

## Patto di stabilita' interno e politica di bilancio

**Autore:** Carpita Stefano

**In:** Diritto amministrativo

1.

### INTRODUZIONE

Il Governatore della Banca d'Italia nel suo recente intervento nella conferenza stampa effettuata al termine dell'Ecofin ha affermato che "l'obiettivo deve essere la diminuzione della spesa primaria corrente, per poi procedere alla dimensione del carico fiscale". Questo orientamento prende spunto dal fatto che nonostante il buon andamento delle entrate fiscali e al "declino della spesa in conto capitale" la "spesa di parte corrente è al massimo storico". Da questo suo intervento si deduce come il Governatore abbia voluto ribadire il concetto che solo portando avanti interventi strutturali sulla finanza pubblica è possibile avere risultati duraturi sui quali fare affidamento per effettuare politiche di bilancio che realmente vadano ad incidere positivamente sull'andamento economico del Paese. L'intervento del Governatore prende spunto anche dal fatto che sono ben altre le priorità economico/finanziarie del Paese e non "pensare a come utilizzare le risorse del Tesoretto"

Questo monito del Governatore è di fondamentale importanza infatti l'obiettivo è quello di ricondurre l'attenzione su problematiche che necessitano interventi di natura strutturale e non su situazioni contingenti (vedi destinazione d'uso del Tesoretto) che poco hanno a che fare con la politica di risanamento dei conti pubblici.

Lo spunto che nasce da questa presa di posizione (altamente condivisibile) del Governatore è quello di fare un parallelo con quella che è stata l'evoluzione normativa a livello locale in merito agli obblighi finanziari degli enti locali che si sono succeduti negli anni con le variegate versioni del Patto di Stabilità Interno (PSI)[1] e che hanno rappresentato tutto fuorché un esempio di coerenza in merito alla compartecipazione degli ee.ll. al raggiungimento degli obiettivi finanziari dello Stato rispetto all'U.E.

Non bisogna dimenticare infatti che il P.S.I. nasce proprio come strumento di compartecipazione della finanza locale al raggiungimento degli obiettivi legati ai quattro criteri di convergenza definiti dal Trattato di Maastricht[2] ovvero:

Stabilità dei prezzi ovvero dimostrare che nell'anno precedente l'ingresso nell'euro, l'inflazione non fosse stata superiore a quella media dei tre Paesi con i risultati migliori aumentata dell'1,5%;

Stabilità dei tassi di interesse: occorre che nell'anno precedente l'esame, il tasso nominale sui titoli di stato a lungo termine, non superasse di oltre due punti percentuali, l'analogo tasso medio dei tre stati con i migliori risultati in termine di inflazione;

Stabilità dei cambi: non si è provveduto ad effettuare svalutazioni rispetto all'intervallo di fluttuazione previsto dallo SME;

- Stabilità della finanza pubblica: veniva fissato i seguenti parametri di riferimento da rispettare: rapporto fra disavanzo pubblico e PIL non superiore al 3% mentre il rapporto debito/PIL non doveva essere superiore al 60%.[3]

A tal fine la legge che ha introdotto[4] il P.S.I. definisce i seguenti obiettivi direttamente consequenziali ai parametri di Maastricht ovvero:

1)

la riduzione progressiva del finanziamento in disavanzo delle spese finali(obiettivo primario);

2)

il contenimento del rapporto tra l'ammontare di debito a carico di ciascun ente ed il prodotto interno lordo(obiettivo derivato).

La compartecipazione degli ee.ll. al raggiungimento degli obiettivi di stabilità e di crescita sopra riportati può essere sicuramente d'aiuto se le regole alle quali questi ultimi devono e dovranno attenersi non debbano necessariamente mutare in continuazione. Ovvero, è chiaro che gli obiettivi economici nella loro entità mutano nel tempo ma la strutturalità degli stessi comporta la perseveranza nell'attuazione di politiche di bilancio sia a livello statale e di conseguenza a livello locale che vadano di "pari passo" per il raggiungimento di obiettivi comuni. Nell'evoluzione normativa del P.S.I. non sembra che si sia andati verso questa direzione.

Il nostro legislatore , ha dato prove istrioniche con frequenti cambiamenti della normativa riguardante il P.S.I. facendo percepire a chi doveva rispettarlo una scarsa cognizione della strada che si necessitava percorrere per raggiungere gli obiettivi definiti dal Trattato di Maastricht.

2.

