

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

CIRCOLARE 8 febbraio 2005, n. 4

Patto di stabilita' interno per gli anni 2005-2007 per le province, i comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, le comunita' montane con popolazione superiore a 10.000 abitanti, le unioni di comuni e le comunita' isolate con popolazione superiore a 10.000 abitanti. Articolo 1, commi da 21 a 41, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

Alle province
Ai comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti
Alle comunita' montane con popolazione superiore a 10.000 abitanti
Alle unioni di comuni e alle comunita' isolate con popolazione superiore a 10.000 abitanti
Agli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali soggetti al patto di stabilita' interno e per conoscenza:
Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato generale Roma
Al Ministero dell'interno - Dipartimento affari interni e territoriali Direz. Centr. Finanza locale Roma
Alle ragionerie provinciali dello Stato
Alla Corte dei conti - Segretariato generale - Sezione enti locali Roma
All'A.N.C.I. - via dei Prefetti n. 46 Roma
All'U.P.I. - Piazza Cardelli n. 4 Roma
All'UNCEM - via Palestro n. 30 Roma

A. Premessa.

La legge finanziaria per il 2005 ha introdotto importanti novita' nell'azione di contenimento della spesa pubblica: il limite di incremento della spesa complessiva per l'anno 2005 delle amministrazioni pubbliche viene fissato al 2% rispetto alla corrispondente spesa per il 2004.

Le Autonomie territoriali, in quanto facenti parte dell'aggregato amministrazioni pubbliche, adottano anch'esse tale principio attraverso le disposizioni sul patto di stabilita' interno che, nella legge finanziaria 2005, risultano profondamente modificate rispetto alle regole precedentemente vigenti: si e' passati, infatti, da una crescita programmata del saldo finanziario ad una evoluzione controllata della spesa. L'applicazione di tale regola generale a livello di singoli comparti (regioni, province, comuni, comunita' montane, unioni di comuni e comunita' isolate) determina l'obiettivo programmatico per l'anno 2005 in termini di contabilita' nazionale.

Evidentemente, per dettare le regole di comportamento del singolo ente ed al fine di valutare correttamente gli effetti finanziari della norma, con il disegno di legge finanziaria sono state introdotte disposizioni basate non sui dati 2004 (non ancora definitivi) ma su dati certi, quali quelli gia' realizzatisi nell'esercizio 2003 incrementati del 4,8%: ottenendo cosi' un criterio quantitativamente analogo alla crescita del 2% sulla spesa presunta 2004.

Successivamente, in sede di discussione parlamentare, al fine di eliminare eventuali andamenti anomali delle spese da prendere in considerazione, e' stata modificata la base di riferimento su cui applicare la percentuale di crescita programmata: infatti, si e' fatto riferimento non esclusivamente all'anno 2003 ma alla media delle spese del triennio 2001-2003 modificando, di conseguenza, la percentuale d'incremento dal 4,8% (base 2003) all'11,5% (base media triennio 2001-2003).

Sempre in sede parlamentare e' stato introdotto il cosiddetto principio della «virtuosita'» o meno di un ente locale: e' stato, infatti, definito «virtuoso» quell'ente la cui spesa corrente (determinata in termini di pagamenti in conto competenza e in conto residui) media pro-capite del triennio 2001-2003 sia risultata inferiore a quella media pro-capite della classe demografica di appartenenza (definita con decreto ministeriale 26 gennaio 2005, in corso di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e visionabile sul sito <http://www.rgs.mef.gov.it/Norme-e-do/Finanza-Am/Patto-di-S/index.asp>). In questo caso, l'ente puo' far crescere il complesso delle proprie spese per l'anno 2005 dell'11,5% rispetto alla spesa media del triennio 2001-2003.

Nel caso in cui, l'ente abbia registrato una spesa corrente media pro-capite del triennio 2001-2003 superiore o uguale a quella media pro-capite della classe demografica di appartenenza e' da considerarsi «non virtuoso» e, di conseguenza, il complesso delle proprie spese per l'anno 2005 potra' crescere del 10% rispetto alla spesa media del triennio 2001-2003.

In termini gestionali, tale principio si' traduce in una crescita dell'11,5% o del 10% delle spese finali - correnti e in conto capitale (al netto di una serie di spese di cui si' fara' puntuale riferimento in prosieguo) - per l'anno 2005 rispetto alla media delle corrispondenti spese sostenute nel triennio 2001-2003, sia relativamente agli impegni che ai pagamenti totali (competenza e residui).

Per le unioni di comuni e le comunita' isolate la percentuale di crescita e' unica e stabilita nell'11,5%.

Per gli anni 2006 e 2007, la crescita e' stabilita nel 2% rispetto alla spesa programmatica dell'anno precedente.

E' di tutta evidenza, che le nuove regole del patto di stabilita' interno vanno ad incidere esclusivamente sul versante della spesa dell'ente locale senza tener in alcun conto delle entrate gia' previste o di nuova realizzazione, ad eccezione di quanto indicato al successivo punto B.3.3., che sono a disposizione dell'ente. Pertanto, il livello di spesa resta comunque determinato entro il limite stabilito dalle nuove regole indipendentemente dalla dimensione o finalizzazione delle entrate.

