IL RICORSO DEGLI ENTI LOCALI AL LEASING FINANZIARIO. L'IMPATTO SUL BILANCIO

Michelangelo Nigro[1]

Indice

Premessa
1. Modelli, natura e rilevazione del canone di leasing in ambito pubblico
    1.1. I modelli per la determinazione del canone di leasing e la comparazione
    1.2. La natura del canone di leasing
        1.2.1. Il criterio nominale
        1.2.2. I principi contabili internazionali: international accounting standard/IAS 17
    1.3. Le rilevazioni contabili del canone per gli enti locali
        1.3.1. Il metodo patrimoniale
        1.3.2. Il metodo finanziario (IAS 17)
2. Gli equilibri di bilancio degli enti locali
    2.1. Il pareggio economico e finanziario
    2.2. Il canone di leasing e gli equilibri di bilancio
3. Il limite di indebitamento degli enti locali
    3.1. Introduzione
    3.2. Il canone di leasing e la capacità di indebitamento
4. Il Patto di Stabilità e di Crescita Interno
    4.1. Le logiche del Patto di Stabilità e di Crescita Interno
    4.2. Il Patto di Stabilità in base alla Legge 448/98, le regole di base
    4.3. Il Patto di Stabilità nella Finanziaria 2004 – Legge 24 dicembre 2003, n.350
    4.4. Il canone di leasing e il Patto di Stabilità
5. La situazione di dissesto finanziario e la condizione di deficitarietà strutturale per gli enti locali
    5.1. Introduzione
    5.2. Il canone di leasing e i parametri di deficitarietà
Conclusioni
Bibliografia

Premessa

Le autonomie locale stanno vivendo un periodo di transizione. Dal 1990 è partito un lento processo di trasformazione del sistema di finanza pubblico: l'autonomia finanziaria costituisce il presupposto costituzionale degli enti territoriali italiani. A partire dalla Costituzione (articolo 119), fino ad arrivare alle varie disposizioni normative quali Leggi Finanziarie e Decreti ministeriali, gli enti locali sono stati investiti di nuove funzioni e competenze senza però un corrispondente riconoscimento di autonomia di raccolta finanziaria. Un federalismo a metà: responsabilizzazione nell'erogazione di servizi pubblici; impossibilità di reperire risorse finanziare sufficienti a garantire uno standard qualitativo elevato dei servizi pubblici locali.

Di qui nasce l'esigenza di ricorrere a strumenti di finanza che vanno oltre l'ordinaria raccolta sui mercati finanziari attraverso mutui e prestiti obbligazionari. Il ricorso al leasing finanziario diventa oggi una leva da non sottovalutare. Nel Paper si evidenziano i pro e i contro dello strumento finanziario del leasing e del suo impatto sul bilancio locale.

1. Modelli, natura e rilevazione del canone di leasing in ambito pubblico

1.1. I modelli per la determinazione del canone di leasing e la comparazione

Nella trattazione dei modelli, della natura e del sistema di rilevazione è utile ripartire dalla definizione del leasing finanziario[2]: la locazione finanziaria è quel contratto mediante il quale un soggetto, detto concedente o locatore, dà in godimento ad un altro soggetto, detto utilizzatore o locatario, un bene mobile o immobile per un tempo determinato, contro il pagamento di un canone di locazione periodico, il cui ammontare tende, rapportato alla durata del contratto, a uguagliare il valore capitale del bene, con i relativi interessi e le quote di profitto dell'impresa di leasing. Al termine del contratto è possibile riscattare il bene oggetto del leasing ad un prezzo stabilito in precedenza.

Il contratto ha la funzione di finanziamento, infatti l'impresa di leasing anticipa in contanti l'intero prezzo del bene richiesto dall'utilizzatore e, quindi, ottiene da questo la restituzione a rate.

È possibile distinguere due modalità di leasing: operativo e finanziario. *Il leasing operativo si distingue dal leasing finanziario, in quanto nel primo è lo stesso produttore che concede in locazione il bene all'utilizzatore, mentre nel secondo la società concedente acquista il bene da terzi al fine di darlo in locazione all'utlizzatore*[3]. Secondo la giurisprudenza originaria, nel leasing operativo intervengono due soggetti, il produttore del bene e l'utilizzatore; nel leasing finanziario, invece, interviene un terzo soggetto (intermediario finanziario) che acquista il bene per concederlo in godimento all'utilizzatore.