## **EVOLUZIONE NORMATIVA DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO[5]**

A sostegno della tesi della asistematicità dei provvedimenti relativi al P.S.I. senza che ci sia il bisogno altresì di andare a considerare nei particolari quali sono stati gli obblighi[6] che gli ee.ll. hanno dovuto adempiere dall'introduzione del P.S.I., a oggi è possibile individuare due macrocategorie di incongruenze relative alle variazioni normative che hanno riguardato il P.S.I.

- SOGGETTI COINVOLTI
- MODALITA' DI CALCOLO

1. I soggetti coinvolti nell'ottemperamento degli obblighi che fanno riferimento al P.S.I. fin dalla sua introduzione hanno avuto molteplici cambiamenti sia per quanto riguarda le loro caratteristiche sia per la dimensione demografica degli stessi:

- ANNO 1999

NORMA DI RIFERIMENTO

Art. 28 Legge 448/98 (finanziaria per l'anno 1999)

TIPOLOGIA DI ENTE

Comuni, Province e Regioni a Statuto Ordinario

DIMENSIONE DEMOGRAFICA DEI SOGGETTI COINVOLTI

Nessuna limitazione

- ANNO 2000

NORMA DI RIFERIMENTO

Art. 53 della Legge 388/2000 (finanziaria per l'anno 2001)

TIPOLOGIA DI ENTE

Comuni, Province e Regioni a Statuto Ordinario

## DIMENSIONE DEMOGRAFICA DEI SOGGETTI COINVOLTI

Vengono esclusi i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti

- ANNO 2005[7]

## NORMADI RIFERIMENTO

Art. 1 cc. 21 e 41 della L. 311/2004 (finanziaria per l'anno 2005)

## TIPOLOGIA DI ENTE

Comunità Montane, Comunità Isolane (parchi), Unioni di Comuni, Comuni, Province e Regioni a Statuto Ordinario

## DIMENSIONE DEMOGRAFICA

Vengono esclusi i Comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti e vengono introdotte le Comunità Montane, le Comunità Isolane e le Unioni di Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti

- ANNO 2007

## NORMA DI RIFERIMENTO

Art. 1 cc. 676 e 702 L. 296/2006 (finanziaria per l'anno 2007)

## TIPOLOGIA DI ENTE

Comuni, Province e Regioni a Statuto Ordinario

## DIMENSIONE DEMOGRAFICA

Vengono esclusi i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti

Le modifiche sopra riportate hanno comportato l'allargamento e il restringimento delle maglie dei soggetti coinvolti con l'effetto di rimodulare la base di calcolo sulla quale lo Stato poteva fare affidamento per la determinazione del grado di compartecipazione degli ee.ll. nel rispetto dei parametri di Maastricht. Già da questi cambiamenti, non uniformi nel tempo, si nota già una sostanziale incoerenza del legislatore che si ravvede non solo nelle diverse caratteristiche demografiche dei soggetti coinvolti, ma anche nelle tipologie di soggetti. Si passa infatti dai comuni, province e regioni a statuto ordinario al coinvolgimento addizionale di comunità montane, unioni di comuni e le comunità isolate (Parchi degli arcipelaghi). Fra l'altro è da notare che le variazioni che si sono succedute nel tempo non sono andate in un'unica direzione infatti si è passati da un'iniziale contrazione dei soggetti coinvolti (dalla finanziaria 1999 alla finanziaria 2001) ad una successiva estensione degli stessi (finanziaria 2005) fino ad arrivare alla versione attuale che riprende la versione della finanziaria 2001.

2.

Prova di maggiore incoerenza da parte del legislatore si ha sulle regole contabili del P.S.I. Per meglio capire il problema è importante citare quanto riportato dall'allora sottosegretario al Tesoro Piero Giarda[8] che ben evidenzia quali sono gli obiettivi del P.S.I. e gli assi sui quali lo stesso si muove e cioè:

Compartecipazione degli ee.ll. al miglioramento dei saldi di finanza pubblica ed in particolare, come previsto dall'art. 28 comma 1 della legge 448/98 il miglioramento del disavanzo finanziario inteso "come differenza tra il totale delle entrate proprie (al netto dei proventi della cessione di attività finanziarie) e le spese correnti al netto degli interessi."

Compartecipazione degli ee.ll. alla riduzione del rapporto debito/PIL tramite il rimborso anticipato dei mutui contratti con la cassa dd.pp.

L'importanza di effettuare interventi strutturali nel campo della finanza pubblica è ben individuabile nei due assi di intervento sopraccitati che vanno di pari passo sia con gli obiettivi del Trattato di Maastricht ma anche con quanto sostenuto dal Governatore della Banca d'Italia[9].

