

**Bologna, 20 dicembre 2010**

**REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

**ASSEMBLEA LEGISLATIVA**

**RELAZIONE IN AULA DEL CONS. LUCIANO VECCHI**

**Progetto Di Legge:: “Patto di stabilità territoriale della Regione Emilia-Romagna”**

*(N.B. il presente testo è da ritenersi integrativo della relazione scritta redatta dal relatore)*

### **Un nuovo patto per il territorio**

Con il “Patto di stabilità territoriale della Regione Emilia-Romagna” intendiamo proporre un sistema di governo della finanza pubblica territoriale, condiviso con il sistema delle autonomie locali, che consenta di introdurre un nuovo patto di stabilità su base territoriale e di definire interventi per un riequilibrio del livello di indebitamento per tutti gli enti locali.

Siamo la prima regione italiana che, sulla base di una chiara concertazione col sistema degli enti locali, adotta un provvedimento di questa natura, basato sulla piena assunzione di responsabilità per la stabilità finanziaria e su una visione autenticamente federalista.

Si tratta di una innovazione importante in una visione concretamente federalista che permetterà al sistema istituzionale emiliano romagnolo – ed in particolare ai Comuni – di poter contare su risorse finanziarie aggiuntive e di poter meglio coordinare e governare i flussi di spesa pubblica, a tutto vantaggio dei cittadini e delle imprese della nostra Regione. Ora ci auguriamo che – almeno su questo tema – il Governo nazionale sostenga questo provvedimento. Il nostro è un federalismo reale che, peraltro, si contrappone al centralismo esasperato che il governo nazionale ha mostrato in questi anni. Noi ci assumiamo pienamente la responsabilità di una gestione virtuosa della finanza pubblica pure in una situazione di gravissimo disagio causata dal perdurare della crisi economica e dai tagli indiscriminati che il Governo ha imposto a Regioni ed Enti locali.

Sarà di fondamentale importanza che, a seguito dell’adozione da parte della Regione Emilia-Romagna – ed eventualmente anche da altre Regioni – del presente provvedimento, da parte del Governo nazionale vengano prese tutte le misure necessarie al fine di garantire il pieno dispiegarsi delle opportunità in esso previste.

Nell'udienza conoscitiva promossa nelle scorse settimane dalla I Commissione assembleare, si è peraltro registrato un grande apprezzamento da parte dei rappresentanti delle organizzazioni economiche e sociali, oltre che dagli Enti Locali, verso la proposta in oggetto, in quanto tesa ad ottimizzare l'uso delle risorse a disposizione del sistema territoriale, anche al fine di contenere l'inevitabile impatto negativo determinato dai pesanti tagli ai trasferimenti statali che, per il 2011 e 2012, priveranno Regione ed enti locali emiliano romagnoli di oltre 1,2 miliardi di Euro.

## **Il quadro normativo attuale di riferimento**

Va ricordato che il patto di stabilità interno, introdotto dallo Stato nel 1999, rappresenta uno degli strumenti per il rispetto dei parametri di Maastricht. L'adesione al Patto di stabilità e crescita, da parte degli stati membri, impegna infatti i rispettivi governi a ridurre progressivamente il ricorso all'indebitamento netto, ovvero alla formazione di nuovo debito, e lo stock di debito.

Il patto di stabilità interno coinvolge l'insieme degli enti della Pubblica Amministrazione compresi, pertanto, le regioni e gli enti locali territoriali che sono chiamati a concorrere al contenimento del deficit ed incentivati a ridurre l'ammontare del debito. Le regole di applicazione del patto hanno però risentito, in tutti questi anni, di un difficile ma continuo percorso di adattamento normativo tale per cui le disposizioni che disciplinano il patto sono state oggetto di frequenti revisioni e modifiche. Nel tempo esse sono divenute sempre più vincolanti fino ad essere definite, nel 2003, "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica". Per il triennio 2009 – 2011 la disciplina del patto di stabilità interno per province e comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti è contenuta nell'articolo 77-*bis* del D.L. 25 giugno 2008, n. 112[1]. Viene confermata la definizione di obiettivo, già introdotta nel 2007 con L. 296/2006, in termini di saldo finanziario tra entrate e spese finali, di competenza mista ovvero sommatoria algebrica dalle differenze tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalle differenze tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate e delle spese derivanti da operazioni di riscossione o concessioni di crediti.

