

Il Presidente della Regione, Sig. Roberto Louvin, ricorda che il Patto di stabilità e di crescita, introdotto in anni recenti dalla legislazione statale, trae origine dal processo di integrazione economica e monetaria europea e non concerne unicamente gli equilibri finanziari del bilancio degli stati nazionali, ma coinvolge altresì le istituzioni del sistema delle autonomie territoriali, cioè Regioni, Province e Comuni.

Sottolinea che tale coinvolgimento richiede al sistema delle autonomie di programmare la propria finanza al fine di partecipare alla realizzazione degli equilibri complessivi della finanza pubblica.

Ricorda che sulla base dello statuto speciale (legge costituzionale n. 4/1948) e della successiva normativa nazionale (in particolare la Legge Costituzionale n. 2/1993, che assegna alla Regione competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, e la legge n. 537/1993 che ha posto a carico della Regione i trasferimenti spettanti agli enti locali), la Regione autonoma Valle d'Aosta è diventata il preminente riferimento degli enti locali valdostani, sia dal punto di vista istituzionale sia dal punto di vista finanziario.

Evidenzia che alla luce di queste responsabilità e competenze la Regione ha rivendicato a se stessa la definizione delle linee del Patto di stabilità regionale, sia pure assumendo di massima gli elementi fondamentali desumibili dalla normativa nazionale al fine di adattarli alle specificità regionali.

Richiama quindi la legge regionale 16 luglio 2002, n. 14 ed in particolare l'art. 11 con il quale è stato introdotto il Patto di stabilità per gli enti locali valdostani per il triennio 2002/2004, diretto ad impegnare le amministrazioni locali a conseguire un miglioramento dei saldi di bilancio e a ridurre il finanziamento in disavanzo delle spese.

Richiama altresì la legge regionale 11 dicembre 2002, n. 25 ed in particolare l'art. 8 che ha esteso la suddetta normativa al triennio 2003/2005.

Evidenzia che tali norme, oltre a definire la disciplina di principio, prevedono che il Patto di stabilità trovi concreta attuazione mediante un'intesa tra Regione e Consiglio Permanente degli Enti locali e, successivamente, mediante l'approvazione di provvedimenti della Giunta Regionale, che dovranno definire i criteri e modalità per il raggiungimento degli obiettivi, nonché individuare gli indicatori necessari a misurarne il raggiungimento.

Fa presente che la legge 289/2002 (legge finanziaria statale 2003) all'art. 29 "Patto di stabilità interno per gli enti territoriali", ed in particolare al comma 18, ha previsto, per la prima volta in modo esplicito, che le regioni a statuto speciale e le province di Trento e Bolzano provvedano alla definizione del Patto per gli enti locali dei rispettivi territori, ai sensi delle competenze loro attribuite dagli statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione, stabilendo altresì che, qualora non venisse data attuazione a tale competenza entro il 31 marzo 2003, agli enti locali si applicherebbero le disposizioni statali.

Evidenzia l'importanza e la necessità che il Protocollo d'intesa sia approvato entro la data del 31 marzo al fine di permettere l'applicazione delle norme regionali in materia di Patto di stabilità.

Richiama la deliberazione della Giunta regionale n. 4074 in data 4 novembre 2002 con la quale, ai sensi della legge regionale 28 aprile 1998, n. 18, è stato affidato un incarico di consulenza al fine di collaborare alla definizione della disciplina del Patto di stabilità degli enti locali della Regione al Sig. Mario Rey, professore ordinario della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino, per un periodo di mesi undici.

Fa presente che il prof. Mario Rey con la collaborazione del Servizio finanza e contabilità degli enti locali del Dipartimento enti locali ha predisposto un primo documento, allegato sub A alla presente deliberazione, che definisce il contenuto del Protocollo di intesa da sottoscrivere con il Consiglio Permanente degli Enti locali.

Precisa che con nota prot. n. 8402/2E in data 24/03/2003, tale documento è stato trasmesso al Presidente del Consiglio Permanente degli Enti locali.

