



## ANCI LOMBARDIA – DIPARTIMENTO FINANZE, PERSONALE E SICUREZZA

### IPOTESI OPERATIVA DI PATTO DI STABILITA' REGIONALE

28 Novembre 2008

## PREMESSA

L'art. 77 ter del D.L. 112/2008, convertito nella legge 133/2008, ha dato la facoltà ai comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti ed alle province, d'intesa con la regione di appartenenza, di redarre il Patto di stabilità a livello regionale, già presente nelle sole regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.

Il Patto di stabilità regionale trova fondamento nella Sentenza della Corte costituzionale n. 390 del dicembre 2004, ove è sancito che la legge statale deve limitarsi a fissare i principi di coordinamento della finanza pubblica e non dettare precetti di dettaglio nel campo delle Autonomie territoriali, nonché nel nuovo art. 117 della Costituzione che assegna alle regioni potestà legislativa in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica (art. 3 legge costituzionale n. 3/2001).

In Lombardia il Patto di stabilità regionale è previsto nell'Intesa interistituzionale firmata l'11 Febbraio 2005 tra la Regione Lombardia e le Associazioni degli enti locali lombardi che ha dato luogo ai "Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica del Sistema Lombardia".

Con il Patto di stabilità su area vasta si vuole raggiungere l'obiettivo, se non di eliminare, almeno di ridurre sostanzialmente, gli inconvenienti, specie nel campo degli investimenti, provocati dal Patto di stabilità statale applicato ai singoli enti locali.

### 1. LE REGOLE VIGENTI PER IL PATTO DI STABILITA' GESTITO A LIVELLO CENTRALE

L'Art. 77 del citato Decreto n. 112/2008 conferma l'assoggettamento alle regole del Patto di stabilità interno delle province e dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

I comuni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per 1.340, 2.200 e 3.900 milioni di euro rispettivamente per gli anni 2009, 2010 e 2011.

L'Art. 77 bis del medesimo Decreto stabilisce che ai fini della determinazione degli obiettivi l'ente deve tener conto dei risultati raggiunti nel 2007, tramite il saldo calcolato in termini di competenza mista (somma algebrica del saldo di parte corrente di competenza e del saldo in conto capitale di cassa al netto della riscossione e concessione di credito), e dall'aver rispettato o no il Patto di stabilità 2007 e, in base a questi due elementi, calcolare il proprio obiettivo.

È stabilito (comma 3) che se l'ente ha rispettato il Patto di stabilità 2007 ed il suo saldo di competenza mista è positivo, allora potrà diminuire il suo saldo del 10%; se invece è negativo dovrà migliorarlo del 48%. Al contrario se l'ente non ha rispettato il Patto nel 2007 ed ha saldo di competenza mista positivo mantiene il suo saldo, se invece è negativo dovrà migliorarlo del 70%. Si veda tabella sottostante.

	<b>Enti adempienti nel 2007</b>	<b>Enti inadempienti nel 2007</b>
<b>Enti positivi</b>	peggiorano il saldo del 10%	stesso saldo
<b>Enti negativi</b>	migliorano del 48%	migliorano del 70%

Inoltre se l'obiettivo come sopra calcolato supera in percentuale il 20% delle spese finali al netto delle concessioni di credito, l'obiettivo dell'Ente sarà pari al 20% delle sue Spese finali (comma 9). Pertanto l'ente deve conseguire un saldo finanziario in termini di competenza mista pari al saldo 2007 migliorato/peggiolato delle percentuali descritte sopra.

Anche gli enti (comma 4) che sono stati commissariati negli anni 2004- 2005, anche per una frazione di anno ai sensi dell'art 141 del TU, ( dimissioni del Sindaco, mancata approvazione del bilancio nei termini, violazione di leggi, etc. ) devono rispettare le regole del patto di stabilità come gli enti con saldo finanziario positivo che hanno rispettato il Patto.

Non vengono conteggiate ai fini del saldo utile le risorse derivanti dalla cessione di azioni e quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali e dalle vendite del patrimonio immobiliare se sono state utilizzate per la realizzazione di investimenti infrastrutturali e per la riduzione del debito (comma 8).

Viene introdotta la regola sullo stock di debito (commi 10 e 11).

Infatti i Comuni dal 2010 potranno aumentare la propria consistenza del debito in misura non superiore ad una percentuale definita anno per anno con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, fermo restando il limite imposto dall'art 204 del TUEL e successive modificazioni. Ad oggi il limite è fissato dalla Legge finanziaria 2007 al 15% delle entrate correnti.

Nel caso in cui però la percentuale dello stock di debito su entrate correnti al netto dei trasferimenti statali e regionali sia superiore alla misura stabilita dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze la percentuale sopra stabilita deve essere diminuita di un punto percentuale.

Queste disposizioni si applicano anche ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (comma 29).

L'ente deve predisporre il bilancio di previsione rispettando il Patto di stabilità (comma 12).

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità il rimborso per le trasferte dei consiglieri comunali e provinciali è per ogni chilometro pari ad 1/5 del costo per litro della benzina (comma 13).

Per il monitoraggio del Patto di stabilità (comma 14), gli enti devono inviare semestralmente alla RGS i dati relativi alle risultanze in termini di competenza mista e notizie relative alla situazione debitoria dell'ente, nonché trasmettere un prospetto dimostrativo degli obiettivi programmatici. Tutti i prospetti e le modalità sono definiti tramite Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali. La mancata trasmissione del prospetto degli obiettivi programmatici costituisce inadempimento al Patto di stabilità. Tutte queste informazioni saranno messe a disposizione dell'ANCI.

