

n.3 MMXIII

# Finanza pubblica e vincoli comunitari: esperienze a confronto

# i Comuni

Quaderni di Analisi  
ANCI-IFEL

Centro Documentazione e Studi dei Comuni italiani ANCI-IFEL  
Direzione: *Walter Tortorella*

Il quaderno è stato curato da *Fabrizio Fazioli*

Si ringraziano *Pierciro Galeone*, Segretario Generale IFEL  
e *Mauro Mazza*, Professore associato di Diritto Pubblico comparato  
nell'Università di Bergamo

Il quaderno è stato chiuso con le informazioni disponibili ad ottobre 2012

# Indice

- 1 Premessa / 4
- 2 Il Patto di stabilità e crescita / 7
- 3 L'analisi / 10
- Quadri di sintesi / 16
- Bibliografia / 26



**Premessa**



La presente indagine, senza pretesa di esaurire il tema in questione, si pone l'obiettivo di mettere a confronto l'esperienza di alcuni paesi europei (Austria, Belgio, Spagna, Germania e Francia) nelle politiche di governance istituzionale ed economico-finanziaria, alla luce dei vincoli di bilancio derivanti dalla appartenenza alla Unione economica e monetaria europea (UEM).

Il processo di costruzione dell'UEM ha visto come passaggio fondamentale l'introduzione di una serie di vincoli ai bilanci degli Stati membri finalizzati a garantire, attraverso il contenimento del deficit e del debito nonché la convergenza verso obiettivi macroeconomici condivisi, la stabilità della moneta unica.

La stabilità monetaria richiede che tutti i soggetti aderenti alla UEM adottino una politica virtuosa di contenimento dei rispettivi disavanzi di bilancio e di progressiva riduzione dello stock di debito. Le regole di bilancio poste in sede comunitaria si pongono, tra l'altro, l'obiettivo "mediato" di evitare che fenomeni di *free riding*, se non proprio di *moral hazard*, possano minare alla base la suddetta stabilità.

La programmazione finanziaria e di bilancio di ogni Stato membro, il quale ha comunque piena libertà nella scelta delle politiche e degli interventi necessari al conseguimento degli obiettivi assunti in sede comunitaria, è condizionata da tale "vincolo esterno". Da qui l'esigenza, da un lato, di un miglior presidio della gestione finanziaria dei vari comparti della amministrazione pubblica e di ogni singolo livello

di governo, dall'altro di limitare anche a livello sub-statale episodi di *moral hazard*.

Molti Stati aderenti hanno pertanto ritenuto di dover introdurre dei vincoli "interni", seppure variamente declinati in base ai rispettivi assetti istituzionali, alla ripartizione delle competenze, anche di natura legislativa, nonché ai meccanismi di perequazione esistenti, al fine di ridefinire i rapporti tra i governi centrali e i livelli di governo sub-statali nonché il rispettivo contributo al consolidamento dei conti pubblici.

L'analisi comparativa della disciplina del Patto di stabilità interno e, più in generale, del corpus normativo volto a disciplinare le modalità di coordinamento delle finanze pubbliche, ha posto in evidenza la presenza di alcuni fattori che, rispetto alla realtà italiana, contribuiscono nel complesso a delineare un quadro europeo generalmente più stabile, sia per ciò che attiene alle procedure di coordinamento inter-istituzionale e alla capacità programmatica, sia con riferimento agli aspetti di natura più squisitamente finanziaria, soprattutto con riferimento al tema degli investimenti.

E' opportuno preliminarmente segnalare che per tutti i Paesi presi in esame, sia quelli in cui sono in atto processi di riforma istituzionale sia in quelli con assetti più stabili, è comune l'esigenza di coniugare le istanze di decentramento con gli obblighi derivanti dall'appartenenza alla UE.

In tale prospettiva quindi, le peculiarità di ogni singolo Paese in ordine alle modalità di raccordo tra lo Stato e gli enti decentrati, appaio-

no spesso subordinate, come sopra accennato, all'assetto istituzionale dello stato medesimo nonché al livello e alla intensità dei processi di decentramento amministrativo e fiscale. La natura cooperativa e generalmente pattizia prevale infatti negli stati ad assetto federale (Germania, Austria, Belgio, Spagna), nei quali, tra l'altro, lo Stato centrale non si configura solo come "ente impositore", ma è anch'esso chiamato a contribuire agli obiettivi di contenimento del deficit; una impronta di natura gerarchica, basata sulla imposizione di regole e vincoli, si ravvisa invece nei Paesi caratterizzati da una struttura centralista (Italia, Francia).

Da notare infine che non tutti i Paesi appartenenti alla UEM, ad esempio la Francia, hanno ritenuto opportuno formulare un vero e proprio Patto di Stabilità Nazionale che preveda il coinvolgimento diretto degli enti decentrati.

2

**Il Patto  
di stabilità  
e crescita**



Le regole volte a disciplinare la governance delle finanze pubbliche degli Stati membri sono state formalizzate dapprima nel 1992 con il *Trattato di Maastricht* e successivamente, nel 1997, con il *Trattato di Amsterdam*, con il quale è stato introdotto il Patto di stabilità e crescita (PSC), a sua volta riformato nel 2005 e nel 2012.

Gli obiettivi di bilancio più noti introdotti con il PSC, "*esempio unico di sistema multilaterale di politica fiscale*" (R. Muzellec, *Finances Publiques*, Paris, 2009), del cui rispetto sono ritenuti responsabili solo i Governi centrali, riguardano soprattutto:

- il disavanzo pubblico (deficit), che non deve essere superiore al 3% del PIL;
- il livello di indebitamento, che non può essere superiore al 60% del PIL.

La disciplina del PSC consta sostanzialmente di due fasi: di *sorveglianza* e *correttiva*.

Sono ascrivibili alla fase preventiva di sorveglianza:

- a) la presentazione annuale, da parte di ogni stato appartenente all'Unione monetaria, di un Programma di stabilità, di durata quadriennale, contenente tutti gli elementi necessari a verificare l'efficacia delle misure nonché a favorire il monitoraggio del rispetto degli obiettivi. In particolare, il Programma di stabilità deve contenere a) l'andamento del rapporto debito/PIL e l'indicazione degli interventi necessari a ricondurlo entro i limiti previsti, b) una previsione sull'anda-

- mento del ciclo economico riferito alle principali variabili ad esso sottese (occupazione, investimenti, inflazione...), c) l'illustrazione delle principali misure di politica economica finalizzate sia al conseguimento degli obiettivi di bilancio sia al sostegno della crescita;
- b) la valutazione da parte della Commissione europea e del Consiglio europeo circa l'attendibilità e l'adeguatezza dei programmi di stabilità, con conseguente eventuale invito ad aggiornare le misure qualora siano ritenute inadeguate;
- c) il richiamo preventivo (*early warning*) nel caso in cui dalla valutazione risultasse uno scostamento significativo del rapporto deficit/PIL rispetto al 3%.

