



Provincia
di Modena
Area Finanziaria

**L'AGGIORNAMENTO IN MERITO AL PATTO DI
STABILITA' E ALLA GESTIONE DEL BILANCIO 2009
SULLA BASE DEL D.L. 5/2009 "INCENTIVI"
CONVERTITO CON LA LEGGE 33/2009**

a cura di Paolo Leonardi

22 Aprile 2009

Finanziaria 2009 DL5

Ancora modifiche alle norme del patto di stabilità.

La legge di conversione del DL 5/2009 sull'emergenza economica ha introdotto novità che potranno incidere notevolmente sugli obiettivi del patto di stabilità per il 2009.

di Paolo Leonardi.

Aprile 2009

1. Breve richiamo delle norme in vigore prima delle modifiche apportate con la legge 33/2009, legge di conversione del DL 5/2009.

Come risaputo la disciplina del patto di stabilità interno per il triennio 2009 – 2011 è stata trattata nell'articolo 77bis della legge 133/2008, cioè nella legge che ha stabilito l'entità e le caratteristiche fondamentali della manovra triennale a cui dovrà essere soggetta la finanza pubblica. Successivamente, la legge 203/2008 (la legge finanziaria 2009), all'articolo 2, commi 41 e 48, ha introdotto alcune modifiche. Il comma 48 è stato, poi, successivamente modificato dalla legge di conversione del DL 207/2008 (questa norma è stata abrogata dall'art. 7quater della legge 33/2009).

Anche il DL 185/2008, convertito con modifiche nella legge 2/2009, con l'articolo 2ter, ha apportato alcune correzioni (anche questa norma è stata abrogata dall'art. 7quater della legge 33/2009).

I principali vincoli posti dal patto di stabilità per il triennio 2009-2011, risultano essere i seguenti:

- E' stato **confermato il metodo della competenza mista** già in vigore nel 2008. Il saldo finanziario calcolato in termini di competenza mista è costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti.
- Come **base di calcolo è stato assunto il saldo finanziario 2007**, conteggiato con il metodo della competenza mista.
- A seconda del fatto che il saldo finanziario 2007 sia positivo o negativo e che l'ente abbia o meno rispettato il patto di stabilità nel 2007, **questo saldo deve essere peggiorato o migliorato di una certa entità.**

Il citato articolo 77bis stabilisce che ogni ente negli anni 2009-2011 deve migliorare il proprio saldo 2007 di certi valori sulla base del fatto che nel 2007 abbia o meno rispettato il patto di stabilità e che, nel 2007, abbia registrato un saldo 2007 positivo o negativo.

A titolo esemplificativo, con riferimento ai Comuni, si riporta la tabella sottostante relativa ai conteggi per determinare il saldo obiettivo dell'anno 2009:

	enti adempienti nel 2007	enti inadempienti nel 2007
enti con saldo 2007 positivo	peggiorano il saldo del 10%	stesso saldo
enti con saldo 2007 negativo	migliorano il saldo del 48%	migliorano il saldo del 70%

L'articolo 77bis, conteneva, inoltre, nel comma 8, successivamente modificato dall'articolo 2, c. 41 della legge 203/2008, l'indicazione che nel saldo conteggiato con il metodo della competenza mista relativo all'esercizio 2007, non dovevano essere conteggiate le risorse realmente incassate derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, nonché quelle derivanti dalla distribuzione dei dividendi conseguenti ad operazioni straordinarie poste in essere da queste società qualora quotate sui mercati regolamentati, se queste risorse fossero state destinate alla realizzazione di investimenti ed alla riduzione del debito. Lo stesso comma 8 affermava anche che, se viene data la destinazione al finanziamento di investimenti ed alla riduzione del debito, non sono conteggiate ai fini del patto nemmeno le risorse derivanti dalla vendita del patrimonio immobiliare.

