



COMUNE DI CECINA
(Provincia di Livorno)

PROSPETTO CONTENENTE LE PREVISIONI DI COMPETENZA E DI CASSA DEGLI AGGREGATI RILEVANTI AI FINI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO 2015-2017

(Art. 77 bis L. 21 agosto 2008, n. 133, art. 2, comma 41, lettera b) L. 22 dicembre 2008, n.203, art. 7-*quater*, comma 9, lettera a) D.L. 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con L. 9 aprile 2009, n. 33, Decreto M.E.F. n. 0086258 del 31 luglio 2009, art. 9 *bis* D.L. 1 luglio 2009, n. 78 convertito con L. 3 agosto 2009, n. 102, art. 4 *quinquies* e ss. D.L. 25 gennaio 2010, n. 2 convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, L. 26 marzo 2010, n. 42, art. 14 D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito con L. 30 luglio 2010, n. 122, art. 1, commi 87-98, L. 13 dicembre 2010, n. 220, D.P.C.M. 23 marzo 2011, art. 20 D.L. 6 luglio 2011, n. 98 convertito con L. 15 luglio 2011, n. 111, art. 20 D.L. 6 luglio 2011, n. 98, artt. 30 ss. L. 12 novembre 2011, n. 183, D.L. 6 luglio 2012, n. 95 convertito con L. 7 agosto 2012, n. 135, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 [c.d. decreto "Salva-Enti"], L. 24 dicembre 2012, n. 228 [Legge di Stabilità 2013], Circolare M.E.F. 7 febbraio 2013, n. 5), commi 532 ss. L. 27 dicembre 2013, n. 147 [Legge di Stabilità 2014], Circolare Mef n. 6 del 18 febbraio 2014, L. 23 dicembre 2014, n. 190 [Legge di Stabilità 2015])

PREMESSA

Il presente documento ha lo scopo di verificare il raggiungimento prospettico degli obiettivi di stabilizzazione della finanza pubblica ed il monitoraggio della programmazione triennale 2015-2017 così come da L. 133 del 21 agosto 2008, della manovra finanziaria approvata con D.L. 78/2010, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 ed infine dalla Legge di Stabilità 2015 del 23 dicembre 2014, n. 190 concernente il patto di stabilità interno per il triennio 2015-2017 per i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti.

La legge 27 dicembre 2013, n. 147 e le normative di interesse emanate nel corso degli anni hanno stratificato numerose novità alla disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali per gli anni 2015-2017. Per quanto attiene al contributo degli enti locali al risanamento della finanza pubblica, la nuova disciplina dispone una riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2015 ed in particolare, è previsto un allentamento rispetto agli anni precedenti imponendo, al contempo, una riduzione dei trasferimenti erariali e l'inclusione di impegno figurativo dei fondi crediti di dubbia esigibilità; in tal modo gli obiettivi sono allineati alle limitazioni già programmate dall'anno passato per tutto il triennio 2015-2017.

OBIETTIVI E RISULTATI PREVISIONALI 2015-2017

Anche per l'anno 2015 l'obiettivo programmatico da assegnare a ciascun ente è rappresentato dal saldo finanziario tra le entrate finali e le spese finali (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 negli anni passati, in conformità ai criteri contabili adottati in sede comunitaria, tra le operazioni finali non sono considerati l'avanzo (o disavanzo) di amministrazione e il fondo (o deficit) di cassa. Sulla base delle regole europee della competenza economica, infatti, gli avanzi di amministrazione, essendo realizzati negli esercizi precedenti, non concorrono a formare l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. I dati da considerare per il calcolo del saldo finanziario sono solo ed esclusivamente quelli riportati nei certificati di conto consuntivo.

Con riferimento alla metodologia di calcolo degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2015, le novità rispetto agli anni precedenti sono:

1. l'aggiornamento della base di calcolo dal triennio 2009-2011 al triennio 2010-2012 con conseguente

revisione dei coefficienti da applicare alla spesa media registrata nel periodo di riferimento;

2. la riduzione degli obiettivi dei comuni che gestiscono, in quanto capofila, funzioni e servizi in forma associata mediante il corrispondente aumento degli obiettivi dei comuni associati non capofila al fine di neutralizzare gli effetti negativi sulla determinazione degli obiettivi del patto di stabilità interno connessi alla gestione di funzioni e servizi in forma associata (comma 6-bis dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011).

Il saldo finanziario di riferimento, per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017, è ottenuto moltiplicando la spesa corrente media impegnata nel periodo 2010-2012, così come desunta dai certificati di conto consuntivo, per una percentuale fissata per ogni anno del triennio, da rideterminare per l'anno 2015 e per il biennio 2016-2017 rispettivamente nelle misure dell'8,60% e del 9,15%.

La procedura per la determinazione dei saldi obiettivi per il triennio 2015-2017 è costituita da 5 fasi, di seguito elencate.

Fase 1: determinazione del saldo obiettivo provvisorio sulla base della spesa corrente media;

Per gli anni 2015 e 2016 continua ad applicarsi il meccanismo di distribuzione del concorso alla realizzazione degli obiettivi finanziari fra gli enti locali basato su criteri di virtuosità introdotto dall'articolo 20, commi 2, 2-bis e 3 del decreto legge n. 98 del 2011, la cui definizione è demandata ad un decreto del Ministro dell'interno, da emanare annualmente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Alla luce di quanto sopra, per il triennio 2014-2016, gli enti soggetti al patto di stabilità interno applicano alla media degli impegni della propria spesa corrente registrata nel triennio 2010-2012, così come desunta dai certificati di conto consuntivo, le percentuali summenzionate e schematicamente riportate nella tabella sottostante, salvo poi operare, nella successiva fase, la riduzione dell'obiettivo prevista per l'anno 2015. Sulla base degli impegni annuali di spesa corrente l'applicazione, automaticamente, determinerà i saldi obiettivi per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, effettuando il calcolo del valore medio della spesa corrente e applicando a quest'ultimo le percentuali di cui sopra.

Fase 2: determinazione del saldo obiettivo al netto della riduzione dei trasferimenti

Il valore annuale del saldo, determinato secondo la procedura descritta nella Fase 1, è ridotto, per ogni anno di riferimento, di un importo pari alla riduzione dei trasferimenti erariali disposta dal comma 2 dell'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.

Fase 3: rideterminazione del saldo obiettivo 2014.

L'obiettivo individuato con le fasi sopra descritte è definitivo soltanto nel caso in cui l'ente non sia coinvolto dalle variazioni previste dalle norme afferenti al Patto di solidarietà fra enti territoriali.

Come già previsto dalla normativa previgente con riguardo alle risorse provenienti dall'Unione Europea, il comma 10 dell'articolo 31 della Legge n. 183 del 2011 esclude, dal saldo finanziario in termini di competenza mista, le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (intendendo tali quelle che provengono dall'Unione Europea 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, ossia per le spese connesse alla quota di cofinanziamento a carico dello Stato, della regione, della provincia e del comune.

La *ratio* dell'esclusione dal patto di stabilità interno delle spese sostenute dagli enti locali per realizzare interventi finanziati con fondi U.E. risiede nella 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.

Ne consegue, quindi, che non sono escluse dal patto di stabilità interno, ai sensi del citato comma 10, le spese finanziate con risorse provenienti da prestiti accordati dalle Istituzioni comunitarie che, dovendo essere restituite all'U.E., devono essere considerate a tutti gli effetti risorse nazionali.

L'esclusione dal patto di stabilità interno delle spese connesse alla realizzazione di un progetto cofinanziato dall'Unione Europea opera nei limiti delle risorse comunitarie effettivamente trasferite in favore dell'ente locale per la sua realizzazione e non riguarda, pertanto, le altre spese comunque sostenute dall'ente per la realizzazione dello stesso progetto e non coperte dai fondi U.E.