LA GIUNTA REGIONALE

- Preso atto di quanto riferito dal Presidente della Regione Louvin;
- Visto l'art. 11 della l.r. 16 luglio 2002, n. 14;
- Visto l'art. 8 della l.r. 11 dicembre 2002, n. 25;
- Visto inoltre l'art. 29 della l. 27 dicembre 2002, n. 289;
- Considerata l'importanza che il Protocollo di intesa sia approvato entro la data del 31 marzo al fine di permettere l'applicazione delle norme regionali in materia di Patto di stabilità;
- Rilevata la necessità di seguire la procedura dell'intesa prevista dall'art. 67, comma 2, della l.r. 54/1998;
- Esaminato il Protocollo d'intesa;
- Preso atto che il Consiglio Permanente degli enti locali si è espresso favorevolmente per l'approvazione dell'intesa nella riunione del 25 marzo 2003;
- Richiamata la deliberazione della Giunta regionale n. 5116 in data 30 dicembre 2002 concernente l'approvazione del bilancio di gestione per il triennio 2003/2005, con attribuzione alle strutture dirigenziali di quote di bilancio e degli obiettivi gestionali correlati e di disposizioni applicative;
- Richiamata la deliberazione della Giunta regionale n. 180 in data 27 gennaio 2003 concernente la variazione al bilancio di gestione per il triennio 2003/2005, a seguito della revisione dell'organizzazione di strutture dirigenziali disposto con la deliberazione della Giunta regionale n. 5235/2002;

- Visto il parere favorevole rilasciato dal Capo Servizio del Servizio finanza e contabilità degli enti locali, del Dipartimento enti locali, servizi di prefettura e protezione civile, ai sensi del combinato disposto dagli artt. 13, comma 1, lett. e) e 59, comma 2, della l.r. 45/1995 e successive modificazioni, in ordine alla legittimità della presente deliberazione;
- Ad unanimità di voti favorevoli

DELIBERA

di approvare l'allegato Protocollo d'intesa ad oggetto *“PROTOCOLLO DI INTESA AI SENSI DELL'ART. 67 DELLA L.R. 54/98 TRA REGIONE VALLE D'AOSTA E CONSIGLIO PERMANENTE DEGLI ENTI LOCALI AVENTE PER OGGETTO IL PATTO DI STABILITÀ PER GLI ENTI LOCALI DELLA REGIONE.”*.

PROTOCOLLO DI INTESA AI SENSI DELL'ART. 67 DELLA L.R. 54/98 TRA REGIONE VALLE D'AOSTA E CONSIGLIO PERMANENTE DEGLI ENTI LOCALI AVENTE PER OGGETTO IL PATTO DI STABILITÀ PER GLI ENTI LOCALI DELLA REGIONE.

Premesso che:

❖ Il Patto europeo di stabilità e di crescita.

Il Patto di stabilità interno introdotto in anni recenti dalla legislazione statale trae origine dal processo di integrazione economica e monetaria europea. In particolare i parametri fissati dal Trattato di Maastricht del 1992 hanno interessato alcuni profili strettamente monetari (prezzi, inflazione, tassi di cambio), che riguardavano fondamentalmente la fase precedente all'ammissione dei singoli paesi alla Moneta unica. Il Trattato ha altresì individuato due indicatori di stabilità della finanza pubblica che non solo valgono come riferimento per la fase antecedente l'adesione e l'ammissione, ma costituiscono il punto di partenza e altresì la linea di condotta obbligata anche per la fase successiva all'introduzione dell'Euro. Questi due indicatori sono: 1) il rapporto tra il disavanzo di bilancio ed il prodotto interno lordo; 2) il rapporto tra il debito pubblico ed il prodotto interno lordo. Essi sono il riferimento del Patto di stabilità e di crescita adottato dai paesi di Eurolandia e sono gli elementi attraverso i quali il Consiglio europeo sorveglia le posizioni di bilancio e le politiche economiche dei programmi di stabilità per i paesi partecipanti alla Moneta Unica e la politica di convergenza per i paesi non partecipanti. Lo scopo è prevenire ogni possibile devianza specie in termini di deficit eccessivi (oltre il 3% del rapporto saldo di bilancio e PIL), che formerebbe oggetto di raccomandazioni di invito al paese inadempiente ad intraprendere azioni correttive, pena l'applicazione di sanzioni finanziarie.

❖ Il Patto interno di stabilità: il ruolo delle regioni e degli enti locali.

Il Patto di stabilità e di crescita europea non concerne unicamente gli equilibri finanziari del bilancio degli Stati nazionali, ma coinvolge altresì le istituzioni del sistema delle autonomie territoriali, cioè regioni, province e comuni. Gli impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione del Patto di stabilità e crescita richiedono comportamenti coerenti da parte di tutti i soggetti pubblici, la loro condivisione degli obiettivi, la presa di coscienza delle implicazioni per le proprie politiche di bilancio, la costruzione di un sistema di garanzie reciproche per il rispetto degli impegni che il governo nazionale ha preso nell'interesse di tutto il paese. Questa cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali richiede dunque al sistema delle autonomie di programmare la propria finanza al fine di partecipare alla realizzazione degli equilibri complessivi della finanza pubblica.

