

AUTONOMIA FEDERALISTA REGIONALE E LOCALE, REGOLE DI MAASTRICHT E PATTO DI STABILITÀ

Francesco Forte

1. Il Trattato di Maastricht e il successivo Patto di stabilità di Amsterdam (1) del 1997 (d'ora in poi PSTA) hanno dato luogo a vincoli macro economici molto rilevanti all'autonomia dei livelli di governo inferiori a quello nazionale. Tuttavia, a mio parere, lo spazio di federalismo fiscale di uno stato non si misura sui gradi di libertà nei saldi di bilancio, ma su altri aspetti, più appropriati: ciò, in particolare, in una situazione come quella che il PSTA prescrive per l'Italia dal 2001 in avanti, cioè il tendenziale pareggio del bilancio pubblico complessivo.

Prima di entrare nel merito mi preme esaminare la razionalità delle austerie regole di pareggio - o quasi pareggio - del bilancio complessivo, a tutti i livelli di governo, ovvero bilancio generale, di ogni singolo stato membro dell'Unione Monetaria. Innanzitutto, conviene mostrare perché le note "regole di Maastricht" per cui il deficit non può superare il 3% del PIL e il debito non deve eccedere il tetto del 60% del PIL cadono in contraddizione e, quindi, falliscono i loro originari obiettivi di guidare non solo l'ingresso ma anche la permanenza dei vari stati nell'Unione Monetaria. Per essere compatibile con il tetto del 60%, in modo permanente, il saldo di bilancio del 3% implica un tasso di crescita nominale del PIL del 5%. Tuttavia i governi che hanno varcato ampiamente tale soglia e sono, come quello italiano, oltre il 100% possono ridurre la percentuale del loro debito sul PIL anche con tassi di crescita modestissimi. Questo paradosso farebbe sì che:

- a) a parità di tasso di crescita i governi con meno debiti siano costretti a fare meno disavanzi di quelli con più debiti e che i governi che hanno alti rapporti debito/PIL (i quali man mano riducano i loro debiti per convergere verso il 60%) siano costretti a ridurre i loro deficit, tanto più quanto più si avvicinano a tale traguardo;

(1) Approvato ad Amsterdam con una Risoluzione del Consiglio Europeo del 17 giugno 1997 e reso vincolante con due Regolamenti del 17 luglio 1997, nn. 1466 e 1467, riguardanti la sorveglianza del bilancio degli stati membri dell'Unione nel medio termine e la indicazione dei saldi di bilancio da conseguire nel medio termine, i casi in cui è ammissibile utilizzare saldi di bilancio in eccesso rispetto all'obiettivo di medio termine, accumulati in esercizi passati per politiche di sostegno congiunturale, e le sanzioni, anche pecuniarie, applicabili dal Consiglio agli stati che derogano agli impegni presi, in tema di saldi di bilancio, in sede europea.

Anche per questa funzione il governo centrale dei singoli stati membri dell'Unione Economica e Monetaria ha una dimensione subottimale, rispetto al governo dell'Unione, il cui bilancio, per altro, non è facilmente utilizzabile per questa politica (Cfr. F. Forte, *Principi di economia pubblica*, 2ª edizione, Milano, Giuffrè, 2000)

- b) non si possa attuare, da parte dei governi con debito vicino al tetto del 60%, una politica di bilancio espansiva, con deficit pari al 3%, proprio nei periodi di depressione, in cui il tasso di crescita del PIL è molto basso, sia in termini reali che monetari; ad esempio, con un tasso di crescita del PIL del 2,5% (quali quelli che si sono avuti nel '99 nell'Unione Monetaria), il deficit ammesso sarebbe solo 1,5% del PIL;
- c) si realizzi, con questa doppia regola, un effetto pro ciclico nella politica di bilancio degli stati membri dell'Unione Monetaria Europea, in quanto il deficit di bilancio può essere tanto maggiore, senza derogare al vincolo del 60% del PIL, quanto più alto è il tasso di crescita;
- d) si realizzi un "bias" a favore dell'espansione dei disavanzi dei periodi e degli stati con inflazione relativamente elevata, che hanno un tasso di crescita del PIL nominale maggiore, a parità di tasso di crescita reale, rispetto ai periodi e agli stati con minore inflazione.

2. D'altra parte, l'ammissione di deficit di bilancio ricade sotto altri paradossi che si possono esaminare con il gioco del "dilemma del prigioniero" e con il gioco "falco-colomba". Con il primo paradigma si dimostra come una regola di (quasi) pareggio, in generale, giovi a tutti gli stati dell'Unione e, in particolare, serva agli stati maggiori per evitare di "essere sfruttati" dai minori. Con lo schema del dilemma del prigioniero, si può dimostrare come l'estensione di tale regola ai governi regionali e locali serva per evitare che gli sforzi del governo centrale siano messi in forse dai livelli di governo inferiore e che il peso maggiore dell'aggiustamento di bilancio ricada sui governi locali di dimensione maggiore. Introducendo il più realistico paradigma del gioco "falco-colomba", il risultato tende a rovesciarsi: la regola del quasi pareggio serve a proteggere i governi degli stati meno grandi, le finanze dei livelli di governo inferiori nei confronti di quello centrale, i governi locali e regionali meno grandi rispetto ai maggiori.

Supponiamo di avere solo due stati, A e B, che, in una prima ipotesi, hanno eguale dimensione, quindi producono ciascuno il 50% del PIL complessivo, in una seconda ipotesi producono, rispettivamente, il 75% e il 25% del PIL totale. Denominiamo con $R(=10)$ il beneficio complessivo che essi traggono dall'adesione al contenimento dell'indebitamento entro il rapporto concordato, e con C il costo complessivo di ciò ($=7$), in termini di riduzione di spese o di maggiori entrate. Quando A e B hanno eguale dimensione (TAV. 1), la loro quota di benefici è $RA=RB=5$, la loro quota di costi $CA=CB=3,5$ e il loro guadagno netto G , posto che decidessero di cooperare al risultato desiderato, sarebbe $GA=GB=1,5$. Per altro, se A prevede che B defezioni non rispettando la regola della restrizione dell'indebitamento, che è stata concor-

data, A avrà $RA=5$ con $CA=7$ e $GA=-2$. A, di fronte a questa perdita potenziale, è sospinto, per evitare il peggio, a defezionare. Lo stesso ragionamento può fare B, temendo che A defezioni, perchè in tal caso sarà $RB=5$ con $CB=7$ e $GB=-2$. A questo punto, il gioco si sdoppia in due diversi paradigmi: quello del "dilemma del prigioniero" e quello del "gioco falco-colomba". È possibile che, nella previsione, defezionando, A e B sperino di cavarsela, in ipotesi, con $-1,5$. È questo (TAV. 1A) l'esito di giochi tipo "dilemma del prigioniero", in cui ciascuno "perde", ma è costretto a ciò per evitare di essere "sfruttato" ancora di più dal comportamento opportunistico dell'altro, nel mantenere fede all'impegno preso. Diverso e meno determinato è, almeno in questo caso di soggetti di eguale dimensione, l'esito del gioco "falco-colomba" (TAV. 1B). Ciascuno defeziona dalla promessa fatta, immaginando che ciò scateni un conflitto, in cui spera di potere avere la meglio, ma il cui esito può essere o il "meno peggio" per A che se la cava, poniamo, con $GA=+1$ mentre B va, poniamo, a -3 , o il peggioramento per A, che va a $GA=-3$, mentre B se la cava con $GB=+1$, oppure un risultato peggiore per entrambi, di $-1,5$ come nella TAV. 1B; ma ciò se A e B sono stati di eguale importanza.

