



Rigore e flessibilità: queste in sintesi le caratteristiche del nuovo Patto di Stabilità. Da un lato, infatti le condizioni di sofferenza della finanza pubblica richiedono il concorso di tutti gli attori istituzionali alla complessa opera di risanamento, dall'altra però regole eccessivamente rigide ed indifferenziate rischiano di soffocare gli asfittici sistemi finanziari regionali e locali e precludono la possibilità di adattare gli obiettivi alle specifiche situazione economico-finanziaria di ogni ente.

Allora le nuove regole di finanza pubblica introducono alcuni elementi di flessibilizzazione quali il riferimento degli obiettivi alla sola spesa corrente, anziché a quella complessiva, la "neutralizzazione" dei trasferimenti statali e il riferimento delle riduzioni di spesa ad un periodo triennale.

Attraverso questi accorgimenti si mira a rendere più sopportabili i sacrifici richiesti agli enti che registrano una maggiore incidenza della spesa in conto capitale, ad attenuare l'impatto dei tagli sugli enti "più deboli" e quindi più dipendenti dai trasferimenti statali, e a "depurare" i risultati dall'incidenza di elementi e fattori congiunturali che possono influenzare i dati dell'ultimo anno e, di conseguenza, falsare il conseguimento degli obiettivi.

Ma la flessibilizzazione non finisce qui: da tempo gli enti locali e le associazioni rappresentative invocavano il superamento dei "tagli lineari" indifferenziati a favore di una logica attenta alle specifiche caratteristiche di ciascun soggetto istituzionale.

Adesso la legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010) accoglie queste istanze, introducendo una "libertà vigilata" di adeguamento degli obiettivi. In particolare ciascuna regione potrà rimodulare le regole di stabilità imposte dalla legge statale per gli enti del proprio territorio in relazione alle specifiche condizioni finanziarie, e autorizzare province e comuni ad aumentare i pagamenti in conto capitale a fronte del miglioramento degli obiettivi programmatici in termini di cassa o di competenza.

Una disposizione, questa, particolarmente importante anche per i sistemi produttivi locali, che da tempo lamentano il consolidamento di una situazione insostenibile dovuta al blocco dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche, in primo luogo locali.

Massima flessibilità, infine, per la città di Roma, per la quale viene previsto un patto ad hoc.

ENTI SOTTOPOSTI ALLE REGOLE DEL PATTO

Gli obblighi di virtuosità finanziaria riguardano gli enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti e le province, compresi quelli di nuova istituzione, che però saranno chiamati ad ottemperare solo a decorrere dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione. In pratica, dovranno rispettare le regole del patto 2011, solo gli enti sorti nel 2008, i quali determineranno l'obiettivo programmatico assumendo come base di riferimento le risultanze dell'anno successivo a quello dell'istituzione (quindi le risultanze del 2009 per gli enti costituiti nel 2008 ecc.).

DETERMINAZIONE DEGLI OBIETTIVI

Il D.L. n. 78/2010 ha stabilito che nel 2011 le province e i comuni saranno chiamati a concorrere al risanamento finanziario attraverso la riduzione dei trasferimenti statali loro destinati nella misura, rispettivamente, di 300 e 1.500 milioni.

Ma il conseguimento dell'obiettivo della stabilità richiede anche una gestione virtuosa delle risorse disponibili, e, su questo piano, il concorso degli enti locali dovrà sostanziarsi in un concreto apporto al contenimento dei saldi finanziari.

Sotto questo aspetto le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti dovranno conseguire l'obiettivo strutturale del patto di stabilità interno realizzando un saldo finanziario espresso in termini di competenza mista pari a zero.

Il parametro dell'obiettivo programmatico degli enti locali è dunque la differenza tra entrate e spese finali, calcolata assumendo per la parte corrente gli accertamenti e gli impegni, e per quella in conto capitale gli incassi e i pagamenti. A tal fine non vanno considerati né l'avanzo o il disavanzo di amministrazione, né il fondo o il deficit di cassa.

