



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

**Il patto di stabilità e crescita alla luce delle crisi economiche dei paesi membri
di Maria Antonietta Converti**

**Introduzione – La crisi greca - Il patto : dalle origini alle prospettive future - Il
Patto di stabilità in Europa - L'Italia : il patto di Stabilità per gli anni 2009/2011 -
Conclusioni**

Introduzione

I Paesi membri dell'Unione Europea, nel sottoscrivere il Patto di Stabilità e Crescita, hanno teso all'obiettivo comune di non generare disavanzi eccessivi, assumendosi l'impegno di realizzare una situazione di bilancio che, nel medio termine, potesse comportare un saldo vicino al pareggio o positivo.

L'attuazione del patto, insieme all'unificazione della moneta e alla costituzione della Banca Centrale Europea, rientra nell'ambizioso processo di integrazione e convergenza fra i Paesi membri dell'UE.

L'esplosione della crisi economica greca ha rappresentato una seria preoccupazione per i governi dell'Unione che, per il timore di ripercussioni di quegli eventi all'interno dei propri ordinamenti, si sono impegnate ad impostare significative manovre di correzione dei conti pubblici per riportarli in linea con i diktat dei mercati finanziari e con i parametri imposti dalla normativa comunitaria.

In tale ottica il Patto di stabilità interno che, come è noto, è uno degli strumenti con cui lo Stato tenta di coordinare la gestione finanziaria degli Enti territoriali (Regioni ed Enti Locali) in funzione degli obiettivi aggregati di finanza pubblica imposti dal Trattato di Maastricht e dal Patto europeo di stabilità e crescita, ha inciso notevolmente sulle scelte di strumenti correttivi tesi a porre il Paese nelle condizioni di riprendere la crescita in equilibrio con la sostenibilità del debito.

La crisi greca

Il recente caso della Grecia ha lasciato emergere, in tutta la sua evidenza, la necessità di riformare il Patto di stabilità e crescita. E' ormai chiaro che gli articolati sistemi di vigilanza di Maastricht sui deficit e i debiti pubblici non impediscono le crisi finanziarie.

Il tema è delicato. Infatti se la "crisi Greca" contagiasse gli altri paesi europei¹ ad alto debito (pubblico ed estero) e bassa competitività, i cd. Gipsi (Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Italia), verrebbe messa in discussione la stabilità dell'euro e la coesione dell'Eurozona. Il timore, in sostanza, è quello di un effetto domino e ciò perché il rigore fiscale di uno stato è materia di interesse comunitario. Il problema, infatti, è che la crisi fiscale di uno stato può tradursi in una crisi di fiducia per altri, secondo fenomeni di contagio.

Occorre ricordare che la situazione ellenica nasce da conti con l'estero in deficit, problematici per i mercati. Quando uno Stato sovrano accumula un livello molto elevato di debito, gli investitori cominciano a temere che esso non sia "sostenibile", cioè che lo Stato non riuscirà a restituire capitale e interessi generando avanzi di bilancio in futuro (cioè un gettito fiscale superiore alla spesa pubblica). Questa è la crisi fiscale, ed ha due esiti possibili: 1) l'insolvenza da parte dello stato, con conseguente ristrutturazione del debito; 2) la "monetizzazione" del debito, che viene acquistato dalla banca centrale immettendo moneta nell'economia e quindi causando inflazione e deprezzamento del tasso di cambio.

Un risparmio nazionale insufficiente e che non trova sostegno estero, ha gettato la Grecia in crisi di liquidità². Il primo a soffrirne è stato il settore pubblico, perché più esposto e meno diversificato.

Fra le tante cause che hanno contribuito al dissesto finanziario della Grecia ci sono state: una dilagante corruzione dell'apparato dirigente, speculatori e società di rating immorali ma, soprattutto, la gravità della recessione si intreccia con un problema di controllo dei conti pubblici da parte dell'UE che ha portato a vere e proprie falsificazioni dei bilanci, al fine di evitare reprimende applicate per il superamento del limite del 3% deficit/PIL.

