

# I “PATTI” DI STABILITÀ INTERNI

Vincenzo Patrizii \*  
Chiara Rapallini \*  
Giuliana Zito \*

\*Dipartimento di Studi sullo Stato  
Università degli Studi di Firenze

1. Introduzione.....	2
2. Il rispetto di una regola stringente?.....	2
2. I “Patti” annuali .....	8
3. Effetti sull’indebitamento della PA .....	15
4. Una simulazione per il 2005 .....	18
5. Gli altri paesi UE: più accordi che leggi.....	19
6. Osservazioni conclusive .....	24
7. Riferimenti bibliografici .....	31

## 1. Introduzione

Introdotta in Italia dal provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1999, il Patto di Stabilità Interno è un insieme di norme adottate dal Parlamento con l'obiettivo di coinvolgere gli Enti periferici nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha assunto aderendo al Patto di Stabilità e Crescita. L'analisi di questo complesso di norme è interessante sotto diversi punti di vista: da un lato, infatti, tutti i paesi che hanno aderito all'Unione Monetaria Europea stanno sperimentando *“a double movement of centralization and decentralisation. Centralisation consists of a partial transfer of national decision-making at the level of the European Union”* (Salmon, 2000). Nel nostro Paese il sistema di relazioni tra livelli di governo, entro cui si è inserito il Patto di Stabilità Interno, è in continua evoluzione: riformato con provvedimenti legislativi ordinari fin dai primi anni '90, più di recente è stato ridefinito con riforme di tipo costituzionale.

Obiettivo di questo lavoro è quello di esaminare la relazione tra questa regola di disciplina fiscale e l'andamento dei conti pubblici italiani nell'ultimo quinquennio. La prima questione presa in esame è quella relativa al rispetto del Patto. In questa prospettiva, la ricostruzione dei provvedimenti adottati evidenzierà le modifiche apportate di anno in anno alla regola.

L'esame dell'andamento dell'indebitamento della Pubblica Amministrazione italiana, scomposto per comparti (amministrazioni centrali, enti di previdenza e amministrazioni locali) evidenzierà le difficoltà di collegare il saldo valido ai fini del Patto di Stabilità e Crescita e l'aggregato adottato per il vincolo interno. A questo esame fa seguito una simulazione sulla plausibilità che la norma valida per il 2005 venga rispettata.

Un'analisi secondo le maggiori caratteristiche dei vincoli adottati in altri paesi europei permette di trarre qualche indicazione sulla combinazione tra strumenti utilizzati e assetti istituzionali (paesi unitari, paesi federali).

Il paragrafo conclusivo sintetizza i principali problemi come risultano dall'analisi svolta e dal dibattito corrente, e in relazione a essi valuta le più note proposte di riforma.

## 2. Il rispetto di una regola stringente?

Contestualmente all'introduzione delle regole del PSI, le leggi finanziarie e le circolari di attuazione prevedevano un articolato sistema di monitoraggio di cui responsabile era la Ragioneria Generale dello Stato. Le informazioni raccolte dalla Ragioneria non sono mai state pubblicate ufficialmente, mentre la Corte dei Conti nelle relazioni annuali sull'andamento della finanza locale ha sempre dedicato un

capitolo alla verifica del rispetto del PSI. L'analisi che segue utilizza i dati pubblicati dalla Corte dei Conti<sup>1</sup>, che sono informazioni relative alla quasi totalità delle province e a campioni, variabili di anno in anno, dell'insieme dei Comuni con più di 8.000 abitanti.

Come evidenziato dalle tavole che seguono, il Patto di Stabilità Interno è stato rispettato in tutto il quadriennio considerato sia dai Comuni sia dalle Province sia dalle Regioni: la differenza tra l'obiettivo programmatico ed il saldo finanziario (o i pagamenti effettuali per le Regioni) registrato a consuntivo è positiva ogni anno, in misura considerevole per le Province e più contenuta per quanto riguarda i Comuni. Si osservi però che il saldo finanziario e programmatico qui riportati non costituiscono una serie storica di dati confrontabili anno per anno, proprio perché, come vedremo nel dettaglio più avanti, la norma è stata modificata escludendo sempre nuove voci dal saldo monitorato e, quindi, il riferimento è ad aggregati anche radicalmente diversi.

Considerazioni analoghe si possono avanzare se si guarda al numero degli Enti che hanno rispettato il vincolo, che è un'informazione fornita dalla Corte dei Conti solo con riferimento ai Comuni e alle Province e per campioni di enti che variano di anno in anno.

Per le Province si può notare che, nel primo anno di adozione del Patto, gli enti che hanno rispettato l'obiettivo sono l'83 per cento del campione analizzato dalla Corte, che copriva l'87 per cento delle Province italiane, tutte sottoposte al vincolo. Nel 2004 la Corte ha analizzato un campione che rappresenta il 96 per cento delle Province e ha verificato che il 98 per cento degli enti ha rispettato l'obiettivo. Se da un lato, quindi, si potrebbe pensare ad un comportamento sempre più virtuoso degli enti considerati, d'altra parte è indubbio che, poiché la regola di bilancio è stata modificata, sempre più enti sono riusciti a rispettarla.

Considerazioni ancora più articolare sono necessarie se si vuole commentare l'evoluzione del dato relativo al numero Comuni che hanno rispettato il vincolo. In questo caso, infatti, l'analisi della serie presentata deve tener conto non solo che il vincolo di cui si valuta il rispetto è cambiato di anno in anno e che i dati analizzati dalla Corte dei Conti fanno riferimento ad un campione, anche questo diverso ogni anno, ma anche che il gruppo di enti sottoposti al vincolo ha subito modifiche (riassunte alla tabella 6 che segue). Tenendo conto di queste precisazioni, si può notare che nel 1999 solo il 66 per cento del campione di Comuni considerato dalla Corte ha rispettato il vincolo del Patto di Stabilità Interno, mentre nel 2004 gli enti in regola rappresentano il 93 per cento del campione analizzato.

---

<sup>1</sup> Corte dei Conti, Relazione sui risultati della gestione finanziaria e sull'attività degli enti locali, anni vari

Andando nel dettaglio e con riferimento ai dati più recenti resi disponibili dalla Corte dei Conti, quelli relativi al 2004, si può osservare come 94 Province, sulle 96 esaminate, e 943 Comuni sui 1015 considerati, abbiano rispettato il vincolo stabilito per quell'anno. Si noti, tra l'altro, come il fenomeno abbia caratteristiche non differenziate sul territorio nazionale.

**Tabella 1. Rispetto del PSI negli anni 2000-2004**

PROVINCE	(migliaia di euro. Dati di cassa)				
	2000	2001	2002	2003	2004
TOTALE ENTI ANALIZZATI	81	97	99	79	96
A. OBIETTIVO PROGRAMMATICO	-65.957	-234.579	322.674	498.106	421.667
B. SALDO FINANZIARIO	589.246	371.555	567.647	933.584	946.474
<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>

COMUNI	(migliaia di euro. Dati di cassa)				
	2000	2001	2002	2003	2004
TOTALE ENTI ANALIZZATI	942	965	1758	1.065	1.015
A. OBIETTIVO PROGRAMMATICO	-3.493.020	-3.765.702	-4.643.363	-6.098.882	-6.894.157
B. SALDO FINANZIARIO	-3.434.952	-3.762.632	-998.769	-4.634.326	-4.564.589
<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>

REGIONI	(migliaia di euro. Dati di cassa)				
	2000	2001	2002	2003	2004
TOTALE ENTI ANALIZZATI	Totale RSO	Totale RSO	Totale RSO	Totale RSO	Totale RSO
A. OBIETTIVO PROGRAMMATICO	18,473,799*	21,104,433*	15,118,203	15,329,858	15,590,466
B. PAGAMENTI	17,200,930	19,650,310	10,639,426	10,796,308	10,713,638
<b>DIFFERENZA (A-B)</b>	<b>1,272,869</b>	<b>1,454,123</b>	<b>4,478,777</b>	<b>4,533,550</b>	<b>4,876,828</b>

Fonte: Elaborazioni dati Corte dei Conti, anni vari ( \* stime).

**Tabella 2.**

**PROVINCE**

<b>Regione</b>	<b>1999</b>		<b>2000</b>		<b>2001</b>		<b>2002</b>		<b>2003</b>		<b>2004</b>	
	Campi one sul totale enti (in %)	Enti rispettano in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti rispettano in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti rispettano in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti rispettano in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti rispettano in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti rispettano in % sul campione
<b>Piemonte</b>	88	86	75	100	100	100	100	63	100	100	100	88
<b>Lombardia</b>	91	100	91	100	100	100	100	82	100	91	100	100
<b>Liguria</b>	100	50	100	100	100	100	100	75	75	100	100	100
<b>Veneto</b>	86	100	100	100	100	100	100	100	86	83	100	86
<b>Friuli V.G</b>	100	75	100	100	100	75	100	100	n.d	n.d	n.d	n.d
<b>Emilia R.</b>	100	89	78	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Toscana</b>	80	88	60	100	90	100	100	90	80	100	100	100
<b>Umbria</b>	100	50	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Marche</b>	75	67	75	100	100	100	100	75	100	100	100	100
<b>Lazio</b>	80	75	100	100	100	100	100	100	80	100	100	100
<b>Abruzzo</b>	100	100	50	100	100	100	100	50	50	100	100	100
<b>Molise</b>	100	50	100	100	100	100	100	50	n.d	n.d	100	100
<b>Campania</b>	80	25	80	100	80	100	100	60	60	100	100	100
<b>Puglia</b>	100	80	100	100	100	100	100	100	80	100	100	100
<b>Basilicata</b>	100	100	100	100	100	50	100	100	100	50	100	100
<b>Calabria</b>	100	100	100	100	80	75	80	75	60	67	100	100
<b>Sicilia</b>	89	88	33	67	100	56	100	89	78	100	100	100
<b>Sardegna</b>	n.d.	n.d.	100	100	100	75	100	100	75	100	100	100
<b>Totale</b>	87	83	81	99	97	92	99	85	79	95	96	98

