

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

IX LEGISLATURA

OGGETTO: 749

N. 4/2010

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

I COMMISSIONE PERMANENTE

"BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

Progetto di legge d'iniziativa della Giunta: "Patto di Stabilità Territoriale della Regione Emilia-Romagna" (delibera di Giunta n. 1705 del 15 11 10)

PUBBLICATO SUL SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE N. 42 DEL 15/11/2010

Testo licenziato dalla Commissione nella seduta pomeridiana del 30/11/2010

PATTO DI STABILITÀ TERRITORIALE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

RELAZIONE DEL CONSIGLIERE LUCIANO VECCHI RELATORE DELLA COMMISSIONE

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.

Si tratta di una innovazione importante in una visione autenticamente 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.

Dettato nel rispetto dei principi costituzionali e delle norme in materia di federalismo fiscale, questo progetto di legge si inquadra nell'ambito di una cornice normativa nazionale definita, in modo specifico, dal comma 11 dell'articolo 77 – *ter* del D.L. 112/2008 e dall'articolo 17 della L. 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). In particolare il comma 11, nell'ambito di norme specificatamente rivolte a regolare il patto di stabilità interno dispone che *“al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, la regione, sulla base di criteri stabiliti in sede di consiglio delle autonomie locali, può adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse, fermo restando l'obiettivo*

complessivamente determinato in applicazione dell'articolo 77-bis per gli enti della regione e risultante dalla comunicazione effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato alla regione interessata".

Lo stesso principio, inquadrato in un contesto più ampio quale è quello definito dalla L. 42/2009, viene riaffermato con specifico riferimento alla funzione di coordinamento e alla disciplina dei diversi livelli di governo "... le regioni possono 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 regioni".

Il quadro normativo attuale di riferimento

Va ricordato che il patto di stabilità interno, introdotto dallo Stato nel 1999 con l'articolo 28 della L. 23 dicembre 1998 n. 448 (legge collegata alla finanziaria 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. In particolare sono previsti precisi vincoli che insistono sulle politiche di bilancio e sulla finanza pubblica: il tetto massimo del rapporto deficit / PIL è fissato al 3% mentre quello relativo al rapporto debito / PIL non può essere superiore al 60%. Nel caso di mancato rispetto di tali parametri, i regolamenti comunitari prevedono un sistema di sanzioni a carico degli stati inadempienti. 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. 112¹. 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. La quantificazione di ogni specifico obiettivo è effettuata applicando al saldo dell'anno 2007, che

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.

diventa pertanto base di calcolo per la determinazione dei nuovi obiettivi programmatici, percentuali differenziate:

- per ciascun anno del triennio 2009-2011,
- per comparto,
- in relazione al risultato conseguito nel 2007, (rispetto o meno dell'obiettivo e al valore positivo o negativo del saldo).

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), già prevista dal D.L. 27 maggio 2008, n. 93 convertito, con modificazione, dalla L. 24 luglio 2008, n. 126. La disciplina statale si completa con altre disposizioni, in particolare quelle contenute nell'art. 14 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, in L. 30 luglio 2010, n. 122, 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
<i>Regioni SO</i>	<i>4.000</i>	<i>4.500</i>	<i>4.500</i>
<i>Comuni</i>	<i>1.510</i>	<i>2.510</i>	<i>2.510</i>
<i>Province</i>	<i>300</i>	<i>500</i>	<i>500</i>

(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. Prevedere 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 consentendo il

superamento dell'obiettivo per il pagamento dei residui passivi in conto capitale solo fino al limite dello 0,75% dell'ammontare risultante dal rendiconto dell'esercizio 2008. Tale limite per il 2009 era fissato al 4%². 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 2008³, 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,

² 2 Art. 9 –bis, D.L. 1 luglio 2009, n. 78 convertito in L. 3 agosto 2009, n. 102 *“Provvedimenti anticrisi, nonché proroga dei termini”*

³ 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

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, e che di seguito verranno analizzati, 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. La Giunta regionale (art. 14) annualmente trasmette al CAL una relazione sull'applicazione del Patto di stabilità territoriale nella quale sono esposti i risultati complessivamente conseguiti, le eventuali criticità rilevante e le posizioni riferite ai singoli enti locali. Per l'attività di analisi e per l'elaborazione di proposte applicative, la Giunta si avvale della collaborazione specialistica di una Commissione tecnica interistituzionale (art. 16), presieduta dal direttore generale della regione, competente in materie di finanze, e composta da 10 esperti nelle discipline economico-finanziarie e giuridiche, dei quali 4 designati dalla Giunta ed i restanti 6 da parte dallo stesso CAL.

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. Fino al superamento delle problematiche determinate dalla gestione dei flussi di cassa degli anni precedenti, gli enti locali sono comunque tenuti al rispetto di un saldo obiettivo di competenza mista (art. 9), determinato dalla Giunta regionale, previa acquisizione del parere del CAL, sulla base di indicatori finalizzati a realizzare una progressiva convergenza tra l'obiettivo quantificato in base al sistema della competenza pura e l'obiettivo calcolato con il sistema della competenza mista. L'insieme degli indicatori assunti per la quantificazione dell'obiettivo di saldo di competenza mista sono: la popolazione, il livello di indebitamento, il rimborso della quota di capitale di prestiti in essere e la consistenza dei residui passivi per spese 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 dettate dall'articolo 77 bis, comma 1, del decreto legge 112/2008 (artt. 4 e 11). 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 regionale⁴. 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). A tal fine, gli enti locali sono tenuti a trasmettere nei tempi previsti dal progetto di legge e dai provvedimenti attuativi di Giunta, i dati e le informazioni necessarie mediante un sistema informativo e di comunicazione via *web*, in corso di realizzazione, che consentirà l'acquisizione dei dati in tempi reali, la loro elaborazione per esigenze di controllo e per l'analisi di quadri prospettici e tendenziali delle principali grandezze di finanza territoriale. 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 dell'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. L'impianto sanzionatorio prevede azioni differenti in relazione alla gravità dell'irregolarità rilevata. Si va da misure meramente compensative, per i differenziali riscontrati rispetto agli obiettivi assegnati, da operarsi sull'obiettivo dell'anno successivo con sospensione dei pagamenti disposti dalla regione per un analogo importo, alla non applicabilità di benefici previsti dal presente provvedimento fino alla sospensione dei pagamenti senza

