



Unione europea
Fondo sociale europeo



Regione Siciliana
Assessorato Regionale dell'Istruzione e
della Formazione Professionale



Fondo Sociale Europeo



SICILIA
FONDO SOCIALE EUROPEO
PROGRAMMA OPERATIVO 2007-2013

Convenzione tra Regione Siciliana (*Dipartimento Istruzione e Formazione Professionale*) e FormezPA

POR FSE 2007 - 2013 - Regione Siciliana - Asse VII - Capacità Istituzionale

Progetto: AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE – *Linea Comuni*

Seminari di approfondimento tematico. Febbraio – marzo 2014
Palermo, Enna, Messina, Catania.

Patto di stabilità, disciplina delle entrate, nuovo sistema dei controlli interni e bilancio dei Comuni: procedure, strumenti, responsabilità.

Il Patto di Stabilità

Relatore: Giovanni Di Pietro (magistrato Corte dei conti)



FormezPA

ART. 99 TRATTATO MAASTRICHT

Gli stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio.

ART. 104 TRATTATO CEE

Gli stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.

Il Protocollo allegato al Trattato considera due parametri.

IL PATTO DI STABILITA'

TRATTATO DI MAASTRICHT

Rapporto tra disavanzo pubblico e PIL non superiore al 3%;

Rapporto tra debito pubblico e PIL non superiore al 60%;

Il Patto di stabilità e crescita viene siglato nel corso del Consiglio Europeo di Dublino (dicembre 1996) e si concretizza nella risoluzione del 17/06/1997 allo scopo di garantire tra i paesi membri dell'UE il controllo delle rispettive politiche di bilancio pubbliche ed il mantenimento dei requisiti di adesione.

Regolamento CE 1467/1997 disciplina la procedura di infrazione per i deficit eccessivi dei paesi membri;

Il fiscal compact è un accordo approvato con un trattato internazionale siglato da 25 dei paesi membri il 2 marzo 2012 ed entrato in vigore il 1 gennaio 2013 e contiene una serie di regole volte ad assicurare nell'UE il principio di equilibrio di bilancio.

In Italia è stata data attuazione a tale accordo con la legge costituzionale 1/2012.

PATTO DI STABILITA'

In Italia il patto di stabilità interno viene introdotto dalla legge finanziaria per l'anno 1999 (legge 448/1998) con la predisposizione di una serie di vincoli necessari ad assicurare il rispetto delle condizioni sottoscritte in sede europea.

Tali vincoli di finanza pubblica devono servire a ridurre il disavanzo e l'indebitamento delle regioni, delle province, delle comunità montane e dei comuni.

Il principio di coordinamento della finanza pubblica legittima il potere dello Stato di imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti territoriali anche se le stesse si traducono in limitazioni indirette dell'autonomia di spesa degli enti.

Tali vincoli sono connessi ad obiettivi nazionali condizionati dalla necessità di conformarsi agli obblighi comunitari.

(Corte Costituzionale 36/2004)

La Corte dei conti, in un'ottica collaborativa, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

(art. 7 legge 131/2003)

PATTO DI STABILITA'

Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, a partire dal 2013, i comuni e le province con popolazione superiore ai 1.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni dettate dal presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma della Costituzione.

(articolo 31 legge 183/2011)

PATTO DI STABILITA'

La determinazione dello specifico obiettivo di saldo finanziario avviene sulla base della media della spesa corrente degli anni 2006-2008, per l'anno 2012, degli anni 2007-2009 per il 2013, degli anni 2009-2011 per gli anni 2014-2017, quale desunta dai dati del consuntivo.

(articolo 31 legge 183/2011 come modificato dalla legge 147/2013)

Il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali viene calcolato in termini di competenza mista ovvero attraverso la somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti ed impegni per la parte corrente e dalla differenza tra incassi e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate relative alla riscossione dei crediti e delle spese derivanti dalla concessione dei crediti.

(art. 31 legge 183/2011)

Per l'anno 2014 l'obiettivo dei comuni è rideterminato con decreto del Ministero dell'Interno con la previsione che, per nessun comune, possa aversi un peggioramento superiore al 15% rispetto all'obiettivo di saldo finanziario 2014 calcolato sulla media 2007-2009.

(art. 31, comma 2 quinquies, come introdotto dall'art. 1, comma 533 della legge 147/2013)

Per gli anni 2013 e 2014 le disposizioni dell'articolo 20 della legge 111/2011 relative ai parametri di virtuosità sono sospese. (art. 31 comma 4 bis).

Al fine di stabilizzare gli effetti negativi sul patto di stabilità connessi alla gestione di funzioni e servizi in forma associata è disposta la riduzione degli obiettivi dei comuni che gestiscono, in quanto capofila, tali funzioni e servizi.

