

ENRICO BUGLIONE & ANDREA FILIPPETTI

## Le recenti disposizioni sul federalismo fiscale: prove di autonomia nella finanza locale in comuni e regioni

SOMMARIO: 1. Contenuti. - 2. Il potenziamento “contabile” dell’autosufficienza finanziaria dei comuni. - 2.1 I provvedimenti in questione. - 2.2 Riduzione dei trasferimenti e fondo sperimentale di riequilibrio. - 2.3 Attribuzione ai comuni della compartecipazione all’Iva. - 2.4 Revisione dei codici Siope. - 3. I nuovi poteri delle regioni in materia di finanza locale previsti nella l.42/2009. - 4. La regionalizzazione del Patto di stabilità interno. - 5. Il contributo degli enti locali al risanamento della finanza pubblica. - 6. Le recenti disposizioni per il triennio 2012-2014. - 7. Conclusioni

### 1. Contenuti

L’articolo prende in esame aspetti connessi con l’attuazione della legge 42/2009 dai quali, almeno in teoria, potrebbe derivare un miglioramento dell’efficienza di gestione della spesa pubblica dei comuni e, più in generale, degli enti territoriali. Il paragrafo 2 prende in esame la sostituzione dei trasferimenti statali ai comuni delle regioni ordinarie con compartecipazioni ad una serie di tributi statali sugli immobili e all’Iva. Si affronta poi la questione dell’attribuzione alle amministrazioni regionali di poteri di coordinamento e di indirizzo in materia di finanza locale. In particolare, nel paragrafo 3 verranno richiamate le prospettive in materia connesse alla ormai imminente fiscalizzazione degli attuali trasferimenti - per la maggior parte vincolati - dalle regioni agli enti locali. Sempre sul tema di una proficua collaborazione tra regioni ed enti locali in materia di finanza, nel paragrafo 4 vengono evidenziati i positivi effetti della già avviata regionalizzazione del patto di stabilità interno, laddove la normativa in materia ha offerto una opportunità di esercizio di autonomia territoriale nella gestione della finanza locale. Il contributo degli enti locali al risanamento della finanza pubblica viene affrontato nel paragrafo 5. Il paragrafo 6 descrive le recenti disposizioni per il patto di stabilità interno, infine il paragrafo 7 conclude.

### 2. Il potenziamento “contabile” dell’autosufficienza finanziaria dei comuni

#### 2.1. I provvedimenti in questione

Oggetto di questo paragrafo sono alcuni provvedimenti adottati nel periodo giugno - ottobre 2011 - dal combinato disposto dei quali - in linea con i principi della legge delega 42/2009 - dovrebbe derivare una quasi completa sostituzione degli attuali trasferimenti

assegnati dallo Stato ai comuni con entrate tributarie geografiche e soprattutto con tributi propri, cioè con imposte manovrabili da parte dei singoli enti almeno in termini di aliquote. Come si cercherà di dimostrare, tuttavia, si tratta di un cambiamento soprattutto sul versante contabile.

In ordine di data, i provvedimenti in questione sono:

- il dpcm 17 giugno 2011, “Disposizioni attuative degli articoli 2, comma 4, e 14, comma 10, del d. lgs. n.23/ 2011, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, in materia di attribuzione ai comuni delle regioni a statuto ordinario della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto per l'anno 2011” (G.U. 204/2011);
- il decreto 21 giugno 2011, Riduzione dei trasferimenti erariali (art. 2, c.8, del d. lgs. 23/ 2011) (G.U. 178/2011);
- il decreto 21 giugno 2011, “Fondo sperimentale di riequilibrio (art. 2, c. 7, del d. lgs. n. 23/2011)” (G.U. 178/2011);
- il decreto 10 ottobre 2011 “Revisione della codifica SIOPE, modalità e tempi di attuazione per gli enti locali” (G.U. 286/2011).

Di seguito, vengono esaminati in primo luogo i decreti sulla riduzione dei trasferimenti statali e sul fondo sperimentale di riequilibrio, poi il decreto sull'attribuzione ai comuni della compartecipazione all'Iva ed infine il decreto sulla revisione della codifica Siope.

## **2.2. Riduzione dei trasferimenti e fondo sperimentale di riequilibrio**

Il decreto 21 giugno 2011 quantifica in 610 milioni i trasferimenti dallo Stato ai comuni delle regioni a statuto ordinario al momento attuale ancora non fiscalizzabili e in 11.265 milioni quelli che, in base all'art. 2, c. 8, del d. lgs. 23, sono da sostituire con entrate tributarie ripartite in base al gettito prodotto in ciascun comune, cioè con il criterio geografico. Quest'ultimo importo è composto: dai 2.889 milioni (il 25,6%) della abolita compartecipazione al 2% del gettito Irpef che, come si vedrà al punto successivo, vengono sostituiti dalla nuova compartecipazione all'Iva; e dagli 8.376 milioni di ulteriori trasferimenti da fiscalizzare attraverso compartecipazioni dei comuni ad una serie di tributi erariali sugli immobili, ripartendo il gettito in base alla localizzazione territoriale degli stessi.

La sostituzione di oltre 8 miliardi di trasferimenti con entrate tributarie ripartite con il criterio geografico creerebbe, tuttavia, non pochi problemi a molti comuni, in particolare del mezzogiorno. Infatti, i trasferimenti da sopprimere erano ripartiti tenendo conto del fabbisogno di spesa (storico) dei singoli enti, mentre le entrate tributarie sostitutive, se rigorosamente ripartite in base al criterio geografico, presenterebbero una distribuzione territoriale direttamente correlata solo al valore della base imponibile presente in ciascun ente.

In attesa che i costi standard relativi alle funzioni fondamentali dei comuni vengano definiti e che, quindi, possa entrare a regime il fondo perequativo previsto nel d. lgs. 23/2011, un impatto traumatico del nuovo sistema di finanziamento è, tuttavia, evitato dal decreto 21

giugno 2011. Esso dispone l'istituzione del "fondo sperimentale di riequilibrio" il cui importo (8.376 milioni) corrisponde all'ammontare complessivo dei trasferimenti da sopprimere, esclusi i 2.889 milioni della compartecipazione all'Irpef. Il fondo - la cui durata massima è stabilita in tre anni - dovrà essere assegnato ai comuni in base ai criteri seguenti:

- il 20% è riservato a quelli che esercitano le funzioni fondamentali in forma associata ed alle isole monocomune;
- il 30% è ripartito in base alla popolazione residente;
- il 10% è assegnato ai comuni con oltre 5.000 abitanti, in base al peso in ciascun comune dei tributi immobiliari compartecipati (cioè in base al criterio geografico);
- il restante 40% è distribuito: in modo da garantire a ciascuno dei comuni fino a 5.000 abitanti, risorse pari a quelle dei trasferimenti soppressi (tale quota non è attribuita se il pareggio è già assicurato dalla quota assegnata in base alla popolazione + la compartecipazione Iva); e in modo da garantire che nessun comune con più di 5.000 abitanti riceva risorse dal Fondo, sommate alla compartecipazione Iva, inferiori al 99,72% di quanto prima assicurato dai trasferimenti soppressi;
- infine, nei comuni con più di 5.000 abitanti, le assegnazioni del Fondo derivanti dalla quota pro capite e dall'applicazione del criterio geografico + le assegnazioni derivanti dalla compartecipazione all'Iva non possono essere superiori al 110% delle spettanze da trasferimenti soppressi.

### **2.3. Attribuzione ai comuni della compartecipazione all'Iva**

Il DPCM 17 giugno 2011, dà attuazione all'art. 2, c. 4 del d. lgs. 23/2011 in materia di fiscalità municipale, in base al quale spetta ai comuni una compartecipazione all'Iva fissata in modo che il gettito prodotto corrisponda a quello della compartecipazione comunale al 2% del gettito Irpef, considerata correttamente un trasferimento in quanto non ripartita in base al criterio geografico e quindi, nella logica della riforma, da sopprimere.

