

Chiara GORETTI , Consigliere, Ufficio parlamentare di bilancio.

Ringrazio per l'invito a questo incontro, una immersione nella realtà per chi, come noi, nel lavoro quotidiano sui conti pubblici fa riferimento proprio a quell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni che, in un precedente intervento, è stato definito come una grandezza virtuale. Ricordo che l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni è il saldo di contabilità nazionale che include le entrate e le spese di tutti i soggetti che fanno parte delle pubbliche amministrazioni, contabilizzate secondo i criteri di competenza economica definiti da un regolamento europeo in modo uniforme per gli stati membri dell'Unione europea (SEC2010). Parlo di immersione nella realtà perché è infatti molto utile e importante per noi ricordare che dietro quei numeri virtuali e astratti ci sono attività amministrative dirette a fornire beni e servizi pubblici, quali assistenza, strade, scuole o ponti.

Tuttavia se è doveroso ricordare i beni e servizi realizzati a livello locale, è altrettanto utile rammentare che quel saldo, quel numero virtuale è alla base delle regole di bilancio europee nell'ambito della sorveglianza sovranazionale del Patto di stabilità e crescita; ed è anche (e forse soprattutto) oggetto di attenzione da parte di istituti internazionali, società di *rating*, rappresentanti di paesi esteri e di istituzioni finanziarie. Perché quel disavanzo, con il connesso debito pubblico accumulato negli anni, sono tra gli indicatori più analizzati per comprendere la finanza pubblica di un Paese, numeri su cui si concentra l'attenzione dei soggetti interessati a finanziarne il debito. L'Italia ha un debito che è oltre il 130 per cento del prodotto interno lordo, con un *rollover* di titoli di circa 400 miliardi di euro all'anno. Ogni anno il nostro Paese deve trovare soggetti e individui desiderosi di sottoscrivere un volume enorme di risorse per poter continuare a pagare stipendi, pensioni, medicinali, cantieri, ecc. E quegli operatori, per decidere se acquistare o no, leggeranno il Paese attraverso i numeri della contabilità nazionale. Ignorare quel saldo e il suo controllo sarebbe pertanto un modo altrettanto deleterio di trascurare le politiche pubbliche, gli obiettivi che esse hanno, i cittadini che ne beneficiano e le finanziano.

La discussione sulla destinazione degli avanzi di amministrazione delle autonomie territoriali, che dalle problematiche contabili del singolo ente ci porta alla complessità del saldo di contabilità nazionale, non può evitare di includere entrambe le prospettive, quella del singolo ente e quella del coordinamento della finanza pubblica nell'ambito di un vincolo di bilancio complessivo.

Passando alla discussione della sentenza della Corte Costituzionale n. 247 del 2017, farò una breve premessa per poi passare alla illustrazione di alcune implicazioni della sentenza stessa. Riprendendo alcuni temi già illustrati negli interventi precedenti, nella premessa vorrei richiamare alcune motivazioni della esistenza di un "doppio binario", di una dicotomia tra i criteri statistici utilizzati a livello europeo per la costruzione dei conti nazionali e quelli definiti per la gestione contabile degli enti. In precedenza è stato domandato se questa differenza esista solo in Italia. Ebbene no, è presente in tutti i Paesi europei sottoposti alla sorveglianza di bilancio. Il bilancio degli enti territoriali può seguire

criteri contabili diversi da paese a paese - di competenza giuridica, di cassa, di contabilità economica - ma il SEC 2010 è comune a tutti Paesi europei.

