

Il pareggio di bilancio in uno stato federale - (Prof. Leonzio Rizzo - Economia e Politiche Pubbliche)

1 Il pareggio di bilancio in Italia: la riforma dell'articolo 81

L'allineamento del sistema di regole interne con le nuove disposizioni europee è avvenuto per l'Italia con la legge costituzionale n.1 del 2012 che ha novellato gli art 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, introducendo un principio di carattere generale, secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito. Con il termine "tutte" le amministrazioni pubbliche, il legislatore ha voluto estendere queste norme non solamente al comparto della PA nel suo complesso, ma anche ai singoli enti che la compongono. In particolare, il principio dell'equilibrio di bilancio per la PA implica che l'indebitamento netto deve essere pari all'obiettivo di bilancio a medio termine¹ con la possibilità di deroga qualora si verificano eventi eccezionali identificati dalla stessa legge in: a) grave recessione economica, b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, incluse le gravi calamità naturali. Qualora si presentino queste ultime condizioni il ricorso all'indebitamento è ammesso. E' previsto inoltre un principio generale per la sostenibilità del debito pubblico che non deve superare il 60% del Pil. In caso di mancato raggiungimento di tale soglia è necessario ridurre di 1/20 l'anno la quota eccedente il 60% del rapporto debito pubblico /Pil.

Per quanto riguarda gli enti territoriali (Regioni ed Enti locali) il principio dell'equilibrio di bilancio si traduce sia in un saldo non negativo tra entrate finali e spese finali sia in un saldo non negativo tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti. A differenza della regola generale, l'indebitamento è consentito solo per finanziare le spese di investimento.

Il principio dell'equilibrio di bilancio dello Stato corrisponde al valore del saldo netto da finanziare coerente con gli obiettivi programmatici di equilibrio stabiliti nei documenti di programmazione finanziaria. E' inoltre previsto che, a rendiconto, l'obiettivo di bilancio si consideri conseguito se il saldo netto da finanziare risulta conforme a quanto indicato nella Legge di bilancio.

¹L'obiettivo di medio termine è definito da ciascuno Stato membro in relazione alle proprie caratteristiche di bilancio, al potenziale di crescita, nonché al rischio finanziario valutato con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche.

2 Coordinamento degli strumenti di controllo dell'equilibrio finanziario in uno stato federale

All'interno di uno stato federale la differenza tra entrate e uscite dei vari enti determina deficit di diverso segno e dimensione, che sono coperti con trasferimenti verticali e in parte finanziati con l'indebitamento della pubblica amministrazione. Uno stato federale che ha un vincolo di indebitamento consolidato, come succede per gli stati appartenenti alla Comunità europea, ha necessità di controllare in modo coordinato i saldi degli enti che lo compongono e assicurarsi che la loro somma consolidata rispetti il vincolo di indebitamento. In particolare lo Stato centrale per perseguire una qualsiasi politica di riduzione dell'indebitamento nazionale può, oltre che intervenire sulle entrate e spese centrali definire un vincolo sull'indebitamento degli enti decentrati e/o ridurre i trasferimenti a questi ultimi.

Nel 2010 e 2011, il governo Italiano, ad esempio ha *ridotto dei trasferimenti* per contenere le uscite della PA che finanziano le spese locali. Il D. L. 78/2010 all'articolo 14 prevede per il 2011 un taglio di trasferimenti di 5,8 miliardi di euro ripartiti tra regioni, province e comuni e per il 2012 un ulteriore taglio di 7,5 miliardi da ripartire tra regioni province e comuni. Il D. L. del 2011/138 ha anticipato al 2012 i tagli di trasferimenti a province e comuni che sarebbero dovuti avvenire nel 2013 e 2014 (D.L. 2011/98).

