

Il Patto di Stabilità Interno e la disciplina dei bilanci comunali: lo scenario europeo e nazionale

Al fine di analizzare l'impostazione del patto di stabilità interno ritengo sia opportuno, anche se forse noioso, fare un excursus sulle sue origini e sull'evoluzione che ha avuto nel corso degli anni.

Il patto di stabilità interno è una diretta derivazione del Patto di stabilità e crescita (PSC), detto anche "Trattato di Amsterdam", che è un accordo, stipulato e sottoscritto nel 1997 dai paesi membri dell'Unione Europea, inerente al controllo delle rispettive politiche di bilancio pubbliche, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione Economica e Monetaria dell'Unione Europea (Eurozona) cioè rafforzare il percorso d'integrazione monetaria intrapreso nel 1992 con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht.

Il PSC trova le sue radici nel rapporto presentato nel 1989 dal Comitato Delors, (composto dai governatori delle banche centrali nazionali e dallo stesso Jacques Delors, Presidente della Commissione europea) il quale prevedeva tre fasi per raggiungere l'unione economica e monetaria.

La prima fase con gli obiettivi di completare il mercato interno, assicurare l'indipendenza della banche centrali e sospendere il finanziamento monetario dei disavanzi pubblici culminò con la stipula del trattato di Maastricht (1992).

La seconda fase, quella della "convergenza economica", doveva consentire di realizzare quelle condizioni macroeconomiche (deficit non superiore al 3% del PIL, debito pubblico non superiore al 60% del PIL) ed istituzionali necessarie per l'avvento della moneta unica.

La terza fase ha avuto inizio con l'introduzione dell'Euro, prevista per inizialmente per il 1° gennaio 1999, ma poi effettivamente realizzata dal 1° gennaio 2002.

In prossimità del decollo di questa ultima fase, nel giugno del 1997, con risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam fu adottato **il patto di stabilità e crescita** volto a garantire l'equilibrio delle finanze pubbliche attraverso l'obiettivo del saldo di bilancio prossimo al pareggio o positivo. Le motivazioni alla base della risoluzione vanno ricercate nella volontà di proteggere la moneta unica da situazioni di instabilità economica che caratterizzavano alcuni stati membri che si apprestavano ad entrare nell'area euro.

Il PSC si basa sugli articoli 99 e 104 del Trattato di Roma istitutivo della Comunità Economica Europea (così come modificato con il Trattato di Maastricht e dal Trattato di Lisbona) e si attua attraverso il rafforzamento delle politiche di vigilanza sui deficit ed i debiti pubblici, nonché un particolare tipo di procedura di infrazione, la Procedura per Deficit Eccessivo (PDE), che ne costituisce il principale strumento. Come si legge nella relazione pubblicata sul sito della Commissione, infatti, «Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) è la concreta risposta dell'UE alle preoccupazioni circa la continuità nel rigore di bilancio nell'Unione Economica e Monetaria (UEM). Stipulato nel 1997, il PSC ha rafforzato le disposizioni sulla disciplina fiscale nella UEM di cui agli articoli 99 e 104, ed è entrato in vigore con l'adozione dell'euro, il 1° gennaio 1999».

Quindi gli Stati membri che, soddisfacendo tutti i cosiddetti parametri di Maastricht, hanno deciso di adottare l'euro, si sono impegnati a continuare a rispettare nel tempo quelli relativi al bilancio dello stato, ossia:

- un deficit pubblico non superiore al 3% del PIL (rapporto deficit/PIL < 3%);
- un debito pubblico al di sotto del 60% del PIL (o, comunque, un debito pubblico tendente al rientro) (rapporto debito/PIL < 60%).

A tale scopo, il PSC ha implementato la Procedura di Disavanzo (Deficit) Eccessivo di cui all'articolo 104 del Trattato, la quale nello specifico consta di tre fasi: avvertimento, raccomandazione e sanzione. In particolare:

- se il deficit di un Paese membro si avvicina al tetto del 3% del PIL, la Commissione europea propone, ed il Consiglio dei ministri europei in sede di Ecofin approva, un "avvertimento preventivo" (early warning), al quale segue una raccomandazione vera e propria in caso di superamento del tetto.
- se a seguito della raccomandazione lo Stato interessato non adotta sufficienti misure correttive della propria politica di bilancio, esso viene sottoposto ad una sanzione che assume la forma di un deposito infruttifero, da convertire in ammenda dopo due anni di persistenza del deficit eccessivo.
- se invece lo Stato adotta tempestivamente misure correttive, la procedura viene sospesa fino a quando il deficit non viene portato sotto il limite del 3%. Se le stesse misure si rivelano però inadeguate, la procedura viene ripresa e la sanzione irrogata.

Tutti gli Stati membri che hanno adottato la moneta unica sono quindi tenuti a presentare programmi di stabilità, mentre gli stati membri che non hanno adottato la moneta unica sono tenuti a presentare programmi di convergenza.

