

## LA NASCITA DEL PATTO DI STABILITA' E CRESCITA

Da alcuni anni il "Patto di stabilità interno", introdotto nel 1999, conseguenza diretta del "Patto di stabilità e crescita", applicato nell'ambito dei paesi dell'Unione Europea, costituisce uno dei più importanti e complessi vincoli con cui il bilancio degli Enti locali si deve confrontare.

Dal 2005 fino ad arrivare al fiscal compact sono state apportate parziali modifiche, al Patto di stabilità e crescita.

## DAL PATTO DI STABILITA' E CRESCITA AL PATTO DI STABILITA' INTERNO

Per raggiungere gli obiettivi previsti nei programmi di stabilità gli Stati membri dell'Unione hanno coinvolto gli altri livelli di governo esistenti nei rispettivi paesi, attraverso strumenti che permettessero un maggior controllo della situazione finanziaria delle amministrazioni locali le quali pur non essendo chiamate in causa dal Patto di stabilità e crescita contribuiscono comunque all'equilibrio complessivo richiesto per le amministrazioni pubbliche .

In Italia, a partire dal 1999, lo Stato ha previsto che le Regioni e gli Enti locali partecipassero al conseguimento dell'obiettivo europeo , assegnando specifici obiettivi attraverso il "Patto di stabilità interno".

Al riguardo la Corte Costituzionale con sentenza n. 169/2007 ha definito "consolidato" l'orientamento per il quale il legislatore statale, con una "disciplina di principio" può legittimamente "imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, vincoli alle politiche di bilancio, anche se si traducono , inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti" (a riguardo si vedano anche le sentenze Corte Cost. n. 417/2005, n. 36/2004. n. 376/2003 e n. 4/2004).

L'approvazione della legge costituzionale 1/2012 di attuazione del trattato europeo, conosciuto come Fiscal Compact, ribadisce detta posizione riportando all'interno del nuovo dettato costituzionale dell'articolo 97 che al primo comma recita " Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico".

Il patto di stabilità interno definisce i vincoli di bilancio ai quali sono sottoposti Regioni e Enti locali al fine di raggiungere gli obiettivi finanziari stabiliti dal patto di stabilità e crescita che l'Italia si è obbligata a rispettare con la UE (deficit sotto al 3% del Pil, debito pubblico convergente al 60% del Pil).

Nel patto di stabilità interno (saldo tra entrate e spese finali) vengono calcolati anche gli investimenti in conto capitale effettuati dagli enti locali. Elemento che negli ultimi anni ha prodotto una frenata della spesa per la realizzazione di infrastrutture.

## 1. LA NORMATIVA DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO PER L' ANNO 2014.

La Legge di Stabilità 2014, legge n. 147 del 27 Dicembre 2013, che ha modificato la normativa prevista dagli articoli 30,31 e 32 della Legge n. 183 del 12 Novembre 2011, e la Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 6 del 18 Febbraio 2014, concernente "il Patto di Stabilità Interno per l'anno 2014 per le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti", hanno definito le disposizioni in materia di Patto di Stabilità Interno per gli anni 2014-2016.

La normativa sul Patto di Stabilità Interno 2014 conferma sia il criterio della competenza mista, già visto per le regole del Patto di Stabilità degli anni passati consistente nella somma algebrica fra gestione della competenza (accertamenti ed impegni di parte corrente) e gestione di cassa (incassi e pagamenti in conto capitale), sia le modalità di calcolo dell'obiettivo programmatico, applicando alla spesa media del triennio 2009-2011 una percentuale unica predefinita, non essendo più previste dall'anno 2013 le diverse classi di appartenenza dei Comuni quali enti virtuosi e non.

Ogni Ente deve conseguire un saldo calcolato in termini di competenza mista, non inferiore al valore determinato dall'applicazione della percentuale prevista, diminuito dell'importo pari alla riduzione dei trasferimenti erariali, di cui all'articolo 14 comma 2 del D.L. 78/2010. Il risultato finale costituisce l'obiettivo programmatico 2014.