Successivi interventi hanno meglio chiarito le distinzioni. A tal riguardo si introducono sin da ora le varie definizioni offerte in ambito comunitario secondo i principi contabili internazionali (International Accounting Standard – IAS[4])[5]:

- ✓ *il leasing è un contratto per mezzo del quale il locatore trasferisce al locatario il diritto all'utilizzo di un bene per un periodo di tempo stabilito, in cambio di un pagamento o di una serie di pagamenti. Alla tipologia dei contratti di leasing, cui si applica lo IAS 17, debbono essere ricondotti sia i contratti di leasing propriamente detti, sia più generalmente tutti i contratti di affitto in senso lato.*
- ✓ *Un contratto di leasing è classificato come finanziario se trasferisce, di fatto, tutti i rischi e i benefici derivanti dalla proprietà. In caso contrario, un leasing è classificato come operativo.*

Nel corso della trattazione sarà data maggiore enfasi al leasing finanziario.

Esistono differenti modalità per calcolare l'ammontare di un canone di locazione6. Quello che segue costituisce il modello più usuale che più si avvicina, da un punto di vista finanziario, ad un'operazione di indebitamento. Prima di descrivere il modello, è possibile fornire alcune informazioni utili sulle principali caratteristiche di un'operazione di leasing, partendo dalla formula fornita dall'Ufficio Italiano Cambi, formula che esprime il costo effettivo di un'operazione di leasing:

$$\sum_{k=1}^{k=m} \frac{A_k}{(1+i)^{t_k}} = \sum_{k'=1}^{k'=m'} \frac{A'_{k'}}{(1+i)^{t_{k'}}}$$

dove:

i è il TEG annuo, che è calcolato quando i termini dell'equazione sono noti nel contratto;

k è il numero d'ordine di un "prestito";

k' è il numero d'ordine di una "rata di rimborso";

A_k è l'importo del "prestito" numero K;

$A'_{k'}$ è l'importo della "rata di rimborso" numero K;

m è il numero d'ordine dell'ultimo "prestito";

m' è il numero d'ordine dell'ultima "rata di rimborso"

t_k è l'intervallo espresso in anni e frazioni di anno tra la data del "prestito" n. 1 e le date degli ultimi "prestiti" da 2 a m;

$t_{k'}$ è l'intervallo espresso in anni e frazioni di anno tra la data del "prestito" n. 1 e le date delle "rate di rimborso" da 1 a m'.

Per "rata di rimborso" si intende ogni pagamento a carico del cliente relativo al rimborso del capitale (t_k) e degli interessi.

Per "prestito" si intende ciascuna erogazione eseguita dal creditore per effetto di uno stesso contratto.

Le caratteristiche di un'operazione di leasing possono essere così sintetizzate:

- ✓ *durata,* generalmente legata al bene oggetto del contratto;
- ✓ *pagamento,* può essere annuale, semestrale, quadrimestrale, trimestrale, bimestrale, mensile sia anticipato che posticipato;
- ✓ *ammortamento,* generalmente a rata costante, ma in alcuni casi si fissa un canone variabile.

Il punto di maggior interesse nelle valutazioni della convenienza di un'operazione di leasing, è rappresentato dalla determinazione della redditività, ossia della onerosità espressa in termini di tasso effettivo e di canone da pagare.

Per poter definire il valore del canone di leasing è necessario partire dalla definizione di valore attuale di una rendita:

con $v^n = (1 + i)^{-n}$ si individua il valore attuale di un Euro al tasso *i;*

con $(1 - v^n) / i = a_{n\neg i}$ (a figurato *n* al tasso *i*) si indica il valore attuale di una rendita posticipata che dura *n* periodi e che prevede il pagamento di un Euro alla fine di ciascun periodo.

Tale formula serve per definire l'ammontare di una rata di ammortamento costante posticipata:

$$1 / a_{n\neg i} = i / (1 - v^n) = \alpha_{n\neg i} \qquad \textbf{(1)}$$

In definitiva si può affermare che per la determinazione della rata costante si deve porre la seguente condizione: *la somma "mutuata" deve essere uguale al valore attuale delle rate.* Pertanto, il valore della rata o canone secondo un piano di ammortamento progressivo è:

$$\mathbf{R = S * \alpha_{n\neg i}} \qquad \textbf{(2)}$$

dove:

con "R" si indica la rata;

con "S" si indica la somma mutuata.

