



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 107 del 06/08/2014

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 15 luglio 2014, n. 1497

Patto di stabilità interno per l'anno 2014. Terzo provvedimento.

L'Assessore al Bilancio, dott. Leonardo Di Gioia, sulla base dell'istruttoria espletata dall'Ufficio Bilancio, confermata dal dirigente del Servizio Bilancio e Ragioneria, riferisce quanto segue.

Con deliberazione del 19 febbraio 2014, n. 186 la Giunta regionale ha impartito indirizzi alle strutture amministrative regionali al fine del perseguimento dei vincoli posti dal patto di stabilità interno per l'anno 2014.

Nella predetta deliberazione si da atto delle perduranti difficoltà in cui si dibatte la regione Puglia nel dispiegare con completezza le politiche regionali per effetto di un target di spesa consentito alla regione dalla vigente disciplina del patto di stabilità interno che, oramai, dal lontano 2007 la penalizza in misura rilevante ed irrazionale, anche in confronto agli spazi finanziari disponibili per le altre regioni a statuto ordinario.

Si rilevava altresì come anche la legge di stabilità per l'anno 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147) portava ad un peggioramento del quadro normativo di riferimento soprattutto in relazione alla riduzione della complessiva disponibilità di patto per le regioni a statuto ordinario (articolo 1, comma 496), alla indicazione in legge degli obiettivi di patto di ciascuna regione a statuto ordinario a fronte della possibilità di concludere accordi in merito come precedentemente previsto dalla legge di stabilità per l'anno 2013 - legge 24 dicembre 2012, n. 228 (comma 497), alla revisione in pejus della disciplina dell'istituto del cd. "sforamento controllato" (commi 503 e 504), all'ennesimo rinvio della applicazione del cd. patto regionale integrato di cui all'articolo 32, comma 17, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (comma 505).

La suesposta situazione, peraltro, rendeva nuovamente impraticabile per la regione Puglia la possibilità di attivare anche per l'anno 2014 il patto di stabilità regionale verticale. Fino all'anno 2012 la congrua consistenza dell'obiettivo di competenza finanziaria (riparametrato dall'anno 2013 sulla consistenza dell'obiettivo di competenza eurocompatibile) aveva consentito alla regione Puglia, prima tra le regioni meridionali, di attivare tale importante strumento di flessibilità della finanza territoriale. Senonchè la legge di stabilità 2014 al comma 517 dell'articolo 1 ha consentito lo scambio tra regioni di spazi finanziari nell'ambito del patto di stabilità interno contro la cessione di risorse a queste spettanti. In relazione a tale disposizione la regione Puglia, al fine di non disperdere inutilmente (senza cioè farne derivare benefici agli enti locali della regione) le risorse legate alla attivazione del patto di stabilità interno verticale incentivato (il cui termine è scaduto il 15 marzo u. s.) e nella impossibilità, per quanto prima esposto, di cedere quote del proprio obiettivo di patto, ha esplorato nell'ambito della conferenza delle regioni la possibilità di cedere l'incentivo in parola ad un'altra regione che fosse disponibile a cedere quote di patto alla regione Puglia che li avrebbe a sua volta "girati" agli enti locali della regione Puglia. All'esito del confronto, la regione Siciliana si è dichiarata disponibile all'operazione. E' stata

quindi attivata la procedura di cui al predetto comma 517 che ha portato la conferenza Stato-Regioni nella seduta del 13 marzo 2014 a ratificare il predetto accordo tra regione Puglia e regione Siciliana.

La legge di stabilità 2014 non conteneva inoltre alcuna auspicata misura in ordine alla dotazione finanziaria del fondo di cui all'articolo 3 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (fondo per la esclusione dal patto di stabilità interno delle regioni del cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali cofinanziati dalla Ue) per cui esso rimane determinato in un 1 miliardo di euro per l'anno 2014 (a fronte di 1,8 miliardi di euro per l'anno 2013) e senza dotazione per l'anno 2015, anno peraltro di chiusura contabile dei fondi strutturali periodo di programmazione 2007-2013.

