

L'articolazione per settori di intervento della manovra 2013: verso un Patto di stabilità interno "euro compatibile"?

Alessandro Petretto

Università di Firenze e Comune di Firenze

N. 1 - Gennaio 2013

1. Premessa

La Legge di Stabilità per il 2013 (d'ora in poi LS-2013) si inserisce nel quadro di una complessa riforma delle procedure di controllo della finanza pubblica, dettata in sede europea, che coinvolge i vari livelli di governo e i così detti *settori di intervento*, Amministrazione centrale, locale e enti di previdenza.

La LS-2013 sviluppa una manovra netta leggermente espansiva comunque in grado di raggiungere l'obiettivo posto nella Nota di Aggiornamento del DEF 2012 di pareggio del saldo strutturale¹ per lo stesso anno. Questo è anche l'obiettivo a medio termine (d'ora in poi OMT) stabilito dal *Fiscal compact* per l'Italia (d'ora in poi FC)², a cui dobbiamo attenerci e anche in forza della Legge, approvata negli stessi giorni della LS-2013, di attuazione del pareggio di bilancio ai sensi dell'art.81, sesto comma della Costituzione, e degli art. 97 e 119 novellati.

Questa *Legge ordinaria "rinforzata" di attuazione* della L.C. n.1 20/4/2012 (d'ora in poi LOR) prescrive anche che nei documenti di programmazione finanziaria siano riportate la misura e le articolazioni delle manovre a carico dei sottosectori della P.A. (amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza), ovvero l'applicazione di un *Patto di stabilità interno* (d'ora in poi PSI). Questo però deve essere il più possibile coerente con le norme indicate nel FC e nella LOR. È bene ricordare che queste due, oltre a obiettivi di saldo strutturale, prevedono obblighi di rientro delle eccedenze di debito su PIL e regole sul tasso di crescita della *expenditure benchmark*, cioè di uno specifico aggregato di spesa pubblica.

In questa Nota, partendo dalla LS-2013, discuteremo i termini con cui ricercare questa coerenza, in vista di una riforma dell'attuale PSI per i Comuni, da considerarsi ormai del tutto inattuale e contraddittorio, oltre che pro-ciclico e di contrasto alla crescita.

Il piano del lavoro è il seguente. Nel prossimo paragrafo descriveremo la manovra netta per il 2013 suddivisa per settori; nel paragrafo 3 indicheremo le correzioni (marginali) al PSI contenute nella LS-2013 e delineremo le prospettive di riforma alla luce della LOR. Nel paragrafo 4 discuteremo una questione metodologica preliminare, inerente alla scelta del saldo economicamente più significativo delle Amministrazioni locali e nel paragrafo 5 presenteremo quelli che, a nostro avviso, dovrebbero essere gli

* Queste note scaturiscono da alcune idee maturate all'interno di un gruppo di lavoro per la riforma del Patto di stabilità interno, composto da chi scrive, Silvia Giannini, Luigi Marattin, Leonzio Rizzo e Alberto Zanardi.

¹ Saldo del Conto consolidato delle P.A. corretto per gli effetti del ciclo economico, al netto di misure temporanee e *una tantum*.

² Ratificato in Italia con L. n. 114 del 23/7/2012.

elementi costitutivi del nuovo Patto. Nel paragrafo 6 ragioneremo intorno alla questione della relazione tra Patto di stabilità interno e ciclo economico, ovvero del “ribaltamento” del saldo strutturale a livello locale. Il paragrafo 7 conclude con alcuni commenti finali.

2. Obiettivi di finanza pubblica e manovra netta per settori della legge di stabilità 2013

Dalla Nota di aggiornamento al DEF 2012 si evince che, per raggiungere l’OMT, cioè il saldo strutturale in pareggio nel 2013, occorre realizzare un indebitamento netto di 28 miliardi di €, pari all’1,8% del PIL. L’evoluzione tendenziale della finanza pubblica, grazie ai massicci interventi in corso del 2011 e 2012, è in linea con questo obiettivo.

Dalla Nota-tecnico illustrativa alla LS-2013, emerge questa evoluzione tendenziale della finanza pubblica, suddivisa per settori di intervento³.

