

## COMUNICAZIONI DELLA CONFEDERAZIONE AGLI ENTI ASSOCIATI

33/2009

AGLI ENTI ASSOCIATI

### INFORMAZIONI AMMINISTRATIVE ED APPROFONDIMENTI

L'ipotesi di incostituzionalità delle norme del Patto di Stabilità  
che bloccano i pagamenti alle imprese.

Ordinanza n. 129 del 1 giugno 2009 della Corte dei Conti della Lombardia  
che solleva una questione di costituzionalità delle norme del patto

Nel mese di maggio 2009 la Corte dei Conti della Lombardia è stata chiamata ad esprimersi in relazione al mancato rispetto del Patto di Stabilità da parte di un Comune della Provincia di Milano che si è trovato nella condizione di aver raggiunto un saldo di competenza nei limiti del saldo obiettivo, ma di non aver raggiunto il secondo obiettivo, quello di cassa.

La Corte ha riconosciuto che il mancato raggiungimento dell'obiettivo del patto di stabilità riferito alla gestione di cassa è conseguenza delle modalità di costruzione dell'obiettivo stesso che non tiene conto della circostanza che i pagamenti degli enti territoriali sono conseguenza necessaria degli impegni di spesa e delle conseguenti obbligazioni legittimamente assunte, anche negli esercizi precedenti, soprattutto in relazione alle spese di investimento.

In tale situazione la Corte dei Conti, invece di accertare la violazione delle norme sul Patto di Stabilità, ha deciso, clamorosamente, di sospendere il procedimento e di sollevare una questione di costituzionalità davanti alla Suprema Corte.

La Corte dei conti, con l'ordinanza n. 129 del 1° giugno 2009 ha sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 1, co. 681 e 683 della legge finanziaria 2007, nella parte in cui prevede che per il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2007, gli enti devono conseguire un saldo finanziario "in termini di cassa" pari a quello medio riferito agli anni 2003 - 2005, calcolato secondo la procedura stabilita dalle norme in questione.

Secondo la Corte dei Conti infatti, le norme in questione sarebbero in contrasto con gli artt. 81, 117 e 119, 97 e 119, 5, 114 e 117 della Costituzione.

La situazione in cui si trova il Comune in esame non è per nulla rara, infatti sono molti gli Enti, in particolare della Lombardia, che si sono trovati in bilico tra il rispetto delle norme del patto ed il rispetto degli impegni contrattuali con i fornitori e gli appaltatori, particolarmente per quanto riguarda le opere pubbliche.

I problemi nascono infatti quando a seguito degli impegni di spesa in conto capitale, cioè per la realizzazione delle opere pubbliche, quando diventa improcrastinabile saldare i conti con le imprese, cioè dar seguito al pagamento delle fatture per gli stati di avanzamento o per la chiusura lavori.

Finchè il meccanismo di incassato uguale pagato (in conto capitale) avviene nel medesimo esercizio tutto è a posto (ai fini del patto). Quando ciò non avviene, si creano quegli effetti distorsivi che vanno ad amplificare i problemi legati al rispetto del patto.

Mai come in questo caso è utile affrontare la questione dal punto di vista federalista, infatti proprio secondo la Corte dei Conti, una disciplina, quale quella del patto, che pone rigidi limiti all'autonomia operativa degli enti dovrebbe essere concordata fra lo Stato e gli stessi destinatari e, soprattutto, dovrebbe essere caratterizzata da una elevata stabilità al fine di permettere ai Comuni ed alle Province di programmare adeguatamente la loro attività ed i loro interventi sia in relazione alle attività ordinarie che a quelle di realizzazione di opere pubbliche che richiedono, ovviamente, la possibilità di operare in un contesto temporale che oltrepassa l'ordinaria gestione annuale, tenuto anche conto del sistema di contabilità attualmente adottato imperniato sulla competenza.

Al contrario invece succede che l'incassato e il pagato in conto capitale vengono ad essere contabilizzati in esercizi finanziari diversi con la conseguenza che si riportano i "debiti" e dunque i pagamenti all'anno successivo, con l'ulteriore risultato che, dovendo considerare i pagamenti nel loro complesso (competenza + residuo), si giunge alla situazione di non poter onorare gli impegni di pagamento con i fornitori (dovendo appunto rispettare i vincoli del patto).

