

PATTO DI STABILITÀ 2005 – LIMITI DI SPESA

“Il patto di stabilità per l’anno 2005 è stato calcolato sulla base delle indicazioni contenute nella legge finanziaria. Ma essendo a oggi ai limiti dello splafonamento, ed essendo sorti dei dubbi sulla correttezza delle voci inserite, si richiede di sapere quali spese del titolo II di seguito elencate rientrano o meno nel patto:

- mutui*
- contributi regionali per opere pubbliche*
- contributi regionali L.R-42/2000 per bonifica siti*
- finanziamenti DOCUP 2000/2006”.*

* * *

Per fornire una risposta è necessario ricostruire la disciplina di riferimento.

La legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005) ha introdotto profonde modifiche al sistema del patto di stabilità per gli enti locali.

Ai sensi dell'art. 1, comma 21, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni, le province, i comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nonché le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti concorrono, in armonia con i principi recati dai commi da 5 a 7, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005 - 2007, nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 22 a 53, che costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, seconda comma, della Costituzione.

Su questa premessa, che assoggetta per la prima volta al sistema del patto di stabilità i Comuni con popolazione compresa tra 3.000 e 5.000 abitanti e le Comunità montane, prima esclusi, si innesta la disciplina del patto di stabilità interno contenuta dal comma 22 e seguenti che ha espressamente abrogato, con il comma 41, le

disposizioni contenute nell'articolo 29 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 relative al patto di stabilità interno per il 2005 e comunque tutte disposizioni incompatibili.

Ai sensi del comma 22, il complesso delle spese, correnti e in conto capitale, determinato ai sensi del successivo comma 24, per il 2005, per ciascun ente soggetto al patto di stabilità, non può essere superiore alla corrispondente spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001 - 2003, incrementata dell'11,5 per cento. Tale percentuale vale per gli enti locali che nel triennio 2001 - 2003 hanno registrato una spesa corrente media pro capite inferiore a quella media pro capite della classe demografica di appartenenza, mentre è incrementata soltanto del 10 per cento per i restanti enti locali. Per le comunità isolate e le unioni di comuni di cui al comma 21, l'incremento è fissato nell'11,5 per cento.

Le modalità applicative, in termini di spesa media pro capite per classi demografiche, sono state determinate con D.M. 26 gennaio 2005.

Per gli anni 2006 e 2007 si applica la percentuale di incremento del 2 per cento alle corrispondenti spese, correnti e in conto capitale, determinate per l'anno precedente, in conformità agli obiettivi stabiliti.

Il limite all'incremento della spesa, quale somma tra le spese correnti e quelle in conto capitale, vale tanto per la gestione di competenza che per quella di cassa.

Il limite all'incremento della spesa, ai sensi del comma 24, esclude le (è al netto delle) seguenti voci:

- spese di personale, cui si applica la specifica disciplina di settore. E' stato chiarito dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 4 dell'8 febbraio 2005 che la spesa di personale comprende le retribuzioni lorde, quindi il salario fisso e quello accessorio (emolumenti arretrati, oneri riflessi, Irap, assegni familiari e spese per equo indennizzo) del personale di ruolo e del personale a tempo determinato, nonché con contratti di formazione e lavoro;

- spese per la sanità (per le Regioni tali spese sono disciplinate dai commi da 164 a 188);

- spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, dai conferimenti di capitali e dalle concessioni di crediti;
- spese per trasferimenti destinati alle amministrazioni pubbliche individuate in applicazione dei commi da 5 a 7. Si tratta dei trasferimenti effettuati da amministrazioni pubbliche soggette al patto di stabilità in favore di altre amministrazioni pubbliche, norma che ricalca la regola europea per la quale i trasferimenti tra amministrazioni sono neutri. **Per contro le relative spese da parte della amministrazione che riceve i finanziamenti sono rilevanti ai fini del calcolo del patto di stabilità.** Tale sistema rischiava di penalizzare gli enti capofila di servizi pubblici e la citata circolare ministeriale ha previsto un adeguato meccanismo di neutralizzazione;
- spese connesse agli interventi a favore dei minori, soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile;
- spese per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza, nonché quelle sostenute dai comuni per il completamento dell'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione di stato di emergenza.

Gli enti, ai sensi del comma 26, possono eccedere i limiti di spesa stabiliti dai commi 22 e 23 solo per spese di investimento e nei limiti dei finanziamenti con proventi derivanti da alienazione di beni immobili e mobili, nonché dalle erogazioni a titolo gratuito e di liberalità.

Limitatamente all'anno 2005, ai sensi del comma 25, il complesso delle spese di cui al comma 24 è calcolato anche al netto delle spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione Europea, ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale. La dizione "parte nazionale" consente di detrarre anche le quote di cofinanziamento nazionali e dell'ente locale. Il rischio è che la spesa detratta nel 2005 diventi pagamento nel 2006, aggravando l'equilibrio ai fini del patto; per questa ragione la limitazione al 2005 può determinare significative criticità.