Come anticipato le nuove disposizioni del patto di stabilità interno prevedono che l'obiettivo di ciascun ente locale sia individuato non in relazione alla spesa complessiva ma in base alla spesa corrente media sostenuta nel periodo 2006-2008. Nel triennio 2011-2013 ogni ente dovrà, quindi, conseguire un saldo di competenza mista non inferiore al valore della propria spesa corrente media registrata negli anni 2006-2008 moltiplicata per una percentuale fissata per ogni anno del triennio.

In particolare per la determinazione del saldo finanziario si applicano i seguenti coefficienti alla media della spesa corrente 2006/2008:

1. province, anni 2011, 2012 e 2013: 8,3%, 10,7%, 10,7%;
2. comuni, anni 2011, 2012 e 2013: 11,4%, 14%, 14%.

La "liberazione" dai vincoli della spesa in conto capitale costituisce un alleggerimento per gli enti, soprattutto per quelli i cui bilanci

sono più gravati da queste tipologie di uscite, ma le difficoltà restano: Non si può infatti dimenticare che le spese correnti sono oggettivamente poco flessibili, anche perché in buona parte composte da voci (come il personale, le spese per contratti in essere, gli oneri finanziari su mutui e prestiti) piuttosto rigide e non facilmente rimodulabili nel breve periodo. In più buona parte degli spazi di miglioramento e di razionalizzazione è già stata utilizzata negli esercizi precedenti, per ottemperare ai vincoli di cui sono risultate destinatarie le autonomie locali nel corso degli anni.

Al fine di evitare che il maggior sforzo sia sostenuto dagli enti maggiormente dipendenti dai trasferimenti statali, all'obiettivo, così determinato, sarà detratto un valore pari alla riduzione delle risorse devolute dallo stato disposta dal D.L. n. 78/2010.

Il nuovo meccanismo di calcolo, per l'anno 2011, prevede, inoltre, un fattore di correzione finalizzato a ridurre la distanza fra i nuovi obiettivi (previsti dall'articolo 1, commi 91 e 92 della Legge n. 220/2010) e quelli calcolati in base alla previgente normativa (articolo 77-bis del decreto legge n. 112/2008).

A tal fine nel 2011 il saldo finanziario specifico è ridotto del 50% se la differenza tra le modalità di calcolo previste rispetto al D.L. n. 112/2008 è positiva; se invece tale differenza è negativa, vi è un aumento del 50%.

ESCLUSIONI

Sono escluse dal patto di stabilità le risorse devolute dallo Stato e le relative spese sia di parte corrente che in conto capitale sostenute per l'applicazione delle ordinanze della Protezione Civile, quelle provenienti dall'Istat per il censimento generale e quelle destinate al censimento dell'agricoltura, oneri che saranno sostenuti dagli enti locali per l'attuazione del cd. Federalismo demaniale, nel limite delle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti.

Continuano ad essere escluse dal patto, negli enti che hanno già applicato tale disposizione, le entrate derivanti dalle alienazioni.

Sono abrogate tutte le forme di esclusione dal patto non previste nella legge di stabilità 2011.

In definitiva restano escluse dal patto le spese relative a:

