

LA MANOVRA/ Nel triennio 2009-2011 l'esercizio di riferimento resterà ancorato al 2007

Un nuovo patto per nuovi bilanci

L'approvazione a luglio delle regole contabili facilita gli enti

DI EBON D'ARISTOTILE

Con l'approvazione della legge 133/2008 di conversione del decreto legge n. 112 del 2008 il governo introduce, con netto anticipo rispetto agli anni precedenti, alcune novità al patto di stabilità per il prossimo triennio riconfermando, purtroppo, una consolidata tradizione che vede apportare modifiche all'impianto esistente.

La soluzione individuata dal ministro dell'economia Giulio Tremonti se comprensibile in un'ottica dei controlli macroeconomici della spesa, tipica di uno stato centrale, si scontra con l'esigenza di dar vita da parte degli enti ad una programmazione pluriennale, rimettendo in discussione anche quella avviata, al fine di adeguarsi ai nuovi limiti, svalutando il ruolo dei documenti pluriennali che lo stesso legislatore aveva fortemente enfatizzato con la riforma dell'ordinamento contabile.

D'altro canto l'aver fornito indirizzi definitivi agli enti locali con largo anticipo rispetto al passato costituisce certamente un aspetto da valutare positivamente in quanto permetterà a comuni e province di modificare il bilancio attuale e di costruire con adeguato anticipo quello del prossimo esercizio. Anzi, si spera che l'approvazione di queste disposizioni nel mese di luglio induca gli enti ad approvare il bilancio nei termini di legge e il ministero di evitare l'emanazione di un decreto di rinvio del termine.

Passando a esaminare le principali novità potremmo riscontrare come la nuova formulazione del patto, quantunque riprenda la soluzione del saldo ibrido unico, si discosta nelle modalità di calcolo dell'obiettivo con riferimento sia alla determinazione della manovra correttiva che della sua applicazione a ciascuna delle annualità del triennio 2009-2011. In particolare la principale novità riguarda l'annualità di riferimento su cui calcolare la «correzione». Nel triennio 2009-2011 l'esercizio di riferimento resterà ancorato all'anno 2007. Diverse sono le riflessioni che si aprono analizzando tale scelta:

a) l'ancorare la costruzione dell'obiettivo a una singola annualità anziché, come in passato ad una media triennale vuol dire accettare che a livello locale alcuni enti risultino avvantaggiati ed altri penalizzati in quanto in quel anno potrebbero aver ottenuto entrate accertate o incassate (titolo IV) in quantità inferiore o superiore al valore medio. Detta riflessione vale ancora di più in un contesto di competenza ibrida in cui la componente di cassa, di per sé certamente più fluttuante, potrebbe influenzare ed anche «falsare» i risultati annuali;

b) considerare quale base il dato 2007 anche per le annualità successive (2010 e 2011) se

certamente risponde all'esigenza di costruire un prospetto contabile su dati certi, comporterà, in assenza di un effetto scorrimiento, una situazione nella quale gli enti avvantaggiati della scelta 2007 troveranno ulteriori benefici anche negli anni successivi. Situazione inversa, naturalmente, sarà riscontrabile in quei comuni che nel 2007 hanno registrato una flessione nelle entrate o una accelerazione straordinaria nelle spese.

Novità anche nelle modalità di calcolo dell'obiettivo sia con riferimento agli addendi che partecipano alla sua determinazione sia sulle modalità di definizione della manovra correttiva. Al fine di evitare difficoltà interpretative il modello di calcolo è stato certamente semplificato e unificato sia con riferimento al calcolo della manovra che a quello dell'obiettivo considerando le entrate e le spese finali al netto solamente delle concessioni/riscossioni di crediti. Al valore calcolato con riferimento all'anno 2007 viene applicata un importo di miglioramento che, a differenza degli scorsi anni, è determinato in termini percentuali sul saldo 2007, distinguendo i comuni dalla province e, per ciascuno dei due macro gruppi, tra gli enti con saldo positivo/negativo e tra quelli che hanno o meno rispettato il patto di stabilità 2008. È prevista un'unica eccezione nel comma 9 dell'articolo 77 bis che, riproponendo una clausola di salvaguardia, limita la manovra correttiva dei comuni al 20% della spesa finale.

Fa e farà molto discutere anche in futuro il comma 8 dello stesso articolo che, in controtendenza con quanto avvenuto in passato impedisce ai comuni e alle province di conteggiare le risorse derivanti dalla cessione di azioni/quote di società dei servizi pubblici locali e le risorse derivanti dalla vendita del patrimonio immobiliare, ai fini dei saldi utili se destinate alla realizzazione di investimenti infrastrutturali o alla riduzione del debito. Si ritiene la norma altamente penalizzante per gli enti invogliati negli scorsi anni ad avviare procedure di dismissione proprio per ridurre il ricorso all'indebitamento fortemente osteggiato dalle norme del patto. Occorrerà sicuramente fare chiarezza al fine di neutralizzare eventuali operazioni avviate nel 2007 ma con effetti anche negli anni successivi (si pensi a riscossioni rateali) e per meglio specificare la locuzione «investimenti infrastrutturali» in assenza di riferimenti normativi a riguardo.

Restano confermate le norme riguardanti il rispetto del patto di stabilità già in sede di costruzione di bilancio di previsione e quelle relative al monitoraggio, mentre viene nuovamente modificato il regime sanzionatorio. Riscontrato il fallimento della soluzione applicata nel 2007 e 2008 che prevedeva un inasprimento fiscale per gli enti che non aveva-

no rispettato il patto, il legislatore ha reintrodotto una serie di penalità e precisamente le riduzioni del 5% del contributo ordinario dello stato, un limite massimo al totale degli impegni, che non deve superare l'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni dell'ultimo triennio, il divieto di procedere a nuovi investimenti tramite indebitamento a cui si aggiunge il divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo così come disciplinato nel comma 4 dell'ar-

ticolo 76 del decreto in esame e la riduzione del 30% rispetto all'ammontare risultante al 30 giugno 2008 delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di amministratori e consiglieri ai sensi del comma 10 dell'articolo 61.

