



Federalismo IN Toscana

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese

3 2014

Anno IX
Numero 3
Settembre/
Ottobre
2014

La manovra 2015 per i comuni alla luce del Ddl stabilità tra mantenimento del Patto, altri tagli alle risorse e nuova contabilità pubblica

di *Andrea Ferri, Giuseppe Ferraina**

La ormai vigente normativa sull'armonizzazione della contabilità pubblica (D.Lgs. 118/2011, integrato dal D.Lgs. 126/2014) comporta un importante riassetto negli equilibri contabili dei Comuni, con rilevanti effetti sui bilanci a partire dal 2015. In particolare, il primo atto dell'applicazione dei nuovi principi contabili sarà costituito dal riaccertamento straordinario dei residui attivi, al fine di pervenire ad una gestione più aderente all'effettiva dinamica delle entrate e dei rispettivi incassi. A seguito di questa operazione e poi di anno in anno, la massa di residui in bilancio che eccede la dimensione di ragionevoli previsioni di realizzo, anche postposto nel tempo, viene sterilizzata attraverso la formazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che si sostanzia in una contrazione della spesa di pari importo.

L'Anci, fin dai primi incontri con il Governo (maggio 2014), ha sostenuto la tesi secondo cui la costituzione dell'FCDE è di per sé una manovra finanziaria restrittiva di dimensioni rilevanti, incompatibile con il mantenimento dei vincoli posti al comparto mediante il Patto di stabilità interno (PSI). Anche il Governo ha manifestato in più occasioni questa posizione politica e, a livello tecnico, tale orientamento è stato confermato in diverse sedi.

La soluzione prospettata comportava il superamento del PSI e l'utilizzo anticipato di alcuni dei saldi previsti dagli equilibri di bilancio costituzionali, cioè dalla legge n. 243 del 2012, di cui è tuttora prevista l'entrata in vigore a partire dal 2016. Tale ipotesi, per risultare sostenibile, avrebbe avuto bisogno di un'attenta calibratura degli sforzi richiesti al singolo Ente, in particolare sul versante degli equilibri di cassa. Da un lato, infatti, appare evidente che non sarebbe stato possibile, per diversi Comuni, raggiungere nell'immediato un saldo di cassa corrente non negativo (anche per effetto delle mancate riscossioni che ogni anno si registrano nei trasferimenti statali e regionali), dall'altro è altrettanto avvertita la necessità di consentire ai Comuni un saldo "finale" di cassa negativo fino ad una certa soglia, per assicurare le condizioni di realizzazione di nuovi investimenti utilizzando le risorse fin qui bloccate dal PSI.

Il DDL stabilità 2015 compie invece una scelta diversa, forse in relazione ad un'ipotesi di prossimo abbandono della regolazione del bilancio in pareggio per gli Enti locali, a favore di altri e non ancora precisati strumenti di *governance* della finanza locale. Le norme proposte, infatti, differenziano tra Regioni ed Enti locali sulle regole finanziarie applicabili nel 2015. Per le prime

vengono adottati i saldi previsti dalla legge 243 del 2012, con alcuni correttivi riguardanti gli equilibri di cassa, mentre per gli Enti locali si adotta una soluzione in forte continuità con il PSI finora vigente, con obiettivi programmatici ridotti in ragione della stretta finanziaria derivante dalla nuova contabilità, così come valutata dal Governo. Inoltre, il DDL stabilità 2015 impone un'ulteriore decurtazione del fondo di solidarietà comunale per 1,2 miliardi di euro, ovvero un importo pari a circa il doppio di quanto finanziato dallo Stato nel 2015 a legislazione fiscale vigente.

Con tale ennesima riduzione, quindi, non solo si azzerano i trasferimenti a favore dei Comuni, ma lo Stato acquisisce una quota dell'IMU comunale fin qui destinata al finanziamento del riequilibrio delle risorse all'interno del comparto, salvo eventuali variazioni significative nell'assetto del prelievo immobiliare di competenza comunale. Sulla base del provvedimento, fra l'altro, il taglio si dovrà obbligatoriamente tradurre in una riduzione della spesa corrente. Viene così compressa l'autonomia dei Comuni di decidere se intervenire con politiche fiscali o tariffarie, ovvero con una diversa composizione della propria spesa complessiva. Tale obbligo appare inoltre di