⁴ 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.

limiti di importo nei casi più gravi di mancata trasmissione alla Giunta della certificazione o dei dati necessari al monitoraggio o ancora per comunicazioni gravemente discordanti rispetto ai risultati attestati dal Rendiconto della gestione. Per contro il rispetto degli obiettivi assegnati, l'osservanza delle norme che regolano la trasmissione delle informazioni tra territorio e regione e la comunicazione della sussistenza di disponibilità di quote di obiettivi per interventi compensativi tra comuni, province e regione, rispondono all'impegno di leale collaborazione interistituzionale e come tale sono incentivati mediante il riconoscimento di titoli di priorità nell'ambito delle azioni di rimodulazione degli obiettivi assegnati, per la distribuzione di eccedenze per lo smaltimento dei residui e per altre misure specificatamente previste dal progetto di legge a beneficio della gestione finanziaria di determinati comuni e province. 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.

RELAZIONE DEL CONSIGLIERE MARCO LOMBARDI

RELATORE DI MINORANZA

Per meglio inquadrare l'argomento in discussione occorre fare alcuni brevi riferimenti al Patto di Stabilità imposto dall'Europa per consentire l'introduzione della moneta unica e per governare successivamente la sua stabilità sui mercati internazionali.

Il rapporto presentato nel 1989 dal Comitato Delors, composto dai governatori delle banche centrali, prevedeva tre fasi per raggiungere l'unione economica e monetaria.

La prima fase con gli obiettivi di completare il mercato interno, assicurare l'indipendenza della banche centrali e sospendere il finanziamento monetario dei disavanzi pubblici culminò con la stipula del trattato di Maastricht (1992).

La seconda fase, quella della "convergenza economica", consentì di realizzare quelle condizioni macroeconomiche, ed istituzionali necessarie per l'avvento della moneta unica.

La terza fase iniziò, appunto, con l'introduzione dell'Euro.

In prossimità del decollo di questa ultima fase, nel giugno del 1997, con risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam fu adottato il patto di stabilità e crescita volto a garantire l'equilibrio delle finanze pubbliche attraverso l'obiettivo del saldo di bilancio prossimo al pareggio o positivo. Le motivazioni alla base della risoluzione vanno ricercate nella volontà di proteggere la moneta unica da situazioni di instabilità economica che caratterizzavano alcuni stati membri che si apprestavano ad entrare nell'area euro.

Il Patto di stabilità europeo, si è poi tradotto nei singoli Patti di Stabilità Interni (PSI) ai Paesi Membri.

Anche il nostro Patto di Stabilità nasce quindi dalla esigenza di convergenza della nostra economia verso i parametri europei che fanno riferimento al rapporto tra indebitamento netto della Pubblica Amministrazione e PIL inferiore al 3% ed al rapporto tra Debito Pubblico e PIL tendente al 60%.

Ovviamente tenendo conto della struttura finanziaria ed istituzionale del nostro Paese tali obiettivi non possono essere raggiunti se non attraverso un attento controllo dell'indebitamento netto degli Enti Territoriali (Regioni ed Enti Locali).

Dal 1999 ad oggi, l'Italia ha formulato il proprio Patto di Stabilità interno esprimendo gli obiettivi programmatici per gli enti territoriali ed i corrispondenti risultati ogni anno in modi differenti alternando principalmente diverse

configurazioni di saldi finanziari a misure sulla spesa per poi tornare agli stessi saldi.

Il Patto di Stabilità quindi, indispensabile per la tenuta della finanza pubblica Italiana e conseguentemente Europea, aveva due criticità oggettive;

- un rigore indiscriminato che colpiva enti virtuosi ed enti non virtuosi;
- una base di partenza per il calcolo dei saldi che facendo riferimento ad una data fissa procurava casualmente vantaggi e svantaggi tra gli enti.

A quest'ultimo fattore si è recentemente posto rimedio prevedendo nel maxiemendamento non più una data fissa ma una media tra diverse annualità, mentre alla prima criticità si è data risposta prevedendo con i combinati disposti delle Leggi 5/2009 e 2/2010 la possibilità per le Regioni di rivedere il patto di stabilità interno per i propri enti locali.

Quindi il PdL della Giunta si muove esattamente in questo ambito tracciato dal Governo che mentre sorveglia i conti pubblici cerca di ridurre ove possibile i disagi per gli Enti Locali.

Va inoltre sgombrato il campo da un'ulteriore illusione che spesso viene paventata dalla sinistra secondo la quale l'equilibrio di finanza pubblica sarebbe possibile attraverso la responsabilizzazione degli enti territoriali ed attraverso tagli mirati.

L'esperienza degli ultimi 15 anni, ha dimostrato che le politiche in questa direzione sono miseramente fallite perché sulla responsabilità degli amministratori locali ha prevalso la pressione esercitata dai cittadini elettori che ovviamente mal digeriscono tagli e razionalizzazioni.

