

# **Alcuni Spunti per l'analisi dei vincoli che gravano sugli investimenti degli Enti Locali**

Bologna, 23/02/2011

*A cura del Dott. Paolo Vicentini, Funzionario Economico – Finanziario  
del Comune di Reggio ed esperto del CeSFEL sulle forme di finanziamento  
degli investimenti*



# Il CeSFEL Emilia Romagna

Attualmente aderiscono al Ce.S.F.E.L. (Centro Servizi Finanza e Investimenti Enti Locali Emilia Romagna), Convenzione ex art. 30 del D.Lgs. 267/2000, 15 Comuni della Regione con popolazione superiore a 30.000 abitanti, 7 Amministrazioni Provinciali ed un'Unione di Comuni. Alla Convenzione aderiscono inoltre, in termini di partnership operativa, ANCI ed UPI sezioni regionali Emilia Romagna.

Obiettivo della Convenzione è lo **sviluppo di forme di collaborazione** fra gli enti aderenti finalizzate alla crescita delle competenze tecniche e specialistiche degli stessi ed allo sviluppo di sinergie operative **su tematiche quali l'attivazione e la gestione dell'indebitamento, le operazioni di reimpiego della liquidità, l'analisi comparata delle modalità alternative di finanziamento degli investimenti e l'elaborazione di piani economici-finanziari, gli strumenti di valorizzazione del patrimonio, ecc.**

Dal punto di vista organizzativo ed amministrativo il Ce.S.F.E.L. è inserito presso il Servizio Finanziario di un ente ospitante, individuato nel **Comune di Reggio Emilia.**

## **Cariche attuali:**

- **Presidente Ce.S.F.E.L.: Assessore al Bilancio del Comune di Carpi, Cinzia Caruso**
- **Coordinatore Ce.S.F.E.L.: Dirigente in Staff al Servizio Finanziario del Comune di Reggio Emilia, Dott. Marcello Marconi**



# Enti Aderenti al CeSFEL

Ente	Sito internet
Comune di Carpi	<a href="http://www.carpidiem.it">http://www.carpidiem.it</a>
Comune di Cesena	<a href="http://www.comune.cesena.fc.it">http://www.comune.cesena.fc.it</a>
Comune di Faenza	<a href="http://www.racine.ra.it/faenza/">http://www.racine.ra.it/faenza/</a>
Comune di Ferrara	<a href="http://www.comune.fe.it">http://www.comune.fe.it</a>
Comune di Forlì	<a href="http://www.comune.forli.fc.it">http://www.comune.forli.fc.it</a>
Comune di Formigine	<a href="http://www.comune.formigine.mo.it/">http://www.comune.formigine.mo.it/</a>
Comune di Imola	<a href="http://www.comune.imola.bo.it">http://www.comune.imola.bo.it</a>
Comune di Lugo	<a href="http://www.comune.lugo.ra.it/">http://www.comune.lugo.ra.it/</a>
Comune di Modena	<a href="http://www.comune.modena.it">http://www.comune.modena.it</a>
Comune di Parma	<a href="http://www.comune.parma.it">http://www.comune.parma.it</a>
Comune di Piacenza	<a href="http://www.comune.piacenza.it">http://www.comune.piacenza.it</a>
Comune di Ravenna	<a href="http://www.comune.ra.it">http://www.comune.ra.it</a>
Comune di Reggio Emilia	<a href="http://www.municipio.re.it">http://www.municipio.re.it</a>
Comune di Rimini	<a href="http://www.comune.rimini.it">http://www.comune.rimini.it</a>
Comune di Sassuolo	<a href="http://www.comune.sassuolo.mo.it/">http://www.comune.sassuolo.mo.it/</a>
Provincia di Bologna	<a href="http://www.provincia.bologna.it">http://www.provincia.bologna.it</a>
Provincia di Forlì-Cesena	<a href="http://www.provincia.forli-cesena.it">http://www.provincia.forli-cesena.it</a>
Provincia di Modena	<a href="http://www.provincia.modena.it">http://www.provincia.modena.it</a>
Provincia di Piacenza	<a href="http://www.provincia.piacenza.it">http://www.provincia.piacenza.it</a>
Provincia di Ravenna	<a href="http://www.racine.ra.it/provincia/">http://www.racine.ra.it/provincia/</a>
Provincia di Reggio Emilia	<a href="http://www.provincia.re.it">http://www.provincia.re.it</a>
Provincia di Rimini	<a href="http://www.provincia.rimini.it">http://www.provincia.rimini.it</a>
Unione "Terre d'Argine"	<a href="http://terredargine.it/">http://terredargine.it/</a>
Provincia di Pesaro e Urbino	<a href="http://www.provincia.pu.it/">http://www.provincia.pu.it/</a>

