



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COMUNI ITALIANI

PATTO DI STABILITÀ

di ANCI LOMBARDIA,

*Dipartimento Finanza locale,
Personale e Sicurezza*

www.bilanci.net

INDICAZIONI PER LA STESURA
DEI BILANCI PREVENTIVI 2006

Patto di stabilità

DIPARTIMENTO FINANZA LOCALE, PERSONALE E SICUREZZA – ANCI LOMBARDIA –

Patto di stabilità sempre all'ordine del giorno e foriero di polemiche domestiche: una volta per la differenza di valutazione dei dati 2004 del "Sistema Italia" tra Istat ed Eurostat, un'altra per l'iniziativa governativa di allentare i vincoli finanziari UE: questo per rimanere agli ultimi avvenimenti.

Ma vediamo di mettere un po' di ordine sull'argomento, che è di grande rilievo.

Circa i vincoli di bilancio è ormai arcinoto che essi sono rappresentati da due principali rapporti commisurati al PIL (Prodotto interno lordo) di ciascun Paese: il deficit annuale, che non può essere superiore al 3% del suddetto PIL e l'indebitamento, che deve tendere al 60% del PIL medesimo. Il nostro Paese fatica a rispettare il primo vincolo mentre è ben lontano dal raggiungere il secondo (i dati 2004 lo misurano nel 106,6%).

Poiché altri Paesi, in primis Germania e Francia, hanno già superato il limite del 3%, ecco che i competenti Organismi comunitari hanno recentemente deciso di rendere più elastica la valutazione del deficit eccessivo, in particolare guardando con minor rigore agli "sforamenti" dovuti alle spese di investimento ed a quelle per le riforme strutturali. Allungati anche i tempi di rientro dal deficit eccessivo (da dieci mesi a tre anni).

Da noi, in presunta coerenza con l'Agenda di Lisbona, si è subito posta la domanda, di quali investimenti, in aggiunta a quelli già ammessi nella contabilità del Patto di stabilità interno per triennio 2005/2007, potessero essere conteggiati.

Il nostro Governo nazionale ha immediatamente pensato alle infrastrutture TEN (le reti di trasporto transeuropee) che da sole, anche se considerate parzialmente, assorbirebbero ogni disponibilità.

Nulla di nuovo dunque a sollievo delle ambascie di regioni, province e comuni. Eppure è proprio il comparto dei Governi locali, che per di più realizza la gran parte degli investimenti pubblici del nostro Paese, a soffrire maggiormente dei vincoli del Patto di stabilità interno, in ispecie come disciplinato nella legge finanziaria 2005 (legge n°311/2004). Questa legge è stata poi corretta con il D.L. 31 marzo 2005, n° 44, convertito nella legge 31 maggio 2005, n° 88.

Ma per dare una immediata idea **dei tentativi governativi e parlamentari di far quadrare il cerchio della normativa sul Patto di stabilità delle regioni e degli enti locali con continui aggiustamenti** è bene riportare entrambe le norme.

Dunque secondo la legge 311/2004 per le regioni, le spese 2005, compresi gli investimenti, non possono superare le spese 2003 aumentate del 4,8%. Per gli anni 2006 e 2007 viene applicato l'incremento del 2% alle spese-obiettivo dell'anno precedente. Più articolata la normativa per gli enti locali.

Per gli stessi, con esclusione dei comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti e di altri enti minori, la spesa del 2005, sempre compresi gli investimenti, non può superare la spesa media del triennio 2001/2003 incrementata dell'11,50% (10% per gli enti con minori spese medie pro-capite). Per gli anni 2006 e 2007 si applica

l'incremento del 2% alle corrispondenti spese-obiettivo dell'anno precedente.

La legge finanziaria 2005 prevede poi lo stralcio di alcune voci di spesa (personale, trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni, calamità naturali, ecc.).

