



# INDEBITAMENTO DEI COMUNI RSCHI E OPPORTUNITA'

---

## L'indebitamento degli enti territoriali

Gli enti territoriali sono tenuti a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica anche attraverso il contenimento del proprio debito.

## Le misure di contenimento del debito degli enti territoriali

Con la riforma del Titolo V, l'articolo 119 della Costituzione ha introdotto a livello costituzionale il principio, secondo il quale gli enti locali possono indebitarsi esclusivamente per finanziare spese di investimento, contrazione dei debiti che, quindi, non possono finanziare spesa corrente.

La legge n. 1 del 2012, che ha introdotto nel nostro ordinamento il principio del **pareggio di bilancio** per l'insieme delle pubbliche amministrazioni, ha imposto **ulteriori vincoli agli enti territoriali in tema di indebitamento** che si sommano a quelli stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione.

L'introduzione del principio costituzionale del **pareggio di bilancio** esteso alle amministrazioni territoriali ha determinato una forte contrazione del livello di indebitamento ammesso, in quanto lo stesso consente il ricorso al debito solo se si rispetta **l'equilibrio complessivo in ambito regionale**.

## **Pareggio di bilancio**

Il Principio del pareggio di bilancio ( art. 9. Legge 243 del 2012) prevede che tutte le amministrazioni pubbliche devono perseguire l'equilibrio tra entrate e spese di bilancio e la sostenibilità del debito attraverso il conseguimento di un unico saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali (titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) e le spese finali (titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio), sia nella fase di previsione che di rendiconto.

Per il triennio 2017/2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il Fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.

## Misure di riduzione del debito pubblico degli enti territoriali

L'articolo 77-*bis* del [D.L. 25 giugno 2008, n. 112](#) (che reca la disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali per gli anni 2009-2011) ha stabilito un **limite massimo all'aumento del debito degli enti locali**, stabilendo che, a partire **dall'anno 2010**, le province ed i comuni possano aumentare la consistenza del proprio debito, come risultante al 31 dicembre dell'anno precedente, in misura non superiore ad una determinata percentuale, determinata annualmente, sulla base degli obiettivi programmatici indicati nei Documenti di programmazione economico-finanziaria.

La riduzione dello stock di debito è stata favorita, contestualmente, con una serie di norme che hanno consentito ai comuni di utilizzare l'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata dei mutui, anche attraverso la concessione di contributi statali volti a coprire in tutto o in parte gli indennizzi dovuti per tale estinzione.

## Limiti alla facoltà di indebitamento dei Comuni - anno 2017

Contestualmente alle misure di riduzione della consistenza del proprio debito, sono stati introdotti **limiti stringenti** alla possibilità di contrarre **nuovo indebitamento da parte degli enti territoriali**.

Con riferimento agli **enti locali** sono state apportate modifiche al Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, volte a **modificare il limite massimo di indebitamento**, rappresentato dall'incidenza del costo degli interessi sulle entrate correnti degli enti locali.

Il legislatore ha ritenuto che il contenimento della spesa per interessi sia uno degli strumenti principali per assicurare una sana gestione finanziaria degli enti locali e nell'art. 2014 del Tuel, ha indicato, appunto limiti massimi di spesa che ogni anno gli enti locali possono sostenere, con lo scopo di evitare l'assunzione di impegni per interessi e restituzione di capitale ai quali l'ente non è in grado di farvi fronte.

Sia il rimborso del capitale che il pagamento degli interessi essendo coperti con entrate correnti di fatto gravano sulla spesa corrente e, pertanto, la disciplina in questione è diretta ad impedire che l'indebitamento diventi un fattore non controllabile di crescita della spesa corrente, capace di creare condizioni di squilibrio finanziario sui bilanci futuri dell'Ente.

Si tratta di un parametro importante per verificare la sana gestione finanziaria dell'ente in base alla sostenibilità del debito che l'ente si è assunto e, conseguentemente, la sua violazione

costituisce grave irregolarità contabile (*Corte conti, sez. contr. E. Romagna, 3 aprile 2007, n. 16; id, Lazio, 29 novembre 2007, n. 111; id, Lazio, 21 marzo 2007, n. 40; id, Campania, 4 aprile 2007, n. 9*).

Indice di sostenibilità economica del debito dato dal rapporto tra il costo del debito (sommatoria di quota interessi + quota capitale) e saldo di parte corrente al netto degli oneri finanziari (differenza tra entrate correnti e spese correnti considerate al netto della quota interessi), che fornisce informazioni sulla capacità strutturale di coprire gli oneri per il rimborso dei mutui con risorse di parte corrente (*Corte dei Conti sez. contr. Marche 20 aprile 2016, n. 93*).

L'[articolo 204 del D.Lgs. n. 267/2000](#) (TUEL) prevede, appunto, che l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato (oltre ad avere approvato il rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente e deliberato il bilancio dell'anno che deve contenere il ricorso all'indebitamento), solo se l'importo annuale dei correlati **interessi**, sommati agli oneri già in essere (mutui precedentemente contratti, prestiti obbligazionari precedentemente emessi, aperture di credito stipulate e garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi) **non sia superiore ad una determinata percentuale delle entrate correnti** relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui, limiti che devono essere rispettati nell'anno di assunzione del nuovo indebitamento.

Per gli enti locali di nuova istituzione si fa riferimento, per i primi due anni, ai corrispondenti dati finanziari del bilancio di previsione. Il rispetto del limite è verificato facendo riferimento

anche agli interessi riguardanti i finanziamenti contratti e imputati contabilmente agli esercizi successivi.