La novità più rilevante introdotta dal 2005 per gli enti locali in materia di patto di stabilità interno - non tanto rispetto al 2004, quanto rispetto alla previsione contenuta nella legge finanziaria 2002 (legge n. 289 del 2002), che per il 2005 già disponeva di considerare le spese in conto capitale ai fini del calcolo dei parametri del patto - consiste nella definizione di un parametro di riferimento che non rappresenta più un saldo tra entrate e spese, ma bensì un limite all'incremento della spesa.

Pertanto gli enti locali non sono più incentivati, naturalmente solo ai fini del patto, a perseguire una rigorosa ed attenta politica di riscossione delle entrate, dovendosi impegnare a rispettare unicamente il limite alla crescita delle spese.

In secondo luogo la considerazione delle spese in conto capitale, insieme a quelle correnti, ai fini della definizione di detto limite, costituisce un fattore di notevole criticità nella gestione dei parametri del patto e nel perseguimento del rispetto del limite. Infatti, mentre la spesa corrente presenta un andamento abbastanza normalizzato e lineare, certo nel medio periodo e sicuramente negli ultimi anni, caratterizzati dal blocco della leva fiscale, la spesa in conto capitale è spesso connotata da picchi e variazioni sia in termini di impegni (per effetto di contributi speciali, di acquisizioni di risorse straordinarie in determinati anni, ovvero di ricorso in momenti ben definiti nella programmazione dell'ente a fonti di debito per finanziare specifiche opere), ma più ancora in termini di cassa, in quanto la natura degli investimenti e il loro posizionamento temporale influenzano il sistema dei pagamenti, che gli enti non sono più in grado di governare, dovendo rispettare le scadenze contrattuali.

È vero che gli enti locali, in base alle disposizioni della legge finanziaria 2003, avrebbero già dovuto sviluppare una efficace programmazione per il 2005, e sappiano quanto sia difficile per gli enti operare in termini di programmazione, date le permanenti incertezze, i repentini cambiamenti e la crescente carenza di risorse. In particolare enti quali le Province e le Comunità montane potrebbero essere penalizzati

dal crescente trasferimento di risorse e di funzioni, attribuite dalla regione o dai comuni, con il rischio di non rispettare il patto.

Ma anche un comune che dovesse ricevere nella parte finale dell'anno un trasferimento regionale potrebbe vedersi costretto ad acrobazie contabili oppure a non impegnare la spesa, che si consolida in un avanzo di amministrazione (per la parte di entrata priva del corrispondente impegno) da gestire l'anno successivo.

In ogni caso le regole del patto per il 2005 sono state riscritte e modificate con la legge n. 311 del 2004 ed il posizionamento degli enti risulta influenzato da decisioni di investimento già assunte e non più modificabili. Ci riferiamo ad enti che hanno rilanciato gli investimenti nella parte finale del triennio 2001 - 2003 oppure successivamente, e che ora dovranno fronteggiare i relativi pagamenti; ma non va dimenticata la posizione degli enti che hanno sviluppato di recente la progettazione ed hanno svolto le procedure di gara, e che oggi sono nelle condizioni di avviare gli investimenti, dovendo fare i conti, non solo in termini di politica amministrativa ma anche di rilascio dei pareri sui provvedimenti di aggiudicazione, con il rispetto dei limiti del patto, per il 2005 e per il triennio 2005 - 2007. Posizione naturalmente più favorevole è quella degli enti che hanno conosciuto una spesa per investimenti molto forte nel triennio 2001 - 2003 e che quindi oggi possono più agevolmente rientrare nel rispetto del patto.

Ciò premesso, come necessaria ricostruzione della disciplina di riferimento, si può rispondere analiticamente con riferimento alle singole voci richiamate nel quesito.

- **Mutui.** L'ammontare massimo degli interessi su mutui (contratti e contraendi), maggiorato a quello dei prestiti obbligazionari, delle garanzie prestate ai sensi dell'art. 207 D.Lgs. 267/2000 e delle altre forme di indebitamento previste, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non potrà superare il 12% delle entrate relative ai titoli I, II e III del rendiconto del penultimo anno precedente.

Qualora le Amministrazioni, al momento dell'entrata in vigore della finanziaria 2005, già superino il limite di indebitamento come sopra rideterminato, sono previste modalità puntuali per un rientro dall'eccedenza articolato su un periodo di otto anni (dal 2005 al 2013).

Detta norma transitoria è applicabile alle sole Amministrazioni che, al momento dell'entrata in vigore della norma, già superino il limite del 12% sopra visto. Le altre, pertanto, non potranno più deliberare mutui o l'accensione di strumenti di indebitamento che comportino il superamento di questa "soglia", e ciò già dal 1° gennaio 2005.

Il comma 35, letto in combinato disposto con il comma 21, prevede l'obbligo, per i comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, ma solo a decorrere dall'anno 2006, qualora intendano contrarre mutui o prestiti obbligazionari con istituzioni creditizie per il finanziamento dei propri investimenti, di corredare l'atto di assunzione di apposita attestazione dalla quale risulti il conseguimento degli obiettivi previsti dal patto di stabilità in relazione all'anno immediatamente precedente. Gli istituti finanziari o l'intermediario finanziario con il quale l'Amministrazione contrae, dal canto suo, non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza di tale attestazione.