Lo stesso decreto 112 conferma, inoltre, anche per il triennio 2009 – 2011, la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti di tributi, addizionali o aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, con l'unica eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU). La disciplina statale si completa con altre disposizioni volte ad escludere specifiche voci di entrata e di spesa dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, a normare le fasi relative al monitoraggio e alla certificazione dei risultati nonché a definire il sistema sanzionatorio, nel caso di mancato rispetto del patto. La manovra approvata con il D.L. n. 78/2010 prevede la correzione degli andamenti tendenziali dell'indebitamento netto per il triennio 2011 – 2013. Le autonomie territoriali concorrono alla manovra attraverso le regole del patto di stabilità interno per un importo e secondo l'articolazione per comparti indicata nella tabella seguente.

### ***Concorso enti territoriali***

***2011***

***2012***

**2013**

*Regioni SO*

4.000

4.500

4.500

*Comuni*

1.510

2.510

2.510

*Province*

300

500

500

*(valori in milioni di euro)*

### **Ripercussioni sulla finanza territoriale**

E' del tutto evidente che le norme nazionali che regolano i criteri del Patto di stabilità interno impongono agli enti locali un contributo eccessivamente oneroso che pregiudica la qualità dei servizi pubblici e lo sviluppo del territorio per l'impossibilità di realizzare un adeguato programma di investimenti. Per il 2011 i vincoli dettati dall'ordinamento nazionale rendono necessario un rigoroso controllo della spesa pubblica, sia di parte corrente che di investimento, tutto ciò in una situazione ancora preoccupante dell'economia e dell'occupazione che determina una crescita di domanda di servizi alla persona (asili nido, assistenza, servizi scolastici, formazione, abitazione) e di sostegno all'economia locale. La manovra correttiva del 2010 peraltro si limita a ridurre drasticamente le risorse e ad introdurre ulteriori vincoli o limiti senza ridefinire le regole del patto.

Prevede la sospensione delle norme che regolano la distribuzione di risorse premiali agli enti virtuosi e introduce disposizioni per accelerare lo smaltimento dei residui passivi molto più contenute rispetto a quelle applicate nel 2009.

I continui cambiamenti del quadro normativo succedutisi in questi anni hanno, di fatto, creato situazioni di sostanziale iniquità: gli spazi di azione risultano, infatti, solo in parte collegati alla virtuosità di un ente mentre assumono un peso sicuramente eccessivo elementi di mera casualità legati a scelte gestionali riferite ad un anno, assunto poi come base di riferimento per il calcolo dei tetti e degli obiettivi. Nonostante gli sforzi richiesti al sistema delle regioni e degli enti locali, il quadro di finanza pubblica non appare confortante. Secondo i dati riportati nella Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013 approvata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 29 settembre 2010, il debito del settore pubblico, in rapporto al Pil, nel 2009 è pari al 115,8%, il più alto tra i paesi dell'EU-15, mentre l'indebitamento netto in rapporto al Pil sale al 5,3%. Il 92,7% del debito pubblico complessivo, non consolidato e al lordo degli interessi, che in termini pro-capite è pari a 27.497 euro, grava sui bilanci delle amministrazioni centrali. Il restante 7,3% risulta a carico delle amministrazioni locali.

A livello nazionale, il debito pubblico locale per abitante è pari a 2.154 euro. Se si analizzano gli indicatori di solidità strutturale dei bilanci della regione, dei comuni e delle province dell'Emilia-Romagna, si osserva una situazione molto positiva dei conti pubblici. La regione Emilia-Romagna è, tra le regioni a statuto ordinario, quella che presenta il più basso indebitamento pro capite: 237 euro a fine 2008; 224 euro a fine 2009. Il debito dei comuni emiliano - romagnoli, al 31 dicembre 2008[2], ammonta a 853 euro per abitante, quello delle province a 215. Complessivamente, il debito pubblico locale pro-capite nel 2008 è pari a 1.288, molto inferiore, pertanto, al debito pubblico nazionale per abitante. (- 39,4%). Il fondo di cassa rendicontato al 31.12.2008 dei comuni e delle province, assoggettate al patto, supera i 1.192 milioni di euro. Nonostante questo, in conseguenza dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno, si contraggono gli investimenti, non si onorano gli impegni assunti negli anni precedenti per il pagamento di lavori per investimenti ed opere sottraendo risorse al mondo produttivo e al lavoro, si continuano ad accumulare, sui bilanci degli enti locali, residui passivi per interventi di spesa in conto capitale, che oramai hanno superato i 3.500 milioni di euro.