Tabella 1
CONTO ECONOMICO - TENDENZIALE 2013
Miliardi di euro

	A.C.	A.L.	E.P.	P.A. cons
Entrate correnti	423,5	216	328,5	778,4
Trasferimenti da AA.PP	6	75	107,6	
Altri trasferimenti	12,6	8,6	1,4	
Entrate C/capitale	2,5	11		5,7
<i>Entrate Totali</i>	<i>425,6</i>	<i>226,7</i>	<i>328,5</i>	<i>784,1</i>
Uscite Correnti	422,5	205	325	763,5
Trasferimenti a AA.PP	182,6	0,7	5,3	
Altri trasferimenti	25,3	13,3	1,7	
Uscite in C/ capitale	27	26		46
Investimenti fissi lordi	8,2	20		
<i>Uscite Totali</i>	<i>449,5</i>	<i>231,4</i>	<i>325,3</i>	<i>809,5</i>
<i>Indebitamento netto</i>	<i>-23,8</i>	<i>-4,7</i>	<i>3,1</i>	<i>-25,4</i>

Il tendenziale evidenzerebbe un indebitamento netto di circa 25 miliardi e mezzo di € nel prossimo anno. Ci sarebbe dunque spazio per un intervento correttivo di moderata espansione di 2,5 miliardi di €. Ed è quello che realizza la LS-2013, prevedendo una manovra netta caratterizzata da aumenti (e riduzioni) di entrata e diminuzioni (e aumenti) di spesa. La successiva tabella mostra l’articolazione per settori di intervento⁴.

Tabella 2
MANOVRA 2013
2,5 Miliardi di euro

	Risorse	Impieghi
<i>Entrate P.A.</i>	4	-6,4
Amministrazione Centrale	4	-6,4
Amministrazione Locale	0	0
Enti di Previdenza	0	0
<i>Spese P.A.</i>	-4,9	5
Amministrazione Centrale	-1,8	3,2
Amministrazione Locale	-2,8	1,8
Enti di Previdenza	-0,3	0

³ Vedi Servizio del Bilancio del Senato, I saldi programmatici di finanza pubblica: un’analisi della Nota tecnico-Illustrativa al disegno di legge di stabilità 2013, Elementi di documentazione, n.63, dicembre 2012.

⁴ La tabella, desunta da Servizio del Bilancio del Senato, I saldi programmatici di finanza pubblica...”, op. cit., è relativa alla LS-2013 approvata alla Camera. L’approvazione finale non dovrebbe avere variato di molto i dati aggregati e comunque la tabella ha finalità puramente illustrative.

A comporre l'ampliamento dell'indebitamento netto della P.A. di 2,5 miliardi di € (= 4,0-6,4-5,0+4,9) concorre un peggioramento del saldo (deficit) di 3,8 miliardi da parte per l'Amministrazione Centrale, un miglioramento del saldo (surplus) di 1,1 per l'Amministrazione Locale e 0,2 per gli Enti di Previdenza.

Tabella 3
EFFETTO SU INDEBITAMENTO NETTO
Miliardi di euro

AC	AL	EP	Totale PA
-3,8	1,1	0,2	-2,5

La manovra sarebbe dunque espansiva per AC e restrittiva per AL e EP. L'affermazione è però discutibile in quanto discende da una logica puramente convenzionale come argomentaremo nel corso del paragrafo 4.

3. Il Patto di stabilità interno nella Legge di stabilità 2013 e le prospettive di riforma alla luce della Legge ordinaria rinforzata sull'equilibrio di bilancio della PA

Gli obblighi di adeguamento dell'A.L., in particolare dei Comuni, al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica generale, sono come è noto regolati dal Patto di stabilità interno. In particolare, la LS-2013 stabilisce che il P.S.I. riferito all'Amministrazione comunale per gli anni 2013 e seguenti, sia congegnato in modo da imporre a ciascun comune gli obiettivi di Patto applicando, per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, la percentuale del 14,8% alla media delle spese correnti (impegni) 2007-2009. Tale *saldo obiettivo* deve essere non maggiore del *saldo di competenza mista* (impegni e accertamenti per le spese e entrate correnti, dati di cassa per le entrate patrimoniali e le spese di investimento) nell'esercizio di riferimento.

