

Il patto di stabilità interno e la programmazione dei pagamenti

Ivana Rasi

Carbonia, 24 aprile 2013

La presente dispensa è stata utilizzata in occasione della giornata formativa che si è svolta a “Carbonia” il 24 aprile 2013

La pubblicazione del presente Volume avviene per gentile concessione di:
ANUTEL Associazione Nazionale Uffici Tributi Enti Locali. Le opinioni espresse nel presente lavoro sono attribuibili esclusivamente all'autore e non coinvolgono in alcun modo la Fondazione IFEL.



IL PATTO DI STABILITA' INTERNO E LA PROGRAMMAZIONE DEI PAGAMENTI

Ivana Rasi



INDICE

Titolo 1. I vincoli di finanza pubblica

Titolo 2. La gestione del patto di stabilità interno

Titolo 3. Lo sblocco dei pagamenti della P.A.

Titolo 4. Gli atti elusivi del patto

I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA

Dal 2013 anche i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sono chiamati a concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso il rispetto del patto di stabilità.

L'attuale esigenza è quella di avere una finanza pubblica sana che non faccia più ricorso né a deficit di bilancio né all'indebitamento crescente.

I paesi euro devono tendere a:

1. Un rapporto tra Deficit Pubblico e P.I.L. non superiore al 3%;
2. Un rapporto tra Debito Pubblico e P.I.L. non superiore al 60%;

L'Italia è un paese con un debito pubblico molto alto, 1.900 miliardi di euro:

- il debito/Pil dell'Italia rimane il secondo dell'UE-27 dopo quello greco e alla fine del secondo trimestre 2012 esso è salito al livello record del 123,7%

Il principale strumento di governance per avere una finanza pubblica sana è il patto di stabilità e crescita

Ogni stato europeo si è impegnato a ridurre i disavanzi di bilancio e il debito pubblico attraverso il patto di stabilità e crescita.

In Italia il patto di stabilità e crescita è stato introdotto nel 1999 e da tale data ha trovato ogni anno un'applicazione diversa a seguito dei numerosi interventi legislativi necessari per adeguare tempestivamente le manovre economiche agli obiettivi di finanza pubblica.

Di fatto il concorso alle manovre economiche si è rovesciato sugli enti territoriali chiamati a concorrere con i loro bilanci alla riduzione dei disavanzi e alla diminuzione al ricorso all'indebitamento.

La legge di stabilità per il 2012, la n. 183/2011, ha disegnato l'impalcatura del patto di stabilità per il triennio 2012-2014 stabilendo che per ciascuno degli anni 2012-2013-2014 gli enti devono conseguire un saldo finanziario in termini di competenza mista non inferiore al valore che si ottiene applicando alla spesa media corrente registrata negli anni 2006-2008, così come desunta dal certificato di conto consuntivo, le percentuali indicate nel comma 2 dell'art. 31 della legge suddetta.

La legge di stabilità per il 2013, la n. 228/2012, ha riconfermato l'assetto normativo del patto di stabilità, ma per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica previsti dal D.L. 98/2011, art. 20, comma 5 per l'anno 2013 ha agito modificando il triennio di riferimento per il calcolo della spesa media (2007-2009) e il valore dei coefficienti da applicare alla stessa spesa media.

L'entità del concorso alla manovra richiesta agli enti territoriali impatta non solo sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica dettati dal patto di stabilità ma anche sulla progressiva riduzione del Fondo Sperimentale di Riequilibrio.

Con l'art. 20, comma 2 del D.L. 98/2011 si è introdotto un primo tentativo di gestire in maniera meritocratica il patto di stabilità, introducendo dei parametri di virtuosità al raggiungimento dei quali, il concorso alla manovra richiesto all'ente virtuoso è pari al saldo obiettivo uguale a zero. Ne discende che gli altri enti si

accollano anche la minore partecipazione degli enti virtuosi al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica con un aumento delle percentuali da applicare alla spesa media del triennio.

LA GESTIONE DEL PATTO DI STABILITA'

Non si tratta di un semplice conseguimento di un obiettivo finanziario: gli enti devono rivedere le procedure interne al fine di coinvolgere la struttura, in particolare i settori dell'urbanistica e dei lavori pubblici, per una efficace programmazione dell'indebitamento e dei pagamenti al fine di responsabilizzare i centri di spesa al raggiungimento del patto di stabilità.

Sin dal momento dell'approvazione del bilancio di previsione, gli enti locali devono iscrivere previsioni di entrata e di spesa di parte corrente in misura tale che, unitamente alle previsioni dei flussi di cassa di entrata e di spesa in conto capitale, al netto delle riscossioni e delle concessioni di crediti, sia garantito il rispetto delle regole che disciplinano il medesimo patto; anche le successive variazioni al bilancio devono garantire il rispetto del saldo obiettivo.