Per risolvere questa grave situazione i Paesi dell'UE hanno ritenuto necessaria una manovra di risanamento di bilancio coordinata a livello europeo.

¹ Vedi anche "La crisi greca e la cultura costituzionale della stabilità economica e finanziaria" a cura di L. Cosetti, pubblicato su www.Federalismi.it del 2/06/2010

² Sul punto gli approfondimenti di G. Corsetti " Cambiamo il patto di stabilità", del 16/02/2010 , di G. Rossini " Lo strabismo di Maastricht" del 7/05/2010 e di M.Pagano "Crisi fiscale, contagio e futuro dell'Euro" del 9/05/2010 tutti su www.lavoce.info

Il Governo greco ha dovuto fare ricorso all'aiuto dell'Ue e del Fondo Monetario Internazionale per evitare la bancarotta ed ha, altresì, approvato un programma di risanamento economico e finanziario, che è stato negoziato con l'Unione europea in collegamento con la Bce, e con il Fmi³.

L'assistenza richiesta ai partner europei non va intesa come un temporaneo sostegno finanziario, ma un aiuto a fondo perduto. Il soccorso è stato inevitabile, senza un "bailout" l'Europa sarebbe precipitata in una crisi finanziaria profonda, con effetti devastanti sull'economia.

La crisi greca ha, pertanto, messo in rilievo tutte le debolezze della costruzione monetaria europea e la sua soluzione impone riflessioni sul processo di integrazione monetaria che, una volta messo in moto, comporta una serie di costi, oltre che di importanti benefici.

Il patto : dalle origini alle prospettive future

Occorre partire dalla ratio che traccia lo sfondo del Patto di stabilità e crescita. Esso trova il suo fondamento nel complesso processo di costruzione dell'Unione Economica e Monetaria Europea. La necessità di proteggere la moneta unica da situazioni di instabilità economica è la motivazione alla base della risoluzione del Consiglio Europeo di Amsterdam con cui, nel giugno del 1997, fu adottato il Patto di stabilità e crescita volto a garantire l'equilibrio delle finanze pubbliche attraverso il raggiungimento dell'obiettivo del saldo di bilancio prossimo al pareggio o decisamente positivo (surplus).

Il Patto di stabilità e crescita è, quindi, costituito da una serie di vincoli economici e finanziari definiti dalla Comunità europea e rappresentanti l'elemento fondamentale per le successive scelte di bilancio.

Al fine della realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria, gli Stati Membri si impegnarono ad un risanamento dei conti, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 104 del Trattato di Maastricht.

Venne programmato un deficit annuale non superiore al 3% del PIL e il contenimento del debito pubblico al di sotto del 60% del PIL o in ogni caso, nell'impossibilità di raggiungere in tempi brevi tale obiettivo, improntato a una politica di contenimento.

³Approfondita la documentazione per le Commissioni n. 113 del 14/05/2010, dal titolo "Misure dell'UE per il sostegno finanziario alla Grecia e la stabilizzazione dell'area euro", dell'ufficio rapporti con l'Unione Europea

Il Consiglio Europeo, per sostenere crescita ed occupazione e per porre vincoli ai bilanci degli Stati membri in modo da rafforzare l'impegno degli stessi a conservare equilibrate condizioni economico-finanziarie, propose i seguenti strumenti di controllo quali:

Il Processo di Sorveglianza Multilaterale (regolamento 1466/97) e Le Sanzioni in caso di disavanzo eccessivo (regolamento 1467/97).

La Grecia, ora, dimostra che il principio di sorveglianza sui conti pubblici non è effettivo. La crisi fiscale che, in misura differente, mina la ripresa in molti paesi europei solleva problemi di coordinamento per la stabilità e la crescita.

