

Matteo Barbero*
Igor Lobascio*

Verso un Patto di stabilità interno “territorializzato”: l’esperienza della Regione Piemonte.

1. Introduzione.

Nel 2010 il Piemonte – prima fra le Regioni ordinarie – ha sperimentato un modello compiuto di Patto di stabilità interno (PSI) “territorializzato”.

Il presente contributo, che segue ed aggiorna quello presentato in occasione della XXXI Conferenza AISRe¹, contiene un primo resoconto di tale esperienza, che ha rappresentato un punto di riferimento, non solo per le altre Regioni, ma anche per lo stesso legislatore statale.

Il lavoro si propone di individuare, attraverso l’analisi delle problematiche che è stato necessario affrontare e delle soluzioni che è stato possibile adottare, le potenzialità della territorializzazione in termini di capacità di flessibilizzazione dei vincoli del PSI.

Esso è organizzato nel seguente modo: il paragrafo 2 riassume sinteticamente la genesi, l’evoluzione ed i contenuti della normativa piemontese, contestualizzandola nel quadro della legislazione nazionale vigente al momento della sua adozione ed alla luce delle modifiche sopravvenute; il paragrafo 3 analizza i provvedimenti applicativi di tale normativa e gli effetti da essi prodotti sui risultati della gestione del PSI da parte delle Province e dei Comuni del Piemonte; nel paragrafo 4 sono esposte le principali “lezioni” che la gestione del PSI a livello regionale ha consentito di apprendere e dalle quali è possibile desumere i punti di forza e di debolezza del modello applicato; il paragrafo 5, infine, contiene alcune brevi considerazioni di carattere conclusivo.

2. La territorializzazione del PSI in Piemonte: genesi ed evoluzione.

Per le Regioni ordinarie, la territorializzazione del PSI degli Enti locali è attualmente disciplinata dall’art. 1, commi 134-143, della legge n. 220/2010.

Tuttavia, l’esperienza del Piemonte, cui il presente lavoro è dedicato, si inserisce nel solco segnato dal previgente art. 77-ter, comma 11, della legge n. 133/2008. Quest’ultimo, come detto, ha per la prima volta esteso a tali Regioni la possibilità di adattare i vincoli del PSI applicabili agli Enti locali del proprio territorio, consentendo loro di modificare (in senso peggiorativo o migliorativo) gli obiettivi dei singoli Comuni e Province, fermo restando l’obiettivo aggregato del relativo comparto.

Tale disposizione è stata successivamente integrata da quella di cui all’art. 7-quater, comma 7, della legge n. 33/2009, ai sensi del quale ogni Regione definisce e comunica agli Enti locali del proprio territorio il nuovo obiettivo del PSI ed al Ministero dell’economia e delle finanze (MEF), entro il mese di maggio di ciascun anno e con riferimento a ciascun Ente locale, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell’equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

Completavano il quadro le previsioni dei commi da 1 a 3 dello stesso art. 7-quater, che hanno consentito alle Regioni di autorizzare gli Enti locali del proprio territorio che ne facessero apposita istanza ad effettuare maggiori pagamenti in conto capitale rispetto a quelli consentiti dai vincoli del PSI, provvedendo contestualmente a modificare in senso peggiorativo il proprio obiettivo programmatico per un importo equivalente a quello autorizzato. Tale meccanismo – inizialmente previsto per il solo anno 2009 e successivamente esteso al 2010 dall’art. 4, comma 4-sexies, della legge n. 42/2010 – era limitato sia sul piano oggettivo che su quello soggettivo: esso, infatti, riguardava da un lato, solo alcune tipologie di pagamenti², dall’altro i soli Enti locali che rispettassero alcuni requisiti di “virtuosità” predeterminati dallo stesso legislatore statale.³

* Regione Piemonte – Nucleo di valutazione verifica degli investimenti pubblici. Le opinioni espresse nel presente lavoro sono a titolo personale e non impegnano l’amministrazione di appartenenza degli autori.

¹ BARBERO-LOBASCIO (2010).

² Ovvero quelli in conto residui concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti ai sensi dell’art. 183 TUEL, nonché quelli per spese in conto capitale per impegni già assunti finanziate dal minor onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi.

³ In particolare, doveva trattarsi di Enti che avessero rispettato il PSI degli anni precedenti (rispettivamente, quello del 2007 per il 2009 e quello del 2008 per il 2010), che presentassero un rapporto tra numero dei dipendenti e abitanti

La disciplina per le Regioni ordinarie viene, anche se solo in parte, allineata a quella delle Regioni speciali e delle Province autonome, nel senso che il potere di disciplinare i contenuti del PSI per gli Enti locali spetta ora anche alle prime, seppure con un'ampiezza diversa nell'un caso e nell'altro.

Mentre, infatti, la Regioni speciali "provvedono alle finalità correlate al PSI di stabilità interno" per gli Enti locali dei rispettivi territori, le Regioni ordinarie possono solo "adattare (...) le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale".

Solo le prime, inoltre, possono concordare i propri obiettivi con il Governo, mentre per le seconde rimangono fermi gli obiettivi stabiliti a livello nazionale; ciò vale, ovviamente, anche per gli Enti locali, i quali – laddove compresi nel territorio di una Regione ordinaria – devono comunque, ovvero anche in presenza di un PSI territorializzato, rispettare "l'obiettivo per essi complessivamente determinato" dalla normativa statale e comunicato dal MEF.

In tale prospettiva, le Regioni ordinarie possono operare con due modalità alternative: da un lato, esse possono agire in senso "orizzontale", ovvero sugli obiettivi di Province e Comuni, modificandoli in senso migliorativo o peggiorativo, fermo restando l'obiettivo aggregato del comparto a livello regionale; in secondo luogo, esse possono agire in senso "verticale", ovvero peggiorando il proprio obiettivo di PSI per consentire un alleggerimento dei vincoli gravanti sugli Enti periferici. Entrambe le declinazioni del PSI regionale (orizzontale e verticale), in effetti, sono ad impatto zero sui saldi nazionali di finanza pubblica.

