terza parte l'attenzione è concentrata sulle regole fiscali adottate nel 2007 e sulle ipotesi di modifica introdotte con il disegno di Legge Finanziaria per il 2008. Il nuovo sistema viene dapprima presentato quale disegnato nel suo complesso dalla Legge Finanziaria 2007 (§. 3.1). Vengono poi esaminate le disposizioni riguardanti le Province (§. 3.2) ed i Comuni (§. 3.3), le quali si prestano ad alcune osservazioni critiche (§. 3.4). Vengono quindi discusse (§. 3.5) le attuali proposte di modifica della normativa per gli enti locali, con particolare riguardo al calcolo degli obiettivi e al trattamento degli enti locali che in passato hanno presentato una buona situazione di bilancio.

Nella quarta parte viene presentata l'applicazione delle regole del Patto per gli anni 2007-2010 agli enti locali della Regione Lazio, che vengono dapprima inquadrati complessivamente rispetto alle principali variabili di bilancio e confrontati con i dati nazionali (§. 4.1) e poi esaminati distintamente presentando i saldi obiettivo per il periodo (§. 4.2 e 4.3), gli effetti connessi alle varianti del Patto introdotte con la Legge Finanziaria 2008 e i risultati relativi alla distribuzione tra enti in avanzo ed enti in disavanzo (§. 4.4).

L'ultimo paragrafo (§. 5) presenta le principali conclusioni e una valutazione dell'attuale versione del Patto rispetto alle caratteristiche che dovrebbe presentare una buona regola fiscale.

\* Il paragrafo 1 è stato curato da Chiara Rapallini, i paragrafi 2 e 3 da Luisa Giuriato, il paragrafo 4 da Francesca Gastaldi. Si ringraziano Antonio Pedone e Paolo Liberati per i commenti su versioni preliminari e Alessandro Fontana, Lucia Cristofaro, Luisa Gottardi e Elisabetta Paladini per l'assistenza nella ricerca dei dati.

<sup>1</sup> Il Patto di Stabilità e Crescita impone che annualmente l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (un saldo consuntivo calcolato dall'Istat) risulti inferiore al 3 per cento del PIL e che il rapporto tra il debito pubblico ed il PIL sia inferiore al 60 per cento o manifesti una stabile tendenza a ridursi verso tale valore. Il Patto europeo impone inoltre un obiettivo di medio termine relativamente al saldo di bilancio strutturale, cioè depurato degli effetti del ciclo economico, che dovrebbe presentare un avanzo o almeno un pareggio.

# 1. Il Patto di Stabilità Interno in Italia: una disciplina fiscale in continua evoluzione

La regola di bilancio che va sotto il nome di Patto di Stabilità Interno è un insieme di norme che, tra il 1999 ed il 2007, è stato sottoposto a numerosi interventi volti a modificare la definizione dell'obiettivo programmatico di Regioni, Province e Comuni. Questo fatto è senza dubbio riconducibile alla contrattazione avvenuta in sede di adozione della Legge Finanziaria tra Governo e Amministrazioni periferiche circa il contributo di ciascun comparto al risanamento dei conti pubblici ed al rispetto dei vincoli internazionali. Tale contrattazione in Italia è stata formalizzata con un vero e proprio accordo solo nel settembre 2008, in occasione della preparazione del disegno di legge Finanziaria. Anche se il Patto interno è un 'accordo politico', per valutarne l'impatto sulle amministrazioni locali, ed in particolare su quelle della Regione Lazio nell'ultimo triennio, può essere utile ricordare quale è stata la regola di disciplina fiscale adottata nel passato per gli Enti Locali italiani e i suoi principali effetti.

## 1.1. Il vincolo posto tra il 1999 ed il 2007 a Province e Comuni

Per gli Enti Locali (Comuni e Province), l'obiettivo programmatico imposto dal Parlamento ha avuto come riferimento un saldo, detto finanziario, dal 1999 al 2002. Nel 2002 è stato aggiunto un vincolo sulla crescita della spesa corrente, tolto l'anno successivo, e reintrodotta -in forma diversa- nel corso del 2004. Il vincolo alla crescita della spesa è la forma assunta dal Patto di Stabilità Interno nel 2005 e 2006. Come si vedrà più in dettaglio nella seconda parte di questo capitolo, nella Finanziaria per il 2007 si è tornati a definire l'obiettivo programmatico rispetto ad un saldo. È bene ricordare, inoltre, che sia la definizione del saldo finanziario sia le voci di spesa da considerare per definire l'obiettivo programmatico sono stati modificati ogni anno.

In particolare, come evidenziato nella tabella 1, dal saldo sono state progressivamente eliminate delle voci, sia in entrata sia in uscita: inizialmente l'esclusione era limitata agli interessi passivi, mentre nel 2006 sono stati esclusi dalle entrate e dalle uscite i trasferimenti dal Bilancio dello Stato e le spese finanziate con questi fondi, i trasferimenti dal Bilancio UE e dagli altri enti sottoposti al Patto, i trasferimenti e le spese per le funzioni trasferite con provvedimenti legislativi, la compartecipazione all'Irpef e l'incremento delle spese per adeguare i redditi dei lavoratori dipendenti al contratto nazionale, le spese per le elezioni amministrative e quelle con carattere di eccezionalità.

Se da un lato il vincolo sembra essere stato "allentato", escludendo voci di spesa, d'altra parte è importante sottolineare che ciò non è più vero, almeno per gli enti locali, con la Legge Finanziaria per il 2007, che fissa l'obiettivo in termini di un saldo finanziario calcolato come differenza tra entrate finali (con la sola esclusione delle riscossioni di crediti) e spese finali (con la sola esclusione delle concessioni di crediti). Inoltre, se inizialmente il vincolo era riferito alla cassa, è stato poi esteso anche alla competenza, e dal 2008 è stato adottato un nuovo criterio, detto della competenza mista, che mira ad approssimare la nozione di saldo utilizzata a livello nazionale, cioè l'indebitamento netto (si veda oltre § 3.5).

## 1.2. Le sanzioni e le informazioni disponibili per la valutazione del provvedimento

Come nel caso della fissazione del vincolo, anche in questo caso, le modifiche alla disciplina sono state frequenti e la direzione sembra essere quella di un dettaglio crescente. Nella tavola che segue (Tabella 2) è riportato, a partire dal 1999, il testo normativo di riferimento e la sanzione prevista.

**Tabella 1 - L'obiettivo programmatico posto con il Patto di Stabilità Interno a Comuni, Province e Comunità Montane**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>OBIETTIVO PROGRAMMATICO</b>	Ridurre il saldo finanziario	Ridurre il saldo finanziario (calcolato secondo tre distinte modalità)	Ridurre il saldo finanziario	Ridurre il saldo finanziario + un tetto alla spesa corrente	Ridurre il saldo finanziario (cassa e competenza) + eliminato tetto alla spesa corrente.	Ridurre il saldo finanziario (cassa e competenza) + In corso d'anno (d.l. 168/2004) si aggiungono limiti agli acquisti di beni e servizi	Tetto alla crescita della spesa (in conto capitale e corrente, di cassa e di competenza)	Tetto alla crescita della spesa (in conto capitale e corrente, di cassa e di competenza)	Ridurre il saldo finanziario
<b>ENTRATE: VOCI ESCLUSE</b>	I trasferimenti dal bilancio dello Stato	Si aggiungono: - i trasferimenti dalla UE; - dagli altri enti che partecipano al Patto	Si aggiungono: - i trasferimenti di risorse per funzioni trasferite o attribuite con modifiche legislative	Uguale all'anno precedente	Si aggiunge la compartecipazione comunale all'Irpef	Uguale all'anno precedente	-	-	Entrate correnti derivanti dalla riscossione di crediti e quelle in conto capitale derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare
<b>SPESE: VOCI ESCLUSE</b>	Gli interessi passivi.	Si aggiungono: - spese sostenute con i trasferimenti con vincolo di destinazione; - spese sostenute con trasferimenti dalla UE e da altri enti che partecipano al Patto - spese con carattere di eccezionalità	si aggiungono: - le spese per funzioni trasferite o attribuite con modifiche legislative	Uguale all'anno precedente	si aggiungono: - le spese sostenute per le elezioni amministrative e per le province; - le spese per il personale ATA	si aggiungono: - gli oneri per l'adeguamento al contratto dei dipendenti pubblici	- Spese per il personale, - Spese per la sanità - Spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie, - Spese per trasferimenti alle AP, - Spese per minori soggetti a provvedimenti autorità giudiziaria minorile; - Spese per calamità naturali	- Spesa sociale, - Spese per il personale, - Spese per trasferimenti correnti destinati alle AP, - Spese per interessi passivi, - Spese per calamità naturali - Spese per funzioni trasferite o delegate Tutte queste voci sia se risultino nel conto corrente sia nel conto capitale	Spese correnti derivanti dalla concessione di crediti

Fonte: Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato, Circolari di attuazione vari anni. Legge Finanziaria dal 1998 al 2007.

Nel 1999 si prevedeva che, qualora fosse stata comminata la sanzione prevista dalla normativa europea per l'accertamento di deficit eccessivo, essa sarebbe stata posta a carico degli enti che non avessero realizzato gli obiettivi per la quota ad essi imputabile, secondo modalità da stabilirsi nella Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni, Regioni a Statuto speciale, Province autonome ed autonomie. Nel biennio 2000-2001, invece di una sanzione, si prevedeva un incentivo a chi rispettava il vincolo, consistente in una riduzione degli interessi sui mutui accesi presso la Cassa Depositi e Prestiti. Nel 2002 si è tornati ad una vera e propria sanzione, consistente nella riduzione dei trasferimenti dallo Stato agli enti periferici che non fossero stati virtuosi. Dal 2003 al 2005 la sanzione prevista riguardava solo gli Enti Locali, e non le Regioni, ed è stata molto articolata prevedendo diverse limitazioni alle capacità di spesa degli enti, in particolare: un limite alle assunzioni di personale; il divieto al ricorso dell'indebitamento per finanziare spese per investimenti e l'obbligo di ridurre di almeno il 10 per cento rispetto al 2001 le spese per l'acquisto di beni e servizi. Come evidenziato nella terza parte di questo lavoro, una delle novità introdotte dalla Finanziaria per il 2007 è un meccanismo sanzionatorio che, decorso il termine di un richiamo formale della Presidenza del Consiglio, impone un'automatica revisione delle aliquote di alcune imposte, agendo quindi sulle entrate e non più sulle spese degli enti.

A proposito del monitoraggio e della verifica dei vincoli posti, le leggi finanziarie che hanno introdotto il Patto di Stabilità Interno prevedono che la Ragioneria Generale dello Stato sia responsabile per le amministrazioni con più di 60 mila abitanti, e –più di recente- che le tesorerie provinciali siano responsabili per le amministrazioni più piccole. Negli anni qui analizzati le informazioni raccolte dalla Ragioneria non sono state pubblicate ufficialmente, mentre la Corte dei Conti ha sempre dedicato un capitolo alla verifica del rispetto del Patto nelle relazioni annuali al Parlamento sull'andamento della finanza locale, commentando i risultati di un campione di amministrazioni. Peraltro, alle poche informazioni ufficiali sul rispetto dei vincoli imposti, si accompagna la totale assenza di dati circa gli enti che hanno subito le sanzioni previste dal legislatore. L'analisi che segue, quindi, utilizza i dati pubblicati dalla Corte dei Conti con riferimento alla quasi totalità delle Province e a campioni, variabili di anno in anno, dell'insieme dei Comuni con più di 8.000 abitanti<sup>2</sup>.

### **1.3. I dati elaborati e resi pubblici: le relazioni annuali della Corte dei Conti al Parlamento**

Le relazioni annuali della Corte dei Conti al Parlamento contengono due tipi di informazioni: in primo luogo riportano la differenza tra l'obiettivo programmatico ed il saldo finanziario registrato a consuntivo per i comparti monitorati; in secondo luogo riportano il numero di enti che ha rispettato il vincolo.

<sup>2</sup> La Corte dei Conti e la Ragioneria Generale hanno raccolto informazioni circa l'adesione al Patto interno di sottogruppi di amministrazioni periferiche sulla base di un prospetto che è stato annualmente predisposto dal Ministero con la Circolare di attuazione della norma del Patto interno contenuta in Finanziaria. Tale prospetto fornisce, da una parte, agli amministratori locali un'utile esemplificazione della modalità di calcolo del saldo finanziario e, più in generale, degli obiettivi programmatici posti dal Parlamento e, d'altra parte, permette agli organi preposti alla verifica di isolare dal Bilancio degli enti periferici le informazioni necessarie per valutare l'adesione. Le informazioni registrate dalla Corte dei Conti non solo sono riferite ad un campione, ma sono una sorta di "estratto" del bilancio del Comune, teso ad isolare le informazioni rilevanti ai fini del calcolo del rispetto del Patto. Per evitare, o ridurre al minimo, la discrezionalità nella compilazione di questo prospetto la stessa Corte verifica, l'anno dopo, la corrispondenza tra le voci del prospetto ed il rendiconto delle amministrazioni. La difficoltà di verificare il rispetto del Patto di Stabilità Interno con fonti più complete rispetto all'universo delle amministrazioni controllate e meno discrezionali rispetto ai bilanci è aggravata dal fatto che anche la corrispondenza tra i certificati dei conti consuntivi, documento pubblico inviato annualmente da ciascun Comune all'Istat, al Ministero dell'Interno e alla Corte dei Conti, e i bilanci non è certificata. L'assenza di una fonte informativa pubblica che permetta di verificare il funzionamento di questa regola di bilancio è –ad avviso di chi scrive- un grosso limite del sistema fin qui adottato.

**Tabella 2 - Le sanzioni**

ANNO E TESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	SANZIONE PREVISTA
<b>1999</b> (L.448/98, Articolo 28, comma 8)	Qualora venga comminata la sanzione prevista dalla normativa europea per l'accertamento di <i>deficit</i> eccessivo, la sanzione stessa verrà posta a carico degli enti che non hanno realizzato gli obiettivi .... per la quota ad essi imputabile, secondo modalità da definire in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali
<b>2000</b> (L.488/99, Articolo 30, comma 6)	Era prevista una riduzione degli interessi sui mutui accesi presso la Cassa Depositi e Prestiti, condizionata al rispetto del vincolo
<b>2001</b> (L. 388/00, Articolo 53, comma 8)	La stessa riduzione prevista dalla Finanziaria per il 2000, che quindi si applica nel 2001, si stabilisce che venga attribuita al singolo ente qualora nell'anno 2000 l'obiettivo venga distintamente raggiunto per il complesso delle Regioni , il complesso delle Province e il complesso dei Comuni
<b>2002</b> (L. 448/01, Articolo 24 comma 9))	Qualora l'ente non rispetti i vincoli stabiliti l'importo dei trasferimenti ad esso spettante è ridotto in misura pari alla differenza tra gli obiettivi derivanti, per lo stesso ente, dall'osservanza del vincolo e i risultati conseguiti
<b>2003</b> (L. 289/02, Articolo 29 commi 17 e 18)	In caso di mancato conseguimento degli obiettivi da parte delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti le sanzioni previste sono di tre tipi: - limitazione alle assunzioni di personale; - divieto al ricorso dell'indebitamento per finanziare spese per investimenti - obbligo di ridurre di almeno il 10% rispetto al 2001 le spese per l'acquisto di beni e servizi Tali misure operano per ciascun anno successivo a quello per il quale e' stato accertato il mancato conseguimento degli obiettivi. La verifica del rispetto è affidata al collegio dei revisori dei conti per ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005. Qualora l'obiettivo non sia stato rispettato, il collegio lo comunica al Ministero dell'interno. Della mancata comunicazione rispondono personalmente i componenti del collegio inadempiente. Le Province ed i Comuni sono tenuti a predisporre entro il mese di febbraio una previsione cumulativa articolata per trimestri in termini di cassa del disavanzo finanziario, coerente con l'obiettivo annuale, che comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze. Il collegio dei revisori dei conti e' tenuto a verificare, entro e non oltre il mese successivo al trimestre di riferimento, il rispetto dell'obiettivo trimestrale e la sua coerenza con l'obiettivo annuale e, in caso di inadempienza, ne da' comunicazione, oltre che all'ente, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato
<b>2004</b> (L.350/03)	Valgono le stesse regole stabilite per il 2003
<b>2005</b> (L.311/04, Art.1 commi 30-35)	Viene introdotto il sistema di trasmissione trimestralmente via web al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti. Per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 30.000 abitanti la comunicazione deve avvenire con le Ragionerie provinciali dello Stato competenti per territorio. Il collegio dei revisori dei conti dell'ente locale rimane l'organo responsabile per la verifica di cui da comunicazione alle istituzioni di cui sopra. I Comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti e le comunità montane con popolazione superiore a 10.000 abitanti predispongono, entro il mese di marzo, una previsione di cassa semestrale alla cui verifica e comunicazione alle Ragionerie provinciali dello Stato competenti per territorio provvede il revisore dei conti dell'ente. A proposito degli enti locali che non hanno rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno stabiliti per l'anno precedente non possono: a) effettuare spese per acquisto di beni e servizi in misura superiore alla corrispondente spesa dell'ultimo anno in cui si è accertato il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, ovvero, ove l'ente sia risultato sempre inadempiente, in misura superiore a quella del penultimo anno precedente ridotta del 10 per cento. Per gli enti locali soggetti al patto di stabilità interno dall'anno 2005 il limite è commisurato, in sede di prima applicazione, al livello delle spese dell'anno 2003; b) procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo; c) ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. Questa disposizione si applica nel 2005 anche per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che non hanno rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2004. A decorrere dall'anno 2006, i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere dagli enti di cui al commi precedenti con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente.

**segue - Tabella 2 - Le sanzioni**

ANNO E TESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	SANZIONE PREVISTA
<p><b>2006</b> (L.266/05, Art. 1 comma 150)</p>	<p>Valgono le stesse regole stabilite per il 2005, estendendo il trattamento per i comuni con più di 30 mila abitanti a quelli con più di 20 mila.</p>
<p><b>2007</b> (L.296/2006, Art. 1 commi 691/692)</p>	<p>In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno il Presidente del Consiglio dei ministri diffida gli enti locali ad adottare i necessari provvedimenti entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento. Qualora i suddetti enti non adempiano, il sindaco o il presidente della provincia, in qualità di commissari ad acta, adottano entro il 30 giugno i necessari provvedimenti.</p> <p>Allo scopo di assicurare al contribuente l'informazione necessaria per il corretto adempimento degli obblighi tributari, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato cura la pubblicazione sul sito informatico degli elenchi contenenti gli enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità interno, di quelli che hanno adottato opportuni provvedimenti nonché di quelli per i quali i commissari ad acta non hanno inviato la prescritta comunicazione.</p> <p>Decorso inutilmente il termine del 30 giugno:</p> <p>a) nei comuni interessati, con riferimento al periodo di imposta in corso, i contribuenti tenuti al versamento dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche calcolano l'imposta maggiorando l'aliquota vigente nei comuni stessi dello 0,3 per cento;</p> <p>b) nelle province interessate, con riferimento al periodo di imposta in corso, l'imposta provinciale di trascrizione, per i pagamenti effettuati a decorrere dal 1° luglio, è calcolata applicando un aumento del 5 per cento sulla tariffa vigente nelle province stesse.</p>

Relativamente alla prima informazione, l'analisi delle relazioni dal 2000 al 2006 mostra che la differenza tra l'obiettivo programmatico ed il saldo finanziario è positiva ogni anno, in misura considerevole per le Province e più contenuta per quanto riguarda i Comuni<sup>3</sup>. In particolare, nella Tabella 3 è riportata la somma dei saldi (o dei tetti alla spesa) sia programmatici (ovvero a partire dalle indicazioni fornite dalle leggi finanziarie del periodo considerato), sia effettivamente registrati per le Province e per i Comuni che fanno parte del campione analizzato dalla Corte dei Conti. La differenza positiva starebbe ad indicare che, in aggregato, queste amministrazioni hanno rispettato il vincolo. Per quanto concerne il numero di enti che hanno rispettato il vincolo, non potendo dedurre dai dati della Corte quali dei vincoli imposti siano stati rispettati dalle amministrazioni locali e in quale misura, si è deciso, per semplicità espositiva, di riportare nella tabella 4 e 5 il numero di enti che hanno rispettato il solo vincolo sui pagamenti correnti (ossia sulla spesa corrente di cassa) anche per quegli anni (2005 e 2006) in cui il vincolo era anche sul bilancio di competenza e considerava anche la spesa in conto capitale. In altri termini, sono riportati i dati riferiti alle Province che hanno rispettato un solo vincolo, quello sulla spesa corrente di cassa, pur essendo la regola articolata su più vincoli.

Per commentare l'evoluzione del dato sui Comuni è necessario considerare non solo quanto precisato per le Province relativamente all'articolazione del vincolo, ma anche che, in questo caso, sono stati esclusi e poi inclusi nuovamente gruppi di amministrazioni distinte in base alla popolazione. Infatti, il Patto di Stabilità Interno era stato applicato inizialmente a tutti i Comuni, dal 2001 esso era stato limitato ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e, infine, nel 2006 la disciplina riguardava Comuni con più di 3.000 abitanti. Si consideri, inoltre, che la numerosità del campione studiato dalla Corte dei Conti è diverso ogni anno. Con queste precisazioni, si può notare che nel 2000 solo il 54 per cento del campione di Comuni considerato dalla Corte ha ri-

<sup>3</sup> Per il 1999, primo anno di applicazione del Patto di Stabilità Interno, non sono disponibili i dati relativi alla differenza tra obiettivo programmatico ed effettivo; per questo la serie è limitata al periodo 2000-2006.

spettato il vincolo del Patto di Stabilità Interno, mentre nel 2004 gli enti in regola rappresentano il 93 per cento del campione analizzato e nel 2005 addirittura il 94 per cento. Un risultato peggiore (l'80 per cento) è stato evidenziato per il 2006. Se da un lato, quindi, si potrebbe pensare ad un comportamento sempre più virtuoso degli enti considerati, d'altra parte è difficile effettuare confronti nel tempo, poiché la regola di bilancio è stata modificata.

### 1.3.1. L'applicazione del Patto alle amministrazioni del Lazio dal 2000 al 2006

Per quanto riguarda le Province del Lazio, il raffronto con il dato nazionale evidenzia percentuali di adesione superiori alla media nazionale per un intero quinquennio (dal 2000 al 2004) e risultati peggiori solo per il biennio finale (2005 e 2006). Per altro, nel caso di questo livello di governo la copertura del campione della Corte dei Conti è molto significativa, oscillando tra l'80 e il 100 per cento delle amministrazioni vincolate. Rispetto ai Comuni del Lazio, la copertura del campione della Corte dei Conti è piuttosto variabile, ossia inferiore al 20 per cento per alcuni anni (il 2001) e addirittura superiore al 60 per cento per altri (il 2002). Contrariamente alle Province, i Comuni del Lazio hanno sempre registrato (salvo nel 2004) percentuali di rispetto degli obiettivi del Patto inferiori alla media nazionale.

**Tabella 3 - Il rispetto del Patto negli anni 2000-2006: i comparti in aggregato**

(migliaia di euro, dati di cassa)

COMUNI	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTALE ENTI ANALIZZATI	942	965	907	1.065	1.015	931	1.755
Percentuale che ha rispettato il Patto (Italia)	54	68	69	92	93	94	80
Percentuale che ha rispettato il Patto (Lazio)	45	48	68	80	95	90	79
A. PROGRAMMATICO	-3.493.020	-3.765.702	-4.643.363	-6.098.882	-6.894.157	-26.741.779	-24.277.264
B. SALDO FINANZIARIO	-3.434.952	-3.762.632	-998.769	-4.634.326	-4.564.589	-22.832.983	-21.191.870
<b>DIFFERENZA (B-A)</b>	<b>58.068</b>	<b>3.069</b>	<b>3.644.594</b>	<b>1.464.556</b>	<b>2.329.568</b>	<b>3.908.796</b>	<b>3.085.394</b>

(migliaia di euro, dati di cassa)

PROVINCE	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006
TOTALE ENTI ANALIZZATI	81	92	88	79	96	96	92
Percentuale che ha rispettato il Patto (Italia)	99	93	85	5	98	89	89
Percentuale che ha rispettato il Patto (Lazio)	100	100	100	100	100	75	80
A. OBIETTIVO PROGRAMMATICO	-65.957	-234.579	322.674	498.106	421.667	6.431.205	6.537.801
B. SALDO FINANZIARIO	589.246	371.555	567.647	933.584	946.474	6.387.384	5.857.470
<b>DIFFERENZA (B-A)</b>	<b>655.204</b>	<b>606.134</b>	<b>244.973</b>	<b>435.478</b>	<b>524.807</b>	<b>43.821</b>	<b>680.331</b>

\* Dal 2005 l'obiettivo programmatico è la spesa e quindi la differenza è A-B



**Tabella 5 - Il rispetto del Patto negli anni 2000-2006: i Comuni**

Regione	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Campione sul totale enti (in %)	Enti che rispettano il vincolo in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti che rispettano il vincolo in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti che rispettano il vincolo in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti che rispettano il vincolo in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti che rispettano il vincolo in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti che rispettano il vincolo in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti che rispettano il vincolo in % sul campione
Piemonte	75	100	100	100	100	63	100	100	100	88	100	100	100	100
Lombardia	91	100	100	100	100	82	100	100	100	100	100	73	100	100
Liguria	100	100	100	100	100	75	75	100	100	100	100	100	100	100
Veneto	100	100	100	100	100	100	86	83	100	86	100	71	100	86
Friuli V.G	100	100	100	75	100	100	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	78	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	89
Toscana	60	100	80	100	100	90	80	100	100	100	90	100	100	100
Umbria	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Marche	75	100	100	100	100	75	100	100	100	100	100	100	100	75
Lazio	100	100	100	100	100	100	80	100	100	100	80	75	100	80
Abruzzo	50	100	100	100	100	50	50	100	100	100	75	100	100	75
Molise	100	100	100	100	100	50	0	0	100	100	50	100	100	100
Campania	80	100	80	100	100	60	60	100	100	100	100	40	100	80
Puglia	100	100	100	100	100	100	80	100	100	100	100	100	100	80
Basilicata	100	100	100	50	100	100	100	50	100	100	100	100	100	50
Calabria	100	100	100	75	80	75	60	67	100	100	100	80	100	100
Sicilia	33	67	89	56	100	89	78	100	100	100	100	100	100	67
Sardegna	100	100	n.d.	75	100	100	75	100	100	100	75	100	100	100
<b>Totale</b>	<b>81</b>	<b>99</b>	<b>92</b>	<b>93</b>	<b>99</b>	<b>85</b>	<b>79</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>98</b>	<b>91</b>	<b>89</b>	<b>96</b>	<b>89</b>

Fonte: elaborazioni dati Corte dei Conti, anni vari - Per gli anni in cui il vincolo è sia sulla cassa sia sulla competenza si riporta il rispetto del primo. Per gli anni in cui il vincolo è sia sulla spesa corrente sia in conto capitale si riporta il rispetto del primo.

