

CAPITOLO 5 INDEBITAMENTO

LIMITE DELLA SPESA PER INTERESSI

La Legge di stabilità 2012 (articolo 8, comma 1, legge n. 183/2011) modifica le regole per il ricorso all'indebitamento restringendo drasticamente il limite previsto dall'articolo 204 del decreto legislativo n. 267/2000 riferito al rapporto fra l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui e dei prestiti obbligazionari precedentemente contratti o emessi e a quello derivante da garanzie prestate, al netto dei contributi statali o regionali in conto interessi e l'importo delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente. Il limite dal 1 gennaio 2012 diventa:

- per l'anno 2012, l'8% (era il 10%);
- per l'anno 2013, il 6% (a decorrere dal 2013 era l'8%);
- a decorrere dal 2014, il 4%.

Il suddetto limite aggiunge al divieto di ricorso al debito per spese che non siano di investimento (articolo 119 della Costituzione)¹, ulteriori vincoli di tipo quantitativo per

¹ Il ricorso all'indebitamento è consentito solo per finanziare spese di investimento. Le deliberazioni o determinazioni con le quali dovesse farsi ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento e i relativi contratti sono nulli (articolo 30, comma 15 della legge n. 289/2002). Gli amministratori che hanno assunto deliberazioni in violazione del suddetto limite possono essere condannati dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti a una sanzione pecuniaria pari a un minimo di cinque volte e fino a un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento della violazione.

impedire agli Enti di impegnarsi alla restituzione di importi di capitale e di interessi, cui non siano in grado di far fronte.

Relativamente al calcolo, i parametri per individuare il limite dell'articolo 204 TUEL si riferiscono a due annualità differenti:

- a) la spesa per gli interessi va individuata con riferimento all'anno precedente a quello in cui si intende contrarre il mutuo (per un nuovo mutuo nell'anno 2012 si deve far riferimento alla spesa per interessi sostenuta nel corso dell'anno 2011 per i mutui già in essere);
- b) il volume delle entrate dei primi tre titoli va individuato sulla scorta del consuntivo del "penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui" (sempre per il 2012 si deve far riferimento al consuntivo dell'anno 2010).

**Pareri recenti sul calcolo del limite di cui
all'articolo 204 del decreto legislativo n. 267/2000**

Toscana
Deliberazione 521 del
20 dicembre 2011

La Corte dei conti toscana si esprime sul quesito di un Comune che nell'anno 2011 intende contrarre un mutuo e chiede se deve rispettare i limiti percentuali dettati dall'articolo 204 TUEL solo per l'anno 2011 ovvero se deve, all'atto di assunzione del prestito, assicurarsi il rispetto degli ulteriori indici stabiliti dal medesimo articolo per gli anni 2012 e 2013.

I giudici contabili ribadiscono che il carattere autorizzatorio del bilancio pluriennale non può consentire l'assunzione di un nuovo mutuo che a priori sia contratto in violazione del parametro di indebitamento in uno o più degli esercizi del triennio considerato.

La contrazione di un mutuo, si legge nel parere, comporta un incremento dell'indebitamento dell'Ente per gli esercizi successivi, ragioni di correttezza e prudenza impongono all'Ente di considerare i riflessi sugli equilibri dei bilanci futuri provocati da un'operazione di indebitamento.