Dopo aver stabilito i principali concetti di valore attuale e di rata di ammortamento costante, si procede con la definizione del canone di leasing.

La regola generale per la determinazione del canone richiede che si verifichi l'uguaglianza al cui primo membro figura il costo complessivo del bene oggetto del contratto e al cui secondo membro figura il valore attuale di tutte le somme il cui pagamento è previsto a carico dell'utilizzatore.

Fermo restando la regola generale, tra i vari modelli si utilizza il seguente:

Il contratto prevede il pagamento di n canoni di leasing, ciascuno di importo costante L, uno alla fine di ciascuno degli n periodi (canoni posticipati). Si tiene conto del valore residuo E del bene oggetto del contratto.

Con "n" si indica la durata del contratto, ossia l'unità di tempo che intercorre tra il pagamento di un canone e il successivo;

con "i" si indica il tasso periodale, ossia il tasso riferito al periodo che intercorre tra il pagamento di un canone e il successivo;

con "C" si indica il costo complessivo del bene oggetto del contratto di leasing;

con "L" si indica il valore dell'importo costante del canone;

con "E" si indica il valore residuo all'atto dell'eventuale riscatto.

Tale modello prevede che il valore attuale di tutte le somme pagate periodicamente dall'utilizzatore sia costituito dal valore attuale della rendita posticipata costituita dagli n canoni di leasing, ciascuno di importo L, aumentato del valore attuale del prezzo di riscatto E.

$$\mathbf{C = L * a_{n\neg i} + E * v^n}$$

$$\mathbf{C - E * v^n = L * a_{n\neg i}}$$

$$\mathbf{L = (C - E * v^n) / a_{n\neg i}}$$

$$\mathbf{L = (C - E * v^n) / \alpha_{n\neg i}} \qquad \mathbf{(3)}$$

Individuata la formula per la determinazione del canone di leasing, si procede con la definizione del tasso effettivo di un'operazione di leasing, con l'obiettivo di comparare tale tasso con il costo di un'operazione di acquisto diretto finanziato con il debito.

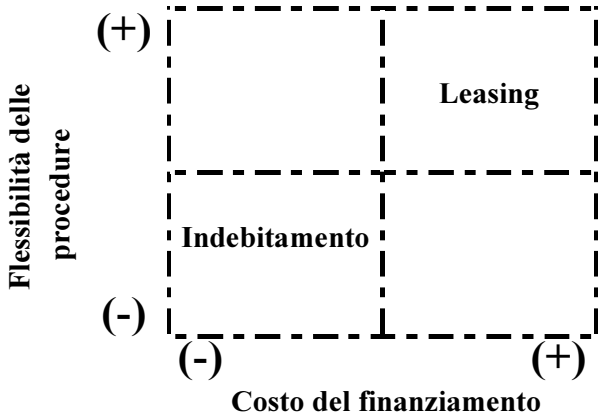
Il tasso effettivo è quel tasso che rende il valore attuale delle somme pagate uguale al valore attuale delle somme incassate. Pertanto, applicando la formula (3) sarà possibile definire il tasso effettivo di un'operazione di leasing, considerando che il canone sarà comprensivo oltre che della quota di capitale e di interessi, anche degli oneri accessori, che tengono conto anche delle operazioni di manutenzione ordinaria e straordinaria, degli oneri assicurativi e degli oneri di assistenza (sono questi gli elementi che rendono più alto il tasso effettivo di un leasing, elementi che in un'operazione di debito non vengono inseriti).

Dalle rilevazioni dei tassi medi applicati alle operazioni di leasing[7], evidenziano una marcata differenza rispetto ai tassi che attualmente gli enti territoriali riescono ad ottenere attraverso i classici canali di finanziamento. Al momento in cui si scrive, si rilevano differenze medie che oscillano tra l'1,50% e il 2%, tra il mercato del leasing e quello della Cassa depositi e prestiti (www.cassaddpp.it)[8]. Se da un lato tali tassi non sono comprensivi di una serie di elementi che un canone di leasing comprende, dall'altro, i vincoli sui bilanci non sempre possono consentire delle operazioni finanziarie più onerose in termini di impatto nel breve periodo, ma più vantaggiose nel medio/lungo periodo. La naturale valutazione che ciascun amministratore è chiamato a fare per ogni operazione finanziaria, ha un orizzonte temporale di immediato impatto sul bilancio corrente, pur nella consapevolezza che spesso è necessario analizzare l'impatto complessivo che l'operazione determina per tutta la sua durata.