La LS-2013⁵ prevede un allentamento degli obblighi di Patto attraverso la riproposizione del *Patto regionale verticale incentivato*⁶. Infatti, all'art.1, comma 122-123, è previsto che le Regioni avranno la possibilità, fino al 31 maggio 2013, di liberare spazi finanziari per gli enti locali del proprio territorio "al fine di favorire i pagamenti dei residui passivi in conto capitale a favore dei creditori". Per ogni euro liberato via Patto, le Regioni ne incasseranno 0,83, da destinare alla riduzione del proprio debito, fino ad un massimo stabilito nei limiti della dotazione finanziaria complessiva. Quest'ultima è fissata in 800 milioni, di cui 600 destinati ai Comuni. Questi hanno anche ottenuto due ulteriori riduzioni dei loro vincoli di Patto: 180 milioni vanno ad alleggerire gli obiettivi dei municipi tra i 1.000 e i 5.000 abitanti e 20 milioni quelli degli enti che stanno sperimentando in nuovi sistemi contabili di cui al DLgs. 118/2011.

Nei termini con cui il Patto ha fin qui agito possiamo dire abbia svolto in modo discutibile una funzione che era ed è indispensabile. Ha infatti stretto i Comuni obbligandoli a contribuire al miglioramento dei saldi in modo lineare nel tempo, anche per spese il cui sviluppo non è lineare ma erratico, come nel caso degli investimenti. Non ha poi correttamente individuato il contributo del comparto dei Comuni all'indebitamento netto della P.A. e, infine, ha operato indipendentemente dal ciclo economico, anzi risultando pro-ciclico.

Va pertanto riformato per renderlo più coerente con le regole del FC. In altre parole il P.S.I. deve tendere a controllare l'*indebitamento netto* della P.A. in particolare regolando l'avanzo/disavanzo corrente primario. Il progetto di riforma del PSI dovrebbe dunque partire dal presupposto di riconnettersi esplicitamente alle regole imposte dal FC e, in particolare, di fare riferimento ad un saldo di finanza pubblica coerente attraverso i vari livelli di governo: dal livello più esterno, corrispondente al saldo rilevante per l'Unione Europea, a quello più locale, il contributo di ogni singolo ente alla formazione del saldo di cui sopra, passando attraverso l'indebitamento netto della P.A. così come calcolato dall'Istat. Questo permetterebbe finalmente di misurare in maniera chiara il contributo di ogni ente pubblico al risultato di OMT del FC.

⁵ È confermato l'assoggettamento dei piccoli Comuni e vengono modificati i parametri di virtuosità dei Comuni.

⁶ Il *Patto regionale verticale* prevede che la regione possa riconoscere maggiori spazi di spesa ai propri EELL con un peggioramento del proprio obiettivo. La distribuzione di spazi finanziari avrà luogo sulla base di criteri di virtuosità concordati. Il *Patto regionale orizzontale* invece prevede un meccanismo di compensazione tra enti che necessitano risorse e enti disposti a cederle nell'esercizio di riferimento. Questi ultimi ottengono un miglioramento degli obiettivi di Patto nel biennio successivo, mentre i primi un peggioramento per la quota acquisita.

Inoltre, deve adeguarsi alla nuova normativa costituzionale sull'equilibrio di bilancio. Al riguardo, secondo la LOR (art. 9), i bilanci degli enti locali si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

- un saldo non negativo complessivo di bilancio, cioè entrate finali meno uscite finali, sia di competenza che di cassa, e
- un saldo non negativo di parte corrente, comprese le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (le entrate correnti devono quindi assicurare intertemporalmente risorse sufficienti per rimborsare i prestiti assunti).

Inoltre, all'art. 10, prevede che il ricorso al debito per finanziare investimenti degli enti locali è ammesso solo a condizione che siano definiti precisi piani di ammortamento e per il complesso dei Comuni di una Regione, sia rispettato il vincolo di bilancio di cassa.

4. Il saldo economicamente rilevante delle Amministrazioni locali

Ritorniamo sul punto sollevato nel paragrafo 2 secondo cui la manovra della LS-2013 sarebbe espansiva per AC e restrittiva per AL e EP. Al riguardo, risulta prioritario definire in modi più economicamente significativo la nozione di "entrate finali" degli enti locali e ciò richiede di trattare in maniera appropriata la questione inerente i trasferimenti tra livelli di governo. Le alternative esposte nel dibattito corrente sono due.