Come già previsto dalle disposizioni ordinarie vigenti in materia di predisposizione del bilancio di previsione degli enti sottoposti al patto di stabilità interno, il comma 18 dell'articolo 31 della Legge n. 183 del

2011, ribadisce, al fine di una puntuale pianificazione delle misure di contenimento da attuare, che il bilancio deve essere approvato iscrivendo le previsioni di entrata e di spesa di parte corrente in misura tale che, unitamente alle previsioni dei flussi di cassa di entrate e di spese in conto capitale, al netto delle riscossioni e delle concessioni di crediti, sia garantito il rispetto delle regole che disciplinano il patto medesimo.

Non rilevano le previsioni di voci di spesa o di entrata che non sono considerate nel saldo obiettivo o che sono destinate a non tradursi in atti gestionali di impegno e quindi validi ai fini del patto quali, ad esempio, gli stanziamenti relativi al fondo di ammortamento e al fondo svalutazione crediti. Ovviamente, l'obbligo del rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità interno dell'anno di riferimento si deve intendere esteso anche alle successive variazioni di bilancio nel corso dell'esercizio.

Tale disposizione mira a far sì che il rispetto delle regole del patto di stabilità interno costituisca un vincolo all'attività programmatica dell'ente, anche al fine di consentire all'organo consiliare di vigilare già in sede di approvazione di bilancio.

L'eventuale adozione di un bilancio difforme implica, pertanto, una grave irregolarità finanziaria e contabile alla quale l'ente è tenuto a porre rimedio con immediatezza. A tale scopo, il legislatore dispone che l'ente alleggi al bilancio di previsione un prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del patto di stabilità interno. Tale prospetto è conservato a cura dell'ente medesimo e non deve essere trasmesso al Ministero.

Il prospetto, contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del patto di stabilità interno, non è meramente dimostrativo di poste di bilancio, ma è finalizzato all'accertamento preventivo del rispetto del patto di stabilità interno. Esso, pertanto, è da considerarsi elemento costitutivo del bilancio preventivo stesso, inteso come documento programmatico complessivo adottato dall'ente.

Il prevedibile sfioramento del patto di stabilità interno, evidenziato già nel corso della gestione finanziaria, può essere oggetto di verifica e di segnalazione da parte della magistratura contabile affinché gli organi elettivi possano adottare tutti i provvedimenti correttivi e contenitivi finalizzati a non aggravare la situazione finanziaria dell'ente.

Il monitoraggio del rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno 2014 prevede la rilevazione delle risultanze finanziarie delle province e dei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti. A tal fine, gli enti in questione inviano semestralmente, entro trenta giorni dalla fine del semestre di riferimento, le informazioni sulle gestioni di competenza e di cassa alla Ragioneria Generale dello Stato. Più precisamente, le informazioni richieste sono quelle utili all'individuazione del saldo, espresso in termini di competenza mista, conseguito nell'anno di riferimento e cioè gli accertamenti e gli impegni, per la parte corrente, e gli incassi e i pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti, nonché le altre esclusioni previste dalla norma. Gli enti locali che, in base al monitoraggio del secondo semestre, risultano inadempienti al patto di stabilità interno comunicano, alla Ragioneria Generale dello Stato, anche le informazioni relative alla spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione Europea. Tale comunicazione è finalizzata alla disapplicazione della sanzione, di cui all'articolo 31, comma 26, lettera a), della Legge n. 183 del 2011, come introdotto dall'articolo 1, comma 439, della legge di stabilità 2013, che dispone la riduzione delle risorse finanziarie. Il medesimo comma, infatti, stabilisce che la predetta sanzione non si applica agli enti locali per i quali il superamento dell'obiettivo del patto di stabilità interno è stato 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. Sono, comunque, applicate le restanti sanzioni, di cui al citato articolo 31, comma 26, previste per gli enti non rispettosi del patto di stabilità interno.

Il comma 26 dell'articolo 31 della L. n. 183 del 2011, come sostituito dall'articolo 1, comma 439, della legge n. 228 del 2012, disciplina le misure di carattere sanzionatorio per gli enti inadempienti al patto di stabilità interno, prevedendo nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

a) la riduzione del fondo di solidarietà comunale e del fondo sperimentale di riequilibrio. In particolare, il comma 26, lettera a), dell'articolo 31 della L. n. 183 del 2011, assoggetta gli enti locali inadempienti, nell'anno successivo a quello del mancato rispetto del patto di stabilità interno, alla riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. In caso di mancato versamento delle predette somme residue nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, il

recupero è operato con le procedure di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2013. In particolare, il comma 128 dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, il recupero delle somme a debito a qualsiasi titolo dovute dagli enti locali al Ministero dell'interno è effettuato a valere su qualunque assegnazione finanziaria dovuta dal Ministero stesso. In caso di incapienza delle assegnazioni finanziarie di cui al comma 128, il successivo comma 129 prevede che, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle entrate provvede a trattenere le relative somme, per i Comuni interessati, all'atto del pagamento agli stessi dell'imposta municipale propria di cui all'articolo 13 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201.

b) Il limite agli impegni per spese correnti che non possono essere assunti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio. Si sottolinea che le predette spese sono identificate dal Titolo I della spesa (secondo la classificazione di cui al D.P.R. n. 194 del 1996), senza alcuna esclusione e concernono il triennio immediatamente precedente. Qualora la sanzione relativa alla riduzione di risorse finanziarie, di cui alla precedente lettera a), dovesse dare luogo, per incapienza del predetto fondo, ad un versamento all'entrata del bilancio dello Stato, il predetto versamento, imputato al Titolo I della spesa dell'ente locale, rileva ai fini della determinazione del saldo finanziario di riferimento dell'anno in cui la sanzione è comminata, ma non contribuisce a definire il limite della spesa corrente ai fini dell'applicazione della sanzione di cui alla presente lettera b). Al riguardo, occorre precisare che il versamento all'erario non può essere escluso dal saldo valido ai fini del rispetto del patto di stabilità interno perché altrimenti si verificherebbe una situazione di iniquità nei confronti degli enti che, avendo capienza nei trasferimenti, vedono ridotte le proprie entrate con conseguente effetto diretto sul patto.

c) Il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti. 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 degli obiettivi del patto di stabilità interno 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. Ai fini dell'applicazione della sanzione in parola, costituiscono indebitamento le operazioni di cui all'articolo 3, comma 17, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350. Il divieto non opera, invece, nei riguardi delle devoluzioni di mutui già in carico all'ente locale contratti in anni precedenti in quanto non si tratta di nuovi mutui ma di una diversa finalizzazione del mutuo originario. Non rientrano nel divieto le operazioni che non configurano un nuovo debito, quali i mutui e le emissioni obbligazionarie, il cui ricavato è destinato all'estinzione anticipata di precedenti operazioni di indebitamento che consentono una riduzione del valore finanziario delle passività. Non sono da considerare indebitamento, inoltre, le sottoscrizioni di mutui la cui rata di ammortamento è a carico di un'altra amministrazione pubblica, ai sensi dell'articolo 1, commi 75 e 76, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311. Costituisce operazione di indebitamento il *leasing* finanziario, quando l'ente prevede di riscattare il bene al termine del contratto. Ai fini del ricorso all'indebitamento, non occorre considerare l'attività istruttoria posta in essere unilateralmente dall'ente locale (ad esempio, la deliberazione di assunzione del mutuo) ma è necessario fare riferimento al momento in cui si perfeziona la volontà delle parti (sottoscrizione del contratto). Attenzione è posta alle operazioni di *project financing* che potrebbero configurarsi come forma di indebitamento.