Come per gli anni scorsi, dal saldo finanziario valido ai fini della verifica del rispetto del Patto di sono escluse alcune fattispecie di entrate e di spese (calamità naturali, grandi eventi, risorse provenienti dall'U.E., risorse connesse alla dichiarazione di grande evento, risorse relative al Piano generale di censimento, risorse attinenti al sisma del 20 e 29 Maggio 2012 provenienti dalle contabilità speciali delle Regioni, entrate correnti relative al corrispettivo del gettito IMU sugli immobili di proprietà comunale).

Vengono, inoltre, previste ulteriori esclusioni specificatamente per l'esercizio 2014:

- a) risorse per interventi relativi al progetto approvato dal Cipe con Deliberazione n. 57 del 2011;
- b) pagamenti di debiti in conto capitale per un importo complessivo pari a 500 milioni di euro derivanti da debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 Dicembre 2012;
- c) pagamenti in conto capitale per un importo complessivo pari a 1.000 milioni di euro, da effettuarsi nel primo semestre 2014 dandone evidenza mediante il monitoraggio del saldo finanziario;

La normativa sopra richiamata della Legge di Stabilità 2014 (Legge n.147 del 2013) conferma alcuni provvedimenti finalizzati ad alleggerire la gestione del saldo finanziario del Patto di Stabilità Interno attraverso la cessione di appositi spazi finanziari:

- A) il "Patto Regionalizzato" verticale ed orizzontale, di cui ai commi da 138 a 142 dell'articolo 1 della Legge n. 220/2010 (art. 1, comma 433, lettera c) della Legge di stabilità 2013) dando la possibilità alle Regioni di intervenire a favore degli enti locali del proprio territorio autorizzando gli Enti a peggiorare il loro saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale a fronte del miglioramento di pari importo dell'obiettivo programmatico della Regione stessa in termini di cassa o di competenza (c.d. Patto Regionale verticale), rimodulando gli obiettivi posti dal legislatore nazionale per gli Enti locali del proprio territorio in relazione alle diverse situazioni finanziarie esistenti, fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato per gli stessi Enti (c.d. Patto Regionale orizzontale).
- B) Il "Patto Regionale incentivato", di cui all'articolo 1 commi da 122 a 126 della Legge n. 228 del 2012 (come modificato dall'articolo 1-bis del Decreto legge n. 35/2013), meccanismo consistente nella cessione da parte delle Regioni agli enti locali del territorio regionale di spazi finanziari da destinare ai pagamenti a valere sui residui passivi in conto

capitale a favore dei creditori, a fronte dell'erogazione di un contributo da parte dello Stato alle Regioni per un importo complessivo di 1.272.006.281 euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014.

- C) Il "Patto Nazionale orizzontale", di cui all'articolo 4-ter del D.L. 2 Marzo 2012 n.16, in cui i Comuni possono cedere o acquisire spazi finanziari in base al differenziale che prevedono di conseguire rispetto all'obiettivo del Patto di Stabilità Interno assegnato, fermo restando l'obiettivo determinato per tutto il comparto comunale.

Altre novità legate alla metodologia di calcolo degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno 2014 consistono:

- 1) Nell'introduzione di una clausola di salvaguardia per i Comuni che per il solo anno 2014, prevede che l'obiettivo di saldo finanziario sia rideterminato, fermo restando l'obiettivo complessivo di comparto, con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in modo da garantire che per nessun Comune si realizzi un peggioramento superiore al 15 per cento rispetto all'obiettivo di saldo finanziario calcolato sulla spesa corrente media 2007-2009 con le modalità previste dalla normativa previgente;
- 2) Nella riduzione degli obiettivi degli Enti che gestiscono in quanto capofila funzioni e servizi in forma associata, mediante il corrispondente aumento degli obiettivi dei Comuni associati non capofila al fine di neutralizzare gli effetti negativi sulla determinazione degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno connessi alla gestione di funzioni e servizi in forma associata.

