



associazione autonomie locali
legautonomie

**PATTO DI STABILITA' 2009 – 2011 E PROGRAMMAZIONE
DALLA MANOVRA 2009 ALLE MISURE ANTI CRISI
(DL 5/2009 e DL 78/2009)**



Revisione anno 2009 del documento realizzato in occasione dell' "Appuntamento annuale sulla finanza la fiscalità locale Viareggio - 7 e 8 ottobre 2008. Aggiornato alla Legge di conversione del DL 78/2009 (Legge 102/2009) e alla Bozza di DM sui meccanismi di premialità (versione approvata in Conferenza Unificata il 24 settembre 2009)

SOMMARIO

Evoluzione storica e conseguenze operative sulla finanza locale.....	3
Dalla legge 133 ai decreti anti crisi (DL 5/2009 e DI 78/2009).....	4
Il calcolo dei saldi finanziari: le differenze tra enti “virtuosi” e enti “non virtuosi”	10
Il saldo finanziario in termini di competenza mista.....	15
Sblocco dei residui	26
Il problema delle alienazioni o operazioni straordinarie.....	26
I limiti all’indebitamento.....	30
Il rispetto del patto in sede di bilancio di previsione	32
Il sistema di monitoraggio.....	34
I nuovi enti e gli enti commissariati	37
L’inasprimento delle sanzioni per il mancato rispetto del patto e le esenzioni.....	39
I premi per gli enti “virtuosi” e il nuovo sistema di indicatori	44
Altre regole afferenti il patto di stabilità	47
Le spese di personale.....	49
Il patto di stabilità territoriale	55
Patto e società in house	57
Conclusioni e prospettive di riforma	58
Autori	68

Evoluzione storica e conseguenze operative sulla finanza locale

Per comprendere a fondo il patto di stabilità interno è opportuno fare un breve cenno sulle sue origini.

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

La prima fase con gli obiettivi di completare il mercato interno, assicurare l'indipendenza delle 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", consentì 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 iniziò, appunto, con l'introduzione dell'Euro, prevista 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.

Tutti gli Stati membri che hanno adottato la moneta unica sono 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 trattenuti 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, a partire dal 1999, lo stato ha coinvolto le regioni e gli enti locali assegnando loro specifici obiettivi attraverso il patto di stabilità interno (Psi).

Dopo 10 anni di applicazione del Psi, possiamo osservare come esso sia diventato un elemento imprescindibile nella attività di programmazione degli enti locali. Non va taciuto il fatto che il continuo cambiamento delle regole fa sì che non si riesca a dare alla programmazione un respiro che vada oltre l'anno, infatti la programmazione triennale, che pure è obbligatoria viene considerata, al momento, come mero adempimento. Fin dalla sua istituzione il Psi è stato criticato dal mondo delle autonomie, perché più che un patto tra i diversi livelli di governo veniva vissuto come una vera e propria imposizione da parte dello stato centrale. Va detto però che negli ultimi anni, attraverso confronti serrati tra il governo e le associazioni degli enti locali, si è cercato di costruire delle regole il più possibile condivise, anche se ciò, in virtù dei diversi interessi in campo, non sempre è possibile.

Dalla legge 133 ai decreti anti crisi (DL 5/2009 e DL 78/2009)

Per parlare delle regole del Psi del triennio 2009-2011 è opportuno fare un passo indietro e tornare alle regole per il 2007 che hanno rappresentato il ritorno ai saldi dopo due anni di regole basate sui tetti di spesa. Il ritorno al saldo finanziario come riferimento per il

patto di stabilità, pur essendo stato accolto positivamente dal mondo delle autonomie, ha creato problemi per quanto riguarda l'applicazione dell'avanzo di amministrazione in quanto questo ultimo, secondo regole in linea con quelle europee, non è stato considerato tra le entrate dell'esercizio utili ai fini del saldo finanziario.

Le regole del Psi per il 2008, abbracciando il metodo della competenza mista, hanno risolto il problema di destinazione dell'avanzo di amministrazione in competenza, mentre hanno lasciato irrisolti i problemi relativi alla cassa investimenti.

Il concorso alla manovra per Province e Comuni è determinato per l'anno 2009 in 1650 milioni di euro (310 per le Province e 1340 per i Comuni), per il 2010 in 2900 milioni di euro (550 per le Province e 2350 per i Comuni) e per il 2011 in 5140 milioni di euro (980 per le Province e 4160 per i Comuni), (art. 77, primo comma, lettera b) – D.L. 112/08 – L. 133/08).

Nei mesi successivi alla approvazione della Manovra triennale 2009 – 2011 sono, importanti novità (anche se non quelle richieste dagli enti locali e approvate dalla Camera con la Cd Mozione Franceschini) sono state introdotte dalla legge di conversione del DL 5/2009 (L. 33/09) e successivamente dal DI 78/2009 (L 102/09).

L'articolo 7-quater della legge n. 33/2009 prevede infatti alcune integrazioni alla disciplina Psi per le regioni e gli enti locali, che cercano di risolvere alcune problematiche applicative emerse con riferimento alle spese di investimento degli enti territoriali che, in base alla disciplina attuale, rientrano nei vincoli del Patto di stabilità interno, nonché a consentire la realizzazione degli ammortizzatori sociali necessari a fronteggiare l'attuale crisi economica, come previsto nell'Accordo Governo-regioni del 12 febbraio scorso.

“Da stime IFEL risulta che i Comuni nel triennio saranno costretti a ridurre la spesa complessiva del 18%, pari a circa 9 miliardi di euro.

Ma, dato che il 24,5% della spesa è dedicata agli investimenti, parte discrezionale del bilancio, per realizzare un miglioramento così pesante (4 mld di euro), gli Enti saranno costretti a comprimere la spesa in conto capitale e dunque gli investimenti.”¹

Si ricorda che per sostenere la spesa per investimenti degli enti al fine di sostegno all'economia, già successivamente all'approvazione del D.L. n. 112/2008, sia con la legge finanziaria per il 2009 (legge n. 203/2008) che con il D.L. n. 185/2008 (c.d. decreto anticrisi) sono state introdotte alcune disposizioni finalizzate, da un lato, ad escludere alcune tipologie di spesa in conto capitale dal computo delle spese sottoposte ai vincoli del Patto di stabilità interno (spese per calamità naturali, per gli enti locali, spese in conto capitale relative ai finanziamenti dell'Unione europea, per le regioni), dall'altro ad eliminare l'applicazione delle misure sanzionatorie qualora il mancato rispetto del patto da parte degli enti sia conseguente a spese relative ad investimenti, in particolare infrastrutturali.

Per quanto concerne in particolare gli enti locali, la situazione è resa più critica e negativa in questa fase di recessione economica dall'applicazione del criterio della competenza mista in quanto molti enti sono nell'impossibilità di effettuare pagamenti che si riferiscono ad impegni regolarmente assunti negli anni precedenti, per il finanziamento di opere già progettate o per il proseguimento di lavori già iniziati, nonostante abbiano risorse finanziarie disponibili.

Le regole vigenti hanno portato alla formazione di residui passivi in quanto i Comuni non hanno potuto effettuare pagamenti a seguito degli stati di avanzamento dei lavori per le opere di investimento².

¹ Anci: Bozza di position Paper sul Patto di stabilità.

² Indagine IFEL: i residui del comparto immediatamente spendibili sono 11 miliardi.

- DL 5/2009: “scaricare” sulle Regioni l'alleggerimento del Patto”
- DI 78/2009: sblocco 4% residui passivi (1,6 miliardi)

Secondo le intenzioni del Governo, l'articolo 7-quater reca disposizioni che avrebbero dovuto a dare risposta - in parziale accordo con le autonomie locali - alle esigenze fin qui descritte.

Le deroghe introdotte, finalizzate ad agevolare la realizzazione degli investimenti infrastrutturali degli enti territoriali sottoposti al Patto di stabilità interno, in parte ripropongono, riformulandole in maniera organica, alcune delle norme intervenute successivamente al D.L. n. 112/2008 sul medesimo tema, che, di conseguenza, vengono abrogate³.

La norma non ha trovato applicazione tale da consentire agli enti locali di ottenere maggiori gradi di libertà per i pagamenti in conto capitale perché le Regioni attraverso la Conferenza Nazionale hanno espresso la loro contrarietà all'applicazione della norma che incide direttamente sulle grandezze finanziarie del patto della Regione di appartenenza di ogni ente⁴.

Invece con l'art. 9 bis della Legge 102, il Governo ha cercato di dare una risposta più concreta alle sollecitazioni ripetute delle Associazioni concedendo un maggiore grado di libertà per la gestione di cassa delle spese d'investimento 2009, consentendo, nel rispetto di determinate condizioni di "sbloccare" il 4% dei residui in conto capitale, pari ad oltre 1 miliardo e mezzo di euro.

Vediamo ora in dettaglio le disposizioni relative al patto di stabilità per il triennio 2009-2011, che sono contenute nell'art. 77 bis come modificato ed integrato nei mesi successivi.

³ Il comma 9 abroga:

a) il comma 8 dell'articolo 77-bis del D.L. n. 112/2008, come riformulato dall'art. 2, co. 41, lett. c), della legge finanziaria 2009 (legge n. 203/2008);

b) il comma 48 dell'articolo 2 della legge n. 203/2008, come riformulato dall'art. 2, co. 2-bis, del D.L. n. 207/2008 (legge n. 14/2009), in quanto in sostanza assorbito dalla disciplina derogatoria introdotta dall'articolo in esame;

c) l'articolo 2-ter del D.L. n. 185/2008 (legge n. 2/2009), in quanto anch'esso in parte assorbito dalla nuova disciplina derogatoria, introdotta dal comma 1, lettera b) dell'articolo in questione.

⁴ E' in corso invece l'approvazione del decreto ministeriale per la ripartizione dei 150 milioni di euro da ripartire e di cui alla lettera c) sopra descritta.

Art. 77 bis comma 1

Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011 con il rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 2 a 31, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Tale norma lascia invariati, rispetto al 2008, gli enti soggetti al Psi, per cui la popolazione di riferimento da considerare viene determinata sulla base del criterio previsto dall'art.156 del TUEL e, cioè, calcolando la popolazione residente alle fine del penultimo anno precedente secondo i dati ISTAT (per il 2009, quella al 31 dicembre 2007).

Comma 2

La manovra finanziaria è fissata in termini di riduzione del saldo tendenziale di comparto per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011.

L'art. 77 al comma 1 fissa i contributi alla manovra di regioni ed enti locali. Per le regioni il contributo è di 1.500, 2.300 e 4.060 milioni di euro, rispettivamente per gli anni 2009, 2010 e 2011. Per gli enti locali il contributo è di 1.650, 2.900 e 5.140 milioni di euro, rispettivamente, per gli anni 2009, 2010 e 2011.

Come si può notare il contributo cresce nel corso del triennio e ciò è dovuto all'impegno che l'Italia ha preso in sede europea di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2011.

Chiaramente una manovra così pesante porrà, soprattutto per gli anni 2010 e 2011 problemi di rispetto del Psi a livello di comparto.

Il calcolo dei saldi finanziari: le differenze tra enti “virtuosi” e enti “non virtuosi”

Comma 3

Ai fini della determinazione dello specifico obiettivo di saldo finanziario, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti applicano al saldo dell'anno 2007, calcolato in termini di competenza mista ai sensi del comma 5, le seguenti percentuali:

a) se l'ente ha rispettato il patto di stabilità per l'anno 2007 e presenta un saldo per lo stesso anno 2007, in termini di competenza mista, negativo, le percentuali sono:

1) per le province: 17 per cento per l'anno 2009, 62 per cento per l'anno 2010 e 125 per cento per l'anno 2011;

2) per i comuni: 48 per cento per l'anno 2009, 97 per cento per l'anno 2010 e 165 per cento per l'anno 2011;

b) se l'ente ha rispettato il patto di stabilità per l'anno 2007 e presenta un saldo per lo stesso anno 2007, in termini di competenza mista, positivo, le percentuali sono:

1) per le province: 10 per cento per l'anno 2009, 10 per cento per l'anno 2010 e 0 per cento per l'anno 2011;

2) per i comuni: 10 per cento per l'anno 2009, 10 per cento per l'anno 2010 e 0 per cento per l'anno 2011;

c) se l'ente non ha rispettato il patto di stabilità per l'anno 2007 e presenta un saldo per lo stesso anno 2007, in termini di competenza mista, positivo, le percentuali sono:

1) per le province: 0 per cento per l'anno 2009, 0 per cento per l'anno 2010 e 0 per cento per l'anno 2011;

2) per i comuni: 0 per cento per l'anno 2009, 0 per cento per l'anno 2010 e 0 per cento per l'anno 2011;

d) se l'ente non ha rispettato il patto di stabilità per l'anno 2007 e presenta un saldo per lo stesso anno 2007, in termini di competenza mista, negativo, le percentuali sono:

1) per le province: 22 per cento per l'anno 2009, 80 per cento per l'anno 2010 e 150 per cento per l'anno 2011;

2) per i comuni: 70 per cento per l'anno 2009, 110 per cento per l'anno 2010 e 180 per cento per l'anno 2011.