In aggiunta al suddetto limite, la [legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1](#), nel ribadire che l'indebitamento delle autonomie territoriali è consentito **solo per finanziare spese di investimento**, introduce due ulteriori condizioni all'indebitamento medesimo:

- *"la contestuale definizione di piani di ammortamento"*;
- la condizione che l'equilibrio di bilancio sia rispettato *"per il complesso degli enti di ciascuna Regione"*.

La normativa di dettaglio è contenuta nella [legge 24 dicembre 2012, n. 243](#), di attuazione del principio di pareggio del bilancio, il cui articolo 10 afferma che l'accesso all'indebitamento è consentito solo per il finanziamento delle spese di investimento, con le modalità e i limiti fissati dallo stesso articolo nonché dalla legge dello Stato.

In aggiunta al vincolo della finalizzazione a spesa d'investimento, è, altresì, previsto che l'accesso è condizionato a ulteriori vincoli, disponendo che le operazioni di indebitamento possano effettuarsi:

1. **solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento per il rimborso del debito** - con evidenziazione delle obbligazioni che incidono sui singoli esercizi e delle corrispondenti modalità di copertura - imponendo, dunque, a ciascun Ente di accantonare contabilmente in bilancio le risorse necessarie al rimborso del prestito;
2. **con piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento**:



L'articolo 10 è stato modificato dalla legge 12 agosto 2016 n. 164, prevedendo ulteriori vincoli ed in particolare:

3. **Intese regionali**: le operazioni di indebitamento e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscono, per l'anno di riferimento, che l'accesso al debito dei singoli enti territoriali avvenga nel rispetto dell'**equilibrio complessivo a livello di comparto regionale** (rispetto del pareggio di bilancio da parte di tutti gli enti della regione interessata, compresa la medesima regione);

Alla Regione non sembra pertanto sia attribuita la funzione di organo decisore, atteso che si prevede il raggiungimento di una apposita intesa, in assenza della quale ciascun ente potrà indebitarsi nei limiti del rimborso dei propri prestiti. La possibilità di utilizzare, a fini di investimento, i saldi di bilancio, rappresenta comunque una misura di flessibilità per poter procedere all'indebitamento, che tiene conto del contributo fornito dagli enti locali alla crescita economica.

4. **Patti di solidarietà nazionali**: le operazioni di indebitamento e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese regionali sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali, sempre nel rispetto del pareggio di bilancio;
5. **L'emanazione di apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri** per la fissazione dei criteri e delle modalità di attuazione dello stesso articolo 10.



## Patto di solidarietà nazionale “verticale” (Incentivato)

Prima di passare all'esame del Regolamento attuativo sopra richiamato, è opportuno esaminare il funzionamento del Patto di solidarietà nazionale orizzontale che si inserisce sempre nell'articolo 10 L. 243/2012, ma che precede temporalmente le intese regionali e il patto di solidarietà nazionale orizzontale.

Con l'intento di favorire le spese di investimento degli enti locali, da realizzare attraverso l'uso dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito, lo Stato ha messo a disposizione degli Enti locali che ne hanno fatto richiesta, spazi finanziari **senza che per essi sussista alcun obbligo di recupero per gli esercizi successivi.**

In particolare il comma 485 della L. 232/2016 (legge di stabilità 2017) prevede che *“per gli anni 2017, 2018 e 2019, sono assegnati agli enti locali spazi finanziari nell'ambito dei patti nazionali, di cui all'articolo 10, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nel limite complessivo di 700 milioni di euro annui, di cui 300 milioni di euro destinati a interventi di edilizia scolastica”*.

(La bozza di ddl di bilancio 2018 prevede che per il 2018 e 2019 gli spazi finanziari attribuiti ai comuni, nell'ambito dei patti nazionali per gli investimenti, ammonteranno a 900 milioni. Di questi 900 milioni, 400 andranno a finanziare interventi in materia di edilizia scolastica. Dal 2020 al 2023 gli spazi finanziari saranno pari a 700 milioni).

## Tipologia di investimenti finanziabili e ordine prioritario di assegnazione degli spazi finanziari

1. Interventi di edilizia scolastica finanziati con avanzo di amministrazione di esercizi precedenti o da operazioni di indebitamento (per i quali è riservata apposita dotazione), tramite istanza (entro il 20 gennaio di ciascun anno) da inoltrare tramite il sito web <http://italiasicura.governo.it/> per i quali sono fissati alcuni criteri prioritari di assegnazione;
  - oa) Investimenti dei comuni individuati dal D.L. 17/10/2016 n. 189, finalizzati a fronteggiare gli eventi eccezionali sismici e la ricostruzione con avanzo di amministrazione o da operazioni di indebitamento per i quali si dispone di progetti esecutivi e validati;
    - a) Investimenti finanziati con avanzo di amministrazione o mediante operazioni di indebitamento:
      - dei comuni istituiti nel quinquennio precedente all’anno di riferimento a seguito dei processi di fusione;
      - dei comuni con popolazione inferiore a mille abitanti in possesso di progetti esecutivi redatti e validati in conformità alla vigente normativa, completi del cronoprogramma di spesa;
    - b) Interventi di edilizia scolastica non soddisfatti dagli spazi finanziari di cui al punto 1);
    - c) Investimenti finalizzati all’adeguamento e al miglioramento sismico degli immobili, finanziati con avanzo di amministrazione, per i quali si dispone di progetti esecutivi e validati con relativo cronoprogramma di spesa;
    - d) Investimenti finalizzati alla prevenzione del rischio idrogeologico e alla messa in sicurezza e alla bonifica di siti inquinati ad alto rischio ambientale, finanziati con avanzo di

amministrazione, per i quali si dispone di progetti esecutivi e validati con relativo cronoprogramma di spesa;

Fermo restando le priorità di cui alle lettere da oa), a), b), c) e d), in presenza di richieste che superano l'ammontare degli spazi disponibili, l'assegnazione avviene in favore di quegli enti che hanno il maggior rapporto tra fondo di cassa ed avanzo di amministrazione.