❖ I due obiettivi di riferimento: il “miglioramento del saldo finanziario” e la “riduzione del debito”

A partire dall'anno 1999 (sulla base della legge finanziaria n. 448/98) per gli enti locali sono stati definiti due obiettivi che devono essere presi in considerazione. Essi hanno il duplice intento di verificare il perseguimento delle finalità di stabilità e di risanamento finanziario e di suggerire l'adozione di misure correttive.

Il primo obiettivo si riferisce alla definizione di una nozione di *saldo finanziario*, che rappresenta di quanto sia migliorata o peggiorata o rimasta stabile la capacità dell'ente di finanziare con risorse proprie (tributarie ed extra-tributarie) le spese correnti. Poiché la definizione si riferisce ai dati di cassa, questo saldo risulta dalla differenza tra le entrate riscosse (escluse quelle che derivano da trasferimenti percepiti, dismissioni patrimoniali e

riscossione di crediti) e le spese correnti pagate (al netto degli interessi passivi). Numerose sono le azioni correttive suggerite, quali: migliorare l'efficienza gestionale, aumentare la produttività e ridurre i costi di gestione dei servizi pubblici e delle attività di competenza; contenere la crescita della spesa corrente; potenziare l'attività di accertamento dei tributi propri; aumentare il ricorso al finanziamento mediante prezzi pubblici e tariffe dei servizi a domanda individuale; e, successivamente: ridurre la spesa del personale, limitare il ricorso a consulenze esterne, ridurre il ricorso all'affidamento diretto dei servizi pubblici, ecc..

Pur avendo riferimento alla gestione di cassa, esso impone anche la valutazione del saldo finanziario in termini di competenza, in quanto deve consentire l'applicazione degli interventi correttivi in sede di bilancio preventivo sulla base degli andamenti finanziari effettivi risultanti dai rendiconti.

Il secondo obiettivo riguarda la riduzione del rapporto tra l'ammontare del debito pubblico assunto dall'ente e il prodotto interno lordo. A tal fine sono suggerite azioni per il finanziamento delle spese in conto capitale rivolte a: utilizzare risorse proprie in conto capitale; impiegare entrate correnti, risparmi di spese correnti, avanzi di amministrazione, quote accantonate per ammortamenti, proventi da dismissioni di titoli mobiliari a seguito di privatizzazioni; privilegiare l'assunzione di mutui presso la Cassa Depositi e Prestiti.

Il Patto nazionale ha subito numerosi aggiustamenti nelle "leggi finanziarie" che si sono susseguite. I principali destinatari della normativa sono stati le regioni, le province e i comuni, dal 2001 limitatamente a quelli con popolazione superiore ai 5000 abitanti. Il Patto ha rivestito prevalentemente un carattere prescrittivo e programmatico e fino a tutto il 2001 non ha avuto una valenza sanzionatoria sotto il profilo della legittimità dei bilanci. La legge finanziaria per il 2003 ha introdotto delle modificazioni al quadro normativo precedente.

❖ **Competenze e responsabilità della Regione autonoma Valle d'Aosta nei confronti degli enti locali valdostani**

Sulla base dello Statuto speciale (legge costituzionale n. 4/1948) e della successiva normativa nazionale (in particolare la legge costituzionale n. 2/1993, che assegna alla Regione competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e la legge n. 537/1993 che ha posto a carico della Regione i trasferimenti spettanti agli enti locali), la Regione autonoma Valle d'Aosta è diventata il preminente riferimento degli enti locali valdostani, sia dal punto di vista istituzionale sia dal punto di vista finanziario. Sotto questo secondo aspetto fanno eccezione: la legislazione in materia tributaria, in particolare l'attribuzione di imposte proprie degli enti locali, e la copertura delle spese relative a servizi indispensabili nelle materie di competenza statale delegate o attribuite ai comuni. La recente modifica del titolo V della Costituzione è destinata a ulteriormente rafforzare questa responsabilità primaria, anche se le implicazioni di ordine finanziario sono tuttora materia di dibattito. Alla luce di queste responsabilità e competenze la Regione ha rivendicato a se stessa la definizione delle linee del Patto di stabilità regionale, sia pure assumendo di massima gli elementi fondamentali desumibili dalla normativa nazionale al fine di adattarli alle specificità regionali.