d) Il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia di contratto, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riguardo ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della citata disposizione. Analoga sanzione è prevista – in caso di mancato rispetto della norma recata dall'articolo 1, comma 557, della L. n. 296 del 2006 e successive modificazioni, volta al contenimento delle dinamiche di crescita della spesa di personale – dall'articolo 1, comma 557-ter della citata legge. Il divieto di assunzione, per effetto dell'articolo 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 e successive modificazioni, sussiste per tutti gli enti in cui il rapporto tra spesa di personale e spesa corrente sia pari o superiore al 50 per cento. In merito a tale ultima disposizione, si sottolinea come – per effetto della norma recata dall'articolo 20, comma 9, del D.L. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, nella L. n. 111 del 2011 – per il calcolo di tale rapporto debbano considerarsi anche le spese di personale delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo, puntualmente individuate dalla citata norma;

e) la riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del D.Lgs. n. 267 del

2000, che vengono rideterminati con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010. Con riferimento alla durata delle sanzioni, le stesse si applicano per il solo anno successivo a quello di accertamento del mancato rispetto del patto di stabilità interno. Conseguentemente, il mancato rispetto del patto 2014 comporterà l'applicazione delle sanzioni nell'anno 2015 e così via.

I commi 28 e 29 dell'articolo 31 della L. n. 183 del 2011, disciplinano le sanzioni nel caso in cui la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce. In particolare, il comma 28 stabilisce che agli enti locali per i quali la violazione del patto di stabilità interno sia accertata oltre l'anno successivo a quello cui la violazione si riferisce, si applicano, nell'anno successivo a quello in cui è accertato il mancato rispetto del patto di stabilità, le sanzioni di cui al comma 26 dell'articolo 31 della Legge n. 183 del 2011. La rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di cui al comma 26 è applicata ai soggetti di cui all'articolo 82 del D.Lgs. n. 267 del 2000 (Sindaco, presidente del consiglio comunale, componenti degli organi esecutivi dei Comuni, ecc.), in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno. Il successivo comma 29 dispone, inoltre, che gli enti locali di cui al citato comma 28 devono comunicare l'inadempienza entro 30 giorni dall'accertamento della violazione del patto di stabilità interno al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. La comunicazione, da effettuare con raccomandata con avviso di ricevimento, è corredata da una nuova certificazione delle risultanze delle poste di entrata e di spesa rilevanti ai fini della verifica del patto di stabilità interno redatta in conformità con i prospetti appositamente predisposti per l'anno a cui si riferisce l'inadempienza.

I commi 30 e 31 dell'articolo 31 della L. n. 183 del 2011 introducono misure volte ad assicurare il rispetto della disciplina del patto di stabilità interno da parte degli enti locali impedendo comportamenti elusivi. In generale, si configura una fattispecie elusiva del patto di stabilità interno ogni qualvolta siano attuati comportamenti che, pur legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica. Ne consegue che risulta fondamentale, nell'individuazione della fattispecie di cui ai richiamati commi 30 e 31, la finalità economico-amministrativa del provvedimento adottato. In particolare, il comma 30 dispone la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere dagli enti locali che si configurino elusivi delle regole del patto. L'elusione delle regole del patto di stabilità interno realizzata attraverso l'utilizzo dello strumento societario, si configura, ad esempio, quando spese valide ai fini del patto sono poste al di fuori del perimetro del bilancio dell'ente per trovare evidenza in quello delle società da esso partecipate e create con l'evidente fine di aggirare i vincoli del patto medesimo. Sempre a fini esemplificativi, appaiono riconducibili alle forme elusive anche le ipotesi di evidente sottostima dei costi dei contratti di servizio tra l'ente e le sue diramazioni societarie e para-societarie, nonché l'illegittima traslazione di pagamenti dall'ente a società esterne partecipate, realizzate, ad esempio, attraverso un utilizzo improprio delle concessioni e riscossioni di crediti. Il comma 31, invece, introduce sanzioni pecuniarie per i responsabili di atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno o del rispetto artificioso dello stesso. In particolare, il comma in parola assegna alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti – qualora accertino che il rispetto del patto di stabilità interno sia stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive – il compito di irrogare le seguenti sanzioni pecuniarie:

- 1) agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi: fino a dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione;
- 2) al responsabile del servizio economico-finanziario: fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali.

Si segnala che le verifiche della Corte dei conti dirette ad accertare il rispetto del patto di stabilità interno possono estendersi all'esame della natura sostanziale delle entrate e delle spese escluse dai vincoli in applicazione del principio generale di prevalenza della sostanza sulla forma. A titolo di esempio, una comune modalità di elusione potrebbe essere rappresentata dall'imputazione di poste in sezioni di bilancio – in entrata e in uscita – non rilevanti ai fini del patto che, al contrario, avrebbero dovuto essere imputate altrove. Ci si riferisce, ad esempio, all'allocazione tra le spese per servizi per conto di terzi di poste che avrebbero dovuto trovare corretta appostazione tra le spese correnti, sulla base di quanto indicato nei principi contabili elaborati dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali, o della contabilizzazione tra i servizi per conto di

terzi di pagamenti relativi alla realizzazione di opere pubbliche finanziate, anche integralmente, da contributi in conto capitale ricevuti da parte di altri enti pubblici. In relazione a quest'ultima fattispecie, si segnala che il contributo in conto capitale ricevuto da parte dello Stato, della regione o da altro ente pubblico va contabilizzato al Titolo IV dell'entrata, mentre le relative spese vanno contabilizzate al Titolo II della spesa, così come vanno contabilizzati ai medesimi Titoli le riscossioni ed i pagamenti effettuati. Non è consentito in alcun modo imputare i pagamenti tra i servizi per conto di terzi, anche quando esiste uno sfasamento temporale tra la riscossione del contributo concesso ed il pagamento delle relative spese, ipotesi che si realizza, ad esempio, quando un ente locale anticipa 'per cassa' i pagamenti a causa di un ritardo nell'erogazione della provvista economica da parte del soggetto finanziatore. Peraltro, l'impropria gestione delle partite di giro non rappresenta l'unica ipotesi in cui l'elusione delle regole del patto di stabilità si associa ad una non corretta redazione dei documenti di bilancio. Un ulteriore esempio di fattispecie elusiva ricorre nei casi di evidente sovrastima delle entrate correnti o nei casi di accertamenti effettuati in assenza dei presupposti indicati dall'articolo 179 del D.Lgs. 267 del 2000. Dal lato delle uscite, invece, rientrano tra le fattispecie elusive l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci dell'esercizio o degli esercizi successivi ovvero quali oneri straordinari della gestione corrente (debiti fuori bilancio). Quest'ultimo fenomeno, qualora riguardi spese non previste di cui l'ente era a conoscenza entro il termine dell'esercizio di riferimento (da cui l'obbligo giuridico di provvedere alla loro contabilizzazione), può avere effetti elusivi dei limiti del patto. Sempre a fini esemplificativi, sono da ritenersi elusive, nell'ambito delle valorizzazioni dei beni immobiliari, anche le operazioni poste in essere dagli enti locali con le società partecipate o con altri soggetti con la finalità esclusiva di reperire risorse finanziarie senza giungere ad una effettiva vendita del patrimonio.