La fase correttiva prevede invece l'avvio della c.d. *Procedura per Disavanzi Eccessivi* (PDE) nel caso in cui il mancato rispetto degli obiettivi non dipenda da cause eccezionali o da riforme strutturali.

In prima istanza il Consiglio formula delle raccomandazioni allo Stato membro, se non delle vere e proprie intimazioni in caso di inerzia da parte dello stesso. Nel caso di omessa risposta, il Consiglio può irrogare delle sanzioni, consistenti principalmente nella costituzione di un deposito infruttifero, nella misura massima dello 0,5% del PIL. Dopo due anni dalla richiesta di costituzione del deposito, nel caso di mancata correzione del disavanzo eccessivo, il deposito può essere trasformato in ammenda.

Nel 2011 è stato raggiunto un accordo sulla riforma del PSC che va nella direzione di un raf-

forzamento delle procedure di monitoraggio e del sistema sanzionatorio (e.g. introduzione del *reverse voting*) nonché di una maggiore attenzione alla riduzione dello stock di debito, i cui obiettivi di contenimento previsti nella disciplina originaria non erano sottoposti a misure sanzionatorie in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati.

In particolare, il 4 ottobre del 2011, il Consiglio ha approvato cinque regolamenti e una direttiva, il c.d. *Six Pack*, "contenenti ulteriori misure circa il coordinamento della politica economica europea, la disciplina della sorveglianza delle finanze pubbliche statali e i requisiti dei bilanci", successivamente recepiti in un trattato internazionale, il "*Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria*", comunemente definito *Fiscal compact*, sottoscritto dai 25 paesi della UE, ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca. In estrema sintesi, alcune delle più importanti novità introdotte con il Trattato, prevedono che:

- a) il deficit strutturale non sia superiore allo 0,5% del PIL (per gli stati con un livello di indebitamento superiore al 60% del PIL, fino all'1%);
- b) lo stock di debito sia ridotto in misura pari ad 1/20 l'anno, per venti anni, della quota eccedente il 60% del PIL;
- c) sia introdotto nell'ordinamento statale, preferibilmente con norme di rango costituzionale, il vincolo del pareggio di bilancio, il cui accertamento è demandato alla Corte di Giustizia Europea.

3

**L'analisi**



I principali tratti distintivi, a volte comuni e che, più di altri, appaiono qualificare i processi di governo delle finanze pubbliche degli stati presi in esame, riguardano:

- a) *la governance inter-istituzionale per la definizione degli obiettivi;*
- b) *il periodo di applicazione dei vincoli: la programmazione pluriennale*
- c) *la tipologia del vincolo;*
- d) *le procedure di monitoraggio e il sistema sanzionatorio;*
- e) *le misure di contenimento del debito;*
- f) *gli organi di coordinamento e vigilanza.*

#### **a) La governance inter-istituzionale per la definizione degli obiettivi**

Ciò che ad una prima analisi emerge quale elemento fortemente caratterizzante le relazioni finanziarie tra i livelli istituzionali appartenenti ad ogni singolo Stato è costituito dalle modalità di determinazione degli obiettivi e della ripartizione dei carichi in capo ad ogni singolo comparto, quasi sempre improntate ad un approccio cooperativo, negoziale, condiviso.

Nella maggior parte dei Paesi presi in esame (Austria, Belgio, Spagna e Germania), ad esclusione della Francia, in cui non esiste un vero e proprio Patto di stabilità e dove lo Stato centrale assume un ruolo "incumbent" rispetto agli enti sub-statali, tali processi definitivi sono basati su principi di *condivisione, cooperazione e collaborazione* tra i vari livelli di governo; benché declinati con caratteristiche peculiari ad ogni singolo ambito nazionale, anche in relazione

ai rispettivi assetti costituzionali in materia di finanza e fiscalità locale, danno spesso origine ad accordi aventi vera e propria natura pattizia.

In Germania, ad esempio, prevale un meccanismo cooperativo-negoziale, con marcata impronta redistributiva e solidaristica tra territori aventi diversa capacità fiscale, che prevede, in base ad un accordo del 2002 stipulato tra tutti i livelli di Governo, la ripartizione del deficit nella misura fissa del 45% e del 55% rispettivamente per Bund e Länder.

In Austria, Spagna e Belgio, tali meccanismi di cooperazione raggiungono un più elevato livello di sofisticazione, sia per la presenza, nei processi decisionali, di alcune strutture di coordinamento e di rappresentanza chiamate a svolgere un ruolo di intermediazione, sia perché l'approccio cooperativo si estende anche alla fase di monitoraggio e controllo attraverso un costante flusso informativo.

La partecipazione di tutti i livelli istituzionali ai processi di definizione e riparto degli obiettivi di bilancio, quand'anche l'autonomia degli enti locali risultasse in qualche modo compressa dalla congiuntura del ciclo economico o per la presenza di vincoli costituzionali, si configura comunque quale strumento di trasparenza, tanto nella individuazione degli obiettivi, quanto nell'analisi delle premesse macro e micro economiche ad essi sottese.

#### **b) Periodo di applicazione dei vincoli: programmazione pluriennale**

In molti ordinamenti, similmente a quanto previsto dal PSC, si riscontra una impostazione della programmazione del rispetto degli obiettivi ancorata ad una dimensione temporale di medio periodo. Nel PSC infatti, gli Stati membri sono obbligati a presentare un programma di stabilità contenente gli obiettivi di medio termine (OMT) su base quadriennale.

Il monitoraggio annuale ha finalità di controllo, ma l'eventuale sanzione viene irrogata all'ente locale solo al termine del periodo di vigenza del Patto. I parametri sono quelli fissati dal Patto di stabilità, che contempla obiettivi intermedi derivanti dalla consultazione fra i livelli amministrativi territoriali.

