

STORIA ECONOMICA

ANNO XIII (2010) - n. 3



Edizioni Scientifiche Italiane

SOMMARIO

ANNO XIII (2010) - n. 3

ARTICOLI E RICERCHE

- DANIELA CICCOLELLA, *Statistica e riforme tra ancien régime e rivoluzione. Giuseppe Maria Galanti e il Bilancio del commercio esterno del Regno di Napoli* p. 265
- ANGELA ORLANDI, *Note su affari e devozione nei documenti di alcuni mercanti fiorentini (1450-1550)* » 319
- MARIA PAOLA ZANOBONI, *Battiloro e imprenditori auroserici: mobilità sociale e forniture di corte nella Milano quattrocentesca (seconda parte)* » 345

NOTE E INTERVENTI

- FRANCESCO GUIDI BRUSCOLI, *Un frammento inedito di un libro di conti di Domenico Villani e Compagni di Londra, 1422-24* » 375
- STEFANO PALERMO, *Gli investimenti degli enti locali tra mutamenti istituzionali e vincoli europei. Il caso della Provincia di Roma* » 411

RECENSIONI E SCHEDE

- P. PECORARI, *Luzzattiana. Nuove ricerche storiche su Luigi Luzzatti e il suo tempo*, Forum, Udine 2010 (F. Bof) » 435
- F. GIUSSO, *Un genovese a Napoli: Luigi Giusso Duca del Galdo. Commercio, industria, finanza e vita vissuta dall'epoca napoleonica agli albori dell'Unità d'Italia*, Franco Di Mauro Editore, Napoli 2010 (D. Ciccolella) » 448
- F.F. GALLO, *Siracusa barocca. Politica e cultura nell'età spagnola (secoli XVI-XVII)*, Viella, Roma 2008 (D. D'Andrea) » 450
- La scuola dottorale di Arezzo sulle fonti per la storia dell'economia europea* (M.P. Zanoboni) » 451
- R. DEL PRETE (a cura di), *Tabacchine. Luoghi, archivi e memoria del lavoro delle donne*, CRACE, Narni (TR) 2011 (A. Ciuffetti) » 453

GLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI TRA MUTAMENTI ISTITUZIONALI E VINCOLI EUROPEI. IL CASO DELLA PROVINCIA DI ROMA¹

1. *Le autonomie locali italiane nel nuovo sistema economico di Maastricht*

L'ingresso nel nuovo sistema economico di Maastricht ha comportato un progressivo cambiamento delle tradizionali funzioni degli Stati aderenti all'Unione monetaria; una modificazione per molti aspetti strutturale rispetto alle politiche di intervento pubblico che avevano caratterizzato – seppure con forme e modalità anche molto differenti – l'ultimo trentennio del Novecento. Questo processo è stato accompagnato dalla parallela affermazione della nuova globalizzazione che, avviatasi sostanzialmente alla fine degli anni Ottanta, sta ridisegnando i precedenti equilibri economici mondiali ponendo ai Paesi leader dello sviluppo del XX secolo nuove e complesse sfide, dense – come in tutte le fasi di passaggio della storia – di rischi e opportunità². Si tratta, ovviamente, di un percorso articolato e non ancora definito – molto, infatti, dipenderà da come l'Europa riuscirà a superare la crisi iniziata nella seconda metà del 2008 – che ha già tuttavia prodotto effetti diversificati anche a causa delle specificità economiche e sociali dei Paesi membri dell'Unione.

In quell'ottica di medio-lungo periodo più adeguata per le analisi

¹ Questo contributo rappresenta una breve esposizione di una più ampia elaborazione sull'evoluzione delle politiche di spesa degli enti locali – e della Provincia di Roma in particolare – a seguito della nascita e delle modificazioni del Patto di stabilità interno. La ricerca e l'analisi delle fonti è stata possibile grazie alla non comune competenza, professionalità e disponibilità del dott. Marco Iacobucci, Ragioniere generale della Provincia di Roma.

² Per un approccio interpretativo di lungo periodo e un'indicazione delle principali fonti bibliografiche su queste tematiche cfr. G. DI TARANTO, *Verso una Globalizzazione Sistemica*, in *Dai sistemi economici alla globalizzazione sistemica*, a cura di G. Di Taranto, Roma 2007, pp. 21-64.

della storia dei sistemi economici, per capire come l'ingresso nel sistema di Maastricht abbia contribuito a modificare gli equilibri continentali appare dunque necessario indagare, in una chiave dinamica, sia il modo in cui i diversi Paesi sono arrivati all'Unione, sia come essi abbiano reagito ai mutamenti del contesto internazionale e alle decisioni assunte a livello europeo. Del resto, la necessità di capire i meccanismi di lungo periodo della nuova fase di globalizzazione se da un lato ha spinto verso una lettura sempre più integrata dell'economia mondiale, dall'altro ha portato a una riscoperta dell'importanza dei processi evolutivi e delle differenziazioni dei processi economici nazionali e internazionali, ovvero della loro storicità e complessità. Concetti, per la verità, che gli storici economici non avevano mai abbandonato ma che oggi ritornano di attualità anche nella pubblicistica non di settore.

In questo contesto, l'utilizzo di categorie come "sistema-paese" o "sviluppo locale"³ appare tanto più necessario proprio alla luce degli effetti della crisi del 2008 e delle difficoltà incontrate dall'inizio del nuovo millennio da una parte importante dell'Europa continentale – in primis l'Italia – nel consolidare alti tassi di crescita del Pil. È riemersa cioè l'attenzione verso i comportamenti delle diverse economie territoriali e su come esse si inseriscano in una competizione internazionale che da alcuni punti di vista è sempre più legata a quelle che sono le sfide attrattive e produttive di grandi aree metropolitane o regionali.

Di fronte a questo scenario – qui ovviamente per motivi di spazio solo schematizzato e sintetizzato – in un'analisi comparativa internazionale, il caso italiano assume per molti aspetti una propria specificità che deriva anche dal fatto che il riassetto dell'organizzazione dell'economia mondiale e delle relazioni tra Stati ha coinciso con la fine della cosiddetta "prima Repubblica" e l'avvio di quella che sotto un profilo politologico è stata definita come "la lunga transi-

³ Per un'analisi dei processi di sviluppo locale in Italia in una prospettiva storica cfr. *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, a cura di A. Arrighetti e G. Seravalli, Roma 1999; M. MORONI, *Lo sviluppo locale. Storia, economia e sociologia*, Bologna 2007. Una sintesi interpretativa sul rapporto tra sviluppo economico e distretti industriali in Italia negli ultimi anni in *Un paradigma per i distretti industriali. Radici storiche, attualità e sfide future*, a cura di C.M. Belfanti e T. Maccabelli, Brescia 1997; A. GRAZIANI, *I conti senza l'oste. Quindici anni di economia italiana*, Torino 1997, pp. 23-78; S. PABA-S. BRUSCO, *Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni novanta*, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, a cura di F. Barca, Roma 1997, pp. 265-333.

zione italiana”⁴. Sia l’assetto politico-istituzionale, sia il più complessivo sistema economico italiano hanno avviato dalla metà degli anni Novanta una significativa – e per alcuni aspetti contraddittoria – fase di trasformazione i cui confini e i cui approdi non sono pienamente individuabili o pronosticabili. Alla base di questo fenomeno starebbero due elementi principali: le caratteristiche del modello di sviluppo assunto a partire dagli anni Settanta e con cui il Paese è arrivato al sistema di Maastricht; la capacità delle istituzioni e della classe dirigente – intesa nella sua accezione più ampia – di mettere in campo quelle azioni di rinnovamento da più parti considerate necessarie per affrontare le sfide imposte dalla nuova globalizzazione. Una transizione che ha interessato diversi aspetti della vita politica, economica e sociale, e per comprendere la quale l’utilizzo del termine “declino” – oggi molto in uso tra i commentatori – appare solo parzialmente adatto a descrivere le ragioni di fondo di un processo di trasformazione che, come dimostrato dall’ampia bibliografia storico economica sull’argomento, trova le sue origini in anni più lontani del periodo 1992-1994 con cui usualmente si indica la fine della cosiddetta “prima Repubblica”⁵.

In questo contesto di complessiva riorganizzazione del sistema-paese un ruolo non marginale è stato assunto dalle autonomie locali,

⁴ Per un’interpretazione del sistema politico e sociale italiano negli ultimi decenni cfr. G. CRAINZ, *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Roma 2005; Id. *Autobiografia di una Repubblica. Le radici dell’Italia attuale*, Roma 2009; P. SCOPPOLA, *Lezioni sul Novecento*, a cura di U. Gentiloni Silveri, Roma-Bari 2010.