Fonte: Elaborazioni dati Corte dei Conti

**Tabella 3.**

**COMUNI**

<b>Regione</b>	<b>1999</b>		<b>2000</b>		<b>2001</b>		<b>2002</b>		<b>2003</b>		<b>2004</b>	
	<b>Campione sul totale enti (in %)</b>	<b>Enti che rispettano il vincolo in % sul campione</b>	<b>Campione sul totale enti (in %)</b>	<b>Enti che rispettano il vincolo in % sul campione</b>	<b>Campione sul totale enti (in %)</b>	<b>Enti che rispettano il vincolo in % sul campione</b>	<b>Campione sul totale enti (in %)</b>	<b>Enti che rispettano il vincolo in % sul campione</b>	<b>Campione sul totale enti (in %)</b>	<b>Enti che rispettano il vincolo in % sul campione</b>	<b>Campione sul totale enti (in %)</b>	<b>Enti che rispettano il vincolo in % sul campione</b>
<b>Piemonte</b>	5	71	5	55	5	70	9	74	6	97	6	99
<b>Lombardia</b>	12	67	12	47	12	57	21	73	12	92	12	93
<b>Liguria</b>	9	70	8	79	9	59	19	75	9	95	10	96
<b>Trentino AA</b>	1	50	0	0	0		0		0		0	
<b>Veneto</b>	20	78	19	64	19	71	36	71	22	92	21	98
<b>Friuli V.G</b>	12	89	12	41	13	67	18	49	0		0	
<b>Emilia R.</b>	14	82	19	70	20	61	45	75	27	97	28	93
<b>Toscana</b>	26	76	29	63	29	73	45	82	32	98	29	98
<b>Umbria</b>	9	63	15	71	15	77	28	81	16	87	20	100
<b>Marche</b>	12	73	11	54	12	49	23	68	14	94	15	97
<b>Lazio</b>	15	53	11	45	11	48	20	68	13	80	11	95
<b>Abruzzo</b>	7	59	6	59	6	68	13	68	8	91	6	105
<b>Molise</b>	4	20	3	25	4	100	6	38	3	50	4	40
<b>Campania</b>	14	47	14	56	16	79	26	55	16	91	16	89
<b>Puglia</b>	38	50	36	43	37	76	55	73	40	91	36	92
<b>Basilicata</b>	8	70	8	45	9	85	21	67	5	100	7	100
<b>Calabria</b>	9	78	8	45	8	72	14	50	7	83	7	89
<b>Sicilia</b>	21	66	15	46	15	78	32	63	24	89	22	79
<b>Sardegna</b>	7	62	6	52	6	74	10	50	6	92	6	87
<b>Totale</b>	12	66	12	54	12	68	22	69	13	92	13	93

Fonte: Elaborazioni dati Corte dei Conti

## Tabella 4. Il Dettaglio del 2004

### PROVINCE

dati di cassa in migliaia di euro

REGIONE	Province esaminate	Rispetto PSI	saldo programmatico 2004	saldo finanziario 2004	scostamento da obiettivo
PIEMONTE	8	7	58.447	66.802	8.355
LOMBARDIA	11	11	289.503	392.686	103.183
LIGURIA	4	4	30.598	39.337	8.739
VENETO	7	6	173.600	192.834	19.234
EMILIA ROMAGNA	9	9	114.224	131.871	17.647
TOSCANA	10	10	77.893	135.798	57.905
UMBRIA	2	2	4.059	6.559	2.500
MARCHE	4	4	16.203	19.860	3.657
LAZIO	5	5	145.006	150.475	5.469
ABRUZZO	4	4	-9.190	2.467	11.657
MOLISE	2	2	-5.820	-2.017	3.803
CAMPANIA	5	5	2.880	32.832	29.952
PUGLIA	5	5	-11.931	10.101	22.032
BASILICATA	2	2	-22.509	-19.219	3.290
CALABRIA	5	5	-33.921	-11.366	22.555
SICILIA	9	9	-310.396	-207.593	102.803
SARDEGNA	4	4	-47.521	5.047	52.568
<b>Totale complessivo</b>	<b>96</b>	<b>94</b>	<b>421.667</b>	<b>946.474</b>	<b>524.807</b>

### COMUNI

dati di cassa in migliaia di euro

REGIONE	enti esaminati	Rispetto PSI	Saldo programmatico 2004	saldo finanziario 2004	scostamento da obiettivo
PIEMONTE	68	67	-476.265	-365.748	110.517
LOMBARDIA	179	167	-312.844	-13.765	299.079
LIGURIA	23	22	-240.918	-184.314	56.604
VENETO	120	117	-250.431	-74.201	176.230
EMILIA ROMAGNA	96	89	-241.396	-11.557	229.839
TOSCANA	83	81	-241.237	-47.899	193.338
UMBRIA	18	18	-117.761	-104.049	13.712
MARCHE	36	35	-116.140	-82.324	33.816
LAZIO	42	40	-1.392.737	-642.606	750.131
ABRUZZO	19	20	-44.310	-23.456	20.854
MOLISE	5	2	-42.085	-33.943	8.142
CAMPANIA	88	78	-1.052.748	-1.019.146	33.602
PUGLIA	93	86	-515.131	-376.566	138.565
BASILICATA	9	9	-56.328	-46.770	9.558
CALABRIA	27	24	-193.373	-149.734	43.639
SICILIA	86	68	-1.405.891	-1.246.660	159.231
SARDEGNA	23	20	-194.985	-141.851	53.134
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.015</b>	<b>943</b>	<b>-6.894.157</b>	<b>-4.564.589</b>	<b>2.329.568</b>

Fonte: Elaborazioni dati Corte dei Conti

## 2. I “Patti” annuali

Il Patto di Stabilità Interno inizialmente è stato pensato “più come un insieme di precetti tendenti a realizzare obiettivi condivisi da governo centrale e sistema delle autonomie che non come un sistema di norme interattive assistite da un sistema di pene e sanzioni” (Giarda, 1999) e ha una natura programmatica, nel senso che prevede dei vincoli da rispettare ma non indica come raggiungere i risultati.

Le finalità generali che stanno alla base del PSI non sono cambiate negli anni e sono confermate anche dall’ultima Legge Finanziaria per il 2005. Come già accennato, sono invece cambiati di anno in anno:

1. la definizione dell’obiettivo programmatico: un saldo e/o un tetto alla crescita della spesa;
2. gli aggregati di bilancio (cassa e competenza) su cui è definito l’obiettivo e le voci da considerare nella definizione del saldo o della spesa;
3. gli enti e i comparti coinvolti;
4. il meccanismo premiante e sanzionatorio.

Nella tabella che segue è sinteticamente illustrato l’obiettivo programmatico e l’aggregato di riferimento adottato dal 1999 al 2005. Le considerazioni che si possono avanzare sono le due che seguono:

1. l’obiettivo programmatico è cambiato tutti gli anni. Per gli Enti locali, Comuni e Province, 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 definitivamente dal Patto di Stabilità Interno nel 2005. Per le Regioni, invece, il vincolo è stato su un saldo fino al 2002 quando è stato messo un tetto alla crescita della spesa.

2. sia la definizione del saldo finanziario, sia la spesa da considerare ai fini del Patto di Stabilità Interno sono stati modificati ogni anno. Volendo individuare una direzione di tali modifiche è evidente che dal saldo sono state progressivamente eliminate delle voci, sia in entrata sia in uscita. Se, all’inizio, l’esclusione era limitata alla voce di spesa relativa agli interessi passivi, nell’ultimo anno di adozione di un vincolo definito su un saldo questo escludeva, 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 di Stabilità Interno, 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. Per quanto riguarda le Regioni, l’esclusione più

rilevante è quella relativa al comparto sanitario, prevista già dal 2000. Se da un lato, quindi, il vincolo sembra essere stato “allentato”, escludendo voci, d’altra parte è importante sottolineare che inizialmente era riferito alla cassa mentre poi è stato esteso anche alla competenza.

**Tabella 5. L'obiettivo programmatico e le modifiche apportate di anno in anno: Comuni, Province e Comunità Montane**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<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 crescita della 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)
<b>Entrate: voci escluse</b>	I trasferimenti dal bilancio dello Stato	Si <b>aggiungono</b> : -i trasferimenti dalla UE; -dagli altri enti che partecipano al Patto.	Si <b>aggiungono</b> : - i trasferimenti di risorse per funzioni trasferite o attribuite con modifiche legislative.	Uguale all'anno precedente	si <b>aggiunge</b> la compartecipazione comunale all'Irpef	Uguale all'anno precedente	
<b>Spese: voci escluse</b>	Gli interessi passivi.	Si <b>aggiungono</b> :  -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 <b>aggiungono</b> : - le spese per funzioni trasferite o attribuite con modifiche legislative.	Uguale all'anno precedente	si <b>aggiungono</b> : - le spese sostenute per le elezioni amministrative e per le province; - le spese per il personale ATA.	si <b>aggiungono</b> : - 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

Fonte: Elaborazione degli autori. Ragioneria Generale dello Stato, Circolari di attuazione vari anni. Legge finanziaria dal 1998 al 2005

**Tabella 5. L'obiettivo programmatico e le modifiche apportate di anno in anno: le Regioni**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Obiettivo programmatico</b>	Ridurre il saldo finanziario	Ridurre il saldo finanziario (calcolato secondo tre distinte modalità)	Ridurre il saldo finanziario	Tetto alla crescita della spesa corrente.	Tetto alla crescita della spesa corrente	Tetto alla crescita della spesa corrente. In corso d'anno (d.l. 168/2004) si aggiungono i limiti agli acquisti di beni	Tetto alla crescita della spesa (in conto capitale e corrente, di cassa e di competenza).
<b>Entrate: voci escluse</b>	I trasferimenti ordinari, perequativi e consolidati dal Bilancio dello Stato	si <b>aggiungono</b> il gettito Irap e l'addizionale all'Irpef.	Uguale all'anno precedente	-	-	-	-
<b>Spese: voci escluse</b>	La spesa per interessi passivi	si <b>aggiungono</b> I trasferimenti al SSNN, allo Stato e agli EELL	Uguale all'anno precedente	si <b>aggiungono</b> -per il trasferimento di funzioni, -le spese finanziate con programmi comunitari	Uguale all'anno precedente	Uguale all'anno precedente	Si <b>aggiungono</b> : -spese per il personale, - 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
<b>Sanità</b>	Inclusa	Esclusa	Esclusa	Esclusa	Esclusa	Esclusa	Esclusa

