

## L'esagerato equilibrio dei bilanci locali

di Franco Osculati  
20 ottobre 2015

Si discute se, come e in che misura un governo federale o centrale (lo Stato) possa indebitarsi, riducendo le imposte e aumentando le spese, al fine di superare una fase economica avversa. Non è per il momento possibile impedire ai governi locali di accendere mutui per finanziare spese in conto capitale. Un Comune anche di consistenti dimensioni costruisce, se va bene, una scuola ogni trent'anni o uno stadio ogni due o tre generazioni: impensabile finanziare con entrate correnti. Inoltre, in Italia, non sempre si fa scuola in aule sicure, mancano ancora molti depuratori, le strade attendono da decenni nuovo asfalto e quando piove succede di tutto. Necessario o opportuno fissare un limite al debito pubblico locale, ma si è esagerato. Vedi la legge 243/2012.

La regola è lasciare allo Stato centrale o governo federale di provvedere al controllo congiunturale macroeconomico e alla distribuzione del reddito tra individui o famiglie, mentre Stati federati o Regioni o Province o Länder o Comuni si occupano di allocare al meglio le risorse. Utilizzare al meglio le risorse vuol dire, per esempio, che se a Voghera le massaie, e relativi congiunti, in veste di elettori e contribuenti del relativo Comune decidono, lungo i canali della democrazia, di aver bisogno di un programma di manutenzione straordinaria delle scuole o di una nuova palestra, dimostrandosi consapevoli dei costi connessi (ammortamento, interessi, spese di gestione della nuova struttura), nonch  disponibili a sostenerli (mediante incremento imposizione locale), non si vede perch  tale investimento debba essere impedito. Tra l'altro, va detto che il ricorso al debito, anche se fosse possibile evitarlo attraverso un'imposizione straordinaria, avrebbe il vantaggio di applicare il costo di una struttura destinata a durare nel tempo anche sui futuri utenti.

La regola non   ferrea, nel senso che essa richiede molte precisazioni e nel senso che tra controllo congiunturale dell'economia e distribuzione del reddito, entrambi obiettivi centrali, e allocazione delle risorse, obiettivo locale, si determinano punti in comune in sinergia o in contrasto. In particolare   chiaro che se, come avviene in Italia, l'attivit  di investimento locale subisce reiterati rallentamenti ne risentono anche le prospettive di rilancio della crescita connesse con le politiche centrali. All'inverso   altrettanto evidente che per questioni precauzionali, o di azzardo morale, e per considerazioni legate alla gestione dell'intero debito pubblico il governo centrale pu  e deve indicare limiti all'indebitamento locale.

In Italia il freno alla crescita del debito locale ha tradizionalmente assunto la forma del tetto alla spesa per interessi in rapporto alla somma delle entrate correnti. Indirettamente, al netto dell'effetto prodotto dalla riduzione complessiva delle entrate, hanno influito e influiscono anche l'ovvio vincolo di pareggio del bilancio preventivo (all'interno del quale le entrate correnti devono garantire anche il rimborso delle quote capitale dei mutui), nonch  il Patto di stabilit  interno. Non sembrano strumenti inefficaci. Lo stock di debito locale   passato dai 118 miliardi del 2011, ai 115 del 2012 e ai 109 dell'anno successivo. Alla fine del 2014 Banca d'Italia conteggiava 99 miliardi, di cui 34 attribuiti alle Regioni, 8 alle Province, 45 ai Comuni e 12 ad altri enti dell'amministrazione locale. Se nei casi di sostanziale fallimento di qualche ente locale il problema   stato affrontato addossando oneri allo Stato, nella fisiologia dei comportamenti il fenomeno era (ante 243) gi  sotto controllo. Quel che mancava

e manca non il limite quantitativo ma lo stimolo a migliorare la qualità degli investimenti. Nel 2012, come è noto, con lo zelo dei primi della classe si decise di scolpire il pareggio di bilancio in Costituzione modificando l'art. 81. Si aggiunse una legge attuativa, la 243/2012, approvata con procedura aggravata (maggioranza qualificata) che, se del caso, dovrebbe essere reiterata se si volesse apportare qualche modifica. La legge, agli artt. 9 e 10, predispone una cornice cartesiana ai bilanci delle amministrazioni locali. Queste, a partire dal 2016 dovrebbero rispettare il pareggio o l'avanzo in relazione a otto definizioni di saldo: corrente e totale, preventivo e consuntivo, di competenza e di cassa. La programmazione di bilancio, inoltre, dovrebbe essere almeno triennale (con deroga già accordata alle Province). Tanto articolato rigore, anzitutto, mal si concilia con il regime transitorio permanente (secondo definizione di Corte dei Conti) nel quale è stata sprofondata la finanza locale non solo a causa dei contraccolpi della crisi ma anche per effetto di scelte politiche da talk show, come in particolare quelle riguardanti l'imposta immobiliare comunale (Ici, Imu, Tasi, Local tax). Otto specifici vincoli sembrano possibili soltanto in un quadro di certezze su entrate e compiti dal quale non solo le Province e le Città metropolitane, ancora impegnate in una svogliata trasformazione, ma anche i Comuni sono lontani.

