

Il mondo degli
Enti Locali

Proteste, previsioni catastrofiche e richieste, ma il governo resta alquanto fermo sulle cifre

Finanziaria 2006: le lamentazioni degli enti locali

di Giosuè Nicoletti

Approssimandosi la stagione invernale arriva puntualmente, insieme all'influenza, la legge finanziaria. Mentre per la prima possiamo vaccinarci e sperare di evitarla, per la "finanziaria" non restano che proteste e richieste, solo in minima parte considerate ed accolte.

Il quadro normativo

Ma cos'è la legge finanziaria?

Va premesso che, pur nella notevole importanza che riveste, essa non è prevista dalla Costituzione, la quale, all'articolo 81 comma 1, stabilisce che le Camere approvano ogni anno i bilanci (*nella pubblica amministrazione, a differenza delle imprese, s'intendono i preventivi*) e il rendiconto consuntivo presentato dal Governo. Inoltre, al comma 3 dello stesso articolo, si prevede che **con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.**

Secondo il dettato costituzionale, quindi, il bilancio deve essere redatto a legislazione vigente e, in effetti, in passato il documento non presentava un rilevante interesse politico così come non lo presenta,



Giosuè Nicoletti

anche ora, il rendiconto consuntivo. Da un lato il processo inflazionistico, dall'altro la crescente complessità dell'ordinamento sociale hanno reso opportuno, per non dire necessario, che prima del bilancio si operasse una revisione della legislazione vigente anche sulla base delle aspettative e delle richieste, oltre che del Governo, delle diverse Parti sociali. In questo modo si è aggirata, almeno formalmente, la norma costituzionale sopra citata e si è introdotta, con la legge 468/78, articolo 11, la

"finanziaria" prevedendo che con essa, coerentemente con gli obiettivi del Documento di programmazione economica e finanziaria, fosse predisposto annualmente il quadro di riferimento finanziario e "si provvedesse alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi".

Secondo alcuni Autori, legati agli schemi tradizionali della Contabilità di Stato, la Finanziaria non sarebbe lo strumento idoneo al raggiungimento degli equilibri di bilancio ma, al contrario, sollecitando i più diversificati interessi, potrebbe compromettere o rendere più difficile l'obiettivo dell'equilibrio.

Sta di fatto che la predisposizione del bilancio dello Stato è divenuta un procedimento complesso, finalizzato alla definizione di un punto di equilibrio tra gli interessi spesso divergenti che caratterizzano le società complesse. Oggetto della decisione sono, infatti, il livello e la struttura del prelievo fiscale ed il livello e l'articolazione della spesa pubblica nei vari settori: sanità, istruzione, difesa, previdenza, pubblico impie-

go, sviluppo economico, ricerca, trasferimenti agli enti territoriali. La maggior parte delle entrate e delle spese rappresentate nel bilancio è il risultato di scelte del passato, che non possono essere modificate (ad esempio le spese obbligatorie, come gli stipendi o le pensioni dei pubblici dipendenti, oppure i programmi di spesa decisi con leggi ordinarie nel corso dell'anno con effetti sugli esercizi successivi). Con i documenti di bilancio si può intervenire solo al margine, su oggetti ben definiti, per ricondurre gli andamenti spontanei (*tendenziali*) agli obiettivi prefissati (*programmatici*). La differenza tra i primi ed i secondi identifica l'ampiezza della *manovra* che, per essere definita con precisione, necessita di stime coerenti e trasparenti e di precise convenzioni (un certo livello di crescita previsto per il futuro avrà, ad esempio, rilevanti conseguenze sul livello delle entrate e delle spese, e la sua mancata realizzazione si rifletterà negativamente sugli obiettivi)¹.

I vincoli

I vincoli della decisione di bilancio sono essenzialmente due. Il primo,

1. Per approfondimenti si veda nel sito www.senato.it/Leggi e Documenti

stabilito dalla nuova Costituzione europea, implica un bilancio in pareggio (o in leggero avanzo) e ammette uno squilibrio tra entrate e spese che, in ogni caso, non deve superare il 3 per cento del Pil (oltre ad un livello del debito pubblico che deve tendere verso il 60 per cento, sempre in termini di Pil). Il secondo, fissato dal citato articolo 81 della Costituzione italiana, impone al legislatore, quando definisce nuovi fini pubblici, di reperire contestualmente i mezzi finanziari per farvi fronte.