### **Le principali finalità del “Patto di stabilità territoriale della Regione Emilia-Romagna”**

Le finalità perseguite sono rivolte a:

- accrescere il livello di efficienza dell'utilizzo delle risorse finanziarie definendo regole e criteri che tengano conto delle specificità territoriali, senza quindi l'obbligo di applicare criteri uniformi, dettati dalle norme statali, su tutto il territorio nazionale;
- valorizzare le opportunità di investimenti strategici per il sostegno dell'economia locale, per la tutela ambientale, per lo sviluppo della qualità delle condizioni sociali e culturali in Emilia-Romagna;
- riportare nell'ambito delle scelte politiche e programmatiche gli indirizzi espressi da ciascun ente del territorio relativamente all'attività di controllo e di monitoraggio per il rispetto delle norme e dei vincoli di finanza pubblica;

- introdurre margini di flessibilità nella gestione delle emergenze o delle eccezionalità gestionali attraverso un sistema di compensazioni sia di tipo orizzontale, ovvero tra enti dello stesso comparto, che verticale;
- ricondurre a livelli fisiologici l'ammontare dei residui passivi per spese di investimento;
- trattenere il surplus finanziario, ovvero la sommatoria delle maggiori economie, che nel 2009, a titolo esemplificativo, è stato superiore ai 200 milioni di euro, prodotto dalle gestioni separate dei diversi enti, attualmente impermeabili tra loro, per ridistribuirlo a favore del territorio regionale.

I cardini su cui poggia l'impianto del patto di stabilità territoriale sono la definizione di un nuovo sistema di relazioni tra regioni e autonomie locali, la previsione di un unico obiettivo territoriale, l'introduzione di un sistema di vincoli riferiti ai criteri della competenza pura con la previsione di superamento del sistema di competenza mista dopo un congruo periodo di transizione, la possibilità di effettuare compensazioni di quote di obiettivi tra enti locali e con la regione, la previsione di misure di flessibilizzazione dell'obiettivo in funzione di specifiche esigenze di programmazione e di gestione, un sistema premiale e sanzionatorio territoriale, nuovi meccanismi di monitoraggio e certificazione, misure di controllo dell'indebitamento e di rilancio degli investimenti, estese anche ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

## **Il sistema di relazioni tra regione, province, comuni**

Anzitutto il provvedimento in esame ridefinisce il sistema di relazioni finanziarie che intercorrono tra regione, province e comuni. La regione, secondo quanto definito dall'articolo 3, è l'unico interlocutore istituzionale nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'unico soggetto responsabile per il rispetto delle norme in materia di patto di stabilità territoriale. Nei confronti dello stato, pertanto, la regione si pone quale ente di coordinamento e di garanzia per la corretta applicazione delle regole inerenti il patto di stabilità territoriale ed, in conseguenza di ciò, è l'unico destinatario di eventuali azioni sanzionatorie nel caso di mancato rispetto degli obiettivi prefissati.

Sulla base dei criteri stabiliti in accordo con il Consiglio delle Autonomie Locali, la regione definisce le regole applicative per comuni e province, con riguardo alle diverse situazioni finanziarie ed economiche presenti nel territorio. Raccoglie e monitora i dati di finanza territoriale, certifica annualmente al Ministero il risultato conseguito a livello territoriale (art. 15), applica il sistema premiale e sanzionatorio definito dal presente provvedimento (art. 13) a garanzia della tenuta complessiva dei conti pubblici e degli impegni istituzionali assunti. Il Consiglio delle Autonomie Locali esprime pareri sia con riferimento ai criteri generali che regolano il patto di stabilità territoriale, sia rispetto alla determinazione dei criteri e dei parametri propriamente correlati alle fasi applicative di determinazione e modifica degli obiettivi annuali e di controllo.