Il D.L. n. 174 del 2012 ha potenziato il potere di controllo – in funzione collaborativa – della Corte dei Conti sulla gestione degli enti locali, già previsto dall'articolo 7, comma 7, della L. n. 131 del 2003, dall'articolo 1, commi 166 e seguenti, della L. n. 266 del 2005 e dall'articolo 11, della L. n. 15 del 2009. Segnatamente l'articolo 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174, ha sostituito il previgente articolo 148 del D.Lgs. n. 267 del 2000 ed ha introdotto un ulteriore articolo, il 148-*bis*, al fine di una implementazione del sistema dei controlli esterni sulla gestione finanziaria degli enti locali. L'articolo 148-*bis*, rubricato «rafforzamento del controllo della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria degli enti locali», rafforza il controllo già previsto per tali enti dalle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della L. n. 266 del 2005. Il primo comma dell'articolo 148-*bis* prevede che ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno «le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della L. 23 dicembre 2005, n. 266». Il comma 2 dell'articolo 148-*bis* precisa che ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, «le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente». In conseguenza di tale previsione, gli enti locali saranno tenuti ad indicare nei documenti contabili loro eventuali partecipazioni societarie come individuate dalla norma. Laddove, all'esito della verifica condotta dalla competente sezione regionale di controllo, siano accertati squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazioni di norme per garantire la regolarità della gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, l'ente interessato sarà tenuto ad adottare i provvedimenti correttivi nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento della sezione regionale di controllo ed a trasmetterli alla medesima sezione al fine di consentirne, nei successivi 30 giorni, la verifica sulla idoneità a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio (articolo 148-*bis*, comma 3). In caso di inerzia dell'ente locale o di accertata inidoneità dei provvedimenti correttivi, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (articolo 148-*bis*, comma 3). Resta ferma la sanzione pecuniaria prevista dall'articolo 31, comma 31, L. n. 183 del 2011, per gli amministratori e per il responsabile del servizio economico-finanziario, nella ipotesi in cui le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato conseguito artificialmente mediante l'adozione di atti elusivi delle regole del patto. La delibera n. 903 del 9 novembre 2012 adottata dalla sezione regionale di controllo della Regione Veneto, alla luce delle disposizioni di nuova introduzione descritte, fornendo una serie di indicazioni utili per una corretta predisposizione dei documenti contabili, allo scopo di

garantire la sana gestione finanziaria ed il rispetto degli equilibri di bilancio e dei vincoli dell'indebitamento. Con riferimento all'ipotesi di mancata applicazione delle regole del Patto di stabilità interno, la delibera precisa che «le verifiche della Corte dei conti dirette ad accertarne il rispetto possono estendersi all'esame della natura sostanziale delle entrate e delle spese escluse dai vincoli, in applicazione del principio generale di prevalenza della sostanza sulla forma». Quanto poi alle procedure di programmazione della spesa, la citata delibera, nel ribadire quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, lettera a), punto 2, del D.L. n. 78 del 2009, precisa che «il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa, [...] oltre a verificare le condizioni di copertura finanziaria, prevista dall'articolo 151 TUEL, [...] 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, di cui al comma 18 dell'articolo 31 della Legge 12 novembre 2011, n. 183. La violazione dell'obbligo di accertamento in questione comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa a carico del predetto funzionario». Infine il problema della coerenza della gestione in esercizio provvisorio del bilancio con gli obiettivi posti dal patto di stabilità interno. Al riguardo, si ritiene utile segnalare quanto espresso dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti con la delibera n. 23/2013 sul rispetto della verifica degli equilibri e del perseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, pur in carenza di un formale bilancio approvato, al fine di governare la spesa corrente, evitando così di penalizzare i pagamenti in conto capitale e, quindi, gli investimenti dell'ente.

Viene di seguito riportata la determinazione degli obiettivi 2015-2017 i cui calcoli sono evidenziati nell'Allegato CRONOPROGRAMMA SPESA IN CONTO CAPITALE TRIENNIO 2015-2017, stimato sulla base delle indicazioni fornite dalla Legge di Stabilità per l'anno 2015.

PATTO DI STABILITA' - OBIETTIVI 2015-2017

(valori in migliaia di euro)

Modalità di calcolo Obiettivo 2015-2017									
					Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012		
SPESE		CORRENTI			16.835	20.152	22.745		
(Impegni)					(a)	(b)	(c)		
								Media	
MEDIA delle spese correnti (2009-2011) ⁽¹⁾								19.910	
								(d)=Media(a;b;c)	
					Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017		
PERCENTUALI		da applicare alla media delle spese correnti			8,60%	9,15%	9,15%		
(comma 6 dell'art. 31 della legge n. 183/2011) ⁽²⁾					(e)	(f)	(g)		
					Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017		
SALDO		OBIETTIVO			1.712	1.822	1.822		
determinato come percentuale data della spesa media ⁽²⁾									
(comma 6 dell'art. 31 della legge n. 183/2011)									
					(h)=(d)*(e)	(i)=(d)*(f)	(j)=(d)*(g)		

						Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
						1.165	1.165	1.165
						(k)	(l)	(m)
						Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
						547	657	657
						(n)=(h)-(k)	(o)=(i)-(l)	(p)=(j)-(m)
						Anno 2015		
						0		
						(v)		
						Anno 2015		
						(w)		
						Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
						47	47	
						(aa)	(ab)	(ac)
						Anno 2015		
						0		
						(ad)		
						Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
						594	704	657
						(ae)= (s)+(v)+(w)+(x)+(aa)+(ad)	(af)= (t)+(y)+(ab)	(ag)= (u)+(z)+(ac)

						(ah)		
						Anno 2015		
						0		
						(ai)		
						Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
						594	704	657
						(aj)=(ae)-(ah)+(ai)	(ak)=(af)	(al)=(ag)

FLUSSI DI CASSA SPESA IN CONTO CAPITALE TRIENNIO 2015-2017

Al comma 105 dell'art. 1, comma 107, della citata L. 13 dicembre 2010, n. 220, viene stabilito che il bilancio di previsione degli Enti Locali ai quali si applicano le disposizioni del patto di stabilità interno deve essere approvato iscrivendo le 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 patto medesimo. Gli Enti Locali sono tenuti ad allegare al bilancio di previsione un apposito prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del patto di stabilità interno.

L'analisi dei flussi degli investimenti prende in considerazione i seguenti elementi:

- dettaglio dei pagamenti generabili nel triennio 2015-2017 provenienti dagli interventi finanziati nel 2014 e precedenti, già appaltati ed in corso di realizzazione, ovvero che lo saranno quest'anno;
- dettaglio dei pagamenti presumibilmente generabili nel triennio 2015-2017 dagli interventi finanziati nel corso del triennio medesimo;
- la stima dei flussi prospettici non considera prudenzialmente i ribassi di gara e quindi gli stessi saranno oggetto di aggiornamento continuo;
- la stima delle entrate in conto capitale di varia provenienza e che influiscono positivamente sul saldo di "competenza mista" quali i proventi dei permessi a costruire, le alienazioni di beni, i trasferimenti da altri Enti per la specifica costruzione e manutenzione di opere pubbliche.