Con il DPCM in esame, in primo luogo il gettito della compartecipazione da sopprimere viene quantificato in 2.889 milioni. In secondo luogo, per ottenere una somma equivalente, sul gettito nazionale dell'Iva previsto per il 2011 (111.989 milioni<sup>1</sup>), viene fissata al 2,58% l'aliquota della nuova compartecipazione comunale a questa imposta. Infine, viene indicato il metodo di riparto di questa somma tra i singoli comuni. In proposito, l'art. 2, c. 10 del d. lgs. 23, prevedeva che il gettito della compartecipazione fosse ripartito in base al criterio geografico, prendendo a riferimento il territorio comunale "in cui si è verificato il consumo che ha dato luogo al prelievo" (cioè le vendite a consumatori finali). Lo stesso decreto legislativo prevedeva anche, tuttavia, che, in mancanza di dati, potesse essere preso a riferimento il territorio provinciale o, addirittura, quello regionale, ripartendo poi il gettito tra i comuni di ogni

---

<sup>1</sup> I circa 112 miliardi sui quali viene calcolata la compartecipazione dei comuni corrispondono al gettito nazionale al netto della quota da cedere all'Unione europea e di quella spettante alle regioni a statuto speciale.

provincia (o di ogni regione), in base alla popolazione residente. Il decreto in esame ha adottato proprio la soluzione a base “regionale”, cioè la più lontana, tra quelle ipotizzate, dal criterio geografico strettamente inteso. In proposito va osservato che, comunque, la distribuzione regionale dell’Iva in base alle vendite a consumatori finali, rappresenta anch’essa una novità introdotta con la legge 42/2009, resa possibile dall’imposizione ai contribuenti Iva dell’obbligo di indicare, nell’apposito Quadro VT, le vendite effettuate, appunto, ai consumatori finali<sup>2</sup>. Infatti, nel caso delle regioni ordinarie – alle quali, in base al d. lgs. 56/2000, viene già attribuita, sia pure in modo fittizio, una quota del gettito locale dell’Iva - in mancanza delle informazioni desumibili dal Quadro VT, è stata finora utilizzata una *proxy* del criterio geografico, cioè la distribuzione regionale dei consumi delle famiglie fornita dall’Istat. Confrontando la distribuzione territoriale dell’Iva ai comuni in base alle vendite a consumatori finali (riportata nella tabella 1) con quella a favore delle regioni basata sui consumi delle famiglie è, quindi, possibile valutare la portata innovativa del nuovo criterio di riparto<sup>3</sup>. Come risulta dalla figura 1, che riporta le differenze in punti percentuali tra i due metodi, i cambiamenti appaiono comunque contenuti. Il guadagno maggiore si verifica nel centro e in particolare nelle regioni Lazio e Toscana, le quote relative alle quali aumentano, rispettivamente, di 1,13 e di 0,65 punti. Le penalizzazioni maggiori, invece, si riscontrano tra le regioni del sud e soprattutto in Campania (-1,17 punti), Calabria (-0,57 punti) e Puglia (-0,43 punti), nonché in due regioni del Nord, il Piemonte (-0,48 punti) e la Liguria (-0,03 punti). Le altre regioni di quest’ultima area avrebbero tutte un vantaggio (al massimo +0,26 punti nel caso della Lombardia).

#### 2.4. Revisione dei codici Siope

In base ai tre provvedimenti fin qui esaminati, non sembrano emergere cambiamenti radicali nella struttura delle entrate comunali. Infatti i vecchi trasferimenti risultano in definitiva sostituiti: certamente non da tributi propri visto che in ogni caso le nuove entrate sono costituite da compartecipazioni a tributi erariali; e certamente non da entrate geografiche, visto che solo una minima parte delle nuove compartecipazioni, almeno nell’immediato, sarà ripartito in base al valore della base imponibile presente in ciascun comune.

---

<sup>2</sup> Per una recente analisi della storia e delle finalità del Quadro VT, si veda R. Convevole, *Come approdare al regime definitivo dell’Iva nella Unione Europea*, 2011, [www.ssef.it/sites/ssef/files/Agenda](http://www.ssef.it/sites/ssef/files/Agenda).

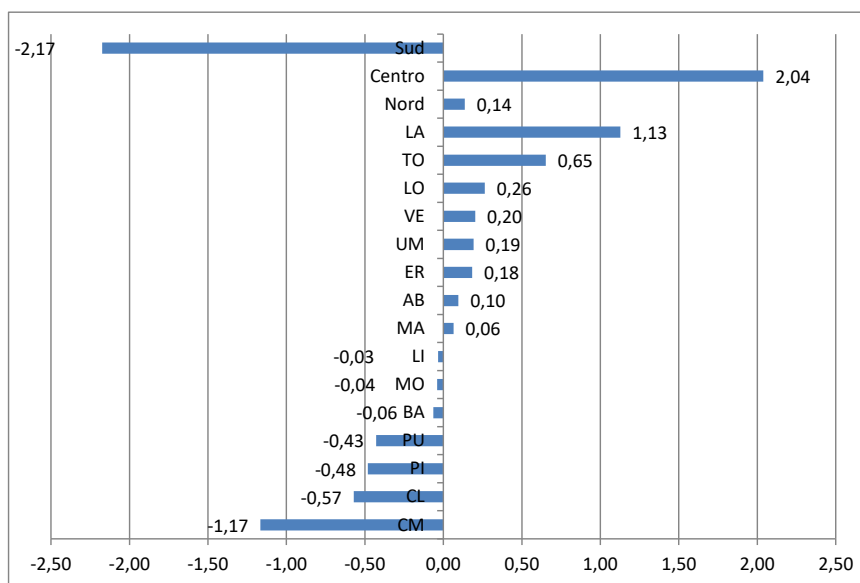
<sup>3</sup> Il criterio della distribuzione territoriale delle vendite a consumatori finali, dal 2013, dovrà essere usato anche nei confronti delle amministrazioni regionali per l’attribuzione della compartecipazione geografica all’Iva destinata – insieme ai proventi dei ticket ed al gettito standard dell’Irap e dell’addizionale Irpef – al finanziamento della sanità e delle altre funzioni protette da livelli essenziali di prestazioni

Tab. 1. Distribuzione regionale della compartecipazione Iva in base alle vendite a consumatori finali

Regioni	Importo (milioni)	Quote regionali
Piemonte	258,6	8,9%
Lombardia	636,5	22,0%
Veneto	304,8	10,6%
Liguria	104,5	3,6%
Emilia Romagna	294,4	10,2%
Toscana	246,5	8,5%
Umbria	52,9	1,8%
Marche	86,2	3,0%
Lazio	367,9	12,7%
Abruzzo	67,4	2,3%
Molise	13,4	0,5%
Camapnia	203,7	7,1%
Puglia	161,1	5,6%
Basilicata	21,1	0,7%
Calabria	69,9	2,4%
<b>Totale</b>	<b>2.889,0</b>	<b>100%</b>

Fonte: ns elaborazione su dati tratti dal DPCM 17 giugno 2011

Fig.1. Differenza (in punti %) tra il riparto regionale dell'Iva in base alle vendite a consumatori finali e il riparto in base ai consumi finali delle famiglie



Fonte: prospetto 1 e DPCM 21/10/2010

Con la fiscalizzazione dei trasferimenti attuata nel modo sopra descritto, quindi, non è stata affatto ampliata l'autonomia tributaria dei comuni e neppure la loro autosufficienza finanziaria,

cioè la capacità di coprire le rispettive spese correnti con entrate locali. Tuttavia, se si considera anche l'ultimo dei provvedimenti citati prima - il decreto 10 ottobre 2011 - almeno in base a quanto risulterà dai bilanci il cambiamento nella struttura delle entrate comunali sarà lo stesso evidente. Il decreto in esame individua, tra l'altro, i codici che i comuni, le province, le città metropolitane e le unioni di comuni dovranno utilizzare per classificare nel sistema SIOPE (Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici) le proprie spese e le proprie entrate, per queste ultime tenendo conto delle nuove forme di finanziamento previste dalla riforma tra le quali rientrano, per i comuni, la compartecipazione all'Iva e le compartecipazioni ai tributi erariali sugli immobili fatte confluire nel fondo sperimentale di riequilibrio. Queste due nuove tipologie di entrata, infatti, dovranno essere classificate non tra i trasferimenti - come sarebbe logico, data la loro natura e il sistema di riparto adottato - ma nel Titolo I "Entrate tributarie" che, nella logica della legge 42/2009 dovrebbe comprendere solo entrate geografiche, anche se derivanti non da tributi propri ma da compartecipazioni. All'interno del Titolo I, poi:

- il gettito della compartecipazione all'Iva dovrà essere iscritto nella categoria "Imposte";
- e le assegnazioni del Fondo sperimentale di riequilibrio nella categoria "Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie".