⁵ Sull’evoluzione della struttura economica italiana dagli anni Settanta alla fine degli anni Novanta cfr. *Storia dell’Italia repubblicana*, III, *L’Italia nella crisi mondiale. L’ultimo ventennio*, 1, *Economia e società*, a cura di F. Barbagallo, Torino 1996; *Storia, economia e società in Italia, 1947-1997*, a cura di M. Arcelli, Roma-Bari 1997; *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*; L. DE ROSA, *Lo sviluppo economico dell’Italia dal dopoguerra a oggi*, Roma-Bari 1997; A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell’economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino 2000², pp. 120-230; P. BIANCHI, *La rincorsa frenata. L’industria italiana dall’unità nazionale all’unificazione europea*, Bologna 2002, pp. 181-295; S. ROSSI, *La politica economica italiana, 1968-2003*, Roma-Bari 2003³. Sul concetto di declino economico cfr. G. SABELLI, *Sul capitalismo italiano: trasformazione o declino*, Milano 1993; Id., *L’Italia di fine secolo. Economia e classi dirigenti. Neopatrimonialismo e capitalismo senza mercato*, Venezia 1998; L. GALLINO, *La scomparsa dell’Italia industriale*, Torino 2003; G. BERTA, *Metamorfosi. L’industria italiana tra declino e trasformazione*, Milano 2004. Per alcune osservazioni sul periodo più recente cfr. E. SALTARI-G. TRAVAGLINI, *Le radici del declino economico. Occupazione e produttività in Italia nell’ultimo decennio*, Torino 2006; *L’Italia possibile. Equità e crescita*, a cura di G. Ciccarone, M. Franzini e E. Saltari, Milano 2010.

le quali hanno avviato sin dal 1990 un lento processo di trasformazione su cui si sono quasi contemporaneamente innestati i mutamenti dello scenario istituzionale ed economico sopra brevemente ricordati. Una “transizione nella transizione”, insomma, che ha portato – pur tra lentezze e contraddizioni – ad alcuni progressivi, per quanto gradualmente, cambiamenti per ciò che concerne il ruolo e le funzioni di sostegno allo sviluppo degli enti territoriali⁶. Se completerà il proprio iter legislativo, la recente proposta di riforma federale dello Stato modificherà ulteriormente questa situazione, intervenendo sulla capacità di raccolta delle risorse degli enti locali e sulla loro possibilità di spesa attraverso una ridefinizione e redistribuzione delle “funzioni fondamentali” tra i vari livelli di governo.

Il collegamento tra l'importanza di questo processo e il sostegno allo sviluppo economico del Paese appare evidente. Si pensi, solo per citare pochi dati, che ancora nel 2007 – quindi in un periodo precedente l'attuale crisi – il contributo fornito dalle autonomie locali agli investimenti fissi lordi realizzati nel Paese era pari a circa 18,4 miliardi di euro, vale a dire il 50,9% degli investimenti totali delle pubbliche amministrazioni in quell'anno⁷. Ancora, si consideri il ruolo delle amministrazioni locali nel sostegno alla formazione del capitale sociale⁸; il legame tra i distretti industriali e lo sviluppo economico e come le istituzioni centrali o periferiche abbiano o meno potuto svolgere un ruolo estremamente significativo per sostenerne la crescita in determinate fasi⁹.

⁶ Dalla legge 142 del 1990 a oggi sono state realizzate alcune riforme che hanno assegnato maggiori poteri alle autonomie territoriali, trasferendo loro anche una parte dell'autonomia finanziaria; un percorso che ha visto alcuni passaggi chiave nella Legge 81 del 1993 sull'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia; nelle disposizioni del Testo unico sugli enti locali del 2000; nella riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Per una panoramica delle principali riforme realizzate dagli anni Novanta a oggi cfr. T. GROPPI-M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna 2007.

⁷ I dati segnalano un calo progressivo di questa percentuale (dal 58,3% del 2004 al 53,2% del 2005, al 51,6% del 2006) dovuto soprattutto alla caduta dell'apporto fornito dai comuni; cfr. A. MISIANI, *Il crollo degli investimenti degli enti locali aggrava la crisi economica*, marzo 2009, consultabile all'indirizzo http://www.nens.it/_public-file/Investimenti%20locali%20e%20crisi%20economica.doc.

⁸ Sulle tendenze più recenti cfr. T.P. LYON, *Making Capitalism Work. Social Capital and Economic Growth in Italy, 1970-1995*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Sociali “Donatello Serrani”, n. 18, 2007.

⁹ Un'analisi del problema e un'illustrazione ragionata della bibliografia di riferi-

Per comprendere meglio l'evoluzione delle politiche di investimento degli enti pubblici locali è indispensabile collegare la questione dell'autonomia finanziaria, della raccolta delle risorse e della relativa capacità di spesa a una delle conseguenze più importanti dell'adesione all'Unione monetaria: la nascita del Patto di stabilità e crescita e del Patto di stabilità interno italiano. Due strumenti – per quanto discussi, rielaborati e riformati negli anni – nati per garantire quelli che erano stati individuati come i parametri di convergenza dell'Unione monetaria. Come è noto, gli effetti di queste innovazioni hanno coinvolto direttamente – seppure in forma diversa nel tempo – gli stessi enti locali andando a incidere in particolare sulla loro programmazione di bilancio e sulla loro capacità di spesa sul territorio¹⁰. Si tratta di un passaggio molto importante, con cui leggere non solo la difficile e necessaria opera di risanamento finanziario del Paese, ma anche la capacità delle pubbliche amministrazioni di intervenire a sostegno dello sviluppo, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo (relativamente cioè alle scelte allocative e al volume delle risorse impiegate). Capire dunque come il Patto di stabilità interno abbia condizionato le politiche di investimento degli enti locali può essere utile a comprendere meglio alcuni aspetti dell'evoluzione dell'economia italiana nel passaggio – ancora in corso e dagli approdi non definibili – dal

mento in M. TAMBERI, *Crescita, competizione internazionale e trasformazioni strutturali nei sistemi locali*, in MORONI, *Lo sviluppo locale*, pp. 261-286.

¹⁰ Amatucci sottolinea l'importanza del collegamento tra decentramento, sviluppo locale e vincoli di bilancio europei: «Questo processo, che si è avviato come risposta alla progressiva competizione fra differenti aree socio-economiche e territoriali, al fine di attrarre nuovi investimenti e conservare quelli già presenti, privilegia le aree che, con un comportamento anticipatore, riescono per prime ad acquisire un vantaggio competitivo. Nel nostro Paese, tuttavia, questa fase è particolarmente complessa, sia per il continuo affermarsi di condizioni che ostacolano l'autonomia delle aree territoriali, sia per la struttura del debito pubblico, il cui risanamento impone strategie di rientro e di riallineamento con i parametri comunitari e rende più difficili azioni di investimento in infrastrutture e di riduzione della pressione fiscale che, nella logica competitiva indicata, sono certamente fattori critici di successo. In quest'ottica, gli enti locali si trovano a dover ripensare il proprio ruolo e quindi a ridefinire la propria missione, nel passaggio da amministrazioni decentrate di governi centrali a governi locali dotati di sostanziale autonomia, sia funzionale che finanziaria e fiscale: per essi diventa importante acquisire una visione strategica, in relazione alle specificità dei territori di riferimento», F. AMATUCCI, *Le differenti impostazioni del Patto di stabilità interno e i riflessi sulla gestione degli enti locali*, in *Le scelte di finanziamento degli enti locali*, a cura di F. Amatucci, F. Pezzani e V. Vecchi, Milano 2009, pp. 69-70.

“vecchio” sistema economico al nuovo modello di Maastricht con cui il Paese si è dovuto confrontare nell’ultimo quindicennio.

In questo contesto, la Provincia di Roma rappresenta un caso di studio particolarmente interessante, non solo per il fatto di essere la più grande provincia italiana (un ente che assorbe da solo circa il 10% di tutte le risorse destinate a vario titolo a questo comparto della pubblica amministrazione), ma anche perché il suo operato assume una rilevanza diretta sulla prima area metropolitana del Paese con funzioni molto importanti su viabilità, infrastrutture, pianificazione territoriale, tutela ambientale, riciclaggio dei rifiuti, occupazione e diritto allo studio. L’ipotesi di lavoro che qui si vuole presentare è appunto quella di analizzare gli effetti del Patto di stabilità interno per la programmazione degli investimenti della Provincia di Roma e dell’insieme del comparto nazionale dal 1999 al 2010, ovvero dalla nascita del Patto sino alle scelte compiute dal legislatore anche a seguito della recente crisi economica e finanziaria¹¹.