È utile però ricordare alcuni elementi specifici che caratterizzano l'esperienza italiana. Il "doppio binario" non nasce dalla recente legge sul pareggio di bilancio, ma è presente da parecchi anni nel nostro ordinamento, in particolare dall'introduzione alla fine degli anni Novanta del Patto di stabilità interno. Un secondo elemento va ricercato nel processo di consolidamento che ha caratterizzato l'Italia negli ultimi decenni, ben prima della grande recessione e della crisi dei debiti sovrani. Esigenze di consolidamento e controllo della finanza pubblica che emergevano in presenza di un debole sistema di finanza territoriale, con bilanci delle amministrazioni locali non adatti a consentire un reale controllo delle dinamiche di spesa. Si comprese, a un certo punto dell'esperienza italiana, che anche nella finanza locale il vincolo di bilancio non era limitativo dei comportamenti di spesa, quello che nel linguaggio anglosassone viene definito come *soft budget constraint*. A metà degli anni Novanta, il consuntivo per l'indebitamento netto della PA si chiuse con un significativo divario rispetto agli obiettivi, che fu ricondotto a un comportamento di extra spesa delle amministrazioni territoriali. Si decise di introdurre un nuovo strumento diretto a meglio garantire il controllo aggregato della spesa del sottosettore, il Patto di stabilità interno. Non vorrei qui fare la storia dello strumento (modificato ogni anno, allargato, ristretto, ecc.) ma è importante ricordare che il "doppio binario" nacque allora con la finalità precisa di consentire il controllo della finanza pubblica ai fini del consolidamento, a causa di un binario principale troppo debole per esercitare il coordinamento.

In molti paesi avanzati il sistema normale di controllo per la spesa delle amministrazioni territoriali consiste nel ridurre i trasferimenti o le risorse a disposizione; se il vincolo di bilancio "morde" e se i criteri di finanziamento sono chiari, la dotazione di risorse a disposizione di ciascun ente determina la dinamica della spesa. Questo è il modello "normale" per il coordinamento delle amministrazioni territoriali. Purtroppo questo schema non era applicabile nella realtà del nostro sistema. Uno dei motivi - menzionato in uno degli interventi precedenti - stava nel complesso sistema di determinazione delle competenze e della spesa, con funzioni pubbliche tutelate dalla Costituzione e indicatori di fabbisogno non sufficientemente definiti; spesso le entrate iscritte nei bilanci erano sovrastimate; si avevano regolazioni contabili azzardate. Si è avuta per anni la prassi dei ripiani ex post, con autorizzazione a contrarre mutui che consentivano, ex post, l'emersione di debiti fuori bilancio. Queste caratteristiche del sistema suggerirono di non fare affidamento sul binario principale, quello del bilancio contabile, e di indirizzare su un secondo binario le relazioni finanziarie tra centro e periferia, di introdurre il Patto di stabilità interno come strumento parallelo per il controllo dei conti.

Fatta questa premessa, per affrontare il tema dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, bisogna richiamare uno dei principali elementi di divergenza tra i criteri contabili utilizzati nei bilanci degli enti e per la costruzione dei saldi europei. Secondo il SEC2010, la spesa finanziata con risorse incassate negli anni precedenti (cioè con l'avanzo di amministrazione) produce lo stesso effetto sull'indebitamento netto delle PA di quella finanziata con debito. Questa considerazione è alla base delle soluzioni emerse

nell'ambito del tavolo tecnico che discuteva la legge rinforzata, in particolare della proposta di regolare nell'ambito delle intese, sia l'utilizzo dell'avanzo sia l'attivazione di nuovo debito. Si propose uno schema che metteva in comune per ciascun territorio le richieste di investimento, gli spazi di avanzo e le richieste di nuovo debito; in ciascun esercizio si immaginava la presenza di enti che producono avanzo o ripagano il debito, e per la stessa entità enti che effettuano spesa per investimento a valere sul proprio avanzo o con accensione di nuovo debito. Alla base di quelle proposte vi era il criterio del SEC: se l'utilizzo dell'avanzo o l'accensione del debito producono gli stessi effetti sul saldo, l'utilizzo dell'avanzo non poteva essere lasciato alla discrezionalità dell'ente ma doveva essere coordinato, programmato su base territoriale per evitare impatti negativi sulla finanza pubblica. Lo suggeriva la logica stessa del coordinamento tra soggetti che fanno parte delle PA e la cui somma consolidata di entrate e spese di competenza di ciascun esercizio doveva rimanere nell'ambito dei vincoli concordati.

Forse si sottovalutò la fattibilità di questa soluzione alla luce della differenza sostanziale delle due fonti di finanziamento nell'ambito dei bilanci degli enti. Forse il legislatore, nello scrivere le modifiche costituzionali, avrebbe potuto consentire anche la composizione di questi flussi su un piano interregionale, ovvero identificando un ruolo per lo Stato. Chi ha la prospettiva operativa forse conosce meglio le motivazioni che non hanno fatto partire le intese come erano state immaginate. Senza dubbio, l'esperienza ha dimostrato che il coordinamento regionale è molto complesso.