Nonostante tutti i ragionevoli dubbi prima sollevati sulla natura tributaria delle nuove entrate qui in esame, visto che comunque si tratta di compartecipazioni a tributi erariali e per di più di compartecipazioni solo in minima parte attribuite in base al criterio geografico - soprattutto per quanto riguarda la parte più consistente, cioè quella fatta confluire nel fondo sperimentale - per il sistema SIOPE i vecchi trasferimenti saranno tutti sostituiti da entrate tributarie.

Data l'entità delle cifre in gioco - complessivamente più di 11 miliardi di euro, pari a circa il 75% del totale dei trasferimenti pre riforma - è evidente che in base alla classificazione delle nuove entrate, imposta con il decreto in esame, nei bilanci di questi enti la struttura delle loro fonti di finanziamento cambierà in modo radicale e la loro autonomia finanziaria farà effettivamente "passi da gigante". Ma li farà su una sorta di *tapis roulant*, per cui, in realtà, non riuscirà ad allontanarsi molto dal punto di partenza.

### **3. I nuovi poteri delle regioni in materia di finanza locale previsti nella l. 42/2009**

Finora si sono esaminati alcuni importanti cambiamenti - purtroppo soprattutto solo sotto il profilo contabile - nella struttura delle entrate degli enti locali e, in particolare, dei comuni. Con la legge 42/2009, tuttavia, dovrebbero anche manifestarsi - e in parte ciò si sta già verificando - cambiamenti su un altro versante, quello del controllo e del coordinamento in materia di finanza degli enti locali. Nelle regioni a statuto speciale e, in particolare in quelle del nord, le amministrazioni regionali hanno già un ruolo importante in materia, tra l'altro ulteriormente potenziato di recente, con gli accordi stipulati dalle due province autonome di Trento e Bolzano, dalla Valle d'Aosta e dal Friuli Venezia Giulia per il contenimento della spesa

pubblica nei loro territori, in attuazione dell'art. 27 della stesa l. 42<sup>4</sup>. Nelle regioni a statuto ordinario, invece, questa è stata tradizionalmente una materia riservata allo Stato, cosa che, in effetti ha caratterizzato in modo peculiare il modello italiano di federalismo rispetto a quello di altri paesi, dove, in genere, i livelli di governo intermedi, come le regioni in Italia, sono, in materia di finanza, il principale punto di riferimento degli enti locali.

Come si è detto, la legge 42 introduce, in materia, importanti innovazioni delle quali qui ne vanno richiamate almeno due: la fiscalizzazione obbligatoria degli attuali trasferimenti delle regioni a comuni e province; l'attribuzione alle regioni di specifiche competenze in materia di finanza locale.

La fiscalizzazione obbligatoria dei trasferimenti generali e permanenti attualmente assegnati dalle regioni agli enti locali, prevista agli artt. 12 e 19 del d. lgs. 68/2001, dovrà essere realizzata dal 2013 istituendo compartecipazioni degli enti locali al gettito delle imposte regionali (in primo luogo, l'addizionale Irpef e la tassa automobilistica). A regime, tali compartecipazioni dovranno essere attribuite esclusivamente in base al luogo di produzione del gettito, cioè secondo il criterio geografico. La questione non è di poco conto in quanto, nel 2010, i fondi assegnati a comuni e province rappresentano, in media, il 18% del totale delle spese delle regioni al netto dei trasferimenti alle ASL, ma in cinque casi (Piemonte, Liguria, Toscana, Basilicata, Calabria), si supera, a volte abbondantemente, il 25%. A prescindere dalle difficoltà che le regioni dovranno superare per attuare tale fiscalizzazione, essa ha due motivazioni indubbiamente meritorie:

- rafforzare l'autonomia di spesa degli enti locali, visto che, con la fiscalizzazione, gli attuali trasferimenti vincolati si trasformerebbero in entrate libere;
- legare maggiormente le entrate degli enti locali alle risorse prodotte nel territorio amministrato, visto che il gettito delle compartecipazioni, superato un periodo transitorio di 3 anni, dovrà essere distribuito in base al valore della base imponibile di ogni ente.

D'altra parte le regioni: da un lato perderanno il potere di influire direttamente sull'esercizio delle funzioni da esse trasferite agli enti locali, cadendo il vincolo sulle risorse assegnate; dall'altro perderanno anche la possibilità di influire sulla distribuzione territoriale dei propri trasferimenti, diventando così più difficile farla coincidere con quella dei fabbisogni oggettivi di spesa.

Proprio questa situazione potrebbe, tuttavia, spingere le regioni ad utilizzare strumenti diversi dal vincolo sulle risorse trasferite, probabilmente più efficaci per migliorare l'efficienza e l'efficacia della gestione delle funzioni conferite in ambito regionale. Ci si riferisce soprattutto al potere legislativo e regolamentare, nonché a quelli, non meno importanti, di programmazione e di coordinamento. Ad esempio, nel settore dei musei, da una recente analisi della legislazione regionale successiva alla riforma del Titolo V Cost., risulta che alcune regioni

---

<sup>4</sup> In proposito si rimanda a E. Buglione, *Una prima valutazione degli accordi ex legge 42/2009 conclusi dalle regioni speciali e dalle province autonome*, in *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, a cura di F. Palermo, E. Alber, S. Parolari, Bolzano, 2011

non solo hanno predisposto piani o programmi integrati della cultura, ma stanno anche favorendo la nascita di sistemi museali regionali, l'ammissione ai quali è subordinata ad un accreditamento regionale della struttura richiedente che, per ora solo in Lombardia, tiene conto anche della sua capacità a svolgere un servizio pubblico efficace ed efficiente<sup>5</sup>.

Affinché le potenzialità dell'ente regione di promuovere l'efficienza della spesa pubblica nell'ambito del proprio territorio - a prescindere dal livello di governo sub centrale competente ad erogarla - possano esprimersi in modo compiuto, è necessario ammettere un potere di coordinamento delle regioni in materia di finanza locale. Anche da questo punto di vista, l'attuazione della legge 42/2009 può dare un utile contributo. Ci si riferisce, in particolare, alla possibilità di istituire nuovi tributi propri degli enti locali e di intervenire sul riparto dei trasferimenti perequativi assegnati dallo Stato. Allo scopo di garantire che da ciò possano derivare soprattutto vantaggi per gli enti locali, in tutti questi campi le regioni dovranno intervenire solo avendo preventivamente concluso specifici accordi con i comuni e le province attraverso un apposito organismo, il Consiglio delle autonomie locali (CAL), previsto nella Costituzione e già operante in diverse regioni.

#### **4. La regionalizzazione del Patto di stabilità interno**

Le innovazioni alle quali si è fatto sopra riferimento sono in gran parte ancora da attuare. Ma un positivo intervento delle regioni in materia di finanza locale sta già avendo concreta attuazione su un altro importante versante: quello della regionalizzazione del patto di stabilità interno (PSI). La regionalizzazione del PSI consiste nell'assegnare un ruolo di coordinamento della finanza locale in capo alle regioni. Questo meccanismo, consentendo una gestione a livello locale del PSI, segna un passaggio da una visione statocentrica ad una visione decentrata nell'applicazione delle regole del patto. Oltre ad offrire concreti spazi di manovra nella gestione della finanza locale, la regionalizzazione del PSI rappresenta, pertanto, un importante terreno di esercizio per l'autonomia della finanza locale e il ruolo di coordinamento delle regioni.

La regionalizzazione del PSI è stata prevista a partire dal 2003 limitatamente alle regioni a statuto speciale e le province autonome le quali concordano i propri obiettivi di finanza pubblica con lo Stato centrale e provvedono in modo autonomo al contributo degli enti locali dei territori di riferimento. Dal 2008 è stata introdotta una disciplina simile per le regioni ordinarie.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> C. Bertolini, *I musei nel nuovo quadro costituzionale: gli obiettivi comuni dei musei pubblici e privati e lo sviluppo dei sistemi museali nella normativa regionale*, in « Osservatorio sulle fonti.it, n. 2 », pp. 1-12, 2008.