2. L’evoluzione del Patto di stabilità interno e i vincoli alla spesa per investimenti

Come è noto, la disciplina del Patto di stabilità e crescita nasce in Europa nel 1997 allo scopo di individuare le misure in grado di mantenere (e migliorare) i livelli di convergenza conseguiti dai Paesi aderenti alla moneta unica; gli obiettivi di fondo erano di garantire la stabilità dell’Unione prevenendo un disavanzo di bilancio “eccessivo” nella zona euro ed evitare che la politica di bilancio di uno stato membro potesse minare la fiducia nel sistema¹². Il processo di adesione al-

¹¹ Un’analisi più ampia degli effetti complessivi del Patto e delle modificazioni intervenute negli ultimi anni nel rapporto tra enti locali e stato centrale (incluso ciò che la raccolta delle risorse e la allocazione della spesa) è al momento in fase di avanzata elaborazione da parte di chi scrive.

¹² Obiettivo della cosiddetta “convergenza” era stato di spingere i diversi paesi verso un riallineamento dei principali indicatori di bilancio secondo i parametri approvati dal Trattato di Maastricht del 1992. Nella sua formulazione originaria, il Patto di stabilità imponeva agli stati membri di perseguire – tra le altre cose – l’obiettivo a medio termine di un saldo di bilancio prossimo al pareggio (o positivo) e il conseguimento di un rapporto debito/Pil uguale al 60%. Le normali fluttuazioni cicliche potevano essere contrastate mantenendo il disavanzo entro il 3% del Pil, mentre le uniche eccezioni erano previste – in via temporanea – in caso di evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro o in caso di grave recessione economica per la quale il Pil avesse registrato – in termini reali – un calo di almeno

l'Unione monetaria prese forma in quella fase storica di riassetto degli equilibri economici internazionali sopra ricordata nella quale era non solo possibile, ma anche necessaria, una riorganizzazione degli assetti europei. Lo sforzo fatto dai diversi Stati nazionali per raggiungere la convergenza durante gli anni Novanta ha conosciuto tuttavia una fase di arretramento quando, a partire dai primi anni Duemila, una parte delle economie continentali – l'Italia tra queste – ha incontrato maggiori difficoltà di fronte alle modificazioni della congiuntura economica con conseguenti criticità nel rispetto dei parametri del Patto. Da qui, il primo percorso di riforma concluso nel 2005 attraverso una rielaborazione delle regole che allentava le condizioni per avviare le procedure di infrazione previste in caso di disavanzo eccessivo e proponeva una revisione del meccanismo correttivo, del processo multilaterale di sorveglianza e della *governance*¹³. Un processo di revisione che ha conosciuto un ulteriore passaggio nella riunione dei ministri finanziari dell'ottobre del 2010 convocata per avviare una nuova riforma del Patto finalizzata a conciliare le ragioni della tenuta dei conti pubblici con le difficoltà di bilancio o le politiche di sostegno al sistema economico-finanziario attivate – seppure con modalità e quantità differenti – dai principali Paesi dell'area euro a seguito della crisi del 2008.

Il Patto di stabilità e crescita ha imposto agli stati membri di fissare “obiettivi di stabilità” nei loro programmi triennali per le fasi non recessive, assegnando a ciascuno di essi la responsabilità dei disavanzi dell'intero comparto della pubblica amministrazione. Proprio a partire dalle differenze strutturali nell'organizzazione dei bilanci e nei rap-

il 2% annuo. Per una sintesi del processo di formazione dell'Unione monetaria cfr. T. PADOA-SCHIOPPA, *La lunga via per l'euro*, Bologna 2004; G. MAGNIFICO, *L'euro. Ragioni e lezioni di un successo sofferto*, Roma 2005; F. FAURI, *L'integrazione economica europea, 1947-2006*, Bologna 2006, pp. 149-216; per un'analisi storico-politica cfr. G. MAMMARELLA-P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma-Bari 2008³, pp. 205-277.

¹³ Tra le altre cose, la riforma prevedeva che: i) nessuna procedura sarebbe stata avviata se uno Stato avesse sperimentato una crescita negativa o un periodo prolungato di bassa crescita rispetto al potenziale (eliminando così il parametro del -2% inserito nel 1997); ii) la procedura per disavanzi eccessivi potesse essere evitata se lo scostamento dal 3% fosse stato dovuto ad «altri fattori significativi», tra i quali: situazione congiunturale, sforzo di consolidamento nei periodi di crescita economica; sostenibilità del debito; sostegno dell'innovazione e alla ricerca; spese militari per missioni di pace, ecc.; iii) venisse indicato un periodo di due anni per correggere l'eventuale deficit eccessivo, con possibilità di prolungamento in caso di eventi economici avversi e inattesi.

porti tra centro e periferia presenti nei singoli Stati, gli strumenti di coordinamento interno utilizzati sono stati anche molto differenti¹⁴. Come hanno ricordato Pattaro, Caperchione e Sancino¹⁵, una parte della letteratura tende a distinguere tra un modello *hard* o *legally binding*, fondato su obblighi vincolanti verso le amministrazioni locali, e uno *soft* o *reputation based*, basato sul peso delle diverse amministrazioni all'interno del sistema¹⁶; altri studiosi evidenziano invece le differenze tra un "approccio cooperativo", che prevedrebbe un coinvolgimento diretto delle autonomie locali nella definizione degli obiettivi e degli strumenti generali, e uno di tipo "impositivo", caratterizzato cioè da regole e vincoli predisposti principalmente dall'alto¹⁷. Se alcuni paesi (Austria, Belgio, Germania e Paesi Bassi) hanno adottato l'approccio cooperativo, altri, tra cui Italia, Francia, Portogallo e in parte Spagna hanno sposato il sistema di tipo impositivo, pur se declinato diversamente.

Schematizzando ulteriormente, è possibile distinguere tra gli Stati che hanno adottato una pianificazione complessiva a livello nazionale e altri che invece si sono affidati a un impegno congiunto dei vari livelli di governo, centrali e periferici. In Italia e in altri Paesi (Belgio, Germania e Spagna) il legislatore ha optato per l'adozione di Patti di stabilità interni che – seppure sviluppati con differenti metodi di calcolo e tipologie di vincoli – hanno lo scopo di impegnare direttamente le diverse autonomie territoriali nel raggiungimento degli obiettivi nazionali.

Anche in questo scenario possono essere individuate alcune caratteristiche proprie del sistema italiano. Il Patto di stabilità interno na-

¹⁴ Per un'analisi comparativa sulle applicazioni nei diversi paesi del Patto di stabilità e crescita cfr. *Il Patto di stabilità in Italia e in Europa*, a cura di F. Clementi e M. Frondaroli, Roma 2005; V. PATRIZII-C. RAPALLINI-G. ZITO, *I Patti di stabilità interni*, «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze», 1, 65 (2006), pp. 156-189; F. GASTALDI-L. GIURATO, *Il Patto di stabilità interno: l'esperienza italiana e il confronto con i paesi dell'Unione monetaria europea*, «Economia italiana», 1 (2008), pp. 79-135; A.F. PATTARO-E. CAPERCHIONE-A. SANCINO, *Un confronto internazionale: come altri Paesi europei hanno declinato il Patto di stabilità interno*, in *Le scelte di finanziamento degli enti locali*, pp. 91-110.

¹⁵ *Ivi*, p. 92.

¹⁶ Cfr. R. MORRIS-H. ONGENA-L. SCHUKNECHT, *The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact*, European Central Bank, Occasional Paper Series, n. 47, 2006.

¹⁷ Cfr. M.F. AMBROSANIO-M. BORDIGNON, *Internal Stability Pacts: the European Experience*, European Economic Governance Monitor Papers, n. 4, 2007.

sce con la legge 448/1998¹⁸, collegata alla finanziaria 1999; l'obiettivo di fondo è il recupero di risorse tramite comportamenti improntati all'economicità, mentre la contemporanea necessità di diminuire – o quanto meno non aumentare – la pressione fiscale porta a concentrare il risanamento non sul versante delle entrate, ma tramite incrementi di produttività nell'erogazione di servizi. Il Patto prevede il concorso di regioni e autonomie territoriali alla riduzione progressiva del finanziamento in disavanzo delle spese, nonché al contenimento – nell'arco della programmazione triennale – del rapporto tra debito e Pil. Tuttavia, tra il 1998 e oggi questi obiettivi sono stati declinati attraverso strumenti e metodi di calcolo molto differenti, in funzione anche della variazione del contesto macro-economico e degli obiettivi di *policy* alla base delle scelte del legislatore¹⁹.