In tale situazione gli enti che hanno avviato negli anni precedenti la costruzione di opere pubbliche, impegnando, nel rispetto della normativa vigente, le relative somme e soprattutto perfezionando obbligazioni giuridicamente vincolanti con terzi soggetti, (imprese fornitrici di lavori, beni o servizi) oggi si trovano in seria difficoltà.

La situazione di questi enti è risultata ulteriormente aggravata con la manovra finanziaria per il 2009 che, non solo ha reintrodotto specifiche limitazioni amministrative per gli enti che non rispettano le previsioni del patto di stabilità interno, ma ha previsto che le stesse modalità di costruzione degli obiettivi del patto per gli esercizi 2009 e seguenti siano diverse a seconda che l'ente interessato abbia rispettato o meno le previsioni del patto nell'esercizio 2007.

Molti Enti dunque si sono trovati per certi versi obbligati ad instaurare una prassi dilatoria non conforme ai principi di sana gestione finanziaria e che da un lato ha finito con il penalizzare le imprese che contrattano con la pubblica amministrazione (danneggiate, in modo del tutto ingiustificato, a causa dei ritardati pagamenti) e dall'altro ha creato distorsioni anche nella gestione finanziaria dell'ente perchè il differimento di un pagamento ad un esercizio successivo condiziona le attività che possono essere compiute in quell'esercizio creando una spirale negativa che può incidere sulla stessa funzionalità gestionale e, in ogni caso, può comportare il pagamento di interessi, convenzionali o di mora, che si configurano come oneri impropri e privi di giustificazione.

La decisione della Corte dei Conti di rimandare alla Suprema Corte la decisione circa le questioni di incostituzionalità è dunque di particolare interesse per gli Enti Locali in quanto a seguito dell'eventuale accoglimento delle eccezioni sollevate, le norme impugnate non produrrebbero più alcun effetto giuridico.

Vediamo come la Corte ha ricostruito le motivazioni a supporto della Ordinanza n. 129:

*"... A partire dalla legge finanziaria per l'anno 2007, il legislatore ha previsto esplicitamente che "Il bilancio di previsione ... deve essere approvato, a decorrere dall'anno 2007, iscrivendo le previsioni di entrata e di uscita in termini di competenza in misura tale da consentire il raggiungimento dell'obiettivo programmatico del patto di stabilità interno determinato per ciascun anno" (art. 1, co. 684 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.*

*La norma appare razionale se solo si considera che i bilanci degli enti territoriali, in ossequio ai principi della programmazione e della veridicità, devono fornire un quadro preciso ed attendibile, in relazione al sistema contabile adottato che si basa sulla competenza, degli interventi che l'ente intende effettuare nel corso dell'esercizio.*

*I continui cambiamenti e il passaggio dal criterio dei tetti di spesa a quello del saldo finanziario, calcolato in modo diverso a seconda degli esercizi, ha comportato, anche in relazione alla base di riferimento che, di volta in volta, viene presa in considerazione (la spesa media di un periodo temporale precedente nel quale vigevano regole di spesa in relazione al patto di stabilità interno differenti!), seri problemi ad alcuni enti che si sono trovati a dover cercare di raggiungere degli obiettivi molto difficili da conseguire, se non impossibili, a causa della dinamica della spesa avviata legittimamente negli anni precedenti.*

*La legge finanziaria per il 2007 ha innovato in maniera sostanziale, rispetto agli esercizi precedenti, il meccanismo di formazione del patto di stabilità interno per gli enti territoriali, sostituendo al meccanismo del tetto di spesa da rispettare di anno in anno, il criterio del saldo finanziario (art. 1, co. 676 e segg. della legge 27 dicembre 2006, n. 296).*

*A differenza del precedente limite, in linea di principio, il vincolo sul saldo sembra rispondere in maniera maggiormente adeguata all'esigenza di autonomia finanziaria degli enti territoriali perché dovrebbe rappresentare uno strumento funzionale alle scelte responsabili e virtuose degli Enti medesimi e, inoltre, sembra maggiormente coerente rispetto alle necessità di conformità con il patto di stabilità europeo, gli obiettivi del quale devono essere osservati dall'Italia nel suo complesso.*