## 2. Una valutazione degli effetti del Patto interno sugli obiettivi del Patto di Stabilità e Crescita

Una valutazione della rispondenza del Patto interno rispetto all'obiettivo di coinvolgere gli enti territoriali nel rispetto dell'obiettivo esterno rappresentato dal Patto di Stabilità e Crescita, si può avere esaminando i dati di conto economico, sulla base dei quali si calcola l'indebitamento netto della P.A., cioè il saldo di riferimento per il Patto europeo, generato dai tre grandi comparti, Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Locali ed Enti di Previdenza.

Dalla Tabella 6 si osserva innanzitutto che, nel periodo esaminato, solo gli Enti di previdenza presentano saldi positivi di conto economico, mentre le Amministrazioni Centrali e Locali sono sempre in disavanzo. Il comparto delle Amministrazioni Locali solo nel 2000 e nel 2003 contribuisce a ridurre la crescita dell'indebitamento della P.A., mentre nel resto del periodo contribuisce ad accrescerlo, talvolta anche quando gli altri comparti lo riducono (1999 e 2004). L'indebitamento delle Amministrazioni Locali rapportato al PIL mostra un graduale, anche se altalenante, peggioramento nel tempo, che, sommato al deteriorarsi della posizione delle Amministrazioni Centrali, ha portato, già nel 2001 e poi dal 2003 in avanti, al superamento della soglia stabilita dal Patto europeo e all'avvio della Procedura per Disavanzi Eccessivi per l'Italia. In sostanza, le regole fiscali del Patto di Stabilità interno non sembrano aver prodotto risultati coerenti con l'obiettivo di contenere il disavanzo degli enti territoriali al fine di contribuire al rispetto dei vincoli esterni. Questa *performance* poco soddisfacente contrasta con i dati della Corte dei Conti, che riportano, invece, per tutti i comparti delle Amministrazioni Locali, percentuali crescenti di rispetto dei vincoli imposti dal Patto interno.

All'interno delle Amministrazioni Locali, si rilevano differenti *performance*. Sono le Amministrazioni Regionali e gli Enti sanitari locali a contribuire in modo sostanziale al tasso di crescita dell'indebitamento dell'intero comparto, mentre le Amministrazioni Provinciali pesano in modo significativo solo nel 2001 e nel 2002 e quelle Comunali nel 1999 e nel 2002. Inoltre, mentre il disavanzo delle Amministrazioni Provinciali è di ammontare più contenuto (-0,02 per cento del PIL nel 1998 e -0,13 per cento nel 2006), i disavanzi generati dalle Amministrazioni Regionali, Comunali e dagli enti sanitari hanno una dimensione considerevole, rispettivamente pari a 0,43, a 0,21 e a 0,37 per cento del PIL nel 2006. L'indebitamento dei Comuni ha, per altro, un andamento più stabile rispetto al saldo di altri comparti, come le Regioni e gli Enti sanitari locali, che oscillano tra avanzi non molto cospicui e forti disavanzi.

Si potrebbe pensare che il diverso tipo di vincoli imposti sugli enti territoriali abbia contribuito alle differenti *performance* osservate. Il vincolo sulle Regioni si presenta particolarmente debole<sup>4</sup>, perché, a partire dal 2002, si applica solo alle spese correnti al netto di un congruo numero di voci, tra cui le spese relative all'assistenza sanitaria. Tuttavia, il saldo regionale ha oscillato tra avanzi e disavanzi anche in precedenza (1999-2001), quando il vincolo prevedeva il contenimento del disavanzo e veniva applicato anche a Province e Comuni, con risultati dello stesso segno ma di diversa consistenza.

Anche per gli enti locali, non è facile stabilire un legame tra i vincoli imposti dal Patto, da un lato, e, dall'altro, l'andamento oscillante dell'indebitamento delle Amministrazioni Comunali e il continuo

<sup>4</sup> Negli anni 1999-2001 le Regioni sono state sottoposte ai medesimi vincoli in vigore per gli Enti locali. A partire dal 2002, i vincoli sono stati differenziati e alle Regioni è stato imposto un tetto alle spese correnti, calcolato come l'ammontare degli impegni e pagamenti del 2000 aumentati del 4,5 per cento. Tale obiettivo è stato confermato anche nel 2002 e nel 2003. Nel 2005 e nel 2006 il vincolo è stato invece posto sulle spese correnti e in conto capitale e calcolato come l'ammontare degli impegni e pagamenti del 2003 aumentati del 4,8 per cento. A partire dal 2001 dal computo di tali voci è stata esclusa la spesa sanitaria, che copre quasi l'80 per cento delle spese delle Regioni.

**Tabella 6 - L'indebitamento netto della P.A. e delle Amministrazioni locali (1998-2006): valori assoluti (mln. Euro), composizione del tasso di crescita e percentuali su PIL**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
IND Amm. centrali	-24.063	-16.365	-13.619	-38.612	-38.690	-39.529	-41.205	-53.767	-57.782
IND Amm. locali	-2.581	-6.634	-1.670	-3.493	-10.437	-5.988	-13.143	-12.046	-16.933
Enti previdenza	-3.837	3.449	5.327	3.604	12.042	-1.097	6.282	6.290	9.211
IND PA	-30.481	-19.550	-9.962	-38.501	-37.085	-46.614	-48.066	-59.523	-65.504

Composizione tasso di crescita

IND Amm. centrali		-0,25	-0,14	2,51	0,00	0,02	0,04	0,26	0,07
IND Amm. locali		0,13	-0,25	0,18	0,18	-0,12	0,15	-0,02	0,08
Enti previdenza		-0,24	-0,10	0,17	-0,22	0,35	-0,16	0,00	-0,05
IND PA		-0,36	-0,49	2,86	-0,04	0,26	0,03	0,24	0,10

Dati in rapporto al PIL

IND Amm. centrali	-2,20	-1,45	-1,14	-3,09	-2,99	-2,96	-2,96	-3,78	-3,92
IND Amm. locali	-0,24	-0,59	-0,14	-0,28	-0,81	-0,45	-0,95	-0,85	-1,15
Enti previdenza	-0,35	0,31	0,45	0,29	0,93	-0,08	0,45	0,44	0,62
IND PA	-2,79	-1,73	-0,84	-3,08	-2,86	-3,49	-3,46	-4,18	-4,44

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
IND Amm. regionali	167	-2.346	2.196	-1.458	-402	776	-3.974	144	-6.291
IND Amm. provinciali	-271	-490	60	-540	-1.424	-1.302	-1.968	-1.524	-1.970
IND comuni	-2.793	-3.155	-2.692	-2.830	-3.781	-4.195	-3.688	-2.955	-3.035
Enti sanitari locali	-71	-1.537	-2.172	277	-4.345	-594	-3.298	-7.220	-5.484
Altri enti locali	387	894	938	1.058	-485	-673	-215	-491	-153
IND Amm. locali	-2.581	-6.634	-1670	-3.493	-10.437	-5.988	-13.143	-12.046	-16.933

Composizione tasso di crescita

IND Amm. regionali		0,97	-0,68	2,19	-0,30	-0,11	0,79	-0,31	0,53
IND Amm. provinciali		0,08	-0,08	0,36	0,25	-0,01	0,11	-0,03	0,04
IND comuni		0,14	-0,07	0,08	0,27	0,04	-0,08	-0,06	0,01
Enti sanitari locali		0,57	0,10	-1,47	1,32	-0,36	0,45	0,30	-0,14
Altri enti locali		-0,20	-0,01	-0,07	0,44	0,02	-0,08	0,02	-0,03
IND Amm. locali		1,57	-0,75	1,09	1,99	-0,43	1,19	-0,08	0,41

Dati in rapporto al PIL

IND Amm. regionali	0,02	-0,21	0,18	-0,12	-0,03	0,06	-0,29	0,01	-0,43
IND Amm. provinciali	-0,02	-0,04	0,01	-0,04	-0,11	-0,10	-0,14	-0,11	-0,13
IND comuni	-0,26	-0,28	-0,23	-0,23	-0,29	-0,31	-0,27	-0,21	-0,21
Enti sanitari locali	-0,01	-0,14	-0,18	0,02	-0,34	-0,04	-0,24	-0,51	-0,37
Altri enti locali	0,04	0,08	0,08	0,08	-0,04	-0,05	-0,02	-0,03	-0,01
IND Amm. locali	-0,24	-0,59	-0,14	-0,28	-0,81	-0,45	-0,95	-0,85	-1,15

Fonte: elaborazioni su dati Istat

peggioramento del saldo delle Amministrazioni Provinciali. Per quanto riguarda i Comuni, l'aumento del disavanzo dal 2001 al 2003 è determinato dalla ripresa delle spese per retribuzioni (+6,66 per cento nel 2001, + 2,76 nel 2002, + 3,8 per cento nel 2003) e dall'aumento delle spese per investimenti fissi lordi (+9,6 per cento nel 2001, +4,5 per cento nel 2002, +7,23 per cento nel 2003). La diminuzione dell'indebitamento negli altri anni è invece il risultato della combinazione della limitazione delle uscite complessive, prodotta nel 2005 e 2006 dalla riduzione delle uscite in conto capitale, e della non modesta crescita delle entrate complessive (in media del 4,2 per cento l'anno nel periodo). Alla crescita delle entrate ha contribuito la crescita dei trasferimenti (+21 per cento dal 1999 al 2006), la buona dinamica delle entrate tariffarie e da dividendi e utili distribuiti da società controllate o partecipate e, infine, l'incremento delle entrate tributarie dei Comuni, che si riflette nella crescita della pressione fiscale da 2,3 per cento a 2,55 per cento del PIL tra il 1999 e il 2006<sup>5</sup>.

Nelle Province l'indebitamento è cresciuto costantemente dal 2001 al 2004. I fattori alla base della crescita del disavanzo sono riconducibili ad un aumento delle entrate (+ 63,9 per cento nel periodo) nettamente inferiore a quello delle spese (+80 per cento). Dal lato delle spese hanno giocato un ruolo determinante le spese per retribuzioni, ma soprattutto le spese per consumi intermedi e per investimenti fissi lordi. Dal lato delle entrate, si è registrato un aumento del 67 per cento delle entrate tributarie<sup>6</sup>, con conseguente variazione nella pressione fiscale da 0,23 a 0,29 per cento del PIL: questo si è accompagnato alla crescita dei contributi agli investimenti (+108,4 per cento in valore assoluto) e dei trasferimenti correnti (+52,9 per cento).

Nel caso delle Amministrazioni Comunali, un dato preoccupante è l'andamento del saldo primario. Il disavanzo primario (0,05 per cento sul PIL nel 1999) peggiora negli anni fino a toccare il valore di 0,14 per cento del PIL nel 2003, per poi migliorare (0,08 per cento nel 2006), senza tuttavia mai recuperare i livelli iniziali. Tali risultati sono particolarmente insoddisfacenti alla luce del fatto che il vincolo del Patto si è applicato sino al 2004 ad una sorta di saldo primario, che escludeva appunto la spesa per interessi.

Un effetto diretto e prevedibile (Joumard et al., 2005) del Patto è invece rintracciabile nella connessione tra il tetto alle uscite complessive imposto nel 2005 e la distorsione nella composizione della spesa che ne è conseguita, con la riduzione delle spese di parte capitale, che sono più facilmente comprimibili di quelle di parte corrente<sup>7</sup>. Negli anni 1999-2004, la definizione dei vincoli in termini di saldi e l'esclusione delle spese in conto capitale dal loro computo aveva consentito un aumento, in termini assoluti, del 43,5 per cento di tale voce per le Amministrazioni Comunali e del 113 per cento per quelle Provinciali. Nel 2005, invece, l'inclusione della spesa in conto capitale nei vincoli del Patto ne ha provocato la compressione, soprattutto per la parte relativa alla costituzione di capitale fisso: nei Comuni (Grafico 1) questa si è ridotta dell'8,4 per cento (-5,9 per le Province). Nel 2006, quando il vincolo venne posto separatamente sulla parte corrente e capitale, (imponendo alla prima una riduzione del 6,5 per cento sul valore 2004 (NOTA Tale riduzione si applicava agli enti con valore medio 2002-04 di spesa corrente pro capite inferiore a quello della classe demografica di appartenenza; per gli enti con livelli di spesa superiori la riduzione prevista era dell'8 per cento), e alla seconda una crescita entro l'8,1 per cento sul valore 2004), le uscite per investimenti fissi lordi si stabilizzarono nei Comuni e crebbero dell'8,6 per cento in più rispetto all'anno precedente nelle Province.”

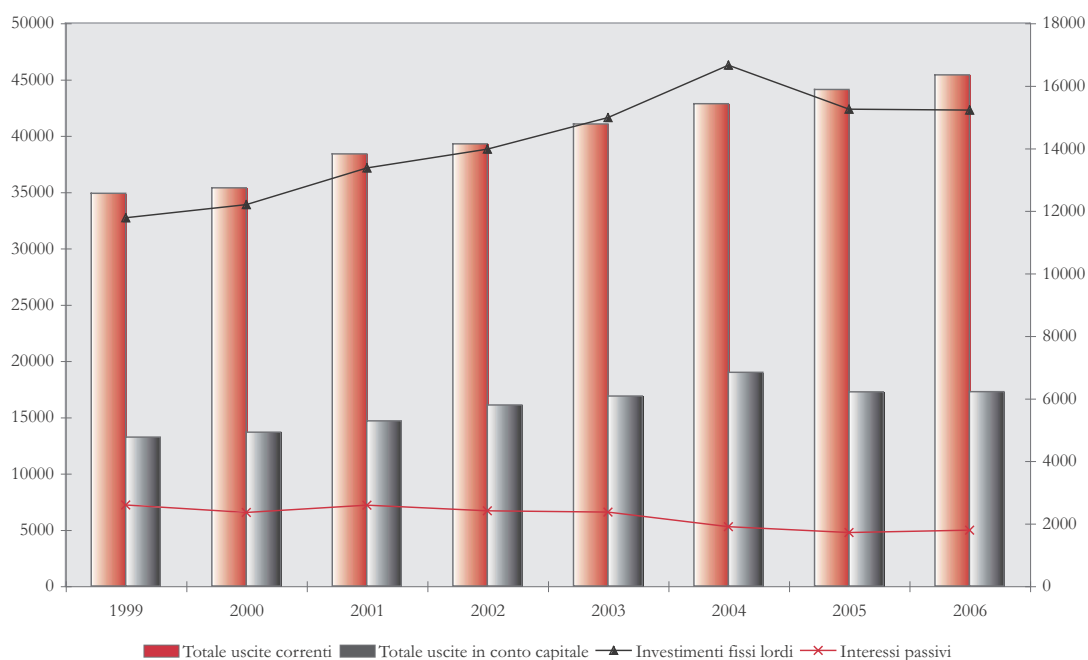
Né il tetto alla spesa né i vincoli sui saldi sembrano invece aver inciso sull'andamento delle spese correnti, che nei Comuni sono cresciute in media del 3,8 per cento l'anno (con una variazione compless-

<sup>5</sup> L'incremento delle entrate comunali è riconducibile all'incremento del gettito ICI (+31 per cento in valore assoluto, 1999-2006) e all'introduzione dell'addizionale Irpef nel 1999, progressivamente estesa ad una platea sempre più ampia di Comuni, che hanno negli anni aumentato le aliquote applicate (le aliquote si compongono di una parte fissa e di una variabile, pari ad un massimo di 0,2 punti percentuali l'anno, entro un tetto di 0,5 in un triennio). L'autonomia tributaria dei Comuni è stata tuttavia frenata nel 2003 e 2004 dal blocco della facoltà di variazione dell'aliquota dell'addizionale.

<sup>6</sup> La crescita è dovuta all'introduzione dell'addizionale Irpef nel 1999 e soprattutto all'introduzione delle nuove imposte provinciali, l'imposta Provinciale di Trascrizione (IPT) e l'imposta assicurazione su RC- auto, il cui gettito dipende dalla variazione del numero di autoveicoli e del prezzo delle polizze di assicurazione.

<sup>7</sup> Le spese di parte capitale rappresentano circa il 27-30 per cento delle uscite complessive dei Comuni, per un ammontare di 17.265 milioni di euro nel 2006, e il 24-29 per cento di quelle delle Province, per un ammontare pari a 3.672 milioni di euro. All'interno delle spese di parte capitale, circa l'88 per cento per i Comuni e l'80 per cento per le Province, è costituito da spese per investimenti fissi lordi. Tra l'altro, la spesa per investimenti effettuata a livello locale (Regioni incluse) rappresenta circa l'80 per cento della spesa per investimenti effettuata dalla P.A.

**Grafico 1 - Il conto economico delle Amministrazioni Comunali 1999-2006: le spese (milioni di euro)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat. Note: La scala di destra si riferisce alle uscite, la scala di sinistra agli investimenti e alle uscite per interessi passivi.

siva del 30,3 per cento dal 1999 al 2006), nonostante la flessione del 31 per cento (1999-2006) nelle spese per interessi passivi conseguita grazie ai bassi tassi e alla ristrutturazione dello stock di debito. La spesa corrente primaria dei Comuni è cresciuta anche nel 2005 (+3,57 per cento), quando vigeva il vincolo alla spesa complessiva, e nel 2006 (+ 2,88 per cento), quando era prevista una sua flessione rispetto al valore 2004<sup>8</sup>. Essa è cresciuta persino quando, nelle versioni 2002 e 2003 del Patto, era previsto che essa non aumentasse più del 4,5 per cento rispetto all'ammontare del 2000. Al contrario, nei conti economici consuntivi per il 2002 e per il 2003, la spesa corrente per i Comuni risulta crescere, rispettivamente, dell' 11 e del 16 per cento in più rispetto al valore del 2000; per le Province i risultati sono ancora peggiori, con percentuali rispettivamente pari a 36,4 e a 47,4.

Si potrebbe forse ipotizzare una relazione tra il peggioramento dei disavanzi nel periodo 2000-03 e alcune modifiche apportate al Patto per gli enti locali, in particolare:

- il passaggio, a partire dal 2001, da obiettivi espressi in percentuale del PIL e destinati a correggere saldi tendenziali ad obiettivi calcolati rispetto a saldi storici,
- l'aumento, anno dopo anno, del numero di voci di bilancio escluse dal calcolo del saldo obiettivo (vedi Tabella 1).

Tale progressivo indebolimento dei vincoli potrebbe aver contribuito a peggiori risultati sui conti economici consuntivi, sebbene formalmente le Amministrazioni Comunali abbiano rispettato in misura sempre crescente gli obiettivi formulati in termini di saldo finanziario (vedi Tabella 3).

Infine, è interessante osservare l'evoluzione del debito consolidato delle Amministrazioni Locali negli anni di applicazione del Patto (Tabella 7). A differenza del patto esterno e di quello che accade in altri paesi UE<sup>9</sup>, in Italia il Patto interno non è mai stato applicato al debito degli enti territoriali<sup>10</sup>, sebbene ripetutamente le Leggi Finanziarie limitassero la possibilità per gli enti locali di accendere mutui per il finanziamento degli investimenti. Il debito delle Amministrazioni locali ha mostrato un trend crescente: nel 1999 esso era pari al 2,9 per cento del PIL (il 2,55 per cento del debito della P.A.) e nel 2006 è cresciuto fino 7,3 per cento del PIL coprendo il 6,9 per cento del debito complessivo della P.A.. Il de-

<sup>8</sup> Per le Province, l'andamento di queste variabili è del tutto analogo, ma più accentuato: le spese correnti sono cresciute in media dell'otto per cento l'anno, con una variazione complessiva del 69,7 per cento nel periodo. La spesa per interessi è diminuita solo dell'otto per cento, ma la spesa corrente primaria è cresciuta del 5,5 e del 4,9 per cento nel 2005 e nel 2006.

bito delle Amministrazioni Locali è quindi cresciuto anche negli anni in cui il debito complessivo della P.A. diminuiva. All'interno delle Amministrazioni locali sono i Comuni, insieme alle Regioni, gli enti detentori della quota maggiore di debito (il 41,8 per cento per entrambi nel 2006). Negli anni 1999-2006, l'ammontare del debito delle Amministrazioni Comunali<sup>11</sup> è raddoppiato, passando da 1,29 per cento del PIL a 3,07 per cento. Il notevole aumento che si osserva tra il 2002 ed il 2003 è tuttavia in parte di natura puramente contabile e dovuto alla riclassificazione della Cassa Depositi e Prestiti (ora CDP s.p.a.) al di fuori della Pubblica Amministrazione. Dal grafico 2 si osserva l'aumento dei prestiti contratti dai Comuni con la Cassa Depositi e Prestiti (1,4 per cento del PIL nel 2004 e 2,01 per cento nel 2006) e la riduzione, in rapporto al PIL, delle altre forme di finanziamento. Il debito delle Amministrazioni Comunali presenta un trend costantemente crescente, anche negli anni in cui l'indebitamento si riduce, e che lo porta a rappresentare una quota crescente sul debito della Pubblica Amministrazione: da 1,19 per cento sul totale del debito P.A., a 2,87 per cento. In conclusione, se il Patto interno sembra influire molto modestamente sui risultati di conto economico, non sembra, invece, per nulla incidere sull'evoluzione del debito delle Amministrazioni Comunali. Questi scarsi risultati possono essere in parte imputati a difetti nel disegno della regola fiscale e al suo progressivo ammorbidimento, e, per altro verso, sono legati alla struttura ancora incompiuta del progetto di federalismo fiscale in Italia. Lo scarto che tuttora permane tra l'assegnazione di responsabilità sulle spese e sulle entrate agli enti di governo inferiore crea infatti un vincolo di bilancio relativamente morbido, al quale contribuisce anche la scarsa credibilità di un "no bail out" commitment del governo centrale quando le funzioni delegate siano relative a programmi di spesa politicamente sensibili (le spese sanitarie o di assistenza, ad esempio). La recente crescita del debito delle Amministrazioni Locali è un chiaro segno della presenza di questo vincolo di bilancio non stringente, che richiederebbe una correzione attraverso l'imposizione di regole rigorose sull'assunzione di debito (Rodden, 2002).

**Tabella 7 - Il debito consolidato della P.A. e delle Amministrazioni locali (1998-2006): valori assoluti, composizione del tasso di crescita e percentuali su PIL**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Debito PA	1.280.554	1.300.106	1.357.259	1.367.184	1.392.401	1.443.407	1.511.210	1.575.447
Debito Amm. Centrali	1.247.714	1.254.797	1.307.859	1.315.181	1.318.226	1.364.909	1.421.084	1.467.219
Debito Amm Locali	32.705	39.229	41.409	46.503	71.412	77.040	90.070	108.173
Debito enti previdenza	135	6.079	7.992	5.500	2.763	1.458	55	55
Valori in % PIL								
Debito PA	113,62	109,16	108,70	105,56	104,27	103,80	106,20	106,78
Debito Amm. Centrali	110,70	105,35	104,74	101,54	98,72	98,16	99,86	99,45
Debito Amm Locali	2,90	3,29	3,32	3,59	5,35	5,54	6,33	7,33
Debito enti previdenza	0,01	0,51	0,64	0,42	0,21	0,10	0,00	0,00
Composizione tasso di crescita								
Debito PA		0,015	0,044	0,007	0,018	0,037	0,047	0,043
Debito Amm. Centrali		0,006	0,041	0,005	0,002	0,034	0,039	0,031
Debito Amm Locali		0,005	0,002	0,004	0,018	0,004	0,009	0,012
Debito enti previdenza		0,005	0,001	-0,002	-0,002	-0,001	-0,001	0,000

segue

<sup>9</sup> Per una rassegna delle regole sub-nazionali sul debito applicate nei paesi OCSE, si veda Joumard et al. (2005).

<sup>10</sup> Nel 1999 il debito era stato inserito nel Patto interno, ma solo in un procedimento premiale. Gli enti locali che fossero riusciti, per almeno cinque anni, a ridurre in modo progressivo e continuativo l'ammontare del debito sul PIL (almeno il 10 per cento nel quinquennio), soprattutto utilizzando la formazione di risparmi o politiche di dismissioni mobiliari, avrebbero potuto beneficiare di un procedimento premiale realizzato attraverso l'estinzione anticipata e agevolata dei mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti (Legge 448/98, art. 28 comma 3). Limiti all'assunzione di debito erano stati imposti, questa volta con intento sanzionatorio, anche dalle Leggi Finanziarie 2005 e 2006, agli enti che non rispettassero gli obiettivi del Patto interno: questi non avrebbero potuto far ricorso al debito né per finanziare la spesa per investimenti né per acquistare beni e servizi in misura superiore ai corrispondenti valori di spesa effettuati nell'ultimo anno di rispetto del Patto.

<sup>11</sup> Si tratta del debito consolidato, che esclude le passività detenute da altri enti appartenenti alla P.A.. Il debito è calcolato come somma delle passività finanziarie relative a monete e depositi, titoli diversi da azioni, prestiti (sono esclusi quindi i debiti commerciali e gli strumenti derivati). Il dato sul debito delle Amministrazioni Comunali viene fornito dalla Banca d'Italia separatamente dal debito delle Amministrazioni Provinciali solo a partire dal 2000.