Nei programmi di stabilità o di convergenza, gli Stati membri illustrano al Consiglio il percorso di avvicinamento all'obiettivo del pareggio di bilancio. Il Consiglio, avvalendosi delle valutazioni della Commissione, verifica l'attuazione dei programmi e, nel caso ci siano elementi che possano far prevedere un disavanzo eccessivo, rivolge allo Stato interessato una raccomandazione, assegnando un tempo per adeguarsi alle prescrizioni. Nel caso lo Stato non adempia scattano le sanzioni che sono di natura economica e si sostanziano in depositi infruttiferi versati all'Unione Europea, che successivamente possono essere tratti come ammenda qualora lo stato membro continui a non adempiere.

Per raggiungere gli obiettivi previsti nei programmi di stabilità, gli stati membri coinvolgono gli altri livelli di governo esistenti nei rispettivi paesi.

In Italia il Patto di stabilità interno è stato introdotto dalla legge finanziaria per il 1999 (articolo 28, legge n. 488/1998), e ha continuato a rivestire fino ai giorni odierni un ruolo decisivo nell'ambito degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, per garantire un andamento della finanza regionale e locale coerente con gli obiettivi stabiliti per il saldo delle amministrazioni pubbliche a livello comunitario.

Il concetto alla base delle regole del Patto è che tutti i diversi livelli di governo che, nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, costituiscono centri autonomi di spesa siano chiamati a concorrere al conseguimento dell'obiettivo di evitare disavanzi eccessivi e di rispettare gli impegni programmatici, di cui il Governo centrale risponde di fronte alle istituzioni comunitarie.

Richiamandosi ai lineamenti del patto di stabilità e di crescita, il Patto di stabilità interno è volto a fissare obiettivi quantitativi relativi alla gestione finanziaria degli enti territoriali, definendo procedure di monitoraggio e controllo e prevedendo sanzioni nei confronti degli enti per l'eventuale inadempimento.

L'esigenza di individuare forme di coordinamento e strumenti di controllo dei disavanzi degli enti decentrati di spesa (regioni, province e comuni) è stata accentuata dal processo che, a partire dalla metà degli anni novanta, ha profondamente modificato la struttura della finanza regionale e locale, attraverso la sostituzione di trasferimenti dal bilancio dello Stato con entrate proprie, di natura tributaria e extratributaria, conferendo in tal modo agli enti territoriali anche spazi di autonomia

impositiva. Tale processo ha trovato copertura costituzionale con la riforma del Titolo V della Costituzione riconoscendo, almeno dal punto di vista teorico, la piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali. La legge costituzionale n. 1/2001 ha infatti apportato significative innovazioni all'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali, ponendo le basi per un ulteriore sviluppo in senso federale del sistema fiscale italiano: il cd "federalismo fiscale".

Il termine "federalismo fiscale" non designa però un sistema specifico di finanziamento degli enti territoriali ma indica, negli ordinamenti articolati su più livelli di governo, un assetto dei rapporti finanziari tra Stato ed enti locali, improntato a due principi essenziali:

- l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e la disponibilità di risorse autonome per gli enti territoriali, mediante l'applicazione di tributi e di entrate propri. Sotto tale profilo, il federalismo fiscale postula il definitivo superamento del sistema della "finanza derivata", in base al quale gran parte dei tributi viene riscossa dallo Stato, che provvede poi a ridistribuirne il gettito agli enti locali;
- la fissazione di principi e strumenti di coordinamento della finanza e del sistema tributario dello Stato e degli enti territoriali.

La nuova formulazione dell'articolo 119 della Costituzione riconosce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e la disponibilità di risorse autonome (primo comma). I medesimi enti stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio (secondo comma).

La disposizione deve essere letta in combinato con l'articolo 117, terzo comma, il quale ricomprende tra le materie di legislazione concorrente, il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Quindi se da una parte la riforma Costituzionale ha attribuito l'autonomia finanziaria agli enti territoriali, dall'altra ha dato espresso rilievo ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che, nell'ambito della politica di bilancio, sono costituiti da regole sui saldi, alle quali si connette anche la previsione di sanzioni. Il legislatore statale è dunque chiamato a porre in essere strumenti efficaci di coordinamento e controllo di tutte le componenti della finanza pubblica, che, senza pregiudicare l'autonomia degli enti territoriali, assicurino tuttavia un'evoluzione delle entrate e delle spese coerente con gli obiettivi che il Governo e il Parlamento hanno fissato negli strumenti di programmazione economico-finanziaria a livello nazionale e comunitario.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, ma solo con disciplina di principio e per ragioni di coordinamento della finanza pubblica connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari.

La legge statale può peraltro stabilire solo limiti di carattere complessivo, che lasciano agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa; essa può prescrivere criteri ed obiettivi ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (sentenza della Corte costituzionale n. 417/2005).

Un primo tentativo di coordinamento e di controllo degli andamenti finanziari delle autonomie territoriali è stato tra l'altro rappresentato dalle disposizioni sul monitoraggio della spesa degli enti intestatari dei conti di tesoreria unica e sui limiti alla crescita del fabbisogno di regioni ed enti

locali. A partire dal 1999, il controllo sul fabbisogno delle regioni e delle autonomie locali si è consolidato nella forma del Patto di stabilità interno.