*Le modalità di formazione dell'obiettivo programmatico che ciascun ente deve rispettare sono rinvenibili nell'art. 1, commi 677 e seguenti che hanno introdotto un meccanismo di determinazione del saldo riferito sia alla gestione di competenza che alla gestione di cassa, con la previsione di specifici parametri diretti ad individuare l'entità del concorso del singolo ente locale alla manovra globale di finanza pubblica, da calcolarsi in relazione alla situazione finanziaria di ciascun ente.*

*La determinazione dell'obiettivo di miglioramento dei saldi è basata sul calcolo di alcuni parametri finanziari quali la media triennale 2003-2005 dei saldi di cassa risultanti dal conto consuntivo, calcolati in relazione alla differenza fra entrate finali (titoli I II III IV), in conto corrente ed in conto capitale, e spese finali, da cui sono escluse le entrate derivanti da riscossioni di crediti (Titolo IV, cat. 6) e le spese dovute alla riscossione di crediti (Titolo II, intervento 10). Al fine dell'osservanza del patto di*

stabilità per il 2007 gli enti territoriali dovevano calcolare, in termini di competenza, e conseguire, sia in termini di competenza che di cassa, un saldo finanziario pari a quello del triennio 2003-2005, migliorato dell'entità annua della manovra, così come determinata dal legislatore.

L'elemento centrale del meccanismo introdotto nel 2007 è dato dal calcolo del saldo finanziario, la definizione del quale è indicata in modo analitico dal legislatore (art. 1 comma 680), così come le modalità di calcolo, sia in relazione alla gestione di competenza che a quella di cassa (art. 1, co. 683).

In base agli accertamenti effettuati dalla Sezione è risultato che l'adozione di due vincoli, riferiti l'uno alla gestione di competenza e l'altro a quella di cassa, vale a dire agli effettivi pagamenti che vengono effettuati nell'esercizio di riferimento, ha comportato notevoli problemi agli enti che..... avevano avviato negli anni precedenti la costruzione di opere pubbliche, impegnando, nel rispetto della normativa vigente, le relative somme e soprattutto perfezionando obbligazioni giuridicamente vincolanti con terzi soggetti, in particolare imprese fornitrici di lavori, beni o servizi.....

.....Val la pena mettere in luce che, al fine di rispettare le previsioni relative al patto di stabilità interno con riferimento alle previsioni di cassa, molti enti nel corso dell'esercizio 2007 hanno cercato di individuare soluzioni temporanee dirette a contemperare la doverosità del rispetto delle prescrizioni del patto con le attività contrattuali (legittimamente) intraprese (negli esercizi precedenti) e hanno ritardato i pagamenti dovuti alle imprese esecutrici dei lavori o delle forniture, differendoli all'esercizio successivo.

.....Peraltro, non sarebbe razionale neppure l'eventuale dilazione di pagamento che l'ente territoriale concordasse con l'impresa, condizionandola alla mancata corresponsione di interessi, poiché, in questo caso, la traslazione del costo avverrebbe integralmente sull'impresa, con il rischio che la "metabolizzazione" di simili prassi comporti un generalizzato aumento dei costi negli appalti futuri delle pubbliche amministrazioni poiché le imprese potrebbero inserire nelle loro offerte il "costo implicito" riferito ai possibili ritardati pagamenti.

Le considerazioni svolte sopra mettono in luce una profonda contraddizione del meccanismo che ha regolato nell'esercizio 2007 il patto di stabilità interno che non può essere risolta in sede interpretativa o applicativa e che potrebbe unicamente essere eliminata dal giudice costituzionale dichiarando incostituzionale il parametro del patto riferito al raggiungimento dell'obiettivo della gestione di cassa. Ciò anche tenendo conto della circostanza che la contabilità degli enti territoriali è imperniata ancora sul criterio della competenza che, inevitabilmente, nel caso della spesa per investimenti, comporta che lo spazio temporale fra fase dell'impegno, conseguente attività contrattuale, esecuzione degli interventi ed effettivo pagamento sia, in molti casi, anche estremamente ampio.

In caso contrario, gli enti che hanno avviato investimenti negli anni che hanno preceduto l'entrata in vigore delle nuove regole del patto di stabilità interno, come è avvenuto appunto nel caso in esame, finirebbero con l'essere penalizzati poiché risulterebbero inadempienti alle regole del patto di stabilità a causa non di scelte gestionali consapevoli ma per gli effetti inevitabili degli investimenti programmati e legittimamente attuati negli esercizi precedenti, in presenza di una diversa disciplina normativa.