Ad esempio, in ambito sanitario (aziende ospedaliere), molto spesso ci si pone il problema di quale fonte utilizzare per un investimento che comprenda la realizzazione di una nuova struttura immobiliare e l'acquisizione dei relativi impianti, attrezzature tecnologiche ed arredi[9]. L'utilizzo della locazione finanziaria sia per la realizzazione dell'immobile che per l'acquisizione delle attrezzature tecnologiche, trasferisce alla società di leasing tutte le problematicità e le criticità dell'operazione. Si rilevano, infatti, minori responsabilità nella gestione dell'operazione ed un risparmio dei tempi legati alle procedure: la scelta della società di leasing che offre le condizioni progettuali, tecnologiche ed economiche/finanziarie migliori, si sostituisce alla necessità di indire più gare per ciascuna delle operazioni necessarie alla realizzazione dell'opera (definizione dei progetti, scelta dei fornitori, definizione dei contratti di assistenza, di assicurazione e di manutenzione, ecc.).

In termini comparativi (si veda la *matrice della convenienza* sotto riportata), scindere gli aspetti procedurali da quelli economico/finanziari, può essere utile per verificare l'impatto complessivo di un investimento. Nel caso di scelta tra il maggior costo (espresso in termini di tasso), abbinato ad una procedura più flessibile di un'operazione di leasing, ed il minor costo, abbinato ad una procedura più complessa di un'operazione di indebitamento, l'ente dovrà valutare la combinazione migliore rispetto al proprio bilancio e ai suoi vincoli. Nella matrice, il leasing si colloca nel riquadro in corrispondenza del quale l'ente sostiene, nel breve periodo, un onere più elevato il cui bilancio annuale non è certo possa essere in grado di sostenerlo.

Matrice della convenienza



Si potrebbe, infine, verificare il differente impatto economico tra l'operazione di leasing ed il finanziamento attraverso il debito[10]. Anche in questo caso l'ipotesi di base potrebbe essere quella della realizzazione di un investimento comprendente l'acquisizione di un immobile, di attrezzature tecnologiche e di arredo.

Qui di seguito si riportano i dati di una simulazione (i valori sono indicativi[11]). Supponendo un costo complessivo di 701 miliardi di cui 405 per opere edili e assistenza e manutenzione e 296 per tecnologie, attrezzi, arredi con relativa assistenza e manutenzione, un contratto di locazione finanziaria potrebbe essere così strutturato:

- ✓ *durata dell'operazione immobiliare:* 15 canoni annuali da 43,8 mld. per un totale di 646,2 mld.;
- ✓ *durata dell'operazione immobiliare per l'attrezzatura e gli arredi:* 14 canoni semestrali da 27,35 mld. per un totale di 382,9 mld.;
- ✓ ***costo complessivo della locazione:*** 1.029,1 mld..

Un'operazione di debito di 701 mld. spalmata su 15 anni ad un tasso del 5,35% costerebbe 1.028,3 mld.. Ma tale confronto è viziato dalla scala del tempo. A questo punto, per rendere più reale la comparazione, è necessario separare il costo delle opere edili, delle attrezzature e degli arredi, pari a 500 mld., dalla manutenzione e assistenza, pari a 201 mld.. Solo così sarà possibile valutare il vero impatto dei due strumenti. Pertanto, 500 mld. saranno ammortizzati in 15 anni e i restanti 201, in 7 anni:

- ✓ rata annuale per l'operazione immobiliare: 48,9 mld. per un totale di 733,5 mld.;
- ✓ rata semestrale per l'assistenza e la manutenzione: 17,4 mld. per un totale di 243,6 mld.;
- ✓ **costo complessivo del debito:** 977,1 mld..

Le differenze sono le seguenti:

	Leasing (val. in mld.)		**Mutuo (val. in mld.)**
Rata complessiva annuale	98,5		83,7
Risparmio annuale di rata		*14,8*	
Costo complessivo	1.029,1		977,1
Risparmio complessivo		*52*	

La scelta non dovrà però limitarsi alla valutazione dello strumento meno oneroso, ma dovrà basarsi sulla verifica delle condizioni generali e dell'impatto del canone rispetto ai vincoli a cui il bilancio degli enti territoriali è sottoposto.