Le regole del patto di stabilità interno sono state di norma formulate in sede di manovra di finanza pubblica (legge finanziaria o di stabilità), momento in cui si analizzano le previsioni sull'andamento della finanza pubblica e si decide l'entità delle misure correttive da porre in atto per l'anno successivo e la tipologia delle stesse.

La definizione di tali regole è stata di anno in anno rivista, qualcuno dirà in un processo di graduale affinamento, qualcun altro, soprattutto all'interno degli Enti Locali in modo schizofrenico e casuale, esprimendo gli obiettivi programmatici per gli enti territoriali ed i corrispondenti risultati ogni anno in modi differenti, alternando principalmente diverse configurazioni di saldi finanziari a misure sulla spesa per poi tornare agli stessi saldi.

Al fine di evidenziare le dinamiche sottese alle diverse formulazioni di tali regole è forse opportuno fare un passo indietro e definire i concetti di DEFICIT e DEBITO PUBBLICO, anche in relazione alla struttura del bilancio comunale.

Il deficit o disavanzo statale è la differenza negativa tra entrate complessive e le spese. Se il governo di uno Stato spende più di quanto incassa, si genera un deficit, mentre se le entrate superano le spese, si parla di surplus. Il deficit è finanziato dallo Stato ricorrendo a prestiti ottenuti *indebitandosi* con il settore privato (nazionale o estero). Il **debito pubblico**, quindi, è frutto dell'accumulazione dei deficit del passato, al netto di eventuali surplus. Per effettuare comparazioni tra i vari stati sia il deficit che il debito pubblico vengono spesso espressi in rapporto al PIL.

Analizzando il fenomeno dal punto di vista dell'Ente locale dobbiamo prendere in esame le Entrate Finali e le Spese finali, cioè il SALDO NETTO (positivo da impiegare, negativo da finanziare):

ENTRATE	SPESE
TITOLO I	TITOLO I
TITOLO II	
TITOLO III	
TITOLO IV	TITOLO II
SALDO NETTO	

Dove i Titoli 1°,2° e 3° delle Entrate rappresentano le Entrate correnti, il Titolo 4° le Entrate in conto capitale, mentre dal lato delle Spese il 1° titolo rappresenta le Spese Correnti ed il 2° le spese in Conto capitale (per investimenti).

Da tale rappresentazione si può agevolmente dedurre che per migliorare tale saldo si può agire o sugli aggregati (Entrate e Spese finali) o su singole voci componenti gli stessi. Se infatti si limita, per esempio, l'ammontare delle Spese correnti, a parità di condizioni ci sarà un miglioramento del saldo, ovvero saranno destinate maggiori risorse alle spese per investimenti, limitando in tal modo il ricorso all'indebitamento.

Cercheremo ora di delineare uno stringato quadro riassuntivo delle regole del patto che si sono succedute negli anni, per poi affrontare le regole attualmente in vigore per il triennio 2013-2015.

1999

Come sopra evidenziato la prima la ricaduta in termini concreti degli impegni comunitari si è avuta con la finanziaria per il 1999. L'art. 28 della legge 448/1998 infatti disponeva che nel quadro del federalismo fiscale, le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo. Il disavanzo veniva calcolato quale differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse e le uscite di parte corrente, al netto degli interessi, effettivamente pagate, prevedendo al contempo l'esclusione di alcune tipologie di entrate e spese.

In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi ed applicazione della sanzione comunitaria il relativo onere sarebbe stato ripartito tra gli enti inadempienti.

2000

Per l'anno 2000 l'art. 30 della legge 488/1999 mantiene inalterata la struttura del patto incentrata sul miglioramento del saldo tra entrate ed uscite fissando complessivamente l'obiettivo da perseguire nello 0,1% del PIL programmato. Gli Enti inadempienti per l'anno precedente dovevano recuperare il gap, per gli enti virtuosi era previsto un taglio negli interessi sui mutui CCDDPP.

2001

Per l'anno 2001 l'art. 53 della legge 388/2000 continua a mantenere la struttura del patto incentrata sul miglioramento del saldo tra entrate ed uscite fissando l'obiettivo da perseguire nel saldo 1999 aumentato del 3%. Per il primo anno è disposta l'esclusione dal patto dei Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti.

2002

Per il 2002, le regole del patto sono state definite in modo differenziato per le regioni e per gli enti locali e contenute in atti normativi diversi.

Nella definizione del patto di stabilità interno per le regioni per il 2002 è, infatti, intervenuta la novità costituita dall'Accordo Stato-regioni sulla spesa sanitaria dell'8 agosto 2001, i cui contenuti hanno assunto rango legislativo con il D.L. n. 347/2001, con il quale è stato definito il patto di stabilità per le regioni per gli anni 2002-2004.