## **Obiettivo unico territoriale**

Il nuovo Patto di stabilità della regione Emilia-Romagna si basa sulla determinazione di un unico obiettivo territoriale (art. 3) dato dalla sommatoria degli obiettivi fissati, ai sensi della normativa nazionale vigente, per i singoli comuni, per le diverse province e per la stessa regione. L'impatto quantitativo della manovra annuale, definito dalle norme nazionali, non può ovviamente essere modificato ma può essere diversificato il contributo richiesto a ciascun ente locale. L'obiettivo unico viene ripartito sul territorio mediante l'impiego di indicatori riferiti alle reali situazioni finanziarie ed economiche, al livello del debito, all'entità dei residui passivi per interventi di investimento presenti a livello locale. Nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, pertanto, ciò che rileva è il solo obiettivo unico del cui rispetto, come si è già detto, risponde la regione (art. 15). Esso costituisce, in termini finanziari, il contributo complessivamente offerto dal territorio emiliano romagnolo al rispetto dei parametri di Maastricht. La sua articolazione interna per comparti e per singolo ente in linea di principio, sul piano giuridico, è irrilevante per il Ministero e rientra nella piena autonomia decisionale della regione e del sistema delle autonomie, secondo un'ottica tipicamente federalista.

## **Il principio della competenza pura**

Per ciascun comune e per ciascuna provincia viene determinato un obiettivo di saldo espresso in termini di competenza pura, ovvero riferito alle obbligazioni giuridiche di entrata e di spesa, calcolato sulla base di criteri e parametri definiti dalla Giunta regionale, previa acquisizione del parere del CAL (art. 5). E' definito annualmente per il successivo triennio di riferimento, al fine di introdurre elementi di certezza per la funzione di indirizzo e di programmazione di medio periodo espressa dai governi locali. Il principio della competenza pura, esteso pertanto anche alle spese d'investimento (oggi monitorate sotto il profilo dei movimenti di cassa) consente di ricondurre l'attività di controllo alla fase di programmazione politica degli interventi senza trasferire negli uffici finanziari l'onere del rispetto del patto esercitato attraverso la sospensione dei relativi pagamenti. Gli obiettivi assegnati ai diversi enti locali possono poi essere oggetto di rimodulazione (art. 6) per consentire:

- la realizzazione di interventi di investimento, a rilevanza strategica, coerenti con la programmazione regionale per il sostegno all'economia locale, per la tutela ambientale e del territorio, per la mobilità, l'istruzione, la qualità delle condizioni abitative sociali e culturali (art. 6);

- le compensazioni orizzontali tra gli enti locali. In questo secondo caso la regione raccoglie le disponibilità e i fabbisogni espressi dal sistema delle autonomie ridistribuendo i differenziali secondo principi di proporzionalità e di adeguatezza finanziaria (artt. 6 e 7) ;

- le compensazioni di tipo verticale con il riconoscimento, da parte della regione, di ulteriori quote di saldo finanziario in risposta a richieste formulate dagli enti locali e con la conseguente rimodulazione del proprio obiettivo programmatico (art. 7).

## **Fase transitoria: obiettivo di competenza mista**

Il sistema di regole così definito, incentrato sul controllo delle grandezze proprie della competenza, dovrebbe consentire nell'arco di un periodo temporale di 3-4 anni di eliminare, dai bilanci degli enti locali, gli effetti prodotti dalle incoerenze e dalle distorsioni del sistema per saldi finanziari di competenza mista regolati dalla normativa statale, riportando in una situazione di equilibrio l'ammontare dei residui passivi in conto capitale.

Per tutta la fase transitoria e comunque fino al realizzarsi del processo di attuazione del federalismo fiscale, il progetto di legge prevede l'applicazione di misure correttive tali da compensare integralmente eventuali peggioramenti del saldo obiettivo assegnato ad un singolo ente locale rispetto a quello quantificato ai sensi della normativa statale. L'ammontare di tali interventi è a carico della regione che procede a ridurre, per il medesimo importo, l'entità del proprio obiettivo programmatico. Il progetto di legge prevede poi misure per adattare l'obiettivo di competenza mista alle reali esigenze di amministrazione e di gestione espresse dal territorio in corso d'anno (art. 10). Esso, infatti, può essere rimodulato per consentire compensazioni tra i diversi enti, per il pagamento di interventi di investimento strategici, per favorire lo smaltimento dei residui passivi in conto capitale.

