

CAPITOLO 4
IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO
PER IL TRIENNIO 2012-2014

INTRODUZIONE

Dopo le modifiche al meccanismo del Patto di stabilità varate dall'anno 2011, le ulteriori novità per il 2012 derivanti dalle manovre correttive (decreto legge n. 98/2011 e decreto legge n. 138/2011) e dalla Legge di stabilità (legge n. 183/2011) riguardano i seguenti aspetti:

- l'estensione dei vincoli di finanza pubblica a tutti i Comuni;
- l'aumento dell'importo complessivo della manovra;
- l'introduzione dei criteri di virtuosità;
- le modifiche al Patto regionalizzato;
- l'estensione delle fattispecie sanzionate.

La Legge di stabilità richiama l'insieme delle regole valide in materia di vincoli di finanza pubblica per gli Enti locali in una sorta di "mini testo unico" contenuto agli articoli 30, 31, 32 (comma 17) e 33 (commi 36 e 37) della legge n. 183/2011.

1. Gli Enti soggetti al Patto di Stabilità Interno

Il decreto legge n. 138/2011 (articolo 16, comma 31) ha esteso a decorrere dal 2013 la platea dei soggetti obbligati al rispetto del Patto di Stabilità Interno ai Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti. Inoltre la stessa manovra (articolo 16, comma 5) ha previsto l'assoggettamento alle regole del Patto, a decorrere dal 2014, delle Unioni di Comuni costituite fra i Comuni con

popolazione inferiore a 1.000 abitanti, secondo le regole previste per i Comuni aventi corrispondente popolazione.

Pertanto, sono obbligati al rispetto del Patto (articolo 31, comma 1 della Legge di stabilità):

- le Province;
- dal 2012, i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti¹; dal 2013 i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti e dal 2014 anche i Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, assoggettando al Patto le Unioni di Comuni che tali Enti sono obbligati a costituire.

Per la determinazione della popolazione di riferimento, si applica l'articolo 156 del T.U.E.L., ossia si considera la popolazione residente alla fine del penultimo anno precedente secondo i dati ISTAT; quindi sono soggetti alle regole del Patto 2012 i Comuni la cui popolazione, rilevata al 31/12/2010, risulti superiore a 5.000 abitanti.

Sono confermate le regole per gli Enti di nuova istituzione (articolo 31, comma 23, legge n. 183/2011), per cui:

- gli Enti istituiti successivamente all'anno 2009 saranno assoggettati ai vincoli di finanza pubblica dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione, assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione;

¹ Il Comune di Roma concorda con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, entro il 31 maggio di ciascun anno, le modalità del proprio concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica; a tale fine, entro il 31 marzo di ogni anno, il Sindaco trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'Economia e delle Finanze (articolo 31, comma 22, legge n. 183/2011).

- gli Enti che negli anni 2007 e 2008 adottano come base di calcolo su cui applicare le regole, rispettivamente, le risultanze medie del biennio 2008-2009 e le risultanze dell'anno 2009.

Gli Enti commissariati per scioglimento degli organi a causa di infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso (articolo 143, decreto legislativo n. 267/2000) sono soggetti al Patto dall'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali. Sempre per i Comuni commissariati si ricorda che la mancata comunicazione alla Ragioneria Generale dello Stato della situazione di commissariamento tramite l'apposito sistema web determina, per l'Ente inadempiente, l'assoggettamento alle regole del Patto (articolo 31, comma 24, legge n. 183/2011).

Tavola 4.1

COMUNI SOGGETTI AL PATTO DI STABILITÀ Anno 2011

| Regione | n. Enti soggetti al Patto | n. Enti totale | incidenza % sul totale Enti soggetti al Patto | incidenza % sul totale Enti della Regione |
|----------------|------------------------------|-------------------|--|--|
| ABRUZZO | 54 | 305 | 2,4% | 17,7% |
| BASILICATA | 32 | 131 | 1,4% | 24,4% |
| CALABRIA | 72 | 409 | 3,2% | 17,6% |
| CAMPANIA | 209 | 551 | 9,2% | 37,9% |
| EMILIA ROMAGNA | 191 | 348 | 8,4% | 54,9% |
| LAZIO | 126 | 378 | 5,5% | 33,3% |
| LIGURIA | 51 | 235 | 2,2% | 21,7% |
| LOMBARDIA | 455 | 1.544 | 20,0% | 29,5% |
| MARCHE | 67 | 239 | 2,9% | 28,0% |
| MOLISE | 10 | 136 | 0,4% | 7,4% |
| PIEMONTE | 134 | 1.206 | 5,9% | 11,1% |
| PUGLIA | 173 | 258 | 7,6% | 67,1% |
| SARDEGNA | 64 | 377 | 2,8% | 17,0% |
| SICILIA | 190 | 390 | 8,3% | 48,7% |
| TOSCANA | 151 | 287 | 6,6% | 52,6% |
| UMBRIA | 32 | 92 | 1,4% | 34,8% |
| VENETO | 268 | 581 | 11,8% | 46,1% |
| Totale | 2.279 | 8.092 | 100,0% | 28,2% |

Fonte: elaborazioni Direzione Scientifica IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e ISTAT

2. L'ammontare complessivo della manovra

A partire dal 2012 i Comuni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica con l'ulteriore ammontare di 1.700 milioni (articolo 20, commi 2, 3 e 4 del decreto legge n. 98/2011, così come modificato dall'articolo 1, commi 8 e 9 del decreto legge n. 138/2011). A decorrere dal 2013 la manovra per i Comuni salirà a 2 miliardi.