B. Il patto di stabilita' interno per l'anno 2005.

B.1. Obiettivi del patto di stabilita' interno per l'anno 2005.

Come per il passato, la legge finanziaria per il 2005, al comma 24 dell'art. 1 (nella presente circolare il riferimento all'articolo non verra' piu' evidenziato atteso che la legge finanziaria 2005 e' composta di un solo articolo), ha previsto per il patto di stabilita' interno il raggiungimento di due obiettivi in termini di spesa relativamente sia alla gestione di competenza che alla gestione di cassa, per cui il mancato raggiungimento anche di uno solo dei due obiettivi configura il mancato rispetto delle regole del patto di stabilita' interno.

Per la determinazione della spesa si deve far riferimento, per la gestione di competenza, agli impegni dell'anno 2005 e, per la gestione di cassa, ai pagamenti totali (competenza + residui) sostenuti nell'anno 2005.

In ordine alla verifica dei due obiettivi per l'anno 2005, si soggiunge che non e' necessaria l'approvazione formale del conto consuntivo dello stesso anno 2005; infatti, sia per la gestione di

competenza che per quella di cassa, le risultanze possono essere determinate con riferimento alle scritture di bilancio (paritari) definite dal Servizio finanziario dell'ente locale, tenuto altresì conto che è lo stesso ente che provvede - con le forme e le modalità che ritiene più opportune - alla autocertificazione del raggiungimento dei due obiettivi del patto (comma 98).

B.2 Enti «virtuosi» e enti «non virtuosi».

La legge finanziaria prevede (comma 22, lettera a) un tasso di crescita delle spese più elevato per gli enti che sono da considerarsi «virtuosi» rispetto agli altri.

La virtuosità viene determinata sulla base della spesa corrente media pro-capite che deve risultare inferiore alla corrispondente spesa media pro-capite della classe demografica di appartenenza.

Il metodo per la verifica di tale requisito deve essere effettuato attraverso:

I. la determinazione della spesa corrente media. Si deve far riferimento, come dispone la norma, ai soli pagamenti correnti (in conto competenza e in conto residui) registrati in ciascuno degli esercizi 2001, 2002 e 2003 e calcolarne la media del triennio;

II. la determinazione della popolazione media. Si deve far riferimento alla media della popolazione residente (secondo i criteri previsti dall'art. 156 del decreto legislativo n. 267 del 2000) al 31 dicembre 2001, 2002 e 2003. In proposito si veda il successivo punto G.2.1.;

III. la determinazione della spesa media pro-capite. Si rapporta la spesa media di cui al punto I con la popolazione media di cui al punto II;

IV. l'individuazione della «virtuosità» o meno dell'ente. Nel caso in cui la spesa media pro-capite (punto III) sia inferiore alla spesa media pro-capite della classe demografica di appartenenza (individuata nel richiamato decreto ministeriale 26 gennaio 2005), l'incremento da applicare è dell'11,5% mentre, nel caso di spesa superiore o uguale, l'incremento da applicare è del 10%.

Per un esempio sulla metodologia da applicare per verificare se l'ente è «virtuoso» o meno si veda l'allegato «A/05» alla presente circolare.

B.3. Spese soggette alle regole del patto di stabilità interno.

B.3.1 La norma (comma 24) prevede che le spese soggette alle regole del patto di stabilità interno siano relative al complesso delle spese correnti e in conto capitale così come definite dai titoli 1° e 2° del decreto del Presidente della Repubblica n. 194 del 1996 (altrimenti definite spese finali).

Possono essere escluse da tale complesso soltanto le spese espressamente previste dalla legge finanziaria, e precisamente:

a) le spese per il personale, cui si applicano le specifiche disposizioni di cui ai commi 91, 95, 98, 99 e 116 recanti vincoli alla crescita delle retribuzioni, per effetto dei rinnovi contrattuali, e misure limitative delle assunzioni di nuovo personale.

In proposito - nel rammentare che, ai sensi del comma 91, i risparmi derivanti da queste ultime misure relative all'anno 2005 concorrono alla copertura degli oneri derivanti da rinnovi contrattuali relativi al biennio 2004-2005 - si rappresenta che le spese per il personale da escludere sono costituite da:

le retribuzioni lorde (trattamento fisso ed accessorio) corrisposte al personale in servizio (a tempo indeterminato e determinato nonché con contratto di formazione-lavoro) inclusi emolumenti arretrati;

gli oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori;

l'IRAP sulle retribuzioni;

gli assegni per il nucleo familiare, i buoni pasto e le spese per equo indennizzo.