Come da comma 15 gli enti entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento devono certificare il rispetto del Patto di stabilità secondo un prospetto e modalità definiti con lo stesso Decreto che stabilisce le procedure per il monitoraggio.

La mancata trasmissione della certificazione nei tempi stabiliti dalla Legge costituisce inadempimento al Patto di stabilità. Qualora invece la certificazione venga trasmessa in ritardo e attestati il rispetto del Patto si applicano le sanzioni previste all'art.76, comma 4 (divieto di assunzione di personale).

Qualora si verificano prelievi dai conti della tesoreria non coerenti con gli obiettivi in materia di debito pubblico il Ministero dell'Economia e delle Finanze adotta adeguate misure di contenimento dei prelievi (comma 16).

Gli enti istituiti nel 2007 e 2008 sono soggetti al Patto di stabilità rispettivamente per gli anni 2010 e 2011 avendo come base di calcolo le risultanze del 2008 e del 2009 (comma 17).

Gli enti commissariati secondo l'articolo 143 del TU (infiltrazioni mafiose) sono soggetti al Patto dall'anno successivo a quelle delle rielezioni degli organi istituzionali (comma 18).

Gli enti che per l'anno 2009 risultano essere commissariati devono darne comunicazione alla RGS altrimenti risultano essere assoggettati alle regole del Patto di stabilità (da comma 15).

Tutte le informazioni previste dal monitoraggio del Patto sono messe a disposizione dell'UPI e dell'ANCI (comma 19)

Le sanzioni, disciplinate dal comma 20, per il mancato rispetto relativamente agli anni 2008-2011 sono:

- Taglio del 5% del contributo ordinario dovuto dal Ministero dell'Interno per l'anno successivo;
- Limite all'impegno delle spese correnti in misura non superiore all'importo annuale minimo degli impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- Divieto di ricorrere all'indebitamento. Infatti i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie e finanziarie devono essere corredati di apposita attestazione da cui risulti il conseguimento dell'obiettivo del Patto di stabilità per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o collocamento del prestito in assenza del predetto attestato;
- Divieto di assunzione di personale come previsto dell'art. 76, comma 4, a qualsiasi titolo, tipologia di contratto anche in riferimento ai processi di stabilizzazione.
- Riduzione del 30% delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza in essere alla data del 30 giugno 2008.

Tutte queste misure non concorrono al perseguimento degli obiettivi assegnati per l'anno in cui le misure vengono realizzate

Nel caso in cui il comparto abbia raggiunto l'obiettivo assegnato il maggior contributo derivante dal recupero dello sfioramento sarà redistribuito fra gli enti che vengono definiti virtuosi in base a due indicatori economico strutturali e in base al loro valore medio per classe demografica.

Gli indicatori, i valori medi di fascia e le modalità di riparto verranno definiti tramite Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministero dell'Interno e d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali. (Da comma 23 a comma 26).

Gli enti non potranno utilizzare la leva fiscale in quanto permane il blocco delle aliquote e delle addizionali (art. 1 comma 7 D.L. 93 del 2008 convertito nella L. 126/2008) con esclusione della TARSU (comma 30).

I Comuni entro il 30 Aprile 2009 dovranno fornire al Ministero dell'Interno la certificazione del mancato gettito ICI sulla prima casa accertato secondo le modalità stabilite con decreto del Ministero dell'interno (comma 32).

Di seguito viene presentata la situazione reale di un comune di circa 50.000 abitanti e formulati n. 3 esempi delle diverse casistiche che si possono presentare nei vari comuni. Ciò sarà di chiarimento delle norme sopra riportate.

SITUAZIONE REALE DI COMUNE CON SALDO DI COMPETENZA MISTA NEGATIVA NEL 2007 E CHE HA RISPETTATO IL PATTO NEL 2007

Patto di stabilità Comune di ..... - determinazione saldo	in migliaia di euro	
accertamenti - titolo 1		23.844
accertamenti - titolo 2		20.157
accertamenti - titolo 3		17.149
riscossioni - titolo 4		18.041
(-) entrate derivanti da riscossione crediti		2.770
(-) entrate derivanti da alienazioni di azioni e quote e dismissione patrimonio immobiliare destinate alla realizzazione degli investimenti		4.813
<i>entrate finali nette</i>		<i>71.608</i>
impegni - titolo 1		54.951
pagamenti - titolo 2		27.875
(-) spese derivanti dalla concessione di crediti		0
<i>spese finali nette</i>		<i>82.826</i>
<b><i>saldo finanziario in termini di competenza mista</i></b>		<b>-11.218</b>
<b>percentuali da applicare</b>		
	anno 2009	48%
	anno 2010	97%
	anno 2011	165%
<i>importo manovra</i>		
	anno 2009	5.385
	anno 2010	10.881
	anno 2011	18.510
verifica limite massimo 20% delle spese finali al netto della concessione di credito		
spese finali in termini di competenza mista al netto delle concessioni di crediti		82.826
20% delle spese finali		16.565
<b><i>saldo finanziario obiettivo</i></b>		
	<b>anno 2009</b>	<b>-5.833</b>
	<b>anno 2010</b>	<b>-337</b>
	<b>anno 2011</b>	<b>7.292</b>