Inoltre, in attesa dell'entrata in vigore del nuovo Patto di Stabilità Interno, sono estese anche agli anni 2014 e successivi le misure di contenimento finanziario già previste per l'anno 2013 dall'articolo 14, comma 1, decreto legge n. 78/2010 (che consistono in 1,5 miliardi per il 2011 e 2,5 miliardi per gli anni a decorrere dal 2012).

Per l'anno 2012 l'importo della manovra è ridotto grazie alle maggiori entrate derivanti dall'attuazione della riforma dell'energia (cosiddetta "Robin Tax"), da cui derivano per i Comuni restituzioni di spazi finanziari per 520 milioni di euro².

² La Legge di stabilità 2012 ha eliminato la norma che condizionava la riduzione alla istituzione del Consiglio tributario (articolo 1, comma 12-*quater*, decreto legge n. 138/2011 modificato dall'articolo 30, comma 1, lettera c) della legge n. 183/2011).

Tavola 4.2

MANOVRE PATTO A CARICO DEI COMUNI

Anni 2011 - 2014*

miliardi di euro

| Manovre | Anni | | | |
|---------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| decreto legge n. 112/2008 | +2,5 | +2,5 | +2,5 | +2,5 |
| decreto legge n. 138/2011 | | +1,18 | +1,18 | +1,18 |
| Totale | +2,5 | +3,68 | +3,98 | +3,98 |

* al lordo della virtuosità

Fonte: elaborazioni Direzione Scientifica IFEL su dati delle relazioni tecniche

3. La virtuosità

La manovra correttiva del 2011 (articolo 20, comma 2 del decreto legge n. 98/2011) ha inserito, all'interno del meccanismo del Patto di Stabilità Interno, l'elemento della virtuosità. La versione definitiva della griglia dei parametri di virtuosità, chiamati a dividere il comparto dei Comuni in due classi, punta sulla valutazione ponderata di nove elementi:

1. prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard;
2. rispetto del Patto di Stabilità Interno;
3. a decorrere dal 2013, incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'Ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio; la valutazione del predetto parametro tiene conto del suo valore all'inizio della legislatura o consiliatura e delle sue variazioni nel corso delle stesse;

4. autonomia finanziaria;
5. equilibrio di parte corrente;
6. a decorrere dal 2013, tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli Enti locali;
7. a decorrere dal 2013, effettiva partecipazione degli Enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale;
8. rapporto tra le entrate di parte corrente rimosse e accertate;
9. a decorrere dal 2013, operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente³.

Sono annunciati, a decorrere dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dalla definizione degli obiettivi di servizio ai fini dell'esercizio delle funzioni fondamentali, ulteriori indicatori qualitativi e quantitativi relativi agli output dei servizi resi, utilizzando anche, come parametro di riferimento, realtà rappresentative dell'offerta con il miglior rapporto qualità-costi⁴.

Per il 2012 il contributo dei Comuni alla manovra è ulteriormente ridotto di 65 milioni per l'applicazione della virtuosità; di tale importo si tiene conto con il decreto relativo

³ E' stata abrogata dalla Legge di stabilità 2012 la norma (articolo 3, comma 4 del decreto legge n. 138/2011) che faceva rientrare fra i criteri di virtuosità anche l'adeguamento di Comuni, Province e Regioni all'obbligo di adattare gli ordinamenti locali al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere, ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.

⁴ E' stato eliminato dalla Legge di stabilità 2012 l'ulteriore riferimento ai coefficienti di correzione per tener conto del miglioramento realizzato dalle singole amministrazioni rispetto alle precedenti.

alla virtuosità (articolo 20, comma 3 del decreto legge n. 98/2011)⁵.

Già dal 2012 i Comuni virtuosi dovranno conseguire un obiettivo strutturale pari a zero ovvero a un valore compatibile con gli spazi finanziari resi disponibili. Mentre i restanti Enti del comparto dovranno farsi carico degli importi della manovra “sgravata” agli Enti virtuosi.

L’individuazione degli Enti virtuosi sarà effettuata con un decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze, d’intesa con la Conferenza Unificata.

Intanto il legislatore continua ad intervenire sui parametri di virtuosità, il decreto legge n. 1/2012 per le liberalizzazioni aggiunge:

- a decorrere dall’anno 2013, l’adeguamento all’obbligo per le Regioni, le Province e Comuni ai principi e alle regole per la liberalizzazione delle attività economiche; a tal fine la Presidenza del Consiglio dei Ministri comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell’Economia e delle Finanze gli Enti adempienti. In caso di mancata comunicazione entro il termine, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità. Le Regioni a Statuto Speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano procedono all’adeguamento secondo le previsioni dei rispettivi statuti (articolo 1, comma 4);

⁵ Inoltre gli Enti locali che partecipano alla sperimentazione dei nuovi principi contabili e schemi di bilancio possono beneficiare di un ulteriore riduzione dell’obiettivo per 20 milioni di euro complessivi.