programmatico di un importo pari all'FCDE stimato, dal momento che nel 2015 gli accantonamenti per dubbia esigibilità delle entrate vengono inseriti tra le spese correnti che rilevano ai fini del Patto. Considerando anche gli altri effetti restrittivi del nuovo sistema contabile, la manovra da Patto viene invece stimata da IFEL intorno a 1,1 miliardi di euro. La differenza è dovuta in parte alla differente stima dell'FCDE (565 milioni di euro), in parte all'inapplicabilità dell'avanzo di amministrazione non vincolato ai fini dell'equilibrio di bilancio (prevista dalle nuove regole contabili e stimata da IFEL in 1,3 miliardi di euro). La mancata conferma del Patto verticale incentivato innalza ulteriormente la reale manovra che i Comuni saranno chiamati a sostenere sul versante del Patto, attestandosi sui 2 miliardi di euro. Nella sostanza, quindi, la manovra da Patto richiesta ai Comuni nel 2015 non è molto dissimile da quella del 2014. La modalità individuata dal Governo non tiene sufficientemente conto dello sforzo al quale i Comuni saranno sottoposti per l'effetto combinato della nuova contabilità pubblica e del revisionato vincolo connesso al PSI, annullando in larga parte la riduzione dell'obiettivo nominale di Patto accordata al comparto comunale.

LA MANOVRA FINANZIARIA PER I COMUNI ALLA LUCE DEL DDL STABILITÀ 2015

Valori in milioni di euro

	2014	2015	Manovra 2015
STIMA GOVERNO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO			
Taglio trasferimenti (a)		1.488	1.488
Obiettivo Patto (b)	4.450	1.350	-3.100
Costituzione FCDE (c)		2.250	2.250
Vincolo da Patto di stabilità interno (d=b+c)	4.450	3.600	-850
Manovra finanziaria per il 2015 (e=a+d)			638
STIMA ANCI - IFEL			
Taglio trasferimenti (a')		1.488	1.488
Obiettivo Patto (b')	4.450	1.350	-3.100
Costituzione FCDE (c')		2.815	2.815
Vincolo da Patto di stabilità interno (d'=b'+c')	4.450	4.165	-285
Inutilizzo dell'avanzo di amministrazione non vincolato (e')		1.350	1.350
Manovra finanziaria per il 2015 "sottostimata" (f'=a'+d'+e')			2.553
Contributo statale Patto verticale incentivato - quota comunale (g)	-954		954
Totale manovra finanziaria per il 2015 (i'=f'+g)			3.507

Fonte: elaborazioni IFEL

difficile applicazione, poiché crea enormi difficoltà gestionali, in particolare ai Comuni la cui spesa corrente è più rigida, ma più in generale per l'impossibilità di individuare termini di paragone adeguati (impegni/pagamenti; anno o periodo pluriennale precedente), anche tenendo conto della molteplicità di elementi che, di anno in anno, concorrono al dimensionamento della spesa e delle diverse politiche di razionalizzazione che già molti Enti hanno attivato.

Sul versante del Patto, il Governo valuta in -850 milioni di euro l'effetto della manovra 2015, sterilizzando la riduzione nominale dell'obiettivo

Tra gli alleggerimenti del PSI non confermati dal DDL stabilità 2015, dovrebbe infine considerarsi anche l'esclusione, vigente nel 2014, per 850 milioni di spazi finanziari a sostegno dei pagamenti in conto capitale. In definitiva, quindi, la manovra finanziaria effettiva che si prospetta per i Comuni comporta una restrizione pari ad almeno 3,5 miliardi di euro. La stretta finanziaria imposta ai Comuni appare pertanto non dissimile dall'impegno richiesto alle Regioni, che hanno però un volume di spesa ben più incidente sul totale del comparto pubblico.

* IFEL

Toscana

Autonomia regionale, legge di Stabilità e Irap

di *Patrizia Lattarulo, Bernardo Provedi**

Con la Legge di Stabilità 2015 il Governo è intervenuto in modo importante sulla tanto discussa Imposta Regionale sulle Attività Produttive (Irap). In particolare, con l'art. 5 della manovra si prevede sia la deduzione totale della componente lavoro a tempo indeterminato dalla base imponibile, sia una sostanziale maggiorazione delle aliquote.

