

La guida ai vincoli del patto di stabilità

di Onelio Pignatti

Le amministrazioni locali si trovano a dover affrontare scelte di bilancio piuttosto impegnative, sia per la progressiva scarsità delle risorse finanziarie, sia per gli obiettivi concordati a livello europeo relativamente al controllo della finanza pubblica. I vincoli di finanza pubblica concordati in sede di sottoscrizione del Trattato di Maastricht sono sostanzialmente focalizzati su due indicatori. Il primo è collegato al contenimento del disavanzo pubblico (entrate meno spese) in rapporto al Pil e il secondo indicatore è ricordato al debito pubblico (ovvero al capitale preso a prestito e non ancora restituito) anch'esso in rapporto al Pil.

A livello nazionale il disavanzo pubblico deve posizionarsi annualmente al di sotto della soglia del 3% del Pil, mentre il debito deve attestarsi al di sotto del limite del 60% del Pil. I dati più recenti per l'Italia collocano entrambi i valori oggetto di verifica in crescita e al di sopra del limite previsto. Al fine di evitare le sanzioni previste, il Governo precedente ha raggiunto un accordo, con i partner europei, per un piano di rientro. Tale piano prevede che il debito sul Pil registri una progressiva e costante riduzione, fino a collocarsi intorno al 100% nell'anno 2009 e il disavanzo sul Pil ritorni sotto la soglia del 3% nel 2007.

Per entrambi gli obiettivi di finanza pubblica, il legislatore ha ricercato il concorso da parte delle Regioni e degli Enti locali. Mentre sul primo

obiettivo (debito/Pil) il legislatore è intervenuto una sola volta, con la legge Finanziaria per il 1999, tuttora vigente, prevedendo un incentivo per gli Enti locali che si fossero messi nella condizione di rispettare i vincoli del patto di stabilità (articolo 28, comma 3, legge 448/1998), sul secondo (disavanzo/Pil), le norme sono state molto puntuali nel definire modalità di calcolo ed eventuali sanzioni per gli enti qualora non venissero rispettati i limiti imposti, per il secondo obiettivo.

DISAVANZO

La legge Finanziaria per il 2006 ha riproposto la stessa impostazione degli obiettivi del patto di stabilità interno previsti per il 2005. In particolare si è concentrato l'interesse verso il contenimento della sola spesa pubblica, tralasciando completamente i rapporti con le entrate. Questa impostazione ha il pregio di porre l'attenzione su un obiettivo ben preciso e facilmente individuabile ma, allo stesso tempo, fa perdere la dimensione complessiva del bilancio caratterizzata invece dal saldo tra entrate e spese.

La novità più rilevante del patto di stabilità per il 2006 riguarda il fatto che l'obiettivo del contenimento della spesa non è più riferito al complesso delle spese, ma sono stati posti due distinti obiettivi articolando la spesa corrente da quella in conto capitale. Infatti, come prefigurato dal Dpef per il 2006, il legislatore ha previsto che:

- la spesa corrente deve ob-

bligatoriamente trovare un contenimento;

- la spesa per investimenti, invece, può essere soggetta a una crescita, seppur contingentata.

La spesa corrente dovrà essere ridotta, rispetto allo stesso ammontare del 2004, del 6,5% oppure dell'8%, mentre la spesa in conto capitale potrà aumentare dell'8,1%, sempre con riferimento al 2004.

I due obiettivi di contenimento articolati tra la spesa corrente e quella in conto capitale raddoppiano in considerazione del fatto che la Finanziaria 2006 ha previsto che essi siano posti sia per la gestione di competenza (impegni di spesa) che per la gestione di cassa (pagamenti totali). Il combinato riferimento da un lato alla spesa, corrente o in conto capitale e, dall'altro alla gestione, di competenza oppure di cassa, comporta l'effetto che gli obiettivi risultano complessivamente quattro.

Il venir meno anche di uno solo di questi requisiti precostituisce il mancato rispetto delle regole del patto di stabilità, come ha chiaramente esposto la Circolare del ministero dell'Economia 8/2006, punto B.1. Le eventuali sanzioni per gli Enti locali che non rispettano i vincoli del patto appaiono particolarmente gravose per la gestione complessiva delle attività.