Fonte: Elaborazioni degli autori. Ragioneria Generale dello Stato, Circolari di attuazione vari anni. Legge finanziaria dal 1998 al 2005

A proposito dei soggetti tenuti ad applicare la normativa, la tavola che segue riporta il dettaglio degli enti vincolati. Inizialmente erano coinvolti tutti gli enti<sup>2</sup>: Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane, mentre successivamente gruppi di enti sono stati inclusi ed esclusi di anno in anno. In particolare, a partire dal 2001 sono stati esclusi i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, con la giustificazione di alleggerire gli enti più piccoli da adempimenti molto onerosi per una ridotta struttura amministrativa, essendo -per altro- la loro incidenza sull'indebitamento delle pubbliche amministrative marginale. Va sottolineato comunque che la Finanziaria per il 2005 (Legge 30 dicembre 2004 n. 311) coinvolge di nuovo i piccoli Comuni, abbassando la soglia di popolazione, ed estendendo il Patto di Stabilità Interno ai Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, alle comunità isolate e alle Unioni di Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti. Dal 2000 sono stati introdotti vincoli specifici anche per le Regioni e le Province caratterizzate da autonomia speciale. Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, invece, la normativa viene differenziata per loro nel 2000, dopo gli accordi sulla Sanità.

**Tabella 6. Gli enti territoriali soggetti al rispetto del Patto di Stabilità Interno**

Anno	Enti
1999	Tutti gli enti territoriali senza distinzione
2000	Tutti gli enti territoriali senza distinzione: La normativa distingue gli enti caratterizzati da autonomie speciali (Regioni a Statuto speciale e Province Autonome): questa distinzione rimane valida nel corso degli anni.
2001	Tutti gli enti territoriali eccetto i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti
2002	Tutti gli enti territoriali eccetto i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Nella legislazione viene differenziato l'obiettivo per le Regioni in seguito all'accordo sulla sanità (2001)
2003	Tutti gli enti territoriali eccetto i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti
2004	Tutti gli enti territoriali eccetto i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti
2005	Regioni, Province, Comuni (eccetto quelli con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, Comunità Montane, Comunità Isolate e le Unioni di Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti).

*Fonte: Elaborazioni degli autori. Ragioneria Generale dello Stato, Circolari di attuazione vari anni. Legge finanziaria dal 1998 al 2004*

Anche con riferimento al sistema sanzionatorio, la ricostruzione della normativa adottata evidenzia un continua ridefinizione del meccanismo. Nella tavola che segue è riportato, a partire dal 1999, il testo normativo di riferimento e la sanzione prevista. Si ricorda che la sanzione deve essere applicata nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato conseguimento degli obiettivi; quindi le sanzioni previste da un testo

<sup>2</sup> A proposito, può essere utile ricordare che le Regioni sono 20, le Province 105 e i Comuni 8.104. I Comuni con popolazione superiore agli 80.000 abitanti (principali città italiane) sono 60 e i Comuni con popolazione compresa tra i 8.000 e 60.000 abitanti sono 1233.

entrato in vigore, ad esempio, nel 2000 fanno riferimento al saldo realizzato nel 2001 e dovrebbero essere state applicate nel 2002.

**Tabella 7. 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)	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- limitazione alle assunzioni di personale;</li> <li>- divieto al ricorso dell'indebitamento per finanziare spese per investimenti</li> <li>- obbligo di ridurre di almeno il 10% rispetto al 2001 le spese per l'acquisto di beni e servizi</li> </ul> <p>Tali misure operano per ciascun anno successivo a quello per il quale e' stato accertato il mancato conseguimento degli obiettivi.</p> <p>Per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, il collegio dei revisori dei conti verifica, per ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005, il rispetto degli obiettivi. Qualora l'obiettivo non sia stato rispettato, il collegio ne da' Comunicazione al Ministero dell'interno. Della mancata comunicazione rispondono personalmente i componenti del collegio inadempiente.</p> <p>Le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti 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.</p>
<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)	<p><b>Monitoraggio</b></p> <p>Al fine di consentire il <b>monitoraggio</b> degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-le regioni;</li> <li>-le Province autonome di Trento e di Bolzano;</li> <li>-le Province;</li> <li>-i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti;</li> <li>-le comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti</li> </ul> <p>trasmettono trimestralmente al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro trenta giorni dalla fine del periodo di riferimento, utilizzando il sistema <i>web</i> appositamente previsto per il patto di stabilità interno nel sito <a href="http://www.pattostabilità.rgs.tesoro.it">www.pattostabilità.rgs.tesoro.it</a>, le informazioni riguardanti sia la gestione di competenza che quella di cassa.</p> <p><i>Le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti</i> sono tenuti a predisporre entro il mese di febbraio una previsione di cassa cumulata e articolata per trimestri del complesso delle spese come definite dal comma 24 coerente con l'obiettivo annuale, che <b>comunicano:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>le Province e i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti</u> al <b>Ministero dell'economia e delle finanze</b> attraverso il sistema <i>web</i>,</li> <li>- <u>i Comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 30.000 abitanti</u> alle <b>Ragionerie provinciali dello Stato</b> competenti per territorio.</li> </ul> <p>Il collegio dei revisori dei conti dell'ente locale verifica, entro il mese successivo al trimestre di riferimento, il rispetto dell'obiettivo trimestrale e la sua coerenza con l'obiettivo annuale e, <b>in caso di inadempienza</b>, ne dà comunicazione: sia <b>all'ente che al Ministero dell'economia e delle finanze, per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti</b> attraverso il predetto sistema <i>web</i>, e alle <b>Ragionerie provinciali dello Stato</b></p>

	<p><b>competenti per territorio <u>per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 30.000 abitanti.</u></b></p> <p>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.</p> <p><b>Per gli enti locali, l'organo di revisione economico-finanziaria verifica il rispetto degli obiettivi annuali del patto, sia in termini di competenza che di cassa, e in caso di mancato rispetto ne dà comunicazione al Ministero dell'interno.</b></p> <p><b>Sanzioni.....le indicazioni che seguono si riferiscono agli enti locali. Le Regioni hanno un vincolo (disciplinato al comma 23), sono sottoposte al sistema di monitoraggio (vedi sopra) ma</b></p> <p>Gli <b>enti locali</b> che non hanno rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno stabiliti per l'anno precedente non possono a decorrere dall'anno 2006:</p> <p>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;</p> <p>b) procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo;</p> <p>c) ricorrere all'indebitamento per gli investimenti.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--	---

Fonte: Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Circolari di attuazione, vari anni, Legge finanziaria dal 1998 al 2005

La direzione delle modifiche introdotte sembra essere quella di un dettaglio crescente. Nel 1999 si prevedeva che qualora fosse stata comminata la sanzione prevista dalla normativa europea per l'accertamento di *deficit* eccessivo, la sanzione stessa sarebbe stata posta a carico degli enti che non avessero realizzato gli obiettivi per la quota ad essi imputabile. Nel 2005, invece, gli enti locali che non hanno rispettato gli obiettivi stabiliti per l'anno precedente sono vincolati rispetto alle spese effettuate per l'acquisto di beni e servizi, alle assunzioni di personale e nel ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. Inoltre, a decorrere dal 2006, i mutui e i prestiti obbligazionari degli Enti Locali con istituzioni creditizie e finanziarie, per il finanziamento di investimenti, devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno per l'anno precedente.

Infine, può essere interessante chiedersi come sia stato possibile per le amministrazioni periferiche adeguare di anno in anno i loro bilanci di previsione ad un vincolo che è stato definitivamente approvato dal Parlamento, con la Legge Finanziaria, solo a fine anno. In sostanza, sembra interessante chiedersi quale significato possa avere un vincolo, che dovrebbe condizionare la predisposizione dei bilanci degli enti periferici, che viene adottato contemporaneamente all'approvazione dei bilanci stessi. A questo proposito, negli anni esaminati sembra essersi consolidata, almeno per quanto riguarda Province e Comuni, una prassi, probabilmente preesistente, per cui a febbraio-marzo di ogni anno viene adottato un decreto legge, convertito in legge nei tre mesi successivi, con

cui si autorizzano le amministrazioni locali a posticipare la data di approvazione dei loro bilanci preventivi dal 31 dicembre prima alla fine di marzo e poi alla fine di maggio. Il dettaglio dei provvedimenti adottati è fornito nella tabella 8. Diverso il caso delle Regioni che per Statuto devono approvare i loro bilanci entro il 31 dicembre di ogni anno e che probabilmente hanno tenuto conto dei vincoli del Patto di Stabilità Interno adottando provvedimenti di assestamento dei bilanci in corso d'anno.