Gli effetti positivi sulla capacità programmatrice e sulla autonomia gestionale degli enti sub-statali nella identificazione degli strumenti più idonei al conseguimento degli obiettivi è del tutto evidente.

Il venir meno dello spazio "angusto" riferito all'esercizio contabile di durata annuale, favorisce inoltre una più razionale programmazione della spesa in conto capitale e quindi degli investimenti.

### c) Tipologia del vincolo

Le regole fiscali sub-statali (vincoli interni) possono essere di varia natura ed applicate o in via esclusiva o in combinato disposto tra loro, in ragione dei rapporti finanziari in essere tra il governo centrale e gli enti periferici, ovvero del grado di decentramento ed autonomia di questi ultimi. I principali strumenti di regolazione dei rapporti finanziari con gli enti sub-statali sono riconducibili alle seguenti tipologie: *tetti alle spese, vincoli sui saldi di bilancio, blocco delle entrate proprie, limiti allo stock di debito*.

L'opportunità di adottarne uno o più d'uno dipende, oltre che dalla condizione e dagli obiettivi macro-economi dello stato membro, da fattori ascrivibili all'assetto dei rapporti finanziari tra i livelli di governo, al grado di decentramento nonché all'autonomia e alla capacità finanziaria degli enti decentrati.

Solo di passata si richiama l'attenzione sul fatto che per la definizione del vincolo riferito al rapporto tra deficit e PIL non è agevole, *rectius* è impossibile, un allineamento con il "vincolo esterno" del PSC, in quanto, soprattutto per il livello comunale, non esistono dati circa la quantificazione del PIL locale. In tale ottica quindi, i vincoli al debito non possono che riguardare il contenimento dello stock complessivo.

Tra gli aspetti metodologici più rilevanti nei processi di governance della finanza pubblica vi sono le modalità di ripartizione e quantificazione degli oneri spettanti ad ogni singolo livello di governo o comparto della amministrazione pubblica. In linea generale è possibile operare sia attraverso una distribuzione dei carichi (quote di deficit consentite) per ciascun comparto, con conseguente ripartizione al proprio interno, sia con l'attribuzione di un obiettivo macro al livello gerarchicamente sovraordinato, il quale a sua volta "negozierà" con gli enti ricompresi nel proprio perimetro amministrativo il contributo spettante a ciascuno di essi.

La tipologia del vincolo utilizzato negli ordinamenti nazionali è generalmente riferita al saldo del bilancio finanziario. Solo in Spagna si registrano misure volte a limitare le spese mentre la *golden rule* che consente di contrarre nuovo debito solo per finanziare la spesa in conto capitale è presente pressoché in tutti gli ordinamenti.

Da segnalare inoltre che nei Paesi a più marcata impronta federalista o autonomista (Spagna, Austria e Belgio), vige un principio che potremmo definire di *"responsabilità di comparto"*, in quanto gli enti sovraordinati sono finanziariamente responsabili del comportamento virtuoso degli enti locali del proprio territorio.

Un aspetto critico ha riguardato invece *"la ricostruzione dei conti solo ex post sulla base della contabilità nazionale definita dal sec95 che ha indebolito le procedure di definizione degli obiettivi e soprattutto il controllo dei bilanci [...]".* E' però in atto *"uno sforzo crescente di ren-*



dere compatibili gli obiettivi fissati per i bilanci ai diversi livelli di governo con l'obiettivo del bilancio consolidato definito nel programma di stabilità. In questa direzione, il Belgio, l'Austria e la Spagna fissano gli obiettivi in modo più esplicito con riferimento ai conti redatti secondo le regole di contabilità nazionale sec95" (F. Gastaldi, L. Giurato - 2010 - Il Patto di stabilità interno: l'esperienza italiana e il confronto con i paesi dell'Unione monetaria europea).

In alcuni casi l'adozione di politiche con funzione anticiclica beneficiano di un favor sia per la presenza di una dimensione programmatoria di carattere pluriennale, ma anche in quanto oggetto di apposita disciplina.

In tale ottica, le esperienze spagnola ed austriaca assumono un valore paradigmatico.

### c.1) Spagna: autorizzazione ai bilanci in deficit in relazione al ciclo economico e per gli investimenti produttivi

Il caso spagnolo risulta particolarmente interessante per un duplice ordine di ragioni.

Anzitutto la definizione del saldo obiettivo avviene tenendo conto dell'andamento del ciclo economico, espresso in termini di crescita del PIL; agli enti soggetti al patto è consentito derogare alla regola dell'equilibrio di bilancio, e quindi presentare bilanci in *deficit* entro limiti comunque prestabiliti, solo in presenza di una congiuntura economica sfavorevole rispetto alle previsioni contenute nel Programma di stabilità. Se il PIL si attesta invece sui valori previsti, i bilanci devono essere in *pareggio*. Oltre il limite massimo del range di crescita del PIL i governi devono produrre un *surplus*.

Agli enti sottoposti al patto è inoltre consentito di presentare bilanci in deficit nel caso di *programmi di investimento che contribuiscono a migliorare la produttività economica e la competitività*. Tali spese sono però sottratte ai vincoli del patto solo in una misura massima prestabilita. Per gli enti locali spagnoli l'entità di tali programmi deve essere non superiore

allo 0,05% del PIL e debbono essere comunque finanziati nella misura minima del 30%, utilizzando i risparmi pregressi dell'amministrazione comunale proponente.

Da segnalare che in Spagna, perlomeno fino al 2010, è prevalso un orientamento volto a garantire una certa flessibilità *inter-temporale* delle regole spartitorie interne degli oneri, da attuare mediante compensazioni tra i vari esercizi finanziari di uno stesso ente territoriale.

A partire dal 2009 sono state inoltre introdotte una serie di misure che consentono agli enti locali di contrarre nuovi prestiti per onorare le obbligazioni scadute con fornitori e creditori.

E' probabile però che a causa della recente costituzionalizzazione dei parametri di Maastricht, unitamente al persistere della crisi economica, tali processi di flessibilizzazione subiscano un sensibile rallentamento.

### c.2) Austria: mercato dei deficit

L'esperienza austriaca si connota invece per la presenza di un sistema, del tutto peculiare, di *flessibilizzazione geografica* dei vincoli di finanza pubblica.