Il Patto instaura i limiti del 3 per cento per i deficit e del 60 per cento per i debiti ma, in realtà, non dispone di alcun "serio" deterrente per farli rispettare.

Il sistema delle sanzioni finanziarie, con la previsione di depositi infruttiferi seguiti da un'ammenda pari allo 0,5 per cento del Pil, riveste un carattere simbolico che non determina un reale effetto dissuasivo per paesi, come la Grecia, con deficit di ampie proporzioni⁴.

La Commissione Europea ha, quindi, iniziato a delineare delle proposte per rafforzare il patto di stabilità ed estendere la supervisione europea agli squilibri macro-economici. L'esecutivo comunitario ha chiesto ai governi dei paesi membri soprattutto di rendere "coerenti" i bilanci nazionali alla dimensione europea.

I punti su cui si articola la strategia⁵ messa a punto dalla Commissione europea sono quattro: 1) coerenza dei conti pubblici con il Patto di stabilità ed un più profondo coordinamento delle politiche fiscali; 2) ampliamento della sorveglianza economica per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici e di competitività; 3) istituzione di un "semestre europeo" ogni anno per sincronizzare le valutazioni delle politiche economiche degli stati membri; 4) creazione di un meccanismo permanente di prevenzione della crisi, al di là delle situazioni di emergenza.

Quindi i cardini della riforma del Patto si fondano su un sistema di controllo preventivo dell'Ue sulle manovre di bilancio e sulle riforme strutturali degli Stati membri. L'obiettivo è quello di individuare ex ante le incoerenze con gli orientamenti di politica economica e di bilancio dettati dalla Ue e gli elementi che rischiano di aumentare gli squilibri macroeconomici all'interno dell'Eurozona. Un esercizio che dovrebbe essere condotto durante il cosiddetto «semestre europeo» al fine di tenerne conto nella predisposizione delle decisioni più importanti da prendere, a livello nazionale, in materia di bilancio.

⁴Interessanti i capitoli del Rapporto annuale(2010) sull'Economia europea a cura del EEAG del CESifo.

⁵ Vedi anche " Il sole 24 ore " del 12 maggio 2010

Nella bozza della commissione si parla inoltre di un «deposito fruttifero» da costituire in caso di «politiche fiscali inadeguate» per rendere più stringente l'applicazione del Patto europeo di stabilità e di crescita nei confronti di Paesi che non ne rispettano i parametri. L'esecutivo europeo propone poi l'utilizzo dei fondi strutturali e di coesione della Ue per sostenere gli sforzi dei Paesi impegnati nell'opera di risanamento delle proprie finanze pubbliche.

Mentre lotta per risolvere i problemi della Grecia, l'Unione Europea si cimenta anche con un'altra questione : riformare il suo sistema di regolamentazione finanziaria, compresa l'istituzione delle prime autorità di vigilanza a livello europeo⁶. Il risultato del processo legislativo europeo è incerto, ma avrà un impatto decisivo sulla forma del sistema finanziario europeo.

Le norme all'esame del Parlamento europeo porterebbero alla creazione di tre nuove agenzie europee che vigilerebbero su banche, assicurazioni e borse e mercati. Al contrario delle istituzioni che dovrebbero sostituire, le tre nuove agenzie⁷ avrebbero una capacità decisionale formalmente riconosciuta e poteri vincolanti sui singoli casi, caratteristiche che in effetti le renderebbero le prime autorità di vigilanza e regolamentazione sovranazionali al mondo. In più, un Comitato europeo del rischio sistemico⁸, essenzialmente coordinato dalla Banca centrale europea, dovrebbe monitorare i maggiori rischi finanziari e emanare raccomandazioni per evitarli.

Si tratta di un passo avanti di importanza fondamentale. L'Unione Europea aspira a costruire un unico mercato finanziario, ma la finanza non può svilupparsi senza una vigilanza efficace. L'esistenza di una supervisione finanziaria a livello di Unione Europea è dunque una condizione necessaria per un'integrazione dei mercati sostenibile.