(art. 31, comma 6 bis legge 183/2011 come modificato dall'art. 1 comma 534 legge 147/2013)

Si escludono dal saldo finanziario di competenza mista le risorse provenienti dallo Stato e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni per l'attuazione delle ordinanze a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza.

(art. 31, comma 7 legge 183/2011)

ESCLUSIONI SALDO FINANZIARIO

Vengono escluse, con legge, le risorse rese disponibili in relazione ad eventi calamitosi per i quali è stato deliberato lo stato di emergenza. (art. 31, comma 8 bis)

Vengono altresì esclusi gli interventi in relazione alle dichiarazioni di grande evento di cui alla legge 401/2001. (art. 31, comma 9).

Si escludono le risorse provenienti dall'Unione Europea nonché le spese sostenute da comuni e province. (art. 31, comma 10)

ESCLUSIONI SALDO FINANZIARIO

Si escludono le risorse assegnate agli enti quali affidatari delle rilevazioni censuarie trasferite dall'Istat e le relative spese per la progettazione e l'esecuzione dei censimenti. (art. 31, comma 12)

Sono previste esclusioni per i comuni della provincia dell'Aquila in stato di dissesto 8 art. 31, comma 13)

Si escludono le risorse provenienti dallo Stato e le spese sostenute dal comune di Parma per gli interventi previsti dal d.l. 113/2004 e per la realizzazione della Scuola Europea. (art. 31, comma 14)

ESCLUSIONI SALDO FINANZIARIO

Si devono escludere dal computo le procedure di spesa relative ai beni trasferiti ai sensi del decreto legislativo 85/2010. (art. 31 comma 15)

Per il biennio 2013 e 2014 non vengono considerate le spese per investimenti infrastrutturali come definiti con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (art. 31 comma 16)

ESCLUSIONI SALDO FINANZIARIO

**Per gli anni 2014,2015 e 2016 si escludono, per ciascun anno, dal saldo finanziario di parte corrente, nel limite di 10 milioni di euro annui, le spese sostenute dal comune di Campione di Italia.
(art. 31, comma 14 bis introdotto dall'art. 1, comma 537 della legge 147/2013)**

ESCLUSIONI SALDO FINANZIARIO

Per l'anno 2014 non vengono considerati i pagamenti in conto capitale sostenuti dai comuni e dalle province per un ammontare complessivo di 1.000 milioni di euro (850 ai comuni e 150 alle province).

La distribuzione della predetta esclusione avviene assegnando a ciascun ente uno spazio finanziario in proporzione all'obiettivo fino alla concorrenza dell'intero importo.

Gli spazi finanziari concessi possono essere utilizzati per sostenere pagamenti in conto capitale da sostenere nel primo semestre 2014.

(art. 31, comma 9 bis introdotto dall'art. 1, comma 535 della legge 147/2013)

BILANCIO DI PREVISIONE

Gli enti locali devono approvare il bilancio con l'iscrizione di previsioni di entrata e di spesa di parte corrente che, unitamente ai flussi di cassa di entrata e di spesa in conto capitale, al netto delle riscossioni e delle concessioni dei crediti, consentano il rispetto delle regole che disciplinano il patto medesimo.

E' fatto obbligo pertanto di allegare un apposito prospetto contenente gli aggregati rilevanti a tal fine.

(art. 31, comma 18)

Gli enti sottoposti al patto trasmettono semestralmente al MEF, entro 30 giorni dalla fine del periodo di riferimento, un prospetto dimostrativo degli obiettivi programmatici secondo le modalità fissate da un decreto ministeriale.

La mancata trasmissione del prospetto dimostrativo, entro il termine di 45 giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del predetto decreto, costituisce inadempimento del patto (art. 31, comma 19)

VERIFICA DEL RAGGIUNGIMENTO DELL'OBIETTIVO

Viene stabilito l'obbligo, entro il 31 marzo dell'anno successivo, di inviare una certificazione del saldo finanziario in termini di competenza mista conseguito dall'ente, sottoscritta dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione.

La mancata trasmissione costituisce inadempimento del patto; è possibile, entro 60 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione del consuntivo, l'invio della certificazione che, ove si attesti comunque il rispetto del patto, produrrà solo le conseguenze di cui al comma 26 lettera d).

Decorsi i 60 giorni l'organo di revisione, in qualità di commissario ad acta, provvede all'assolvimento di tale adempimento.

MANCATO RISPETTO DEL PATTO DI STABILITA'

Riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra risultato registrato e obiettivo programmatico predeterminato;

Divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio degli impegni effettuati nell'ultimo triennio;

Divieto di ricorrere all'indebitamento per effettuare investimenti;

Divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualunque titolo intervenute e con qualsivoglia tipologia contrattuale, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto;

Obbligo di rideterminazione dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza di cui all'art. 82 TUEL, con la riduzione del 30% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30/06/2010.