I vincoli si riferiscono a tutta la pubblica amministrazione (che comprende, oltre allo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e tanti altri enti pubblici, tra cui anche le aziende sanitarie locali). Ciascuno di questi enti approva autonomamente il proprio bilancio e, dal consolidamento, derivano i dati relativi all'insieme.

Il Parlamento approva il bilancio dello Stato, che resta quello più importante anche se, con l'attuazione del federalismo, molte funzioni (e le relative spese ed entrate per farvi fronte) sono o saranno trasferite ai bilanci degli altri enti territoriali.

Giugno-luglio: la discussione del DPEF
Dell'andamento complessivo della pubblica amministrazione si discute

in Parlamento in occasione dell'approvazione del DPEF (Documento di Programmazione Economico-finanziaria) che il Governo presenta entro il 30 giugno di ogni anno. Entro un mese dalla presentazione il Parlamento lo esamina dettagliatamente. Successivamente le Assemblee parlamentari approvano una risoluzione nella quale vengono definiti gli obiettivi di finanza pubblica in termini di saldi finanziari e di andamento dei principali comparti della spesa e dell'entrata.

Autunno: bilancio e finanziaria, discussione alle Camere

In autunno, entro il 30 settembre, il Governo presenta al Parlamento, oltre ad un eventuale aggiornamento degli obiettivi, i disegni di legge di bilancio e la finanziaria, nei quali sono contenute le specifiche disposizioni della manovra.

I tempi dell'esame, sia in Commissione sia in Assemblea, sono rigidamente disciplinati dai Regolamenti parlamentari per rendere possibile l'approvazione dei documenti contabili entro la fine dell'anno (sessione di bilancio).

Anche la possibilità di modificare i testi all'esame è rigidamente delimitata dai Regolamenti e dalle prassi

Sabato 1 Ottobre 2005

Italia Oggi

FINANZIARIA 2006/ Il ddl taglia le spese per il personale. Progetti Ue, finanziamenti a rischio