<sup>6</sup> Il quadro normativo relativo alla regionalizzazione del PSI è composto dai seguenti riferimenti: Art. 77-ter, comma 11, della L. n. 133/2008; Art. 7-quater della L. n. 33/2009; Art. 17, comma 1, lett. c), della L. n.; 42/2009; Art. 1, commi 134 e seguenti, della L. n. 220/2010. L'art 77-ter recita "Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, la regione, sulla base di criteri stabiliti in sede di consiglio delle autonomie locali, può adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità del legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse, fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'articolo 77 bis per enti della



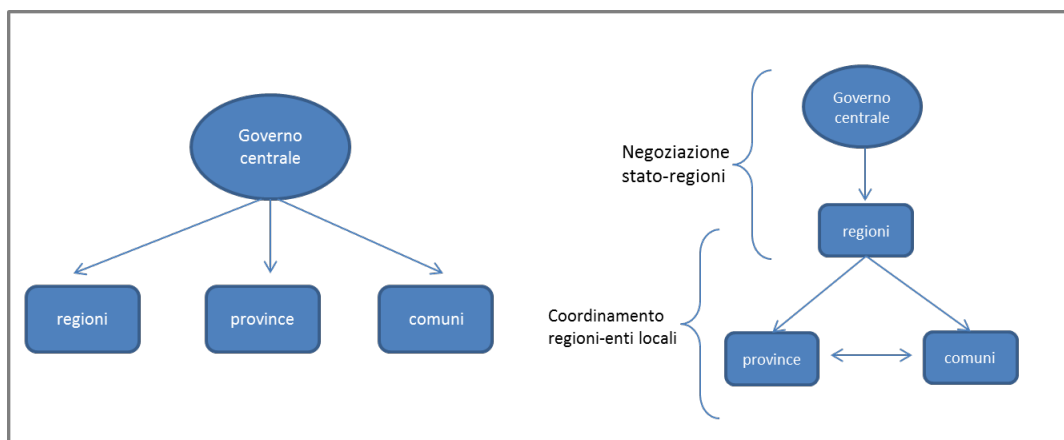
Fino al 2012, la regionalizzazione del patto di stabilità si basa su due distinti meccanismi, il patto orizzontale e il patto verticale. La legge di stabilità (legge 183/2011) ha inoltre sancito l'applicazione del nuovo patto regionale integrato a partire dal 2013, inizialmente previsto dal 2012 nel d.l. n. 98/2011. L'art. 17 della legge di stabilità stabilisce che "A decorrere dall'anno 2013 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali".

La figura successiva illustra il passaggio da un modello *top-down* o stato-centrico dell'applicazione del PSI ad un modello decentrato al quale la recente disciplina sulla territorializzazione del PSI si ispira. Nel modello stato-centrico il governo centrale interagisce con tutti i livelli di governo sub-nazionali, regioni, province e comuni. In questo contesto il governo centrale stabilisce il contributo di ogni governo sub-nazionale e le regole da applicare (ad esempio saldi o tetti di spesa). Nel modello decentrato invece, l'applicazione del PSI si suddivide in due parti distinte. Nella prima, Stato e regioni "negozano" il contributo delle regioni e degli enti locali del territorio ai saldi della finanza della pubblica amministrazione. Ovviamente la misura in cui tale contributo è effettivamente frutto di una reale negoziazione può dipendere dai casi. La seconda fase è quella che contraddistingue il modello decentrato. In questa fase le regioni gestiscono i propri obiettivi attraverso un'azione coordinata e concordata con gli enti locali del territorio. Le regioni possono gestire in modo autonome le modalità del raggiungimento degli obiettivi assegnati nell'ambito del sistema regioni-enti locali. Questo modello esalta il ruolo di pivot delle regioni, in quanto si massimizza la loro capacità di calibrare i contenuti del PSI in funzione delle diverse caratteristiche del territorio di riferimento.

---

regione e risultante dalla comunicazione effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato alla regione interessata". L'art. 7-quater L. n. 33/2009, relativo al patto 2009/2011, recita "Ai fini dell'applicazione del comma 11 dell'articolo 77ter del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 133/2008, ogni regione definisce e comunica agli enti locali il nuovo obiettivo di patto di stabilità interno per ciascuno degli anni 2009/2011 determinato per ciascuno degli anni 2009/2011, determinato sulla base dei criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali. La regione comunica altresì al Ministero dell'economia e delle finanze entro il mese di maggio di ciascuno degli anni 2009/2011, con riferimento a ciascun ente locale, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica. Attualmente con la legge di stabilità per il 2012 (legge 183/2011) sono state definite le regole del Patto di stabilità interno per le regioni (articolo 32) e gli enti locali (articolo 31), da applicare a decorrere dall'anno 2012, funzionali al conseguimento degli obiettivi finanziari fissati per le regioni e gli enti locali nell'ambito del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti dal nostro Paese in sede europea, con l'adesione al Patto europeo di stabilità e crescita.

Fig. 2. Due modelli per la gestione e coordinamento della finanza nazionale e locale



Fonte: ns elaborazione

Nell'ambito della regionalizzazione del patto, un modello decentrato è stato applicato in modo particolare nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome a partire dal 2003. Queste infatti concorrono agli obiettivi del patto di stabilità in misura diversa in funzione delle competenze loro attribuite dallo Statuto di autonomia e le relative norme di attuazione.<sup>7</sup> Nel caso delle regioni ordinarie, sebbene le norme sul cosiddetto patto di stabilità orizzontale e verticale non ricalchino a pieno il modello decentrato descritto sopra, tuttavia offrono margini di manovra importanti. La completa regionalizzazione del patto che dovrebbe avvicinare la gestione della finanza locale al modello decentrato anche per le regioni a statuto ordinario, è stata come detto rinviata al 2013. Questa prevede la definizione di un patto di territorio con una piena integrazione, anche in chiave programmatica, fra gli obiettivi del patto di regione, province e comuni.

In concreto non sono mancate esperienze interessanti di regionalizzazione del PSI. La normativa prevede due modalità attraverso cui esplicitare la regionalizzazione del PSI, definite compensazione verticale e compensazione orizzontale. Il patto di regionalizzazione verticale prevede la possibilità di una compensazione tra la regione e gli enti locali del proprio territorio (compensazione verticale), mentre la regionalizzazione orizzontale prevede la possibilità di compensazioni interne al comparto degli enti locali di ciascuna regione (compensazione orizzontale). Nel primo caso, la regione rinuncia a delle spese a favore degli enti locali, peggiorando il proprio obiettivo di saldo e, quindi, trasferendo capacità di spesa in senso verticale. Nel caso della compensazione orizzontale, invece, alcuni enti locali (province e

<sup>7</sup> Per una interessante studio sui diversi modelli adottati nelle regioni a statuto speciali e le province autonome si veda A. Garlatti, *L'evoluzione del patto interno di stabilità negli enti locali del Friuli Venezia Giulia*, 2008.

comuni) peggiorano i loro obiettivi a favore di altri, consentendo quindi trasferimenti di capacità di spesa in senso orizzontale.

Nel biennio 2009-2010 solo 9 regioni su 19 hanno fatto ricorso ad una delle due tipologie di compensazione.<sup>8</sup> In particolare le regioni sono intervenute principalmente cedendo quote di competenza regionale agli enti locali (compensazione verticale). A fronte di una riduzione dei pagamenti delle regioni sono stati sbloccati pagamenti degli enti locali (comuni e province) per un ammontare di circa 400 milioni. La possibilità di effettuare operazioni di compensazione orizzontale è stata effettuata invece solo da due regioni, Lazio e Piemonte nel 2010, con un totale di pagamenti sbloccati pari a 123 milioni di euro.

Il Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte di Conti mostra come l'entità dei pagamenti autorizzati dalle regioni ai comuni sia diminuito, assieme al numero di comuni che hanno beneficiato di questa misura. Per 150 comuni, sui 204 che nel 2010 hanno utilizzato la quota di pagamenti autorizzata dalla regione, questo ha permesso di rispettare il saldo programmatico. In termini di distribuzione tra le regioni, quasi il 90% dei pagamenti autorizzati fa capo a tre regioni – Piemonte, Emilia Romagna e Toscana.