**Tabella 8. Le proroghe dei termini per l'approvazione dei Bilanci di Comuni e Province.**

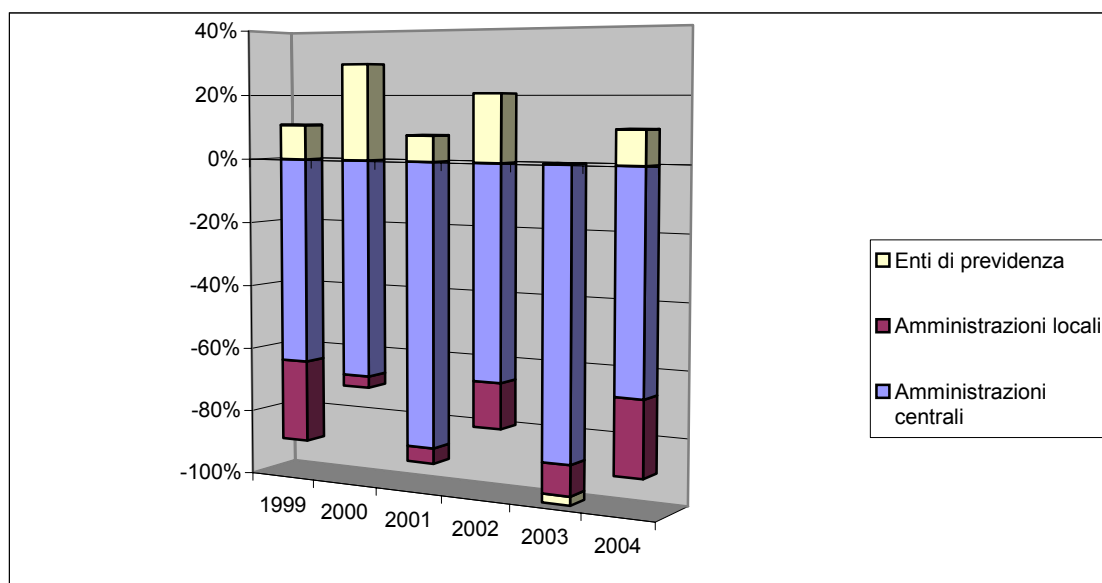
Anno	Data finale	Tipologia di atto	Data intermedia	Tipo di atto
1999	31-mar	L. 25/03/99 n.75 conversione decreto-legge 16/01/99 n.8		
2000				
2001	28-feb	Decreto Interministeriale		
2002	31-mag	Decreto 6/05/02	31-mar	Decreto Mef 27.02.02
2003	31-mag	L. 20/05/2003 n.216 conversione decreto-legge 31/03/2003 n.50	31-mar	Decreto ministeriale 19.12.02
2004	31-mag	L. 140 del 28/05/2004 conversione del decreto legge n.80 del 29/03/04		
2005	31-mag	L.88 del 31/05/05 conversione decreto legge 31/03/05 n.44	31-mar	L.26 del 3/3/2005 di conversione del decreto legge 314 del 30/12/04

Fonte: Elaborazione degli autori.

### 3. Effetti sull'indebitamento della PA

Volendo stabilire una relazione tra la regola di disciplina fiscale illustrata e l'andamento dei conti pubblici italiani nell'ultimo quinquennio, può essere utile valutare non solo il peso dell'indebitamento di questo comparto sull'indebitamento della Pubblica Amministrazione, ma anche l'andamento di questo aggregato negli anni. Dal grafico 1 si può osservare che l'indebitamento delle Amministrazioni Locali, che qui include non solo gli enti Locali e le Regioni ma anche le aziende ospedaliere e le ASL, è passato dal 33 per cento nel 1999 al 5.4 per cento nel 2003 per poi ritornare ad essere intorno al 30 per cento nel 2004. Allo stesso tempo i dati evidenziano che sono le amministrazioni centrali a pesare maggiormente.

**Grafico 1. Composizione percentuale dell'indebitamento della PA per comparti.**

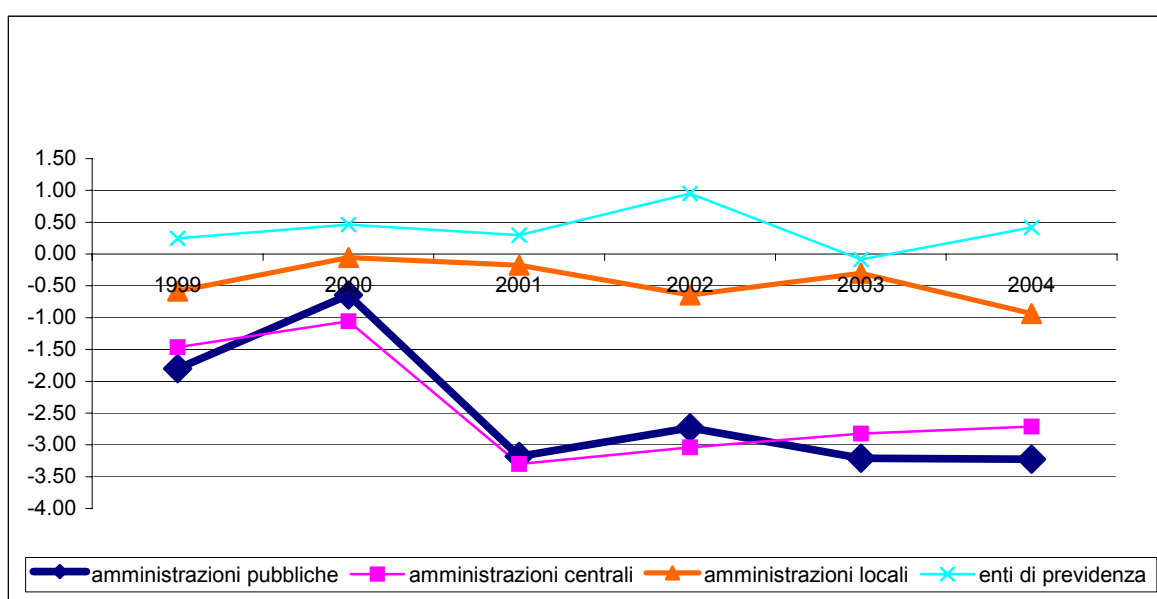


Fonte: Elaborazioni degli autori, dati *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*, anni vari.

Se si guarda all'andamento dell'indebitamento scomposto per comparti ed espresso in percentuale del PIL (grafico 2) si può notare come gli Enti di Previdenza abbiano sempre registrato un avanzo, ad eccezione del 2003, anno in cui hanno registrato un deficit, seppur ridotto (-0.0862 per cento del Pil). Le Amministrazioni Centrali hanno avuto un netto peggioramento dell'indebitamento nel 2001, pari ad oltre il 3 per cento del PIL contro l'1.05 del 2000. Le stesse Amministrazioni Centrali nel triennio 2002-2004 hanno leggermente ridotto il loro indebitamento rispetto al 2001 e lo hanno mantenuto pressoché costante. Sostanzialmente incostante, invece, il percorso segnato dalle Amministrazioni Locali: dopo una significativa contrazione dell'indebitamento di loro competenza nel 2000, attestatosi a poco più di 0.05 punti percentuali di Pil, hanno registrato un peggioramento nel 2001 (-0.17 per cento) e nel 2002 (-0.64 per cento), hanno invertito la tendenza nel 2003 (-0.29 per cento) per poi peggiorare nuovamente ed in maniera significativa nel 2004 (-0.93 per cento). Una valutazione più accurata di questa evoluzione è fornita dal Grafico 3 in cui i tassi di crescita dell'indebitamento per comparto sono pesati in modo da tener conto dell'ammontare dell'indebitamento di ciascun comparto sull'indebitamento complessivo. La scomposizione pesata dell'indebitamento delle Amministrazioni Pubbliche mostra come alla riduzione di questo aggregato registrata nel 2000 abbiano contribuito tutti e tre i comparti, anche se in misura più rilevante gli Enti Locali: il 30 per cento contro il 14 per cento degli Enti di Previdenza e il 20 per cento delle Amministrazioni Centrali. Nel peggioramento registrato nel 2001, invece, il ruolo più rilevante è stato delle Amministrazioni Centrali, che hanno più che triplicato il loro indebitamento. Nel 2002 si è verificata un'inversione di tendenza, determinata dalle Amministrazioni Centrali (per il 5 per

cento) e dagli Enti di Previdenza (per il 12 per cento), mentre gli Enti Locali sono andati in direzione opposta. Al peggioramento del 2003 hanno contribuito tutti i comparti, anche se il peso degli Enti di Previdenza è quello più rilevante. L'ulteriore peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche registrato a fine del 2004 è, invece, principalmente determinato dalle Amministrazioni Locali (20 per cento) dal momento che la posizione delle Amministrazioni Centrali è rimasta invariata rispetto a quella dell'anno precedente e gli Enti di Previdenza sono passati da un deficit ad un surplus.

**Grafico 2. Andamento dell'indebitamento netto della PA in percentuale del PIL**



Fonte: Elaborazioni degli autori, dati Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, anni vari.

**Tabella 9. Componenti dell'indebitamento della PA**

	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Valore assoluto (mil. Euro)	Composizione Tasso di crescita	Valore assoluto (mil. Euro)	Composizione Tasso di crescita	Valore assoluto (mil. Euro)	Composizione Tasso di crescita	Valore assoluto (mil. Euro)	Composizione Tasso di crescita	Valore assoluto (mil. Euro)	Composizione Tasso di crescita	Valore assoluto (mil. Euro)	Composizione Tasso di crescita
<b>Amm. centrali</b>	-16235	-0.20	-12332	3.69	-40176	-0.05	-38338	-0.05	-36739	-0.05	-36664	0.00
<b>Amm. Locali</b>	-6445	-0.29	-644	0.20	-2169	0.15	-8140	-0.12	-3895	-0.12	-12652	0.21
<b>Enti di Previd.</b>	2710	-0.14	5432	0.24	3604	-0.22	12015	0.38	-1121	0.38	5664	-0.16
<b>Totale PA</b>	-19970	-0.62	-7544	4.14	-38741	-0.11	-34463	0.21	-41755	0.21	-43652	0.05

Fonte: Elaborazioni su dati Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, anni vari.

#### 4. Una simulazione per il 2005

Per simulare i possibili risultati del PSI per il 2005 sono stati utilizzati i dati ISTAT, pubblicati nei Conti nazionali di luglio 2005<sup>3</sup>. La simulazione è condotta adottando l'ipotesi forte che le spese del 2005 rimangano invariate rispetto al 2004. La tabella 8 mostra come solo le Regioni saranno in grado di rispettare il vincolo imposto sulla crescita della spesa (pari al 4.8% rispetto alle spese del 2003). Queste sembrano essere avvantaggiate visto che avrebbero un ampio margine pari a circa 5.406 milioni di euro.