# **Il Patto di Stabilità Interno: ambito di applicazione, vincoli e sanzioni**

# ENTI LOCALI (E LORO EMANAZIONI) SOGGETTI AL PATTO DI STABILITÀ INTERNO

-per l'anno 2012 sono assoggettati al patto di stabilità interno le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. A decorrere dall'anno 2013 (novità introdotta dalla Legge 183/2011) sono soggetti al patto anche i comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti

-Con decreto del MEF (originariamente previsto ex DL 112/2008 entro il 30 settembre 2009) saranno da definire le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle **società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo** che siano **titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara**, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale ne' commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica

-A decorrere dall'anno 2013, le **aziende speciali e le istituzioni** (art. 114 del TUEL- enti e organismi strumentali dell'ente locale) **sono assoggettate al patto di stabilità**, secondo modalità da definire con decreto MEF da emanare entro il 30 ottobre 2012.

# GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER IL TRIENNIO 2012-2014

Ai fini della determinazione dell'obiettivo programmatico per Comuni e Province il parametro di riferimento del patto di stabilità interno è dato dal **saldo finanziario tra entrate finali e spese finali calcolato in termini di competenza mista** (assumendo, cioè, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e i pagamenti).

Il saldo finanziario **obiettivo**, per gli anni 2012, 2013 e successivi, è ottenuto moltiplicando la spesa corrente media registrata nel periodo 2006-2008, rilevata in termini di impegni, per una percentuale fissata:

	Anno 2012	Anno 2013 e seguenti
Province	16,5%-16,9%	19,7%-20,1%
Comuni con pop. superiore a 5.000 abitanti	15,6%-16%	15,4%-15,8%
Comuni con pop. inferiore a 5.000 abitanti	-	15,4%-15,8%

e sottraendo l'importo della riduzione dei trasferimenti disposti ai sensi del decreto-legge 78- 2010 (complessivamente 2.500 mln)

# LE SANZIONI PER IL MANCATO RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ

- a) **riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio** in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato, nel limite del 3% delle entrate correnti dell'ultimo consuntivo
- b) **limite agli impegni per spese correnti** che non possono essere assunti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio
- c) **divieto di ricorrere all'indebitamento**
- d) **divieto di procedere ad assunzioni di personale** a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia di contratto
- e) **riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza** ex art. 82 del TUEL (x Sindaci, Presidenti delle Province, Consiglieri Comunali e Provinciali, ecc.) del 30 per cento rispetto all'ammontare 2010

# LE SANZIONI PER IL MANCATO RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ

**Articolo 9, comma 1, lett. a), n° 2, del DL n. 78/2009**

il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica. **La violazione dell'obbligo di accertamento in questione comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa a carico del predetto funzionario.**

**Circolare MEF n. 5 2012:** Ne discende, pertanto, che, oltre a verificare le condizioni di copertura finanziaria il predetto funzionario deve verificare anche la compatibilità della propria attività di pagamento con i limiti previsti dal patto di stabilità interno.



# Misure antielusive delle regole del Patto e funzioni di controllo della Corte dei Conti

## Art. 31, Commi 30 e 31 della Legge 183/2012:

**I contratti di servizio e gli altri atti** posti in essere dagli enti locali che si configurano **elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli.**

Qualora le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato **artificialmente conseguito** mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite o altre **forme elusive, irrogano, agli amministratori** che hanno posto in essere gli atti elusivi la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione **e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria** fino a tre mensilità del trattamento retributivo.