La richiesta di spazi finanziari può essere inoltrata solo qualora gli investimenti non possono essere effettuati nel rispetto del proprio saldo finanziario come definito dal comma 1, articolo 9, della L. 243/2012. vale a dire, ove l'ente consegua sia in fase di previsione sia di rendiconto un "*saldo non negativo*" in termini di competenza tra entrate e spese.

Tale disposizione mira a favorire gli investimenti degli **enti locali virtuosi** che non riescono a utilizzare gli avanzi di amministrazione a causa dei limitati importi iscritti nel fondo crediti di dubbia esigibilità (enti che iscrivono in bilancio entrate in gran parte di effettiva esigibilità) o che presentano bassi livelli di indebitamento.

Gli spazi finanziari richiesti per investimenti finanziati con avanzo di amministrazione possono riguardare interventi che, sulla base del cronoprogramma di spesa, saranno realizzati in parte nell'anno dell'istanza (dando luogo ad impegni esigibili nell'anno medesimo) e in parte negli anni successivi (danno luogo ad impegni esigibili negli esercizi futuri tramite la creazione del fondo pluriennale vincolato di spesa).

Gli spazi finanziari richiesti per investimenti finanziati con operazioni di indebitamento devono riguardare solo ed esclusivamente interventi con impegni esigibili nell'anno di presentazione dell'istanza e non anche fondo pluriennale vincolato di spesa.

Gli spazi finanziari acquisiti e non utilizzati, sono recuperati in sede di certificazione del rispetto del saldo di finanza pubblica attraverso una modifica peggiorativa dell'obiettivo di saldo.

In presenza di spazi non totalmente utilizzati, l'ente territoriale non può beneficiare di spazi finanziari nell'esercizio successivo (articolo 1. C. 507 L. 232/2016).

Gli enti beneficiari degli spazi finanziari hanno l'obbligo di trasmettere le informazioni relative agli investimenti a valere sugli stessi, al sistema di monitoraggio opere pubbliche (BDAP-MOP), indicando se il finanziamento sia avvenuto attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione o il ricorso al debito.

Il mancato monitoraggio determina la sanzione del divieto di assunzioni di personale a tempo indeterminato anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non si abbia adempiuto.

**Tempistica per la presentazione delle istanze e per  
l'assegnazione degli spazi nell'ambito del patto verticale  
incentivato**

1. Le istanze degli enti locali devono pervenire per il 2018, entro il termine perentorio del 20 gennaio 2018;
2. Gli spazi finanziari sono attribuiti agli enti beneficiari entro il termine perentorio del 15 febbraio 2018.

*(La bozza di ddl di bilancio 2018 cambia anche la tempistica per richiedere gli spazi. Gli enti potranno chiederli entro il 20 ottobre dell'anno precedente a quello dell'esercizio di competenza degli spazi finanziari. Gli enti beneficiari degli spazi e i relativi importi saranno individuati con dpcm entro il 15 novembre. L'ammontare dello spazio finanziario attribuito a ciascun ente locale sarà determinato entro il 20 novembre con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Per il 2018 però varrà ancora la vecchia tempistica).*

**Regolamento recante criteri e modalità di attuazione dell'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 sul ricorso all'indebitamento di regioni ed enti locali (G.U. n. 59 del 11.03.2017).**

### **Art. 1 – Ambito di applicazione**

Il regolamento chiarisce (art. 1 c.3) che sono esclusi dagli accordi regionali e nazionali le operazioni di investimento dei singoli enti, finanziati con ricorso all'indebitamento o all'utilizzo degli avanzi di amministrazione degli esercizi precedenti, effettuati nei limiti consentiti dal proprio obiettivo di saldo finanziario.

Le intese regionali e, in via sussidiaria quelle nazionali (patto di solidarietà nazionale orizzontale), trovano applicazione solo qualora l'ente locale intenda effettuare operazioni di indebitamento e/o utilizzo di avanzi di amministrazione per finanziare spese di investimento non compatibili con il rispetto del proprio saldo finanziario, richiedendo di utilizzare spazi finanziari in surplus di altri enti locali.

Le stesse trovano applicazione anche qualora l'ente locale intenda cedere spazi finanziari per incrementare il proprio obiettivo di saldo negli anni successivi.

In tale ambito si inseriscono in primo luogo le intese regionali (art. 1 c. 1 del regolamento) e in via secondaria i patti di solidarietà nazionale (art. 1 c.2 dello stesso regolamento).

## Art. 2 – Intese regionali

La finalità delle intese regionali è quella di permettere alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali, di effettuare operazioni di investimento da realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti.

La cessione o l'acquisizione di spazi finanziari, aggiuntivi rispetto al proprio obiettivo di saldo, devono assicurare, per ciascun anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui al comma 1, dell'articolo 9, della legge n. 243 del 2012, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione.

Con l'obiettivo di assicurare una programmazione di medio-lungo periodo delle opere pubbliche, le richieste/cessioni di spazi finanziari possono riguardare anche per più esercizi successivi.