Il Patto prevede per Province e Comuni un limite sulla crescita della spesa (escludendo alcune voci tra cui le spese per il personale e i trasferimenti) a seconda della loro virtuosità di un percentuale compresa tra il 10 e l'11.5% rispetto alla media del triennio 2001-2003. Dalla simulazione sembrerebbe che le Province, invece, non riusciranno a rispettare il Patto visto che in nessuno dei due casi di virtuosità rientrano nei parametri e hanno uno scostamento piuttosto elevato e vicino al miliardo di euro. Per quanto riguarda i Comuni il calcolo include tutti gli enti che sono più di 8.000 mentre quelli sottoposti al vincolo sono in realtà molti meno e comunque solo quelli con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Ma considerandone l'universo vediamo che la possibilità di rispettare il Patto di Stabilità Interno è davvero contenuta visto che anche se tutti fossero stati virtuosi il margine è di soli 230 milioni di euro che sicuramente è inferiore alla crescita della spesa.

**Tabella 10. Una simulazione per il 2005**

**Comuni: conto economico (milioni di euro)**

VOCI ECONOMICHE		2001	2002	2003	2004
	<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>36.740</b>	<b>37.452</b>	<b>39.294</b>	<b>41.742</b>
a detrarre	Redditi da lavoro dipendente	14.147	14.538	15.089	16.859
a detrarre	Trasferimenti ad enti pubblici	401	247	334	318
	<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>14.637</b>	<b>15.870</b>	<b>16.584</b>	<b>18.252</b>
	<b>TOTALE SPESE vincolate a fine PSI</b>	<b>36.829</b>	<b>38.537</b>	<b>40.455</b>	<b>42.817</b>
	A. Media spese PSI del triennio 2001-2003	38.607			
	B. Obiettivo 2005 in caso tutti virtuosi = (A + 11,5%)	43.047			
	C. Obiettivo 2005 in caso non virtuosi = (A + 10%)	42.468			
	D. Spese 2005 (ipotesi: spese 2004 rimangono invariate)	42.817			
	Differenza nel caso virtuosi (B-D)	230			
	Differenza nel caso non virtuosi (C-D)	-349			

Segue Tab 10

<sup>3</sup> Istat, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche, luglio 2005.

Segue Tab 10

**Province: conto economico (milioni di euro)**

<b>VOCI ECONOMICHE</b>		<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
	<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>6.629</b>	<b>7.575</b>	<b>8.479</b>	<b>9.169</b>
a detrarre	Redditi da lavoro dipendente	1.589	1.857	2.004	2.242
a detrarre	Trasferimenti ad enti pubblici	291	301	417	462
	<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>2.163</b>	<b>2.511</b>	<b>3.009</b>	<b>3.227</b>
	<b>TOTALE SPESE vincolate a fine PSI</b>	<b>6.912</b>	<b>7.928</b>	<b>9.067</b>	<b>9.692</b>
	A. Media spese PSI del triennio 2001-2003	7.969			
	B. Obiettivo 2005 in caso tutti virtuosi = (A + 11,5%)	8.885			
	C. Obiettivo 2005 in caso non virtuosi = (A + 10%)	8.766			
	D. Spese 2005 (ipotesi: spese 2004 rimangono invariate)	9.692			
	Differenza nel caso virtuosi (B-D)	-807			
	Differenza nel caso non virtuosi (C-D)	-926			

**Regioni : conto economico in milioni di euro**

<b>VOCI ECONOMICHE</b>		<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
	<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>94.336</b>	<b>97.648</b>	<b>98.924</b>	<b>109.087</b>
a detrarre	Redditi da lavoro dipendente	4.527	4.852	5.040	5.593
a detrarre	Trasferimenti ad enti pubblici e alla sanità	75.908	77.916	78.449	87.821
	<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>23.202</b>	<b>20.520</b>	<b>24.791</b>	<b>21.078</b>
	<b>TOTALE SPESE vincolate a fine PSI</b>	<b>37.103</b>	<b>35.400</b>	<b>40.226</b>	<b>36.751</b>
	A. Obiettivo 2005 = (2003 + 4,8%)	42.157			
	B. Spese 2004	36.751			
	Differenza (A-B)	5.406			

Fonte: Elaborazioni sui dati Istat, anni vari

## 5. Gli altri paesi UE: più accordi che leggi

La necessità di rispettare i vincoli di Maastricht ha comportato, anche negli altri paesi dell'Unione Europea, una maggiore attenzione verso le amministrazioni locali. Per dare un quadro generale del comportamento interno che si è tenuto altrove nell'affrontare i vincoli imposti esternamente, abbiamo analizzato la situazione in sei diversi paesi, alcuni a costituzione federale, dove il dibattito è stato più acceso data la maggiore articolazione delle responsabilità di bilancio tra diversi livelli di governo. Nella tabella 7 sono riassunti i punti principali dei vincoli adottati.

Nel caso del tipo di vincolo vediamo come la maggior parte dei paesi ha adottato un vincolo sul saldo del bilancio finanziario richiedendone il pareggio piuttosto che un vincolo sulla spesa. In Belgio e in Germania ci sono state delle misure per limitarne la crescita ma erano delle misure aggiuntive ed in entrambe i casi venne sottolineata l'importanza di mantenere una dinamicità delle entrate.

Il meccanismo adottato cambia da paese a paese: vediamo infatti che in Austria, paese federale, è stato introdotto un Patto di Stabilità Interno mediante le leggi del 1999<sup>4</sup> dopo i primi accordi informali del 1996. Il Patto, entrato in vigore nel 2000, è stato il frutto di un accordo tra i diversi livelli di Governo adottato nell'ambito del *Fiscal Sharing Act*<sup>5</sup> e che prevedeva di arrivare ad un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche in pareggio, vincolando le Regioni a creare un surplus di almeno 0.75% del PIL ogni anno per quattro anni e permettendo dei tetti di deficit discendenti per lo Stato. Un nuovo Patto è stato negoziato tra le parti per il periodo 2005-2008 con lo stesso meccanismo. In Belgio con l'Accordo di Lambertmont del 2000, diventato legge el 2001 (- Special Law 13/7/2001) le Regioni e le Comunità Linguistiche hanno accettato gli obiettivi fissati dalla sezione "*Financial Requirements*" del *High Financial Council (HFC)* vale a dire il pareggio per tutti gli enti sub nazionali<sup>6</sup>. Data la struttura federalista del paese Regioni e comunità sono comunque autonome nel decidere gli strumenti sul come raggiungere gli obiettivi ma devono elaborare un programma di stabilità simile a quello del Governo Federale che viene valutato dal HFC. In Spagna, dove è stato raggiunto un elevato grado di autonomia regionale, il meccanismo che regola le finanze locali è definito dalla legge generale di stabilità finanziaria (*Ley de Estabilidad Presupuestaria*) del 2001 in base alla quale i vari livelli di Governo si sono accordati sul pareggio dei bilanci, che è condizione necessaria perché le Comunità Autonome rilascino agli Enti Locali le autorizzazioni per avere accesso credito. In Germania, dove il dibattito sull'introduzione del patto è ancora in corso, le parti hanno raggiunto un accordo cooperativo nel 2002 che prevede una riduzione delle spese per il Governo Centrale di una media di 0.5% per il biennio 2003-2004 mentre per Regioni e Comuni un limite di crescita della spesa del 1% in modo da raggiungere un bilancio in pareggio entro il 2006 per tutti i livelli di governo. In Olanda dove i vincoli sono stati introdotti quest'anno, attraverso una circolare del Ministero delle Finanze, in seguito ad un accordo tra Stato centrale, Comuni e *Water Boards* sono consentiti livelli massimi di deficit per ogni comparto e secondo i criteri di ripartizione interna si assegnano le quote per ogni ente. Per ultimo troviamo la Francia che è uno Stato Unitario anche se ha un elevato grado di decentramento fiscale e ha delle leggi che riguardano il decentramento della

---

<sup>4</sup> "Austrian Stability Pact" (Federal Law Gazette I N° 101/1999) e- "Consultation mechanism" (Federal Law Gazette I N° 35/1999)

<sup>5</sup> Il fiscal Sharing Act viene negoziato tra rappresentanti di tutti i livelli di Governo : per il Governo Federale il ministro delle Finanze, per le regioni i governatori o i ministri delle finanze e per i Comuni la Association of Towns and Association of municipalities

<sup>6</sup> In realtà secondo il SEC95 si tratta di un surplus di 0.1 punti di PIL.

Repubblica<sup>7</sup> e l' autonomia finanziaria delle collettività locale<sup>8</sup> ma non un vero e proprio patto di stabilità interno. In Francia infatti in generale negli anni passati le amministrazioni locali non erano autorizzate ad avere bilanci in deficit, quindi il tipo di controllo è effettivamente sul saldo del bilancio finanziario; esiste un controllo annuale dei bilanci da parte del Governo Centrale che in caso di mancato rispetto viene inviato alla Camera regionale dei Conti che propone le misure per correggere il disavanzo. Il controllo viene effettuato sia ex-ante che ex-post.

L'esistenza del meccanismo sanzionatorio è esplicitamente presente solo in due casi: in Spagna dove è prevista la ripartizione della eventuale multa imposta dall'Unione Europea al paese in caso di mancato rispetto del vincolo del 3%, in misura da decidere ex-post, e in Austria, dove il meccanismo è definito prima e consiste di due elementi, uno fisso pari al 8% del contributo comune accordato e uno variabile pari al 15% dell'insufficienza al raggiungimento di tale obiettivo. Anche in questo caso si applica la sanzione solo in caso di presenza di sanzione UE. In Belgio e in Spagna la sanzione implicita sta nella limitazione alla capacità di indebitamento.