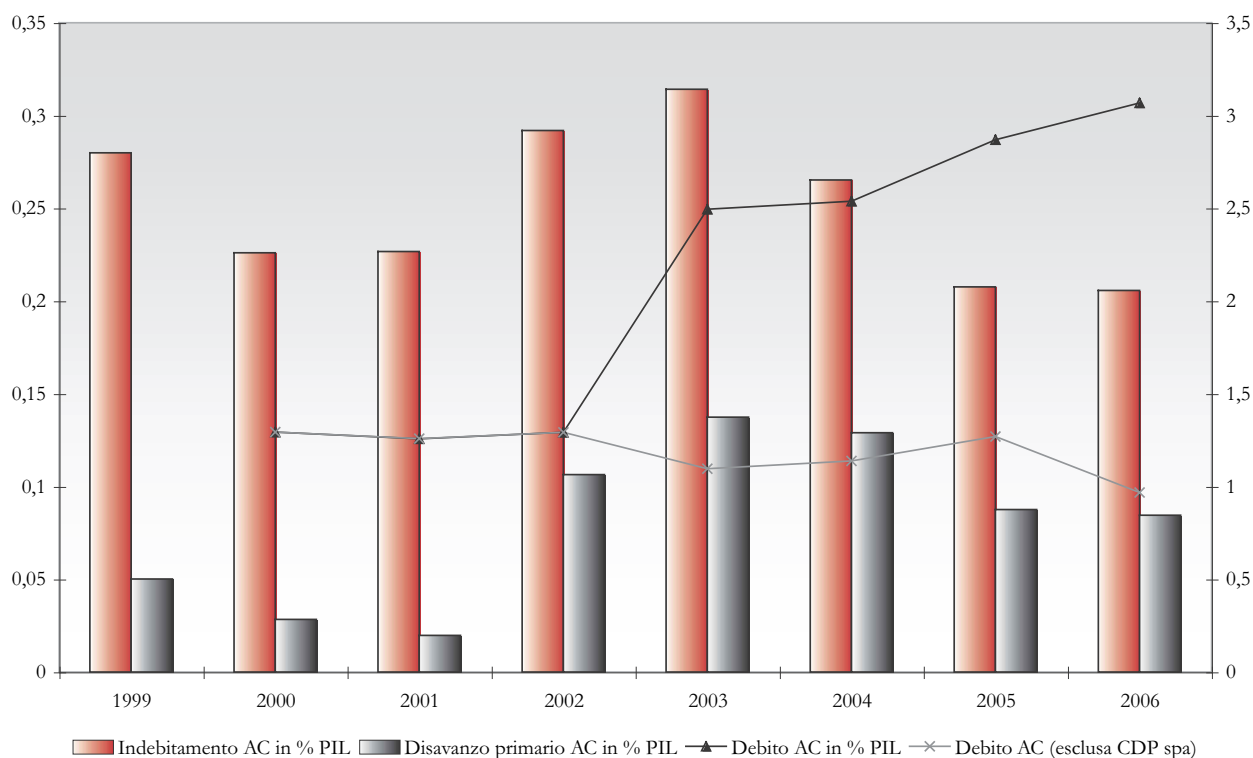
**segue Tabella 7 - Il debito consolidato della P.A. e delle Amministrazioni locali (1998-2006):  
 valori assoluti mln. Euro, composizione del tasso di crescita e percentuali su PIL**

	1999*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Debito Amm Locali</b>	32.705	39.229	41.409	46.503	71.412	77.040	90.070	108.173
Debito Regioni	14.766	17.711	19.238	22.237	27.628	30.431	34.107	45.186
Debito Province		1.487	1.595	1.960	4.790	5.685	7.286	8.686
Debito Comuni	14.796	15.411	15.704	16.744	33.325	35.295	40.842	45.266
Debito altri enti	3.143	4.527	4.871	5.562	5.669	5.629	7.835	9.036
Valori in % PIL								
<b>Debito Amm Locali</b>	2,90	3,29	3,32	3,59	5,35	5,54	6,33	7,33
Debito Regioni	1,31	1,49	1,54	1,72	2,07	2,19	2,40	3,06
Debito Province		0,12	0,13	0,15	0,36	0,41	0,51	0,59
Debito Comuni	1,31	1,29	1,26	1,29	2,50	2,54	2,87	3,07
Debito altri enti	0,28	0,38	0,39	0,43	0,42	0,40	0,55	0,61
Composizione tasso di crescita								
<b>Debito Amm Locali</b>		0,199	0,056	0,123	0,536	0,079	0,169	0,201
Debito Regioni		0,090	0,039	0,072	0,116	0,039	0,048	0,123
Debito Province			0,003	0,009	0,061	0,013	0,021	0,016
Debito Comuni		0,064*	0,007	0,025	0,357	0,028	0,072	0,049
Debito altri enti		0,042	0,009	0,017	0,002	-0,001	0,029	0,013

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia. (Relazione Annuale - Appendice, vari anni). I dati sul debito delle Amministrazioni locali sono forniti nei Supplementi al Bollettino Statistico (anno XVI n. 61 e anno XVII n.62).

\*Il debito delle Province e dei Comuni viene fornito separatamente solo a partire dal 2000.

**Grafico 2 - Debito e disavanzo delle Amministrazioni Comunali: 1999-2006 (in % PIL)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Banca d'Italia.

Note: la scala di destra si riferisce ai saldi, la scala di sinistra al debito. Il dato sul debito delle Amministrazioni Comunali viene fornito dalla Banca d'Italia separatamente dal debito delle Amministrazioni Provinciali solo a partire dal 2000. Nel 2003 la Cassa Depositi e Prestiti viene riclassificata al di fuori della P.A. ed i prestiti da essa erogati figurano quindi nel debito consolidato dei vari comparti della P.A.

## 3. La disciplina più recente: il Patto di Stabilità Interno per gli anni 2007-2010

L'attuale regime del Patto di Stabilità Interno è stato introdotto dalla Legge Finanziaria per il 2007 con riferimento agli anni 2007-2009. La sua estensione al 2010 e alcune modifiche sono contenute nel disegno di legge Finanziaria per il 2008.

Le novità maggiori introdotte dal Patto 2007 si concentrano nel trattamento di Province e Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (art. 1 co. 676-695 della Legge Finanziaria 2007), che sono vincolati, nel periodo 2007-09, a ridurre il proprio saldo finanziario, calcolato come differenza tra entrate finali (escluse le riscossioni di crediti) e spese finali (escluse le concessioni di crediti)<sup>12</sup>. La reintroduzione di un vincolo sui saldi, in sostituzione del tetto alle spese dovrebbe, almeno in parte, mitigare l'effetto negativo prodotto da quest'ultimo sulla spesa in conto capitale ed in particolare sulla spesa per investimenti fissi nel 2005 e nel 2006. Nel Patto 2007 gli enti locali godono di maggiore flessibilità nella composizione del bilancio tra parte corrente e parte capitale, potendo rispettare il vincolo anche attraverso la regolazione del prelievo fiscale. Quest'ultimo, tuttavia, risente del ciclo economico, della distribuzione della capacità fiscale e degli interventi del governo centrale, che hanno in passato condizionato le politiche di entrata degli enti territoriali allo scopo di contenere la pressione fiscale complessiva.

Nelle disposizioni della Legge Finanziaria 2007, gli enti vengono distinti, sulla base del risultato di bilancio (saldo di cassa) mediamente ottenuto nel triennio 2003-05, tra enti in avanzo ed enti in disavanzo, differenziando per le due categorie il calcolo di una cosiddetta 'manovra annuale'. Il saldo obiettivo viene quindi calcolato sia in termini di cassa che di competenza ed è dato dalla somma del saldo medio (per cassa e per competenza) del triennio 2003-2005, aumentato per l'importo della manovra e ridotto per la media 2003-2005 delle eventuali entrate (di cassa e di competenza) in conto capitale relative a dismissioni di patrimonio destinate all'estinzione dei prestiti.

Il disegno di Legge Finanziaria 2008 ha modificato questo quadro, introducendo un diverso saldo di riferimento sia nel calcolo della manovra, sia nel calcolo del saldo obiettivo per gli anni 2008-2010: il nuovo saldo, detto di "competenza mista"<sup>13</sup>, è definito come la somma del saldo di competenza per la parte corrente e del saldo di cassa per la parte in conto capitale (al netto delle entrate per riscossione di crediti e delle uscite per concessione di crediti) (co. 679-bis). La distinzione tra enti in avanzo e in disavanzo continua invece ad essere effettuata sulla base dei saldi medi 2003-05 di cassa (co. 679-bis). Inoltre, a partire dal 2008 agli enti in avanzo non viene imposta alcuna correzione dei saldi e quindi essi fissano i propri obiettivi in misura pari al saldo medio di competenza mista.

In entrambe le versioni del Patto, una delle più apprezzabili novità è il meccanismo sanzionatorio previsto in caso di mancato rispetto degli obiettivi: esso contempla una serie di provvedimenti che scattano automaticamente, con vantaggi in termini di credibilità rispetto alla precedente normativa. Decorso inutilmente il termine per le necessarie correzioni, nei Comuni l'addizionale Irpef aumenta di 0,3 per cento e nelle Province l'imposta provinciale di trascrizione aumenta del 5 per cento. Nel disegno di Legge Finanziaria 2008, il meccanismo sanzionatorio viene ulteriormente

<sup>12</sup> Isac (2007) osserva come nel 2007 la metodologia per il calcolo di tale saldo si avvicini ai criteri utilizzati per il calcolo dell'indebitamento netto della P.A., che è rilevante a livello europeo e che include tra le spese quelle in conto capitale. Nel 2003-04 queste ultime erano escluse dal saldo (differenza tra entrate finali e spese correnti depurate di alcune voci), mentre erano incluse nel tetto alla spesa imposto nel 2005.

<sup>13</sup> In realtà la competenza mista fu introdotta già nel disegno di Legge Finanziaria 2007, ma venne subito tolta nelle successive versioni del maxi-emendamento, poiché non ben accolta dagli enti locali. Successivamente, però, Province e soprattutto Comuni, applicando il patto fondato sul doppio saldo 'puro' di cassa e di competenza, ebbero un ripensamento (anche a fronte della impossibilità di utilizzare gli avanzi di bilancio nella programmazione degli investimenti) che ha portato a inserire un unico saldo 'ibrido' nella nuova versione del Patto di Stabilità Interno.

rafforzato, stabilendo che la mancata trasmissione dei dati alla Ragioneria Generale sia considerata un inadempimento del Patto (co. 686). Si è tuttavia correttamente osservato (Zanardi, 2007) come le sanzioni non siano commisurate all'entità della violazione del Patto, introducendo così un incentivo a cospicui superamenti degli obiettivi. Per chiarezza espositiva ed anche poiché la struttura complessiva del Patto è quella disegnata dalla Legge Finanziaria 2007, inizieremo con la descrizione delle norme introdotte da quest'ultima, e che continuano a valere inalterate per l'anno 2007, per poi passare alle correzioni apportate dal recente disegno di Legge Finanziaria 2008 e che si applicano agli anni 2008-2010.

### 3.1. L'aritmetica del Patto interno disegnato dalla Legge Finanziaria 2007

L'aritmetica del Patto 2007 è riassunta nelle Tabelle 8 e 9. Una delle novità del nuovo Patto è l'abbandono del precedente sistema di determinazione dei saldi obiettivo sulla base di coefficienti applicati a disavanzi di anni precedenti<sup>14</sup> e l'introduzione di una correzione dei saldi, denominata

**Tabella 8 - Il Patto per le Province: Legge Finanziaria 2007 e disegno di Legge Finanziaria 2008**

		LEGGE FINANZIARIA 2007		LEGGE FINANZIARIA 2008	
		Province in disavanzo	Province in avanzo	Province in disavanzo	Province in avanzo
		Sm < 0	Sm > 0	Sm < 0	Sm > 0
2007	Manovra annuale	-0.4 Sm + 0.041 Gc	0.041Gc	-0.4 Sm + 0.041 Gc	0.041Gc
	Saldo obiettivo	0.6 Sm + 0.041 Gc - x Dism	Sm + 0.041Gc - x Dism	0.6 Sm + 0.041 Gc - xDism	Sm + 0.041 Gc - xDism
2008	Manovra annuale	-0.21 Sm + 0.022Gc	0.022 Gc	0.21  Sm  + 0.022Gc	0
	Saldo obiettivo	0.79 Sm + 0.022 Gc - x Dism	Sm + 0.022 Gc - x Dism	Smix + 0.21  Sm  + 0.022Gc - xDism	Smix - xDism, se ? ≤ 0 Smix - (? - 0,022Gc), se ? > 0 e ? > 0,022Gc
2009	Manovra annuale	-0.117 Sm + 0.012Gc	0.012 Gc	0.117 ?Sm?+ 0.012Gc	0
	Saldo obiettivo	0.883Sm + 0.012 Gc - x Dism	Sm + 0.012 Gc - x Dism	Smix + 0.117  Sm  + 0.012Gc - xDism	Smix - xDism, se ? ≤ 0 Smix - (? - 0.012Gc), se ? > 0 e ? > 0.012Gc
2010	Manovra annuale			0.117 ?Sm? + 0.012Gc	0
	Saldo obiettivo			Smix + 0.117  Sm  + 0.012Gc - xDism	Smix - xDism, se ? ≤ 0 Smix - (? - 0,012 Gc), se ? > 0 e ? > 0.012Gc

Note. Sm: media triennale per il periodo 2003-2005 dei saldi consuntivi di cassa/competenza; Sm > 0: disavanzo medio (cassa), Sm > 0: avanzo medio (cassa).

Smix: media triennale per il periodo 2003-2005 dei saldi di competenza mista.

Gc: media triennale per il periodo 2003-2005 della spesa corrente di cassa

Dism: media 2003-2005 delle entrate in conto capitale (cassa) derivanti da dismissioni di patrimonio mobiliare ed immobiliare

x: quota della media 2003-2005 delle entrate in conto capitale derivanti da dismissioni di patrimonio mobiliare ed immobiliare (Dism) destinate all'estinzione anticipata dei prestiti

? = [ (1-x) Dism - 0,15 EF], dove EF: entrate finali

<sup>14</sup> Per il 2001 il saldo finanziario obiettivo doveva risultare inferiore a quello del 1999 aumentato del 3 per cento. Nel 2002 e nel 2003 l'obiettivo era il disavanzo del 2000 aumentato del 2,5 per cento.

**Tabella 9 - Il Patto per i Comuni: Legge Finanziaria 2007 e disegno di Legge Finanziaria 2008**

Comuni	Legge Finanziaria 2007		Legge Finanziaria 2008	
	Comuni in disavanzo Sm < 0	Comuni in avanzo Sm > 0	Comuni in disavanzo Sm < 0	Comuni in avanzo Sm > 0
	Tetto alla manovra		Tetto alla manovra	
2007	Criterio per l'applicabilità del tetto manovra*	$0.33 \text{ } \text{?Sm}   + 0.029 \text{ } \text{Gc} > 0.08 \text{ } \text{Gf}$	$0.33 \text{ } \text{?Sm}   + 0.029 \text{ } \text{Gc} > 0.08 \text{ } \text{Gf}$	$0.33 \text{ } \text{?Sm}   + 0.029 \text{ } \text{Gc} > 0.08 \text{ } \text{Gf}$
	Manovra annuale	$0.33   \text{Sm}   + 0.029 \text{ } \text{Gc}$	$0.08 \text{ } \text{Gf} = 0.08(\text{Gc}+\text{Gk})$	$0.08 \text{ } \text{Gf} = 0.08(\text{Gc}+\text{Gk})$
	Saldo obiettivo	$0.675\text{m} + 0.029 \text{ } \text{Gc} - \text{xDis} \text{m}$	$\text{Sm} + 0.08 \text{ } \text{Gf} - \text{x} \text{ } \text{Dis} \text{m}$	$\text{Sm} + 0.08 \text{ } \text{Gf} - \text{x} \text{ } \text{Dis} \text{m}$
2008	Criterio per l'applicabilità del tetto manovra*	$0.205 \text{ } \text{?Sm}   + 0.017\text{Gc} > 0.08 \text{ } \text{Gf}$	$0.205 \text{ } \text{?Sm}   + 0.017\text{Gc} > 0.08 \text{ } \text{Gf}$	$0.205 \text{ } \text{?Sm}   + 0.017\text{Gc} > 0.08 \text{ } \text{Gf}$
	Manovra annuale	$0.205   \text{Sm}   + 0.017\text{Gc}$	$0.08 \text{ } \text{Gf} = 0.08(\text{Gc}+\text{Gk})$	$0.08 \text{ } \text{Gf} = 0.08(\text{Gc}+\text{Gk})$
	Saldo obiettivo	$0.795 \text{ } \text{Sm} + 0.017\text{Gc} - \text{x} \text{ } \text{Dis} \text{m}$	$\text{Sm} + 0.08 \text{ } \text{Gf} - \text{x} \text{ } \text{Dis} \text{m}$	$\text{Sm} + 0.08 \text{ } \text{Gf} - \text{x} \text{ } \text{Dis} \text{m}$
2009	Criterio per l'applicabilità del tetto manovra*	$0.155 \text{ } \text{?Sm}   + 0.013\text{Gc}$	$0.155 \text{ } \text{?Sm}   + 0.013\text{Gc} > 0.08 \text{ } \text{Gf}$	$0.155 \text{ } \text{?Sm}   + 0.013\text{Gc} > 0.08 \text{ } \text{Gf}$
	Manovra annuale	$0.155 \text{ } \text{?Sm}   + 0.013\text{Gc}$	$0.08 \text{ } \text{Gf} = 0.08(\text{Gc}+\text{Gk})$	$0.08 \text{ } \text{Gf} = 0.08(\text{Gc}+\text{Gk})$
	Saldo obiettivo	$0.845 \text{ } \text{Sm} + 0.013\text{Gc} - \text{x} \text{ } \text{Dis} \text{m}$	$\text{Sm} + 0.08 \text{ } \text{Gf} - \text{x} \text{ } \text{Dis} \text{m}$	$\text{Sm} + 0.08 \text{ } \text{Gf} - \text{x} \text{ } \text{Dis} \text{m}$
2010	Criterio per l'applicabilità del tetto manovra*		$0.155 \text{ } \text{?Sm}   + 0.013\text{Gc} > 0.08 \text{ } \text{Gf}$	$0.155 \text{ } \text{?Sm}   + 0.013\text{Gc} > 0.08 \text{ } \text{Gf}$
	Manovra annuale		$0.08 \text{ } \text{Gf} = 0.08(\text{Gc}+\text{Gk})$	$0.08 \text{ } \text{Gf} = 0.08(\text{Gc}+\text{Gk})$
	Saldo obiettivo		$\text{Sm} + 0.08 \text{ } \text{Gf} - \text{x} \text{ } \text{Dis} \text{m}$	$\text{Sm} + 0.08 \text{ } \text{Gf} - \text{x} \text{ } \text{Dis} \text{m}$

Note. \* Il criterio prevede che se la manovra è maggiore dell'8% della media triennale 2003-2005 delle spese finali (al netto delle concessioni di crediti), allora essa viene limitata all'8% della suddetta media triennale.  
 Sm: media 2003-2005 dei saldi consuntivi di cassa. Sm > 0: disavanzo medio (cassa), Sm < 0: avanzo medio (cassa).  
 Smix: media triennale per il periodo 2003-2005 dei saldi di competenza mista.  
 Gc: media 2003-2005 spesa corrente di cassa (Titolo I). Gf: media 2003-05 spese finali. Gk: media 2003-2005 spese in c/ capitale (Titolo II).  
 Dis: media 2003-2005 delle entrate in conto capitale (cassa) derivanti da dismissioni di patrimonio mobiliare/ immobiliare  
 x: quota della media 2003-2005 delle entrate in conto capitale derivanti da dismissioni di patrimonio mobiliare ed immobiliare (Dis) destinate all'estinzione anticipata dei prestiti  
 ? =  $[(1-x) \text{Dis} - 0,15 \text{EF}]$ , dove EF: entrate finali

‘manovra’. La prima considerazione è che non si tratta di una manovra nel vero senso del termine, perché non è la correzione del saldo tendenziale dell’anno di riferimento, ma la correzione di una media storica. Il calcolo della cosiddetta ‘manovra’ non ha legami con gli effettivi interventi attuati dagli enti locali, ma è funzionale unicamente alla determinazione del saldo obiettivo.

Il calcolo della manovra è differenziato a seconda che l’ente sia in avanzo o in disavanzo medio di cassa nel triennio 2003-2005. Per gli enti con avanzo medio di cassa nel triennio 2003-2005, l’importo annuo della manovra viene determinato utilizzando esclusivamente la media triennale (2003-2005) della spesa corrente di cassa, ponderata secondo coefficienti decrescenti nel tempo. Per gli enti con disavanzo medio di cassa nel triennio 2003-2005, l’importo annuo della manovra è la somma ponderata di due variabili: la media triennale (2003-2005) della spesa corrente di cassa e la media (2003-2005) dei saldi consuntivi di cassa. La correzione introdotta è dunque di tipo proporzionale e in essa l’ammontare delle spese medie di cassa interviene come *proxy* della dimensione dell’ente per differenziare la manovra per enti con il medesimo saldo.

Nella determinazione del saldo obiettivo non va sottovalutata la dimensione delle dismissioni, che concorrono a ridurlo per la quota destinata all’estinzione anticipata dei prestiti. Come sarà evidente nel caso degli enti locali del Lazio, in alcuni casi il valore medio 2003-05 delle dismissioni è superiore all’importo della manovra e, nell’eventualità che esse siano per buona parte destinate alla riduzione del debito, potrebbero addirittura comportare una manovra negativa. Questa clausola, che consente di tenere conto dello sforzo effettuato nel triennio 2003-05 nella riduzione del debito delle amministrazioni comunali e provinciali, non è tuttavia un incentivo a futuri maggiori sforzi di contenimento del debito, ma costituisce una sorta di premialità *ex post*. Il debito entra quindi, ma solo indirettamente e solo per il passato, nella determinazione dei vincoli di finanza pubblica degli enti locali.

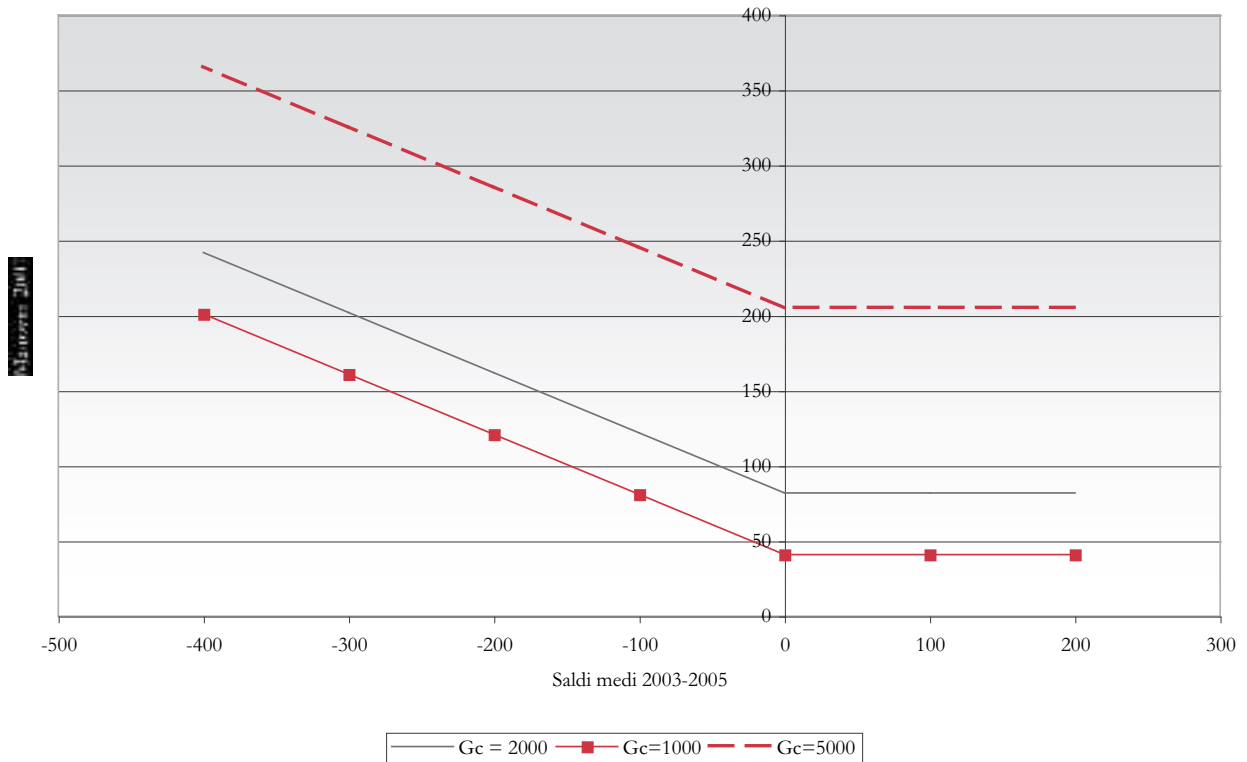
Inoltre, per i soli Comuni viene introdotto un tetto all’importo annuo della manovra, la quale non deve risultare maggiore dell’8 per cento della media triennale 2003-2005 delle spese finali (al netto delle concessioni di crediti): manovre di importo superiore vengono limitate al tetto. Tale particolare moderazione nel trattamento dei Comuni con gravi disavanzi comporta l’introduzione di un’ulteriore variabile nel calcolo della manovra e, implicitamente, la considerazione delle spese in conto capitale nel calcolo dei saldi obiettivo, dal momento che le spese finali includono sia le spese correnti sia quelle in conto capitale.