❖ **I rapporti tra Regione ed enti locali in Valle d'Aosta: il metodo della condivisione degli obiettivi e della concertazione delle politiche**

La normativa statale sul Patto di stabilità interno, in particolare la legge n. 405/2001, ha stabilito che le regioni a statuto speciale, al fine di concorrere al rispetto degli obblighi comunitari e alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, concordino con il governo nazionale il livello delle spese e dei connessi pagamenti per il successivo triennio. La Regione Valle d'Aosta ritiene che questa assunzione di responsabilità debba investire i soggetti pubblici

operanti nel suo territorio. Tale orientamento ha del resto trovato conferma nella legge finanziaria per il 2003 (art. 29, comma 18, Legge 289/2002) che ha espressamente previsto che le Regioni a Statuto speciale provvedano, ai fini del Patto di stabilità, nei confronti degli enti locali dei propri territori. Nell'ambito di una comune responsabilità nei confronti della comunità valdostana, la Regione ha costantemente perseguito un metodo di concertazione e condivisione con gli enti locali nelle scelte connesse all'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative nella materia che li coinvolgono, senza per questo venire meno al rigore amministrativo ed al perseguimento di obiettivi di funzionalità delle amministrazioni locali e di equità di trattamento nel considerare le situazioni di maggiore debolezza del sistema degli enti locali. Questa ricerca di comuni responsabilità ha riguardato in particolare la determinazione della entità delle risorse trasferite e le modalità di erogazione dei trasferimenti. In particolare la determinazione automatica dell'ammontare delle risorse trasferite, la riduzione dei vincoli di destinazione dei trasferimenti ed il privilegio dato agli obiettivi di perequazione hanno costituito elementi di un significativo riconoscimento di maturità da parte della Regione verso gli enti locali.

A questa regola di comportamento la Giunta regionale intende attenersi nella ricerca della condivisione delle linee attuative del Patto di stabilità regionale con gli organismi rappresentativi degli enti locali valdostani. Con leggi regionali n. 14/2002 n. 25/2002, il Consiglio regionale ha stabilito che, al fine di garantire il concorso delle autonomie locali al rispetto degli obblighi comunitari e alla conseguente realizzazione degli obiettivi di stabilità dei conti pubblici e, nel contempo, al fine di favorire un equilibrato sviluppo della finanza comunale, venga sottoscritto per gli anni 2002/2005 un Patto di stabilità per gli enti locali della Regione tra la Giunta regionale e il Consiglio permanente degli enti locali. Condivisa è stata anche la scelta di prevedere nella legge regionale n. 25/2002 "finanziaria 2003-2005" un vincolo di destinazione per le spese di investimento sui trasferimenti regionali pari al 2,5% delle risorse spettanti al singolo ente.

❖ **Le fasi di avvio ed attuazione del Patto di stabilità regionale.**

La normativa regionale sopra richiamata individua due passaggi ai fini dell'avvio e dell'attuazione del Patto di stabilità regionale.

La prima fase prevede la sottoscrizione del Patto tra la Giunta regionale ed il Consiglio permanente degli enti locali. Il presente documento è diretto a individuare gli elementi costitutivi di tale pattuizione.

La seconda fase consisterà nella elaborazione da parte della Giunta regionale dei criteri e delle modalità per il raggiungimento degli obiettivi del Patto regionale e l'individuazione degli indicatori atti a misurare il raggiungimento di tali obiettivi. Gli atti amministrativi che la Giunta regionale dovrà varare saranno assunti previo parere del Consiglio permanente degli enti locali.

Si stabilisce di:

- A) estendere a tutti i comuni, date le caratteristiche della comunità valdostana, le regole del Patto di stabilità regionale. Infatti, come enunciato dalla legge regionale n. 14/2002 la sottoscrizione del Patto di stabilità per gli enti locali della Regione si propone di assicurare il concorso del sistema pubblico locale valdostano agli impegni di stabilità finanziaria assunti dal nostro paese nonché di accertare la crescita equilibrata della finanza comunale, rilevando le possibili situazioni di criticità, sofferenza, sperequazione, ed individuando i comportamenti da incentivare o disincentivare. Sotto questo profilo la Regione Valle d'Aosta si confronta con esperienze

analoghe avviate da altri soggetti di autonomia regionale o provinciale speciale, dove lo spirito e gli obiettivi fondamentali del Patto europeo e nazionale sono stati adattati alle specificità locali, caratterizzate in particolare dalla presenza di numerosi piccoli comuni.

Vengono escluse dal Patto le forme associative dei comuni (quali comunità montane, associazioni dei comuni e consorzi) in quanto entità prevalentemente dipendenti dai finanziamenti comunali.