b) le spese per la sanità (la cui esclusione è valida per le sole regioni e non anche per gli enti locali);

c) le spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, dai conferimenti di capitale e dalle concessioni di crediti. Tali spese, pur essendo classificate tra le spese di parte capitale, non vengono conteggiate ai fini del patto in quanto, trattandosi di operazioni finanziarie, non vengono considerate ai fini del calcolo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni utilizzato a livello europeo e, di conseguenza, vengono escluse anche dal patto di stabilità interno;

d) le spese per trasferimenti destinati alle amministrazioni pubbliche individuate dall'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2005. In questo caso, si deve far riferimento ai soli trasferimenti correnti e in conto capitale i cui destinatari siano le amministrazioni pubbliche e non anche alle somme attribuite a dette amministrazioni quali corrispettivi di servizi. Si precisa che l'elenco delle amministrazioni pubbliche potrà a breve essere più agevolmente individuato anche accedendo al sito www.rgs.mef.gov.it;

e) le spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile. Tali spese riguardano il costo sostenuto dai comuni per quei minori dati in affidamento con decreto dell'autorità giudiziaria presso istituti, comunità alloggio o famiglie;

f) le spese per calamità naturali con riferimento alle sole spese per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza nonché il completamento dell'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazioni di stato di emergenza.

Più in dettaglio, per l'individuazione precisa delle voci rilevanti ai fini del complesso delle spese prese in considerazione dal patto di stabilità interno, si ritiene opportuno far riferimento alla codifica prevista dal decreto MEF/Interno del 24 giugno 2002 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 164 del 17 luglio 2002) ed utilizzata per la trasmissione dei flussi trimestrali di cassa da parte dei tesoriери degli enti locali ai sensi dell'art. 30 della legge n. 468 del 1978. A tal proposito, si rimanda a quanto indicato nell'allegato «B/05» alla presente circolare.

B.3.2 Il comma 25, dispone che, per il solo anno 2005, dal complesso delle spese come sopra definito occorre escludere altresì le spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale. Sono, quindi, da escludere non solo le spese sostenute con i finanziamenti comunitari, ma anche quelle collegate agli stessi interventi e finanziate dallo Stato e/o dalla regione e dallo stesso ente locale.

B.3.3 Per le sole spese di investimento è consentito (comma 26) eccedere i limiti stabiliti soltanto nella misura corrispondente ai proventi derivanti da alienazione di immobili e mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalità.

In particolare, per le erogazioni a titolo gratuito e le liberalità, si ritiene che a tali fattispecie possano essere ricondotte, nel primo caso, i contributi a titolo gratuito versati da soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche, in quanto tali

entrate vanno ad incidere positivamente sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione, nel secondo caso, le donazioni, le eredita' ed i lasciti. Non rientrano, invece, tra tali tipologie di entrate i trasferimenti ed i contributi provenienti da amministrazioni pubbliche.

B.4. Calcolo dell'obiettivo programmatico per l'anno 2005.

B.4.1. Province, comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti e comunita' montane con popolazione superiore a 10.000 abitanti.

Occorre precisare che devono essere determinati due obiettivi programmatici di spesa per l'anno 2005: l'uno con riferimento alla gestione di competenza (impegni di competenza) e l'altro relativo alla gestione di cassa (pagamenti in conto competenza e in conto residui), adottando per entrambi il medesimo criterio di determinazione e la medesima percentuale d'incremento calcolata come al precedente punto B.2.

Per determinare i due obiettivi programmatici per l'anno 2005 e' necessario calcolare per ciascuno degli esercizi 2001, 2002 e 2003 il complesso della spesa (corrente e in conto capitale come definito al punto B.3.) e calcolarne il valore medio del triennio a cui applicare l'incremento dell'11,5%, se l'ente e' risultato «virtuoso» o del 10%, nel caso di ente «non virtuoso» definito secondo la metodologia esposta al punto B.2.

Nell'allegato «C/05» alla presente circolare e' riportato un esempio numerico del calcolo degli obiettivi programmatici per il 2005.

B.4.2. Unioni di comuni e comunita' isolate con popolazione superiore a 10.000 abitanti.

Per le unioni di comuni e per le comunita' isolate con popolazione superiore a 10.000 abitanti le regole del patto di stabilita' interno per l'anno 2005 prevedono che gli obiettivi programmatici - sia per la gestione di competenza che per quella di cassa - siano determinati senza alcun riferimento alla «virtuosita'» o meno dell'ente.

Di conseguenza, rispetto a quanto precedentemente indicato nel punto B.4.1., per dette tipologie di enti si applica l'unica percentuale d'incremento dell'11,5% sulla spesa media del triennio 2001-2003 sia in termini di impegni che di pagamenti totali.

E' di tutta evidenza che la spesa media di riferimento e' quella determinata con i criteri precedentemente evidenziati al punto B.4.1. per le altre tipologie di enti.

C. Limitazioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.

Qualora l'ente, non dovesse raggiungere entrambi gli obiettivi (per la gestione di competenza e per la gestione di cassa), o dovesse raggiungerne uno solo, sara' soggetto, nell'anno 2006, alle seguenti limitazioni (comma 33) riguardanti:

C.1. Le spese per acquisto di beni e servizi. Tali spese sono identificate dagli interventi «02» (acquisto di beni di consumo e/o di materie prime) - «03» (prestazioni di servizi) - «04» (utilizzo di beni di terzi) della classificazione della spesa di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 194 del 1996 e il limite si deve intendere applicato sia agli impegni che ai pagamenti totali. L'inclusione dell'intervento «04» nell'acquisto di beni e servizi e' gia' previsto dalle disposizioni vigenti ed e' operativa sin dal 2002; tale impostazione e' rilevabile dalla circolare dello scrivente n. 35 del 15 novembre 2002 (pubblicata sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 279 del 28 novembre 2002) relativa al «Quadro di raccordo tra prospetto dei flussi trimestrali di cassa e codici di

bilancia di cui al decreto MEF/Interno del 24 giugno 2002».