Per le regioni, il patto è stato formulato come una limitazione all'incremento della spesa corrente, in termini di competenza e di cassa, nella misura del 4,5% rispetto alle spese impegnate e pagate nel 2000. Per gli anni successivi, il limite all'incremento è fissato pari al tasso di inflazione programmato. Tali regole interessavano una quota limitata della spesa regionale, in quanto non si applicavano alla spesa per interessi, alle spese finanziate da programmi comunitari, e, soprattutto, alla spesa sanitaria.

Per quanto riguarda gli enti locali, vincoli aggiuntivi sulle spese – in particolare, su quelle di natura corrente – sono stati affiancati all'obiettivo di riduzione del disavanzo. In sostanza, la legge finanziaria per il 2002 (articolo 24 della legge n. 448/2001) ha definito un duplice ordine di vincoli:

un limite all'incremento del disavanzo di ciascun ente, considerato in termini di cassa e computato secondo le modalità già previste dalla precedente disciplina, nella misura del 2,5% rispetto a quello per il 2000;

un limite all'incremento delle spese correnti, considerate sia in termini di impegni che di pagamenti, fissato nella misura massima del 6% rispetto all'ammontare complessivo, rispettivamente, degli impegni assunti e dei pagamenti effettuati nel 2000.

Era confermata l'esclusione dal patto di stabilità interno dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, già disposta per il 2001.

La legge finanziaria per il 2002 prospettava altresì per gli enti inadempienti la sanzione di una ulteriore riduzione dei trasferimenti in misura pari alla differenza tra gli obiettivi stabiliti per l'ente e i risultati.

2003 e 2004

Dopo l'esperienza del 2002, il patto di stabilità interno è stato ridisciplinato integralmente in sede di legge finanziaria per il 2003 (art. 29, legge n. 289/2002), impostazione mantenuta anche per il 2004, riconducendo in una sede unitaria le regole per le regioni e per gli enti locali.

Mentre per le regioni è stato sostanzialmente confermato l'assetto stabilito dal D.L. n. 347/2001 e dal D.L. n. 63/2002 (limite all'incremento della spesa corrente, sulla base del tasso di inflazione programmata), per gli enti locali si è tornati ad una impostazione basata su un unico vincolo, riferito alla crescita del disavanzo finanziario, non riproponendo, quindi, gli ulteriori vincoli sull'andamento delle spese correnti.

A differenza della disciplina precedente, il disavanzo finanziario preso a riferimento è definito sulla base dei criteri non solo della cassa ma anche della competenza giuridica, senza computare le spese di conto capitale prevedendo per i Comuni un saldo non superiore a quello registrato nel 2001 per il 2003 e non superiore a quello registrato nell'anno precedente, aumentato dell'1,7% per il 2004.

Viene ridefinito il sistema di monitoraggio e di controllo per la verifica, in corso d'anno, dell'evoluzione della finanza delle autonomie territoriali (comunicazione trimestrale degli andamenti della gestione di competenza e di cassa, già introdotta dalla legge finanziaria per il 2002; ruolo centrale di verifica del collegio dei revisori dei conti; programmazione trimestrale), disponendo altresì un sistema di sanzioni (riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi, divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e divieto di ricorrere all'indebitamento), che hanno assunto, di fatto, un carattere permanente.

Va inoltre ricordato che la legge finanziaria per il 2003 prospettava, per gli enti locali, una disciplina tendenzialmente stabile del patto di stabilità da applicarsi a partire dall'anno 2005, basato sul controllo del disavanzo. Peraltro, la nuova disciplina assumeva un concetto di saldo finanziario più vicino all'indebitamento netto (che costituisce il saldo rilevante ai fini del rispetto, in ambito comunitario, del patto di stabilità e crescita), demandando alla legge finanziaria soltanto la determinazione annuale del limite di incremento del disavanzo.

2005

La legge finanziaria **per il 2005** (legge n. 311/2004) ha, invece, completamente riscritto le regole del Patto di stabilità interno, introducendo una disciplina in linea con l'applicazione del principio dell'evoluzione controllata della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche disposta per il triennio 2003-2005 .

Pertanto, la disciplina del Patto di stabilità interno è stata ridefinita in maniera uniforme per tutte le tipologie di enti territoriali, prevedendo un **vincolo all'incremento delle spese finali** degli enti territoriali, anziché un vincolo sul disavanzo.

Sia per le regioni che per gli enti locali, le nuove regole del patto di stabilità interno per il 2005 incidono esclusivamente sul versante della spesa dell'ente, senza tener in alcun conto le entrate, già previste o di nuova realizzazione. Il livello della spesa di ciascun ente deve essere determinato entro il limite stabilito dalle nuove regole indipendentemente dalla dimensione delle entrate.

Rispetto alla normativa in vigore fino al 2004, furono inoltre introdotte le seguenti novità:

- a) la disciplina sopra richiamata era dettata non soltanto le regioni e province autonome, le province e i comuni ma l'intero comparto degli enti locali (anche le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni), rimanendo tuttavia esclusi dalle regole del patto gli enti di minore dimensione;
- b) dal momento che le regole del Patto di stabilità interno erano definite con riferimento al complesso delle spese finali, per la prima volta risultano sottoposte a tali regole anche le spese in conto capitale.