Sintetizzando, le limitazioni previste riguardano:

- il contenimento delle spese per beni e servizi allo

Contenimento delle spese, maggiori controlli, mutui, indebitamento, politiche per il personale, investimenti, verifica degli obiettivi: le indicazioni per muoversi lungo il sentiero delle scelte di bilancio

SISTEMI



La griglia degli obiettivi

	Impegni	Pagamenti
Spese correnti	Riduzione del 6,5% o dell'8%, rispetto al 2004	Riduzione del 6,5% o dell'8%, rispetto al 2004
Spese in conto capitale	Incremento massimo consentito dell'8,1% rispetto al 2004	Incremento massimo consentito dell'8,1% rispetto al 2004

stesso ammontare sostenuto nell'ultimo esercizio finanziario nel quale è stato rispettato il patto;

- il blocco delle assunzioni a qualsiasi titolo;
- l'impossibilità a ricorrere all'indebitamento per finanziare spese d'investimento.

Limitazioni che possono condizionare pesantemente le politiche amministrative degli Enti locali e la loro capacità di svolgere le funzioni a loro attribuite.

Gli enti soggetti al patto di stabilità per il 2006 sono le Regioni, le Province, i Comuni con oltre 5.000 abitanti e le Comunità montane con oltre 50.000 abitanti. Sono sostanzialmente gli stessi enti previsti per il 2005 con due novità importanti. La prima riguarda l'inclusione dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, a partire però dall'esercizio finanziario 2007, mentre la seconda modifica riguarda l'esclusione, rispetto allo scorso anno, delle Comunità isolate con popolazione superiore ai 50.000 abitanti e delle Unioni di Comuni.

Il principale obiettivo del patto di stabilità interno è

relativo al contenimento della spesa corrente. Infatti, la legge finanziaria per il 2006 pone come vincolo per l'anno in corso una riduzione dell'ammontare complessivo della spesa corrente degli enti, al netto di alcune voci, del 6,5% rispetto al corrispondente ammontare del 2004. La riduzione sale all'8,0% qualora l'ente non sia considerato "virtuoso". Questo diverso limite è stato introdotto al fine di premiare gli enti che hanno effettuato minori spese pro-capite rispetto alla media nazionale.

SPESA CORRENTE

Il criterio, peraltro molto discusso, consiste nell'individuare la spesa media pro capite pagata a livello nazionale per singole classi. Gli Enti locali che hanno sostenuto nel triennio 2002-2004 una spesa inferiore a quella media della loro classe demografica di riferimento sono considerati "virtuosi" e potranno pertanto contenere la riduzione della propria spesa corrente del 2006 "solamente" del 6,5% rispetto al 2004. Gli altri Enti locali, che hanno sostenuto nel triennio di riferimento una spesa pro-capite superiore a quella media nazionale, sempre articolata per classe demografica, sono definiti "non virtuosi" e dovranno ridurre la spesa corrente del 2006 dell'8% rispetto a quella del 2004.

La costruzione dell'indicatore della cosiddetta "virtuosità" della spesa degli enti è stato molto contestato soprattutto dalle associazioni dei comuni e delle province in quanto è stato ritenuto troppo generico e non in grado di cogliere le

specificità dei singoli enti che sono, per loro natura, molto disomogenei per struttura e per tipologia di spesa.

Molti sono gli esempi che possono evidenziare tali disomogeneità. È possibile richiamare il fatto che alcuni enti hanno, negli ultimi anni, esternalizzato i propri servizi e le relative entrate. Questa diversità mostra come il semplice calcolo effettuato sulla spesa media pro capite li colloca in una posizione favorevole rispetto ad altri enti che, pur a parità di spesa effettuata, continuano a gestire i servizi internamente.

Sarebbe forse utile che il legislatore, nel mantenere criteri di premialità per gli Enti locali che adottano comportamenti virtuosi dal lato della spesa corrente, adottasse però indicatori che tengano maggiormente conto della loro disomogeneità. Un'ipotesi di lavoro potrebbe essere quella di costruire una gamma di indicatori di performance del bilancio e del debito degli enti locali secondo le medesime logiche dei parametri di deficitarietà strutturale, opportunamente rivisti ai fini del patto di stabilità. La legge finanziaria per il 2006 prevede che non tutta la spesa corrente sia soggetta ai limiti del patto di stabilità ma che siano da escludere alcune voci di bilancio. Tali esclusioni rivestono in qualche caso particolare rilevanza per gli Enti locali, sia sotto l'aspetto quantitativo sia dal punto di vista qualitativo.