In sostanza, il Patto 2007 disegna un quadro abbastanza complesso, che cerca di differenziare l’entità del concorso alla manovra per ogni singolo ente, diversamente del passato quando essa era definita in misura uguale per tutti. Tale differenziazione presenta elementi positivi, ma anche alcune incongruenze, che emergono analizzando la semplice aritmetica dei vincoli e degli obiettivi ed effettuando alcune simulazioni.

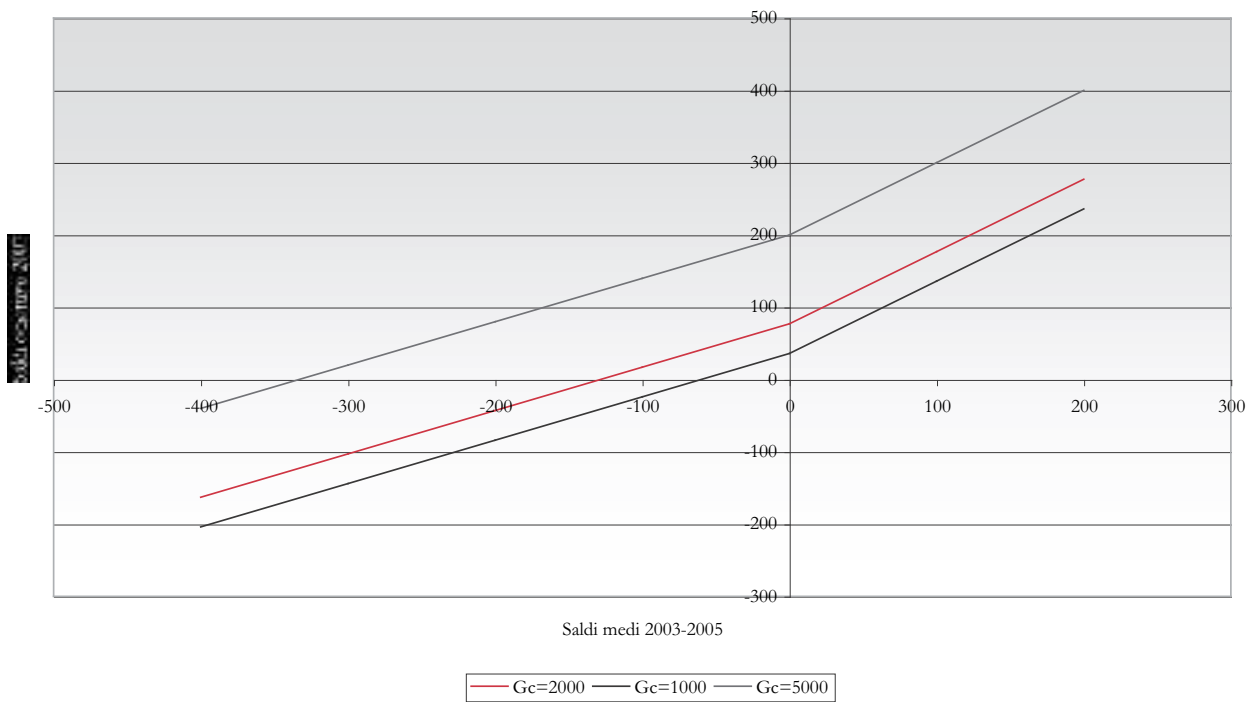
### 3.2. Manovra e saldi obiettivo per le Province

La manovra per il 2007 viene presentata nel Grafico 3 (risultati del tutto analoghi valgono per anni 2008 e 2009). L’andamento spezzato della manovra rispetto al saldo medio 2003-05 si spiega con il fatto che, per le Province in avanzo essa dipende positivamente solo dal livello medio di spesa corrente, mentre per le Province in disavanzo essa è funzione diretta sia del saldo medio sia della spesa media corrente. Per le Province in avanzo, questo significa che, a parità di spesa, enti con differenti performance di bilancio devono effettuare la medesima correzione. Questa asimmetria, che si sostanzia nel riferire la manovra alla sola spesa corrente e nel non premiare con una manovra più contenuta gli enti con avanzi maggiori, si può giustificare con esigenze di contenimento del disavanzo complessivo del comparto. L’andamento del saldo obiettivo rispetto al saldo medio 2003-05 risente dell’andamento della manovra: ne risulta una relazione proporzionale che impone alle Province in disavanzo obiettivi più ambiziosi perché la correzione del saldo medio è funzione anche del saldo storico (Grafico 4).

**Grafico 3 - Il Patto 2007 per le Province: saldi medi 2003-05 e manovra 2007 per diversi livelli di spesa media corrente (Gc)**

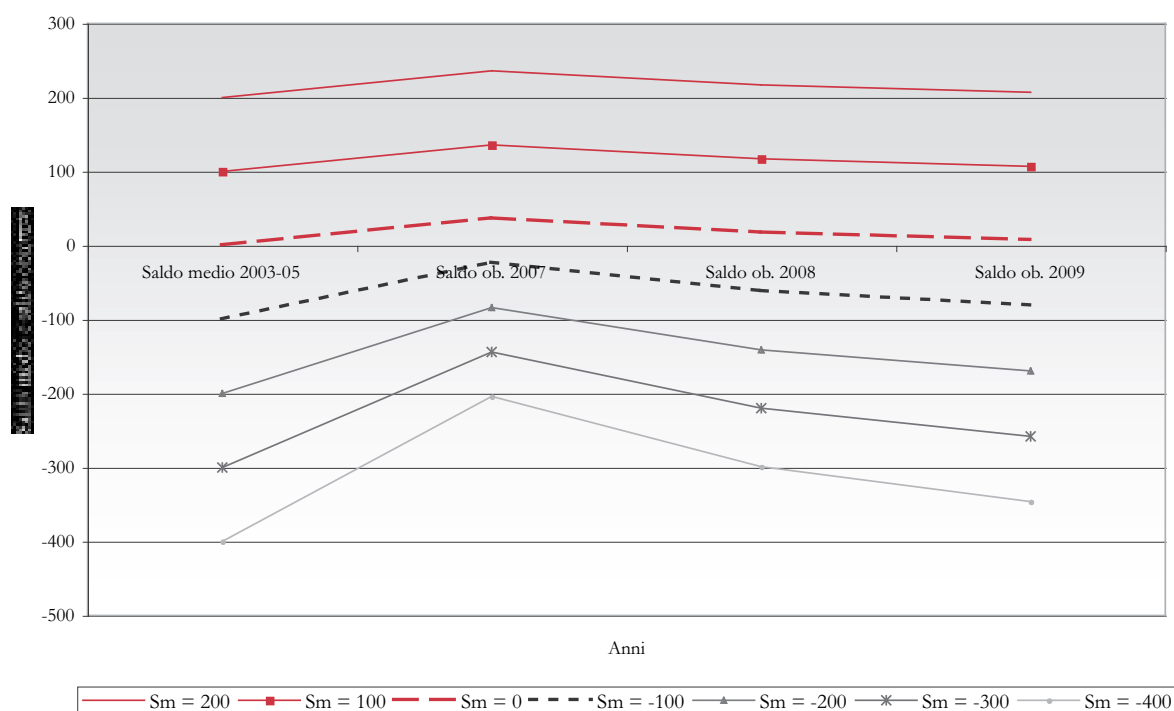


**Grafico 4 - Il Patto per le Province: saldi medi 2003-05 e saldi obiettivo 2007 per diversi livelli di spesa media corrente (Gc)**



Infine, se i saldi obiettivo del 2007 migliorano considerevolmente la media degli avanzi/disavanzi del triennio precedente, tuttavia per gli anni successivi gli obiettivi sono molto più modesti, tanto che nel 2009 essi si discostano di poco dal livello medio del triennio 2003-05 (Grafico 5). Tale risultato è imputabile ai coefficienti applicati al 2008 e 2009, che sono inferiori a quelli del 2007, e che si applicano sulla stessa base, cioè i valori medi del triennio 2003-2005, invece che sui valori dei saldi e delle spese del 2007 o su una media mobile che includesse i risultati raggiunti nel 2007.

**Grafico 5 - Il Patto 2007 per le Province: saldo medio e saldi obiettivo 2007-09**  
 (media spese correnti, Gc=1000)

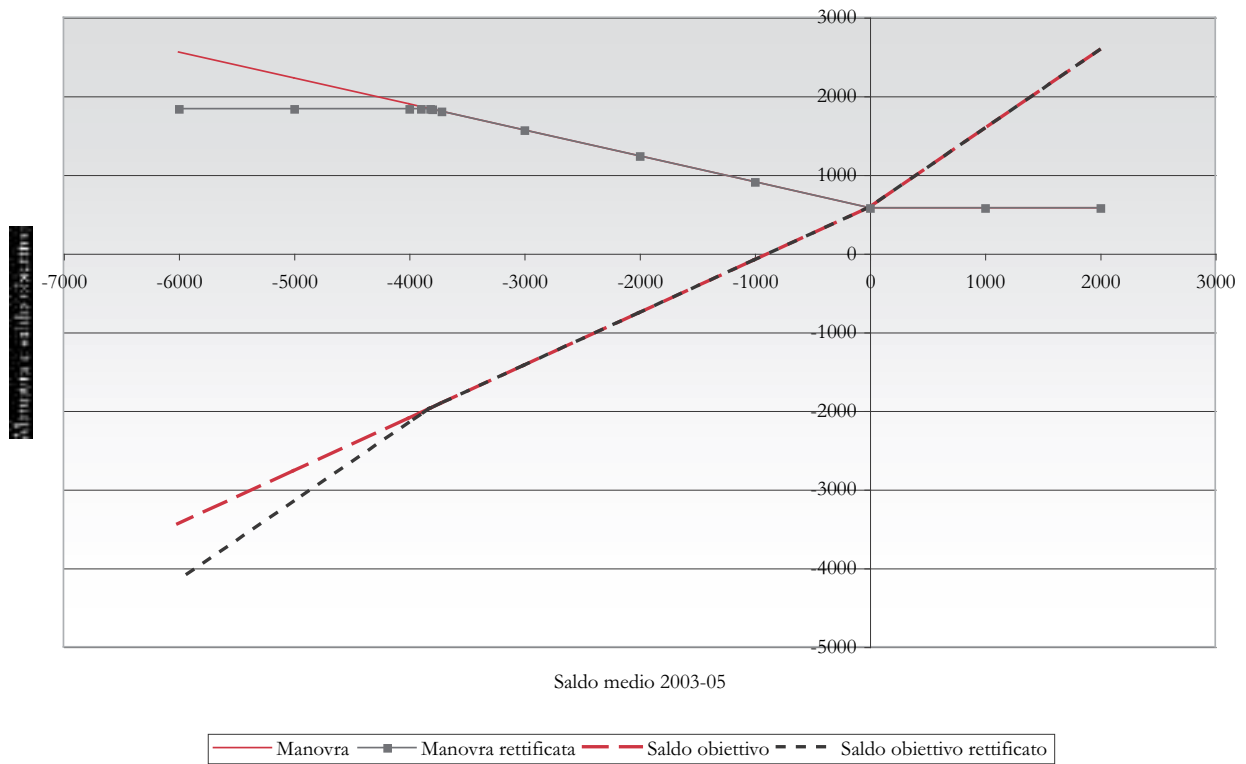


### 3.3. Manovra e saldi obiettivo per i Comuni

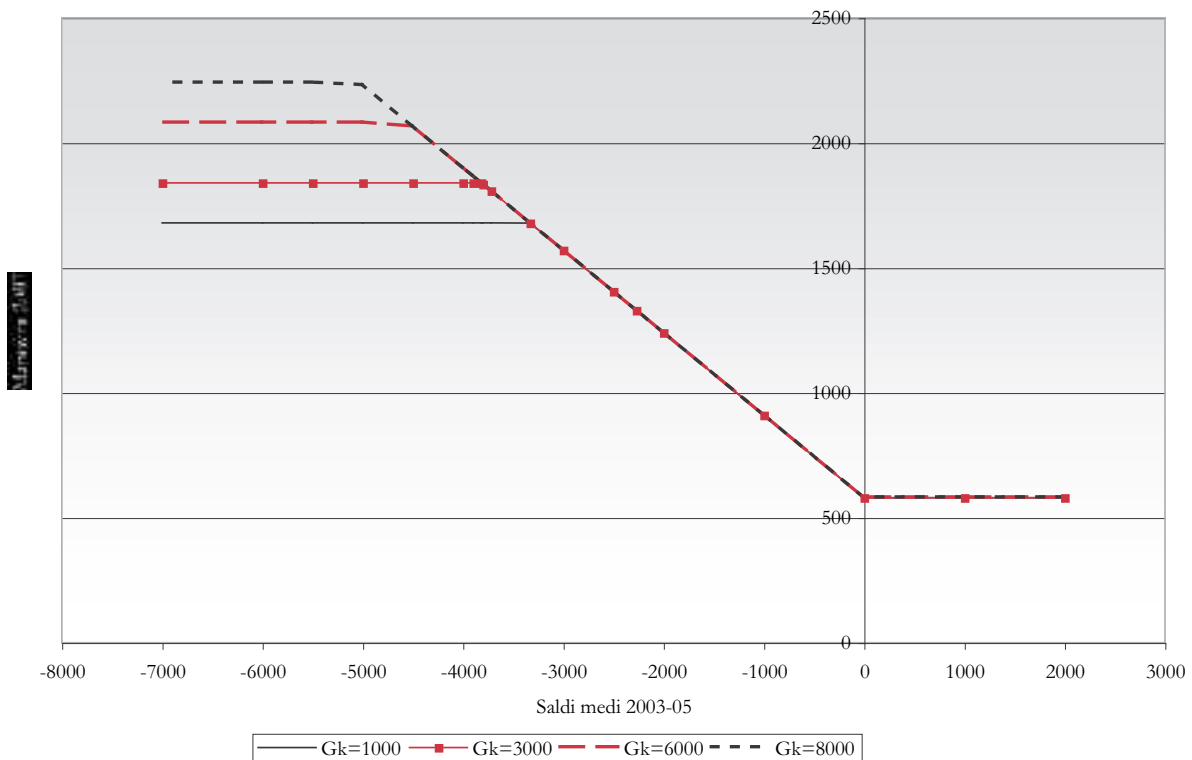
Considerazioni del tutto analoghe a quelle espresse per le Province valgono per i Comuni. L'unica sostanziale differenza sta nella moderazione del trattamento dei Comuni con gravi disavanzi. Dal Grafico 6 si osserva l'effetto di moderazione della manovra prodotto dal tetto dell'8 per cento. Tale moderazione nel rientro del deficit potrebbe essere giustificata se la sua finalità fosse quella di tener conto di disavanzi provocati da spese di parte capitale particolarmente elevate: non questa però la *ratio* del Patto, che non distingue esplicitamente tra Comuni con diversi livelli di spese per investimento.

Tuttavia, come osservato in precedenza, dal momento che le spese finali includono sia le spese correnti sia quelle in conto capitale, il tetto alla manovra comporta di fatto l'implicita considerazione delle spese in conto capitale nel calcolo dei vincoli. Tale considerazione non va però nel senso sperato, perché, a parità di spese medie correnti, maggiori spese medie 2003-05 di parte capitale accrescono le spese finali e allontanano il tetto alla manovra: in sostanza, *coeteris paribus*, l'aver sostenuto maggiori spese per investimento nel triennio 2003-05 inasprisce la manovra per i Comuni in grave disavanzo (Grafico 7).

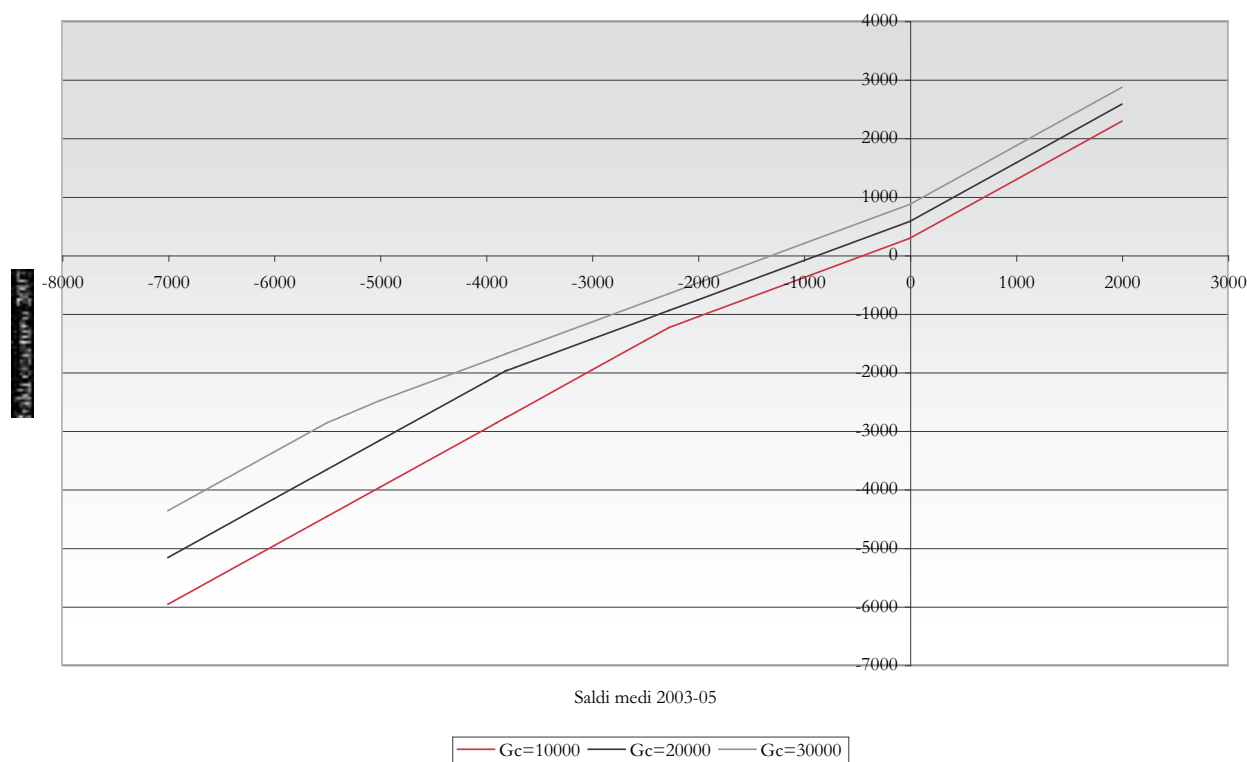
**Grafico 6 - Il Patto 2007 per i Comuni: manovra, manovra rettificata per il tetto e saldi 2007 (media spese correnti,  $G_c=20.000$ ; media spese in conto capitale,  $G_k=3000$ )**



**Grafico 7 - Il Patto per i Comuni: saldi medi 2003-05 e manovra 2007 per diversi livelli di spesa in conto capitale (media spese correnti,  $G_c=20.000$ )**



**Grafico 8 - Il Patto per i Comuni: saldi medi 2003-05 e obiettivi 2007 per diversi livelli di spesa media corrente (media spese in conto capitale,  $G_c=3000$ )**



L'andamento dei saldi obiettivo nel triennio è riportato nel Grafico 8: la retta presenta due punti d'angolo, che definiscono un intervallo all'esterno del quale i vincoli sono meno stringenti (enti in avanzo ed enti in grave disavanzo). Gli enti compresi tra tali punti sono invece quelli su cui la correzione richiesta è maggiore. La posizione dei punti d'angolo dipende dal livello medio di spesa corrente e, nel caso di disavanzi, dalla spesa media di parte capitale. La gravità del disavanzo è infatti misurata dal livello di spesa: un medesimo disavanzo può essere 'grave' e richiedere la moderazione nella definizione della manovra se il livello di spesa finale è modesto e non essere tale per livelli di spesa maggiori. Come per le Province, anche nel caso dei Comuni, si osserva una correzione decrescente nel tempo e, di conseguenza, saldi obiettivo nel 2009 che si avvicinano ai saldi medi 2003-05. Un Comune che avesse avuto nel triennio 2003-05 un disavanzo medio di 3.000 euro e un livello medio di spesa corrente di 20.000 euro, nel 2009 avrebbe un saldo obiettivo di -2.280 euro, perdendo buona parte del miglioramento ottenuto nel 2007 (il 52 per cento), quando il disavanzo obiettivo era di 1.435 euro.

### 3.4. Alcune osservazioni sulla formulazione del Patto 2007

La riformulazione del Patto di Stabilità Interno operata dalla Legge Finanziaria 2007, se per un verso ha il pregio di non irrigidire i bilanci degli enti locali grazie al riferimento ad obiettivi espressi in termini di saldo, dall'altro aggiunge altri aspetti critici a quelli, già numerosi, evidenziati dalla letteratura rispetto alle precedenti versioni (Patrizzii, Rapallini e Zito, 2006; Ifel-Ref, 2007). Sono di particolare rilievo, oltre alle osservazioni contenute nei paragrafi precedenti, i seguenti punti:

1. gli effetti relativi all'espressione dei vincoli in termini assoluti;
2. la sostenibilità delle correzioni richieste;
3. l'esclusivo riferimento ai dati storici;
4. la mancanza di incentivi a migliori impieghi delle risorse.

L'aritmetica del Patto prevede una correzione proporzionale a variabili espresse in termini assoluti, senza quindi tener conto delle differenze di dimensione, popolazione, reddito<sup>15</sup>. Per questo motivo, anomale posizioni di bilancio dei singoli enti evidenziate dai valori pro capite (ad esempio, una spesa corrente pro capite eccessiva), non vengono intaccate, ma anzi preservate dal meccanismo disegnato dal Patto. Se, ad esempio, due enti locali hanno la medesima popolazione, uguale avanzo medio ed uguale livello di spesa media di parte capitale, ma livelli di spesa media corrente molto diversi, avranno manovre e saldi obiettivo diversi in valore assoluto<sup>16</sup> (Tabella 10). Supponendo che la correzione dei saldi avvenga esclusivamente comprimendo la spesa corrente, dopo la manovra il rapporto tra la spesa corrente di A e di B (C), 1 a 5 (2,5), resterà invariato, sia in termini assoluti sia in termini pro capite. Pertanto il meccanismo del Patto non riesce a far convergere la spesa media pro capite degli enti e quindi a correggere le distorsioni relative ereditate dal passato. Se la correzione avvenisse comprimendo la spesa di parte capitale, risulterebbe compromessa la spesa qualitativamente migliore dell'ente B (C): in questo caso, la scarsa virtuosità nel controllo della spesa corrente si ripercuoterebbe sulla spesa per investimenti, senza per altro modificare lo squilibrio iniziale nei livelli pro capite di spesa corrente. Si osservi, inoltre, come la correzione dei saldi dal lato della spesa corrente sia più sostenibile (-4,1 per cento) di quella da lato delle spese in conto capitale, che comporta una riduzione delle stesse del 13,6 per cento per l'ente A e del 86,3 per cento per B. La rilevanza di questo effetto viene confermata dai risultati ottenuti per i Comuni del Lazio (§. 4.3).

**Tabella 10 - Enti locali con saldo medio positivo: effetti della correzione dal lato della spesa**

Ente locale	Popolazione	Spese correnti (media 2003-05)	Spese in conto capitale (media 2003-05)	Saldo (media 2003-05)	Manovra 2007	Saldo obiettivo 2007	Livello di spesa corrente dopo la correzione	Livello di spesa in conto capitale dopo la correzione
A	1.000	1.000 1	300 0,3	100	41	141	959 0,95	259 0,259
B	1.000	5.000 5	300 0,3	100	205	305	4.795 4,79	95 0,095
C	2.000	5.000 2,5	300 0,15	100	205	305	4.795 2,39	95 0,0475

Nota: in rosso sono indicati i valori pro capite.

Si potrebbe obiettare che, dal momento che il saldo di A e di B è il medesimo, l'ente B, che ha speso di più, ha anche effettuato uno sforzo fiscale maggiore nel reperire risorse e quindi la maggior spesa è solo espressione di autonome decisioni di bilancio. Tuttavia, l'attuale grado di autonomia finanziaria degli enti locali non consente di confermare questa ipotesi. Infatti, per i Comuni e le Province, il rapporto percentuale tra le entrate tributarie ed extratributarie e il totale delle entrate è risultato in calo negli ultimi anni<sup>17</sup>. Si tenga inoltre conto che gli squilibri nei livelli di spesa storica sono anche il frutto di vincoli di bilancio morbidi e dell'accomodamento delle entrate alla dinamica delle spese, realizzato anche con trasferimenti statali a ripiano dei disavanzi.

<sup>15</sup> Gli enti locali sono molto diversi tra loro. Ad esempio, la dimensione delle 107 Province italiane è infatti molto variabile: la popolazione varia infatti dai 172.000 abitanti di Crotone ai 3,8 milioni di Roma e Milano, mentre la superficie passa dai 212 Km<sup>2</sup> di Trieste (8 Comuni) a 6.650 Km<sup>2</sup> di Cosenza (155 Comuni).

<sup>16</sup> Le osservazioni sugli enti locali in avanzo valgono solo per il 2007, dal momento che il disegno di Legge Finanziaria 2008 prevede per essi una manovra pari a zero.

<sup>17</sup> Per il complesso degli enti locali, tale rapporto è passato dal 50,97 per cento in media nel triennio 1996-98, al 48,62 nel triennio 1999-2001, al 48,06 nel triennio 2002-04 (elaborazione su dati contenuti in Malizia, 2005).

Quanto agli enti in disavanzo, la manovra non mantiene più inalterati i rapporti tra le spese pro capite, ma avvantaggia gli enti di maggiori dimensioni. Come mostra l'esempio riportato nella Tabella 11, a parità di saldo medio e di spese pro capite, una Provincia con spesa media corrente di 1.000 deve porsi come obiettivo un disavanzo di 199, mentre una provincia con spesa corrente di 10.000 avrà come obiettivo programmatico un avanzo. Se la correzione avvenisse solo con una riduzione delle spese correnti, restando invariate le entrate, la Provincia A dovrebbe ridurre le spese del 20 per cento, la Provincia B dovrebbe ridurle solo del 5,7 per cento, con una correzione relativa maggiore per l'ente più piccolo. Inoltre, se nel triennio 2003-05 la spesa corrente pro capite di A e B era identica, dopo la correzione il loro rapporto è di uno a 1,2 a vantaggio dell'ente B con maggior livello di spesa. Se la correzione avvenisse con la riduzione delle sole spese di parte capitale, il rapporto tra livelli di spesa in conto capitale pro capite, pari ad uno prima della correzione, sarebbe ora nettamente a favore dell'ente più grande (nella proporzione di uno a 2,45). Si riconferma la maggiore sostenibilità di una correzione dal lato della spesa corrente: per A, la correzione dal lato delle spese di parte capitale comporta una riduzione delle stesse del 67 per cento.