Secondo la prima, quella diciamo "ufficiale", in quanto ripresa nei documenti di finanza pubblica, tutti i trasferimenti dello stato sono entrate finali che vanno quindi a ridurre il disavanzo degli enti locali. Questa è anche la nozione utilizzata nel paragrafo 2 per descrivere l'articolazione della manovra di cui alla LS-2013. Ai fini delle implicazioni di questa in termini di saldi, è più utile fare riferimento all'anno 2011, quando era presente un deficit su PIL consistente.

Pertanto, questa è la suddivisione dell'indebitamento netto su PIL del 2011 tra Amministrazione centrale (AC), Amministrazione locale, Regioni, Province e Comuni (AL) e Enti previdenziali (EP), compatibile con l'accezione ufficiale di saldo:

Tabella 4
INDEBITAMENTO NETTO SU PIL AL 2011, SETTORI DI INTERVENTO

AC	AL	EP	TOTALE PA
3,8	-0,3	0,2	-3,9

Fonte: Documento di Economia e Finanza 2012

Le Amministrazioni Locali, giovandosi dei trasferimenti statali, contribuiscono al deficit di 3,9 su PIL in misura molto contenuta, mentre gli Enti di Previdenza, beneficiando di conferimenti del Tesoro a pareggio, addirittura sono in surplus. Tenendo conto che la quota del disavanzo di AL di 0,3 comprende anche il deficit sanitario delle Regioni, il contributo dei Comuni sarebbe stato prossimo allo zero. Analoga considerazione di irrilevanza può essere fatta in merito all'articolazione del conto economico tendenziale di cui alla Tab. 1.

Si tratta, tuttavia, di una ripartizione poco credibile e poco utile, nella misura in cui i trasferimenti erariali coprono "disavanzi" e spesa storica locale.

In base alla seconda alternativa, tutti i trasferimenti vanno invece esclusi dalle entrate finali, essendo risorse proprie di AC destinate a spesa pubblica per il tramite di AL, per cui il contributo al disavanzo di AL (AC) risulta corrispondentemente accresciuto (ridotto). Se applichiamo questo criterio alla tabella 1, l'indebitamento netto tendenziale si scompone in questi termini:

Tabella 5
INDEBITAMENTO NETTO AL 2013 PER SETTORI DI INTERVENTO, AL NETTO DEI TRASFERIMENTI INTERGOVERNATIVI
Miliardi di euro

AC	AL	EP	TOTALE PA
158,8	-79,7	-104,5	-25,4

Ora AC figura come apportatrice di risorse che vengono impiegate da AL e EP, e la relativa suddivisione dell'indebitamento netto su PIL al 2011, sarebbe la seguente⁷:

Tabella 6
INDEBITAMENTO NETTO SU PIL AL 2011, SETTORI DI INTERVENTO, AL NETTO DEI TRASFERIMENTI INTERGOVERNATIVI

AC	AL	EP	TOTALE PA
-1,6	-0,9	-1,4	-3,9

Con questa accezione di entrate finali e di disavanzo settoriale, le amministrazioni locali contribuiscono ora all'indebitamento per quasi un punto di PIL.

Secondo l'analisi condotta da Piero Giarda⁸, il principale sostenitore della correttezza di questa impostazione, il contributo dei Comuni è calcolabile intorno al 27,6% di quello del totale di AL. Essendo questo nel 2011 0,9, l'indebitamento netto procurato dai Comuni sarebbe circa 0,25 su PIL, anziché circa 0,1 rispetto a 0,3, in base all'accezione ufficiale di saldo. La differenza tra questi due dati, 0,15 su PIL, rappresenta ovviamente l'ammontare dei trasferimenti erariali ai Comuni.

Entrambe le posizioni (Tab. 4 e Tab. 6) sembrano troppo radicali. Nel primo caso si diffonde l'illusione che il contributo dei Comuni al disavanzo sia trascurabile, nel secondo si fa la semplificazione opposta. È nostra opinione che, per quanto riguarda i Comuni, nelle "entrate finali", oltre ai tributi propri, vadano conteggiati anche e solo i *trasferimenti destinati al finanziamento delle funzioni fondamentali, delegate e calcolate al costo standard*.