Al riguardo possono registrarsi le seguenti due fattispecie:

l'ente locale che nel 2005 non raggiunga gli obiettivi del patto, come definiti al precedente punto B.4., non potrà effettuare nel 2006 spese in misura superiore alla corrispondente spesa sostenuta nell'ultimo anno in cui si è accertato il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno. Il limite di spesa per il 2006 non potrà, quindi, superare il limite di spesa accertato nell'anno più recente in cui l'ente ha raggiunto gli obiettivi del patto;

l'ente locale che nel 2005 e negli anni precedenti non abbia mai rispettato le regole del patto non potrà effettuare nel 2006 una spesa per acquisto di beni e servizi superiore a quella sostenuta nel 2003 ridotta del 10%. La riduzione si applica sul coacervo delle spese per acquisto di beni e servizi del 2003 e non sulla singola voce.

C.2. Le assunzioni di personale. La disposizione di cui al comma 33, lettera b), in combinato disposto con i commi 95 e 116, deve essere interpretata in termini di particolare rigore, in ossequio alla volontà del legislatore di dettare una disciplina estremamente rigida nei confronti degli enti non rispettosi del patto di stabilità interno. Si segnala che la norma - oltre a non consentire qualsiasi forma di assunzione di personale a tempo determinato e indeterminato - preclude anche la possibilità di ricorrere alle procedure di mobilità'.

C.3. Il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti. Anche per l'anno 2006 è stata ribadita la sanzione relativa all'impossibilità per l'ente di ricorrere all'indebitamento in caso di mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno.

Naturalmente, non rientrano nel divieto le operazioni che non configurano un nuovo debito, quali i mutui e le emissioni obbligazionarie il cui ricavato è destinato all'estinzione anticipata di precedenti operazioni di indebitamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività'. Tale riduzione risulta verificata se, all'atto dell'operazione, la somma dei valori attuali di tutti i flussi della nuova passività', comprensiva delle quote capitale e delle quote interesse, nonché delle commissioni relative sia all'estinzione della vecchia passività' sia all'accensione della nuova, è inferiore alla somma dei valori attuali della passività' preesistente.

D. Il patto di stabilità interno per gli anni 2006 e 2007.

Il legislatore ha previsto (comma 22, lettera b) che per l'anno 2006 la determinazione della spesa programmatica (in termini di impegni e di pagamenti) deve far riferimento agli obiettivi programmatici determinati per l'anno 2005 incrementata del 2 per cento.

In questo caso, però, la spesa programmatica 2005 da prendere a riferimento non deve tener conto, ai sensi del comma 25 della legge finanziaria 2005, della detrazione delle spese in conto capitale cofinanziate dalla U.E., dallo Stato o dalla regione, in quanto la detrazione è limitata al solo anno 2005.

Il calcolo dell'obiettivo programmatico per il 2006 deve essere attuato attraverso:

a) la rideterminazione della spesa media del triennio 2001-2003, da cui non vengono detratte le spese in conto capitale cofinanziate (voce questa che la norma consente di portare in detrazione per il solo 2005);

b) la rideterminazione dell'obiettivo programmatico per il 2005 applicando la percentuale d'incremento dell'11,5% (o del 10%) alla spesa media rideterminata di cui al precedente punto a);

c) l'applicazione della percentuale d'incremento del 2% all'obiettivo programmatico per il 2005 come determinato al precedente punto b).

Una volta determinato l'obiettivo programmatico per il 2006, e' consentito, per le sole spese di investimento (comma 26) eccedere i limiti di stabiliti soltanto nella misura corrispondente ai proventi derivanti da alienazione di immobili e mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalita' (si veda in proposito il punto B.3.3. della presente circolare).

Per l'anno 2007 si deve far riferimento all'obiettivo programmatico per il 2006 - come determinato ai precedenti punti a), b) e c) - incrementato del 2 per cento. Anche in questo caso, trova successiva applicazione il comma 26.

Per maggiore chiarezza, nell'allegato D/05 alla presente circolare, e' rappresentato uno schema esemplificativo in cui e' evidenziato il metodo di calcolo della spesa programmatica per l'anno 2006 e per l'anno 2007.

E. La programmazione trimestrale o semestrale dei flussi finanziari.

E.1. Criteri generali per il calcolo degli obiettivi trimestrali o semestrali.

Il comma 31 conferma - come per il passato - l'utilizzo dello strumento della programmazione finanziaria in corso d'anno per monitorare, valutare e verificare gli andamenti gestionali del patto di stabilita' interno e il rispetto dell'obiettivo annuale sul complesso delle spese. La programmazione finanziaria e':

trimestrale, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti;

semestrale, per i comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti e per le comunita' montane con popolazione superiore a 10.000 abitanti.