La cessione/acquisizione di spazi deve essere distribuita da un minimo di due ad un massimo di cinque anni (la quota del primo anno non può essere superiore/inferiore al 50% degli spazi ceduti o acquisiti).



## 2.1 Tipologia di investimenti finanziabili e ordine prioritario di assegnazione degli spazi finanziari

Gli enti locali possono cedere o richiedere, per uno o più esercizi successivi, spazi finanziari da destinare agli investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e il ricorso al debito.

Ai soli fini dell'assegnazione degli spazi, è individuato un ordine di priorità degli interventi (art. 2 c. 6 del regolamento), ovvero, investimenti dei:

- a) comuni esclusi dai vincoli di finanza pubblica nell'anno 2015 in quanto con popolazione fino a 1.000 abitanti (dal 2016 gli obiettivi del pareggio di bilancio sono estesi a tutti gli enti locali);
- b) comuni istituiti, nel quinquennio precedente all'anno dell'intesa, a seguito dei processi di fusione. Sono considerati esclusivamente i comuni per i quali i processi di fusione si sono conclusi entro il 1° gennaio dell'anno dell'intesa stessa;
- c) enti territoriali che dispongono di progetti esecutivi di cui all'articolo 23, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, validati ed approvati in conformità alla vigente normativa, completi del cronoprogramma della spesa, e presentano la maggiore incidenza del fondo di cassa rispetto alla quota vincolata agli investimenti del risultato di amministrazione, risultante dal rendiconto o dal pre-consuntivo dell'anno precedente, per operazioni di

investimento da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione;

- d) enti territoriali che dispongono di progetti esecutivi di cui all'articolo 23, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, validati ed approvati (progetti cantierabili) in conformità alla vigente normativa, completi del cronoprogramma della spesa, e presentano la maggiore incidenza del fondo di cassa rispetto alla quota libera del risultato di amministrazione destinata agli investimenti, risultante dal rendiconto o dal pre-consuntivo dell'anno precedente, per operazioni di investimento da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione.

Le domande di spazi finanziari potranno riguardare, quindi, interventi da realizzare sia mediante utilizzo degli avanzi di amministrazione di esercizi precedenti sia attraverso il ricorso al debito, pur avendo il Legislatore inteso dare priorità a quegli interventi che prevedono l'utilizzo degli avanzi.

**A riguardo, come visto in materia di patto nazionale verticale, anche per le intese regionali:**

Gli spazi finanziari richiesti per investimenti finanziati con avanzo di amministrazione possono riguardare interventi che, sulla base del cronoprogramma di spesa, saranno realizzati in parte nell'anno dell'istanza (dando luogo ad impegni esigibili nell'anno medesimo) e in parte negli anni successivi (danno luogo ad impegni esigibili negli esercizi futuri tramite la creazione del fondo pluriennale vincolato di spesa).

Gli spazi finanziari richiesti per investimenti finanziati con operazioni di indebitamento devono riguardare solo ed

esclusivamente interventi con impegni esigibili nell'anno di presentazione dell'istanza e non anche fondo pluriennale vincolato di spesa.

### **Cessione di spazi finanziari della regione in settori strategici**

Le regioni, in aggiunta alla distribuzione degli spazi finanziari che provengono dal comparto degli enti locali, possono cedere propri spazi finanziari agli enti medesimi per la realizzazione di investimenti in settori strategici.

Per gli spazi ceduti dalla regione agli enti locali del proprio territorio, non ricorre l'obbligo della restituzione negli esercizi successivi.

Con deliberazione n. 209 del 14 giugno 2017 (Gurs n. 30 21/7/2017), la Regione Sicilia ha deliberato la presa d'atto dell'intesa regionale di cui all'art. 10, comma 3, legge 243/2012 per l'anno 2017, provvedendo a distribuire spazi finanziari per 970 mgl di euro a fronte di richieste di 5.563 mgl di euro.

430 mgl di euro sono stati destinati ai comuni sotto i mille abitanti, la restante quota di 540 mgl di euro agli interventi di cui alle lettere c) e d).

Per difficoltà di bilancio, la Regione non ha ceduto propri spazi finanziari per interventi da realizzare in settori strategici. Il modello di istanza, di fatto, riguardava interventi da realizzare solamente con avanzo di amministrazione di esercizi precedenti.

## **Trasmissione informazioni al sistema BDAP-MPO**

Gli enti beneficiari degli spazi finanziari devono trasmettere le informazioni relative agli investimenti a valere sugli stessi, al sistema di monitoraggio opere pubbliche (BDAP-MOP), indicando se il finanziamento sia avvenuto attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione o il ricorso al debito.

### **Potere sostitutivo**

È previsto il potere sostitutivo dello Stato nell'ipotesi in cui le Regioni non procedono ad avviare o interrompono la procedura delle intese regionali.

