

Finanziaria. Per sterilizzare i picchi di entrata estesa a cinque anni la base di calcolo e inaspriti i coefficienti

Patto, braccio di ferro tra Sindaci

Roma, Milano e Torino contro i correttivi varati per salvare altri Comuni

Gianni Trovati

La giocata è obbligatoria, il risultato incerto. Nel braccio di ferro continuo che ha trasformato il Patto di stabilità interno in una lotteria, la nuova puntata arriverà nelle prossime ore.

Sotto forma di maxi-emendamento in commissione Bilancio alla Camera, in cui il Governo dovrebbe proporre l'estensione della base di calcolo a cinque anni, accompagnata da un inasprimento dei coefficienti di miglioramento per gli enti in rosso. Un'ipotesi accolta con favore dai Comuni più penalizzati dal meccanismo introdotto nella manovra d'estate (articolo 77-bis della legge 133/2008), che chiede di applicare i parametri ai saldi registrati nel solo 2007.

Ma che ha scatenato la rivolta di altri enti, anche grandi, che dalla novità risulterebbero fortemente penalizzati: è il caso, secondo i calcoli diffusi dalla Fondazione Ifel, di Roma, a cui la novità chiederebbe 237 milioni in più, di Torino (+123 milioni), Milano (+53) e Firenze (+15). Ovvio che, a cascata, questi effetti ritornerebbero in misura proporzionale anche in molti dei Comuni più piccoli.

Il fatto è che il Patto di stabilità è diventato ormai un meccanismo delicatissimo, consegnato in modo tale che ogni modifica di un parametro, se salvifica per alcuni, è destinata a rivelarsi rovinosa per altri. Il balletto che si è aperto sulle basi di calcolo, per esempio, nasce per sterilizzare l'effetto delle entrate straordinarie che molti enti hanno ottenuto nel 2007 dalle dimissioni patrimoniali. Entrate che, proprio perché straordinarie, non possono essere replicate nel 2009, per cui si traducono in una zeppa più o meno pesante sulla strada del raggiungimento dei target.

Allargando la base di calcolo, i Comuni che nel 2007 hanno alienato molto rientrano in partita, perché il picco di entrate viene spalmato nella media quinquennale e il suo effetto risulta diluito fino quasi a scomparire. È questa la strada maestra, ad esempio, per risolvere

il problema del Comune di Brescia, il cui saldo 2007 ha spiccato il volo grazie al dividendo da 120 milioni staccato con la fusione di Asm con Aem. Per ovviare al problema era stato introdotto il comma 8 dell'articolo 77-bis (si veda l'articolo in basso) che però, mal congegnato, si era rivelato inadatto alla bisogna.

Ma questa misura finirebbe per penalizzare gli enti che nel 2003/2005 avevano un saldo positivo, che tornerebbe in questo modo a contare anche per il Patto 2009. Con il risultato, paradossale, di concentrare i vincoli di finanza pubblica ancora una volta sugli enti che più hanno pagato in passato il lungo ancoraggio a una base di calcolo «congelata».

Il rebus, insomma, sembra insolubile, e un gruppo di enti sembra destinato a rassegnarsi al fatto di pagare l'anno prossimo un pegno maggiore in virtù dei saldi a cui il Governo deciderà di applicare i coefficienti di miglioramento. Anche perché l'unica cura al problema sembra quella di fermare una volta per tutte le bocce sempre in movimento delle regole contabili; il meccanismo previsto dalla manovra d'estate, per esempio, determina il primo anno una distribuzione piuttosto «casuale» di premi e penalità (come mostrato sul Sole 24 Ore dell'11 agosto scorso), ma una volta entrato pienamente a regime (nel 2010) riserverebbe davvero un trattamento di favore agli enti con i conti più in ordine. Tutto dipende da dove si fermerà l'altalena di spinte e reazioni che ha animato il dibattito scaturito dalla manovra d'estate.

A confronto

Le novità previste dalla proposta di emendamento governativo per gli enti con saldo di riferimento negativo

Tutti gli enti	Legge 133	Proposta di emendamento
	Saldo 2007	Saldo medio 2003/2007

	2009	
Enti negativi	48	82
Enti negativi fuori Patto	70	92
	2010	
Enti negativi	97	134
Enti negativi fuori Patto	110	154
	2011	
Enti negativi	165	214
Enti negativi fuori Patto	180	220

L'anticipazione



■ Sul Sole 24 Ore dell'11 agosto scorso erano stati esaminati gli effetti paradossali del Patto di stabilità introdotto dalla manovra d'estate.