L'utilizzo del criterio di *economicità* dovrà, pertanto, essere coniugato con il criterio del *fine pubblico.* In una comparazione tra un'operazione di leasing e un'operazione di indebitamento, bisognerà verificare di volta in volta le condizioni dell'ente, per individuare la prevalenza tra *l'economicità* e il *fine pubblico.* Potrà quindi accadere che l'ente sacrifichi gli aspetti dell'onerosità a fronte di una maggiore celerità nella soddisfazione dei bisogni pubblici[12].

Per completare l'analisi, si accenna al diverso impatto fiscale di un'operazione di leasing.

Il D.P.R.633/1972, all'art.3 inserisce tra le prestazioni di servizi soggette ad Imposta sul Valore Aggiunto (IVA), anche le concessioni di beni in locazione, intendendo per tale anche la locazione finanziaria (Circ. Min., 30 gennaio 1975, n.3/4/26). Secondo la disciplina giuridica, nella fase compresa tra la consegna del bene e la scadenza del contratto, l'utilizzatore paga l'imposta su ciascuna delle rate di canone; all'atto del riscatto, paga l'IVA sulla quota residua[13]. La differenza rispetto ad un'operazione di debito è rappresentata dalla diversa ripartizione temporale del costo dell'IVA. Sulle rate di ammortamento l'ente non è chiamato a versare un'imposta che ha già pagato nella fase di realizzazione dell'investimento (in tal caso l'IVA sarà pagata in funzione degli stati avanzamento lavori – Sal). Inoltre, nel leasing si rileva un maggior aggravio derivante dal fatto che l'IVA è pagata su un canone comprensivo anche di importi che per la loro natura non sono legati alla realizzazione dell'opera: oneri di assistenza e quota di profitto della società di leasing[14].

Per concludere, si offre uno spunto al tema delle garanzie. Mentre un'operazione di debito è garantita dal sistema della delegazione di pagamento[15], il mancato pagamento di un canone di locazione viene regolato dal contratto sottostante, il quale generalmente prevede la risoluzione del contratto stesso. Sempre in tema di rischi, si può, infine, citare il rischio dell'utilizzatore nel caso di fallimento del concedente: se da un lato l'utilizzatore può rilevare una certa convenienza nel fatto di non essere proprietario del bene, dall'altro, l'eventuale fallimento della controparte produce l'inserimento del bene nel patrimonio sul quale tutti i creditori, tra cui l'ente pubblico, si avvarranno per la soddisfazione delle proprie posizioni[16].

1.2. La natura del canone di leasing[17]

Per quanto concerne il sistema delle rilevazioni contabili è necessario chiarire la natura del canone, premettendo che esistono differenti correnti di pensiero. Basandosi sul cosiddetto "criterio nominale", il settore pubblico non può iscrivere nel proprio patrimonio un bene, fintanto che questo è di proprietà altrui. In tal caso il concedente, e non l'utilizzatore del bene oggetto del leasing, resta intestatario del bene fino all'esercizio dell'opzione di riscatto. Pertanto, prima dell'esercizio di tale opzione, il canone costituirà una spesa corrente; solo al momento dell'acquisizione della proprietà, il prezzo del riscatto sarà rilevato tra le spese di investimento. Si tratta di una dottrina basata sulla natura del contratto e del bene[18]. Ma ci sono altre tesi che prescindono da tali elementi e si soffermano sulla funzione economica del bene[19].

1.2.1. Il criterio nominale

Attualmente è possibile distinguere due tipologie di finalità in un'operazione di leasing:

1 il bene serve al normale mantenimento della Pubblica Amministrazione;

2 il bene rientra nelle finalità operative e programmatiche o comunque va oltre il semplice mantenimento della PA.

Nel primo caso, si ritiene che il canone rientri tra le spese correnti; nel secondo, tra le spese di investimento. A supporto di questa tesi si richiama una normativa che disciplina la concessione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti (L.9 agosto 1986, n.488 – Provvedimenti urgenti per la finanza locale) in cui tra le operazioni finanziabili si menziona l'acquisizione di edifici per l'edilizia scolastica. In questo caso il termine *acquisizione* comprenderebbe anche le operazioni di locazione finanziaria, confermando, almeno nella fattispecie disciplinata, la natura di spesa di investimento.