Con il D.L. n° 44/05, convertito nella Legge 31 Maggio 2005 n.88, la contabilizzazione della spesa in conto capitale con i criteri dettati dai commi 22 e seguenti della Legge 311/04, ai fini del Patto di stabilità, è stata ridefinita. La spesa ammissibile è ora calcolata, per gli enti locali che hanno registrato per l'esercizio 2004 un ammontare di impegni di spesa in conto capitale superiore al 100% al corrispondente ammontare della spesa annua mediamente impegnata nel triennio 2001-2003, sull'impegnato 2004 incrementato del 2%. Per gli enti che applicheranno la nuova regola, i limiti di spesa indicati all'art. 1, comma 22, lettera a, della Legge 311/04, si applicheranno alla spesa corrente ed ai pagamenti per spese in conto capitale.

Sono poi stati esclusi dalle regole del Patto di Stabilità, per il solo anno 2005, i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti (precedentemente 3000 abitanti), le Unioni di comuni, le comunità isolate e le comunità montane con popolazione fino a 50000 abitanti (in precedenza 10000 abitanti).

Infine **tra le spese da non conteggiare agli effetti del Patto di stabilità ex art. 1, comma 24, legge 311/04, sono aggiunte le seguenti:**

Spese derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o delegate da parte delle regioni ed esercitate dagli enti locali a partire dal 1 gennaio 2004, nei limiti dei corrispondenti trasferimenti finanziari attribuiti dalla regione;

Spese per oneri derivanti da sentenza che originano debito fuori bilancio (sia di conto corrente che di conto capitale);

spese sostenute dai comuni per la bonifica di siti inquinati con azione sostitutiva dei diretti responsabili. Le modalità applicative della presente disposizione saranno disciplinate con apposito Decreto ministeriale entro 30 giorni dalla conversione del D.L. n° 44/05.

Eppure anche questi pur lodevoli tentativi non risolvono il problema di delineare obiettivi di finanza pubblica razionalmente raggiungibili. Si pensi alla gestione di un contributo regionale erogato ad un comune per la realizzazione di un nuovo intervento in conto capitale o, anche, di parte corrente; oppure al trasferimento di funzioni dalle province ai comuni, oppure ancora al convenzionamento di nuovi servizi con oneri sul bilancio dell'ente capofila. Nel primo anno di contabilizzazione delle operazioni i parametri saltano inevitabilmente per gli enti gestori, indipendentemente dalla loro volontà. **Così arrivano i lamenti e talvolta le proposte dei singoli enti locali o loro Associazioni per modificare questa o quella norma sul Patto di stabilità.**

C'è chi ritiene di neutralizzare tutte le spese di investimento, oppure quelle finanziate da altri enti pubblici; chi suggerisce di far considerare rispettato il Patto di stabilità anche nel caso di raggiungimento non di tutti e due gli obiettivi (competenza e cassa), ma anche di uno solo; chi vuol togliere le spese per gli acquedotti e chi quelle dell'edilizia scolastica, chi vuol modificare o soppri-

mere le penalità sul personale e chi sull'indebitamento, ecc. ecc.. In vista della legge finanziaria 2006 l'ANCI nazionale richiede al Governo di neutralizzare numerose altre voci di spesa.

In realtà il difetto del sistema non è, ad avviso di questa Associazione, rimediabile con stratagemmi di alcun tipo poiché esso sta nella sua base logica: quella di voler verificare a livello ministeriale gli obiettivi singolarmente, ente per ente.

Occorre invece costruire un modello di finanza pubblica decentrata su area vasta, applicabile ad una pluralità di enti compresi nell'area stessa. Per il ruolo assunto dalle regioni e per la loro dimensione territoriale, potrebbe proprio essere l'ambito regionale quello più adatto allo scopo.