Merita infine di essere evidenziato come anche con il decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, anche nella versione definitiva a seguito della sua conversione ad opera della legge 23 giugno 2014, n. 89, nonostante le aspettative rivenienti dalla lettura del Documento di Economia e Finanza 2014 - Programma Nazionale di Riforma, si è persa una ulteriore occasione per tentare un pur parziale riequilibrio delle evidenti storture e sperequazioni che l'attuale sistema evidenzia. Nessuna misura è prevista in ordine ad un incremento della dotazione del fondo di cui all'articolo 3 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, nessuna esclusione dal patto di stabilità interno è prevista in caso di accesso all'anticipazione di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi non sanitari di cui all'articolo 2 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 e successive modificazioni ed integrazioni, l'articolo 46 del decreto legge prevede una ulteriore riduzione dell'obiettivo di competenza eurocompatibile per le regioni.

Delineato per grandi linee il quadro normativo e finanziario di riferimento, vanno qui richiamati alcuni principi che la Corte dei Conti ha più volte indicato quali paradigmi a cui una corretta disciplina del patto di stabilità interno deve fare riferimento e che allo stato sono ben lungi dall'essere verificati. Con riferimento alla necessità che l'assetto del patto di stabilità interno garantisca un omogeneo livello di soddisfazione delle prestazioni tra le varie regioni a statuto ordinario e quindi alla esigenza di un razionale e motivato riparto interregionale delle disponibilità di spesa ai fini del patto di stabilità interno, la Corte così si esprime: "Nell'attesa della individuazione di un nuovo patto di stabilità interno fondato, nel rispetto dei principi del federalismo fiscale, sui saldi, sulla virtuosità degli enti e sulla riferibilità delle regole a criteri europei (articolo 20 decreto legge 98/2011), il meccanismo di calcolo dei saldi obiettivo continua a rimanere legato al criterio della spesa storica, anche se uno degli assi portanti della riforma del 2009 (legge 42) era proprio nel superamento di tale parametro"¹. "Ulteriori profili problematici appaiono intrinsecamente connessi alla struttura stessa del patto di stabilità interno, il quale, ancorando gli obiettivi programmatici al miglioramento dei saldi conseguiti in esercizi pregressi (piuttosto che rapportarli a valori ottimali verso cui tendere progressivamente), produce inevitabilmente un effetto di trascinamento delle distorsioni connesse alle diversi base di partenza"². E ancora "In questo senso, si evidenzia la necessità di una rivisitazione dei criteri di rideterminazione dei tetti di spesa, oggi costruiti, per le regioni, muovendo dalla spesa storica ridotta in base a valori che prescindono da un livello omogeneo di partenza"³. In ordine allo stato di attuazione della riforma federalista, nell'attuale contesto normativo per la Corte "è ancora da chiarire la connessione dell'attuazione del federalismo fiscale con il processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica previsto dalla legge riforma della contabilità (legge 196/2009). E', infatti, nel Patto di convergenza, nel Documento di Economia e Finanza, nella legge di stabilità, nei disegni di legge collegati, che devono essere previsti la dimensione del finanziamento complessivo delle diverse funzioni decentrate e, quindi, i margini disponibili per le autonomie locali. Un approccio, al contempo, finanziariamente sostenibile e in linea con i richiami alla tutela delle prestazioni"⁴.

¹ Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di Controllo. Attuazione e prospettive del federalismo fiscale, Audizione presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del Federalismo Fiscale - Marzo 2014, pag. 55

² Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie - Il patto di stabilità interno degli enti territoriali, Esercizio

2013 - Giugno 2014, pag. 28

3 Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie - Il patto di stabilità interno degli enti territoriali, Esercizio 2013 - Giugno 2014, pag. 29

4 Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di Controllo. Attuazione e prospettive del federalismo fiscale, Audizione presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del Federalismo Fiscale - Marzo 2014, pag. 13.