CASO DI COMUNE CON SALDO DI COMPETENZA MISTA NEGATIVO NEL 2007 E CHE NON HA RISPETTATO IL PATTO NEL 2007

<i>saldo finanziario in termini di competenza mista</i>		-5.000
<hr/>		
<b>percentuali da applicare</b>		
	anno 2009	70%
	anno 2010	110%
	anno 2011	180%
<hr/>		
	<i>importo manovra</i>	
	anno 2009	3.500
	anno 2010	5.500
	anno 2011	9.000
<hr/>		
verifica limite massimo 20% delle spese finali al netto della concessione di credito		
spese finali in termini di competenza mista al netto delle concessioni di crediti		70.000
20% delle spese finali		14.000
<hr/>		
	<i>saldo finanziario obiettivo</i>	
	<b>anno 2009</b>	<b>-1.500</b>
	<b>anno 2010</b>	<b>500</b>
	<b>anno 2011</b>	<b>4.000</b>

CASO DI COMUNE CON SALDO DI COMPETENZA MISTA POSITIVO NEL 2007 E CHE NON HA RISPETTATO IL PATTO NEL 2007

<i>saldo finanziario in termini di competenza mista</i>		4.000
<b>percentuali da applicare</b>		
	anno 2009	0%
	anno 2010	0%
	anno 2011	0%
<i>importo manovra</i>		
	anno 2009	0
	anno 2010	0
	anno 2011	0
<i>saldo finanziario obiettivo</i>		
	<b>anno 2009</b>	<b>4.000</b>
	<b>anno 2010</b>	<b>4.000</b>
	<b>anno 2011</b>	<b>4.000</b>

CASO DI COMUNE CON SALDO DI COMPETENZA MISTA POSITIVO NEL 2007 E CHE HA RISPETTATO IL PATTO NEL 2007

<i>saldo finanziario in termini di competenza mista</i>		4.000
<b>percentuali da applicare</b>		
	anno 2009	10%
	anno 2010	10%
	anno 2011	0%
<i>importo manovra</i>		
	anno 2009	-400
	anno 2010	-400
	anno 2011	0
<i>saldo finanziario obiettivo</i>		
	<b>anno 2009</b>	<b>3.600</b>
	<b>anno 2010</b>	<b>3.600</b>
	<b>anno 2011</b>	<b>4.000</b>

## 2. INCONVENIENTI E LIMITI DEL PATTO DI STABILITA' CENTRALISTICO

Innanzitutto vi è la questione dei “picchi” di entrate e di spese che inevitabilmente si verificano, specie nei Comuni minori, e che sono ingovernabili a livello centrale.

I citati “picchi”, che variano ed emigrano ogni anno da un ente all'altro, compromettono la stabilità, che è fondamento del Patto, e provocano gravi danni e scompensi al funzionamento dell'intero sistema delle Autonomie locali. Talvolta essi rendono impossibile, da soli, il raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità indipendentemente dalla volontà di amministratori e di responsabili dei servizi. Inoltre medesimi sono, al tempo stesso, causa ed effetto nell'impedimento di attività di investimenti, essenziali ad alcune comunità locali utilizzando i margini finanziari disponibili, ma non necessari, di altre comunità locali. Il fenomeno mostra elevata frequenza nei comuni minori (con popolazione compresa tra i 5.000 ed i 10.000 abitanti) proprio nel vitale campo degli investimenti. Qualunque sia il periodo preso a base di riferimento ed il tenore delle norme di applicazione, accade che gli enti che hanno speso molto nel periodo base possono continuare il loro comportamento anche in futuro. Al contrario gli enti con bassa spesa in detto periodo di riferimento si troveranno limitati anche negli anni successivi. Questa situazione si è sempre verificata secondo le varie e pur diverse norme contenute nelle leggi statali che si sono susseguite nel tempo. E ciò accadrà anche in futuro. Si scopre infatti che, applicando le norme contenute nel D.L. 112/2008, convertito nella legge 133/2008 (artt. 77 e 77bis), un comune, specie se minore, che ha realizzato investimenti nel 2007, potrà attuarli anche nel triennio 2009/2011, magari quando, avendo operato nel settore nell'anno 2007, non avrà bisogno di ripetersi in uno o più esercizi del triennio 2009/2011. All'opposto il comune, talvolta confinante con il primo, che non ha azionato investimenti nel 2007 non li potrà realizzare nemmeno nel triennio 2009/2011 quando ne avrà effettivo bisogno poiché è stato carente nel 2007. Aggiungasi che il primo comune è generalmente a corto di risorse mentre il secondo ne ha in abbondanza per comprendere appieno l'assurdità e la dannosità del Patto di stabilità governato, ente per ente, a livello nazionale.

Sta qui l'origine delle continue modifiche, anno dopo anno e talvolta anche nel corso dello stesso anno, che vengono introdotte nelle regole del Patto di stabilità da parte di Governo e Parlamento. Le voci di entrata e di spesa da considerare vanno e vengono, ma ogni volta le stesse se favoriscono alcuni comuni ne danneggiano altri. Quindi modifiche delle modifiche che trasformano il Patto di stabilità da documento di alta programmazione, come dovrebbe essere, in una lotteria, per di più difficile da comprendere e complicata nella sua applicazione. Il fatto è che nei piccoli numeri (leggasi movimenti finanziari dei comuni minori) la statistica dimostra che (a differenza dei grandi numeri) non vi può essere stabilità nel tempo e la circostanza vale in ogni campo (ad esempio in quello demografico: si provi in qualsiasi comune a rilevare la frequenza percentuale delle nascite negli ultimi cinque anni su un campione di dieci famiglie e poi su uno di mille famiglie e se ne coglierà facilmente la differenza nei valori).