L'obiettivo del saldo finanziario in termini di competenza mista per l'esercizio 2014 viene determinato:

- 1) Calcolando la media degli impegni delle spese correnti per il triennio 2009 – 2011 ;
- 2) Applicando delle percentuali alla spesa media corrente dalle quali deriva il saldo obiettivo per il triennio 2014-2016. La percentuale per il 2014 è pari al 15,07 % ;
- 3) Applicando al saldo obiettivo la riduzione dei trasferimenti erariali per il triennio 2014-2016, ai sensi dell'art. 14 comma 2 del D.L. 78/2010 così da determinare il saldo obiettivo netto ;
- 4) Applicando al saldo obiettivo determinato un' apposita clausola di salvaguardia in modo da garantire che per nessun Comune si realizzi un peggioramento superiore al 15% rispetto all'obiettivo di saldo finanziario calcolato sulla spesa corrente media 2007-2009 con le modalità previste dalla normativa previgente;
- 5) Applicando al saldo obiettivo finale le eventuali variazioni scaturenti dal Patto regionalizzato e dal Patto nazionale, consistenti nel peggioramento del saldo attraverso maggiori spazi autorizzati dalla Regione o dallo Stato per i pagamenti in conto capitale (patto verticale) o attraverso una rimodulazione degli obiettivi dei singoli Enti locali, gli Enti che hanno spazi finanziari liberi cedono quote agli Enti in difficoltà, con un meccanismo a somma zero per ogni realtà territoriale (patto orizzontale);
- 6) Applicando apposita variazione in riduzione dell'obiettivo per gestioni associate dei servizi sovra- comunali;
- 7) Il saldo obiettivo così determinato costituisce l'obiettivo programmatico per l'anno 2014 .

Relativamente al calcolo del saldo in termini di competenza mista per l'esercizio 2014 occorre considerare le seguenti puntualizzazioni contenute nella Legge n. 183 del 12 Novembre 2011 articoli 30, 31 e 32 ( così come modificati dalla Legge 27 Dicembre 2013 n.147) , nella Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 6 del 18 Febbraio 2014 e nel Decreto n. 59729 del 15 Luglio 2014 del Ministero dell'Economia e delle Finanze concernente il monitoraggio semestrale del Patto di Stabilità Interno 2014 per Province e Comuni.

- Nel calcolo del saldo finanziario di competenza mista 2014 vengono escluse insieme alle correlative spese le entrate correnti ed in conto capitale provenienti dallo Stato, trasferite anche per il tramite delle Regioni, destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 31 comma 7 Legge n. 183/2011);
- Nel calcolo del saldo finanziario vengono escluse insieme alle correlative spese le entrate correnti ed in conto capitale provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di "grande evento" prevista dall'articolo 5-bis , comma 5, del Decreto Legge n.343/2001 (art. 31 comma 9 Legge n.183/2011);
- Ai fini della determinazione del saldo finanziario sono escluse le entrate correnti ed in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (intendendo tali anche quelle provenienti per il tramite delle Regioni) e le spese ad esse connesse (art. 31 comma 10 della Legge n.183/2011);
- Nel calcolo del saldo finanziario vengono esclusi ai sensi del comma 9-bis dell'art.31 della Legge n.183/2011, introdotto dal comma 535 dell'articolo 1 della Legge di Stabilità 2014, i pagamenti in conto capitale sostenuti nel primo semestre 2014 dalle Province e dai Comuni nel limite di 1.000 milioni di euro riservati ai Comuni e 150 milioni di euro alle Province, un'ulteriore quota , pari a 10 milioni di euro, è destinata a garantire spazi finanziari ai Comuni della provincia di Olbia colpiti dagli eventi alluvionali del Novembre 2013;
- Ai fini della determinazione del saldo finanziario vengono escluse insieme alle correlative spese le entrate correnti provenienti dall'ISTAT connesse alla progettazione ed esecuzione dei censimenti (ar. 31 comma 12 della Legge n. 183/2011);
- Nel calcolo del saldo finanziario vengono detratte le spese sostenute in conto capitale per gli interventi di edilizia scolastica ( comma 14-ter dell'articolo 31 della Legge n.183/2011);
- Ai fini della determinazione del saldo rilevante ai fini della verifica del Patto di Stabilità 2014 vengono esclusi i corrispettivi del gettito IMU sugli immobili di proprietà comunale (comma 3 dell' articolo 10-quater del D.L. N.35/2013 ;
- Il comma 546 dell'articolo 1 della Legge n.147/2013 ha previsto per gli enti locali l'esclusione dal saldo finanziario dei pagamenti sostenuti nell'esercizio 2014, per un importo complessivo di 500 milioni di euro , per estinguere:

- a) i debiti di parte capitale certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 Dicembre 2012;
- b) i debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine;
- c) i debiti in conto capitale riconosciuti alla data del 31 Dicembre 2012 ovvero che entro la suddetta data presentavano i requisiti per il riconoscimento di legittimità, ai sensi dell'art. 194 T.U. 267/00.