Mi sembra di cogliere dagli interventi precedenti che la riflessione oggi porti a superare l'istituto delle intese per gli avanzi, ma l'affermazione di una libertà da parte degli enti nell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (con l'abbandono dello strumento delle intese) dovrebbe accompagnarsi alla riflessione sugli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, ovvero di chi dovrà comprimere la propria spesa o aumentare le entrate per consentire all'altro di esercitare quella discrezionalità. Tenuto conto dei criteri del SEC2010, infatti, l'autonomia nell'utilizzo dell'avanzo da parte di un ente, implicherebbe, per rispettare il target di saldo complessivo, che qualcun altro compensi quel comportamento, creando spazio equivalente nell'ambito del saldo. Con piena libertà nell'utilizzo degli avanzi, il comportamento delle amministrazioni territoriali rappresenterebbe – ai fini del coordinamento - la variabile indipendente e il livello centrale sarebbe tenuto a compensare, con la propria dinamica di spesa ed entrata, il disavanzo corrispondente alla spesa finanziata con l'avanzo. Occorre peraltro ricordare che, anche nell'ipotesi estrema, non potrebbe comunque aversi una completa discrezionalità; affinché il livello centrale possa svolgere un ruolo di "cuscinetto" deve infatti avere contezza delle grandezze coinvolte, cioè di quanto avanzo l'intero comparto degli enti territoriali penserebbe di utilizzare in un dato esercizio. Anche una opzione della piena autonomia nell'utilizzo degli avanzi da parte degli enti non toglierebbe quindi, ai fini del coordinamento, l'esigenza che ciascun soggetto programmi e comunichi le proprie intenzioni.

La sentenza della Corte Costituzionale ci spinge quindi ad affrontare (e superare) questioni che erano note. Ricordo che già nel tavolo tecnico per la legge rinforzata si

discusse sul superamento del “doppio binario” e la RGS non era completamente convinta di imboccare in tempi rapidi questa strada, probabilmente per la preoccupazione – fondata – di non compromettere la capacità di controllo e coordinamento della finanza pubblica. E le misure adottate negli ultimi anni sui bilanci degli enti, con il decreto legislativo n. 118 del 2011, sono state dirette a porre le premesse per realizzare questo obiettivo, perché hanno avvicinato i due binari, quello contabile e quello delle regole di bilancio europee; è stato fatto un grandissimo lavoro di definizione di buone pratiche per la gestione prudentiale del bilancio, anche se mi pare di capire dagli interventi precedenti, che ce ne sia da fare altrettanto dal punto di vista operativo. Ma la direzione giusta è questa, avvicinare i bilanci alla realtà della buona pratica contabile.

Se un elemento tranquillizzante è rappresentato dall’inizio di un percorso di avvicinamento dei due binari, affrontare le implicazioni della sentenza della Corte presenta ancora rischi e ombre di un certo rilievo che possono essere affrontati distinguendo tre ambiti di questioni: la patologia, la fisiologia e la transizione.

La patologia è stata discussa in una serie di interventi precedenti, per cui farò qui solo una breve sintesi. Negli esercizi passati, una serie di decisioni legislative e di comportamenti amministrativi hanno portato (e continueranno a portare, se non modificati) alla formazione patologica di avanzi di amministrazione. In particolare, si fa riferimento al ritardo nel trasferire le risorse da parte dello Stato alle amministrazioni locali (con connessa difficoltà di completare le procedure di spesa entro l’anno) e alle modalità di definizione delle manovre di finanza pubblica. Entrambi gli aspetti non rappresentano esclusivamente una responsabilità del livello centrale, perché gli enti territoriali solitamente sono coinvolti in tutte le decisioni relative alla finanza locale. Il ritardo nell’assegnazione dei trasferimenti deriva spesso da lunghissime discussioni sui criteri di ripartizione, atto cui partecipano di solito attivamente, anche gli enti territoriali interessati. Il rinvio sarebbe quindi riconducibile a una mediazione politica che ha difficoltà a trovare una composizione tra aspettative diverse nella realtà del Paese. Qui faccio un appello che non dovrei fare, visto l’Ufficio che rappresento: forse occorre riscoprire il valore della semplicità, nel senso di rinunciare ad affidarsi ad analisi quantitative complesse per individuare i criteri di ripartizione, se questo affidamento implica un ritardo nella definizione dei criteri di riparto. Si adottino parametri semplificati, si utilizzino le anticipazioni in modo costruttivo, si individuino insomma strumenti tali da garantire che gli enti abbiano tempestivamente la disponibilità delle proprie risorse. A questo aggiungo un ulteriore auspicio: la programmazione di finanza pubblica sia in linea con quanto indicato nella legge di contabilità, cioè si individui il volume di risorse per le amministrazioni territoriali nell’ambito del DEF, cioè 8 mesi prima l’inizio dell’esercizio. In sintesi, si dovrebbe perseguire un unico obiettivo: mettere a disposizione degli enti le risorse entro il 31 gennaio di ciascun anno. Questo succede normalmente negli altri Paesi.