- a decorrere dall'anno 2013, l'applicazione di procedure di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli Enti di governo locali dell'ambito del bacino costituisce elemento di valutazione della virtuosità; a tal fine, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dei compiti di tutela e promozione della concorrenza nelle Regioni e negli Enti locali comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'Economia e delle Finanze gli Enti che hanno provveduto all'applicazione delle predette procedure. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità (articolo 25, comma 1).

4. Gli obiettivi programmatici per Ente

Gli Enti locali devono conseguire, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, un saldo finanziario calcolato in termini di competenza mista non inferiore al valore dell'obiettivo "specifico", il cui calcolo si articola in due passaggi.

Nelle more dell'adozione del decreto sulla virtuosità, i Comuni quantificano la manovra⁶ applicando alla media triennale 2006/2008 della spesa corrente (impegni del Titolo I) le percentuali del:

⁶ La spesa corrente da considerare è quella contabilizzata nei consuntivi senza alcuna esclusione (ad esempio per gli Enti capofila non è esclusa la quota di spesa gestita per conto di altri Enti locali). Inoltre non possono essere prese in considerazione richieste di rettifica di eventuali errori di contabilizzazione effettuati nei documenti di bilancio di anni passati (2006, 2007, 2008) e dei relativi Certificati di Conto Consuntivo.

- 15,6% per l'anno 2012, per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti;
- 15,4% dall'anno 2013, per i Comuni con più di 1.000 abitanti.

L'importo così ottenuto va neutralizzato del taglio dei trasferimenti erariali previsto dall'articolo 14, comma 2, del decreto legge n. 78/2010 per gli Enti sopra i 5.000 abitanti di 1,5 miliardi a partire dal 2011 e di un ulteriore miliardo a partire dal 2012.

Il secondo passaggio, per tener conto della virtuosità, diversifica gli Enti fra:

- quelli che risulteranno collocati nella classe dei virtuosi, i quali dovranno conseguire l'obiettivo strutturale realizzando un saldo finanziario di competenza mista pari a zero oppure a un valore compatibile con gli spazi finanziari a disposizione;
- quelli che non saranno virtuosi, i quali dovranno realizzare un obiettivo determinato applicando le percentuali del:
 - 16% per l'anno 2012, per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti;
 - 15,8% dall'anno 2013, per i Comuni con più di 1.000 abitanti.

Pertanto, fino a quando non sarà emanato il decreto relativo alla virtuosità, la programmazione dei bilanci degli Enti locali dovrà essere effettuata sulla base delle percentuali del 16% per il 2012 e 15,8% dal 2013.

Tavola 4.3

ESEMPIO DI CALCOLO
Obiettivi di competenza mista
PATTO DI STABILITÀ INTERNO 2012 - 2014

| | Anni | | |
|---|-------------|-------------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 |
| SPESE CORRENTI - Impegni titolo I | 500 | 505 | 520 |
| Spesa media 2006/2008 | | | 508 |
| ENTE NON VIRTUOSO | 2012 | 2013 | 2014 |
| Percentuale di riduzione sulla spesa corrente media | 16,0% | 15,8% | 15,8% |
| Saldo obiettivo determinato come percentuale sulla spesa media | 81,3 | 80,3 | 80,3 |
| Riduzione dei trasferimenti erariali (art. 14, c. 2, D.L. n. 78/2010) | 35 | 35 | 35 |
| Sterilizzazione del taglio dei trasferimenti dal saldo obiettivo | 46,3 | 45,3 | 45,3 |
| Obiettivo specifico di saldo finanziario | 46,3 | 45,3 | 45,3 |
| ENTE VIRTUOSO | 2012 | 2013 | 2014 |
| Percentuale di riduzione sulla spesa corrente media | 15,6% | 15,4% | 15,8% |
| Saldo obiettivo determinato come percentuale sulla spesa media | 79,3 | 78,3 | 78,3 |
| Riduzione dei trasferimenti erariali (art. 14, c. 2, D.L. n. 78/2010) | 35 | 35 | 35 |
| Sterilizzazione del taglio dei trasferimenti dal saldo obiettivo | 44,3 | 43,3 | 43,3 |
| Obiettivo specifico di saldo finanziario | * | * | * |

* il decreto sulla virtuosità determinerà l'ammontare della riduzione dell'obiettivo

Fonte: elaborazioni Direzione Scientifica IFEL

5. Il saldo finanziario e le esclusioni

Ai fini della determinazione dell'obiettivo programmatico il Patto di stabilità continua a far riferimento al saldo finanziario tra entrate finali (Titolo I, II, III, IV) e spese finali (Titolo I, II) - al netto delle riscossioni e concessioni di crediti -, calcolato in termini di competenza mista, assumendo, cioè, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e i pagamenti, come riportati nei Certificati di Conto Consuntivo (articolo 31, comma 3, legge n. 183/2011).