Un'esperienza interessante è quella attuata dalla regione Lazio.<sup>9</sup> Quest'ultima ha previsto un'attuazione del patto territoriale sia orizzontale che verticale che assegna alle province un ruolo di coordinamento territoriale. La regione ha messo a disposizione degli enti locali 152 milioni di euro ripartendoli tra le province con un meccanismo di compensazione verticale. Una quota delle risorse assegnate alle province doveva però essere ceduta da queste ai comuni del territorio attraverso un meccanismo di compensazione orizzontale.

Una prima analisi delle esperienze in materia indica che in questo modo è stato possibile introdurre margini di flessibilità alle regole statali per riconoscere e diversificare le specificità locali, le situazioni emergenziali e per dare una maggiore coerenza agli indirizzi della programmazione territoriale, anche attraverso lo sviluppo di opportunità finanziarie per la realizzazione di investimenti strategici a sostegno dell'economia locale<sup>10</sup>.

Nonostante le opportunità offerte dalla regionalizzazione del PSI, fino ad ora il totale delle risorse liberate grazie a questo strumento sono ben al di sotto delle potenzialità. Inoltre ad oggi numerose regioni non hanno sfruttato per nulla le possibilità offerte dal patto regionalizzato. La Ragioneria Generale dello Stato ha stimato che nel 2009 una piena attuazione del solo patto di stabilità orizzontale avrebbe potuto liberare oltre 1,1 miliardi di euro di pagamenti. Il

<sup>8</sup> Fonte ANCE, *Patto di stabilità interno: l'opzione regionalizzazione*, 2011.

<sup>9</sup> Si veda l'art. 2 della Legge Regionale di assestamento di bilancio per il 2010.

<sup>10</sup> In proposito cfr. in particolare T. Simoni, *Il patto di stabilità territoriale della Regione Emilia Romagna*, e M. Barbero, I. Lobascio, *La regionalizzazione del Patto di stabilità interno in Piemonte*, in «Tributi in Toscana», n. 1, 2011. Per una rassegna sintetica delle esperienze della regionalizzazione del PSI nelle regioni italiane si veda ANCE, *La regionalizzazione del patto di stabilità interno*, 2012. Si vedano anche: Balassone F., Franco D. e Zotteri S. *Il primo anno di applicazione del Patto di Stabilità Interno: una valutazione*, in «Economia Pubblica», n. 2, 2001; Balassone F. e Zotteri S., *Il Patto di Stabilità Interno due anni dopo: norme più «morbide», risultati più deludenti*, in «Economia Pubblica», n. 6, 2001; Brugnano C. e Rapallini C., *Il Patto di Stabilità Interno per i Comuni: una valutazione con i certificati dei conti consuntivi*, in «Economia Pubblica», n. 1-2, 2001; Paziienza M.G. e Rapallini C., *La regionalizzazione del Patto di Stabilità Interno: opportunità e rischi*, in «La finanza locale in Italia, Rapporto 2008», 2008.

prossimo test per la capacità delle regioni di gestire in modo autonomo ed efficiente la finanza locale sarà evidentemente il passaggio al patto regionalizzato previsto per il 2013.

Va notato come in questo caso le regioni, nell'ambito di una normativa generale di riferimento, hanno mostrato una certa vivacità nell'adattare le norme generali emanate dal governo centrale alle specifiche caratteristiche e necessità del territorio. Tali esperienze sembrano essere recepite nel processo attuale di revisione della normativa attinente alla regionalizzazione del PSI.

#### **5. Il contributo degli enti locali al risanamento della finanza pubblica**

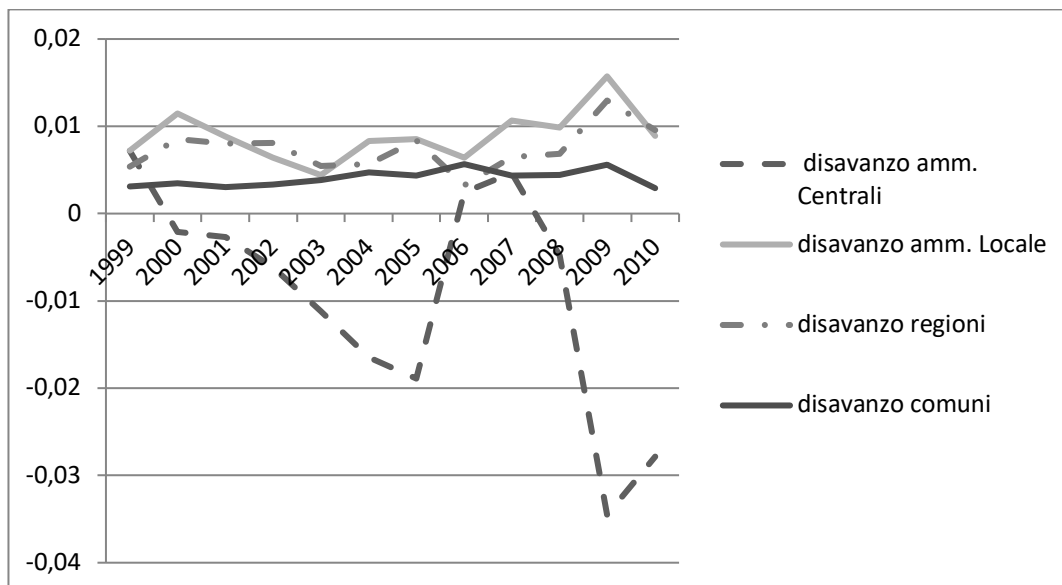
Dalla sua implementazione, il PSI non si è certo contraddistinto per un approccio programmatico e stabile nel tempo. Negli anni si sono susseguiti importanti mutamenti, basti pensare all'alternanza dei criteri di cassa e competenza. Nei comuni ad esempio, si è passati da un criterio di cassa nel 2001 per arrivare ad un criterio di competenza mista passando per i tetti si spesa. Per quanto riguarda l'utilizzo del PSI come strumento di coordinamento della finanza della pubblica amministrazione, nella sostanza il PSI è stato utilizzato come strumento di manovra finanziaria dal governo centrale. Di seguito si passano in esame i principali aggregati della finanza centrale e locale nell'ultimo decennio, senza fare direttamente riferimento ai saldi richiesti dal PSI anno per anno, ma in un'ottica più generale in cui per tentare di evidenziare dinamiche rilevanti nel decennio di applicazione del PSI.

La figura 3 riporta l'andamento del risparmio lordo o disavanzo delle amministrazioni centrali, amministrazioni locali,<sup>11</sup> regioni e comuni in rapporto al PIL, per gli anni 1999-2010. E' evidente una marcata differenza tra l'andamento nelle amministrazioni centrali e quello nelle amministrazioni locali. Nel primo caso, il deficit tende a crescere dal 1999 al 2005, e poi di nuovo dal 2007 fino al 2009 con una leggera ripresa nel 2010. Al contrario, le amministrazioni locali mostrano un risparmio per tutto il decennio con un moderato trend in aumento. Per quanto riguarda le differenze tra regioni e comuni, il risparmio delle regioni cresce più rapidamente di quello dei comuni che invece rimane inalterato per tutto il decennio considerato.

---

<sup>11</sup> Le amministrazioni locali includono le amministrazioni regionali, provinciali e comunali, gli enti sanitari locali ed altri enti locali.