La legge di stabilità del 2011 prevede che nel calcolo del saldo obiettivo del patto di stabilità interno si sottraggano i trasferimenti soppressi. La necessità di *sottrarre i trasferimenti soppressi da un saldo obiettivo* definito come percentuale della spesa effettuata in anni in cui erano attivi i trasferimenti soppressi è motivata dal fatto che il rispetto del patto di stabilità interno garantisce un obiettivo di comparto, al cui concorso però contribuisce anche un decremento dei trasferimenti. E' necessario quindi, se l'obiettivo di comparto rimane identico, associare il decremento dei trasferimenti ad un corrispondente decremento delle spese. Se quest'ultima operazione non viene fatta il risultato è un incremento del contributo richiesto al comparto nell'ipotesi di rispetto del patto di stabilità. Chiariamo meglio con un esempio. Ipotizziamo di avere un comparto comunale composto da due enti, A e B; esiste una media delle spese degli ultimi tre anni che per A è 70 e per B è 30 e l'obiettivo di comparto è un saldo (entrate totali - spese totali) positivo e pari a 20. Questo è raggiungibile chiedendo ai due enti di rispettare un saldo pari al 20% della media delle proprie spese degli ultimi 3 anni, ovvero il comune A dovrà avere un saldo positivo e non inferiore a 14 e il comune B un saldo positivo e non inferiore a 6. Si noti che i saldi del comune A e B sono pari ad entrate totali meno spese totali e nelle entrate totali sono comprese oltre alle entrate proprie anche i trasferimenti dello stato, quindi nel caso in cui venga deciso un taglio di trasferimenti ai due enti, pari ad esempio a 10 per A e 5 per B, se l'obiettivo di comparto continua ad essere 20 è necessario che il taglio totale dei trasferimenti venga detratto da quest'ultimo e quindi il comune A avrà un obiettivo di saldo pari a 4 ($70 \cdot 0.20 - 10$) e il comune B pari ad 1 ($30 \cdot 0.20 - 5$). Infine il taglio dei trasferimenti pari a 15 (10 per il comune A e 5 per il comune B) sommato all'obiettivo di saldo imposto ai due comuni (4 per il comune A e 1 per il comune B), che in aggregato è pari a 5, permette di conseguire l'iniziale obiettivo di comparto $4 + 1 = 5$. Se non avessimo rideterminato i saldi obiettivo, avremmo avuto un obiettivo di comparto non di 20, ma di 35 (infatti 20 risulterebbe dall'obiettivo di saldo aggregato e 15 dal taglio dei trasferimenti).

2.1 Un esempio

Il coordinamento tra le politiche di riduzione dei trasferimenti e le annuali definizioni del vincolo di saldo è essenziale per il pieno raggiungimento di un obiettivo programmato di saldo del comparto deciso prima della manovra. L'esempio al paragrafo 2.1.1 che segue mostra come la pubblica amministrazione possa raggiungere il pareggio di bilancio imponendo solo un vincolo sull'indebitamento dell'amministrazione locale. Al contrario al paragrafo 2.1.2 si mostra come sia ugualmente possibile per la pubblica amministrazione ottenere il pareggio di bilancio utilizzando una politica di riduzione dei trasferimenti verso l'amministrazione locale coordinata con un vincolo sull'indebitamento di quest'ultima. Consideriamo una rappresentazione semplificata della pubblica amministrazione composta da un'amministrazione centrale (da ora AC) e un'amministrazione locale (da ora AL), ove $G_c = 100$ è la spesa dell'AC, $TR_c = 55$ sono i trasferimenti che l'AC eroga a favore dell'AL e $T_c = 140$ sono le entrate proprie dell'AC. L'AL ha spese $G_l = 80$ ed entrate proprie $T_l = 20$ (tab. 1).

L'indebitamento dell'AC è $DEF_c = (G_c + TR_c) - T_c = (100 + 55) - 140 = 15$ e quello dell'AL è $DEF_l = G_l - (T_l + TR_c) = 80 - (20 + 55) = 5$. L'indebitamento consolidato della pubblica amministrazione (quello dell'AC sommato a quello dell'AL) risulta quindi $DEF = G_c + G_l - (T_c + T_l) = 180 - 160 = 20$. L'indebitamento consolidato è sempre lo stesso per qualsiasi $0 \leq TR_c \leq 55$.

Ovviamente quanto più basso è TR_c tanto maggiore è l'indebitamento attribuito all'AL e tanto minore quello attribuito all'AC. Nei paragrafi 2.1.1 e 2.1.2 si suppone che la politica fiscale abbia per obiettivo il pareggio di bilancio della pubblica amministrazione e che, a titolo di esempio, l'onere dell'aggiustamento sia per ora addossato interamente all'AL.

