



associazione autonomie locali
legautonomie

PATTO DI STABILITA' E PROGRAMMAZIONE 2009
DALLA MANOVRA D'ESTATE ALLE MISURE ANTI CRISI

A cura di

Marco Marafini

Roberto Mastrofini



Aggiornamento (marzo 2009) del documento realizzato in occasione dell'
"Appuntamento annuale sulla finanza la fiscalità locale Viareggio - 7 e 8 ottobre
2008

SOMMARIO

Evoluzione storica e conseguenze operative sulla finanza locale.....	3
Il calcolo dei saldi finanziari: le differenze tra enti “virtuosi” e enti “non virtuosi”.....	7
Il saldo finanziario in termini di competenza mista	10
I limiti all’indebitamento.....	18
Il rispetto del patto in sede di bilancio di previsione.....	20
Il sistema di monitoraggio.....	21
I nuovi enti e gli enti commissariati	24
L’inasprimento delle sanzioni per il mancato rispetto del patto e le esenzioni.....	26
I premi per gli enti “virtuosi” e il nuovo sistema di indicatori	30
Altre regole afferenti il patto di stabilità.....	32
Le spese di personale	34
Patto e società in house	40
Conclusioni	40
Autori.....	41

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.

Le disposizioni del 2008 e quelle del DL a confronto

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.

Nel 2009 la novità non è rappresentata dall'impianto, che pure presenta qualche modifica rispetto al 2008, ma dai tempi di approvazione della manovra che essendo stata varata con Decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008 n. 133, è entrata in vigore fin dal 22 agosto e consentirà agli enti di effettuare una programmazione 2009 senza necessità di rinvii, che erano diventati oramai prassi consolidata.

Vediamo ora in dettaglio le disposizioni relative al patto di stabilità per il triennio 2009-2011, che sono contenute nell'art. 77 bis.

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

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 finali¹ 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 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.²

¹ Inciso inserito dalla Legge finanziaria 2009.

² I commi 7 bis e ter sono stati inseriti dalla Legge Finanziaria 2009

Ai fini della corretta determinazione 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);

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);

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

Per il solo anno 2009 e per i soli comuni che hanno rispettato il patto di stabilità interno 2006-2008, non sono contabilizzate nei saldi utili le somme destinate ad investimenti infrastrutturali o al pagamento di spese in conto capitale per impegni già assunti, se finanziate da risparmi derivanti da:

- minori interessi passivi conseguenti alla riduzione dei tassi sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, se non già conteggiati nei bilanci di previsione;

- minori interessi passivi registrati a seguito dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione disponibile per la rinegoziazione di mutui e prestiti. **(art. 2ter, D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2).**

Con D.M. da adottare entro il 28 febbraio 2009 saranno dettate le disposizioni attuative.

Nei saldi 2009-2011 non possono essere contabilizzati i trasferimenti regionali già registrati nei saldi finanziari 2007 e 2008 in virtù della norma che, per quegli anni, consentiva la contabilizzazione in misura pari agli importi annualmente comunicati. (lett. D1, circolare ministero economia e finanze, 27 gennaio 2009, n. 2).

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)³;

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)⁴.

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 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

³ 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 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).

⁴ L'esclusione prevista nelle lettere c), d), g), 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). (lett. C2, circolare ministero economia e finanze, 27 gennaio 2009, n. 2).

registrazioni non potranno, ovviamente, essere riconsiderate negli analoghi saldi degli anni successivi (lett. D1, circolare ministero economia e finanze, 27 gennaio 2009, n. 2).

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 debito⁵.

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

⁵ Comma modificato dalla Legge Finanziaria 2009

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 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”.

La questione dovrebbe essere definitivamente dal governo che dovrebbe modificare il patto di stabilità 2009-2011, nella legge di conversione del DL 5/2009.

I punti rilevanti della modifica normativa sono:

1. abrogazione del comma 8 art. 77 bis DL 112/2008 convertito in Legge 133/2008, come modificato dall’art. 2 comma 41 lettera c) Legge 203/2008.