## 2.2 Tempistica per la presentazione delle domande e per l'assegnazione degli spazi nell'ambito delle intese regionali

|  |  |
|--|--|
| <p><b><u>Termine perentorio del 15 gennaio a regime.</u></b></p> <p><b><u>Termine perentorio del 15 febbraio nel 2018.</u></b></p> | <p>Le regioni ....avviano l'iter per le intese regionali pubblicando apposito avviso sui propri siti istituzionali, indicando modalità di richiesta di acquisizione o cessione di spazi finanziari, per uno o più esercizi successivi, <u>vincolati</u> agli investimenti, da finanziare con utilizzo degli avanzi di amministrazione degli esercizi precedenti ed il ricorso al debito.</p> |
| <p><b><u>Termine perentorio del 28 febbraio a regime</u></b></p> <p><b><u>Termine perentorio del 31 marzo nel 2018.</u></b></p>    | <p>Comunicazione da parte della regione e degli enti locali dell'ammontare di spazi finanziari che ciascun ente intende cedere o acquisire.</p>  |
| <p><b><u>Termine perentorio del 31 marzo a regime</u></b></p> <p><b><u>Termine perentorio del 30 aprile nel 2018.</u></b></p>      | <p>Approvazione da parte della regione, con delibera di Giunta, delle intese per l'attribuzione degli spazi finanziari disponibili.</p>  |
| <p><b><u>Termine perentorio del 31 marzo</u></b></p> <p><b><u>Termine perentorio del 30 aprile nel 2018.</u></b></p>               | <p>Comunicazione da parte della regione agli enti locali e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato dei saldi obiettivo rideterminati.</p>  |

## **Art. 4– Patti di solidarietà nazionale “orizzontale”**

La regione e gli enti locali possono cedere/richiedere per gli anni 2017, 2018 e 2019, spazi finanziari vincolati alla realizzazione di investimenti da realizzare, sempre, attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione ed il ricorso all'indebitamento, tramite il MEF-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Il Patto nazionale orizzontale si aggiunge agli altri due strumenti, quello del patto verticale incentivato e quello delle intese regionali.

La partecipazione al patto nazionale orizzontale non è vincolata o subordinata alla presentazione di istanze di spazi finanziari nell'ambito degli altri due strumenti.

Gli spazi finanziari acquisiti con il patto di solidarietà nazionale “orizzontale” hanno specifico vincolo di destinazione agli investimenti, e non possono essere utilizzati per altre finalità (spese correnti).

Gli spazi finanziari non utilizzati sono recuperati, per pari importo, in sede di certificazione dell'obiettivo del saldo finale di competenza.

L'Ente locale che non utilizza per intero gli spazi finanziari assegnati non può, nell'esercizio successivo, beneficiare di ulteriori spazi.

Eventuali economie verificatesi in seno all'opera/e inizialmente programmata/e (ribassi d'asta, minori lavori, etc.) devono, entro l'anno, essere impiegate per ulteriori spese di investimento,

inerenti la stessa opera o altri investimenti, dando luogo ad impegni esigibili entro l'anno.

La possibilità di utilizzare gli spazi finanziari acquisiti per altre tipologie di spese di investimento non è consentita per gli spazi finanziari acquisiti per interventi di edilizia scolastica, per i quali vige l'obbligo di destinazione per tale specifica finalità.



#### 4.1 Tipologia di investimenti finanziabili ed ordine prioritario di assegnazione degli spazi finanziari

Gli enti locali possono cedere o richiedere, per uno o più esercizi successivi, spazi finanziari da destinare agli investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e il ricorso al debito.

Ai soli fini dell'assegnazione degli spazi, è individuato un ordine di priorità degli interventi (art. 4 c. 6 del regolamento), ovvero, investimenti dei:

- a) comuni esclusi dai vincoli di finanza pubblica nell'anno 2015 in quanto con popolazione fino a 1.000 abitanti (dal 2016 *gli obiettivi del pareggio di bilancio sono estesi a tutti gli enti locali*);
- b) enti territoriali che dispongono di progetti esecutivi di cui all'articolo 23, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, validati ed approvati in conformità alla vigente normativa, completi del cronoprogramma della spesa, e presentano la maggiore incidenza del fondo di cassa rispetto alla quota vincolata agli investimenti del risultato di amministrazione, risultante dal rendiconto o dal pre-consuntivo dell'anno precedente, per operazioni di investimento da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione;
- c) enti territoriali che dispongono di progetti esecutivi di cui all'articolo 23, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, validati ed approvati (progetti cantierabili) in conformità alla vigente normativa, completi del cronoprogramma della spesa, e presentano la maggiore incidenza del fondo di cassa rispetto alla

quota libera del risultato di amministrazione destinata agli investimenti, risultante dal rendiconto o dal pre-consuntivo dell'anno precedente, per operazioni di investimento da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione.

Qualora gli spazi finanziari disponibili non consentano il pieno soddisfacimento delle richieste di cui alla lettera a) la distribuzione degli spazi è effettuata sulla base dei criteri di cui alle lettere b) e c).

In presenza di un ammontare complessivo di spazi finanziari richiesti che superano gli spazi disponibili, l'assegnazione è fatta a favore di quegli enti che presentano il maggior rapporto tra il fondo di cassa rispetto all'avanzo di amministrazione.

**Alla stregua della limitazione prevista dal patto nazionale "verticale" e dalle "intese regionali", anche per il patto nazionale "orizzontale" gli spazi finanziari richiesti per investimenti finanziati con avanzo di amministrazione possono riguardare interventi che, sulla base del cronoprogramma di spesa, saranno realizzati in parte nell'anno dell'istanza (dando luogo ad impegni esigibili nell'anno medesimo) e in parte negli anni successivi ( danno luogo ad impegni esigibili negli esercizi futuri tramite la creazione del fondo pluriennale vincolato di spesa).**

Gli spazi finanziari richiesti per investimenti finanziati con operazioni di indebitamento devono riguardare solo ed esclusivamente interventi con impegni esigibili nell'anno di presentazione dell'istanza e non anche fondo pluriennale vincolato di spesa.