La prima disciplina statale in materia di territorializzazione del PSI applicabile alle Regioni ordinarie non poneva ulteriori limiti delle prerogative regionali, che non erano chiaramente circoscritte con l'individuazione di ambiti esplicitamente riservati alla competenza statale, né delimitate sul piano temporale attraverso la previsione di termini perentori⁴.

In questo contesto di incertezza – accentuata dalla quasi totale mancanza di chiarimenti interpretativi da parte sia dell'amministrazione statale⁵ che della magistratura contabile⁶, oltre che di esperienze di territorializzazione del PSI diverse da quelle (come evidenziato, non ripetibili) degli Enti ad autonomia differenziata – la Giunta regionale del Piemonte ha approvato il regolamento 8 febbraio 2010, n. 3 recante "Disciplina del Patto di stabilità interno degli Enti locali piemontesi per l'anno 2010".

Tale provvedimento, che ha rappresentato il primo tentativo da parte di una Regione ordinaria di dare una disciplina organica della materia, è scaturito dalla sistematica concertazione territoriale, essendo il frutto dell'operato di un gruppo di lavoro misto ed essendo stato approvato preliminarmente in sede di Conferenza Regione-Autonomie locali.

Esso, nella sua originaria impostazione, assegnava alla Regione un ruolo di coordinamento forte, configurandola come intermediario fra lo Stato e gli Enti locali, nei confronti del primo garantendo il rispetto dell'obiettivo complessivamente assegnato a Comuni e Province, riguardo a questi ultimi rimodulando gli obiettivi singolarmente assegnati a ciascuno per meglio calibrarli sulle rispettive specificità. Tale impostazione aveva due corollari: da un lato, in caso di rispetto dell'obiettivo aggregato del comparto regionale degli Enti locali, era previsto che i singoli sforamenti non fossero sanzionabili dallo Stato, ma solo, eventualmente, dalla Regione; dall'altro, quest'ultima avrebbe svolto in via esclusiva il monitoraggio della gestione a livello locale del PSI, ovviamente mettendo tutte le informazioni acquisite a disposizione dello Stato.

Su richiesta della amministrazione statale, entrambi gli aspetti sono stati corretti, prevedendo che il rispetto dell'obiettivo aggregato non escluda l'applicabilità delle sanzioni statali nei confronti dei singoli Enti che

inferiore alla media nazionale individuata per classe demografica e una dinamica decrescente degli impegni per spesa corrente, al netto di alcune voci. .

⁴ Come si avrà modo di notare (cfr il successivo par. 5), la disciplina attualmente in vigore si presenta di diverso tenore. In ciò è ravvisabile una reazione del legislatore statale alla normativa introdotta dalle Regioni ed, in particolare, dal Piemonte.

⁵ La Ragioneria generale dello Stato, invero, aveva proposto alla Conferenza unificata uno schema di intesa con l'obiettivo di definire linee guida comuni fra tutte le Regioni ordinarie in materia. Tuttavia, tale proposta, assai influenzata nei suoi contenuti dalla normativa adottata dalla Regione Piemonte, non ha avuto seguito.

⁶ L'unica pronuncia da segnalare è quella delle Sezioni Riunite in sede di controllo 11 novembre 2010, n. 55/COBTR/10, con la quale (in risposta ad un quesito posto dalla stessa Regione Piemonte) si è chiarito che non sono possibili, in mancanza di espresse previsioni in tal senso introdotte da leggi statali, adattamenti delle regole del PSI da parte delle Regioni tali da consentire compensazioni di tipo "verticale" fra gli obiettivi delle stesse Regioni e quelli degli Enti locali del rispettivo territorio. Come si vedrà, tale orientamento è stato sostanzialmente superato dall'evoluzione normativa successiva.

sforino il proprio obiettivo specifico e conservando le procedure di monitoraggio previste a livello statale, alle quali gli analoghi meccanismi regionali si sovrappongono anziché sostituirsi.

Tali modifiche non hanno comunque stravolto l'architettura complessiva del modello, che si è caratterizzato per il tentativo (in parte, come si vedrà, riuscito) di correggere una delle principali criticità del PSI, ovvero la mancanza di strumenti in grado di favorire la "piena occupazione" degli spazi finanziari da esso concessi al territorio attraverso la loro cessione da un Ente all'altro, sia in "verticale" (da Regione a Province e Comuni), sia in "orizzontale" (fra Province e Comuni). Esaminando i risultati del PSI degli anni precedenti (2008 e 2009), infatti, si era constatata, per il Piemonte (ma analogo discorso vale per quasi tutte le altre Regioni ordinarie), l'esistenza di consistenti margini per operare simili compensazioni.

Come mostra la tabella seguente, in entrambi gli anni considerati, l'aggregato degli Enti locali piemontesi non ha sfruttato interamente il margine di manovra che aveva a disposizione, lasciando sul terreno circa 340 milioni di euro⁷.

Tabella 1. Esito del PSI in Piemonte, anni 2008-2008

		N. Enti	Saldo finanziario netto	Obiettivo	Differenza
2008	Totale Enti	133	-176.178	-386.982	210.804
	Enti inadempienti	5	-10.734	-2.230	-8.504
	Enti adempienti	128	-165.444	-384.752	219.308
2009	Totale Enti	141	-82.308	-211.958	129.650
	Enti inadempienti	14	-16.800	8.922	-25.722
	Enti adempienti	127	-65.508	-220.880	155.372

Fonte: Regione Piemonte (importi in migliaia di euro)

Per trattenere sul territorio tali "economie", che altrimenti verrebbero acquisite dal conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, senza alcun beneficio diretto per gli Enti che le hanno generate e per le collettività da essi amministrate, la normativa piemontese ha previsto l'applicazione di un mix di incentivi e sanzioni ed introdotto meccanismi di monitoraggio strumentali alla loro applicazione.

In ordine agli incentivi, è stato previsto che agli Enti che accettano un peggioramento del proprio obiettivo (cedendone una quota ad altri Enti) sia assegnata una premialità a valere sugli obiettivi del PSI degli anni successivi, oltre che maggiori punteggi nei bandi regionali per la concessione di finanziamenti specifici⁸. In tal modo, chi cede il proprio surplus ed acquisisce il bonus si garantisce un orizzonte programmatico meno "oscillante". Un esempio può chiarire meglio il concetto: un ente che in un esercizio acquisisce entrate straordinarie e non ripetibili può, nel medesimo esercizio, non saturare il proprio obiettivo, salvo poi trovarsi in difficoltà negli esercizi successivi. Da qui l'interesse a "spalmare" l'entrata straordinaria e non ripetibile su più esercizi.