L'unica manovra che sta funzionando, ed i risultati unanimemente riconosciuti da tutti gli organismi internazionali privati e pubblici lo dimostrano, è il patto di stabilità imposto dal Ministro Tremonti che oltre a garantire l'esito finale, prevede anche affinamenti in corso d'opera come il presente provvedimento dimostra.

E vorrei partire proprio da una affermazione finale della relazione di accompagnamento al PdL in discussione: *"il nuovo patto di stabilità regionale 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"*.

Condivido appieno questa affermazione, ed è evidente che disegna uno scenario in sintonia con l'affermarsi del federalismo fiscale, ma mi domando, ci sentiremmo responsabilmente di condividere la stessa impostazione per tutto il territorio nazionale? Regioni che sfiorano i conti della sanità senza alcuna remora, che hanno dovuto ricostruire la contabilità delle Asl non sulle scritture

contabili, perché inattendibili, ma su dichiarazioni verbali dei Direttori Generali, possono offrire le stesse garanzie che una Regione come la nostra può offrire?

Io credo che ognuno di noi sappia la risposta e quindi non possa biasimare il Governo quando impone regole generali rigide salvo poi prevedere casi particolari in cui riconoscere alle Regioni di volta in volta capacità di controllo delle economie dei propri enti locali.

Del resto il tema è delicato perché se è vero che attualmente il debito pubblico pesa al 92% sulle amministrazioni centrali dello Stato, è altrettanto vero che con le leggi Bassanini prima e con la riforma del Titolo V della Costituzione poi, i centri di spesa maggiori sono le Regioni e gli Enti Locali.

Infatti su una spesa primaria dello Stato (esclusi interessi) di 456 miliardi di euro (dati 2009) la spesa per le attività dirette delle amministrazioni centrali ammonta a 144 miliardi di euro (32% della spesa primaria) mentre quella delle Regioni ammonta a 180 miliardi di euro e quella di Comuni e Province a 132. Siccome per ridurre il debito bisogna ridurre fine ad annullarlo il deficit, è evidente che bisogna agire là dove si spende.

Quindi all'interno della cornice disegnata dal Patto di Stabilità Nazionale, ben vengano iniziative come questa che rendono più compatibile l'impatto con le economie territoriali.

Ciò detto va però evitato di enfatizzare da un lato la lungimiranza della Regione nel cogliere l'opportunità offerta dalla normativa nazionale in tema di Patto di Stabilità e di Federalismo Fiscale, e dall'altro continuare a lamentare l'ingessatura dei bilanci degli Enti Locali.

Con questo provvedimento le possibilità di manovra del sistema degli enti territoriali della nostra Regione aumentano e consentendo loro di dare maggiori risposte mantenendo comunque nel complesso il necessario rigore nei conti pubblici.

Tra l'altro, vorrei fosse chiaro a tutti che un provvedimento di questo tipo in perfetto stile federalista, permette di trattenere sul territorio regionale risorse che altrimenti (come è già avvenuto in passato) tornano allo Stato che magari le usa per risanare deficit di qualche regione o di qualche comune tutt'altro che virtuoso.

Infatti, in una Regione come la nostra, dove il rispetto del Patto di stabilità non è una "variabile" ma è un impegno preciso ed attuato, chi rispetta il Patto (comuni, province e Regione) lo fa con un certo margine di sicurezza e quindi di fatto rinuncia a più di quanto dovrebbe. È noto a tutti che il nostro Patto di stabilità regionale lo scorso esercizio è stato rispettato con un saldo positivo di 200 milioni di euro ed allo stesso modo seppure con proporzioni minori hanno fatto Comuni e Province della nostra regione.

In futuro verranno razionalizzati al meglio tutti questi saldi positivi rimettendo all'amministrazione centrale il meno possibile con indubbio vantaggio per il nostro territorio regionale.

All'interno di un giudizio positivo sull'impianto della Legge, si devono però segnalare alcune possibili criticità.

In primo luogo, siccome le risorse disponibili saranno comunque risorse limitate, il peso della Regione nel determinare vantaggi e svantaggi per i vari Enti Locali, seppure mitigato dall'accordo con il CAL, non sarà secondario, e tenendo conto che anche in Emilia-Romagna il panorama politico delle varie Amministrazioni locali sta cambiando, il rischio di usare strumentalmente le opportunità che la legge prevede, è un rischio reale e va evitato.

Il meccanismo ipotizzato che si basa sul monitoraggio di tutti gli obiettivi assegnati ai vari Enti Locali e sulle successive compensazioni orizzontali e verticali, è complesso e prevede il concorso di molti soggetti che tutti determinanti per il raggiungimento del risultato finale.

A dimostrazione poi che tra le belle intenzioni e la realtà spesso bisogna mediare, anche in questo PdL è prevista una disciplina transitoria per arrivare al saldo di pura competenza così come anche nella "civile" Emilia-Romagna sono state previste sanzioni ed incentivi per governare gli impegni.

Comunque, per chi come me ha da sempre a cuore il ruolo fondamentale che le Regioni già hanno nell'architettura istituzionale dello Stato e che sempre più dovranno avere ed affermare all'esterno, un provvedimento come questo, che nel rispetto delle normative nazionali dà importanza all'attività della Regione nel monitorare, compensare e attribuire possibilità economiche aggiuntive agli enti locali del proprio territorio, facendosi garante nei confronti dello Stato, non può che essere accolto con atteggiamento positivo.