Tavola 1

I CASO

Soggetti A=B A=50% B=50%

COOPERANDO

$R_A=5$	$R_B=5$	$R=10$	R=RICAVI
$C_A=3,5$	$C_B=3,5$	$C=7$	C=COSTI
$G_A=1,5$	$G_B=1,5$	$G=3$	G=+- GUADAGNI

Tavola 1A

DILEMMA DEL PRIGIONIERO

		B	
		COOPERA	DEFEZIONA
A	COOPERA	+1,5 +1,5	-2 +5
	DEFEZIONA	+5 -2	-1,5 -1,5

Tavola 1B

FALCO-COLOMBA

		B	
		COLOMBA	FALCO
A	COLOMBA	+1,5 +0,75	-2 +5
	FALCO	+5 -2	-1,5 -1,5 -3 +1 +1 -3

Assumiamo ora (TAV. 2) che A sia il 75% e B il 25% del totale: quindi, nell'ipotesi che cooperino al risultato comune, per cui si sono impegnati, A otterrà $RA=7,5$ con un costo CA di 5,25 e un guadagno netto GA pari a 2,25 mentre B avrà un $RB=2,5$ e un $CB=1,75$ con un $GB=0,75$. Ora, se A pensa che B defezioni e, pertanto, decide di defezionare, avrebbe $GA=-2,25$, e B $-0,75$; se decide di mantenere il proprio impegno (Tav. 2A), mentre B defeziona, si troverà con $RA=7,5-CA=7$ e quindi avrà $GA=+0,5$.

Tavola 2

II CASO

Soggetti $A > B$ $A=75\%$ $B=25\%$

COOPERANDO

$R_A=7,5$	$R_B=2,5$	$R=10$	$R=RICAVI$
$C_A=5,25$	$C_B=1,75$	$C=7$	$C=COSTI$
$G_A=2,25$	$G_B=0,75$	$G=3$	$G=+- GUADAGNI$

Tavola 2A

DILEMMA DEL PRIGIONIERO

		B	
		COOPERA	DEFEZIONA
A	COOPERA	+2,25 +0,75	+0,5 +2,5
	DEFEZIONA	+7,5 -4,5	-2,25 -0,75

Così ad A conviene non defezionare. E a B conviene defezionare, in quanto se A non defeziona (e vi sono buone ragioni perché non lo faccia, anche se suppone che B defezioni), B potrà avere $RB=2,5-CB=0$ ossia $GB=2,5$. Invece se A defezionasse, e B mantenesse i suoi impegni, il risultato per B sarebbe disastroso perché con $RB=2,5$ avrebbe un CB potenzialmente pari a 7 con una perdita insostenibile di 4,5. Se entrambi defezionassero, B avrebbe -0,75 ed A -2,75. Quindi A può accettare di essere sfruttato da B, pur di non peggiorare la propria situazione. Ecco perché allo stato grande serve il "patto di stabilità". Per altro, il gioco potrebbe ancora essere del tipo "falco-colomba". A potrebbe decidere di defezionare, pur sapendo che lo fa anche B, nella prospettiva di ottenere, data la sua maggior forza, un +3, mentre B va a -5. Anche sapendo che A potrebbe defezionare, fidando sulla sua maggiore forza, come falco, B non avrebbe, comunque, convenienza a mantenere gli impegni, perché non riuscirebbe a sopportare il costo $CB=7$ necessario per un R positivo, di cui avrebbe solo $RB=2,5$, con una perdita di 4,5.

D'altra parte, anche se nel gioco falco-colomba, con entrambi "falco", A non guadagnasse ma perdesse, la sua perdita sarebbe inferiore a quella di B, ad esempio con i valori della TAV.2B pari a -0,75 con B a -2,25. Nella ipotesi "dilemma del prigioniero" era solo B che desiderava il "patto di stabilità" cioè un organismo tutorio per imporre un comportamento cooperativo ad A e B. Nella ipotesi "falco-colomba" sarà in primo luogo B che avrà convenienza a chiedere l'organismo tutorio per imporre un comportamento cooperativo. A sarà interessato ad averlo, se è avverso o neutrale al rischio e quindi soppesa i danni del gioco falco colomba, quando entrambi i giocatori sono falco. Fuor di metafora, quando soppesa i rischi di dover litigare con B, per raggiungere l'accordo sui saldi di bilancio.

Tavola 2B

FALCO-COLOMBA

		B	
		COLOMBA	FALCO
A	COLOMBA	+2,25 +1,5	+0,5 +2,5
	FALCO	+7 -4,5	-0,75 -2,25 +3 -5 +1 -3

Lo schema appena visto si applica anche alla spiegazione del perché possa convenire ai livelli di governo inferiore un accordo stabile, per mode-

rare il proprio finanziamento con indebitamento. E perché ciò possa convenire ai governi regionali maggiori, ma anche a quelli locali e a quelli locali di minor dimensione.

3. Il "PSTA" ha due aspetti, che conviene tenere distinti. Il primo riguarda la riduzione sino a zero o quasi a zero, dell'indebitamento netto, per ogni stato membro, e particolarmente per quelli più indebitati, risultante dall'insieme dei bilanci di tutti i governi ai vari livelli (c.d. "governo generale", d'ora in poi GG) nel medio-lungo termine. Ciò sembra avere tolto di mezzo, per l'Italia, la possibilità di fare ricorso alla c.d. "regola aurea" per finanziare gli investimenti collettivi, cioè quella del ricorso al debito, che pone un onere sul futuro, in cambio dei benefici futuri della spesa considerata. Ciò, oltretutto a vincoli rivolti a contenere anche l'indebitamento dei governi regionali e locali (d'ora in poi GRL) porta, razionalmente, a modifiche istituzionali nel senso della privatizzazione, non solo delle imprese pubbliche, ma anche degli investimenti pubblici, in particolare per i GRL, per poter attuare la "regola aurea" in modo diverso che con indebitamento a carico del governo. Su ciò ci si soffermerà nell'ultima parte di questo lavoro.