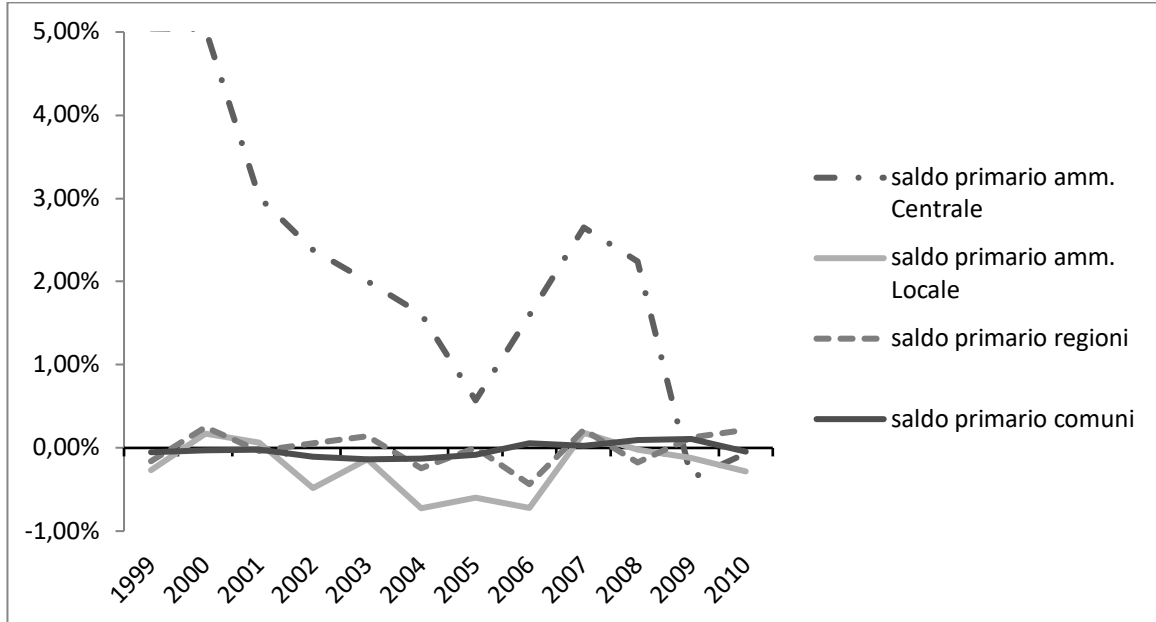
Fig. 3. Risparmio lordo (+) o disavanzo (-) delle amministrazioni centrali, amministrazioni locali, regioni e comuni in rapporto al PIL, anni 1999-2010



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche

La figura 4 mostra l'andamento del saldo di bilancio primario (entrate meno spese al netto degli interessi) delle amministrazioni centrali, amministrazioni locali, regioni e comuni in rapporto al PIL, per gli anni 1999-2010. Il saldo primario delle amministrazioni centrali scende da poco oltre il 5% nel 1999 allo -0,7% nel 2010. Diverse possono essere le ragioni, dal ciclo economico, al rallentamento della crescita, a responsabilità della politica. Emerge tuttavia una grande differenza con l'andamento del saldo primario per gli enti locali. Per le amministrazioni locali in generale, il saldo primario resta sempre di poco sotto il pareggio con un moderato miglioramento negli anni più recenti. Sia i comuni che le regioni tendono invece a migliorare, a parte un moderato peggioramento dei primi nel 2010. Nonostante non sia questa la sede per esplorare le ragioni di questa differenza, resta evidente la differenza sostanziale del comparto delle amministrazioni centrali da quello delle amministrazioni locali nel concorso alla formazione dei saldi della pubblica amministrazione.

Fig. 4. Saldo primario (entrate meno spese al netto degli interessi) per le amministrazioni centrali, amministrazioni locali, regioni e comuni in rapporto al PIL, 1999-2010



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche

Nella tabella 2 sono riportate nel dettaglio alcune voci di conto economico delle amministrazioni centrali e vari livelli di governo subnazionale. I tassi di crescita e di variazione sono calcolati sulle quote di PIL, per cui ad esempio il tasso di crescita annuo medio per i redditi da lavoro dipendente per le amministrazioni centrali indica che l'ammontare di tali redditi, in percentuale del PIL, sono aumentati ad un tasso medio annuo dello 0,6% nel periodo 1999-2010. Per quanto riguarda l'andamento del totale delle uscite, emerge una marcata differenza tra il periodo 1999-2005 e il periodo 2005-2010. In tutti e quattro i livelli di governo considerati, il quinquennio 2005-2010 evidenzia una forte riduzione dal lato delle uscite rispetto al periodo precedente. Lo stesso fenomeno si ravvisa dal lato delle entrate complessive.



Tab. 2. Alcune voci di conto economico delle amministrazioni centrali e vari livelli di governo  
subnazionale

	amministrazioni centrali			amministrazioni locali		
	tasso di crescita medio annuo (1999- 2010)	variazione 1999- 2005 (%)	variazione 2005- 2010 (%)	tasso di crescita medio annuo (1999- 2010)	variazione 1999- 2005 (%)	variazione 2005- 2010 (%)
<b>Uscite</b>						
Redditi da lavoro dipendente	0.60%	3.75%	2.97%	0.81%	5.35%	3.74%
Spesa per consumi finali	2.11%	17.51%	7.03%	1.79%	15.37%	5.40%
Interessi passivi	-3.35%	-29.37%	-2.65%	-4.03%	-29.51%	-9.72%
Trasferimenti ad enti pubblici	-0.64%	-5.74%	-1.18%	2.88%	21.31%	12.64%
<b>Totale uscite correnti</b>	<b>1.98%</b>	<b>15.72%</b>	<b>7.25%</b>	<b>2.56%</b>	<b>19.32%</b>	<b>10.63%</b>
Investimenti fissi lordi e variaz. scorte	-1.01%	-17.03%	7.82%	-1.30%	9.00%	-20.53%
<b>Totale uscite in conto capitale</b>	<b>-1.44%</b>	<b>4.41%</b>	<b>-18.30%</b>	<b>-1.59%</b>	<b>0.16%</b>	<b>-16.31%</b>
<b>TOTALE USCITE</b>	<b>1.43%</b>	<b>13.62%</b>	<b>2.88%</b>	<b>1.92%</b>	<b>15.83%</b>	<b>6.39%</b>
Imposte indirette	0.47%	19.76%	-12.04%	1.14%	24.53%	-9.07%
Imposte dirette	3.62%	21.63%	21.59%	3.40%	19.20%	21.14%
Trasferimenti da enti pubblici	2.74%	12.97%	19.22%	3.91%	22.85%	24.09%
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>1.98%</b>	<b>15.87%</b>	<b>7.09%</b>	<b>2.79%</b>	<b>22.02%</b>	<b>10.95%</b>
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	<b>-3.97%</b>	<b>-20.52%</b>	<b>-19.46%</b>	<b>-4.52%</b>	<b>-19.39%</b>	<b>-25.40%</b>
<b>TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE</b>	<b>1.55%</b>	<b>12.45%</b>	<b>5.32%</b>	<b>2.28%</b>	<b>18.06%</b>	<b>8.57%</b>



	regioni			comuni		
	tasso di crescita medio annuo (1999-2010)	variazione 1999-2005 (%)	variazione 2005-2010 (%)	tasso di crescita medio annuo (1999-2010)	variazione 1999-2005 (%)	variazione 2005-2010 (%)
<b>Uscite</b>						
Redditi da lavoro dipendente	0.81%	5.35%	3.74%	-1.14%	-9.62%	-2.51%
Spesa per consumi finali	1.79%	15.37%	5.40%	0.73%	1.75%	6.45%
Interessi passivi	3.53%	17.57%	24.53%	-8.72%	-45.07%	-33.25%
Trasferimenti ad enti pubblici	2.88%	21.31%	12.64%	13.34%	95.32%	103.03%
Totale uscite correnti	2.56%	19.32%	10.63%	0.71%	-0.53%	8.69%
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	-0.89%	31.28%	-30.98%	-2.21%	2.39%	-23.66%
Totale uscite in conto capitale	-1.59%	0.16%	-16.31%	-2.11%	4.08%	-24.04%
<b>TOTALE USCITE</b>	<b>1.92%</b>	<b>15.83%</b>	<b>6.39%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.73%</b>	<b>-0.60%</b>
Imposte indirette	1.14%	24.53%	-9.07%	-1.97%	6.34%	-24.41%
Imposte dirette	3.40%	19.20%	21.14%	5.48%	43.87%	25.03%
Trasferimenti da enti pubblici	3.91%	22.85%	24.09%	1.04%	-8.57%	22.59%
Totale entrate correnti	2.79%	22.02%	10.95%	0.60%	3.29%	3.40%
Totale entrate in conto capitale	-4.52%	-19.39%	-25.40%	-1.26%	-1.57%	-11.61%
<b>TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE</b>	<b>2.28%</b>	<b>18.06%</b>	<b>8.57%</b>	<b>0.35%</b>	<b>2.58%</b>	<b>1.30%</b>

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche

Dal lato delle entrate, le imposte indirette mostrano la crescita minore nell'intero periodo 1999-2010, addirittura negativo nel caso dei comuni (-1,97%). Le imposte dirette hanno invece tassi di crescita di oltre il 3% annuo, per arrivare al 5,48% annuo per i Comuni. Il contributo negativo dal lato delle entrate deriva decisamente dalle entrate in conto capitale, che mostrano tutte un tasso di variazione medio annuo negativo, dal -1,26 per i Comuni, al -4,52% per le regioni.