Tabella 1: La situazione iniziale

Amministrazione Centrale		Amministrazione Locale	
Uscite	Entrate	Uscite	Entrate
100	140	80	20
55			55
DEF _c		DEF _l	
15		5	

2.1.1 Riduzione del deficit della pubblica amministrazione mediante inasprimenti del vincolo di indebitamento locale

Consideriamo prima il caso in cui l'entità dei trasferimenti all'AL e il vincolo di indebitamento imposto a quest'ultima non siano coordinati (tab. 2): l'AC decide di non modificare, o per un qualche motivo non può modificare, i trasferimenti a favore dell'AL e lascia invariate le proprie spese ed entrate. In questo scenario l'obiettivo della riduzione dell'indebitamento della pubblica amministrazione per arrivare al pareggio di bilancio può essere perseguito unicamente tramite un vincolo sull'indebitamento dell'AL. Ipotizziamo inoltre che l'AL abbia entrate proprie molto rigide e non modificabili; dato che l'AC determina un indebitamento di 15, il pareggio di bilancio può essere

realizzato soltanto tramite un avanzo dell'AL pari a 15. Per ottenere tale avanzo è necessario imporre un decremento dell'indebitamento locale da 5 a -15. Data la rigidità delle entrate proprie e dei trasferimenti in entrata per l'AL, ciò implica un decremento di spesa di 20 (da 80 a 60): l'AL finanzia il deficit dell'AC (che resta pari a 15), che in parte serve a finanziare i trasferimenti (55), che però non possono essere interamente utilizzati.

Tabella 2: Trasferimenti fissi e vincolo all'indebitamento dell'amministrazione locale

Amministrazione Centrale		Amministrazione Locale	
Uscite	Entrate	Uscite	Entrate
100	140	60	20
55			55
DEFc		DEFI	
15		-15	

2.1.2 Riduzione del deficit della pubblica amministrazione tramite riduzione dei trasferimenti coordinata all'inasprimento del vincolo di indebitamento locale.

Passiamo adesso a considerare il caso in cui trasferimenti e vincolo di indebitamento dell'AL sono decisi in modo coordinato (tab. 3). In questo caso i trasferimenti non sono più fissi. L'obiettivo di ridurre l'indebitamento consolidato da 20 a 0 viene realizzato con un taglio dei trasferimenti pari a 15. I trasferimenti all'AL si riducono pertanto da 55 a 40. Poiché l'AC ha raggiunto il pareggio di bilancio, il vincolo di indebitamento da imporre all'AL coincide con il suo pareggio di bilancio, che, essendo le entrate locali non modificabili, implica una riduzione della spesa dell'AL pari a 20 (da 80 a 60). Si noti come sia nell'esempio della tabella 2 che in quello della tabella 3, la pubblica amministrazione raggiunge sempre il pareggio di bilancio ma con una diversa allocazione dei trasferimenti. Il vincolo da imporre all'AL nel primo caso è di un saldo positivo di 15 mentre nel secondo è necessario che l'AL rispetti soltanto il pareggio di bilancio. Il vincolo all'indebitamento dell'AL cambia perché cambia l'entità delle risorse trasferite dall'AC all'AL. L'allocazione delle risorse finanziarie così come realizzata nella tabella 2 è inefficiente rispetto a quella della tabella 3, poiché in entrambi i casi si raggiunge il pareggio di bilancio della pubblica amministrazione ($DEF = DEFc + DEFl = 0$) ma nel primo l'AC si deve indebitare per finanziare una quota di trasferimento che l'AL non può tradurre in spesa, mentre nel secondo i due comparti finanziano interamente le spese con le entrate.

Tabella 3: Taglio dei trasferimenti e vincolo all'indebitamento dell'amministrazione locale

Amministrazione Centrale		Amministrazione Locale	
Uscite	Entrate	Uscite	Entrate
100	140	60	20
40			40
DEFc		DEFI	
0		0	

3 Discussione

La superiorità in termini di efficienza dell'esempio della tabella 3 potrebbe tuttavia essere parzialmente smentita nel contesto istituzionale italiano, dove si applica il sistema della tesoreria unica. Con il sistema della tesoreria unica (l. n. 720/1984) reintrodotta nel 2012, gli enti locali (art. 35 del d.l. n. 1/2012) devono versare tutte le entrate in due conti specifici tenuti presso la Banca d'Italia: nel primo infruttifero sono depositate tutte le entrate provenienti direttamente o indirettamente dallo Stato e nel secondo fruttifero vanno tutte le altre entrate proprie degli enti locali. La legge inoltre obbliga il tesoriere di ciascun ente che deve effettuare un pagamento a prelevare prioritariamente dal conto fruttifero. Tale meccanismo consente all'AC di sterilizzare l'uscita relativa al trasferimento verso l'AL fino al momento in cui l'AL ha effettiva necessità di liquidità per finanziare i propri pagamenti. Ciò determina talvolta giacenze nel conto di tesoreria anche molto consistenti che però non hanno alcun effetto sul livello di fabbisogno della pubblica amministrazione.