Nel caso dei Comuni, i risultati sono parzialmente modificati dalla presenza del tetto alla manovra, che, a parità di disavanzo, avvantaggia gli enti con livelli di spesa inferiori. I rapporti tra le spese pro capite di conto corrente e di conto capitale, identici prima della manovra, tra i Comuni A e B sono ora rispettivamente di 1 a 1,05 e di 1 a 1,24, sempre con un leggero vantaggio per il Comune B di maggiori dimensioni. Se invece confrontiamo i Comuni A e C, di uguale popolazione ma con livelli di spese cinque volte maggiori nel Comune C, otteniamo che dopo la correzione i rapporti tra le spese pro capite, sia di parte corrente sia di parte capitale, si sono modificati a favore dell'ente che spende di più.

In conclusione, l'utilizzo di variabili di bilancio espresse in termini assoluti non consente di valutare correttamente la posizione degli enti, che sarebbe meglio apprezzata se espressa in termini relativi, e produce risultati incoerenti se valutati in termini di impatto relativo. A sostegno dell'utilizzo di valori relativi si ricorda che i vincoli del Patto europeo sono tutti normalizzati ed espressi in percentuale del PIL.

**Tabella 11 - Enti con saldo medio negativo: effetti della correzione dal lato della spesa**

Provincia	Popolazione	Spese medie correnti	Spese medie in conto capitale	Saldo medio 2003-05	Manovra 2007	Saldo obiettivo 2007	Livello di spesa corrente dopo la manovra 2007	Livello di spesa in conto capitale dopo la manovra 2007
A	1.000	1.000 <b>1</b>	300 <b>0,3</b>	-400	201	-199	799 <b>0,79</b>	99 <b>0,099</b>
B	10.000	10.000 <b>1</b>	3.000 <b>0,3</b>	-400	570	170	9.430 <b>0,94</b>	2.430 <b>0,243</b>
Comune	Popolazione	Spese medie correnti	Spese medie in conto capitale	Saldo medio 2003-05	Manovra 2007	Saldo obiettivo 2007	Livello di spesa corrente dopo la manovra 2007	Livello di spesa in conto capitale dopo la manovra 2007
A	1.000	1.000 <b>1</b>	300 <b>0,3</b>	-400	161 <b>(104)</b>	-296	896 <b>0,89</b>	196 <b>0,196</b>
B	10.000	10.000 <b>1</b>	3.000 <b>0,3</b>	-400	422 <b>(1040)</b>	22	9.430 <b>0,94</b>	2.430 <b>0,243</b>
C	1.000	5.000 <b>5</b>	1.500 <b>1,5</b>	-400	277 <b>(424)</b>	-123	4.723 <b>4,723</b>	1.223 <b>1,223</b>

Nota: in rosso sono indicati i valori pro capite.

Inoltre, il Patto 2007, con il suo costante riferimento non alle variabili tendenziali, ma ai valori storici, è in sostanza una regola fiscale *backward-looking*. Il riferimento alle medie storiche 2003-05 ha, da un lato, l'effetto positivo di evitare comportamenti opportunistici da parte degli enti locali, che su di esse non possono influire. Dall'altro, però, vincola tutto il sistema di controllo delle finanze locali a risultati sempre più lontani nel tempo: nel 2009 la 'manovra' e gli obiettivi verranno calcolati sulla base della spesa e dei saldi di sei anni prima.

Il riferimento solo a dati storici, determina una sostanziale mancanza di incentivi ad un miglior impiego delle risorse e non premia una miglior qualità del bilancio. La differenziazione verticale introdotta è basata sulla sola spesa corrente assoluta e dimentica, non solo i valori in termini relativi, ma anche la composizione della spesa, in particolare il rapporto tra spese di parte capitale e spese correnti, e lo sforzo fiscale, elementi che dovrebbero essere tenuti in considerazione se si intende premiare gli enti più attenti al controllo delle proprie finanze. Nell'unica situazione in cui la spesa di parte capitale diventa rilevante, il tetto dell'8 per cento alla manovra dei Comuni in disavanzo, essa premia gli enti che, a parità di saldo, hanno speso di meno.

Tra l'altro, anche la politica del debito degli enti locali viene trascurata, dal momento che il riferimento ad esso è solo indiretto, attraverso la clausola che consente di fissare un saldo obiettivo ridotto della quota di dismissioni di patrimonio destinate all'estinzione anticipata dei prestiti. Come si rileverà nel paragrafo 4, le dismissioni sono state di valore considerevole nel triennio 2003-05 e, sicuramente, molti enti le hanno in parte utilizzate per estinguere anticipatamente i propri debiti. Questo potrebbe consentire loro una riduzione anche molto sostanziosa nei saldi obiettivo, ma ci si chiede quanto giustificata, dal momento che il premio non viene concesso su uno sforzo da effettuarsi negli anni a venire, ma su uno sforzo compiuto in passato e senza che vi siano incentivi a ripeterlo.

È difficile prevedere quali enti trarranno maggiori vantaggi dal Patto 2007-09. Sicuramente tra essi vi sono gli enti in avanzo che non sono stati troppo virtuosi, perché troppa virtù non paga ai fini del calcolo del saldo obiettivo, e i Comuni con forti squilibri nel passato e, a parità di spese correnti, quelli tra essi con minori investimenti.

### **3.5. Le modifiche introdotte dal disegno di Legge Finanziaria 2008: i saldi di competenza mista**

Il disegno di Legge Finanziaria presentato dal governo alla fine di settembre 2007 introduce alcune varianti nel quadro disegnato finora esaminato, senza tuttavia modificarne sostanzialmente l'assetto. Il periodo di tempo coperto dal Patto viene esteso al 2010 e vengono in parte modificate le modalità di calcolo della manovra e del saldo obiettivo degli Enti locali. Le Tabelle 8 e 9 riportano la nuova aritmetica del Patto.

Viene riconfermato il riferimento ai saldi di bilancio quale elemento centrale per la valutazione del rispetto del Patto. Per il 2007 i saldi obiettivo continuano ad essere calcolati in termini di cassa e di competenza. Per gli anni 2008-10<sup>18</sup>, invece, viene introdotto un nuovo saldo, detto di 'competenza mista'<sup>19</sup>, definito come la somma del saldo di competenza per la parte corrente e del saldo di cassa per la parte in conto capitale (al netto delle entrate per riscossione di crediti e delle uscite per concessione di crediti) (co. 679-bis). La distinzione tra enti in avanzo e in disavanzo continua, invece, ad essere effettuata sulla base dei saldi medi 2003-05 di cassa (co. 679-bis).

<sup>18</sup> Al 2010 si applicano gli stessi parametri fissati per il 2009.

<sup>19</sup> In realtà la competenza mista fu introdotta già nel disegno di Legge Finanziaria 2007, ma venne subito tolta nelle successive versioni del maxi emendamento, poiché non ben accolta dagli enti locali. Successivamente, però, Province e soprattutto Comuni, applicando il patto fondato sul doppio saldo 'puro' di cassa e di competenza, ebbero un ripensamento (anche a fronte della impossibilità di utilizzare gli avanzi di bilancio nella programmazione degli investimenti) che ha portato a inserire un unico saldo 'ibrido' nella nuova versione del Patto di Stabilità Interno.

Inoltre, gli enti in avanzo nel triennio 2003-05 non devono più effettuare correzioni, cioè la loro manovra è di importo pari a zero, e fissano il proprio saldo obiettivo in misura pari al saldo finanziario medio del triennio 2003-05 calcolato in termini di competenza mista. Come si vedrà nel paragrafo 4 per gli enti locali del Lazio, l'entità della riduzione della manovra è considerevole. Inoltre, gli enti in avanzo possono beneficiare di un ulteriore sconto nel computo del proprio saldo obiettivo, se hanno effettuato nel triennio 2003-05 una politica di forti dismissioni. Se la media (2003-05) delle entrate in conto capitale derivanti da dismissioni del patrimonio mobiliare ed immobiliare (escluse quelle destinate all'estinzione anticipata di prestiti) è superiore al 15 per cento della media delle entrate finali, il saldo obiettivo viene ridotto per un importo pari alla differenza (se positiva) tra tale eccesso di entrate e l'importo annuo della manovra, calcolata secondo i parametri dettati dalla Legge Finanziaria 2007 (co. 681-bis).

In sostanza, la Legge Finanziaria 2008 tenta di avvicinare ulteriormente i saldi rilevanti per il Patto interno al saldo utilizzato in sede europea per verificare il rispetto degli obiettivi nazionali (Indebitamento Netto): il saldo di competenza mista è infatti un ibrido che tende alla nozione di indebitamento netto. Sulla definizione e l'impiego di tale saldo si aprono tuttavia alcune questioni.

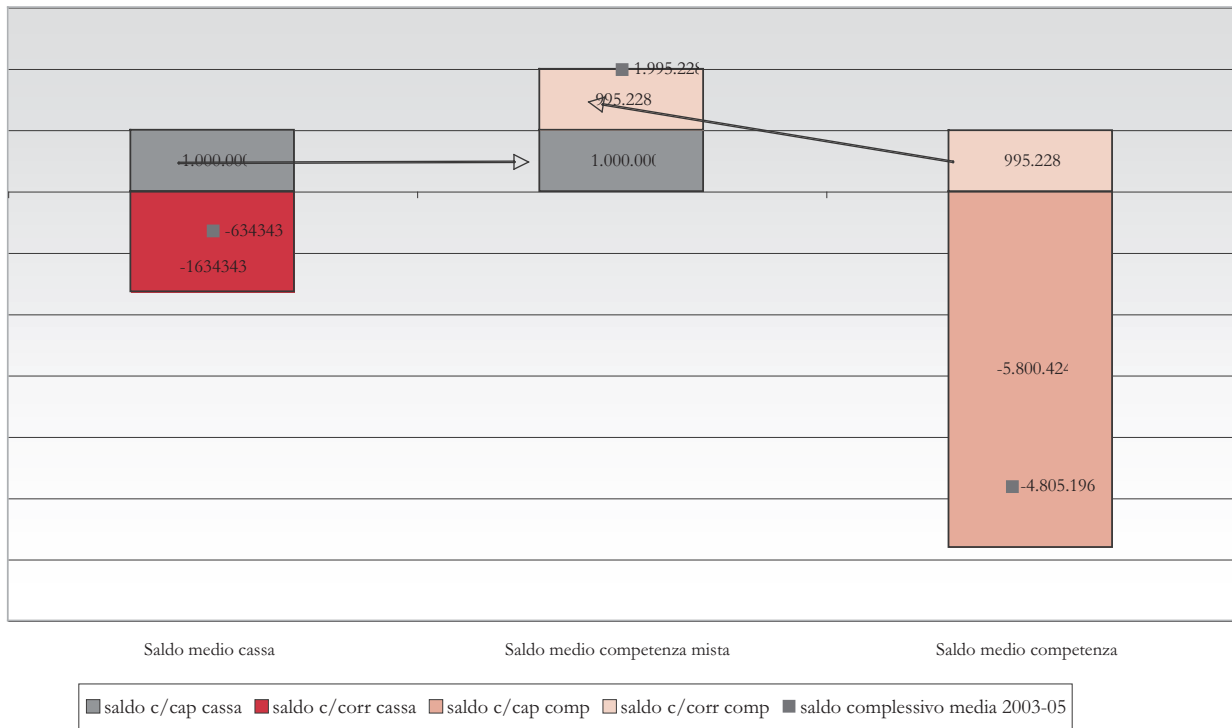
Innanzitutto, per gli anni 2008-2010, criteri differenti di calcolo si sovrappongono: per stabilire se un ente sia mediamente in avanzo o in disavanzo e per il calcolo della manovra si continua a far riferimento al saldo medio 2003-05 di cassa, mentre il saldo in competenza mista si utilizza per il calcolo del saldo obiettivo. Maggiore coerenza suggerirebbe l'adozione del saldo di competenza mista anche per il calcolo della manovra e per la preliminare definizione degli enti in avanzo/disavanzo.

Inoltre, per controllare il saldo in competenza mista, gli enti cercheranno di limitare il saldo di cassa per la parte capitale e quello di competenza per la parte corrente. Questo non sembra incentivare comportamenti particolarmente virtuosi e rispondere alla richiesta degli enti locali di riqualificare la spesa, incrementando le spese di investimento e liberando risorse attraverso la riduzione delle spese correnti. Vi è poi il problema del calcolo dei saldi medi di competenza mista, che sono il punto di partenza per il calcolo dei saldi obiettivo e che non sono una media tra saldi medi di cassa e competenza, ma sono il risultato della composizione, alquanto erratica, di due parti di tali saldi: il saldo corrente di competenza ed il saldo di cassa di parte capitale. Come mostra il Grafico 9, un ente in disavanzo sia di cassa che di competenza nel triennio 2003-05, può calcolare il proprio saldo obiettivo nel 2008 a partire da un avanzo medio di competenza mista, semplicemente perché questo include due saldi parziali in avanzo. Può verificarsi, al contrario, che il disavanzo medio di competenza mista sia peggiore sia del saldo di cassa sia di quello di competenza (Grafico 10), poiché somma un forte disavanzo di cassa parte capitale e un più modesto avanzo di competenza nella parte corrente.

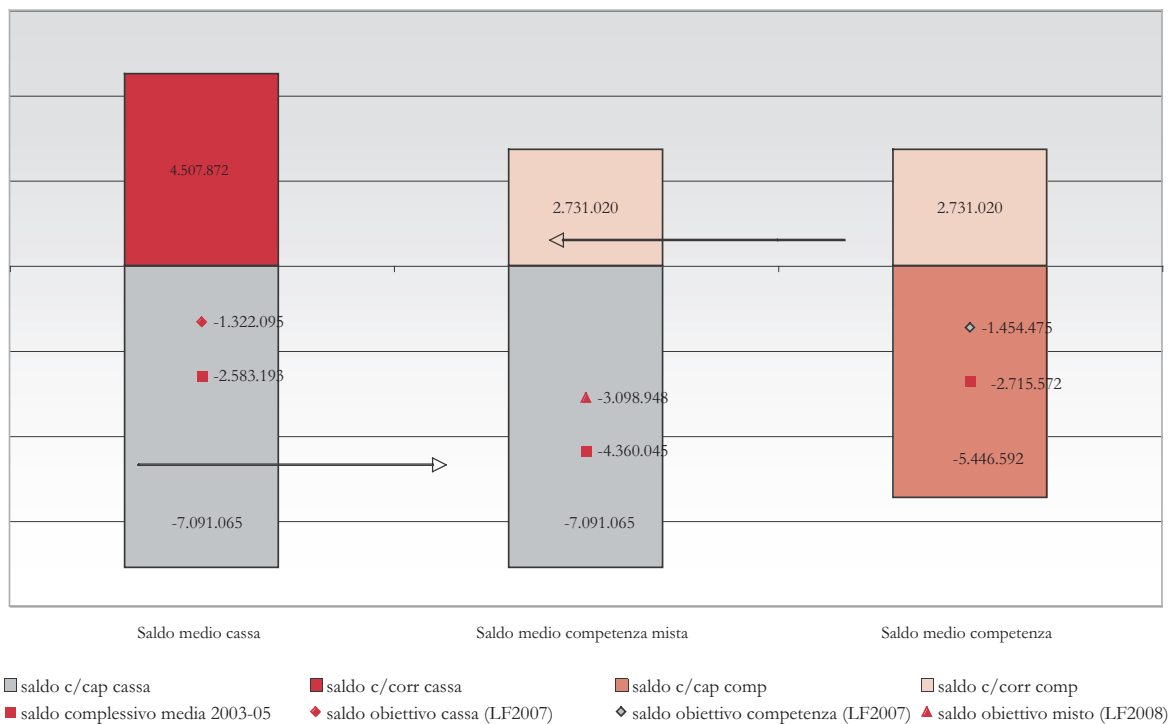
L'introduzione della competenza mista non modifica il calcolo della manovra e pertanto l'andamento dei saldi obiettivo viene soltanto traslato verso l'alto o verso il basso a seconda della posizione del saldo medio di competenza mista. Questo si osserva nel Grafico 11 che, sulla base dei dati del Grafico 10, riporta i saldi obiettivo calcolati secondo le regole della Legge Finanziaria 2007 e applicando a tutti gli anni le varianti introdotte dal nuovo disegno di Legge 2008.

Come l'esempio dei Comuni e delle Province del Lazio dimostra (§. 4), queste modalità di calcolo sono destinate a produrre una forte ricomposizione nell'ordinamento dei saldi degli enti. Nel calcolo del saldo medio di competenza mista si troveranno avvantaggiati gli enti con disavanzi relativamente peggiori nel saldo medio di cassa di parte capitale e/o nel saldo medio di competenza di parte corrente: è in tal modo possibile che enti in avanzo medio di cassa e competenza presentino un saldo medio di competenza mista negativo, il che fornirebbe loro un incentivo a produrre disavanzi. Analogamente, enti che presentano disavanzi medi 2003-05 di cassa e competenza possono trovarsi nel 2008 a calcolare i propri obiettivi a partire da un disavanzo medio di competenza mista ancora più ampio. Viceversa, si troveranno svantaggiati gli enti con saldi medi positivi nel saldo di competenza di parte corrente e/o nel saldo di cassa per la parte capitale. A questi enti, alcuni dai quali in disavanzo di cassa e competenza nel triennio 2003-05, potrebbe essere richiesto come obiettivo un avanzo di bilancio di competenza mista. In ogni caso i risultati saranno molto lontani dai saldi obiettivo calcolati secondo le regole del Patto 2007.

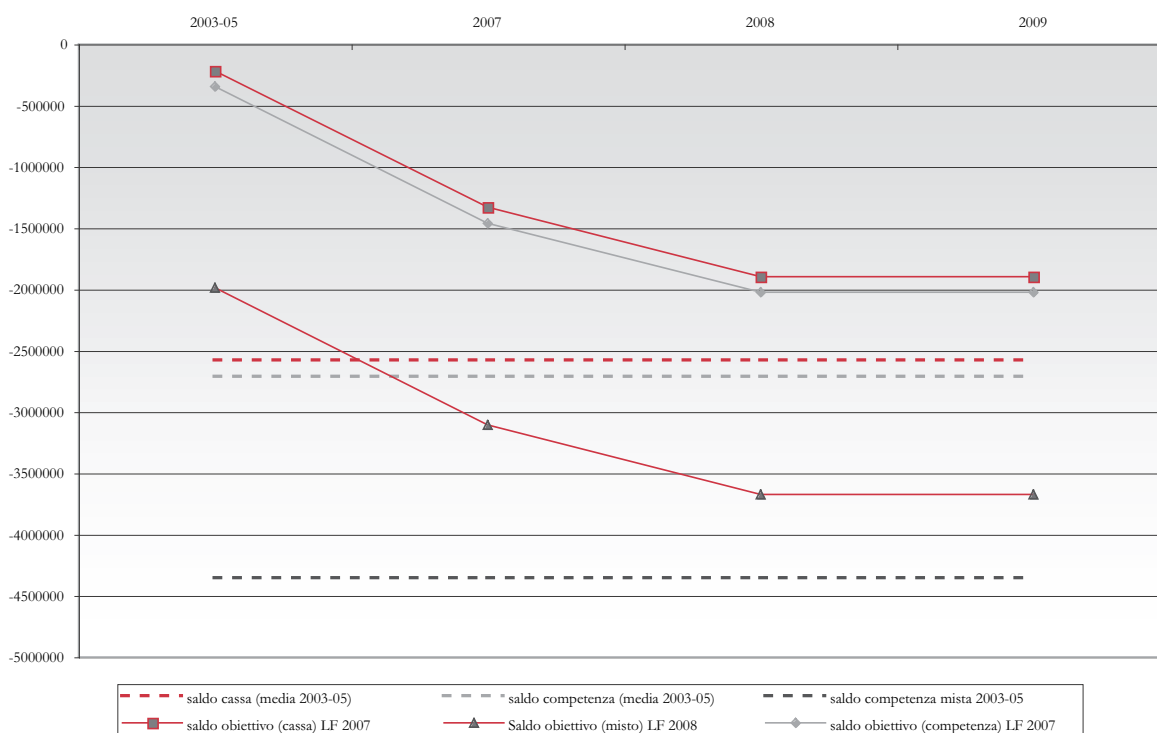
**Grafico 9 - Esempio di avanzo 'anomalo' di competenza mista**



**Grafico 10 - Esempio di disavanzo 'anomalo' di competenza mista**



**Grafico 11 - Il calcolo dei saldi obiettivo: Legge Finanziaria 2007 e 2008**



Le modifiche introdotte nel disegno di Legge Finanziaria 2008 non incidono, invece, sugli aspetti più problematici del quadro già disegnato nel 2007 e illustrati nei paragrafi precedenti, quali l'utilizzo di variabili espresse in termini assoluti e l'assenza di incentivi al contenimento del debito e ad una maggior attenzione alla qualità del bilancio. Un'ultima osservazione concerne il fatto che, nonostante l'accordo di settembre 2007 preveda la possibilità di forme di riequilibrio tra enti in avanzo ed enti in disavanzo, non se ne trova traccia nella Legge Finanziaria.

## 4. L'applicazione del Patto di Stabilità Interno agli enti locali della regione Lazio nel periodo 2007-2010

### 4.1. Comuni e Province del Lazio: un quadro di sintesi

Come descritto nei paragrafi precedenti, il Patto di Stabilità Interno per il 2007 e quello per il 2008-2010 fissano, per gli enti locali, la dimensione dei saldi obiettivo sulla base dei risultati di bilancio realizzati in media nel triennio 2003-2005. Dai Certificati di Conto Consuntivo (CCC), disponibili fino al 2005, è possibile tracciare la situazione di bilancio per le 5 province e per 340 Comuni del Lazio<sup>20</sup> (rispettivamente il 5,4 per cento e il 4,2 per cento del totale delle Province e dei Comuni in Italia). In termini di cassa, il disavanzo dei Comuni è passato dallo 0,36 per cento del PIL nel 2003 allo 0,80 per cento nel 2004 e allo 0,21 per cento nel 2005; meno rilevante è quello delle Province che è rimasto tra lo 0,05 e lo 0,06 per cento rispettivamente nel 2004 e nel 2005<sup>21</sup>. Alcuni dati di sintesi sono riportati nella tabella 12. Il totale dei Comuni italiani complessivamente ha prodotto un disavanzo in ciascun anno del triennio 2003-2005<sup>22</sup>; mentre l'insieme delle Province ha realizzato un avanzo di bilancio nel 2003 e un disavanzo negli altri due anni.

Con riferimento al saldo di bilancio degli enti del Lazio, si può osservare che, tra il 2004 e il 2005, il disavanzo delle Province è raddoppiato in valore assoluto e rappresenta il 20 per cento del disavanzo provinciale complessivo per l'Italia. L'insieme dei Comuni del Lazio genera invece un avanzo nel 2003 e nel 2005, ma la situazione è fortemente influenzata dalla presenza del Comune di Roma: escludendo Roma, il resto dei Comuni presenta un disavanzo aggregato nei tre anni considerati (il 3,9 per cento del totale nazionale nel 2005).

Se si considerano gli aggregati che determinano il saldo di bilancio, si rileva che sia la spesa totale sia le entrate totali *pro capite* sono generalmente più basse per le Province e per i Comuni del Lazio rispetto alla media nazionale (nel 2005, le spese rappresentano il 96 e l'85 per cento, e le entrate il 71 e il 94 per cento rispettivamente per le Province e per i Comuni).

Infine, la spesa in conto capitale dei Comuni del Lazio rappresenta il 4,6 per cento di quella complessiva dei Comuni e una quota di spesa totale stabile nel triennio, (23,4 per cento nel 2005) ma inferiore a quella che si osserva su base nazionale (36 per cento nel 2003 e 39 per cento nel 2005).

I dati aggregati riportati nella tabella 12 non consentono però di cogliere gli aspetti microeconomici di applicazione delle regole fiscali e, di conseguenza, i meccanismi che possono condurre a tali risultati. Tale indagine può essere utilmente condotta, utilizzando i dati di bilancio dei CCC, con i quali si rende possibile la ricostruzione, per le singole Province e per i Comuni del Lazio, della manovra e dei saldi obiettivo sulla base delle regole definite nella Legge Finanziaria per il 2007 e nel disegno di Legge Finanziaria per il 2008.

<sup>20</sup> I Comuni del Lazio sono 378 e i dati utilizzati fanno riferimento ai 340 Comuni disponibili nella banca dati in tutti e tre gli anni. Sono stati esclusi i Comuni mancanti in almeno uno degli anni considerati.

<sup>21</sup> Non è possibile fare un confronto diretto con il dato dell'indebitamento consolidato della PA (1,6 per cento del Pil nel 2005), sia per la definizione di saldo utilizzata sia perché i dati di bilancio disponibili per gli enti locali non fanno riferimento alla competenza economica.

<sup>22</sup> In questo studio la definizione del disavanzo utilizzata coincide con quella indicata nella definizione dei parametri per il Patto di Stabilità Interno: il saldo (di cassa) tra le entrate del titolo I-IV al netto delle riscossioni di crediti e le spese correnti e in conto capitale (Titolo I e II) al netto della concessione di crediti.