Per i dettaglio dei flussi si rinvia all'allegato "Flussi di cassa relativi alla spesa in conto capitale Triennio 2015-2017" del quale si riporta sinteticamente il seguente

RIEPILOGO RISCOSSIONI ED USCITE IN CONTO CAPITALE:

<u>RIEPILOGO FLUSSI:</u>	flussi ad oggi	PREVISIONE	totale flussi 2015	flussi 2016	flussi 2017
		ulter. flussi 2015			
TOTALE INCASSI	1.864.730,18	5.794.306,22	7.659.036,00	1.900.000,00	3.700.000,00
TOTALE PAGAMENTI	37.976,13	7.164.383,00	7.202.359,13	412.383,00	2.132.383,00

VERIFICA PREVISIONALE RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVI 2015-2017

Dall'analisi del bilancio pluriennale 2015-2017 di cui alla proposta deliberativa consiliare di assestamento dei conti in corso di approvazione cui il presente documento è parte integrante, emergono i seguenti dati contabili di seguito riportati:

ACCERTAMENTI/INCASSI	2015	2016	2017
Titolo I	18.051.646,56	17.831.998,23	17.856.499,11
Titolo II	1.643.743,19	1.547.707,41	1.557.607,41
Titolo III	4.255.104,91	4.232.556,46	4.267.556,46
Titolo IV (incassi)	7.659.036,00	1.900.000,00	3.700.000,00
TOTALE ENTRATA	31.609.530,66	25.512.262,10	27.381.662,98
IMPEGNI/PAGAMENTI:			
Titolo I	23.780.901,72	23.590.233,47	23.658.381,23
Titolo II (pagamenti)	7.202.359,13	412.383,00	2.132.383,00
TOTALE USCITA	30.983.260,85	24.002.616,47	25.790.764,23
SALDO	626.269,81	1.509.645,63	1.590.898,75
sbilancio	32.269,81	805.645,63	933.898,75

Dai dati 2015-2017 sopra descritti si prende atto del rispetto programmatico del patto:

- il saldo previsionale dell'esercizio 2015 è stimato in €626.269,81, migliore dell'obiettivo stimato per il medesimo anno pari ad €594.000,00;
- il saldo previsionale dell'esercizio 2016 è stimato in €1.509.645,63, migliore dell'obiettivo stimato per il medesimo anno pari ad €704.000,00;
- il saldo previsionale dell'esercizio 2017 è stimato in € 1.590.898,75, migliore dell'obiettivo per il medesimo anno pari ad €657.000,00.

SPESA PER IL PERSONALE

Le Sezioni Riunite della Corte dei Conti con parere n. 27/CONTR/11 del 12 maggio 2011 ha profondamente modificato il concetto di <<spesa del personale>> a cui far riferimento per il monitoraggio ed il contenimento dell'agglomerato di spesa, stravolgendo precedente interpretazione della Sezione Toscana che aveva assunto con precedente parere n. 111/2010. In riferimento alla modalità di calcolo della spesa di personale, la Sezione Regionale della Corte dei Conti Toscana, giusta deliberazione n. 111 del 4 ottobre 2010, richiamava quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nelle linee guida al monitoraggio al bilancio di previsione 2010 (Delibera 9/2010), in cui erano elencate le componenti da includere e da escludere dal computo della spesa di personale. La ricognizione di seguito indicata, che delinea in senso sostanziale l'ambito delle spese da considerare <<spesa di personale>> ai fini del rispetto delle norme di coordinamento di finanza pubblica assume la medesima configurazione anche per il calcolo del parametro di riferimento per il divieto di assunzione, perché la logica ispiratrice deve essere unitaria ed univoca. Si ricorda che tale disposizione risulta oggi abrogata dal D.L. 90/2014.

Occorre verificare il rispetto della progressiva riduzione in senso assoluto della spesa del personale, il cui parametro deve essere assunto al netto delle variabili dei contratti e di tutte quelle spese che, pur rientrando nell'Intervento "T" non vanno computate in base alle precise disposizioni di monitoraggio impartite dalla Corte dei Conti in sede di funzione di controllo "collaborativo"; di seguito è riportata l'analisi della spesa dalla quale si osserva il rispetto della disposizione normativa. La L. 27 dicembre 2006, n. 296, all'art. 1 comma 557 così recita:

557. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

In caso di mancato rispetto della disposizione sopra rappresentata, è applicato il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ovvero *“In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione.”*

Il recente D.L. 24 giugno 2014, n. 90 all'art. 3 ha modificato il comma 557 quater della L. 296/2006 disponendo che:

557-*quater*. Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

PROGRESSIVA RIDUZIONE SPESA PERSONALE (art. 1, c. 557, L. 27.12.2006, n. 296):

SPESA PERSONALE	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
INTERVENTO 1	6.617.434,39	6.475.872,68	6.249.868,84	6.242.240,34	6.116.649,40	6.116.737,62	6.116.737,62
IRAP	410.738,39	406.623,35	368.462,45	351.451,72	362.277,13	345.477,81	347.991,01
ALTRE SPESE INT.3							
Mensa	65.000,00	60.000,00	65.000,00	60.000,00	60.000,00	59.000,00	59.000,00
Formazione-missioni	47.140,00	47.140,00	47.140,00	31.258,00	44.983,00	44.983,00	44.983,00
TOTALE	7.140.312,78	6.989.636,03	6.730.471,29	6.684.950,06	6.583.909,53	6.566.198,43	6.568.711,63
CONTRATTI 2002-2010	944.453,70	944.453,70	944.453,70	944.453,70	944.453,70	944.453,70	944.453,70
Categorie protette	399.106,38	401.702,56	393.627,30	384.425,43	384.425,43	384.425,43	384.425,43
Personale stagionale a progetto (art. 208 CDS)	68.124,03	93.699,68	57.349,47	57.710,19	57.710,19	57.711,00	57.711,00
Formazione-missioni	47.140,00	47.140,00	47.140,00	31.258,00	44.983,00	44.983,00	44.983,00
Diritti di Rogito	33.966,70	12.334,88	35.500,00	25.334,97	0,00	0,00	0,00
Incentivi progettazioni	45.000,00	7.056,51	0	50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00
TOT.DETRAZIONI	1.536.938,72	1.506.387,33	1.478.070,47	1.493.182,29	1.481.572,32	1.481.573,13	1.481.573,13
TOT.SPESA	5.603.374,66	5.483.248,70	5.252.400,82	5.191.767,77	5.102.337,21	5.084.625,30	5.087.138,50
MEDIA TRIENNIO	5.446.341,39						

I valori del Bilancio pluriennale 2015-2017 sono ampiamente inferiori alla media dell'ultimo triennio e quindi il vincolo è rispettato.

Si precisa che per il triennio 2011-2013 sono stati assunti i dati a consuntivo, il dato 2014 è stato assunto da pre-consuntivo, mentre per il triennio 2015-2017 è inserita la spesa prevista da progetto di bilancio pluriennale in corso di variazione cui il presente documento è parte integrante. Le serie sono costruite utilizzando aggregati di voci di spesa omogenee e le componenti considerate per la determinazione della spesa sono quelle indicate di seguito.

- a) sono contabilizzate e quindi inserite nell'importo sopra definito:
- le retribuzioni lorde al personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato;
 - compensi per gli incarichi conferiti ai sensi degli artt. 90 e 110 del D.Lgs. n. 267/2000 (presenti fino a metà 2014);
 - gli oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori;
 - gli oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo;
 - l'Irap;
- b) non sono contabilizzati:
- le spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività elettorale con rimborso dal Ministero dell'Interno;
 - le spese per la formazione e rimborsi per le missioni;
 - le spese per emolumenti arretrati relativi ad anni precedenti, conseguenti al rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro;
 - le assunzioni stagionali a tempo determinato a "progetto" per sicurezza stradale ai sensi dell'art. 208 del nuovo Codice della Strada;
 - gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali intervenuti dopo l'anno 2004;
- c) non sono contabilizzati perché figure attualmente non presenti nel Comune di Cecina:
- le spese per collaborazioni a progetto, o altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni;
 - i lavoratori socialmente utili;
 - il personale in convenzione;
 - le spese per il personale trasferito dalla regione per l'esercizio di funzioni delegate;
 - il personale con contratti di formazione lavoro;
 - il personale comandato presso altre amministrazioni;
 - le somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando.

INCIDENZA SPESA PERSONALE:

Il D.L. 24 giugno 2014, n. 90, all'art. 3, ai commi 5, 5 quater e 6 così recita:

5. Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato. Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5-quinquies del presente articolo

5-quater. Fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli enti indicati al comma 5, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015

6. I limiti di cui al presente articolo non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette ai fini della copertura delle quote d'obbligo.