B) individuare per il raggiungimento del Patto di stabilità per i comuni della Regione autonoma Valle d'Aosta i seguenti obiettivi:

1. il miglioramento del “*saldo finanziario*”;
2. la riduzione del “*debito*”.

1. Il miglioramento del “*saldo finanziario*”

Il “*saldo finanziario*”, rappresenta l'indicatore del principale obiettivo che i comuni devono perseguire. Esso viene convenzionalmente definito di massima dalla differenza tra le entrate proprie dell'ente e le spese correnti. Una più precisa descrizione delle entrate e delle spese considerate formerà oggetto di successivi atti deliberativi della Giunta regionale.

Si ritiene opportuno determinare questo saldo finanziario con riferimento alla gestione sia di competenza sia di cassa, quindi alla differenza tra le entrate ordinarie accertate e le spese correnti impegnate, oltre che alle riscossioni e pagamenti corrispondenti. Ciò che rileva ai fini del Patto di stabilità regionale non è tanto la presenza di un saldo finanziario positivo o negativo, quanto come questo saldo si evolva da un anno all'altro: in altre parole sarà la lettura dei dati del rendiconto rispetto ai dati degli anni precedenti che potrà suggerire le opportune azioni correttive in sede di redazione e di gestione dei bilanci preventivi comunali. Numerose sono le azioni correttive suggerite, quali: migliorare l'efficienza gestionale, aumentare la produttività e ridurre i costi di gestione dei servizi pubblici e delle attività di competenza, contenere la crescita della spesa corrente, potenziare l'attività di accertamento dei tributi propri, aumentare il ricorso al finanziamento mediante prezzi pubblici e tariffe dei servizi a domanda individuale, ridurre la spesa del personale, limitare il ricorso a consulenze esterne, ridurre il ricorso all'affidamento diretto dei servizi pubblici, ecc..

2. La riduzione del “*debito*”

Il secondo obiettivo riguarda la riduzione o quanto meno il mantenimento del rapporto tra debito e un indicatore dell'evoluzione dell'economia valdostana (individuato nel valore aggiunto regionale). Come a livello nazionale, il raggiungimento di questo obiettivo, che verrà valutato nell'arco di un quadriennio, è soltanto raccomandato. Tuttavia questo obiettivo richiama il comune a compiere un'attenta analisi della propria posizione debitoria e della necessità di porre in essere azioni volte alla ricerca di mezzi alternativi di finanziamento dell'investimento rispetto all'indebitamento: utilizzare risorse proprie in conto capitale, impiegare entrate correnti, risparmi di spese correnti, avanzi di amministrazione, proventi da dismissioni di titoli mobiliari a seguito di privatizzazioni, privilegiare l'assunzione di mutui presso la Cassa Depositi e Prestiti, ecc..

C) definire che il Patto di stabilità regionale indica i risultati da perseguire in ordine ai due obiettivi previsti: in questo è prescrittivo e non pone vincoli od obblighi sulle modalità da adottare per il loro raggiungimento; suggerisce oneri di comportamento amministrativo, e per questo ha natura programmatica. Pertanto le indicazioni della legge regionale ed i relativi atti amministrativi di attuazione non costituiscono requisiti di legittimità dei documenti di bilancio, ma assumono importanza dal punto di vista della responsabilità del sistema delle autonomie locali in caso di mancato raggiungimento dei risultati.

- D) attribuire alla successiva concertazione tra Giunta regionale e Consiglio permanente degli enti locali la facoltà di individuare criteri e modalità per il raggiungimento degli obiettivi previsti, ivi comprese eventuali forme di incentivo e disincentivo per le situazioni maggiormente “virtuose” o più significativamente devianti. Le prime in quanto siano frutto di deliberate azioni di miglioramento dell’efficienza ed economicità amministrative; le seconde al contrario in quanto risultato di condotte peggiorative delle condizioni finanziarie dell’ente, non riconducibili a situazioni obiettive di criticità e di fabbisogno.
- E) impegnare, al fine di meglio valutare la portata di tali indicazioni e di suggerire opportune misure a punto per la costruzione di una metodologia corretta e di facile lettura ed interpretazione:
- la Regione autonoma Valle d'Aosta a condurre elaborazioni e verifiche oltre che sulla base del quadro risultante dalla situazione passata (valutazione dei dati risultanti dai rendiconti del 2001 rispetto ai dati corrispondenti del 2000 e del 1999), soprattutto sulla base dei futuri dati che verranno trasmessi dai comuni;
 - gli enti locali ad assicurare la loro piena collaborazione, relativa principalmente all’inoltro completo e tempestivo dei dati che verranno di volta in volta richiesti.