

Il Patto in Comune

di Massimo Bordignon e Maria Flavia Ambrosanio

Le ragioni del governo

Nel discuterne, conviene concentrare l'attenzione sui soli comuni. Le regole per le regioni sono infatti in parte diverse (in particolare, mantengono per il 2007 i vincoli sulla spesa), mentre le province sono state singolarmente beneficiate dalle riforme degli ultimi anni, ragione non ultima del loro minor grado di conflittualità.

Gli argomenti di critica dei sindaci alla finanziaria sono sostanzialmente due. C'è "l'argomento Cofferati" che denuncia il fatto che con la finanziaria il governo ha preso la parte di Robin Hood, lasciando ai comuni quella dello sceriffo di Nottingham, costretto (dallo stesso Robin Hood) a tassare di più i cittadini per offrire i servizi. C'è poi "l'argomento Chiamparino", secondo il quale anche se i sindaci utilizzassero a pieno i nuovi spazi tributari loro concessi, non sarebbero comunque in grado di finanziare i servizi.

La sostenibilità macro dei sacrifici

Sul primo argomento, qualche ragione i sindaci ce l'hanno. Dei quattro comparti di spesa su cui il Dpef preannunciava interventi strutturali – pubblico impiego, previdenza, sanità e enti locali - gli interventi sui primi due, di stretta competenza statale, sono stati rinviati al prossimo anno, mentre si è intervenuti su Sanità e Enti locali. Inoltre, mentre con le Regioni si è trovato un accordo, almeno sulla Sanità, non così è avvenuto per i comuni.

Il secondo argomento però non sembra fondato, almeno per l'aggregato. Ai comuni si richiede un miglioramento dei saldi di 2,2 miliardi di Euro; in cambio però il governo mette sul tappeto la possibilità di un incremento della addizionale Irpef comunale fino allo 0,8% (+0,3% rispetto allo 0,5% offerto in precedenza), la possibilità di istituire tributi di scopo (imposte straordinarie e temporanee sulla base Ici), una tassa di soggiorno, miglioramento nell'accesso ai fondi, oltre che la gestione autonoma del catasto. Anche concentrandosi solo sulla prima imposta, e anche supponendo che un comune abbia esaurito in passato tutti gli spazi pre-esistenti sull'Irpef, lo 0,3% di addizionale in più vale quasi 3 mld di euro, più che compensando in media il sacrificio richiesto.

Naturalmente, questa è la storia del pollo di Trilussa; il fatto che la manovra sia sicuramente sostenibile per l'aggregato non significa che lo sia per il singolo comune.

La distribuzione dei sacrifici

Per discuterne, è necessario spiegare come viene calcolato l'onere del riequilibrio richiesto a ciascun comune (sopra ai 5000 abitanti), concentrandoci per semplicità sul solo 2007. Il riequilibrio per ciascun comune è la somma algebrica di due elementi. In primo luogo, si chiede ai comuni di ridurre del 50% nel 2007 il disavanzo di cassa medio registrato nel triennio 2003-2005. Ciò significa che ciascun comune deve ridurre le spese o aumentare le entrate in modo tale da garantire un miglioramento nel saldo di bilancio (sia per la cassa che per la competenza) pari al 50% del disavanzo annuale medio nel periodo 2003-05. Per definizione, questa correzione non riguarda i comuni in avanzo nel periodo considerato. Il secondo elemento è invece universale, e richiede a tutti i comuni di migliorare il saldo di bilancio in misura pari al 3,4% dei pagamenti correnti effettuati in media nel periodo 2003-05. A sua volta, questa percentuale viene determinata in modo da garantire per il complesso dei comuni una riduzione pari alla metà del disavanzo di cassa registrato in media dai comuni nel 2003-05. In altri termini, la manovra si propone di eliminare del tutto il disavanzo di cassa registrato dal complesso dei comuni già nel 2007; metà di

quest'aggiustamento è attribuito agli stessi comuni in disavanzo; l'altra metà a tutti i comuni (compresi dunque sia quelli in avanzo che in disavanzo), in una misura direttamente proporzionale alla propria spesa corrente.

Le ragioni dei comuni

Le ragioni del governo nella costruzione del Patto di Stabilità interna sono dunque comprensibili, ma non per questo prive di controindicazioni. Non è del tutto ovvio per esempio perché si debba necessariamente privilegiare la spesa in conto capitale a fronte di quella corrente. Con la spesa corrente si finanziano molti servizi ai cittadini, mentre viceversa si possono sprecare i soldi anche investendo in opere inutili. Si sarebbe potuto individuare un indicatore più oggettivo per il riparto dell'onere tra i comuni. Una giustificazione della scelta del governo può essere il voler evitare che i comuni, messi alle strette, riducano la spesa in conto capitale più che quella corrente, in genere più difficile da controllare sul piano politico.

In secondo luogo, mentre la spesa corrente è sicuramente più stabile di quella in conto capitale, anche questa varia considerevolmente per periodi, per dimensione territoriale dei comuni e per singoli comuni. La tabella 1, costruita a partire dai dati di bilancio dei comuni capoluogo per il periodo 1998-2001 illustra, per esempio, che i comuni più grandi spendono molto di più di quelli più piccoli, e che vi sono variazioni consistenti per periodi anche lunghi tra comuni. Ciò significa che il 3,4% di riduzione della spesa corrente uniforme tra comuni può generare variazioni molto consistenti in termini di onere di aggiustamento, pari a quasi il 100% nel nostro campione in termini pro capite.