PATTO DI STABILITÀ TERRITORIALE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

INDICE

- Art. 1 Finalità ed obiettivi generali
- Art. 2 Oggetto
- Art. 3 Funzioni della Regione
- Art. 4 Enti destinatari
- Art. 5 Principio della competenza pura
- Art. 6 Rimodulazione dell'obiettivo di competenza pura
- Art. 7 Compensazione degli obiettivi di competenza pura
- Art. 8 Misure per la riduzione del debito
- Art. 9 Rispetto dell'obiettivo determinato dalla normativa statale
- Art. 10 Rimodulazione dell'obiettivo determinato dalla normativa statale
- Art. 11 Disposizioni per i Comuni con popolazione non superiore ai 5.000 abitanti
- Art. 12 Monitoraggi e certificazioni
- Art. 13 Sanzioni ed incentivi
- Art. 14 Rendicontazione al Consiglio delle Autonomie locali
- Art. 15 Rapporti con il Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Art. 16 Commissione tecnica interistituzionale per l'applicazione del patto di stabilità territoriale

Art. 1
Finalità ed obiettivi generali

1. La presente legge ha la finalità di introdurre un sistema di regolazione e di coordinamento della finanza pubblica del territorio della regione che, in armonia con i principi e con le norme in materia di federalismo fiscale e con il coinvolgimento del sistema delle Autonomie locali, consenta di accrescere il livello di efficienza e di flessibilità dell'utilizzo delle risorse finanziarie e di valorizzare le opportunità di investimenti strategici per il sostegno all'economia locale, per la tutela ambientale, per lo sviluppo della qualità delle condizioni sociali e culturali in Emilia-Romagna.

2. La presente legge ha inoltre la finalità di ridefinire il sistema di relazioni finanziarie che intercorrono tra Regione, Province e Comuni che, nel rispetto dei principi e delle norme dell'ordinamento statale in materia di federalismo fiscale, individui la Regione quale Ente di garanzia nei confronti della Stato e del territorio in ordine al rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica regionale e locale.

3. La presente legge ha altresì la finalità di riportare nell'ambito delle scelte politiche e programmatiche gli indirizzi espressi da ciascun Ente del territorio relativamente all'attività di controllo e di monitoraggio esercitata per il rispetto delle norme e dei vincoli di finanza pubblica.

Art. 2
Oggetto

1. Per il conseguimento delle finalità di cui all'articolo 1, la presente legge disciplina il patto di stabilità territoriale della Regione Emilia-Romagna garantendo il rispetto di un unico obiettivo programmatico regionale, introducendo modalità di compensazione sia di tipo orizzontale che di tipo verticale tra gli obiettivi programmatici degli Enti afferenti i diversi comparti, sulla base dei criteri generali stabiliti dalla Giunta regionale, previo parere Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto delle regole e dei vincoli posti dal legislatore nazionale.

2. La presente legge, inoltre, definisce gli obiettivi dei saldi ai fini del patto di stabilità territoriale in termini di competenza pura per le entrate e le spese finali e, limitatamente alla fase transitoria, saldi obiettivo di competenza mista sulla base di criteri coerenti a ricondurre a livelli fisiologici l'ammontare dei residui passivi per spese di investimento.

3. Per il conseguimento delle finalità di cui all'articolo 1, la presente legge detta altresì una specifica disciplina per il coordinamento del livello d'indebitamento del territorio diretta a tutti gli Enti locali della regione, compresi i Comuni con popolazione non superiore ai cinquemila abitanti.

Art. 3 Funzioni della Regione

1. La Regione si pone quale Ente di coordinamento e di garanzia, nei rapporti con lo Stato, ai fini dell'applicazione, anche per gli Enti locali del proprio territorio, delle regole inerenti il patto di stabilità territoriale e per il rispetto dell'obiettivo unico territoriale, complessivamente determinato, in applicazione della normativa nazionale per gli Enti della regione.
2. L'obiettivo unico territoriale di cui al comma 1, è costituito dalla sommatoria degli obiettivi dei singoli Comuni e delle singole Province del territorio emiliano-romagnolo che concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica ai sensi dell'articolo 77-bis, comma 1, del decreto-legge 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 con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché dall'obiettivo determinato per la Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'articolo 77-ter.
3. La Regione definisce le regole applicative del patto di stabilità territoriale per Comuni e Province con riguardo alle differenti situazioni finanziarie ed economiche presenti nel territorio.
4. Il patto di stabilità territoriale della Regione Emilia-Romagna prevede, a garanzia della tenuta complessiva dei conti pubblici e degli impegni istituzionali assunti, un sistema premiale e sanzionatorio e le procedure necessarie per effettuare un costante monitoraggio dei flussi finanziari.

Art. 4 Enti destinatari

1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 11, la presente legge si applica alle Province e ai Comuni con popolazione superiore ai cinquemila abitanti, che concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica ai sensi dell'articolo 77-bis, comma 1, del decreto legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008.
2. Ai fini della presente legge, la popolazione è calcolata nel rispetto dei criteri stabiliti dalle norme nazionali che regolano il patto di stabilità interno per i Comuni e le Province.
3. Le disposizioni della presente legge non si applicano agli Enti locali commissariati ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Art. 5

Principio della competenza pura

1. Per ricondurre l'attività di indirizzo e di controllo, finalizzata al rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità interno, nell'ambito delle scelte politiche e programmatiche espresse da ciascun Ente locale, la Regione garantisce il rispetto dell'obiettivo unico territoriale, di cui all'articolo 3, comma 2, attraverso un sistema di regole incentrate sul controllo delle grandezze finanziarie, proprie della competenza, del bilancio e della gestione finanziaria.

2. Nell'ambito dell'obiettivo unico territoriale, la Regione quantifica, per ogni Comune e Provincia di cui all'articolo 4, obiettivi espressi in termini di competenza. I singoli obiettivi finanziari sono calcolati sulla base di criteri e parametri volti a garantire il conseguimento di un saldo finanziario obiettivo di competenza annuale tendenzialmente positivo, nonché un livello massimo di indebitamento quantificato in relazione agli obiettivi di finanza pubblica e correlato all'importo complessivo della restituzione di quote di capitali per prestiti.

