

Superamento del Patto e revisione della Legge 243: abbiamo scherzato?

di Andrea Ferri e Giuseppe Ferraina*

La revisione della Legge 243 sul pareggio di bilancio è un passaggio fondamentale per stabilizzare la finanza territoriale e consolidare la ripresa degli investimenti locali. Le scelte che Parlamento e Governo si accingono a compiere avranno significative ripercussioni sull'azione politica e amministrativa degli enti territoriali.

Tra il 2015 e il 2016 sono state apportate, forse senza l'enfasi che meritano, due grandi trasformazioni nella regolazione della finanza locale, delle quali i Comuni sono indubbiamente protagonisti.

La prima riguarda il passaggio alla nuova contabilità, una riforma strutturale dallo scorso anno entrata in vigore per la generalità degli enti territoriali. Ciò significa che, nel corso di una stagione di tagli e restrizioni senza precedenti, è stata prima sperimentata e poi avviata una delle riforme più importanti per il buon funzionamento della Pubblica Amministrazione. Autorevoli commentatori hanno lodato le virtù di trasparenza e valutazione che il passaggio introduce nei conti pubblici, qui preme richiamare anche gli effetti strutturali di razionalizzazione e contenimento della capacità di spesa – in particolare di parte corrente – degli enti territoriali, ben esemplificati nel ruolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità, che in modo stabile e controllato riduce il carattere autorizzatorio delle entrate accertate di una quota la cui realizzabilità si è rivelata nel tempo incerta o impossibile. Infatti, le entrate accertate sono ora utilizzabili per finanziare le spese degli enti solo dopo la sterilizzazione della componente più incerta, mentre nel passato in diversi casi questa prassi prudentiale non avveniva in modo sistematico.

Nel 2016, inoltre, mentre la nuova contabilità conosce progressivamente una sua completa attuazione e gli enti territoriali per questa via incrementano il proprio contributo al risanamento della finanza pubblica, è stato finalmente abbandonato il Patto di stabilità interno, in favore di un vincolo finanziario fedelmente ancorato ai criteri cardine del bilancio riformato. Il saldo finale di competenza "potenziata" non negativo è una regola innovativa e coerente con la finalità di sostenere la ripresa economica del Paese, che ha richiesto una dose di coraggio ai regolatori della finanza pubblica nel passare dalle regole di Patto – basate su obiettivi più o meno lineari, attribuiti a ciascun ente senza particolare riguardo alle diverse peculiarità territoriali – ad uno scenario più incerto e da valutare in modo probabilistico, nello sforzo di ricercare un equilibrio sostenibile tra impulso agli investimenti locali, autonomia nella gestione degli avanzi accumulati in regime di Patto ed esigenze di controllo della finanza pubblica.

Ma il nuovo saldo di finanza pubblica adottato nel 2016 si caratterizza per la sua corretta declinazione, che la legge di stabilità (comma 711) ha definito includendovi il nuovo Fondo pluriennale vincolato (FPV), solo per l'anno in corso. Si tratta di una posta apparentemente tecnica, che invece costituisce un passaggio fondamentale per consentire agli enti territoriali di riappropriarsi della funzione programmatoria – in larga parte congelata dalle precedenti regole del Patto – e superare l'opaca gestione dei residui passivi, a favore di un raccordo intertemporale più trasparente e dinamico tra un esercizio finanziario e quelli immediatamente successivi. Basti pensare al caso di un Ente che programma un intervento articolato su più annualità – tipicamente un'opera pubblica – e che pertanto deve poter attingere nel tempo alle risorse proprie appositamente accantonate nel FPV, senza ricorrere ad ulteriori mezzi di finanziamento, tanto più che il nuovo

bilancio di previsione – esclusivamente pluriennale – impone in partenza l'onere della copertura integrale della medesima spesa. Il nuovo vincolo di finanza pubblica non può ignorare questo fondamentale elemento del bilancio armonizzato, altrimenti si genererebbe un'evidente frattura rispetto ai principi cardine della nuova contabilità, con gravi effetti sul versante degli investimenti, ma più in generale sulla gestione di tutte le spese a valenza pluriennale.

Nella sua versione originaria, il disegno di legge presentato dal Governo per la revisione della Legge 243 – pur sostituendo opportunamente i diversi vincoli di competenza e cassa con un unico saldo finale di competenza non negativo – non riprendeva questa esigenza basilare, rimandando a successiva legge ordinaria la scelta di includere o meno il FPV nel vincolo di finanza pubblica che gli enti territoriali saranno chiamati a rispettare, evidentemente sottovalutando l'impatto negativo che tale lacuna avrebbe in termini di credibilità delle scelte compiute per il 2016 e di incertezza sulla programmazione delle opere pubbliche. La regola finanziaria effettiva si definirebbe di anno in anno soltanto a fine dicembre, con l'approvazione della Legge di bilancio, dando ragione ai detrattori della manovra 2016, che interpretavano la temporaneità del FPV nei saldi di finanza pubblica come un segnale di diffidenza, se non di chiusura, verso un duraturo rilancio degli investimenti pubblici locali.

Le modifiche da ultimo introdotte dal Senato, anche sulla spinta delle richieste formulate dall'Anci, tengono maggiormente conto delle esigenze sopra esposte. In particolare, dal 2020 viene prevista l'inclusione del FPV tra le entrate e le spese finali che compongono il saldo di finanza pubblica, escluse le quote finanziate con debito, mentre per gli anni 2017-2019 la scelta rimane demandata alla prossima Legge di bilancio, da assumere "compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica", ma in ogni caso "su base triennale". Alla luce di tale apertura, si auspica che venga accolta l'esigenza tecnica e politica di anticipare al 2017 l'inclusione del FPV nel computo del saldo di finanza pubblica. Non si ravvedono particolari ostacoli sotto questo aspetto, dal momento che le eventuali esigenze restrittive che il Governo volesse porre a carico della finanza territoriale potrebbero trovare copertura mediante la previsione di altri vincoli, ragionevoli e di carattere generale, rispetto ai quali ciascun Ente potrà regolarsi con la necessaria autonomia. Peraltro, in questa malaugurata eventualità, va evidenziato che tale opzione determinerebbe effetti meno distorsivi rispetto a qualsiasi soluzione basata sul depotenziamento del FPV, che imporrebbe maggiori sacrifici paradossalmente proprio agli enti con maggiore dinamismo sul fronte degli investimenti.

Le modifiche parlamentari, infine, accolgono l'altra indicazione avanzata dall'Anci, ovvero l'opportunità di prevedere uno strumento di redistribuzione dei vincoli di finanza pubblica su scala nazionale. Pur apprezzando i passi in avanti compiuti nella sistemazione dei patti regionali, resta infatti necessario un livello nazionale preposto alla rimodulazione dei saldi di finanza pubblica. Potrebbe essere questa, per i diversi soggetti chiamati al governo della finanza territoriale, la sede nella quale promuovere e avallare scelte innovative e funzionali alla crescita del Paese, anche sulla scia delle riforme promosse nel corso dell'ultimo biennio in materia di contabilità e patto.

*IFEL - Dipartimento Finanza Locale