Riguardo alla deducibilità del lavoro, la legge di stabilità si inserisce nel solco dei numerosi interventi che nel corso del tempo hanno modificato l'originaria neutralità del tributo a favore della componente lavoro. Tuttavia, a differenza dei precedenti interventi, che prevedevano principalmente deduzioni forfettarie con massimali prefissati, la legge di stabilità 2015 interviene eliminando integralmente la componente lavoro dal calcolo della base imponibile. Si noti però, che l'intervento si limita esclusivamente alla componente del lavoro con contratti a tempo indeterminato, rimanendo quindi esclusi dalla deduzione tutti gli ulteriori costi del lavoro a tempo determinato. Sulla componente lavoro erano intervenute già tre regioni (Umbria, Toscana e Piemonte) sebbene anche loro prevedendo solo deduzioni parziali dalla base imponibile. La nuova norma, quindi, estende a tutte le regioni questa tipologia di intervento, prevedendo una riduzione importante della base imponibile Irap con conseguenze non trascurabili sul gettito delle regioni.

A fronte di questa deduzione, la legge di stabilità prevede una maggiorazione delle aliquote abrogando la riduzione del 10% messa in atto con il D.L. 66/2014. La logica del provvedimento è quella di fornire una parziale copertura alla riduzione della base imponibile dell'imposta. Si tratta del procedimento inverso che si ebbe nel 2007 quando a fronte di un allargamento della base imponibile il governo stabilì una riduzione generalizzata delle aliquote. Si noti che le nuove aliquote si applicano già dall'anno d'imposta 2014, a differenza delle deduzioni che produrranno effetti solo nel 2015.

Considerando la legge di stabilità dal lato del gettito d'imposta, la manovra ha un duplice effetto: uno immediato, derivante dall'aumento delle aliquote, e uno che avrà luogo dal 2015 con la riduzione della base imponibile. Inizialmente il governo aveva dichiarato che l'intervento sull'Irap si sarebbe aggirato intorno ai 5 miliardi di euro. Infatti, la riduzione della base imponibile Irap comporterà, a partire dal 2015, una riduzione di gettito pari a 5,6 miliardi di euro. Tale perdita di gettito sarà però parzialmente compensata da:

- maggiori entrate sul fronte Ires-Irpef, derivanti da una minore deducibilità su tali imposte della componente lavoro dell'Irap;
- maggiori entrate derivanti dalla minor deduzione forfettaria dagli oneri finanziari, pari al 10% dell'Irap versata.

Tali incrementi di gettito Ires-Irpef vengono quantificati, con un'aliquota al 20%, in 594 milioni di euro nel 2015 e 1232 milioni a partire dal 2016. Inoltre, solo per il 2014 si dovrebbe aver un aumento di gettito di competenza quantificabile in 2059 milioni di euro.

Tale effetto è dovuto, come accennato in precedenza, alla maggiorazione delle aliquote che produce effetti già nell'anno d'imposta corrente. In questo modo, come stimato dal governo, a partire dal 2015 l'impatto complessivo della componente Irap della manovra dovrebbe comportare una riduzione di gettito di competenza complessiva di circa 5 miliardi di euro.

Date tali riduzioni, la legge di stabilità 2015 produce significativi effetti sulle regioni, sulla loro autonomia impositiva ma soprattutto sul finanziamento dei servizi sanitari. Si ricorda infatti che l'Irap rappresenta la principale imposta regionale che nel 2013 ha garantito un gettito complessivo di 32 miliardi di euro, pari a circa il 30% delle entrate tributarie regionali, nonché la principale e più appropriata fonte di finanziamento del servizio sanitario nazionale. La legge di stabilità 2015 si inserisce, per altro, in un graduale percorso che negli ultimi anni ha portato le regioni ad avere una struttura impositiva molto diversa l'una dall'altra. Le regioni hanno utilizzato, dunque, i propri margini di intervento, in alcuni casi anche articolando le aliquote e le deduzioni con finalità di politica industriale.

Tralasciando alcuni interventi agevolativi che sono diffusi omogeneamente sul territorio, ad esempio quelli per le Onlus e le cooperative sociali, le regioni del sud sono generalmente caratterizzate da aliquote più alte dovute sia alla minor base imponibile presente sul loro territorio sia alle maggiorazioni automatiche dovute al perdurare di disavanzi sanitari in alcune regioni, mentre nel centro-nord, invece, le regioni sono caratterizzate da un maggior numero di interventi sia agevolativi che maggiorativi delle aliquote, prefigurando specifiche strategie di politiche industriali.