La valorizzazione dei tratti privatistici che caratterizzano l'autonomia negoziale di Bund e Länder già previsti nella Costituzione, ha dato luogo ad una vera e propria contrattazione, orizzontale e verticale, delle quote di deficit e di spesa pubblica tra i vari livelli di governo.

Tale meccanismo è meglio conosciuto come "*mercato del deficit*". Lo scambio di quote può avvenire tra Land diversi, tra Comuni e Land, tra Comuni dello stesso Land e tra tutti i Comuni di un Land e tutti i Comuni di un altro Land. Va da sé che una impostazione di tal guisa è praticabile solo in presenza di organismi in grado di favorire la concertazione e il dialogo inter-istituzionale. Nel caso in esame, tale ruolo è svolto dai *Comitati di coordinamento*, articolati sia su scala nazionale che a livello locale. Anche siffatta impostazione riverbera direttamente sulla capacità programmatoria degli

enti e in particolare sulla flessibilità di impiego delle risorse destinate agli investimenti.

Del tutto diverso il caso francese, che si distingue invece per l'assenza di un vero e proprio Patto di stabilità interno. Solo di recente, a seguito di un lungo percorso di decentramento amministrativo, approvato nel 2003 ad una prima revisione costituzionale che ha sancito l'autonomia finanziaria degli enti locali, e successivamente nel 2008 con una seconda riforma della Costituzione, si è palesata la necessità di attribuire alla programmazione della finanza pubblica, una dimensione pluriennale.

Le due leggi di programmazione fino ad ora approvate (2009-2012 e 2011-2014) hanno introdotto nuove regole per il controllo del deficit e del debito, ma hanno la caratteristica di non essere vincolanti.

Per il periodo 2011-2014 il piano pluriennale ha introdotto dei *tetti di spesa* per i due principali comparti, Stato e previdenza sociale, nonché ulteriori misure anti elusive destinate ad altri enti pubblici e ad alcune autorità locali.

I medesimi vincoli non sono previsti per gli enti locali, che rappresentano il terzo grande aggregato di spesa della finanza pubblica francese.

Le relazioni finanziarie tra Stato centrale ed enti locali quindi, continuano ad essere regolate in base alle quote di trasferimenti statali erogati dal centro alla periferia. Con il programma 2011-2014 infatti, sono stati congelati, in termini nominali, i trasferimenti dallo Stato agli enti locali, che, *sia detto di passata*, costituiscono il 50% della dotazione finanziaria degli enti decentrati.

#### **d) Le procedure di monitoraggio e il sistema sanzionatorio**

Un elemento comune a tutte le realtà oggetto dell'indagine, è riconducibile a quello spirito di collaborazione tra enti nonché di condivisione delle conoscenze precedentemente descritto.

In tutti gli ordinamenti infatti è ben presen-

te l'esigenza di dotarsi di un adeguato sistema informativo caratterizzato da flussi strutturati, costanti nel tempo nonché chiaramente intelligibili di dati e informazioni rilevanti ai fini della verifica, in itinere ed ex post, della osservanza degli obiettivi assegnati.

I sistemi sanzionatori prevedono in generale l'attivazione di meccanismi automatici di limitazione dell'autonomia finanziaria e della possibilità di ricorrere al credito nonché la predisposizione di dettagliati piani di rientro (Spagna). In alcuni casi (Spagna e Austria) le sanzioni sono direttamente mutuate, in tutto o in parte, dalla disciplina del PSC, soprattutto laddove è prevista la ripartizione tra tutti i livelli sub-statali, di una quota parte dell'ammenda eventualmente comminata dalla UEM allo Stato inadempiente a seguito della procedura comunitaria per deficit eccessivo (PDE).

#### **e) Le misure di contenimento del debito**

Politiche di limitazione del ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali o comunque volte a ridurre strutturalmente lo stock, sono presenti ovunque seppure con forme ed intensità diverse.

In *Spagna* si distingue tra ricorso al debito per operazioni di lungo periodo e di breve periodo. Entrambe sono sottoposte a rigidi regimi autorizzatori. Per le operazioni di lungo periodo e in caso di deficit di bilancio, è richiesta la presentazione di un piano triennale di razionalizzazione finanziaria. Il piano non è richiesto solo nel caso di operazioni di debito impiegate per sostituire precedenti operazioni con l'obiettivo di ridurre gli oneri finanziari e i rischi.

In linea generale, gli enti locali possono contrarre nuovo debito: a) per operazioni di lungo periodo, nel caso in cui l'ammontare annuo delle rate di ammortamento non superi il 10% delle risorse previste in bilancio, e b) per operazioni di breve periodo nel caso in cui tale ammontare non ecceda il 15%.

In *Austria* gli enti locali possono accedere al



credito solo per fronteggiare spese straordinarie, mentre per i Länder non sono previste specifiche limitazioni alla capacità di indebitamento.

In *Germania*, la legge Fondamentale ha imposto l'obbligo inderogabile di non equilibrare i bilanci facendo ricorso al debito. La riforma, che andrà definitivamente a regime dal 1° gennaio 2020, si pone l'obiettivo di evitare la creazione di nuovo debito strutturale. Solo al Bund agli stati federali sarà consentito derogare al principio generale in caso di crisi economica, disastro naturale o altre situazioni di emergenza eccezionali.

Sino al 2020 comunque, l'accesso al credito da parte dei Comuni deve essere autorizzato dal Governo regionale.

In *Belgio*, sia ai Länder che alle Comunità linguistiche è consentito ricorrere all'indebitamento mediante l'emissione di titoli, previa autorizzazione del Governo centrale.

In *Francia* gli enti locali possono contrarre debito solo per finanziare gli investimenti.

#### f) Organi di coordinamento e vigilanza

La logica partecipativa e la conseguente istituzionalizzazione della pratica della concertazione trova una sua specifica declinazione nella costituzione di "organi" aventi specifiche funzioni di programmazione, coordinamento e controllo. In alcuni casi, tali organismi sono affiancati da autorità terze e indipendenti, con funzioni di analisi di natura economico-contabile.

In *Belgio* il *Consiglio superiore delle finanze*, a cui prendono parte i rappresentanti di tutti i livelli istituzionali, è responsabile del monitoraggio degli obiettivi degli stati federali. Le Province sono invece responsabili del livello comunale. Al *Federal Planning Bureau* invece è demandato il compito di analizzare l'andamento del ciclo economico e di definire le principali variabili di bilancio da utilizzare in fase di definizione del programma di stabilità.

