CIRCOLARE n° 12

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE PER LA FINANZA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Divisione VIII

Prot. N. 34463 Allegati: uno
. 126572

Roma, 12 MAR. 1999

Alle Regioni a Statuto ordinario
- Presidenza della Giunta
- Assessorato al Bilancio

LORO SEDI

e, per conoscenza:

Al Ministro per gli Affari Regionali
- Gabinetto

ROMA

Al Ministero della Sanità
- Gabinetto
- Serv. Centr.le Prog.ne Sanitaria

ROMA

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Segreteria della Conferenza Stato-Regioni

ROMA

Oggetto: Circolare concernente il "patto di stabilità interno" per le Regioni a statuto ordinario – Articolo 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Il "patto di stabilità interno" previsto dall'articolo 28 della legge 23 dicembre 1998 n. 448 intende coinvolgere Regioni ed Enti locali nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica che consentano all'Italia di rispettare gli impegni assunti a livello europeo attraverso il "patto di stabilità e crescita". In particolare i suddetti Enti sono chiamati a concorrere al contenimento del deficit del sistema delle amministrazioni pubbliche e sono incentivati a ridurre il loro stock di debito pubblico.

1. Ambito soggettivo.

L'attuazione dell'articolo 28 richiede l'individuazione degli Enti chiamati a condividere gli obiettivi di contenimento del disavanzo pubblico. In particolare, il comma 1 individua le Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, le Province autonome, le Province, i Comuni e le Comunità montane, mentre il successivo comma 4 precisa che gli obiettivi della riduzione del disavanzo annuo e dell'ammontare del debito si applicano distintamente a Regioni a statuto ordinario, Regioni a statuto speciale, Province autonome, Province e Comuni. Per le Regioni gli obiettivi si applicano al complesso dell'attività regionale inclusiva delle entrate e delle spese per l'assistenza sanitaria coinvolgendo, di fatto, nel processo di risanamento dei conti pubblici anche le aziende sanitarie e le aziende ospedaliere.

Per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome si provvederà, ai sensi del comma 15, secondo criteri e procedure che dovranno essere stabiliti di intesa tra il Governo e i Presidenti delle Giunte regionali e provinciali, nell'ambito della loro autonomia statutaria (articolo 48, comma 2, legge 27 dicembre 1997, n.449).

Pertanto, la presente circolare è destinata esclusivamente alle Regioni a statuto ordinario, con riferimento anche al settore sanitario.

2. Quantificazione del disavanzo complessivo e degli obiettivi del comparto Regioni a statuto ordinario.

In sede di approvazione del collegato alla legge finanziaria 1999 la quantificazione del contenimento dell'indebitamento netto dell'intero settore delle autonomie locali derivante dalle disposizioni dell'articolo 28 è stata stimata in 2.200 miliardi pari a circa lo 0,1 per cento del prodotto interno lordo stimato per il 1999; tale contenimento corrisponde, peraltro, all'1 per cento della spesa corrente complessiva di tutto il comparto (Regioni a statuto ordinario e speciale, inclusiva della spesa sanitaria, Province autonome, Province, Comuni e Comunità montane); nell'ambito del comparto delle Regioni l'1 per cento della spesa corrente complessiva per il 1998 delle sole Regioni a statuto ordinario corrisponde ad un ammontare di circa 1.000 miliardi.

Al fine di conseguire il suddetto risparmio di 1.000 miliardi a livello aggregato, ciascuna Regione deve concorre al risanamento migliorando il proprio saldo consolidato tendenziale 1999 (saldo 1998, comprensivo dei saldi delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, incrementato del 3,6 per cento come di seguito illustrato).

Infatti, sulla base di valutazioni macroeconomiche, la crescita del disavanzo tendenziale per l'anno 1999 (e, cioè, in assenza di interventi correttivi) per lo stesso anno è stata stimata pari a circa il 3,6 per cento (pari all'80 per cento del tasso di crescita del prodotto interno lordo monetario stimato nella misura del 4,5 per cento dal documento di programmazione economico-finanziaria per l'anno 1999).