Ritenuto, pertanto, che occorra determinare la percentuale della spesa del personale sulla spesa corrente congiuntamente a quella assunta dalla Società Partecipate, in quanto va costantemente monitorata la riduzione seppur non vincolante in termini assunzionali.

Per quanto attiene specificamente l'incidenza percentuale della spesa del personale, il calcolo elaborato in base alla interpretazione dettata dal parere n. 27/2011 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, deve tener conto anche del rinnovato criterio di calcolo indicato dalla Corte dei Conti, Sezione Autonomie con deliberazione n. 14 del 30 novembre 2011, nella quale sono state date indicazioni sul consolidamento della spesa del personale, nelle more del nuovo sistema di contabilità tuttora in sperimentazione. In particolare sono state fornite indicazioni, non propriamente chiarissime, che hanno comportato due successive deliberazioni delle Sezioni Regionali della Toscana (3/2012/PAR) e successivamente della Lombardia (n. 75/2012/PAR) sulla modalità di calcolo delle dette spese di personale delle partecipate da inglobare nella spesa complessiva del Comune sostenuta allo stesso titolo.

Il comma 7 dell'art. 76 D.L. n. 112/08, stabilisce che, ai fini del computo delle percentuali che incidono sulla possibilità per l'ente locale di procedere a nuove assunzioni, <<si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari>>.

La Sezione Autonomie della Corte dei Conti (deliberazione n. 14/AUT/2011/QMIG del 29 dicembre 2011) ha affermato che <<in assenza di una esplicita normativa che definisca le metodologie e le tecniche del consolidamento, occorre fare riferimento, in relazione alle modalità di calcolo in argomento, ai principi generali che rispondano a criteri di ragionevolezza e di valorizzazione delle finalità che il legislatore persegue con la norma in esame>>. In particolare, le Sezioni Autonomie hanno precisato che "nell'attuale periodo transitorio" (ovvero, "in attesa che si completi la sperimentazione per la redazione del bilancio consolidato") occorre far riferimento "ad un metodo sintetico per calcolare la quota delle spese di personale della società partecipata da sommare alle spese di personale degli enti proprietari".

In quest'ottica la Sezione Autonomie ha delineato un possibile criterio per procedere al consolidamento delle spese di personale ai fini dell'applicazione del comma 7 dell'art. 76 D.L. n. 112/08: <<il metodo di calcolo si basa sulla seguente semplice proporzione: il valore della produzione della società sta alle spese totali del personale della stessa come il corrispettivo sta alla quota del costo di personale attribuibile all'Ente, che è l'incognita da calcolare. Per risolvere tale proporzione, si moltiplicano le spese del personale per il corrispettivo e si divide il risultato ottenuto per il valore della produzione. Questo criterio utilizza, ai fini del calcolo, il costo del personale della società (voce B9 del conto economico) senza operare particolari depurazioni, rispondendo all'esigenza sostanziale di individuare un indicatore sintetico della sostenibilità della spesa di personale dell'ente. Per il calcolo dell'incidenza, la quota di spese del personale della società partecipata, così individuata, va a sommarsi alle spese di personale dell'Ente e il totale si divide per le spese correnti dell'ente. In tal modo si agisce soltanto sul numeratore, come proposto dalla Sezione remittente per l'ipotesi della società partecipata da unico ente pubblico, sicché il metodo ne rappresenta uno sviluppo, in quanto consente di evitare eventuali imprecisioni dovute alla semplice somma di tutte le spese di personale delle società partecipate a quelle dell'ente>> (deliberazione n. 14/AUT/2011/QMIG del 29 dicembre 2011).

La Sezione di Controllo della Toscana, giusta deliberazione n. 3/2012/PAR del 17 gennaio 2012, ha precisato che quando la società partecipata percepisce "ricavi", la quota degli introiti riferibile <<al singolo socio-comune va sostituita o sommata al corrispettivo versato dal comune sia in occasione del calcolo della spesa di personale della società attribuibile al comune secondo la proporzione sopra delineata (numeratore), sia in riferimento al calcolo della spesa corrente (denominatore), in quanto tale importo avrebbe costituito il contributo versato dal comune alla società (e quindi rientrante nella spesa corrente dell'ente locale) nel caso in cui lo stesso avesse introitato direttamente il gettito derivante dalla tariffa. Difatti mentre il corrispettivo versato dall'Ente alla società concorre a formare la spesa corrente dell'ente locale (denominatore) ed è pertanto compreso nella stessa, gli introiti da tariffe direttamente percepiti (e trattenuti) dalla società, non transitando nel bilancio dell'ente locale socio, non verrebbero computati al denominatore della frazione, con conseguente disomogeneità dei dati e, soprattutto, disuguaglianza degli esiti a seconda che vi sia stato o meno ricorso alla gestione esternalizzata piuttosto che alla gestione interna di un determinato servizio>>.

Alla stregua del possibile criterio indicato dalle Sezioni Autonomie, l'Ente Locale per calcolare "le spese di personale ... da inglobare nella spesa complessiva del Comune sostenuta allo stesso titolo" deve prendere i ricavi della partecipata e li deve rapportare al valore della produzione. La percentuale che si ricava da detto rapporto deve poi essere applicata alle spese di personale individuando così la quota parte di spesa di personale imputabile all'ente. L'operazione, infine, deve essere completata aggiungendo gli stessi ricavi della farmacia al denominatore delle spese correnti dell'Ente Locale.

Riguardo al 2014, occorre individuare quali partecipate siano di interesse della norma e per l'Amministrazione Comunale di Cecina ha riguardato finora solamente la "AFC Srl Uninominale", società concessionaria delle farmacie comunali; la suddetta società è stata posta in liquidazione con decorrenza 1° gennaio 2015.

Si è pertanto proceduto al consolidamento della spesa del personale seguendo le migliori interpretazioni oggi adottate sulla normativa esistente; in particolare si è seguito il metodo proposto dal Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa dell'Università degli Studi di Firenze che a tal proposito ha effettuato specifiche sperimentazioni pratiche. L'analisi è effettuata su tutte le partecipate (società di capitali, consorzi ecc.) che sono sottoposte a controllo, influenza notevole, controllo congiunto sulla capacità dell'Ente di indirizzare la politica di gestione, verso una strategia comune facendo riferimento ad una nozione di controllo di diritto, di fatto e contrattuale anche nei casi in cui non è presente un legame di partecipazione diretta o indiretta. Ne è pertanto originato un elenco dal quale emergono inclusioni ed esclusioni dalla determinazione del consolidato; in particolare l'«esclusione» è derivata dalle seguenti specifiche condizioni: l'irrilevanza del bilancio di un componente sulla situazione economico finanziaria del gruppo, l'impossibilità di reperire informazioni necessarie, Enti in contabilità finanziaria. Il controllo congiunto, pertanto, è stato verificato non solo sulle partecipazioni di cui l'Ente ha la maggioranza ma l'interesse dell'ente viene volontariamente tutelato dall'Ente che detiene la maggioranza. Nello specifico include: gli enti strumentali a totale partecipazione dell'Ente, le società controllate o con influenza dominante, quelle a totale partecipazione pubblica e titolare di affidamento diretto.

