# Brevi riflessioni in tema di patto di stabilità e di crescita.

DI FRANCESCO SOLURI

Il tema del patto di stabilità, su cui si intende svolgere in questa sede soltanto qualche breve considerazione, è argomento di stringente attualità da oltre un decennio, anche a causa, tra l'altro, della innegabile connessione, quanto a risvolti e ricadute, con il processo in chiave federalista della finanza locale.

Tuttavia, volendo evitare il rischio di uno spostamento dell'oggetto della presente indagine, e rinviando conseguentemente ad altra sede per gli opportuni approfondimenti, anche in considerazione della enorme capienza del tema del federalismo fiscale, ci si limita qui a richiamare l'attenzione sul fatto che sembrerebbe ormai prossima, fatti salvi i consueti canoni probabilistici, l'approvazione finale del disegno di legge recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"[1].

Invece, con specifico riguardo all'argomento che in questa sede interessa, si ricorda in via preliminare che con la L. n. 448/1998, Regioni ed Enti locali sono stati invitati a concorrere al risanamento della finanza pubblica e a conformarsi al *Patto di stabilità e crescita*, adottato con una Risoluzione del Consiglio Europeo il 17 giugno 1997.

Tale patto ha avuto sostanzialmente di mira alcuni obiettivi, tra cui quelli di: a) fornire ai paesi dell' Unione Europea, ed in particolare a quelli che avevano adottato la moneta unica, un codice di condotta atto a promuovere una gestione disciplinata delle finanze pubbliche; b) consentire solo interventi discrezionali di politica fiscale finalizzati alla riduzione dell'indebitamento, ovvero impedire il ricorso a manovre di bilancio anticicliche.

A tale fine il Patto ha impegnato gli Stati membri dell'Unione Europea ad adottare le misure di politica economica ritenute necessarie per conseguire un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo, al fine di consentire ai singoli

[1] Si evidenzia che il testo del DDL in questione, originariamente licenziato dal Consiglio dei Ministri il 3 ottobre 2008, è stato successivamente rubricato al Senato (A.S. n. 1117). A questo è seguita una consistente integrazione del testo in sede di Commissioni riunite, conclusasi con l'approvazione di un elaborato finale del 16 gennaio scorso e con la definitiva approvazione in prima lettura al Senato, il successivo 22 gennaio, con 156 voti favorevoli, 6 contrari e 108 astenuti. Il ddl A.S. n. 1117 è stato, quindi, trasmesso alla camera dei Deputati con rubricazione A.C. n. 2105. Modificato da quest'ultima il 24 marzo 2009, il testo è stato trasmesso al Senato della Repubblica con il n. 1117-B, il 26 marzo 2009.

Paesi di affrontare fluttuazioni cicliche di normale ampiezza mantenendo il rapporto indebitamento netto/PIL sotto il valore di riferimento del 3%[2].

Per verificare l'attuazione del Patto di stabilità ed individuare tempestivamente potenziali squilibri di finanza pubblica, è stato previsto l'obbligo in capo agli Stati membri della UE di presentare alla Commissione europea, entro il 31 marzo ed il 1° settembre di ogni anno, un *programma di stabilità* (nel caso in cui avessero adottato l'euro) o un *programma di convergenza* (nell'ipotesi opposta di mancata adozione dell'euro).

In buona sostanza, il programma di stabilità interno è volto a definire gli interventi sulla finanza pubblica e le politiche economiche da adottare per la realizzazione di tale obiettivo, tenendo conto che il suo mancato raggiungimento provocherebbe le sanzioni finanziarie disposte nel Patto di stabilità, che possono giungere sino all'imposizione di multe equivalenti a mezzo punto di PIL per i Paesi inadempienti.[3]

Il discorso fin qui affrontato in tema di patto di stabilità e di crescita è tuttavia divenuto nel tempo più complesso, a causa di un persistente ristagno dell'economia europea e dello sfondamento del tetto del 3% nel rapporto indebitamento netto/PIL da parte dei principali Paesi europei.

Proprio in considerazione di questo, ed anche in seguito alle pressioni esercitate da alcuni importanti Stati membri, i Ministri delle Finanze, in occasione del Consiglio Europeo del 22 e 23 marzo 2005, hanno trovato un accordo politico per una migliore gestione del patto di stabilità e di crescita, apportandovi conseguentemente talune modifiche, e confermando comunque la validità dei due valori nominali di riferimento: il 3% per il rapporto tra l'indebitamento netto e il PIL e il 60% per il rapporto tra il debito pubblico e il PIL.

A tali vincoli si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul *Patto di stabilità interno*, il quale coinvolge il sistema delle territorialità nella *"realizzazione degli equilibri di finanza pubblica"*, definiti dal legislatore fin dal 2002 (legge n. 289 del 2002).