Agli enti locali va il conto più salato

Patto di stabilità più duro, blocco investimenti, gettoni ridotti

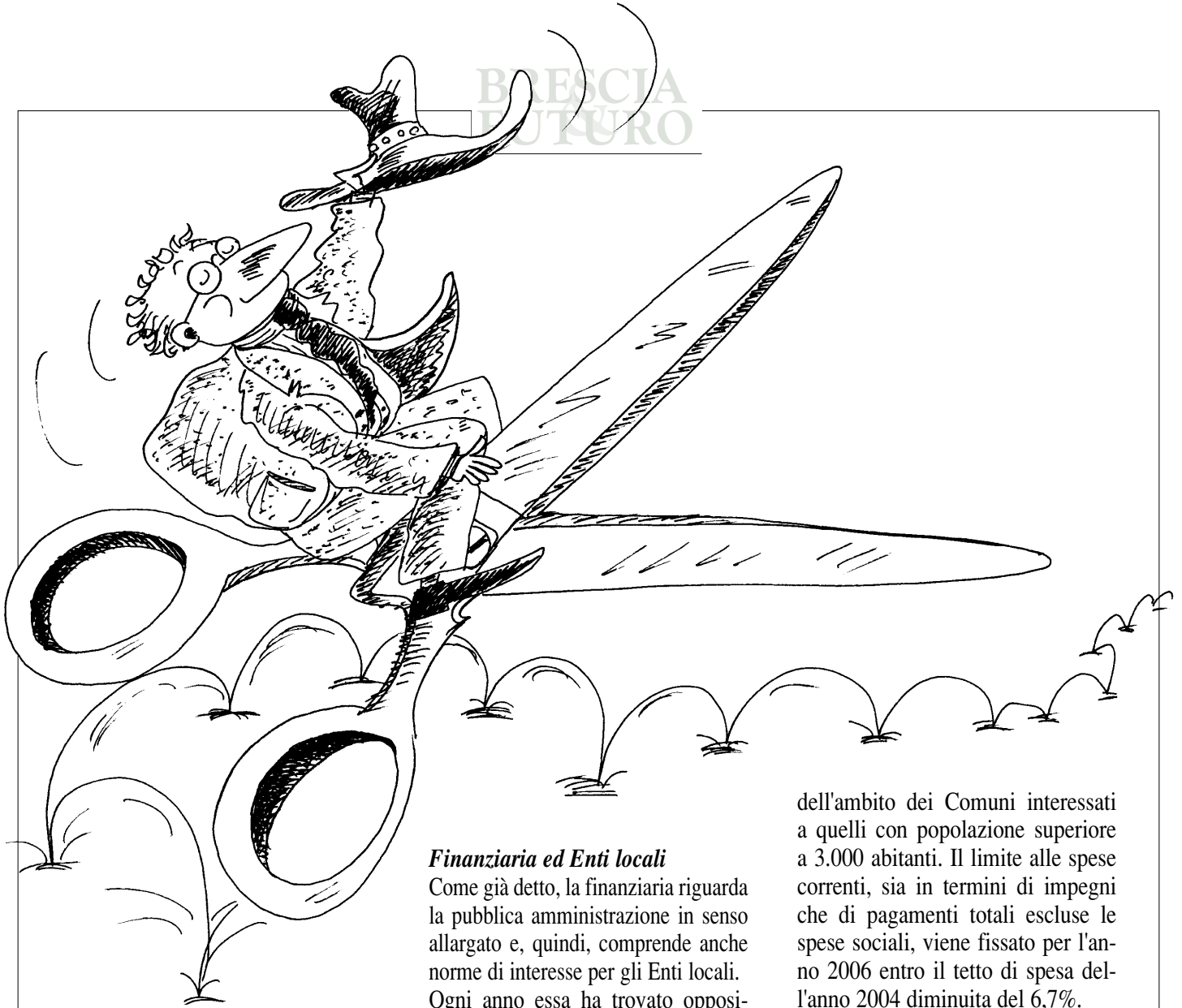
Il colpo di scure in sintesi

- I bilanci di previsione del 2006 dovranno prevedere una spesa corrente complessiva non superiore a quella definitivamente assestata del 2004, detratta del 6,7%;
- La spesa per investimenti 2006 dovrà essere pari a quella del 2004, con un incremento massimo consentito del 10%; ammessi gli sfioramenti, purché vengano detratte gli importi corrispondenti nella spesa corrente;
- Invitati sindaci, assessori e consiglieri comunali e provinciali ad autoridursi le indennità e gettoni di presenza;
- Tornano nel patto di stabilità anche i comuni medio-piccoli con popolazione tra i 3.001 e i 15 mila abitanti, originariamente esclusi per quest'anno;
- Nel calcolo della spesa, da effettuarsi sia in conto competenza sia in conto residui, non potranno essere più scomputati, a partire dall'1/1/2006, i costi relativi ai progetti di iniziativa di comunità, avviati negli anni scorsi, con conseguente rischio di paralisi sulle relative opere pubbliche in corso di esecuzione;

nale) e con contratti di collaborazione coordinata e continuativa; curioso è il fatto che il legislatore abbia ommesso, in questo caso, la profonda trasformazione effettuata con la legge 14/2/2003 n. 30 (cosiddetta Legge Biagi) e il dlgs 10/9/2003 n. 276, attraverso la quale i contratti di co.co.co. sono stati trasformati presso gli enti locali, nella quasi totalità dei casi, in contratti a progetto. Il ddl prevede altresì che il calcolo delle spese di personale dev'essere effettuato al netto:

- 1) delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei Ccnl, con riferimento all'esercizio finanziario 2004;
- 2) delle spese derivanti dai rinnovi dei Ccnl avvenuti dal 2005 e delle spese per assunzioni a tempo indeterminato consentite dalla Finanziaria 2005, per ciascuno degli esercizi 2006, 2007 e 2008.

Autore: riduzione dei gettoni e...



parlamentari, per limitare l'inserimento di contenuti impropri. Tale obiettivo, a circa trent'anni dall'approvazione della richiamata legge 468 del 1978, è stato raggiunto solo parzialmente per la forte capacità attrattiva della legge finanziaria, che tende ad assorbire molteplici ed eterogenei contenuti normativi.