Nella formulazione del 1998, infatti, gli investimenti di regioni ed enti locali erano esclusi dai vincoli del Patto; si parlava di “saldo finanziario” per sottolineare che la riduzione del debito sarebbe dovuta avvenire tramite il miglioramento del saldo di parte corrente. Oltretutto, i limiti del Patto intervenivano per la sola parte di “competenza” del bilancio (quindi sulla programmazione triennale); si trattava, dunque, di un meccanismo che lasciava svincolata la cassa e la politica di investimenti.

La prima riforma sostanziale è stata quella inserita nella finanziaria del 2003²⁰, in una fase in cui il mutamento della congiuntura economica imponeva un'ulteriore contrazione delle spese delle pubbliche amministrazioni. I limiti del Patto venivano estesi anche alla parte di cassa del bilancio, determinando un vincolo ai pagamenti degli enti locali e un nuovo sistema di calcolo²¹.

Con la finanziaria 2005 veniva individuato un altro modello, ba-

¹⁸ Legge 23 dicembre 1998, n. 448, *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*.

¹⁹ Una sintesi dell'evoluzione normativa del Patto di stabilità interno dal 1998 a oggi in M. LIGUORI-A.F. PATTARO-M. SICILIA, *Gli effetti dell'applicazione del Patto di stabilità interno sulle scelte di indebitamento e di investimento degli enti locali*, in *Le scelte di finanziamento degli enti locali*, pp. 1-68; M. NICOLAI-L. BISIO, *Il patto di stabilità e gli strumenti di finanza locale. Analisi evolutiva e prospettive per il futuro*, Santarcangelo di Romagna 2009; I.D., *Il patto di stabilità e il federalismo fiscale*, Santarcangelo di Romagna 2010.

²⁰ Legge 27 dicembre 2002, n. 289, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)*.

²¹ I limiti per la gestione di competenza erano calcolati attraverso la differenza tra accertamenti e impegni; per la gestione di cassa tramite la differenza tra riscossioni e pagamenti.

sato questa volta sui cosiddetti “limiti di spesa” in luogo dei saldi²². Allo stesso modo, erano inseriti per la prima volta i vincoli alle spese di investimento e a quelle connesse all’esercizio di funzioni delegate e trasferite²³. I nuovi “limiti di spesa” erano indipendenti dalla passata programmazione di bilancio, elaborata dai diversi enti ovviamente sulla base dei regolamenti precedentemente in vigore; è questo un elemento fondamentale per comprendere l’evoluzione del Patto, i cambiamenti degli obiettivi del legislatore e le difficoltà di attuazione delle regole da parte dei destinatari della legge²⁴.

Il cambiamento appare ancora più evidente dalla normativa varata nel 2006, con la quale per la prima volta il Patto veniva utilizzato dal governo per imporre direttamente agli enti locali una contrazione del livello delle spese correnti²⁵.

Se nel 2007 era reintrodotta il vincolo basato sui “saldi finanziari”, modificando nuovamente il periodo base di riferimento²⁶, ancora più

²² Legge 30 dicembre 2004, n. 311, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)*.

²³ L’obiettivo programmatico assumeva come base la spesa annua media del triennio precedente – sia in conto corrente che in conto capitale – incrementata dell’11,5%. Rimanevano escluse dal calcolo le spese di personale, quelle derivanti da attività finanziarie e per calamità naturali, i trasferimenti destinati alle altre amministrazioni pubbliche.

²⁴ Per capire come il continuo cambiamento delle regole sia intervenuto sulla capacità di programmazione degli enti locali, basti considerare che la riforma del 2005 indicava che l’obiettivo programmatico per gli anni 2006 e 2007 avrebbe dovuto essere calcolato a partire dall’incremento del 2%, rispetto agli obiettivi determinati rispettivamente per il 2005 e il 2006 (a loro volta elaborati sulla base dei dati consuntivi del triennio 2001-2003); tuttavia la successiva Legge finanziaria del 2006 modificava ancora il metodo di calcolo, indicando come riferimento i dati consuntivi del 2004.

²⁵ «Per l’anno 2006, il complesso delle spese correnti, con esclusione di quelle di carattere sociale [...] non può essere superiore al corrispondente ammontare di spese correnti dell’anno 2004 diminuito del 6,5 per cento limitatamente agli enti locali che nel triennio 2002-2004 hanno registrato una spesa corrente media pro capite inferiore a quella media pro capite della classe demografica di appartenenza, e diminuito dell’8 per cento per i restanti enti locali». Cfr. Legge 23 dicembre 2005, n. 266, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)*.

²⁶ Il nuovo meccanismo di calcolo si basava sulla misurazione del differenziale tra entrate e spese come limite alla programmazione finanziaria sia per la competenza (differenza tra accertamenti e impegni) che per la cassa (differenza tra incassi e pagamenti). Gli enti dovevano conseguire saldi finanziari, sia di competenza sia di cassa, pari a quelli medi del triennio 2003-2005, migliorati dell’importo del “concorso alla manovra”.

rilevante appare la normativa del 2008 che stabiliva per la prima volta la cosiddetta “competenza mista”²⁷, un sistema di calcolo particolarmente complesso, finalizzato sostanzialmente a imporre alle autonomie l’obbligo di scegliere su quale parte delle uscite agire. La “competenza mista” presuppone, infatti, che incrementando gli stanziamenti di spesa corrente, per poter rispettare i limiti del Patto, devono essere ridotti di pari misura i pagamenti delle spese in conto capitale e viceversa, indicando così una stretta correlazione tra la programmazione del Titolo I e del Titolo II del bilancio.

Diverse sono le critiche indirizzate alla configurazione del Patto di stabilità interno italiano. Su un piano generale, emerge con chiarezza una tendenziale carenza di concertazione tra governo centrale e autonomie locali. Delegando tutto alla Legge finanziaria approvata dal Parlamento, le regole del Patto sono prevalentemente stabilite a livello centrale, in un rapporto gerarchico che lascia pochi margini al confronto sostanziale con le organizzazioni delle autonomie locali (Anci, Upi, Conferenza Stato-Regioni). Questo sistema, oltre a mantenere aperto il dibattito sulla perequazione del contributo al risanamento della pubblica amministrazione tra stato centrale e autonomie locali in rapporto al debito prodotto, ha contribuito anche a determinare uno dei punti più soggetti a critiche: la continua variazione delle regole sia sotto il profilo degli obiettivi che del loro sistema di calcolo (saldi finanziari, limiti alla spesa, competenza mista, ecc.). Oltretutto, le normative del Patto non hanno tenuto conto delle differenze strutturali di bilancio delle diverse tipologie di autonomie locali, nonché delle diverse vocazioni, laddove, ad esempio, gli enti intermedi come le province sono – o dovrebbero essere in virtù delle proprie funzioni fondamentali – più orientati rispetto ai piccoli e medi comuni verso gli impieghi in conto capitale.

Sotto un profilo più propriamente macro-economico, i mutamenti subiti dal Patto dal 1998 a oggi, se da un lato sono derivati anche dalla necessità di affinare uno strumento totalmente inedito, dall’altra hanno seguito – quasi inevitabilmente – anche l’evoluzione della congiuntura economica e il peso dell’alto *stock* del debito pubblico italiano; il duplice obiettivo di contrarre le spese e l’indebitamento della

²⁷ Il saldo finanziario è costituito dalla somma degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni (competenza) per la parte corrente e dalla differenza fra incassi e pagamenti (cassa) per la parte in conto capitale. Cfr. Legge 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*.

pubblica amministrazione ha portato a variare in corso d'opera gli obiettivi del legislatore²⁸. Se in una prima fase, tra il 1999 e il 2002, anche in virtù di una più favorevole congiuntura economica, sembrava possibile mantenere fuori dalle regole la spesa per gli investimenti e la cassa (con i relativi pagamenti) degli enti locali, a partire dai primi anni Duemila, anche a causa del peggioramento della congiuntura (e della conseguente pressione sulle entrate fiscali e sul rapporto debito/Pil), l'attenzione del legislatore si è allargata all'insieme delle voci di uscita, fino alla formulazione del 2008 che con la "competenza mista" impone di trovare un nuovo equilibrio tra uscite correnti e investimenti. Una scelta fortemente criticata dalle rappresentanze delle autonomie con la motivazione dell'impossibilità di contrarre ulteriormente la spesa corrente. In sostanza, quindi, l'applicazione del Patto di stabilità avrebbe spinto a una riduzione del volume degli investimenti prodotti dagli enti locali, come ricordato sia dall'Upi che dallo stesso Parlamento nel settembre 2010²⁹. Una situazione che ha portato – secondo la Camera dei deputati – a modificare gli strumenti di intervento a partire dal 2010, concentrando il contributo degli enti locali al risanamento soprattutto sul versante dei tagli ai trasferimenti³⁰.