A livello di singola Regione, in assenza di situazioni specifiche che potrebbero giustificare diversi valori, si ritiene che l'ipotesi di un peggioramento del saldo tendenziale pari al 3,6 per cento sia realistica, così come l'ipotesi di adottare interventi correttivi tali da determinare per il triennio 1999-2001 una riduzione del saldo tendenziale di ogni anno pari all'1 per cento della spesa corrente 1998 al netto degli interessi e comprensiva della spesa sanitaria.

3. La determinazione del saldo per ciascun ente.

Il disavanzo viene definito dall'articolo 28, comma 1, quale differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse, inclusive dei proventi della dismissione dei beni immobiliari e le uscite finali di parte corrente al netto degli interessi; tra le entrate non sono considerati i trasferimenti dello Stato sia di parte corrente che di parte capitale.

Nel calcolo del proprio disavanzo ogni Ente deve far riferimento esclusivamente ai movimenti finanziari in termini di cassa e cioè alle riscossioni e ai pagamenti effettuati dal proprio tesoriere in relazione sia alla competenza che ai residui.

Ai fini del controllo del disavanzo regionale, comprensivo della spesa sanitaria, che concorre alla formazione dell'indebitamento netto di tutte le Pubbliche Amministrazioni secondo le regole contabili adottate per la verifica degli adempimenti contemplati dal trattato di Maastricht, il medesimo andrà calcolato con le modalità individuate nel prospetto allegato alla presente circolare.

4. Le azioni utili per il miglioramento dei saldi.

Determinata l'entità degli interventi correttivi sulla base di quanto indicato al punto 2, si pone il problema di individuare le azioni che consentono di realizzare il miglioramento dei saldi richiesto.

Tali misure sono elencate nel comma 2 dell'articolo 28 che, in particolare, prevede che il miglioramento dei saldi sarà ottenuto attraverso le seguenti azioni:

a) perseguimento di obiettivi di efficienza, aumento della produttività e riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici e delle attività di propria competenza;

b) contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto ai valori degli anni precedenti;

c) potenziamento delle attività di accertamento dei tributi propri ai fini di aumentare la base imponibile;

d) aumento del ricorso al finanziamento a mezzo prezzi e tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale;

e) dismissioni di immobili di proprietà non funzionali allo svolgimento della attività istituzionale.

Da tale elencazione emerge chiaramente l'intento del Legislatore di evitare che gli obiettivi siano perseguiti attraverso la riduzione di spese per investimenti ovvero con decrementi qualitativi nell'erogazione dei servizi offerti.

In proposito, il comma 7 precisa che nella riduzione del disavanzo annuo deve comunque essere mantenuta la corrispondenza tra funzioni e risorse, al fine di assicurare l'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa, verificando tale corrispondenza attraverso le procedure del controllo economico di gestione.

5. *Valori di competenza e valori di cassa.*

Il comma 1 dell'articolo 28, in considerazione del fatto che il "patto di stabilità e crescita" sottoscritto dall'Italia è definito con riferimento a grandezze misurate prevalentemente in termini di cassa, richiede che il disavanzo venga definito nei medesimi termini.

Ciononostante, considerato che il "patto di stabilità interno" rimarrà in vigore almeno anche per gli anni 2000 e 2001, si ritiene che un'azione strutturale di riduzione dei disavanzi debba interessare tutto il processo di formazione dei bilanci e quindi anche la competenza.

Pertanto, per il 1999, le Regioni che non avessero ancora approvato il bilancio potranno operare le loro scelte, anche in termini di competenza, in coerenza con gli obiettivi ed i criteri indicati dal "patto di stabilità interno".