La determinazione del limite all'incremento della spesa nel 2005 era determinata in misura diversa per le regioni e gli enti locali.

Per le regioni, il limite all'incremento del complesso delle spese correnti e di conto capitale per l'anno 2005 non poteva superare il 4,8% rispetto al corrispondente ammontare delle spese dell'anno 2003.

Per gli enti locali, invece, l'applicazione di vincoli più o meno stringenti dipendeva dalla "virtuosità" dell'ente (limite del 10% ovvero dell'11,5%), misurata con riferimento al livello della spesa corrente registrata dall'ente medesimo negli anni precedenti.

2006.

L'impostazione del Patto di stabilità interno basata sull'evoluzione controllata delle spese degli enti territoriali è stata mantenuta anche per l'anno 2006. I commi da 138 a 150 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266/2005) hanno dettato la disciplina del patto di stabilità interno per le regioni e per gli enti locali con riferimento al triennio 2006-2008.

Rispetto alla normativa in vigore nel 2005, che imponeva un vincolo all'incremento delle spese finali degli enti territoriali, le regole del Patto di stabilità interno per l'anno 2006 hanno perseguito l'obiettivo del contenimento delle spese definendo vincoli diversificati con riferimento alle spese correnti e alle spese di conto capitale. In particolare, la disciplina del Patto imponeva una riduzione delle spese correnti, consentendo, invece, una crescita programmata delle spese di investimento.

2007

La legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296, con le disposizioni recate dall'articolo 1, commi da 676 a 702, ha modificato in maniera sostanziale le regole destinate a produrre il miglioramento del bilancio posto a carico degli enti locali per il triennio 2007 – 2009

Le novità più significative nelle regole del patto di stabilità interno, si individuano nella diversa formulazione del fattore di contenimento su cui intervenire: non più alla spesa - come previsto dalle leggi finanziarie per il 2005 e per il 2006 - ma al saldo finanziario tra entrate finali e spese finali, allo scopo di far convergere il più possibile le regole del patto di stabilità interno con quelle previste dal patto di stabilità e crescita.

In sintesi i saldi finanziari di competenza e di cassa relativi agli anni 2007, 2008 e 2009 dovevano essere almeno pari ai saldi finanziari medi del triennio 2003-2005, calcolati anch'essi sia in termini di competenza che di cassa, migliorati di un ammontare annualmente quantificato.

Il mancato raggiungimento anche di uno solo dei due obiettivi (miglioramento del saldo di competenza e miglioramento del saldo di cassa) configurava il mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno.

Novità sono rilevabili anche nel monitoraggio delle risultanze del patto di stabilità interno in quanto l'obbligo della rilevazione, attraverso il sistema web, viene esteso, a tutti i comuni soggetti al patto, ivi compresi i comuni tra 5.000 e 20.000 abitanti che erano precedentemente esclusi da tale rilevazione.

Anche la verifica del rispetto degli obiettivi annuali del patto di stabilità interno è disciplinata da nuove regole: ciascun ente locale era tenuto ad inviare una certificazione, sottoscritta dal rappresentante legale e dal responsabile del servizio finanziario, secondo un prospetto e con le modalità definite da apposito decreto.

2008

La legge finanziaria 24 dicembre 2007, n. 244, con le disposizioni recate dai commi 379, 380 e 386 dell'articolo 1, ha apportato alcune modifiche alle regole sul patto di stabilità interno degli enti locali stabilite per l'anno precedente.

La principale novità è stata l'introduzione del c.d. criterio della competenza "mista": la contabilizzazione cioè del saldo obiettivo in base al quale le entrate e le spese di parte corrente sono considerate in termini di competenza e quelle di parte capitale sono contabilizzate per cassa. Questa soluzione doveva permettere di rendere più gestibile il problema dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione a copertura di spese di investimento e, di avvicinare maggiormente il saldo di riferimento a quello che, a consuntivo, viene calcolato dall'Istat ai fini della procedura sui deficit eccessivi di cui al Trattato di Maastricht e, pertanto, di rendere l'obiettivo del patto di stabilità interno più coerente con quello del Patto europeo di stabilità e crescita.

Un'ulteriore novità derivante dal principio che il bilancio di previsione degli enti soggetti al patto sia redatto in coerenza con l'obiettivo da raggiungere – e finalizzata a rendere coerente il bilancio di previsione che, com'è noto, è strutturato in termini di competenza finanziaria, alle nuove regole del patto che sono formulate in termini di competenza mista è stata l'introduzione dell'obbligo di allegare al bilancio di previsione un prospetto contenente, per le entrate e le spese correnti, le previsioni di competenza (rilevabili dal bilancio) e, per le entrate e le spese in conto capitale, le stime degli incassi e dei pagamenti degli aggregati rilevanti ai fini del patto.

2009 e 2010

Il d.l. n. 112 del 25 giugno 2008 ha introdotto alcune innovazioni delle disposizioni relative al patto di stabilità interno – p.s.i. – per il triennio 2009-2011.