La regola del pareggio del bilancio del GG ha, per l'Italia, una sua validità particolare, data la necessità di ridurre il rapporto debito/PIL dai livelli patologici attuali, a dimensioni più accettabili. Ed è comprensibile che, avendo stabilito il tetto del debito rispetto al PIL al 60% per paesi come la Francia e la Germania, che sono attorno a tale soglia, con il PSTA si vogliono vincolare a un percorso verso questo traguardo anche gli Stati che la superano ampiamente. D'altra parte, la popolazione europea, e quella italiana in particolare, sta invecchiando e ciò riduce la propensione al risparmio delle famiglie. Il principio del tetto al rapporto debito pubblico/PIL al 60%, nel medio lungo termine, in presenza della discesa della quota del risparmio delle famiglie sul PIL acquista un valore strumentale alla crescita, che, dal punto di vista puramente teorico, in altre circostanze, parrebbe mancargli.

Un secondo aspetto del "PSTA" si riferisce alla possibilità di variare nel tempo il livello dell'indebitamento, aumentandolo nei periodi di recessione, dopo avere accumulato dei *surplus* di bilancio nei periodi precedenti. Esso, dunque, mentre sembra (quasi) azzerare la c.d. "regola aurea" nel medio termine, cioè il *deficit* strutturale del bilancio del GG, consente uno spazio di manovra per l'indebitamento netto, nella politica fiscale congiunturale, sia a livello di GG, che a livello di bilanci dei GRL.

4. Si pone, preliminarmente, un quesito cui non è tanto facile, *prima facie*, dare una risposta. Se l'assieme dei governi deve avere, nel medio termine, il bilancio in pareggio, è appropriato immaginare che il governo centrale

(d'ora in poi GC) debba avere un bilancio tendenzialmente in avanzo, per consentire ai GRL di operare strutturalmente e non solo congiunturalmente in disavanzo? Dalla parte del no vi sono varie considerazioni: la maggior capacità del GC di emettere e gestire debito pubblico; il fatto che la politica del debito pubblico ha, comunque, una rilevanza monetaria e, quindi, meglio compete all'autorità fiscale che costituisce l'interfaccia della politica monetaria centrale, ossia al GC (che, del resto, ha già problemi di dimensione subottima, a questo riguardo, dovendo coordinarsi con una autorità monetaria che è a livello europeo); il fatto che la politica fiscale, nella assegnazione delle funzioni ai vari livelli di governo, compete "naturalmente" al GC e questi è in grado di svolgerla meglio quanto più ha la possibilità di manovrare i saldi di bilancio, nelle due direzioni. Dalla parte del si vi sono vari argomenti; due hanno valenze "distributive", "politico-istituzionali", e "macro strutturali" che appaiono particolarmente rilevanti, nell'attuale periodo, per i processi di decisione dell'economia pubblica italiana. In molti paesi a struttura federalista si riconosce una ampia autonomia, nelle politiche del debito pubblico, ai livelli di governo inferiori a quello federale, quelli che da noi corrispondono ai governi regionali e locali. Se si vuole obiettare che le nostre Regioni non equivalgono agli Stati membri di una federazione, per dimensione del loro potere fiscale, quindi non possono pretendere il medesimo ruolo, per il debito pubblico, si può replicare che, di fatto, la Costituzione italiana riconosce alle Regioni la possibilità di emettere obbligazioni, sulla base di leggi regionali. E, soprattutto, si può osservare che, comunque, la finanza locale italiana ha una ampia dimensione, fa molti investimenti (circa i 3/4 del totale delle amministrazioni pubbliche) e fa notevole ricorso all'indebitamento. Negli USA i *municipal bonds* formano uno *stock* di 1400 miliardi di dollari e occupano l'11% del mercato obbligazionario globale (TAV. 3 allegata).

In Italia, sulla base di leggi emanate negli anni recenti, prima del "PSTA"(2), stanno cominciando ad avere diffusione le obbligazioni municipali (i così detti BOC o buoni ordinari comunali) e quelle regionali (TAV. 4), per finalità di investimento. Oramai i BOC acquistano un posto non secondario nel mercato europeo delle emissioni municipali (Tav. 5). Sin qui la prima ragione per non imporre ai GRL un vincolo di pareggio di medio termine dei loro bilanci, a differenza che per il GC; la seconda ragione può essere data dal fatto che il livello di indebitamento dei nostri GRL rispetto alla loro spesa complessiva è piuttosto basso (TAV. 6), se raffrontato con quello dei maggiori

(2) Con la legge n. 724 del 1994 che introduce i BOC e stabilisce la regolamentazione delle emissioni obbligazionarie regionali e il successivo regolamento del Ministero del Tesoro (D.M. n. 420 del 1996).

stati dell' UME: il 7,2% della spesa contro il 112% della Germania e il 106% della Francia ed è molto più basso di quello del GC. La spesa dei nostri GRL è pari al 24% della spesa pubblica complessiva; l'incidenza è leggermente superiore a quella della Francia, paese notoriamente centralista, mentre in Germania arriva al 70%. In Spagna, che non è uno stato federale, ma ha attuato una estesa devoluzione federalista, la spesa dei GRL rappresenta il 45% della spesa pubblica complessiva; il loro indebitamento, che in termini di incidenza sulla spesa è pari a quello dei GRL italiani, risulta, rispetto alla spesa pubblica globale, proporzionalmente maggiore. Essendo l'indebitamento dei nostri GRL il 70% della loro spesa, che, a sua volta, è il 14% del PIL, esso è solo il 9,8% del PIL (200.000 miliardi) contro il 115% del PIL del debito pubblico del GG pari, nel 1998, a 2,3 milioni di miliardi. Il debito del GS, che si aggira sul 105% del PIL, costituisce anche il 260% della spesa del GS che, inclusi i trasferimenti ai GRL, è il 40% del PIL.

Un divieto al finanziamento con debito pubblico delle spese di investimento dei GRL può comprimerne l'autonomia decisionale in misura sostanziale, con riguardo a un aspetto cruciale del "federalismo fiscale", che è quello della politica delle infrastrutture regionali e locali, per le attività produttive e la vita civile e sociale. Si toglie, così, loro la capacità di competere, come "clubs" (3) e di contribuire, in modo importante, alla capacità dell'economia italiana di attrarre investimenti e di procedere con un tasso di crescita adeguato nella comunità europea.