La formulazione di questo comma appariva migliorativa rispetto alla precedente versione contenuta nell'articolo 77bis della legge 133/2008, in quanto pareva chiarire che sarebbe stato possibile depurare solo la base di calcolo della manovra (cioè il saldo di competenza mista del 2007) da queste entrate straordinarie. In considerazione del fatto che la nuova versione del comma 8, non faceva esplicito riferimento a come vengono conteggiati i saldi per gli anni 2009 e seguenti, pareva consentire di dedurre che sarebbe stato possibile tenere conto nel conteggio del saldo obiettivo 2009 e seguenti, di tutte le entrate, anche di quelle di carattere straordinario (come quelle derivanti dalla alienazione di beni mobili ed immobili o comunque di altra natura) che l'ente fosse riuscito a realizzare (cioè a incassare).

L'insieme delle norme riguardanti il patto di stabilità interno, sono state, poi, commentate dal Ministero dell'Economia, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con la Circolare n. 2 del 27/1/2009.

La circolare in questione, interpretando il comma 8 dell'articolo 77bis, ha stabilito che le entrate derivanti dalla alienazione di patrimonio e da dividendi, qualora destinate a finanziare investimenti o la riduzione del debito, debbano essere escluse sia dal saldo finanziario preso a base di riferimento (anno 2007), che dal saldo degli anni successivi di gestione del patto (2009/2011).

Questa interpretazione ha suscitato forti perplessità e contestazioni da parte delle associazioni degli enti. **La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti Lombardia, con delibera n. 48** del 24/2/2009, ha affermato che “la norma del

comma 8 dell'art. 77bis della legge 133/2008 non può essere interpretata secondo le indicazioni contenute nella circolare ministeriale, nel senso che i proventi delle dismissioni debbano essere esclusi solo dalla base di calcolo relativa all'anno 2007".

Di fronte alle problematiche poste dalla diversità di interpretazione della normativa data dal Ministero e dalla Corte dei conti, il Parlamento, con la legge di conversione del DL 5/2009 ha riscritto queste norme ed ha abrogato il citato comma 8.

2. Le novità contenute nella legge 33/2009 di conversione del DL 5/2009.

L'articolo 7quater inserito nella legge di conversione del DL/2009, contiene numerose modifiche alle norme sul patto di stabilità.

Innanzitutto, occorre evidenziare che **vengono abrogate alcune norme** contenute nei vari dispositivi che trattavano del patto di stabilità per il 2009:

- **il comma 8** dell'articolo 77bis della legge 133/2008 e le sue successive modifiche;
- **il comma 48 dell'articolo 2** della legge 203/2008 e le sue successive modifiche (quello che prevedeva che, per il 2009-2011, sarebbero stati esclusi da parte delle sanzioni gli enti che avessero "sfiorato" per spese di investimento sulla base di plafond che sarebbero stati definiti dal Ministero; avrebbero potuto usufruire di questo beneficio gli enti che avessero rispettato certe condizioni);
- **il comma 2ter della legge 2/2009** e le sue successive modifiche (quello che consentiva, a certe condizioni, di "sfiorare" gli obiettivi del patto 2009, per spese di investimento finanziate da economie su interessi) .

Qui di seguito si riportano i cambiamenti più importanti che sono stati introdotti dal citato articolo 7quater.

2.1.Modifiche al tetto di spesa per il 2009.

L'articolo 7quater (ai commi 1, 2 e 3) in sostanza, prevede quanto segue:

- È possibile escludere dal saldo del patto di stabilità per l'anno 2009 un importo che non può superare la cifra messa a disposizione dalla Regione di appartenenza.
- A questo fine entro il 30 aprile 2009 gli enti (Comuni e Province) dovranno comunicare all'Anci, all'Upi ed alla Regione di appartenenza l'entità dei pagamenti che intendono effettuare nel corso dell'anno.

- La Regione dovrà comunicare agli enti, entro il 31 maggio 2009, l'ammontare dei pagamenti che potranno essere esclusi dal patto.
- Contestualmente la Regione rideterminerà il proprio obiettivo programmatico del patto per l'anno 2009. Ovviamente l'obiettivo della Regione dovrà essere rideterminato in misura pari all'entità degli "sforamenti" autorizzati. La Regione dovrà comunicare al Ministero l'entità di queste deroghe ente per ente.