Gli emendamenti. Gli ulteriori effetti delle modifiche presentate dall'esecutivo

Tagli a misura di sfioramento

Nicola Tommasi

Si infittiscono le richieste di modifica alla versione 2009-2011 del Patto di stabilità interno. Oltre alle ipotesi di modifica alla base di calcolo (si veda l'articolo sopra), molte altre novità di profilo alla Camera.

Dopo anni di richieste da parte degli enti locali, il Governo sembra avere accolto un principio molto sentito: quello della proporzionalità della sanzione. Tra gli innumerevoli emendamenti che hanno congestionato la commissione bilancio di Montecitorio, è apparsa la modifica al comma 20 dell'articolo 77-bis del Dl 112/2008. Il taglio dei trasferimenti ordinari in caso di mancato rispetto degli obiettivi, in base all'emendamento, non sarebbe più indifferente all'entità dello sfioramento, ma proporzionale. La riduzione del 5%, prima applicata a prescindere dal risultato negativo raggiunto, rappresenterebbe solo il limite massimo. Se il differenziale negativo è inferiore al 5% dei contributi ordinari, la decurtazione opera per un importo pari alla differenza, se positiva, tra saldo programmatico e il saldo reale e comunque per un importo non superiore al 5 per cento. Le altre sanzioni, almeno nella discussione in commissione Bilancio, non sono state oggetto di emendamenti. Il mancato rispetto del Patto già a decorrere dal 2008, quindi, oltre alla riduzione dei trasferimenti, detta anche una contrazione della spesa corrente, posto che sembra mantenuto l'obbligo, per gli enti inadempienti, di impegnare spese correnti in misura non superiore all'importo annuale minimo registrato nell'ultimo triennio.

Nell'ultimo triennio è ricompreso anche l'anno 2006, allora regolato con un Patto di stabilità interno che prevedeva i tetti alla spesa corrente per un importo pari agli impegni 2004, decurtati del 6 per cento.

Tra le novità apparse in commissione, c'è l'esclusione dal saldo utile ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del Patto (quindi a decorrere dal 2009, e non nella base di calcolo) degli effetti prodotti dalla attuazione delle ordinanze di dichiarazione dello Stato di emergenza. In effetti, l'emendamento proposto dal

relatore esclude dal saldo sia le entrate, sia le relative spese (correnti e in conto capitale), impattando in modo neutro sulla manovra complessiva. L'esclusione delle spese opera anche in anni successivi al 2009, purché nel limite delle risorse acquisite. Per ottenere i benefici di tale esclusione, i Comuni devono presentare al dipartimento della Protezione civile entro il prossimo gennaio l'elenco delle spese escluse dal patto, con la ripartizione tra quelle di parte corrente e quelle di investimento.

L'ultima modifica discussa in commissione riguarda il comma 8 dell'articolo 77-bis: per poter escludere dal Patto le risorse derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali e le risorse derivanti dalla vendita del patrimonio immobiliare non è necessaria la loro destinazione alla realizzazione di infrastrutture, restando sufficiente l'impiego di tali risorse, genericamente, agli investimenti. In questo caso l'emendamento del relatore è più di forma che di sostanza, non essendoci, per gli enti locali, una definizione univoca di infrastrutture. L'abrogazione della parola è utile per evitare interpretazioni difformi in sede di applicazione della norma. Purtroppo, l'unico emendamento di sostanza riferito alle alienazioni non è stato dichiarato inammissibile. Tra le proposte di modifica, infatti, vi era la possibilità di rendere facoltativa l'applicazione del citato comma 8, ossia lasciare alla discrezione del singolo ente di considerare rilevanti ai fini del saldo le alienazioni. Se l'emendamento fosse accolto, sarebbe sicuramente inutile procedere alla modifica delle basi di calcolo e renderebbe meno gravosa una manovra che, ormai appare chiaro, chiede davvero troppo alle autonomie locali.