Comma 6

Gli enti di cui al comma 3, lettere a) e d) devono conseguire, per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, un saldo finanziario in termini di competenza mista almeno pari al corrispondente saldo finanziario dell'anno 2007, quale risulta dai conti consuntivi, migliorato dell'importo risultante dall'applicazione delle percentuali indicate nelle stesse lettere a) e d).

Comma 7

Gli enti di cui al comma 3, lettere b) e c) devono conseguire, per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, un saldo finanziario in termini di competenza mista almeno pari al corrispondente saldo finanziario dell'anno 2007, quale risulta dai conti consuntivi, peggiorato dell'importo risultante dall'applicazione delle percentuali indicate nelle stesse lettere b) e c).

Ai fini della manovra sono sostanzialmente individuate quattro tipologie di enti:

1. enti che hanno rispettato il patto 2007 ed hanno un saldo finanziario positivo 2007 in competenza mista
2. enti che non hanno rispettato il patto 2007 ed hanno un saldo finanziario positivo 2007 in competenza mista
3. enti che hanno rispettato il patto 2007 ed hanno un saldo finanziario negativo 2007 in competenza mista

4. enti che non hanno rispettato il patto 2007 ed hanno un saldo finanziario negativo 2007 in competenza mista

Comuni

Saldo obiettivo 2010	Patto 2007 rispettato	Patto 2007 non rispettato
Saldo 2007 rilevante patto competenza mista positivo	Peggiorano il saldo del 10%	Stesso saldo
Saldo 2007 rilevante patto competenza mista negativo	Migliorano del 97%	Migliorano del 110%

Saldo obiettivo 2011	Patto 2007 rispettato	Patto 2007 non rispettato
Saldo 2007 rilevante patto competenza mista positivo	Stesso saldo	Stesso saldo
Saldo 2007 rilevante patto competenza mista negativo	Migliorano del 165%	Migliorano del 180%

Per opportuna conoscenza si riporta anche il prospetto per l'anno in corso.

Manovra 2009	Patto 2007 rispettato	Patto 2007 non rispettato
Saldo 2007 rilevante patto competenza mista positivo	Il saldo 2009 deve essere almeno pari al saldo 2007 peggiorato del 10%	Il saldo 2009 deve essere almeno pari al saldo 2007 (stesso saldo)
Saldo 2007 rilevante patto competenza mista negativo	Il saldo 2009 deve essere almeno pari al saldo 2007 migliorato del 48%	Il saldo 2009 deve essere almeno pari al saldo 2007 migliorato del 70%

Province

manovra 2009	Patto 2007 Rispettato	Patto 2007 Non rispettato
Saldo 2007 rilevante patto competenza mista positivo	Il saldo 2009 deve essere almeno pari al saldo 2007 peggiorato del 10%	Il saldo 2009 deve essere almeno pari al saldo 2007 (stesso saldo)
Saldo 2007 rilevante patto competenza mista negativo	Il saldo 2009 deve essere almeno pari al saldo 2007 migliorato del 17%	Il saldo 2009 deve essere almeno pari al saldo 2007 migliorato del 22%

Per gli enti considerati virtuosi, quelli con saldo 2007 positivo, la manovra è espansiva. Infatti essi possono peggiorare il saldo di riferimento nel caso di patto 2007 rispettato, mentre debbono mantenere un saldo pari a quello di riferimento nel caso di patto non rispettato.

Per gli enti considerati non virtuosi, quelli con saldo 2007 negativo, la manovra è restrittiva.

Infatti essi debbono migliorare il saldo di riferimento, in percentuali differenziate tra comuni e province, con manovre di maggiore impatto nel caso non abbiano rispettato il patto 2007.

In realtà, pur essendo apprezzabile lo sforzo di differenziare la manovra a favore degli enti con saldo positivo, sono state sollevate delle perplessità circa il cambiamento della base di riferimento passata dalla media del triennio 2003-2005 calcolato per cassa all'anno unico 2007 calcolato in termini di competenza mista. Tale cambiamento ha sfavorito proprio gli enti che nel 2007 hanno avuto un saldo in termini di competenza mista molto positivo, i cosiddetti virtuosi, anche se tale termine non viene utilizzato in maniera completamente appropriata in quanto per poter definire un ente virtuoso bisognerebbe analizzare anche altri fattori oltre al saldo finanziario. Ebbene tali enti pur potendo contare su una manovra espansiva che consente loro di peggiorare il saldo 2007, partendo da un saldo positivo faranno fatica a raggiungere l'obiettivo soprattutto se il risultato 2007 è stato raggiunto grazie a operazioni di carattere straordinario e non ripetibili nel 2009.

Il saldo finanziario in termini di competenza mista

Comma 5

Il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali⁵ calcolato in termini di competenza mista è costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti.

Modalità di calcolo della competenza mista

- a)** + Accertamenti in conto competenza, nell'anno 2007, sul titolo I;
- b)** + Accertamenti in conto competenza, nell'anno 2007, sul titolo II;
- c)** + Accertamenti in conto competenza, nell'anno 2007, sul titolo III;
- d)** – Impegni di competenza, assunti nell'anno 2007, sul titolo I;
- e)** = Saldo Finanziario 2007, di competenza di parte corrente
- f)** + Riscossioni nell'anno 2007, sulle categorie da 1 a 5 del titolo IV;
- g)** – Pagamenti nell'anno 2007, sugli interventi da 01 a 09 del titolo II;
- h)** = Saldo Finanziario 2007 di cassa in conto capitale;
- i)** (e + h) Saldo finanziario 2007 di competenza mista.

Comma 7-bis.

Nel saldo finanziario di cui al comma 5 non sono considerate le risorse provenienti dallo Stato e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza. L'esclusione delle spese opera anche se esse sono effettuate in più anni, purché nei limiti

complessivi delle medesime risorse.

Comma 7-ter.

Le province e i comuni che beneficiano dell'esclusione di cui al comma 7-bis sono tenuti a presentare alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della protezione

⁵ Inciso inserito dalla Legge finanziaria 2009.

*civile, entro il mese di gennaio dell'anno successivo, l'elenco delle spese escluse dal patto di stabilità interno, ripartite per la parte corrente e per la parte in conto capitale.*⁶

Art. 7 quater, commi 1,2 e 3 della Legge di Conversione del DL 5/2009

1. Sono esclusi dal saldo del patto di stabilità interno per l'anno 2009 per un importo non superiore a quello autorizzato ai sensi del comma 3:

a) i pagamenti in conto residui concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti ai sensi dell'articolo 183 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, e successive modificazioni;

b) i pagamenti per spese in conto capitale per impegni già assunti finanziate dal minor onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, se non già conteggiati nei bilanci di previsione;

c) i pagamenti per le spese relative agli investimenti degli enti locali per la tutela della sicurezza pubblica nonché gli interventi temporanei e straordinari di carattere sociale immediatamente diretti ad alleviare gli effetti negativi della straordinaria congiuntura economica sfavorevole destinati a favore di lavoratori e imprese ovvero i pagamenti di debiti pregressi per prestazioni già rese nei confronti dei predetti enti. Gli interventi di cui alla presente lettera possono essere disposti dagli enti locali nel limite di spesa complessivo di 150 milioni di euro per l'anno 2009. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, e successive modificazioni, sono dettate le modalità di attuazione delle disposizioni di cui alla presente lettera.

⁶ I commi 7 bis e ter sono stati inseriti dalla Legge Finanziaria 2009

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano alle province e ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, i quali:

a) hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'anno 2007;

b) presentano un rapporto tra numero dei dipendenti e abitanti inferiore alla media nazionale individuata per classe demografica;

c) hanno registrato nell'anno 2008 impegni per spesa corrente, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il segretario comunale e provinciale, di ammontare non superiore a quello medio corrispondente registrato nel triennio 2005-2007.

3. Ai fini dell'applicazione del comma 1, lettere a) e b), gli enti locali di cui al comma 2 possono effettuare pagamenti nei limiti degli importi autorizzati dalla regione di appartenenza, ai sensi del presente comma. A tal fine, gli enti locali di cui al comma 2 dichiarano all'Associazione nazionale dei comuni italiani, all'Unione delle province d'Italia e alla regione, entro il 30 aprile, l'entità dei pagamenti che possono effettuare nel corso dell'anno. La regione a sua volta definisce e comunica agli enti locali entro il 31 maggio l'ammontare dei pagamenti che possono essere esclusi dal saldo finanziario e contestualmente procede alla rideterminazione del proprio obiettivo programmatico del patto di stabilità interno per l'anno 2009 per un ammontare pari all'entità complessiva degli importi autorizzati, trasmettendo altresì al Ministero dell'economia e delle finanze entro il successivo mese di giugno, con riferimento a ciascun ente beneficiario, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

Art. 7 quater, comma 8 della Legge di Conversione del Dl 5/2009

Al fine di accelerare gli interventi necessari alla risoluzione della crisi economica in atto e in attesa della piena attuazione del federalismo fiscale e della costituzione del fondo unico dei trasferimenti erariali attribuiti alle regioni di cui all'articolo 77 del

decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133, per le regioni che hanno rispettato il patto di stabilità per l'anno 2008 e che rendono disponibili importi per gli enti locali ai sensi del comma 3 del presente articolo, e nel limite del doppio delle somme rese disponibili, è autorizzato lo svincolo di destinazione delle somme alle stesse spettanti, purché non esistano obbligazioni sottostanti già contratte ovvero non siano somme relative ai livelli essenziali delle prestazioni, per le quali rimane l'obbligo a carico della regione di farvi fronte. Le risorse svincolate ai sensi del precedente periodo sono utilizzate, nei limiti fissati dal patto di stabilità interno, solo per spese di investimento e del loro utilizzo è data comunicazione all'amministrazione statale che ha erogato le somme.

Art. 9-bis della Legge 102/2009

1. Le province e i comuni con piu' di 5.000 abitanti possono escludere dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilita' interno relativo all'anno 2009 i pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2009 per un importo non superiore al 4 per cento dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2007, a condizione che abbiano rispettato il patto di stabilita' interno relativo all'anno 2008, ovvero, qualora non l'abbiano rispettato, si trovino nelle condizioni previste dall'articolo 77-bis, comma 21-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133⁷ (introdotto dall'art. 2 comma 41 della legge 203/08 – legge finanziaria 2009).

2 - 4. Omissis

⁷ Il comma 21 bis fa riferimento agli enti locali che non hanno rispettato il patto per il 2008 in termini di pagamenti per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti, ma che hanno rispettato il patto nel 2005-2007 e che hanno registrato nell'anno 2008 impegni per spesa corrente, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il segretario comunale, per un ammontare non superiore a quello medio corrispondente del 2005-2007.

5. Sono esclusi dal patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano i pagamenti che vengono effettuati a valere sui residui passivi di parte corrente a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali. In funzione di anticipazione dell'attuazione delle misure connesse alla realizzazione di un sistema di federalismo fiscale, secondo quanto previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, e allo scopo di assicurare la tutela dei diritti e delle prestazioni sociali fondamentali su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell' articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e acquisito il parere espresso in sede di tavolo di confronto di cui all'articolo 27, comma 7, della citata legge n. 42 del 2009, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono fissati i criteri per la rideterminazione, a decorrere dall'anno 2009, dell'ammontare dei proventi spettanti a regioni e province autonome, compatibilmente con gli statuti di autonomia delle regioni ad autonomia speciale e delle citate province autonome, ivi compresi quelli afferenti alla compartecipazione ai tributi erariali statali, in misura tale da garantire disponibilità finanziarie complessivamente non inferiori a 300 milioni di euro annui e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Tali risorse sono assegnate ad un fondo da istituire nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze per le attività di carattere sociale di pertinenza regionale. In sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono stabiliti, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al secondo periodo del presente comma, criteri e modalità per la distribuzione delle risorse di cui al presente comma tra le singole regioni e province autonome, che il Ministro dell'economia e delle finanze provvede ad attuare con proprio decreto.