# **Limiti all'Indebitamento diretto e alla concessione di garanzie**

# L'inasprimento dei Vincoli sul rapporto interessi/entrate correnti nel TUEL

Art. 204 TUEL -Regole particolari per l'assunzione di mutui

..... l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli **interessi** sommato a quello dei **mutui** precedentemente contratti, a quello dei **prestiti obbligazionari** precedentemente emessi, a quello delle **aperture di credito** stipulate ed a quello derivante da **garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207**, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12 per cento per l'anno 2011, l'8 per cento per l'anno 2012, il 6 per cento per l'anno 2013 e il 4 per cento a decorrere dall'anno 2014 delle **entrate** relative ai **primi tre titoli** delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui. ....

# Norme tese alla riduzione del Debito Pubblico degli Enti Locali a decorrere dal 2013

*LEGGE 12 novembre 2011, n. 183 (Art. 8)*

Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica a decorrere dall'anno 2013 gli enti territoriali riducono l'entità del debito pubblico. ....

Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, ..... sono stabilite:

- a) distintamente per regioni, province e comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali 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 di riduzione del debito.

Agli enti che non adempiono a quanto previsto ... si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 7, comma 1 (**Regioni e Province Autonome**), lettere b) [*non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale **minimo** dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio*] e d) [*non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale...*], e comma 2 (**Enti Locali**), lettere b) [*non può impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale **medio** dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio*] e d) [*identica a quella prevista per le Regioni*], del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

# Articolo 207 TUEL (D. Lgs. 267/2000)

## - Fideiussione

1. I comuni, le province e le città metropolitane possono rilasciare **a mezzo di deliberazione consiliare** garanzia fideiussoria per l'assunzione di mutui destinati ad investimenti e per altre operazioni di indebitamento da parte di aziende da essi dipendenti, da consorzi cui partecipano nonché dalle comunità montane di cui fanno parte.

.....

3. La garanzia fideiussoria può essere rilasciata anche a favore di terzi per l'assunzione di mutui destinati alla realizzazione o alla ristrutturazione di opere a fini culturali, sociali o sportivi, su terreni di proprietà dell'ente locale, purché siano sussistenti le seguenti condizioni:

# **Articolo 207 TUEL (D. Lgs. 267/2000)**

## **- Fideiussione**

- a) il **progetto** sia stato **approvato dall'ente locale** e sia stata **stipulata una convenzione** con il soggetto mutuatario che regoli la possibilità di utilizzo delle strutture in funzione delle esigenze della collettività locale;
  - b) la **struttura realizzata** sia **acquisita al patrimonio dell'ente al termine della concessione**;
  - c) la **convenzione regoli i rapporti** tra ente locale e mutuatario **nel caso di rinuncia** di questi alla realizzazione o ristrutturazione dell'opera.
4. **Gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fideiussione concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1 dell'articolo 204 e non possono impegnare più di un quinto di tale limite.**

# Articolo 207 TUEL (D. Lgs. 267/2000)

## - Fideiussione

### Art. 152 - Regolamento di contabilità

1. Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dal presente testo unico, con modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità, ferme restando le disposizioni previste dall'ordinamento per assicurare l'unitarietà ed uniformità del sistema finanziario e contabile.

.....

4. I regolamenti di contabilità sono approvati nel rispetto delle **norme** della parte seconda **del presente testo unico, da considerarsi come principi generali** con valore di limite **inderogabile, con eccezione delle sottoelencate norme, le quali non si applicano qualora il regolamento di contabilità dell'ente rechi una differente disciplina:**

articoli 177 e 178; articoli 179, commi 2, (lettere b) c) e d), e 3, 180, commi da 1 a 3, 181, commi 1 e 3, 182, 184, 185, commi da 2 a 4; articoli 186, 191, comma 5, 197, 198; articoli 199, 202. comma 2, 203, 205, **207**; articoli da 213 a 215, 216, comma 3, da 217 a 219, 221, 224, 225; articoli 235, commi 2 e 3, 237, 238

**Le modalità di contabilizzazione delle  
operazioni di Leasing in Costruendo  
alla luce della Delibera della Corte dei  
Conti in Sezioni Riunite N° 49/2011 e il  
“nuovo” Contratto di Disponibilità  
(art. 160 *ter* Codice dei Contratti  
Pubblici)**