3. Il saldo finanziario di cui al comma 2 è costituito dalla differenza tra le entrate e le spese finali al netto delle riscossioni e concessioni di crediti ed è stabilito in relazione al livello del debito pro-capite rilevato in ciascun Ente locale, rapportato alla media regionale, e in relazione all'entità della restituzione annua della quota di capitale per prestiti in essere.

4. Entro il mese di ottobre di ogni anno, la Giunta regionale, acquisito il parere del Consiglio delle Autonomie locali, stabilisce per il successivo triennio di riferimento, i criteri e i parametri per la quantificazione degli obiettivi di competenza. A tal fine, la Regione richiede preventivamente le informazioni necessarie ai Comuni e alle Province destinatarie della presente legge con le modalità e le forme previste dall'articolo 12.

5. La Giunta regionale, in sede di approvazione della deliberazione di cui al comma 4, può ricomprendere nella quantificazione del saldo finanziario di cui al comma 2 anche il risultato di amministrazione o parte di esso, specificando in tal caso quali componenti dell'avanzo debbono essere computati ai fini della quantificazione dell'obiettivo di competenza.

Art. 6

Rimodulazione dell'obiettivo di competenza pura

1. Fermo restando il rispetto dell'obiettivo unico del patto di stabilità territoriale, la Giunta regionale può, con propria deliberazione, ridefinire l'obiettivo di competenza quantificato per il singolo ente locale ai sensi dell'articolo 5, al fine di:

a) consentire la realizzazione di interventi di investimento coerenti con la programmazione regionale ed, in particolare, per sostenere e garantire la realizzazione di opere e altri interventi di investimento di rilevanza strategica per l'economia locale e territoriale, la tutela ambientale e del territorio, la mobilità, l'istruzione, la qualità delle condizioni abitative, sociali e culturali della regione;

b) effettuare le compensazioni finanziarie tra gli obiettivi assegnati agli Enti locali.

2. Ai fini di cui al comma 1, lettera a), la Giunta regionale può autorizzare, entro il 30 settembre dell'anno di riferimento, i Comuni e le Province ad escludere dal saldo del patto di stabilità territoriale assegnato ai sensi dell'articolo 5 i correlati impegni di spesa assunti ai sensi dell'articolo 183 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Contestualmente, la Giunta procede alla rideterminazione del proprio obiettivo programmatico per un ammontare pari all'entità complessiva degli importi autorizzati.

Art. 7

Compensazioni degli obiettivi di competenza pura

1. I Comuni e le Province che prevedono di conseguire nell'anno di riferimento un differenziale positivo rispetto all'obiettivo di competenza assegnato ai sensi dell'articolo 5, comunicano alla Regione, entro il 30 settembre di ciascun anno, l'entità dei minori impegni da assumere nell'esercizio di riferimento.

2. I Comuni e le Province, per i quali si manifesta nel corso di un esercizio finanziario la necessità o l'opportunità di assumere impegni di spesa, per interventi di spesa destinati ad investimenti, tali da non consentire il rispetto dell'obiettivo assegnato, possono comunicare alla Regione l'entità dei relativi fabbisogni entro il 30 settembre richiedendo la ridefinizione del proprio obiettivo ai sensi del comma 3.

3. La Giunta regionale, entro il 31 ottobre, ridistribuisce l'importo determinato dalla sommatoria dei differenziali comunicati ai sensi del comma 1, compensando prioritariamente le richieste di fabbisogni, o parte di queste, espresse ai sensi del comma 2. Qualora l'entità delle richieste superi l'ammontare delle disponibilità, la Giunta provvede alla distribuzione secondo il principio di proporzionalità e quello di adeguatezza finanziaria rispetto agli interventi. La Giunta regionale modifica i saldi finanziari dei Comuni e delle Province interessati da movimenti finanziari compensativi entro il limite delle disponibilità acquisite.

4. In qualità di garante del rispetto dell'obiettivo unico territoriale, la Giunta regionale, in relazione alle opportunità finanziarie relative alla gestione del proprio patto di stabilità, può riconoscere il fabbisogno o assorbire l'eccedenza

derivante da eventuali differenze tra offerte e domande di cui ai commi 1 e 2, rimodulando conseguentemente il proprio obiettivo programmatico.

Art. 8

Misure per la riduzione del debito

1. Quale misura di sostegno all'investimento pubblico, la Giunta regionale è autorizzata, nei limiti dello stanziamento di spesa iscritto nel bilancio di previsione, così come finanziato con legge finanziaria regionale di cui all'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione della L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e della L.R. 27 marzo 1972, n. 4) ad adottare misure per favorire l'estinzione anticipata di mutui e prestiti a carico dei bilanci dei Comuni e delle Province mediante l'erogazione di un contributo da parte della Regione a copertura degli indennizzi correlati alle operazioni di estinzione anticipata del debito contratto.

2. La Giunta regionale, con propria deliberazione, acquisito il parere del Consiglio delle Autonomie locali, definisce i criteri e i parametri per il riconoscimento del contributo e le modalità procedurali in relazione a specifiche situazioni finanziarie degli Enti locali, ad eventi o situazioni gestionali aventi carattere di eccezionalità, alla programmazione regionale, al livello del debito di ciascun Comune e Provincia della Regione.