- impegni internazionali: ai sensi del comma 93, con d.p.c.m., d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per il solo 2011 possono essere introdotti "sconti" per un totale di 480 milioni di euro per i Comuni che devono affrontare impegni internazionali (si veda anche il comma 103 relativo al comune di Milano);
- dichiarazione dello stato di emergenza (commi 94 e 95): non rientrano nel patto le spese sostenute dai comuni e dalle province per attuare le ordinanze emanate dal presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza;
- grandi eventi: il comma 96 esclude dal patto anche le spese sostenute per i cd. "grandi eventi", di cui al decreto legge n. 343/2001 (articolo 5-bis, comma 5);
- trasferimenti agli enti commissariati: per il comma 99 sono esclusi i trasferimenti agli enti commissariati per infiltrazioni di tipo mafioso;
- censimento 2011 (comma 100): si prevede l'esclusione delle spese relative al censimento 2011 per gli enti locali coinvolti nelle rilevazioni;
- L'Aquila, Parma e Milano: i commi 101, 102 e 103 prevedono delle deroghe a favore, rispettivamente, dei comuni della provincia dell'Aquila, del comune di Parma (relativamente alle spese sostenute per l'Agenzia alimentare europea, nel limite di 14 milioni di euro) e del comune di Milano (entro il limite di 480 milioni stabilito dal comma 93);
- federalismo demaniale: il comma 104 prevede l'esclusione delle spese relative al trasferimento dei beni effettuati ai sensi della disciplina del federalismo demaniale di cui al decreto legislativo 28 maggio 2010 n. 85, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti;
- entrate straordinarie (comma 105): è confermata anche per il 2011 l'esclusione obbligatoria delle entrate straordinarie derivanti da dismissioni immobiliari, cessioni di azioni e dividendi, per quegli enti che nel 2009 hanno escluso queste voci di entrata dal patto;
- nonché, infine, le spese finanziate dall'Unione europea, escluse dal patto dai commi 97 e 98.

PATTO REGIONALE

La regionalizzazione del Patto di Stabilità Interno dei Comuni, a lungo invocata dagli enti substatali e dalle loro associazioni rappresentative, è una forma di flessibilizzazione delle regole imposte dalla legge statale che consente alle regioni di adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e 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 realtà regionali.

Si tratta di una opzione prevista nella legge delega n. 42/2009 per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 17) in termini di principi, ma già disciplinata nella Finanziaria per il 2009 (Art. 77-ter comma 11 del D.L. n. 112/2008 convertito in legge n. 133 del 6 agosto 2008), dalla Legge n. 33/2009 (art. 7 comma quarter), e dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 2 del 27 gennaio 2009 (paragrafo h) In pratica, l'obiettivo assegnato dal Parlamento al comparto delle amministrazioni comunali viene attribuito alle diverse Regioni di appartenenza (competenza attribuita con la circolare Ministeriale alla Ragioneria generale) ciascuna delle quali ridefinisce i vincoli per le amministrazioni comunali del proprio territorio.

Il vantaggio principale di questo meccanismo consiste nella possibilità di compensazione tra comuni virtuosi e non di una stessa Regione.

In merito la legge n. 220/2010 delinea due modalità di regionalizzazione: una verticale ed una orizzontale.

La prima, disciplinata dal comma 138, dell'articolo 1, concerne la possibilità per le regioni, di autorizzare gli enti locali residenti sul proprio territorio a peggiorare il saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale, compensato da una riduzione, per lo stesso importo, dell'obiettivo programmatico della regione stessa, in termini di cassa o di competenza. Il che, se introduce una forma di flessibilizzazione degli obiettivi, rischia però di penalizzare ulteriormente gli investimenti, che rilevano in termini di cassa nel patto di stabilità.

Le regioni, in sede di certificazione (ai sensi del comma 145, dell'articolo 1 della legge n. 220/2010), dovranno dichiarare che la rideterminazione del proprio obiettivo di cassa è stata realizzata attraverso una riduzione dei pagamenti finali in conto capitale soggetti ai limiti del patto di stabilità, e che la rideterminazione del proprio obiettivo di competenza è stata realizzata attraverso una riduzione degli impegni correnti soggetti ai limiti del patto.

La regionalizzazione "Orizzontale", disciplinata dal comma 141, dell'articolo 1, della legge di stabilità, prevede la possibilità, per le regioni di integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti, fermi restando le disposizioni statali in materia di monitoraggio e di sanzioni e l'importo dell'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dei commi da 87 a 124 per gli enti locali della regione. Ai sensi del successivo comma 142, è previsto che le regioni definiscano e comunichino agli enti locali il nuovo obiettivo annuale del patto di stabilità interno, determinato anche sulla base dei criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali.