Ovviamente, il riferimento non e' piu', come in passato, all'obiettivo del saldo finanziario ma al complesso delle spese come precedentemente definite, per cui la programmazione trimestrale (o semestrale) deve tener conto dei pagamenti che, sulla base delle conoscenze acquisite dall'ente, potranno verosimilmente verificarsi nel corso dei vari trimestri di riferimento.

E' di tutta evidenza che, mentre il complesso delle spese annuali e' la risultante di un procedimento predeterminato dalla normativa e quindi immutabile, gli obiettivi trimestrali cumulati in termini di cassa di dette spese sono il frutto di previsioni e, pertanto, presentano andamenti trimestrali non costanti pur se devono rispondere alla caratteristica della cumulabilita'; la previsione del complesso delle spese di un trimestre, quindi, non potra' mai essere inferiore a quella del trimestre precedente.

L'ente - dopo aver definito, secondo i criteri del comma 24 e le indicazioni sopra esposte, l'importo dell'obiettivo programmatico per l'intero anno 2005 del complesso dei pagamenti - effettuera', entro il mese di febbraio 2005 (o il mese di marzo 2005, se soggetto alla previsione semestrale), le previsioni del complesso delle spese trimestrali (o semestrali) cumulate a tutto il 31 marzo, il 30 giugno e il 30 settembre (o al 30 giugno) coerenti con l'obiettivo annuale.

All'Organo di revisione economico - finanziaria, spetta la valutazione della coerenza tra gli obiettivi trimestrali (o semestrali) e l'obiettivo annuale del complesso delle spese in termini di cassa.

Nel corso dell'esercizio, l'ente puo' rettificare i propri obiettivi infrannuali che, dopo una nuova valutazione di coerenza con l'obiettivo annuale da parte dell'Organo di revisione

economico-finanziaria, devono essere ritrasmessi secondo le stesse modalita' descritte al successivo punto E.2. Parimenti possono verificarsi situazioni in cui - a seguito di ulteriori modificazioni legislative o interpretazioni in via amministrativa - l'obiettivo annuale puo' essere rideterminato. In questo caso, dovranno essere riadottate tutte le procedure previste per la compilazione e trasmissione dell'obiettivo annuale e di quelli trimestrali (o semestrali).

Allo stesso Organo e' rimessa, altresì, la verifica, entro il mese successivo al trimestre (o semestre) di riferimento, del rispetto dell'obiettivo trimestrale (o semestrale) e, in caso di mancato conseguimento, la comunicazione all'ente e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, secondo le modalita' indicate al successivo punto E.2.

Il mancato rispetto dell'obiettivo trimestrale (o semestrale) determina automaticamente per l'ente, nel trimestre (o semestre) successivo, l'obbligo di riassorbire lo scostamento registrato intervenendo sui pagamenti per il complesso delle spese (di cui al precedente punto B.3.) nella misura necessaria a garantire il rientro delle spese nei limiti stabiliti.

Se a seguito di eventi finanziari significativi non dipendenti dalla propria gestione l'ente non abbia rispettato l'obiettivo trimestrale (o semestrale), il Responsabile del Servizio finanziario dell'ente deve predisporre una dichiarazione, sottoposta al controllo del Organo di revisione economico-finanziaria, in cui viene evidenziata tale circostanza. Ove lo scostamento conseguente all'evento finanziario non venga riassorbito nel trimestre (o semestre) successivo trovera' comunque applicazione la prevista limitazione dei pagamenti correnti.

Si precisa, infine, che nessun adempimento relativo alla programmazione finanziaria, ne' trimestrale e ne' semestrale, e' posto a carico delle unioni di comuni e delle comunita' isolate.

E.2. Gli adempimenti di trasmissione agli Uffici della ragioneria generale dello Stato.

E.2.1. La previsione cumulata di cassa (Allegato «E/05»).

L'allegato «E/05» contenente gli obiettivi programmatici trimestrali (o semestrali) e annuale del complesso delle spese cumulate in termini di cassa per l'anno 2005, dopo la valutazione di coerenza dell'Organo di revisione economico-finanziaria deve essere predisposto entro il mese di febbraio (o marzo) per poi essere comunicato entro il 18 marzo 2005 (o 15 aprile 2005):

dalle province, dai comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato secondo le modalita' individuate nel sito web www.pattostabilita.rgs.tesoro.it;

dai comuni con popolazione compresa tra 3.000 e 30.000 abitanti e dalle comunita' montane con popolazione superiore a 10.000 abitanti, alle Ragionerie provinciali dello Stato competenti per territorio.

Com'e' noto, l'art. 1 del decreto-legge n. 314 del 30 dicembre 2004 ha prorogato il termine per la deliberazione del bilancio di previsione per l'anno 2005 al 28 febbraio 2005, per cui, qualora in sede di conversione del predetto decreto - legge tale termine fosse ulteriormente prorogato (così come risulta dall'iter parlamentare), i termini per la predisposizione delle previsioni trimestrali (o semestrali) cumulate in questione potranno slittare e coincidere, al massimo, con la data di deliberazione del bilancio di previsione 2005.