Senza voler entrare nel merito del possibile impatto della manovra sull'offerta dei servizi sanitari, ci si limiti a considerare che l'obiettivo di risanamento dei conti pubblici e di rilancio economico perseguito dalla legge di stabilità avrà anche un effetto aggiuntivo sul federalismo territoriale. Verrà limitata l'autonomia d'azione delle regioni dal lato della spesa e la capacità di offerta di servizi sanitari, per il taglio imposto; nonché l'autonomia fiscale, anche strumento di politica industriale locale. Alle regioni questa manovra chiede, dunque, un grande contributo al risanamento del paese, e di fronte a questo sforzo le regioni si presentano con profonde disparità in termini di efficienza della spesa, di qualità di servizi offerti, di politiche fiscali, di processi di riforma e di riorganizzazione dei servizi.

*IRPET

GLI INTERVENTI REGIONALI SULLE ALIQUOTE IRAP. 2001-2013

Destinatari della manovra	Regioni che applicano la manovra
RIDUZIONE DI ALIQUOTA	
Nuove imprese (giovanili, femminili relativamente a certi livelli dimensionali, settori, territori, numero di dipendenti ecc)	Abruzzo; Campania; Molise; Toscana; Lazio; Marche; Liguria; Veneto
PMI o liberi professionisti (relativamente a certi settori, territori, numero dipendenti ecc)	Campania; Marche
Onlus	Tutte le regioni ad eccezione di Calabria, Liguria e Veneto
Società cooperative, cooperative sociali, volontariato ed enti non commerciali	Tutte le regioni ad eccezione di Calabria e Puglia
Imprese in comuni montani	Abruzzo; Molise; Toscana; Piemonte; Liguria
Sostegno ad imprese in difficoltà	Lazio; Marche
Certificazioni o registrazioni Emas SA8000 ISO14001	Toscana; Marche
MAGGIORAZIONE DI ALIQUOTA	
Aliquota ordinaria	Abruzzo; Calabria; Campania; Puglia; Molise; Lazio; Marche
Banche e società finanziarie	Tutte le regioni
Assicurazioni	Tutte le regioni
Servizi concessionari diversi quelli di gestione e costruzione di autostrade e trafori	Tutte le regioni
Imprese della grande distribuzione	Molise
Imprese di raffinazione di prodotti petroliferi	Toscana; Lazio
Telecomunicazioni	Toscana; Lazio; Umbria; Emilia Romagna
Gestione strade, ponti e gallerie	Toscana; Lazio
Attività immobiliari	Toscana; Lazio; Umbria
Produzione e distribuzione energia elettrica	Lazio; Umbria; Emilia Romagna
Servizi postali e corrieri	Lazio; Umbria; Emilia Romagna

Il Patto di Stabilità territoriale in Toscana: evoluzioni e prospettive

di Flavio Baroni*

Da alcuni anni -pur con modalità che sono andate modificandosi nel tempo a causa dei frequenti cambiamenti normativi in materia- le Regioni possono aiutare direttamente quelli, tra gli enti locali dei propri territori, che trovandosi in difficoltà nel rispettare il saldo obiettivo loro assegnato necessitano di un "alleggerimento" del saldo stesso. Questo è quello che, in effetti, Regione Toscana ha fatto dal 2009 ad oggi accettando di rendere più gravoso il risultato (in termini di contenimento della spesa) ad essa richiesto dal MEF per consentire a Comuni e Province di allentare almeno in parte i vincoli posti dal patto di stabilità alla possibilità di effettuare pagamenti. La cosiddetta "compensazione verticale" è stata infatti introdotta dall'art. 7quater del D.L. 5/2009 convertito con L. 33/2009. Tutto ciò nel quadro di un approccio territoriale e integrato al patto di stabilità, in cui anche agli stessi enti locali si riconosce la possibilità di cedere l'un l'altro quote di capacità di spesa.

Tale quadro di riferimento viene introdotto in Toscana con la L. 133/2008 di conversione del D.L. 112/2008, il cui articolo 77ter recita: "al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, la regione, sulla base di criteri stabiliti in sede di consiglio delle autonomie locali, può adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse, fermo

restando l'obiettivo complessivamente determinato [...] e ribadito dalla successiva L. 42/2009.