6. *I mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A., ivi inclusi quelli trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 5 dicembre 2003, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 288 del 12 dicembre 2003, in base a leggi speciali che prevedono l'ammortamento a carico dello Stato, interamente o parzialmente non erogati, possono essere oggetto di rinuncia, anche parziale, a seguito di deliberazione del soggetto beneficiario o dell'ente pubblico di riferimento.*

7. *L'eventuale quota parte del finanziamento non rinunciata e non erogata può essere devoluta:*

a) in misura non superiore al 50 per cento dell'importo non erogato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero competente, su richiesta dei medesimi beneficiari originari o dei loro enti pubblici di riferimento, ad altre opere pubbliche o a investimenti infrastrutturali di loro competenza. Resta ferma l'imputazione degli oneri di ammortamento dei mutui agli originari capitoli di spesa;

b) in misura non superiore al 25 per cento delle disponibilità che residuano, al netto di quanto previsto ai sensi della lettera a), ad interventi infrastrutturali compresi nel programma di infrastrutture strategiche di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni, suscettibili di produrre positive ricadute sullo sviluppo delle comunità locali e del territorio;

c) per la parte ulteriormente residua, ad uno speciale fondo iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze e destinato al sostegno di interventi infrastrutturali per lo sviluppo del territorio degli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'ultimo triennio.

8. *Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, previo parere delle*

Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, sono definite le modalità di attuazione del comma 7.

9. Omissis.

Ai fini della corretta determinazione sia del saldo finanziario di competenza mista 2007, che dei saldi utili 2009- 2011, si ricorda che:

a) dalle entrate del titolo IV vanno detratte le riscossioni di crediti, di cui alla categoria 6 (art. 77bis, c. 5);

b) dai pagamenti del titolo II della spesa vanno detratte le concessioni di crediti, di cui all'intervento 10 (art. 77bis, c. 5);

c) dalle entrate del titolo IV non vanno considerate le riscossioni derivanti dalla cessione di azioni e quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, se destinate a spese di investimento o alla riduzione del debito (art. 77bis, c. 8)⁸;

d) dalle entrate del titolo IV vanno detratte le riscossioni derivanti da alienazioni del patrimonio immobiliare, se destinate a spese di investimento o alla riduzione del debito. (art. 77bis, c. 8)⁹;

e) dagli accertamenti delle entrate del titolo I e le riscossioni delle entrate del titolo IV vanno detratti i trasferimenti statali per l'attuazione di ordinanze emanate dal Presidente del consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza. (art. 77bis, c. 7bis);

f) dagli impegni del titolo I della spesa ed i pagamenti del titolo II della spesa va detratto l'impiego dei trasferimenti statali per l'attuazione di ordinanze emanate dal Presidente del consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza. (art. 77bis, c. 7bis)¹⁰;

⁸ Disposizione abrogata dell'art. 7 quater comma 9 della Legge di conversione del DL 5/2009

⁹ Disposizione abrogata dell'art. 7 quater comma 9 della Legge di conversione del DL 5/2009

¹⁰ L'esclusione delle spese indicate nelle lett. e) ed f) opera anche se esse sono effettuate in più anni, purchè nel limite complessivo delle risorse provenienti dallo Stato, e concerne anche le ordinanze già adottate, purchè le relative entrate e

g) dalle entrate del Titolo III vanno detratti gli accertamenti derivanti dalla distribuzione di dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere da società operanti nel settore dei servizi pubblici locali quotate sui mercati regolamentari, se destinate a spese di investimento o alla riduzione del debito. (art. 77bis, c. 8)¹¹.

Si precisa che nella nuova normativa non è più riproposta la disposizione dettata dal comma 682 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 - che prevede che i trasferimenti dallo Stato (e, per interpretazione analogica, i trasferimenti regionali) sono convenzionalmente considerati, ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno per gli anni 2007 e 2008, in misura pari agli importi annualmente comunicati dalle amministrazioni statali (o regionali) interessate - **per cui detti trasferimenti**

Avanzo di amministrazione

Si ricorda che tra le entrate finali non si deve tener conto dell'avanzo di amministrazione e del fondo di cassa (si vedano in proposito i quadri generali riassuntivi dei modelli 1, per i comuni, e 2, per le province, di cui all'art. 1, comma 1, lettere a e b, del D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194).

devono essere considerati ai fini del patto 2009/2011, così come sono registrati nei conti consuntivi.

In ogni caso, si reputa necessario precisare che, qualora l'ente, relativamente ai trasferimenti regionali, abbia fatto ricorso all'applicazione del citato comma 682 negli anni 2007 e 2008 e quindi abbia registrato nei rispettivi saldi finanziari validi per la verifica del rispetto del patto di stabilità tali entrate convenzionali, le effettive registrazioni non potranno, ovviamente, essere riconsiderate negli analoghi saldi degli anni successivi (lett. D1, circolare ministero economia e finanze, 27 gennaio 2009, n. 2).

spese non siano già state rilevate nei patti degli anni precedenti. (lett. A3 e C1, circolare ministero economia e finanze, 27 gennaio 2009, n. 2).

¹¹ La disposizione è abrogata dall'art. 7 quater comma 9 della Legge di conversione del DL 5/2009

I commi da 1 a 3 dell'articolo 7 quater della Legge di conversione del DL 5/2009 hanno introdotto una serie di deroghe per quanto concerne le spese in conto capitale, che però non hanno trovato ancora applicazione a causa della contrarietà delle Regioni¹².

¹² Il comma 1 escludeva dal computo del saldo finanziario utile ai fini del Psi per l'anno 2009 alcune tipologie di spese, relative a:

a) pagamenti in conto residui concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti, ai sensi dell'articolo 183 del Testo unico degli enti locali, di cui al D.Lgs. n. 267/2000 e successive modificazioni;

b) pagamenti per spese in conto capitale per impegni già assunti finanziate dal minor onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, se non già conteggiati nei bilanci di previsione.

c) pagamenti per spese relative ad investimenti per la tutela della sicurezza pubblica nonché per interventi temporanei e straordinari di carattere sociale immediatamente diretti ad alleviare gli effetti negativi della straordinaria congiuntura economica sfavorevole destinati a favore di lavoratori e imprese ovvero i pagamenti di debiti pregressi per prestazioni già rese nei confronti dei predetti enti. Tali interventi possono essere disposti dagli enti locali nel limite complessivo di spesa pari a 150 milioni di euro per l'anno 2009, secondo modalità che saranno definite con decreto del Ministero dell'interno, adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali., sentita la Conferenza Unificata.

La possibilità di escludere dal patto 2009 tali spese è peraltro limitata ai soli enti virtuosi, individuati dal comma 2, e subordinata ad alcune specifiche condizioni, indicate al comma 3.

Le deroghe previste al comma 1 si applicano soltanto agli enti locali che:

a) hanno rispettato il Patto di stabilità interno nell'anno 2007;

b) presentano un rapporto tra numero dei dipendenti e abitanti inferiore alla media nazionale individuata per classe demografica;

c) hanno registrato nell'anno 2008 un ammontare di impegni per spesa corrente, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il segretario comunale e provinciale, non superiore a quello medio del triennio 2005-2007.

Gli enti virtuosi possono però beneficiare delle deroghe ai vincoli del patto di cui alle lettere a) e b) del comma 1 nei limiti degli importi autorizzati dalla regione di appartenenza, la quale, a sua volta, al fine di garantire il rispetto degli obiettivi finanziari generali del comparto, procede, contestualmente, alla corrispondente rideterminazione del proprio obiettivo programmatico del patto per il 2009, per un ammontare pari all'entità complessiva degli importi autorizzati in favore degli enti locali compresi nel proprio territorio (comma 3).

Il problema di tutto questo sistema di regole è stata la procedura che doveva seguire questo iter:

1. gli enti locali interessati dichiarano all'Anci, all'Upi e alla regione, entro il 30 aprile, l'entità dei pagamenti che possono effettuare nel corso dell'anno;
2. la regione definisce e comunica agli enti locali, entro il 31 maggio, l'ammontare dei pagamenti che possono essere esclusi dal saldo finanziario per il patto 2009 e, contestualmente, procede alla rideterminazione del proprio obiettivo programmatico del patto di stabilità per il 2009;
3. entro giugno, la regione trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente beneficiario, gli elementi informativi per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.
4. Il successivo comma 11 (vedi) prevede che il Ministero proceda alla valutazione degli effetti derivanti dall'applicazione delle norme in esame entro il 31 luglio 2009, sentita la Conferenza Unificata.

Con questo strumento si sarebbe voluto, in sostanza, determinare uno spostamento della riduzione dei risparmi dal comparto degli enti locali a quello delle regioni lasciando comunque inalterato il rispetto degli obiettivi finanziari complessivi fissati dal Patto di stabilità interno, ampliando la flessibilità del meccanismo introdotto dal comma 11 dell'articolo 77-ter del D.L. n. 112/2008 che, per la prima volta, ha dato facoltà alle regioni, sulla base dei criteri

In relazione alla possibilità di introdurre il cd Patto di stabilità regionale, il comma 7 dell'art. 7 quater precisa le modalità applicative stabilendo:

- a) ogni regione definisce e comunica agli enti locali il nuovo obiettivo di Patto di stabilità per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, come determinato in base ai criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali.
- b) Entro il mese di maggio di ciascuno degli anni 2009-2011, la regione comunica al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente locale, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.
- c) A vantaggio delle regioni che rendono disponibili gli importi necessari a garantire la spesa degli enti locali nel 2009 per gli interventi di cui al comma 1, il comma 8 autorizza lo svincolo di destinazione di somme ad esse spettanti, per un importo pari al doppio degli importi resi disponibili per gli enti locali, al fine del loro utilizzo esclusivo per finalità di investimento, nei limiti definiti dal Patto di stabilità interno per l'anno 2009.

Il beneficio si applica con riferimento alle sole regioni che abbiano rispettato il Patto di stabilità per l'anno 2008. Dell'utilizzo delle somme svincolate deve esserne data comunicazione all'amministrazione statale che ha erogato le somme.

stabiliti in sede di consiglio delle autonomie locali, di adattare le regole e i vincoli posti dalla normativa generale agli enti locali compresi nel proprio territorio, per adeguarli alle diverse situazioni finanziarie regionali, purché l'obiettivo complessivamente determinato dalle regole del Patto di stabilità per il comparto locale della regione sia rispettato.

Sblocco dei residui

L'introduzione dell'art. 9 bis della Legge 102 è stata voluta per evitare il fallimento del tentativo di liberare risorse per gli investimenti fatto con le precedenti disposizioni sopra commentate che si sono rivelate praticamente inutili. Nel merito, si evidenzia che il calcolo del 4% deve essere fatto sull'ammontare complessivo dei residui in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2007 (residui competenza 2007 riferiti a residui anni 2006 e precedenti).

I pagamenti devono riguardare il conto capitale e si riferiscono a tutti gli impegni assunti negli esercizi sino al 2009 compreso.

Per una corretta applicazione della norma (che "scade" il 31 dicembre 2009), si deve porre in essere un attento sistema di programmazione valutando i debiti arretrati per le spese in conto capitale e l'iter dei cantieri dei lavori pubblici incorso.

Si ricorda altresì di prevedere delle procedure in linea con quanto richiesto dall'art. 9 della legge stessa in merito alla programmazione dei pagamenti.

Il problema delle alienazioni o operazioni straordinarie

Comma 8

Le risorse originate dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali nonché quelle derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società qualora quotate sui mercati regolamentati e le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare non sono conteggiate nella base assunta nel 2007 a riferimento per

l'individuazione degli obiettivi e dei saldi utili per il rispetto del patto di stabilità interno se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito¹³.

Tale norma, che era stata inserita con un emendamento per alleviare la situazione degli enti con saldo finanziario positivo, nella sua formulazione si è rivelata un boomerang. Infatti, in analogia con le regole del SEC 95, l'interpretazione della stessa è nel senso che le entrate citate non sono conteggiate sia nell'anno 2007, sia nell'anno 2009. Ciò potrebbe creare un disincentivo alla dismissione immobiliare, pure sollecitata in altre parti della norma (art.58), in quanto le entrate relative non sarebbero utili ai fini del conseguimento dell'obiettivo del patto. Anche la Legge Finanziaria 2009 non ha modificato la disposizione, anche se le associazioni continuano a chiedere una modifica soprattutto dopo la delibera della Corte dei Conti Lombardia.

La sezione regionale della Corte dei Conti Lombardia è intervenuta a fornire un parere in merito ad un quesito in ordine all'applicazione della disciplina relativa al Patto di stabilità interno per il 2009, con specifico riferimento all'interpretazione della norma contenuta nell'art. 77 bis, co. 8, come modificato dal co. 41, lett. c), dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2009, inerente il computo o meno delle risorse provenienti dall'alienazione di beni immobili nella determinazione del saldo ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno relativo all'esercizio 2009.