Le Regioni che invece hanno già definito i propri bilanci per il 1999 dovranno agire sulla base dei dati mensili di cassa, anche in sede di variazione di bilancio, in corso d'anno, al fine di evitare scostamenti rispetto al saldo programmatico.

Ne deriva che il saldo programmatico va definito sia con riferimento ai dati di competenza (valori del bilancio 1998 raffrontati con quelli del bilancio 1999), sia con riferimento ai dati di cassa (valori di consuntivo 1998 e valori previsionali 1999).

6. *Verifica mensile dell'andamento dei conti.*

L'articolo 28, comma 5, dispone che la verifica della realizzazione degli obiettivi in corso d'anno va operata su base mensile.

Conseguentemente, le Regioni predispongono, entro un mese dall'emanazione della presente circolare, il prospetto annuale dimostrativo del saldo 1998 e del saldo programmatico 1999, da allegare, ove possibile, al bilancio di previsione del 1999.

Ai fini poi della verifica mensile, codeste Amministrazioni predispongono il prospetto dei dati di cassa effettivamente realizzati, comprensivi dei saldi del complesso delle aziende ospedaliere e sanitarie locali, curandone il successivo invio al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – I.Ge.P.A. Div. VI – Via XX Settembre, 97 cap. 00187 ROMA entro il giorno 15 del mese successivo a quello di riferimento, o mediante posta elettronica al seguente sito INTERNET: <<sg.igespa@interbusinnes.it>>, o via telefax ai seguenti numeri 06/47613522 e 06/4814027, o tramite posta celere.

Eventuali chiarimenti in ordine ai contenuti della presente circolare e alla compilazione del prospetto potranno essere forniti dalla Div. VI, Dr. Giancarlo GIORDANO, tel. 06/47613772, telefax 06/47613522.

7. La continuità degli obiettivi negli anni 2000 e 2001.

Il patto di stabilità interno ha, come già sottolineato, valenza triennale; in particolare il comma 2 stabilisce che negli anni 2000 e 2001 la percentuale sul PIL del disavanzo rimanga costante e, cioè, che il risparmio per i suddetti anni sia pari a quello programmato per l'anno 1999 (circa 2.200 miliardi nel complesso e 1.000 miliardi per le Regioni a statuto ordinario anche per gli anni 2000 e 2001). A tal fine, nell'ipotesi in cui l'intervento correttivo nel 1999 si sia rivelato insufficiente per il perseguimento del saldo programmatico 1999 occorrerà operare sul bilancio 2000 per realizzare le correzioni necessarie per ricondurre il saldo sui livelli richiesti dal "patto di stabilità interno".

8 Forza giuridica del "patto di stabilità interno".

Il "patto di stabilità interno", così come formulato nell'articolo 28, indica dei risultati da raggiungere, e in questo è prescrittivo, ma non pone dei vincoli sulle modalità di raggiungimento dei risultati, che possono essere diversamente calibrate, e in questo è programmatico. In altri

termini, il "patto di stabilità interno" impone oneri e non obblighi, nel senso che impone il raggiungimento di due risultati, ma non impone l'utilizzazione di determinati strumenti per il loro raggiungimento. I due risultati sono: il miglioramento del saldo finanziario e la riduzione del rapporto debito/PIL.

Conseguentemente, le indicazioni dell'articolo 28 non costituiscono requisiti di legittimità dei documenti di bilancio e delle deliberazioni in genere assunte od omesse dalle Amministrazioni interessate. Se le prescrizioni contenute nell'articolo 28 non sono rilevanti dal punto di vista del controllo dei documenti di bilancio, esse hanno grande rilievo dal punto di vista della responsabilità del sistema delle autonomie in caso di mancato raggiungimento dei risultati desiderati. I presupposti e le condizioni dell'eventuale responsabilità sono descritti nei commi 6 e 8 dell'articolo 28 dove è chiarissimo che si risponde appunto in termini di responsabilità e non in termini di legittimità/illegittimità dei vari documenti di bilancio (bilancio di previsione, conto consuntivo, deliberazioni di variazione, ecc.).