²⁸ Come ricorda Guarini, «la netta sovrapposizione tra manovra finanziaria e Patto di stabilità interno si rende evidente nel processo adottato negli ultimi anni: una volta definito il valore complessivo della manovra si definiscono i criteri per ripartirne una parte sulle amministrazioni locali, limitando preventivamente l'autonomia delle stesse attraverso l'imposizione di saldi finanziari massimi», E. GUARINI, *Un modello di riferimento per la revisione del Patto di stabilità interno*, in *Le scelte di finanziamento degli enti locali*, p. 375.

²⁹ «Pur contribuendo negli ultimi anni al contenimento degli andamenti della finanza pubblica locale, l'applicazione del Patto ha determinato alcuni effetti distorsivi [...]. Il carattere stringente dei coefficienti del Patto, conseguente all'obiettivo della manovra, e il contestuale congelamento dell'uso della leva fiscale, hanno determinato una forte compressione della spesa per investimenti degli enti locali: quest'ultima, per il suo carattere discrezionale, è risultata di fatto la componente di spesa maggiormente penalizzata dal vincolo [...]; dal momento che il Patto di stabilità interno è formulato in termini di competenza mista, si è determinata una forte compressione dei pagamenti della spesa per investimenti», Atti parlamentari, Camera dei deputati, *Documento approvato dalla V Commissione permanente, Bilancio, tesoro e programmazione, nella seduta del 28 settembre 2010 a conclusione dell'indagine conoscitiva deliberata nella seduta del 28 gennaio 2009 sulla finanza locale*.

³⁰ L'art. 14 delle Legge del 30 luglio 2010 impone, tra le altre misure di contenimento della spesa degli enti locali, una contrazione dei trasferimenti alle province pari a 300 milioni di euro nel 2011 e 500 milioni annui dal 2012 e per i comuni una riduzione di 1.500 milioni di euro per il 2011 e 2.500 milioni annui dal 2012 (Legge 30 luglio 2010, n. 122, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*). «Le scelte operate con il decreto-legge n. 78 del 2010 – si

3. *Gli effetti del Patto di stabilità per le politiche di investimento della Provincia di Roma*

Per capire gli effetti del Patto di stabilità sulla programmazione degli investimenti della Provincia di Roma è necessario valutare la complessità della struttura del bilancio dell'ente, considerando l'evoluzione delle entrate, la ripartizione delle uscite e il volume dell'indebitamento prodotto negli anni. Tutti elementi su cui inferisce, a vario modo, la normativa del Patto di stabilità interno. Per una prima lettura d'insieme degli investimenti effettuati nel periodo 1999-2010, in questa sede saranno prese in esame le modificazioni intervenute in concomitanza con le più importanti variazioni della normativa nazionale del Patto richiamate nel paragrafo precedente.

In questo contesto è possibile individuare tre fasi principali: la prima (1999-2003) caratterizzata dalla crescita assoluta e relativa degli impieghi in conto capitale; la seconda (2004-2007) in cui si evidenzia un sensibile calo degli interventi; la terza (2008-2010) in cui, malgrado la programmazione dell'ente abbia dovuto confrontarsi con una situazione di eccezionale difficoltà dovuta agli effetti della crisi economica, all'ulteriore irrigidimento dei vincoli del Patto e alla contrazione di una parte delle risorse a vario titolo trasferite, la spesa per investimenti è stata comunque mantenuta su un livello complessivamente superiore a quello del periodo 1999-2001³¹.

La nascita del Patto di stabilità interno ha coinciso con una fase di trasformazione della struttura del bilancio della Provincia di Roma avviatasi a partire dal gennaio 1999. Il nuovo ordinamento finanziario e contabile delle autonomie e l'attuazione della riforma del 1997³²

legge nel Documento finale della Commissione Bilancio della Camera del settembre 2010 – sembrano in una qualche misura prendere atto dell'eccesso di obiettivi finora perseguiti mediante i vincoli sul bilancio previsti dal Patto di stabilità interno. In questo caso, infatti, il concorso alla manovra delle amministrazioni locali è ottenuto mediante uno strumento diverso, quello del taglio dei trasferimenti, senza apportare sostanziali modifiche alla disciplina vincolistica sui bilanci già prevista dal vigente Patto di stabilità interno», Atti parlamentari, Camera dei deputati, *Documento approvato dalla V Commissione permanente, Bilancio, tesoro e programmazione, nella seduta del 28 settembre 2010 a conclusione dell'indagine conoscitiva deliberata nella seduta del 28 gennaio 2009 sulla finanza locale.*

³¹ Il triennio 2008-2010 si chiude con impegni per complessivi 388,8 milioni di euro a fronte dei 318 di interventi del periodo 1999-2001.

³² Cfr. Decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, *Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*; la normativa è stata poi recepita nella parte II del TUEL (Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento de-*

modificarono la tipologia delle fonti di entrata, introducendo un sistema di autonomia finanziaria basato soprattutto sul trasferimento alla Provincia della riscossione dell'Imposta provinciale di trascrizione, dell'imposta sulla Responsabilità civile dell'auto e dell'addizionale energia elettrica. Allo stesso tempo, prendeva corpo il processo di ricomposizione dei trasferimenti corrisposti dalla Regione Lazio per attuare le deleghe di alcune importanti funzioni.

A fronte di questi cambiamenti dal lato delle entrate, pure in presenza di un aumento delle funzioni dell'ente, le uscite conobbero un relativo rallentamento: ai ritardi dovuti all'andamento storico dei pagamenti si aggiunsero le difficoltà di adattamento al nuovo regime e la scomparsa, nel giugno 1998, dell'allora presidente della Giunta provinciale, Giorgio Fregosi, che comportò una fase di stallo nella programmazione fino all'effettivo insediamento della Giunta Moffa nel gennaio 1999³³. Nel momento in cui entrava in vigore la normativa del Patto di stabilità interno – all'epoca basata sul principio dei “saldi finanziari” – questa discrasia tra incremento delle entrate e rallentamento delle uscite ebbe effetti significativi per gli indicatori di bilancio: il saldo di cassa passò tra il 1998 e il 1999 da -76 milioni di euro a +58 milioni; gli incassi aumentarono di circa 128 milioni di euro a fronte, tuttavia, di una crescita dei pagamenti di soli 10 milioni (cfr. Tab. 1).

Tra il 1999 e il 2002 (anno della prima sostanziale riforma del Patto), il bilancio provinciale ha registrato dunque un aumento degli impegni di spesa che non è stato tuttavia accompagnato da un analogo incremento nella capacità dei pagamenti. Questa situazione non ha prodotto riflessi particolarmente rilevanti sulla capacità di programmazione della Provincia sino alla riforma del 2003, quando i limiti del Patto sono stati estesi anche alla parte di cassa basandoli sul valore del saldo prodotto nel 2000 (anno in cui l'amministrazione aveva registrato un saldo positivo di circa 88 milioni di euro). I dati relativi all'andamento della spesa per investimenti evidenziano, infatti, la crescita degli impieghi in Titolo II che passano dai 59,4 milioni del 1999 ai 299,8 del 2002 (valore sostanzialmente confer-

gli enti locali); Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*.

³³ Dalla nascita del Patto di stabilità interno a oggi si sono succeduti come presidenti delle giunte provinciali: Silvano Moffa (17 dicembre 1998-16 giugno 2003); Enrico Gasbarra (17 giugno 2003-25 febbraio 2008); Nicola Zingaretti (in carica dal 30 aprile 2008).

Tab. 1 – *Provincia di Roma. Incassi e pagamenti (Patto di stabilità interno), 1998-2004 (in milioni di euro correnti)*

Bilancio	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Entrate							
Titolo I	80,6	209,0	269,9	281,200	306,1	331,1	330,0
Titolo II				0,158		0,7	
Titolo III	6,3	24,5	16,3	41,700	32,7	21,6	20,0
Totale entrate	86,9	233,5	286,2	323,058	338,8	353,4	350,0
Spese							
Titolo I	210,5	221,0	231,4	234,200	271,9	321,4	
Deduzioni	47,4	47,4	33,3	38,500	61,9	105,0	
Totale spese	163,1	173,6	198,1	195,700	210,0	216,4	216,8
Saldo	-76,2	59,9	88,1	127,300	128,8	136,3	133,2

Fonte: elaborazione da PROVINCIA DI ROMA, *Bilancio consuntivo*, anni 1998-2004.

mato nel 2003, cfr. Tab. 2). Se tra il 2002 e 2003 si era registrato un sensibile aumento dei pagamenti (cfr. Tab. 1), tra il 2004 e il 2005, a fronte della necessità di smaltire i residui passivi, il rispetto dei limiti di cassa ha portato a spostare parte dei pagamenti agli esercizi successivi.