Dalla errata logica della misurazione centralistica, ente per ente, del raggiungimento o meno degli obiettivi del Patto di stabilità, discende anche la formulazione delle penalità uguali per tutti gli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità, indipendentemente dalla misura dello scarto tra obiettivo e risultato reale: uno scarto dell'1% è sanzionato in modo uguale ad uno scarto del 100%. Questa situazione, che si protrae ormai inesorabilmente da molti anni, induce gli enti impossibilitati a raggiungere l'obiettivo per somme esigue, a “sforare” per importi consistenti, tanto più considerando il fatto che questo comportamento risulterà utile negli anni a venire. Da questo perverso meccanismo e dalla severità delle sanzioni fissate a priori per gli enti che risulteranno inadempienti (vedasi precedente punto 1.) discende poi l'ulteriore conseguenza, ingiusta ed immorale, della cancellazione delle sanzioni a posteriori, così da penalizzare i comuni virtuosi per il passato, per il presente e per il futuro; ciò che, fino ad ora, è sempre avvenuto. Altro difetto insito nel Patto di stabilità statale è costituito dalla determinazione dell'obiettivo utilizzando le entrate e le spese finali nei loro importi integrali, senza distinzione tra quelle di parte corrente e quelle di conto

capitale, il che ha portato e sta portando alla riduzione progressiva delle già scarse risorse destinate agli investimenti, nonché al rinvio dell'attivazione degli investimenti medesimi. E' stato rilevato che il comparto comuni ha stanziato e finanziato nel periodo 2003/2005 una spesa media annua in conto capitale per un importo di 16,24 milioni di euro. Nel 2007 tale valore è sceso a 11,87 milioni di euro. Si può ancora osservare che nel settore degli investimenti è ormai dimostrata l'insufficienza della dimensione territoriale dei comuni minori, sicchè detti investimenti vengono spesso programmati su aree appartenenti a più comuni; da ciò discende che la programmazione finanziaria per singolo comune rappresenta un ostacolo e la misurazione dei suoi risultati (obiettivi) risulta inadeguata.

Va da ultimo detto che fino ad oggi il maggior contributo dato dai comuni rispetto all'obiettivo imposto non è andato a vantaggio del comparto, ma ha contribuito al miglioramento del conto consolidato della Pubblica Amministrazione nel suo complesso. Quand'anche si volesse, totalmente o parzialmente, restituire il surplus ai singoli comuni occorrerebbe studiare un meccanismo assai complicato, diversamente dal riferimento al sistema regionale.

Occorre dunque cambiare ed il Patto di stabilità regionale è una opportunità da cogliere in tal senso.

### 3. IL PATTO DI STABILITA' REGIONALE E' VERO CAMBIAMENTO

L'operatività del nuovo sistema è tutta da costruire, ma già ora se ne possono delineare i contorni, tenendo conto delle disposizioni contenute nel già citato comma 11 dell'art. 77 ter, facoltativo e valido per gli enti locali delle regioni a statuto ordinario, e delle norme contenute nel comma 6 del medesimo articolo applicato agli enti locali delle regioni a statuto speciale e delle provincie autonome di Trento e di Bolzano.

Con le nuove norme, per gli enti locali delle regioni a statuto ordinario, la regione, sulla base dei criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali, può adattare le regole ed i vincoli posti dal Legislatore nazionale, fermo restando l'obiettivo complessivo, che va calcolato applicando i criteri stabiliti dalla legge finanziaria statale e che pertanto sarà uguale alla sommatoria degli obiettivi dei singoli enti determinati come indicato al precedente punto 1). Così, utilizzando detti valori, l'obiettivo complessivo 2009 sarebbe pari ad euro +267 ( -5.833 +4.000 +3.600 -1.500 ).

Dunque gli enti locali delle regioni interessate, con l'apporto del Consiglio delle autonomie e delle loro Associazioni, calcolano l'obiettivo complessivo regionale utilizzando i criteri della legge finanziaria statale e lo concordano con la Regione e con il Ministero dell'economia e delle finanze prima dell'inizio dell'anno di riferimento (31 ottobre secondo la disciplina applicata alle regioni a statuto speciale ed alle provincie autonome di Trento e di Bolzano). Almeno in prima applicazione è preferibile tenere distinto il comparto delle provincie da quello dei comuni.

In caso di mancato accordo Enti locali/Regione/Ministero dell'economia e delle finanze si applicherebbero per i singoli enti le disposizioni della legge finanziaria statale sia relativamente al conseguimento dell'obiettivo sia per quanto attiene al sistema premiante e sanzionatorio. Se l'accordo andasse invece a buon fine ogni ente opererebbe seguendo le regole del sistema regionale. Queste, sul versante dell'operatività gestionale utile al raggiungimento dell'obiettivo e compatibilmente con l'importo della manovra complessivamente richiesto ai comuni della regione, potrebbero ricalcare le regole della legge finanziaria statale introducendo solo pochi adattamenti, quali i valori di riferimento (ad esempio media pluriennale dei dati in luogo di quelli di un unico anno), l'esclusione dal calcolo, anche in termini di cassa, degli investimenti finanziati con avanzo di amministrazione e ritenuti strategici dalla programmazione regionale in quanto finalizzati alla crescita, al rafforzamento di settori specifici del sistema di welfare, alla difesa ambientale, all'espansione infrastrutturale, ecc. Si potrebbe anche reintrodurre il conteggio delle risorse derivanti dalle alienazioni mobiliari ed immobiliari. A compensazione potrebbe essere posto uno studiato miglioramento del saldo di competenza tra le entrate correnti e le spese correnti.