La Corte, dopo aver ricostruito il quadro normativo e dell'evoluzione delle regole concernenti il patto di stabilità ha affermato che "... il legislatore negli ultimi mesi ha cercato di porre rimedio ad alcuni degli inconvenienti che l'applicazione della disciplina del Patto aveva manifestato e che erano stati ripetutamente segnalati dagli enti territoriali e dalle organizzazioni rappresentative degli stessi. Ad una prima lettura, la disposizione in esame sembrerebbe permettere, infatti, un ampliamento della possibilità di effettuare investimenti o di ridurre il debito, a seguito della modifica del saldo, utilizzando le

¹³ Comma modificato dalla Legge Finanziaria 2009 e poi abrogato dall'art. 7 quater comma 9 della legge di conversione del DL 5/2009

risorse di natura straordinaria derivanti dalla vendita del patrimonio immobiliare dell'ente.

Tuttavia..... è stata prospettata, autorevolmente, una diversa lettura della possibilità in esame, ritenendosi che ai fini del Patto di stabilità interno, le risorse derivanti dalle alienazioni immobiliari se finalizzate alla copertura della spesa per investimenti o alla riduzione del debito dovrebbero essere escluse anche dal calcolo del saldo relativo all'esercizio 2009 (circolare n. 2, in data 27 gennaio 2009, del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato)".

Con la Circolare n. 2 del 27 gennaio 2009, del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è stato infatti confermato che l'esclusione deve essere applicata sia al saldo finanziario preso a base di riferimento (anno 2007) che al saldo degli anni di gestione del Patto (2009 – 2011) "poiché, in caso contrario, la sola esclusione dal saldo preso a riferimento (anno 2007) comporterebbe un peggioramento dei saldi di finanza pubblica, in conseguenza del ridimensionamento degli obiettivi e in assenza di una adeguata "compensazione finanziaria", non prevista dal legislatore al momento dell'approvazione della norma. Escludendo dai saldi utili le entrate da alienazione la norma comporterebbe effetti finanziari neutri poiché i benefici di alcuni enti locali sarebbero compensati dagli svantaggi degli altri.

Conclude, la Corte affermando che:

"... la Sezione interpreta la norma di cui all'art. 77 bis comma ottavo del D.L 112/2008, convertito nella legge 133/2008, nel senso che i proventi delle alienazioni di pacchetti azionari e di beni immobili utilizzati per spese di investimento o per riduzione del debito non debbano essere conteggiati ai fini della base del calcolo relativa ai saldi del patto di stabilità esclusivamente per l'esercizio 2007".

Art. 7 quater, comma 10 legge di conversione del DL 5/2009

Restano invariate le previsioni di saldo e di entrata e di spesa degli enti locali che abbiano approvato i bilanci di previsione alla data del 10 marzo 2009, escludendo, sia dalla base di calcolo dell'anno 2007 assunta a riferimento che dai risultati utili per il rispetto del patto di stabilità interno per il 2009, le risorse originate dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali nonché quelle derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società, qualora quotate in mercati regolamentati, e le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito.

Si prevede una sorta di sanatoria per quanto concerne le previsioni di saldo degli enti locali che, alla data del 10 marzo 2009, hanno già approvato i loro bilanci di previsione in applicazione del citato comma 8 dell'art. 77-bis del D.L. n. 112.

Quindi, solo per gli enti locali che hanno approvato il bilancio prima del 10 marzo 2009, e cioè in vigore del comma 8 dell'art. 77-bis, e che non ritengono di avvalersi del nuovo quadro normativo delineato dall'abrogazione del predetto comma 8, non sono considerate sia nel saldo finanziario 2007 assunto a riferimento sia nei risultati utili per il rispetto del patto 2009, le riscossioni in conto capitale derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, le riscossioni inerenti alle risorse derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare e gli accertamenti derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società, qualora quotate sui mercati regolamentati.

Ai fini dell'esclusione, tali entrate straordinarie devono essere destinate alla realizzazione degli investimenti o alla riduzione del debito.

Al riguardo, si sottolinea che sono da considerare investimenti le spese indicate dal comma 18 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 e codificate, secondo il glossario SIOPE, con i codici: 2.01 - 2.02 - 2.03 - 2.04 - 2.05.62 - 2.06 - 2.07 (escluso le

voci economiche 18 e 19) - 2.08 - 2.09. Le poste da escludere trovano evidenza nelle voci E6 ed E11 del modello MONIT/09/CPM

In ogni caso gli enti potranno procedere alla modifica del bilancio 2009, apportando le variazioni necessarie in seguito alla soppressione della norma ed includendo, quindi, nel saldo finanziario 2007 e nel saldo di gestione 2009 le riscossioni e gli accertamenti prima esclusi (allegato A, D.M. 15 giugno 2009, n. 67496).

Comma 9

Per l'anno 2009, nel caso in cui l'incidenza percentuale dell'importo di cui al comma 3, lettere a) e d), sull'importo delle spese finali dell'anno 2007, al netto - 10 - delle concessioni di crediti, risulti per i comuni superiore al 20 per cento, il comune deve considerare come obiettivo del patto di stabilità interno l'importo corrispondente al 20 per cento della spesa finale.

Tale norma si caratterizza come una clausola di salvaguardia per gli enti con saldo negativo la cui manovra potrebbe raggiungere importi molto elevati

I limiti all'indebitamento

Comma 10

Al fine di ricondurre la dinamica di crescita del debito in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, le province e i comuni soggetti al patto di stabilità interno possono aumentare, a decorrere dall'anno 2010, la consistenza del proprio debito al 31 dicembre dell'anno precedente in misura non superiore alla percentuale annualmente determinata, con proiezione triennale e separatamente tra i comuni e le province, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sulla base degli obiettivi programmatici indicati nei Documenti di programmazione economico-finanziaria. Resta fermo il limite di indebitamento stabilito dall'art. 204 del testo unico delle leggi

sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.

Comma 11

Nel caso in cui la provincia o il comune soggetto al patto di stabilità interno registri per l'anno precedente un rapporto percentuale tra la consistenza complessiva del proprio debito e il totale delle entrate correnti, al netto dei trasferimenti statali e regionali, superiore alla misura determinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, la percentuale di cui al comma 10 è ridotta di un punto. Il rapporto percentuale è aggiornato con cadenza triennale.

Comma 29

Le disposizioni di cui ai commi 10 e 11 si applicano anche ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.

Viene inserito un tetto all'indebitamento che di fatto nel 2008 non c'era. Quando fu introdotta la competenza mista, proprio in considerazione del fatto che gli impegni al titolo II non sono monitorati, ci si aspettava un limite all'indebitamento che invece non è stato introdotto. Sarà interessante vedere quale dinamica avrà subito il debito degli enti locali alla fine del 2008.

Con i commi 10, 11 e 29 viene introdotto, a partire dal 2010, un meccanismo di collegamento con la crescita del debito prevista dai documenti del governo di programmazione economico-finanziaria.

Per gli enti che sono molto indebitati, il cui stock di debito, rapportato alle entrate correnti al netto dei trasferimenti statali e regionali, sarà superiore ad una determinata misura stabilita da un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, la percentuale di crescita è ridotta di un punto.

Le disposizioni sul debito si applicano anche ai comuni non soggetti al patto, ossia quelli con popolazione inferiore o pari a 5000 abitanti.

Viene introdotto un riferimento allo stock di debito, che è uno degli elementi più importanti tra quelli presi in considerazione nei processi di attribuzione del rating.

E' opportuno segnalare come in tale fattispecie il rapporto tra consistenza del debito ed entrate correnti sia calcolato al lordo dei trasferimenti statali e regionali che invece debbono essere esclusi dal calcolo ai sensi del comma 11.

Il rispetto del patto in sede di bilancio di previsione

Comma 12

Il bilancio di previsione degli enti locali ai quali si applicano le disposizioni del patto di stabilità interno deve essere approvato iscrivendo le previsioni di entrata e spesa di parte corrente in misura tale che, unitamente alle previsioni dei flussi di cassa di entrata e spesa in conto capitale, al netto delle riscossioni e

Perché sia rispettata la condizione è necessario che le previsioni di entrata e di spesa del bilancio preventivo rispecchino l'obiettivo del Patto di Stabilità interno.

Non vanno considerate le previsioni escluse dall'obiettivo del Patto o che sono destinate a non tradursi in atti gestionali validi ai fini del patto e, cioè, in accertamenti e riscossioni e in impegni e pagamenti, ossia le previsioni relative a:

- riscossioni e concessioni di crediti;
- accensione e rimborsi di mutui e prestiti;
- servizi conto terzi;
- fondo di ammortamento, fondo svalutazione crediti e "fondo patto di stabilità interno" (lett. c. 1, circolare ministero economia e finanze, 22 febbraio 2007, n. 12);
- riscossioni dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali e dalla vendita di patrimonio immobiliare, se destinate alla realizzazione di investimenti infrastrutturali o alla riduzione del debito (art. 77 – bis c. 8)

delle concessioni di crediti, sia garantito il rispetto delle regole che disciplinano il patto medesimo. A tal fine, gli enti locali sono tenuti ad allegare al bilancio di previsione un

apposito prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del patto di stabilità interno.

Tale norma conferma quanto già previsto nel 2008, ma la programmazione triennale 2009-2011, stante la rilevanza quantitativa della manovra per le annualità 2010 e, soprattutto 2011, difficilmente potrà garantire il rispetto delle regole che disciplinano il patto. Si potrebbero porre dei problemi in sede di rilascio del parere di regolarità contabile da parte dei responsabili finanziari e del parere dei Revisori dei conti sulla programmazione triennale.

In base a diverse pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti l'adozione di un bilancio difforme implica non una semplice irregolarità ma una grave irregolarità finanziaria alla quale l'ente è tenuto a porre rimedio con immediatezza¹⁴.

¹⁴ In quest'ottica, il prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del Patto di stabilità interno non è meramente dimostrativo di poste di bilancio, ma è finalizzato all'accertamento del rispetto del Patto di stabilità.

Pertanto, l'allegato contenente il prospetto degli aggregati rilevanti ai fini del Patto di stabilità, pur non incidendo in maniera diretta sul bilancio, è da considerarsi elemento costitutivo del bilancio preventivo stesso, inteso come documento programmatico complessivo adottato dall'ente.

Conseguentemente, qualsiasi modifica che riguardi un elemento costitutivo del bilancio-documento programmatico (quale è appunto il prospetto in questione) deve seguire l'iter procedurale necessario per l'approvazione/variazione del bilancio.

Quindi secondo la sezione lombarda della Corte dei Conti: :

- è necessario che il Comune proceda alla riapprovazione del bilancio di previsione, al fine, da un lato, di adeguare, alla nuova disciplina sul calcolo dei saldi finanziari, l'allegato prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del Patto di stabilità, dall'altro al fine di verificare, alla luce di tale rideterminazione, che il bilancio stesso rientri nell'alveo del rispetto del Patto di stabilità;
- ciò dovrà essere fatto in conformità agli artt. 174 e ss. TUEL, che espressamente prevedono la competenza dell'organo consiliare (salvi i casi tipizzati di competenza dell'organo esecutivo in via d'urgenza);
- risulta necessario, altresì, il parere del Collegio dei revisori, ai sensi dell'art. 239, comma 1, lett. b) TUEL.

Il sistema di monitoraggio

Comma 14

Per il monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno e per acquisire elementi informativi utili per la finanza pubblica anche relativamente alla loro situazione debitoria, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti trasmettono semestralmente al Ministero dell'economia e delle finanze Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro trenta giorni dalla fine del periodo di riferimento, utilizzando il sistema web appositamente previsto per il patto di stabilità interno nel sito web «www.pattostabilita.rgs.tesoro.it», le informazioni riguardanti le risultanze in termini di competenza mista, attraverso un prospetto e con le modalità definiti con decreto del predetto Ministero, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Con lo stesso decreto è definito il prospetto dimostrativo dell'obiettivo determinato per ciascun ente ai sensi dei commi 6 e 7.

La mancata trasmissione del prospetto dimostrativo degli obiettivi programmatici costituisce inadempimento al patto di stabilità interno. La mancata comunicazione al sistema web della situazione di commissariamento ai sensi del comma 18, secondo le indicazioni di cui al decreto previsto dal primo periodo del presente comma, determina per l'ente inadempiente l'assoggettamento alle regole del patto di stabilità interno.

Comma 15

Ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, ciascuno degli enti di cui al comma 1 è tenuto a inviare, entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, al Ministero dell'economia e delle finanze Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato una certificazione del saldo finanziario in termini di competenza mista conseguito, sottoscritta dal rappresentante

legale e dal responsabile del servizio finanziario, secondo un prospetto e con le modalità definiti dal decreto di cui al comma 14. La mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento al patto di stabilità interno.

Nel caso in cui la certificazione, sebbene trasmessa in ritardo, attesti il rispetto del patto, non si applicano le disposizioni di cui al comma 20, ma si applicano fino alla data di invio della certificazione¹⁵ solo quelle di cui al comma 4 dell'art. 76.