Sul piano delle sanzioni, richiamato quanto già sopra evidenziato in ordine alla applicabilità di quelle statali, è stata prevista l'applicazione di penalizzazioni per gli Enti che, pur non avendo ceduto alcunché, abbiano comunque registrato un surplus non utilizzato alla chiusura dell'esercizio. Ciò, evidentemente, al fine di favorire ulteriormente le compensazioni orizzontali, mentre in ordine a quelle verticali è stata prevista la sostituzione dei requisiti di virtuosità di matrice statale con altri definiti a livello regionale in modo da ampliare la platea dei potenziali beneficiari.

⁷ Analoga situazione si è realizzata in quasi tutte le altre regioni ordinarie. Cfr, al riguardo, Corte dei Conti (2010).

⁸ La normativa regionale fa salva l'applicazione degli incentivi previsti da quella statale. Anche tale aspetto è stato contestato dal Ministero dell'economia e delle finanze. Per il 2011 la relativa questione è stata superata per effetto della "sospensione" degli incentivi statali dal PSI 2010 disposta dalla legge n. 122/2010, ma dal 2011 si riproporrà, avendo la legge n. 220/2010 riproposto le premialità.

Quanto al monitoraggio, esso è stato previsto su base trimestrale⁹ (anziché solo semestrale, come previsto dalla normativa statale) ed arricchito, grazie alla definizione di una autonoma procedura informatica, di ulteriori informazioni riguardanti la previsione della dinamica futura delle voci di entrata e di spesa che compongono l'aggregato di riferimento del PSI. Ciò, evidentemente, al fine di tenere sotto controllo l'andamento della gestione dei diversi Comuni e Province per individuare, da un lato, quelli potenzialmente in grado di alimentare la stanza di compensazione regionale e dall'altro le situazioni di criticità.

L'intero impianto normativo realizzato della Regione Piemonte si muove, quindi, all'interno di due poli rappresentati, da un lato, dal tentativo di consentire il pieno utilizzo dei margini consentiti dal PSI, dall'altro dell'esigenza di salvaguardare comunque il rispetto dell'obiettivo aggregato di comparto.

Sul tale base si sono innestati i provvedimenti attuativi illustrati nel paragrafo seguente.

3. La territorializzazione del PSI in Piemonte: realizzazioni, risultati ed effetti.

Come mostra la tabella seguente, nel 2010 tutti gli Enti locali piemontesi ad esso soggetti (134 Comuni e 8 Province) sono riusciti a rispettare l'obiettivo programmatico annuale del PSI.

Si è trattato di un esito non scontato, ma dovuto in larga parte al modello di territorializzazione implementato sulla base della normativa richiamata nel paragrafo precedente. Nei due anni precedenti, infatti, nonostante si sia realizzata alla fine dell'anno una differenza maggiore tra saldo finanziario netto e obiettivo annuale, un certo numero di Enti (5 nel 2008 e 14 nel 2009) non erano riusciti a rispettare il PSI.

La stessa tabella evidenzia anche la progressiva, forte riduzione del surplus realizzato dal comparto degli Enti locali, sceso in soli due anni quasi dell'85%. Ciò, se da un lato riflette la crescente rigidità dei vincoli del PSI, dall'altro conferma l'efficacia del modello di territorializzazione introdotto in Piemonte e la sua capacità di ottimizzare la gestione degli spazi finanziari complessivamente a disposizione di Regione, Province e Comuni del territorio.

Tabella 2. Esito del PSI in Piemonte, anno 2010

		N. Enti	Saldo finanziario netto	Obiettivo	Differenza
2010	Totale Enti	142	41.877	11.033	30.844
	Enti inadempienti	-	-	-	-
	Enti adempienti	142	41.877	11.033	30.844

Fonte: Regione Piemonte (Importi in migliaia di euro)

L'intervento regionale è stato realizzato utilizzando entrambe le leve a disposizione, ovvero sia le compensazioni verticali che quelle orizzontali. Sotto il primo profilo, la Regione ha peggiorato il proprio obiettivo di PSI per un importo pari a 65 milioni di euro, che sono stati messi a disposizione degli Enti locali per sbloccare una quota dei pagamenti previsti dagli artt. 7-quater, comma 1, della legge n. 33/2009¹⁰.

L'intervento regionale si è snodato attraverso due provvedimenti della Giunta regionale (D.G.R. 35-395 del 26 luglio 2010 e D.G.R. 89-1161 del 23 dicembre 2010), che si differenziano l'uno dall'altro sia per quanto riguarda l'importo autorizzato che per la scansione temporale ed i criteri di scelta dei beneficiari. Con il primo provvedimento, la Regione ha messo a disposizione degli Enti locali un primo plafond finanziario di 50 milioni di euro. Una quota di tale plafond, pari a 20 milioni di euro è stata riservata agli Enti aventi i requisiti di virtuosità previsti dalla normativa¹¹ statale, mentre la restante parte, pari a 30 milioni di euro, è stata destinata agli Enti che avessero rispettato il PSI 2008 e che, entro il 15 settembre 2010 avessero presentato formale richiesta alla Regione attestando una disponibilità di cassa adeguata a fronteggiare i maggiori pagamenti di cui si chiedeva lo sblocco.

Complessivamente hanno beneficiato di questo primo riparto 117 Enti (109 Comuni e tutte le 8 Province). 16 di questi Enti (tra cui due Province) rientravano nella predetta riserva.

⁹ In pratica, peraltro, gli unici monitoraggi condotti a livello regionale sono stati quelli del primo e del terzo trimestre (con scadenza, rispettivamente, a fine aprile e settembre). Ciò in quanto il mantenimento delle parallele procedure statali ha suggerito di evitare la duplicazione degli adempimenti a carico degli Enti locali.

¹⁰ Cfr la nota 6.

¹¹ Cfr la nota 7.

