

2.5 Conclusioni e prospettive per il 2009

Le risultanze di cassa per il 2008 dimostrano nel complesso una situazione di maggiore instabilità. Per le province emerge un quadro di complessivo deterioramento dopo un periodo di assestamento connesso alla realizzazione del processo di sviluppo delle funzioni. La crescita delle entrate correnti si interrompe ed emergono segnali di difficoltà nel controllo della spesa corrente il cui sviluppo si realizza a discapito di quella d'investimento.

Nei comuni si assiste ad una tenuta delle entrate correnti anche se viene meno il ruolo traente dei tributi propri.

L'andamento delle entrate si dimostra in parte convergente, infatti nelle province e nei comuni sono in diminuzione le entrate tributarie. Tuttavia, la riduzione delle entrate fiscali, che per i comuni assume toni più eclatanti, trova riscontro in un corrispondente aumento dei trasferimenti, mentre nelle province anche il titolo II è in calo.

	2007		2008		Var. % 2007-2008	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Totale entrate correnti	48.165	10.066	48.275	9.511	0,23	-5,51

Nel 2008 si evidenzia sia per le province sia per i comuni un aumento dei pagamenti di spesa corrente.

Tra le componenti della spesa corrente delle province e dei comuni si nota che quella per il personale risulta in crescita per via degli effetti provocati dal rinnovo contrattuale e dalla corresponsione degli arretrati. Ciò si verifica in quanto i miglioramenti economici conseguenti al rinnovo contrattuale hanno prodotto effetti sulla spesa dell'esercizio in esame.

	2007		2008		Var. % 2007-2008	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Personale	14.837	2.198	16.244	2.360	9,48	7,36
Totale spese correnti	45.254	8.312	48.364	8.960	6,87	7,79

Il calo della spesa in conto capitale nelle province e nei comuni non può essere considerato favorevolmente, anche perché non emerge una corrispondente moderazione del livello dei pagamenti correnti che, anzi, risulta ben al di sopra della crescita del Pil nominale.

TITOLO II	2007		2008		Var. % 2007-2008	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	15.797	2.713	14.986	2.508	-5,14	-7,56
acquisizione titoli	57	10	32	8	-44,46	-20,00
incarichi professionali esterni	381	52	360	46	-5,44	-11,54
trasferimenti di capitale	2.094	616	1.305	700	-37,67	13,64
partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	443	77	511	63	15,20	-18,18
concessioni di crediti e anticipazioni	8.319	663	3.924	430	-52,82	-35,14
Totale Titolo II	27.091	4.131	21.118	3.755	-22,05	-9,10

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale si osserva un calo delle riscossioni per accensioni di prestiti sia nelle province sia nei comuni. Questa riduzione dell'indebitamento si osserva contemporaneamente ad una lieve flessione del rimborso dei prestiti.

In entrambe le categorie di enti non trova riscontro l'espansione delle entrate del titolo IV in correlazione ad un minore ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in calo nelle province mentre riprendono a crescere nei comuni.

	2007		2008		Var. % 2007-2008	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Totale Entrate in conto capitale	18.727	2.821	16.914	2.641	-9,68	-6,36

Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza nelle province il passaggio da una situazione di avanzo ad un deficit, mentre nei comuni il disavanzo si espande notevolmente rispetto all'esercizio precedente. Ciò è imputabile al più spinto ritmo di crescita delle spese correnti rispetto alle correlative entrate.

	2007		2008	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Saldo gestione di parte corrente	-676	1.131	-3.435	-54

Nei comuni il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale presenta un disavanzo minore rispetto al risultato di segno negativo delle province che, pur restando sostanzialmente invariato, assume dimensioni più eclatanti, specie se raffrontato alla mole complessiva di risorse mobilitate.

	2007		2008	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Saldo gestione di parte capitale	-45	-647	-280	-684

I differenziali di cassa dell'esercizio 2008 risultano in complessivo peggioramento; infatti, mentre sul fronte delle entrate correnti di cassa si registra per le province una flessione e per i comuni una situazione di stallo, le spese correnti crescono in entrambe le categorie, dimostrando

un andamento più spinto nelle province. Si registra un aumento della componente del personale che influisce decisamente sul dato del titolo I.

Nelle province si interrompe la crescita delle entrate tributarie e la spesa si espande ad un ritmo superiore a quello dell'esercizio precedente. In questi enti il quadro finanziario è risultato nel complesso meno equilibrato rispetto al precedente esercizio, mentre la situazione di crescita delle entrate e delle spese, dovuta all'ampliamento del ruolo da esse rivestito, aveva già trovato momenti di assestamento in esercizi pregressi. Le spese complessive (totale di tutti i titoli) delle province risultano crescere moderatamente, ma tale risultato si realizza a fronte di un calo degli investimenti. Nei comuni tale risultato assume un valore negativo, tuttavia, il dato è decisamente influenzato dalla riduzione delle concessioni di crediti che nel 2008 risultavano in forte calo.

Per i comuni le entrate correnti risultano sostanzialmente stabili per cassa, dopo una situazione di generale crescita. Gli effetti delle esenzioni tributarie per il 2008 vengono parzialmente neutralizzati attraverso compensazioni con trasferimenti. Le spese correnti sono in deciso aumento. Si riducono i margini operativi per il mantenimento dell'equilibrio corrente e alla ripresa della spesa fa riscontro un ristagno delle entrate.