Finalità principale del *Patto di stabilità interno* è quella di ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle spese degli enti territoriali ed il rapporto fra il proprio ammontare di debito ed il prodotto interno lordo; tale finalità viene perseguita anche attraverso il potenziamento delle attività di accertamento dei tributi propri.

Poiché tale disciplina restrittiva ha riguardato in diverse occasioni anche le spese e non i saldi di bilancio, la Corte Costituzionale è intervenuta a più riprese a valutare

---

[2] Per una ricostruzione dell'istituto, sul quale è possibile peraltro riscontrare l'esistenza di una copiosa letteratura, cfr., *ex multis*, A. MONORCHIO – L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, II ed., 2006, p. 81, ss.

[3] In materia di disposizioni sanzionatorie previste dal Patto di stabilità e di crescita, cfr., in particolare, Corte di Giustizia, causa C-27/04 del 13 luglio 2004.

la compatibilità costituzionale di tale indirizzo normativo[4]; al riguardo, è lo stesso giudice delle leggi a definire "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, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti*».[5]

Perché i citati vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, essi, tuttavia, debbono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «*in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale*» - la crescita della spesa corrente degli enti autonomi.

Il quadro normativo di riferimento, rappresentato originariamente dalla richiamata l. n. 448/1998, ha subito diverse modifiche ad opera delle leggi finanziarie via via succedutesi nel tempo e, da ultimo, la materia del patto di stabilità, il cui nucleo centrale è contenuto nell'articolo 77 *bis* del D. L. n. 112/2008 (conv. con modifiche nella legge n. 133/2008), è attualmente oggetto di ulteriori interventi da parte del legislatore.

Infatti l'articolo 2, comma 41, della legge n. 203/2008 (*Legge Finanziaria 2009*), introducendo il comma 21-*bis* all'articolo 77-*bis* del D. L. n. 112/2008, ha previsto, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno 2008 relativamente ai pagamenti riguardanti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa, a fronte di impegni regolarmente assunti ai sensi dell'articolo 183 del T.U.E.L. entro la data del 25 giugno 2008 (data di entrata in vigore del citato D. L. n. 112/2008), la non applicabilità delle sanzioni previste dai commi 20 e 21 (del medesimo articolo 77-*bis)* agli enti locali che risultino però in linea con le seguenti condizioni: a) rispetto del patto di stabilità per il triennio 2005-2007; b) impegni per spesa corrente nell'anno 2008, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il Segretario comunale, per un ammontare non superiore a quello medio del triennio 2005-2007.

L'articolo 2, comma 48, della citata legge n. 203/2008 prevede poi un'ulteriore ipotesi di non applicabilità delle sanzioni agli enti locali che sforino il patto di stabilità interno, in conseguenza di spese relative a nuovi interventi infrastrutturali, nei casi in cui essi: a) abbiano rispettato il patto di stabilità interno nel triennio 2005-2007; b) abbiano registrato nell'anno 2008 impegni per spesa corrente, al

[4] Come, peraltro, opportunamente evidenziato in un recente documento del servizio studi della Camera e del Senato: cfr., sul punto, *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale in Italia*, *in temi del federalismo fiscale*, (a cura dei) servizi studi del Senato e della Camera, Dossier n. 57 (Senato)/Documentazioni e Ricerche n. 20 (Camera), XVI legislatura, ottobre 2008, p. 18.

[5] Cfr., al riguardo, Corte Cost., sentenze n. 376/2003, n. 4/2004, n. 36/2004, n. 417/2005 e n. 169/2007.

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.

Un'ulteriore modifica al patto di stabilità è prevista, poi, dall'articolo 2-*ter* del cd. "decreto anti-crisi" (D. L. 29 novembre 2008, n. 185, conv. con modificazioni nella legge n. 28 gennaio 2009, n. 2), che prevede la possibilità, soltanto per i Comuni che abbiano rispettato il patto di stabilità interno nel triennio precedente (2006-2008), di non conteggiare nei saldi utili ai fini del patto di stabilità per il 2009 le somme destinate ad investimenti infrastrutturali o al pagamento di spese in conto capitale relative a impegni già assunti, nel caso in cui dette spese risultino finanziate da risparmi derivanti: a) dal minore onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, ove tale onere minore non risulti già conteggiato nei bilanci di previsione; b) dal minore onere per interessi registrato a seguito dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione disponibile per la rinegoziazione di mutui e prestiti.

Il richiamato *articolo 2-ter*, infine, ha previsto che all'attuazione delle disposizioni appena richiamate si provveda con un decreto interministeriale, le cui modalità attuative devono garantire che gli effetti finanziari, in termini di fabbisogno ed indebitamento netto, non eccedano l'importo di cinque milioni di Euro per l'anno 2009.