Il secondo elemento è inerente alle manovre di finanza pubblica. Senza entrare in troppi dettagli, alcune recenti manovre prevedevano la riduzione di trasferimenti che non sarebbero mai stati impegnati dagli enti e contestualmente chiedevano a quegli enti l’esposizione di un avanzo. Così facendo, si riuscivano a evitare manovre correttive più

dolorose. Queste modalità di intervento sono molto discutibili e poco trasparenti. Immagino che anche su questo ci fosse l'accordo di tutti e anche in questo caso occorrerebbe avere il coraggio di un deciso cambiamento. Si dovrebbero avere discussioni chiare e trasparenti, anche dure, sui contributi che ciascuno comparto, ciascun ente è chiamato a dare alla finanza pubblica complessiva, ma evitare di ricorrere a strumenti opachi con implicazioni negative sulle gestioni successive. La sentenza della Corte Costituzionale di cui stiamo discutendo contiene del resto anche un importante appello alla trasparenza dei bilanci pubblici, come valore nei confronti dei cittadini.

Negli interventi precedenti si è parlato assai di bilanci non veritieri, "non coperti". Anche su questo tema occorre una maggiore condivisione della necessità di un cambiamento. È una esigenza presente anche a livello nazionale, dove spesso il dibattito tra le forze politiche nasconde ai cittadini la realtà e le compatibilità del nostro bilancio pubblico. In precedenza è stata discussa la proposta di accelerazione dell'entrata a regime del decreto legislativo 118 del 2011 in tutte le sue parti, rafforzando i controlli della Corte dei Conti e delle ragionerie. Per ottenere il risultato dei bilanci veritieri non bastano però i controlli, ci deve essere anche la collaborazione di chi è dall'altra parte, di chi gestisce.

Questa è la patologia, passiamo alla fisiologia. Se anche avessimo la bacchetta magica che risolvesse le questioni che ci vengono dal passato, rimarrebbe sempre la coesistenza di regole di bilancio per l'intera PA basate sul SEC2010 e di una discrasia tra queste regole e quelle contabili degli enti territoriali. Occorre quindi valutare quali siano le condizioni per (e le implicazioni per) l'abbandono del "doppio binario". C'è chi sostiene che in media, i disallineamenti si annullerebbero, non creando problemi al coordinamento complessivo della finanza pubblica. Ovviamente fino a che non si risolverà la patologia e non completeremo la transizione, non si può sapere con certezza se la fisiologia è sana e se può essere lasciata a se stessa. Laddove si rilevasse che è sostanzialmente corretta la tesi di chi sostiene che i disallineamenti in media sarebbero nulli, non ci sarebbero dubbi nell'imboccare decisamente la strada del binario unico. Tuttavia penso che occorra un elemento di cautela fino a che non si abbia maggiore evidenza della correlazione tra comportamenti individuali ed equilibrio complessivo dei conti. Pensiamo ad esempio a un momento di favorevole ciclo economico con una accelerazione delle entrate nei bilanci; gli enti potrebbero trovarsi nella situazione di non avere progetti pronti e quindi molti enti finirebbero per accumulare avanzi di amministrazione. Negli anni successivi si avrebbe quindi la probabilità di una accelerazione simultanea nella realizzazione degli investimenti, con risultati che si allontanerebbero dalla media della realizzazione normale. Ci piacerebbe immaginare il superamento della patologia, momento che vedo ancora un po' lontano, e la soluzione delle questioni legate alla transizione, di cui parlerò tra breve, per attestarsi su un comportamento fisiologico. Ma per decidere l'assetto a regime in un quadro di controllo dei conti, le informazioni sulle dinamiche fisiologiche del comportamento di un grande numero di enti appaiono ad oggi troppo limitate.