Proprio quest'ultima eventualità potrebbe rendere i due casi esaminati ai paragrafi 2.1.1 e 2.1.2 equivalenti. La differenza tra il trasferimento dell'esempio in tabella 2 e tabella 3 è pari a 15: ciò è rilevante solo nel caso in cui tale quantità sia effettivamente prelevata dalla tesoreria. Se durante l'anno la liquidità del conto fruttifero dell'AL genera un tiraggio di trasferimenti dalla tesoreria superiore alla quantità (40) necessaria a garantire il pareggio di bilancio dell'AL, allora l'AC dovrebbe realmente finanziare un trasferimento superiore a 40, che è l'ammontare di entrate proprie che rimangono all'AC dopo aver finanziato le proprie spese. Se quest'ultima situazione si verifica la soluzione della tabella 3 sarebbe più efficiente poiché non richiederebbe il pagamento di interessi sul debito per sostenere il deficit dell'AC.

Questa situazione è evitata (Tabella 3) riducendo gli impegni dell'AC finalizzati al trasferimento di risorse all'AL di un ammontare pari a 15. Tuttavia, per poter agire sui trasferimenti è necessario per i soggetti del comparto trovare una soluzione condivisa sull'allocazione orizzontale dei sacrifici finanziari da sostenere. Per quanto riguarda i comuni tale soluzione potrebbe scaturire dal ricorso alla stima dei fabbisogni standard delle varie funzioni di spesa che è il risultato di metodologie e scelte politiche condivise tra comuni e Ministero dell'economia. In assenza di un criterio condiviso in passato la soluzione è spesso stata data da un taglio lineare (ovvero una percentuale identica per tutti del trasferimento dell'anno precedente) che nel nostro Paese colpisce in modo più pesante i comuni del centro-sud, i quali sono i più dipendenti dai trasferimenti statali. Questi ultimi infatti, nonostante le entrate proprie

più basse, hanno una spesa pro-capite pari e a volte superiore a quella dei comuni del centro-nord. Il contributo al risanamento delle finanze nazionali dato dal patto di stabilità interno sembra invece essere più morbido per le regioni del centro e del sud. Nel periodo 2008-2010 il miglioramento del saldo di patto è stato di 38,5 euro pro-capite per il Nord e di 15 euro pro-capite per il Centro e il Sud. Quindi la regola del patto identica ed accettata sul territorio nazionale implica che la parte ricca del Paese contribuisca maggiormente al risanamento della casse dello Stato. Questa potrebbe essere una delle motivazioni di rilievo per cui per lungo tempo si è utilizzato il patto di stabilità per realizzare di fatto un blocco dei trasferimenti. Si noti che il patto di stabilità può svolgere questo ruolo perché la definizione di saldo/indebitamento obiettivo delle AL include nelle entrate anche i trasferimenti ricevuti dall'AC. Nell'esempio della tabella 2 il saldo dell'AL da rispettare è infatti +15 e nell'esempio della tabella 3 è 0, riflettendo esattamente la variazione di trasferimenti. Tuttavia per garantire il rispetto del pareggio di bilancio, date le entrate e le spese dell'AC, il saldo/indebitamento a cui vincolare l'AL, calcolato come differenza tra entrate al netto dei trasferimenti e spese, è invece sempre identico ed uguale a 40 nei due esempi. Quindi, se si utilizzasse nella definizione del vincolo finanziario a cui sottoporre l'AL il saldo al netto dei trasferimenti non ci sarebbe più alcuna necessità di modificarlo e coordinarlo alla variazione dei trasferimenti per ottenere l'obiettivo programmato ed allo stesso tempo il tiraggio dei trasferimenti dalla tesoreria non potrebbe più essere controllato fissando il vincolo di saldo del patto.