Anche per l'esercizio 2014 continua ad essere applicato il principio secondo cui il bilancio di previsione degli Enti soggetti al Patto venga redatto in coerenza con l'obiettivo programmatico. Pertanto, l'Ente allega al bilancio di previsione un prospetto contenente, per le entrate e le spese correnti, le previsioni di competenza, e per le entrate e le spese in conto capitale, le stime di cassa, al netto delle riscossioni e delle concessioni di crediti, degli aggregati rilevanti ai fini del Patto di Stabilità (art. 31 comma 18 Legge n.183/2011).

Nel caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo programmatico di competenza mista per l'anno 2014 vengono applicate a decorrere dall'esercizio successivo a carico dell'Ente inadempiente le seguenti sanzioni, definite dall'art. 31 comma 26 della Legge n. 183/2011, come sostituito dall'art. 1 comma 439 della Legge n. 228/2012:

1. Riduzione del Fondo di Solidarietà Comunale e del Fondo Sperimentale di Riequilibrio in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato;
2. Divieto di impegnare le spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
3. Divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti ;
4. Divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi forma di contratto;
5. Riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori di cui all'articolo 82 del D.Lgs. n. 267/00 e successive modificazioni, che vengono rideterminati con una riduzione del 30% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 Giugno 2010.

## **2. L' OBIETTIVO PROGRAMMATICO PER L'ANNO 2014.**

### **STRALCIO RELAZIONE DEL RESPONSABILE SERVIZIO FINANZIARIO DI UN COMUNE**

#### **- MODALITA' DI CALCOLO E DETERMINAZIONE DELL'OBIETTIVO FINALE**

A) Visto che il Comune ha sostenuto nel triennio 2009-2011 una spesa corrente media in termini di competenza (impegni) pari ad € 24.797.000,00 e considerata l'applicazione alla suddetta spesa della percentuale nella misura del 15,07%, si ha un saldo obiettivo pari ad € 3.737.000,00;

B) Vista la riduzione dei trasferimenti erariali , che per l'anno 2014 per il Comune risulta pari ad € 1.076.000,00 , ai sensi dell'articolo 14 comma 2 del D.L. 78/2010 , e la conseguente determinazione del saldo obiettivo al netto dei trasferimenti, il quale diviene pari ad € 2.661.000,00;

C) Vista l'applicazione della clausola di salvaguardia nella determinazione del saldo obiettivo, ai sensi del comma 2-quinquies dell'articolo 31 L.183/2011, con la quale l'obiettivo viene rideterminato in € 2.742.000,00, scaturente dall'applicazione della percentuale del 15% alla spesa media triennio 2007-2009 di € 25.437.000,00 e ridotta della riduzione dei trasferimenti ;

D) Visto il "Patto Regionale Verticale Incentivato" che consente una riduzione dell'obiettivo ai sensi dei commi 122 e seguenti art. 1 della Legge n.228/2012 per l'importo di € 632.000,00;

E) Visto il "Patto Regionale Verticale" che consente un'ulteriore riduzione dell'obiettivo programmatico ai sensi del comma 138 art. 1 della Legge n. 220/2010 per l'importo di € 603.000,00 (suddiviso nell'acconto di € 45.000,00 riconosciuto dalla Regione dell'Umbria nel Marzo 2014 e nel saldo di € 558.000,00 riconosciuto dalla Regione dell'Umbria nel mese di Ottobre 2014 ai sensi dell'art. 1 c. 140 della Legge n. 220/2010) ;