Un segnale negativo è rappresentato dall'ulteriore riduzione degli investimenti diretti cui si correla, in positivo, la diminuzione dell'accensione prestiti che riguarda entrambe le categorie di enti.

La situazione del 2009 si presenta ulteriormente critica in quanto si profilano tensioni sul raggiungimento dell'equilibrio che anche la situazione difficile dell'economia può provocare. Le entrate provinciali e comunali possono risentire della crisi delle immatricolazioni e di quella del settore immobiliare, mentre potrebbe esplicitare effetti positivi la discesa dei tassi che permetterebbe di ridurre la spesa per interessi.

Inoltre, la reintroduzione del blocco della manovrabilità delle entrate prevista dal d.l. n. 93 del 2008 costituisce un ulteriore fattore di limitazione dell'entrata, essendo molto ridotti i margini per sostenere lo sviluppo delle entrate proprie. La tenuta del sistema è affidata alla compensazione attraverso trasferimenti che non agisce nella direzione dell'autonomia auspicata nelle norme di attuazione della riforma costituzionale.

Il patto continua ad operare sul saldo con il criterio della competenza mista; tuttavia, data la scarsa manovrabilità delle entrate, si riduce sostanzialmente ad una misura di contenimento della spesa in un contesto in cui le entrate declinano e in parte vengono operate compensazioni.

Una nota particolare che ha contraddistinto gli anni recenti è data appunto dal complesso sistema delle regolazioni connesse a particolari vicende delle entrate, che evidenzia il momento di transizione nel sistema delle entrate in attesa che riprenda il cammino verso forme di finanziamento autonomo alle quali corrisponda una maggiore responsabilità nella gestione del bilancio.

3 Patto di stabilità interno per gli Enti Locali

Cons. Francesco Petronio

3.1 La disciplina del patto nell'ambito degli interventi di coordinamento della finanza pubblica

Nel 2008 l'azione di controllo esercitata sui conti pubblici non ha proseguito la direttrice dello sviluppo delle entrate, mentre le misure sono state improntate a criteri atti a non incidere negativamente sulla crescita. Tale indirizzo ha avuto di mira la necessità di non porre ulteriori ostacoli alla ripresa economica in una fase congiunturale nella quale si intravedevano i contorni della crisi che avrebbe caratterizzato l'ultimo scorcio dell'esercizio. Infatti, la manovra per il 2008 è caratterizzata da criteri meno restrittivi rispetto a quella precedente, nella quale è stato necessario operare una imponente azione di correzione dei conti pubblici così come altri provvedimenti intervenuti in corso di esercizio hanno perseguito effetti anticongiunturali.

Pertanto, la manovra è stata rivolta a limitare lo sviluppo della spesa pubblica, piuttosto che porre interventi incisivi anche sul fronte delle entrate.

Il complesso di questi interventi avrebbe dovuto comunque consentire di realizzare le esigenze di stabilizzazione dei conti pubblici a seguito del risultato positivo ottenuto nel precedente esercizio che aveva condotto alla chiusura della procedura di disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia, avviata nell'estate 2005 da parte della Commissione europea.

Le misure più incisive nei confronti degli enti locali sono stabilite di anno in anno con le regole del patto di stabilità interno. Il modello del patto di stabilità interno adottato dal 2008 non si discosta nelle linee di fondo da quello dell'esercizio precedente in quanto gli obiettivi restano determinati in termini di saldo finanziario. La novità più rilevante che reca la disciplina per il 2008 è costituita dal determinare i saldi secondo un sistema di competenza ibrida che impone vincoli alla competenza di parte corrente ed alla cassa per la parte capitale. Poiché gli obiettivi restano stabiliti in termini di controllo del saldo non è pregiudicata la possibilità di modulare le misure necessitate per il rispetto della disciplina in più direzioni, permanendo ampia la gamma delle azioni che gli enti possono effettuare al riguardo; tuttavia, come si vedrà in prosieguo è tornato a restringersi lo spazio di manovra sull'entrata.

L'azione correttiva imposta del patto di stabilità interno per il 2008, pur non disconstandosi nell'impostazione da quella del precedente esercizio, opera in un contesto nel quale gli indirizzi di politica economica nazionale erano stati significativamente rimodulati. Infatti, in tale esercizio, l'intento di fondo di arginare l'indebitamento della pubblica

amministrazione, è stato realizzato nei confronti degli enti locali attraverso una serie di misure per lo più concentrate sul controllo della spesa. Tale orientamento risponde anche all'indirizzo di tornare a perseguire una linea di riduzione complessiva del carico fiscale, rispetto alla quale la necessità di concentrare le misure sul fronte della spesa si pone come naturale conseguenza.

Anche se il vincolo stabilito in termini di saldo finanziario incentiva -laddove si intenda mantenere immutato il livello della spesa ovvero aumentarlo- l'adozione di interventi per aumentare le entrate, tali interventi hanno una ridotta possibilità di essere effettuati a seguito del blocco introdotto con il d.l. n. 93 del 2008. Tale disposizione ha esplicato effetti sin dall'esercizio 2008, ad esclusione degli enti che avevano già deliberato il bilancio di previsione.