Il patto di Stabilità in Europa

⁶ Il gruppo di "saggi" presieduto da Jacques de Larosière ha formulato, nel "rapporto del gruppo Larosière" presentato il 25/02/09 a Bruxelles, concrete proposte di riforma per la struttura della vigilanza in Europa finalizzate ad assicurare coerenza tra gli obiettivi di crescita economica e quelli di protezione degli investitori.

⁷ Per un'analisi sul tema della riforma del sistema di regolamentazione finanziaria e l'istituzione delle prime autorità di vigilanza a livello europeo, è interessante l'articolo di Nicolas Veròn del 23/04/2010 su www.lavoce.info.

⁸ In tal senso la Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nella Comunità e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico, Bruxelles 23/3/09

La prassi applicativa del Patto nelle diverse realtà europee si è risolta in interpretazioni affatto univoche dei vincoli europei in riferimento al controllo sui bilanci degli Stati membri. In base all' art. 104 del Trattato infatti i Paesi europei⁹ non sono obbligati a regolare la formazione dei disavanzi locali. La scelta di coordinare o meno i comportamenti finanziari del centro e della periferia è rientrato nella sfera di discrezionalità di ogni Paese ed è dipesa anche dal diverso grado di decentramento esistente.

Le varie realtà europee si sono dunque comportate secondo diverse modalità, aderendo alternativamente a modelli più cooperativi, come è avvenuto in Austria, Belgio, Olanda e Germania oppure a modelli più rigidi basati su regole fiscali fisse stabilite "ex ante", come quelli adottati in Francia, Spagna, Scandinavia e appunto in Italia.

Il modello austriaco e tedesco, sono entrambi caratterizzati da ordinamenti istituzionali di tipo federale. In tali realtà il bisogno di un Patto Interno di Stabilità si è presentato soprattutto per la necessità di rispettare i parametri del Trattato di Maastricht. Le norme che ne discendono infatti sono caratterizzate da un'asimmetria perché mentre la conformità nazionale dipende dal comportamento di tutti i vari livelli dell'amministrazione, invece solo l'amministrazione centrale è legalmente responsabile delle deviazioni e solo questa può essere sanzionata.

Il Patto Interno di Stabilità Austriaco si caratterizza per la ripartizione del valore di riferimento del disavanzo tra i diversi livelli amministrativi, assegnandone circa il 90% all'amministrazione del Bund ed il rimanente 10% alle amministrazioni dei Laender e dei Comuni.

Se l'obiettivo assegnato non è raggiunto, le sanzioni consistono nella riduzione della parte dei trasferimenti diretti alle municipalità del suddetto Land: ciò significa che tutte le amministrazioni locali all'interno del Land sono sanzionate.

L'altro elemento caratterizzante è la possibilità di trasferire quote di disavanzo fra i diversi Land; tra le autorità comunali e i Land; tra le singole autorità comunali all'interno di un Land e tra il complesso delle autorità comunali di un Land e quello di un altro Land.

Ciò consente di avere la necessaria flessibilità in particolare rispetto alle spese per gli investimenti comunali poiché un disavanzo eccessivo provvisorio di una singola autorità comunale non innesca il procedimento sanzionatorio finché le amministrazioni comunali di un determinato Land non superino il valore di deficit loro assegnato.

⁹ Interessante sul punto la relazione " Il patto di stabilità in Europa e in Italia" dell'ufficio studi e ricerche dell'Anci a cura di F. Clementi e M. Frondaroli

Nel caso in cui all'Austria, al termine del procedimento per deficit eccessivo, venga inflitta una sanzione dovuta al superamento dei parametri fissati dal trattato di Maastricht ad ogni livello amministrativo viene trasferita una quota parte della sanzione stessa in proporzione alla quota di disavanzo che supera il limite assegnato.