L'articolo 77-bis prevedeva la riduzione del saldo finanziario in termini di competenza mista differenziando la situazione sulla base di due variabili principali: il rispetto o meno del patto di stabilità per il 2007 e il saldo di competenza mista positivo o negativo, confermando quel sistema di determinazione *personalizzata* degli obiettivi per ogni singolo ente.

La legge finanziaria per il 2009 – legge n. 203 del 22 dicembre 2008 – ha introdotto solo lievi modifiche alle disposizioni sopra richiamate.

Il vincolo del rispetto del p.s.i., come requisito di legittimità del bilancio di previsione dell'ente locale, è confermato dal comma 12 dell'articolo 77-bis. Lo strumento programmatico è redatto secondo il principio della competenza finanziaria e iscrivendo le previsioni di entrata e di spesa di parte corrente in misura tale che, unitamente alle previsioni dei flussi di cassa di entrate e spese di parte capitale – al netto delle riscossioni e delle concessioni di crediti – sia garantito il rispetto dell'obiettivo previsto dal patto di stabilità interno. A tale scopo gli enti debbono allegare al bilancio un prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del patto

È stato inoltre introdotto un nuovo sistema sanzionatorio, per il mancato rispetto del patto. In particolare si prevedevano le seguenti sanzioni:

- riduzione dei trasferimenti erariali;
- impossibilità di contrarre nuovi mutui;
- limiti agli impegni della spesa corrente;
- blocco delle assunzioni.

Tali regole rimangono sostanzialmente immutate per l'anno successivo.

2011

I commi da 87 a 124 dell'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011) disciplinano il nuovo patto di stabilità interno per il triennio 2011-2013

La novità più significativa è rappresentata dall'introduzione di una regola di carattere generale, che consiste nel conseguimento, da parte di ciascun ente locale, del saldo finanziario espresso in termini di competenza mista pari a zero e l'introduzione di una regola specifica per la determinazione del concorso di ciascun ente al contenimento dei saldi di finanza pubblica.

La regola specifica prevede l'individuazione dell'obiettivo di ciascun ente in base alla spesa corrente media sostenuta nel periodo 2006-2008. Non considerare, come parametro per l'individuazione dell'obiettivo, la spesa finale complessiva rende meno onerosa la manovra per gli enti che registrano una maggiore incidenza di spesa in conto capitale. Ogni ente dovrà conseguire, quindi, un saldo di competenza mista non inferiore al valore della propria spesa corrente media, sostenuta nel periodo citato, moltiplicata per una percentuale fissata per ogni anno del triennio 2011- 2013.

2012

La novità più significativa delle regole che disciplinano il patto di stabilità interno del 2012 è rappresentata dall'introduzione di un meccanismo di riparto dell'ammontare del concorso agli obiettivi di finanza pubblica tra i singoli enti basato su criteri di virtuosità. In particolare, il comma 2 dell'articolo 201 del citato decreto legge n. 98 del 2011, ha disposto che gli obiettivi del patto di stabilità interno, a decorrere dall'anno 2012, siano attribuiti ai singoli enti locali in base alla virtuosità misurata operando una valutazione ponderata dei seguenti quattro parametri: 1) rispetto del patto di stabilità interno; 2) autonomia finanziaria; 3) equilibrio di parte corrente; 4) rapporto tra

riscossioni e accertamenti delle entrate di parte corrente.

In sintesi le modalità di conseguimento del patto nei diversi anni sono così riassumibili:

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tetto di spesa				√			√	√					
Saldo finanziario	√	√	√	√	√	√			√	√	√	√	√

D'ARISTOTILE - BARBERO "IL PATTO DI STABILITÀ"

In merito alle componenti finanziarie prese in considerazione per la determinazione degli obiettivi e del loro conseguimento la situazione si è così evoluta:

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Spesa corrente	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Spesa investimenti							√	√	√	√	√	√	√

D'ARISTOTILE - BARBERO "IL PATTO DI STABILITÀ"

Mentre se si considerano gli aggregati presi come base di riferimento per il raggiungimento del patto le scelte del legislatore possono essere riassunte nel seguente schema.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cassa	√	√	√	√	√	√	√	√	√				
Competenza					√	√	√	√	√				
Competenza mista										√	√	√	√

D'ARISTOTILE - BARBERO "IL PATTO DI STABILITÀ"

2013

La legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) disciplina il patto di stabilità interno per il triennio 2013-2015 riproponendo, con alcune modifiche, la normativa prevista dagli articoli 30, 31 e 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183.

Per il triennio 2013-2015, il concorso alla manovra di finanza pubblica degli enti locali è perseguito non mediante una modifica degli obiettivi del patto di stabilità interno, che restano invariati, ma attraverso la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio. La base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo risulta aggiornata ed è individuata nella media degli impegni di parte corrente registrati nel triennio 2007-2009 al posto del triennio 2006-2008. Per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione del patto di stabilità interno, è stata disposta l'estensione dei vincoli del patto anche i comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti.

Sono state inoltre introdotte ulteriori voci di entrata e di spesa escluse dai vincoli del patto che, pertanto, si aggiungono a quelle già previste per il patto 2012.