E.2.2. Mancato conseguimento dell'obiettivo trimestrale (o semestrale).

Sempre con le modalita' di comunicazione indicate al punto E.2.1., l'Organo di revisione economico-finanziaria deve inviare una comunicazione dell'eventuale mancato rispetto dell'obiettivo trimestrale (o semestrale) entro il mese successivo al trimestre (semestre) di riferimento. Tale informazione deve essere trasmessa, nel rispetto della scadenza per l'invio, anche con riferimento all'obiettivo annuale seppur non definitivo.

Al riguardo, si precisa che la norma ha modificato, rispetto al passato, le modalita' di trasmissione della comunicazione del mancato conseguimento dell'obiettivo trimestrale. Infatti, l'inadempienza dell'ente deve essere portata a conoscenza del Ministero dell'economia e delle finanze secondo le seguenti modalita':

Per le province e i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, la comunicazione dell'eventuale mancato raggiungimento dell'obiettivo trimestrale non deve essere piu' trasmessa per via cartacea al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ma attivando sul richiamato sito web, nell'allegato «E/05», l'apposita casella presente sotto la dizione «Mancato raggiungimento obiettivo trimestrale» relativa al trimestre di riferimento. La comunicazione del collegio dei revisori resta agli atti dell'ente mentre l'informazione e' inserita nel sistema web e puo' essere effettuata:

o dal collegio dei revisori dei conti. In questo caso, sara' necessario che un componente del collegio si accrediti presso il sistema con le procedure previste all'allegato «F/05» alla presente circolare;

o dall'ente stesso, secondo le intese con il collegio.

Per i comuni con popolazione compresa tra 3.000 e 30.000 abitanti e per le comunita' montane con popolazione superiore a 10.000 abitanti, la comunicazione dell'eventuale mancato raggiungimento dell'obiettivo deve essere trasmessa, per via cartacea, alle Ragionerie provinciali dello Stato competenti per territorio (nessun invio deve essere effettuato alla Ragioneria generale dello Stato).

E.3. Verifica del rispetto degli obiettivi annuali del patto.

L'Organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali di cui al comma 21, e' tenuto, ai sensi del comma 32, alla verifica del rispetto degli obiettivi annuali del patto (in termini di competenza e di cassa) e, in caso di mancato conseguimento ne deve dare comunicazione al Ministero dell'interno secondo un modello e modalita' che verranno stabilite con successivo decreto del Ministero dell'interno di concerto e quello dell'economia e delle finanze.

F. Il monitoraggio trimestrale.

La nuova normativa sul patto per l'anno 2005 (comma 30) prevede che le province, i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti e le comunita' montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti devono inviare trimestralmente al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro trenta giorni dalla fine del trimestre di riferimento, le informazioni sulle gestioni di competenza e di cassa.

Le modalita' e i tempi di trasmissione dei prospetti contenenti le informazioni di cui sopra saranno definiti, come previsto dallo stesso comma 30, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, sentiti la Conferenza unificata e l'Istat (l'emanazione e' prevedibile possa essere attuata, come in passato, entro il mese di marzo 2005).

Qualora il decreto non fosse emanato entro il 31 marzo 2005 (si consideri che l'iter amministrativo del decreto vede coinvolti 4

soggetti istituzionali), le informazioni relative al monitoraggio del patto alla data del 31 marzo 2005 non devono essere trasmesse sino all'emanazione del citato decreto, neanche via e-mail, via fax o per posta. In questo caso, lo scrivente fonira' via web apposite istruzioni al riguardo.

La trasmissione delle informazioni trimestrali deve avvenire utilizzando esclusivamente il sistema web appositamente previsto dal patto di stabilita' interno nel sito www.pattostabilita.rgs.tesoro.it. Al riguardo, si' ritiene opportuno precisare che la parola «pattostabilita» presente nell'indirizzo internet non deve essere accentata cosi' come invece risulta, per un errore materiale, al comma 30 della legge finanziaria 2005.

Gli enti locali che a partire dal 2005 sono soggetti per la prima volta al monitoraggio trimestrale (comuni con popolazione tra 30.000 e 60.000 abitanti e comunita' montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti) sono tenuti, per utilizzare il sistema web, ad accreditarsi a detto sistema secondo quanto indicato nell'allegato F/05 alla presente circolare. Per gli altri enti locali che erano gia' soggetti al monitoraggio trimestrale attraverso il sistema web (province e comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti) non sono previsti adempimenti.

Si ribadisce che i comuni con popolazione compresa tra 3.000 e 30.000 abitanti e le comunita' montane con popolazione compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti non sono, invece, soggetti al monitoraggio trimestrale, per cui non sono tenuti all'invio di alcuna situazione, con esclusione degli adempimenti di cui al precedente punto E.2., alla Ragioneria generale dello Stato e alle Ragionerie provinciali dello Stato competenti per territorio.

G. Ulteriori chiarimenti.

G.1. I riflessi delle regole del «patto» sulle previsioni di bilancio.