Questa disposizione si applica anche per l'anno 2005 ma solo in relazione ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. In tale caso, ovviamente, i risultati oggetto di certificazione dovranno essere attinenti al perseguimento dei risultati previsti dal patto di stabilità per l'anno 2004 (e, dunque, quelli già oggetto della finanziaria anno 2004).

Altre disposizioni di particolare interesse per quanto riguarda i mutui e le altre forme di finanziamento degli investimenti sono contenute:

- nel comma 68, con il quale viene:
- apportata una serie di modifiche di non poco momento sia all'art. 42 lett. h) – specificando la competenza del Consiglio Comunale in ordine alla deliberazione di assunzione di mutui o di aperture di credito non previste in precedenti atti fondamentali del Consiglio stesso o, comunque, in ordine all'emissione di prestiti obbligazionari – sia all'art. 204 c. 2 D. Lgs. 267/2000 – introducendo una nuova disciplina del periodo di ammortamento finanziario del mutuo;
- introdotto *ex novo* un art. 205-bis D. Lgs. 267/2000 disciplinante le modalità di contrazione delle aperture di credito finalizzate agli investimenti;
- modificato l'art. 207 D.Lgs. 267/2000 disciplinando le conseguenze della garanzia prestata da un ente “capofila” del finanziamento congiunto, da parte di più Amministrazioni, di una spesa per investimenti;
- nei commi 71-73, con cui viene introdotto, qualora le condizioni di mercato siano tali da consentire una riduzione dell'onere finanziario, l'obbligo, per le amministrazioni locali, di operare la rinegoziazione dei mutui con oneri totalmente o parzialmente a carico dello Stato ovvero la loro conversione in titoli obbligazionari di nuova emissione;
- nel comma 74, la previsione, in caso di emissione di un prestito obbligazionario con scadenza unica di rimborso del capitale, la contestuale costituzione di un fondo ammortamento di pari importo ovvero la conclusione di una operazione *swap* di pari importo finalizzata all'ammortamento, secondo le procedure di cui all'art. 2 DM cit.

Contributi regionali per opere pubbliche. Come si è anticipato, l'esclusione dalle previsioni del patto di stabilità delle spese per trasferimenti destinati alle amministrazioni pubbliche individuate in applicazione dei commi da 5 a 7 non può essere applicata al caso di specie. Si tratta dei trasferimenti effettuati da

amministrazioni pubbliche soggette al patto di stabilità in favore di altre amministrazioni pubbliche, norma che ricalca la regola europea per la quale i trasferimenti tra amministrazioni sono neutri. **Per contro le relative spese da parte della amministrazione che riceve i finanziamenti sono rilevanti ai fini del calcolo del patto di stabilità, sicché** il Comune deducente è tenuto ad includerle nel calcolo rilevante per il rispetto del patto di stabilità.

- **Contributi regionali L.R-42/2000 per bonifica siti.** Ai sensi dell'art. 18 della l.r. Piemonte n. 42 del 2000, dedicato alla concessione del finanziamento regionale per la bonifica dei siti, la Giunta regionale, in attuazione del programma annuale di finanziamento di cui all'articolo 16, sulla base dei progetti adottati e a seguito del parere da parte della provincia, definisce le modalità di erogazione dei **contributi in conto capitale fino al cento per cento della spesa ritenuta ammissibile**, per la realizzazione degli interventi di bonifica o di singole fasi successive, funzionali ed omogenee facenti parte di un progetto complessivo. Le spese per la realizzazione dei progetti sono comprensive dei costi relativi alle indagini e agli studi preliminari, se non già preventivamente espletati.

Trattandosi dunque di contributo in conto capitale concesso dalla Regione, soggiace anch'esso al calcolo rilevante per il rispetto del patto di stabilità.

- **Finanziamenti DOCUP 2000/2006".** Il Docup è il documento unico di programmazione per le aree a declino industriale e rurale del Piemonte, periodo 2000-2006.

Interessa sette Province, coinvolgendo circa 2.500.000 abitanti, distribuiti in 844 Comuni.

Prevede risorse pubbliche (UE, Stato e Regione) per oltre 1 miliardo di euro, in grado di generare investimenti pubblici e privati per circa € 2,8 miliardi ed è suddiviso in 4 assi che fanno parte di un unico percorso strategico.

Ciò premesso, è bene ricordare che il comma 25 della più volte richiamata disposizione della legge finanziaria per l'anno 2005 dispone nei termini che seguono:

“25. Limitatamente all'anno 2005 il complesso delle spese di cui al comma 24 e' calcolato anche al netto delle spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione europea, ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale”.

Ne consegue che, trattandosi di interventi cofinanziati dall'UE, il complesso delle spese da valutare come riferimento al patto di stabilità interno è calcolato al netto delle spese in conto capitale incluse nel DOCUP.