Pertanto anche se la disciplina del patto lascia un'ampia discrezionalità nell'adottare diverse modalità per il raggiungimento degli obiettivi la possibilità di operare incisivamente sul fronte delle entrate è risultata di fatto ridotta per le limitazioni introdotte in corso d'esercizio da parte di altre norme.

Il ritorno al sistema fondato sui saldi ha spinto in molti casi gli enti locali ad operare nel 2007 un prelievo aggiuntivo sul reddito delle persone fisiche i cui effetti si sono riverberati anche nel successivo esercizio.

Nel 2008, essendo limitata la possibilità di incidere sulle entrate, la maggior pressione per il contenimento della spesa si è indirizzata a quella per investimenti che in base al nuovo sistema di competenza ibrida sono vincolati quanto al livello dei pagamenti. Ciò perché risulta maggiormente difficile porre un argine alla spesa corrente, strutturalmente caratterizzata da un alto tasso di "rigidità"; inoltre la mancanza di una barriera alla cassa della spesa corrente ha consentito di procedere a pagamenti che i precedenti limiti avevano fortemente rallentato.

Va segnalato, inoltre, che la disciplina del patto interno, pur essendo ora coerente con l'impostazione del patto di stabilità e crescita, continua a non prendere in considerazione uno dei fondamentali parametri stabiliti in tal sede e cioè quello del controllo dello stock di debito, che anzi dovrebbe rappresentare il fine ulteriore al quale verte il controllo del deficit di bilancio. Va segnalato al riguardo che la disciplina introdotta dal d.l. n. 112 del 2008 ha previsto anche un limite all'indebitamento complessivo a decorrere dal 2010.

3.2 Il patto nella finanziaria 2008

La legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244) ha confermato l'impianto complessivo della precedente disciplina del patto rispetto alla quale si pone in linea di continuità. Inoltre per la prima volta si è registrata un'intesa (sottoscritta in data 26 settembre 2007) tra governo e associazioni degli enti locali in ordine alle regole del patto, con la quale sono state concordate preventivamente le linee di intervento nella materia.

Le modifiche apportate al patto di stabilità sono, quindi, risultate coerenti con gli impegni che il Governo ha preso con le associazioni rappresentative degli enti locali.

Le limitate modifiche introdotte dalla legge n. 244 del 2007 sono contenute nell'articolo 1, commi 379, 380 e 386 e nell'articolo 3, comma 137. La più rilevante consiste nell'aggiunta del comma 678 bis nell'ambito delle norme relative all'esercizio precedente. Quanto agli obiettivi,³¹ vengono confermati i coefficienti di correzione del saldo (stabiliti già nel 2007 per il triennio successivo), ravvisandosi un ulteriore elemento di continuità rispetto alle regole precedenti.

L'entità della manovra viene quindi quantificata attraverso diversi processi di calcolo distinti a seconda che il saldo medio finanziario di cassa per il periodo 2003/2005 risulti positivo o negativo. Come per l'anno 2007, la base di riferimento è costituita, dal saldo medio finanziario del triennio 2003/2005, inteso come differenza tra la riscossione delle entrate finali (titolo I, II, III, IV) al netto della riscossione crediti ed il pagamento delle spese finali (titolo I e II) al netto della concessione di crediti, senza tener conto, tra le entrate finali, dell'avanzo di amministrazione e del fondo di cassa. In relazione alla circostanza che tale saldo sia o meno in disavanzo gli enti sono distinti in due categorie.

Gli Enti con saldo finanziario di cassa positivo possono limitarsi a mantenere invariato il livello del saldo medio riportato nel periodo 2003-2005, calcolato in termini di competenza mista; quelli con saldo finanziario negativo sono, invece, tenuti a migliorare l'obiettivo nella misura determinata in base a specifici coefficienti di correzione calcolati sul livello di spesa corrente e sul saldo.³²

L'esclusione per gli enti con saldo positivo dall'obbligo di dover effettuare una manovra nel 2008 costituisce una novità volta ad alleviare le limitazioni per quelli che hanno conseguito una situazione di stabilità di bilancio. Per tali enti l'obiettivo in termini di saldo finanziario consiste nel realizzare un risultato non inferiore al saldo di competenza mista conseguito nel triennio 2003/2005.

³¹ Il permanere dei dati di riferimento al triennio 2003/2005 potrebbe comportare, più di quanto si è registrato nel 2007, che i comuni che si sono indebitati realizzando investimenti in passato, lo potranno fare anche in futuro, mentre gli altri incontreranno maggiori difficoltà.

³² Con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 5 maggio 2008 è stato definito il prospetto dimostrativo dell'obiettivo programmatico per ciascun Ente.

L'abbandono della verifica del saldo in termini sia di competenza che di cassa costituisce l'aspetto maggiormente innovativo. Il nuovo criterio c.d. di *competenza ibrida*³³ può consentire una maggiore elasticità dell'azione degli enti locali quanto alla programmazione degli investimenti, spostando il vincolo alla fase del pagamento.³⁴ Il saldo viene determinato rilevando i dati di competenza per la spesa corrente e quelli di cassa per la spesa d'investimento; si tratta di un criterio che si rifà nelle grandi linee alle regole del SEC 95 che, salvo puntualizzazioni specifiche, traggono i dati per la spesa d'investimento dai pagamenti, in quanto indicativi delle effettive realizzazioni.