Piemonte Deliberazione 114 del 15 settembre 2011	<p>La Corte dei conti Piemonte affronta il quesito di un Comune che, facendo parte di un'Unione di Comuni il cui statuto prevede la realizzazione in forma associata di opere pubbliche, intende affidare all'Unione la realizzazione di una piscina che sarebbe finanziata attraverso un mutuo rilasciato dalla Cassa depositi e prestiti all'Unione; il Comune fornirebbe le garanzie per il mutuo e si impegnerebbe a rimborsare le intere rate di ammortamento; l'opera, una volta realizzata, sarebbe annessa al patrimonio del Comune. La richiesta del Comune riguarda se l'operazione descritta sia da considerarsi elusiva delle norme sul Patto di Stabilità ai sensi dell'articolo 20 del decreto legge n. 98/2011.</p> <p>Per i magistrati contabili piemontesi la corretta contabilizzazione delle somme relative alla fidejussione e al pagamento degli oneri finanziari del mutuo esclude senz'altro l'iscrizione nei servizi in conto terzi, da riservarsi alle tipologie di entrata e di spesa strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile. Inoltre, si legge nel parere, va considerata l'incidenza di operazioni siffatte sulla capacità di indebitamento dell'Ente, ai fini del rispetto degli obblighi vigenti in capo agli Enti locali, quali il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti nell'esercizio successivo a quello nel quale non è stato rispettato il Patto e i limiti quantitativi all'indebitamento di cui all'articolo 204 del TUEL.</p> <p>Infine, i giudici contabili segnalano che il Comune non può esimersi dal valutare gli effetti dell'operazione anche ai fini del rispetto del Patto di stabilità. <i>“Va infatti tenuto conto della richiamata necessità, emersa nelle delibere di questo Istituto, di un inquadramento sostanziale dei fenomeni finanziari al fine di verificarne l'effettiva conformità alle disposizioni di legge. Tanto appare confermato dal precetto sotteso alla disciplina introdotta dall'art. 20, comma 12, del decreto legge n. 98 del 2011 convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011, che sanziona l'artificioso rispetto del patto di stabilità interno attraverso una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o “altre forme elusive”.</i></p>
Lombardia Deliberazione 122 del 10 marzo 2011	<p>La Corte dei conti chiarisce che nel calcolo degli interessi non devono essere conteggiati quelli relativi a mutui contratti dall'Ente locale per investimenti nel settore idrico locale che sono rimborsati, unitamente</p>

alle quote di capitale, all'Ente locale dalla società incaricata dall'ATO di gestire il servizio idrico a cui è stata data in carico la gestione delle opere connesse agli investimenti.

Il TUEL prevede espressamente che al fine di verificare la sussistenza del limite massimo non siano calcolati gli interessi di mutui in relazione ai quali l'Ente locale sia destinatario di contributi statali e regionali in conto interesse. La ragione dell'esclusione, si legge nel parere, è evidente poiché si tratta, in sostanza, di debito al quale l'Ente locale fa fronte con risorse provenienti da altra Amministrazione e che, quindi, non incide sulla sua gestione finanziaria. Per cui si ritiene che *"se anche la disposizione del TUEL esclude dal calcolo in modo espresso solo le somme provenienti dallo Stato o dalla Regione, considerata l'evoluzione che negli ultimi anni ha avuto l'organizzazione dell'Amministrazione pubblica, possano essere escluse dal limite previsto dall'art. 204 del TUEL (...), anche gli interessi relativi a mutui per opere, quali quelle idriche, prese in carico da altro soggetto che provvede al rimborso degli interessi e della quota capitale in favore dell'ente locale"*.

Si ricorda, infine, che resta in vigore la disposizione per cui i mutui e i prestiti obbligazionari devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità per l'anno precedente. Senza la predetta attestazione l'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito (articolo 30, comma 7, legge n. 183/2011).

L'OBBLIGO DI RIDUZIONE DEL DEBITO

La Legge di stabilità 2012 (articolo 8, comma 3, legge n. 183/2011) stabilisce inoltre che, a partire dal 2013, gli Enti locali debbono ridurre l'entità del debito pubblico.

Le modalità attuative saranno stabilite con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che dovrà prevedere:

- a) distintamente per Regioni, Province e Comuni la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli Enti hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito;
- b) la percentuale annua di riduzione del debito;
- c) le modalità con le quali può essere raggiunto l'obiettivo della riduzione del debito. A tal fine, si considera comunque equivalente alla riduzione il trasferimento di immobili di cui al comma 1 dell'articolo 6 della legge n. 183/2011 (cioè ceduti alle società di gestione create dal Ministero dell'Economia e delle Finanze). In altri termini, il trasferimento di immobili a Fondi comuni o a una delle società di gestione costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze equivale alla riduzione dell'indebitamento.

La mancata attuazione dell'obbligo di ridurre lo stock di debito è sanzionata (comma 4, articolo 8) con le stesse penalità disposte per il mancato rispetto del Patto di Stabilità Interno relative al personale e ai limiti sulle spese correnti. Pertanto i Comuni inadempienti non potranno procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e non potranno impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuo medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio (articolo 7, comma 1, lettere b) e d) e comma 2, lettere b) e d) del decreto legislativo n. 149/2011).