Sono escluse, dal saldo finanziario, le seguenti voci tassativamente individuate dal legislatore (che abroga al comma 17 dell'articolo 31 della Legge di stabilità 2012 quelle non richiamate):

1. le risorse provenienti dallo Stato e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle Province e dai Comuni per le calamità naturali, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza (commi 7 e 8, articolo 31, legge n. 183/2011);
2. le risorse provenienti dallo Stato e le spese di parte corrente e in conto capitale realizzati direttamente dagli Enti locali per i "grandi eventi", di cui al comma 5, dell'articolo 5-bis del decreto legge n. 343/2001, convertito con modificazioni nella legge n. 401/2001 (comma 9, articolo 31, legge n. 183/2011);
3. le entrate provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea e le relative spese di parte corrente e in conto capitale (commi 10 e 11, articolo 31, legge n. 183/2011);
4. per gli Enti affidatari del censimento (compreso quello dell'agricoltura) le entrate trasferite dall'ISTAT e le relative spese per la rilevazione censuaria (comma 12, articolo 31, legge n. 183/2011);
5. per i Comuni dissestati della provincia dell'Aquila, ai fini del saldo 2012, le spese per gli investimenti in conto capitale deliberati entro il 31 dicembre 2010, anche a valere sui contributi già assegnati negli anni precedenti, nei limiti del tetto di 2,5 milioni di euro, che saranno ripartiti con decreto del Ministero dell'Interno entro il 15 settembre 2012 (comma 13, articolo 31, legge n. 183/2011);
6. per il Comune di Parma le risorse provenienti dallo Stato e le spese connesse alla sede dell'Agenzia europea per la

sicurezza alimentare e alla Scuola per l'Europa, nei limiti di 14 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013 (comma 14 articolo 31, legge n. 183/2011);

7. le spese sui beni ricevuti con il federalismo demaniale, nei limiti degli importi sostenuti dallo stato per la gestione e manutenzione dei beni (comma 15, articolo 31, legge n. 183/2011);
8. per gli anni 2013 e 2014, le spese per investimenti infrastrutturali finanziati con il "bonus" dismissione partecipate di cui all'articolo 5, comma 1 del decreto legge n. 138/2011 (comma 16, articolo 31, legge n. 183/2011).

Aspetti operativi delle esclusioni

1. Risorse connesse con la dichiarazione di stato d'emergenza

Sono escluse dal saldo finanziario di riferimento, valido per la verifica del rispetto del Patto di Stabilità Interno, le risorse provenienti dal bilancio dello Stato. L'esclusione opera anche se le risorse statali sono trasferite per il tramite delle Regioni. Sono, altresì, esclusi gli impegni di parte corrente e i pagamenti in conto capitale - disposti a valere sulle predette risorse statali - effettuati per l'autorizzazione di ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza.

L'esclusione delle spese opera anche se esse sono effettuate in più anni e, comunque, nei limiti complessivi delle risorse e purché relative a entrate registrate successivamente al 2008.

Le Province e i Comuni che beneficiano dell'esclusione sono tenuti a presentare al Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri entro il mese di gennaio dell'anno successivo, l'elenco delle spese escluse dal Patto di Stabilità Interno, ripartite nella parte corrente e in quella capitale.

2. Risorse connesse con la dichiarazione di grande evento

Sono equiparati espressamente, ai fini del Patto di Stabilità Interno, gli interventi realizzati direttamente dagli Enti locali in relazione allo svolgimento delle iniziative per le quali è intervenuta la dichiarazione di grande evento e rientranti nella competenza del Dipartimento della Protezione Civile - di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401 - agli interventi di cui alla dichiarazione di stato di emergenza vista al precedente punto 1.

3. Risorse provenienti dall'Unione europea

Sono escluse dal saldo finanziario in termini di competenza mista le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea (intendendo tali quelle che provengono dall'U.E. per il tramite dello Stato, della Regione o della Provincia), nonché le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle Province e dai Comuni. L'esclusione non opera per le spese connesse ai cofinanziamenti nazionali.

La *ratio* dell'esclusione dal Patto di Stabilità Interno delle spese sostenute dagli Enti locali per realizzare interventi finanziati con fondi U.E. si collega alla necessità di non ritardare l'attuazione di interventi realizzati in compartecipazione con l'Unione europea, tenuto conto che si tratta di importi che vengono poi rimborsati dall'U.E. all'Italia, previa rendicontazione.

La valutazione specifica nel merito delle risorse assegnate rimane di competenza dell'Ente beneficiario, sulla base degli atti di assegnazione delle risorse stesse e delle relative spese, nonché dello stesso Ente che assegna le risorse.

L'esclusione delle spese opera anche se esse sono effettuate in più anni, purché la spesa complessiva non sia superiore all'ammontare delle corrispondenti risorse assegnate. Qualora l'Unione europea riconosca importi inferiori a quelli considerati, l'importo corrispondente alle spese non riconosciute è incluso tra le spese del Patto di Stabilità Interno relativo all'anno in cui è comunicato il mancato riconoscimento o in quello dell'anno successivo, se la comunicazione è effettuata nell'ultimo quadrimestre.