5. Ma, a ben guardare, quello sopra enunciato è, in buona parte (pur troppo non interamente) un falso dilemma. Infatti, l'indebitamento lordo non va confuso con quello netto. I GRL erogano annualmente spese per servizio dei loro debiti (soprattutto alla Cassa Depositi e Prestiti) in cui una ampia quota è costituita da ammortamenti finanziari. Nel complesso dei GRL, le quote di ammortamento e rimborso su prestiti con la Cassa Depositi e Prestiti e le banche sono rispettivamente, il 6% e il 35% del totale di 200.000 miliardi (cfr. TAV. 7). Ammesso un rapporto di 1/18 relativo ai debiti con Cassa DDPP (circa 150.000 miliardi nel '98) i rimborsi per ammortamenti finanziari su tali prestiti si possono valutare in 8.300 mld: uno 0,4% del PIL del 1998.

Ammesso un rientro dai debiti bancari medio annuo pari a 0,02% del PIL (4 mila miliardi) (4) che riguarda soprattutto indebitamento contratto per

(3) Nel senso della teoria dei governi regionali e locali come "clubs" originariamente elaborata da Buchanan (1965) per cui rinvio a Forte (1993) e Forte, op. cit. (2000).

(4) Essendo il PIL di tale anno circa 2 milioni di miliardi e lo *stock* di debito bancario degli enti locali di circa 85.000 miliardi. La Banca d'Italia, nella Relazione per il 1998, stima i rientri bancari, per la finanza locale, Unità Sanitarie Locali comprese (Regioni escluse) in circa 2.100 miliardi. Cfr. Tav. 4.

spese correnti da enti facenti capo ai GRL, come le USL, il mantenimento del volume di debiti per investimenti al livello del 1998 (5) implicherebbe la possibilità di emettere prestiti per lo 0,39 % del PIL, pari nel '98 a 7.800 miliardi. E, in effetti, ciò corrisponde ai 6.600 miliardi di nuovi mutui e anticipazioni concesse dalla Cassa DDPP agli enti locali nel 1998, che sommati ai 1.100 di BOC (TAV. 7), danno un totale di 7.700 mld di indebitamento per investimenti di questi governi. Poiché i rientri bancari dei GRL sono stati, in tale anno, di circa 2.000 miliardi mentre vi è stato un saldo positivo del complesso della finanza locale di 1.000 miliardi, siamo nell'ordine di grandezza qui ipotizzato.

D'altra parte, se si volesse ammettere non già un saldo nullo dei bilanci dei GRL, che implica una discesa del loro rapporto debito/PIL, ma un loro rapporto debito/PIL costante, dato il livello di esso molto basso, che contrasta con quello elevato dello stato (per altro in parte dovuto ai generosi finanziamenti agli enti locali, anche per coprire disavanzi di esercizio loro e delle gestioni delle USL), ammessa una crescita media del PIL nominale del 3,5% annuo, vi sarebbe la possibilità di far crescere ogni anno di uno 0,35% del PIL il debito dei GRL.

6. Responsabile degli impegni sui saldi di bilancio/PIL e sui debiti/PIL, per il PSTA di fronte al Consiglio Europeo è il governo centrale, non solo per il proprio bilancio o quello degli altri enti del GS, su cui esso ha un controllo diretto, ma anche per i GRL. Esso risponde del rapporto tra l'indebitamento e il PIL e di quello tra il debito e il PIL come definiti con riferimento al SEC '95(6).

Questo impegno non riguarda solo il preventivo e il consuntivo del GG per l'anno successivo, ma un arco di tempo di medio termine e i vari trimestri in corso d'anno. Le sanzioni pecuniarie, nel caso di violazione degli impegni, ricadono sul GC, anche se derivassero da comportamenti lassistici dei GRL: è vero che, con il Patto di Stabilità Interno (d'ora in poi PSTI), su cui ci si soffermerà, il GC ha stabilito che le eventuali sanzioni pecuniarie cui esso dovesse sottostare per colpa dei GRL sarebbero ad essi trasferite, ma il garante del fatto che ciò non accada presso il Consiglio Europeo è il GC: ed è da notare che, in caso di inadempienza riscontrata nei controlli periodici infra annuali, il compito di attuare processi di "rientro" spetta comunque al GC.

(5) Si tratta di 50.000 mld, nel '98 pari al 2,5% circa del PIL.

(6) Si tratta del Sistema Europeo dei Conti Integrati nella versione del 1995, elaborata per tenere conto delle esigenze della disciplina di bilancio del Trattato di Maastricht ed entrato in funzione dal 1999 anche per la contabilità nazionale italiana.

È ovvio, d'altra parte, dagli schemi di gioco a cui abbiamo accennato sopra, che al GC che sia neutro o avverso al rischio (come si presume sia un governo serio, che partecipa ad una Unione Monetaria e vuol restarvi in modo credibile) convenga impedire che i GRL "defezionino" e che quindi esso sia razionalmente indotto a trovare il modo per far loro rispettare un impegno al "patto di stabilità" riguardante l'indebitamento per il finanziamento degli investimenti.

7. Nel caso di forme di governo di federalismo c.d. "cooperativo" come quello tedesco, il problema di una determinazione democratica dei saldi del bilancio del GG, da presentare per il PSTA, può essere risolto in modo "democratico" tramite le delibere del Senato (il *Bundesrat*) che rappresenta i GRL, in sede di formazione della politica di bilancio globale dei vari livelli di governo. Nel caso di sistemi in cui non sia prevista una sede democratica che coinvolga i GRL e il GC, come in Italia, è inevitabile che il GC debba cercare, con altri strumenti, di disporre dei vincoli preventivi al *deficit* dei GRL e alla loro emissione di debiti sul mercato, per potere assolvere agli impegni di cui ha la responsabilità. La soluzione che si è escogitata in Italia, il "patto di stabilità interno", non appare delle più soddisfacenti. Come è stato rilevato (7) viene definito come "patto" un processo decisionale che, in realtà, non coinvolge i GRL, se non tramite la consultazione delle c.d. "conferenze" stato-regioni e stato-città. Ora, un conto è che il governo centrale discuta, in parlamento, la quota di finanziamento degli investimenti che può essere assegnata al complesso dei GRL, nell'ambito del bilancio del GG, lasciando ai GRL il compito di spartirsi tale spazio (8); un altro conto è che esso disponga, per ogni singolo governo inferiore, un comportamento specifico, per pervenire al contenimento del *deficit* complessivo. Sarebbe auspicabile trasformare il Senato in "Camera dei GRL", assegnandogli la funzione di approvare il bilancio del GG presentato dal governo, nella sua grande composizione, per livelli di governo e, con riguardo ai GRL, anche per grandi aree geografiche e/o tipi di investimenti per cui si ammette il finanziamento con prestiti, attribuendo invece la discussione specifica del bilancio del GC alla Camera dei Deputati. Una soluzione meno drastica, forse più conforme a uno sviluppo graduale in senso federalista, della nostra struttura istituzionale, può essere quella della Commissione D'Alema, che stabiliva (9) presso il Senato, una Commissione per le autonomie territoriali, da costituirsi, per un terzo, da Senatori, per un terzo dai

(7) Pica F., *Fatti ed opinioni in materia di federalismo fiscale italiano*, mimeo.