Più corpose potrebbero essere le norme regionali in tema di premialità e di sanzioni, con riferimento alle due ipotesi che seguono.

**A) Il sistema regionale a consuntivo rispetta il Patto di stabilità nel suo importo complessivo.**

In quest'ambito vi saranno senz'altro molti enti che singolarmente avranno raggiunto l'obiettivo e pochi enti che singolarmente non l'avranno fatto.

Andranno pertanto prioritariamente definiti, con normativa regionale assunta d'intesa con gli enti locali, criteri rispettivamente di premialità e di penalizzazione; criteri che a livello regionale sarebbero sicuramente in grado di rendere benefici e sanzioni più gradualmente rispetto al sistema statale e consoni alle ragioni del raggiungimento o meno dell'obiettivo programmatico. Pertanto in linea di principio si dovrebbero stabilire, per gli enti virtuosi secondo le norme regionali, benefici proporzionati alla differenza (positiva) tra obiettivi e risultati realmente raggiunti.

I provvedimenti principali da prendere in considerazione potrebbero essere i seguenti:

1) attribuzione di maggiori punteggi nei bandi regionali (ed eventualmente anche provinciali) di assegnazione di contributi per la realizzazione di investimenti e/o per la gestione di servizi essenziali (sicurezza, protezione civile, viabilità ecc.), nonché per la partecipazione a forme associative nella gestione dei servizi e nella realizzazione di Accordi di programma ex art. 34 T.U. 267/2000. Va osservato che i trasferimenti di fondi regionali agli enti locali sono destinati ad assumere rilevante portata in attuazione del federalismo;

2) alleggerimento dei limiti previsti dalla normativa statale relativamente alle assunzioni ed alle spese di personale, tenuto conto del rapporto esistente, in ciascun ente, tra numero di dipendenti e popolazione e tra spesa di personale e spesa corrente;

3) nell'ambito del rispetto delle condizioni previste dall'art. 204 del T.U. 267/2000, fissazione di minori limiti in confronto a quelli previsti dal comma 10 dell'art. 77 bis del citato D.L. 112/2008, convertito nella legge 133/2008 sull'indebitamento, considerati per ogni ente i seguenti esistenti rapporti: interessi passivi/spesa corrente, interessi passivi/entrate correnti, stock di debito/popolazione e spesa di investimento/spesa finale.

Nel caso di rispetto del Patto di stabilità a livello nazionale da parte del comparto degli enti locali, i benefici previsti dai commi 23, 24, 25 e 26 del ripetuto art. 77bis del ripetuto D.L. 112/2008, convertito nella legge 113/2008, dovrebbero essere assegnati al saldo regionale.

Per gli enti che non avranno rispettato il Patto di stabilità secondo le regole regionali dovrebbero essere applicate penalità proporzionate alla differenza (negativa) tra obiettivo e risultato realmente raggiunto. Ciò potrebbe avvenire mediante l'utilizzo inverso delle misure indicate ai precedenti numeri 1), 2) e 3).

Non dovrebbero invece essere applicate le sanzioni previste dalla legge finanziaria statale ex comma 20 dell'art. 77bis, in precedenza ricordate (vedasi punto 1.).

**B) Il sistema regionale a consuntivo non rispetta il Patto di stabilità nel suo importo complessivo.**

Nel caso prospettato si dovranno applicare integralmente, per i singoli enti locali, le disposizioni previste dalla legge finanziaria statale in materia di Patto di stabilità, fatto salvo il caso in cui la differenza negativa tra il saldo programmato e quello realizzato sia assunta a carico del bilancio regionale; ciò che potrebbe anche essere fattibile se il differenziale fosse modesto e contenuto entro una misura preventivamente definita. Un Fondo regionale, magari suddiviso tra parte corrente e parte in conto capitale, a sostegno dell'obiettivo del sistema, avrebbe un'importanza notevole ai fini del necessario Accordo preventivo regione / enti locali. Se al predetto Fondo venisse assegnato, come prospettato alla precedente lett. A), l'importo annuale dell'eventuale surplus obiettivo/saldo conseguito dal comparto comuni, si verrebbe a formare una sorta di "camera di compensazione" regionale molto utile agli effetti che qui interessano.

Si potrebbero comunque attribuire ai comuni virtuosi in base alle regole regionali i benefici indicati alla lett. A.1).

#### 4. PATTO DI STABILITA' E FEDERALISMO FISCALE

Il D.D.L. "Attuazione dell'art. 119 della Costituzione: delega la Governo in materia di federalismo fiscale", recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, contiene numerose disposizioni che attengono al coordinamento regionale in materia di finanza locale, nonché ad intese Regioni/Enti locali a riguardo di entrate e di spesa degli enti locali medesimi.