Allo scopo di contrastare l'attuale assetto della disciplina del patto di stabilità interno, la Regione Puglia con la deliberazione della Giunta regionale 21 febbraio 2014, n. 190 ha promosso un ricorso alla Corte Costituzionale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 496, lettere b) e c), e comma 497, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), per violazione degli articoli 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo e quinto comma, della Costituzione, nonché del principio costituzionale di leale collaborazione e dei principi costituzionali di razionalità e ragionevolezza. Con il disposto dei commi 496 e 497, infatti, il legislatore statale ha modificato il comma 449 dell'articolo 1 della legge n. 228/2012, che disciplina le modalità di riparto tra le Regioni della complessiva dotazione di spesa ai fini del patto di stabilità interno assegnata, con la medesima disposizione, al comparto delle Regioni a statuto ordinario: in sostanza viene abrogata la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di determinare con "accordo" le modalità di riparto della complessiva dotazione di spesa alle stesse assegnata. Il comma 497, infatti, ha aggiunto all'articolo 1 della legge n. 228/2012, il comma 449 bis contenente una tabella con la puntuale indicazione dell'obiettivo di patto riferito a ciascun Ente. Tale modifica si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione nella misura in cui autoritativamente viene determinata la divisione per ciascuna Regione della complessiva dotazione di spesa assegnata in termini di competenza eurocompatibile, escludendo la previsione che rimetteva in via preferenziale ad un accordo tra le Regioni la suddivisione di tale complessiva dotazione. Peraltro nell'unico anno di vigenza della disposizione (2013) la norma aveva trovato utile applicazione avendo le regioni concluso nei termini normativamente previsti l'accordo sul riparto (deliberazione della Conferenza Stato-regioni del 23 gennaio 2013 - decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 20 febbraio 2013). Le disposizioni normative innanzi descritte non possono essere qualificate come attuative del principio di "coordinamento della finanza pubblica" di competenza esclusiva dello Stato, atteso che non viene messo in discussione il livello di spesa assegnato complessivamente alle Regioni a statuto ordinario quale concorso delle stesse al risanamento della finanza pubblica, bensì il riparto interregionale effettuato con atto legislativo e senza l'indicazione di nessun plausibile criterio di riparto che non sia quello della spesa storica.

Va infine segnalato come anche le iniziative promosse in sede di Conferenza delle Regioni al fine di promuovere su base volontaria e solidaristica tra le regioni una riscrittura dei criteri di riparto (nota del Presidente della Regione n. 1780/SP del 7 maggio 2014) non hanno trovato ad oggi positivo riscontro.

In particolare, la Giunta regionale con la predetta deliberazione n. 186/2014 indirizzava gli spazi finanziari disponibili (euro 1.305 milioni cui vanno sommate alcune specifiche esclusioni dal patto) verso i seguenti impieghi:

- spese per il personale ed interessi passivi per un importo stimato in euro 242.500,00;
- spese obbligatorie e di funzionamento e per contratti di servizio come dettagliati nell'allegato "A" alla predetta deliberazione per un importo di euro 575.782.004,22 (al netto di euro 129.600.000,00 quale esclusione dal patto delle spese per il trasporto pubblico locale);
- spese autorizzate e disposte nell'anno 2013 e non pagate entro la chiusura dell'esercizio per un importo di euro 28.941.478,82;
- spese per interventi relativi alla programmazione comunitaria 2007-2013 per un importo stimato di euro 481.728.521,18 (al netto di euro 161 milioni quale esclusione dal patto del cofinanziamento nazionale dei gli interventi cofinanziati dalla Ue);
- spese individuate dalle competenti strutture regionali sulla base della disponibilità di spazi finanziari

che residuava per un importo di euro 12.293.463,50.

Con riferimento all'andamento della spesa va evidenziato che la Regione Puglia ha conseguito i target di spesa alla data del 31 maggio 2014 in ciò dando ancora una volta dimostrazione della capacità di spesa della regione Puglia come peraltro testimoniato dall'accesso nel corso del 2013 alla premialità prevista dall'articolo 2, comma 9, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 convertito con legge 6 giugno 2013, n. 64, a favore delle regioni che abbiano conseguito più elevate performances di spesa nell'utilizzo dei fondi comunitari (decreto del Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica 3 dicembre 2013, n. 24).

Senonchè l'assoluta deficitarietà del tetto di spesa consentito alla regione Puglia dalle regole sul patto di stabilità, anche in relazione allo sperequato riparto di dette disponibilità fra ciascuna regione a statuto ordinario, pone la regione Puglia nella paradossale situazione per la quale o destina gli spazi finanziari disponibili (al netto delle occorrenze delle spese obbligatorie e di funzionamento come sopra dettagliate) integralmente alla copertura del cofinanziamento nazionale della spesa comunitaria ovvero rischia seriamente di incorrere nel disimpegno automatico delle risorse comunitarie.