**Tabella 12 - Numerosità e risultati di bilancio dai CCC delle Province e dei Comuni (\*)**  
 (anni 2003-2005; mln. di euro)

	ITALIA						LAZIO						Il peso del Lazio (%)	
	Province			Comuni			Province			Comuni			Pro- vince	Comuni
Numero	92			8.097			5			340			5,4	4,2
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2005	2005
Saldo di bilancio (°)	40	-885	-766	-2.067	-3.435	-2.944	39	-77	-158	200	-355	119	20,6	-4,0
Esclusa Roma				-2.396	-3.197	-3.187				-129	-117	-124		3,9
Spesa totale Titolo I e II	10.787	11.974	11.733	67.942	73.101	74.058	752	1.164	1.015	5.677	5.855	5.671	8,6	7,7
pro capite (euro)	194	215	211	1.221	1.313	1.331	14	21	202	1.132	1.167	1.131	96,0	85,0
Spesa corrente	6.905	7.618	7.681	43.639	45.230	45.186	473	567	561	4.379	4.553	4.345	7,3	9,6
sul totale delle spese (%)	64,0	63,6	65,5	64,2	61,9	61,0	62,9	48,7	55,3	77,1	77,8	76,6		
pro capite (euro)	124	137	138	784	813	812	8	10	112	873	908	866	81,1	106,7
Spesa di parte capitale	3.882	4.356	4.052	24.303	27.871	28.872	180	231	287	1.298	1.303	1.327	7,1	4,6
sul totale delle spese (%)	36,0	36,4	34,5	35,8	38,1	39,0	24,0	19,9	28,3	22,9	22,2	23,4		
pro capite (euro)	70	78	73	437	501	519	3	4	57	259	260	264	78,6	51,0
Totale entrate Titolo I-IV	10.960	10.922	10.838	66.564	69.747	70.476	692	727	690	6.080	5.610	5.942	6,4	8,4
pro capite (euro)	197	196	195	1.196	1.253	1.266	12	13	138	1.212	1.119	1.185	70,6	93,6

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT e Ministero degli interni.

\* I dati riguardano 8.097 Comuni sul totale dei 8.115 Comuni italiani; per il Lazio 340 Comuni su 378

° Il saldo è calcolato utilizzando i criteri della Legge Finanziaria 2007.

A questo fine, nell'applicazione delle regole fiscali predisposte dal Patto, è stata adottata un'ipotesi di semplificazione relativamente alle dismissioni di patrimonio mobiliare ed immobiliare, che, come già evidenziato in precedenza, contribuiscono a ridurre il saldo obiettivo per la parte destinata all'estinzione anticipata dei prestiti.

L'ipotesi si rende necessaria a causa dell'assenza di informazioni relative alla quota destinata all'estinzione anticipata dei prestiti; per tale ragione, in quanto segue, si è assunto che essa sia pari a zero. Ne consegue che i saldi obiettivo così calcolati sono sovrastimati.

Nelle stime effettuate in questo lavoro, le dismissioni di patrimonio mobiliare e immobiliare diventano quindi rilevanti nella verifica e, nel caso, nell'applicazione della clausola che consente un'ulteriore riduzione della correzione agli enti in avanzo. L'applicazione della clausola, associata all'ipotesi che l'intero ammontare non sia destinato alle estinzioni, potrebbe comportare in questo caso una sottostima dei saldi obiettivo.

Infine, per valutare gli obiettivi specificati dal Patto e anche la loro sostenibilità, si dovrebbe considerare lo scostamento effettivo tra il saldo obiettivo e i valori di bilancio tendenziali in ciascun anno. La manovra indicata dal Patto, tuttavia, non si riferisce a valori tendenziali, ma ad una media dei saldi di bilancio 2003-2005 che possono essere ovviamente molto diversi dalla loro proiezione nel periodo 2007-2010. I dati tendenziali, che servirebbero per calcolare la manovra "effettiva" per ciascun ente, non sono disponibili. Quindi, per valutare l'impatto del vincolo sul bilancio degli Enti, si farà riferimento, in modo improprio, alla "manovra" o correzione riferita ai saldi medi del periodo 2003-05.

## 4.2. L'applicazione del Patto alle Province del Lazio

Con riferimento alle Province del Lazio, la tabella 13 riporta i dati di bilancio medi di cassa per il triennio 2003-2005. Il disavanzo medio complessivo è generato da 3 delle 5 Province: Rieti, Roma e Viterbo. Anche in questo caso il dato è influenzato dalla Provincia di Roma che da sola genera 73 milioni di deficit (pari al 13,6 per cento di quello generato dall'insieme delle Province italiane). Questo dato riflette ampiamente la composizione delle componenti di entrata e di spesa tra le Province del Lazio: la Provincia di Roma assorbe il 72 per cento della spesa (il 77 per cento di quella in conto capitale) e il 67 per cento delle entrate complessive.

La tabella 13 riporta anche i saldi obiettivo per le singole Province. Complessivamente, si conferma l'andamento descritto nel par. 3 e, in particolare, la richiesta di un considerevole miglioramento dei saldi nel 2007 rispetto ai saldi medi del periodo 2003-05 e il loro successivo ridimensionamento negli anni 2008-2010 (l'aggiustamento richiesto rispetto ai valori medi dei saldi 2003-2005 si dimezza sia tra il 2007 e il 2008 sia tra il 2008 e il 2009). Tuttavia, in seguito alle modifiche introdotte nel 2008, la manovra e gli obiettivi per il 2007 e quelli per il triennio 2008-2010 non sono direttamente confrontabili in quanto fanno riferimento a definizioni diverse del saldo, rispettivamente di cassa e di competenza "mista".

Più in dettaglio, conviene separare la situazione degli enti in avanzo da quella degli enti in disavanzo. I due enti in avanzo di cassa, Frosinone e Latina, sono soggetti ad una manovra che nel 2007 impone un incremento del loro avanzo di cassa medio rispettivamente del 24 e del 17 per cento<sup>23</sup>. Non sono invece soggetti ad alcuna manovra negli anni successivi e il loro obiettivo in tutto il periodo coincide con il saldo misto medio nel triennio 2003-2005 (con i criteri della LF 2007 a questi enti sarebbe stato richiesto un ulteriore sforzo, sempre rispetto all'avanzo medio di cassa, rispettivamente del 13 e del 9 per cento nel 2008 e del 7 e del 5 per cento nel 2009).

<sup>23</sup> In termini di competenza, Latina deve passare da un disavanzo di 451.000 euro ad un avanzo di 1,345 milioni di euro nel 2007.

**Tabella 13 - Risultati e obiettivi di bilancio dai Certificati dei Conti delle Province (media 2003-2005; saldi in mln. di euro)**

Province	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Entrate totali (Titolo I-IV)	Saldo cassa* (media)	Saldo compet. (media)	Saldo misto (media)	Manovra 2007	Saldo obiettivo				Dismiss.
								Cassa	Compet.	Misto	Misto	
								2007	2007	2008	2009-10	
Italia	11.498	4.097	10.907	-537,0		-537,0	--	--	--	--	--	455,3
Lazio	977	233	703	-65,0	-179,5	-96,2	55,5	-9,5	-124,0	-68,9	-81,1	7,4
Frosinone	51 (105)	13 (26)	72 (149)	8,7	-14,6	1,6	2.1 (4,3)	10,8	-12,5	1,6	1,6	0,0
Latina	44 (89)	15 (30)	69 (141)	10,4	-0,5	6,2	1.8 (3,6)	12,2	1,3	6,2	6,2	0,6
Rieti	33 (222)	10 (70)	41 (274)	-2,6	-2,7	-4,4	2.4 (16,1)	-0,2	-0,3	-3,1	-3,7	0,0
Roma	363 (98)	179 (48)	471 (127)	-73,0	-153,6	-91,5	44.1 (11,9)	-28,9	-109,5	-68,2	-78,6	6,8
Viterbo	43 (150)	15 (53)	50 (174)	-8,5	-8,1	-8,2	5.2 (17,9)	-3,3	-2,9	-5,4	-6,7	0,1

In parentesi valori pro-capite in euro

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli interni.

\* Il saldo è calcolato utilizzando i criteri fissati per il Patto nella Legge Finanziaria per il 2007.

Per gli enti in disavanzo, nel 2007, la manovra stimata comporta di nuovo una riduzione consistente in termini di cassa: il 92 per cento per Rieti e circa il 60 per cento per Roma e Viterbo. Nel 2008, l'obiettivo in termini di competenza mista dovrebbe produrre una riduzione del disavanzo medio di riferimento (in questo caso di competenza mista) del 25 per cento a Roma e del 29 e 33 per cento rispettivamente a Rieti e a Viterbo. Queste percentuali si abbassano, allentando il vincolo, nel 2009 e nel 2010: tra il 2008 e il 2009 il disavanzo può di nuovo aumentare del 15 per cento a Roma, del 18 per cento a Rieti e del 22 per cento a Viterbo.

Per quanto riguarda la valutazione della possibile sovrastima dei saldi per l'ipotesi utilizzata sulle dismissioni, nel Lazio, il dato stimato per la Provincia di Frosinone dovrebbe coincidere con quello effettivo, dato che tale provincia non ha realizzato dismissioni. Per la Provincia di Roma, questa voce rappresenta il 23 per cento del saldo obiettivo di cassa per il 2007, e il 9 per cento di quello misto del 2008. Per la Provincia di Latina la sovrastima dei saldi obiettivo può raggiungere il 4,6 per cento nel 2007 e il 9 per cento nel 2008. Dovrebbe essere invece meno importante l'errore per le Province di Rieti e di Viterbo (tabella 13). La clausola relativa agli enti in avanzo, considerando l'intero ammontare come non destinato alle estinzioni, non trova invece applicazione per le Province del Lazio e quindi non genera alcuna sottostima.

Come già si è avuto modo di discutere in precedenza, il vincolo è definito in termini assoluti e quindi non tiene conto delle dimensioni dell'ente se non nella correzione della manovra definita sull'ammontare delle spese correnti. È di qualche utilità, allora, introdurre un fattore dimensionale. Si consideri l'impatto del Patto in termini *pro capite*. Frosinone, in avanzo come Latina e con popolazione equivalente, deve applicare una correzione maggiore sia per il maggiore disavanzo sia per la maggiore spesa corrente. Ne consegue che la loro posizione relativa non cambia significativamente in termini pro-capite. Tuttavia, secondo le conclusioni riportate nel paragrafo 3.4, se la correzione venisse effettuata operando sulle spese correnti, Latina, con una spesa corrente pro capite inferiore, verrebbe penalizzata.

Tra gli enti in disavanzo, si può osservare che la Provincia di Viterbo presenta un disavanzo più elevato rispetto a quella di Rieti e un livello di spesa corrente di poco superiore. La sua correzione in termini assoluti è più del doppio, ma in termini pro-capite i valori per i due Comuni sono

molto simili. In questo caso la componente di manovra riferita alla spesa permette di tenere conto della diversa dimensione degli enti, dato che Rieti, con un numero di abitanti inferiore a Viterbo, ha, rispetto a questo, una spesa pro-capite pari ad una volta e mezzo. Una correzione sulla spesa corrente comporterebbe per la Provincia di Viterbo uno sforzo maggiore, dato che il disavanzo dei due enti è diverso (senza un vantaggio apparente per la sua maggiore dimensione); ma il rapporto tra le spese pro-capite nei due enti aumenta a favore del Comune di Rieti e quindi l'ente che spende di più in termini pro-capite gode di un vantaggio in termini relativi.

### 4.3. L'applicazione del Patto ai Comuni del Lazio

Con riferimento ai Comuni del Lazio, il Patto si applica ai 108 Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. La maggioranza di questi ultimi si concentra nelle classi più basse di popolazione, in particolare nella fascia 5.001-10.000 abitanti (Tabella 14). Solo il Comune di Roma ha una popolazione superiore ai 500.000 abitanti.

L'esclusione dei Comuni fino a 5.000 abitanti necessariamente comporta che il valore del disavanzo delle Amministrazioni Comunali si discosti da quello programmato con il Patto. Lo scostamento non è lieve, dato che a livello nazionale risultano esclusi circa il 71 per cento dei Comuni e questi tendono a presentare disavanzi di bilancio in percentuali non dissimili da quelle dei Comuni con maggior numero di abitanti. A livello aggregato essi incidono per il 17,6 per cento sulla spesa corrente e di parte capitale e nel 2005 hanno generato 653 milioni di euro di deficit (il 22 per cento dei 2,97 miliardi di deficit complessivo delle Amministrazioni Comunali).

**Tabella 14 - Numerosità e risultati di bilancio dei Comuni in Italia e nel Lazio: distribuzione per classi di popolazione (media 2003-2005)**

Classi di abitanti	N. di Comuni		Spesa corrente e c/capitale (%)		Spesa c/capitale (%)		Entrate (Titolo I-IV) (%)		Saldo cassa ° (mln. di euro)	
	Italia*	Lazio	Italia*	Lazio	Italia*	Lazio	Italia*	Lazio	Italia*	Lazio
0-5.000	5,752	232	17,6	7,2	19,5	11,8	17,4	7,0	-653	-23
5.001-10.000	1,186	47	10,5	5,0	9,1	7,2	10,5	4,8	-288	-13
10.001-20.000	662	29	11,3	5,8	9,1	6,6	11,3	5,8	-326	-6
20.000-50.000	354	22	13,3	9,7	9,7	10,3	13,3	9,4	-328	-38
50.0001-100.000	100	8	9,7	7,3	6,9	7,5	9,7	6,6	-253	-37
100.001-500.000	37	1	12,6	1,8	10,0	2,0	12,3	1,7	-613	-8
Oltre 500.001	6	1	25,0	63,2	35,6	54,5	25,5	64,6	-450	111
<b>Totale</b>	<b>8,097</b>	<b>340</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>-2.969</b>	<b>-14</b>
escluso il Comune di Roma										-125

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli interni.

\* I dati riguardano 7.840 Comuni sul totale dei 8.115 Comuni italiani; per il Lazio 340 Comuni su 378

° Il saldo è calcolato utilizzando i criteri della Legge Finanziaria 2007

Nel caso del Lazio, la percentuale dei Comuni esclusa dall'applicazione del Patto è simile a quella nazionale, il 68 per cento; in termini di disavanzo complessivo, se si esclude il Comune di Roma, i Comuni esclusi ne rappresentano circa il 18 per cento. Oltre il 70 per cento del disavanzo complessivo (ancora con l'esclusione del Comune di Roma) è poi concentrato su 30 Comuni nella classe di popolazione tra i 20.000 e i 100.000 abitanti.

Considerando il comune di Roma, si nota invece che il suo avanzo medio supera il disavanzo

complessivo generato dagli altri Comuni. Inoltre, esso assorbe il 63,2 per cento della spesa complessiva e il 64,6 per cento delle entrate complessive delle Amministrazioni comunali del Lazio.

Per il totale dei Comuni soggetti al Patto, il rispetto dei vincoli comporta un incremento dell'avanzo dai 9 milioni realizzati in media nel periodo 2003-2005 a 168,2 milioni nel 2007. Nel 2008, in termini di competenza mista l'avanzo dovrebbe aumentare del 36,4 per cento, ma negli anni successivi l'obiettivo si dovrebbe ridurre del 7,8 per cento (Tabella 15). Escludendo il Comune di Roma, gli enti risultano complessivamente in disavanzo medio (110,7 milioni di euro in termini di cassa e 68 milioni di euro in termini di competenza mista) e il rispetto dei vincoli, in questo caso, dovrebbe condurre ad una riduzione di tale disavanzo pari al 78 per cento nel 2007 e a circa il 50 per cento nel 2008.

Se si applicasse il Patto anche ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, il loro disavanzo medio 2003-05 di 23 milioni di euro passerebbe a 5,5 milioni di euro nel 2007 (riduzione del 24 per cento); in termini di competenza mista il disavanzo medio complessivo dei Comuni laziali, escludendo il Comune di Roma, si ridurrebbe nel 2008 di altri 8 milioni di euro (che si aggiungono ai 34 milioni dei Comuni più grandi) e anche nei due anni successivi la correzione aumenterebbe di oltre il 30 per cento (Tabella 15). C'è quindi evidenza che una estensione dell'applicazione del Patto anche ai piccoli comuni sarebbe in grado di generare benefici aggregati non trascurabili in termini di riduzione complessiva dei disavanzi.

**Tabella 15** - Il saldo medio 2003-05 e il saldo obiettivo per i Comuni del Lazio: distribuzione per classi di abitanti (media 2003-2005 in mln di euro)

Classi di abitanti	Saldo cassa ° (media)	Saldo compet. (media)	Saldo misto (°) (media)	Saldo obiettivo			
				Cassa	Compet.	Misto	Misto
				2007	2007	2008	2009-10
0-5.000	-23	-23	-18	-5,5	-6,4	-10	-12
Oltre 5.000	9	-521	93	168,2	-361,8	127	117
<i>escl. Comune di Roma</i>	-102	-158	-68	-25	-81	-34	-44
<b>Totale</b>	<b>-14</b>	<b>-544</b>	<b>74</b>	<b>162,7</b>	<b>-368,2</b>	<b>117</b>	<b>105</b>
<i>escl. Comune di Roma</i>	-125	-182	-86	-31	-87	-44	-56

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli interni.

\* I dati riguardano 340 Comuni su 378.

Come in precedenza, gli obiettivi del Patto si possono valutare in modo più appropriato separando i Comuni in avanzo da quelli in disavanzo medio nel triennio di riferimento, rispettivamente il 31,5 per cento e il 68,5 per cento del totale, in linea con le percentuali che si osservano per il totale dei Comuni italiani (Tabella 16).

L'applicazione del Patto nel 2007 muove la composizione degli enti in avanzo e disavanzo verso il 50 per cento. A ciò si associa un aumento dell'avanzo di cassa complessivo del 73 per cento (l'87 per cento dell'avanzo è nel Comune di Roma), e una riduzione del 50 per cento del disavanzo (Grafico 12a).

Nei tre anni successivi, in termini di saldo obiettivo di competenza mista i Comuni in avanzo e in disavanzo dovrebbero tornare a rappresentare rispettivamente circa il 39 e il 61 per cento; il saldo obiettivo complessivo per i Comuni in avanzo non si discosterebbe molto da quello medio (si ricorda che la manovra è nulla per i Comuni in avanzo) e in termini di competenza mista si ridimensionerebbe anche la correzione del disavanzo (-31 per cento e -22 per cento rispettivamente nel 2008 e nel 2009-10) (Grafico 12b).

**Tabella 16** - Il saldo medio 2003-05 e il saldo obiettivo per i Comuni >5.000 ab.:  
 distribuzione dei Comuni in avanzo e in disavanzo (importi in mln. di euro)\*

		Italia	Lazio	Lazio						
				Saldi medi 2003-2005			Saldi obiettivo			
				Cassa	Compet.	Compet. mista	Cassa 2007	Compet. 2007	Compet. Mista 2008	Compet. mista 2009
Totale	Numeto enti	2.345	108							
Totale	Importo			9,0	-521,0	92,8	168,2	-361,8	126,6	116,6
in avanzo medio 2003-05	Numeto enti		737 (31,4%)	34 (31,5%)	16 (14,8%)	35 (32,4%)	54 (50%)	40 (37,0%)	43 (39,8%)	42 (38,9%)
	Importo			128,7	10,3	187,2	222,7	20,3	191,8	189,9
	(escl. Roma)			17,6		26,4	29,4		30,9	29,1
in disavanzo medio 2003-05	Numeto enti		1608 (68,5%)	74 (68,5%)	92 (85,2%)	73 (67,6%)	54 (50,0%)	68 (63,0%)	65 (60,2%)	66 (61,1%)
	Importo			-119,7	-531,3	-94,4	-54,5	-382,1	-65,2	-73,3
	(escl. Roma)				-168,4			-101,4		

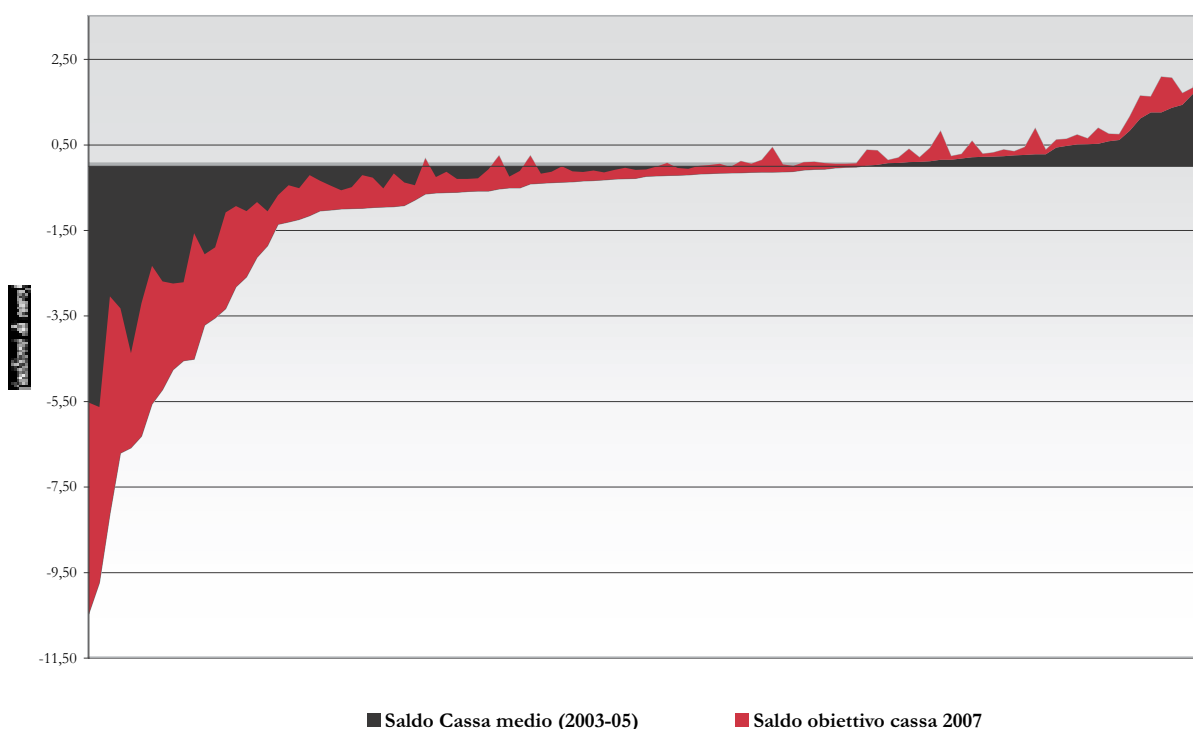
Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli interni.

\* I dati riguardano 7.840 Comuni sul totale dei 8.115 Comuni italiani; per il Lazio 340 Comuni su 378

° Il saldo è calcolato utilizzando i criteri della Legge Finanziaria 2007.

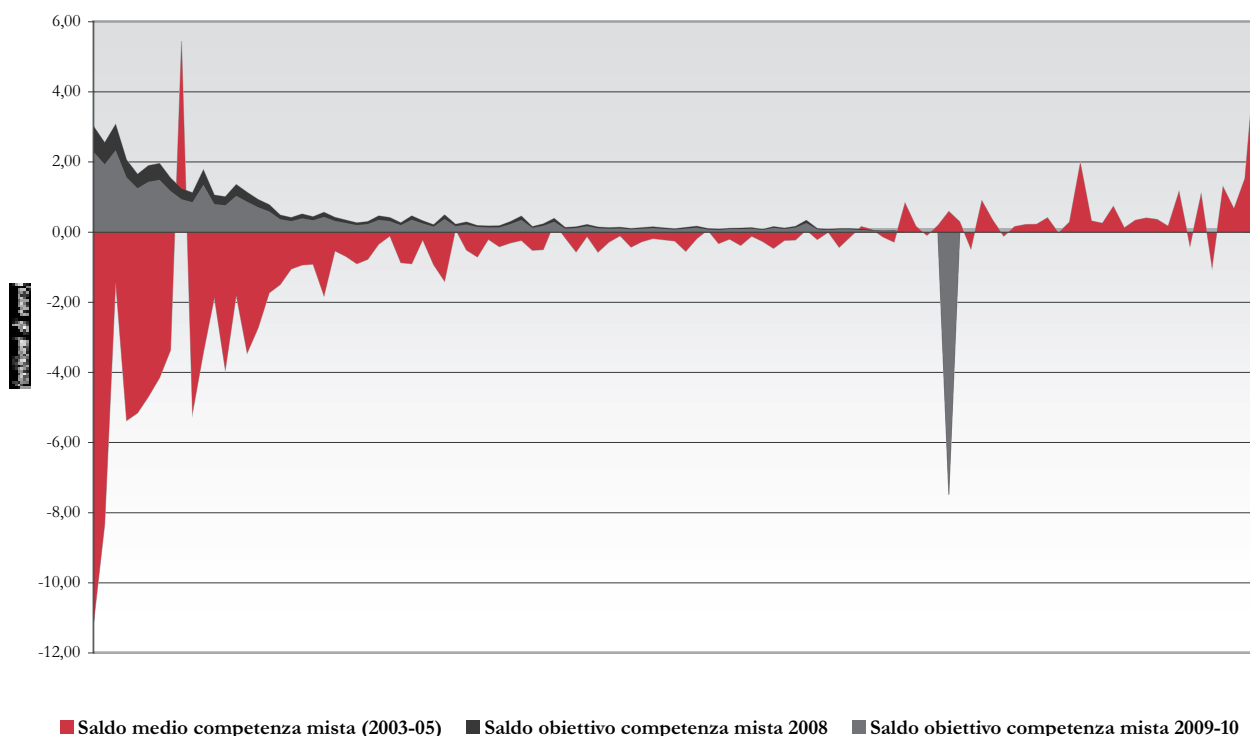
**Grafico 12A** - Saldi medi e obiettivo per i Comuni del Lazio (escl. Roma) ordinati per disavanzo decrescente

A) Saldo medio di cassa (2003-05) e obiettivo di cassa 2007



**Grafico 12B** - Saldi medi e obiettivo per i Comuni del Lazio (escl. Roma) ordinati per disavanzo decrescente

B) Saldo medio di competenza mista (2003-05) e obiettivi di competenza mista 2008-10



La tabella 17 per gli enti in avanzo e in disavanzo riporta i dati disaggregati con un maggiore dettaglio per classi di abitanti. Il disavanzo medio è fortemente concentrato, dato che solo il 28 per cento dei Comuni, compresi nella classe tra 20.000 e 100.000 abitanti, ne genera il 68 per cento (solo 10 Comuni producono il 57 per cento del disavanzo complessivo). L'applicazione del patto, nel 2007, comporta un ulteriore aumento della concentrazione del disavanzo che, per questi stessi Comuni, passa al 70 per cento della somma dei disavanzi complessivi.