(8) Cfr. F. Forte, *Le regole della Costituzione fiscale per il bilancio pubblico*, (§2.12), *Notizie di Politica*, nn. 49/50, 1998.

(9) Cfr. F. Forte, *Le regole della Costituzione fiscale per il bilancio pubblico*, (§3.6), op. cit..

presidenti delle Regioni, per il restante terzo da rappresentanti dei Comuni e delle Province, e presieduta da un Senatore. Questa Commissione avrebbe compiti incisivi per la legislazione riguardante la finanza regionale e locale e i fondi perequativi ad essa attribuiti dallo Stato. A tale Commissione potrebbe essere devoluto anche il compito di fissare il saldo di bilancio e il ricorso all'indebitamento da parte dei GRL, nel quadro del bilancio del GG. È un peccato che il lavoro di revisione istituzionale della Commissione bicamerale D'Alema sia rimasto inattuato e, soprattutto, che questa particolare proposta sia stata inconsultamente derisa come "cameretta" da un illustre costituzionalista. La proposta merita un attento riesame, ora che il PSTA è in atto, ad evitare, da un lato, che le decisioni del GC in tema di quota di indebitamento dei GRL siano prese in modo "paternalistico" e dall'altro che – come purtroppo accade ora, anche con il "PSTI" – esse siano lasciate alla libera scelta dei GRL.

8. È nota la tesi della potenziale "perversità" delle finanze regionali e locali dal punto di vista della politica fiscale anticiclica. Le spese in conto capitale, nei periodi di depressione, in cui le entrate tendono a decrescere, vengono compresse, per fare fronte alle spese correnti, che sono generalmente rigide. Viceversa, nei periodi in cui vi è espansione, i GRL, avendo entrate migliori, sono indotti a espandere le loro spese di investimento. Nella misura in cui il GC potrà svolgere una funzione di politica fiscale congiunturale, dovrà poter intervenire su questa "tendenza spontanea" dei GRL, facendo sì che, al contrario, le loro spese di investimento si accrescano nei periodi di depressione e si riducano in quelli di espansione. La chiave di ciò, naturalmente, sta nella variazione dell'indebitamento netto, consentito ai GRL. Il tema non è di poco conto, se si ricorda che, stando ai dati più recenti (1998), 3/4 delle spese in conto capitale sono fatte dai GRL, che presentano un bilancio in pareggio globale. Tenendo presenti questi ordini di grandezza, si può dire che la funzione fiscale di stabilizzazione mediante la manovra degli investimenti dipende, in Italia, *rebus sic stantibus*, per 3/4 dalla "virtuosità" e dalla "elasticità" del comportamento della finanza locale e solo per 1/4 da quello del GS!

9. Il "PSTI" relativo alle finanze dei GRL, attuato dal 1999, con validità triennale, come si è già notato, ha un carattere scarsamente "federalista", in quanto è dettato dal GC con un vincolo che riguarda ogni GRL, sia pure consultando assemblee di enti locali e Regioni che, per altro, sono prive di natura e poteri istituzionali. Ma nonostante il suo sapore "paternalistico", il PSTI non sembra idoneo a realizzare il controllo strutturale o congiunturale dell'indebitamento netto dei GRL. Il PSTI ha come obiettivo un miglioramento globale del "saldo" di bilancio da esso considerato dello 0,3% del PIL entro il 2001. Il saldo considerato però non è quello rilevante per il PSTA. Denominando con S le spese e con T le entrate, il PSTA fa riferimento a $S-T=$

D, indebitamento netto. Il PSTI fa invece riferimento al saldo corrente primario al netto dei trasferimenti dello Stato $DCP = (S-K-I) - T-SO$ in cui K è la spesa in conto capitale e I la spesa per interessi e SO i trasferimenti. Semplificando, $DCP = SCP - T - SO$, in cui SCP è la spesa corrente primaria. Il miglioramento del saldo va applicato a ogni GRL, in misura uniforme in proporzione alla SPC. In un certo senso, il PSTI, con una polemica implicita nei confronti dello PSTA, appare voler rispettare la *golden rule* poiché esclude dal saldo rilevante le spese per investimento lordo K.

Si tratta di una operazione discutibile, sotto il profilo del PSTA, ma comprensibile, tenuto conto che la manovra di aggiustamento a livello statale, per il rispetto prima dei parametri di Maastricht, richiesti per l'ingresso nell'UME, poi del PSTA, ha generato una rilevante compressione della spesa per investimenti del GG. Potrebbe, in linea di principio, accadere che, nonostante il PSTA, si operi un aumento dell'indebitamento, da parte dei GRS, al di là di quello occorrente per non superare il livello a cui GC si è impegnato in sede di PSTA. Va rilevato che, poiché il miglioramento del saldo è proporzionale alla SPC può accadere che comuni con il bilancio corrente attivo debbano fare una riduzione proporzionale altrettanto consistente che comuni con il bilancio in pareggio corrente o in disavanzo e che i comuni con un bilancio globale in pareggio o con modesto *deficit* per investimenti nuovi debbano fare una riduzione proporzionale maggiore rispetto ai comuni in *deficit*.

10. D'altra parte lo sforzo globale richiesto ai GRL con il PSTI, con quella riduzione dello 0,3% del PIL, non è solo simbolica. La riduzione dello 0,1% annuo del PIL della spesa dei GRL, per tre anni di seguito, di per sé, appare uno strumento significativo per la riduzione verso lo 0 del *deficit* del bilancio del GG, che nel 1998 ha un *deficit* del 2,7% del PIL e nel 2000 un *deficit* dell'1,7% del PIL. La discesa dell'onere per interessi, infatti, nel triennio 1998 - 2000 fa risparmiare ben 3,5 punti sul PIL quasi tutti a favore del GS. Considerato che l'alleggerimento di pressione fiscale è di un punto, il GS ha ancora un beneficio su questo fronte di 2,5 punti e, ammesso che 0,5 punti siano giustificati da incrementi di investimenti, il beneficio per il GS è ancora di 2 punti. Dunque solo ai GRL si chiede la compressione della SCP; in quanto perseguita per 5 anni, con entrate invariate, essa comporta una diminuzione di tale *deficit* dello 0,3% del PIL. Sul totale delle spese dei GRL, pari al 14% del PIL, si tratta di una riduzione del 1% annuo della spesa dei GRL cioè un 3% in un triennio. Il GS, dal canto suo, realizza nel triennio un miglioramento del 3% del PIL sul lato della spesa, dovuto a una pari riduzione della spesa per interessi, che invece per i GRL è molto modesta, tenuto conto del loro basso livello di indebitamento e del fatto che esso è per oltre il 60% con la Cassa DDPP, con prestiti a lunga scadenza. Nel programma di stabilità

