

Sette «buchi» tra i vincoli imposti ai conti dei Comuni

Le modalità attualmente concesse di effettuare investimenti senza incorrere nelle penalità per il Comune, il sindaco e il funzionario dell'ente

DI MASSIMO FRONTERA

In attesa che le misure annunciate dal Governo producano gli effetti sperati sulla parziale deroga al patto di stabilità concessa da Bruxelles (si veda articolo sopra), nulla cambia nell'immediato per Comuni e Province che vogliano appaltare lavori. Anzi, da quest'anno il patto di stabilità è stato esteso anche ai Comuni di oltre mille abitanti, con l'effetto di portare da 2.300 a circa 5.750 gli enti locali sottoposti al patto. E dal 2014 saranno assoggettate anche le unioni di Comuni formate da Enti con popolazione fino a mille abitanti.

L'obiettivo del legislatore è chiaro: nulla, o quasi, deve sfuggire alla "blindatura"

dei conti degli enti locali e territoriali. Il "cane da guardia" del patto è la Corte di conti, che non si è fatta scrupolo di censurare come elusivo ogni tentativo, più o meno fantasioso, messi in atto dai Comuni per "interpretare" i vincoli del patto di stabilità, cercando di rispettarli nella forma ma aggirandoli nella sostanza.

Non si contano, in particolare, i rilievi mossi ai Comuni che hanno adottato forme di Ppp – in particolare project financing e leasing immobiliare "in costruendo" – con l'obiettivo di spostare fuori dai vincoli del patto investimenti che i magistrati contabili hanno ricondotto nell'alveo del bilancio comunale.

Sul leasing immobiliare

in costruendo, la "pietra miliare" resta la delibera 49/2011 della Corte dei conti (sezioni unite). La corte segnala i «criteri contenuti nelle decisioni Eurostat» richiamati nel codice dei contratti che si applicano alle operazioni di partenariato pubblico-privato. Il punto è che la spesa della costruzione dell'opera «non grava sul bilancio dell'ente a condizione che il rischio concernente la costruzione dell'opera ricada sul soggetto realizzatore e che a quest'ultimo venga addossato anche un rischio ulteriore consistente, alternativamente, in quello riferito alla domanda, vale a dire all'utilizzo da parte degli utenti finali ovvero nella disponibilità del servizio connesso alla realizzazione dell'opera».

Il leasing viene, dunque, assimilato al project. Stesso discorso per il più recente contratto di disponibilità (si veda anche l'intervista nella pagina a fianco).

POCHE RISERVE

Ciononostante, il legislatore ha circoscritto alcune

modalità e ambiti di investimento che non rilevano ai fini del patto (si vedano le schede di sintesi qui sopra).

Il sistema che si è dimostrato più efficace in assoluto – perché già sperimentato negli ultimi anni con adesioni crescenti – è il cosiddetto **patto regionale verticale**, che è anche incentivato con una dote, riconfermata quest'anno, di 800 milioni. Il meccanismo non è che un modo per mettere in comunicazione contabile, per così dire, le amministrazioni regionali che hanno autorizza-

zioni di spesa concesse dal Mef cui però non corrisponde la capacità effettiva di spesa entro l'anno con enti locali comunali, che dispongono di risorse che non possono spendere. Secondo un'analisi dell'Ance, questa sorta di "borsa" delle autorizzazioni di spesa, ha consentito, alle 17 Regioni che vogliano aderire, di liberare 3,65 miliardi nel quadriennio 2009-2012. Per aggiudicarsi una quota dell'incentivo di 800 milioni in totale da distribuire alle Regioni che volessero partecipare,

gli enti devono formalizzare l'adesione entro il 31 maggio prossimo. Meno efficace si è rivelato invece il patto di stabilità orizzontale (compensazione tra enti locali). Nessuna restrizione del patto per gli **investimenti effettuati con risorse europee** (sempre che siano a fondo perduto e non prestiti o impegni di fondi rotativi). In questo modo si vuole spingere il piede sull'accelerazione della spesa delle risorse Ue.

Secondo una lettura sostenuta dall'Anci (Associazione di Comuni) sarebbero fuori dal patto anche gli investimenti fatti dalle unioni di Comuni (ex art. 32 del Tuel), in quanto tali enti non sarebbero mai stati oggetto di espressa iscrizione tra gli enti sottoposti al patto (si veda anche scheda in alto). L'ente appaltante deve essere l'Unione, sempre che lo statuto preveda il conferimento delle necessarie funzioni amministrative e contabili. Nonostante il numero elevato di unioni finora costituite – 372 a tutto il febbraio 2013 (per 1.888 Co-

muni) – lo strumento non sembra essere stato sfruttato ai fini "anti-patto".