(art. 31, comma 26)

MANCATO RISPETTO DEL PATTO

La rideterminazione dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza si applica ai soggetti in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità.

(art. 31, comma 28)

Gli enti locali sono tenuti a comunicare al MEF, Ragioneria Generale dello Stato, l'inadempienza entro il termine di 30 giorni dall'accertamento della violazione del patto di stabilità.

(art. 31, comma 29)

L'articolo 9, comma 1, lettera a) n.2 prevede che il funzionario che adotta provvedimenti che importano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti risulti compatibile con i relativi strumenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente comma implica la responsabilità disciplinare e amministrativa.

Dovrà pertanto essere verificata la copertura finanziaria come anche la compatibilità con i limiti previsti dal patto di stabilità e, in particolare con il prospetto allegato al bilancio di previsione.

(Circolare Ragioneria Generale dello Stato 5/2013)

Le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci di previsione e i rendiconti consuntivi degli enti locali, ai sensi dell'articolo 1, comma 166 della legge 266/2005, anche ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno.

L'eventuale accertamento del mancato raggiungimento dei predetti obiettivi comporta l'obbligo per gli enti, nel termine di 60 giorni dalla comunicazione della pronuncia di accertamento, di rimuovere le irregolarità e, in caso contrario, viene preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali viene provata la mancata copertura finanziaria o la sostenibilità finanziaria.

Illegittimità costituzionale art. 1, commi 1,2,3, 3 bis, 4, 5 e 6 per violazione dell'art. 76 della Costituzione in riferimento alla relazione di fine legislatura regionale;

Illegittimità costituzionale art.2, commi 2, 3 e 5 per violazione dell'art. 126 della Costituzione e del principio di ragionevolezza avuto riguardo ai rapporti Stato Regioni;

Illegittimità costituzionale art. 3, commi 2 e 3 per violazione dell'art.76 della costituzione con riferimento alle sanzioni relative ai funzionari regionali;

Illegittimità costituzionale art.5 per violazione degli artt. 117, comma 3 e 4 e 119 della Costituzione in riferimento ai poteri ispettivi riconosciuti al Governo sulle attività amministrative e finanziarie delle Regioni;

Illegittimità costituzionale artt. 7 e 13 nella parte in cui si prevede la diretta applicabilità alle regioni a statuto speciale e alle province autonome.(Decreto legislativo 149/2011)

Il decreto legislativo 149/2011 costituisce esercizio della delega conferita dalla legge 42/2009 per l'istituzione di meccanismi sanzionatori e premiali nei confronti delle Regioni e degli enti locali.

L'articolo 13 prevede, nei confronti delle Regioni a statuto speciale e nei confronti delle Province autonome nonché degli enti locali delle stesse, che la relativa attuazione debba avvenire in conformità con i relativi statuti, con le procedure di cui all'art. 27 della legge 42/2009.

CORTE COSTITUZIONALE 219/2013

L'articolo 13 prevede che, se entro 6 mesi le procedure di attuazione non risultano concluse, le disposizioni del decreto trovano attuazione nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

La medesima clausola, apposta al decreto legislativo 118/2011, aveva portato alla declaratoria di illegittimità costituzionale (178/2012).

La diretta applicabilità, pur con effetti transitori, eccede i limiti fissati dalla legge di delegazione la quale non consente deroghe alla regola dell'adattamento secondo le peculiari procedure facenti capo alle norme di attuazione degli statuti.

Allo stesso modo, risultando l'applicabilità diretta ai soggetti ad autonomia differenziata, è considerato illegittimo l'art. 7 che disciplina le sanzioni per l'inosservanza del patto di stabilità interno.

ELUSIONE DEL PATTO

I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli. (art. 31, comma 30).

L'accertamento, da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, che il rispetto del patto è stato artificialmente conseguito attraverso una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forma elusive fa scaturire per gli amministratori che hanno posto in essere le condotte una sanzione pecuniaria fino a 10 volte l'indennità di carica e, per il responsabile del servizio economico finanziario una sanzione fino a 3 mensilità di trattamento retributivo.

(art. 31, comma 31)

FATTISPECIE ELUSIVE

Una fattispecie può essere considerata elusiva delle regole poste dal patto di stabilità qualora, pur essendo poste in essere condotte legittime, pur tuttavia le stesse risultano intenzionalmente e strumentalmente finalizzate ad aggirare i vincoli di finanza pubblica.

Risulta pertanto determinante l'individuazione della finalità economico amministrativa dei provvedimenti adottati.

L'elusione del patto può, ad esempio, avvenire attraverso l'utilizzo dello strumento societario nei casi nei quali alcune spese, aventi rilevanza ai fini del rispetto dei vincoli del patto, vengono poste all'esterno del bilancio dell'ente e trovano evidenza nel bilancio di società partecipate create con l'evidente fine di aggirare i predetti vincoli di finanza pubblica.