Peraltro va evidenziato come la pressochè integrale destinazione degli spazi finanziari disponibili alle esigenze del cofinanziamento nazionale degli interventi cofinanziati dall'Unione Europea comporti lo spiazzamento di tutte le altre spese finanziate con le risorse del bilancio autonomo e del bilancio vincolato non legate ad interventi di matrice comunitaria. Nell'attuale assetto del riparto delle competenze legislative ed amministrative fra Stato e Regioni come delineato dall'articolo 117 della Costituzione sono imputate in capo alle regioni importanti e primarie funzioni che nonostante l'avvenuto definanziamento delle stesse ad opera dell'articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 che ha comportato altresì corrispondenti riduzioni delle disponibilità di spesa ai fini del patto di stabilità interno le stesse regioni continuano comunque in gran parte a garantire con risorse autonome.

A tali funzioni si riconnettono livelli essenziali delle prestazioni e servizi pubblici minimi da garantire, per espressa previsione costituzionale, in misura omogenea sul territorio nazionale che per effetto di quanto sopra esposto in termini di non congruità dei livelli di spesa consentiti alle regioni a statuto ordinario ed in relazione allo sperequato riparto di tali scarse disponibilità fra le singole regioni fanno emergere evidenti profili di illegittimità costituzionale per

Sotto questo profilo anche l'attuazione delle politiche di coesione finanziate attraverso lo strumento dei fondi di coesione nazionali è sostanzialmente paralizzata.

Alla luce delle suesposte considerazioni viene quindi in discussione il tema della sostenibilità del cofinanziamento dei fondi strutturali (ai fini che qui interessano) rispetto alle altre esigenze di spesa (funzioni attribuite o delegate e funzioni autonome) che pure hanno diretto impatto su prioritarie politiche regionali quali il contrasto della povertà e al disagio sociale, il sostegno dell'occupazione, in particolare giovanile, il diritto allo studio ed all'istruzione universitaria, la mobilità, ecc.

Con comunicazioni agli atti, le autorità di Gestione dei fondi strutturali (P.O. Fesr - Fse - Fesr e Fep) hanno provveduto ad aggiornare la previsione per l'esercizio finanziario 2014 delle occorrenze in termini di competenza eurocompatibile del cofinanziamento nazionale da imputare sull'obiettivo di patto del corrente anno.

All'esito della suesposta istruttoria, si rimette alla Giunta regionale l'approvazione del presente atto di indirizzo alle strutture regionali in ordine alla destinazione della spesa regionale per l'anno 2014.

Sezione copertura finanziaria ai sensi della legge regionale n. 28/2001 e successive modificazioni ed integrazioni

Ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge regionale 30 dicembre 2013, n. 46 la presente deliberazione consiste nell'emanazione di indirizzi finalizzati alla destinazione della spesa regionale per l'anno 2014 ed al perseguimento del rispetto del patto di stabilità interno per lo stesso anno.

Tutto ciò premesso e considerato l'Assessore relatore, sulla base delle risultanze istruttorie illustrate, propone alla Giunta l'adozione del conseguente atto finale che rientra nelle competenze della Giunta regionale ai sensi della legge regionale 4 febbraio 1997, n. 7, articolo 4, comma 4, lettera a);

LA GIUNTA

UDITA la relazione e la conseguente proposta del dott. Leonardo Di Gioia Assessore al Bilancio;

VISTA la sottoscrizione posta in calce al presente provvedimento dal dirigente dell'Ufficio Bilancio e dal dirigente del Servizio Bilancio e Ragioneria;

A voti unanimi espressi nei modi di legge;

DELIBERA

1. di fare propria la relazione dell'Assessore al Bilancio, per i motivi suesposti che qui si intendono integralmente riportati e trascritti.

2. di manifestare l'indirizzo di perseguire il rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2014, attraverso una modulazione degli impegni e dei pagamenti rilevanti ai fini dell'obiettivo di competenza eurocompatibile, secondo quanto di seguito riportato:

- Spese obbligatorie e di funzionamento e per contratti di servizio. Le spese di cui all'allegato "A" alla deliberazione 19 febbraio 2014, n. 186, come integrato con deliberazione 4 luglio 2014, n. 1427, sono autorizzate nei limiti degli importi indicati a fianco di ciascun capitolo di spesa;

- Spese per interventi relativi alla programmazione comunitaria 2007-2013. Le spese per interventi relativi alla programmazione comunitaria 2007-2013 sono autorizzate entro il limite di euro 317.000.000,00 al netto di euro 161 milioni quale esclusione dal patto del cofinanziamento nazionale dei gli interventi cofinanziati dalla Ue ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;