Tavola 5.1

DEBITO RESIDUO AL 1° GENNAIO 2010 per tipologia di Ente territoriale

milioni di euro

	Province	Comuni	Comunità montane	TOTALE
Importo	7.226	43.217	361	50.804

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tavola 5.2

DEBITO RESIDUO AL 1° GENNAIO 2010 per Regione

milioni di euro

Regione	Importo
VALLE D'AOSTA	170
PIEMONTE	5.423
LOMBARDIA	7.452
TRENTINO ALTO ADIGE	1.168
VENETO	3.973
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.719
LIGURIA	1.542
EMILIA ROMAGNA	2.846
TOSCANA	3.402
UMBRIA	865
MARCHE	1.619
LAZIO	6.427
ABRUZZO	1.231
MOLISE	196
CAMPANIA	4.372
PUGLIA	2.127
BASILICATA	412
CALABRIA	2.173
SICILIA	2.638
SARDEGNA	1.047
Totale	50.804

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

NOVITÀ IN TEMA DI CERTIFICAZIONE DEI CREDITI

L'articolo 13, comma 1 della Legge di stabilità 2012 riscrive la norma relativa alla certificazione dei crediti (articolo 9, comma 3-*bis* del decreto legge n. 185/2008), per cui, su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, gli Enti locali certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di Patto di Stabilità Interno, entro il termine di 60 giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, provvede la Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio, che, ove necessario, nomina un commissario *ad acta* con oneri a carico dell'Ente territoriale².

Le modalità attuative saranno definite con un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge (2 gennaio 2012). Nelle more dell'entrata in vigore del decreto restano valide le certificazioni prodotte in applicazione del

² La cessione dei crediti oggetto di certificazione avviene nel rispetto dell'articolo 117 del decreto legislativo n. 163/2006. Ferma restando l'efficacia liberatoria dei pagamenti eseguiti dal debitore ceduto, si applicano gli articoli 5, comma 1, e 7, comma 1, della legge n. 52/1991.

La certificazione di cui non può essere rilasciata, a pena di nullità, dagli Enti locali commissariati ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267/2000. Cessato il commissariamento, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti sorti prima del commissariamento stesso. Nel caso di gestione commissariale, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti rientranti nella gestione commissariale.

decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 19 maggio 2009 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 157 del 9 luglio 2009).

Le convenzioni di tesoreria stipulate successivamente al 1 gennaio 2012 possono *“prevedere l'obbligo per il tesoriere di accettare, su apposita istanza del creditore, crediti pro soluto certificati dall'ente ai sensi del comma 3-bis dell'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2”* (articolo 13, commi 3 e 4, legge n. 183/2011).

EMISSIONE DI OBBLIGAZIONI DI SCOPO

L'articolo 54 del decreto legge n. 1/2012 sulle liberalizzazioni³ integra la disciplina dettata dall'articolo 35 della legge n. 724/1994, relativo all'emissione di titoli obbligazionari da parte degli Enti territoriali.

Grazie all'inserimento del comma 1-*bis* al citato articolo 35, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e, previa autorizzazione di ciascun partecipante, le Unioni di Comuni, le Comunità montane e i Consorzi tra Enti locali, possono attivare prestiti obbligazionari di scopo, per la realizzazione di singole opere pubbliche, garantiti da un apposito patrimonio destinato.

Tale patrimonio è formato da beni immobili disponibili di proprietà degli Enti locali per un valore almeno pari all'emissione obbligazionaria, destinato esclusivamente alla soddisfazione degli obbligazionisti.

³ Si fa riferimento al testo del decreto legge pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2012 ed entrato in vigore in pari data, in fase di esame parlamentare.

Su tale patrimonio non sono ammesse azioni da parte di qualsiasi altro creditore diverso dai portatori dei titoli emessi dall'Ente locale.

Con apposito regolamento, da emanare entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 1/2012 (24 gennaio), il Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministri dell'Interno e delle Infrastrutture e dei Trasporti, determina le modalità di costituzione e di gestione del patrimonio destinato a garantire le obbligazioni per il finanziamento delle opere pubbliche.