Infine, sono confermate, per il 2013, le disposizioni in materia di “patto regionalizzato verticale ed orizzontale” grazie alle quali le province e i comuni soggetti al patto possono beneficiare di maggiori spazi finanziari ceduti, rispettivamente, dalla regione di appartenenza e dagli altri enti locali. E’ previsto inoltre il patto regionale verticale incentivato” per il quale è prevista l’erogazione di un contributo a favore delle regioni che cedono spazi finanziari ai comuni e alle province ricadenti nel proprio territorio che ne fanno richiesta al fine di favorire i pagamenti di residui passivi in conto capitale in favore dei creditori nonché l’attuazione, del c.d. “patto nazionale orizzontale” in base al quale i comuni possono cedere o acquisire spazi finanziari in base al differenziale che prevedono di conseguire rispetto all’obiettivo del patto di stabilità interno.

Come sopra detto, anche per il 2013 la determinazione dello specifico obiettivo del patto di stabilità interno è determinato dal saldo finanziario tra entrate finali e spese finali (al netto delle riscossioni e concessioni di crediti), calcolato in termini di competenza mista (assumendo, cioè, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e i pagamenti), sulla base dei dati riportati nei certificati di conto consuntivo senza considerare né l’avanzo (o disavanzo) di amministrazione né il fondo (o deficit) di cassa.

Il valore del saldo finanziario obiettivo per ogni Ente è ottenuto moltiplicando la media degli impegni di spesa corrente registrati nel periodo 2007-2009, per una percentuale prefissata.

Ogni ente dovrà conseguire, quindi, un saldo, calcolato in termini di competenza mista, non inferiore al valore così determinato, diminuito dell’importo pari alla riduzione dei trasferimenti erariali ai sensi dell’articolo 14, comma 2, del decreto legge n. 78 del 2010 per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti mentre i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, non coinvolti dalla riduzione dei trasferimenti erariali non opereranno alcuna riduzione a valere sul saldo programmatico.

Per ultimo si evidenzia come anche per il corrente anno il bilancio deve essere approvato iscrivendo le previsioni di entrata e di spesa di parte corrente in misura tale che, unitamente alle previsioni dei flussi di cassa di entrate e di spese in conto capitale, al netto delle riscossioni e delle concessioni di crediti, sia garantito il rispetto delle regole che disciplinano il patto medesimo. Per tale motivo l’ente allega al bilancio di previsione un prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del patto. Tale prospetto non è meramente dimostrativo di poste di bilancio ma è finalizzato all’accertamento preventivo del rispetto del patto di stabilità interno.

Patto di stabilità interno adottato dagli altri Paesi europei

Prima di passare ad analizzare la situazione del 2013 è opportuno fare un piccolo salto per vedere cosa accade negli altri paesi dell'area euro. L'esperienza di altri Paesi europei è differenziata per quanto riguarda l'approccio utilizzato per la definizione dei vincoli di bilancio, le procedure di controllo e di monitoraggio e per le sanzioni previste. Con riferimento al diverso processo di definizione dei vincoli, si possono distinguere i paesi che hanno utilizzato un approccio di tipo "cooperativo" (Belgio, Germania, Paesi Bassi) da quelli che, come l'Italia, si sono disciplinati con regole di bilancio. In alcuni casi (Austria a Spagna) la fissazione delle regole non è comunque imposta ma è oggetto di negoziazione. Certamente, il grado di decentramento influisce sulla definizione dei vincoli interni e sui risultati ottenuti.

Belgio e Germania.

Entrambi hanno utilizzato un approccio di tipo "cooperativo", con risultati diversi: positivi in Belgio, meno sicuri in Germania.

Uno spunto interessante proviene anche dall'esperienza austriaca, dove il rigore delle regole coinvolgenti tutti i livelli di governo viene mitigato possibilità per gli Enti di trasferire quote di disavanzo tra i diversi Enti. La negoziazione tra *Laender* e, all'interno di ciascun *Land*, tra l'amministrazione statale e quella degli enti locali (attraverso appositi Comitati), costituiscono il nerbo del Patto di stabilità austriaco, che sembra garantire un buon grado di stabilità.

Per la **Spagna** al di là delle esperienze di federalismo politico-fiscale attuato attraverso la concessione alle Comunità Autonome di ampi poteri tributari è stato adottato un modello di Patto di stabilità interno con fissazione unilaterale di un obiettivo nazionale e di obiettivi singoli per ciascun livello di governo, ma preceduta da una fase di negoziazione: gli obiettivi sono definiti su base pluriennale.

Caso a se è quello della Francia in cui non è previsto alcun contributo formalizzato degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di stabilità e crescita. Le esperienze europee sono riassumibili nella seguente tabella:

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 pluriennialità 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 pluriennialità 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

Tendenze evolutive

Il DDL stabilità per l'anno 2014 prevede all'art. 14 che il triennio di riferimento per il calcolo degli obiettivi del patto passi dal 2007-2009 del 2013 al 2009-2011 per gli anni dal 2014 al 2017.