Art. 9

Rispetto dell'obiettivo determinato dalla normativa statale

1. Per garantire il rispetto dell'obiettivo unico territoriale di cui all'articolo 3, comma 2, che per i Comuni e le Province è definito dalla normativa statale in base al principio della competenza mista, ai sensi dell'articolo 77-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, e fino al superamento delle problematiche determinate dalle gestioni dei flussi di cassa degli anni precedenti il 2011 relative, in particolare, all'accumulazione dei residui passivi in conto capitale, ogni Ente locale di cui all'articolo 4 è tenuto al rispetto di un saldo obiettivo calcolato utilizzando il principio della competenza mista.

2. Al fine di tendere progressivamente ad un equilibrio e ad una sostanziale convergenza tra l'obiettivo calcolato con il sistema della competenza pura di cui all'articolo 5 e l'obiettivo di competenza mista, la Giunta regionale quantifica il saldo obiettivo di competenza mista da assegnare a ciascun Comune e a ciascuna Provincia assumendo, come criteri di riferimento per la determinazione, il rimborso della quota capitale sui prestiti in essere, come previsto all'articolo 5, la popolazione residente, il livello del debito e la consistenza dei residui passivi riferiti alle spese in conto capitale escluse le concessioni di crediti.

3. La Giunta regionale, con la deliberazione di cui all'articolo 5, definisce annualmente entro il mese di ottobre i criteri applicativi per la quantificazione dei singoli saldi obiettivi di competenza mista per ogni Ente locale in coerenza con i criteri di cui al comma 2.

4. In via transitoria, per gli anni 2011 e 2012 e comunque fino al realizzarsi del processo di attuazione del federalismo fiscale di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), la Giunta regionale introduce misure correttive di rimodulazione dei saldi obiettivi calcolati in applicazione del comma 2 per compensare integralmente eventuali peggioramenti rispetto agli obiettivi definiti dalla normativa statale.

Art. 10

Rimodulazione dell'obiettivo determinato dalla normativa statale

1. L'obiettivo di competenza mista di cui all'articolo 9, assegnato a ciascun Ente locale, può essere oggetto di rimodulazione nei seguenti casi:

a) per consentire compensazioni tra gli obiettivi di competenza mista assegnati ai diversi Enti locali;

b) per il pagamento degli interventi di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a);

c) per favorire il pagamento dei residui passivi, relativi a spese in conto capitale escluse le concessioni di crediti.

2. Ai fini del comma 1, lettera a), i Comuni e le Province che prevedono di conseguire, nel corso di un esercizio finanziario, un differenziale positivo rispetto all'obiettivo di competenza mista assegnato ai sensi dell'articolo 9, comunicano tempestivamente e comunque entro il 15 novembre di ciascun anno alla Regione l'entità del differenziale. La sommatoria dei differenziali comunicati dagli Enti locali costituisce una disponibilità per gli Enti del sistema territoriale regionale da impiegare per interventi di spesa da realizzarsi nell'esercizio finanziario.

3. I Comuni e le Province, per i quali si manifesta nel corso di un esercizio finanziario la necessità di superare il limite dell'obiettivo espresso in termini di competenza mista, assegnato ai sensi dell'articolo 9, possono comunicare alla Regione l'entità di tali fabbisogni entro il 15 novembre.

4. La Giunta regionale provvede con propria deliberazione, entro il 25 novembre, a ridistribuire l'importo determinato dalla sommatoria dei differenziali comunicati ai sensi del comma 2 compensando prioritariamente le richieste di fabbisogni, o parte di queste, espresse dai Comuni e dalle Province ai sensi del comma 3 per il pagamento di residui passivi a fronte di impegni regolarmente assunti negli esercizi precedenti per spese in conto capitale, escluse le concessioni di crediti.

Contestualmente la Giunta regionale provvede a modificare i saldi finanziari dei Comuni e delle Province interessati da movimenti finanziari compensativi entro il limite delle disponibilità acquisite.

5. Ulteriori disponibilità positive rispetto all'ammontare dell'obiettivo unico territoriale di cui all'articolo 3, comma 2, formatesi dalle gestioni finanziarie dei Comuni e delle Province debbono comunque essere comunicate alla Regione e da quest'ultima possono essere impiegate, fino al 31 dicembre di ciascun anno, rimodulando il proprio obiettivo programmatico. Differenziali di saldi finanziari positivi rispetto all'obiettivo di competenza mista assegnato, di entità significativa, non comunicati alla Regione, costituiscono una sottrazione di risorse al sistema territoriale e come tali determinano la non applicabilità, per l'anno successivo, dei benefici derivanti dalle fattispecie di cui agli articoli 6, 7, 8 e 10 così come previsto dall'articolo 13, comma 4.

6. Ai fini del comma 1, lettera b), la Giunta regionale, per consentire il pagamento di impegni per spese in conto capitale, escluse le concessioni di crediti, assunti in relazione a specifiche autorizzazioni di superamento del saldo di competenza pura di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), può rimodulare l'obiettivo di competenza mista, secondo un profilo temporale concordato con l'Ente interessato, riducendo contestualmente il proprio obiettivo programmatico.

7. Ai fini del comma 1, lettera c), per accelerare lo smaltimento dei residui passivi relativi a spese in conto capitale, escluse le concessioni di crediti, derivanti dalla gestione finanziaria degli anni precedenti il 2011, la Giunta regionale può autorizzare i Comuni e le Province ad eseguire i relativi pagamenti, rimodulando gli obiettivi loro assegnati con deliberazione da adottarsi entro il 10 dicembre di ciascun anno, riducendo contestualmente, per il rispetto dell'obiettivo unico territoriale, il proprio obiettivo programmatico. Gli Enti locali di cui all'articolo 4 dichiarano di essere in grado di effettuare i maggiori pagamenti nei limiti delle disponibilità di cassa e senza il ricorso ad anticipazioni e comunicano alla Giunta regionale entro il 30 novembre l'entità dei pagamenti che possono essere effettuati nel corso di ciascun anno.