Sulla contabilità separata vincolata – soluzione adottata dal Comune di Matera (si veda il numero 10/2013 di «Edilizia e Territorio») ci sono da registrare le perplessità avanzate dal magistrato Tiziano Tessaro (si veda intervista a fianco), che – pur non potendo esprimere un giudizio puntuale – inquadra la soluzione tra le forme di contabilità extrabilancio non giustificate. ■

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Contabilità vincolata presso Bankitalia

LO STRUMENTO - Le somme, provenienti da varie amministrazioni, vengono depositate su un apposito conto aperto presso la tesoreria provinciale della Banca d'Italia, autorizzato con decreto della Ragioneria. Nel Comune viene individuato un funzionario responsabile. L'Ente emette nello stesso giorno il mandato e la remissione di pagamento. Le economie possono essere reinvestite nell'opera. Ogni tre mesi il funzionario redige e invia un dettagliato report a Bankitalia.

LA NORMA - Dpr 20 aprile 1994 n. 367 «Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili», articoli 8 (Programmi comuni fra più amministrazioni) e 10 (Contabilità speciali)

Regionalizzazione del patto

LO STRUMENTO - È già stato sperimentato, con successo, da qualche anno. Si tratta di una sorta di borsa per il trasferimento, autorizzato e controllato, di "quote patto" tra un ente cedente che ha una spesa autorizzata che non riuscirà a erogare entro l'anno e un ente acquirente che potrebbe spendere ma è frenato dal patto. La forma di maggior successo è il patto verticale tra Regione ed enti sottostanti (Comuni e Regioni). Per le Regioni che cedono "quote patto", quest'anno ci sono 800 milioni che si possono portare a sconto del debito.

LA NORMA - Legge 24 dicembre 2012, n.228 (Legge di stabilità 2013), art. 1, comma 122 e seguenti - Dl 6 luglio 2012, n.95, articolo 16, comma 12-bis e seguenti

Unioni di Comuni

LO STRUMENTO - Le Unioni di Comuni erano finora fuori dal patto. Il legislatore ha previsto l'assoggettamento delle unioni formate da Comuni con meno di mille abitanti dal 2014. L'Anci sostiene che continuano a essere escluse le Unioni formate da Enti con oltre mille abitanti. Il motivo è che il legislatore è intervenuto assoggettando al patto le unioni "speciali" (ex art. 16 del Dl 138/2011 Spending review) ma ha (presumibilmente) "dimenticato" le Unioni "classiche" (ex articolo 32 del Tuel).

LA NORMA - Dlgs 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali), articolo 32 Unioni di Comuni) - Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Finanziaria 2012), art. 30 Patto di stabilità interno)

Partenariato pubblico-privato

GLI STRUMENTI - Project financing, leasing immobiliare e - da ultimo - il contratto di disponibilità. Sono forme di partenariato che possono evitare i vincoli del patto di stabilità. Ma solo a condizione - come ribadito dalla Corte dei conti - che il rischio sia realmente (e non solo formalmente) a carico del privato e non alla pubblica amministrazione. In proposito, vale il principio secondo cui il privato deve accollarsi due rischi sui tre indicati da Eurostat nella decisione del 2004.

LA NORMA - Dlgs 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici), articoli da 152 a 160-ter (Titolo III, Capo III Promotore finanziario, società di progetto e disciplina della locazione finanziaria per i lavori e del contratto di disponibilità)

EFFICACIA



REALIZZABILITÀ



EFFICACIA



REALIZZABILITÀ



EFFICACIA



REALIZZABILITÀ



EFFICACIA



REALIZZABILITÀ



efficienza e di realizzabilità (verde = alta, giallo = media, rosso = bassa)

Investimenti con bonus dismissioni

LO STRUMENTO - Sono esclusi dal patto di stabilità gli investimenti infrastrutturali che gli enti territoriali realizzano con i proventi della dismissione di partecipazioni di società strumentali che gestiscono servizi pubblici (tranne quello idrico). L'esclusione scadrà alla fine del 2014. Il tetto massimo è di 250 milioni per ciascun anno del biennio 2013-2014 ed è ricavato all'interno del Fondo Infrastrutture da una quota del Fo. La norma viene attuata, a valle delle dismissioni, effettuate dagli enti, da un decreto Infrastrutture-Economia (non ancora emanato).

LA NORMA - Legge 12 novembre 2011, n. 183 articolo 31 (Patto di stabilità interno degli Enti locali).

EFFICACIA



REALIZZABILITÀ



Utilizzo di risorse comunitarie

LO STRUMENTO - L'esclusione dai vincoli del patto di stabilità riguarda unicamente risorse provenienti (direttamente o meno) dall'Unione europea a fondo perduto. L'esclusione si estende a tutto il periodo della spesa e riguarda spese in parte corrente e in parte capitale. L'esclusione dal patto non si applica ai cofinanziamenti di altre amministrazioni e neppure ai prestiti di somme concessi da istituzioni comunitarie. L'esclusione vuole essere un incentivo alla spesa delle risorse comunitarie (che vengono poi rimborsate all'Italia). Le entrate devono essere state registrate dopo il 31 dicembre 2008.