Queste sono da considerarsi a tutti gli effetti come entrate proprie del livello comunale in quanto dirette a finanziare attività essenziali, ai sensi dell'art. 117 del Titolo V. Naturalmente questo conteggio potrà essere fatto quando sarà completata la definizione dei fabbisogni standardizzati delle funzioni fondamentali. Nel frattempo si potrà fare riferimento a delle approssimazioni coerenti.

Al riguardo facciamo questo esercizio per la stima della quota di indebitamento su PIL 2011 attribuibile ai Comuni. Supponiamo che l'80% delle spesa corrente dei Comuni sia destinata a finanziare le funzioni fondamentali e che il totale dei fabbisogni standardizzati (costi standard unitari per livelli standard, come LEP) sia l'80% della spesa corrente effettiva. Cioè il 20% della spesa è originata da livelli quali-quantitativi dei servizi extra-standard (extra-LEP) o da inefficienza⁹.

Il disavanzo corrente su PIL dei Comuni al tempo $t=2011$, in base alla terza accezione, deriva dalla seguente equazione:

$$d_{ct}^{III} = d_{ct}^{II} - 0,64(d_{ct}^{II} - d_{ct}^I) = 0,25 - (0,64)(0,25 - 0,1) = 0,25 - (0,64)0,15 = 0,25 - 0,096 = 0,154$$

Ovvero il deficit dei Comuni su PIL è pari al deficit che non considera i trasferimenti come entrata propria meno la quota 0,64 (80% per 80%) applicata al complesso dei trasferimenti (differenza tra saldo secondo la seconda accezione e saldo secondo la prima).

Si tratta di una quota del totale dell'indebitamento netto della P.A. pari a $0,154/3,9 = 0,04$.

5. Gli elementi costitutivi del nuovo Patto

La LOR stabilisce che la finanza delle P.A. deve soggiacere e tre regole dinamiche:

- una sul saldo strutturale in relazione all'OMT (art. 3),

⁷ Per ottenere i dati della tabella 6 abbiamo elaborato le proiezioni di Giarda D.P., *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, MEF, 2011; Giarda D.P., *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, Rapporto preliminare, MEF, versione 1.5.2012.

⁸ Giarda D.P., "Le regole del patto di stabilità interno come misura della performance finanziaria", in F. Pizzetti e A. Rughetti (a cura di), *Guida Anci per l'Amministrazione locali*, Osservatorio Riforme 2012: a che punto siamo?, Volume I, 2012.

⁹ Ciò implica che la definizione dei fabbisogni standard non sia una mera distribuzione dell'ammontare di spesa storica, ma colga effettivamente le necessità di finanziamento di una fornitura efficiente di servizi da parte di ogni comune. Il 20% sarebbe quindi lo scostamento medio da una frontiera di efficienza (costo standard).

- una sugli obiettivi di sostenibilità del debito delle P.A. su PIL coerenti con quanto stabilito dall'ordinamento europeo, (art. 4)¹⁰ e
- una sul tasso annuale programmato di crescita della spesa di riferimento (*expenditure benchmark*) delle P.A.¹¹, secondo il concetto di "politica di bilancio prudente" (art. 5)¹².

Sembra logico che la riforma del PSI debba consentire un'applicazione delle precedenti prescrizioni rapportate a livello locale.

Occorre pertanto procedere ad una ristrutturazione di un sistema di relazioni tra la finanza centrale e quella locale basato su tre vincoli:

- un primo di *flusso*, relativo al saldo che possibilmente riproduca la nozione di entrate finali proposta nel paragrafo precedente. In particolare fissando obiettivi sulla differenza tra prelievi diretti sull'economia e uscite verso il sistema economico del Comune, ovvero sull'ammontare dato dal *totale dei trasferimenti - al netto di quelli destinati al finanziamento dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali - più la creazione di nuovo debito*. Si tratta di interpretare in tal senso estensivo la nozione di equilibrio di bilancio indicata dalla LOR,
- un secondo vincolo dovrebbe essere di stock, imponendo di conseguire obiettivi di riduzione del debito comunale (es. cancellazione dei mutui) in rapporto o alla popolazione o alle entrate correnti,
- un terzo vincolo dovrebbe riguardare la dinamica della spesa comunale rapportata alla nozione di *expenditure benchmark*, che potrebbe essere la spesa corrente comunale al netto degli interessi.