Per quanto riguarda invece il P.S.I. non si è andati in questa direzione o meglio la strada verso una responsabilizzazione degli ee.ll. nella politica finanziaria del paese ha denotato una serie di incongruenze che talvolta hanno dato la sensazione di una non tanto chiara visione degli obiettivi da raggiungere sia per quanto riguarda la loro individuazione sia per quanto concerne le modalità di raggiungimento.

Ma cerchiamo di analizzare quelle che sono state le modalità di calcolo dei saldi finanziari che si sono succedute negli anni:

NORMA DI RIFERIMENTO (P.S.I. per l'anno 1999)

Art. 28 L. 448/1998; Circolare  
Ministero del tesoro  
del 12/3/1999 n° 11, Circolare del Ministero del Tesoro del 26/3/99 n°1:

SISTEMA DI CALCOLO[10]:

**Dai primi 4 titoli dell'entrata vengono esclusi:**

.

I trasferimenti di parte corrente dallo Stato di cui al tit. 2 cat. 1

.

I trasferimenti in conto capitale  
dallo Stato di cui al titolo 4 cat. 2

I proventi dalla vendita delle attività finanziarie (titoli) di cui al tit. 4 cat. 1

Riscossione crediti di cui al Tit. 4 cat. 6

**Dal titolo 1 della spesa vengono esclusi:**

- Interessi passivi

NORMA DI RIFERIMENTO (P.S.I. per l'anno 2000)

Art. 30 della L. 488/99 (Legge finanziaria 2000); Circolare del Ministero del Tesoro n° 4 del 4/2/2000;  
Decreto del ministero del Tesoro dell'1/8/2000;

## SISTEMA DI CALCOLO

### **Dai primi 4 titoli dell'entrata vengono esclusi:**

- Trasferimenti correnti da Stato
- Trasferimenti correnti dalla UE
- Trasferim.corr. dagli altri enti partecipanti al patto
- Proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari
- Trasferimenti in conto capitale dallo Stato
- Trasferimenti in conto capitale dalla U.E.
- Trasferim. in c/ cap.le dagli altri enti partecipanti al patto
- Riscossione di crediti
- Entrate con carattere di eccezionalità

#### **Dal titolo 1 della spesa vengono esclusi:**

- Interessi passivi
- Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di
- destinazione da Stato, da UE e da enti partecipanti al patto
- Spese con carattere di eccezionalità

#### **NORMA DI RIFERIMENTO (P.S.I. per l'anno 2001)**

Art. 53 della Legge 388/2000 (legge finanziaria 2001); Decreto del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica del 29 gennaio 2001 concernente i tempi e le modalità tecniche della certificazione in attuazione del comma 7, dell'articolo 30 della legge n. 488 del 1999 Circolare del Ministero del tesoro n° 6 del 6/2/2001;

#### **SISTEMA DI CALCOLO**

Viene ripresa la modalità di calcolo prevista nella versione di cui alla legge 448/98 con il solo cambiamento del limite percentuale di incremento del disavanzo rispetto a quello calcolato per l'anno 1999[11]

#### **NORMA DI RIFERIMENTO (P.S.I. per l'anno 2002)**

Art. 24 della legge 448/2001 (legge finanziaria 2002); Decreto legge 13/2002 convertito in legge n°

75/2002; **Decreto Ministeriale del 30 aprile 2002**; Circolare del ministero dell'Economia n° 11 del 26/2/2002; Circolare del Ministero dell'interno n°1 del 4/3/002; Circolare del Ministero dell'Economia n° 18 del 17/4/2002

#### SISTEMA DI CALCOLO

Viene introdotto un nuovo vincolo specifico per le spese correnti che non devono superare quelle previste per l'anno 2000 per una percentuale non superiore al 6%<sup>[12]</sup> e questo sia in termini di competenza che di cassa.

Quindi gli ee.ll. nella finanziaria per l'anno 2002 vengono sottoposti ad un doppio monitoraggio uno di tipo generale come da versioni passate della legge finanziaria ed uno particolare legato al contenimento della spesa corrente.<sup>[13]</sup>

#### NORMA DI RIFERIMENTO (P.S.I. per l'anno 2003)

Art. 28 L. 289/2002 (Legge finanziaria 2003); **Decreto Ministeriale del 24 giugno 2003**; **Circolare n. 7 del 4 febbraio 2003**;

#### SISTEMA DI CALCOLO

La novità maggiore riguarda la determinazione del saldo programmatico per l'anno 2005. Infatti gli ee.ll. nella sua determinazione dovranno computare anche le spese per investimento che come vedremo saranno la novità più grande per gli anni successivi;

#### NORMA DI RIFERIMENTO (P.S.I. per l'anno 2004)

legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004).