4. Risorse connesse al Piano generale di censimento

Gli Enti locali individuati dal Piano generale di censimento di cui al comma 2 dell'articolo 50 del decreto legge n. 78/2010, come affidatari di fasi delle rilevazioni censuarie, escludono dal saldo finanziario in termini di competenza mista rilevante ai fini della verifica del Patto, le risorse trasferite dall'ISTAT e le spese per la progettazione e l'esecuzione dei censimenti nei limiti delle stesse risorse trasferite dall'ISTAT.

Le predette disposizioni si applicano anche agli Enti locali individuati dal Piano generale del 6° censimento dell'agricoltura di cui al numero ISTAT SP/1275.2009 del 23 dicembre 2009, e di cui al comma 6, lettera a), dell'articolo 50 del decreto legge n. 78/2010.

5. Risorse connesse ai Comuni dissestati della provincia dell'Aquila

A favore dei Comuni dissestati della provincia dell'Aquila è riconosciuta la possibilità di escludere dal saldo del Patto di Stabilità Interno del 2012 gli investimenti in conto capitale deliberati entro il 31 dicembre 2010, anche a valere sui contributi già assegnati negli anni precedenti. La misura agevolativa è concessa fino a un importo massimo di 2,5 milioni di euro.

Con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono dettate entro il 15 settembre 2012 le modalità di ripartizione del predetto importo sulla base di criteri che tengano conto della popolazione e della spesa per investimenti sostenuta da ciascun Ente locale.

6. Risorse connesse alla Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e Scuola per l'Europa di Parma

Sono escluse, dal saldo rilevante ai fini della verifica del Patto di Stabilità Interno del Comune di Parma, le risorse provenienti dallo Stato e le spese sostenute per la realizzazione degli interventi straordinari volti all'adeguamento delle dotazioni infrastrutturali di carattere viario e ferroviario e alla riqualificazione urbana della Città di Parma connessi con l'insediamento dell'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA) e per la realizzazione della Scuola per l'Europa di Parma.

L'esclusione delle spese opera nei limiti di 14 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013.

7. Federalismo demaniale

Le procedure di spesa relative al trasferimento dei beni effettuato ai sensi della disciplina del federalismo demaniale di cui al decreto legislativo n. 85/2010 sono escluse dai vincoli relativi al rispetto del Patto di Stabilità Interno, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti.

I criteri e le modalità per la determinazione dell'importo sono demandati ad apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di cui al comma 3 dell'articolo 9 del citato decreto legislativo n. 85 del 2010.

8. Investimenti infrastrutturali

Per gli anni 2013 e 2014 sono escluse dal saldo finanziario le spese per investimenti infrastrutturali nei limiti definiti con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, disciplinato dall'articolo 5 comma 1 del decreto legge n. 138/2011. Gli Enti che procedono, entro il 31 dicembre dell'anno precedente, alla dismissione di partecipazioni azionarie in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica (escluso il servizio idrico) beneficiano di una quota del Fondo Infrastrutture. La quota assegnata a ciascun Ente territoriale non può essere superiore ai proventi della dismissione effettuata. L'importo del fondo è pari a 250 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014.

6. Il Patto nel bilancio di previsione e durante la gestione

La Legge di stabilità ha confermato l'obbligo di allegare al bilancio di previsione - si intende sia annuale sia pluriennale - il prospetto di competenza mista, con il quale l'Ente dà conto del rispetto degli obiettivi del Patto nella fase delle previsioni di bilancio (articolo 31, comma 18, legge n. 183/2011). Il prospetto è conservato dall'Ente.

Ovviamente l'obbligo del rispetto del Patto di stabilità deve essere verificato anche con le successive variazioni nel corso dell'esercizio.

La finalità di tale disposizione è nella volontà di far sì che il rispetto delle regole del Patto rappresenti un vincolo alla attività programmatoria dell'Ente, anche al fine di consentire all'organo consiliare di vigilare in sede di approvazione di bilancio.

Relativamente alla gestione della spesa l'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 2, del decreto legge n. 78 del 2009, prevede a carico del funzionario che adotta provvedimenti con impegni di spesa "l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica". Ne discende, pertanto, che oltre a verificare le condizioni di copertura finanziaria prevista dall'articolo 151 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (T.U.E.L.), come richiamato anche nell'articolo 183 dello stesso T.U.E.L., il predetto funzionario deve verificare anche la compatibilità della propria attività di pagamento con i limiti previsti dal Patto di Stabilità Interno e, in particolare, deve verificarne la coerenza rispetto al prospetto obbligatorio allegato al bilancio di previsione. La violazione dell'obbligo di accertamento in questione comporta responsabilità disciplinare e amministrativa a carico del predetto funzionario.

7. Il sistema dei monitoraggi e controlli

In tema di adempimenti gli Enti locali devono inviare:

- gli obiettivi programmatici;
- il monitoraggio semestrale;
- la certificazione finale.