Questi tre vincoli potrebbero essere imposti, consentendo di graduare il loro soddisfacimento anno per anno, per esempio consentendo una minore stretta sul saldo o sulla spesa ai Comuni che hanno conseguito consistenti riduzioni dello stock di debito, o viceversa. Inoltre, questi vincoli, per quanto stringenti possano essere, non escludono la possibilità per i Comuni di finanziare investimenti ricorrendo al debito. Al riguardo, la LOR, come detto, sancisce che il ricorso al debito è ammesso, ma a condizione che per il complesso dei comuni di una Regione, sia rispettato il vincolo di bilancio. La norma prevede dunque le compensazioni orizzontali e anche verticali a livello regionale che dovrebbero essere definite sistematicamente e con certezza nel tempo¹³; oggi le compensazioni contemplate (patto verticale e/o orizzontale) sono episodiche, quasi casuali.

Dovrebbe poi essere percorsa la via di ammettere che il vincolo aggregato del totale dei Comuni valga con un deficit programmato per la spesa da investimenti, ovvero la *golden rule*, a livello di sottosettore, da compensare con un surplus delle altre componenti di AL (es. Regioni) o degli altri due settori (AC e EP). La *ratio* di questa "concessione" di indebitamento all'amministrazione comunale, rispetto alle altre, discende dal ruolo svolto, per la crescita economica, dalle spese di manutenzione straordinaria delle città, dalle ristrutturazioni urbanistiche, degli interventi in campo culturale, ambientale e turistico. Tutte spese in capo prevalentemente ai Comuni e alle Città metropolitane, ma con diffusi *spillover* nel territorio circostante e talvolta anche nazionale.

Il meccanismo dovrebbe garantire poi un certo grado di flessibilità tale per cui l'esigenza di raggiungere il pareggio di bilancio, corretto per il ciclo, da realizzare tramite il meccanismo sopra descritto, non risulti eccessivamente penalizzante per ogni ente in ogni istante temporale. Questo accade se, in una fase negativa del ciclo, è ammesso a livello nazionale un deficit effettivo, e questa "concessione" non è ribaltata a livello locale.

6. Patto di stabilità interno e ciclo economico: Il ribaltamento del saldo strutturale a livello comunale

Si ricorda, al riguardo che il *Cyclical Adjusted Budget*, CAB, è il saldo di bilancio al netto delle fluttuazioni cicliche, ed è rappresentabile come il deficit effettivo corretto dalle variazioni degli stabilizzatori automatici. Cioè in questi termini¹⁴:

¹⁰ Secondo il FC è la riduzione della quota del debito pubblico eccedente il 60% del PIL ad un ritmo annuale medio nel triennio pari almeno ad un ventesimo della medesima eccedenza. La regola è più graduale per gli stati membri dotati di ampia ricchezza finanziaria privata e che hanno riformato i sistemi pensionistici, rendendoli sostenibili.

¹¹ Totale delle spese delle P.A. a politiche invariate, al netto di alcune spese (spesa per interessi, spese finanziate con fondi comunitari e variazioni delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione), prevedendo altresì correttivi per le spese in conto capitale.

¹² Considerato che nel 2013 sarà raggiunto l'OMT, la regola impone una crescita in termini reali dello 0,3% annuo della spesa.

¹³ Giarda D.P., "Il pareggio di bilancio nella Costituzione: una prospettiva economica", Audizione presso la Commissione affari costituzionali, Camera dei Deputati, 25.10.2011.

¹⁴ Petretto A., "Costituzionalizzazione dell'Equilibrio di Bilancio, Stabilità e Crescita", Dipartimento di Scienze Economiche, Firenze, WP 13/2012.

$$c_0 \equiv CAB / PIL = d_t + \alpha \Delta g_t$$

dove, $\Delta g_t = g_t - g_0$ è l'output gap, cioè la differenza tra tasso di crescita reale effettivo e il tasso di crescita potenziale, d_t è il deficit effettivo α è la componente di flessibilità automatica che, secondo stime della Commissione Europea, per l'Italia è $\alpha=0,5$.