Nel tempo la normativa sul patto è andata soggetta a significativi cambiamenti -ed ha visto la Regione Toscana adottare proprie disposizioni (da ultimo la L.R. 68/2011) volte a definire alcuni aspetti attuativi- per pervenire al quadro odierno definito dal comma 138 e seguenti dell'art. 1 della L. 220/2010 (come modificata dalla L. 228/2012 e dalla L. 147/2013 e dal D.L. 133/2014). Rispetto alle modalità applicative attuali risulta utile sottolineare alcuni aspetti rilevanti, soprattutto in termini di prospettiva futura. In primo luogo l'innovazione introdotta con il cosiddetto "patto verticale incentivato" (nel 2012 con il comma 12 bis dell'art. 16 del D.L. 95/2012 come convertito dalla L. 135/2012, e per il biennio successivo dal comma 122 dell'art. 1 della citata L. 228/2012) con cui lo Stato riconosce alle regioni a statuto ordinario, nonché a Sardegna e Sicilia, contributi pari all'83% degli spazi finanziari da esse ceduti ai comuni ricadenti nei loro territori, ai fini della riduzione del debito. Tale "patto verticale incentivato" -affiancandosi e non sostituendosi alla preesistente possibilità delle regioni di cedere spazi finanziari autonomamente, prescindendo da un ristoro finanziario da parte dello Stato- ha costituito in quest'ultimo triennio un rilevante elemento di sostegno all'azione di supporto esercitabile dalle stesse regioni a vantaggio degli enti locali, pur in un quadro di risorse e di margini di manovra costantemente declinanti. Regione Toscana, dall'introduzione della componente incentivata del patto verticale, ha ceduto -al netto di ulteriori interventi di compensazione verticale o orizzontale- spazi finanziari pari a 65 milioni di euro nel

2012 e a 89 milioni di euro sia nel 2013 che nel 2014.

La formula del patto verticale e più in generale quella del patto territoriale integrato non sembra però destinata a rappresentare il futuro degli equilibri di finanza pubblica territoriale. Ciò in considerazione di due circostanze. La prima riguarda il fatto che l'applicazione del meccanismo evolutivo di definitivo superamento delle compensazioni verticali ed orizzontali è ormai al suo terzo rinvio consecutivo (oggi al 2015), nonostante sia già legge dal 2011 quando il D.L. 98 ha introdotto il "patto regionale integrato" prevedendo la possibilità per ciascuna regione di concordare direttamente con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi e di quelli degli enti locali del proprio territorio.

La seconda circostanza riguarda il fatto che il meccanismo stesso del patto di stabilità appare inevitabilmente destinato a scomparire, superato dagli effetti conseguenti all'attuazione della normativa sull'armonizzazione dei bilanci L. 243/2012. La norma -che individua all'articolo 9, quali condizioni di equilibrio del bilancio degli enti territoriali, tanto in fase previsionale che consuntiva, un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali e un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti- postula, infatti un superamento dell'attuale assetto del patto di stabilità che sembra destinato a diventare realtà fin dal prossimo anno.

*Regione Toscana

LA CESSIONE DI SPAZI FINANZIARI DA PARTE DI REGIONE TOSCANA AGLI ENTI LOCALI

Anno	Ente	Importo	Tipo Patto
2012	Comuni	65.621.255	Incentivato
2012	Province	36.000.000	Verticale
2012	Comuni	911.614	Verticale
	TOTALE	102.532.869	
2013	Comuni	42.267.675	Incentivato
2013	Province	14.089.225	Incentivato
2013	EE.LL.*	4.640.000	Verticale
2013	Comuni tra 1.000 e 5.000 abitanti	14.527.853	Incentivato
2013	Comuni oltre 5.000 abitanti	10.410.407	Incentivato
2013	Province	8.312.753	Incentivato
2013	Comuni	1.500.000	Verticale
2013	Province	1.500.000	Verticale
	TOTALE	97.247.914	
2014	Comuni tra 1.000 e 5.000 abitanti	33.602.968	Incentivato
2014	Comuni oltre 5.000 abitanti	33.602.968	Incentivato
2014	Province	22.401.979	Incentivato
	TOTALE	89.607.915	

* Per opere di ripristino del Piano straordinario di interventi ex art. 1 L. 66/2012 o opere di ripristino da realizzarsi a seguito degli eventi meteorologici intensi del dicembre 2012

Altre Regioni

Un Patto più regionale ma con quali risorse? Il caso del Piemonte

di *Matteo Barbero, Igor Lobascio**

Dopo 6 anni di applicazione del Patto regionale verticale è possibile svolgere alcune valutazioni sulla capacità di utilizzo degli spazi finanziari concessi e dell'efficacia in termini di rilancio della spesa locale per investimenti. Ciò anche alla luce delle modifiche normative in itinere, che preannunciano l'introduzione, a partire dal 2015, di un meccanismo di territorializzazione piena dei vincoli di finanza pubblica da realizzare compatibilmente con i margini di intervento che residueranno dal pesante taglio di risorse.