Sia per i beneficiari che rientravano nella riserva, che per gli altri Enti, dal momento che le risorse messe a disposizione dalla Regione non erano sufficienti per coprire integralmente le richieste presentate, la ripartizione del plafond è stata fatta sulla base dei residui passivi in conto capitale (tit. II) in essere alla data del 31 dicembre 2009 comunicati alla Regione stessa attraverso il sistema di monitoraggio regionale del PSI¹².

La D.G.R. citata prevedeva, infine, che gli Enti beneficiari rendicontassero entro il 31 ottobre 2010 l'importo dei pagamenti effettuati con le risorse messe a disposizione al fine di riacquisire al plafond, per un ulteriore riparto, la quota inutilizzata. Quest'ultima è risultata pari a 3.966 milioni di euro, ovvero circa l'8% delle risorse inizialmente stanziata ed attribuibile complessivamente a 9 Enti, 8 dei quali appartenenti alla riserva. Con il secondo provvedimento è stato messo a disposizione degli Enti un nuovo plafond di 18, 966 milioni di euro, pari alla somma dei predetti 3.966 milioni euro e di 15 milioni di risorse "fresche".

In questo caso, l'intervento è stato circoscritto agli Enti che presentavano le maggiori criticità, ovvero quelli che, nel monitoraggio regionale del PSI relativo al terzo trimestre dell'esercizio, hanno formulato una previsione al 31 dicembre che evidenziava un probabile sfioramento dell'obiettivo programmatico. Nello specifico, si è trattato di 38 Enti locali, di cui 35 già beneficiari del primo riparto (e tra questi 2 Enti che rientravano nella riserva).

Complessivamente, a beneficiare delle compensazioni verticali sono stati 120 Enti locali (si veda la tabella seguente) e le risorse autorizzate dalla Regione sono state quasi completamente utilizzate (99,94%) dai beneficiari. Il sistema di selezione dei beneficiari si è dimostrato in tal senso più efficace di quello utilizzato nel 2009 in cui gli Enti erano stati individuati sulla base dei criteri stabiliti a livello statale. In quest'ultimo caso, infatti, a beneficiare dell'intervento erano stati appena 27 Enti e, nonostante l'importo autorizzato dalla Regione fosse stato di 84,4 milioni di euro, le risorse utilizzate sono state 65,1 milioni di euro, pari al 77% circa degli importi autorizzati.

È da notare che, senza l'adattamento previsto dal regolamento regionale, tale situazione si sarebbe riproposta nel 2010, allorché solo 16 Enti avrebbero potuto beneficiare dell'intervento regionale, con una percentuale di utilizzo del plafond che verosimilmente sarebbe risultata inferiore.

Tabella 3. Compensazioni verticali in Piemonte, anni 2008-2010

Anno	Enti Beneficiari	Importo autorizzato	Importo rendicontato	Importo rendicontato (%)
2008	-	-	-	-
2009	27	84.410	65.154	77,19%
2010	120	65.000	64.960	99,94%

Fonte: Regione Piemonte (Importi in migliaia di euro)

Le compensazioni orizzontali, invece, si sono concretizzate in un peggioramento dell'obiettivo di PSI di 4,405 milioni di euro degli Enti cedenti e in un miglioramento dello stesso importo a favore degli Enti beneficiari. Il meccanismo ha coinvolto 39 Enti locali: 23 Enti hanno beneficiato di un miglioramento del proprio obiettivo (e di questi 22 sono stati beneficiari anche delle compensazioni verticali), mentre 16 Enti hanno peggiorato il proprio obiettivo (di questi 11 hanno beneficiato delle compensazioni verticali).

La selezione degli Enti beneficiari delle compensazioni orizzontali è avvenuta con le medesime modalità del secondo riparto delle compensazioni verticali, mentre gli Enti cedenti, sulla base dei prospetti predisposti dalla Regione hanno manifestato volontariamente la propria disponibilità a cedere una parte del proprio obiettivo.

Gli interventi regionali hanno, in sintesi, coinvolto 126 Enti locali del Piemonte: 117 Enti hanno beneficiato di un intervento migliorativo, mentre per 9 Enti l'intervento è stato peggiorativo rispetto alla situazione che si sarebbe osservata in assenza della territorializzazione.

Il gruppo degli Enti per i quali l'intervento è stato migliorativo possono a loro volta essere divisi in quattro sottogruppi: quelli che hanno beneficiato delle sole compensazioni verticali (87), quelli che hanno

¹² La scelta di utilizzare come criterio di riparto lo stock di residui passivi, se da un lato mira a consentire lo sblocco di procedimenti di spesa già avviati, dall'altro presenta delle criticità poiché rischia di favorire gli Enti con una contabilità meno ordinata. In molti casi, infatti, tale dato risulta gonfiato dalla presenza dei c.d. residui di stanziamento, ai quali non corrisponde un effettivo rapporto di debito a carico dell'Ente.

beneficiario delle compensazioni verticali e di un miglioramento dell'obiettivo (22), quelli che hanno beneficiato delle sole compensazioni orizzontali (1) e quelli che hanno beneficiato delle compensazioni verticali ma hanno ceduto una quota del proprio obiettivo (7). Per questi 117 Enti le maggiori risorse messe a disposizione grazie alla territorializzazione del PSI sono state complessivamente di 66,463 milioni di euro.

I 9 Enti per i quali l'intervento regionale è stato peggiorativo possono essere suddivisi in due gruppi: quelli che hanno ceduto una parte del proprio obiettivo (5) e quelli che hanno beneficiato delle compensazioni verticali ma hanno poi ceduto una quota del proprio obiettivo maggiore rispetto al contributo ricevuto. Per questi 9 Enti l'entità dell'intervento peggiorativo, ovvero la differenza tra quanto hanno ceduto tramite le compensazioni orizzontali e quanto hanno ricevuto come compensazioni verticali è pari a 1,463 milioni di euro. Questo valore, abbastanza modesto, è quello che indica le compensazioni orizzontali per così dire "pure", ovvero non alimentate dal plafond messo a disposizione dalla Regione attraverso le compensazioni verticali.