## **Controllo del livello di indebitamento**

Gli enti locali assoggettati alle regole del patto di stabilità territoriale sono le province ed i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, in coerenza con le disposizioni legislative nazionali.

Tuttavia, per la finalità di riequilibrare il livello di indebitamento presente nel territorio regionale, i criteri e i parametri definiti per regolare l'entità di ricorso al credito si applicano anche ai comuni minori, che attualmente presentano esposizioni debitorie pro-capite mediamente superiori alla media regionale[3]. Per rinnovare le opportunità finanziarie per un rilancio complessivo degli investimenti, il progetto di legge (art. 8) prevede poi la possibilità, in capo alla Giunta regionale, di adottare misure specificatamente dirette a favorire l'estinzione anticipata di mutui e prestiti a carico dei bilanci dei comuni e delle province, in modo particolare mediante l'erogazione di contributi a copertura degli oneri correlati alle operazioni di estinzione anticipata.

## **Il sistema di monitoraggio e di certificazione**

In qualità di garante e unico responsabile del rispetto dell'obiettivo territoriale, la regione assume l'onere di monitorare i movimenti finanziari contabilizzati nel corso dell'esercizio, di comunicare gli esiti del monitoraggio al Ministero dell'Economia e delle Finanze e di certificare, nel rispetto dei termini e con le modalità stabiliti con legge dello stato, il risultato conseguito in relazione al rispetto dell'obiettivo unico assegnato (art. 12).

In conseguenza di ciò diventano superflui gli adempimenti attualmente previsti dalla normativa nazionale in ordine al monitoraggio e alla certificazione a carico di comuni e province nei confronti del Ministero delle Economia e delle Finanze. La Giunta regionale pertanto auspica, una volta entrata in

vigore il presente progetto di legge, un adeguato intervento legislativo da parte dello stato per il definitivo superamento di tali adempimenti.

## **Incentivi e sanzioni**

A garanzia della tenuta complessiva del sistema, è previsto (art. 13) un sistema di sanzioni e incentivi, principalmente orientato a scongiurare comportamenti incoerenti che impatterebbero in modo negativo sul sistema territoriale e a valorizzare comportamenti lineari con le norme e le finalità del presente progetto di legge.

Il nuovo patto di stabilità territoriale, rende di fatto irrilevante al di fuori del sistema regionale il mancato rispetto dei vincoli da parte di un singolo ente locale. In altri termini, la funzione di garante svolta dalla regione elimina la possibilità di un intervento sanzionatorio da parte dello stato rivolto a comuni e province dell'Emilia-Romagna. L'unica eccezione è prevista dal comma 6, dell'articolo 13 che prevede la possibilità che, nei casi più gravi di mancato rispetto dell'obiettivo di competenza mista, la Regione, acquisito il parere del Consiglio delle Autonomie Locali, possa darne comunicazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'eventuale applicazione delle sanzioni previste dalla normativa statale.

## **Rapporti con il Governo nazionale**

### **La legge di Stabilità 2011.**

La legge di stabilità, approvata in via definitiva al Senato il 7 dicembre 2010, ha introdotto alcune norme in materia di regionalizzazione del Patto di stabilità interno. Tali modifiche riguardano principalmente:

- a) interventi per favorire il pagamento delle spese in conto capitale
- b) misure sulla regionalizzazione del patto. In entrambi casi, tali norme risultano di difficile applicabilità

**A) Pagamento delle spese in conto capitale.** Il comma 138[4] della legge di Stabilità prevede che, a decorrere dal 2011, le regioni *“possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale e contestualmente e per lo stesso importo procedono a rideterminare il proprio obiettivo programmatico in termini di cassa o di competenza.”*

Si tratta della riproposizione di una misura, già prevista da leggi dello Stato per gli anni 2009 e 2010[5], volta ad accelerare lo smaltimento dei residui passivi in conto capitale accumulati in questi anni da comuni e province per gli effetti distorsivi prodotti dall'applicazione Patto di stabilità interno, così come regolato dalle norme statali[6].