Il periodo di applicazione dei vincoli è per la maggior parte dei casi pluriennale, indicativamente l'obiettivo da raggiungere viene ripartito in un periodo di quattro anni permettendo alle amministrazioni locali una miglior programmazione rispetto ad un vincolo che viene cambiato ogni anno. Fanno eccezione Olanda e Francia.

In tutti i paesi è sempre presente un organo di vigilanza e di coordinamento: in Austria sono stati istituiti all'interno del Ministero delle Finanze dei *Coordination Committee*: uno nazionale che rappresenta tutti i livelli di Governo e otto a livello regionale che coordinano le attività delle loro autorità locali e delle rispettive regioni e hanno i seguenti compiti di negoziazioni con le parti: fissare gli obiettivi di finanza pubblica, definire i compiti per i singoli livelli di Governo, monitorare livelli di deficit e debito, dare "early warnings" ed, infine, decidere sull'allocazione delle quote da applicare dopo l'eventuale sanzione UE. Ci sono anche i *Conciliation Committee* che sono formati massimo da quattro rappresentanti due dei quali del Governo Centrale e gli altri due o delle regioni o dei comuni a seconda del comparto che sia in discussione e decidono sull'applicazione delle sanzioni. In Belgio il Consiglio Superiore delle Finanze -High Financial Council HFC - indica le norme fiscali relative a Regioni e Comuni negoziando con ognuna a seconda della propria situazione congiunturale. E' un organo particolarmente rilevante a livello nazionale e al suo interno c'è una sezione: "Financial Requirements" che vigila ed analizza i programmi di medio periodo presentati dalle Regioni e dalle Comunità. In Spagna la finanza locale è seguita dal Fiscal and Financial Policy Council che vigila e serve da coordinatore tra Governo centrale e Governi Regionali. Il Ministero delle Finanze che effettua il monitoraggio di piani correttivi. In Germania il *Financial Planning Council* è l'organo dove Governo Federale ed enti

---

<sup>7</sup> Loi constitutionnelle 28/3/2003

<sup>8</sup> L.29/7/04: autonomia finanziaria delle collettività locali; L. 13/8/04 Libertà e responsabilità locali

decentrati coordinano le loro politiche di bilancio. E' incaricato di monitorare lo sviluppo fiscale di tutti i livelli di governo e di effettuare le raccomandazioni di restauro della disciplina fiscale in caso di non adempienza. La circolare del Ministero delle Finanze ha previsto l'invio di moduli di controllo per tutte le province e tutti i Comuni , questi ultimi dovranno inviare una copia anche al Ministero dell'Interno.

L'altro aspetto che è stato approfondito è l'accesso al credito da parte delle amministrazioni periferiche. In sintesi, si può sottolineare come in Austria le Regioni non hanno alcun vincolo di accesso, mentre i Comuni possono accedere solo per effettuare spese straordinarie. In Belgio, le Regioni e le Comunità linguistiche possono emettere titoli previa autorizzazione del Governo Centrale. In Spagna come già esposto, la capacità di indebitamento è vincolata al pareggio del bilancio; inoltre a livello regionale il credito dovrebbe essere usato per finanziare spese in conto capitale e necessita dell'autorizzazione del Ministero delle Finanze. Anche in Olanda l'accesso al credito per le amministrazioni locali è condizionato al pareggio del bilancio. Infine sia in Germania sia in Francia le amministrazioni locali sono vincolate alla c.d. *golden rule*.

Per quanto riguarda il sistema di informazioni esistenti nei vari paesi, l'obbligo di pubblicazione dei dati riguardanti l'applicazione del vincolo esistente non è mai specificato. E' interessante notare però che in Spagna esiste una banca dati pubblica, tenuta dal Ministero dell'Interno, con le informazioni riguardanti le operazioni di credito, emissione di debito e posizione di rischio degli enti sub nazionali.

**Tabella 7 : Il Patto di stabilità interno adottato dagli altri paesi europei**

	<b>AUSTRIA</b>	<b>BELGIO</b>	<b>SPAGNA</b>	<b>GERMANIA</b>	<b>FRANCIA</b>	<b>OLANDA</b>
<b>Livelli di Governo</b>	Stato Federale 3 livelli di Governo: 9 Regioni 2.359 Comuni	Stato Federale 4 livelli di Governo: 3 Regioni 3 Com. Linguistiche 10 Province 589 Comuni	Stato unitario 3 livelli di Governo: 12 Comunità Autonome 8.102 Comuni	Stato Federale 3 livelli di Governo: 16 Regioni 15.000 Comuni	Stato unitario 3 livelli di Governo 22 Regioni 100 Dipartimenti 36.000 comuni	Stato centrale 3 livelli di Governo 12 province + di 500 comuni
<b>Fonte normativa</b>	<b>1999:</b> LEGGE in seguito ad accordo tra livelli di Governo	<b>2001:</b> LEGGE: in seguito ad accordo tra livelli di Governo	<b>2001</b> LEGGE	<b>2002</b> ACCORDO tra livelli di Governo	Non esiste un PSI	<b>2004:</b> ACCORDO tra le livelli di Governo
<b>Tipo di vincolo</b>	SALDO: Pareggio del bilancio PA attraverso tetti ai deficit/surplus di comparto	SALDO: Pareggio di ciascun comparto +  SPESA primaria: contenimento	SALDO: Pareggio per ciascun ente	SALDO: Pareggio di comparto  SPESA: vincoli sul tasso di crescita per comparto	-	SALDO: teto deficit per comparto da ripartire tra gli enti
<b>Arco Temporale</b>	4 anni.	4 anni.	Pluri – annuale Previsti controlli annuali	4 anni	-	Annuale : obiettivi 2005.
<b>Responsabilità per il vincolo</b>	COMPARTO (Regioni: singola)	COMPARTO (Regioni e Com. Ling: singola) (Province e Comuni comparto verso le Regioni)	COMPARTO Comunità Autonome singola Comuni : comparto verso la C.A	COMPARTO Regioni: singola Comuni: comparto verso le regioni	-	Obiettivo di COMPARTO Province e comuni monitorate singolarmente
<b>Sanzioni</b>	-Ripartizione sanzione UE - Meccanismo stabilito	-Limitazione alla capacità di indebitamento	- Ripartizione sanzione UE - Meccanismo da stabilire	Non previste	-	- Non previste - In corso di valutazione
<b>Organo di Vigilanza</b>	- COORDINATION COMMITTEE  - CONCILIATION COMMITTEE	HIGH FINANCIAL COUNCIL HFC . Sezione: "Financial Requirements"	- MINISTERO DELLE FINANZE - FISCAL AND FINANCIAL POLICY COUNCIL	FINANCIAL PLANNING COUNCIL	-	-Ministero delle Finanze
<b>Informazione</b>	Non c'è obbligo di pubblicazione dei dati.	n.d	BANCA DATI PUBBLICA con informazioni su tutte le operazioni credito/emissione debito e posizioni rischi delle COMUNITA' AUTONOME	Non disciplinato	-	Non disciplinato
<b>Indebitamento</b>	Regioni: senza vincoli Comuni: solo per spese straordinarie	Regioni e Comunità Linguistiche: approvazione del Governo Centrale	Golden Rule: autorizzazione Ministero Finanze	Regioni: Golden Rule Comuni: Golden Rule autorizzazione delle Regioni	-	Amministrazioni locali: condizione di pareggio di bilancio (competenza)

## 6. Osservazioni conclusive

Nel provare a sintetizzare i risultati cerchiamo pure di dare brevemente conto del dibattito intorno al funzionamento del Patto, ai suoi limiti e alle proposte di modifica.

Con estrema sintesi si può dire che i punti delicati del patto sono riconducibili:

- 1) al ruolo di coordinamento del governo centrale;
- 2) alla credibilità dei vincoli;
- 3) alla corrispondenza tra strumenti impiegati e obiettivi.

### Coordinamento

La questione del ruolo di coordinamento dello governo centrale è stata condizionata dal ritenere che il Patto di stabilità interno fosse prevalentemente un problema di bene pubblico tipico con annessa questione del *free rider*. In effetti, questo aspetto è presente ma in quanto deriva dalla distribuzione di responsabilità assunte in ambito UE. In quella sede è il governo centrale ad essere responsabile del rispetto del patto di stabilità e crescita (Patto esterno), ma l'effettivo risultato dipende anche dal comportamento degli enti decentrati di governo ed è così possibile e conveniente per questi il comportamento opportunistico.

Tuttavia, nel patto di stabilità vi è la presenza di un altro tipo di bene pubblico che meglio si apprezza se si rimuove, per ipotesi, la distribuzione asimmetrica della responsabilità a livello europeo e si limita l'attenzione a quanto accade all'interno di un paese che fronteggia un processo di decentramento (federalismo) e ha come problema quello di imporre una disciplina di bilancio della quale tutti beneficiano per gli effetti esterni positivi sul mercato finanziario, ma che è pure nell'interesse di ciascuno raggiungere per i benefici, propri sempre sul mercato finanziario, di cui può godere.

Da questo punto di vista il patto di stabilità interno (molto più di quello esterno) è simile alla categoria dei beni pubblici deboli (Hirshleifer 1983). Per essi non si pone un problema di *free rider*, quanto uno di mancanza di coordinamento che rende gli equilibri di Nash non raggiungibili per mancanza di una strategia dominante. Le strategie miste indicano che, nella forma astratta, questi beni fronteggiano un'altissima probabilità di non essere forniti. Che si tratti di un problema di coordinamento lo si può vedere pure dal fatto che se si ammettono decisioni sequenziali emerge una strategia dominante che conduce alla fornitura del bene.

Il problema del coordinamento può essere risolto percorrendo due distinte strade: quella dell'organizzazione gerarchica, oppure quella di una organizzazione decentrata (delega) con incentivi.

Nel caso dell'Italia e della formulazione iniziale del patto la strada percorsa è stata quella della delega con incentivi. In una primissima fase il Patto era presentato più come un invito e un sistema di persuasione, anche se non aveva nulla di pattizio in quanto

contenuto in una legge. Successivamente sono state introdotte sanzioni il cui scopo era di incentivare l'adempimento.