Tabella 4. Intervento regionale in Piemonte per provincia e tipologia, anno 2010

Enti della Provincia di	N. Enti coinvolti				Totale intervento			
	Migliorativo	Peggiorativo	Nullo	Totale	Migliorativo	Peggiorativo	Nullo	Totale
Alessandria	11			11	8.592			8.592
Asti	7			7	4.515			4.515
Biella	3		3	6	1.480			1.480
Cuneo	23	1	1	25	6.241	-200		6.041
Novara	10	2	1	13	6.405	-347		6.058
Torino	49	5	9	63	28.244	-904		27.340
VCO	7		1	8	6.031			6.031
Vercelli	7	1	1	9	4.955	-12		4.943
Totale	117	9	16	142	66.463	-1.463		65.000

Fonte: Regione Piemonte (Importi in migliaia di euro)

A questo punto sarebbe interessante sapere quanti Enti del Piemonte non avrebbero rispettato il PSI in assenza della territorializzazione e quale differenza tra saldo e obiettivo avremmo osservato. Per rispondere a tali domande bisognerebbe sapere cosa sarebbe successo in assenza della territorializzazione.

Tuttavia, questa situazione ipotetica (controfattuale) non può essere osservata e non è nemmeno agevole una sua stima. Ciò che si può fare è calcolare l'esito stimato e la differenza tra saldo e obiettivo sotto l'ipotesi che, in assenza degli interventi regionali, gli Enti soggetti al PSI avessero mantenuto i medesimi comportamenti. Nella tabella 4 è riportato l'esito effettivo del PSI che consente di notare che tutti i 142 Enti del Piemonte hanno rispettato l'obiettivo del PSI 2010 e che la differenza osservata tra saldo e obiettivo è pari a circa 30,8 milioni di euro. In assenza del complesso degli interventi regionali, a parità di altre condizioni e sotto l'ipotesi che non si sarebbero modificati i comportamenti, gli Enti inadempienti sarebbero stati 89.

Possiamo dunque considerare tale valore la variabile risultato che esprime l'effetto della territorializzazione sull'esito del PSI 2010.

La differenza aggregata tra saldo e obiettivo per i 142 Enti del Piemonte sarebbe stata negativa per circa 34,1 milioni di euro; tale valore rappresenta, dunque, l'effetto delle compensazioni verticali in termini di maggiori risorse utilizzate dagli Enti piemontesi.

Se l'intervento regionale si fosse limitato alle sole compensazioni verticali, ovvero se non si fosse intervenuti anche con le compensazioni orizzontali, 17 Enti non avrebbero rispettato il PSI; questo valore rappresenta quindi l'effetto delle compensazioni orizzontali sull'esito del PSI. È interessante notare che le compensazioni orizzontali, che pure hanno movimentato poche risorse, sono state determinanti per consentire ad un non trascurabile numero di Enti di rispettare il PSI.

Tabella 5. Effetti del PSI 2010 in Piemonte

		N. Enti	Saldo finanziario netto	Obiettivo	Differenza
Esito effettivo	Totale Enti	142	41.877	11.033	30.844
	Enti inadempienti	-	-	-	0
	Enti adempienti	142	41.877	11.033	30.844
Esito stimato in assenza degli interventi regionali	Totale Enti	142	-23.083	11.033	-34.116
	Enti inadempienti	89	-34.799	17.147	-51.946
	Enti adempienti	53	11.716	-6.114	17.830
Esito stimato in assenza delle compensazioni orizzontali	Totale Enti	142	41.877	11.033	30.844
	Enti inadempienti	17	4.118	6.973	-2.855
	Enti adempienti	125	37.759	4.060	33.699

Fonte: Regione Piemonte (Anno 2010, importi in migliaia di euro)

Nonostante il buon risultato dell'intervento regionale, in termini sia di esito del PSI che di utilizzo delle risorse disponibili, esistono ancora ampi margini di miglioramento, pur nei ristretti ambiti consentiti dal legislatore statale.

L'esperienza del 2010, infatti, ci lascia, tra i risultati, anche un certo spreco di risorse che avrebbero forse potuto essere utilizzate in maniera più efficace. Dei 117 enti che hanno beneficiato di un intervento migliorativo, abbiamo visto che 89 non avrebbero rispettato il PSI in assenza dell'intervento regionale, ovvero, in assenza dell'intervento avrebbero fatto registrare una differenza negativa tra saldo e obiettivo. Per questi enti, il tasso di utilizzo effettivo delle risorse è stato di circa l'85,5%. Sarebbe stato cioè sufficiente un intervento pari all'85% di quello effettivamente realizzato per ottenere gli stessi effetti in termini di esito del PSI e di utilizzo delle risorse.

Vi è poi un secondo gruppo, di 28 enti (vedi tabella 7) che avrebbero rispettato il PSI anche in assenza dell'intervento regionale. Per questi enti il tasso di effettivo di utilizzo dell'intervento regionale è nullo e le risorse ad essi attribuite sono andate completamente sprecate.

Tabella 6. Enti beneficiari dell'intervento regionale la cui differenza tra saldo netto e obiettivo annuale è maggiore o uguale all'intervento regionale

Enti della Provincia di	N. Enti	Differenza effettiva	Totale intervento regionale	Differenza in assenza di intervento regionale	Tasso di utilizzo dell'intervento regionale
Alessandria	2	657	483	174	0%
Asti	1	158	87	71	0%
Biella	1	2.492	500	1.992	0%
Cuneo	9	2.094	378	1.716	0%
Novara	3	1.151	330	822	0%
Torino	9	5.417	2.840	2.577	0%
VCO	2	793	185	608	0%
Vercelli	1	199	195	4	0%
Totale	28	12.961	4.998	7.964	0%

4. La territorializzazione del PSI in Piemonte: un primo bilancio.

Come mostra la tabella precedente, in assenza di interventi regionali, una quota significativa degli Enti locali piemontesi non avrebbe rispettato il PSI, a meno di non mettere in atto strategie finanziarie alternative assai complesse e problematiche in presenza di un sostanziale blocco della leva fiscale. In pratica, si sarebbe

prodotto o un rallentamento dei pagamenti, o un taglio delle spese, o un aumento delle tariffe, ovvero un mix di tali effetti, tutti evidentemente negativi per il sistema territoriale.