Al fine della dimostrazione del rispetto degli obiettivi sin dalla fase previsionale è obbligatorio allegare al bilancio un prospetto contenente le previsioni di competenza per la parte corrente e quelle di cassa per la gestione in conto capitale. Il rispetto di tale obbligo assurge a requisito di legittimità del bilancio di previsione ed in caso di discordanza tra le risultanze contabili del patto e i dati di bilancio si è in presenza di una grave irregolarità.

Risulta necessaria la predisposizione di un cronoprogramma dei pagamenti in conto capitale al fine di dare contezza, nella fase di previsione, ai possibili flussi di cassa che genereranno le entrate a titolo IV e le uscite del titolo II: il cronoprogramma dei lavori e dei corrispondenti pagamenti è atto essenziale al responsabile del servizio finanziario per predisporre un bilancio di previsione rispettoso dei vincoli del patto.

Del resto l'armonizzazione dei sistemi contabili, avviata dal 2012 per una settantina di enti sperimentatori, con entrata in vigore per la totalità degli enti della pubblica amministrazione a far data dall'1.1.2014, conduce a considerare per ogni opera il relativo cronoprogramma al fine di dare allocazione agli stanziamenti di entrata e di spesa in relazione alla loro esigibilità.

Se si considera inoltre il visto di compatibilità monetaria introdotto dall'articolo 9 del D.L. 78/2009 si comprende come la programmazione dei pagamenti è funzionale ad impedire che siano assunti atti di impegno riferibili ad obbligazioni che potranno essere adempite (nel corso dell'esercizio e degli esercizi successivi), soltanto con pagamenti determinanti lo "sforamento" del patto di stabilità.

L'amministrazione deve essere in grado di programmare i pagamenti secondo modalità che consentano di coniugare le aspettative di adempimento nei termini (senza generare ritardi inesorabilmente fonte di irresponsabilità) con il rispetto

dei saldi di cassa imposti dal legislatore (delibera 120/2010 Corte dei Conti - sezione regionale di controllo per la Puglia).

LO SBLOCCO DEI PAGAMENTI DELLA P.A.

Il fenomeno dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della pubblica amministrazione ha assunto una rilevanza senza precedenti nell'attuale congiuntura economica: nel corso degli anni la pubblica amministrazione ha accumulato debiti commerciali per una somma che arriva ai 90 miliardi di euro.

La stima è stata effettuata da Banca d'Italia perché a livello governativo non esistono dati certi sull'ammontare dei debiti delle pubbliche amministrazioni.

Il recente decreto legge sullo sblocco dei pagamenti della p.a. intende porre rimedio a questa situazione, autorizzando, per i debiti di parte capitale certi liquidi ed esigibili alla data del 31.12.2012, lo sfioramento del patto di stabilità e nel contempo permettendo agli enti locali il reperimento delle risorse per sanare i debiti pregressi attraverso un aumento dell'anticipazione di tesoreria e una anticipazione di liquidità effettuata dalla Cassa Depositi e Prestiti, con un piano di rimborso della stessa che può arrivare anche fino a 30 anni.

Notevole è stata la produzione legislativa in questi ultimi anni per assicurare la tempestività dei pagamenti:

1. l' art. 9 del D.L. 78/2009 impone a tutte le amministrazioni di adottare le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute alle imprese, con la previsione della responsabilità disciplinare e amministrativa dei funzionari che adottano impegni di spesi laddove questi non accertino preventivamente la conformità del programma dei pagamenti con gli stanziamenti di bilancio;
2. l'art. 31 del D.L. 78/2010 introduce la compensazione dei crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, con i debiti tributari iscritti a ruolo;
3. con l'art. 5 del D.Lgs 123/2011 viene prevista la certificazione dei crediti: l'istanza del creditore è rivolta ad ottenere dagli enti territoriali, entro 60 giorni, termine successivamente portato a 30 dal Dl. 52/2012, attestazione relativa al credito certo, liquido ed esigibile al fine di attuare la cessione, anche pro-soluto, con gli istituti di credito. Il D.L. 52/2012 prevede la nomina di un commissario ad acta in caso di inadempienza del funzionario. L'ultimo intervento in tema di certificazioni si è attuato con il decreto del Ministero Economia e Finanze del 25 luglio 2012, integrato con il D.M. Economia del 19 ottobre 2012 introducendo anche la certificazione elettronica in alternativa a quella cartacea;
4. la manovra estiva del 2012 regolata dal D.L. 95/2012 ha introdotto, solo per i ministeri, il piano finanziario dei pagamenti;
5. il recepimento della direttiva sui pagamenti con tempi certi, effettuato con D.Lgs. 192/2012 impone il termine dei 30 giorni per tutti i pagamenti

scaturenti da transazioni commerciali, con il decorso automatico degli interessi moratori fissati con una maggiorazione dell'8% rispetto al tasso fissato dalla Banca Centrale Europea per le operazioni di rifinanziamento.