## 4.2 Tempistica per la presentazione delle istanze e per l'assegnazione degli spazi "patto nazionale "orizzontale"

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Termine <u>del 01 giugno</u></b></p>            | <p>Il MEF – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato avvia l'iter del patto di solidarietà nazionale orizzontale pubblicando apposito avviso sul proprio istituzionale, indicando modalità di richiesta di acquisizione o cessione di spazi finanziari, per uno o più esercizi successivi, <u>vincolati</u> agli investimenti, da finanziare con utilizzo degli avanzi di amministrazione degli esercizi precedenti ed il ricorso al debito.</p> |
| <p><b>Termine perentorio <u>del 15 luglio</u></b></p> | <p>Comunicazione da parte della regione e degli enti locali dell'ammontare di spazi finanziari che ciascun ente intende cedere o acquisire.</p>  |
| <p><b>Termine <u>del 31 luglio</u></b></p>            | <p>Il MEF – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede all'attribuzione degli spazi finanziari disponibili sulla base delle priorità indicate dal c. 6 art. 4 D.P.C.M. 21 febbraio 2017. N. 21 aggiornando gli obiettivi di saldo degli enti interessati.</p>   |

Alcuni dati sull'entità degli spazi assegnati con le intese regionali e il patto di solidarietà nazionale "orizzontale" anno 2017

| Intese regionali |                   |
|------------------|-------------------|
| Spazi richiesti  | Spazi disponibili |
| € 5,5 milioni    | € 0,97 milioni    |

| Patto nazionale "orizzontale" |                 |                   |
|-------------------------------|-----------------|-------------------|
| Anni                          | Spazi richiesti | Spazi disponibili |
| 2017                          | € 68 ml         | € 64 ml           |
| 2018                          | € 10 ml         | € 1 ml            |
| 2019                          | € 2,8 ml        | 0                 |

## Limiti di indebitamento e tipologie di prestito alla luce dei principi del D.Lgs. 118/2011 e s.m.i.

Il punto 3.10 del principio contabile applicato della contabilità finanziaria potenziata evidenzia alcuni aspetti in materia di ricorso al debito:

1. le scelte di indebitamento vanno valutate nei riflessi che provocano nella gestione dell'anno in corso e degli anni successivi ai fini del mantenimento degli equilibri economico-finanziari nel tempo;
2. Il ricorso all'indebitamento va operato se non sono presenti risorse finanziarie alternative che non determinino oneri indotti per il bilancio dell'ente;
3. L'opportunità di ricorrere a forme di indebitamento flessibili quali le aperture di credito e altre disponibili per l'ente, per garantire la corrispondenza tra flussi di risorse acquisite con il ricorso all'indebitamento e fabbisogni di spesa d'investimento;
4. L'opportunità del collegamento tra il periodo di ammortamento dell'indebitamento e il presumibile periodo di "vita utile del bene".

## **Fondo rotativo per la progettualità e relativa contabilizzazione.**

Il Fondo Rotativo per la Progettualità finanzia gli Enti anticipando le spese relative alle attività di progettazione.

L'Ente, entro tre anni dalla data della prima erogazione, deve restituire la somma anticipata, anche mediante la stipula di un contratto di prestito quinquennale con le medesime caratteristiche e alle stesse condizioni del Prestito Ordinario a tasso fisso di pari durata.

L'amministrazione beneficiaria del fondo di rotazione classifica l'entrata tra le operazioni di accensione di prestiti, e, a seguito dell'effettiva erogazione del finanziamento o della messa a disposizione del finanziamento, registra gli impegni riguardanti la spesa per rimborso prestiti (quota capitale dei prestiti contratti dall'ente) e per interessi (se presenti), con imputazione agli esercizi in cui vengono a scadenza le obbligazioni giuridiche passive corrispondenti alla rata di ammortamento annuale.

In generale, le entrate erogate da un altro soggetto, pubblico o privato, a titolo di "concessione di credito", che presentano l'obbligo di rimborso, anche in assenza di oneri finanziari, costituiscono, per il beneficiario "una accensione di prestiti", e la spesa correlata è contabilizzata tra i rimborsi prestiti.

## Prestito Investimenti Fondi europei CDP

Il Prestito Investimenti Fondi Europei:

- 1) È un finanziamento flessibile, poiché il suo utilizzo, è effettuato sulla base delle necessità finanziarie dei correlati impegni di spesa nei vari esercizi, nel corso del periodo di preammortamento. Gli importi dei singoli accertamenti e i relativi esercizi di imputazione dell'entrata corrispondono a quelli degli impegni effettuati per la corrispondente spesa di investimento, sulla base del cronoprogramma di spesa.
- 2) che CDP concede a fronte di investimenti per i quali l'ente dichiara, nella fase istruttoria di concessione del Prestito, o:
  - di avere avuto assegnato un Contributo nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) o dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
  - di aver partecipato alla selezione per l'acquisizione del Contributo,
- 3) che prevede un periodo di preammortamento che decorre dalla data di stipula del contratto e termina il 31 dicembre 2023, indipendentemente dalla data della stipula;
- 4) che prevede che a seguito dell'incasso dei fondi UE, il Comune debba obbligatoriamente rimborsare anticipatamente il prestito alla CDP, senza oneri aggiuntivi.