F) Vista la rimodulazione dell'obiettivo programmatico poichè il Comune quale Ente capofila delle gestioni associate del servizio turistico e dei servizi socio-assistenziali ha sostenuto nel triennio 2009-2011 quote di spese anche per conto degli altri Comuni, con la quale ha ottenuto secondo le indicazioni di cui alla normativa introdotta dall'articolo 1 comma 534 lettera d) della Legge di Stabilità 2014 una riduzione da applicare all'obiettivo pari ad € 85.000,00 , equivalente alla quota di spesa facente capo agli altri Comuni associati, rimodulazione approvata all'unanimità con specifico accordo dal Comune capofila e dagli altri Comuni associati in data 13/03/2014 ed approvata, altresì, dalla Giunta Municipale con Deliberazione n. 93 del 10 Aprile 2014;

G) Ne consegue che l'obiettivo programmatico del Comune del Patto di Stabilità Interno per l'anno 2014 è pari ad **€ 1.422.000,00.**

### **3. IL MONITORAGGIO DELL'OBIETTIVO PROGRAMMATICO DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO PER L'ANNO 2014.**

Anche per l'anno 2014 , come per l'esercizio 2013, viene previsto il monitoraggio semestrale dell'obiettivo programmatico del Patto di Stabilità con la trasmissione delle informazioni via web alla Ragioneria Generale dello Stato (art. 31 comma 19 della Legge n.183/2011).

Tuttavia nonostante la cadenza semestrale del monitoraggio prevista dalla norma , di seguito viene riportato, per un'analisi più dettagliata, l'andamento del saldo finanziario di competenza mista del Comune rispettivamente al 30/06/2014 ed al 31/10/2014:

#### **Monitoraggio saldo finanziario di competenza mista al 30/06/2014:**

- OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE:	€ 1.422.000,00
- SALDO FINANZIARIO AL 30/06/2014	€ -535.000,00
- <b>DIFFERENZA NEGATIVA (OBIETTIVO NON RAGGIUNTO)</b>	<b>€ -1.957.000,00</b>

#### **Monitoraggio saldo finanziario di competenza mista al 31/10/2014:**

- OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE:	€ 1.422.000,00
- SALDO FINANZIARIO AL 31/10/2014	€ -583.000,00
- <b>DIFFERENZA NEGATIVA (OBIETTIVO NON RAGGIUNTO)</b>	<b>€ -2.005.000,00</b>

#### 4. PREVISIONI DEL SALDO FINANZIARIO DI COMPETENZA MISTA AL 31/12/2014-

A seguito dell'attività gestionale che sarà portata avanti nel corso dell'ultima parte dell'anno si prevede che il saldo finanziario di competenza mista al 31/12/2014 sarà quello riportato nella tabella seguente con delle opportune considerazioni:

<b>Obiettivo programmatico annuale :</b>	<b>€ 1.422.000,00</b>
<b>Saldo finanziario previsto al 31/12/2014 :</b>	<b>€ 1.432.000,00</b>
<b>DIFFERENZA POSITIVA (OBIETTIVO RAGGIUNTO)</b>	<b>€ 10.000,00</b>

A riguardo si evidenzia, tuttavia, che per conseguire il risultato stimato del saldo di competenza mista al termine dell'esercizio 2014, pari ad € ad €. 1.422.000,00, tenuto conto dell'ultimo monitoraggio al 31/10/2014 da cui emerge un saldo finanziario pari ad € -583.000,00, che nella definizione di saldo di competenza mista deriva dalla somma algebrica del saldo corrente ( € 2.206.000,00 ) + saldo conto capitale( - € 2.789.000,00), occorrerà un'attento e costante monitoraggio sia degli accertamenti e degli impegni di parte corrente sia delle riscossioni e pagamenti previsti nella parte in conto capitale.

Posto che gli accertamenti delle entrate correnti e gli impegni delle spese correnti dovranno essere adeguati per l'ultima parte dell'esercizio 2014, per il rispetto dell'obiettivo programmatico 2014 occorrerà necessariamente conseguire incassi al Titolo 4° dell'entrata rivenienti in particolar modo dal trasferimento di contributi regionali, specificatamente dal "Contributo Regionale per lavori .....". Tali incassi quantificati in circa € 4.000.000,00 consentirebbero la copertura del disavanzo accertato al 31/10/2014 pari ad € 2.005.000,00 ed il pagamento di ulteriori spese previste nella parte in conto capitale.