Tab. 2 – *Provincia di Roma. Investimenti, 1999-2004 (in milioni di euro correnti)*

Anno	Investimenti	Variazione % annuale	Variazione % sul 1999
1999	59,4		
2000	101,3	70,5	70,5
2001	157,3	55,3	164,8
2002	299,8	90,6	404,7
2003	299,7	0,0	404,5
2004	223,4	-25,5	276,1

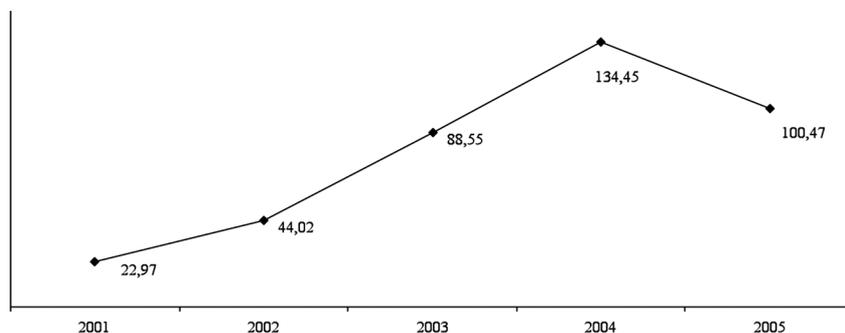
Fonte: elaborazione da PROVINCIA DI ROMA, *Bilancio consuntivo*, anni 1999-2004.

In questa situazione è intervenuta la riforma del Patto del 2005, che prevedeva la sostituzione del “saldo finanziario” con i “limiti di spesa”, inserendo nel calcolo per la prima volta anche le spese per investimenti e quelle per funzioni trasferite. Il limite ai pagamenti doveva tuttavia essere calcolato non sulla base del consuntivo 2000, come nella precedente versione del Patto, ma considerando la media del triennio 2001-2003, quando la Provincia aveva conosciuto un sensi-

bile aumento delle funzioni trasferite³⁴ (cfr. Graf. 1) e un incremento della programmazione della spesa per investimenti (cfr. *supra*, tab. 2).

I cambiamenti della struttura del Patto e la situazione storica dei pagamenti dell'ente hanno portato quindi, a partire dal 2005, a una prima pressione sulla capacità di programmazione degli investimenti che, infatti, calano da 223,4 milioni di euro del 2004 a 195,4 del 2005, per scendere ancora a 113,4 milioni nel 2006 (cfr. Tab. 3).

Graf. 1 – *Provincia di Roma. Risorse per funzioni delegate, 2001-2005* (in milioni di euro correnti)



Fonte: elaborazione da PROVINCIA DI ROMA, *Bilancio consuntivo*, anni 2001-2005.

Tab. 3 – *Provincia di Roma. Investimenti, 2005-2010* (in milioni di euro correnti)

Anno	Investimenti	Variazione % annuale	Variazione % sul 2005
2005	195,4		
2006	113,4	-42,0	-42,0
2007	151,0	33,2	-22,7
2008	151,0	0,0	-22,7
2009	116,6	-22,8	-40,3
2010	121,2	3,9	-38,0

Fonte: elaborazione da PROVINCIA DI ROMA, *Bilancio consuntivo*, anni 2005- 2010.

³⁴ Tra le voci più significative: la formazione professionale (14,8 milioni di euro nel 2002, 48,7 milioni nel 2003); la gestione dei Centri per l'impiego (circa 20 milioni di euro nel 2001, 15 milioni nel 2002, oltre 22 milioni nel 2003); la viabilità sulle strade ex Anas (3,8 milioni di euro nel 2001, 13,5 milioni nel 2002, 14,5 milioni nel 2003).

Le già citate trasformazioni intervenute nella normativa del Patto di stabilità negli anni 2007 (reintroduzione del vincolo dei “saldi finanziari”) e 2008 (introduzione della “competenza mista”) hanno ulteriormente modificato il quadro di riferimento, spingendo verso una contrazione degli investimenti degli enti locali e incentivando le strategie di riduzione dell’indebitamento. Una situazione cui si è aggiunta, nel caso della Provincia di Roma con un particolare effetto cumulativo, una ulteriore pressione dal lato delle entrate dovuta alla concomitanza di diversi fattori: la sospensione dell’autonomia impositiva decretata con la Finanziaria 2008; la contrazione dei trasferimenti nazionali³⁵; un calo particolarmente significativo delle entrate dovuto agli effetti della crisi economica (in particolare per l’Imposta provinciale di trascrizione e la Responsabilità civile auto)³⁶; i ritardi nei trasferimenti della Regione Lazio che, nel bilancio preventivo dell’anno 2011, pesavano ancora per circa 584 milioni di euro di cui circa 183,3 milioni riferibili al Titolo II³⁷.

Come appare dalla Tabella 4, di fronte a questo scenario la Provincia di Roma ha proceduto ad abbattere lo stock del debito abbassando il valore dei nuovi mutui accesi nel triennio 2008-2010 dai 49,5 milioni di euro del 2008, ai 19,0 del 2009, all’azzeramento del 2010³⁸.

Le conseguenze di questa situazione sono state diversificate: a fronte della significativa pressione sulla possibilità di programmazione degli interventi in conto capitale, l’amministrazione ha dovuto ampliare la ricerca dell’efficienza della macchina amministrativa e delle fonti di finanziamento alternative. Nel 2007, ad esempio, la spesa per investimenti è stata sostenuta tramite l’utilizzo di 9 milioni di euro di trasferimenti regionali in Titolo II e l’applicazione di circa 39 milioni dell’Avanzo di amministrazione del 2006³⁹; durante il 2008, i trasferimenti regionali utilizzati per coprire la spesa per investimenti sono

³⁵ Tra il 2007 e il 2009 la Provincia ha subito un taglio ai trasferimenti di parte corrente pari a circa dieci milioni di euro (PROVINCIA DI ROMA, *Bilancio consuntivo*, anni 2007, 2008, 2009).

³⁶ Nel bilancio previsionale 2011, il crollo delle entrate tributarie ed extra tributarie registrato nel periodo 2008-2010 è valutato in circa 46 milioni di euro. Particolarmente rilevanti i dati dell’Ipt, il cui incasso è sceso dai 128 milioni del 2008 ai 106,3 del 2010, e quello della Rc Auto, passato dai 182,3 milioni del 2008 ai 172,5 del 2010 (PROVINCIA DI ROMA, *Relazione previsionale e programmatica 2011-2013*).

³⁷ *Ibidem*. Da notare che, soprattutto in regime di “competenza mista”, la contrazione dei trasferimenti in conto capitale dalla Regione comporta un indiretto irrigidimento dei vincoli del Patto.

³⁸ PROVINCIA DI ROMA, *Bilancio consuntivo*, anni 2008, 2009, 2010.

³⁹ PROVINCIA DI ROMA, *Bilancio consuntivo*, anno 2007.

Tab. 4 – *Provincia di Roma. Analisi indebitamento, 2003-2010* (in milioni di euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Debito residuo al 01/01/...	619,4	758,7	899,4	959,4	956,4	950,2	957,8	921,7
Nuovo debito	167,2	160,8	128,0	35,1	35,2	49,5	19,0	0,0
Entrate correnti	460,1	489,0	494,6	494,9	558,7	533,4	563,3	581,3
Entrate proprie (tit. I e III)	367,2	358,7	387,3	402,4	422,9	416,2	401,9	420,0
Debito/entrate correnti	1,3462	1,5515	1,8184	1,9386	1,7118	1,7814	1,7003	1,5856
Debito/entrate proprie	1,6868	2,1151	2,3222	2,3842	2,2615	2,2830	2,3832	2,1945

Fonte: elaborazione da PROVINCIA DI ROMA, *Bilancio consuntivo*, anni 2003- 2010.

saliti a oltre 68 milioni di euro, cui sono stati affiancati circa 11,5 milioni dall'Avanzo di amministrazione 2007⁴⁰; negli anni 2009 e 2010, i contributi regionali sono stati rispettivamente 59,3 milioni di euro e 42,2 milioni, mentre l'Avanzo di amministrazione ha pesato per 46,2 milioni nel 2009 e 61,5 milioni nel 2010⁴¹.