La Giunta della Regione Emilia-Romagna, sia nel 2009 che nel 2010, ha ritenuto di applicare la suddetta normativa, anche se ritenuta solo parzialmente risoltrice dei gravi problemi che interessano la finanza pubblica locale, per favorire il massimo impiego delle risorse disponibili, in una situazione di oggettiva difficoltà economica e finanziaria dei settori produttivi. Gli interventi della Giunta hanno permesso di soddisfare tutte le richieste pervenute dal territorio e di autorizzare pagamenti per investimenti per complessivi 70 milioni di euro nel 2009 e oltre 92 milioni di euro nel 2010. I benefici sono stati fruiti, però, solo da un numero ridotto di enti locali: 15 nel 2009, 30 nel 2010. Tutto ciò a causa della previsione, nella legge dello Stato, di specifici requisiti che, lungi dal rilevare una reale virtuosità degli enti locali, risultano scarsamente conciliabili con situazioni finanziarie di comuni che garantiscono qualità e disponibilità di servizi pubblici.

La legge di stabilità 2011 ripropone tale facoltà in capo alle regioni. A differenza delle precedenti normative, però, elimina i requisiti-barriera senza tuttavia prevedere la possibilità, in capo alle regioni, di stabilire criteri per regolare tali richieste in considerazione della solidità dei conti dei bilanci locali.

Il nostro progetto di legge prevede specifiche misure per favorire l'eliminazione dei residui passivi per investimenti ma subordina tali misure all'individuazione di un *set* di indicatori finanziari (livello di indebitamento, ammortamento del debito, ammontare dei residui passivi, popolazione) in grado di misurare la solidità e la qualità (in termini contabili / finanziari) del bilancio pubblico locale.

Ancora, la legge di Stabilità fissa al 30 giugno il termine perentorio per la conclusione degli interventi compensatori tra regione ed enti locali[7].

L'esperienza gestionale di questi due anni ha confermato un'oggettiva difficoltà per gli enti locali a stimare, in termini realistici, un fabbisogno ad aprile. Analogamente, sussiste per le regioni una reale impossibilità a quantificare, a metà anno, la previsione di un'economia gestionale da trasferire a beneficio del proprio territorio tant'è che già nel 2009 la Conferenza delle Regioni aveva assunto una precisa posizione in merito rinviando al mese di ottobre ogni possibilità di verifica delle condizioni finanziarie necessarie per l'applicazione della suddetta normativa.

Il progetto di legge dell'Emilia-Romagna permette di attuare tali compensazioni fino a novembre di ciascun anno massimizzando le opportunità di utile impiego delle risorse disponibili per il territorio.

In sintesi, quindi, si ritiene che le misure previste dalla legge di Stabilità per favorire il pagamento di spese in conto capitale da parte di comuni e province attraverso l'introduzione di formule compensatorie con la regione di riferimento, mal si concilino con le complessità finanziarie, programmatiche e gestionali dei bilanci pubblici.

**B) Regionalizzazione del patto.** Il comma 141 della legge di stabilità prevede, come già la L.42/2009 sul federalismo fiscale e, ancor prima, il D.L. 112/2008, che *“le regioni possano, per gli enti locali del proprio territorio integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, [in materia di patto di stabilità interno] in relazione alla diversità delle situazioni finanziari esistenti”* La nuova legge introduce, però, alcune specificazioni, che paiono limitare l'applicazione del progetto di legge dell'Emilia-Romagna. In effetti, dalla lettura della norma pare derivare l'impossibilità di prevedere un obiettivo unico regionale e pertanto di configurare un ruolo di garante della Regione per l'intero territorio regionale, nei confronti dello Stato.

Tutto ciò riduce sensibilmente la funzione di *governance* in capo alla Regione che invece assume un ruolo più contenuto di intermediatore tra domande e offerte prodotte dal territorio. Inoltre, il mancato riconoscimento del ruolo di garante del patto per il territorio comporta, conseguentemente, il mantenimento in capo al MEF della funzione di monitoraggio e della funzione sanzionatoria, direttamente rivolta a ciascun ente locale inadempiente.

Ancora, come per la modifica esaminata precedentemente, la norma prescrive il termine del 30 giugno, quale termine perentorio per la modifica degli obiettivi di patto di comuni e province, con una impossibilità oggettiva di operare compensazioni entro tale data per le considerazioni già espresse.