Il legislatore contabile ha cercato di risolvere questo problema con la previsione di provvedimenti settoriali collegati alla legge finanziaria, da presentare entro il 15 novembre a sessione aperta per scontrare l'impatto finanziario, e da approvare dopo la sessione, per consentire un'adeguata analisi di merito.

Può dirsi complessivamente conseguito l'obiettivo di controllo dei conti pubblici, anche per il vincolo esterno rappresentato (a partire dal 1999) dal Patto di stabilità europeo².

Finanziaria ed Enti locali

Come già detto, la finanziaria riguarda la pubblica amministrazione in senso allargato e, quindi, comprende anche norme di interesse per gli Enti locali. Ogni anno essa ha trovato opposizioni, ma in particolare la finanziaria per il prossimo 2006 ha scatenato nel mondo delle autonomie riserve che hanno formato oggetto anche di clamorose manifestazioni pubbliche. In effetti, salvo modifiche che potranno essere apportate alla legge nella stesura definitiva, gli Enti locali subiranno tagli complessivi dei trasferimenti erariali valutati in 1,5 miliardi di Euro e vedranno aggravati vincoli e limitazioni, specialmente per quanto riguarda le spese correnti, il rispetto del patto di stabilità, il conferimento di incarichi di consulenza, i compensi degli amministratori.

Patto di stabilità

Sono drastiche le disposizioni dettate in materia di rispetto del patto di stabilità: si prevedono in particolare il taglio della spesa³, l'estensione

dell'ambito dei Comuni interessati a quelli con popolazione superiore a 3.000 abitanti. Il limite alle spese correnti, sia in termini di impegni che di pagamenti totali escluse le spese sociali, viene fissato per l'anno 2006 entro il tetto di spesa dell'anno 2004 diminuita del 6,7%.

Lo stesso meccanismo viene ripreso per i successivi due anni: per il 2007 tale tetto è fissato nell'importo delle spese 2006 diminuite dello 0,3% e nel 2008 delle spese 2007 aumentate dell'1,9 per cento. La crescita delle

2. Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità e di crescita (Amsterdam, 17 giugno 1997). Sintesi. Gli Stati membri:

- si impegnano a rispettare l'obiettivo a medio termine di un saldo di bilancio vicino al pareggio o attivo;
- sono invitati a rendere pubbliche, di propria iniziativa, le raccomandazioni rivolte loro dal Consiglio;
- si impegnano ad adottare i provvedimenti correttivi di bilancio necessari per conseguire gli obiettivi dei loro programmi di stabilità o di convergenza;
- procederanno senza indugio agli aggiustamenti correttivi del bilancio che ritengano necessari non appena ricevute informazioni indicanti il rischio di un disavanzo eccessivo;
- correggeranno al più presto gli eventuali disavanzi eccessivi;
- si impegnano a non appellarsi al carattere eccezionale di un disavanzo conseguente al calo annuo del PIL inferiore al 2%, a meno che non registrino una grave recessione.

3. Il patto di stabilità viene applicato solo mediante la compressione della spesa e non, come sembrerebbe naturale, con valutazione dell'equilibrio entrata-spesa.

spese è, in valore nominale, fissata nel 6,7% in meno rispetto al 2004 ma, in valore reale, sommando cioè il tasso di inflazione effettivamente registrato, si aggira intorno al 10 per cento. Il tetto di spesa è fissato in misura complessiva, ma esso può variare per le singole amministrazioni in ragione della spesa corrente pro capite del triennio 2001/2003, nel senso che diventerà più alto per gli Enti che erano al di sopra della media nazionale e diventerà più basso per quelli che erano al di sotto di tale cifra. Viene anche fissato un tetto per le spese in conto capitale, riprendendo lo stesso meccanismo previsto per la spesa corrente. Nel 2006 tali spese non dovranno superare quella dell'anno 2004 accresciuta del 10% e, per il 2006 e 2007, è consentito un incremento del 4% su base annuale, salvo l'improbabile riduzione delle spese correnti al di sopra delle percentuali indicate.