Disamina Organismi partecipati dal Comune di Cecina	
Ragione Sociale	Inclusione/Esclusione dal Consolidamento
Retiambiente SpA	ESCLUSA in quanto attualmente inattiva
A.F.C. - Azienda Farmaceutica Cecinese Srl	INCLUSA in quanto totalmente di proprietà dell'Ente
Consorzio Polo Tecnologico Magona	ESCLUSA a partecipazione mista con maggioranza privata
Casalp - Casa Livorno e Provincia SpA	INCLUSA in quanto a totale partecipazione pubblica
Rea - Rosignano Energia Ambiente SpA	INCLUSA a maggioranza pubblica
Azienda Servizi Ambientali - A.S.A. SpA	ESCLUSA a partecipazione mista con maggioranza privata
A.T.L. - Azienda Trasporti Livornese	ESCLUSA a partecipazione mista con maggioranza privata
Promozione e Sviluppo Srl in liquidazione	ESCLUSA in quanto a maggioranza privata e in liquidazione
Consorzio La Strada del Vino - Costa degli Etruschi	ESCLUSA a maggioranza privata

Disamina sui presupposti dell'inclusione nel consolidamento		
Ragione Sociale	Motivazione inclusione Consolidamento	Riferimento Normativo
A.F.C. - Azienda Farmaceutica Cecinese SrL	Società a totale partecipazione dell'Ente affidataria del servizio pubblico delle farmacie	art. 19 allegato 4 punto 2 - 3) D.P.C.M. 28 DICEMBRE 2011
Casalp - Casa Livorno e Provincia SpA	Società a totale partecipazione pubblica costituita in ottemperanza della L.R.T. n. 77/98 per la gestione del patrimonio E.R.P.	art. 19 allegato 4 punto 2 - 4) D.P.C.M. 28 DICEMBRE 2011
Rea - Rosignano Energia Ambiente SpA	Società mista con maggioranza detenuta da Enti locali ed affidataria di servizio pubblico	art. 19 allegato 4 punto 2 - 3) b D.P.C.M. 28 DICEMBRE 2011

I criteri per il calcolo del consolidamento di bilancio e della spesa del personale

Per le società partecipate da più soggetti, è necessario determinare il “peso” della società stessa nel consolidamento di ogni Ente. Mentre l'allegato 4 al D.P.C.M. 28 Dicembre 2011 prevede l'inserimento dei dati nel bilancio consolidato in maniera proporzionale alla quota di partecipazione, per il consolidamento della spesa del personale, come già sopra delineato, la deliberazione n. 14/2011 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti ha individuato nei corrispettivi a carico dell'Ente lo strumento che consente di attribuire le spese di personale della società; nel caso in cui la società partecipata percepisca ricavi derivanti da tariffa, la Sezione ha precisato che è possibile utilizzare tali ricavi da sommare ad eventuali corrispettivi se presenti. La Sezione Toscana della Corte dei Conti ritiene che, nel caso in cui una società percepisca ricavi da tariffa tale quota va sostituita o sommata al corrispettivo versato dal comune sia in occasione del calcolo della spesa del personale sia in riferimento al calcolo della spesa corrente.

Per Rosignano Energia Ambiente parte dell'anno 2011 la Società ha percepito ricavi da tariffa, mentre dal 01/09/2011 le somme di introito sono attribuite al Comune; il valore assunto è comunque quello derivante da bilancio consolidato della medesima società.

Consolidamento Spesa del Personale			
A.F.C. - Azienda Farmaceutica Cecinese SrL			
	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013
Valore Produzione	€ 2.867.586,00	€ 2.629.515,00	€ 2.570.111,00
Spesa Personale	€ 552.947,00	€ 517.937,00	€ 467.047,00
Corrispettivi di competenza dell'Ente	€ 2.867.586,00	€ 2.629.515,00	€ 2.570.111,00
Importo Consolidato	€ 552.947,00	€ 517.937,00	€ 467.047,00

Casa Livorno e Provincia CASA.LP SpA			
	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013
Valore Produzione	€ 13.473.422,00	€ 13.167.272,00	€ 11.939.747,00
Spesa Personale	€ 2.949.101,00	€ 2.616.763,00	€ 2.449.969,00
Corrispettivi di competenza dell'Ente	€ 316.396,00	€ 311.729,00	€ 289.517,82
Importo Consolidato	€ 69.253,66	€ 61.950,64	€ 59.407,43

R.E.A. - Rosignano Energia Ambiente SpA			
	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013
Valore Produzione	€ 42.511.503,00	€ 43.359.142,00	€ 43.148.462,00
Spesa Personale	€ 7.631.053,00	€ 8.291.675,00	€ 9.233.630,00
Corrispettivi di competenza dell'Ente	€ 5.072.970,00	€ 5.405.692,00	€ 6.242.673,11

TOTALE Quota

costo personale

attribuibile

all'Ente

€ 910.626,54	€ 1.033.743,73	€ 1.335.911,66
---------------------	-----------------------	-----------------------

Per l'annualità 2013, i dati sopra espressi derivano dai rispettivi bilanci i quali riportano cifre modificate rispetto a quelle trasmesse dalle rispettive Società ad inizio anno e che risultano agli atti del consolidamento del Rendiconto della Gestione 2013, pur non rappresentando modificazioni significative. D'altronde, non disponendo della completezza dei dati sopra descritti era possibile aggregare i dati del Rendiconto 2013 con i dati dei bilanci delle partecipate 2012 ovvero aggregare quelli indicativi inviati dalle predette Società, ovviamente soggette a modificazione entro i termini previsti per l'approvazione dei bilanci previsti al 30 aprile dell'esercizio successivo, ovvero entro i 60 giorni successivi per ragioni tali da imporre tale rinvio. I dati di seguito risultano quindi aggiornati e corretti rispetto a quelli rappresentati dal Rendiconto 2013, comunque tuttora ampiamente entro i termini imposti dagli obblighi normativi.

Per quanto attiene specificamente l'incidenza percentuale della spesa del personale, il calcolo elaborato in base all'interpretazione dettata dal parere n. 27/2011 delle SS.RR. della Corte dei Conti è quella di seguito riportata.

In particolare si precisa che, essendo espletato positivamente l'alienazione dell'azienda delle farmacie comunali che ha conseguito la messa in liquidazione dell'AFC Srl a decorrere dal 1° gennaio 2015, il consolidamento non è effettuato in quanto il personale è stato completamente trasferito alla Società acquirente. Si segnala, pertanto che il valore 2014 è attualmente ribaltato il medesimo del 2013, mentre dal 2015 in poi è decurtato del valore dell'AFC Srl postandosi ad €868.864,66 per tutto il triennio.

INCIDENZA PERCENTUALE SPESE PERSONALE:

		2013	2014	2015	2016	2017
Intervento 1		6.249.868,84	6.242.240,34	6.116.649,40	6.116.737,62	6.116.737,62
Irap	INT. 7	368.462,45	351.451,72	362.277,13	345.477,81	347.991,01

Intervento 3:						
Mensa		65.000,00	60.000,00	60.000,00	59.000,00	59.000,00
Formazioni e missioni		47.140,00	31.258,00	44.983,00	44.983,00	44.983,00
Totale Ente		6.730.471,29	6.684.950,06	6.583.909,53	6.566.198,43	6.568.711,63
Partecipate		1.335.911,66	1.335.911,66	868.864,66	868.864,66	868.864,66
Totale Consolidato		8.066.382,95	8.020.861,72	7.452.774,19	7.435.063,09	7.437.576,29
Spesa corrente		26.857.023,29	24.837.415,32	23.780.901,72	23.590.233,47	23.658.381,23
incidenza %		30,03%	32,29%	31,34%	31,52%	31,44%

I dati sono ripresi dal Rendiconto della Gestione 2013, da preconsuntivo 2014 e quelli previsionali da Bilancio Pluriennale 2015-2017 in corso di variazione. Preso atto che dalla programmazione assunzionale del fabbisogno 2015-2017 prevede un numero pari od inferiori alle uscite, il vincolo normativo è sostanzialmente rispettato.