È previsto infine un modo per rendere partecipi i vari enti delle decisioni degli altri. Si tratta del "meccanismo di consultazione" e serve per impedire che un livello di governo approvi e faccia rispettare leggi od altri provvedimenti che potrebbero creare difficoltà finanziarie ad altri livelli di governo.

In Germania nel 2002 i principali organismi istituzionali tedeschi (Il Bund, i Länder ed i Gemeinden) hanno fissato i contenuti di un Patto teso a garantire l'osservanza di una politica di bilancio dei diversi livelli di governo in linea con i parametri fissati dal Patto di Stabilità e Crescita Comunitario.

Il Patto Interno di Stabilità ha introdotto in Germania un monitoraggio continuo su tutti i livelli di governo sul modello del "Processo di Sorveglianza Multilaterale del Patto di Stabilità e Crescita Comunitario" ed ha, nel Consiglio di Pianificazione Finanziaria, il suo fulcro.

Quest'ultimo è l'organo di coordinamento delle finanze e svolge rilevanti funzioni consultive in rapporto alla definizione delle politiche di bilancio dei diversi livelli di governo, analizzando l'incidenza dei vari fattori socio-economici sugli equilibri della finanza pubblica. In particolare mira a garantire il puntuale rispetto dei vincoli posti dall'articolo 104 del Trattato e dal Patto europeo di stabilità e crescita, contribuendo alla definizione del Programma di stabilità, formulando raccomandazioni sulla gestione delle politiche di spesa e monitorando gli andamenti dei conti pubblici.

Nel panorama comunitario la Francia riveste un ruolo a sé. La situazione francese può definirsi "anomala" non avendo tradotto il vincolo esterno gravante sulla stessa e proveniente dal Patto di Stabilità Comunitario in un vincolo interno gravante sui vari livelli amministrativi con un Patto Interno di Stabilità.

Tutti i vincoli esistenti non sono legati ad esso, ma rispondono a logiche antecedenti. Così, ad esempio, il Code général des collectivités territoriales dispone che il bilancio deve essere votato in pareggio: le due sezioni devono essere in equilibrio (spese correnti e spese in conto investimenti, un prelievo dalla prima può alimentare la sezione investimenti). Se il bilancio non è in pareggio, il Prefetto apre la "Procedura di Bilancio" e se una spesa obbligatoria non è iscritta in bilancio, il Prefetto la può prevedere.

Nel 2004 il Ministro delle Finanze Nicolas Sarkozy ha proposto alle Collettività Locali l'introduzione di un Patto Interno di Stabilità, tentativo che fino ad ora non ha prodotto esiti significativi.

Attualmente sono in atto tentativi tendenti a confrontare serenamente lo Stato, gli Organismi Sociali e le Collettività Territoriali, per stabilire una norma consensuale indicativa per la spesa pubblica.

Ben più complessa è l'esperienza spagnola che impone maggiori riflessioni sul sistema italiano di adeguamento agli obiettivi di stabilità fissati in sede europea.

La Spagna ha una struttura federale. Il modello prescelto viene indicato comunemente come "Stato delle Autonomie Territoriali" in quanto rappresenta un'opzione intermedia tra lo Stato Unitario e quello Federale.

I soggetti istituzionali sono: lo Stato; le Comunità Autonome; gli Enti Locali.

Su ognuno di essi è ripartito l'intero raggio di competenze dell'ordinamento spagnolo in quanto modello ispirato non a mero decentramento amministrativo ma ad una vera e propria autonomia per ciascun ente.

Gli articoli 148-150 della Costituzione ripartono la funzione legislativa tra lo Stato e le Comunità Autonome. Il principio è quello secondo il quale il potere di legiferare su materie non espressamente assegnate allo Stato spetta alle Comunità Autonome, qualora esso sia contemplato nello Statuto della rispettiva Comunità Autonoma.