# Alcuni passaggi della Delibera della Corte dei Conti in Sezioni Riunite N° 49/2011

.. nell'ambito della specificazione dei vincoli di finanza pubblica che gli Stati che compongono l'Unione europea devono seguire in materia di disavanzo e debito pubblico (**Decisione Eurostat 11-2-2004**), è stato messo in luce che la **spesa inerente la costruzione di opere pubbliche non grava sul bilancio dell'ente a condizione che il rischio** concernente la **costruzione** dell'opera ricada sul soggetto realizzatore e che a quest'ultimo venga addossato anche **un rischio ulteriore consistente, alternativamente**, in quello riferito alla **domanda**, vale a dire all'utilizzo da parte degli utenti finali **ovvero** nella **disponibilità** del servizio connesso alla realizzazione dell'opera.

**L'assunzione dell'obbligo di pagamento del canone, ove non sussistano i requisiti indicati sopra per il riconoscimento di operazione di partenariato pubblico-privato, rientra a pieno titolo nella nozione di indebitamento.**

# Alcuni passaggi della Delibera della Corte dei Conti in Sezioni Riunite N° 49/2011

**Per quanto concerne gli enti locali mancano indicazioni circa la contabilizzazione degli effetti dei contratti di leasing nelle diverse disposizioni che riguardano l'ordinamento finanziario e contabile degli E.L.**

**Il principio contabile internazionale denominato "IAS 17" traccia la disciplina del metodo finanziario, in base alla quale il bene utilizzato è rilevato tra le immobilizzazioni nel bilancio dell'ente pubblico utilizzatore al momento della consegna del medesimo, a seguito di regolare collaudo, ed iscritto al valore del costo di costruzione**

**Seguendo tale impostazione il finanziamento del *leasing* viene formalmente e sostanzialmente assimilato all'assunzione di un debito.** L'ente pubblico utilizzatore contabilizza il valore del bene nel Titolo V, fra le "entrate da assunzione di prestiti" e contestualmente iscrive la spesa impegnata per il pagamento dei canoni al Titolo III, rubricato "spese per rimborso prestiti", relativamente alla quota di capitale rimborsato, e al Titolo I quale onere finanziario per spese correnti, in relazione alla quota d'interessi

# Alcuni passaggi della Delibera della Corte dei Conti in Sezioni Riunite N° 49/2011

Nella valutazione dei possibili **sistemi di contabilizzazione da utilizzare** un'opzione va espressa **a favore di quelli che meglio considerino la sostanza economica dell'operazione** e che siano funzionali all'applicazione delle norme che determinano i principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti locali.

Il legislatore nazionale, in applicazione del principio della prevalenza della sostanza sulla forma, ha previsto la citata nota integrativa al bilancio, ponendo prescrizioni che si approssimano al **criterio contabile internazionale raffigurato nello "IAS 17"**, l'applicazione del quale si ritiene debba essere invocata per le operazioni di leasing finanziario in costruendo effettuate dagli enti locali.

l'art. 3, comma 17 della **legge 350/2003 stabilisce** nei confronti degli enti locali **quali operazioni finanziarie costituiscono indebitamento**, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione; **in tale elenco non sono contemplati i contratti di *leasing* finanziario.**

Una interpretazione formale sulla base del tenore meramente letterale della norma si porrebbe in contrasto con la *ratio* della stessa, non assoggettando al limite di indebitamento operazioni che sostanzialmente ne hanno la natura. **Può, quindi ritenersi che la disposizione di cui al citato comma 17 con le parole “*assunzione di mutui*”, abbia voluto ricomprendere le diverse fattispecie nelle quali si fa ricorso a finanziamenti e quindi anche lo schema di contratto misto in questione possa essere annoverato tra le forme di indebitamento ammesse.**

**Pertanto, anche a prescindere dal riconoscimento di un carattere tassativo all'elencazione di cui all'art. 3, comma 17 più volte citata, si ritiene che all'enumerazione delle forme di indebitamento possa essere ricondotto anche il contratto di *leasing* immobiliare *in costruendo*;**

**Alla luce di quanto sopra esposto gli oneri per il *leasing* immobiliare *in costruendo* rientrano tra le forme di indebitamento e sono classificabili tra le spese di investimento**