Come per gli scorsi anni, le regole del «patto» 2005 non fanno riferimento alle previsioni di bilancio; nella predisposizione del bilancio di previsione dell'esercizio 2005 (redatto in termini di competenza), le regole del «patto» di stabilita' interno non possono, quindi, che incidere solo indirettamente. Infatti, tenendo conto che gli obiettivi del patto devono essere riscontrati soltanto in fase gestionale (impegni e pagamenti) il riferimento alla fase previsionale (sia iniziale, sia assestata che definitiva) e' puramente indicativo: durante la gestione di competenza si possono verificare situazioni di scostamento tra previsione e gestione che possono incidere sulle spese positivamente (minori impegni rispetto alle previsioni definitive).

Tuttavia, e' ragionevole ipotizzare che il «patto» produca effetti sulla determinazione degli stanziamenti del bilancio di previsione (o nella fase iniziale o nel corso delle successive variazioni), atteso che non appare realistica un'azione strutturale di riduzione delle spese che non abbia conseguenze sul processo di formazione dei bilanci e, quindi, sulle previsioni di competenza.

G.2. Ambito soggettivo di applicazione della normativa del patto di stabilita' interno.

G.2.1. Popolazione di riferimento - Il comma 21 individua l'ambito soggettivo di applicazione della normativa del «patto» per il 2005 facendo riferimento alle province, ai comuni compresi nella classe demografica di popolazione superiore a 3.000 abitanti e alle comunita' montane con popolazione superiore a 10.000 abitanti.

Per la determinazione della popolazione di riferimento, da considerare ai fini degli adempimenti commessi con il «patto», si applica il criterio previsto dall'art. 156 del testo unico degli enti

locali:

per le province e i comuni, la popolazione residente calcolata alla fine del penultimo anno precedente secondo i dati ISTAT (per il 2005, quella al 31 dicembre 2003);

per le comunita' montane, la popolazione residente calcolata alla fine del penultimo anno precedente calcolata dall'Uncem (per il 2005, quella al 31 dicembre 2003).

G.2.2. Enti di nuova istituzione - Il comma 36 prevede che agli enti locali di cui al comma 21 di nuova istituzione a decorrere dal 2005 o dagli anni successivi si applicano le regole del patto con decorrenza dall'anno in cui e' disponibile la base di calcolo su cui applicare gli incrementi di spesa stabiliti al comma 22.

In particolare, se l'ente e' istituito nel corso del 2005, le regole del patto si applicano con decorrenza dal 2006 incrementando del 2% gli impegni e i pagamenti del 2005.

La norma non disciplina espressamente il caso di un ente istituito dopo il 2001 (2002 o 2003 o 2004) ma prima del 2005: pertanto, si ritiene opportuno impartire direttive che, avvalendosi di situazioni analoghe previste dalla normativa o di principi sanciti dalla stessa legge finanziaria, permettano di disciplinare le regole di crescita per questa fattispecie di enti. Si possono avere due situazioni:

per un ente istituito dal 2002 o dal 2003, si ritiene che l'obiettivo programmatico 2005 possa essere determinato dalla spesa (impegni e pagamenti) sostenuta nel 2003 incrementata del 4,8%. Tale criterio - in mancanza di tutti i dati del triennio di riferimento - e' analogo a quanto previsto per le regole del patto per le regioni (comma 23);

per un ente istituito dal 2004, si ritiene che l'obiettivo programmatico 2005 possa essere determinato dalla spesa (impegni e pagamenti) sostenuta nel 2004 incrementata del 2%.

Tale criterio si basa sul principio generale introdotto dalla legge finanziaria 2005 per il quale la spesa 2005 e' pari alla spesa 2004 incrementata del 2%.

G.3. Spese sostenute da enti locali «capofila».

E' stato segnalato da piu' parti che un ente locale, a seguito di disposizioni legislative o amministrative, puo' essere individuato come ente «capofila» per lo svolgimento di alcune funzioni per conto di altri enti.

In tal caso - al fine di neutralizzare gli effetti finanziari negativi sul patto di stabilita' interno dell'ente «capofila» che si deve accollare le quote di spese gestite per conto degli altri enti locali - si ritiene che possa essere attivata la seguente procedura che consente all'ente capofila, ai soli fini del patto di stabilita' interno, di considerare nel calcolo del complesso delle spese la sola quota di propria competenza.

In questo caso, tenuto conto che la predetta impostazione si rifletterebbe negativamente sui saldi di finanza pubblica, in quanto una parte delle spese sarebbero cosi' escluse dalle regole del patto, gli enti locali che beneficiano dei servizi gestiti dall'ente «capofila» (senza averne aggravii finanziari sui loro bilanci) devono pero' accollarsi, ai soli fini del patto di stabilita' interno, la quota di spese a loro carico aumentando convenzionalmente la spesa soggette alle regole del patto di stabilita' interno.