**Scritture riguardanti un “Prestito Investimenti Fondi Europei” della Cassa depositi e prestiti Spa concesso dopo l’assegnazione dei contributi UE da parte della regione**

Investimento di 1.000 da realizzare in quattro annualità 2018/2021 e da ripartire sulla base del cronoprogramma di spesa. L’accertamento del Contributo FESR che il Comune ha ricevuto, per il tramite della Regione, segue l’esigibilità della spesa.

|  | Anno 2018 | Anno 2019 | Anno 2020 | Anno 2021 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Entrata titolo II -(Trasferimenti FESR tramite Regione) ( Accertamento al ricevimento del decreto finanziamento- )   | 100       | 300       | 300       | 300       |
|  |           |           |           |           |
| Entrata titolo VI (Prestito investimento Fondi Europei) (accertamento alla Stipula contratto)  | 100       | 300       | 300       | 300       |
|  |           |           |           |           |
| Spesa titolo II (Cronoprogramma di spesa- Impegno con aggiudicazione della gara)   | 100       | 300       | 300       | 300       |
|  |           |           |           |           |
| Spesa titolo IV -Rimborso di prestiti (Rimborso anticipato negli stessi esercizi in cui è prevista la riscossione del Contributo FESR nel periodo di Utilizzo /preammortamento.) | 100       | 300       | 300       | 300       |

Qualora l'esigibilità della spesa abbia un andamento diverso, l'ente deve procedere alla modifica degli impegni imputati ai vari esercizi e parallelamente deve modificare gli accertamenti da Contributo FESR e Prestito.

Nell'ipotesi di riduzione del Contributo FESR rispetto all'ammontare di spesa realizzata per la quota di prestito non rimborsata devono essere assunti gli impegni per quota interessi e quota capitale secondo il piano di ammortamento ordinario previsto contrattualmente.

Sulle somme erogate nel "Periodo di utilizzo/preammortamento" l'ente deve prevedere nel proprio bilancio gli interessi da versare a Cassa Depositi e Prestiti.

Scritture riguardanti un "Prestito Investimenti Fondi Europei" della Cassa depositi e prestiti Spa concesso prima dell'assegnazione dei contributi UE da parte della regione

Investimento di 1.000 da realizzare in quattro annualità 2018/2021, da ripartire sulla base del cronoprogramma di spesa.

|   | <b>Anno<br/>2018</b> | <b>Anno<br/>2019</b> | <b>Anno<br/>2020</b> | <b>Anno<br/>2021</b> |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Entrata titolo VI (Prestito investimento Fondi Europei - Accertamento alla Stipula del contratto)   | 100                  | 300                  | 300                  | 300                  |
| Spesa titolo II (Cronoprogramma di spesa-Impegno aggiudicazione gara).  | 100                  | 300                  | 300                  | 300                  |
| <u>Nel 2018 il Comune ottiene il Finanziamento della UE.</u>  |                      |                      |                      |                      |
| Entrata titolo II - (Trasferimenti FESR tramite Regione) (Accertamento ricevimento decreto finanziamento)   |                      | 400                  | 300                  | 300                  |
| Spesa titolo IV -Rimborso di prestiti (Rimborso anticipato negli stessi esercizi in cui è prevista la riscossione del Contributo FESR nel periodo di Utilizzo /preammortamento) |                      | 400                  | 300                  | 300                  |

Qualora l'esigibilità della spesa abbia un andamento diverso, l'ente deve procedere alla modifica degli impegni imputati ai vari esercizi e parallelamente deve modificare gli accertamenti da Contributo FESR e Prestito.

L'Ente in questo caso richiede il Prestito avendo inoltrato la sola istanza di finanziamento senza avere alcuna certezza in merito all'ottenimento dello stesso.

L'Ente dovrà valutare la sostenibilità economica del prestito e il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del Tuel, prevedendo e impegnando, sin dalla stipula del contratto, nei propri bilanci sia la quota interessi da corrispondere nel periodo di pre-ammortamento sia la quota capitale e interessi per il periodo di ammortamento ordinario del debito.

Impegni relativi all'ammortamento del debito ordinario che potranno essere cancellati al momento dell'ottenimento del decreto di finanziamento.

Scritture riguardanti un "Prestito Investimenti Fondi Europei" della Cassa depositi e prestiti Spa a fronte del quale l'Ente non ottiene il Contributo UE

Investimento di 1.000 da realizzare in quattro annualità 2018/2021 , da ripartire sulla base del cronoprogramma di spesa.

|  | Anno 2018 | Anno 2019 | Anno 2020 | Anno 2021 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Entrata titolo VI (Prestito investimento Fondi Europei - Accertamento alla Stipula del contratto)  | 100       | 300       | 300       | 300       |
| Spesa titolo II (Cronoprogramma di spesa-Impegno aggiudicazione gara).   | 100       | 300       | 300       | 300       |
| <u>Nel 2018 il Comune non ottiene il Finanziamento della UE.</u>   |           |           |           |           |
| Entrata titolo II - (Trasferimenti FESR tramite Regione) (Accertamento ricevimento decreto finanziamento.)   |           |           |           |           |
| Spesa titolo IV -Rimborso di prestiti (Rimborso anticipato negli stessi esercizi in cui è prevista la riscossione del Contributo FESR nel periodo di Utilizzo /preammortamento.) |           |           |           |           |
| Possibilità di richiesta di spazi finanziari da debito, nell'ambito delle intese regionali o dei patti di solidarietà nazionale verticale o orizzontale.                         |           | 300       | 300       | 300       |

Qualora l'esigibilità della spesa abbia un andamento diverso, l'ente deve procedere alla modifica degli impegni imputati ai vari esercizi e parallelamente deve modificare gli accertamenti del Prestito.

L'Ente richiede il Prestito avendo inviato la sola domanda di finanziamento senza avere alcuna certezza in merito all'ottenimento dello stesso.

L'Ente dovrà valutare la sostenibilità economica del prestito e il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del Tuel, prevedendo e impegnando, sin dalla stipula del contratto, nei propri bilanci sia la quota interessi da corrispondere nel periodo di pre-ammortamento sia la quota capitale e quella interessi per il periodo di ammortamento ordinario del debito.