.....Come è stato innanzi illustrato, il mancato raggiungimento dell'obiettivo del patto di stabilità secondo i parametri della gestione di cassa è, nella più parte dei casi, conseguenza della discrasia temporale tra la procedura formale di impegno delle risorse necessarie per il finanziamento di un'opera



pubblica, richiesta dall'attuale sistema di contabilità degli enti territoriali, l'assunzione degli obblighi contrattuali, l'esecuzione dei lavori e i pagamenti conseguenti agli investimenti effettuati. Infatti, in questi casi, le risorse necessarie per ciascuna attività di investimento, sia che derivino da accensione di mutui che da risparmio pubblico, hanno costituito, anche in termini di cassa, entrate di anni antecedenti al 2007, venendo a far parte, in questo modo, dell'avanzo di amministrazione che, successivamente, è impiegato per il pagamento di investimenti pubblici, qualificati quali residui passivi che incidono sulla gestione di cassa.

I pagamenti di tale natura possono costituire per i Comuni di non elevate dimensioni, le cui risorse finanziarie sono limitate, la gran parte della spesa in conto capitale senza che, a fronte, vi siano, nell'anno, altri flussi di entrata in conto capitale comparabili, dovendo gli enti programmare nel tempo le proprie opere pubbliche ed il reperimento delle relative risorse. Non diversa, del resto, è la situazione dei Comuni di maggiori dimensioni e delle Province in relazione agli investimenti di carattere straordinario.

L'ente, dopo aver reperito ed acquisito al bilancio le risorse, mette in atto le procedure necessarie per dar corso all'intervento rispettando le regole finanziarie dell'esercizio finanziario nel quale avvia l'opera, ivi compreso il rispetto delle regole vigenti in quel momento in relazione al patto di stabilità, e, successivamente, viene ad incappare, suo malgrado, in restrizioni negli esercizi nei quali devono essere eseguiti i relativi pagamenti in relazione all'andamento dei lavori di costruzione (o di acquisizione) dell'opera o del bene. Pertanto, l'ente pubblico il quale voglia rispettare il Patto di stabilità si trova, come si è visto, nella impossibilità di pagare gli importi dovuti in base alle obbligazioni assunte, potendo essere assoggettato, così, alle conseguenze dell'inadempimento e, quindi, a spese aggiuntive sia in termini di interessi che di risarcimento del danno. Il mancato pagamento potrà indurre, poi, l'appaltatore a sospendere o, quantomeno, a rallentare i lavori sia per scelta sia per mancanza di risorse finanziarie necessarie.

La conseguenza di una siffatta evenienza può essere sia la lievitazione dei costi che il ritardo della utilizzazione di beni o servizi da parte della collettività. E questo avviene in presenza di una situazione nella quale l'ente ha nelle proprie disponibilità di cassa i mezzi finanziari necessari per i pagamenti (diverso sarebbe il caso nel quale l'ente debba ricorrere, invece, all'indebitamento per procedere ai pagamenti).

La norma che costringe i Comuni e le Province a tenere il comportamento innanzi descritto appare non conforme al dettato degli articoli 119 e 97 della Costituzione in quanto in contrasto con i principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per i motivi innanzi esposti."

Rimaniamo in attesa di conoscere l'espressione della Corte Costituzionale in relazione alla presunta incostituzionalità dell'art. 1, co. 681 e 683 della legge finanziaria 2007, ricordando che l'eventuale accoglimento di tale ipotesi produrrebbe due effetti positivi, il primo per gli Enti che, a questo punto, non sarebbero più vincolati al rispetto delle disposizioni del patto, il secondo, non meno importante per le imprese che potrebbero tornare ad essere pagate, con tempestività, in tempi ragionevoli.



Non parliamo solo delle imprese di grosse dimensioni, delle grandi opere e delle centinaia di milioni di euro che girano attorno a certi investimenti, ma parliamo anche e soprattutto di quelle imprese, spesso fatte di manodopera locale, che hanno contratti di qualche migliaio di euro che oggi non vedono onorati i contratti stipulati con la Pubblica Amministrazione.

Bergamo, 16 giugno 2009

Confederazione delle Province  
e dei Comuni del Nord