Tuttavia proprio sul fronte delle sanzioni si può osservare la differenza del tipo di bene pubblico contenuto nel Patto rispetto a quello tradizionale del free rider. Nel caso italiano le sanzioni sono state accompagnate da un processo di allentamento del vincolo. In termini di schemi di teoria dei giochi si è aumentata la convenienza ad adempiere sia mediante le sanzioni, sia abbassando il costo dell'adempimento con l'allentamento del vincolo. Questi strumenti sono equivalenti nel caso del bene pubblico tipo free rider; ma nel caso del Patto il secondo di fatto lo svuota di contenuto. A seguito del processo di allentamento del vincolo si arriverebbe a un punto nel quale il suo rispetto non fornirebbe alcun bene pubblico (effetti esterni) sui mercati finanziari.

Rispetto a questa strada il governo pare aver cambiato direzione negli ultimi anni e in particolare nel 2005 introducendo vincoli alla spesa piuttosto stringenti (forse troppo, per essere credibilmente mantenuti).

Per la ragione appena sopra descritta, l'inversione è da valutare positivamente. Inoltre, questo breve richiamo al ruolo del coordinamento e al problema posto di un eccesso di incentivazione, permettono di indicare che una soluzione più agevole, rispetto agli incentivi, può essere trovata nel monitoraggio degli adempimenti e nel miglioramento della trasparenza delle procedure di bilancio a livello di enti decentrati di governo.

## **Credibilità**

Un problema di credibilità si pone perché gli enti decentrati non sono completamente separati e autonomi dal governo centrale.<sup>9</sup> I collegamenti sono di diverso tipo e di non facile valutazione empirica. Mentre sono relativamente facili da valutare la dipendenza finanziaria tra livelli di governo, già meno facile risulta valutare le esternalità che i servizi locali hanno non solo su enti limitrofi, ma sul governo centrale stesso. Si tratta di esternalità sia di natura economica, quando un bene pubblico nazionale o un bene meritorio a livello nazionale viene fornito a livello locale, sia di esternalità di tipo politico quando il consenso a livello locale è rilevante per le decisioni collettive a livello centrale. Queste esternalità politiche vengono a dipendere sia dalla natura del bene fornito e in particolare dal contenuto del concetto di cittadinanza che è implicitamente riconosciuto a livello di decisioni governative, sia, indipendentemente dalla natura dei beni, quando il sistema politico è tale per cui, specie per il ruolo dei partiti politici, le sorti dei partiti a livello locale sono rilevanti per le decisioni che i partiti sostengono a livello centrale<sup>10</sup>.

Anche in questo caso con estrema sintesi, il problema posto dalla credibilità può essere fronteggiato con tre diversi tipi di strumenti. Il primo è quello tipico del mercato. La

---

<sup>9</sup> Ed è questa la base del cosiddetto "soft budget constraint", cfr. Wildasin (1997). Per il collegamento tra questo problema e quello delle risorse di uso comune cfr. Pisauro (2001).

<sup>10</sup> Su questi aspetti e sui diversi effetti tra maggioritario e proporzionale, cfr. Hallerberg, Strauch e Von Hagen (2004). Sul ruolo delle esternalità economiche in termini di credibilità dei vincoli cfr. Wildasin (1997), Inman (2003).

disciplina nelle decisioni pubbliche può essere indotta dal mercato (specie quello finanziario, ma per alcuni versi da quello della proprietà immobiliare, cfr. Inman 2003) quando è capace di premiare le decisioni efficienti. Ma è molto opinabile che questo strumento sia di validità generale. Sia la perfezione del mercato in termini di potere contrattuale, sia la simmetria delle informazioni quando si tratta di un ente pubblico costituiscono punti critici. In alcuni casi, tuttavia, queste condizioni possono valere, specie quando vi è una netta separazione tra livelli di governo in termini di esternalità (economiche e politiche).

In mancanza di una disciplina di mercato, l'alternativa è quella tipica dell'organizzazione gerarchica. Riducendo i gradi di libertà dei livelli decentrati di governo si riducono gli spazi per decisioni non conformi agli obiettivi posti dal centro. Va notato che la gerarchia ha due ordini di effetti. Secondo il primo, che è pure quello al quale si fa più spesso riferimento, essa riduce in via preventiva lo spazio per comportamenti difforni. Quindi riduce preventivamente i comportamenti per i quali si può porre un problema di credibilità. Ma, per il secondo tipo di effetti, una volta reso evidente il mancato mantenimento degli impegni a livello dei ente decentrato, è proprio l'organizzazione gerarchica che rende inevitabile l'intervento "a sanatoria" (bail out) del livello superiore a favore di quello inferiore.

Infine, quasi come forma intermedia tra i precedenti sistemi, vi è la possibilità di "legarsi le mani". Assumere, cioè una posizione preventiva, attraverso la creazione di un vincolo che in modo credibile accresca, a posteriori, l'onere del comportamento difforme (tipicamente una regola costituzionale o statutaria). Un tale sistema, nato nel contesto dell'indipendenza delle banche centrali, è adatto proprio per quei casi nei quali il collegamento (in termini di esternalità) tra livelli di governo è significativo e non si voglia (possa) ricorrere a integrazioni gerarchiche.

Questi strumenti per accrescere la credibilità assumono un ruolo meritevole di ulteriore attenzione quando calati in contesti, come quello italiano, dove è proprio l'organizzazione dei rapporti economici e finanziari tra livelli di governo ad essere in discussione.

In particolare, la domanda che ci si può porre è la seguente: come incidono sulla credibilità degli vincoli, quindi sull'efficienza delle decisioni, la presenza di forti esternalità nella spesa e di possibili squilibri sul lato del finanziamento una volta tenuto conto del possibile utilizzo degli strumenti appena elencati per migliorare la credibilità?

Una sintesi delle possibili risposte può essere data attraverso lo schema che segue, dove si immaginano le diverse combinazioni possibili tra di Esternalità nella spesa e Autonomia finanziaria da parte degli enti decentrati rispetto al governo centrale. I segni + e – indicano, rispettivamente, che ciascuna caratteristica è presente o assente.

		Esterneità nella spesa	
		+	-
Autonomia finanziaria	+	<ul style="list-style-type: none"> <li>- legarsi le mani è efficace</li> <li>- bail out poco probabile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- federalismo</li> <li>- possibile ruolo disciplinare del mercato</li> </ul>
	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stato unitario (gerarchia).</li> <li>- bail out implicitamente garantito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- autonomia amministrativa</li> <li>- bail out probabile in caso di dissesto</li> </ul>

Nei casi di forti esterneità nella spesa il governo centrale sarà sempre chiamato a intervenire se si presentano difficoltà di bilancio. Se vi sono, però, le condizioni di autonomia finanziaria, allora il sistema di legarsi le mani mediante vincoli costituzionali può essere utile e credibile. In assenza di una autonomia finanziaria, l'unica possibilità di accrescere la credibilità è attraverso la limitazione del decentramento decisionale e in caso di forti esterneità si rende necessaria l'organizzazione gerarchica.

Quando l'autonomia finanziaria si combina con assenza di forti esterneità nella spesa il decentramento delle decisioni (oltre che amministrativo) può essere completo. E vi sono le condizioni perché una disciplina di mercato possa svilupparsi, compatibilmente con le condizioni concorrenziali sui mercati del credito.

La sintesi della combinazione tra strumenti per la credibilità e le caratteristiche di attribuzioni delle funzioni e degli strumenti di finanziamento, può essere semplicemente fatta dicendo che viene confermata anche per questa via la necessità di una corrispondenza tra funzioni attribuite ai livelli inferiori e mezzi di finanziamento. La possibilità di discostarsi da questa combinazione e perseguire attribuzioni di competenze non in linea con i mezzi di finanziamento crea un problema di credibilità che può essere solo parzialmente contrastato con sistemi di "legarsi le mani".

### **Corrispondenza tra strumenti e obiettivi**

Ci poniamo adesso la questione di come gli strumenti utilizzati nel Patto rispondano agli obiettivi propri del Patto e a quelli più generali di credibilità degli impegni in un assetto di governo decentrato a livello nazionale.

Per mantenere la presentazione sintetica è utile iniziare da un sommario esame delle critiche all'operare del Patto, così come in buona parte si evincono dai paragrafi precedenti e da come sono state avanzate nel dibattito in corso.<sup>11</sup>

- 1) il vincolo non è posto sul deficit ma su voci che ne fanno parte. Rispettare il vincolo non garantisce il rispetto del Patto esterno;
- 2) le sanzioni non ristabiliscono il rispetto del vincolo ex post, quindi il vincolo vale solo ex ante
- 3) l'onere di bilanciare qualsiasi scostamento da parte degli enti decentrati ricade sul governo centrale. Questa è la base di comportamenti opportunistici;
- 4) lo sforzo di ciascun ente per rispettare il vincolo dipende (nell'ultima versione del Patto) dall'entità della spesa, non dall'entità del deficit;
- 5) non vi è alcun meccanismo che garantisca una riduzione del debito degli enti decentrati, sebbene questo sia tra gli obiettivi del Patto;
- 6) il vincolo posto dal patto esterno è sull'aggregato della pubblica amministrazione, mentre il Patto interno pone un vincolo sul comportamento di ciascun ente. In questo modo risulta inutilmente restrittivo;
- 7) l'uniformità della regola non tiene conto della "qualità" della spesa e ancor meno della sostenibilità dei disavanzi;
- 8) manca la possibilità per una correzione in relazione all'andamento del ciclo economico (nazionale e regionale);
- 9) il riferimento all'anno precedente, recentemente a un arco temporale di tre anni, costituisce una base arbitraria che non tiene conto della fase del ciclo e neppure dello squilibrio tra entrate e spese che è diversi sul territorio nazionale;
- 10) è venuta meno la golden rule che in parte manteneva una simmetria tra il deficit del 3% possibile a livello di pubblica amministrazione (quindi amministrazione centrale) e il pareggio della parte corrente per gli enti decentrati.