Tra le varie voci escluse dal calcolo è possibile evidenziare come l'esclusione dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche



Le esclusioni dal calcolo delle spese correnti

Il complesso delle spese correnti (di cui ai cc. 139 e 140 della Legge Finanziaria 2006) è calcolato, sia per la gestione di competenza (impegni) che per quella di cassa (pagamenti in conto competenza e in conto residui), al netto di:

Spese per il personale, cui si applica la specifica disciplina di settore	Titolo I, Intervento 01
Spese per la sanità (per le sole Regioni cui si applica la specifica disciplina di settore)	
Spese per trasferimenti correnti destinati alle amministrazioni pubbliche individuate in applicazione dell'art. 1, c 5 della Legge Finanziaria 2005, nei limiti derivanti dai corrispondenti trasferimenti attribuiti dalla Regione	Titolo I, Int. 05 (voci e c. 02, 03, 04, 05, 06, 15)
Spese per interessi passivi	Titolo I, Intervento 06
Spese di carattere sociale quali risultano dalla classificazione per funzioni ex D.p.r. 194/96	
Spese per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza nonché quelle sostenute dai Comuni per il completamento dell'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazioni di stato di emergenza	
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio	
Spese derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o derivate da parte delle regioni ed esercitate dagli Enti locali e a decorrere dall'1 gennaio 2005	

dal calcolo del patto di stabilità scarica, verso gli enti che ricevono i trasferimenti stessi, l'onere complessivo di rientrare nei limiti della spesa posti dal patto di stabilità. Il risultato finale potrebbe apparire contraddittorio, in quanto alcuni enti sarebbero nella condizione di dover rinunciare ai contributi provenienti da altre amministrazioni pubbliche, poiché la spesa conseguente al trasferimento non sarebbe congruente con i limiti di spesa imposti dal patto.

CONTO CAPITALE

Così come previsto dal Dpef per il 2006, il legislatore della legge Finanziaria ha previsto un'attenzione particolare alle spese in conto capitale. Il vincolo individuato riguarda un tetto massimo alla crescita della spesa d'investimento rispetto all'aggregato di spesa del 2004.

Per l'anno 2006 il complesso delle spese in conto capitale, al netto di alcune voci, non potrà essere superiore al corrispondente ammontare di spese dell'anno 2004 aumentato dell'8,1%. Il li-

mite vale sia per gestione di competenza (impegni di spesa) sia per la gestione di cassa (pagamenti totali, ovvero di competenza e a residuo). Una prima osservazione riguarda il fatto che, contrariamente alle norme relative al patto di stabilità per il 2005, l'anno base di riferimento è uno solo (il 2004) anziché una media triennale. Come è noto, l'evoluzione delle spese d'investimento è assai diversa da quella delle spese correnti, in quanto evidenzia una dinamica repentina e oscillante nel tempo, non facilmente prevedibile né governabile.

I motivi di questi andamenti erratici dipendono da una molteplicità di fattori che possono riguardare vari aspetti dell'iter necessario alla realizzazione delle opere pubbliche. Stabilire quindi che il limite del 2006 avvenga sulla base del confronto con un unico anno base, rischia di favorire o penalizzare gli enti per quanto casualmente hanno realizzato nel 2004. Una seconda osservazione riguarda il contenimento della spesa in conto capitale dal

punto di vista della gestione di cassa. Anche in questo caso occorre mantenere i pagamenti totali all'interno della crescita dell'8,1% rispetto al 2004.

Al contrario dell'andamento dei pagamenti della spesa corrente che risultano essere ben scadenzati sulla base dei contratti stipulati, l'evoluzione dei pagamenti della spesa in conto capitale è molto più aleatoria e collegata alla presentazione dello stato di attuazione progressivo dei lavori. Oggettivamente, risulta estremamente complicato modulare i pagamenti dei lavori già realizzati su opere appaltate e per le quali sono stati ottenuti i finanziamenti. Appare molto complicato trovare strumenti di contenimento dei pagamenti delle spese in conto capitale in quanto le decisioni di realizzazione delle opere pubbliche sono spesso già state assunte in anni precedenti. La fase del pagamento risulta l'atto conclusivo di iniziative già intraprese. Una possibilità pur limitata è quella di concordare con le ditte appaltatrici eventuali posticipi di pagamenti.