La norme fa comunque salvi i bilanci e le procedure adottate dagli enti che hanno approvato il bilancio di previsione 2009 alla data di entrata in vigore della legge di modifica (conversione in legge del DL 5/2009) di cui trattasi.

2. modifica del comma 48 art. 2 Legge 203/2009 (legge finanziaria 2009), nel senso di consentire la detrazione ai fini patto 2009 di una quota di pagamenti in conto residui per spese di investimento, pari all’1% e comunque nei limiti di quanto consentiranno le rispettive Regioni di appartenenza, sulla base dei criteri definiti in un successivo decreto del Ministero Economia e Finanze, sentita la Conferenza unificata. In altri termini, le Regioni sopporteranno un piccolo “sacrificio” nel rispetto dei propri limiti patto di stabilità (calcolato in modo diverso rispetto a Comuni e Province) a beneficio dei propri enti locali. Tuttavia occorre evidenziare che la proposta di modifica normativa non porterà tali benefici a tutti gli enti indistintamente, ma soltanto a quelli che potranno dimostrare di possedere i seguenti requisiti: a) avere raggiunto l’obiettivo patto di stabilità nel triennio 2005-2007; b) dimostrare un rapporto tra numero di dipendenti e

abitanti inferiore alla media nazionale individuata per classe demografica; c) avere registrato nell'anno 2008 impegni per spesa corrente, al netto dei rinnovi contrattuali sul personale, di ammontare non superiore a quello medio corrispondente del triennio 2005/2007. E' stata eliminata la condizione, inizialmente prevista, relativa all'addizionale irpef non deliberata al massimo livello.

A ciò si aggiunga che il 17 marzo 2009 l'Aula della Camera ha approvato la mozione, che porta come prima firma quella del segretario del Pd Dario Franceschini.

La mozione Franceschini, nello specifico, impegna il Governo: a definire gli interventi da adottare per ovviare alla grave situazione in cui versano i comuni e le province; a garantire l'integrale copertura del minor gettito derivante dall'abolizione dell'ICI sulle abitazioni principali; ad applicare correttamente il comma 8 dell'articolo 77-bis della manovra d'estate (decreto-legge 112/2008), nel senso che le risorse originate dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società e dalla vendita del patrimonio immobiliare siano escluse solamente dalla base di calcolo 2007; ad adottare iniziative per consentire l'utilizzo degli avanzi di amministrazione per la spesa in conto capitale, in particolare per lavori di medio importo realizzabili entro il 2009; ad assumere iniziative per escludere dai saldi utili del patto di stabilità interno i pagamenti a 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; a incentivare l'utilizzo del patrimonio immobiliare per sostenere la spesa in conto capitale e abbattere il debito, in particolare, eliminando i vincoli che impediscono l'utilizzo dei proventi della vendita del patrimonio per finanziare la spesa per investimenti.

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'è. 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 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

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)

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.

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 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.

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

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.

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.

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).

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 saranno stabilite con D.M..

Nel secondo caso, l'ente commissariato inizierà ad essere nuovamente sottoposto al patto di stabilità l'anno successivo alle elezioni.

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 cento⁶. 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 attestazione⁷.*

Comma 21

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

⁶ Periodo modificato dalla Legge Finanziaria 2009

⁷ 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.

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 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 sfioramento 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 interessati⁸.

Comma 22

⁸ Commi inseriti dalla Legge Finanziaria 2009.

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 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.

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

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.

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	- Rapporto popolazione/n. dipendenti in Servizio

singoli incarichi e tetti di spesa complessivi	
Criteri e parametri volti alla riduzione dell'incidenza % delle posizioni dirigenziali in organico	- Rapporto tra n. dei dirigenti/dipendenti in servizio negli Enti

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.

Conclusioni

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;
- 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.

Autori

Dott. Marco Marafini, **Ragioniere Generale Provincia di Rieti**. Componente Tavolo tecnico sul Patto di Stabilità presso Ragioneria Generale dello Stato m.marafini@provincia.rieti.it

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