Il sistema di monitoraggio viene modificato nella periodicità che diventa semestrale anziché trimestrale come era nel 2008. Viene inoltre addolcita la conseguenza della ritardata trasmissione, oltre il termine del 31 marzo, della certificazione del saldo finanziario finale, che, pur essendo equiparata al mancato raggiungimento del patto, comporta la sola sanzione relativa al divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e soltanto fino alla data di invio effettivo della certificazione.

La scadenza perentoria del 31 marzo per la certificazione finale, impone agli enti di attivare con anticipo le procedure per il rendiconto di gestione.

Per quanto concerne le certificazioni che gli enti locali sono tenuti ad inviare al Ministero dell'economia e delle finanze ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per il 2008, il comma 16 dell'art. 7 quater più volte citato stabilisce il termine perentorio del 31 maggio 2009.

Con decreto del Ragioniere Generale dello Stato 31 luglio 2009, n. 0086258, sono stati approvati i modelli e le relative modalità per il monitoraggio semestrale degli adempimenti.(in G.U. n. 196 del 25 agosto 2009).

Le risultanze del patto di stabilità devono essere trasmesse esclusivamente tramite applicazione web a far data dal 13 ottobre 2009 ed entro il 31 ottobre 2009.

¹⁵ Periodo inserito dal comma 4 dell'art. 9 bis della Legge 102/09

Per l'invio delle risultanze dell'intero anno 2009, la scadenza è fissata al 1° febbraio 2010.

Sanzioni derivanti dall'inosservanza del sistema di monitoraggio	
Fattispecie	Sanzione
Mancata comunicazione dell'obiettivo programmatico	Sanzione applicabile come se non avesse rispettato il patto
Mancata comunicazione della certificazione del raggiungimento dell'obiettivo	Sanzione applicabile come se non avesse rispettato il patto
Mancata segnalazione della situazione di commissariamento	Assoggettamento al patto

Comma 16

Qualora dai conti della tesoreria statale degli enti locali si registrino prelevamenti non coerenti con gli impegni in materia di obiettivi di debito assunti con l'Unione europea, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, adotta adeguate misure di contenimento dei prelevamenti.

Tale norma opera come una garanzia per il Mef nel caso in cui i pagamenti di spese correnti, che con il metodo della competenza mista non sono monitorati, comportassero dei prelevamenti eccessivi rispetto agli obiettivi di debito assunti con l'Unione Europea. In tal caso il Ministro può adottare provvedimenti restrittivi.

Comma 19

*Le informazioni previste dai commi 14 e 15 sono messe a disposizione **della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica**, dell'UPI e dell'ANCI da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze, secondo modalità e contenuti individuati tramite apposite convenzioni.*

La norma era già prevista nel 2008 e ampliata con la Legge Finanziaria 2009.

Comma 3 dell'art. 9 bis della Legge 102/2009 di conversione del DI 78/2009.

Ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano relativo all'anno 2008, il termine per l'invio della certificazione di cui al comma 16 dell'articolo 7-quater del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, e' prorogato al 30 settembre 2009.

I nuovi enti e gli enti commissariati

Comma 17

Gli enti istituiti negli anni 2007 e 2008 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno, rispettivamente, dagli anni 2010 e 2011 assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze, rispettivamente, degli esercizi 2008 e 2009

Nel caso di enti di nuova istituzione l'assoggettabilità al patto avviene al terzo anno seguente la nascita dell'ente, assumendo come base di riferimento quella dell'anno seguente la istituzione. Quindi, per gli enti di nuova istituzione negli anni 2007 e 2008,

le regole del patto si applicano con decorrenza, rispettivamente, dagli anni 2010 e 2011, sulla base di calcolo, rispettivamente, del rendiconto 2008 e 2009 (art. 77 – bis, c. 17).

Il Comune di Roma è parificato agli enti di nuova istituzione nell'anno 2008 e, pertanto, la disciplina del patto di stabilità interno si applica con decorrenza dall'anno 2011 sulla base di calcolo del rendiconto 2009 (art. 18, c. 4quater, D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2).

Comma 4

Per gli enti per i quali negli anni 2004-2005, anche per frazione di anno, l'organo consiliare era stato commissariato ai sensi dell'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, si applicano ai fini del patto di stabilità interno le stesse regole degli enti di cui al comma 3, lettera b) del presente articolo

Comma 18

Gli enti locali commissariati ai sensi dell'art. 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dall'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali.

L'obbligo di comunicazione

Gli enti commissariati non soggetti al patto, devono comunicare al Ministero economia e Finanze, RGS, ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni, lo stato di commissariamento per poter usufruire dell'esenzione (art. 77 – bis, c. 14). La mancata comunicazione determina l'assoggettamento alle regole del patto di stabilità interno. Le modalità di comunicazione sono state stabilite con D.M..

La norma differenzia gli enti commissariati a seguito di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per motivi politici (art. 141 Tuel) e a seguito di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso (art. 143 Tuel). Le conseguenze ai fini patto sono diverse.

Per il primo caso, l'ente, se commissariato negli anni 2004-2005, applicherà nel 2009 le medesime condizioni dell'ente che ha rispettato il patto 2007 e ha saldo positivo, quindi, beneficiando di una manovra di tipo espansivo, potrà peggiorare il saldo 2009 rispetto al saldo 2007. Pertanto, a partire dall'anno 2009 non sono più esclusi dall'assoggettamento alle regole del patto gli enti commissariati ai sensi dell'articolo 141 del TUEL (Circolare ministero economia e finanze, 27 gennaio 2009, n. 2).

Al contrario, il comma 18 del citato articolo 77-bis prevede che gli enti sottoposti a commissariamento a seguito di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso (art. 143 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) non sono soggetti alle regole del patto di stabilità previste per l'anno 2009, ma alle regole dell'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali.

Tale disposizione si applica, ovviamente, sia agli enti che verranno commissariati nel corso dell'anno 2009, sia a quelli che sono stati commissariati prima del predetto anno e per i quali, nell'anno precedente, non vi è stata la rielezione degli organi istituzionali. In entrambi i casi, l'ente - che si trova in una delle predette condizioni - deve rispondere affermativamente al quesito posto dal sistema web all'atto dell'acquisizione di qualunque modello.

In base al comma 14 dell'art. 77-bis, la mancata comunicazione al sistema web dello stato di commissariamento determina per l'ente inadempiente l'assoggettamento alle regole del patto di stabilità interno. Per gli enti costituiti nel 2007 e 2008, il comma 17 dell'art. 77-bis dispone che gli stessi sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno a decorrere, rispettivamente, dagli anni 2010 e 2011. Tali enti, pertanto, non sono soggetti alle regole del patto per l'anno 2009 (DM 31/7/2009)

L'inasprimento delle sanzioni per il mancato rispetto del patto e le esenzioni

Comma 20

In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2008- 2011, alla provincia o comune inadempiente sono ridotti per un importo pari alla differenza, se positiva, tra il saldo programmatico e il saldo reale, e comunque per un importo non superiore al 5 per cento¹⁶. Inoltre, l'ente inadempiente non può, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

a) impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

b) ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. I mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione, da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione¹⁷.

Comma 21

Restano altresì ferme, per gli enti inadempienti al patto di stabilità interno, le disposizioni recate dal comma 4 dell'art. 76.

Comma 21-bis.

In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2008 relativamente ai pagamenti concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti ai sensi dell'articolo 183 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni di cui ai commi 20 e 21 del presente

¹⁶ Periodo modificato dalla Legge Finanziaria 2009

¹⁷ Non sono da considerare indebitamento le sottoscrizioni di mutui la cui rata di ammortamento è a carico di un'altra amministrazione pubblica, ai sensi dell'articolo 1, commi 75 e 76, della legge n. 311/2004.

articolo non si applicano agli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno nel triennio 2005-2007 e che hanno registrato nell'anno 2008 impegni per spesa corrente al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il segretario comunale per un ammontare non superiore a quello medio corrispondente del triennio 2005-2007.

In merito alla prima condizione, si ritiene utile precisare che la stessa è rispettata se i pagamenti per investimenti risultano pari o superiori allo scostamento fra saldo obiettivo e saldo 2008.

A titolo esemplificativo, se l'ente supera l'obiettivo assegnato di 100, la condizione è verificata se le spese per investimenti risultano superiori o pari a 100.

Il rispetto del patto per il 2007 è quello risultante dalla certificazione che i singoli enti locali hanno trasmesso alla RGS (ai sensi dell'art. 1, comma 686, della legge n. 296 del 2006) e che, pertanto, l'adozione dei "necessari provvedimenti" di recupero dello sforamento 2007 (comma 691 della stessa legge n. 296/2006) non fa venir meno lo stato di inadempienza.

Comma 21-ter.

Le sanzioni di cui all'articolo 77bis, commi 20 e 21, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, non sono applicate agli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno nel triennio 2005-2007 e che hanno registrato nell'anno 2008 impegni per spesa corrente, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il segretario comunale, per un ammontare non superiore a quello medio corrispondente del triennio 2005-2007, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno conseguente alle spese relative a nuovi interventi infrastrutturali, appositamente autorizzati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la

Conferenza unificata, previa individuazione delle corrispondenti risorse finanziarie, anche ai fini della compensazione degli effetti finanziari in termini di fabbisogno e indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, anche a valere sulle risorse finanziarie autonomamente rese disponibili da ciascuna regione nell'ambito degli stanziamenti di pertinenza per interventi di sviluppo a carattere infrastrutturale. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di verifica dei risultati utili al patto di stabilità interno delle regioni e degli enti locali interessati dall'applicazione del presente comma per l'eventuale adozione dei conseguenti provvedimenti. Le Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario esprimono il proprio parere sullo schema di decreto di autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze entro venti giorni dalla trasmissione. Con decreto del Presidente della Repubblica da emanare, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono adottate le disposizioni concernenti i criteri di selezione delle istanze degli enti territoriali ai sensi del presente comma nonché i termini e le modalità per l'invio delle istanze da parte degli interessati¹⁸.

Comma 22

Le misure di cui ai commi 20, lettera a) e 21 non concorrono al perseguimento degli obiettivi assegnati per l'anno in cui le misure vengono attuate.

La norma sulle sanzioni entra in vigore anche per il mancato rispetto del patto 2008, mandando di fatto in soffitta il meccanismo della sanzione fiscale, reo di essere difficilmente applicabile come è stato dimostrato dalle difficoltà emerse in sede di approvazione dei decreti ministeriali relativi proprio al funzionamento di detto meccanismo. Probabilmente era sbagliato, per i comuni, il tributo cui la sanzione era

¹⁸ Commi inseriti dalla Legge Finanziaria 2009. Il comma 21 ter è stato abrogato dalla Legge di conversione del DI 5/2009.

collegata, mentre un aggancio ai trasferimenti erariali, magari commisurando i tagli all'entità degli sforamenti, avrebbe potuto avere maggior fortuna. Ciò che si perde con l'abbandono della sanzione fiscale è la similitudine al sistema sanzionatorio europeo nei confronti degli stati che non rientrano dal disavanzo eccessivo, mentre il nuovo sistema, oltre al taglio dei trasferimenti, pone un limite agli impegni, l'impossibilità di assumere personale a qualsiasi titolo e il divieto di indebitamento che sono tutte misure molto invasive della autonomia gestionale degli enti locali.

Il comma 4 dell'art. 76 dispone la reintroduzione della sanzione del divieto di effettuare assunzioni di personale a qualsiasi titolo per gli enti che non hanno rispettato il patto nell'esercizio precedente. Tale sanzione si applica da subito, quindi dallo scorso 25 giugno 2008, alle amministrazioni locali che nel 2007 non hanno rispettato il patto di stabilità.

La prescrizione, pertanto, si applica alle assunzioni a tempo indeterminato, ivi comprese le stabilizzazioni del personale precario, come a quelle a tempo determinato, ai contratti di formazione e lavoro, di somministrazione, alle collaborazioni coordinate e continuative e, per la prima volta, si estende anche ai contratti di servizio con privati se lo stesso costituisce una forma di aggiramento del vincolo.

Quest'ultima previsione richiede alle amministrazioni una specifica assunzione di responsabilità nel giudicare la natura degli eventuali contratti di servizio stipulati con soggetti privati.

Viene così ripresa una sanzione presente fino alla legge finanziaria 2007 e poi abrogata nel febbraio dello scorso anno dalla legge di conversione del decreto milleproroghe. In tal modo si vuole dettare una forte penalizzazione per gli enti che non hanno rispettato i vincoli derivanti dal patto di stabilità.

Tutte le amministrazioni locali soggette al patto devono inoltre garantire la riduzione della spesa per il personale, in particolare in termini di rapporto percentuale rispetto al volume totale delle spese correnti. Per raggiungere questo risultato viene indicata alle

amministrazioni soprattutto la necessità di mettere sotto controllo i costi della contrattazione decentrata integrativa.

Il nuovo sistema sanzionatorio comprende la riduzione del 30% delle indennità degli amministratori, prevista al comma 10 dell'art. 61.