- Altre Disponibilità. Le disponibilità di spesa in termini di competenza eurocompatibile per un importo complessivo pari ad euro 55 milioni sono ripartite tra le Aree di coordinamento/Strutture autonome sicchè sia consentita la necessaria programmazione ricadente sulle strutture regionali ai fini dell'applicazione all'articolo 9, comma 1, lett. a), del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 secondo gli importi indicati nell'allegato "1" alla presente deliberazione. Il riparto è determinato sulla base degli esiti della ricognizione di cui alla procedura scritta della Conferenza di Direzione conclusasi con nota 4 luglio 2014, n. 30. Gli spazi finanziari come sopra attribuiti dovranno essere prioritariamente utilizzati dalle strutture regionali per il pagamento dei debiti segnalati a seguito della procedura di cui all'articolo 1, comma 546, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (riferimento note del Servizio Bilancio e Ragioneria n. 313 e 1313 rispettivamente in data 15 gennaio e 5 febbraio 2014) e, quindi, delle spese afferenti la ricognizione di cui alla procedura scritta della Conferenza di Direzione conclusasi con nota 4 luglio 2014, n. 30. Sono autorizzati altresì i pagamenti segnalati dall'Area Politiche per la riqualificazione, la tutela e la sicurezza ambientale e per l'attuazione delle opere pubbliche, nell'ambito della suddetta procedura della Conferenza di Direzione, relativi a procedimenti per la definizione di infrazioni comunitarie per un importo pari 9,660 milioni di euro;

- Per le spese che impattano sull'obiettivo dicompetenza eurocompatibile in termini di cassa, in corrispondenza dell'attribuzione degli spazi finanziari ai sensi del presente punto è corrispondentemente autorizzata la relativa spesa in termini di competenza finanziaria a condizione che i provvedimenti dispositivi siano contestualmente atti di impegno e liquidazione.

3. Al fine di evitare il formarsi di situazioni debitorie e l'accumulo di residui passivi, il volume degli impegni di spesa autorizzabile non può essere superiore al complessivo importo autorizzato con la presente deliberazione ai fini della competenza eurocompatibile. Specifici indirizzi alle strutture regionali in ordine alla autorizzazione agli impegni saranno emanati a seguito dell'approvazione della legge sull'assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014. Con la presente deliberazione si autorizza comunque ciascuna Area di coordinamento/Struttura autonoma ad assumere impegni di spesa per un importo complessivo pari a 50 milioni di euro nei limiti degli importi indicati nell'allegato "2" alla presente deliberazione. Il riparto tra le Aree di coordinamento /Strutture autonome è determinato, come da ricognizione effettuata dal Servizio Bilancio e Ragioneria, sulla base dell'incidenza relativa di ciascuna Area di coordinamento/Struttura autonoma per 15 milioni di euro sul complesso degli stanziamenti di competenza dell'esercizio finanziario 2014 non utilizzati e per 35 milioni di euro sul complesso delle economie vincolate. La spesa in termini di competenza finanziaria autorizzata ai sensi del precedente punto 2 è portata in detrazione agli importi attribuiti alle Aree di coordinamento/Strutture autonome con l'allegato "2" alla presente deliberazione. I Servizi regionali di spesa considerano prioritari gli impegni e, ove consentito dalla vigente normativa, i pagamenti riguardanti l'attuazione degli interventi finalizzati al contrasto della povertà e al disagio sociale, al sostegno dell'occupazione, in particolare giovanile, al diritto allo studio ed all'istruzione universitaria nonché a favorire la mobilità. Sono fatti comunque salvi gli impegni eventualmente da adottarsi nell'ambito di procedimenti per la definizione di infrazioni comunitarie. L'assunzione degli impegni è subordinata alla previa verifica da parte del competente dirigente che i tempi di pagamento delle posizioni creditorie siano coerenti con i termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 e dall'articolo 44 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, nonché con il rispetto dei vincoli previsti dall'articolo 9, comma 1, lett. a), del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78.

4. di disporre la pubblica azione della presente deliberazione sul bollettino ufficiale della regione Puglia.

5. di dichiarare a tutti gli effetti di legge la presente deliberazione immediatamente esecutiva.

Il Segretario della Giunta Il Presidente della Giunta
Avv. Davide F. Pellegrino Dott. Nichi Vendola