In terzo luogo, l'indicatore suscita qualche perplessità, anche supponendo che l'obiettivo sia quello di incentivare la spesa in conto capitale. Per esempio, è ben possibile che un comune, pur presentando lo stesso saldo di un altro, spenda più di quest'ultimo sia per la spesa in conto corrente che per quella in conto capitale. In questo caso, il primo comune è sottoposto ad un aggiustamento maggiore del secondo, senza che ne sia del tutto chiara la giustificazione teorica.

Tabella 1

Spese correnti per classi di popolazione, pagamenti

(comuni capoluogo; euro pro capite)

Classi di popolazione	1998	2001	Variaz. %
meno di 50.000	651	759	+16,6
da 50.000 a 70.000	590	663	+12,4
da 70.000 a 100.000	699	773	+10,6
da 100.000 a 200.000	696	795	+14,2
da 200.000 a 500.000	802	966	+20,4
oltre 500000	819	1051	+28,3
	687	793	+15,4

La sostenibilità individuale dei sacrifici

La tabella 2 suggerisce invece qualcosa sull'ordine di grandezza dell'aggiustamento imposto in media a ciascun comune. Poiché la spesa corrente è circa il 75% della spesa complessiva di un comune, e poiché è presumibile che la spesa complessiva dei comuni tra il 2004 e il 2006 sia

cresciuta almeno in misura pari al tasso di inflazione cumulato nel biennio, ciò significa che l'aggiustamento richiesto nel 2007 rispetto al 2006 sia in media per i comuni attorno al 2,4% della propria spesa complessiva (i.e. 0.034 per 0.70). Cioè in media, solo per la componente relativa alla spesa corrente, ciascun comune deve ridurre la propria spesa o aumentare i propri tributi nel 2007 per una percentuale pari a circa il 2,4% della spesa complessiva del 2006. Si osservi che, per costruzione, per i comuni in disavanzo, questo aggiustamento in media deve essere almeno pari al doppio di questa cifra (sarebbe esattamente uguale al doppio se tutti i comuni fossero in disavanzo, mentre in realtà molti sono in avanzo).

Un aggiustamento attorno o superiore al 5% del bilancio anno su anno non è uno scherzo per nessun governo. Si tenga conto che l'aggiustamento previsto dalla finanziaria per il complesso del settore pubblico (i 15 mld di euro destinati alla riduzione dell'indebitamento netto) rappresenta solo circa il 2,4% della spesa pubblica. Questo aiuta a comprendere le forti critiche avanzate dai sindaci alla legge finanziaria. Mentre in media, con l'ampliamento della addizionale Irpef, ciascun comune ha sicuramente risorse sufficienti per finanziare l'aggiustamento richiesto, per un comune in disavanzo, soprattutto se caratterizzato da elevati livelli di spesa corrente, il riequilibrio richiesto è veramente elevato, difficilmente raggiungibile solo con tagli alla spesa e in particolare alla spesa corrente.

Tabella 2

Risparmi di spesa per classi di popolazione

(comuni capoluogo; euro pro capite; simulazione 1999-2001)

	Tutti i comuni	Popolazione <50.000	Popolazione tra 50.000 e 100.000	Popolazione tra 100.000 e 300.000	Popolazione >300000
n. osservazioni	101	20	42	29	10
Media	25,3	24	23	26,1	33
Mediana	24,4	24	23	25,8	34
Massimo	46	33	30	46	38
Minimo	11	16	11	18	21
Standard deviation	5,4	4	4	5,5	5,3

L'efficacia delle sanzioni

In una manovra che impone un riequilibrio così forte, il sistema sanzionatorio gioca un ruolo fondamentale nell'incentivare e garantire il rispetto degli impegni. Sfortunatamente, questo è probabilmente l'elemento più debole dell'intero meccanismo proposto. Per i comuni che dovessero disobbedire al Patto, si prevede come sanzione un incremento automatico dello 0,3% dell'addizionale comunale sull'Irpef, a carico dei cittadini residenti nel comune inadempiente, risorse, sembra, che sono poi incamerate nel bilancio dello stesso comune. Ci sono almeno due problemi con questa formulazione. Primo, la sanzione scatta per qualunque violazione del Patto, indipendentemente dall'entità della violazione stessa. Questo non solo non è ragionevole (davvero vogliamo punire i comuni che sfondano di un euro come quelli che sfondano di 100 milioni di

euro?), ma può avere anche effetti controproducenti. Se un comune è punito nello stesso modo sia se viola il patto di un euro, sia se lo fa per 100 milioni di euro, perché dovrebbe limitarsi a sfondare solo per un euro? Secondo, e ancora più preoccupante, sono i cittadini, piuttosto che il sindaco, ad essere puniti per la violazione del Patto; la "punizione" per il sindaco arriva, se e solo se, a fronte dell'incremento dell'addizionale, i cittadini non lo rieleggono più in futuro o ne puniscono la parte politica. Un po' poco.

E' necessario rendere la sanzione commisurata al danno (come nel caso delle regioni, dove è previsto che le addizionali crescano quanto necessario per finanziare i disavanzi sanitari), e penalizzante anche per i governanti e non solo per i governati (come nel caso delle regioni, dove è prevista una perdita di sovranità sulla sanità per le regioni inadempienti). Se non si possono "commissariare" tutti i comuni inadempienti, si può perlomeno pensare a strumenti alternativi. Più che ai soliti vincoli sulle assunzioni, spesso rivelatesi inefficaci e controproducenti in passato, si può pensare a meccanismi premiali. Per esempio, perché non rendere alcuni dei nuovi spazi di autonomia offerti ai comuni (per esempio, sul catasto o sui tributi di scopo) accessibili solo ai comuni adempienti?