Diversa la distribuzione dei Comuni in avanzo: il 67 per cento dei Comuni non supera i 20.000 abitanti e realizza anche il 60 per cento dell'avanzo medio nel triennio 2003-05. L'applicazione del Patto comporta, in termini di cassa, un aumento dell'avanzo del 70 per cento e, in termini di competenza, una riduzione del disavanzo del 75 per cento<sup>24</sup>. Rispetto alla competenza mista i saldi restano invariati, con l'eccezione del Comune di Fiumicino che, nella classe dei Comuni più piccoli e come si vedrà in seguito, beneficia delle nuove regole previste nel disegno di legge Finanziaria per il 2008.

Per quanto riguarda la possibile sovrastima dei saldi obiettivo, in ragione dell'ipotesi utilizzata per le dismissioni immobiliari, la Tabella 17 mostra la distribuzione per classi di abitanti delle dismissioni complessive nei Comuni del Lazio. In aggregato i dati mostrano una sovrastima potenziale dei saldi obiettivo molto elevata: per la maggior parte dei Comuni l'importo complessivo delle dismissioni supera l'ammontare complessivo della manovra programmata.

Si è invece verificato che la correzione basata sulla dimensione delle dismissioni di patrimonio immobiliare risulta applicabile solo al Comune di Fiumicino, dove peraltro non vi sono errori di sottostima, in quanto si è accertato che effettivamente nessuna parte delle dismissioni è stata utilizzata per l'estinzione anticipata dei prestiti.

Nel Lazio, il tetto alla manovra pari all'8 per cento delle spese finali assume un ruolo limitato

<sup>24</sup> Come già osservato, la quota dei Comuni in avanzo in termini di competenza è molto bassa e la maggior parte dei Comuni in avanzo di cassa genera invece disavanzi di competenza.

**Tabella 17** - Il saldo medio 2003-05 e il saldo obiettivo per i Comuni del Lazio >5.000 ab.: distribuzione per enti in avanzo e disavanzo e classi di abitanti (importi in mln. di euro)\*

	Numero	Saldo cassa medio	Saldo compet. medio	Saldo misto medio	Saldo obiettivo				
					Cassa 2007	Compet. 2007	Misto 2008	Misto 2009	Dismiss.
<b>Comuni in avanzo di cassa medio (2003-05)</b>									
5.001-10.000	13	2,7	-2,1	3,0	4,3	-0,5	-4,4	-4,5	12,2
10.001-20.000	11	7,9	-1,1	7,1	10,6	1,6	7,1	7,1	2,6
20.000-50.000	7	3,8	-1,6	3,9	7,3	1,9	3,9	3,9	3,4
50.0001-100.000	2	3,2	-2,0	4,2	5,0	-0,2	4,2	4,2	1,1
100.001-500.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oltre 500.001	1	111,1	-362,9	160,8	193,3	-280,7	160,8	160,8	68,2
<b>Totale</b>	<b>34</b>	<b>128,7</b>	<b>-369,9</b>	<b>179,0</b>	<b>220,5</b>	<b>-278,0</b>	<b>171,6</b>	<b>171,5</b>	<b>87,5</b>
<i>escl. Comune di Roma</i>		17,6	-7,0	18,2	27,3	2,7	10,7	10,7	19,3
<b>Comuni in disavanzo di cassa medio (2003-05)</b>									
5.001-10.000	34	-16,1	-29,6	-16,6	-6,5	-20,0	-10,8	-12,2	3,9
10.001-20.000	18	-13,5	-12,7	-8,8	-4,2	-3,3	-3,2	-4,5	8,0
20.000-50.000	15	-42,1	-58,2	-23,5	-19,3	-35,5	-9,3	-12,7	12,3
50.0001-100.000	6	-39,8	-43,8	-35,8	-19,3	-23,3	-23,3	-26,3	5,7
100.001-500.000	1	-8,1	-6,8	-1,4	-3,0	-1,7	1,7	0,9	2,8
Oltre 500.001	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>74</b>	<b>-119,7</b>	<b>-151,1</b>	<b>-86,2</b>	<b>-52,4</b>	<b>-83,8</b>	<b>-45,0</b>	<b>-54,9</b>	<b>32,7</b>

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli interni.

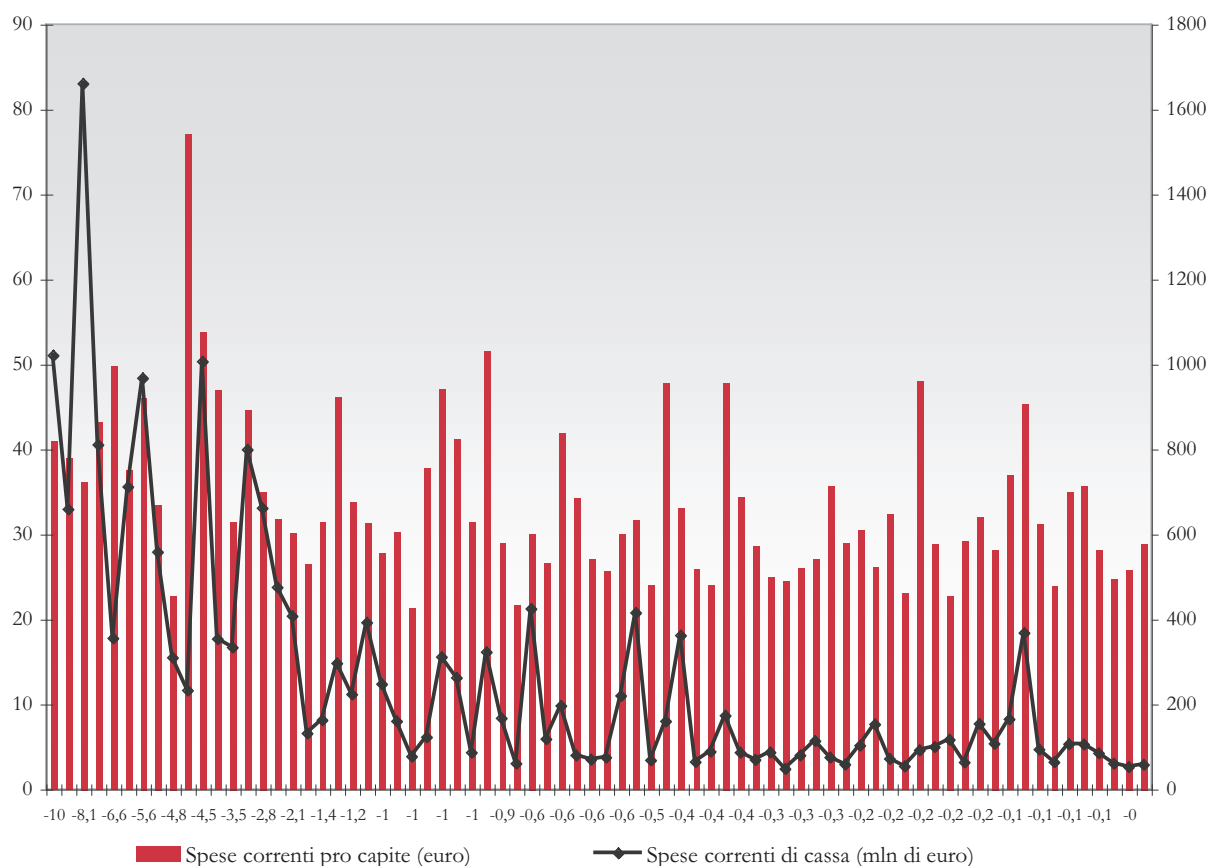
\* I dati riguardano 7.840 Comuni sul totale dei 8.115 Comuni italiani; per il Lazio 340 Comuni su 378

° Il saldo è calcolato utilizzando i criteri della Legge Finanziaria 2007.

in quanto si applica solo a tre Comuni con un livello del disavanzo medio di cassa abbastanza elevato: Frascati (5° posto), Gaeta (12° posto) e Pomezia (2° posto). Per il Comune di Frascati la riduzione della manovra è pari al 17,6 per cento; mentre per i Comuni di Gaeta e di Pomezia il tetto opera rispettivamente per il 4,7 per cento e l'1,4 per cento della manovra teorica. Si noti che per Frascati e Pomezia le spese in conto capitale risultano abbastanza elevate (36 per cento del totale). Come osservato nel paragrafo 3, la formulazione del tetto avvantaggia, a parità di spese medie correnti gli enti che hanno sostenuto minori spese per investimento. Infatti, il Comune di Gaeta che presenta un disavanzo e un livello delle spese di parte corrente molto simili a quelli del Comune di Alatri, beneficia del tetto, mentre lo stesso tetto non opera per Alatri nonostante il suo livello di spese in conto capitale sia più del doppio.

Per molti Comuni il livello più elevato del disavanzo coincide anche con un maggiore livello delle spese correnti medie e questo si riflette in modo proporzionale sulla dimensione della correzione di bilancio (Grafico 13). Tuttavia, l'ammontare delle spese correnti non è proporzionale alla dimensione dei diversi Comuni e in termini *pro capite* una spesa corrente maggiore non comporta necessariamente né un maggiore livello della spesa in termini assoluti né un maggiore disavanzo. In particolare, Latina e Viterbo che presentano livelli maggiori di spesa *pro capite* (e di manovra) si collocano prossimi al valore medio per l'insieme dei Comuni considerati (725 euro del Comune di Latina a 820 euro del Comune di Viterbo rispetto alla media di 678 euro). Di conseguenza, la manovra in termini *pro capite* non riflette il livello dei disavanzi, ma assume un andamento più erratico con una variabilità molto più contenuta rispetto a quella dei disavanzi (per la maggior parte dei Comuni questa è compresa tra i 40 e i 60 euro).

**Grafico 13** - I Comuni del Lazio (escl. Roma) ordinati per disavanzo medio di cassa decrescente: spese correnti medie 2003-05 (scala di sinistra) e pro capite (scala di destra)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli interni.

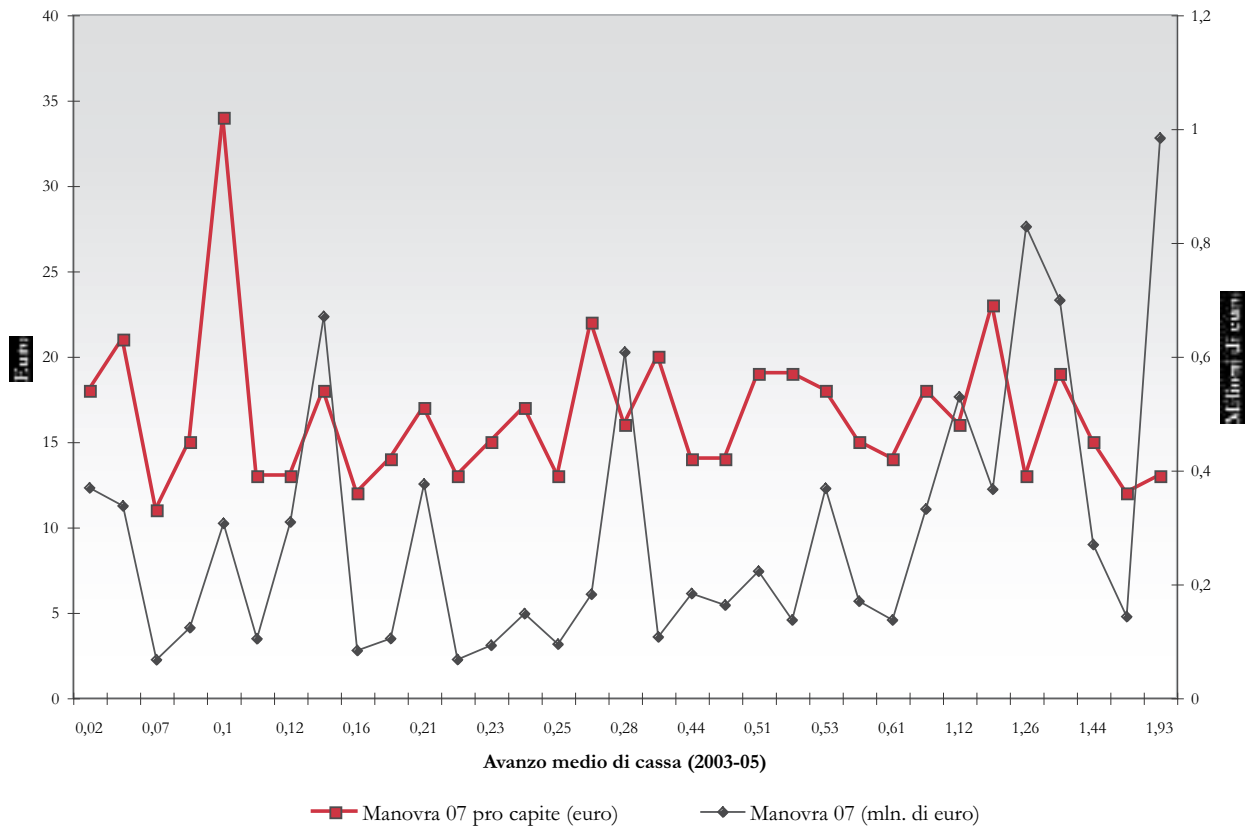
Per gli enti in avanzo la correzione per il 2007 è invece semplicemente una proporzione delle spese correnti, ma non si riscontra nessuna corrispondenza con il comportamento più o meno virtuoso dell'ente, né in termini assoluti né in termini pro capite (Grafico 14).

È stato già sottolineato, nel paragrafo 3.4, che la difficoltà di valutare correttamente la posizione degli enti utilizzando variabili di bilancio in termini assoluti viene anche accentuata dagli effetti delle correzioni, che non sono sempre coerenti nel correggere posizioni di bilancio anomale, come ad esempio un livello di spesa pro capite elevato. In particolare, per gli enti in disavanzo una manovra attuata dal lato delle spese inasprisce le posizioni in termini di spesa pro capite a vantaggio degli enti di maggiore dimensione e nel Lazio si osserva che i Comuni più grandi registrano anche le posizioni di bilancio meno virtuose.

Per valutare la **sostenibilità** delle correzioni richieste agli enti, nel Grafico 15 sono stati ordinati i 30 Comuni meno virtuosi (dal meno al più virtuoso) e sono state riportate le riduzioni percentuali delle entrate e delle spese implicite nella manovra. Con riferimento all'obiettivo di cassa del 2007, è stata alternativamente ipotizzata la riduzione delle entrate e delle spese correnti.

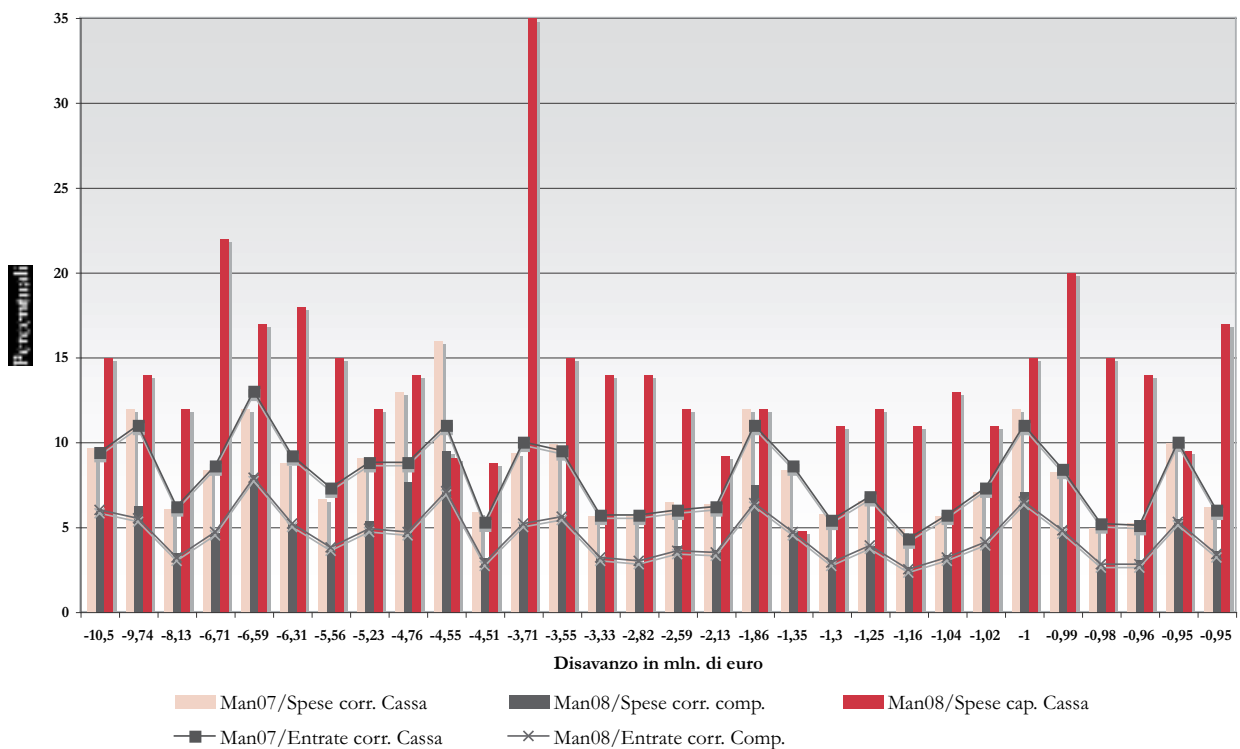
Rispetto alle entrate, la correzione varia tra il 13 per cento (Frascati) e il 4,3 per cento (Cisterna di Latina); in percentuale delle spese correnti la correzione più alta è del 16 per cento (Montalto di Castro) e la più bassa del 4,9 per cento (Cisterna di Latina). Con riferimento all'obiettivo di competenza mista nel 2008, si prende in considerazione la possibilità di variare sia le entrate o le spese correnti di competenza, sia le spese in conto capitale di cassa (non sono considerate le en-

**Grafico 14** - La manovra 2007 in valore assoluto e pro-capite per i Comuni del Lazio (escl. Roma) ordinati per avanzo di cassa medio (2003-05)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli interni.

**Grafico 15** - La manovra del 2007 e del 2008 in percentuale delle entrate e delle spese per i 30 Comuni del Lazio con il disavanzo più elevato



trate in conto capitale in quanto generalmente di ammontare limitato e non strutturale). La riduzione delle entrate e delle spese correnti di competenza appare mediamente più sostenibile rispetto allo sforzo che potrebbe essere richiesto sugli importi di spesa in conto capitale di cassa, che sarebbe del 35 per cento nel Comune di Gaeta e superiore al 10 per cento nella maggior parte dei Comuni.

#### 4.4. Una valutazione delle modifiche introdotte dal disegno di Legge Finanziaria 2008

Le modifiche introdotte nel disegno di Legge Finanziaria 2008 per il calcolo della manovra sono destinate ad avvantaggiare gli enti in avanzo medio di cassa. Per le Province del Lazio in avanzo, Frosinone e Latina, la manovra si riduce complessivamente di circa 2 milioni di euro nel 2008 e di 1,1 milioni nel 2009 e nel 2010 (corrispondente al 7 per cento della manovra complessiva per le Province del Lazio).

Per i Comuni del Lazio il vantaggio per il 2008 è pari a 61,3 milioni di euro ed è destinato ai 34 Comuni in avanzo medio nel periodo 2003-05. Il 78,6 per cento di tale somma deriva dallo sconto di 48,2 milioni di euro di cui beneficerà il Comune di Roma. Il saldo obiettivo di competenza mista coincide quindi con l'avanzo medio di competenza mista, pari a 160,8 milioni di euro. Tale obiettivo risulta molto prossimo al saldo obiettivo di cassa fissato dalle regole del 2007 e molto distante (per 475,5 milioni di euro) dal disavanzo di competenza che tali regole consentivano (Grafico 16).

Un ulteriore contributo all'abbattimento della manovra complessiva si genera nel Comune di Fiuggi, che beneficia di una manovra negativa per -7,4 milioni di euro grazie all'applicazione della clausola relativa alle dismissioni. Il grafico 17 riporta tutti i Comuni del Lazio che rientrano nel Patto, esclusa Roma, ordinati per saldo medio 2003-05 di cassa, e la differenza tra la manovra richiesta con il regime della Legge Finanziaria 2007 e la manovra modificata dal disegno di legge 2008. Negli anni 2009 e 2010 il contenimento della manovra per i Comuni risulta complessivamente pari a 48,7 milioni di euro per entrambi gli anni. Si noti che ancora una volta lo sconto beneficia in particolare il Comune di Roma che riduce la propria manovra di 36,8 milioni di euro (pari al 75,6 per cento dell'intera riduzione di manovra).

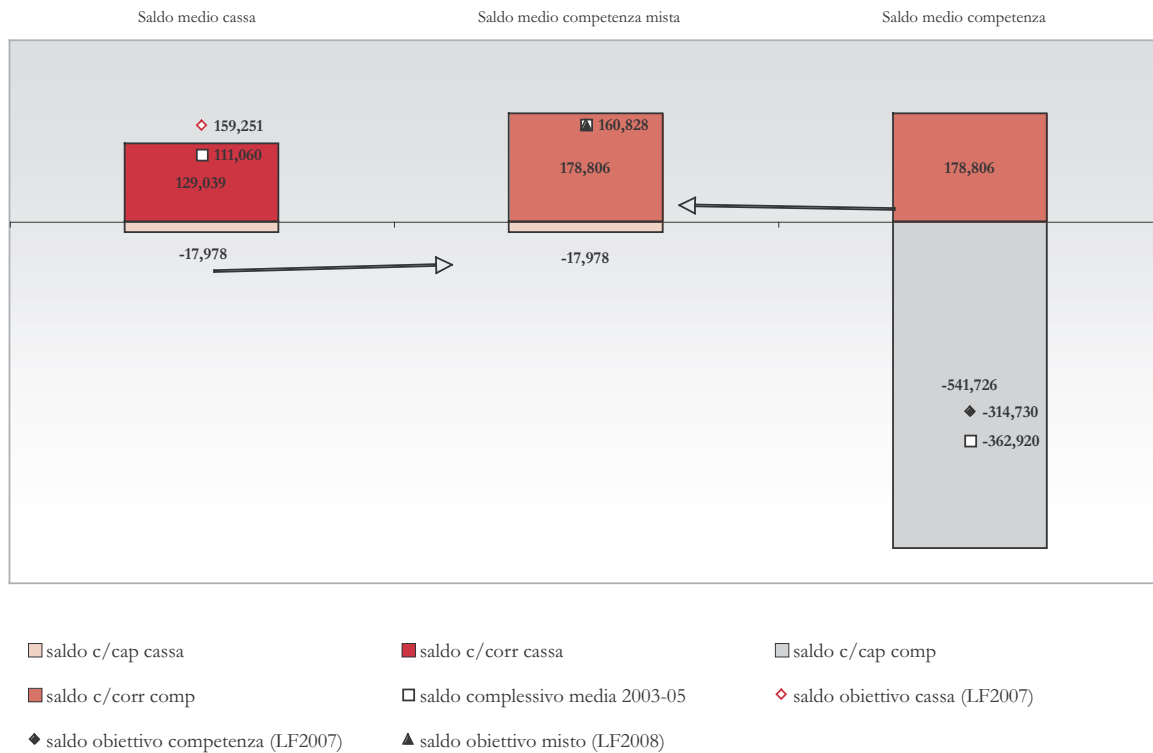
Con l'introduzione della competenza mista cambiano i saldi medi di partenza. Questo, in alcuni casi può provocare dei passaggi da avanzi a disavanzi medi (o viceversa) sia nei saldi medi sia negli obiettivi. Nel caso delle Province del Lazio, questo si verifica in particolare per la Provincia di Rieti, che presenta un disavanzo obiettivo di competenza mista che è quasi il doppio sia del saldo di cassa sia di quello di competenza (Tabella 18). Il risultato è prodotto dalla somma di un saldo corrente di competenza mediamente inferiore a quello di cassa e da un saldo di parte capitale di cassa mediamente inferiore a quello di competenza. La Provincia di Rieti potrà quindi beneficiare di saldi obiettivo che sono addirittura peggiori dei saldi medi di cassa e competenza. Una possibilità di ovviare, seppure solo parzialmente, a tale inconveniente potrebbe essere quella di calcolare la 'manovra' a partire dal saldo medio (2003-05) non più di cassa, ma di competenza mista. Il saldo obiettivo risulterebbe più realistico, avvicinandosi ai saldi medi di cassa e competenza.

Sommando le differenze tra saldo obiettivo di competenza mista e i saldi obiettivo di cassa e competenza calcolati con le regole del 2007, le Province del Lazio perdono 47,9 milioni di euro nel 2008 e 49,8 milioni di euro nel 2009 e nel 2010.

Anche per i Comuni del Lazio, il vantaggio in termini di una 'manovra' più leggera, viene compensato da una penalizzazione nel calcolo del saldo medio di partenza, che presenta un andamento alquanto erratico rispetto ai saldi medi di cassa e competenza, come mostra il grafico 18.