4 Ripartizione della riduzione dell'indebitamento tra amministrazione centrale e amministrazione locale

Negli ultimi anni è molto acceso il dibattito sul problema della ripartizione dell'onere dell'aggiustamento tra i vari livelli di governo. I comuni in particolare hanno lamentato di dover sopportare un peso sproporzionato rispetto agli altri comparti. Da più parti si chiede con forza una seria revisione delle spese dell'amministrazione centrale, a cui il governo sembra aver cominciato a mettere mano con il processo appena iniziato di revisione della spesa. In questo paragrafo si spiega una regola di allocazione dei sacrifici, che implica una revisione delle spese ed entrate dell'AC assieme ad una riduzione dei trasferimenti coordinata alla definizione del vincolo di indebitamento per l'AL secondo le linee sopra discusse. È ragionevole pensare che la riduzione del deficit della pubblica amministrazione debba essere ripartito tra tutti i livelli di governo che la costituiscono. Se c'è accordo sulle quote assegnate al mix tra spese proprie (G_s), trasferimenti (TR_s) ed entrate proprie (T_s) del bilancio dell'AC, una scelta ragionevole per raggiungere il pareggio di bilancio (ottenuto come somma del pareggio di bilancio dell'AC e dell'AL) potrebbe essere quella di far partecipare alla realizzazione del pareggio di bilancio dell'AC in modo proporzionale ognuna delle grandezze finanziarie che contribuiscono a definire il saldo dell'AC. L'AC decide di modificare le componenti del proprio saldo ripartendo su ognuna di esse una quota del proprio indebitamento $DEF_c = 15$. In particolare per l'AC le spese proprie (G_c^*), trasferimenti (TR_c^*) ed entrate proprie (T_c^*) sono così modificate:

$$[1] G_c^* = G_c(1 - DEF_c/(G_c + TR_c + T_c))$$

$$[2] T_c^* = T_c(1 + DEF_c/(G_c + TR_c + T_c))$$

$$[3] \text{TRc}^* = \text{TRc}(1 - \text{DEFc}/(\text{Gc} + \text{TRc} + \text{Tc}))$$

Sommando membro a membro la (1), la (2) e la (3):

$$(4) \text{Gc}^* + \text{TRc}^* - \text{Tc}^* = (\text{Gc} + \text{TRc})(1 - \text{DEFc}/(\text{Gc} + \text{TRc} + \text{Tc})) + \\ - \text{Tc}^*(1 + \text{DEFc}/(\text{Gc} + \text{TRc} + \text{Tc}))$$

ovvero:

$$\text{Gc}^* + \text{TRc}^* - \text{Tc}^* = \text{Gc} + \text{TRc} - \text{Tc} - \text{DEFc}$$

Il pareggio di bilancio per l'AL implica:

$$(5) \text{G1}^* - \text{T1}^* - \text{TRc}^* = 0$$

Sostituendo (3) in (5):

$$(6) \text{G1}^* - \text{T1}^* = \text{TRc}(1 - \text{DEFc}/(\text{Gc} + \text{TRc} + \text{Tc})),$$

ovvero il patto che l'AL deve rispettare perché il pareggio di bilancio si garantisce coincide con il trasferimento iniziale diminuito di una percentuale pari a $\text{DEFc}/(\text{Gc} + \text{TRc} + \text{Tc})$.

Riprendendo l'esempio numerico sopra riportato, poiché il deficit dell'AC è pari a 15 (dalla tabella 1 $\text{DEFc} = 15$), se applichiamo la [1], la [2] e la [3] ai dati del bilancio dell'AC riportati nella tabella 1, l'AC raggiunge l'obiettivo del pareggio di bilancio riducendo le proprie spese da 100 a 94,91, i trasferimenti da 55 a 52,20 mentre le entrate proprie devono aumentare da 140 a 147,11 (tab. 4). I trasferimenti ridotti a 52,20, assieme alle entrate proprie dell'AL (che continuano a restare, per assunzione, invariati) determinano le uscite locali coerenti con la [6] e quindi col pareggio di bilancio a livello locale: tutte le risorse disponibili sono impiegate in entrambi i comparti e inoltre in questo ultimo caso il taglio dei trasferimenti è inferiore (perché l'AC partecipa all'aggiustamento) a quello che si avrebbe al paragrafo 2.1.2 in cui, né le entrate, né le uscite dell'AC vengono modificate.

Tabella 4: Taglio di spese e trasferimenti ed incremento delle entrate con vincolo all'indebitamento dell'amministrazione locale

Amministrazione Centrale		Amministrazione Locale	
Uscite	Entrate	Uscite	Entrate
94,97	147,20	72,20	20
52,20			52,20
DEFc		DEFI	
0		0	