Da non dimenticare il blocco dell'incremento del fondo per le risorse decentrate previsto dall'art. 8 comma 1 CCNL 11.04.2008.

I premi per gli enti “virtuosi” e il nuovo sistema di indicatori

Comma 23

Qualora venga conseguito l'obiettivo programmatico assegnato al settore locale, le province e i comuni virtuosi possono, nell'anno successivo a quello di riferimento, escludere dal computo del saldo di cui al comma 15 un importo pari al 70 per cento della differenza, registrata nell'anno di riferimento, tra il saldo conseguito dagli enti inadempienti al patto di stabilità interno e l'obiettivo programmatico assegnato. La virtuosità degli enti è determinata attraverso la valutazione della posizione di ciascun ente rispetto ai due indicatori economico strutturali di cui al comma 24 L'assegnazione a ciascun ente dell'importo da escludere è determinata mediante una funzione lineare della distanza di ciascun ente virtuoso dal valore medio degli indicatori individuato per classe demografica. Le classi demografiche considerate sono:

a) per le province:

- 1) province con popolazione fino a 400.000 abitanti;*
- 2) province con popolazione superiore a 400.000 abitanti;*

b) per i comuni:

- 1) comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 50.000 abitanti;*

2) *comuni con popolazione superiore a 50.000 e fino a 100.000 abitanti;*

3) *comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.*

Comma 24

Gli indicatori di cui al comma 23 sono finalizzati a misurare il grado di rigidità strutturale dei bilanci e il grado di autonomia finanziaria degli enti.

Comma 25

Per le province l'indicatore per misurare il grado di autonomia finanziaria non si applica sino all'attuazione del federalismo fiscale.

Comma 26

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono definiti i due indicatori economico-strutturali di cui al comma 24 e i valori medi per fasce demografiche sulla base dei dati annualmente acquisiti attraverso la certificazione relativa alla verifica del rispetto del patto di stabilità interno. Con lo stesso decreto sono definite le modalità di riparto in base agli indicatori. Gli importi da escludere dal patto sono pubblicati nel sito web «www.pattostabilita.rgs.tesoro.it» del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. A decorrere dall'anno 2010, l'applicazione degli indicatori di cui ai commi 23 e 24 dovrà tenere conto, oltre che delle fasce demografiche, anche delle aree geografiche da individuare con il decreto di cui al presente comma.

La norma inserisce un sistema premiante nel caso in cui il comparto nel suo complesso raggiunga l'obiettivo assegnato, restituendo nell'anno seguente il 70% del differenziale tra il saldo conseguito dagli enti inadempienti e l'obiettivo programmatico.

Tale beneficio va ripartito nell'anno seguente, tra gli enti che hanno contribuito al raggiungimento dell'obiettivo sulla base di due indicatori afferenti la rigidità strutturale dei bilanci e il grado di autonomia finanziaria. Per le province, fino all'attuazione del federalismo fiscale si applica il primo indicatore.

Sono esclusi dall'applicazione del meccanismo di premialità gli enti che nel 2008 non sono stati soggetti al patto di Stabilità interno

L'inserimento nei meccanismi del patto di stabilità interno di un sistema premiante è sicuramente da apprezzare in quanto può essere un ulteriore stimolo verso una programmazione finanziaria rispondente a quegli obiettivi di rigore finanziario che in fondo le regole del patto di stabilità cercano di diffondere nel sistema degli enti locali

In questi ultimi giorni è stata resa pubblica la bozza di DM che dovrebbe stabilire i meccanismi per attuare tale sistema.

In base all'articolo 3 del DM, i valori medi per fascia demografica dei due indicatori sono i seguenti:

a) per l'indicatore dell'autonomia finanziaria

63,4% per i comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e 50.000 abitanti,

59,6% per i comuni con popolazione compresa tra i 50.000 C 100.000 abitanti

57,1% per i comuni con popolazione superiore a 100.000:

b) per l'indicatore della rigidità strutturale

37,8% per le province con popolazione fino a 400.000 abitanti.

35,2% per le province con popolazione superiore a 400.000 abitanti.

40,6% per i comuni cori popolazione compresa tra i 5.000 e 50.000 abitanti.

40,4% per i comuni coli popolazione compresa tra i 50.000 e 100.000 abitanti

42,0% per i comuni con popolazione superiora ai 100.000 abitanti.

“L'impatto che ciascun ente virtuoso può escludere dal saldo valido per la verifica del rispetto del patto di stabilità è determinato mediante una funzione lineare della distanza

del valore degli indicatori di ciascun ente dal valore medio degli indicatori individuato per classi demografiche.

Il riparto, che avviene in base ad una funzione lineare, prevede l'attribuzione di un premio a tutti gli enti virtuosi (quota fissa) ed un ulteriore premio di importo commisurato al grado di virtuosità" di ciascun ente (quota variabile).

In particolare, per tutti gli enti virtuosi il premio in quota "fissa" è espresso nella misura del 30% del premio complessivo ed è ripartito in proporzione al peso della popolazione residente.

Il premio calcolato in funzione del grado di virtuosità è attribuito in proporzione alla differenza, positiva, tra il valore dell'indicatore ed il suo valore medio per classe demografica, ponderata con la popolazione dell'ente.

Il grado di virtuosità è pari alla distanza dell'indicatore dal suo valore medio; per i comuni, in particolare, è dato dalla sintesi dei due indicatori. Più precisamente, nell'ipotesi in cui il comune risulti "virtuoso" rispetto ad entrambi gli indicatori, la valutazione del posizionamento di ciascun comune rispetto ai due indicatori è effettuata in base alla somma del valore del primo indicatore e del complemento ad uno del secondo: qualora il comune risulti, invece, virtuoso solo rispetto ad uno degli indicatori la valutazione è operata in base alla somma del valore assunto dall'indicatore per cui l'ente risulta virtuoso e del valore medio dell'indicatore per cui l'ente non è virtuoso.¹⁹»

Altre regole afferenti il patto di stabilità

Comma 13

Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, il rimborso per le trasferte dei consiglieri comunali e provinciali è, per ogni chilometro, pari a un quinto del costo di un litro di benzina.

¹⁹ Bozza DM

Tale comma pone il problema applicativo riguardo i soggetti coinvolti. Infatti se da un punto di vista letterale fa riferimento soltanto ai consiglieri, comunali e provinciali, non si capisce la ratio della differenza di trattamento rispetto agli assessori.

Comma 27

Resta ferma l'applicazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 685-bis, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, introdotto dall'art. 1, comma 379, lettera i), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in relazione all'attivazione di un nuovo sistema di acquisizione dei dati di competenza finanziaria.

Si tratta di affiancare al SIOPE un sistema di rilevazione degli accertamenti e impegni che consenta di monitorare in tempo reale gli andamenti la situazione della gestione di competenza. Tale sistema va realizzato con la collaborazione delle associazioni degli enti locali

Comma 28

Le disposizioni recate dal presente articolo sono aggiornate anche sulla base dei nuovi criteri adottati in sede europea ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità e crescita.

Qualora ci dovessero essere modifiche al patto di stabilità e crescita europeo saranno aggiornate le regole del patto di stabilità interno

Comma 30

Resta confermata per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente all'anno 2011, la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle

maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU).

Comma 31

Le disposizioni del presente articolo si applicano, per il periodo rispettivamente previsto, fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno nel rispetto dei saldi fissati.

Anche se sembra la specificazione della triennialità delle regole del patto, si tratta di una norma molto triste, che di fatto istituzionalizza il cambiamento annuale delle regole stesse.

Le spese di personale

Il DL n. 112/2008 ha introdotto significative novità in materia di contenimento delle spese di personale negli Enti Locali, mantenendo tuttavia inalterata la distinzione tra gli Enti sottoposti e gli Enti non sottoposti al patto di stabilità.

Per quanto riguarda gli Enti tenuti al rispetto delle regole del patto di stabilità, resta in vigore quanto disposto dal comma 557, così come integrato dal comma 120 dell'art. 3 della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008), in virtù del quale è possibile derogare all'obbligo di riduzione della spesa del personale nel rispetto dei parametri ivi definiti e fermo restando il rispetto del Patto di stabilità.

Il legislatore puntualizza e chiarisce i criteri di computo delle spese di personale ai sensi del comma 557 della Finanziaria 2007.

In particolare, al comma 1 dell'art. 76, il legislatore prevede che debbono essere considerate, tra le spese di personale, quelle sostenute per:

- i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- la somministrazione di lavoro;

- il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (tale inclusione si applica sia ai rapporti instaurati per la copertura di posti vuoti in dotazione organica che per quelli extra dotazione organica. Questa norma è stata introdotta perché l'articolo 110 del Dlgs 267/2000 in modo esplicito vietava il considerare questi oneri tra i costi contrattuale e del personale);
- tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

Occorre precisare che non siamo dinanzi a un intervento di tipo contabile, cioè al cambiamento delle tecniche di redazione del bilancio preventivo.

L'intervento legislativo si limita a stabilire che una serie di oneri, a prescindere dalla propria collocazione nel bilancio, devono in termini sostanziali essere compresi nella spesa per il personale al fine di verificare che essa non sia nei fatti incrementata.

In primo luogo, la norma riprende le indicazioni già fornite ripetutamente dalla Ragioneria generale dello Stato e fatte proprie dalla Corte dei conti (sezioni riunite di controllo) nella predisposizione del modello di relazione che deve essere compilato e inviato da parte dei revisori dei conti. Siamo sostanzialmente dinanzi alla traduzione in norma di diritto positivo delle indicazioni della Ragioneria dello Stato, in particolare della sua circolare n. 9 del febbraio del 2006 e del parere reso lo scorso 31 marzo.

La norma contiene un elemento di novità assoluta, che viene dettato per evitare forme di aggiramento delle finalità per le quali essa è stata redatta.

Nella spesa per il personale devono essere inclusi gli oneri per tutti i dipendenti che sono utilizzati da parte di strutture collegate o partecipate dall'ente stesso, salvo che il rapporto si sia estinto. Il fine è evidente: vengono incluse le remunerazioni corrisposte ai dipendenti dell'ente che sono utilizzati da tali strutture, ma che continuano ad avere un rapporto di lavoro subordinato con la stessa amministrazione. Un escamotage spesso

utilizzato per superare le resistenze dei dipendenti all'applicazione delle norme sulla cosiddetta cessione del ramo di azienda, cioè all'obbligo di trasferirsi alle dipendenze del soggetto a cui l'ente ha conferito la gestione di un servizio. Per cui tale rapporto continua, spesso nella forma del comando o del distacco, nonostante tali soggetti non siano una pubblica amministrazione.

Modalità di calcolo della spesa di personale

Voce	Annotazioni	Note
+ Retribuzioni lorde fisse del personale a tempo indeterminato e determinato		S
+ SEGRETARIO COMUNALE PER LA QUOTA A CARICO DI OGNI ENTE (SE IN CONVENZIONE)	Secondo il Ministero le spese per il segretario comunale sono da includere mentre Anci sostiene che debbano essere escluse. Le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei Conti non si sono mai espresse. I diritti di segreteria, invece, vanno esclusi in quanto trovano copertura con i diritti di segreteria versati dai privati. <u>Nella bozza di DPCM tali spese sono incluse.</u>	N/S
+ Retribuzioni lorde accessorie del personale a tempo indeterminato e determinato	Sono da conteggiare tutte le componenti il salario accessorio (straordinario, indennità, fondo produttività, fondi incentivanti derivanti ad esempio dal recupero evasione tributi, progettazione interna ecc.). Per l'incentivo derivante dalla <i>progettazioni interne</i> l'eventuale esclusione dal computo delle spese di personale può giustificarsi soltanto nel caso gli stessi siano a carico di finanziamenti comunitari e privati perchè non comportano in questa ipotesi alcun aggravio per l'Ente (parere n. 6 del 28.06.2007 Sezione regionale di controllo Piemonte e n. 9 del 18.05.2007 sezione regionale di controllo Puglia). Tali pareri, inoltre, hanno chiarito che resta comunque ferma l'allocazione contabile nel titolo II relativo alla spesa in conto capitale in quanto trattasi di somme che devono seguire gli stanziamenti previsti	S