Le conseguenze che possono discendere da questa innovazione non sono indifferenti e determinano una notevole influenza nella disciplina applicativa e specialmente si riflettono sulla incisività dei vincoli che derivano dal patto.³⁵

Tra gli effetti che vengono addebitati a detto criterio ve ne è uno auspicato dagli amministratori degli enti locali e cioè la possibilità di minori limitazioni all'impiego dell'avanzo di amministrazione. Ciò dovrebbe verificarsi in quanto l'avanzo di amministrazione viene applicato al bilancio di competenza per alimentare capitoli che di norma dovrebbero essere di spesa in conto capitale, quindi sottratti al vincolo sugli impegni. Il vincolo in questa ipotesi permane sulla sola cassa, ma data la scarsa fluidità della spesa in conto capitale potrebbe avere una relativa incidenza sulla fase di programmazione, spostando le limitazioni in momento proceduralmente e temporalmente successivo.

Per apprezzare la portata di questa innovazione bisogna considerare che nelle sue prime versioni il patto di stabilità interno era appuntato esclusivamente sulla cassa, ma imponeva vincoli alla spesa corrente. L'adozione del criterio di sola cassa da un lato incideva in modo omogeneo sui diversi comparti di spesa, dall'altro, però, escludeva il controllo della competenza, limitando l'azione correttiva ai flussi di pagamento che hanno una incidenza diretta nella formazione del dato del fabbisogno.

Secondo il criterio della competenza ibrida si ottiene un saldo che si fonda su rilevazioni di spesa non omogenee e sottrae al vincolo la cassa corrente e la competenza per gli investimenti. In questo modo il limite diventa più manovrabile e, rallentando l'erogazione di spesa in conto capitale, si può ampliare la spesa corrente di competenza.

³³ Resta ferma l'esclusione dal saldo delle entrate relative all'indebitamento (titolo V) -introdotta dalla finanziaria 2007- e si pone l'ulteriore esigenza di raccordare il bilancio di previsione (di competenza) con la competenza ibrida introdotta dalla legge finanziaria 2008.

³⁴ È stato tuttavia evidenziato che, nonostante le modifiche, un certo numero di enti, in particolare quelli con saldo finanziario positivo, continuano ad avere difficoltà a mantenere inalterato il saldo del triennio 2003-2005 anche con il criterio della competenza mista. Tutto questo è dovuto al fatto che il saldo risente di eventi eccezionali e non ripetibili e inoltre tanto più ci si allontana dal periodo di riferimento maggiori sono i rischi distorsivi.

³⁵ Nella fase che ha preceduto la messa a punto del testo della legge finanziaria si era anche pensato ad una introduzione in via sperimentale di detto criterio in quanto non ne erano del tutto prevedibili le conseguenze. Tuttavia la competenza ibrida è stata introdotta senza riserve.

Per scongiurare l'eventualità che, nell'esercizio 2008, possa verificarsi un eccessivo "drenaggio di cassa" dalle disponibilità della tesoreria statale, nell'ambito del comma 686 bis, è prevista una forma di cautela da attivare nel caso si verificano prelevamenti non in linea con il rispetto degli obiettivi generali di finanza pubblica.

Non può disconoscersi che la gestione di competenza e di cassa nel tempo devono andare necessariamente a conciliarsi in quanto la procedura di spesa deve avere un fisiologico epilogo nel pagamento, tuttavia nell'immediato si ottiene una liberazione della cassa corrente che è proprio la componente che –in linea di principio– essendo relativa a tipologie di spesa a forte connotato di rigidità, maggiormente andrebbe assoggettata a vincoli.³⁶

Nella disciplina per il 2008 sono previsti alcuni casi particolari nei quali ci si può discostare dall'applicazione delle regole generali. Gli enti con saldo medio di competenza mista positivo e maggiore di quello di cassa hanno facoltà di stabilire se attuare le previste riduzioni del saldo attraverso il criterio di competenza mista, oppure mantenendo i due obiettivi di competenza e di cassa (comma 681 della legge finanziaria 2007, come sostituito dalla legge finanziaria 2008).

Altra ipotesi riguarda gli enti che hanno operato nel triennio di base consistenti dismissioni patrimoniali ottenendo entrate il cui valore medio superi il 15% della media delle entrate finali, i quali enti hanno la possibilità di ridurre l'obiettivo di una quota pari alla differenza tra le entrate in eccesso rispetto alla soglia del 15% ed il miglioramento calcolato sulla spesa corrente media (comma 681-bis della legge finanziaria 2007, introdotto dalla legge finanziaria 2008).

La necessità che le previsioni di bilancio risultino coerenti con gli obiettivi del patto di stabilità interno permane e trova disciplina nel comma 684, ma in una nuova versione che tiene conto della modificazione dei criteri di calcolo del saldo.³⁷ La verifica di coerenza deve essere effettuata impiegando un apposito allegato al bilancio che contenga le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del patto di stabilità interno.

Le procedure di monitoraggio³⁸ si estendono all'intera platea di enti, e perseguono anche l'obiettivo di seguire lo svolgimento dei flussi di cassa in corso di gestione ed in

³⁶ Può anche essere ritenuto utile consentire agli enti locali il recupero di margini in termini di pagamenti per le spese correnti che, nelle precedenti edizioni del patto di stabilità, erano stati condizionati da vincoli generalizzati in termini di cassa. Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica per il 2008, pag. 116.