FATTISPECIE ELUSIVE

L'elusione delle regole del patto utilizzando società o altri organismi partecipati può anche avvenire con la sottostima dei contratti di servizio che regolano i rapporti con i predetti soggetti ovvero con l'utilizzo improprio di concessioni e riscossioni di crediti.

Un'ulteriore tipica modalità di aggiramento delle regole del patto si riscontra con riferimento alla gestione dei servizi conto terzi all'interno dei quali spesso vengono allocate spese che più correttamente dovrebbero essere riportate nel bilancio dell'ente.

Anche l'evidente sovrastima delle entrate correnti ovvero il mancato rispetto delle regole poste dall'art.179 TUEL ai fini dell'accertamento delle entrate può servire ad eludere le regole del patto.

FATTISPECIE ELUSIVE

L'elusione può anche avvenire attraverso la posticipazione delle spese ad un esercizio finanziario successivo ovvero attraverso i debiti fuori bilancio.

Questi ultimi se riferiti a spese non impreviste di cui l'ente era a conoscenza nell'esercizio di riferimento possono servire ad eludere le regole del patto.

Vengono altresì in rilievo quelle operazioni aventi ad oggetto i beni immobiliari con le quali si reperiscono risorse finanziarie senza giungere ad una effettiva vendita del patrimonio (vendita con patto di riscatto, sale and lease back).

Si escludono dai vincoli del patto di stabilità, per un importo complessivo pari a 500 milioni di euro, i pagamenti sostenuti nel corso del 2014 dagli enti territoriali :

A) dei debiti in conto capitale certi, liquidi ed esigibili alla data del 31/12/2012;

B) dei debiti in conto capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31/12/2012, ivi compresi i pagamenti delle regioni in favore degli enti locali e delle province in favore dei comuni;

C) dei debiti in conto capitale riconosciuti alla data del 31/12/2012 ovvero che presentavano i requisiti per il riconoscimento di legittimità entro la medesima data.

(art. 1, comma 546)

LEGGE 147 /2013

Gli enti locali sono tenuti a comunicare gli spazi finanziari di cui necessitano.

(art. 1, comma 547)

I responsabili dei servizi possono essere ritenuti responsabili qualora, senza giustificato motivo, non hanno richiesto gli spazi finanziari secondo le modalità del comma 547 ovvero non hanno effettuato i pagamenti entro l'esercizio 2014 per almeno il 90% degli spazi concessi.

L'accertamento della responsabilità dei predetti responsabili può determinare l'irrogazione di una sanzione pari a 2 mensilità del trattamento retributivo e, in caso di ritardata o omessa segnalazione da parte dei revisori, la responsabilità di questi ultimi sanzionata con una sanzione pari a 2 mensilità del trattamento retributivo.

34 (art. 1, comma 549)

PATTI DI SOLIDARIETA'

Lo Stato, le Regioni e le Province autonome possono, in sede di conferenza permanente, individuare, entro il 30/06/2014, criteri per l'eventuale cessione da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, a favore delle regioni ordinarie di spazi finanziari nell'ambito del patto di stabilità e viceversa.

(art. 1, comma 517)

I patti possono essere regionali verticali, qualora la solidarietà riguarda in rapporti tra regione ed enti locali, regionali verticali incentivati quando riguarda i medesimi enti ma con la presenza di appositi contributi riconosciuti a favore della Regione. (art. 32, comma 17 l.183/2011); (art.1, comma 122 l. 228/2012).

Possono inoltre sussistere patti orizzontali nazionali che riguardano i rapporti tra i comuni dell'intero territorio nazionale. (art. 4 ter d.l. 16/2012;).

PARAMETRI DI VIRTUOSITA'

Per la distribuzione del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica tra gli enti del singolo livello di governo le province ed i comuni sono suddivisi in 2 classi sulla base della valutazione ponderata dei seguenti parametri:

- A) Convergenza spesa storica e costi e fabbisogni standard;
 - B) Rispetto del patto di stabilità interno;
 - C) Incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente;
 - D) Autonomia finanziaria;
 - E) Equilibrio di parte corrente;
 - F) Tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale;
 - G) Rapporto tra introiti derivanti dalla lotta all'evasione fiscale e tributi erariali per le regioni;
 - H) Effettiva partecipazione degli enti locali alla lotta all'evasione fiscale;
 - I) Rapporto tra le entrate di parte corrente rimosse ed accertate;
 - L) Operazioni di dismissione partecipazioni societarie;
- CORRETTIVI: Valore rendite catastali e Numero occupati.**

(art. 20, comma 2 legge 111/2011)

L'art. 31, comma 4 bis della legge 183/2011, come introdotto dalla legge 147/2013, ha sospeso l'operatività di detti parametri per il 2013 e 2014.