L'invio degli obiettivi programmatici deve avvenire sulla base dei prospetti dimostrativi definiti da apposito decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze. I dati devono essere trasmessi entro 45 giorni dalla pubblicazione del decreto sulla gazzetta ufficiale; il mancato invio entro il termine determina come sanzione la considerazione degli Enti come inadempienti e fa scattare le relative sanzioni (articolo 31, comma 19, legge n. 183/2011).

Il monitoraggio semestrale delle informazioni riguardanti le risultanze in termini di competenza mista deve seguire il prospetto e le modalità definiti con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Per cui gli Enti soggetti al Patto devono trasmettere i dati entro trenta giorni dalla fine del periodo di riferimento, utilizzando il sistema appositamente previsto per il Patto di Stabilità Interno tramite il sito web della Ragioneria Generale dello Stato⁷ (articolo 31, comma 19, legge n. 183/2011).

La certificazione finale del rispetto degli obiettivi annuali dovrà essere inviata entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento. La mancata trasmissione della certificazione entro il termine costituisce inadempimento al Patto di Stabilità Interno e fa scattare tutte le sanzioni. La mancata trasmissione

⁷ www.pattostabilita.rgs.tesoro.it

della certificazione entro il 31 marzo comporta l'azzeramento dei trasferimenti statali con la sola eccezione dei trasferimenti destinati per l'onere di ammortamento dei mutui; per effetto della fiscalizzazione dei trasferimenti la sanzione si applica al fondo sperimentale di riequilibrio; se la certificazione è inviata in ritardo e oltre l'anno successivo a quello di riferimento, non si opera la riassegnazione dei trasferimenti. L'Ente adempiente al Patto che invia la certificazione in ritardo è comunque punito con il blocco delle assunzioni per tutto l'anno.

La Legge di stabilità 2012 (articolo 31, comma 20, legge n. 183/2011) introduce il termine ultimo del 15 maggio (15 giorni dal termine per l'approvazione del Conto Consuntivo) per la rettifica dei dati della certificazione.

Il prospetto dimostrativo dei risultati finali dovrà essere firmato oltre che dal rappresentante legale e dal responsabile del servizio finanziario, anche dall'organo di revisione economico-finanziario; la certificazione priva delle tre richiamate sottoscrizioni non è ritenuta valida ai fini della attestazione del rispetto del Patto di Stabilità Interno. La certificazione deve essere spedita a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento, con esclusione di qualsiasi altro mezzo e, ai fini della verifica del rispetto del termine di invio, la data è comprovata dal timbro apposto dall'ufficio postale accettante.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze potrà, qualora intervengano modifiche legislative alla disciplina del Patto, correggere i termini degli adempimenti relativi al monitoraggio e alla certificazione finale (articolo 31, comma 32, legge n. 183/2011).

Resta in vigore la norma secondo cui qualora dai conti della Tesoreria statale degli Enti locali si registrino prelevamenti non coerenti con gli impegni in materia di obiettivi di debito assunti con l'Unione europea, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, adotta adeguate misure di contenimento dei prelevamenti (articolo 31, comma 21, legge n. 183/2011).

Il Patto di stabilità rappresenta uno dei capisaldi dei controlli che le Sezioni regionali della Corte dei conti effettuano tramite i questionari sui bilanci preventivi e consuntivi (commi 166 e seguenti della Finanziaria 2006), finalizzati:

- all'accertamento del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di Stabilità Interno;
- alla vigilanza sull'adozione da parte dell'Ente locale delle necessarie misure correttive;
- alla vigilanza sull'applicazione delle sanzioni e, cioè, che l'Ente inadempiente rispetti il limite agli impegni di parte corrente, rispetti il divieto di indebitamento e il divieto di assunzione di personale e deliberi la riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori.

Infine, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, in virtù delle esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, provvede a effettuare, tramite i Servizi ispettivi di finanza pubblica, verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile. Tali Servizi, essendo chiamati a svolgere verifiche presso gli Enti territoriali volte a

rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, si estendono anche al Patto di Stabilità Interno.

8. Le sanzioni (e i premi)

La Legge di stabilità richiama le sanzioni per l'Ente locale inadempiente disciplinate dall'articolo 7, comma 2 del decreto legislativo n. 149/2011 (Decreto premi e sanzioni) che scattano nell'anno successivo allo sforamento⁸:

1. il taglio delle risorse statali in misura pari allo scostamento rispetto all'obiettivo, nel limite massimo del 3% delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo;
2. il divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo dell'ultimo triennio;
3. il divieto di ricorrere all'indebitamento;
4. il blocco delle assunzioni;
5. la riduzione del 30% delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza rispetto all'importo risultante al 30 giugno 2010.

| | |
|--|--|
| Taglio delle risorse statali (fondo sperimentale di riequilibrio o fondo perequativo o trasferimenti) | La riduzione delle risorse è pari al valore dello sforamento e comunque entro il tetto massimo del 3% delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo; essa è operata dal Ministero dell'Interno a valere su: <ul style="list-style-type: none">- fondo sperimentale di riequilibrio o fondo perequativo per gli Enti delle Regioni a Statuto Ordinario;- trasferimenti per gli Enti delle Regioni Sicilia e Sardegna. |
|--|--|