I vincoli derivanti dalla legge sul Patto Interno di Stabilità trovano la loro legittimazione costituzionale nella necessità di garantire, in un paese fortemente decentralizzato come la Spagna, un quadro di stabilità del bilancio.

La Costituzione assegna un considerevole spazio di manovra alla finanza locale ancorandola ad un articolato processo di concertazione, con le Comunità Autonome che assume connotati negoziali rifluenti nel disposto normativo.

Il Governo nazionale spagnolo fissa l'obiettivo di stabilità finanziaria per gli Enti Locali e per le Comunità autonome. Le due leggi prevedono che questo abbia luogo in maniera concertata.

E' questo il momento della concertazione, che la Spagna prevede per la determinazione degli obiettivi sia delle Comunità autonome, sia degli Enti Locali.

L'esperienza spagnola vede ripetute conferme del sistema collaborativo, con la distribuzione di compiti sia al livello centrale che alle autonomie.

In particolare, l'autonomia regionale gode in Spagna di una tutela piuttosto intensa, che ha, da un lato, reso necessaria la formazione di una legge apposita (la legge organica) per

vincolare le Comunità autonome al rispetto del patto europeo, e dall'altro imposto delle particolari garanzie anche nell'attuazione del patto.

I principi generali cui si ispira il sistema spagnolo sono quattro: di stabilità finanziaria, di pluriannualità, di trasparenza e di efficienza (artt. 2-6 l. 18/01).

In particolare attraverso il principio di pluriannualità (art. 4) il sistema spagnolo mira all'adeguamento ai parametri comunitari in uno scenario di medio periodo (tre anni). Al Governo spetta il compito di fissare l'obiettivo della stabilità finanziaria per i tre esercizi successivi, per poi rimmetterlo alle Camere per l'approvazione (art 8 l. 18/01). In questo modo viene individuato sia l'obiettivo complessivo, sia quello di ciascuno dei comparti del settore pubblico: Stato, Comunità autonome, Enti locali e Sistema di sicurezza sociale.

L'Italia : il patto di Stabilità per gli anni 2009/2011

In Italia il Patto di Stabilità Interno, pur in mancanza di un vero e proprio accordo con le Amministrazioni locali che giustificasse la denominazione di "Patto", è stato introdotto dall'articolo 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, collegata alla Legge Finanziaria per il 1999. La finalità è il coinvolgimento degli Enti decentrati nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti con il Patto di Stabilità e Crescita.

Il d.l. n. 112 del 25 giugno 2008 – convertito con modificazioni con la l. n. 133 del 6 agosto – ha introdotto numerose innovazioni determinando, tra l'altro, la modifica completa delle disposizioni relative al patto di stabilità interno – p.s.i. – per il triennio 2009-2011¹⁰. Così come già registrato negli ultimi anni, il nuovo patto di stabilità interno si applica alle province e ai comuni con popolazione superiore ai 5 mila abitanti, determinati facendo riferimento al criterio previsto dal Tuel¹¹.

Il documento, in particolare contempla:

¹⁰ Completo sul punto il documento realizzato dall'Associazione delle autonomie locali, dal titolo " Patto di stabilità 2009/2011"; a cura di M. Marafini e R. Mastrofini

¹¹ Articolo 156 - Classi demografiche e popolazione residente - Le disposizioni del presente testo unico e di altre leggi e regolamenti relative all'attribuzione di contributi erariali di qualsiasi natura, nonché all'inclusione nel sistema di tesoreria unica di cui alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, alla disciplina del dissesto finanziario ed alla disciplina dei revisori dei conti, che facciano riferimento alla popolazione, vanno interpretate, se non diversamente disciplinato, come concernenti la popolazione residente calcolata alla fine del penultimo anno precedente per le province ed i comuni secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica, ovvero secondo i dati dell'Uncepm per le comunità montane. Per le comunità montane e i comuni di nuova istituzione si utilizza l'ultima popolazione disponibile.