Infine c'è il tema della transizione, cioè del volume degli avanzi attualmente presenti nei bilanci degli enti e che potrebbero essere mobilizzati in seguito alla sentenza della Corte, aspetto approfondito nel *Focus* che è stato pubblicato dall'Upb. Il lavoro propone un

esame dei bilanci provvisori dell'esercizio 2016 fatta in termini meccanicistici, cioè non tenendo conto di una serie di elementi di veridicità nell'ambito dei bilanci stessi. Le somme di cui parliamo, tra avanzi liberi e vincolati (anche vincolati da trasferimenti pregressi, sia da investimento, sia correnti), si aggirano attorno ai 16 miliardi di euro. Concedere la libertà di utilizzo di somme di tale entità prima di essere sicuri della veridicità di questi avanzi, è un po' ambizioso e forse irresponsabile. In fondo la stessa Corte Costituzionale ha parlato di avanzi accertati e non darei una interpretazione strettamente contabile del termine. Molti interventi precedenti hanno evidenziato la necessità di una grandissima cautela prima di consentirne l'utilizzazione, solo per fare un esempio elementi di criticità nei rapporti con le partecipate o con i fornitori. In questo senso mi sento di apprezzare la circolare della Ragioneria, che ha comunque confermato i criteri normali di gestione del bilancio.

Una volta completato il lavoro di pulizia degli avanzi di amministrazione attualmente nei bilanci degli enti, rimarranno somme in alcuni bilanci che sono il normale risultato di una buona e prudente gestione. Le modalità per consentire lo smaltimento di questi avanzi è una sorta di eredità lasciata al futuro Governo. Voglio sottolineare quanto la soluzione della problematica richieda una scelta politica. In uno dei documenti distribuiti per la discussione si afferma che gli effetti della eventuale libertà di utilizzo degli avanzi è riassorbibile nei tendenziali. C'è un ampio margine di ambiguità in questa affermazione che deve essere qualificato. Se come discusso in precedenza, la libertà di utilizzo peggiora i tendenziali di finanza pubblica, con la dizione "riassorbibile nei tendenziali" si intende che i tendenziali devono peggiorare o rimanere invariati? Nel primo caso si avrebbe un ampliamento del disavanzo delle amministrazioni pubbliche che va ovviamente coordinato con il programma di riduzione del debito, nel secondo caso qualche altra funzione pubblica dovrebbe essere ridotta, oppure deve essere aumentata una entrata. Si tratta in ogni caso di opzioni di competenza politica.

Soluzioni quindi da inserire nel coordinamento delle pubbliche amministrazioni, prima con la definizione del saldo programmatico, poi con l'ordinazione delle priorità dell'azione pubblica sulla base di una serie di criteri oggi riferimento delle politiche pubbliche (l'equità, la solidarietà, i beni pubblici). Una volta chiarito quanto spazio ha a disposizione ciascun sottosettore o comparto sarà compito (ancora una volta) della scelta politica degli enti che vi fanno parte ripartire lo spazio fruibile. In presenza di un vincolo di bilancio, il perseguimento degli obiettivi dell'azione pubblica possono essere in conflitto tra loro o far emergere tensioni con principi di ragionevolezza di scelta. Ad esempio la determinazione nel consentire agli enti virtuosi (che hanno avuto una gestione prudente e responsabile dei propri bilanci e dovrebbero giustamente essere premiati) di utilizzare liberamente e integralmente i propri avanzi, limiterebbe lo spazio finanziario a disposizione per consentire ad altri enti, meno virtuosi, un cambiamento verso un bilancio più veritiero senza compromettere le prestazioni pubbliche ai cittadini.

In conclusione, la transizione verso una libera utilizzazione degli avanzi di amministrazione non può non confrontarsi con le altre priorità pubbliche, primo di tutto il consolidamento della finanza pubblica, ma anche il divario di ricchezza e di capacità amministrativa che

caratterizza gli enti territoriali, la cui riduzione è uno dei valori alla base dell'unità nazionale.