⁸ In via straordinaria, per l'anno 2012, per la Provincia e il Comune di Milano, coinvolti nella organizzazione dell'Expo Milano 2015, il legislatore ha provveduto a ridefinire le sanzioni (articolo 33, comma 37, legge n. 183/2011).

| | |
|---------------------------------------|--|
| | <p>In caso di incapienza dei fondi gli Enti devono versare la differenza all'entrata del bilancio dello Stato.</p> <p>La sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente.</p> |
| Impegni di spesa corrente | <p>Gli impegni di spesa corrente non possono superare l'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio. Il triennio da prendere in considerazione è quello precedente all'anno di applicazione della sanzione; per cui l'Ente inadempiente al patto 2011, nel 2012 non può impegnare oltre l'importo della spesa media 2009-2011.</p> <p>Il limite degli impegni di spesa non può essere superato neppure per introitare contributi assegnati da altri Enti da destinare in maniera vincolata su capitoli di spesa corrente (deliberazione n. 21/2011 della Corte dei conti del Piemonte).</p> |
| Divieto di assunzione di mutui | <p>I mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione, da cui risulti il conseguimento del Patto dell'anno precedente. In assenza della predetta attestazione, l'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito.</p> <p>Costituiscono indebitamento le operazioni di cui all'articolo 3, comma 17, della legge n.350 del 2003; rientrano nel divieto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - quelle volte alla ristrutturazione di debiti verso fornitori che prevedano il coinvolgimento diretto o indiretto dell'Ente locale nonché ogni altra operazione contrattuale che, di fatto, anche in relazione alla disciplina europea sui partenariati pubblico privati, si traduca in un onere finanziario assimilabile all'indebitamento per l'Ente locale; - operazione di indebitamento il leasing finanziario quando l'Ente non ha la facoltà, ma l'obbligo, di riscattare il bene al termine del contratto. |

| | |
|---|--|
| Divieto assunzioni di personale | Il divieto di assunzioni abbraccia il personale di ruolo e a tempo determinato, i co.co.co. e i contratti di somministrazione di lavoro temporaneo (ex lavoro interinale). Sono inoltre vietati i contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi del blocco. |
| Riduzione indennità degli amministratori | Sono ridotte del 30% le indennità di funzione (Sindaco, Presidente della Provincia, Assessori e Presidenti dei Consigli) e dei gettoni di presenza (Consiglieri) rispetto al valore risultante alla data del 30 giugno 2010. |

Le sanzioni possono essere ridefinite con legge sulla base delle proposte avanzate dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Il sistema premiante consiste in una riduzione degli obiettivi annuali richiesti agli Enti. L'ammontare della riduzione complessiva è commisurata agli effetti finanziari determinati dall'applicazione delle sanzioni (da inadempimento) sul fondo sperimentale di riequilibrio e sul fondo perequativo.

La riduzione è autorizzata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con l'adozione di un apposito decreto nel quale saranno definiti i criteri di ripartizione.

Tavola 4.4**I COMUNI INADEMPIENTI AL PATTO**

| Regione | Anni | | |
|----------------|-----------|------------|-----------|
| | 2008 | 2009 | 2010 |
| ABRUZZO | 5 | 2 | 1 |
| BASILICATA | 1 | 3 | 0 |
| CALABRIA | 5 | 9 | 4 |
| CAMPANIA | 6 | 13 | 5 |
| EMILIA ROMAGNA | 3 | 9 | 1 |
| LAZIO | 5 | 4 | 0 |
| LIGURIA | 1 | 6 | 2 |
| LOMBARDIA | 19 | 63 | 15 |
| MARCHE | 0 | 10 | 0 |
| MOLISE | 1 | 0 | 0 |
| PIEMONTE | 3 | 14 | 0 |
| PUGLIA | 3 | 18 | 5 |
| SARDEGNA | 0 | 4 | 0 |
| SICILIA | 13 | 19 | 5 |
| TOSCANA | 1 | 4 | 1 |
| UMBRIA | 1 | 1 | 0 |
| VENETO | 20 | 46 | 9 |
| Totale | 87 | 225 | 48 |

Fonte: elaborazioni Direzione Scientifica IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

9. Le novità in materia di sanzioni

La Legge di stabilità 2012 ha disciplinato l'ulteriore fattispecie di accertamento della violazione del Patto di Stabilità Interno successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce (ad esempio si accerta nel corso del 2012 la violazione del Patto riferito all'anno 2010). In questi casi:

- gli Enti locali sono tenuti a comunicare l'inadempienza entro 30 giorni dall'accertamento della violazione del Patto di Stabilità Interno (articolo 31, comma 29, legge n. 183/2011);

- si applicano tutte le sanzioni, con la precisazione che la rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza è applicata agli amministratori che erano in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del Patto (articolo 31, comma 28, legge n. 183/2011).