Per potere avvalersi di questa possibilità (rimanendo sempre all'interno del limite stabilito dalla Regione) **gli enti dovranno rispettare queste condizioni:**

- I pagamenti per i quali gli enti potranno chiedere la deroga dovranno essere relativi a residui di spesa in conto capitale (residui sul titolo II della spesa). Questi pagamenti dovranno avvenire senza dovere ricorrere ad anticipazioni di cassa da parte del tesoriere.
- I pagamenti dovranno riguardare investimenti per impegni già assunti e finanziati dal minor onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interessi su mutui o su rinegoziazione di mutui, solo però se queste economie non siano già state conteggiate nei bilanci di previsione.
- In aggiunta alle deroghe di cui si è detto in precedenza sembra che possano "sforare" i limiti del patto anche i pagamenti riguardanti spese per investimenti finalizzati alla tutela della sicurezza pubblica, nonché gli interventi temporanei e straordinari di carattere sociale immediatamente diretti ad alleviare gli effetti negativi della straordinaria congiuntura sfavorevole, ovvero i pagamenti di debiti pregressi per prestazioni già rese agli enti. Questo pacchetto di deroghe, il cui contenuto reale è effettivamente poco chiaro, non potrà superare a livello nazionale 150 milioni di €. Il Ministero dell'economia dovrà emanare entro 30 gg un Decreto con il quale verranno stabilite le modalità applicative.

Per potere utilizzare le deroghe di cui sopra, gli enti dovranno soddisfare queste ulteriori condizioni:

- Dovranno avere rispettato il patto nel 2007.
- Dovranno presentare un rapporto dipendenti/popolazione inferiore alla media nazionale individuata per classe demografica (non è chiaro a quale rapporto si debba fare riferimento; per ora sembra che ci si debba attenere al decreto 9/12/2008, quello per gli enti in condizione di dissesto).
- Dovranno dimostrare che nel 2008 hanno registrato impegni per spesa corrente, al netto degli adeguamenti contrattuali, di ammontare non superiore a quello medio corrispondente del triennio 2005-2007 (gli adeguamenti contrattuali debbono essere tolti anche dalla spesa del triennio 2005-2007).

2.2. La regionalizzazione del patto (articolo 7quater comma 7).

Anche la possibilità di regionalizzare il patto subisce alcune modifiche. Infatti, l'articolo 7quater, al comma 7, integrando quanto già stabilito dall'articolo 77ter, comma 11, della legge 133/2008, in tema di "regionalizzazione del patto" precisa le modalità applicative di questa possibilità. Nella sostanza, però, non ci sono significativi cambiamenti se non il fatto che le nuove modalità eventualmente concordate dalle varie regioni, debbono essere comunicate al Ministero dell'economia entro il mese di maggio di ciascuno degli anni 2009/2011.

2.3. Agevolazioni per le Regioni.

Per le Regioni che hanno rispettato il patto di stabilità per il 2008, e che rendono disponibili importi ai fini delle deroghe di cui ai punti precedenti, e nel limite del doppio delle spese rese disponibili, è autorizzato lo svincolo di destinazione delle somme alle stesse spettanti, purché non esistano obbligazioni sottostanti già contratte.

2.4. Modifica/abrogazione del comma 8 dell'articolo 77bis.

Il tanto discusso comma 8 dell'articolo 77bis della legge 133/2008 è stato abrogato. In sostituzione dell'abrogato comma 8, il comma 10 dell'articolo 7quater, stabilisce che, restano invariate le previsioni di saldo e di entrata e di spesa degli enti locali che hanno approvato i bilanci di previsione entro il 10/3/2009, escludendo dalla base di calcolo assunta con riferimento al 2007, e dai conteggi dei saldi previsti per il 2009, le risorse derivanti da alienazioni di beni mobili e immobili o derivanti da dividendi conseguenti ad operazioni straordinarie, se destinate a investimenti o alla riduzione del debito.