In *Spagna* il controllo delle politiche di bilancio regionali è demandato al *Consiglio per la politica fiscale e finanziaria* (CPFF), il rispetto del Patto all'*Ufficio Generale di controllo dello Stato*, mentre al *Ministero delle finanze* spetta il compito di valutare i piani di rientro delle Comunità Autonome. Alla *Commissione Nazionale per le autonomie locali* (CNAL) spetta la redazione di una relazione preventiva circa i livelli di deficit consentiti nonché l'indicazione dei comuni che devono rettificare il proprio bilancio per adeguarlo ai principi di stabilità.

In *Germania* un ruolo centrale nelle politiche di coordinamento della finanza pubblica è svolto dal *Consiglio per la programmazione finanziaria*. In *Austria* vi sono i *Comitati di coordinamento* e i *Comitati di conciliazione* che operano sia a livello nazionale che locale.



# Quadri di sintesi



## Spagna

Gli obiettivi di bilancio consolidato derivanti dagli obblighi assunti in sede comunitaria, nonché il quadro generale dei rapporti tra Stato, Comunità autonome (CCAA) ed Enti locali (CCLL) sono espressi nella "Legge generale di stabilità di bilancio" (LGEP); la normativa che disciplina la finanza degli enti locali è contenuta invece nel "Testo Unico della finanza pubblica locale" (LHL).

Anche in Spagna il principio di "adeguatezza finanziaria" degli enti decentrati è contenuto nella Costituzione, il che dà luogo ad intensi meccanismi perequativi basati su criteri oggettivi. La regola generale prevede che il bilancio degli enti locali debba essere approvato in equilibrio, in conformità con quanto previsto nella LHL.

Il Patto di stabilità interno, introdotto nel 2001 e contenuto in larga parte nella LGEP, è ispirato ai seguenti principi generali<sup>1</sup>:

- *pluriennialità della programmazione* (3 anni);
- *collaborazione* tra i livelli istituzionali nella definizione degli obiettivi. Il Governo, dopo una fase di negoziazione, stabilisce gli obiettivi sia in termini di bilancio consolidato che di comparto; successivamente le Comunità autonome e gli Enti locali provvedono suddividerlo al loro interno, sempre su base collaborativa;
- *stabilità finanziaria* declinata come situazione di equilibrio o avanzo secondo quanto previsto dal sec95 ;

- *trasparenza* dei bilanci ed adeguato sistema informativo;
- *compartecipazione* dello Stato al rispetto dei vincoli europei;
- *autonomia* di ciascuna amministrazione nella individuazione delle modalità di conseguimento degli obiettivi (principio di responsabilità).

### Criteri di definizione dell'obiettivo

Il criterio base per la determinazione dell'obiettivo è costituito dalla congiuntura economica riferita all'andamento della crescita del PIL. Viene definita una forchetta di crescita del PIL su base triennale, di norma tra il 2% e il 3%, all'interno della quale gli enti devono raggiungere il pareggio di bilancio; alla luce del successivo andamento del ciclo economico, si aprono però le seguenti prospettive:

- oltre il limite massimo di crescita gli enti sottoposti al patto devono produrre un *surplus*;
- entro il range previsto devono registrare il *pareggio*;
- sotto il limite minimo è possibile presentare bilanci in *deficit*, nella misura massima rispetto al PIL, dello 0,2% per lo Stato, dello 0,75% per le Comunità autonome, dello 0,05% per gli enti locali.

Gli enti locali soggetti al patto come sopra descritto sono però solo i seguenti: i Comuni capoluogo di provincia, i comuni capoluogo di Comunità autonome, e i comuni con popolazione superiore a 75.000 abitanti. I rimanenti enti devono sempre registrare una condizione di equilibrio o avanzo di bilancio, espresso in

<sup>1</sup> AA.VV (2012), a cura di Marco Nicolai, *Primo Rapporto sulla finanza pubblica – Finanza Pubblica e Federalismo*

termini di capacità finanziaria secondo la definizione contenuta nel sec95.

Gli enti sottoposti al Patto sono però obbligati a presentare al Ministero delle Finanze un relazione pluriennale tesa a dimostrare che, anche in caso di sfioramento, saranno comunque salvaguardati gli obiettivi di stabilità finanziaria previsti dalla LGEP per tutta la fase del ciclo economico considerata.

#### **Tetto alle spese**

Nel 2011, con una modifica alla LGEP, è stato introdotto anche un vincolo all'incremento della spesa. Tale limite, dal quale sono comunque escluse le spese di servizio del debito e le spese non discrezionali sugli ammortizzatori sociali, è espresso con riferimento ad un incremento ammissibile non superiore al tasso di crescita di medio periodo dell'economia spagnola, ovvero al tasso di crescita del PIL per i successivi tre anni da quello di riferimento, ad un tasso di inflazione pari all'1,75%.

Tale vincolo sconta una certa elasticità in relazione alla introduzione di norme che eventualmente prevedano aumenti o riduzioni di entrate. In tal caso il vincolo può essere riparametrato, in aumento o in diminuzione, in base agli scostamenti, con l'obbligo però di destinare le risorse eccedenti alla riduzione del debito pubblico.

#### **Organi di coordinamento della finanza pubblica**

Consiglio per la politica fiscale e finanziaria (CPFF) e la Commissione nazionale delle amministrazioni locali (CNAL).

#### **Investimenti**

Una regola generale del PSI spagnolo è costituita dalla possibilità di presentare *bilanci in deficit* nel caso di finanziamento di investimenti a scopo produttivo, ovvero tesi a migliorare la produttività economica e la competitività nonché finanziati per almeno il 30% con risparmi pregressi. Per gli enti locali è previsto un disavanzo massimo pari allo 0,05% del PIL.

#### **Indebitamento**

E' possibile contrarre debito solo per spese di investimento (golden rule). Da sottolineare l'esclusione di qualsiasi intervento dello Stato a garanzia di eventuali situazioni di insolvenza.

#### **Monitoraggio e sanzioni**

Il monitoraggio è affidato ad una Agenzia del governo centrale (Ufficio generale di controllo dello stato) ed è basato su un costante, intenso e strutturato flusso informativo. In caso di mancato rispetto degli obblighi, gli enti devono presentare un piano di rientro di medio termine. La principale sanzione è costituita da una forte limitazione dell'autonomia finanziaria; nel caso in cui la Spagna si veda comminare da parte della UE una ammenda, parte di questa viene ripartita tra gli enti inadempienti (con criteri stabili ex post).