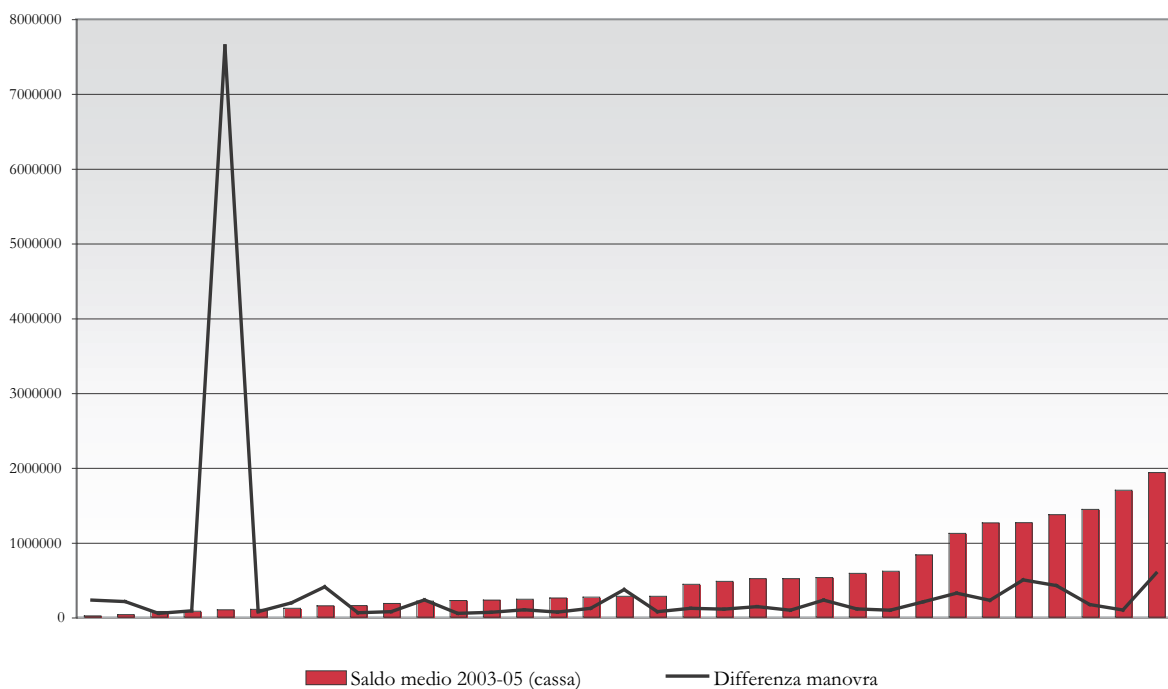
Alcuni Comuni si avvantaggeranno notevolmente dal calcolo del saldo medio di competenza mista: si tratta di Comuni con disavanzi relativamente più pesanti o nel saldo medio di cassa di parte capitale o nel saldo medio di competenza di parte corrente.

**Grafico 16 - Il Comune di Roma: saldi medi e saldi obiettivo**



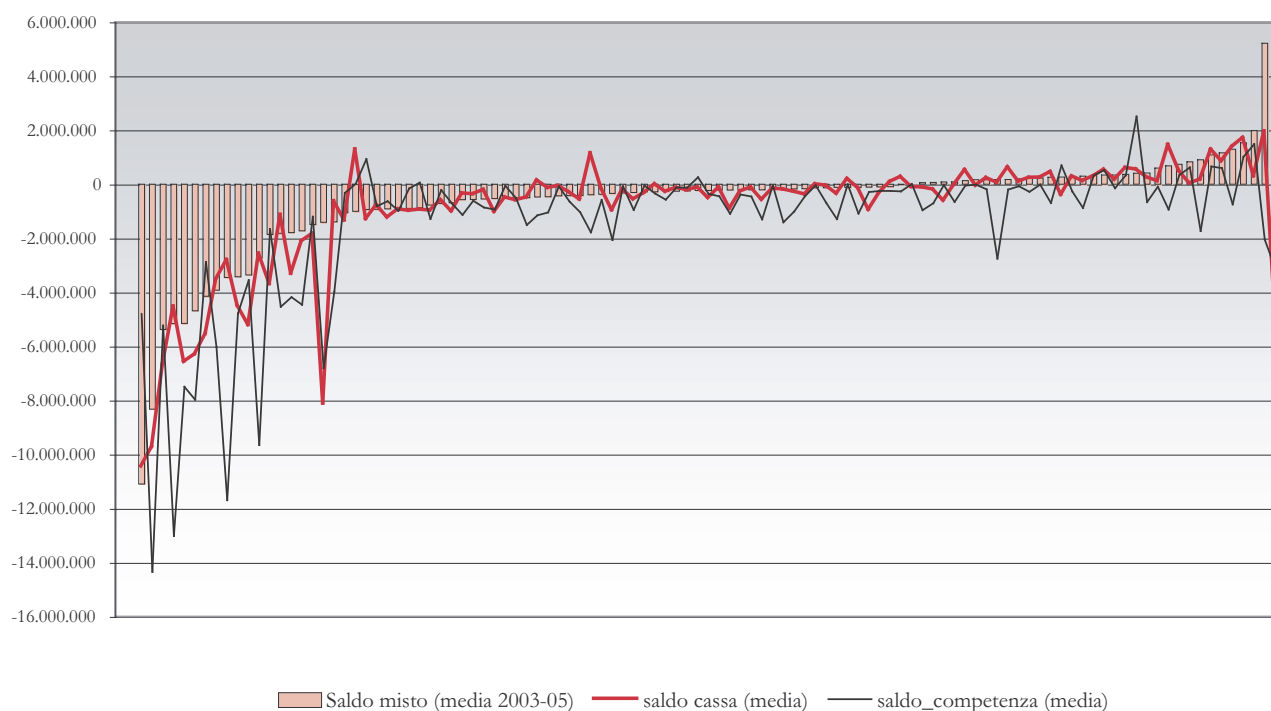
Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli interni.

**Grafico 17 - Il Patto per i Comuni del Lazio (escl. Roma) nel 2008: ordinamento sulla base dei saldi medi di cassa (2003-05) e differenza manovra LF 2007 e LF 2008**



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli interni.

**Grafico 18 - Il Patto per i Comuni del Lazio (escl. Roma): ordinamento secondo il saldo misto medio (2003-05) e saldi medi di cassa e competenza**



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli interni.

**Tabella 18 - Le Province del Lazio: saldi medi (2003-05) cassa, competenza e competenza mista (mln. di euro)**

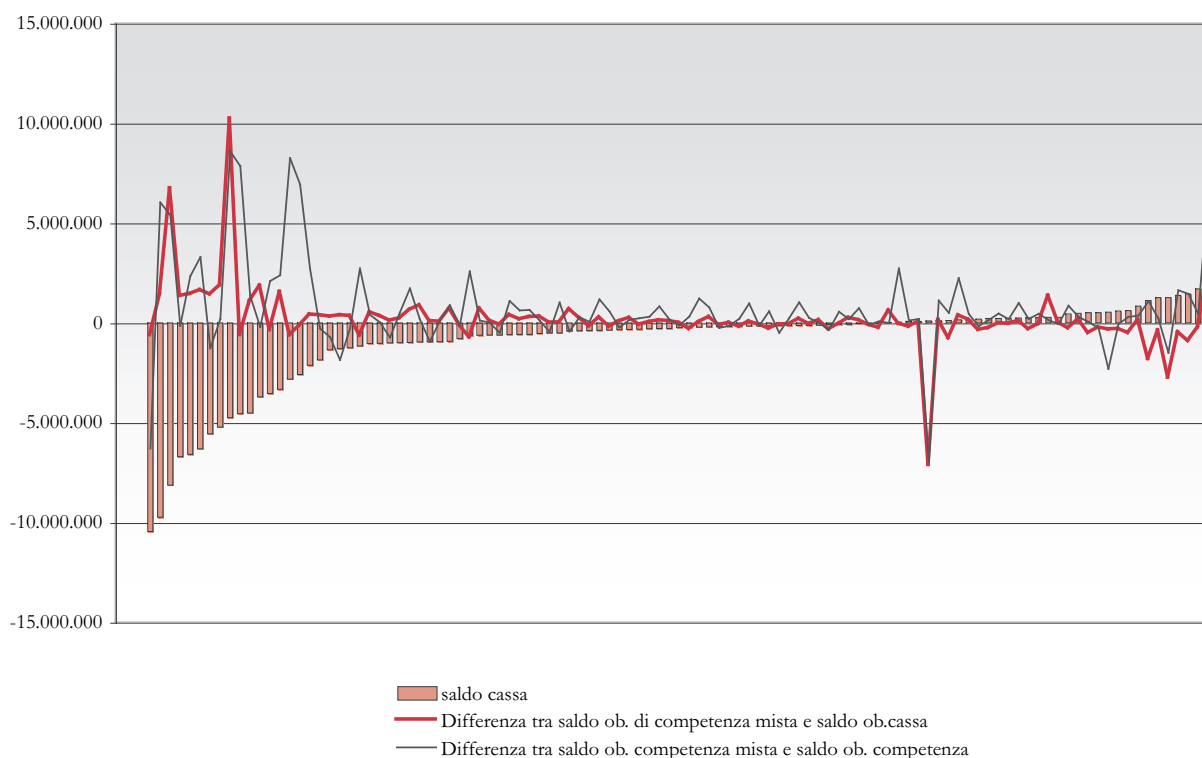
Provincia	Saldo parte corrente (competenza)	Saldo di parte corrente (cassa)	Saldo di parte capitale (cassa)	Saldo di parte capitale (competenza)	Saldo totale di competenza mista	Saldo totale di cassa	Saldo totale di competenza
Roma	67,99	86,53	-159,53	-221,60	-91,54	-73,00	-153,62
Rieti	2,73	4,51	-7,09	-5,45	-4,36	-2,58	-2,72
Latina	15,49	19,61	-9,25	-15,94	6,25	10,36	-0,45
Viterbo	4,35	4,02	-12,52	-12,47	-8,17	-8,50	-8,12
Frosinone	5,40	12,54	-3,79	-20,03	1,61	8,75	-14,64

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli interni.

Nel complesso, però, per i Comuni del Lazio il regime modificato del Patto produce degli svantaggi in termini di calcolo del saldo obiettivo. Il grafico 19 mostra come le differenze tra saldi obiettivo di competenza mista e saldi obiettivo di cassa e/o competenza siano per gran parte positive, traducendosi quindi in un Patto più stringente per i Comuni. Per l'anno 2008 i saldi di competenza mista dei Comuni del Lazio sono infatti complessivamente superiori agli obiettivi di cassa, calcolati con le norme della Legge Finanziaria 2007, per 22,5 milioni di euro, e sono superiori agli obiettivi di competenza per 552,5 milioni di euro. Nel 2009 e nel 2010 tali differenze sono sempre a svantaggio dei Comuni per importi rispettivamente pari a 35,1 milioni di euro e 565,1 milioni di euro in entrambi gli anni.

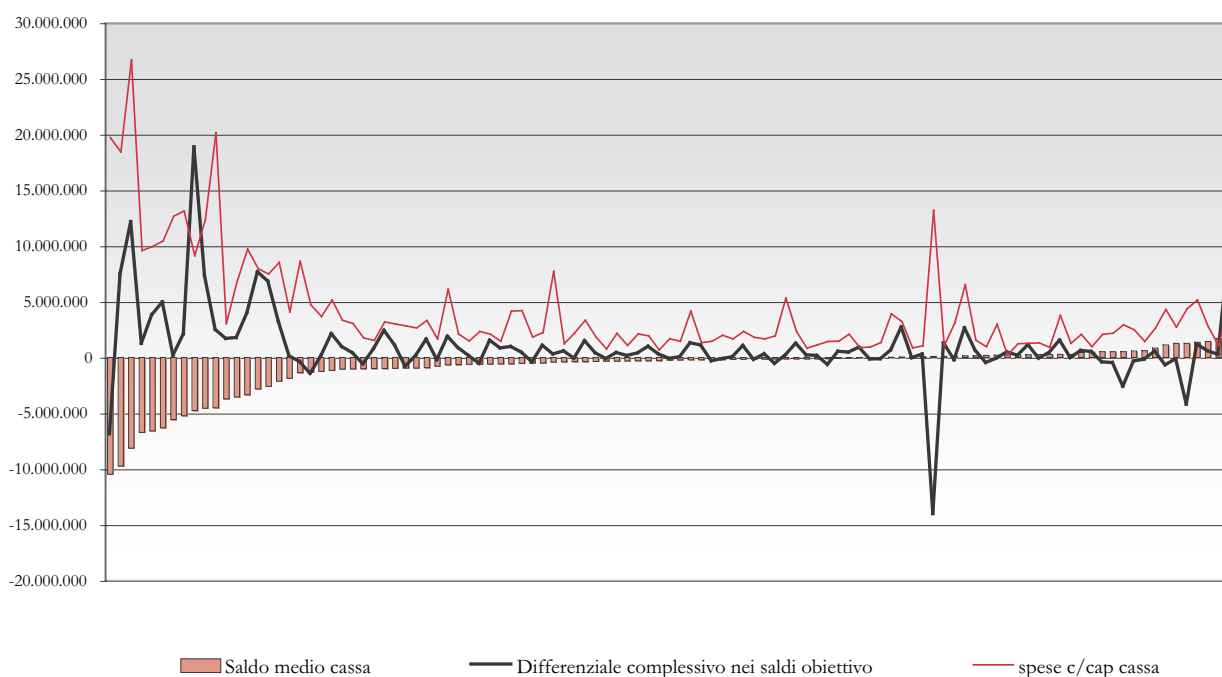
Pertanto, il Patto modificato non premia una maggiore spesa per investimenti. Come mostra

**Grafico 19** - Il Patto per i Comuni del Lazio (esclusa Roma): saldi medi di cassa e differenze tra i saldi obiettivo per il 2008 di competenza mista (LF 2008) e quelli previsti dal Patto 2007



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli interni.

**Grafico 20** - Il Patto per i Comuni del Lazio (esclusa Roma): saldi medi di cassa, differenziale complessivo nei saldi obiettivo (2008) e spese medie per investimento



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli interni.

il grafico 20, il differenziale è positivo, cioè penalizza quasi tutti i Comuni in disavanzo, che spesso sono quelli che hanno investito di più, mentre il differenziale è negativo solo per alcuni degli enti in avanzo a cui non sempre corrispondono maggiori livelli di spese per investimento. L'eccezione più vistosa, come già avuto modo di rilevare in precedenza, è il Comune di Fiuggi, che ottiene un cospicuo vantaggio nei saldi obiettivo grazie alla clausola sulle dismissioni.

## 5. Conclusioni: una valutazione del nuovo Patto interno

La letteratura economica ha da tempo sviluppato un intenso dibattito sulle regole fiscali, la loro opportunità, le caratteristiche ideali (Kopits e Symansky 1998, Banca d'Italia 2001, Kopits 2001) e ne ha applicato i risultati al Patto di Stabilità e Crescita europeo (Buti, Eijffinger e Franco 2003), il cui carattere multinazionale lo rende anomalo rispetto alle regole fiscali nazionali. Una buona regola fiscale dovrebbe 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 strutturali.

Il Patto interno applicato in Italia dal 1999 al 2006 è difficilmente valutabile in modo univoco<sup>25</sup>. Sebbene esso presenti un disegno relativamente semplice dei propri obiettivi e una soddisfacente copertura istituzionale, tuttavia risulta carente rispetto ai requisiti di credibilità del meccanismo sanzionatorio, di flessibilità, di coerenza, di sostegno alle politiche strutturali e soprattutto di adeguatezza rispetto all'obiettivo di condivisione della responsabilità sul rispetto del patto esterno tra i diversi comparti della Pubblica Amministrazione. Come evidenziato nel §.2, l'andamento dei saldi di conto economico e del debito sembrano svincolati dalle regole contenute nel Patto interno, nonostante il tasso di adempimento formale del Patto risulti crescente nel tempo. Le ragioni di tale mancanza di incisività possono essere ricondotte alle carenze nel disegno originario del Patto in quanto regola fiscale e al suo progressivo indebolimento negli anni dovuto a:

- il passaggio, a partire dal 2001, da obiettivi espressi in percentuale del PIL e destinati a correggere saldi tendenziali ad obiettivi calcolati rispetto a saldi storici;
- l'aumento, anno dopo anno, del numero di voci di bilancio escluse dal calcolo del saldo obiettivo.

Il risultato per gli anni 1999-2006 è un regola fiscale sempre più *backward-looking*, cioè sempre più impostata su andamenti storici, e sempre meno incisiva sugli andamenti di bilancio perché applicata ad un numero più ristretto di voci. Pesa, inoltre, la quasi assoluta mancanza di considerazione del debito.

Il Patto di Stabilità interno 2007 per alcuni aspetti modifica l'impianto degli anni precedenti, soprattutto per quanto riguarda gli enti locali, per i quali reintroduce un obiettivo espresso in termini di saldo finanziario, con l'esclusione di due sole voci, e un'indiretta considerazione del debito, attraverso un meccanismo di premialità nel calcolo degli obiettivi.

Una valutazione complessiva della bontà del Patto interno 2007 per gli enti locali in quanto regola fiscale non consente un giudizio univoco, come evidenzia la Tabella 19. Le regole del Patto sono ben definite relativamente all'indicatore a cui si applica il controllo, il saldo finanziario, alla previsione di eccezioni e alla definizione delle sanzioni. Si qualificano meno bene rispetto alla copertura istituzionale, dal momento che sono esclusi i Comuni con meno di 5.000 abitanti. Tra i caratteri negativi della regola applicata agli enti locali vi sono, inoltre, la sua aritmetica relativamente complessa in cui si intrecciano numerose variabili (i saldi, le spese correnti, le spese finali, le entrate da dismissioni) e la rigidità conferita dall'utilizzo di coefficienti fissi nel calcolo della manovra.

Quanto all'assenza di obiettivi di medio termine e all'imposizione di obiettivi solo annuali, questa è giustificabile, in quanto sembra essere un tratto comune di buona parte delle regole fiscali applicate ai livelli di governo inferiori nei paesi UE (Commissione Europea, 2006). Tuttavia, il riferimento ad un arco di tempo più ampio sarebbe auspicabile, dal momento che sembra produrre

<sup>25</sup> Per una precedente applicazione dei criteri di Kopits e Symansky (1998) al Patto di Stabilità Interno, si veda Mercuri (2005).

buoni risultati altrove (Austria), poiché consente di compensare nel tempo eventuali scarti dei risultati di bilancio.

Tra i caratteri positivi del Patto 2007 vi è la previsione di un monitoraggio via web mediante comunicazioni trimestrali dei dati alla RGS e l'introduzione di un meccanismo sanzionatorio in parte automatico, che dovrebbero sicuramente contribuire ad una maggior trasparenza, anche se restano aperti numerosi problemi: il raccordo tra i dati utilizzati nell'applicazione del Patto e i dati contabili utilizzati per la verifica del Patto europeo, la scarsa visibilità del mancato rispetto degli obiettivi del Patto, l'insufficiente interesse dei media sul rispetto del Patto e, di conseguenza, il limitatissimo ruolo svolto dai meccanismi di reputazione che giocano invece positivamente a livello nazionale ed europeo.

**Tabella 19** - I requisiti di una buona regola fiscale ottima: applicazione al Patto di Stabilità e Crescita Europeo e al Patto di Stabilità Interno italiano 2007

Caratteri ideali di una regola fiscale (Kopits e Symansky, 1998)	Patto di Stabilità e Crescita EU		Patto di Stabilità Interno -Italia 2007 Enti locali
	Versione 1997	Revisione marzo 2005	
Buona definizione	++	(-)	++
Trasparenza	++	(-)	++
Semplicità	+++	(-)	-
Flessibilità	++	(+)	-
Adeguatezza rispetto all'obiettivo	++	(+)	-
Applicabilità-credibilità	+	(+)	++
Coerenza	++	(+)	-
Sostegno di politiche strutturali	+	(+)	-

Fonte: Buti, Eijffinger e Franco (2003) per la valutazione del Patto europeo, versione 2007. Commissione Europea (2005) per la valutazione della revisione del marzo 2005.

Legenda: +++ molto buono, ++ buono, + abbastanza buono, - carente, (+) miglioramento, (-) peggioramento

Il Patto 2007 risulta tuttavia inadeguato rispetto all'obiettivo di rendere le amministrazioni periferiche partecipi del raggiungimento del saldo obiettivo (l'indebitamento netto della P.A.) posto a livello nazionale. Anche per la versione 2007 si deve infatti sottolineare la mancanza di un legame tra rispetto del Patto e valore dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Locali. Inoltre, mentre per il Patto europeo è chiaro l'obiettivo di far raggiungere ai paesi membri un avanzo o l'equilibrio del saldo aggiustato per il ciclo in modo da creare un margine per l'operare degli stabilizzatori automatici, nel caso del Patto 2007 non è chiaro quale tipo di comportamento sia complessivamente incentivato e richiesto alle amministrazioni locali e non si stabilisce alcun nesso tra il raggiungimento degli obiettivi e altri interventi, quali quelli tesi ad un maggior sforzo fiscale, a maggiori investimenti, al controllo del debito. Manca infine l'attenzione alla composizione della spesa e alla sua qualità: il rispetto del Patto rischia di essere realizzato con interventi sulle entrate e sulle spese che non hanno impatto strutturale.

Se nel complesso il Patto europeo viene ritenuto una regola fiscale buona, con il pregio principale della semplicità e i difetti maggiori nell'applicabilità e nella dimensione relativa al sostegno delle politiche strutturali, il Patto 2007 presenta invece molte carenze, alcune giustificabili, altre meno. Tali carenze risultano evidenti nell'applicazione del Patto effettuata per gli enti locali della Regione Lazio, che sono un buon campione rispetto all'universo nazionale. Si osserva così come la relativa complessità delle regole fiscali, acuita dalle recenti modifiche in sede di disegno di Legge Finanzia-

ria 2008 e, in particolare, dall'introduzione della competenza mista, provochi l'assegnazione di obiettivi in modo erratico, la penalizzazione delle spese per investimenti, l'irrilevanza della effettiva virtuosità dei comportamenti degli enti e risultati non desiderabili negli effetti relativi della correzione.

La difficoltà evidenziata in questo lavoro di individuare adeguate regole di controllo degli aggregati di finanza pubblica degli enti territoriali dipende dalla più ampia struttura delle interazioni tra diversi livelli di governo. Le regole del Patto interno intervengono, infatti, in un momento istituzionale delicato, nel quale il modello di federalismo fiscale da adottare non è stato ancora del tutto precisato. È quindi difficile pensare di affidare ad una regola unica, per quanto elaborata e sempre più complessa, il controllo di variabili politicamente sensibili, quali alcuni tipi di spese sociali, o strutturalmente qualificanti, quali le spese di investimento, senza aver prima tenuto conto del grado di durezza del vincolo di bilancio, della credibilità dei *no-bail-out commitments* del governo centrale, dell'effettivo grado di autonomia fiscale degli enti locali e della presenza o meno di competizione fiscale tra essi.

## Bibliografia

- Banca d'Italia (2001), *Fiscal rules*, Roma.
- Buti, M., S.C.W. Eijffinger e D.Franco (2003) *Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment?*, CEPR Discussion Paper 3692.
- Commissione Europea (2005), *Public Finances in EMU*, Bruxelles.
- Commissione Europea (2006), *Public Finances in EMU*, Bruxelles.
- Ifel-Ref (2007), *Economia e Finanza Locale. Rapporto 2007*, Roma.
- Isae (2007), *Finanza pubblica e istituzioni*, Roma.
- Joumard, I., R.Price e D. Southerland (2005) *Fiscal Rules for Sub-central Governments : Design and Impact*, OECD Economics Department Working Papers, n. 465, OECD Publishing.
- Kopits, G e S. Symansky (1998), *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper n.162.
- Kopits, G. (2001), *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?*, in Banca d'Italia (2001), pp.59-84.
- Malizia, R. (2005) *L'evoluzione di lungo periodo della finanza locale italiana*, in Isae, Ires, Irpet "La Finanza Locale in Italia – Rapporto 2005", F.Angeli, Milano, pp.29-53.
- Mercuri, M.C. (2005), *Il Patto di Stabilità Interno*, in Isae, Ires, Irpet "La Finanza Locale in Italia – Rapporto 2005", F.Angeli, Milano, pp.109-129.
- 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, pp. 156-189.
- Rodden, J. (2002) *The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world*, "American Journal of Political Science", 46.
- Unione Province Italiane (2005), *Le Province dal 2000 al 2000*, Napoli.
- Zanardi, A. (2007) *Federalismo fiscale: si riparte?*, in M.C. Guerra e A. Zanardi "La finanza pubblica italiana- Rapporto 2007", Il Mulino, Bologna, pp.127-154.

### Istruzioni per gli autori

Il testo, da inviarsi in formato elettronico (word), deve essere accompagnato da una sintesi di circa 1000 battute e dalla indicazione del codice JEL; titolo e sintesi (abstract) devono inoltre essere tradotti in inglese. In nota al nome dell'autore (o degli autori) devono essere indicati istituzione di appartenenza ed indirizzo email. Il testo, della lunghezza preferita di 35 cartelle (2000 battute circa per cartella), deve essere redatto in carattere garamond, dimensione 12 e spaziatura 1; figure, grafici e tabelle, in numero strettamente necessario, devono allegarsi in file a parte, indicando nel testo il luogo esatto in cui si desidera l'inserimento.

I riferimenti bibliografici vanno inseriti direttamente nel testo, nel seguente formato, es.: Stiglitz (1998), o, se il riferimento fosse ad una pagina precisa, Stiglitz (1998, p. 4); nel caso di più autori, si deve usare il nome del primo seguito da et al, riportando nella bibliografia i nomi di tutti gli autori; nel caso di più lavori dello stesso autore, si deve far seguire all'anno l'indicazione a, b, ecc., ad es.: (Stiglitz, 1998a), (Stiglitz, 1998b). L'elenco completo dei riferimenti bibliografici - in ordine alfabetico per nome dell'autore o del primo degli autori - deve essere riportato nella bibliografia posta a chiusura del testo, secondo il seguente formato, ad es.:

Stiglitz, J. (1998), *The private uses of public interests: incentives and institutions*, "Journal of Economic Perspectives", 12, pp. 3-22.

Stiglitz, J. (1983), *The theory of local public goods twenty-five years after Tiebout: A perspective*, in G.R. Zodrow (a cura di), "Local provision of public services: the Tiebout model after twenty-five years", New York, Academic Press, pp. 17-53.

Stiglitz, J. (1989), *The economic role of the state*, Oxford, Basil Blackwell.