- ✓ la riduzione del saldo finanziario in termini di competenza mista¹² differenziando la situazione sulla base di due variabili principali: il rispetto o meno del patto di stabilità per il 2007 e il saldo di competenza mista positivo o negativo, confermando quel sistema di determinazione personalizzata degli obiettivi per ogni singolo ente (art. 77 bis). A tal fine sono stati individuati quattro gruppi di enti in funzione del segno del saldo di competenza mista registrato nel 2007 ed in funzione del rispetto o meno delle regole del patto di stabilità del 2007. Per gli enti appartenenti a ciascuno dei quattro gruppi è stata individuata la variazione del saldo 2007 da conseguire al fine della determinazione del singolo saldo programmatico;
- ✓ un meccanismo di premialità per gli enti virtuosi individuati in base al loro posizionamento rispetto a due indicatori economico-strutturali¹³: indicatore di rigidità strutturale e indicatore di autonomia finanziaria. Ad essi è concesso un beneficio sul saldo valido ai fini della verifica del rispetto del patto;
- ✓ l'introduzione a decorrere dal 2010 di misure volte a contenere la dinamica di crescita del debito degli enti locali, in linea con i medesimi obiettivi di crescita del debito indicati nel DPEF;
- ✓ un sistema sanzionatorio, per gli enti inadempienti al patto, che opera mediante la riduzione dei trasferimenti erariali, impossibilità di contrarre nuovi mutui, il blocco delle assunzioni, limiti agli impegni della spesa corrente, il divieto all'indebitamento e la riduzione delle indennità degli amministratori. Alla Corte dei conti continua ad essere affidato il compito di accertare il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno e la vigilanza sull'applicazione delle sanzioni;
- ✓ un monitoraggio¹⁴ del patto di stabilità interno con cadenza semestrale e non più trimestrale;

¹² Il principio della competenza mista è analizzato N. Tommasi, Per tutti i conti vale il saldo misto, IISole24ORE del 14 luglio 2008.

¹³ Sul sistema premiante è sorta una lunga diatriba in quanto la norma così come è strutturata crea un effetto contrario alla meritocrazia. Il patto avrebbe dovuto incentivare gli enti con i bilanci in attivo ma nella pratica rischia di distribuire i premi al contrario in quanto la maggior parte dei capoluoghi di provincia con saldo positivo dovranno peggiorare i saldi rispetto al 2008. Le cause sono da ricercare nel cambio delle basi di calcolo, non più il triennio 2003/2005 ma il 2007 e l'introduzione della competenza mista anche nel saldo di riferimento. Il problema è affrontato in maniera molto approfondita da N. Tommasi e G. Trovati, I premi del patto soprattutto ai comuni in rosso, IISole24ORE del 11 agosto 2008.

¹⁴ Il sistema del monitoraggio del patto è stato trattato da E. Piscino, Il patto di stabilità interno per il 2008, DirittoItalia, Strumentario n. 1/2008.

- ✓ Le trasmissioni dei prospetti avverrà utilizzando solo ed esclusivamente il sistema web previsto. I comuni che a partire dall'anno 2009 sono soggetti per la prima volta alle disposizioni del p.s.i. dovranno accreditarsi al suddetto sistema richiedendo un'utenza.

Il patto di stabilità interno individua nel principio della competenza mista l'elemento cardine delle nuove disposizioni, abbandonando il sistema duplice degli anni passati che da un lato determinava l'importo della manovra, in parte sulla spesa corrente e in parte sul saldo di cassa, e dall'altro prevedeva il principio della competenza mista in sede di applicazione.

Gli enti che presentano un saldo di competenza mista positivo vengono premiati ottenendo la possibilità di peggiorare il saldo, mentre quelli con saldo negativo debbono effettuare una riduzione, consistente, dei risultati.