## Belgio

Il Belgio rappresenta una particolare forma di stato federale, all'interno del quale convivono, oltre ad esigenze di organizzazione territoriale (Regioni), forme di organizzazione basate sulle origini etniche e linguistiche della popolazione (Comunità). Viene per ciò definito come un stato con "federalismo a doppio strato" (M. Olivetti, Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni).

### Criteri di definizione dell'obiettivo

Le modalità di definizione delle regole del bilancio pubblico, caratterizzate da un approccio cooperativo, hanno trovato una sintesi nel 2000 e nel 2001 con due leggi con le quali sono state apportate, tra l'altro, modifiche al Patto di stabilità interno già vigente a partire dal 1992.

Ai fini della applicazione dei vincoli di bilancio, i livelli di governo sono suddivisi in due Entità:

- *Entità I*: Stato ed enti della previdenza sociale;
- *Entità II*: Comunità linguistiche e Regioni.

Il processo di definizione degli obiettivi si basa su accordi di natura negoziale tra Stato federale, Regioni e Comunità, e prevede tre momenti distinti:

- Il *Consiglio Superiore delle finanze*, mediante un processo cooperativo a cui partecipano i rappresentanti di tutti i livelli istituzionali, definisce i criteri di ripartizione tra i vari livelli dell'obiettivo federale previsto nel programma di stabilità.
- La *Conferenza interministeriale per le finan-*

*ze e il bilancio* predispongono gli schemi di accordo sui saldi a carico di ciascun comparto;

- Il *Comitato di concertazione* approva i suddetti accordi.

L'obiettivo è definito in termini di indebitamento netto, secondo i criteri del sec95.

Le Regioni e le Comunità hanno piena libertà circa la determinazione delle modalità attraverso le quali raggiungere gli obiettivi assegnati, ma devono redigere un proprio programma di stabilità simile a quello del Governo.

### Monitoraggio e sanzioni

Il monitoraggio è affidato al Consiglio Superiore delle finanze e, analogamente all'esperienza spagnola, si basa su uno scambio intenso di dati, con cadenza mensile, tra Regioni, Comunità ed enti locali.

Per gli enti locali, le Regioni sono responsabili dei risultati degli enti territoriali compresi nel proprio territorio e, in particolare, per le Comunità linguistiche e gli enti locali il monitoraggio è affidato ai livelli provinciali che, qualora ne ricorrano i presupposti, possono imporre adeguati correttivi, sia in termini di riduzione di spese che di incremento delle entrate.

Le Regioni e le Comunità che non rispettano gli accordi sono sanzionate con un limite alla capacità di contrarre nuovo debito.

## Austria

Per espressa previsione costituzionale, ogni 4 anni, previo accordo tra Ministero delle Finanze, rappresentanti dei Länder e rappresentanti dei Comuni, vengono approvate le leggi di perequazione finanziaria con l'obiettivo principale di individuare i rispettivi ambiti impositivi. All'interno di questa cornice, nel 1998 è stato sottoscritto un accordo circa le modalità di cooperazione tra livelli di governo in materia finanziaria, basate su meccanismi di reciproca consultazione, che ha condotto a partire dal 2000 alla introduzione del PSI austriaco.

### Criteri di definizione dell'obiettivo

La logica pattizia che informa la disciplina di coordinamento della finanza pubblica austriaca, ha portato alla istituzione dei Comitati di coordinamento, che operano su due livelli:

- *nazionale*: dove trovano rappresentanza tutti i livelli di governo;
- *regionale*: all'interno del quale vi sono i Comitati che coordinano i Länder e le amministrazioni comunali di ogni singolo Länder.

Il compito dei Comitati è quello di:

- fissare gli obiettivi di disavanzo di tutte le amministrazioni pubbliche (Bund, Länder, Comuni);
- monitorare i disavanzi e l'indebitamento;
- proporre interventi di rientro in caso di disavanzi eccessivi;
- irrogare le sanzioni in caso di sfioramento.

L'obiettivo macro, espresso in termini di indebitamento netto della amministrazione pubblica

in rapporto al PIL ed avente durata quadriennale, è fissato dal Comitato di coordinamento ed espresso poi nel Programma di stabilità annuale. In linea di massima, la ripartizione del deficit tra Bund e Länder è rispettivamente del 90% (2,7% rapporto deficit/PIL) e del 10% (0,3% rapporto deficit/PIL).

La successiva ripartizione tra Länder dei valori massimi di disavanzo, avviene in base a due criteri:

- la *popolazione residente*;
- la *forza economica* di ciascuno di essi.

I Comuni invece sono vincolati solo all'equilibrio di bilancio. I Länder hanno però il potere di imporre ulteriori vincoli.

### Flessibilità del Patto ("scambio dei deficit")

Nel sistema austriaco non vige il principio della *flessibilità inter-temporale*; agli enti è fatto pertanto divieto di utilizzare i surplus finanziari registrati negli anni precedenti. A ciò fa però riscontro una marcata *flessibilità geografica*, comunemente denominata "*scambio dei deficit*" o "*mercato del deficit*", articolata secondo il seguente schema:

- tra i vari Land;
- tra Comuni e Land;
- tra Comuni dello stesso Land;
- tra il complesso delle autorità comunali di un Land e quello di un altro Land.

### Monitoraggio e sanzioni

Il sistema sanzionatorio è mutuato da quello contenuto nel PSC e consta di due elementi:



- il mancato rispetto del Patto da parte dell'ente;
- il mancato rispetto degli obiettivi UE da parte dello Stato.

Nel caso di mancato rispetto del Patto è previsto un deposito cauzionale il cui ammontare è costituito da un elemento fisso, pari all'8% del contributo annuale al Patto, e da un elemento flessibile, pari al 15% del disavanzo. Tuttavia la somma dei due elementi non può eccedere il tetto di disavanzo previsto.

Per i Comuni la sanzione consiste nel solo elemento flessibile, essendo chiamati a conseguire l'equilibrio di bilancio.

Nel caso in cui l'Austria sia sottoposta a procedura comunitaria per deficit eccessivo (PDE), viene trasferita ad ogni livello amministrativo una quota parte della sanzione comminata dalla UE in proporzione all'entità dello sfioramento.