In tal modo la legge finanziaria statale, agli effetti del Patto di stabilità, dovrebbe delineare i principi di coordinamento della finanza pubblica ed i parametri complessivi, ripartiti a priori per area regionale, e definire linee di monitoraggio dei dati generali per ambiti regionali, nei quali confluiscono i flussi finanziari dell'ente regione e di tutti gli enti del comparto delle Autonomie come definito dall'art. 2 del T.U. n. 267/2000.

Ciò che appare perfettamente in linea con la sentenza della Corte Costituzionale n. 390 del dicembre 2004, nella quale è sancito che la legge statale deve limitarsi a fissare principi di coordinamento della finanza pubblica e non dettare precetti di dettaglio nel campo delle autonomie territoriali.

Nel nuovo modello gli enti ricompresi nell'ambito regionale si daranno essi stessi le regole di definizione degli obiettivi da raggiungere e le norme di valutazione degli obiettivi effettivamente raggiunti dai singoli enti ed il conseguente criterio premiante/penalizzante. Gli incentivi e le penalità dovranno essere proporzionati allo scarto tra obiettivi e risultati reali consentendo tuttavia che lo "sforamento" di un ente sia compensato dal surplus di un altro ente. Così verrebbe finalmente posto termine anche all'assurdo criterio, confermato dalla Finanziaria 2005, secondo il quale un disallineamento minimo (es. 1%) è penalizzato nella stessa misura di uno assai grave (es. 200%).

Muove da questi principi l'accordo raggiunto tra la regione Lombardia e gli enti locali lombardi nel febbraio scorso in tema di Patto di stabilità interno, nell'ambito di una più vasta intesa sul "Federalismo fiscale", che ha portato a delineare il "Sistema Lombardia".

La regione Lombardia, nei suoi documenti programmatici 2006/2009, riconferma tale scelta e si propone di procedere:

- all'intesa con le Autonomie Locali della Lombardia per la presentazione di una nuova proposta di misurazione del Patto di stabilità per la Conferenza Unificata;
- alla sperimentazione sul territorio lombardo della proposta;
- alla messa a regime del nuovo Patto di stabilità e crescita;

Si ritiene necessario, per conferire sostanza alla proposta, di dare corso alla sperimentazione sin dall'esercizio 2006.

IPOTESI DI APPLICAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ NEL “SISTEMA LOMBARDIA”

DOCUMENTO ELABORATO DAL DIPARTIMENTO ANCI LOMBARDIA

Prendendo a base l'art. 22 del d.d.l. finanziaria 2006, senza proporre, in questa sede, modifiche al testo, si dovrebbe procedere come segue:

1) CALCOLO DELLE SPESE

a) calcolo globale della SPESA CORRENTE:

ENTI	Anno 2004	Anno 2006
Regione Lombardia		
SPESA NETTA (COMMI 2 E 4)	X	X - 3,8%
Province lombarde		
SPESA NETTA (COMMI 3 E 4)	X	X - 6,7%
Comuni lombardi con popolazione superiore ai 3.000 abitanti		
SPESA NETTA (COMMI 3 E 4)	X	X - 6,7%
Comunità montane lombarde con popolazione superiore ai 50.000 abitanti		
SPESA NETTA (COMMI 3 E 4)	X	- 6,7%
	-----	-----
TOTALI €	=====	=====

b) calcolo globale della spesa in CONTO CAPITALE:

ENTI	Anno 2004	Anno 2006
Regione Lombardia		
SPESA NETTA (COMMI 2 E 5)	X	X + 6,9%
Province lombarde		
SPESA NETTA (COMMI 3 E 5)	X	X + 10%
Comuni lombardi con popolazione superiore ai 3.000 abitanti		
SPESA NETTA (COMMI 3 E 5)	X	X + 10%
Comunità montane lombarde con popolazione superiore ai 50.000 abitanti		
SPESA NETTA (COMMI 3 E 5)	X	X + 10%
	-----	-----
TOTALI €	=====	=====

Le spese di cui ai numeri 1 a e 1 b ed i relativi totali vanno calcolati, separatamente, sia in termini di competenza (impegni) sia in termini di cassa (pagamenti).