Le altre proposte

Le modifiche in arrivo al patto di stabilità

PROPORZIONALITÀ DELLE SANZIONI

- Con la modifica al comma 20 dell'articolo 77-bis del Dl 112/2008, il taglio dei trasferimenti ordinari in caso di mancato rispetto degli obiettivi non sarebbe più indifferente all'entità dello sfioramento, ma proporzionale (in questo caso la riduzione del 5%, prima applicata a prescindere dal risultato negativo raggiunto, rappresenterebbe solo il limite massimo)

LO STATO DI EMERGENZA

- Dal saldo utile ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del Patto (a decorrere dal 2009) sono esclusi gli effetti prodotti dall'attuazione delle ordinanze di dichiarazione dello Stato di emergenza (l'emendamento esclude dal saldo sia le entrate, sia le relative spese correnti e in conto capitale, impattando in modo neutro sulla manovra complessiva)

LE AZIONI E LE QUOTE

- Altra modifica è sul comma 8 dell'articolo 77-bis che esclude dal patto le risorse derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali e derivanti dalla vendita del patrimonio immobiliare. Secondo l'emendamento proposto in commissione non è necessaria la loro destinazione alla realizzazione di infrastrutture, ma è sufficiente l'impiego generico di tali risorse agli investimenti

INTERVENTO

Il federalismo deve ripartire dai controlli

di **Giuliano Sala**

Uno dei refrain più frequenti tra chi guarda all'operazione federalismo con più disincanto batte sul pericolo del diffondersi di un andazzo allegro della finanza locale, alla faccia dei criteri di sana gestione dei conti pubblici locali che, sia pure a macchia di leopardo, bene o male hanno finora tenuto. Che il problema esista e che sia forse il momento di cominciare a preoccuparsene, è fuor di dubbio.

Non basta il controllo politico ogni cinque anni

A che serve, infatti, stringere i cordoni della borsa al centro, se poi mancano strumenti adeguati per assicurare una sana gestione economico-finanziaria da parte di Regioni, Province e Comuni; se non si garantiscono standard apprezzabili di regolarità contabile e amministrativa; e se viene travolto il patto di stabilità, il cui rispetto è il presupposto per la crescita e lo sviluppo economico?

In realtà, anche i più accesi federalisti, da tempo, si sono ragionevolmente convinti che non ci può essere una seria autonomia senza un adeguato sistema di controlli.

Le responsabilità rivestite in quasi 15 anni in seno agli Enti locali e regionali e all'interno delle stanze dei bottoni del Governo centrale hanno insegnato anche ai più combattivi fautori del federalismo che non è sufficiente il controllo del corpo elettorale, su basi oltretutto non tecniche, ma meramente politiche, a cadenza per di più quinquennale.

Verifiche federali incisive anche in Germania e Spagna

Del resto, basta guardarsi fuori confine per rendersene conto. Negli stessi ordinamenti federali, infatti, non è esatto che - come talvolta è stato sostenuto - nella gestione economico-finanziaria degli Enti locali l'autono-

mia deregolamentata regni sovrana, fatto salvo l'esame politico del cittadino-elettore.

In questi ordinamenti, anzi, a ben conoscerli, si scopre che i sistemi dei controlli sono particolarmente incisivi, come in Germania, dove un forte ruolo di controllore è attribuito in sede decentrata, agli stessi 16 Lander federati, o come in Spagna, dove analoghe funzioni sono incaricate in capo alle 17 Comunidades Autonomas. Per non parlare del sistema francese, nel quale gli Enti locali sono soggetti al controllo del prefetto e della Chambre regional de comptes (l'equivalente transalpino della nostra Corte dei conti, ancor più irrobustita di competenze), e di quello inglese, caratterizzato dal controllo esercitato dalla Audit Commission.

Discrezionalità politica e rigore tecnico

Intendiamoci. Da noi, dopo le novità introdotte con le modifiche al titolo V della Costituzione dalla legge costituzionale 3/2001 - che ha posto tutti sullo stesso piano, dichiarando solennemente all'articolo 114 che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e

gli obiettivi, e dall'altro, però, renda possibile anche rilevare illegittimità e inefficienze nell'esercizio dell'attività degli amministratori e dei funzionari per il conseguimento di quei determinati obiettivi.

In che modo tutto questo? Per fortuna, non si parte da zero. Ma da esperienze concrete sul campo, quali quelle svolte dalla Corte dei conti, in attuazione della legge 131 del 2003, che hanno finora dato risultati positivi e che varrà la pena di esaminare meglio da vicino (come si potrà fare in altra occasione), perché potranno dare degli indirizzi utilissimi in questa direzione.

L'INTERROGATIVO

A cosa serve stringere i cordoni della borsa al «centro» in assenza di strumenti per la sana gestione in periferia?

dallo Stato, e che gli Enti territoriali sono soggetti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni costituzionalmente garantiti - non è pensabile importare dall'estero, tali e quali, quegli strumenti di controllo che, in quegli specifici contesti, hanno dato buona prova. Ma non c'è dubbio che non può essere elusa la necessità di un moderno sistema di controlli esterni, che da un lato garantisca la discrezionalità nella scelta politica de-