Le esclusioni delle spese in conto capitale

Il complesso delle spese in conto capitale (di cui ai cc. 139 e 141 della Legge finanziaria 2001) è calcolato, sia per la gestione di competenza (impegni) che per quella di cassa (pagamenti in conto competenza e in conto residui), al netto di:

Spese per trasferimenti in conto capitale destinati alle amministrazioni pubbliche individuate in applicazione dell'art. 1, c. 5 della Legge Finanziaria 2005	Titolo II, Int. 07 (voci e c. 02, 03, 04, 05, 06, 15)
Spese derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o derivate da parte delle Regioni ed esercitate dagli Enti locali a decorrere dall'1 gennaio 2005, nei limiti derivanti dai corrispondenti trasferimenti attribuiti dalla Regione	
Spese derivanti da concessioni di crediti	Titolo II, Intervento 10
Spese per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza nonché quelle sostenute dai Comuni per il completamento dell'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazioni di stato di emergenza	
Spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'Ue, ivi comprese corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2006)	Titolo II, Interventi vari

Ovviamente è una soluzione solo temporanea che ha l'obiettivo di dilazionare i pagamenti facendoli ricadere formalmente in esercizi finanziari futuri. Anche per le spese in conto capitale il legislatore ha previsto alcune voci da escludere ai fini del calcolo dei limiti.

Oltre a escludere alcune voci di spesa in conto capitale, la Finanziaria 2006 ha introdotto anche la possibilità per gli enti di superare i limiti prefissati per le spese in c/capitale. Tali possibilità appaiono comunque di difficile realizzazione, nel corso del 2006. In conclusione si conferma che le norme previste per le spese in conto capitale si caratterizzano per un trattamento più favorevole rispetto a quelle poste sulla spesa corrente anche in considerazione della loro funzione di supporto al ciclo economico.

IL MONITORAGGIO

Il legislatore ha confermato anche per il 2006 il sistema di monitoraggio e di controlli già introdotto per l'esercizio finanziario 2005. Per il monitoraggio, è prevista una programmazione degli obiettivi annuali e di quelli trimestrali cu-

mulati, con riferimento alla sola gestione di cassa. Le verifiche infrannuali sono trimestrali per le province e i comuni, mentre sono semestrali per le comunità montane. Il monitoraggio riguarda sia le spese correnti che quelle in conto capitale, conteggiate separatamente.

Al collegio dei revisori spetta il compito di valutare la coerenza degli obiettivi trimestrali o semestrali con quelli annuali e di controllare il rispetto di tali obiettivi infrannuali segnalando all'ente e alla Ragioneria generale dello Stato eventuali scostamenti. Il mancato raggiungimento dell'obiettivo infrannuale comporta l'impegno a ridurre nel periodo successivo i pagamenti, in modo tale da riallinearsi con la previsione annuale.

Per quanto attiene ai controlli sul rispetto degli obiettivi posti ai fini del patto di stabilità è possibile individuare due diversi organi. Da un lato, il collegio dei revisori dei conti e, dall'altro lato, la sezione di controllo della Corte dei conti. Il collegio dei revisori risulta ulteriormente coinvolto, con la legge Finanziaria per il 2006, in control-

lo dei vincoli posti dal patto di stabilità interno, anche tramite un raccordo più intenso con la Corte dei conti.

La Finanziaria 2006 ha previsto un ruolo maggiore della Corte dei conti, abilitandola a richiedere ai revisori una relazione, sul bilancio di previsione e sul rendiconto, che contenga espliciti riferimenti alla verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità.

La Corte, qualora accerti il mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità, adotta specifica pronuncia e vigila sull'adozione, da parte dell'ente locale, delle necessarie misure correttive da intraprendere. Vigila inoltre sul rispetto dei vincoli e delle limitazioni poste a carico dell'ente, in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità.

I controlli, comunque, non possono avere effetti in termini di bilancio preventivo, in quanto le verifiche del rispetto dei limiti sono poste sulla gestione del bilancio, ovvero sugli impegni e sui pagamenti effettivamente sostenuti dall'ente, e non sugli stanziamenti di previsione.

