



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

---

## PAREGGIO DI BILANCIO E FEDERALISMO INTERNO: QUALI PROSPETTIVE?

*Simone Pellegrino e Stefano Piperno \**

---

**4 dicembre 2012** - Il Trattato sul *Fiscal Compact* prevede (art. 3) una regola fondamentale per i conti pubblici: il pareggio di bilancio. Tale regola è stata recepita a livello costituzionale in Italia con la L.C. 20 aprile 2012 n. 1. È una novità di non poco conto, che riguarda la Pubblica Amministrazione nel suo complesso e che, di conseguenza, avrà ripercussioni anche sulle regole di bilancio per gli Enti territoriali.

La preesistente regola in base alla quale l'indebitamento netto (il saldo che misura l'equilibrio tra entrate e spese) non poteva eccedere il 3 per cento del prodotto interno lordo era stata fissata basandosi sulla media degli investimenti pubblici rispetto al PIL nel ventennio precedente l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Si voleva pertanto salvaguardare la cosiddetta *golden rule*, la regola che consente di finanziare in disavanzo solo le spese di investimento. Oggi la nuova regola (definita ugualmente come *golden rule*) le mettono in discussione non consentendo più un indebitamento netto negativo anche a fronte di investimenti.

Se la crescita del prodotto interno lordo non è sostenuta, un disavanzo del 3 per cento non consente infatti di tenere sotto controllo il rapporto debito pubblico / PIL. È proprio quello che è successo, in media, in Europa nell'ultimo ventennio: il debito pubblico è aumentato dal 70 all'82 per cento tra la seconda metà degli anni 90 e oggi.

Il pareggio di bilancio consente invece di non creare nuovo debito. Per centrare l'obiettivo del pareggio di bilancio, la rigidità della spesa corrente, e la difficoltà del sistema politico (centrale e locale) di porre in essere riforme strutturali dirette a contenerla, non potranno però che ripercuotersi negativamente sul livello degli investimenti pubblici e della pressione fiscale. In Italia la spesa per investimenti è già costantemente diminuita nel periodo 1990-2011, passando dal 3,2 per cento del PIL al 2 per cento. In cifre assolute la caduta degli investimenti delle amministrazioni locali in termini reali tra il 2004 e il 2011 è stata pari al 30 per cento. La pressione fiscale nell'ultimo quinquennio è invece aumentata, e questo *trend* proseguirà probabilmente anche nel prossimo biennio.

La riduzione della spesa per investimenti e l'aumento della pressione fiscale determinano a loro volta ripercussioni negative sul tasso di crescita economica, e quindi richiedono ulteriori aggiustamenti di bilancio. Per evitare lo sviluppo di questo circolo vizioso occorre che la regola del pareggio di bilancio sia diversificata per livelli di governo, obiettivo che può essere raggiunto solamente rafforzando il processo di decentramento politico e fiscale. Vediamo perché esaminando tre indicatori: 1) il rapporto tra la quota di indebitamento locale e l'indebitamento della PA; 2) la quota di spesa per investimenti degli Enti locali rispetto al totale della spesa per investimenti; 3) la quota di spesa per investimenti degli Enti locali rispetto al totale della spesa degli Enti locali.

Il primo indicatore, la quota di indebitamento locale sull'indebitamento complessivo della PA, risulta molto bassa: oggi siamo intorno al 10 per cento, in diminuzione rispetto ai valori leggermente più elevati registrati tra la fine degli anni 90 e la prima metà del decennio successivo. Tuttavia, la quota di investimenti effettuata dagli Enti territoriali rispetto al totale degli investimenti della PA (secondo indicatore) nel periodo 1990-2011 risulta assai elevata, oscillando tra il 70 e l'80 per cento. Il terzo indicatore, la quota di spesa per investimenti degli Enti locali rispetto al totale della spesa degli Enti locali, mostra una sensibile riduzione nel periodo considerato, passando dal 14,6 per cento del 1990 al 9,4 per cento del 2011.

Se si vuole mantenere un adeguato livello di investimenti pubblici, garantendo comunque il rispetto dei vincoli europei, occorre dunque consentire agli Enti territoriali un indebitamento netto positivo, anche maggiore rispetto ai livelli che si registrano attualmente. Tale disavanzo locale, legato alle spese di investimento per rispettare la vera *golden rule* prevista dall'art.119 della Costituzione, dovrebbe essere controbilanciato da un adeguato accreditamento netto del comparto delle amministrazioni centrali o usufruire delle deroghe al vincolo di pareggio di bilancio previste nella legge costituzionale per lo Stato per tenere conto del ciclo economico e fronteggiare eventi eccezionali. Gli effetti negativi del ciclo economico si ripercuotono infatti pesantemente sulla finanza degli enti territoriali attraverso la riduzione delle entrate proprie e in compartecipazione e l'aumento delle spese legate agli ammortizzatori sociali. Ciò genera effetti pro-ciclici della finanza decentrata nelle fasi recessive in assenza di interventi compensativi dello Stato. È esattamente quello che è avvenuto negli ultimi anni e che rischia di aggravarsi con le nuove regole di bilancio generando un circolo vizioso tra consolidamento fiscale e sviluppo.

Il legame tra federalismo e *Fiscal Compact* dovrebbe essere pertanto visto anche alla luce delle ripercussioni sugli investimenti pubblici delle amministrazioni locali, garantendo anche per queste una *golden rule* che tenga conto delle fasi avverse del ciclo economico e che ponga le basi per un maggior tasso di crescita in futuro. La legge "rinforzata" attuativa dell'art. 5 della L.C. n.1/2012 (da approvare entro il 28 febbraio 2013), in cui questi aspetti dovrebbero essere regolati, sarà il banco di prova per capire se il progetto di federalismo fiscale è ancora vivo nel nostro Paese.

\* Simone Pellegrino è *Ricercatore di Scienza delle Finanze, Dipartimento di Scienze Economico-Sociali e Matematico-Statistiche, Università degli Studi di Torino*

Stefano Piperno è *Vice Direttore - Responsabile Area di ricerca Politiche Pubbliche dell'IRES - Istituto di ricerche Economico-Sociali del Piemonte (le opinioni espresse qui non impegnano l'ente di appartenenza)*

(Le opinioni espresse nei Commenti sono degli autori e non impegnano necessariamente il CSF)

**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**  
Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (TO)  
Tel. 011.6705024 Fax 011.6705081  
[www.csffederalismo.it](http://www.csffederalismo.it) [info@csffederalismo.it](mailto:info@csffederalismo.it)