Le 146 pagine del decreto legge "recante misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria"¹⁵(questa la denominazione tecnica della manovra 2010) prevedono, tra le altre, un complesso di disposizioni relative al "Patto di stabilità interno e altre disposizioni sugli enti territoriali"¹⁶. Naturalmente solo in prospettiva sarà possibile verificare se queste misure definite di "austerità fiscale" saranno sufficienti a dare un segnale significativo per il rilancio dei mercati finanziari.

In particolare la manovra fiscale, in ordine al PSI, prevede: un contributo di regioni ed enti locali in proporzione all'incidenza sul bilancio complessivo del settore pubblico; sanzioni mancato rispetto Patto di Stabilità interno 2010 e successivi: riduzione trasferimenti e perdita dell'eleggibilità degli amministratori pubblici; possibilità per gli enti locali di utilizzare residui passivi in conto capitale al 31 dicembre 2008 (con abrogazione del meccanismo della premialità per l'anno 2010); attribuzione ai Comuni di un contributo di 200 milioni di euro da ripartire in base a decreto Ministro interno. Roma Capitale: in funzione di anticipazione del federalismo e della delega su Roma Capitale, creazione di un fondo di 200 milioni per concorso agli oneri del piano di rientro, erogabili solo a condizione di verifica positiva circa il reperimento da parte del Comune delle restanti risorse, nonché di quelle occorrenti per mantenere l'equilibrio della gestione ordinaria; per questa finalità, possibilità per il Comune di ricorrere a una serie di misure fiscali e di riduzione delle spese appositamente autorizzate. Regione Campania: annullamento atti della precedente giunta con cui si deliberava di violare il patto e trasmissione alla Corte dei Conti; revoca incarichi di dirigenti; piano di rientro con

¹⁵ Il testo completo del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», pubblicato sul supplemento ordinario 114 alla «Gazzetta Ufficiale» 125 del 31 maggio 2010.

¹⁶ Da "Il sole 24 ore" del 28/05/2010.

commissario ad acta. Esercizio in forma associata delle funzioni da parte dei piccoli comuni. Divieto per piccoli Comuni di costituire società. Norma interpretativa su Iva /Tia per evitare il rimborso a carico dei Comuni e delle società municipalizzate.

Conclusioni

La materia fiscale rappresenta uno dei punti di maggiore difficoltà d'integrazione che il sistema comunitario si trova ad affrontare. La finalità dell'ordinamento europeo, di creare un sistema istituzionale dell'Unione ossia di conferire uniformità agli ordinamenti degli stati aderenti, è ancora in fase di definizione.

L'Unione Europea in attesa di significative manovre di riforma ha, rispetto alle politiche fiscali degli Stati membri, soprattutto poteri di coordinamento e regolazione. La fiscalità comunitaria va intesa come un complesso di principi destinati a regolare attività e mercati degli stati membri, una sorta di cornice all'interno della quale si sviluppano i sistemi fiscali degli Stati membri.

La riflessione sul sistema italiano di adeguamento agli obiettivi di stabilità fissati in sede europea, sembrano indicare alcune possibili linee di maggiore considerazione .

Andrebbe ripensata la procedura di definizione degli obiettivi in sede nazionale, almeno da tre punti di vista. In primo luogo, i target andrebbero definiti in un'ottica di medio periodo. Una logica di breve periodo impedisce gli investimenti e più in generale la programmazione.

In secondo luogo, gli obiettivi andrebbero definiti con largo anticipo, per consentire alle autonomie territoriali di adeguare i propri strumenti di pianificazione finanziaria.

In terzo luogo, sarebbe utile istituzionalizzare il dialogo tra lo Stato e le autonomie nella decisione degli obiettivi, affinché Stato, Regioni ed enti locali siano reciprocamente informati sulle situazioni finanziarie, sulle esigenze e sulle priorità.

Infine in un'ottica responsabilizzante un ruolo importante rivestirebbero le misure premiali, che avevano caratterizzato la prima fase di attuazione del Patto di stabilità europeo.