Il nuovo art. 81 implicherebbe, $c_0=0$, e pertanto $d_t=-0,5\Delta g_t$ e quindi ancora deficit (surplus) nella fase decrescente (crescente) del ciclo. Tenuto conto degli output gap registrati, ciò avrebbe consentito nel triennio i seguenti deficit effettivi¹⁵.

Tabella 7
INDEBITAMENTO NETTO SU PIL CONSENTITO DAL PAREGGIO DEL SALDO STRUTTURALE

	2011	2012	2013
Indebitamento netto su PIL	-1,1	-1,5	-1,8

Questi aggiustamenti devono trovare applicazione anche a livello di Patto di stabilità interno. Per il deficit complessivo dell'amministrazione comunale avremmo $d_{ct}=-0,04$ ($0,5 \Delta g_t$)= $-0,02 \Delta g_t$. Supponendo un output gap pari a quello realizzato nel 2011, 2,2, il deficit su PIL dell'amministrazione comunale corrispondente ad un deficit su PIL nazionale, in linea con il FC (1,1), è circa 0,04. Riassumiamo nella seguente tabella i profili di deficit nazionale e dell'amministrazione comunale derivanti dal nostro esercizio numerico.

TABELLA 8
ADEGUAMENTO DEGLI OBBLIGHI DI PATTO AGLI OBIETTIVI SUL SALDO STRUTTURALE
Anno 2011

Indebitamento netto su PIL	-3,90
di cui attribuibile all'amministrazione comunale	-0,15
Indebitamento netto su PIL consentito da OMT del FC	-1,10
di cui attribuibile all'amministrazione comunale	-0,04

Il deficit su PIL dell'intera amministrazione comunale va riparametrato a livello di singolo Comune. Per esempio con riferimento alla popolazione, il deficit su cui deve attestarsi all'anno t , il comune i è pari a €

$$D_{cti} = d_{ct} \frac{POP_i}{POP} PIL_t, \quad i = 1 \dots n$$

La LOR non contempla alcuna forma esplicita di ribaltamento. Prevede invece due accorgimenti. In primo luogo, all'art. 11, disciplina il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali dell'amministrazioni locali nelle fasi avverse al ciclo. Si dovrebbe istituire un Fondo straordinario alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso dello Stato all'indebitamento effettivo consentito dalla correzione del saldo di conto consolidato per gli effetti del ciclo¹⁶.

Nelle fasi avverse del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali, con riferimento le funzioni decentrate su cui lo Stato fissa degli standard di fornitura (funzioni LEP e funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali), lo Stato attiva trasferimenti a favore degli enti decentrati in modo da ammortizzare le cadute delle entrate proprie locali (se sensibili al ciclo o agli eventi eccezionali) o l'aumento delle spese collegate al ciclo. Nelle fasi espansive del ciclo le amministrazioni locali dovrebbero invece contribuire al finanziamento del fondo.

¹⁵ C'è da dire poi che questa fase ciclica avrebbe potuto essere, sempre ai sensi dell'art. 81, considerata "eccezionale" e quindi ammettere deficit ancora più ampi. In base al nuovo art. 81, per periodi con fluttuazioni cicliche eccezionali, molto profonde, per cui è

$$(g_t - g_0) < 0 \text{ e } |\Delta g_t| \geq \sigma,$$

si ammette possa essere, nelle fasi di recessione, $\beta > 0$ e quindi (sempre con $c_0 \approx 0$)

$$d_t = -(0,5 + \beta) \Delta g_t.$$

$\sigma > 0$ (le dimensioni dell'eccezionalità) e $\beta > 0$ (la discrezionalità nella politica antirecessiva) sono i parametri da stabilire con decisioni parlamentari a maggioranza assoluta. Nella fase di ripresa del ciclo, la convergenza a $c_0 > 0$, potrebbe poi essere più graduale, distribuendo i surplus nel tempo. Vedi Petretto A, "Costituzionalizzazione...", op. cit.