Nel periodo 2009-2014, alle province ed ai comuni piemontesi sono stati ceduti spazi finanziari per complessivi 1.031 milioni di euro. La platea degli enti beneficiari è variata nel corso degli anni, sulla scia dell'evoluzione della normativa nazionale. Nel 2009, sono stati appena 26, selezionati sulla base dei criteri definiti dall'art. 7-quater della L. 33/2009. A partire dal 2010, il numero è sensibilmente cresciuto, grazie alla maggior flessibilità consentita alle Regioni nella definizione dei criteri di accesso. Dal 2013, infine, con l'assoggettamento al Patto dei comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, si è saliti ad oltre 600. Il meccanismo ha avuto una penetrazione abbastanza capillare: fra gli enti soggetti ai vincoli, sono appena 10 (tutti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) quelli che non hanno mai beneficiato degli interventi regionali.

Negli stessi anni, tuttavia, il trend decrescente della spesa in conto capitale è continuato, a fronte della crescita sia pure modesta della spesa corrente. A questo andamento fa eccezione solo l'anno 2011, che è quello in cui la Regione Piemonte ha assegnato l'importo più alto attraverso il Patto verticale

(370 milioni di euro). Peraltro, nello stesso anno, il Comune di Torino ha sfiorato il proprio obiettivo per oltre 480 milioni di euro.

In generale, i dati sembrano mostrare la scarsa capacità del Patto verticale (come peraltro degli altri strumenti "sblocca debiti" varati negli anni successivi) a rilanciare gli investimenti.

Del resto, in tutti gli anni considerati, a livello aggregato si è osservata anche una differenza positiva tra il risultato netto e l'obiettivo annuale del saldo finanziario con un evidente spreco delle risorse assegnate.

Il fenomeno è stato analizzato più a fondo nel 2013. In tale anno, la Regione Piemonte ha autorizzato maggiori spese per 205 milioni di euro. Una parte degli spazi finanziari assegnati, pari a 21,8 milioni di euro, è stata vincolata ai pagamenti in conto capitale a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), sul Fondo sociale europeo (Fse) e sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr), 35,9 milioni di euro ai pagamenti relativi all'edilizia scolastica e 503 mila euro per l'adeguamento alla normativa antisismica. Gli enti soggetti al Patto erano 618 e di questi 596 hanno beneficiato dell'intervento regionale. Solo 3 enti (tutti comuni con più di 5.000 abitanti) non hanno rispettato il proprio obiettivo.

La differenza tra il risultato netto e l'obiettivo annuale è stata di 150 milioni di euro. Esclusi i 3 enti inadempienti, le risorse assegnate ai beneficiari sono state di 202 milioni di euro e la differenza tra il risultato netto e l'obiettivo è stata di 157 milioni di euro.

La percentuale di utilizzo delle risorse assegnate, esclusi quelli che non hanno rispettato il Patto è stata del 54%. Le risorse utilizzate sono rappresentate da quella quota di spazi finanziari in assenza della quale, a parità di spese finali nette, l'ente non avrebbe rispettato il proprio obiettivo. Le risorse non utilizzate sono date dalla differenza tra risorse assegnate e risorse utilizzate.

La percentuale di utilizzo delle risorse assegnate varia molto tra un ente e l'altro. Alcuni enti, infatti hanno utilizzato tutte le risorse assegnate mentre altri le hanno sprecate tutte. Dei 593 enti beneficiari dell'intervento regionale, 231 hanno utilizzato più del 50% delle risorse assegnate ("virtuosi"), mentre 362 hanno utilizzato meno del 50% ("spreconi"). Tra questi ultimi troviamo poi un gruppo di comuni che non ha utilizzato nemmeno un euro degli oltre 48 milioni di euro assegnati.

Gli enti "spreconi" hanno beneficiato complessivamente di circa 83 milioni di euro (il 41% del totale delle risorse assegnate). Il gruppo di 237 comuni che ha sprecato tutte le risorse ha complessivamente beneficiato di 48 milioni di euro, poco meno di un quarto delle risorse totali.

Ovviamente, le cause della virtuosità e della tendenza allo spreco sono complesse, ma tutte rimandano all'eccessiva rigidità delle regole del Patto, che attraverso la cosiddetta "competenza mista" ed imponendo sia alle Regioni che agli enti locali un orizzonte programmatico annuale difficilmente compatibile con il ciclo degli investimenti, penalizzano soprattutto le spese in conto capitale. Una possibile via d'uscita potrebbe essere rappresentata dalla completa territorializzazione dei vincoli (da anni prevista ma ancora non attuata), che ridurrebbe sensibilmente i margini di spreco. In questa direzione pare muoversi il disegno di legge di stabilità 2015 presentato nei giorni scorsi dal Governo, che delinea un meccanismo in base al quale ogni regione potrà consentire agli enti locali del proprio territorio di aumentare i propri pagamenti in conto capitale purché sia garantito l'obiettivo del pareggio complessivo a livello regionale.