# **NEI NUOVI PRINCIPI CONTABILI LEGATI ALLA SPERIMENTAZIONE DEL D.L. 118/2011 (in part. ALLEGATO 2 al DPCM 28/02/2011 - Principio contabile applicato sperimentale della contabilità finanziaria):**

Nel corso della sperimentazione di cui all'articolo 36 del DL118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi), **in attesa dell'aggiornamento della definizione dell'indebitamento di cui all'art. 3, comma 17 della legge 350/2003** il leasing finanziario e le operazioni assimilate sono registrate con le **medesime scritture utilizzate per gli investimenti finanziati da debito**

Le operazioni di leasing finanziario sono contabilizzate secondo il cd. **metodo finanziario** al fine di rilevare sostanzialmente che **l'ente si sta indebitando per acquisire un bene.**

**Al momento della consegna del bene** oggetto del contratto, si rileva il debito pari all'importo oggetto di finanziamento, da iscriverne tra le "Accensioni di prestiti" e si registra l'acquisizione del bene tra le spese di investimento ( **si accerta l'entrata, si impegna la spesa e si emette un mandato versato in quietanza di entrata del proprio bilancio** ).

... i canoni periodici sono registrati contabilmente distinguendo la parte interessi, da imputare in bilancio tra le spese correnti, dalla quota capitale, da iscriverne tra i rimborsi prestiti della spesa. Alla fine del contratto di leasing, la spesa per l'esercizio del riscatto è registrata tra le spese di investimento

# Il Contratto di Disponibilità (art. 160 ter Codice dei Contratti Pubblici)

L'affidatario del contratto di disponibilità è retribuito con i seguenti corrispettivi:

a) un canone di disponibilità, da versare soltanto in corrispondenza alla effettiva disponibilità dell'opera, proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità della stessa per manutenzione, vizi o qualsiasi motivo non rientrante tra i rischi a carico dell'amministrazione aggiudicatrice ai sensi del comma 3;

b) l'eventuale riconoscimento di un contributo in corso d'opera, comunque non superiore al cinquanta per cento del costo di costruzione dell'opera, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice;

c) un eventuale prezzo di trasferimento parametrato ai canoni già versati, all'eventuale contributo in corso d'opera e al valore di mercato residuo dell'opera, da corrispondere, al termine del contratto, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice.

# Il Contratto di Disponibilità (art. 160 ter Codice dei Contratti Pubblici)

L'affidatario assume il **rischio della costruzione e della gestione tecnica dell'opera per il periodo di messa a disposizione dell'amministrazione aggiudicatrice.**

Il bando di gara è pubblicato ponendo a base di gara un **capitolato prestazionale**, predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice, che indica, in dettaglio, le caratteristiche tecniche e funzionali che deve assicurare l'opera costruita **e le modalità per determinare la riduzione del canone di disponibilità,**

L'amministrazione aggiudicatrice valuta le offerte presentate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.. **Il progetto definitivo, il progetto esecutivo e le eventuali varianti in corso d'opera sono redatti a cura dell'affidatario;** l'affidatario ha la facoltà di introdurre le eventuali varianti finalizzate ad una maggiore economicità di costruzione o gestione, nel rispetto del capitolato prestazionale



# Il Contratto di Disponibilità (art. 160 ter Codice dei Contratti Pubblici)

**Il progetto definitivo, il progetto esecutivo e le varianti in corso d'opera sono ad ogni effetto approvati dall'affidatario, previa comunicazione all'amministrazione aggiudicatrice**

Il rischio della mancata o ritardata approvazione da parte di terze autorità competenti della progettazione e delle eventuali varianti è a carico dell'affidatario.

**L'attività di collaudo**, posta in capo alla stazione appaltante, verifica la realizzazione dell'opera e **può prescrivere**, a questi soli fini, modificazioni, varianti e rifacimento di lavori eseguiti ovvero, sempreché siano assicurate le caratteristiche funzionali essenziali, **la riduzione del canone di disponibilità**. Il contratto individua, anche a salvaguardia degli enti finanziatori, il limite di riduzione del canone di disponibilità, superato il quale il contratto è risolto.

**L'adempimento degli impegni dell'amministrazione** aggiudicatrice resta in ogni caso **condizionato al positivo controllo della realizzazione dell'opera ed alla messa a disposizione della stessa secondo** le modalità previste dal contratto di disponibilità