CONTENIMENTO SPESA PERSONALE (D.M. Interno 18 febbraio 2013):

A quanto sopra deve aggiungersi l'ulteriore limite di contenimento della spesa del personale determinato in base al decreto del Ministero dell'Interno del 18 febbraio 2013 pubblicato sulla G.U. n. 55 del 6 marzo 2013 che prevede come indicatore (su dieci) per l'individuazione degli enti strutturalmente deficitari la quota del 39% quale rapporto massimo tra spese di personale ed entrate correnti. Il dato 2011 e la proiezione del periodo 2013-2017 risulta la seguente:

ENTRATE CORR./SPESE	2013	2014	2015	2016	2017
ENTRATE TIT. 1, 2 e 3	27.149.276,82	25.026.883,44	23.801.744,66	23.612.262,10	23.681.662,98
SPESE INTERVENTO I	6.249.868,84	6.242.240,34	6.116.649,40	6.116.737,62	6.116.737,62
PERCENTUALE	23,02%	24,94	25,69	25,9	25,82

I risultati risultano essere tutti sotto la quota massima e quindi il limite normativo è rispettato.

LIMITAZIONI ASSUNZIONI PERSONALE A TEMPO DETERMINATO (art. 9, c. 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78):

La normativa citata, recentemente rinnovata con il D.L. 90/2014, prevede il permanere dell'obbligo del limite della spesa del 50% rispetto al quella sostenuta per le medesime finalità nel 2009 disponendo che tale limitazione non si applichi agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui al comma 557 dell'articolo 1 della L. 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, restando comunque fermo che la spesa complessiva non possa superare quella sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Quindi, dal momento che il Comune di Cecina ha rispettato gli obblighi di cui al citato comma 557, il limite delle assunzioni a tempo determinato rientrano nell'importo del 100% della spesa sostenuta nel 2009.

Tuttavia, siccome la precedente disposizione dell'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010 prevedeva separate limitazioni (ordinaria 50% e per l'esercizio delle funzioni fondamentali 100%), occorre rielaborare il nuovo obiettivo che comprende tutte le assunzioni effettuate nel 2009 con la sola esclusione dei dirigenti a contratto ex art. 110 D.Lgs. 267/2000, così come interpretato in sede nomofilattica dalla SS.AA. della Corte dei Conti con deliberazione n. 11/2012 la cui fattispecie è stata presente fino al giorno 9 giugno 2014.

Per opportuna correlazione con i monitoraggi finora effettuati, vengono comunque distinte le seguenti spese:

- per assunzioni a tempo determinato per l'esercizio di funzioni fondamentali (essenzialmente Polizia Municipale, scuole e servizi sociali); per tale fattispecie gli importi previsti sono i seguenti:

esercizio funzioni fondamentali	2009	2013	2014	2015	2016	2017
Tempo determinato	57.710,19	57.349,47	57.710,19	57.710,19	57.711,00	57.711,00

- restanti fattispecie a tempo determinato, esclusi gli incarichi ex art. 110 D.Lgs. 267/00:

altre assunzioni	2009	2013	2014	2015	2016	2017
Tempo determinato	76.711,14	32.709,70	21.517,32	9.800,00	6.800,00	6.800,00

Procedendo al consolidamento delle spese sopra rappresentate, avremo:

Spesa personale	2009	2013	2014	2015	2016	2017
Tempo determinato	134.421,33	90.059,17	79.227,51	67.510,00	58.390,00	58.390,00

Il vincolo è rispettato: la previsione 2015-2017 è sempre inferiore all'importo del 2009.

IL TETTO ALL'INDEBITAMENTO

L'articolo 8 della citata L. n. 183 del 2011 reca disposizioni dirette a favorire il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del debito pubblico degli enti locali. In particolare, il comma 1 del citato articolo 8, modificando il comma 1 dell'articolo 204 del D.Lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), dispone che l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale dei correlati interessi, sommati agli oneri già in essere, non superi il 4% a decorrere dall'anno 2014, del totale relativo ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui. Il comma 11 dell'articolo 16 del D.L. n. 95 del 2012 ha chiarito che il predetto articolo 204 si interpreta nel senso che l'ente locale nell'assumere nuovi mutui e ad accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato deve esclusivamente prendere a riferimento il valore soglia previsto nell'anno di assunzione del nuovo indebitamento e non già nel triennio di riferimento. Il successivo comma 3 del predetto articolo 8, nel sancire che le disposizioni di cui al medesimo articolo 8 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, dispone che, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, a decorrere dall'anno 2013, gli enti locali riducono l'entità del debito pubblico. La Legge di Stabilità 2015, 23 dicembre 2014, n. 190, all'art. 1, comma 539, prevede, poi l'aumento la percentuale massima dell'indebitamento al 10 per cento.

La limitazione normativa è ampiamente rispettata dall'Amministrazione Comunale di Cecina poiché non sono programmati nuovi mutui per tutto il triennio considerato.

Lo *stock* del debito ha la seguente evoluzione, significando l'estinzione anticipata di mutui, approvata con deliberazione consiliare n. 79 del 6 novembre 2014:

Anno	2013	2014	2015	2016	2017
residuo debito	2.462.325,31	1.190.669,90	144.250,86	123.407,92	101.379,29
nuovi prestiti					

prestiti rimborsati	261.867,87	136.968,12	20.842,94	22.028,63	23.281,75
Estinzione anticipata	1.009.787,74	909.450,92			
totale fine anno	1.190.669,90	144.250,86	123.407,92	101.379,29	78.097,54

CONCLUSIONI

Da quanto sopra emerge il rispetto prospettico di tutte le disposizioni.

Si ritiene di confermare le linee di indirizzo condotte finora, essendo improntate tutte alla ricerca del miglior risultato e le scelte strategiche già adottate nei precedenti anni che sinteticamente elenchiamo di seguito:

- non sussistono contratti di personale stipulati al di fuori di quelli consentiti dalla normativa ed i limiti assunzionali rientrano entro i quantitativi che consentano l'oggettiva riduzione prospettica del totale della spesa del personale;
- gli organismi collegiali in essere sono quelli previsti dalla Legge ed i loro compensi rientrano nelle specifiche limitazioni previste;
- l'aggiudicazione di servizi e forniture avvengono a mezzo di gare ad evidenza pubblica previa preventiva verifica delle disponibilità offerte dalla Consip Spa di Roma, Società unipersonale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, quelle offerti sul Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (c.d. M.E.P.A.) gestito dalla medesima Consip Spa e le procedure tramite la piattaforma telematica "START" offerta dalla Regione Toscana per gli Enti del territorio per espletare gare elettroniche sia in via surrogatoria che in concorrenza a quelle "Mepa"; inoltre, a decorrere da quest'anno è stata attivata la gestione associata delle gare con un centro di committenza unico per i Comuni di Cecina, Rosignano Marittimo, Bibbona e Castagneto Carducci;
- è impostato il ricorso alla formula dell'acquisto di beni e servizi con contratto a risultato;
- l'attività di accertamento delle partite creditorie, con particolare riferimento a quelle tributarie, è continuo con l'importante risultato della costante stabilizzazione delle entrate;
- le tariffe dei servizi sono determinate in modo da coprire tendenzialmente i costi di produzione, facendo salve le riduzioni e le esenzioni per le fasce sociali più deboli per la promozione del benessere della popolazione.

In conclusione:

- viene preso atto del raggiungimento del pieno rispetto della normativa sul patto di stabilità dall'istituzione e per tutti gli anni successivi;
- per il raggiungimento prospettico degli obiettivi del patto per l'esercizio in corso, in ragione delle difficoltà nell'accertamento di alcune partite in conto capitale di elevata consistenza, sono state assunte tutte le iniziative possibili atte al raggiungimento del risultato;
- viene preso atto del raggiungimento programmatico degli obiettivi di stabilizzazione della finanza pubblica per gli esercizi successivi.

Cecina, lì 16 febbraio 2015