	per le opere pubbliche	
+ CO.CO.CO.		S
+ LAVORO INTERINALE		S
+ CONVENZIONI	Per la quota di costo effettivamente sostenuto	S
+ LSU	Per la quota di costo effettivamente sostenuto	S
+ ONERI RIFLESSI (CPDEL, INADEL, INPS)		S
+ IRAP		S
+ ASSEGNI NUCLEI FAMILIARI		S
+ BUONI PASTO		S
+ EQUO INDENNIZZO		S
+ RIMBORSO PERSONALE IN COMANDO		S
+ ASSUNZIONI ART. 110 C. 1 e 2 TUEL		S
+ ASSUNZIONI ART. 90 TUEL		S
- RINNOVI CONTRATTUALE N INTERVENUTO DOPO 2004	Parere n. 11 del 28.06.2007 Sezione Regionale di controllo Veneto: per gli enti soggetti al patto sono da includere gli aumenti contrattuali in quanto non sono stati oggetto di specifica esclusione come invece è espressamente previsto per i comuni con meno di 5.000 abitanti. Per l'anno 2004, si detrae la spesa per gli arretrati ante 2004 relativi all'anno 2002-2003	N
	Con riferimento al 2008, per gli enti soggetti al patto, le spese che derivano dai maggiori oneri contrattuali, nei limiti di cui all'art. 3, comma 137, della legge 244/2007 come specificati nella circolare n. 8/32008 punto A.6 del Ministero dell'Economia e delle finanze-ragioneria generale dello Stato. La Corte dei conti Sezione Lombardia con il Parere 42/2009 esprime avviso favorevole ad una	S

	interpretazione che, nel solco delle direttive recate dalla circolare n. 9/2006 citata e non modificata con la recente circolare n. 2 in data 27 gennaio 2009 del M.E.F., consenta agli enti soggetti al patto di considerare la spesa di competenza degli anni 2006,2007,2008 al netto degli oneri derivanti dai contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti. <u>Nella bozza di DPCM i rinnovi contrattuali sono calcolati nella spesa di personale a decorrere dal 1 gennaio 2008.</u>	
- CATEGORIE PROTETTE	<u>Secondo la bozza di DPCM le categorie protette vanno incluse nelle spese di personale</u>	S/N
- CFL PROROGATI	<u>Secondo la bozza di DPCM vanno inclusi nelle spese di personale</u>	S/N
- RIMBORSO PERSONALE IN COMANDO		S
-PERSONALE TOTALMENTE A CARICO DI FINANZIAMENTI COMUNITARI O DI PRIVATI		S
-STRAORDINARIO ELETTORALE E ALTRI ONERI CONNESSI ALLE ATTIVITA' ELETTORALE		S
-PERSONALE TRASFERITO DALLE REGIONI PER L'ESERCIZIO DI FUNZIONI DELEGATE	<u>Nella bozza di DPCM attualmente in discussione tali spese non risultano escluse.</u>	S/N
- ASSUNZIONI VIGILI STAGIONALI	Parere n. 18 del 14.9.2007 Corte dei Conti Veneto: sono da escludere, per tutti gli enti locali, le spese per l'assunzione di vigili stagionali effettuate ai sensi dell'art. 1 c. 564 della L. 296/2006 e finanziati con i proventi del codice della strada. Per il Ministero dell'Interno (circolare n. FL 5/2007) e la Sezione Regionale di controllo della Lombardia (parere 32/2007) l'esclusione riguarderebbe invece solo gli enti non soggetti al patto	N

In aggiunta all'obbligo di contenimento delle spese di personale, è introdotto l'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale di tali spese rispetto al complesso delle spese correnti, con prioritaria attenzione per le dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa.

I termini di tale riduzione saranno specificati dal già citato DPCM, che stabilirà anche parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente.

I parametri su cui sarà determinato l'obiettivo di riduzione della spesa del personale

ELEMENTI	PARAMETRI
Parametri e criteri di virtuosità con correlati obiettivi differenziati di risparmio	- Dimensioni demografiche enti - % di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente - Andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente
Criteri e modalità per estendere la norma anche agli enti non sottoposti al patto di stabilità	
Criteri e parametri con riferimento agli incarichi art. 90 e 110 tuel al fine di ridurre l'affidamento di incarichi a soggetti esterni e porre dei tetti retributivi ai singoli incarichi e tetti di spesa complessivi	- Rapporto popolazione/n. dipendenti in Servizio
Criteri e parametri volti alla riduzione dell'incidenza % delle posizioni dirigenziali in organico	- Rapporto tra n. dei dirigenti/dipendenti in servizio negli Enti

Il patto di stabilità territoriale

L'articolo 77-ter della legge 133/2008, ha dato la facoltà agli enti locali soggetti al Patto, d'intesa con la Regione di appartenenza, di costruire il Patto di stabilità a livello regionale, ampliando una prassi già presente nelle aree a Statuto speciale.

Con l'introduzione del Patto di stabilità su area vasta si vuole raggiungere l'obiettivo, se non di eliminare, almeno di ridurre sostanzialmente i noti inconvenienti, specie nel

campo degli investimenti, provocati dal Patto nazionale (come anche ribadito dell'art. 9 dell'atto camera 2555 e dall'art. 30 del Ddl Calderoli)

Con la nuova norma ogni Regione, in base a criteri stabiliti in sede di Consiglio delle Autonomie Locali, potrebbe adattare le regole poste a livello nazionale fermo restando l'obiettivo complessivo assegnato a tutti gli enti territoriali, compresa la Regione stessa.. L'obiettivo complessivo regionale va concordato con la Regione e con il Ministero dell'Economia entro la fine dell'anno precedente a quello di riferimento.

Attraverso tale possibilità si potrebbero alleggerire le norme sul Patto di stabilità 2010, introducendo alcuni adattamenti, quali la modifica del periodo base e l'esclusione dal calcolo, anche in termini di cassa, degli investimenti finanziati con avanzi di amministrazione e ritenuti strategici dalla programmazione regionale e per lo sviluppo socio – economico del territorio.

A compensazione potrebbe essere posto uno studiato miglioramento del saldo di competenza tra le entrate correnti e le spese correnti.

Più interessanti ed efficaci potrebbero essere le norme regionali in tema di premialità e di sanzioni, a seconda della situazione complessiva.

Se il sistema regionale a consuntivo rispetta il Patto di stabilità nel suo importo complessivo, vi saranno (molti) enti che singolarmente avranno raggiunto l'obiettivo e (pochi) che non l'avranno fatto. In linea di principio si dovrebbero stabilire, per gli enti virtuosi in base alle norme regionali, benefici proporzionati alla differenza (positiva) tra obiettivi e risultati realmente raggiunti.

I provvedimenti principali da prendere in considerazione potrebbero essere:

1. attribuzione di maggiori punteggi nei bandi regionali (ed eventualmente anche provinciali) di assegnazione di contributi per la realizzazione di investimenti e/o per la gestione di servizi essenziali, nonché per la partecipazione a forme associative;

2. alleggerimento dei limiti previsti dalla normativa statale relativamente al personale;
3. nell'ambito del rispetto delle condizioni previste dall'articolo 204 del Tuel, fissazione di minori limiti in confronto a quelli statali in materia di indebitamento;

Nel caso di rispetto del Patto di stabilità a livello nazionale da parte del comparto degli enti locali, i premi previsti dai commi 23 e seguenti dell'articolo 77-bis della manovra dovrebbero essere assegnati al saldo regionale.

Per gli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità secondo le regole regionali dovrebbero essere applicate penalità proporzionate alla differenza (negativa) tra obiettivo e risultato realmente raggiunto. Ciò potrebbe avvenire mediante l'utilizzo inverso delle misure indicate prima. Non dovrebbero invece essere applicate le sanzioni previste dal comma 20 dell'articolo 77-bis.

Se invece il sistema regionale a consuntivo non rispetta il Patto di stabilità nel suo importo complessivo, si dovranno applicare integralmente, per i singoli enti locali, le disposizioni previste dalla Finanziaria statale in materia di Patto di stabilità, fatto salvo il caso in cui la differenza negativa tra il saldo programmato e quello realizzato sia assunta a carico del bilancio regionale; ciò che potrebbe anche essere fattibile se il differenziale fosse modesto e contenuto entro una misura preventivamente definita.

Patto e società in house

Le società di utility saranno soggette al patto di stabilità.

Le aziende a cui regioni, province e comuni hanno attribuito, con affidamento diretto, la gestione di servizi pubblici locali dovranno quindi avere conti in regola con i vincoli di finanza pubblica.

Nella riforma delle utility, attraverso l'introduzione dell'art. 23 bis alla manovra economica (dl n. 112/2008), l'esecutivo ha di fatto aperto la strada al consolidamento dei bilanci tra enti locali e partecipate. Una scelta quasi obbligata che va nella direzione

più volte indicata dalla Corte dei conti, aprendo la strada al tanto atteso principio contabile in materia di bilancio consolidato su cui da tempo è al lavoro l'Osservatorio per la finanza e la contabilità del Viminale e che è stato recentemente completato.

Conclusioni e prospettive di riforma

A conclusione della seguente illustrazione è opportuno fare alcune riflessioni:

- è ormai qualche anno che tra governo e associazioni degli enti, ognuno nel rispetto delle proprie competenze, si è instaurato un confronto proficuo che sta portando attraverso aggiustamenti successivi a delle regole per lo più condivise;
- in particolare, l'approdo al metodo della competenza mista, oltre a rendere libero il pagamento delle spese correnti, stimola il contenimento delle spese correnti per creare avanzo economico da destinare agli investimenti;
- ciò che ancora va migliorato è il respiro da dare alla manovra, cercando per quanto possibile di non apportare continue modifiche sia alle regole, sia ai saldi da raggiungere, in modo da rendere credibile la pluriennalità della manovra stessa;
- occorre trovare qualche strumento operativo che aiuti gli enti a superare il problema dei pagamenti in conto capitale, la cui limitazione crea problemi per lo sviluppo del paese;
- “la disciplina del patto di stabilità per gli anni 2010 e 2011 necessita di una profonda revisione perché totalmente insostenibile. In particolare dovrà essere affrontato il nodo delle spese d'investimento per cassa per favorire lo smaltimento dei residui passivi esistenti e riferiti ai lavori cantierati, in corso o immediatamente cantierabili. Ciò si deve realizzare anche in presenza di un orientamento alla programmazione e gestione da parte degli enti più congruente rispetto agli obiettivi di utilizzo efficace delle risorse disponibili, anche in termini temporali;

- nell'ambito dell'obiettivo del patto di stabilità interno occorre attivare alcune "leve" negli strumenti di programmazione e gestione degli enti locali:
 - l'utilizzo degli strumenti di programmazione flessibile che consentano di fare corrispondere al meglio la raccolta delle risorse e l'impiego delle medesime (correlazione tra competenza e cassa dei bilanci);
 - l'impiego di forme di indebitamento flessibili (apertura di credito, prestiti obbligazionari, mutui flessibili ecc) che consentano di raggiungere l'obiettivo di cui al punto precedente, riducendo l'indebitamento netto e lo stock di debito accumulato;
 - l'impiego di strumenti idonei per la gestione dei residui passivi di bilancio (soprattutto riguardanti la spesa in conto capitale) che possono essere ridotti, sia con l'utilizzo più congruente del bilancio pluriennale e della correlazione fonti/impieghi sopra descritta, sia riprogrammando l'utilizzo delle risorse acquisite e non utilizzate in termini di cassa mediante l'impiego dell'avanzo di amministrazione vincolato. Quest'ultima operazione deve essere effettuata in termini di finanziamento della spesa d'investimento avendo sempre presenti i vincoli del patto in competenza mista²⁰,
- occorre ragionare in modo sistematico sulle modalità e sui contenuti dei "patti regionali";
- i tempi sembrerebbero maturi per un patto di stabilità di legislatura, con una legge di riferimento che fissi metodi e regole per la definizione dei contributi che i singoli comparti debbono dare all'opera di risanamento finanziario del paese.

²⁰ Prof. Francesco Delfino, "Appunti sul patto di stabilità"

In questa fase allo studio ci sono almeno 3 ipotesi di riforma:

Art. 30 D.d.l. Calderoli in sintesi

- Patto con obiettivi distinti cassa e competenza (superamento della mista)
- recupero triennale degli sforamenti
- recupero dell'eccedenza in percentuale tra l'obiettivo raggiunto dal comparto e quello programmatico
- scioglimento dei Consigli in caso di mancato rispetto del recupero triennale dello sforamento

Art. 30 Disposizioni concernenti il patto di stabilità interno

1. Le regole del patto di stabilità interno sono definite con riferimento al saldo finanziario, espresso in termini di cassa e di competenza, calcolato in coerenza con le regole stabilite dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica e assumendo quale base di riferimento per l'individuazione degli obiettivi un arco temporale triennale.

2. In caso di mancato raggiungimento in un determinato anno degli obiettivi di cui al comma 1, la differenza tra l'obiettivo programmatico e il risultato realizzato viene recuperata entro il triennio successivo, con esclusione dell'ultimo anno del mandato elettorale. Lo scostamento tra l'obiettivo e il risultato si cumula agli obiettivi annuali degli anni del triennio successivo e a tal fine gli enti interessati rideterminano gli obiettivi dell'anno o degli anni in cui intendono procedere al recupero e provvedono a darne evidenziazione nel prospetto dimostrativo degli obiettivi programmatici relativo a

ciascun anno del triennio. Nel corso del medesimo triennio non sono ammessi ulteriori scostamenti dall'obiettivo programmatico stabilito per ciascun anno del triennio stesso.