Art. 11

Disposizioni per i Comuni con popolazione non superiore ai 5.000 abitanti

1. I criteri ed i parametri applicativi per regolare l'entità di ricorso all'indebitamento, stabiliti dalle deliberazioni della Giunta regionale con provvedimento di cui all'articolo 5, comma 2, si applicano anche ai Comuni con popolazione non superiore ai cinquemila abitanti.

2. Si applicano altresì, ai Comuni con popolazione non superiore ai cinquemila abitanti, le norme di cui all'articolo 8 relative a misure per la riduzione del debito.

3. Ai fini del comma 1 e 2, i Comuni di cui al presente articolo sono tenuti al rispetto degli obblighi di informazione alla Regione, disciplinati dall'articolo 12. Il mancato rispetto di tali disposizioni comporta l'applicazione delle sanzioni previste all'articolo 13, comma 10.

Art. 12

Monitoraggi e certificazioni

1. Per il monitoraggio delle grandezze finanziarie rilevanti ai fini del rispetto dell'obiettivo unico territoriale, i Comuni e le Province di cui all'articolo 4 trasmettono, nei termini indicati dalla presente legge e con le modalità procedurali definiti dalla Giunta regionale, alla direzione generale regionale competente in materia di finanze e bilancio le informazioni dettagliate utilizzando il sistema informativo e di comunicazione web al tal fine predisposto.

2. Sono altresì tenuti all'osservanza dell'obbligo di comunicazione e trasmissione dati, con le modalità indicate al comma 1, i Comuni con popolazione non superiore ai cinquemila abitanti limitatamente alle informazioni necessarie per garantire il monitoraggio del livello del debito, ai sensi dell'articolo 11.

3. Entro il termine perentorio del 15 marzo di ciascun anno, ogni Ente locale di cui all'articolo 4 trasmette alla direzione generale regionale competente in materia di finanze e bilancio una certificazione relativa al saldo finanziario in termini di competenza pura e del saldo finanziario in termini di competenza mista conseguiti nel corso dell'esercizio, sottoscritta dal legale rappresentante e dal responsabile del servizio finanziario, secondo un prospetto e con le modalità definite con deliberazione della Giunta regionale. Eventuali variazioni dei dati debbono essere comunicati entro un mese dalla data ultima prevista per l'approvazione del rendiconto della gestione.

4. La Giunta regionale, per favorire il più ampio scambio informativo con il territorio, impiega le tecnologie necessarie per garantire ai Comuni e alle Province l'acquisizione delle informazioni in tempo reale relativamente all'andamento delle diverse fasi dei processi di spesa gestiti dalla Regione aventi come beneficiari gli stessi enti locali.

Art. 13

Sanzioni ed incentivi

1. In caso di mancato rispetto dell'obiettivo di competenza pura assegnato a Comuni e Province ai sensi dell'articolo 5, eventualmente rimodulato in applicazione degli articoli 6 e 7 o di mancato rispetto dell'obiettivo determinato dalla normativa statale così come disciplinato dall'articolo 9 ed eventualmente rimodulato in applicazione dell'articolo 10, l'ammontare della differenza tra saldo

programmatico e saldo effettivo è portata a correzione dei rispettivi saldi obiettivo da conseguire nell'anno successivo.

2. L'esecuzione dei pagamenti a qualsiasi titolo disposti dalla Regione a favore del singolo Ente locale è sospesa, per un importo corrispondente al differenziale di cui al comma 1, fino alla dimostrazione del conseguimento dell'obiettivo nell'anno successivo.

3. Ai Comuni e alle Province che non rispettano gli obiettivi del patto di stabilità territoriale non si applicano i benefici derivanti dagli articoli 6, 7, 8 e 10.

4. Ai Comuni e alle Province, che pur rispettando l'obiettivo programmatico di competenza non comunicano alla Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 9, i differenziali positivi che si prevedono di conseguire, non possono applicarsi, nell'anno successivo, i benefici derivanti dalle norme di cui agli articoli 6, 7, 8 e 10 qualora tale differenziale sia di entità significativa e comunque superiore al limite a tal fine determinato con la deliberazione della Giunta regionale di cui all'articolo 5, comma 2.

5. La sospensione dei pagamenti di cui al comma 2 si applica, senza limiti di importo, nei seguenti casi:

a) mancata trasmissione alla Giunta regionale della certificazione di cui all'articolo 12, comma 3;

b) mancato inoltro delle informazioni necessarie per l'effettuazione dei monitoraggi di cui all'articolo 12, commi 1 e 2;

c) comunicazioni gravemente discordanti rispetto ai risultati attestati dal rendiconto della gestione dell'anno di riferimento.

6. Qualora un Comune o una Provincia, per una o più annualità, non rispetti l'obiettivo assegnato di competenza mista, creando pregiudizio al rispetto dell'obiettivo unico territoriale di cui all'articolo 3, comma 2, o violi gli obblighi di certificazione o quelli di comunicazione di cui all'articolo 12, la Regione, acquisito il parere del Consiglio dell'Autonomie locali, ne dà comunicazione entro 5 giorni allo Stato ai fini delle sanzioni previste dalla normativa statale in vigore.

7. Il rispetto degli obiettivi assegnati di competenza pura e di competenza mista, l'osservanza delle norme che regolano la trasmissione delle informazioni tra territorio e Regione, la comunicazione della sussistenza di eventuali disponibilità per interventi compensatori ai sensi dell'articolo 9, rispondono all'impegno di leale collaborazione interistituzionale e come tale sono incentivati mediante il riconoscimento di titoli di priorità nell'applicazione delle norme di cui agli articoli 6, 7, 8 e 10.

