

## SPORTELLO CASSA I vincoli

Il mix fra «competenza mista» (dal 2008) e i tagli di Tremonti spingono al rinvio della spesa

# Così il Patto frena i pagamenti

Nel 2010-2011 previsto un calo di investimenti nei Comuni di 900 milioni

DI ALESSANDRO ARONA

**L**a doppia stretta impressa da Tremonti nel corso del 2009 sui bilanci degli enti locali avrà come effetto una riduzione della spesa dei Comuni per investimenti di 900 milioni di euro nel biennio 2010-2011, pari al 6% in meno rispetto ai 15.140 milioni dello scorso anno, il 10% in meno rispetto al 2007.

Una riduzione «di cassa», cioè delle erogazioni monetarie alle imprese per i lavori in corso, il che significherebbe dunque innanzitutto una ulteriore tendenza a ritardare i pagamenti. Ma l'effetto, a causa della norma del decreto legge 78/2009 sulla responsabilità dei ragionieri delle PA, sarà anche una frenata nell'avvio di nuove opere.

Sono queste le previsioni dell'Iffel, Istituto per la finanza e l'economia locale, fondazione senza fini di lucro costituita dall'Ance nel 2006. Ma per capire come si arriva a queste conclusioni è bene fare un passo indietro.....

### I BILANCI LOCALI

I bilanci dei Comuni sono «di previsione», fatti a inizio anno, e considerano per la parte «Entrate» gli «accertamenti» che ci saranno nell'anno, e per le «Spese» gli «impegni». Per quanto riguarda le opere pubbliche, di conseguenza: 1) nelle entrate figurano i trasferimenti di capitale (distinti da quelli per spese correnti) da Stato, Regione o altri enti, e/o le entrate derivanti da accensione di prestiti; 2) nelle spese, al titolo IV Spese in conto capitale, si contabilizza l'intero costo dell'opera nell'anno dell'impegno (all'atto di approvazione del progetto definitivo), mentre al titolo III Spese per rimborso prestiti compaiono le rate annuali di rimborso di mutui o altri finanziamenti.

A fine anno, poi, i Comuni devono redigere il Rendiconto, che è costruito per «cassa», cioè registra le riscossioni per quanto riguarda le entrate e i pagamenti per quanto riguarda le spese. Per le opere pubbliche, nel rendiconto (parte spese) figurano i pagamenti effettuati. Dunque se l'opera costa 100, nell'anno di avvio mettono 100 nel bilancio di com-

petenza e ad esempio 20 (le spese del primo anno) nel rendiconto di cassa.

### TETTO AI MUTUI

A prescindere dal Patto di stabilità, in base al testo unico degli enti locali i Comuni hanno un limite alla possibilità di indebitarsi: gli interessi non devono superare, su base annua, il 15% delle entrate correnti.

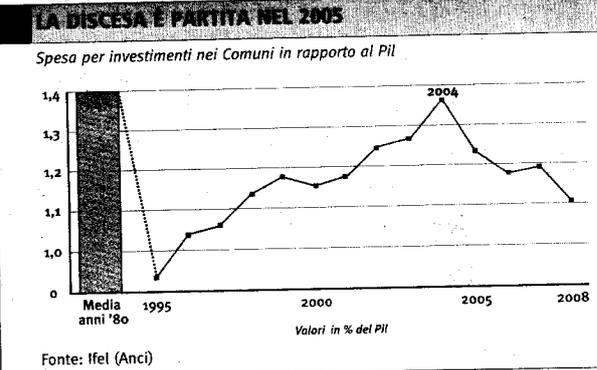
### IL PATTO DI STABILITÀ

Il Patto di stabilità interno degli enti locali è stato introdotto nel 1999 (1° Governo Prodi) per controllare la spesa degli enti locali ai fini del raggiungimento dei parametri di Maastricht. Il Patto «interno» si applica a tutti gli enti territoriali, esclusi i Comuni con meno di 5.000 abitanti, e consiste da una parte in un «metodo di calcolo», cioè le regole che stabiliscono quali valori del bilancio vanno considerati, e dall'altra in «obiettivi», cioè quale risultato si impone ai Comuni di perseguire. Il metodo è cambiato molte volte dal 1999 a oggi, e gli obiettivi sono fissati annualmente dalla legge finanziaria: una vera Babele, che da oltre dieci anni impedisce agli enti locali di fare vera programmazione a oltre un anno.

### SALDO, TETTI, SALDO

Nel periodo 1999-2004 il Patto veniva calcolato come «saldo» tra entrate e uscite, con clausole via via mutevoli (ad esempio nella prima versione si escludevano dal calcolo i trasferimenti statali e le spese in conto capitale e per interessi, dunque il Patto non aveva effetti sugli investimenti), mentre gli obiettivi erano a seconda degli anni il miglioramento o la stabilizzazione di tale saldo. Nel 2005-2006, invece, l'obiettivo del Patto è diventato solo il controllo della spesa, fissando dunque tetti, uno per la competenza e uno per la cassa, differenziati in base alla spesa storica dei vari enti: è il periodo delle polemiche per una regola che favorisce chi ha speso molto prima e penalizza chi ha speso meno, e che prescinde dal livello delle entrate. «I tetti di spesa», spiega Silvia Scozzese, direttore scientifico dell'Iffel - portavano a enormi residui, accumuli di avanzo».