Positiva anche se ancora tutta da definire nei contenuti e nelle modalità l'introduzione di un sistema premiante da tempo richiesto dalle associazioni rappresentative degli enti locali. Il comma 23, infatti, prevede che nel caso di rispetto del patto di stabilità 2009 da parte del com-

parto gli enti virtuosi potranno avranno un «bonus» da ripartire ente per ente, calcolato come differenza tra il saldo conseguito dagli enti inadempienti e l'obiettivo programmatico assegnato. Resta da chiarire:

a) come sarà possibile conteggiare detta somma da parte degli enti visto che l'informazione a livello aggregato non sarà disponibile prima del 31 marzo 2009 data ultima per l'invio delle certificazioni ai sensi del comma 15 dello stesso articolo;

b) le modalità di ripartizione a livello microeconomico della somma tra i comuni e le province virtuose rimessa al momento a un apposito decreto che dovrà misurare la devianza di ciascuno rispetto a un valore medio dei due indicatori selezionati (rigidità strutturale e il grado di autonomia finanziaria) distinto per classi demografiche. Sarebbe stato certamente più facile ricorrere alla facoltà di portare in detrazione dall'obiettivo dell'anno successivo una percentuale del surplus conseguito nell'anno precedente rispetto all'obiettivo programmatico.



Giulio Tremonti

Il taglio alle indennità crea molti problemi

Problemi applicativi per le ennesime misure di contenimento dei «costi della politica» negli enti locali, disposte dal 112/2008.

L'articolo 61, comma 10, della manovra economica d'estate dispone che «a decorrere dal 1° gennaio 2009 le indennità di funzione e i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, sono rideterminati con una riduzione del 30% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 per gli enti indicati nel medesimo articolo 82 che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità. Sino al 2011 è sospesa la possibilità di incremento prevista nel comma 10 dell'articolo 82 del citato Testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000».

È introdotta, dunque, da un lato, una nuova sanzione per gli enti non virtuosi, in conseguenza della quale si tagliano i compensi degli amministratori locali; dall'altro, una misura di contenimento triennale dei costi. In astratto, la disposizione appare chiara, ma l'applicazione concreta risulta più complicata.

In primo luogo, come sempre ormai, il legislatore pur indicando che il taglio deve operare sui compensi risultanti alla data del 30 giugno 2008, non si spende per spiegare se si tratti dei compensi effettivamente in godimento o di quelli fissati, edittalmente, sulla base di quanto disposto dal dm 119/2000. Proprio il riferimento alla data, però, lascia supporre che si tratti delle indennità effettivamente percepite, che eventualmente siano state, dunque, incrementate ripristinando il famoso taglio del 10% disposto dalla legge 266/2005, e con eventuali ulteriori incrementi.

In secondo luogo, si pone il problema della decorrenza dell'applicazione: il taglio per gli enti non virtuosi dovrebbe operare al primo gennaio 2009, data in cui, però, non risulta ancora certificato il rispetto del patto di stabilità, poiché la certificazione è prevista a marzo di ogni anno.

In questo caso, le soluzioni possibili appaiono due. Laddove dalle chiusure di fine anno appaia,

comunque, che il patto non sia stato rispettato, operare prudenzialmente il taglio sui pagamenti effettuati fino alla certificazione, salvo successivo conguaglio se le verifiche contabili dessero, invece, un altro risultato. La seconda è opposta: effettuare i pagamenti regolarmente, salvo un successivo recupero. In entrambi i casi è necessaria una comunicazione preventiva agli amministratori, ancora più stringente nell'ipotesi di taglio successivo, da far retroagire alla data dell'1 gennaio. La seconda parte della disposizione contiene la sospensione della possibilità di disporre gli aumenti previsti dall'articolo 82, comma 10, del dlgs 267/2000. Anche in questo caso sorgono questioni interpretative. Non si capisce, infatti, se tale norma riguardi ancora solo gli enti non virtuosi, oppure tutti gli enti. Vista la dimensione triennale della sospensione e rilevando che essa non è correlata al mancato raggiungimento di obiettivi del patto, si deve ritenere che tutti gli enti, anche quelli virtuosi, ne siano coinvolti.

Poi, c'è da capire quale sia l'incremento «congelato»: è quello consentito agli enti locali dal dm 119/2008? In questo caso, vi sarebbe ulteriormente da capire se il congelamento riguardi tutti i possibili incrementi, o solo quelli facoltativi. A ben vedere, tuttavia, non può essere questo il significato della norma, perché l'articolo 76, comma 3, del dl 112/2008, riservando il contenuto dell'articolo 82, comma 11, del dlgs 267/2000 ha sostanzialmente già abolito la facoltà di consigli e giunte di incrementare indennità e gettoni di presenza degli amministratori locali. Dunque, il secondo periodo dell'articolo 61, comma 10, del dl 112/2008 non pare sia rivolto alle amministrazioni locali, bensì al ministero dell'interno, unico organo, ai sensi dei commi 8 e 10 dell'articolo 82 del dlgs 267/2000, che può ridefinire l'ammontare-base dei compensi degli amministratori locali. La norma, pertanto, impedisce fino al 2011 al Viminale di aggiornare tali compensi, anche se, per la verità, dal dm 119/2000, in poi, nessun decreto di aggiornamento è mai stato fin qui adottato.

Luigi Oliveri