Sono inoltre previste delle contenute variazioni nelle % da applicare a tale saldo per la determinazione dell'obiettivo.

La novità più importante potrebbe essere le

Le disposizioni previste dai **commi da 12 a 15** dispongono per i comuni, le province e le regioni l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno, per un importo complessivo di 500 milioni di euro, dei pagamenti sostenuti nel corso del 2014 per debiti in conto capitale certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, per debiti in conto capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2012, ivi inclusi i pagamenti delle regioni in favore degli enti locali e delle province in favore dei comuni, nonché dei debiti in conto capitale riconosciuti alla data del 31 dicembre 2012 ovvero che presentavano i requisiti per il riconoscimento di legittimità entro la medesima data. A ciascun ente locale, a fronte della istanza dallo stesso presentata, sono attribuiti, in modo proporzionale, spazi finanziari da utilizzare esclusivamente per pagamenti in conto capitale. Qualora residuassero spazi non utilizzati, gli stessi possono essere attribuiti, sempre in misura proporzionale, alle regioni che ne fanno richiesta. E' previsto, inoltre che, su segnalazione del collegio dei revisori dei singoli enti, la procura regionale competente della Corte dei conti eserciti l'azione nei confronti dei responsabili dei servizi interessati che, senza motivazione, non facciano richiesta di spazi finanziari ovvero non effettuino, entro l'esercizio finanziario 2014, pagamenti per almeno il 90 per cento degli spazi finanziari concessi.

L'art. 16 introduce inoltre le regole per assoggettare al patto di stabilità le aziende speciali, le istituzioni e le società non quotate.

I **commi da 1 a 8** racchiudono le disposizioni volte ad assoggettare al patto di stabilità le aziende speciali, le istituzioni e le società non quotate partecipate dagli enti territoriali.

Le società assoggettate sono quelle non quotate con partecipazione maggioritaria da parte delle regioni e degli enti locali o quelle per le quali è prevista la possibilità di questi ultimi di nominare gli organi di amministrazione o controllo (*golden share*) contestualmente alla presenza di affidamenti diretti, tali da garantire alla società l'80% del valore della produzione.

A decorrere dall'esercizio 2015 i soggetti sopra citati concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza e realizzando un saldo economico non negativo o coerente con il piano di rientro. L'obiettivo delle società non quotate, delle aziende speciali e delle istituzioni in contabilità civilistica è rappresentato dal saldo economico in equilibrio, dove per saldo economico si intende il Margine operativo lordo, mentre le istituzioni che adottano la contabilità finanziaria sono chiamate a perseguire un saldo finanziario, analogamente a quanto stabilito per gli enti locali dall'articolo 31, comma 3, della legge 12 novembre 2011, n. 183, pari a zero. I soggetti che nel 2013 registrano un risultato negativo devono indicare un piano di rientro. Sono previste particolari disposizioni per permettere il monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e finanze.

Dal **comma 9 al comma 14** sono previste le sanzioni e le disposizioni sulla responsabilità degli amministratori in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, di preciso: il mancato raggiungimento dell'obiettivo comporta l'applicazione di sanzioni anche a carico degli enti locali sottoposti al patto di stabilità e delle regioni partecipanti ai quali è peggiorato l'obiettivo di patto per un importo pari all'eccedenza rispetto all'obiettivo annuale non conseguito, da parte dei soggetti controllati, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. I soggetti controllati, in caso di mancato rispetto dell'obiettivo, devono adottare, invece, misure contenitive in termini di costi operativi e di politiche assunzionali e devono rideterminare i compensi degli amministratori. In caso di mancato rispetto dell'obiettivo per due esercizi consecutivi, gli enti partecipanti, chiedono la revoca dell'organo di amministrazione della società. In caso di ingiustificato mancato assolvimento degli adempimenti, gli amministratori degli enti partecipanti sono responsabili del conseguente danno erariale. Gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti territoriali trasmettono annualmente una relazione sugli adempimenti e sui risultati conseguiti dalle società, dalle aziende speciali e dalle istituzioni partecipate alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che segnalano tempestivamente agli enti partecipanti le situazioni idonee a determinare il mancato conseguimento degli obiettivi.

Concludendo gli obiettivi perseguiti dal patto di stabilità interno sono certamente condivisibili, meno condivisibile è stata, talvolta, la modalità scelta dal legislatore per conseguire negli anni tali obiettivi, trasformandosi per l'ente locale in una serie di adempimenti, costrizioni, limiti che mal si conciliano con la necessità di "crescita" che tale meccanismo doveva garantire.

Gianluca Caldarelli

Bibliografia:

- Circolari Patto di Stabilità Ministero dell'Economia e delle Finanze
- "Finanza pubblica e vincoli comunitari: esperienze a confronto" Quaderni di analisi Anci-Ifel 2012
- "Il Patto di Stabilità in Europa" di Giancarlo Pola - Anci Lombardia 2009
- "Il Patto Di Stabilità" Ebron D'aristotile - Matteo Barbero - 2012