8. Ai Comuni e alle Province il cui obiettivo di competenza pura, per effetto delle compensazioni di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b), è modificato dalla Giunta regionale in senso peggiorativo è riconosciuto, nell'anno successivo, in fase di determinazione del saldo obiettivo di competenza di cui all'articolo 5, un miglioramento del saldo di importo pari alla quota ceduta a favore del sistema territoriale regionale. Parallelamente, ai Comuni e alle Province il cui obiettivo di competenza pura è modificato in senso migliorativo per effetto delle compensazioni, nell'anno successivo è riconosciuto un saldo obiettivo peggiorato per un importo pari alla quota ricevuta dal sistema territoriale regionale.

9. Ai Comuni e alle Province il cui obiettivo di competenza mista, per effetto delle compensazioni di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), è modificato dalla Giunta regionale in senso peggiorativo è riconosciuto, nell'anno successivo in fase di determinazione del saldo obiettivo di competenza mista di cui all'articolo 9, un incremento positivo del saldo di importo pari alla quota ceduta a favore del sistema territoriale regionale. Parallelamente, ai Comuni e alle Province il cui obiettivo di competenza mista è modificato in senso migliorativo per effetto delle compensazioni, nell'anno successivo è riconosciuto un saldo obiettivo peggiorato per un importo pari alla quota ricevuta dal sistema territoriale regionale.

10. La sospensione dei pagamenti a qualsiasi titolo, di cui al comma 2, si applica anche ai Comuni con popolazione non superiore ai cinquemila abitanti in caso di mancato rispetto delle norme sul controllo dell'indebitamento di cui all'articolo 6. Si applica altresì la sanzione prevista dal comma 5 in caso di mancata comunicazione delle informazioni richieste dalla Giunta regionale o in caso di comunicazioni gravemente discordanti rispetto ai dati desunti dal rendiconto della gestione.

Art. 14

Rendicontazione al Consiglio delle Autonomie locali

1. La Giunta regionale annualmente trasmette al Consiglio delle Autonomie locali una relazione sull'applicazione del patto di stabilità territoriale contenente:

- a) le necessarie evidenziazioni riferite ai singoli Enti locali;
- b) la determinazione dei risultati complessivamente conseguiti rispetto all'obiettivo unico territoriale;
- c) l'analisi degli eventuali elementi di criticità.

2. La Giunta regionale trasmette, altresì, entro 10 giorni dalla data di adozione le deliberazioni assunte per l'applicazione delle norme riferite al patto di stabilità territoriale, comprese quelle per le quali la presente legge non prevede l'acquisizione del parere preventivo espresso dallo stesso Consiglio.

Art. 15

Rapporti con il Ministero dell'Economia e delle Finanze

1. La Regione quantifica l'obiettivo unico territoriale, sulla base della comunicazione annuale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dipartimento della ragioneria generale dello Stato, di cui all'articolo 77-ter, comma 11, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, e definisce la sua articolazione analitica per Ente e per comparto.
2. Per il monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno e per fornire gli elementi informativi utili per il coordinamento della finanza pubblica, la Regione trasmette al Ministero dell'Economia e delle Finanze, dipartimento della ragioneria generale dello Stato, le informazioni riguardanti la gestione di competenza e di cassa del complesso degli Enti del territorio emiliano-romagnolo tenuti all'osservanza delle norme del patto di stabilità interno ai sensi degli articoli 77-bis e 77-ter del decreto-legge n. 112, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008.
3. La Regione trasmette, entro del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, dipartimento della ragioneria generale dello Stato, una certificazione, sottoscritta dal rappresentante legale dell'Ente e dal direttore generale alle finanze e bilancio nella quale sono riportati gli elementi necessari per la verifica del rispetto dell'obiettivo unico territoriale.
4. Le modalità, i tempi e i contenuti delle attività di monitoraggio e di certificazione dovute dalla Regione sono definiti nel rispetto delle indicazioni fornite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

Art. 16

Commissione tecnica interistituzionale per l'applicazione del patto di stabilità territoriale

1. E' istituita una commissione tecnica interistituzionale per l'applicazione del patto di stabilità territoriale, presieduta dal direttore generale regionale competente in materia di finanza e bilancio e composta altresì da:
 - a) quattro esperti designati dalla Giunta regionale, di cui tre in materie economico-finanziarie e uno in materie giuridiche;
 - b) sei esperti in materia di finanza locale e gestione dei bilanci pubblici designati dal Consiglio delle Autonomie locali.

2. La commissione è nominata dal presidente della Giunta regionale e dura in carica tre anni.
3. La commissione formula proposte tecniche in ordine alla definizione dei parametri e delle modalità di gestione delle risorse disponibili, nei casi espressamente previsti dalla presente legge. In particolare, la commissione formula proposte tecniche preventive alla Giunta regionale in relazione alle deliberazioni di cui agli articoli 5, 7, 8, 9, 10, comma 1, lettere a) e c), e 12.
4. La commissione viene convocata dal presidente almeno 3 giorni prima della data fissata per la seduta, anche mediante il ricorso a strumenti di comunicazione elettronica e decide a maggioranza dei presenti. In assenza del direttore generale regionale competente in materia di finanza, la commissione è presieduta da un suo delegato scelto fra i componenti di cui alla lettera a) del comma 1.
5. L'istituzione e il funzionamento della commissione, di cui al presente articolo, non comportano alcun onere finanziario a carico del bilancio della Regione.
6. Entro 20 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il Consiglio delle Autonomie locali designa i componenti per la commissione. Decorso tale termine, la commissione può comunque essere nominata e decide con i componenti in carica, fino alla sua integrazione.