Nei casi di rideterminazione degli obiettivi da parte delle regioni il saldo 2011 da considerare sarà, dunque, quello risultante dalla somma fra saldo obiettivo finale e la variazione determinata in base al Patto regionale, verticale e/o orizzontale.

Il meccanismo della regionalizzazione del Patto risulta già operativo in diverse regioni, le quali hanno fatto ricorso per lo più alla modalità verticale, mentre quella orizzontale risulta attivata soltanto in due regioni: Lazio e Piemonte, ove la Giunta regionale con specifico Regolamento ha articolato i vincoli dei Comuni del suo territorio "al fine di garantire, contestualmente, il pieno utilizzo della capacità finanziaria degli enti locali piemontesi ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica", ha disciplinato incentivi, sanzioni e le modalità di monitoraggio.

SANZIONI

Le misure introdotte dalle disposizioni della legge di stabilità corrispondono, nella sostanza, a quelle già previste dai commi 20 e 21 dell'articolo 77-bis del D.L. n. 112/2008, per il mancato rispetto del patto negli anni 2008-2011. In particolare, si dispone:

- per l'ente inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, oltre alla riduzione dei trasferimenti già prevista dal Decreto Legge n. 78/2010, il divieto di impegnare spese di parte corrente in misura superiore all'importo annuale minimo degli impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione, da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno per l'anno precedente. In assenza della predetta attestazione, l'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito;- di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo;
- di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi di suddetta disposizione;

Oltre alle sanzioni all'ente il legislatore ha introdotto specifiche misure a carico degli amministratori quali la riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori previste e disciplinate dall'articolo 82 del Testo unico degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000);

PREMI PER GLI ENTI VIRTUOSI

Ma il rigore finanziario e l'ottemperanza ai vincoli del Patto viene perseguita non soltanto attraverso sanzioni, ma anche mediante specifici incentivi alla virtuosità finanziaria, che, nella legge di stabilità 2011, si sostanziano in apposite misure premiali.

A tal fine il meccanismo introdotto dal comma 122 dell'articolo 1 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze, con apposito decreto – emanato di concerto con il Ministro dell'interno e di intesa con la Conferenza Stato-città – a ridurre gli obiettivi annuali degli enti locali sottoposti al Patto(sulla base di criteri che saranno definiti con il medesimo decreto) in misura pari alla differenza, registrata nell'anno precedente, tra l'obiettivo programmatico ed il saldo conseguito da comuni e province inadempienti al patto di stabilità interno;

CONGELAMENTO DELLA POTESTA' TRIBUTARIA

Ma i sacrifici non si esauriscono nei tagli, atteso che per evitare che l'immediata attivazione dei poteri tributari degli enti locali in assenza di regole di coordinamento ben definite si traduca in una giungla fiscale, il legislatore proroga il blocco provvisorio dell'autonomia tributaria.

In particolare il comma 123 conferma, sino all'attuazione del federalismo fiscale, la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU);

TRASMISSIONE DATI

Sin qui le regole "sostanziali" destinate a guidare le condotte finanziarie degli enti locali. Ma per garantirne il rispetto è necessario predisporre adeguati strumenti di controllo, così le condotte finanziarie dei soggetti istituzionali coinvolti sono sottoposte ad un'apposita attività di monitoraggio.

Entro trenta giorni dalla fine del semestre di riferimento, gli enti devono trasmettere, esclusivamente via web, le risultanze della gestione alla Ragioneria generale, secondo modalità da definirsi con appositi decreti del Mineconomia. Inoltre, come per gli anni scorsi, i comuni e le province soggette al patto dimostrare di aver ottemperato ai vincoli del Patto trasmettendo entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, una certificazione alla stessa Ragioneria Generale.

Il comma 124 dispone che con decreto del Ministro dell'economia possono essere modificati i termini riguardanti gli adempimenti degli enti locali relativi al monitoraggio e alla certificazione del patto di stabilità interno, qualora intervengano modifiche legislative alla disciplina del patto di stabilità interno.

[Chiudi](#)