L'impegno che è richiesto alle Regioni per la realizzazione dei due obiettivi, definiti dall'articolo 28, si caratterizza per un diverso grado di cogenza.

Il miglioramento del saldo finanziario deve considerarsi come una componente essenziale dell'insieme di interventi correttivi attuati con la legge n. 448/1998. Al rispetto di tale obiettivo è associato, infatti, un risparmio di 1.000 miliardi per l'insieme delle Regioni a statuto ordinario inclusa la spesa sanitaria. Si tratta di un obiettivo primario che il sistema delle autonomie ha fatto proprio per concorrere agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica italiana.

Il miglioramento del rapporto debito/PIL deve considerarsi, invece, come un obiettivo derivato, conseguente soprattutto al miglioramento del saldo finanziario.

Il sistema di sanzioni disposto dal comma 8 dell'articolo 28 e le procedure di accertamento attribuite alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, riguardano, principalmente se non esclusivamente, le violazioni dell'obiettivo sul saldo finanziario e non si applicano, se non in circostanze eccezionali, alle violazioni dell'obiettivo nel rapporto debito/PIL.

Gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi, accertati dal Governo, sono sottoposti alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, alla quale è affidata, dalla legge, l'individuazione delle misure da prescrivere per il ripristino degli obiettivi.

Se, nonostante l'applicazione di tali misure, gli scostamenti dovessero persistere alla fine dell'anno e l'Italia venisse sottoposta a sanzione per deficit eccessivo, tale sanzione sarà posta a carico degli enti che non hanno realizzato gli obiettivi in proporzione alla quota ad essi imputabile.

Nel segnalare che sulla presente circolare risultano acquisite le intese del Ministro per gli affari regionali e del Ministero della sanità, in conformità al disposto di cui al citato comma 5, dell'articolo 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, si confida nel puntuale adempimento di quanto in essa riportato.

IL MINISTRO

REGIONE.....

SALDO DI CASSA MENSILE CUMULATO 1998 E 1999

Dati di consuntivo a tutto ..... (mese) **(in miliardi di lire)**

		a tutto 1998	a tutto 1999
	BILANCIO REGIONE		
	ENTRATE		
1	Entrate tributarie		
2	Redditi e proventi patrimoniali		
3	Proventi dismissione beni patrimoniali		
4	- deducesi IRAP		
5	- deducesi addizionale IRPEF		
6	**Totale riscossioni nette (1+2+3-4-5)**		
	SPESE		
7	Spese correnti		
8	- deducesi interessi passivi		
9	- deducesi trasferimenti agli Enti del SSN		
10	**Totale pagamenti (7-8-9)**		
11	**SALDO BILANCIO REGIONI (10-6)**		
	AZIENDE SANITARIE LOCALI		
	ENTRATE		
12	Tickets ed entrate proprie diverse		
13	Redditi e proventi patrimoniali		
14	Dismissioni beni immobiliari		
15	**Totale riscossioni nette (12+13+14)**		
	SPESE		
16	Spese correnti		
17	- deducesi interessi passivi		
18	- deducesi acquisti di prestazioni da altre aziende sanitarie		
19	**Totale pagamenti (16-17-18)**		
20	**SALDO A.S.L. (19-15)**		
	AZIENDE OSPEDALIERE		
	ENTRATE		
21	Tickets ed entrate proprie diverse		
22	Redditi e proventi patrimoniali		
23	Dismissioni beni immobiliari		
24	**Totale riscossioni nette (21+22+23)**		
	SPESE		
25	Spese correnti		
26	- deducesi interessi passivi		
27	**Totale pagamenti (25-26)**		
28	**SALDO AZIENDE OSPEDALIERE (27-24)**		
29	**TOTALE DEI SALDI (11+20+28)**		