* Regione Piemonte

PATTO REGIONALE VERTICALE – SPAZI FINANZIARI CEDUTI NEL PERIODO 2009-2014 NELLA REGIONE PIEMONTE (IMPORTI IN MIGLIAIA DI EURO)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale 2009-2014
Comuni con più di 5.000 abitanti	84.411	47.152	227.176	113.585	88.515	3.692	597.759
Comuni fino a 5.000 abitanti					63.376	41.631	105.007
Province		17.848	142.824	87.765	53.201	26.184	327.822
Totale	84.411	65	370	20.135	205.092	104.735	1.030.588

PERCENTUALE DI UTILIZZO DELLE RISORSE ASSEGNATE AI BENEFICIARI DEL PSI VERTICALE 2013, ESCLUSI GLI ENTI CHE NON HANNO RISPETTATO IL PSI

	Spazi utilizzati	Spazi non utilizzati	Spazi assegnati	% utilizzo	% spreco
Comuni con più di 5.000 abitanti	34.282	51.042	85.324	40%	60%
Comuni con meno di 5.000 abitanti	27.747	35.629	63.376	44%	56%
Province	46.706	6.495	53.201	88%	12%
Totale	108.735	93.166	201.901	54%	46%

Il Patto di stabilità, i pregi e i limiti del sogno europeo

di Giancarlo Pola*, Elena Carniti**

Definito dal Trattato di Amsterdam (1997) nella sua prima versione e successivamente modificato nel 2005 per accrescerne flessibilità e credibilità, il Patto di stabilità viene ulteriormente ritoccato nel 2011, nel tentativo di rispondere alle problematiche scaturite con lo scoppio della crisi, durante la quale erano emersi tutti i difetti di un sistema di "enforcement" debole, fondato su regole discrezionali e soggettive.

Il Patto di stabilità nasce con il proposito di fornire una cornice di riferimento onde garantire al meglio i controlli sui conti pubblici dei Paesi dell'Unione, in modo da assicurarne la sostenibilità fiscale lungo il ciclo economico (il braccio cosiddetto "preventivo" del Patto). Vengono inoltre definite le modalità di attuazione della Procedura per deficit eccessivi (PDE) (il secondo braccio, quello "correttivo"). In tale modo, si pensava, il Patto avrebbe creato il contesto di disciplina fiscale necessario affinché nell'Unione fosse garantita la stabilità dei prezzi, consentendo al contempo di disporre di una certa, seppur limitata, flessibilità fiscale, senza la quale sarebbe stato impossibile pensare ad interventi mirati a fronte di possibili shock asimmetrici.

La presenza di tali regole non è, tuttavia, stata sufficiente ad impedire lo scoppio e il propagarsi della crisi. Negli anni immediatamente precedenti la crisi, durante i quali il criterio sul debito è stato sostanzialmente ignorato, gli squilibri macroeconomici all'interno dell'Unione sono aumentati invece di ridursi. Con l'aggrarsi della situazione, l'entrata in funzione degli stabilizzatori automatici, unita alle misure discrezionali per il sostegno della domanda attuate dai singoli Governi e alle ricapitalizzazioni delle banche in difficoltà hanno prodotto un significativo deterioramento dei conti pubblici.