In sostanza, per chi ha approvato il bilancio entro il 10/3 le entrate in questione si detraggono sia dal saldo 2007 (quello che serve per fare il conteggio dell'obiettivo da realizzare nel 2009) che dal saldo 2009. Quindi rimane la sostanziale "penalizzazione" contenuta nella circolare ministeriale n 2 del 27/1/2009.

Invece, per gli enti che approveranno il bilancio dopo il 10/3, queste entrate straordinarie non saranno detraibili né dal 2007, né dal 2009.

Dalla formulazione della norma, si deduce che **gli enti che hanno approvato il bilancio entro il 10/3, se lo ritengono opportuno, possono adottare entro il 31/5 pv** (data entro la quale a seguito di specifico Decreto è stata spostata l'approvazione del bilancio preventivo 2009) **una delibera con la quale "riapprovare" il bilancio o apportare una "variazione", dichiarando con chiarezza che, sulla base di quanto**

stabilito dall'articolo 7quater, comma 10, nel conteggiare i saldi ai fini del patto si terrà conto anche delle entrate straordinarie. **Ovviamente a questa delibera si dovrà allegare “il prospetto dimostrativo” da cui risulti il rispetto del patto** (questo prospetto è obbligatorio ai sensi del comma 12 dell'articolo 77bis della legge 133/2008). Si ricorda che **ad ogni variazione di bilancio è obbligatorio allegare lo il prospetto dimostrativo aggiornato**; sulla base delle risultanze di questo prospetto il responsabile finanziario (e l'Organo di revisione) dovrà esprimere il proprio parere favorevole o sfavorevole.

Chi scrive ha preso visione di provvedimenti in corso di adozione da parte del Ministero dell'economia, in base ai quali si afferma che gli enti potranno “avvalersi della possibilità di riapprovare o variare il bilancio” sulla base di quanto stabilito dal citato comma 10 dell'articolo 7quater. Anche l'IFEL con una propria nota di commento ha sostenuto questa interpretazione (si veda il sito IFEL).

In considerazione del fatto che molti enti sono prossimi al rinnovo dei Consigli e che, sulla base di quanto previsto dall'articolo 38, comma 5, del Tuel, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, i Consigli possono adottare solo gli atti “urgenti e improrogabili”, si pone il problema se in questo periodo possano essere approvati i bilanci di previsione. **In proposito il Ministero dell'interno con circolare prot. 2035 del 6/4/2009 ha comunicato che il Rendiconto ed il Bilancio di previsione possono essere approvati anche nel corso del periodo successivo alla pubblicazione del decreto di indizione dei comizi per la elezione dei Consigli.**

Ritornando alla applicazione del comma 10 del citato articolo 7quater, la differenziazione tra chi ha approvato il bilancio prima del 10/3 o dopo questa data, appare poco giustificata e con conseguenze pratiche che possono essere molto penalizzanti o in alcuni casi anche vantaggiose (per chi nel 2007 non aveva avuto queste entrate straordinarie e programma queste operazioni nel 2009).

2.5. Monitoraggio del patto e proroga di scadenze.

Inoltre, il comma 11 del citato articolo 7quater, prevede che **il Ministero dell'economia verifichi il mantenimento dei saldi della finanza pubblica e l'effetto provocato dalla applicazione delle norme contenute in questo articolo alla data del 31/7/2009.** Dopo di che il Ministero valuterà la situazione.

Il comma 16 del medesimo articolo prevede che **la certificazione del rispetto del patto di stabilità per il 2008 venga rinviata al 1/6/2009** (la scadenza era stabilita per il 31/3/2009). In proposito, si segnala che è in corso di pubblicazione il decreto ministeriale.

3. Commenti e considerazioni.

3.1 Le deroghe consentite ai saldi del patto di stabilità per il 2009, con il citato comma 7quater, sono numerose, ma, in pratica, sono di contenuto limitatissimo.

Di fatto queste deroghe gravano per intero sui saldi che debbono rispettare le Regioni.