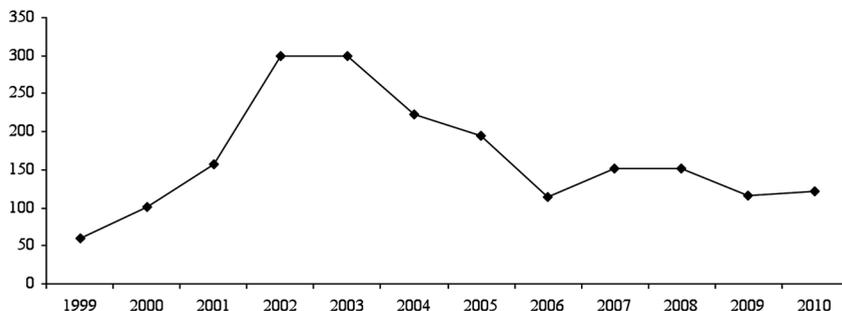
4. Una lettura di insieme (1999-2010)

Tra il 1999 e il 2010, la politica di investimenti della Provincia di Roma è stata determinata dalla combinazione tra ragioni interne (la struttura storica dei pagamenti, le linee di intervento decise dalle diverse amministrazioni) e fattori esterni (le modifiche del Patto di stabilità e l'andamento del ciclo economico). Come evidenzia il Grafico 2, a una prima fase di espansione registrata nel quinquennio 1999-2003, è seguito un calo molto significativo nel periodo 2004-2006, conseguenza soprattutto della normativa più "restrittiva" del Patto. Un mutamento esogeno, quest'ultimo, che ha continuato a produrre effetti molto rilevanti anche negli anni successivi quando pure l'amministrazione ha sostituito una parte delle fonti di finanziamento del Ti-

⁴⁰ PROVINCIA DI ROMA, *Bilancio consuntivo*, anno 2008.

⁴¹ PROVINCIA DI ROMA, *Bilancio consuntivo*, anni 2009 e 2010.

Graf. 2 – *Provincia di Roma. Spesa per investimenti, 1999-2010 (in milioni di euro correnti)*



Fonte: elaborazione da PROVINCIA DI ROMA, *Bilancio consuntivo*, anni 2000-2010.

tolo II con altre tipologie di risorse, diverse dall'indebitamento, al fine di sostenere comunque la spesa per investimenti.

Di conseguenza, i risultati dell'ultimo triennio (2008-2010) evidenziano la scelta di mantenere una misura comunque significativa degli impieghi in conto capitale. La variazione annuale della spesa per investimenti mostra un dato sostanzialmente stabile tra il 2007 e il 2008, un sensibile calo (-22%) tra il 2008 e il 2009, mentre la variazione tra il 2009 e il 2010 mostra nuovamente un segno positivo (+3,9%). Un risultato ottenuto malgrado l'amministrazione abbia dovuto rispettare nuovi vincoli, più restrittivi, del Patto di stabilità e affrontare una netta flessione dei trasferimenti e, soprattutto, delle entrate tributarie dovuta agli effetti della più importante crisi economica degli ultimi decenni.

Un confronto con l'andamento tendenziale delle spesa in conto capitale complessivamente effettuata dalle province italiane tra il 2003 e il 2009 (cfr. Tab. 5 e Graf. 3) evidenzia come il percorso della Provincia di Roma non si discosti, sostanzialmente, dalla tendenza generale del comparto, evidenziando tuttavia nel triennio 2008-2010 risultati lievemente migliori rispetto al complesso del comparto nazionale. A causa dell'alta politica di impegni per investimenti effettuata sino al 2003, il calo della curva della Provincia di Roma appare più accentuato rispetto a quello nazionale nel passaggio tra il 2003 e il 2005; al contrario, tra il 2006 e il 2007 la spesa dell'amministrazione romana segnala un deciso rialzo (+33,2% sull'anno precedente) a fronte di un ulteriore sensibile calo dell'insieme delle province italiane (-13,1%). Se ambedue le serie evidenziano una sostanziale tenuta nel passaggio dal

2007 al 2008 (+1,3% per le province italiane, 0,0 % per la Provincia di Roma), il calo del 2009 appare notevolmente più marcato per quanto riguarda l'insieme del comparto nazionale (-30,2% sul 2008, a fronte del -22,8% di Roma).

Tab. 5 – *Province italiane. Impegni per spesa in conto capitale, 2003-2009* (in miliardi di euro correnti)

Anno	Investimenti	Variazione % annuale	Variazione % sul 2003
2003	6,615		
2004	6,401	-3,2	-3,2
2005	5,492	-14,2	-17,0
2006	5,267	-4,1	-20,4
2007	4,575	-13,1	-30,8
2008	4,634	1,3	-29,9
2009	3,234	-30,2	-51,1

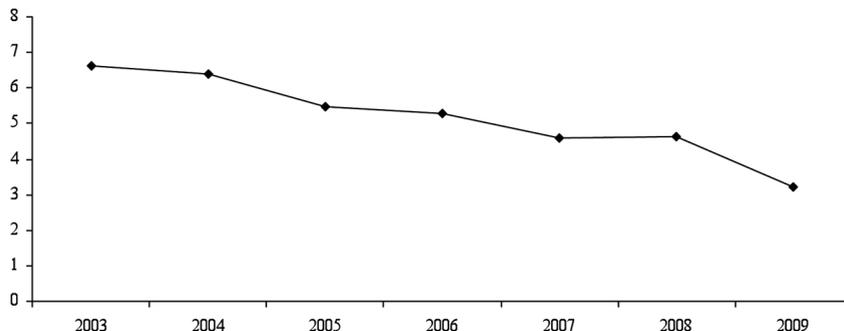
Fonte: elaborazione da ISTAT, *I bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali*, anni 2003-2008 (consultabile anche all'indirizzo <http://www.istat.it/it/archivio/30049>); UPI, *La finanza provinciale 2009. Prime analisi dei dati di consuntivo delle province 2009*, maggio 2011, consultabile all'indirizzo http://www.provincia.torino.it/speciali/2011/federalismo_fiscale/dwd/rapporto2009.pdf.

Secondo la stessa Upi, la flessione registrata negli ultimi anni dalla spesa in conto capitale dell'insieme del comparto sarebbe dovuta in particolare ai meccanismi di funzionamento del Patto di stabilità⁴². Sono dati che, se letti congiuntamente a quelli relativi ai comuni italiani⁴³, allarmano circa la capacità di intervento del comparto pubblico

⁴² «L'analisi del dato pluriennale sull'andamento delle spese correnti e in conto capitale, ovvero le principali voci di bilancio – è scritto nel rapporto Upi del marzo 2009 – conferma il trend accennato in questi ultimi anni, ovvero un calo complessivo delle spese, determinato in maggior misura dagli investimenti in conto capitale: ciò come è noto è il risultato di vincoli legati agli obiettivi del Patto di stabilità interno che negli anni hanno determinato una sostanziale stretta alla capacità di spesa degli enti, disincentivando la programmazione e realizzazione di opere sul territorio». (UPI, *La finanza provinciale 2007. Breve analisi dei dati di bilancio e di personale*, marzo 2009, consultabile all'indirizzo http://www.upinet.it/2984/finanza_e_fiscalita_locale/la_finanza_provinciale_2007/). Ancora più recentemente, la stessa Upi è tornata sul problema a partire dai dati consuntivi del 2009: «Il complesso delle spese sostenute dalle Province nell'anno 2009 è pari a 12.746.550.529, circa l'11,3% in meno rispetto al 2008. Per la prima volta sia la spesa corrente che la spesa in conto capitale fanno registrare una flessione rispettivamente del 2,3% e del 30,2%», UPI, *La finanza provinciale 2009*.

⁴³ Analizzando la spesa in conto capitale nei bilanci dei comuni capoluogo di provincia, Legautonomie sottolinea che «nel 2006 la percentuale di spesa corrente era

Graf. 3 – *Province italiane. Impegni per spesa in conto capitale, 2003-2009 (in miliardi di euro correnti)*



Fonte: v. Tab. 5.

in una fase, come quella attuale, segnata dalla più importante recessione affrontata dal Paese negli ultimi decenni. È utile sottolineare, inoltre, come l'applicazione della "competenza mista", accompagnata dai sensibili tagli ai trasferimenti approvati dal Governo nazionale nel corso del 2010, lascino ancora aperto l'interrogativo su quanto effettivamente sia ancora possibile per le autonomie locali contrarre la spesa corrente per favorire la ripresa di quella in conto capitale.