Nel 2011 si era reso, pertanto, necessario procedere ad una revisione del Patto, che veniva "rafforzato" all'interno della nuova cornice di riferimento dettata dal Semestre europeo. In seguito a tali modifiche, il quadro normativo nel quale sono ora chiamate ad operare le politiche di bilancio dei Paesi dell'Unione (e in particolare, dell'Eurozona) sembra essersi significativamente irrigidito. Per quanto riguarda la parte preventiva del Patto, nella valutazione dello sforzo fiscale accanto al deficit strutturale viene introdotto anche un *benchmark* di spesa, e per entrambi viene specificato cosa si intende per "deviazione significativa", con raccomandazioni circa i limiti entro i quali devono avvenire le relative correzioni. L'obiettivo di medio termine (OMT) deve mantenersi entro l'1% del PIL, e il deficit strutturale deve ridursi dello 0,5% del PIL all'anno, con sforzi maggiori durante i periodi di congiuntura favorevole. I Paesi aventi un debito superiore al 60% del PIL sono tuttavia chiamati a produrre uno sforzo più ingente. Per quanto riguarda la parte correttiva, viene definito dal punto di vista operativo il concetto di "convergenza adeguata" (riduzione di un ventesimo all'anno sulla media dei tre anni precedenti della differenza tra il valore di debito effettivo e il target del 60 del PIL), così come viene definito un sistema tempestivo di sanzioni da applicare ai Paesi inadempienti. Con la sottoscrizione del Fiscal compact nel marzo 2012 i Paesi sottoscrittori (e obbligatoriamente quelli dell'Eurozona) si sono vincolati in maniera ancora più stringente, inserendo i *debt brakes* nelle rispettive legislazioni nazionali, preferibilmente a livello costituzionale, e vincolandosi al rispetto di un limite per il deficit strutturale entro lo 0,5% del PIL (più severo rispetto al limite dell'1% richiesto, invece, dal Patto di Stabilità "rafforzato").

L'insieme delle norme così come si presenta oggi lascia molto meno liberi i Paesi di gestire il processo di riordino dei rispettivi conti pubblici; questo, da un lato, è un bene, perché rende improrogabili riforme troppo a lungo rimandate. Riforme che, lo ricordiamo, non

sono state fatte quando sarebbe stato il momento più favorevole, ossia negli anni antecedenti alla crisi. La congiuntura attuale, al contrario, rende questi percorsi di aggiustamento estremamente sofferti, impopolari e difficili da sostenere a livello di politica interna, alla quale per un difetto di *governance* restano ancorati i Governi dei diversi Paesi. Al punto da diventare il vero "tallone d'Achille" dell'Unione, che impantanata nella crisi sembra quanto mai divisa, con un fattore, comunque, unificante: ovvero l'impatto ricentralizzatore del PSE sull'architettura politico-istituzionale dei Paesi federali, come la Germania od anche l'Austria, o fortemente regionali, come Spagna e Italia. La responsabilità del centro in materia di entrate fiscali e di azzeramento dell'indebitamento residuo si amplierà a scapito di quella delle "unità costituenti". Il caso dell'Italia è, a suo modo, emblematico, con la sua richiesta di escludere dal Patto (ossia, dal calcolo del deficit) le risorse dedicate al cofinanziamento nazionale dei progetti europei, in modo che il rispetto del vincolo sul deficit non si traduca per noi come per tutti i Paesi più in difficoltà nell'impossibilità di effettuare investimenti. Rimanendo all'interno del contesto italiano va peraltro notato come si registrino differenze di peso dei sacrifici richiesti tra i vari livelli di governo: infatti grazie alla esclusione di spese fondamentali per i loro bilanci quali quelle per la sanità e i trasporti, il vincolo del Patto di Stabilità non ha condizionato molto le Regioni, ed anzi ha consentito loro di impiegare (quantomeno nel 2012) il margine "inutilizzato" di spesa (rispetto all'obiettivo) per cedere agli Enti Locali spazi finanziari preziosi. Ma per quest'anno 2014 e, a quanto si apprende in questi giorni dalle fonti governative per il 2015, *mala tempora currunt* per tutti i livelli di governo.

*Università di Ferrara, **Borsista Eupolis Lombardia

Attività e Notizie

Iniziative

XXV Conferenza scientifica AISRe 2014
Uscire dalla crisi. Città, comunità e specializzazioni intelligenti
Padova, 11-13 settembre 2014

XXVI Conferenza SIEP 2014
Struttura e riforma dei sistemi tributari: aspetti economici e implicazioni di policy
Pavia, 25-26 settembre 2014

Pubblicazioni

Il governo locale in Toscana. Identikit 2013
IRPET - Regione Toscana - Consiglio delle autonomie locali
Agosto 2014

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a:
tributi@regione.toscana.it

Federalismo Trimestrale di informazione per cittadini e imprese
I N
Toscana

Redazione

IRPET:
Claudia Ferretti (Responsabile)
Patrizia Lattarulo
REGIONE TOSCANA:
Luigi Idili
Giovanni Morandini
Agnese Parrini

Sede di redazione:
IRPET - Villa La Quiete alle Montalve
Via Pietro Dazzi, 1
50141 FIRENZE
Tel. 055/4591222
Fax 055/4591240
e-mail: redazione@irpet.it