Le misure adottate con gli interventi suddetti non riuscivano ad entrare a regime per la mole di debiti commerciali che la pubblica amministrazione ha accumulato, come accennato nelle premesse: vuoi per mancanza di liquidità (vedi i residui attivi nei bilanci degli enti che non si riescono a riscuotere ma che hanno comunque finanziato spesa) vuoi per evitare lo sfioramento del patto di stabilità. Il D.L. 35/2012 vuole porre rimedio a questa situazione, permettendo agli enti di pagare i debiti pregressi al 31/12/2012 attraverso lo sfioramento del patto di stabilità e garantendo agli stessi l'accesso alla liquidità con un'anticipazione da chiedere alla Cassa Depositi e Prestiti.

Sanando il pregresso, a regime, i termini per garantire la tempestività dei pagamenti potranno essere rispettati dagli enti.

GLI ATTI ELUSIVI DEL PATTO

I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle regioni e dagli enti locali che si configurano come elusivi del patto sono nulli. Qualora le Sezioni Giurisdizionali regionali della Corte dei Conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano:

- a) agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica;
- b) al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali.

Il legislatore individua chiaramente una forma elusiva nella non corretta imputazione delle spese o delle entrate mentre la fattispecie generale delle "altre forme elusive" richiede un'interpretazione attenta.

Sicuramente una forma elusiva sussiste laddove l'ente interessato, in modo preordinato realizza un'operazione economica che, pur legittima in sé, sia idonea ad occultare il peso finanziario che tuttavia finirà, sia pure indirettamente, per gravare sulle poste debitorie dell'ente. L'attività ermeneutica posta in essere dalle diverse Sezioni Regionali della Corte dei Conti può sicuramente fornirci un valido vademecum delle possibili azioni elusive del patto:

- a) L'accollo del debito di un ente locale, da parte di una propria azienda speciale, parte accollante, non sembra poter avere altra giustificazione se non quella elusiva. L'operazione, infatti, si concretizzerebbe in un espediente per eliminare dal bilancio dell'ente locale un debito, trasferendolo presso un ente strumentale, non soggetto al regime vincolistico; in tal modo verrebbe aggirata la normativa relativa al patto di

stabilità, o le altre disposizioni cogenti in materia di finanziamento e di indebitamento (Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna Delibera n. 4/2012/PAR)

- b) Il project financing non è, nel suo fisiologico operare, elusivo della normativa sul patto di stabilità: tuttavia, se l'apporto pubblico è superiore alla metà del valore dell'opera, i contratti posti in essere non possono più considerarsi riconducibili alla fattispecie tipizzata. Similmente, qualora l'ente locale si renda garante presso il soggetto finanziatore, risulta svilita la funzione del project, il quale deve consentire il trasferimento in capo ai privati, quantomeno in parte, dei rischi relativi al buon esito del progetto. Il leasing in costruendo, rappresenta un valido strumento per la realizzazione di opere pubbliche, a condizione che le pubbliche amministrazioni operino una preventiva valutazione di convenienza. Occorre altresì verificare se dall'operazione possa derivare indebitamento; in tal caso il leasing in costruendo non può essere utilizzato per eludere vincoli o limiti che le regole di finanza pubblica pongono all'ente locale (Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna Delibera n. 5/2012/PAR)
- c) Non appaiono compatibili con il principio di sana gestione finanziaria cessioni a titolo oneroso di patrimonio comunale ad organismi partecipati laddove questi ultimi privi di sufficienti risorse proprie debbano necessariamente indebitarsi per reperire le relative fonti di finanziamento. Sezione Controllo Regione Lombardia Deliberazione n. 531 del 18.10.2011
- d) Non appaiono compatibili con il principio di sana gestione finanziaria cessioni a titolo oneroso di patrimonio comunale ad organismi partecipati laddove questi ultimi privi di sufficienti risorse proprie debbano necessariamente indebitarsi per reperire le relative fonti di finanziamento. (Sezione Controllo Regione Lombardia Deliberazione n. 531 del 18.10.2011)
- e) Il finanziamento della società in house, da parte dell'ente proprietario, rappresenta esso stesso il chiaro sintomo dell'esistenza di un nesso funzionale tra organi della medesima amministrazione e il Comune il quale, erogando il finanziamento, si comporta allo stesso modo che se stesse direttamente finanziando le proprie attività. Per quanto sopra esposto, si ritiene che quanto prospettato dall'ente locale non descriva la sostanza del fenomeno il quale si concretizzerebbe in un mero "maquillage contabile", lì ove l'ammontare delle somme concernenti il finanziamento alla società partecipata venisse detratta dalle spese ai fini del saldo finanziario del Patto di stabilità. Sezione Controllo Regione Veneto - Deliberazione n. 228/2010