3. Qualora i comparti dei Comuni e delle Province evidenzino il rispetto del patto di stabilità interno per un determinato anno, gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità in tale esercizio possono, nell'anno successivo, ridurre il concorso alla manovra di finanza pubblica per un importo pari ad una percentuale dell'eccedenza, registrata nell'anno precedente fra il risultato conseguito e l'obiettivo assegnato, da determinare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica.

4. Il mancato conseguimento degli obiettivi annuali individuati a seguito della rimodulazione di cui al comma 2 comporta l'applicazione, nell'anno successivo, delle sanzioni previste dalla legislazione vigente ed è equiparato ad ogni effetto all'ipotesi di cui all'articolo 141, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con applicazione della procedura prevista dal comma 3 del medesimo articolo. Le disposizioni di cui al primo periodo si applicano anche nel caso in cui non sia possibile procedere al recupero in quanto in presenza dell'ultimo anno del mandato elettorale.

Art. 9. Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali (Atto camera 2555)

1. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dalla Decisione di cui all'articolo 10.

2. Il coordinamento della finanza pubblica si realizza attraverso strumenti da individuare in sede di attuazione del federalismo fiscale in coerenza con i principi stabiliti dalla presente legge. Il coordinamento della finanza pubblica, con riferimento agli enti territoriali, si realizza altresì con le modalità e le procedure, nonché attraverso

gli strumenti previsti dal Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

3. Anche ai fini dell'attuazione dell'articolo 11, comma 3, lettera i), nell'ambito della procedura di cui all'articolo 10, comma 4, viene definito il quadro di riferimento normativo per il Patto di Stabilità Interno, caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti. Il Patto di stabilità interno, in coerenza con gli obiettivi nazionali, articolati per sottosettori, definiti nella Decisione di finanza pubblica, definisce gli interventi necessari per il loro conseguimento distintamente per Regioni, Province e Comuni.

4. In sede di Conferenza Unificata vengono fornite indicazioni ai fini del collegamento tra gli obiettivi aggregati da fissare nell'ambito della Decisione di finanza pubblica e le regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza.

5. Per la spesa in conto capitale, sentita la Conferenza Unificata, nell'ambito degli obiettivi di cui al comma 4, la Decisione di finanza pubblica e la legge di stabilità individuano la quota di indebitamento delle amministrazioni locali, e successivamente per il complesso delle province e dei comuni, articolata per regioni, in coerenza con l'obiettivo aggregato individuato per l'intera pubblica amministrazione.

6. Il ricorso al debito, per la spesa in conto capitale, da parte di uno o più enti territoriali, in misura eccedente il limite stabilito dalla applicazione all'ente stesso del Patto di stabilità interno vigente, è autorizzato, nell'ambito di ciascuna regione ai sensi del comma 7, a condizioni che venga compensato da un corrispondente minore ricorso al debito da parte di uno o più enti territoriali della stessa regione.

7. Le regioni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica complessivamente determinato in applicazione del Patto di stabilità interno vigente, possono adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli di finanza pubblica fissati dalla legge nazionale, in relazione alle diversità delle situazioni finanziarie ed economiche delle regioni stesse, e coordinano la procedura di ripartizione della quota di

indebitamento per la spesa in conto capitale dei comuni e delle province, anche al fine di consentire lo scambio di tale quota tra uno o più enti locali della regione, ai fini dell'ottimizzazione della distribuzione territoriale e temporale della spesa in conto capitale

L'articolo 9 detta le norme per il coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali. In particolare, il comma 1 dispone che le regioni e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dalla Decisione di finanza pubblica.

Il comma 2 prevede che gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica vengano individuati in sede di attuazione del federalismo fiscale “in coerenza con i princìpi” stabiliti dalla proposta di legge. Il medesimo comma stabilisce che il coordinamento della finanza pubblica, con riferimento agli enti territoriali, si realizza con le modalità e le procedure, nonché attraverso gli strumenti, previsti dal Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Si evidenzia che anche l'articolo 17 della legge n.42 stabilisce una serie di criteri direttivi della delega legislativa ivi prevista con riguardo specifico al coordinamento e alla disciplina fiscale dei vari livelli di governo.

L'articolo 18 della medesima legge individua inoltre il nuovo strumento del Patto di convergenza, attribuendo al Governo il compito di proporre, nell'ambito di una specifica procedura, norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali; vanno altresì stabiliti, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali.

Sicuramente risulta necessario coordinare meglio la disciplina del cd. Patto di convergenza con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria e di attuazione della manovra di finanza pubblica definiti nella proposta di legge in esame.

Ad esempio:

- l'articolo 10, comma 2, lett. e), della proposta di legge, nel definire i contenuti della Decisione di finanza pubblica, stabilisce la fissazione di obiettivi programmatici di indebitamento netto in rapporto al PIL disaggregati per i tre sottosettori istituzionali della P.A. (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza) - prefigurando quindi un saldo-obiettivo per l'intero comparto delle Amministrazioni Locali -,
- l'articolo 18 della legge n. 42 prevede che in legge finanziaria - nell'ambito dei contenuti del Patto di convergenza - sia fissato "per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare".

Le due norme demandano quindi l'identificazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica per gli enti territoriali a due sedi diverse - l'una in fase di programmazione, l'altra in fase di attuazione concreta della manovra - e secondo due diversi livelli di disaggregazione dei saldi di riferimento - nel primo caso rinviando ad un aggregato definito in termini statistici nella contabilità nazionale, nel secondo ad una definizione di carattere istituzionale.

Il comma 3 dell'articolo 9 concerne il Patto di stabilità interno.

Ciò che risulta di maggiore rilevanza è il fatto che la definizione del quadro normativo avviene tramite una procedura che prevede l'invio entro il 20 luglio da parte del Governo, alla Conferenza Unificata, per il preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre, delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di cui al comma 2, lettera e), cioè gli obiettivi programmatici:

- per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle amministrazioni pubbliche, articolati per sottosettori (amministrazione centrale, locale ed enti di previdenza);
- per il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e per il saldo di cassa del settore statale;
- per l'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva, coerente con il livello massimo di spesa corrente.

Ai sensi del successivo comma 4, in sede di Conferenza unificata vengono fornite indicazioni ai fini del collegamento tra gli obiettivi aggregati da fissare nell'ambito della Decisione di finanza pubblica e le regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza.

I commi da 5 a 7 disciplinano le modalità di indebitamento ai fini di investimento da parte degli enti territoriali.

In particolare, il comma 5 demanda alla Decisione di finanza pubblica e alla legge di stabilità - sentita la Conferenza unificata - l'individuazione della quota di indebitamento per la spesa in conto capitale delle amministrazioni locali, e successivamente per il complesso delle province e dei comuni, articolata per regioni, in coerenza con l'obiettivo aggregato individuato per l'intera pubblica amministrazione.

Ai sensi del comma 6 il ricorso al debito, sempre per la spesa in conto capitale, da parte di uno o più enti territoriali, in misura eccedente il limite stabilito dalla applicazione all'ente stesso del Patto di stabilità interno vigente, è autorizzato, nell'ambito di ciascuna regione, a condizione che venga compensato da un corrispondente minore ricorso al debito da parte di uno o più enti territoriali della stessa regione.

Ai sensi del comma 7 le regioni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica complessivamente determinato in applicazione del Patto di stabilità interno vigente, possono adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli di finanza pubblica fissati dalla legge nazionale, in relazione alle diversità delle situazioni

finanziarie ed economiche delle regioni stesse; esse sono inoltre chiamate a coordinare la procedura di ripartizione della quota di indebitamento per la spesa in conto capitale dei comuni e delle province, anche al fine di consentire lo scambio di tale quota tra uno o più enti locali della regione, ai fini dell'ottimizzazione della distribuzione territoriale e temporale della spesa in conto capitale.

La Golde rule proposta dall'ANCI

Secondo l'ANCI è necessario individuare un meccanismo che consenta gli enti locali di continuare a svolgere le proprie funzioni con programmazione e stabilità.

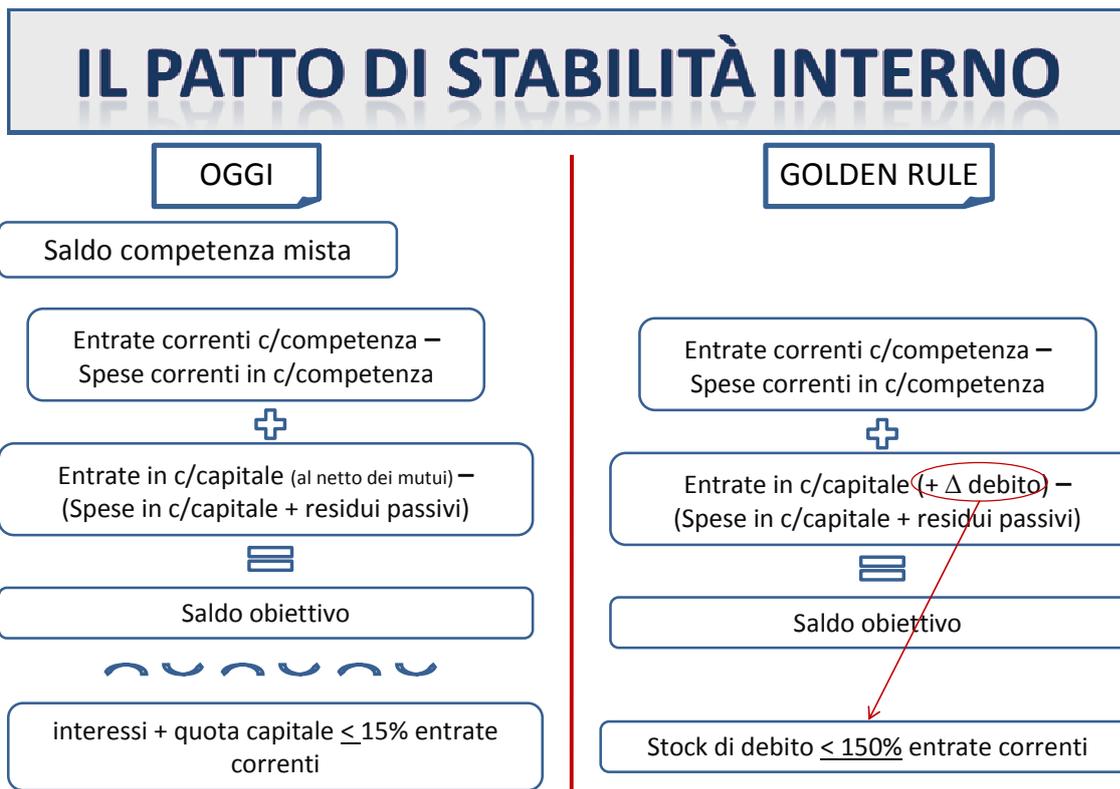
Quindi è opportuna l'adozione di una regola che tenda all'equilibrio di bilancio, consentendo di programmare un ricorso al debito sostenibile.

Nell'eventualità che ci siano i margini per riscrivere una regola del Patto di stabilità interno stabile nel tempo, coerente con le grandezze di bilancio e rispettosa della natura ed del ruolo assegnato dalla Costituzione ai Comuni ed agli Enti locali l'ANCI propone l'applicazione della golden rule.

“L'idea consiste nello stabilizzare la spesa corrente, e di fornire ad ogni Comune un livello di debito accettabile, che gli consenta di programmare realmente gli investimenti, per realizzare il programma di governo e rispettare gli impegni presi con cittadini e imprese. Il controllo della spesa in conto capitale è ovviamente il risultato naturale del rispetto della regola sul debito.

Il livello di debito deve essere coerente con gli obiettivi fissati a livello europeo: riportando lo stesso rapporto debito PIL fissato nel patto di Maastricht, la soglia di equilibrio per i Comuni equivale al 150% delle entrate correnti.

La golden rule per i Comuni esclude quindi il controllo diretto della spesa in conto capitale, che è controllata indirettamente attraverso l'introduzione di un limite all'indebitamento che impedisca agli Enti di spendere senza limiti per investimenti²¹”.



²¹ ANCI: Bozza di position papare sul patto di stabilità, pag 12 ss.

Autori

Dott. Marco Marafini, Dirigente Settore Bilancio Regione Lazio. Già Ragioniere Generale Provincia di Rieti. Componente Tavolo tecnico sul Patto di Stabilità presso Ragioneria Generale dello Stato
mmarafini@regione.lazio.it

Avv. Roberto Mastrofini, Fondazione Logos PA (www.logospa.it), esperto in programmazione e gestione della PA, consulente Legautonomie r.mastrofini@logospa.it