In questa prospettiva, l'aspetto maggiormente positivo dell'esperienza di territorializzazione condotta in Piemonte risiede non solo e non tanto nell'aver evitato che si realizzassero situazioni di inadempienza, con conseguente applicazione delle (pesanti) sanzioni previste dalla normativa statale¹³, quanto soprattutto nell'aver messo in circolo circa 70 milioni di euro che altrimenti sarebbero rimasti inutilizzati. In effetti, come mostra la tabella seguente, la percentuale di Enti inadempienti rispetto al PSI, già modesta nel 2009, si è ulteriormente ridotta nel 2010 in tutte le realtà territoriali.

Tabella 7. Risultati del PSI, anni 2009 e 2010, Enti locali delle Regioni ordinarie

Anno 2009			Anno 2010		
Enti adempienti	Enti inadempienti	Totale	Enti adempienti	Enti inadempienti	Totale
1966	205	2171	2318	51	2369
% Enti adempienti	% Enti inadempienti	Totale	% Enti adempienti	% Enti inadempienti	Totale
91%	9%	100%	98%	2%	100%

Fonte: Elaborazione su dati Corte dei conti e MEF

In particolare, i dati relativi al PSI 2010 mostrano come in diversi ambiti sia stato realizzato il pieno rispetto del PSI anche in assenza di (significativi) interventi di territorializzazione. Ciò conferma, come detto, che le criticità connesse al PSI non sono circoscritte ai soli casi in cui i relativi obiettivi non vengono rispettati, ma si annidano soprattutto in quelli in cui gli stessi sono conseguiti solo a danno di cittadini ed imprese¹⁴.

Da questo punto di vista, l'efficacia della territorializzazione si rivela ancora decisamente insufficiente. Guardando al Piemonte, colpisce soprattutto la modesta Entità delle compensazioni orizzontali (del resto in linea con quella delle poche altre Regioni che le hanno sperimentate¹⁵), il cui importo è stato pari ad appena il 2% di quelle verticali.

In pratica, attraverso le compensazioni orizzontali si sono potute operare solo piccole correzioni "al margine", certamente efficaci nei confronti degli Enti che ne hanno beneficiato, ma inadeguate a consentire un complessivo riequilibrio degli spazi finanziari consentiti dal PSI. Per tale ragione, come si è visto, a fine esercizio si è registrato nuovamente un surplus inutilizzato, sia pure decisamente inferiore rispetto a quello del 2009 (anche in tal caso, il dato piemontese è in linea con quello nazionale¹⁶).

Si tratta, indubbiamente, di un elemento di debolezza del modello di territorializzazione applicato. Esso, tuttavia, va valutato alla luce di due elementi. In primo luogo, si è trattato della prima esperienza compiuta in tal senso, il che ha comportato inevitabilmente difficoltà dovute alla novità del meccanismo. Ma soprattutto pesa la ristrettezza dei margini di manovra offerti dalla normativa statale vigente. Come si è visto, essa consente alle Regioni solo di "adattare" la struttura del PSI e per di più non consente loro di definire un mix soddisfacente di incentivi e sanzioni tali da spingere gli Enti che sarebbero in condizioni di farlo ad alimentare la stanza di compensazione a disposizione del territorio.

Per quanto concerne le sanzioni, infatti, l'obbligo di applicare quelle statali anche in caso di rispetto dell'obiettivo aggregato del comparto regionale degli Enti locali suggerisce comportamenti all'insegna di una prudenza che talvolta si rivela eccessiva.

¹³ Attualmente gli Enti locali che non rispettano il PSI sono assoggettati a limiti agli impegni di spesa corrente, al divieto di assumere personale e di ricorrere all'indebitamento, all'obbligo di riduzioni delle indennità degli amministratori, nonché ad un taglio dei trasferimenti statali di misura pari allo sfioramento realizzato.

¹⁴ In effetti, le più recenti analisi sulla finanza locale sono concordi nell'evidenziare il forte calo della spesa per investimenti, la crescita delle tariffe, la tendenza all'accumulazione di residui passivi e l'allungamento dei tempi di pagamento. Cfr, ex multis, Ifel (2011), Economia e finanza locale, Rapporto 2010.

¹⁵ Cfr Corte dei conti (2011), da cui si evince che le uniche Regioni (oltre al Piemonte) ad aver attuato tale tipo di compensazioni sono la Toscana, per un importo di 871.000 euro, ed il Lazio. Il dato relativo a quest'ultima Regione (118,6 milioni di euro) è decisamente sovrastimato, in quanto in gran parte riconducibile allo sforzo della Regione, che ha ceduto parte del proprio obiettivo di PSI alle Province vincolandole a cederne una quota ai Comuni. Escludendo tale quota, le compensazioni orizzontali "pure" operate nel Lazio si attestano su una cifra decisamente più contenuta (3,5 milioni di euro).

¹⁶ Cfr Corte dei conti (2011).

Sul piano degli incentivi, la territorializzazione dispone di armi altrettanto spuntate: da un lato, essa preclude l'applicazione di quelli statali (sebbene la normativa piemontese facesse espressamente salva l'erogazione delle premialità previste dalla normativa statale, il MEF ha espressamente escluso tale possibilità); dall'altro lato, il carattere totalmente "esogeno" delle regole di determinazione degli obiettivi di PSI degli anni seguenti non consente di garantire agli Enti cedenti l'automatica retrocessione del margine da essi ceduto. In sostanza, l'unica possibilità per le Regioni è di prevedere una penalità per gli Enti che conseguano fine esercizio un saldo superiore all'obiettivo. Un simile meccanismo, introdotto dalla normativa piemontese, è stato, peraltro, anch'esso osteggiato dal MEF, che ha evidenziato come esso, da un lato, imponga agli Enti locali una programmazione estremamente complessa e quindi difficilmente realizzabile, dall'altro possa rappresentare per gli Enti in surplus un incentivo a spendere¹⁷.

Tali limitazioni risultano confermate anche dalla legge n. 220/2010 cit., che ha interamente riscritto la disciplina della territorializzazione del PSI, dandole finalmente carattere organico. In relazione alle compensazioni orizzontali, l'art. 1, comma 141, preclude alle Regioni qualsivoglia intervento sulle disposizioni statali in materia di sanzioni, né delinea alcun vantaggio per gli Enti che si attivino per cedere parte del proprio obiettivo.