Come accennato in precedenza, in uno scenario così complesso, la capacità della Provincia di Roma di sostenere comunque la spesa per

pari al 40,8% a fronte del 59,2% rilevato per la spesa in conto capitale. Nel 2009, l'incidenza della spesa corrente cresce fino al 44,7% mentre la quota della spesa in conto capitale si abbassa al 55,3%. È il risultato delle politiche centrali in materia di investimenti, che attraverso l'inasprimento dei Patti di stabilità, hanno determinato la forte contrazione delle risorse destinate al potenziamento delle infrastrutture per il territorio. L'analisi dei bilanci di previsione nel periodo 2006-2009 mostra un decremento della spesa in conto capitale pari al 3,7% (da 27,3 a 26,3 miliardi). Aumenta invece la spesa corrente del 12,9%», LEGAUTONOMIE, *Il federalismo alla prova dei fatti. La recente evoluzione degli investimenti delle amministrazioni pubbliche locali*, ottobre 2009, <http://www.legautonomie.it/Documenti/Ricerche/La-recente-evoluzione-degli-investimenti-delle-amministrazioni-pubbliche-locali-Legautonomie-ottobre-2009>). Un trend che sarebbe confermato anche dalle più recenti analisi dell'Anci, secondo la quale nel periodo 2004-2008 si è registrato un sensibile calo della spesa per investimenti (-12,8%) a fronte di un aumento della spesa corrente, determinato, quest'ultimo in particolare dall'aumento della spesa per il sociale pari a +25,4% tra il 2004 e il 2008, cfr. ANCI-IFEL, *Il quadro finanziario dei comuni*, luglio 2010, <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Rapporto%20Ifel%202010.pdf>.

investimenti nel passaggio tra il 2008 e il 2010 è stata possibile grazie anche all'attuazione di specifiche politiche volte a reperire maggiori risorse da destinare agli investimenti tramite l'utilizzo di trasferimenti di altre amministrazioni pubbliche (Regione, Cipe, ecc.), mediante il ricorso a finanza di progetto e soprattutto attraverso una revisione straordinaria dei residui passivi che ha consentito di liberare risorse da destinare al finanziamento di nuove spese in conto capitale⁴⁴. Il progressivo abbattimento dello stock di debito è stato funzionale a ridurre i relativi oneri finanziari (liberando spesa corrente) e a migliorare il rapporto tra debito ed entrate, centrando così, di fatto, quello che appare essere come l'obiettivo di fondo del Patto di stabilità. Un risultato che appare molto significativo considerando che questo è avvenuto mantenendo un livello della spesa per investimenti che, seppure contenuto rispetto alla metà degli anni Duemila, è comunque significativo e complessivamente superiore a quello del triennio 1999-2001.

Lo scenario futuro sembra presentare ancora maggiori problematiche. Come detto in precedenza, il saldo di "competenza mista", comporta la necessità di trovare il corretto equilibrio tra obiettivi di parte corrente e di investimento; tuttavia, le regole del Patto presuppongono che nella determinazione del saldo di parte capitale si debbano necessariamente prendere in considerazione i pagamenti generati dalla programmazione di spese effettuate negli esercizi precedenti. Il nuovo Patto si è rivelato così un vero e proprio boomerang per tutti gli enti, che in "senso virtuoso" avevano privilegiato gli investimenti alla spesa corrente. Oltretutto, i vincoli eccessivamente rigidi imposti dal Patto nel 2010 e nel 2011 di fatto rischiano di bloccare non solo i pagamenti, ma anche la programmazione di futuri investimenti, soprattutto in virtù dell'articolo 9 del Decreto anticrisi del 2009⁴⁵ che impone agli enti locali di predisporre un programma di pagamenti in grado di ri-

⁴⁴ La necessità di contrarre il volume dell'indebitamento, mantenendo inalterata la programmazione delle opere, ha portato alla scelta di sostituire le fonti di finanziamento a mutuo degli investimenti con le risorse emerse dall'analisi dello stato di attuazione delle spese finanziate con debito negli esercizi precedenti, con la conseguente rilevazione delle economie provenienti da mutui e la loro destinazione a nuovi investimenti senza oneri aggiuntivi. L'operazione avrebbe portato al recupero di risorse pari a circa 130 milioni di euro tra il 2004 e il 2009, cfr. PROVINCIA DI ROMA, *Relazione previsionale e programmatica, 2010-2012*.

⁴⁵ Legge 3 agosto 2009, n. 102, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali*.

spettare simultaneamente i vincoli del Patto e il termine di 30 giorni per l'evasione delle fatture⁴⁶. Una norma su cui sarebbe forse opportuna un'analisi più approfondita per comprendere se essa non comporti, malgrado le intenzioni di fondo, un ulteriore vincolo alla programmazione impedendo di fatto quei possibili interventi in conto capitale che potrebbero essere particolarmente utili sia per il rinnovamento delle infrastrutture, sia – in un'ottica anticongiunturale – per il sostegno alla ripresa economica. Infine, rimane ancora aperta la questione relativa agli effettivi meccanismi di funzionamento del federalismo provinciale di recente approvazione⁴⁷: a fronte del trasferimento al comparto di risorse proprie e di una totale autonomia finanziaria, non si registra allo stato attuale un sostanziale mutamento nella logica delle regole del Patto che vada incontro a quelle che sono le vocazioni e le specializzazioni dei diversi livelli di governo. Se la ridefinizione delle funzioni fondamentali tra le autonomie locali porterà finalmente a una completa razionalizzazione delle competenze e a una specializzazione delle province verso settori (scuola e viabilità su tutti) che per loro stessa natura richiedono un'alta intensità di interventi in conto capitale, il mantenimento delle attuali regole del Patto e delle norme dell'art. 9 del Decreto anticrisi del 2009 rischiano di compromettere lo spirito e l'efficacia della stessa riforma federale, con un aggravio, nel lungo periodo, dei costi diretti e indiretti a carico delle comunità, nonché della competitività complessiva dei diversi sistemi metropolitani del Paese.

I primi risultati dell'analisi degli effetti del Patto di stabilità interno per le politiche di investimento della Provincia di Roma e dell'insieme del comparto nazionale evidenziano i limiti e le contraddizioni delle scelte compiute a livello nazionale negli ultimi anni. Dopo l'ingresso nel sistema di Maastricht, di fronte alla necessità di riorganizzazione dell'economia italiana e della struttura del sistema-paese si è assistito a un processo ambivalente. Da un lato sono stati conferiti nuovi poteri e funzioni agli enti locali, dall'altro, la necessità del risanamento dei conti pubblici e l'evoluzione della congiuntura economica hanno di fatto contenuto le possibilità di intervento delle autonomie territoriali, per lo meno a partire dalla metà dell'ultimo decennio. Le mo-

⁴⁶ Anche a questo fattore è legato il calo del nuovo indebitamento registrato tra il 2009 e il 2010.

⁴⁷ Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*.

dalità di applicazione del Patto di stabilità interno e la sua continua evoluzione normativa hanno rappresentato la conseguenza di questo processo, andando a incidere soprattutto sulla possibilità di programmare e attivare in modo coerente gli investimenti infrastrutturali. Oltretutto, se l'introduzione di questi vincoli normativi ha spinto molti enti locali verso un maggiore controllo e razionalizzazione della spesa, la tendenziale rigidità del Patto ha portato a sottostimare le differenze tra le funzioni dei diversi enti territoriali, senza valorizzare i comportamenti più virtuosi; il caso della Provincia di Roma è in questo senso paradigmatico. Questo processo è stato accompagnato anche dalla mancanza di un chiaro quadro di riferimento sulla distribuzione delle funzioni tra i vari livelli del governo locale che ha generato, nel medio periodo, una situazione di tendenziale incertezza all'interno di quella che da più parti viene definita come la "lunga transizione italiana".

Non stupisce, quindi, che autorevoli commentatori abbiano imputato queste carenze anche alla mancanza di chiarezza e di visione complessiva della classe dirigente, quanto meno dopo il conseguimento dell'ingresso nell'euro⁴⁸. Del resto, rimanendo in un'ottica di medio-lungo periodo, soprattutto a partire dai limiti strutturali della crescita italiana presenti sin dagli anni precedenti l'adesione alla moneta unica (tra tutti lo *stock* del debito pubblico, la bassa produttività del lavoro e l'alto livello di evasione fiscale), la permanenza di una fase di trasformazione politico-istituzionale di durata quasi ventennale non può non produrre effetti gravosi sull'insieme del sistema-paese. I limiti di questa situazione emergono chiaramente se si analizzano le parziali riforme che pure sono state realizzate in questi anni, molto spesso strette tra la consapevolezza della necessità di innovare e la difficoltà di arrivare a una riforma complessiva dei settori individuati. Questo "strabismo istituzionale", ovvero la scissione tra la necessità e l'effettiva realizzazione delle riforme, ha provocato effetti significativi anche in diversi ambiti del rapporto tra stato centrale e autonomie locali, andando a incidere pure su uno strumento, il Patto di stabilità, che ha comunque prodotto conseguenze rilevanti per il risanamento dei conti pubblici e le strategie di investimento a tutti i livelli di governo.

STEFANO PALERMO
Università di Teramo

⁴⁸ Su questo cfr. tra gli altri T. PADOA-SCHIOPPA, *Italia, una ambizione timida. Classe dirigente e rischi di declino*, Milano 2007, pp. 36-51.