LA NORMA - Legge 12 novembre 2011, n. 183 articolo 31, comma 10 (Patto di stabilità interno degli Enti locali)

EFFICACIA



REALIZZABILITÀ



Utilizzo di proventi da alienazioni

LO STRUMENTO - I proventi da dismissioni non sono esclusi dal conteggio ai fini del patto, ma l'effetto sul bilancio è neutro se i ricavi vengono introitati e investiti nello stesso esercizio di bilancio. Ovviamente, non è né facile né immediato per un ente individuare un immobile vendibile e, soprattutto, concludere la vendita, vista l'attuale congiuntura di mercato. Uno strumento utile a questo fine è rappresentato dal fondo Fiv-plus di Cdp-Investimenti Sgr. Il fondo interviene aiutando l'ente a ipotizzare una possibile valorizzazione dell'asset (anche prevedendo cambi di destinazione d'uso) e poi mandare l'immobile all'asta. Se però l'immobile non trova acquirenti, il fondo garantisce l'acquisto dell'asset.

EFFICACIA



REALIZZABILITÀ



«Contabilità extra-bilancio solo per le opere in Ppp»

A CURA DI M.FR.

Non esistono possibilità di "interpretare" la contabilità di un investimento esterno al patto di stabilità. Solo la legge può consentire deroghe al patto. Tutto quello che va oltre, potrebbe essere considerato un tentativo di eludere il patto.

Questo, in sintesi, quello che sottolinea Tiziano Tessaro, docente di Diritto regionale e degli Enti locali presso l'Università di Padova e magistrato presso la Corte dei conti di Venezia. Tessaro accetta anche di commentare la soluzione adottata dal comune di Matera, che ha attivato (con l'ok del Mef) una contabilità speciale vincolata presso la Banca d'Italia per gestire investimenti di opere pubbliche con somme provenienti da altre amministrazioni (si veda «Edilizia e Territorio» n. 10/2013).

Dottor Tessaro, cosa ne pensa della soluzione del Comune di Matera?

In base a quello che emerge, la soluzione potrebbe essere astrattamente interessante, anche perché realizza una sinergia tra enti che va nella direzione della sussidiarietà indicata dalla Costituzione e di un gioco di squadra tra i vari livelli di governo. Tuttavia, i meccanismi del patto di stabilità vanno ricondotti a una rigida valutazione di tipo strettamente formale. Il calcolo dei saldi del patto, cioè tra i primi 4 titoli dell'entrata e i primi 2 titoli delle uscite, non può essere derogato se non per espressa - come talvolta è pure accaduto - disposizione di legge: non certo quindi in via interpretativa, e nemmeno se il calcolo contempra somme che provengono da altre amministrazioni. Anche perché significherebbe in buona sostanza derogare al principio di unità e universalità del bilancio: con la conseguenza di creare nei fatti una gestione fuori bilancio.

Il partenariato è una soluzione per l'Ente che non può effettuare investimenti a causa del patto di stabilità?

In passato è già stata posta la domanda se il leasing oppure il project financing potessero configurare una deroga al patto. Più in generale ci si è interrogati sui meccanismi del partenariato pubblico-privato e del coinvolgimento dei capitali privati. Il problema fondamentale è su chi ricade il rischio, come molti pareri delle sezioni regionali della Corte hanno sottolineato. Se il rischio d'impresa è addossato al privato, e il capitale viene apportato in base a un contratto di partenariato, allora anche gli investimenti sono esterni al patto. Del principio se ne è fatta applicazione anche di recente per ciò che concerne il nuovo istituto del contratto di disponibilità: sul piano giuscontabile, la spesa inerente all'asset realizzato mediante tale operazione può essere considerata fuori dal bilancio dell'ente, in quanto non dà luogo a una forma di indebitamento, in considerazione della circostanza che il rischio di costruzione e quello di disponibilità sono allocati in capo al partner privato. In altri termini, la stipulazione di un contratto di disponibilità non costituisce indebitamento, poiché è la stessa disciplina legislativa a prevedere che i rischi di costruzione e di disponibilità siano

a carico della parte privata; pertanto, nel pieno rispetto della decisione eurostat dell'11 febbraio 2004, l'infrastruttura può essere contabilizzata fuori bilancio.

Esistono forme di investimento "tradizionali" che possono essere interpretate come esterne alla contabilità ai fini del calcolo del patto?

Ribadisco: non ci sono soluzioni interpretative ai vincoli del patto. È il legislatore che ha fissato e stabilito le regole, in modo rigido, in ragione della matrice comunitaria del predetto vincolo di finanza pubblica. La soluzione al patto passa per una risposta sul piano normativo, non interpretativo». ■



“Con il Ppp investimenti fuori dal patto solo con i paletti Eurostat”

© RIPRODUZIONE RISERVATA

INTERVISTA INTERGRALE SUL SITO