Di seguito vengono segnalate le più significative:

- art. 2, comma 2, lett. h). Questa norma conferisce facoltà alle Regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;
- art. 9. Viene stabilito che le spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali è integralmente finanziato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e regionali e da addizionali a tali tributi, nonché dal fondo perequativo. Inoltre il trasferimento di ulteriori funzioni agli enti locali con Legge statale o regionale deve essere integralmente finanziato;
- art. 10, comma 1, lett. g). La norma dispone che le regioni possono istituire nuovi tributi degli enti locali, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli stessi. Relativamente alle tariffe dei servizi viene stabilito che l'autonomia degli enti locali è esercitata nel rispetto della normativa di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza (che sono in gran parte di livello regionale e infraregionale e regolate da normativa regionale);
- art. 11. E' prevista l'istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi perequativi: uno a favore dei comuni e l'altro a favore delle province. La ripartizione del fondo avviene con riferimento ad un indicatore di fabbisogno per la spesa corrente ed alla programmazione regionale di settore per il finanziamento della spesa in conto capitale. Inoltre le regioni, sulla base di criteri stabiliti in Conferenza unificata e previa intesa con gli enti locali, possono procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; entrate e spese standardizzate che le regioni devono ridefinire entro 20 giorni dal ricevimento del finanziamento statale del fondo perequativo;
- art. 15. Le regioni devono assicurare il raggiungimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica avendo il potere di adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio, le regole ed i vincoli posti dal Legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni. Viene anche previsto un sistema premiante (modificazione della aliquota di un tributo erariale ) e sanzionatorio ( attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva atta a raggiungere gli obiettivi, divieto di procedere alla copertura di posti vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali ) rispettivamente per gli enti che rispetteranno e per gli enti che non rispetteranno il Patto di stabilità;
- art. 18. Vengono dettate norme transitorie per gli enti locali, valide in sede di prima applicazione dei decreti delegati, stabilendo, tra l'altro, che nel processo di attribuzione delle funzioni nonché nel finanziamento degli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte, provvedano lo Stato e le Regioni, determinando adeguate forme di copertura delle relative spese;
- art. 19. E' prevista la costituzione di un Centro servizi regionale per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali mediante forma collaborative tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, valide anche per la ripartizione degli oneri e degli introiti delle attività di recupero dell'evasione;

- art. 21. Viene dettato il principio secondo il quale l'attuazione del federalismo fiscale deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto europeo di stabilità e crescita.

Da quanto sopra emerge sin troppo chiaramente che un Patto di stabilità disciplinato, monitorato e valutato a livello centrale, prescindendo da quello regionale, non è logicamente concepibile. Un tale Patto o è una finzione, nel senso che a posteriori, per la valida ragione che gli inevitabili scostamenti sarebbero dovuti ad interventi regionali, vengono sistematicamente cancellati premi e sanzioni, oppure è un ostacolo al funzionamento del comparto degli enti locali, che si troverebbero ad operare in una situazione contraddittoria di norme ed assetti programmatici statali e regionali. Né sarebbe comprensibile, in tale situazione, come le regioni possano svolgere le funzioni di coordinamento della finanza pubblica e garantire il raggiungimento degli obiettivi dei relativi saldi, come il D.D.L. sul federalismo fiscale pretende. Ne deriva che un Patto di stabilità, nel quale le regole statali vengano declinate ed adattate in un Patto regionale, diviene ineludibile; ciò che peraltro è previsto nel D.D.L. in questo punto esaminato nei suoi aspetti essenziali.

## 5. REPERIMENTO, UTILIZZO E MONITORAGGIO DEI DATI

Per attivare su basi logiche il Patto di stabilità regionale ed il Federalismo fiscale è necessario avere a disposizione, a livello regionale, una adeguata quantità di dati e di informazioni. Il funzionamento del sistema deve inoltre essere monitorato in modo stringente per evitare il "deragliamento" rispetto agli obiettivi. Vi è peraltro l'esigenza di non appesantire ulteriormente i già gravosi compiti degli enti locali in materia finanziaria. Ne consegue la necessità di utilizzare le forme di raccolta e di monitoraggio già esistenti, aggiungendo, se del caso, pochi e semplici adempimenti, uniformandone, nel limite del possibile, modulistica e tempistica.

- **Certificati al bilancio di previsione e al rendiconto di gestione:** sono i più importanti strumenti informativi, compilati dagli enti locali ed a disposizione dei vari Ministeri. I modelli, approvati ogni anno con appositi decreti ministeriali, si sono via via arricchiti di informazioni. Oggi per la parte entrata sono disponibili dati di dettaglio sull'ICI (distinta tra prima casa, aree edificabili, altri fabbricati, ecc.), sull'imposta di pubblicità (distinta tra quella derivante dalle insegne e il resto) e, in generale, i dati per ogni tributo. Le entrate, complessivamente, sono classificate per natura e, per ogni risorsa, è indicato il dato di competenza (accertamento), le riscossioni in conto competenza e in conto residui. La parte spesa è suddivisa per titoli, per funzioni e per interventi. Anche per la spesa è indicato il dato di competenza (impegni), i pagamenti in conto competenza e in conto residui. Altre informazioni fornite dal certificato al rendiconto sono relative allo stock del debito, ai servizi indispensabili e ai servizi a domanda individuale. Alla ricchezza delle informazioni, però, non corrisponde la tempestività delle stesse. I dati di rendiconto relativi al 2007, saranno a disposizione del Ministero solo alle fine del 2008. Si dovrebbe intervenire, già nella fase transitoria, puntando alla condivisione, subito dopo la compilazione dei certificati, dei dati a tutti i soggetti interessati (Stato, Regioni, Corte dei Conti, ecc.);