Pochi enti ne potranno usufruire (le condizioni da rispettare sono tante e tali da creare vincoli che escluderanno molti enti).

Le deroghe sono estremamente macchinose da determinare (le “domande” che debbono fare gli enti alle regioni entro il 30/4, la definizione dei limiti dello “sforamento” stabiliti dalle regioni entro il 31/5).

I meccanismi in base ai quali possono essere individuate le spese che rientrano nella deroga che verrà stabilita dal Ministero circa spese per la “sicurezza” e di “carattere sociale finalizzate ad alleviare gli effetti della congiuntura sfavorevole” sono poco chiare. Anche i criteri per utilizzare questi limiti non sono definiti. Inoltre il limite massimo di 150 milioni è estremamente modesto.

L’effetto pratico dell’insieme di queste deroghe sarà modestissimo. Inoltre si attivano procedure complesse che si aggiungono a meccanismi che già ora risultano praticamente incomprensibili.

3.2. Come si affermava in precedenza, il comma 10 dell’articolo 7quater introdotto nella legge di conversione del DL 5/2009 rende necessario che gli enti che hanno approvato il Bilancio prima del 10/3/2009, verifichino, la “convenienza o meno” di rimanere nel regime che prevede che le entrate derivanti da cessioni di quote azionarie e dividendi e dismissioni patrimoniali vengano escluse sia dalla base di calcolo 2007 sia dal saldo 2009. Se questa soluzione risulta conveniente, questi enti non dovranno apportare nessuna modifica al bilancio di previsione.

Se, invece, per gli enti che hanno approvato il bilancio entro il 10/3, risultasse “conveniente” entrare nel regime che esclude l’applicazione del comma 8 della legge 133/2008 e sue successive modifiche, dovranno procedere a riapprovare o a variare il Bilancio preventivo 2009, attraverso una specifica deliberazione del Consiglio nella quale si dovrà esplicitare che si intende recepire il citato articolo 7quater, il cui comma 9 abroga il comma 8 della legge 133/2008.

In considerazione anche della complessità della materia, si ritiene che **rientri nei compiti del responsabile finanziario segnalare tempestivamente al Sindaco la “convenienza o meno” di avvalersi della possibilità offerta dalle modifiche contenute nell’articolo 7quater.**

Si ritiene opportuno che la segnalazione da parte del responsabile finanziario avvenga **per iscritto al Sindaco le novità in questione** affinché il Sindaco possa assumere le decisioni necessarie. Questa procedura è consigliata anche per tutelare il responsabile finanziario dalle conseguenze che potrebbero derivare dal mancato rispetto del patto. Questa segnalazione è tanto più necessaria nel caso in cui l’ente avesse approvato il bilancio prima del 10/3 non rispettando i vincoli del patto.

Il parere del responsabile finanziario nel caso di proposta di Bilancio preventivo costruito in modo non conforme ai vincoli previsti dal patto di stabilità.

Facendo riferimento a questa circostanza, si ritiene quanto segue:

- La normativa in vigore (articolo 77bis, comma 12 della legge 133/2008) prevede che al bilancio di previsione sia **allegato un apposito “prospetto dimostrativo” contenete le previsioni di competenza e di cassa dal quale deve risultare che, con il Bilancio in questione** (stante le conoscenze di cui si dispone al momento in cui si approva il bilancio), **vi sono le condizioni affinché vengano rispettati i limiti posti dal patto di stabilità**; questo prospetto deve essere predisposto e sottoscritto dal responsabile finanziario e deve essere allegato al bilancio;
- **Compilare questo prospetto è particolarmente “problematico”**; comunque rientra tra le responsabilità del responsabile finanziario; egli deve dimostrare equilibrio, senso di responsabilità, capacità previsionale, frutto anche della sua esperienza; **compilare questo prospetto in modo professionalmente corretto, consentirà di fornire alla amministrazione delle informazioni fondamentali**, per porla in grado di effettuare scelte ragionate e consapevoli; si potranno anche prevenire “sorprese” e situazioni di difficile governabilità;
- **Il parere che il responsabile finanziario esprime sulla proposta di bilancio preventivo è condizionato dal fatto che da questo prospetto emerga che l’ente, con il bilancio in questione, potrà rispettare il patto**;
- **se così non fosse il responsabile finanziario è tenuto ad esprimere il proprio parere sfavorevole**; questo parere deve essere motivato (si veda il punto 75 del Principio contabile n. 2 elaborato dall’Osservatorio per la finanza locale); si ritiene opportuno che nel parere che dovrà esprimere il responsabile finanziario, sia anche esplicitato l’elenco delle sanzioni che (stante la normativa vigente) graveranno sull’ente e sugli amministratori in caso di mancato rispetto dei limiti imposti dal patto di stabilità. **Si fa presente che l’eventuale parere sfavorevole non deve essere visto come un fatto “drammatico” o un atto di “rottura” con la propria amministrazione, ma solo come una dovuta “informazione professionale”**;
- **pure in presenza del parere sfavorevole del responsabile finanziario** (e dell’analogo parere che dovrebbe essere espresso dall’Organo di revisione), **il Consiglio può deliberare ugualmente il bilancio**. In questa delibera dovranno essere riportati i motivare in base ai quali il Consiglio decide di approvare

ugualmente il bilancio. **La delibera di approvazione del bilancio diverrà ugualmente esecutiva.** Coloro che approvano la delibera in questione, in presenza del parere sfavorevole del responsabile finanziario, si assumono tutta la responsabilità delle eventuali conseguenze;

- **Comunque, successivamente, il responsabile finanziario dovrà dare piena applicazione a tutti i provvedimenti gestionali autorizzati dal Bilancio che è stato approvato dal Consiglio;**
- il responsabile finanziario sarà tenuto, **ad ogni variazione di bilancio a dare il proprio parere condizionandolo all'aggiornamento del prospetto** di cui si è detto in precedenza;
- in ogni caso **si valuta opportuno che il responsabile finanziario mensilmente informi il Sindaco dell'andamento dei saldi del patto di stabilità e suggerisca anche provvedimenti che potrebbero essere adottati dalla Giunta** al fine di disporre comportamenti gestionali che facilitino il rispetto del patto;
- pertanto, nella situazione descritta in precedenza, si valuta senz'altro opportuno/necessario che **la Giunta emani un atto di indirizzo, rivolto ai vari dirigenti ed anche al responsabile finanziario nel quale impartire le direttive gestionali che ritiene debbano essere perseguite;**
- Occorre anche avere presente che, quando i revisori invieranno la prevista relazione sul bilancio di previsione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, e **la Corte prenderà visione della mancata applicazione di quanto previsto dal patto di stabilità, invierà senz'altro osservazioni al Presidente del Consiglio comunale invitandolo a correggere il bilancio** ⁽¹⁾. In linea teorica, in conseguenza di questa segnalazione, qualche consigliere potrà segnalare il fatto alla Procura della Corte dei conti, che potrà avviare una azione finalizzata a verificare i danni che potrebbe subire l'ente in conseguenza del mancato rispetto del patto di stabilità (ad esempio le sanzioni previste dall'art. 77bis, comma 20). In ogni caso, a fine anno 2009, quando emergerà che l'ente non avrà rispettato gli obiettivi del patto, e sarà soggetto alle sanzioni previste dalle norme, chi ha approvato il bilancio, potrà essere chiamato a rispondere dei danni che questo fatto avrà provocato all'ente.

¹ Si veda la delibera n. 66 del 2/4/2009 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti Lombardia con la quale si afferma che "il bilancio preventivo degli enti locali va deliberato nel rispetto delle disposizioni relative al patto di stabilità interno"; inoltre si ribadisce che "il rispetto del patto di stabilità interno costituisce per gli enti locali un obbligo giuridico, e la sua violazione illecito, indipendentemente dal fatto che le sanzioni per il mancato rispetto del patto vengano applicate nell'esercizio successivo a quello in cui si è verificata la violazione".