Al contrario, la nuova disciplina introduce ulteriori vincoli, sia sul piano temporale che su quello dei contenuti. Sotto il primo profilo, viene stabilito che le Regioni, infatti, potranno operare le compensazioni orizzontali solo entro e non oltre il 30 giugno di ciascun anno¹⁸. Si tratta di un termine assolutamente incompatibile con le attuali dinamiche della finanza locale¹⁹, che rischia di rendere impossibile l'intervento regionale, come conferma l'esperienza del Piemonte e delle altre Regioni sopra richiamate, che hanno tutte disposto tale tipologia di compensazioni nella seconda parte dell'anno. Sotto il secondo profilo, l'intervento regionale viene subordinato alla preventiva definizione (con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata) di non meglio precisati "criteri", che evidentemente non potranno che irrigidire ulteriormente la disciplina dettata dal legislatore.

Eppure, proprio l'esperienza piemontese mostra che l'eccesso di vincoli e limiti pregiudica l'efficacia degli interventi di territorializzazione del PSI. Significativo, in tal senso, il confronto fra le compensazioni verticali (che, come detto, hanno rappresentato la componente più significativa degli interventi regionali) effettuate nel 2009 e quelle disposte nel 2010: nel primo anno, il rispetto letterale della disciplina statale (che, come ricordato, circoscriveva la platea dei possibili beneficiari sulla base di discutibili requisiti di virtuosità) ha condotto ad un elevato sottoutilizzo delle risorse disponibili, mentre nel secondo anno la maggior flessibilità del meccanismo introdotta a livello regionale ha consentito uno sfruttamento pressoché integrale delle disponibilità. Nella stessa prospettiva, non è casuale il fatto che, anche nel 2010, gli Enti cui è stata riservata una quota del plafond disponibile per le compensazioni verticali (in quanto in possesso dei citati requisiti di virtuosità) siano stati quelli che hanno registrato a fine esercizio un surplus inutilizzato fra i più elevati (anche se in parte ridotto dall'impatto delle compensazioni orizzontali "impure").

Da questo punto di vista è positivo che la legge n. 220/2010 cit. (art. 1, commi 138 e seguenti) abbia rinunciato a predeterminare i requisiti di ammissione alle compensazioni verticali, rimettendone la definizione a ciascuna Regione, di concerto con gli Enti locali del proprio territorio²⁰. In tal caso, quindi, a differenza di quanto accaduto per la disciplina delle sanzioni, l'esperienza del Piemonte ha positivamente influenzato l'evoluzione della normativa statale.

Pur con queste aperture, viene confermata la tendenziale separazione fra il PSI delle Regioni (ancora legato alla logica dei "tetti" di spesa) e quello degli Enti locali, con inevitabili difficoltà a costruire efficaci sinergie specialmente in quei contesti in cui è la stessa Regione ad essere in difficoltà nel garantire il rispetto dei propri obiettivi.

Infine, l'esperienza piemontese conferma l'importanza di disporre di informazioni tempestive e complete sulla gestione finanziaria degli Enti locali. Finora, tuttavia, le Regioni hanno avuto un accesso assai limitato a tale base informativa, al punto che è stato necessario costruire un sistema di monitoraggio autonomo, (che, come detto, si è sovrapposto a quello statale, con duplicazione degli adempimenti e dei relativi costi). Nelle more della creazione delle basi dati unitarie previste dal federalismo fiscale e della nuova contabilità

¹⁷ Invero, il MEF ha successivamente modificato la sua impostazione, arrivando a suggerire alle Regioni l'inserimento di tale previsione nella rispettiva disciplina del PSI regionale.

¹⁸ Tale termine, espressamente qualificato come perentorio, è posticipato al 31 ottobre per il solo anno 2011.

¹⁹ Nel 2011 il termine per l'approvazione del bilancio da parte degli Enti locali è stato prorogato... al 30 giugno.

²⁰ Anche per le compensazioni verticali è stabilito un termine (in tal caso non espressamente qualificato come perentorio) al 31 ottobre di ogni anno.

pubblica, le Regioni continuano ad essere sprovviste di una serie storica completa sui dati di bilancio e di PSI degli Enti locali del proprio territorio. Almeno sul secondo versante, si registra qualche novità positiva. Se da un lato, la legge n. 220/2010 cit. conferma l'inderogabilità delle procedure statali di monitoraggio del PSI, il MEF sembra intenzionato a consentire alle Regioni l'accesso al relativo sistema informativo (gestito dalla Ragioneria generale dello Stato).

5. Conclusioni.

La territorializzazione del PSI rappresenta una delle possibili soluzioni per conciliare l'esigenza di garantire il necessario controllo su Regioni ed Enti locali in funzione del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati a livello europeo con quella di consentire la altrettanto necessaria flessibilità nella gestione dei rispettivi bilanci, anche in una prospettiva pluriennale e soprattutto in funzione degli investimenti.

Introdotta dapprima per le sole Regioni speciali e le Province autonome, dal 2008 è consentita anche alle Regioni ordinarie, che hanno iniziato a sperimentarla nel 2009 e nel 2010, sulla scia di alcune esperienze pilota, fra cui quella della Regione Piemonte.

Per le Regioni speciali e le Province autonome la territorializzazione è ormai compiuta, potendo le stesse, da un lato, concordare i propri obiettivi con lo Stato e, dall'altro, gestirli autonomamente insieme agli Enti locali del proprio territorio. Ciò ha consentito differenziazioni anche profonde della struttura del PSI, in relazione a tutte le sue componenti strutturali (obiettivi, incentivi e sanzioni, monitoraggio e destinatari).

Nelle Regioni ordinarie, invece, è ammessa una territorializzazione solo parziale, che non contempla la definizione concordata degli obiettivi e che non ne consente la piena gestione a livello territoriale. In tali contesti, infatti, gli interventi regionali sono circoscritti alla sola modifica in corso di gestione degli obiettivi, attraverso il gioco delle compensazioni orizzontali e verticali, senza possibilità di derogare (ma solo di integrare) la disciplina statale in materia di incentivi, sanzioni e monitoraggio e rispettando una tempistica scandita da termini perentori e assai restrittivi.

In sostanza, nelle Regioni ordinarie la territorializzazione del PSI, che di per sé dovrebbe condurre ad una differenziazione dei relativi vincoli, si sta sviluppando secondo criteri uniformi e standardizzati.