dell'Italia, presentato nel dicembre 1998, la spesa corrente al netto degli interessi del GG italiano perviene nel 2001 al 37,3% del PIL, 1,2 punti percentuali in meno rispetto al 1998 dopo una fluttuazione al 41,5% nel 1999. Tutto questo risparmio di spesa è stato devoluto a incremento della spesa di investimento- metà per i GRL e metà per il GC- che era giunta nel 1997 al basso livello del 3,5% del PIL, contro il 4,5% del quinquennio 1990-1994, dopo essere stata al 3,7% nel 1996 e non si era risolledata, nel primo biennio dell'ingresso nell'UME, al di sopra del 3,7-3,9%. Il ritardo di investimenti strutturali accumulato appare considerevole e preoccupante, dal punto di vista della modernizzazione dell'economia italiana, nel nuovo mercato europeo unificato. Vi è chi attribuisce alla compressione di questa spesa una parte notevole di responsabilità nell'inflazione differenziale e nella minor crescita dell'economia italiana rispetto alla media europea dell'UME. Il 4% del PIL di spese in conto capitale del GG nel 2000, così, appare ancora un livello minimale.

E, con un obiettivo di spesa di investimento del 4,5% del PIL mantenendo il rapporto sull'incremento di 0,5% del PIL al 50% per i GRL, la spesa per investimenti dei GRL dovrebbe potere crescere di almeno un altro 0,25% del PIL pari - in valori 1998 - a 5 mila miliardi. Si è notato sopra che una percentuale aggiuntiva media annua di questa dimensione potrebbe essere finanziata con nuovo debito da parte degli enti locali, sulla base di un tasso di crescita medio annuo del PIL del 3,5%, pur riducendo il loro rapporto debito/PIL.

Ma ciò dovrebbe essere attuato in modo ciclico, accumulando, inizialmente, dei "crediti" per tale importo, da poter utilizzare in anni di miglioramento del bilancio e in relazione a politiche fiscali di sostegno congiunturale.

11. La preoccupazione di conciliare il rigore del bilancio del GG per il PSTA con un recupero della spesa per investimento, che è rimasta compresa, in tutto il periodo del processo di stabilizzazione, che ha ispirato il discutibile schema del PSTI, appare fondata, anche se in questo modo il PSTI risulta inadeguato. Il PSTI dovrebbe essere formulato diversamente, sulla base della formula $S-T=D$, che - ai fini del PSTA - va stabilita non già per i singoli GRL, ma globalmente. Si è notato che, comunque, se si vuole mantenere invariato il rapporto debito/PIL dei GRL, potrebbe venir consentito un loro nuovo indebitamento lordo annuo globale medio dato dalle quote di rimborso del debito obbligazionario O_t in essere all'inizio del periodo t misurate in percentuale A del debito O , che chiameremo A_t/O_t + un nuovo debito netto pari allo 0,3% del PIL. Posto che A_t sia $1/18$ di O_t che è pari a 148.000 mld, avremo $A_t/O_t=8.200$ mld e posto che lo 0,1% del PIL sia 2.000 mld, il nuovo investimento lordo sarà (arrotondato) 10 mila mld. Dunque l'accensione di un debito obbligazionario di 6.000 miliardi aggiuntivi in tre anni allo scopo di accresce-

re l'investimento dei GRL consente, comunque, la riduzione del loro rapporto debito/PIL. Si potrebbe prorogare di tre anni lo schema di riduzione annua dello 0,1% del PIL, in modo da disporre ancora di "economie di spesa" per un triennio, pari allo 0,3% del PIL, stabilendo che queste riduzioni non siano a "fondo perduto" ma diano diritto a futuri indebitamenti per investimenti dei GRL che hanno fatto quel sacrificio. I titoli a contrarre debiti per investimenti, che così si accumulano, dovrebbero essere usati da questi stessi governi nei periodi di depressione, nei limiti della politica fiscale di espansione autorizzata dall'UME. Con questo sistema di "buoni per l'accesso all'indebitamento" ovvero "buoni D" non si dà luogo a un decremento dell'investimento, ma - semmai - a un aumento, perchè la riduzione di spese correnti, che viene imposta mediante il PSTI, si può trasformare, in futuro, in investimenti. A questo punto, lo schema attuale del PSTI, che riduce la SPC dei vari comuni, non ha più i difetti che si erano prima considerati, in quanto ciò che un governo locale con il bilancio in pareggio o in avanzo è costretto a sacrificare con il PSTI, se lo trova, come "buono D" da usare nei periodi di depressione futuri, sulla base delle decisioni allora possibili in base al PSTA.

Ma sarà anche possibile stabilire il vincolo globale ai GRL non già con riferimento a SPC-T-SO, ma con riferimento a S-T, come richiesto da PSTA, senza compressione degli investimenti stabilendo che questi, negli anni di applicazione delle riduzioni richieste dal PSTI, possano essere effettuati solo nei limiti dell'utilizzo delle quote di ammortamenti e rimborsi di prestiti, che alleggeriscono per l'equivalente le posizioni debitorie già in essere. Ciò anche mediante operazioni di *project financing* co-finanziabili con rate annue (lo schema sarà spiegato più avanti).

12. Il sistema dei "buoni" potrebbe essere utilizzato anche per modulare in modo diverso, fra i singoli GRL, le politiche di investimento fatte mediante lo spazio per indebitamento derivante dalle quote di ammortamento e dai rimborsi effettuati e per fornire ai GRL che abbiano *surplus* di bilancio un impiego di tali disponibilità, atto a favorirne il successivo utilizzo per progetti di investimento, finanziati dalla Cassa DDPP o da Istituti a medio termine. Si tratta, in questo caso, non di buoni per accesso a un indebitamento, ma di buoni relativi a un credito, denominiamoli "buoni C" (10), che un GRL depositerà presso una Tesoreria del GS, ad esempio la Cassa DDPP, che provvederà anche a corrispondere una remunerazione e fungerà da intermediario,

(10) Sulla proposta di un "mercato" di "buoni" rappresentativi di crediti per dare elasticità, a livello di singoli governi, al PSTI, cfr. F. Balassone, D. Franco, *Il federalismo fiscale e il patto di stabilità*, in questo volume.

con i GRL che desiderano "anticipare" il proprio ricorso al credito, al di là di quella che è la loro disponibilità legale, fissata con i parametri del PSTI. Il "buono C" darà diritto a una remunerazione, ma non potrà essere convertito, al termine della durata del suo utilizzo, da parte del GRL che si indebita, se non in un investimento da parte del Governo che vanta il credito. Anche i buoni D potrebbero essere ceduti e intermediati da un soggetto come la Cassa DDPP: poichè danno diritto a un indebitamento, ma non contengono un credito, non potranno dare luogo a una remunerazione sotto forma di interesse, ma poiché la loro cessione dà ai prenditori il beneficio di un accesso anticipato al credito, potranno dare luogo a un tasso di sconto a favore dei cedenti. Si potrà così stabilire una sorta di "mercato" dei buoni D e C fra GRL.