Sono inoltre previste ulteriori sanzioni per i fenomeni elusivi:

- nullità dei contratti elusivi del Patto;
- responsabilità di tipo amministrativo personale.

La nullità dei contratti e degli atti elusivi delle regole del Patto di Stabilità Interno decorre dal 6 luglio, data di entrata in vigore del decreto legge (articolo 20, commi 10 e 11 del decreto legge n. 98/2011 ripresa dall'articolo 31, comma 30, legge n. 183/2011).

L'ulteriore sanzione pecuniaria personale a carico degli amministratori e del responsabile del servizio economico-finanziario (articolo 31, comma 31, legge n. 183/2011) è di ammontare pari fino a dieci volte l'indennità di carica percepita al momento dell'elusione, per i primi, e fino a tre volte la mensilità (al netto degli oneri fiscali e previdenziali), per i secondi. Essa sarà stabilita dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti nei casi in cui accertino che il rispetto del Patto è stato raggiunto mediante imputazioni contabili "scorrette" o attraverso altre forme elusive.

10. Il Patto regionalizzato

A partire dall'anno 2013 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali del territorio possono essere concordate tra lo Stato e le Regioni (comprese le Province

autonome), previo accordo in sede di CAL (Consiglio delle autonomie locali) e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali.

Il Patto regionalizzato deve rispettare i criteri europei nella individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il Patto di Stabilità Interno. La Regione risponderà quindi del mancato raggiungimento dell'obiettivo nei confronti dello Stato attraverso un maggiore concorso alla manovra nell'anno successivo, in misura pari all'importo sfiorato rispetto all'obiettivo complessivo. Sono confermate le sanzioni vigenti a carico degli Enti inadempienti e il monitoraggio a livello centrale, nonché il termine perentorio del 31 ottobre per la comunicazione degli obiettivi "regionalizzati" riferiti a ciascun Ente. Sarà un decreto del Ministro dell'Economia, d'intesa con la Conferenza unificata, entro il 30 novembre 2012, a definire le modalità di attuazione delle nuove regole e l'eventuale esclusione delle Regioni che in uno dei tre anni precedenti siano state inadempienti al Patto di Stabilità Interno o sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari.

Per l'anno 2012 sono confermate le disposizioni relative al Patto di stabilità orizzontale e verticale (commi da 138 a 143 dell'articolo 1 della legge n. 220/2010)⁹.

⁹ Con il Patto orizzontale le Regioni possono integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale in relazione alla situazione finanziaria del proprio territorio. Per l'anno 2012 il termine previsto dalla Legge di stabilità per comunicare agli Enti locali il nuovo obiettivo è il 30 giugno.

Con il Patto verticale le Regioni potranno autorizzare gli Enti locali compresi nel proprio territorio a peggiorare il loro saldo, consentendo un aumento dei pagamenti in conto capitale, di cui debbono farsi carico interamente peggiorando i propri obiettivi. Lo sforzo è premiato con lo svincolo di destinazione delle somme che la Regione riceve dallo Stato per un importo pari

11. Le prospettive di ridefinizione del Patto

L'articolo 28, comma 11-ter del decreto legge n. 201/2011 introduce, infine, con lo scopo di potenziare il coordinamento della finanza pubblica, la prospettiva della ridefinizione delle regole del Patto di Stabilità Interno.

12. L'ulteriore estensione dei vincoli a società partecipate, aziende speciali e istituzioni

Il secondo comma dell'articolo 25 del decreto legge n. 1/2012, integrando l'articolo 114 del Testo Unico degli Enti locali, stabilisce che, dall'anno 2013, le aziende speciali e le istituzioni saranno assoggettate al Patto di Stabilità Interno secondo le modalità definite, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministri dell'Interno e degli affari regionali, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 ottobre 2012. Per questo scopo, le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della Camera di commercio del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno. L'Unioncamere trasmette al Ministero dell'Economia e delle Finanze, entro il 30 giugno, l'elenco delle predette aziende speciali e istituzioni ed i relativi dati di bilancio. E' altresì affidato agli Enti locali un dovere di vigilanza sul rispetto da parte degli organismi partecipati delle novità.

al doppio del bonus messo sul piatto. Entro il 15 settembre gli Enti locali devono dichiarare all'ANCI e all'UPI l'entità dei pagamenti che possono effettuare nel corso dell'anno. Le Regioni entro il 31 ottobre devono comunicare al Ministero dell'Economia e delle Finanze gli elementi informativi dettagliati per ciascun Ente.

Meno innovativa la disposizione (comma 4 articolo 3-*bis*, aggiunto al decreto legge n. 138/2011 dall'articolo 25, comma 1 del decreto legge n. 1/2012) ricorda relativa all'assoggettamento al Patto di stabilità delle società affidatarie "in house". Le modalità saranno definite con decreto ministeriale (articolo 18, comma 2-*bis* del decreto legge n. 112/2008). L'Ente locale anche in questo caso deve vigilare sull'osservanza da parte delle società dei vincoli derivanti dal Patto di Stabilità Interno.