Le prime esperienze avviate nello scorso biennio, a partire da quella piemontese, per quanto complessivamente positive²¹, hanno scontato gli effetti di tale contraddizione, che ne ha fortemente limitato la potenzialità.

Esse, in effetti, dimostrano che un eccesso di vincoli rischia di ridurre il ruolo della territorializzazione a quello di un correttivo di modesto impatto, incapace di consentire quel cambio di passo che richiederebbe di trasformare il PSI da semplice strumento di coordinamento/controllo in strumento (anche) di programmazione.

In tal senso, le critiche autorevolmente mosse da chi mette in dubbio l'opportunità di soggetti terzi incaricati di gestire il coordinamento di un'eventuale scambio compensativo²² colgono almeno in parte nel segno.

La strada da percorrere, tuttavia non sembra essere quella (perseguita da ultimo dal legislatore statale) di una maggiore uniformità dei vincoli che riduca "i casi estremi da compensare"²³, giacché in tal modo le evidenziate criticità connesse alla eccessiva rigidità del PSI verrebbero ulteriormente accentuate.

A parere di chi scrive il modello da assumere come riferimento dovrebbe essere quello delle Regioni speciali e delle Province autonome, che andrebbe esteso anche alle Regioni ordinarie.

Ciò sarebbe coerente, oltre che, in termini generali, con il principio di sussidiarietà, anche con l'art. 117, comma 3, Cost., che inquadra il coordinamento della finanza pubblica fra le materie di competenza legislativa concorrente, oltre che con la legge n. 42/2009 (in materia di federalismo fiscale), che, da un lato, prevede espressamente la territorializzazione del PSI²⁴, dall'altro ritaglia un ruolo regionale di rilievo in materia di finanza locale²⁵. Eventualmente, si potrebbe anche procedere attraverso il c.d. "federalismo differenziato" ex art. 116, comma 2, Cost., consentendo ai territori più dinamici di sperimentare buone pratiche che potrebbero poi essere estese alle altre realtà territoriali.

²¹ Cfr ANCE (2010).

²² Cfr IFEL (2011), che peraltro, un po' contraddittoriamente, sembra indicare la possibilità di attribuire tale ruolo al Mef o ad un "coordinamento con Comuni capofila".

²³ Ibidem.

²⁴ Si veda l'art. 17, comma 1, lett. c).

²⁵ In particolare, all'art. 13, comma, lett. g) in materia di fondi perequativi.

In un simile contesto di territorializzazione compiuta si potrebbero aprire scenari assai promettenti ma finora quasi inesplorati, quali la creazione di meccanismi di mercato (o quasi mercato) per la gestione del PSI²⁶ ovvero la sua estensione ai Comuni di più modeste dimensioni.

Tuttavia, l'evoluzione della normativa statale in atto, pur nel contesto della progressiva attuazione del richiamato disegno federalista, non sembra orientata a riconoscere alle Regioni ordinarie un compiuto ruolo di coordinamento della finanza locale.

Se rispetto alle compensazioni verticali, come visto, si sono registrate aperture interessanti, su quelle orizzontali i segnali sono assai meno incoraggianti.

In questo ambito, infatti, le linee guida statali imposte dalla legge n. 220/2010 cit. (ancora in corso di definizione) sembrano delineare un "modello unico" di territorializzazione in grado di attenuare solo in parte le rigidità del PSI. Non può non evidenziarsi, al riguardo, la contraddizione insita nel voler standardizzare un meccanismo nato per differenziare vincoli ex ante uniformi e rigidi²⁷.

Pesa, al riguardo, la atavica (e un po' anacronistica) diffidenza degli Enti locali (o forse delle loro associazioni rappresentative) nei confronti di un paventato ma in concreto irrealizzabile (almeno in questo ambito) neocentralismo regionale.

In altri termini, la territorializzazione del PSI viene vista più come strumento di condizionamento delle Regioni nei confronti degli Enti locali che come contributo alla flessibilizzazione dei vincoli di finanza pubblica, più come una minaccia da neutralizzare che come un'opportunità da cogliere.

Per evitare di disperdere le potenzialità dello strumento, occorre un cambio di mentalità che consentano di modificare assetti organizzativi (e prima ancora di potere) oramai vetusti ed incapaci di governare la crescente complessità della pubblica amministrazione italiana.

²⁶ Cfr. COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA (2000), BOSI-GUERRA-MATTEUZZI (2003), GIARDA-PETRETTO- PISAURO (2005) e ISAE (2007) .

²⁷ Cfr, amplius, Barbero (2011).

Bibliografia

ANCE, Patto di stabilità interno: l'opzione territorializzazione, 2010.

BARBERO, Un Patto di stabilità interno su scala regionale? L'esperienza delle Regioni a statuto speciale (e delle Province autonome), in *Federalismi*, n. 12/2004.

BARBERO, Patto regionale da compensare, in *Italia Oggi*, 10 giugno 2011.

BARBERO-LOBASCIO, La territorializzazione del Patto di stabilità interno: il "caso" della Regione Piemonte, paper presentato in occasione della XXXI Conferenza annuale AISRe "Identità, Qualità e Competitività Territoriale", Aosta 20-22 settembre 2010

BOSI-GUERRA-MATTEUZZI, Patto di stabilità e crescita e Patto di stabilità interno: lezioni dall'Europa e proposte di riforma nella prospettiva della finanziaria per il 2004, in www.capp.unimo.it.

BROSIO – PISAURO, Finanza regionale e locale e Patto di stabilità interno", Commissione tecnica per la spesa pubblica, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2000.

CORTE DEI CONTI, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, 2010.

CORTE DEI CONTI, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, 2011.

GIARDA-PETRETTO-PISAURO, Elementi per una politica di Governo della Spesa Pubblica, relazione al Convegno "Oltre il Declino", Fondazione Rodolfo De Benedetti, Camera dei Deputati, 2005.

IFEL, Economia e finanza locale (Rapporto 2010), 2011.

ISAE, Finanza pubblica e Istituzioni, 2007.

PATRIZII – RAPALLINI – ZITO, I "Patti" di stabilità interni, (in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1/2006).