RICHIESTA AGLI ENTI INTERESSATI DEI DATI 2004

La regione dovrebbe richiedere agli enti di cui al precedente punto 1) i dati relativi all'anno 2004:

- in termini di impegni di parte corrente;
- in termini di pagamenti di parte corrente;
- in termine di impegni di conto capitale;
- in termine di pagamenti di conto capitale.

I dati suddetti sono già disponibili avendo tutti gli enti provveduto all'approvazione del rendiconto 2004. Si potrebbe quindi fissare un termine assai breve per l'invio alla regione dei dati medesimi.

I dati dovrebbero essere trasmessi su appositi modelli sottoscritti dal ragioniere e dall'organo di revisione.

CALCOLO DELLE SPESE AMMISSIBILI

Sulla base dei dati 2004 la regione può agevolmente calcolare le spese ammissibili per categoria di enti e complessivamente per l'anno 2006, nei modi e nei termini indicati ai precedenti punti 1) e 2).

ACCORDO CON IL MINISTRO ECONOMIA E FINANZE (MEF)

Per l'anno 2006 la regione Lombardia dovrebbe concordare, entro il 31 marzo 2006, con il MEF il livello delle spese in importi globali non superiori a quelli risultanti dai calcoli di cui al precedente punto 3).

ACCORDO CON GLI ENTI LOCALI INTERESSATI

Una volta raggiunto l'accordo con il MEF, la regione dovrebbe proporre agli enti locali l'adesione all'accordo stesso. Ciò potrebbe avvenire mediante un Protocollo d'intesa Regione – ANCI – UPI – UNCEM.

OPERATIVITÀ DEGLI ACCORDI

Il "Sistema Lombardia" rispetta il Patto di stabilità 2006 se il totale generale delle spese calcolato come ai precedenti punti 1) e 2) è contenuto nei limiti di cui all'accordo ex punto 4).

Gli enti locali virtuosi potrebbero essere premiati (in proporzione alla loro virtuosità) con punteggi da far valere nei vari bandi per accedere ai contributi regionali (ed eventualmente anche provinciali per comuni e comunità montane).

Per converso gli enti locali che non avessero rispettato il patto di stabilità dovrebbero essere penalizzati (in proporzione allo sforamento) con minori punteggi da conteggiare nei vari bandi per accedere ai contributi regionali (ed eventualmente anche provinciali per comuni e comunità montane).

IPOTESI DI MANCATI ACCORDI

Nel caso in cui, entro il 31 marzo 2006, non risultassero possibili gli accordi di cui ai punti 4) e 5), od anche uno solo di detti accordi, verrebbero applicate a ciascun ente, separatamente, le regole della legge finanziaria statale.

IPOTESI DI NON RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DEL PATTO

Se al termine dell'esercizio 2006 il "Sistema Lombardia" non avesse raggiunto, nel suo complesso, gli obiettivi del patto di stabilità, come definito al precedente punto 4), si procederebbe come indicato al precedente punto 7).

Si potrebbe in ogni caso, nel corso dell'esercizio 2007, applicare il sistema premiante/penalizzante enunciato al precedente punto 6).

MONITORAGGIO DEI DATI

Si potrebbe procedere secondo i criteri disposti dalla legge 311/2004 (finanziaria 2005) inviando copia delle comunicazioni alla Regione Lombardia.

ASPETTI ORGANIZZATIVI

Per la gestione del Progetto si propone di costituire un Gruppo di lavoro ristretto regione/enti locali, con sede presso la regione.

Il progetto stesso andrebbe preventivamente illustrato in una conferenza (convegno?) pubblica alla quale invitare i rappresentanti di tutti gli enti interessati.



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

Piazza Duomo, 21 - 20121 Milano
tel: 02866602 - fax:02861629

e-mail: posta@anci.lombardia.it
sito web: <http://www.anci.lombardia.it>