13. Ho sopra accennato alla possibilità di trasformare il diritto potenziale a un nuovo indebitamento, da parte del singolo GRL, che compensi le quote di ammortamento e rimborso, che hanno ridotto lo *stock* di debito in essere di tale GRL in pagamenti annuali, con cui si possano cofinanziare progetti di investimento, in regime di *project financing*. Il meccanismo, che vorrei proporre consiste nella possibilità per l'ente locale L, di ottenere che un Istituto finanziario F si assuma il compito di pagare ogni anno, al soggetto titolare del *project financing*, chiamiamolo I, rate di contributo in conto interessi, che diventano un debito per L, corrispondenti alle quote di ammortamento che L libera con CDDPP o altri soggetti finanziari. L'operazione può dare luogo a forme diverse di "capitalizzazione" a carico di L, in relazione alle sue disponibilità annue di quote di ammortamento, che gli consentono di rispettare il vincolo della costanza del suo indebitamento e in relazione al suo eventuale apporto di altre risorse, ad esempio somme tratte dal bilancio di parte corrente. Il progetto può non essere in grado di remunerare I per la sua spesa: in tale caso, i contributi annui che L gli versa, con il meccanismo intermediario descritto, saranno a "fondo perso".

D'altra parte, il contratto fra L ed I potrebbe prevedere delle anticipazioni di L ad I che esso restituirà ad investimento compiuto, in rate annuali, man mano che lo porrà a frutto. Non mi dilungo, su questo tema, che porterebbe a svolgere un altro ampio discorso: quello relativo alle nuove forme di finanziamento degli investimenti pubblici, di tipo privatistico, che, dopo i vincoli posti all'indebitamento, dalle regole del PSTA, sono sempre più rilevanti. Va, infatti, osservato che i contribuenti presenti, se si mantengono invariati i sistemi di finanziamento tradizionali degli investimenti, a carico del governo, ma si pone un vincolo a un suo nuovo indebitamento, anche per gli investimenti, si trovano di fronte a un duplice onere: quello del rientro dai debiti fatti dai cittadini del passato e quello di dover coprire con oneri fiscali presenti investimenti che beneficiano anche i contribuenti futuri (F. Balassone, D. Franco, op.

cit.). Questa "gobba" può essere eliminata, trasformando le spese in conto capitale in spese correnti, mediante contributi in conto interessi, pagati con le imposte, anno per anno a soggetti I, che si finanziano sul mercato. E, ovviamente, può essere eliminata, con un risultato immediato ancora maggiore, mediante le privatizzazioni di imprese pubbliche dei GRL: che possono, in tal modo, assicurare lo sviluppo degli investimenti nei servizi pubblici che esse svolgevano, mediante trasferimenti correnti, ricevendo, in aggiunta, il provento iniziale della cessione di tali imprese. Il PSTA non deve essere visto solo come una cintura restrittiva dell'economia pubblica, che ne modera la tendenza alla tracimazione, ma deve anche essere visto come stimolo all'innovazione finanziaria.

14. Il controllo di un patto di stabilità interno e dei vari meccanismi, come il mercato dei buoni, in un concezione non verticistica del sistema di governi, ossia in un modello tendenzialmente federalista, così configurato non dovrebbe essere compiuto dagli organi contabili del governo centrale, ma da un organo contabile esterno: cioè, nel nostro ordinamento, da parte della Corte dei Conti, sia a livello regionale, sia a livello di singoli enti locali. Occorre notare che la struttura del "patto di stabilità interno" qui delineata è (come del resto quella del PSTA e del PSTI) di carattere parametrico, quindi si presta a un controllo oggettivo di natura contabile, a una "certificazione" che non implica valutazioni discrezionali. Allo stesso Organo spetterebbe il controllo del "mercato" dei buoni C fra GRL che non utilizzano le proprie quote di ammortamento e altri governi che le richiedono per i propri progetti, obbligandosi via via a restituirli, mediante un programma di ammortamento prestabilito, presso la Cassa Depositi e Prestiti, in analogia a ciò che viene fatto attualmente con i prestiti ottenuti presso questo Istituto; il controllo del diritto di accesso al debito, i "buoni D", che man mano accumulano i vari GRL, in conseguenza della compressione da loro attuata nella propria spesa complessiva nonché il futuro controllo del "mercato" eventuale che si generasse quando tale diritto diventerà effettivo, essendosi determinate le condizioni per l'emissione di debito netto, per il complesso dei GRL. E anche questo controllo, ovviamente, darebbe luogo a una certificazione contabile di carattere oggettivo.

Allegato

Tavola 3

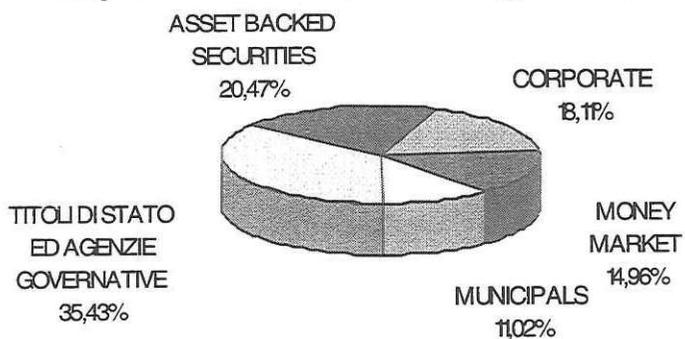
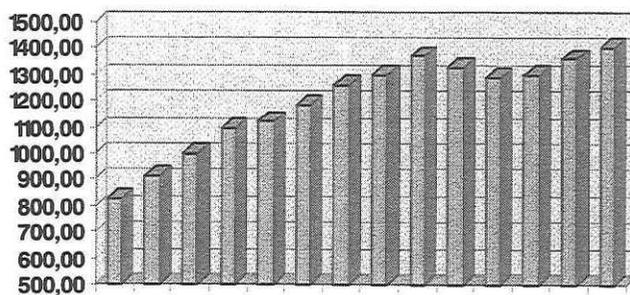
Composizione del mercato obbligazionario USA**Flottante dei muni-bond americani (in USD mld)**