**Decreto Ministeriale del 31 marzo 2004**; **Circolare n. 5 del 3 febbraio 2004**

## **SISTEMA DI CALCOLO**

Non si fa più cenno della determinazione del saldo programmatico con l'inclusione delle spese in conto capitale[14]

NORMA DI RIFERIMENTO (P.S.I. per l'anno 2005)

Art. 1, commi da 21 a 41 della L. 30/12/2004 n° 311 (legge finanziaria 2005).

Decreto Ministeriale 26 gennaio 2005

Circolare n° 4 del 8/2/2005

Decreto Ministeriale del 28 giugno 2005

## **SISTEMA DI CALCOLO**

Il legislatore decide di abbandonare la logica del P.S.I. basata sulla determinazione dei saldi finanziari fra entrata e spesa portando avanti la logica del contenimento della spesa. Il P.S.I. viene "rivoluzionato" sia nella determinazione degli obiettivi di spesa che nella determinazione dei limiti di spesa da rispettare.[15]

NORMA DI RIFERIMENTO (P.S.I. per l'anno 2006)

Art. 1 dal comma 138 al comma 150 Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006)

Decreto Ministeriale del 12 settembre 2006

Circolare n° 8 del 17/2/2006

## **SISTEMA DI CALCOLO**

Il legislatore raddoppia gli obblighi per gli ee.ll. coinvolti nel P.S.I. instaurando obiettivi per la spesa corrente (riduzione della stessa basato sullo stesso tipo di calcolo previsto nella finanziaria per l'anno

precedente) e contenimento della crescita della spesa in conto capitale.

NORMA DI RIFERIMENTO (P.S.I. per l'anno 2007)

articolo 1, commi 676 - 702 legge 296/2006

Circolare n° 12 del 22/2/2007

DM del 23/3/2007

**3.**

### **CONCLUSIONI**

Dai continui cambiamenti che si sono avuti negli anni in merito alle modalità di calcolo del P.S.I. c'è stata una sostanziale perdita di vista degli obiettivi di origine: con i continui cambiamenti che si sono manifestati nella normativa relativa al P.S.I. il legislatore ha dato la sensazione di perdere di vista quello che era l'obiettivo primario dettato dalla legge di introduzione del P.S.I. (art. 28 L. 448/98). Infatti nella logica del legislatore esiste(va?) un obiettivo dettato dall'art. 28 della legge 448/98 e cioè quello di estendere "gli impegni presi in sede comunitaria al governo locale.." da ciò non si capisce come mai ci si è avviati verso ad una asimmetria fra il sistema di calcolo del disavanzo pubblico a livello di contabilità nazionale da quello preso a livello locale. O meglio non si capisce come mai se nella logica del P.S.I. c'è la diminuzione del disavanzo finanziario si è invece andati a definire forme di calcolo che poco hanno avuto a che vedere con esso basti pensare ad esempio alle forme di calcolo che escludevano a priori la determinazione del saldo da rispettare introducendo solo limiti di spesa. Non solo, i continui cambiamenti dei soggetti coinvolti nella logica del P.S.I. sia nella loro entità che nella loro natura ha dato la sensazione di una sostanziale "improvvisazione contabile" ovvero di non quantificare equamente quale dovesse essere l'apporto degli ee.ll. nel raggiungimento degli obiettivi finanziari nazionali da riportare a livello europeo.

Da qui si ritorna a quanto detto dal Governatore della Banca d'Italia ovvero che solo con interventi di natura strutturale

è possibile avviare una politica di risanamento dei conti pubblici. La logica degli interventi che si sono succeduti negli anni per quanto riguarda il P.S.I. assomiglia un po' alla diatriba sulla destinazione del "tesoretto" ovvero intervenire sull'oggi perdendo di vista quello che sarà il domani ( per inciso programmazione economica).