³⁷ In conseguenza dell'adozione del criterio della "competenza mista" la legge finanziaria per l'anno 2008 prescrive che unitamente al bilancio di previsione sia approvato anche un documento previsionale dei dati di cassa rilevanti ai fini del Patto.

³⁸ Ai fini del monitoraggio degli adempimenti relativi al Patto di stabilità interno gli Enti assoggettati sono tenuti a trasmettere trimestralmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, entro il termine di trenta giorni dalla fine del periodo di riferimento, le informazioni riguardanti sia la gestione di competenza che quella di cassa. In considerazione delle modifiche alle regole relative al Patto di stabilità interno per l'anno 2008, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 17 dicembre 2008, sono state definite le modalità ed i prospetti per il monitoraggio degli adempimenti del Patto stesso.

raccordo con le rilevazioni del sistema delle operazioni pagamento ed incasso.³⁹ La mancata trasmissione della certificazione o della comunicazione dello stato di commissariamento viene equiparata, negli effetti, al mancato rispetto del patto.

La verifica del rispetto del patto è effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla base della certificazione del raggiungimento dell'obiettivo che deve essere inviata entro il termine del 31 maggio 2009.⁴⁰

La legge finanziaria ha confermato nel 2008 le sanzioni previste per l'esercizio precedente in caso di mancato rispetto.⁴¹ Va tuttavia rilevato al riguardo che la procedura di applicazione del sistema sanzionatorio previsto nel 2007 ha comportato una serie di incertezze applicative che ne hanno di fatto vanificato l'efficacia. Il modello di certificazione prevede comunque la verifica dei provvedimenti adottati per il recupero dello scostamento nel 2007.

Il sistema sanzionatorio per il Patto di stabilità interno fondato sull'automatismo tributario, che non ha mai effettivamente operato, è stato successivamente modificato dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

In caso di mancato rispetto del Patto di stabilità interno per gli anni 2008-2011, viene prevista a carico della Provincia o del Comune inadempiente la riduzione -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 cento- dei contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'Interno per l'anno successivo.

L'ente che non ha rispettato il patto, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza viene assoggettato ad una serie di limitazioni. Non è consentito impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; non si può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; non si può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo (articolo 77 bis, commi 20 e 21 e art. 76).

Il comma 21-bis⁴² dell'art. 77 bis del d.l. n. 112 del 2008 ha previsto la disapplicazione delle sanzioni per il mancato rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2008 in alcune particolari casistiche nelle quali vengono a verificarsi contestualmente una serie di condizioni.

³⁹ Il monitoraggio ha punti di contatto con il sistema SIOPE che peraltro dovrebbe estendersi a rilevazioni sulla gestione di competenza.

⁴⁰ Il termine inizialmente stabilito nel 31 marzo 2009 è stato prorogato dall'articolo 7-quater del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2009, n. 33. Il prospetto della certificazione è stato approvato con decreto del Ragioniere Generale dello Stato in data 15 aprile 2009. Il mancato invio della certificazione è equiparato ad inadempimento degli obblighi del patto (articolo 1, comma 379, della legge n. 244 del 2008).

⁴¹ Nel 2008 restava ferma la previsione per i comuni che non avessero rispettato il Patto di stabilità, che all'esito della procedura di verifica ed in caso di mancata adozione dei necessari provvedimenti di riassorbimento del differenziale negativo rispetto agli obiettivi, dovesse scattare un inasprimento tributario automatico, con l'aumento fisso dell'addizionale IRPEF dello 0.3% per le amministrazioni comunali e del 5% (a decorrere dall'01.7.2008) relativamente all'Imposta Provinciale di Trascrizione per le amministrazioni provinciali.

⁴² Comma introdotto dall'articolo 2, comma 41, lettera f) della legge 22 dicembre 2008 n. 203.

La disapplicazione concerne il superamento del livello del saldo dovuto a pagamenti relativi a spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti ai sensi dell'articolo 183 del TUEL, entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. Le disposizioni agevolative possono essere applicate esclusivamente agli enti locali che abbiano rispettato il Patto di stabilità interno nel triennio 2005-2007 e che abbiano registrato nell'anno 2008 impegni di 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 sintesi tra gli elementi di novità introdotti dalla legge finanziaria per l'anno 2008, si segnalano:

- la previsione di un obiettivo determinato in termini di competenza "mista", dato dalla somma algebrica dei dati di competenza (accertamenti e impegni) per le entrate e le spese correnti ed i dati di cassa (riscossioni e pagamenti) per le entrate e le spese di parte capitale;
- differenti criteri per l'individuazione dell'obiettivo per gli enti con saldo finanziario positivo rispetto a quelli con saldo finanziario negativo;
- un importo dell'obiettivo costante rispetto alla media del triennio 2003-2005 per gli enti con un saldo di cassa positivo mentre, per quelli con un analogo saldo negativo, un obiettivo con valori di correzione decrescenti nel triennio;
- ulteriore riduzione dell'obiettivo programmato attraverso la deduzione dell'eccedenza dei proventi da alienazione rispetto alla soglia prefissata.