### Scenari

Il 16 marzo 2011 è stato raggiunto un nuovo accordo tra i vari livelli di governo in materia di Patto di stabilità, finalizzato ad apportare dei correttivi in senso sostanzialmente restrittivo e che possono essere così sintetizzati:

- definizione di un nuovo obiettivo di bilancio;
- automatismo del sistema sanzionatorio;
- annualità degli obiettivi;
- armonizzazione degli schemi contabili;
- miglioramento del sistema informativo.

## Germania

Seppure in quadro in cui la competenza legislativa in materia di imposizione tributaria è in capo allo Stato federale (Bund), nell'ordinamento tedesco sono in vigore meccanismi perequativi, verticali ed orizzontali, improntati a principi di cooperazione dinamica, di natura spiccatamente negoziale (federalismo cooperativo).

I criteri di riparto delle risorse previsti dal federalismo fiscale tedesco infatti, si basano da un lato su meccanismi (verticali) di redistribuzione tra Bund e Länder del gettito delle maggiori imposte, dall'altro su meccanismi orizzontali caratterizzati dai principi di territorialità delle imposte e numero di abitanti, ossia da un vero e proprio "obbligo" alla compensazione (conguagli) in favore dei territori con minore capacità fiscale da parte di quelli con maggiore capacità fiscale.

Nel modello coordinato tedesco si registra una asimmetria tra il potere impositivo degli enti territoriali e il relativo gettito fiscale, che viene infatti ripartito dallo Stato federale in base ai parametri sopra richiamati. E' più corretto pertanto considerare il sistema delle autonomie locali come dotato di autonomia finanziaria piuttosto che di autonomia tributaria. Il principio su cui si basa infatti l'autonomia finanziaria degli enti locali riguarda il loro diritto a ricevere finanziamenti adeguati ai compiti assegnati, ancorché condizionato alla capacità finanziaria dello Stato federale e del singolo Land.

### Il sistema perequativo

Il sistema di perequazione finanziaria è demandato solo formalmente alla Legge Fondamentale

in quanto questa rimanda ad una legge federale, in particolare alla Legge per la perequazione finanziaria (FAG), l'individuazione delle modalità operative di scambio dei flussi finanziari tra Länder con diversa capacità fiscale.

Solo a partire dalla fine degli anni sessanta si è giunti alla definizione di un meccanismo perequativo in grado di garantire un sufficiente approvvigionamento finanziario ai Länder con minore capacità fiscale, sia attraverso l'innalzamento della capacità finanziaria di quelli "più poveri" fino al 95% per abitante della media fra i Länder (perequazione orizzontale) - che nel 1995 raggiungerà poi quota 98,5% - sia con la previsione di fondi integrativi federali (perequazione verticale).

A seguito però delle tensioni scaturite dagli squilibri finanziari tra Länder donatori e beneficiari, è stata avvertita sempre di più l'esigenza, da un lato di delineare criteri oggettivi e trasparenti nella ripartizione delle risorse e nella identificazione dei fabbisogni finanziari, dall'altro di introdurre, anche mediante la previsione di meccanismi di natura premiale, un nuovo tipo di "federalismo competitivo" che affiancasse quello tradizionale di tipo cooperativo-solidale.

La parziale inefficienza del sistema perequativo e il disagio di alcuni Länder donatori hanno dato avvio ad un percorso riformatore, viepiù rafforzato da una importante sentenza della Corte Costituzionale, il cui esito ha portato nel 2005 ad una complessiva riforma della FAG e alla introduzione della c.d. "legge sui crite-



ri". Oltre al perfezionamento delle modalità di individuazione delle partite finanziarie, è stato introdotto un meccanismo premiale che consente ai Länder donatori di trattenere una parte consistente (circa il 12%) delle entrate fiscali sopra-media.

I meccanismi di perequazione finanziaria si compongono di tre fasi.

In prima istanza vi è la distribuzione del gettito dell'IVA tra Bund, Länder e Comuni. Il 75% della quota spettante ai Länder viene distribuita in base al numero degli abitanti, il restante 25% viene distribuito ai Länder con capacità fiscale sotto media.

In secondo luogo si procede con la vera e propria compensazione orizzontale tra Länder donatori e Länder beneficiari, mediante un complesso calcolo sia della capacità finanziaria che del fabbisogno finanziario di ciascun Länder.

Infine vi è la perequazione verticale tra Bund e Länder. Le allocazioni aggiuntive federali si distinguono a loro volta in "risorse aggiuntive federali generali", destinate ai territori con minore capacità fiscale, e in "risorse aggiuntive speciali", destinate a fronteggiare squilibri strutturali o aventi natura eccezionale.

Per ciò che concerne invece la distribuzione delle quote di deficit sostenibile, Bund e Länder hanno concordato una ripartizione dei livelli di indebitamento netto nella misura rispettivamente del 45% e 55%. Entrambi comunque hanno piena autonomia nella individuazione delle modalità e degli strumenti necessari al conseguimento degli obiettivi di bilancio. E' demandata però alla competenza del Consiglio per la programmazione finanziaria la funzione di controllo circa la compatibilità delle azioni poste in essere con gli obiettivi del programma di stabilità, nonché la facoltà di proporre soluzioni correttive alla disciplina di bilancio adottata.

**Organi di coordinamento della finanza pubblica**  
L'organo di coordinamento delle finanze del-

la Federazione è il Consiglio per la programmazione finanziaria (CPF) all'interno del quale sono rappresentati Stato, Länder, Comuni e Unioni di comuni. Con l'accordo del 2002, sono state rafforzate le funzioni di programmazione e controllo.

### Scenari

Nel 2009 è stata varata una riforma costituzionale che ridurrà sensibilmente la discrezionalità delle regioni, e quindi degli altri enti sub-statali, nella politica di bilancio.

La riforma ha introdotto il vincolo del pareggio di bilancio sia per il Governo federale che per i Länder, l'implementazione delle funzioni di coordinamento, programmazione e controllo del CPF nonché l'obbligo inderogabile, a partire dal 2020, di *non contrarre nuovo debito strutturale*. Viene tuttavia garantita una deroga sia al Bund che agli stati federali nel caso di crisi economica, disastro naturale o altre situazioni di emergenza eccezionali.