A fronte di questi punti critici sono state avanzate alcune proposte di modifica delle regole del Patto per i quali indichiamo sinteticamente quelli che a nostro giudizio sono i vantaggi e i punti deboli.

La prima e più radicale proposta di riforma è quella che prevede l'estensione all'interno delle regole del patto di stabilità esterno (cfr. Balassone-Franco 2001).

Il principale vantaggio è quello di rendere il vincolo interno coerente con quello esterno. Inoltre, l'estensione sarebbe coerente con le modifiche in senso federalista dell'assetto di governo. Verrebbe così introdotto a livello locale un grado di flessibilità del vincolo in relazione al ciclo economico regionale.

---

<sup>11</sup> In particolare per una descrizione di queste critiche si vedano: Bosi-Matteuzzi-Guerra (2003), Balassone-Franco (2001) Balassone-Franco-Zotteri (2001), Buti- Eijffinger-Franco (2005)

Tra i problemi creati da questa soluzione vanno segnalati:

- il riferimento al pil locale ha scarso significato per i piccoli enti ed è causa di potenziali conflitti in dipendenza degli alti contenuti di stima necessari anche per arrivare al pil regionale;
- richiede che siano le Regioni a fare da compensazione per i comuni del proprio territorio del mancato rispetto del vincolo;
- ma i comuni, specie quelli di grandi dimensioni e in relazione al sistema di elezione dei sindaci difficilmente accetteranno un ruolo di supremazia della regione;
- necessita di un sistema di ripartizione territoriale del vincolo esterno (permessi negoziabili? Vedi oltre).

In sintesi ci pare che tale soluzione possa accompagnare ma non precedere il completamento in senso federalista della riforma costituzionale. Nel periodo transitorio, la cui durata non è possibile prevedere, il buon senso consiglia di valutare altre soluzioni.

Una soluzione avanzata con autorevolezza è quella dei permessi negoziabili noti e in alcuni casi applicati (Stati Uniti) in campo ambientale per limitare le emissioni nocive delle attività produttive<sup>12</sup>.

I vantaggi di questa proposta sarebbero diversi. In primo luogo verrebbe risolto il problema di come ripartire il vincolo posto su di un aggregato. Inoltre permetterebbe di tener conto del ciclo economico mediante la variazione delle “quantità” di permessi. Ristabilirebbe il collegamento tra vincolo ex ante e vincolo ex post. E, infine, garantirebbe, almeno secondo alcuni sostenitori, un’efficiente allocazione dei permessi di deficit visto che gli stessi sarebbero destinati a coloro che sono disposti a pagare di più in un sistema di allocazione mediante aste competitive.

Gli svantaggi che vediamo in una simile proposta sono di diversa natura.

Prima di tutto la distribuzione iniziale dei permessi sarebbe difficoltosa non potendosi fare affidamento su criteri “oggettivi”. D’altra parte è noto che i sistemi di decisione a maggioranza non sono “a prova di coalizione” quando fronteggiano decisioni cosiddette “a somma zero”, distributive.

Poi, come notano Balassone e Franco (2001), i deficit dei diversi enti non sono perfetti sostituti in termini dei loro effetti sui mercati finanziari. Neanche lo sarebbero se si tenesse conto del loro rapporto in termini di Pil. Altri fattori, quali per esempio la redditività degli investimenti, sono persi a riferimento dai mercati, ma questi mal si congegnano in un sistema di agile e meccanica applicazione.

Inoltre il mercato potrebbe non essere abbastanza spesso per garantire la fissazione competitiva del prezzo. In fondo se si prende a riferimento l’esperienza statunitense si vede come pur in presenza di una elevata numerosità di imprese ben poche sono quelle che hanno dato luogo a

---

<sup>12</sup> La proposta è stata avanzata dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica, cfr. CTSP (2001) sulla base di una precedente proposta di Casella (1999). Recentemente anche Boeri et al (a cura di) (2005). Per alcune osservazioni critiche cfr. Balassone-Franco(2001) e Buti- Eijffinger-Franco (2005).

scambi sul mercato. Ma, riteniamo che questa obiezione possa essere fortemente mitigata da sistemi di allocazione mediante aste competitive invece che mediante contrattazione diretta.

L'obiezione principale, a nostro avviso, riguarda la determinazione dei prezzi di offerta nelle aste. La disponibilità a pagare, per esempio, di un'amministrazione regionale non dipenderà né solo e neppure principalmente dalla redditività (economica) attesa dall'impegno dei fondi così ottenuti. Dipenderà, invece e riteniamo soprattutto dai rendimenti "politici" attesi. Per esempio, è plausibile ritenere che gli amministratori di enti in condizioni finanziarie precarie avranno incentivo ad offrire prezzi elevati pur di evitare nell'immediato il problema del dissesto finanziario.

Infine, una proposta che a nostro avviso presenta diversi elementi positivi è quella avanzata da Balassone–Degni-Salvemini (2002), la quale, molto realisticamente, limita gli interventi di riforma a pochi cambiamenti e ha come principali vantaggi la creazione di una sede per il coinvolgimento degli enti territoriali nella decisione sui metodi di ripartizione territoriale del deficit e sulla eventuale ripartizione delle sanzioni.

Il coinvolgimento avverrebbe mediante una formale investitura a questo fine della Conferenza unificata (Stato, Regioni, Città, Autonomie locali). In effetti, si tratta, da un punto di vista istituzionale, di un surrogato immediatamente disponibile di un Senato delle regioni, ancora da venire.

L'aspetto operativo richiederebbe la modifica dei titoli IV e V della legge 468/78 di contabilità di bilancio al fine di prevedere regole procedurali per l'inclusione dei vincoli del patto nel bilancio di previsione degli enti territoriali. Inoltre sarebbe richiesta una nuova disciplina contabile per gli enti territoriali al fine di rendere i loro bilanci compatibili con i criteri adottati per quello statale.

Il monitoraggio sarebbe rimesso all'azione congiunta del governo centrale (Ministero economia) e della Conferenza unificata, con la possibilità per questa di usare uno strumento simile all'"early warning" per fini di "moral suasion" verso gli enti che sono su percorsi non virtuosi rispetto ai vincoli concordati.

## 7. Riferimenti bibliografici

- Balassone F. e Franco D. (2001), *Fiscal federalism and the Stability and Growth Pact: a difficult union*, Bank of Italy workshop, Perugia, February 1-3 2001
- Balassone F. e Zotteri S. (2001) Il Patto di Stabilità Interno due anni dopo: norme più "morbide", risultati deludenti, *Economia Pubblica*, Fascicolo 6
- Balassone F. Franco, D. e Zotteri S. (2001), "Il primo anno di applicazione del patto di stabilità interno", *Economia pubblica*, n. 2.
- Bellesia M. (2005), *Il Patto di Stabilità Interno negli Enti Locali*, Editrice CEL.
- Bosi, P., Matteuzzi, M. e guerra, C. (2003), Patto di stabilità e crescita e Patto di stabilità interno: lezioni dall'Europa e proposte di riforma nella prospettiva della Finanziaria per il 2004, Centro Analisi Politiche Pubbliche, Modena
- Buglione E. e Patrizii V. (1998), *Governo e governi*, Giuffrè Editore
- Buti, M. Eijffinger, S. e Franco, D. (2005), *The Stability Pact Pains: a Forward-looking Assessment of a Reform debate*, CEPR Discussion Paper, DP5216
- Casella A. (1999), "Tradable deficit permits: efficient implementation of the stability Pact in the European Monetary Union" *Economic Policy*, pp. 323-361.
- CTSP (2001), Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Note e Raccomandazioni: Finanza regionale e locale e "Patto di stabilità interno". Roma
- Corte dei Conti, *Relazione sui risultati della gestione finanziaria e sull'attività degli enti locali*, anni vari.
- Corte dei Conti, *Relazione sui risultati della gestione finanziaria delle Regioni*, anni vari
- Ferro P. e Salvemini G. (1999) La Riforma della Pubblica Amministrazione e la rilevanza di informazioni per il rispetto del vincolo del Patto di Stabilità Interno. CNEL, V Conferenza Nazionale sulla misurazione dell'azione amministrativa.
- Giarda P. (1999) "L'applicazione del "Patto di Stabilità Interno" per Regioni ed Enti Locali.
- Hallerberg, M., Strauch, R. e von Hagen, J. (2004), *The Design of Fiscal Rules and forms of Governance in European Union Countries*, European Central Bank Working Paper Series, n. 419.
- Inman R. (2003), Transfers and Bailouts: Enforcing local Fiscal Discipline with Lesson from U.S Federalism, in Rodden J., Eskeland, G. e Litvack J. (eds) *Fiscal decentralization*, The Mit Press, London
- Istat, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche*, luglio 2005
- Legge 405 del 16 novembre 2001
- Legge Finanziaria per il 2003, L. 289/02
- Legge Finanziaria per il 1999, L. 448/98
- Legge Finanziaria per il 2000, L. 488/99
- Legge Finanziaria per il 2001, L. 388/00
- Legge Finanziaria per il 2002 L. 448/01
- Legge Finanziaria per il 2004, L. 350/03
- Loi constitutionnelle 28/3/2003, Francia
- L.29/7/04: Autonomia finanziaria delle collettività locali, Spagna
- L. 13/8/04 Libertà e responsabilità locali, Spagna
- Ministero Economia e Finanze, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, Poligrafico dello Stato*, Roma, anni vari.
- OECD, *Fiscal Relations Across Government Levels*, Oecd Economic Studies N.36, 2003/1.
- Pisano G. (2001), *Intergovernmental relations and Fiscal Discipline: Between Common and Soft Budget Constraints*, IMF Working Paper 01/65.
- Salmon, P. (2002) *Decentralization and Supranationality, The Case of the European Union*. WP Università de Bourgogne.
- Wildasin D. (1997), *Externalities and Bailouts*, Policy Research Paper, World Bank.