3.3 Patto 2009

Anche nelle linee programmatiche tracciate dal DPEF 2009-2013 le misure più incisive nei confronti delle amministrazioni locali, volte ad ottenere il loro concorso per la correzione dei saldi di finanza pubblica, sono rimesse ad una più mirata definizione delle misure del Patto di stabilità interno. In tale periodo di programmazione, invece, non è attesa la realizzazione di effetti rilevanti da parte degli interventi di riforma in atto e, in particolare, dovrebbe avere una limitata incidenza il completamento del disegno attuativo della riforma del titolo V della Costituzione che dovrà inevitabilmente essere graduale.

Il documento di programmazione considera che, per il risanamento dei conti pubblici, è necessario un percorso non agevole nel quale devono essere stabilite rigide regole di evoluzione della spesa pubblica corrente (da mantenere su tassi di incremento inferiori al tasso di crescita nominale del prodotto). Nella strategia di contenimento necessariamente devono essere inclusi tutti i grandi comparti della spesa, in primo luogo quelli affidati alle amministrazioni territoriali. Infatti il decentramento delle funzioni, non sempre accompagnato da un adeguato livello di responsabilizzazione fiscale, si è tradotto in una crescita indesiderata della spesa corrente.

La manovra di aggiustamento per il 2009 è stata anticipata a prima dell'estate in modo da rinviare ad un successivo momento l'esame del più complesso disegno di riforme istituzionali e organizzative dal quale, in ultima analisi, è condizionata la stessa capacità di incidere sulle tendenze di lungo periodo della spesa.

Il decreto legge n. 112 del 2008 incide su diversi aspetti della gestione delle amministrazioni territoriali,⁴³ in primo luogo modificando l'impianto del Patto al fine di assicurare un contributo alla riduzione dell'indebitamento, da parte delle regioni e degli enti locali.⁴⁴ Anche se le misure restano riferite ad un saldo la previsione del blocco della leva fiscale delle amministrazioni territoriali (fino alla definizione del nuovo disegno di federalismo fiscale) disposta dal decreto legge n. 93 del 2008, indirizza le azioni da compiere quasi esclusivamente sul lato della spesa.

La modifica principale rispetto alle precedenti versioni del Patto, riguarda la modalità di determinazione degli obiettivi individuali che vengono differenziati sulla base di due variabili. Gli obiettivi risultano più o meno stringenti in relazione ai livelli di "virtuosità" degli

⁴³ Il provvedimento interviene anche su diversi aspetti significativi per la gestione degli enti: si dispone l'assoggettamento al Patto degli affidatari diretti dei servizi pubblici e la previsione di forme di gestione associata per i comuni di piccole dimensioni (con regolamenti da adottare entro sei mesi, ma non ancora emanati); è prevista la riduzione del 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori degli enti che non hanno rispettato il Patto per il 2008; vengono introdotti tetti ai compensi degli amministratori delle società a totale partecipazione di comuni e province.

⁴⁴ Il contributo complessivamente richiesto nel triennio cresce dagli iniziali 3,4 miliardi del 2009 ai 9,5 miliardi nel 2011. Agli enti locali è richiesto un contributo in termini di riduzione del saldo tendenziale di 1650, 2900 e 5140 milioni, rispettivamente, per gli anni 2009, 2010 e 2011.

enti. Tali livelli si determinano dalla combinazione di due elementi: il rispetto del patto 2007 e un saldo di competenza mista positivo.

La ragione per la quale gli obiettivi sono stati differenziati risiede nella necessità di calibrare più accuratamente gli obiettivi individuali, in modo da evitare di imporre manovre correttive agli enti che hanno già conseguito risultati positivi, i quali possono limitarsi a rendere stabile tale situazione ovvero possono leggermente peggiorarla.

Viene rafforzato il vincolo alla riduzione delle spese di personale -già previsto dalla legge finanziaria per il 2007- per gli enti sottoposti al Patto e viene introdotto il divieto di nuove assunzioni a qualunque titolo per gli enti che non abbiano rispettato il Patto nell'esercizio precedente.

Le regole imposte tornano a considerare l'aspetto dell'indebitamento, infatti oltre a disporre un tetto al debito a partire dal 2010, viene posto il divieto per gli enti territoriali di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati e di ricorrere a strumenti di indebitamento che prevedano modalità di rimborso del capitale in un'unica soluzione.

La legge finanziaria per il 2009 ha attenuato il vincolo posto al ricorso a prodotti derivati (ammettendone la rinegoziazione) e previsto la disapplicazione delle sanzioni per il mancato rispetto del Patto 2008 dovuto a pagamenti di spese di investimento nei limiti di impegni già assunti regolarmente prima dell'entrata in vigore della legge 133/2008.

Le nuove regole del Patto si sono dimostrate stringenti, imponendo vincoli diretti sostanzialmente alla spesa, inclusa quella in conto capitale, in un momento difficile per l'economia nel quale le limitazioni imposte ad enti che dispongono della necessaria capacità di spesa potrebbero avere effetti non desiderabili. A seguito del confronto su questi temi tra il governo e le autonomie locali sono stati emanati una serie di provvedimenti correttivi e derogatori.

Alcuni interventi hanno avuto di mira la necessità di evitare effetti distorsivi sui saldi, sterilizzando poste contabili che hanno andamenti non regolari, altri quella di scongiurare il rischio che il rispetto del Patto comportasse una ulteriore compressione della spesa in conto capitale degli enti locali. Gli interventi adottati, a volte frutto di emendamenti introdotti nel corso dell'iter parlamentare, non hanno inteso tuttavia rivedere al ribasso gli obiettivi di miglioramento dei saldi delineati nella manovra.