Viene previsto uno strumento di flessibilità: gli Enti locali hanno la possibilità di superare il tetto di spesa in conto capitale, ma devono diminuire per una analoga cifra la spesa corrente. La proposta prevede l'esclusione delle spese sociali da quelle su cui calcolare il rispetto del patto, sulla base della classificazione contenuta nel Dpr 186/1994.

A tale esclusione si aggiungono quelle del personale di cui si dirà e, per le spese in conto capitale, anche gli oneri per le partecipazioni azionarie e per le attività finanziarie.

La proposta di finanziaria 2006 si completa con alcune disposizioni che confermano regole già in vigore. In primo luogo si prevede che per verificare il rispetto del patto gli Enti debbano realizzare una previsione annuale della gestione di cassa, previsione da articolare in trimestri. Il mancato rispetto del vincolo in un trimestre abbassa automaticamente la capacità di spesa di cassa nel trimestre successivo fino



al raggiungimento del limite.

Gli Enti che non rispetteranno il patto non potranno effettuare assunzioni di personale a nessun titolo, ivi comprese quelle a tempo determinato, e il conferimento di incarichi di co.co.co.; dovranno tagliare la spesa per l'acquisto di beni e servizi e non potranno contrarre nuovi mutui.

Finanza locale

Viene disposta la proroga delle disposizioni oggi in vigore in tema di ripartizione dei trasferimenti erariali, rinviando così ancora una volta l'introduzione di meccanismi di perequazione. Vengono altresì prorogate le norme sulla compartecipazione dei Comuni e delle Province al gettito Irpef. Mancano invece disposizioni in tema di addizionale comunale a tale tributo; ricordiamo che le ultime leggi finanziarie hanno bloccato tale possibilità.

Amministratori

La proposta prevede un drastico taglio anche ai compensi corrisposti agli amministratori locali, includendo in tale ambito i sindaci e i presidenti di Provincia e di Circoscrizione, gli assessori, i presidenti dei consigli, i consiglieri comunali, provinciali e circoscrizionali, nonché i componenti gli organi di gestione, di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministra-

zione di tutte le società, comunque denominate, degli Enti locali.

Si impone agli Enti locali di tagliare tali compensi di una misura non inferiore al 10% di quanto attualmente percepito e si prevede che essi non potranno crescere nel corso del prossimo triennio.

Incarichi di consulenza

Vengono imposti due tipi di tagli al conferimento di incarichi: al volume complessivo della spesa e ai compensi attualmente erogati. Vengono inoltre confermate le disposizioni introdotte dalla legge finanziaria 2005: obbligo di motivazione, in particolare per l'assenza di analoghe professionalità all'interno dell'ente, acquisizione del parere dei revisori dei conti e trasmissione del provvedimento alla Corte di conti, la quale è particolarmente attenta a questo tema.

A livello di spesa complessiva a questo titolo si prevede che ogni singolo Ente non possa superare la spesa del 2004 ridotta del 50%.

Il secondo vincolo riguarda l'importo dei compensi delle singole consulenze attualmente conferite: esso deve essere ridotto del 10% rispetto agli importi in godimento alla data del 30 settembre. Si prevede inoltre che per i tre anni successivi non si potranno stipulare incarichi di consulenza che eccedano nel loro importo complessivo l'ammontare

dei contratti in essere alla data sempre dello scorso 30 settembre.

Personale

Di grande importanza sono anche le disposizioni introdotte in materia di personale.

Si fissa il tetto di incremento per gli oneri che deriveranno dai rinnovi contrattuali, tetto che gli enti devono inserire nel bilancio preventivo, e si confermano gli incrementi contrattuali (comprensivi degli oneri previdenziali e dell'Irap per le quote a carico delle amministrazioni).

Si impone a tutti gli Enti locali il taglio, rispetto al 2004, della spesa per il personale nella misura minima dell'1% per il triennio 2006, 2007 e 2008. In tale spesa vengono compresi anche gli oneri per le assunzioni a tempo determinato, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, le convenzioni e le altre forme flessibili di assunzione, come i contratti di formazione e lavoro e quelli di somministrazione.