Non avendo ottenuto il finanziamento l'ente potrà richiedere spazi finanziari da debito per la realizzazione dell'intervento.

## Rinegoiazione mutui e relativa contabilizzazione

Con la rinegoiazione dei prestiti i comuni possono rimodulare la propria posizione debitoria.

Il punto 3.22 del principio applicato concernente la contabilità finanziaria potenziata indica le modalità di contabilizzazione della ristrutturazione del debito, che danno evidenza contabile al nuovo prestito (*che ha una durata maggiore del precedente e un nuovo piano di ammortamento*), ovvero:

- a) cancellazione degli impegni per quota capitale e quota interessi del debito da rinegoziare, già registrati e imputati agli esercizi previsti nel piano di ammortamento del finanziamento;
- b) creazione di un capitolo nel titolo IV della spesa - Rimborsi di prestiti – per un importo pari al valore nominale del debito residuo da rinegoziare;
- c) creazione, per pari importo, di un capitolo nel titolo VI dell'entrata (Accensioni di prestiti);
- d) contestuale accertamento ed impegno del debito rinegoziato sui capitoli creati e relativa regolazione contabile (emissione di un mandato sul capitolo riguardante il rimborso del prestito rinegoziato versato in entrata del bilancio dell'ente al capitolo dell'accensione del nuovo prestito);
- e) registrazione degli impegni riguardanti il nuovo finanziamento, distintamente per la quota interesse e la quota capitale negli esercizi interessati dal nuovo piano di ammortamento.

In caso di rinegoiazione di prestiti eventuali indennizzi o penalità dell'operazione non possono essere considerate spese finanziate con il nuovo indebitamento, in quanto trattasi di oneri da registrare nella spesa corrente.

## Vincoli sull'utilizzo dei benefici della rinegoziazione dei prestiti

La giurisprudenza della Corte dei conti in materia, ha più volte evidenziato (*Corte conti, sez. contr. Piemonte nn. 95/2012 , 190/2014*) che *“La rinegoziazione di mutui in ammortamento ha un duplice e contrastante effetto: da un lato determina un vantaggio immediato, consistente nella riduzione della spesa annuale per il rimborso delle rate in ammortamento, dall’altro determina un aumento della spesa complessiva per interessi in conseguenza della maggior durata dell’indebitamento ed un irrigidimento dei bilanci futuri.*

*Ciò comporta che il vantaggio derivante dalla rinegoziazione non può essere solo quello derivante dalla differenza fra l’attualizzazione dei flussi dei pagamenti della passività originaria e quelli della nuova passività, ma, in conformità ai principi di sana gestione finanziaria, deve consistere in una valutazione finanziaria ed economica della complessiva situazione dell’ente, in relazione non solo ai dati finanziari attualizzati dell’operazione, ma anche ai rischi che l’ente locale assume con la nuova operazione di indebitamento, ed all’allungamento della durata del debito, che vincola l’attività futura dell’Amministrazione.*

*In particolare, la diminuzione delle rate di ammortamento, non può essere considerato un risparmio in conseguenza del quale procedere automaticamente ad incrementare la spesa corrente, ma le economie derivanti dalla rinegoziazione del debito debbono essere destinate a spese in conto capitale”.*

L'articolo 7, comma 2, del DI n. 78/2015, intervenendo sulla materia, ha statuito che gli enti locali, possono utilizzare le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui senza vincoli di



destinazione, per l'anno 2015 (con ciò affermando un vincolo implicito ordinario di destinazione all'utilizzo per spese di investimento).

Sulla base delle crescenti difficoltà finanziarie degli enti locali, l'art. 1 c. 440 della Legge 232/2016, ha prorogato anche per l'esercizio 2017, la possibilità per gli enti locali di utilizzare i risparmi provenienti dalla rinegoziazione dei mutui senza vincolo di destinazione e, quindi, di fatto, anche per spese correnti.

## Fondo Demolizione Opere Abusive

L'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, ha introdotto nell'ordinamento nuove «*misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali*».

Nell'ambito di tali misure, il comma 12 ha autorizzato la Cassa depositi e prestiti S.p.A. a costituire un Fondo di rotazione dell'importo massimo di 50 milioni di euro, denominato “*Fondo per le demolizioni delle opere abusive*”, finalizzato a concedere ai Comuni anticipazioni, senza interessi, per finanziare i costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive.

Il decreto del 23 luglio 2004 (G.U. n. 218 del 16 settembre 2004) ha stabilito le modalità e le condizioni di rimborso delle anticipazioni da parte dei Comuni.

Il comune deve restituire l'anticipazione ricevuta alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. entro 60 giorni dall'effettivo recupero delle stesse.

Anche in assenza di tale recupero le somme erogate, unitamente alla quota delle spese di gestione del Fondo pari allo 0,1 per cento in ragione d'anno sul capitale erogato, devono essere rimborsate entro cinque anni dalla data di concessione dell'anticipazione (co. 12 del citato art. 32 del d.l. n. 269 del 2003).

La natura di anticipazione e l'obbligo di restituzione, fa sì che il Fondo rientri fra le forme di indebitamento alle quali possono ricorrere gli Enti locali ai sensi dell'art. 202 del TUEL .

Le risorse provenienti dal Fondo, devono essere allocate, quindi, al Titolo VI dell'entrata e al loro utilizzo si applicano tutte le disposizioni in materia di indebitamento (*Corte conti, sez. contr. Piemonte Delibera n. 76/2013*).

Il trattamento contabile è quello del Fondo rotativo per la progettualità.