Come avvenuto in precedenti versioni del patto, sono state escluse dai saldi le entrate provenienti dallo Stato e le relative spese sostenute per l'attuazione delle ordinanze conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza.

Sono state inoltre escluse dalla base assunta a riferimento (2007) e dai saldi utili per il rispetto del Patto di stabilità le risorse derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali e dalla

distribuzione di dividendi, se destinate alla riduzione di debito o alla realizzazione di investimenti.

Sono state, inoltre introdotte norme che consentono di disporre pagamenti per spesa in conto capitale in deroga ai limiti imposti, purché si rispettino determinate condizioni, senza incorrere nelle sanzioni per mancato rispetto del Patto (art. 2 della legge finanziaria per il 2009); ciò al fine di favorire la ripresa degli investimenti.

Un ulteriore intervento finalizzato a non comprimere la spesa in conto capitale è stato successivamente introdotto dalla legge n. 2 del 2009 di conversione del decreto legge n. 185 del 2008, che consente di escludere dai vincoli del Patto quelle spese finanziate con il risparmio di parte corrente, in particolare con le risorse derivanti dal minor onere per interessi passivi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, ovvero conseguente alla rinegoziazione dei mutui avvenuta attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

La legge n. 33 del 2009, di conversione del decreto legge n. 5 dello stesso anno, ha apportato ulteriori modifiche alla disciplina che dovrebbero far delineare la versione definitiva del Patto per il 2009.

Questi ultimi interventi sono rivolti a trovare una soluzione alle diverse questioni applicative che si erano sino ad allora manifestate. Si è inteso, quindi, attenuare gli effetti distorsivi legati alla particolare situazione di alcuni enti e cercare di non comprimere il ruolo di volano degli investimenti locali in vista della loro azione propulsiva per la ripresa economica.

Queste modifiche potranno tuttavia comportare una minore efficacia delle misure, incidendo sull'impianto triennale del Patto che potrebbe richiedere aggiustamenti per il 2010 e 2011.

Una delle esigenze di fondo che hanno ispirato il provvedimento è quella di alleggerire i vincoli sulla spesa in conto capitale, individuando tipologie di interventi da escludere dai saldi rilevanti.

In particolare l'articolo 7 *quater* consente di non considerare nei saldi i pagamenti in conto residui, nei limiti delle disponibilità di cassa, relativi ad impegni già assunti per spese finanziate con il minor onere per interessi passivi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi (purché non già conteggiato in bilancio) e, infine, i pagamenti per spese relative alla tutela della sicurezza pubblica, per interventi temporanei e straordinari di carattere sociale diretti ad alleviare gli effetti negativi della congiuntura economica ovvero per il pagamento di debiti pregressi.

Non tutti gli enti possono avvantaggiarsi di tali misure in quanto esse sono riservate a quelli in possesso di determinati requisiti soggettivi (non sempre coincidenti nelle diverse misure) che valgono a qualificarli come meritevoli di maggiori tutele, cioè "virtuosi".

Una rilevante novità introdotta per la prima volta da questa norma consiste nel prevedere una compensazione a livello regionale delle maggiori spese sostenute dagli enti locali, introducendo così un meccanismo che trascende la sfera d'intervento locale. Non è necessario fare ricorso a tale meccanismo per disporre pagamenti oltre il limite ammesso per le ipotesi di cui alla lett. c) dell'art. 7 *quater* per i quali è garantito un plafond complessivo di spesa di 150 milioni.

Il comma 9 dello stesso articolo 7 *quater* abroga esplicitamente quasi tutti gli interventi correttivi approvati in precedenza in quanto, fondamentalmente, assorbiti dalla nuova casistica.

Nel complesso la normativa del 2009 ha messo in luce la presenza di notevoli aspetti problematici; a riprova di ciò è il numero consistente di interventi correttivi adottati e la loro disomogeneità di indirizzo. Il legislatore è spesso tornato più volte a stabilire la disciplina derogatoria riscrivendo le relative disposizioni.

La linea di fondo che accomuna alcuni di queste disposizioni è quella di liberare dai vincoli di spesa alcuni interventi che per la loro natura sono da incentivare e di allentare – a determinate condizioni – le limitazioni per i pagamenti di spesa per investimenti da parte degli enti che hanno un'adeguata dotazione di cassa per provvedervi. Nelle recenti modificazioni si coglie anche un accenno ad un nuovo modello di gestione del patto nel quale è riservato un ruolo alle regioni quali organi di coordinamento finanziario. Si tratta di un primo passo nella direzione che la legge delega sul federalismo fiscale indica nell'ipotizzare un maggiore ruolo delle regioni negli interventi di governo della finanza pubblica territoriale.

Nel nuovo disegno tuttavia il ruolo di coordinamento previsto per le regioni risulta "eventuale"⁴⁵ in quanto condizionato alla necessità di ottenere una "concertazione" con gli enti locali. Il meccanismo di definizione degli obiettivi del patto di stabilità interno resta ancora riferito ai singoli enti con inevitabili "vantaggi" o "penalizzazioni" dovute agli andamenti passati, inoltre il riferimento sia alla cassa che alla competenza potrebbe consentire un ripensamento dell'impostazione attuale fondata sulla competenza mista.