Stefano Carpita\*

[1] L'evoluzione legislativa del Patto di Stabilità interno degli ee.ll. è visionabile sul sito [www.rgs.tesoro.it](http://www.rgs.tesoro.it)

[2] Il trattato di Maastricht è rintracciabile al sito <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

[3] Per ulteriori informazioni sui criteri di convergenza vedi gli approfondimenti sul sito della Banca Centrale Europea <http://www.ecb.int/ecb/enlargement/html/faqenlarge.it.html#l4>

[4] Art. 28 della legge 448/98 (finanziaria per l'anno 1999)

[5] Lo scopo di questo lavoro non è quello di articolare tutti cambiamenti in merito agli obblighi operativi degli ee.ll. come ad esempio l'evoluzione dei rapporti di comunicazione fra ee.ll. e Ragioneria generale dello Stato ma bensì quello di evidenziare la sostanziale frammentarietà della logica alla base degli obiettivi di finanza pubblica all'interno del P.S.I.

[6] Ricordiamo che il P.S.I. non è mai stato un obbligo di legge tuttavia il deterrente sanzionatorio lo ha reso tale.

[7] Fra il 2001 e il 2005 non ci sono state variazioni di rilievo nei soggetti coinvolti. I cambiamenti più importanti si hanno più di recente.

[8] Rintracciabile sul sito <http://www.contare.provincia.fe.it/>  
alla voce patto di stabilità - anno 1999

da tale

direttiva è importante citare: "Il valore finanziario del "patto di stabilità interno" costituisce il contributo al miglioramento dei saldi di finanza pubblica (sotto forma di riduzione delle spese o di aumento delle entrate proprie) rispetto al valore che tali saldi assumerebbero in assenza di interventi, cioè ai loro valori tendenziali.

Il miglioramento dei saldi è richiesto a tutte le categorie di enti, indipendentemente dalle concrete possibilità di manovra sulle entrate proprie di cui ciascuna categoria di enti dispone."

[9] Vedi quanto detto nella parte introduttiva

[10] Il saldo finanziario deve fare riferimento al saldo programmatico inteso come obiettivo da raggiungere. Anch'esso nella sua determinazione è stato oggetto negli anni ad una moltitudine di cambiamenti che hanno riguardato le modalità di calcolo talvolta di difficile comprensione non tanto nel sistema utilizzato quanto nella logica di base ad esso legata.

[11] Limite di incremento uguale al 3 per cento

[12] A tal fine vengono individuate delle voci ad-hoc di spesa legate all'effettuazione di eventuali procedure di esternalizzazione di servizi pubblici

[13] Nella Circolare del ministero dell'Economia n° 11 del 26/2/2002 si afferma che "Si ritiene opportuno precisare che i due vincoli sono correlati tra loro in quanto il vincolo aggiuntivo di crescita del 6 per cento

delle spese **non può determinare in alcun modo** una crescita del saldo finanziario superiore al limite consentito del 2,5 per cento; se quest'ultimo vincolo non fosse rispettato risulterebbe necessario un intervento sulle entrate (utili alla determinazione del saldo finanziario) tale da garantire il rientro nel limite del 2,5 per cento.”

[14] Singolare quanto viene citato nella premessa della circolare esplicativa n°5 del 3 febbraio 2004 “A differenza del passato, la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004)

non ha sostanzialmente modificato le regole per il patto di stabilità interno per l'anno 2004 delle

province e dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti definite dall'articolo 29 della

legge finanziaria n. 289 del 2002, e modificate, in minima parte, dall'articolo 1-quater, comma 13,

del decreto-legge 31 marzo 2003, n. 50 convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2003, n.116”. Sembra quindi che lo stesso legislatore ammetta i frequenti cambiamenti delle precedenti versioni del P.S.I. non solo per il sistema di calcolo ma anche per il sistema di monitoraggio che cambia nella frequenza a seconda della dimensione demografica dell'ente locale.

[15] La parte più “curiosa” è come si riesca ad implementare due diverse logiche rispettivamente per la determinazione dei saldi programmatici e dei livelli di spesa da rispettare infatti mentre nel primo caso ci si basa sui soli pagamenti manifestatesi nel triennio 2001-2003 e sulla comprensione di tutte le voci di spesa dei titoli 1 e 2 nella determinazione dei livelli di spesa si considera sia la parte in conto competenza che la parte in conto pagamenti portando però a detrazione voci importanti quali le spese per il personale e le spese per i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche.

Altro capitolo sono proprio le spese per i trasferimenti alle A.P. dove oltre ad apposito allegato alla legge finanziaria è stata necessaria l'emissione di apposita circolare della Ragioneria Generale dello Stato contenente elenco (chiaramente non esaustivo) delle A.P.

\* Funzionario Ragioneria Generale Provincia di Livorno - s.carpita@provincia.livorno.it

<https://www.diritto.it/patto-di-stabilita-interno-e-politica-di-bilancio/>