## Francia

Come accennato, a fronte di una lunga tradizione centralista, si è assistito, a partire dal 1982, ad un progressivo processo di decentramento amministrativo, culminato nella riforma costituzionale del 2003 con la quale è stato formalizzato il principio di autonomia finanziaria degli enti decentrati nonché quello di equi-ordinazione tra le varie realtà locali (art. 27 della Costituzione: "Nessuna comunità territoriale può esercitare la propria autorità su di un'altra"), solo parzialmente temperato da un ruolo sovra-ordinato delle regioni in materia di sviluppo economico.

Stante il rigoroso controllo cui sono sottoposti i bilanci degli enti locali al fine di verificarne lo stato di equilibrio, e, non ultimo, il peso alquanto ridotto del debito del comparto enti locali sul debito pubblico statale (circa il 1'8%), si è ritenuto non necessario introdurre ulteriori strumenti di governo della finanza locale per garantirne la necessaria sostenibilità in relazione agli obiettivi annualmente espressi nel programma di stabilità trasmesso alla UE.

I bilanci degli enti locali infatti devono essere in equilibrio, sia per la parte corrente che per quella investimenti e devono passare al vaglio delle corti dei conti regionali nonché al visto del rappresentante dello Stato. Eventuali saldi negativi devono essere riportati nel bilancio dell'anno successivo e coperti con ulteriori entrate. Inoltre è consentito accedere al credito solo per finanziare spese di investimento. *"Per evitare che i prestiti vengano richiesti per ripagare il debito le risorse di autofinanziamento e i contributi agli investimenti ricevuti, devono*

*essere superiori ai rimborsi del debito dovuti nell'anno fiscale di riferimento"* (Pierre Beltrame - 2011 - Patto di stabilità e finanza locale)

Tale impostazione, complice anche il fatto che l'aggregato contabile a cui si applica la disciplina di bilancio degli enti locali francesi non prevede il consolidato per le funzioni gestite in outsourcing, non ha però garantito il contenimento della spesa locale che è cresciuta, rispetto al PIL, più rapidamente di quella dello Stato, e rappresenta ormai il 20% della spesa pubblica totale. In assenza di strumenti di controllo della finanza locale, con il Piano pluriennale di finanza pubblica, il Governo centrale ha pertanto congelato nel 2010, e fino al 2014, i trasferimenti erariali destinati agli enti locali.

Proprio al fine di porre rimedio alle criticità relative al controllo della finanza pubblica, solo di recente, con una ulteriore riforma costituzionale (2008), si è palesata la necessità di prevedere quantomeno una gestione pluriennale delle finanze pubbliche.

Le due leggi di pianificazione pluriennale della finanza pubblica (2009-2012, 2011-2014) che, tra l'altro, costituiscono la base dei programmi di stabilità francesi, sebbene abbiano previsto alcune misure per il controllo del deficit e del debito (tetti alle spese, congelamento dei trasferimenti, meccanismi antielusivi per gli enti locali), stante la loro natura non vincolante, non sono risultate efficaci nel garantire la sostenibilità dei conti in relazione ai due principali indicatori di finanza pubblica rilevanti ai fini del rispetto degli impegni comunitari.



Tabella 1. Il Patto di stabilità interno adottato dagli altri Paesi europei

Variabili	UE	Germania	Spagna	Austria	Francia	Belgio
Tipologia del vincolo	Rapporto deficit/PIL, limiti all'indebitamento	Saldo del bilancio finanziario: pareggio di comparto e vincoli sul tasso di crescita della spesa per comparto	Saldo del bilancio finanziario: pareggio del bilancio in rapporto al ciclo economico	Saldo del bilancio finanziario: pareggio di bilancio mediante tetti ai deficit/surplus di comparto	No PSI	Saldo del bilancio finanziario e tetto alla spesa locale
Riferimento temporale	Pluriennale con monitoraggio annuale	Pluriennale	Pluriennale con monitoraggio annuale	Pluriennale con monitoraggio annuale		Pluriennale con monitoraggio annuale
Investimenti e politiche anticicliche	Favoriti dalla pluriennalità degli obiettivi	No debito strutturale dal 2020	Non considerati ai fini PSI se a fini di sviluppo	Favoriti dai permessi a creare deficit		Garantiti dalla pluriennalità del patto
Ricorso al debito		Per i Comuni previa autorizzazione dello Stato membro	Solo se gli enti hanno raggiunto il pareggio di bilancio e previa autorizzazione	Regioni: nessun vincolo, Comuni: solo per spese straordinarie	Solo per investimenti	
Livelli di governo coinvolti	Lo Stato Centrale	Tutti (Bund, Länder, Comuni)	Stato unitario, Comunità autonome, Comuni grandi dimensioni	Tutti (Stato federale, Regioni, Comuni)		Tutti
Sanzioni	Deposito infruttifero/ammenda	No sanzioni predeterminate	Limite all'indebitamento e ripartizione ammenda UE	Deposito cauzionale pari ad una quota parte del disavanzo e ripartizione ammenda UE		Limiti all'indebitamento
Applicazione e ripartizione sanzioni	Automatismo in base allo sfioramento		Automatismo e obbligo piano di rientro	Automatismo in base allo sfioramento		Automatismi

# Bibliografia



Giuseppe Franco Ferrari, Pierciro Galeone (2011), *Patto di stabilità e finanza locale*

AA.VV (2012), a cura di Marco Nicolai, *Primo Rapporto sulla finanza pubblica – Finanza Pubblica e Federalismo*

Francesca Gastaldi, Luisa Giurato (2008), *Il Patto di stabilità interno: l'esperienza italiana e il confronto con i paesi dell'Unione monetaria europea*

Vincenzo Patrizi, Chiara Rapallini, Giuliana Zito (2005), I *"Patti" di stabilità interni*

Stefano Croella, Salvatore Parlato, Silvia Scozzese (2012), *Il Patto di stabilità interno: un'analisi dell'overshooting dell'obiettivo nel biennio 2009-2010. Quali prospettive per il atto di stabilità regionalizzato?*

Alexandre Grasse (2012), *Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria*

C. Garrez, M. Thenault, (2010) *La matrise des finances publiques, Conférence de deficits*

M.T. Soler Roch, (2001), *Estabilidad presupuetaria y Haciendas locales*

**Centro Documentazione e Studi ANCI-IFEL**  
Via di Campo Marzio, 24  
00186 Roma  
info@centrodocumentazionecomuni.it  
www.centrodocumentazionecomuni.it

ISBN 978-88-6650-016-2



9 788866 500162