Secondo il parere di alcuni esperti contabili risulta tra i più difficili il rispetto dell'obiettivo di cassa. Si dovrebbe pagare quanto si incassa. Tuttavia, per esempio, le fatture vanno pagate entro 30 giorni (per rispettare finalmente la normativa europea e evitare il riformarsi del grumo di decine di miliardi di debiti commerciali faticosamente sciolto negli ultimi anni) e può avvenire che parte degli incassi siano successivi. Si può temere che a soffrire delle incertezze e delle difficoltà a redigere bilanci soggetti agli otto vincoli sia soprattutto la parte delle spese in conto capitale che normalmente sono meno difficilmente rinviabili delle spese correnti.

Della 243, comunque, la parte dedicata agli investimenti a suscitare le maggiori perplessità. In primo luogo, si lasciano liberi gli enti locali di indebitarsi nella misura fissata dai mutui di ciascuno in estinzione nell'anno. Ne discende, se non la riduzione, la stabilità del debito locale a costo di vedere realizzati pochi investimenti e di vederli distribuiti senza logica perché risulta che l'attuale massa di debito, e quindi di rimborsi, sia molto mal diffusa tra i Comuni e le Province del territorio nazionale. Il debito storico mostra inconvenienti non lontani da quelli della spesa storica.

In secondo luogo gli enti locali si potranno indebitare sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale nella misura che garantisca per l'anno di riferimento l'equilibrio della gestione di cassa finale per il complesso degli enti territoriali della Regione interessata, compresa la medesima Regione (art. 10). Ne derivano due tipi di questioni. Sul piano applicativo bisognerebbe, tra l'altro, sapere come definire le intese; come evitare che la cassa degli enti, con particolare riguardo alle Regioni e alla spesa sanitaria, sia sottoposta agli stop and go dei trasferimenti della Ragioneria statale; come tenere conto del fenomeno delle anticipazioni di cassa.

Sul piano concettuale la norma vorrebbe tradurre l'idea che il disavanzo/debito di un ente debba essere compensato dall'avanzo di un altro o di altri enti all'interno di ciascun contesto formato da Regione, Città metropolitana, Province e Comuni. Ammesso che sia ragionevole mantenere a zero la dinamica aggregata del debito locale, è discutibile che la compensazione tra il nuovo debito dell'uno e l'avanzo

dell'altro debba verificarsi a livello di aggregato regionale. I bilanci delle Regioni sono soprattutto dedicati alla gestione della sanità che è materia abbastanza lontana dalle principali attività degli altri governi locali. Le Regioni sono di taglia molto diversa e gli aggregati regionali dell'amministrazione locale corrispondono a economie disuguali. A questo proposito bisognerebbe verificare se non avvenga che a basi imponibili locali basse non corrispondano, a parità di ogni altra condizione, avanzi più contenuti. Se cos'è fosse, nel Mezzogiorno le possibilità di investire sarebbero inferiori a quelle del resto del Paese.

Forse separare le Regioni dell'aggregato nazionale di Città metropolitane, Province e Comuni aiuterebbe. Ma anche in questo caso ci si domanderebbe perché per esempio un Comune, nel quadro di una programmazione di bilancio tanto precisa quanto quella richiesta dagli otto pareggi di cui sopra, possa decidere e dichiarare, preventivamente, di voler realizzare un avanzo. Quale consigliere si asterebbe, nella sessione di bilancio, dal chiedere un aumento di spesa o una riduzione di imposte, tasse e tariffe locali?

Al fondo della questione rimane che la possibilità di indebitarsi e di investire responsabilmente rientra tra le prerogative dell'autonomia locale, autonomia che a partire dall'art. 5 della Costituzione dovrebbe caratterizzare il nostro ordinamento ma che è sempre più difficile riscontrare nella realtà. Tale autonomia dovrebbe essere garantita dallo Stato che, in relazione all'attività di investimento e connesso debito, dovrebbe assorbire gli effetti dell'attività delle autorità locali. Se è normale e augurabile che lo Stato fissi limiti anche severi a ciascun ente e al loro insieme, è altrettanto scontato che all'interno dei limiti ciascun ente si comporti come preferisce senza dover dipendere dagli atteggiamenti di altri enti più o meno vicini.

Di fatto, in queste settimane che precedono la presentazione della legge di stabilità, nei giornali e in talune dichiarazioni di responsabili governativi, la legge 243 viene indicata come inapplicabile o comunque tale da dover essere rinviata nella sua coerenza. Vedremo cosa emergerà dalla sessione di bilancio. Precarietà e improvvisazione sono i tratti distintivi del sistema di finanza locale di questi anni. Non sarebbe ora di fare di meglio?