Tavola 4

ENTE LOCALE	DATA EMIS-SIONE	VALUTA	AMMON-TARE	SCA-DENZA	COUPON	S&P	Moody's
Regione Sardegna	03/12/97	USD	460 mil.	10y	Libor 6m +0.09%		A1
Regione Lazio	23/06/98	ECU/ EURO	250 mil.	30y	5,695%	AA-	Aa3
Regione Lazio	03/12/97	USD	200 mil.	20y	6,20%	AA-	Aa3
Comune di Napoli	19/06/96	USD	195 mil.	10y	7,52%	A-	Aa3
Regione Sardegna	01/12/97	ITL	200 mld.	10y	Ribor 6m +0.12295		A1
Regione Lazio	19/02/98	USD	100 mil.	30y	6,525%	AA-	Aa3
Comune di Torino	22/10/98	ITL	127,3 mld.	20y	Ribor 6m +0.07494 %	AA-	
Comune di Milano	14/03/97	ITL	100 mld.	15y	Ribor 6m +0.11%	AA	
Comune di Roma	30/07/96	ITL	100 mld.	20y	Ribor 6m +0.62%	AA-	
Provincia di Milano	10/12/97	ITL	100 mld.	15y	Ribor 6m +0.40%		

Tavola 5

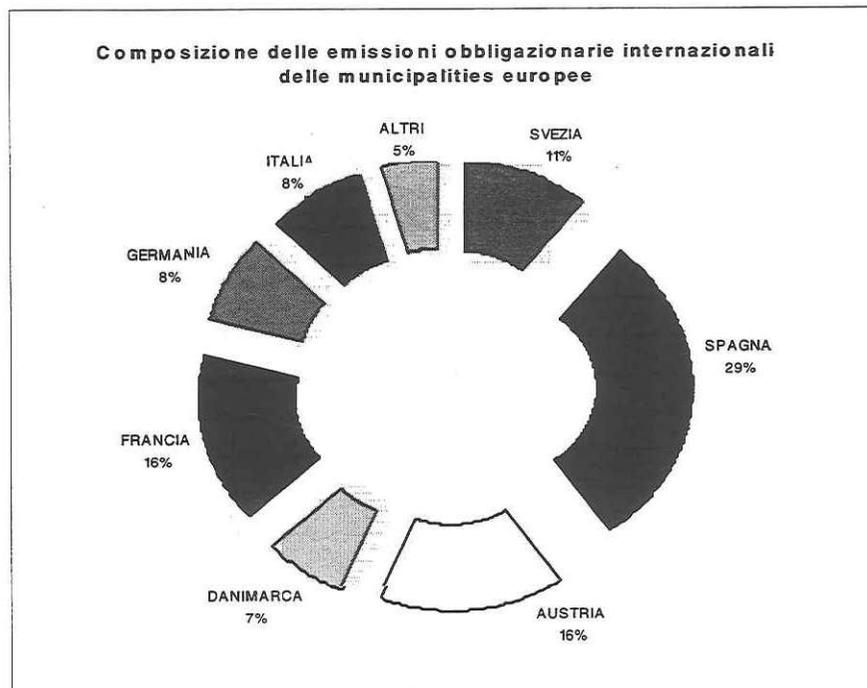
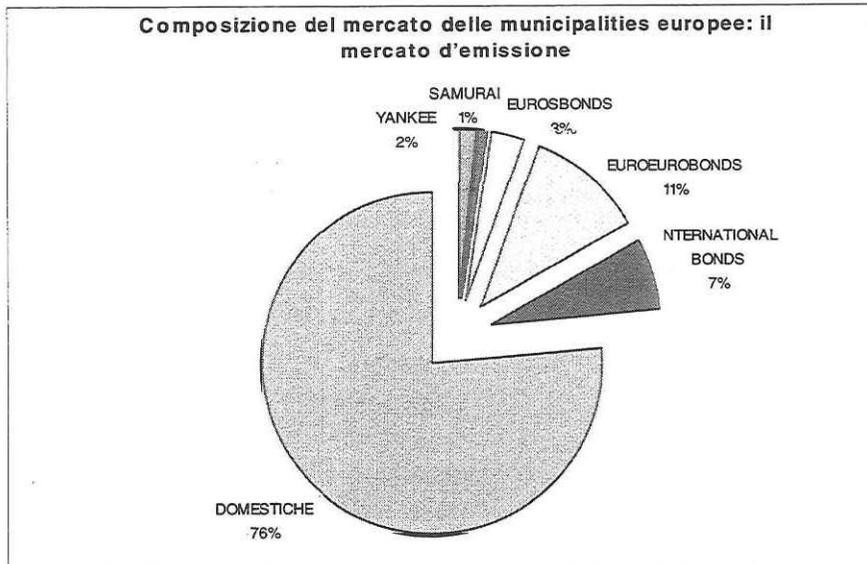


Tavola 6

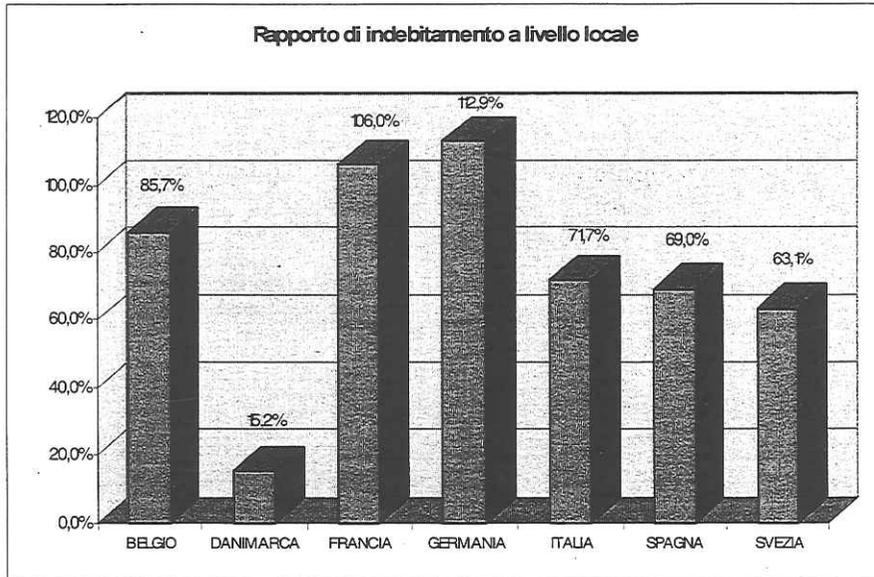


Tavola 7