- **SIOPE:** a partire dal 1° gennaio 2007, tutti i Comuni e le Province sono obbligati ad indicare i codici gestionali su ogni titolo di entrata e di spesa. Tali codici distinguono le entrate e le spese per natura, ma non per funzione o per servizio e rilevano solo all'atto del pagamento o dell'incasso. Nessuna informazione è data relativamente alla competenza. Il dato è immediatamente a disposizione di tutti i soggetti obbligati al SIOPE attraverso l'accesso ad internet tramite una password distribuita dalle sezioni provinciali della Banca d'Italia. La tempestiva conoscenza dei dati forniti da SIOPE sarebbe di grande utilità nel settore degli investimenti, ove il dato di cassa è utilizzato ai fini del Patto di stabilità ed è adeguato a misurare il reale avanzamento nella realizzazione delle opere pubbliche;

- **Spese di personale:** ogni anno i Comuni sono obbligati a rendicontare le spese di personale, con un elevato grado di dettaglio. Le informazioni sono trasmesse alla Ragioneria Generale dello Stato (IGOP) e, da quanto risulta oggi, non sono a disposizione di altri soggetti. Ogni politica sul personale a livello regionale, che punti ad effetti perequativi, come indicato al precedente punto 3), necessita della conoscenza di questi dati in tempi stretti;
- **Patto di stabilità interno:** con apposito D.M. sono approvati annualmente i prospetti sia per la determinazione degli obiettivi sia per il monitoraggio trimestrale (semestrale dal 2009). Le informazioni sono raccolte attraverso un applicativo via web e sono a disposizione dopo il 31 marzo di ogni anno. Per legge il Ministero è tenuto, previa la sottoscrizione di una convenzione, a mettere a disposizione i dati anche alle Associazioni degli enti (ANCI e UPI). Il monitoraggio semestrale dei dati è tuttavia insufficiente, specie in fase di avvio, per il Patto di stabilità regionale, per il quale il monitoraggio dovrebbe operare almeno trimestralmente. E' necessario pertanto integrare la tempistica statale;
- **Linee guida della Corte dei Conti:** in attuazione ai commi 166 e 167 della L.F. 2006, le Sezioni regionali della Corte dei Conti ricevono dai Revisori dei conti le Linee guida predisposte ed approvate dalla Sezione Autonomie. I dati forniti si sono arricchiti di anno in anno con i vincoli imposti dal Legislatore nazionale ma, al pari dei certificati, scontano la non tempestività delle comunicazioni. Alla stessa Sezione regionale è poi trasmesso il rendiconto in formato elettronico. Con la Sezione lombarda della Corte dei Conti ANCI Lombardia ha raggiunto un accordo di collaborazione, che ora andrà perfezionato e formalizzato, anche con l'intervento della Regione;
- **Aliquote ICI:** tutte le delibere che approvano variazioni di aliquote o detrazioni di imposta sono trasmesse da parte degli enti locali all'IFEL (Istituto per la finanza degli enti locali) e al Ministero dell'economia (Dipartimento delle politiche fiscali). La trasmissione non considera però le previsioni di gettito. Per tale dato, occorre rifarsi ai certificati al bilancio e al rendiconto;
- **Aliquote addizionale IRPEF:** anche per le addizionali IRPEF sono trasmesse le relative aliquote al Dipartimento delle politiche fiscali. In questo caso le aliquote sono tempestivamente messe a disposizione sul sito internet per consentire i corretti adempimenti fiscali da parte dei sostituti di imposta;
- **Trasmissione dei flussi di cassa delle imposte:** il comma 170 dell'articolo unico della L.F. 2007 ha imposto agli enti locali la trasmissione al Ministero dell'economia delle somme riscosse dai Comuni a titolo di imposte e tasse. La disposizione non è mai stata attuata e difficilmente sarà approvato il decreto attuativo dato che le informazioni richieste sono già oggi disponibili attraverso il sistema SIOPE;
- **Monitoraggio sui dati di competenza:** il comma 685 della L.F. 2007, nell'ambito del monitoraggio del Patto di stabilità interno, ha previsto l'acquisizione, da parte della Ragioneria generale dello Stato, dei dati di competenza con periodicità trimestrale (semestrale a decorrere dal 2009). Anche questo nuovo adempimento non vedrà, con ogni probabilità, la luce per effetto dell'approvazione del disegno di legge sul federalismo.

## 6. IPOTESI DI TEMPORALITA' PER LA REALIZZAZIONE DEL PATTO DI STABILITA' REGIONALE A DECORRERE DALL'ANNO 2010

TERMINE	ADEMPIMENTI
6.1 Entro il minor tempo possibile	Nomina Gruppo di lavoro d' intesa tra Regione ed enti locali soggetti al Patto di stabilità.
6.2 Entro marzo 2009	Impostazione del modello di Patto di stabilità regionale. Raccolta dei dati. Simulazione degli esiti in termini di obiettivi e meccanismi premianti e penalizzanti.
6.3 Entro maggio 2009	Determinazione ipotesi di criteri da parte del Consiglio delle autonomie (o organo sostitutivo).
6.4 Entro giugno 2009	Incontro illustrativo delle ipotesi di Patto di stabilità regionale, come sopra determinate, agli enti locali interessati al sistema (conferenza?, convegno?, altro).
6.5 Entro luglio 2009	Accordo tra regione e Associazioni enti locali sul Patto di stabilità regionale.
6.6 Entro agosto 2009	Determinazione definitiva dei criteri da parte del Consiglio delle autonomie (o organo sostitutivo), tenuto conto degli esiti dell'incontro di cui al punto 6.4.
6.7 Entro settembre 2009	Provvedimento della Regione (legge?,

deliberazione?) di  
applicazione del Patto di  
stabilità regionale.