¹⁶ Si ricorda che per il 2013 è l'1,8% su PIL, compatibile con un azzeramento del saldo strutturale.

Inoltre la LOR, all'art. 12, prevede che nelle fasi favorevoli del ciclo economico sia determinata nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, la misura del contributo del complesso degli enti locali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di stato, a valere sulle maggiori entrate locali derivanti dal ciclo. Tale contributo è incluso tra le spese finali soggette all'obbligo di pareggio rispetto alle entrate finali. Il riparto di detto contributo viene demandato ad un DCPM.

7. Conclusioni

La Legge di Stabilità per il 2013 sviluppa una manovra netta leggermente espansiva comunque in grado di raggiungere l'obiettivo posto nella Nota di Aggiornamento del DEF 2012 di pareggio del saldo strutturale. Si tratta dell'obiettivo di medio termine indicato per l'Italia nel Fiscal Compact.

Una volta, suddivisa per settori di intervento, la manovra risulterebbe espansiva per l'Amministrazione Centrale e restrittiva per l'Amministrazione Locale e gli Enti di Previdenza. L'affermazione discende da una pura convenzione, alla base della definizione contabile di saldi, e in particolare delle entrate finali, dei singoli settori che si ritrova nei documenti ufficiali di finanza pubblica. Con riferimento a questa definizione tutti i trasferimenti erariali sono da considerare entrate finali. In questo lavoro abbiamo invece argomentato che, per quanto riguarda i Comuni, nelle entrate finali, oltre ai tributi propri, vadano conteggiati solo i *trasferimenti centrali mirati al finanziamento delle funzioni fondamentali, delegate e calcolate al costo standard*. Queste sono da considerarsi a tutti gli effetti come entrate proprie del livello comunale in quanto dirette a finanziare il fabbisogno per attività essenziali, ai sensi dell'art. 117 del Titolo V. Naturalmente questo conteggio potrà essere fatto quando sarà completata la definizione dei fabbisogni standardizzati delle funzioni fondamentali. Nel frattempo si potrà fare riferimento a delle approssimazioni coerenti.

L'indicazione di un saldo economicamente significativo richiede una coerente riforma del Patto di stabilità interno, oggi obsoleto e contraddittorio. Per coerenza con la legge di attuazione della riforma costituzionale sugli equilibri di bilancio, occorre procedere ad una ristrutturazione di un sistema di relazioni tra la finanza centrale e quella locale basato su tre vincoli.

Un primo di *flusso*, volto a conseguire obiettivi in ordine alla differenza tra prelievi diretti sull'economia e uscite verso il sistema economico del livello di governo locale. Questo saldo dovrebbe coincidere con la somma dei trasferimenti, che non rientrano in quelli destinati al finanziamento dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali, e la creazione di nuovo debito.

Un secondo vincolo dovrebbe essere di *stock*, imponendo di conseguire obiettivi di riduzione del debito comunale in rapporto o alla popolazione o alle entrate correnti.

Un terzo vincolo, infine, dovrebbe riguardare la dinamica della spesa comunale rapportata alla nozione di *expenditure benchmark*.

Questi tre vincoli, per quanto stringenti possano essere, non escludono la possibilità per i Comuni di finanziare investimenti ricorrendo al debito. Nella riforma costituzionale ciò è ammesso, ma a condizione che per il complesso dei Comuni di una Regione, sia rispettato il vincolo di bilancio. La norma prevede dunque le compensazioni orizzontali e anche verticali a livello regionale che dovrebbero essere definite sistematicamente e con regole più certe e stabili nel tempo, di quelle fino ad oggi operanti.

Si potrebbe, poi, ammettere che il vincolo aggregato del totale dei Comuni valga con un deficit programmato per la spesa da investimenti (*golden rule*), da compensare con un surplus delle altre componenti di AL (es. Regioni) o degli altri due settori (AC e EP).

Il nuovo meccanismo dovrebbe garantire poi un certo grado di flessibilità tale per cui l'esigenza di raggiungere il pareggio di bilancio, corretto per il ciclo, non risulti eccessivamente penalizzante per ogni ente in ogni istante temporale. La correzione al ciclo va, pertanto, in qualche modo ribaltata a livello locale.