Questi ultimi sono stati fin qui considerati spesa per beni e servizi. Per gli Enti locali le modalità attraverso cui realizzare tali risparmi sono rimesse all'autonomia dei singoli enti, ivi compresa la possibilità di utilizzare le indicazioni dettate dalla proposta per le amministrazioni statali.

Altre disposizioni

Si introducono vincoli alla spesa per l'uso di autoveicoli e per il contenimento delle spese relative ad attività di relazioni pubbliche. Tali limitazioni sono stabilite nella misura del 50% rispetto agli oneri sostenuti nel 2004. Per gli autoveicoli, intendendo la spesa riferita all'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio, sono esentati dalle limitazioni unicamente gli automezzi destinati a finalità di sicurezza pubblica. Nelle spese di rappresentanza sono comprese quelle per convegni, mostre e pubblicità. Con una disposizione, che poco ha

di "finanziario", si stabilisce che i dipendenti degli Enti locali potranno effettuare le autenticazioni necessarie per consentire il trasferimento di proprietà degli autoveicoli.

Il "giallo" delle Comunità montane

Durante la discussione si è profilata la possibilità di far scomparire le Comunità montane che sono Enti locali con rilevante importanza nella realtà locale⁴.

A seguito anche della decisa presa di posizione delle Associazioni delle Autonomie locali il pericolo è scongiurato e le Comunità montane, salvo ulteriori ripensamenti, sopravvivranno.

Un "regalo" ai Comuni

Parallelamente alla Finanziaria il Governo ha approvato un decreto legge (n. 203 del 3/9/2005) che viene denominato "antievazione".

Esso prevede un compenso alle amministrazioni comunali nella misura del 30% delle somme riscosse a titolo definitivo relative a tributi statali. Le previsioni dell'effettivo gettito sono pessimistiche, almeno per il prossimo anno, dato che si parla di riscossioni e non di accertamenti e per di più definitive.

La macchina comunale potrà perdere "pezzi"

Il Governo ha giustificato i "tagli" sulla base dei presunti sprechi delle amministrazioni locali che hanno decisamente respinto l'accusa, che semmai avrebbe dovuto essere rivolta alle amministrazioni centrali.

Gli Enti stessi hanno denunciato i rischi connessi con i "tagli" i quali, costringendo i Comuni a ridurre gli interventi a carattere sociale, che come detto sono esclusi dalle regole del patto di stabilità, possono pregiudicare la faticosa costruzione di una migliore coesione sociale.

Probabilmente, almeno ci auguriamo, i Comuni della nostra provincia non saranno costretti a

incidere sui servizi essenziali ma, come giustamente è stato rilevato (GUIDA ENTI LOCALI n. 44), la macchina comunale potrà "perdere pezzi": programmazione, controllo di gestione, organizzazione e comunicazione saranno i primi ad essere soggetti ai tagli della spesa.

Come acutamente ha sottolineato la Rivista:

- «le funzioni di supporto "tradizionali" (ragioneria, affari generali), oltre ad avere "pari dignità" rispetto a quelle di recente introduzione, rappresentano il "minimo vitale" per l'esistenza di un ente (non si può pensare ad esempio di non approvare un bilancio o un Peg, ma si può pensare di ridurre tali documenti a prospetti meramente contabili – prassi antistorica e inefficace ma perfettamente legittima);
- i servizi finali rappresentano la priorità per l'ente. Le funzioni trasversali non sono visibili ai cittadini e, quindi, il loro buon funzionamento non "paga" a livello di consenso elettorale. Un taglio sui contributi, sull'assistenza domiciliare o su qualunque cosa il Comune o la Provincia abbiano sempre erogato risulta immediatamente percepibile, genera malumore e contrasta con le necessità di "rendimento istituzionale" a breve termine.

Tuttavia questo comportamento mina alle fondamenta le possibilità di buon funzionamento degli enti.»

Infatti «i continui tagli riducono al minimo o rendono "a tempo determinato" gli staff che potrebbero sviluppare nuove logiche e tecniche di governo della complessità di monitoraggio dei livelli di efficacia e di efficienza».

Giosué Nicoletti
Dottore commercialista

⁴ Nella nostra Provincia sono operanti quattro Comunità montane: C.M. Valle Camonica, C.M. Valle Sabbia, C.M. Valle Trompia, C.M. del Sebino.