6.8 Entro ottobre 2009

Accordo tra la regione  
ed il Ministero  
dell'economia e delle  
finanze sull'applicazione  
del Patto di stabilità  
regionale come sopra  
definito. Eventuali  
varianti andranno  
comunicate alle  
Associazioni degli enti  
locali verificandone la  
loro accettazione.

## CONSIDERAZIONI FINALI

E' evidente che l'impostazione del Patto di stabilità su area vasta andrà, per il sistema regionale, verificata a priori sulla base di dati certi sul periodo di riferimento, così da poterne simulare i conseguenti risultati nei diversi adattamenti e limiti che si intendono introdurre rispetto alla legge finanziaria statale. Stringente dovrà poi essere il monitoraggio delle risultanze in corso d'anno ottenute applicando le regole del sistema regionale in aggiunta a quelle previste dalla legge finanziaria statale. Occorre avere consapevolezza che qualsiasi forma di federalismo fiscale venisse legislativamente disegnata nel nostro Paese, in presenza di un Patto di stabilità centralistico troverebbe consistenti ostacoli realizzativi e di funzionamento.

Va anche considerato che, viste le rigidità e constatati i difetti della normativa statale, più verrà ampliato il novero degli adattamenti regionali, meglio il Patto di stabilità si adatterà alle singole e differenziate situazioni locali. Si può tuttavia intravedere una insidia negli adattamenti regionali alle regole statali ai fini del raggiungimento dell'obiettivo. Si tratta di questo: se gli scostamenti regionali rispetto ai criteri statali fossero sostanziali vi sarebbero certamente degli enti che troverebbero più conveniente applicare la normativa statale in luogo di quella regionale e ciò complicherebbe il raggiungimento dell'Accordo iniziale Enti locali/Regione indispensabile per l'applicazione del Patto di stabilità regionale. Pochi scostamenti, al contrario, favorirebbero l'Accordo e nessun scostamento renderebbe il percorso verso l'Accordo tutto in discesa. In quest'ultimo caso infatti la procedura per il rispetto del Patto con le regole statali e con le regole regionali verrebbe a coincidere. Occorre sottolineare in queste conclusive osservazioni che con il Patto di stabilità regionale ogni ente avrebbe dei benefici (anche di grande rilievo) in caso di rispetto del Patto di stabilità da parte del sistema regionale a livello complessivo (caso punto 3), lett. A). In quest'ambito gli enti locali che avessero rispettato il Patto secondo le regole regionali, godrebbero dei benefici indicati ai punti 1), 2) e 3); benefici a cui non concorrerebbero in caso di mancanza del Patto di stabilità regionale. Gli enti locali che non avessero rispettato il Patto di stabilità, sempre in base alle regole regionali, avrebbero delle penalizzazioni comunque modeste. Molto rilevante è la circostanza che gli enti che non avessero rispettato il Patto secondo le norme statali non sarebbero soggetti alle pesanti sanzioni previste dalla normativa statale medesima (vedasi precedente punto 1). Peraltro qualora il sistema regionale non rispettasse il Patto di stabilità a livello complessivo (caso punto 3), lett. B), gli enti locali che avessero rispettato il Patto di stabilità secondo le regole statali non sarebbero comunque penalizzati, ma potrebbero godere dei benefici indicati al precedente punto 3), lett. A1), non previsti dalla normativa statale. Gli enti che non avessero rispettato il Patto, sempre in base alle leggi statali, potrebbero altresì essere salvati dall'intervento regionale, oppure, nella peggiore delle ipotesi, essere sottoposti alle sanzioni previste dalla legge finanziaria statale; sanzioni alle quali sarebbero sottoposti anche in mancanza del Patto di stabilità regionale.

Da quanto sopra detto emerge l'opportunità di un approccio prudente e graduale anche in tema di regole regionali da utilizzare per il raggiungimento dell'obiettivo del Patto di stabilità: va sperimentato sul campo il livello di coesione e di disponibilità dei diversi enti locali che compongono il sistema.

Un altro rilevante aspetto, connesso con quello appena sopra esanimato, riguarda la partita degli investimenti. Si è visto che il Patto di stabilità disciplinato dalla legge statale considera indistintamente gli addendi di entrata e di spesa di parte corrente e di conto capitale, provoca i "picchi" in entrata ed in uscita e limita l'operatività degli enti virtuosi, danneggiando in tal modo l'essenziale settore degli investimenti. E' pertanto assolutamente prioritario inserire la regola regionale che consenta l'utilizzo degli avanzi di amministrazione per finanziare gli investimenti anche nella loro versione di cassa, nonché prevedere forme di premialità per gli enti con basso indice di spesa di investimento/spesa finale. A questi fini il sacrificio del miglioramento del differenziale entrate correnti-spese correnti, vero parametro di virtuosità, vale la pena di essere sopportato. In definitiva l'efficienza del "Sistema Lombardia" riceverebbe un cospicuo apporto se potesse porre in luce indici che registrano minori spese correnti e maggiori spese di investimento.