E' evidente che, secondo il modello previsto dalla legge di Stabilità, vengono meno le condizioni per un reale governo dei flussi finanziari del territorio e per una gestione "a sistema" del patto di stabilità. Il Ministero, attraverso tale norma, richiama a se in forma pressoché esclusiva il controllo puntuale di ogni singolo ente, il monitoraggio dei dati, l'applicazione di misure sanzionatorie.

### **Proposta di emendamento.**

**Per questi motivi** la Conferenza delle Regioni, il 18 novembre 2010, ha approvato all'unanimità un emendamento al progetto di legge di stabilità, in quel momento all'esame del Senato.

La posizione della Conferenza invita a modificare entrambe le norme sopra illustrate prevedendo la possibilità che la legge statale:

- a) riconosca alle regioni la facoltà di definire "*criteri di virtuosità e modalità operative*" da concordarsi con il Consiglio delle Autonomie per autorizzare gli enti locali al pagamento di spese di investimento peggiorando il proprio limite di saldo;
- b) consenta, accanto ad un modello più limitato di territorializzazione del patto, quale quello ora disciplinato dalla norma nazionale, di introdurre modalità e forme di regionalizzazione del Patto attraverso la previsione di un unico obiettivo territoriale e l'esercizio di una funzione di governo dei flussi di finanza locale e di garante da parte della Regione, nei confronti dello Stato, per l'intero territorio regionale.

Il secondo punto dell'emendamento, così come formulato, introduce la possibilità di avviare, di fatto, due diversi modelli di patto territoriale, consentendo alle regioni che presentano una situazione di maggiore solidità di bilancio e che raccolgono una condivisione istituzionale e politica dal territorio di esercitare una funzione piena di *governance* dei flussi finanziari in senso federale offrendo, al tempo stesso allo Stato, garanzie per un conseguimento del contributo atteso dalla regione per il rispetto degli obiettivi di Patto.

L'iter legislativo che è stato successivamente definito per l'approvazione della legge di Stabilità – voto di fiducia e testo non emendabile – ha reso impossibile la discussione in Aula dell'emendamento proposto dalle Regioni, emendamento che però può essere proposto in occasione dell'esame di altro provvedimento legislativo (es. decreto mille proroghe).

\*\*\*\*\*

[1] 1 D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, 6 agosto 2008, n. 133.

[2] 3 I dati 2009 riferiti al debito per comuni e province non risultano ancora disponibili. Le previsioni indicano tuttavia un tendenziale contenimento dell'importo certificato al 31.12.2008

[3] 4 Lo stock di debito pro-capite dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti al 31.12.2008 è pari a 1.018 euro, contro gli 853 euro a livello regionale, mentre il debito pro-capite dei comuni assoggettati alle regole del patto di stabilità interno è pari 836 euro.

[4] I richiami sono riferiti al testo approvato dal Senato n. 2464.

[5] Per il 2009 art. 7-quater, DL 10 febbraio 2009, n. 5 convertito in legge 9 aprile 2009 n. 33; per il 2010 art. 4, comma 4sexies, DL 25 gennaio 2010, n. 2 convertito in Legge 26 marzo 2010, n. 42

[6] Il Patto di stabilità interno per comuni e province è basato sul criterio della competenza mista. Il controllo sui saldi (entrate e spese) viene quindi effettuato in modo differente a seconda della natura economica delle risorse: alla parte corrente della gestione del bilancio si applica il criterio della competenza (accertamenti / impegni di spesa) mentre alla parte in conto capitale si applica il criterio della cassa (riscossioni / pagamenti). Il rispetto del Patto, in questi anni, è spesso stato garantito attraverso la sospensione dei pagamenti per investimenti, con il conseguente aumento dei residui passivi, ovvero dei debiti assunti, principalmente con imprese costruttrici, per interventi di opere, manutenzioni straordinarie, ecc.

[7] Entro il 30 aprile gli enti locali dichiarano alla regione l'entità dei pagamenti effettuabili ed entro il 30 giugno le regioni dispongono le autorizzazioni. Solo per il 2011 tali termini sono fissati, rispettivamente, al 5 settembre e al 31 ottobre.