Se tale procedura viene condivisa, l'ente capofila e' tenuto a presentare a questo Dipartimento, entro il mese di febbraio 2006, una attestazione sottoscritta dal responsabile del servizio finanziario in cui siano evidenziati:

la disposizione legislativa o amministrativa (provvedimento regionale oppure intesa tra enti locali, ecc.) di individuazione di ente «capofila» per la gestione di funzioni per conto di altri enti

locali;

il riparto tra l'ente capofila e gli enti, singolarmente individuati, che usufruiscono dei servizi;

le spese (impegni e pagamenti) complessivamente sostenute per i servizi, quelle che si riflettono effettivamente sul proprio patto di stabilita' interno dell'ente capofila e quelle che si riferiscono invece agli altri enti.

Entro lo stesso mese di febbraio 2006, gli altri enti locali, beneficiari dei servizi e soggetti al patto di stabilita' interno, sono tenuti a presentare a questo Dipartimento una attestazione, sottoscritta dal Responsabile del Servizio finanziario, in cui siano evidenziate le quote di spese (impegni e pagamenti) convenzionalmente poste a carico del proprio patto di stabilita' interno.

Per la registrazione, ai fini del patto di stabilita' interno, di tali fattispecie di spese si rinvia a quanto appositamente previsto all'allegato «C/05» alla presente circolare.

La medesima procedura puo' essere applicata per il patto di stabilita' interno per l'anno 2006 e per l'anno 2007.

G.4. Disposizioni in materia di assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Si ritiene opportuno, altresì, evidenziare, per quanto attiene al personale, che il comma 98 della legge finanziaria 2005 detta una specifica disciplina in materia di assunzioni a tempo indeterminato, individuando le economie lorde da realizzare da parte di regioni e autonomie locali e demandando ad apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la normativa di dettaglio. Nelle more dell'emanazione di tale decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e' fatto divieto a tutti gli enti del comparto regioni e autonomie locali, non solo a quelli sottoposti al rispetto del patto di stabilita' interno, di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

G.5. Normativa di riferimento.

Si segnala, inoltre, che gli atti amministrativi, emanati dal 1999 ad oggi, in applicazione delle precedenti normative relative al patto di stabilita' interno, sono consultabili sul sito Internet <http://www.rgs.mef.gov.it/Norme-e-do/Finanza-Am/Patto-di-S/index.asp>

H. Il patto di stabilita' interno per gli enti locali delle regioni a statuto speciale e delle province autonome

Il comma 39 prevede una specifica normativa per gli enti locali delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano a seconda che dette autonomie speciali provvedano o meno a disciplinare il patto di stabilita' interno con specifiche disposizioni.

H.1. Qualora entro il 31 marzo 2005 sia stato raggiunto l'accordo sul patto di stabilita' interno 2005 tra questo Dipartimento e le regioni a statuto speciale o le province autonome di Trento e di Bolzano, le autonomie speciali provvederanno a definire le regole del «patto» a cui devono attenersi gli enti locali dei rispettivi territori.

In questo caso, ai fini del monitoraggio del patto di stabilita' interno, si ritiene opportuno che - ai soli fini conoscitivi e di valutazione degli andamenti di finanza pubblica, con particolare riferimento a quella locale - questo Ufficio venga a conoscenza, per il tramite della regione o provincia autonoma, ovvero direttamente dagli enti locali (soluzione da definire in sede di accordo previsto dal comma 38), degli andamenti trimestrali del «patto».

H.2. Qualora le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano non raggiungano l'accordo con questo Dipartimento entro il 31 marzo 2005, agli enti locali dei rispettivi territori si applicheranno le regole sul patto 2005 (oggetto della presente circolare) valide per gli altri enti locali del territorio nazionale. Naturalmente, si applicheranno agli enti locali le regole dettate dalla legislazione statale anche laddove le autonomie speciali non abbiano provveduto a disciplinare le regole del «patto di stabilita' interno».

In questo caso, ai fini del monitoraggio del patto di stabilita' interno, i predetti enti locali saranno soggetti alle regole del monitoraggio applicabili agli enti del restante territorio nazionale secondo quanto previsto dalla presente circolare.

I. Riferimenti per eventuali chiarimenti sui contenuti della presente circolare.

Le innovazioni introdotte dalla normativa inerente il «patto» per l'anno 2005 potrebbero generare da parte degli enti locali o delle Ragionerie provinciali dello Stato una serie di richieste di chiarimenti che, per esigenze organizzative e di razionalita' del lavoro di questo Ufficio, e' necessario pervengano esclusivamente via e-mail:

per gli aspetti generali e applicativi del patto di stabilita' interno, all'indirizzo pattostab@tesoro.it;

per i quesiti di natura tecnica ed informatica correlati agli adempimenti attraverso il web (si veda in proposito l'allegato «F/05» alla presente circolare), all'indirizzo assistenza.cp@tesoro.it;

per i quesiti in materia di personale correlata alla normativa del patto di stabilita' interno, all'indirizzo: Ragioneria generale dello Stato - I.G.O.P. - via XX settembre n. 97 - 00187 Roma (fax 06/4819587).

Roma, 8 febbraio 2005

Il Ragioniere generale dello Stato: Grilli

Allegati

-----> Vedere allegati da pag. 48 a pag. 54 <-----