Esaminando i conti economici emerge, dal lato delle uscite, una importante distinzione tra uscite di parte corrente e uscite in conto capitale. Se infatti le uscite correnti segnano tassi di



crescita minori nel secondo quinquennio considerato, con una marcata eccezione dei comuni, sono le uscite in conto capitale a far segnare un cambio di tendenza impressionante. Nel periodo 1999-2005, le uscite in conto capitale fanno registrare tassi di crescita positivi, soprattutto per le amministrazioni centrali e per i comuni. Nell'ultimo quinquennio invece, si registrano variazioni negative a due cifre per tutti i livelli di governo subnazionali, con cadute che vanno dal -16,3% per le regioni, al 24% nel caso dei comuni. La caduta delle spese in conto capitale dipende essenzialmente dalla caduta della voce principale, gli investimenti fissi. Questi ultimi rappresentano la voce prominente delle spese in conto capitale per gli enti locali ed in particolare per i comuni.

Vale la pena fare una breve digressione sull'effetto del PSI sugli investimenti nei comuni. Nell'ambito della pubblica amministrazione, i comuni giocano un ruolo centrale in termini di investimenti fissi. In Tabella 3 sono riportate le quote di investimenti fissi delle amministrazioni centrali, comuni e regioni in rapporto al totale della PA. La quota dei comuni si mantiene particolarmente elevata per tutto il periodo, partendo dal 39% nel 1990, cresce fino al 45% nel 2005, per poi scendere nuovamente al 39% nel 2010. In termini assoluti, la figura 5 mostra il ruolo sempre crescente dei comuni rispetto a amministrazioni centrali e regioni, soprattutto a partire dalla metà degli anni '90. Tuttavia, la figura evidenzia anche la caduta degli investimenti per i comuni, in termini nominali, dal 2004 in avanti.

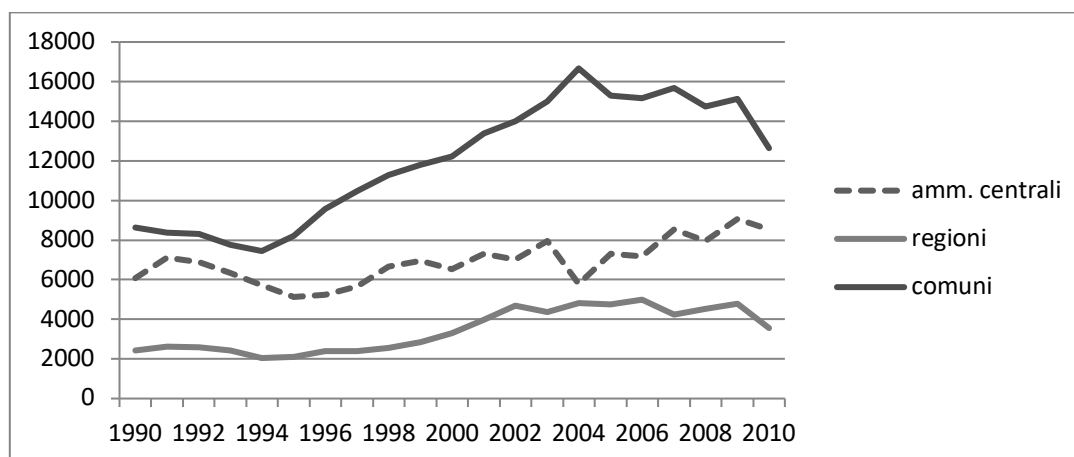
Tab. 3. Quota di investimenti fissi lordi delle amministrazioni centrali, regioni e comuni (in rapporto al totale della pubblica amministrazione), vari anni

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
quota amm centrali	0.27	0.26	0.23	0.22	0.21	0.24	0.23	0.24	0.27
quota comuni	0.39	0.42	0.44	0.45	0.43	0.43	0.42	0.40	0.39
quota regioni	0.11	0.11	0.12	0.14	0.14	0.12	0.13	0.13	0.11

Fonte: elaborazioni su Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche

La caduta degli investimenti è stata attribuita direttamente al combinato disposto del patto e del blocco delle aliquote che negli ultimi anni sono state adottate dai governi centrali. Occorre tenere conto che nei bilanci comunali gli investimenti rappresentano circa un quarto della spesa totale. Al contempo, gli investimenti sono posta di natura discrezionale. Una tesi sostenuta da molte parti è che le manovre sempre più restrittive applicate nell'ambito del patto, associate al blocco della leva fiscale tramite il blocco delle addizionali, ha costretto i comuni ad intervenire in modo restrittivo sugli investimenti in quando tipologia di spesa discrezionale rispetto alla spesa corrente.

Fig. 5. Investimenti fissi lordi, milioni di euro



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche.

Dal “Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica”, elaborato dalla Corte dei Conti e relativo al 2010, i comuni risultano in larghissima parte adempienti rispetto alle disposizioni del PSI. Il grado di inadempienza è pari ad un marginale 2,2 per cento, la percentuale in assoluto più bassa mai registrata nelle differenti versioni del PSI. Come sottolineato nel suddetto Rapporto “se si dovesse valutare lo strumento cardine della *fiscal governance* italiana solamente sulla base dei risultati di rispetto dell’obiettivo, non potrebbe che sottolinearsi l’efficacia della regola, stanti le *performances* particolarmente positive dei comuni” (p. 22). In termini poi di saldo aggregato, i Comuni fanno meglio dell’obiettivo, pari ad un avanzo di 339,7 milioni, facendo registrare un saldo finanziario complessivo pari a 1.152,5 milioni.<sup>12</sup>

Il consistente scarto positivo tra obiettivi e saldi, associato ad un calo delle spese in conto capitale, non deve essere tuttavia interpretato necessariamente come risultato positivo nella gestione della finanza locale. Al contrario, mette in luce problemi di efficienza nella gestione e programmazione dei pagamenti per gli investimenti, associato probabilmente ad una eccessiva prudenza rispetto ai vincoli del PSI. Il Rapporto della Corte dei Conti chiarisce infatti come devono considerarsi “virtuosi” quei comuni che rientrano nei parametri del PSI con il minor scarto rispetto all’obiettivo assegnato. Questi comuni sono infatti anche quelli in cui la riduzione delle spese di investimento è limitata, essendo riusciti a sfruttare al massimo la capacità di spesa nei limiti imposti dal patto. Un recente lavoro<sup>13</sup> analizza le determinanti dei saldi di bilancio largamente superiore agli obiettivi fissati dal patto per il periodo 2010-2011.

<sup>12</sup> La buona *performance* dei comuni è stata di recente sottolineata anche in P. Giarda, *Comuni più virtuosi della Pa*, in «Il Sole 24 Ore» (21 Marzo 2012).

<sup>13</sup> S. Croella, S. Parlato, e S. Scozzese, *Il Patto di Stabilità Interno: un’analisi dell’overshooting dell’obiettivo nel biennio 2009-2010. Quali prospettive per il Patto di Stabilità Regionalizzato?*, SIEP Working Paper no 657, 2011.

Lo studio dimostra come solo una minima quota del saldo positivo possa essere ricondotta a fattori conosciuti ex ante. Nella maggioranza dei casi i saldi positivi registrati ex post sono imputabili o a fattori di natura strutturale o a fattori casuali, in entrambi i casi ineliminabili mediante la flessibilità concessa dallo strumento della regionalizzazione del patto, per usufruire del quale occorrerebbe conoscere ex ante l'ammontare di tali scostamenti.