⁴⁵ Secondo l'articolo 16, comma 1, lettera c) le Regioni "possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni".

3.3.1 I risultati del patto nel 2008

L'esame dei risultati del patto di stabilità interno viene svolto sulla base dei dati raccolti attraverso un'apposita istruttoria avviata nei primi mesi del 2009 che si riferisce ai dati di monitoraggio al 31.12.2008. Va precisato che le rilevazioni sono state effettuate prima che fosse approvato il modello della certificazione del raggiungimento dell'obiettivo (il cui termine di invio è stato prorogato al 31 maggio 2009) e prima dell'approvazione formale del rendiconto.

Le regole per il 2008 dopo il ritorno ai saldi di bilancio, avvenuto a decorrere dall'esercizio 2007, hanno introdotto un nuovo criterio della competenza mista in base al quale il saldo è computato in parte sulla competenza e in parte sulla cassa. Queste innovazioni, peraltro maggiormente ispirate ai criteri di contabilità adottati in sede comunitaria, possono per alcuni aspetti essere valutate positivamente, in quanto consentono una più estesa applicazione al bilancio preventivo dell'avanzo di amministrazione, con beneficio per il settore degli investimenti. Per altri versi potrebbero costituire una falla nella determinazione di un effettivo argine alla finanza locale, in quanto non pongono un limite diretto alla spesa corrente per cassa, comparto questo sul quale si addensano le maggiori tensioni. Tale situazione potrebbe incentivare comportamenti elusivi non tanto riferiti alle spese da escludere, quanto alla sovrastima di entrate, finalizzati ad elevare il livello di spesa corrente di competenza erogabile.

Nel 2008 non sono emerse particolari questioni applicative relative ai motivi di esclusione di alcune poste dal computo del saldo in quanto la disciplina sul punto ha sostanzialmente confermato quella precedente; peraltro l'importo complessivo delle voci particolari che non devono essere incluse nel calcolo dei saldi non ha raggiunto valori di notevole significatività ad eccezione di quella relativa alle spese per maggiori oneri contrattuali.

La spesa per il personale è inclusa tra quelle rilevanti per il patto, come nel precedente esercizio, tuttavia è prevista l'esclusione dei maggiori oneri derivanti dal rinnovo contrattuale. Infatti, nell'esercizio 2008 la spesa corrente è stata messa in tensione dagli effetti derivanti dai rinnovi contrattuali che per via dell'esclusione di cui si è detto non dovrebbero riverberare effetti sui risultati del patto di stabilità interno. Dall'esame degli andamenti di cassa si è avuto modo di osservare che i pagamenti per la spesa di personale hanno dimostrato una crescita intensa, ben oltre il tasso programmato d'inflazione, che ha influito decisamente sull'andamento del titolo I.

Altre misure per limitare la spesa di personale sono contenute nella manovra per il 2008; infatti ai fini del concorso al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno devono assicurare la riduzione delle spese di personale,

garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratiche amministrative.

Le norme suddette, che sostanzialmente impongono la fissazione di un tetto di spesa, devono intendersi come un obiettivo generale di contenimento della spesa di personale per cui devono essere considerate cogenti. Tuttavia gli enti che hanno rispettato il patto negli ultimi tre anni possono derogare il limite a determinate condizioni per particolari motivazioni.

Province

L'esame è stato condotto sull'insieme delle 94 province sottoposte al monitoraggio sulla base delle risultanze rilevate dall'istruttoria effettuata utilizzando un apposito modello per la registrazione dei risultati alla chiusura dell'esercizio 2008 e dei saldi finanziari programmatici calcolati in sede previsionale.

Delle province esaminate solo 2 hanno optato –avendo registrato un saldo medio del triennio 2003-2005 di competenza mista positivo e maggiore del saldo medio di cassa- per la modalità di calcolo degli obiettivi separati, per cassa e competenza.⁴⁶

Come evidenziato nella successiva tabella, l'aggregato relativo ai dati finanziari per l'intero comparto delle province dimostra il pieno ed ampio rispetto dell'obiettivo cumulato espresso in termini di competenza mista. Anche le 2 province che hanno utilizzato il sistema dei due distinti saldi, entrambe adempienti, generano differenziali positivi di rilievo.

(migliaia di euro)

Modalità di calcolo saldo finanziario	N. Enti	Saldo finanziario 2008	Saldo obiettivo	Differenziale
Competenza mista	92	-195.618	-472.408	276.790
Cassa e competenza - Cassa	2	7.488	6.138	1.350
Cassa e competenza - Competenza		94	-3.487	3.581

I risultati aggregati delle 92 province che hanno calcolato il saldo in termini di competenza mista evidenziano un *overshooting* rispetto all'obiettivo pari a 277 milioni: da tale risultato sono stati ovviamente depurati gli effetti della manovra correttiva per il 2008 connessi alla necessità di recuperare lo scostamento negativo dagli obiettivi 2007. Guardando, infatti, il saldo finanziario conseguito al lordo dei provvedimenti di recupero, si registra un disavanzo più contenuto, pari a 123 milioni, a fronte di un disavanzo obiettivo che poteva raggiungere i 472 milioni.

⁴⁶ Art. 1, comma 681 della legge finanziaria per il 2007 come sostituito dall'art. 1, comma 379 della legge 244/2007 (finanziaria per il 2008)