Nel 2007 si torna dunque ai saldi, sia di competenza che



di cassa, con i relativi obiettivi di riduzione annuale.

### PATTO, LE REGOLE OGGI

Le regole cambiano per l'ultima volta con la Finanziaria 2008 (governo Prodi), e restano valide tutt'oggi. Il saldo che conta ai fini del Patto (si veda lo schema qui sopra) è uno solo, di «competenza mista»: si conteggiano le entrate correnti di competenza e le entrate in conto capitale di cassa (escluse le entrate da debito, che non vengono considerate entrate); nelle uscite si contano quelle correnti di competenza e quelle in conto capitale di cassa (anche in questo caso senza contare le spese da rimborso prestiti). È stato un tentativo, spiegato all'Iffel, di rendere gli obiettivi del Patto più coerenti ai vincoli europei.

Alcuni alleggerimenti al Patto sono tuttavia arrivati dal decreto legge 2/2010, convertito il 23 marzo: in particolare non si calcolano le spese, correnti e in conto capitale, provenienti da risorse dell'Unione europea.

### EFFETTO SULLE OPERE

Per gli investimenti, in

particolare, conta solo la cassa, dunque non c'è il rischio che avviando una nuova opera si debba contabilizzare in un solo anno l'impegno di competenza, cioè il costo a vita intera, che potrebbe far «sballare» i conti. L'effetto di questa nuova regola rischia però di essere perverso: un Comune può cioè avviare con più «leggerezza» una nuova opera (ferma restando la regola del 15%), ma poi gli effetti si scaricano sugli esercizi futuri, con il rischio che possano i pagamenti a far sfiorare il Patto, o che per cause esterne (riduzione delle entrate o inasprimento degli obiettivi annuali del Patto) si debba ridurre proprio i pagamenti di cassa per rientrare nel Patto. Insomma, è proprio questa nuova regola, in vigore dal 2008, una delle cause dei ritardi nei pagamenti degli enti locali per le spese di investimento! «In realtà», precisa Silvia Scozzese - il ritardo nei pagamenti non è dovuto alla regola in sé, ma soprattutto all'entità della manovra di correzione imposta dal 2009 in poi: un miglioramento del saldo di quattro

miliardi in tre anni non può essere realizzato con ottimizzazione della spesa corrente, ma solo attraverso il blocco degli investimenti».

### IL DL 78/2009

«Nel Testo unico - spiegano all'Iffel - esistono già norme di buona condotta contabile che impongono di verificare l'impatto di una nuova opera sui bilanci futuri, e dunque di non avviarla se poi prevedi di sfiorare il Patto negli anni futuri». Il Governo, inoltre, con il decreto legge «sviluppo» dell'estate scorsa, il DL 78/2009, all'articolo 9, comma 1, punto 2, ha stabilito che «al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica», con conseguenti responsabilità disciplinare e amministrativa. Un fine «nobile», dunque, ma - spiega l'Iffel - con effetti perversi: «si è

creata una specie di sindrome della firma da parte dei ragionieri capi, con l'effetto di frenare moltissimo l'avvio di nuove opere, anche oltre il necessario».

### I TAGLI DEL 2009

L'altra misura «depressiva» del Governo (in senso economico) sui bilanci degli enti locali era nella stessa Finanziaria 2009: mentre nel 2008 l'obiettivo del Patto era la semplice stabilizzazione del deficit complessivo, per i Comuni 2 miliardi di euro (su un totale di spese pari a 64,8 miliardi nel 2007), per il 2009 l'obiettivo era una riduzione complessiva di 1,3 miliardi (tali obiettivi sono poi articolati Comune per Comune in base a vari parametri). «Si pensava di arrivare a 700 milioni di deficit, dunque - spiega l'economista Salvatore Parlatto, consulente dell'Iffel - ma il 2008 è andato molto meglio del previsto, il deficit è stato di 1,119 miliardi; dunque la riduzione di 1,3 ha portato nel 2009, secondo i nostri calcoli, a un avanzo di 300 milioni di euro, nello stesso anno in cui l'indebitamento complessivo della pubblica amministrazione, il deficit ai fini Maastricht, è passato da 43 a 80 miliardi di euro».

### GLI INVESTIMENTI

Nel suo ultimo rapporto l'Iffel fa notare che i vincoli sempre più stringenti del Patto da una parte e la riduzione dell'autonomia tributaria dall'altra (abolizione Ici prima casa) hanno fatto sì che la riduzione del disavanzo sia stata prodotta in gran parte con tagli agli investimenti, la parte più comprimibile del bilancio.

Gli investimenti dei Comuni, infatti (si veda il grafico in prima pagina), dopo essere saliti negli anni Novanta (recuperando il minimo storico del 1992), fino ai 16.651 milioni del 2004, hanno poi preso un trend di discesa, fino ai 15.216 milioni del 2009. Per il 2010 l'Iffel prevede un calo di 457 milioni (-3%) e nel 2011 di 443 milioni (-3%), in tutto 900 milioni in due anni. Dal 2007 al 2011 ci sarebbe un calo di 1.582 milioni, il 10% in meno del dato di partenza, e dal 2004 un calo di 2.335 milioni di euro (-14%). ■