Circa il rispetto del PSI da parte dei comuni nel 2011, da una recente analisi emerge che gli enti che non hanno rispettato il Patto nel 2011 sono stati 98, valore superiore rispetto alle risultanze complessive del Patto 2010, quando le violazioni furono 46, ma inferiore rispetto al Patto 2009<sup>14</sup>. Inoltre si manifesta un calo degli investimenti anche per il 2011 che ricalca il *trend* negativo iniziato nel 2004 (cf figura 5).

## **6. Le recenti disposizioni per il triennio 2012-2014**

Il nuovo PSI relativo al triennio 2012-2014 è disciplinato dagli articoli 30, 31 e 32 della legge 139/2011 (legge di stabilità 2012).<sup>15</sup> L'obiettivo è quello di assicurare il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei principi di cui agli articoli 117 e 119 della Costituzione.<sup>16</sup> Il contributo individuato per i comuni è pari a 1.700 milioni di euro per l'anno 2012 per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013 per i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti. Tra le novità, infatti, una riguarda l'estensione degli enti soggetti al patto in quanto, dal 2013, dovranno rispettarne le regole non solo i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, ma anche quelli con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti. Inoltre, dal 2014, saranno assoggettate alle regole del patto di stabilità interno le unioni di comuni formate dagli enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti. Infine, sono assoggettate al patto anche le società cosiddette «in house» affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali.

Altra novità significativa delle regole che riguardano il patto di stabilità interno del 2012 è l'introduzione di un meccanismo che prevede di ripartire l'ammontare del concorso agli obiettivi di finanza pubblica tra i singoli enti basato su criteri di virtuosità. Il comma 2 dell'articolo 20 del d. lgs. 98/2011, ha disposto che dal 2012 gli obiettivi del patto di stabilità interno siano attribuiti ai singoli enti locali in base alla virtuosità misurata operando una valutazione ponderata dei seguenti quattro parametri: 1) rispetto del patto di stabilità interno;

---

<sup>14</sup> S. Parlato, S. Scozzese, "Chi paga la manovra? La governance della PA", relazione presentata al convegno IFEL, *Federalismo fiscale: una pausa di riflessione*, Frascati 17 e 18 maggio 2012.

<sup>15</sup> Con il decreto 6 ottobre 2011 sono state stabilite le modalità operative attraverso le quali dar luogo alla regionalizzazione del patto di stabilità interno, in particolare con riferimento al patto orizzontale.

<sup>16</sup> Relativamente al triennio 2012-2014, il concorso alla manovra di finanza pubblica degli enti locali è individuato dal comma 1 dell'articolo 14 del d. lgs. 78/2010, e dal comma 5, dell'articolo 20, del d. lgs. 98/2011, che anticipa all'anno 2012 le misure previste, per il 2013 e il 2014, dalle disposizioni di cui alle lettere c) e d) del citato comma 5, dell'articolo 20 del d. lgs. 98/2011.

2) autonomia finanziaria;<sup>17</sup> 3) equilibrio di parte corrente; 4) rapporto tra riscossioni e accertamenti delle entrate di parte corrente.

Come già indicato sopra, a partire dal 2013 è prevista l'introduzione del "patto regionale integrato", in base al quale le regioni possono concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi e degli obiettivi degli enti locali del proprio territorio.

Gli obiettivi indicati dal PSI dovranno essere rimodulati in funzione di quella che è la novità più rilevante delle recenti disposizioni sul patto, ossia il grado di "virtuosità". L'obiettivo di modulare il contributo in funzione della virtuosità dei comuni nasce con la manovra di luglio (dl 98/2011), che, al fine di differenziare il concorso degli enti territoriali alle manovre di finanza pubblica, aveva previsto di ripartirli in quattro classi di merito sulla base di una lunga lista di parametri. Oggi gli enti locali sono ripartiti in due classi di virtuosità sulla base dei predetti 4 parametri. Ai sensi del comma 5 dell'articolo 31 della legge di stabilità 2012, agli enti locali che risultano collocati nella classe dei virtuosi è attribuito, per l'anno 2012, un saldo obiettivo, espresso in termini di competenza mista, pari a zero. Di riflesso, ai comuni non virtuosi sarà richiesto uno sforzo maggiore. Tuttavia, per evitare che a questi ultimi siano attribuiti obiettivi di difficile realizzazione, al comma 6 dell'articolo 31 è stata introdotta una clausola di salvaguardia in base alla quale il contributo aggiuntivo richiesto agli enti locali non virtuosi non può essere superiore allo 0,4% della spesa media registrata nel triennio 2006-2008. Di conseguenza il saldo pari a zero previsto per i comuni virtuosi va considerato compatibilmente con tale disposizione. Va sottolineato che la validità di queste norme è limitata al 2012: individuati gli obiettivi relativi al triennio 2012-2014, i saldi previsti, limitatamente all'anno citato, saranno rimodulati in funzione della virtuosità degli enti, tenendo anche conto delle eventuali variazioni, a carico di ciascuno di essi, derivanti dalla partecipazione al Patto regionalizzato.

## **7. Conclusioni**

L'attuazione della riforma del federalismo fiscale non sembra essere tra le priorità dell'attuale governo tecnico, salvo alcuni importanti interventi - adottati con il cosiddetto decreto salva Italia - volti soprattutto a favorire il raggiungimento dell'obiettivo, oggettivamente ambizioso, dell'azzeramento del deficit a partire dal 2013. Tuttavia, alcune recenti disposizioni sembrano andare nella direzione di dare maggiore autonomia agli enti locali nella gestione della finanza locale.

Riguardo l'imminente fiscalizzazione degli attuali trasferimenti - per la maggior parte vincolati - dalle regioni agli enti locali, pur trattandosi indubbiamente di un'operazione complessa, l'autonomia di spesa di comuni e province verrà rafforzata. Inoltre, non verrebbe neppure indebolita la capacità delle regioni di garantire una corretta e coerente gestione delle

---

<sup>17</sup> L'autonomia finanziaria è calcolata sui dati di competenza finanziaria del 2009 ed è costituito dalla somma delle entrate del titolo I e del titolo II rapportate al totale delle entrate correnti.



funzioni decentrate, a patto che esse riescano ad esercitare, raggiungendo appositi accordi con gli enti locali, le nuove competenze attribuite dalla legge 42/2009 circa il riparto del fondo perequativo statale destinato a comuni e province e in materia di fiscalità locale.

Sempre sul tema di una proficua collaborazione tra regioni ed enti locali in materia di finanza, nel paragrafo 4 sono stati evidenziati i positivi effetti della già avviata regionalizzazione del patto di stabilità interno. La normativa in materia ha offerto una opportunità di esercizio di autonomia territoriale nella gestione della finanza locale con luci e ombre. Infatti, accanto ad alcune che hanno saputo sfruttare le nuove opportunità - favorendo una migliore utilizzazione delle risorse pubbliche per il rilancio degli investimenti - altre, soprattutto al sud, non hanno ancora avviato la regionalizzazione del patto.

Il rilancio della spesa pubblica decentrata in conto capitale, complessivamente più importante di quella di competenza dell'amministrazione centrale, potrebbe giocare un ruolo decisivo fornire un decisivo impulso al superamento dell'attuale crisi economica del Paese. Essa, invece, risulta essere la componente della spesa pubblica più penalizzata dai vincoli imposti dal Patto di stabilità interno (PSI). Dal punto di vista contabile il PSI ha avuto l'effetto di indurre i comuni ad ottemperare in larga parte con i vincoli previsti ma, come si è evidenziato, restano dei problemi aperti soprattutto per i suoi effetti depressivi sulle spese in conto capitale. Le nuove disposizioni relative al periodo 2012-2014 offrono, tuttavia, maggiori spazi di manovra sia agli enti locali virtuosi, sia alle regioni per la loro attività di coordinamento della finanza locale.

La misura in cui tali 'prove di autonomia' saranno tradotte in una reale maggiore autonomia e una maggiore efficienza nella gestione della finanza locale dipenderà da una serie di fattori, come la congiuntura economica e le capacità delle regioni e degli enti locali.

A questo proposito desta preoccupazione la diversa capacità delle regioni di sfruttare i margini di manovra concessi dalla normativa sulla regionalizzazione del patto. Il ritardo delle regioni del sud infatti rischia di ampliare l'efficienza della spesa pubblica locale con un inevitabile impatto sulla qualità dei servizi offerti.