Esistono però, altre situazioni in cui prevale la rilevazione del canone tra le spese correnti. Ad esempio nel caso di amministrazioni militari, qualsiasi spesa effettuata attraverso operazioni di leasing, va rilevata sempre come spesa corrente, indipendentemente dalla natura del bene o del contratto. A legittimare la posizione in base alla quale il canone rientrerebbe tra le spese correnti nel periodo di utilizzo del bene, per poi rilevare una spesa in conto capitale per il solo ammontare del prezzo di riscatto, si richiama una relazione della Corte dei Conti (1984 e 1986)[20]:

> *"La dottrina contabilistica e la prassi operativa sono orientate verso la soluzione di ritenere imputabile tale tipo di spesa fra quelle correnti, anche in armonia con quanto praticato nel sistema privatistico.*
>
> *Tale soluzione considera il canone di leasing quale onere corrisposto per l'utilizzo del bene, alla stregua di un vero e proprio canone d'uso, pure in presenza di una realtà economica secondo cui nel contratto di leasing concorre a determinare il canone anche una quota di remunerazione del bene goduto.*
>
> *Secondo tale criterio gli enti locali imputeranno la spesa per il pagamento dei canoni tra le spese correnti delle singole sezioni e rubriche di interventi funzionali cui la spesa stessa inerisce. Questa soluzione, tenuto conto della scarsa manovrabilità delle risorse da destinare al finanziamento delle spese correnti, potrebbe limitare l'espansione del ricorso al leasing, ma difficilmente le pur prevedibili resistenze potranno indurre a consentire un diverso criterio classificatorio della spesa;*

anche perché costituisce indubbio principio della contabilità pubblica quello della riferibilità di un bene al patrimonio dell'ente pubblico solo sul presupposto giuridico della sua appartenenza ad esso. Vicenda che, comunque, nel contratto di leasing si realizza soltanto dopo l'avvenuto esercizio dell'opzione.

La spesa per il riscatto del bene può essere imputata fra le spese correnti o fra quelli di investimento sulla base della natura e destinazione del bene acquisito, secondo gli usuali criteri classificatori delle spese pubbliche.

Il bene oggetto del leasing potrà perciò essere valutato nel conto del patrimonio solo dopo l'avvenuto riscatto e per il prezzo erogato".

La soluzione adottata dalla Corte dei Conti in definitiva, sottolinea la natura di spesa corrente del canone di leasing, rinviando "agli usuali criteri classificatori" la definizione della spesa per il riscatto.

In questo contesto si adotta la posizione della Corte dei Conti per supportare le analisi sul diverso impatto che un'operazione di leasing può avere sul bilancio degli enti territoriali. Nei paragrafi successivi saranno evidenziate le novità previste dai principi contabili internazionali (IAS 17).

Per definire più nel dettaglio la natura del canone è necessario individuare gli elementi che lo determinano:

1 *tempo,* durata del contratto e vita economica del bene;
2 *rischi,* economici e giuridici;
3 *canone,* importo legato al valore del bene;
4 *riscatto,* opzione e prezzo del riscatto.

Sono questi gli elementi che definiscono il valore del canone che impatterà sul bilancio dell'ente utilizzatore. Il primo dato di rilievo è la presenza nel canone di una quota capitale e una quota interessi determinata, secondo la prassi non solo italiana, ma anche germanica, austriaca e statunitense, applicando il metodo dell'ammortamento a rata costante, in cui si rileva una quota di capitale crescente e un interesse decrescente. In tal caso la definizione del tasso di interesse implicito (fisso) è espressione del costo dell'operazione di leasing:

$$(\sum \text{can} - C / Sn) * (\text{Can. res.} + 1) = \text{Interesse implicito in ogni canone}$$

dove:

∑can: Sommatoria dell'importo dei canoni

C: Costo di acquisto o di produzione

Sn: Serie numerica = $n/2 * (g_1 + g_n)$: con **"n"** si indica il numero complessivo dei canoni contrattuali, con **"g_1"** = 1 e **"g_2"** = numero di canoni residui

Can. res.: Numero complessivo dei canoni residui

Rispetto a tale formula, è molto meno utilizzata la formula della quota di capitale costante, nota anche come rimborso a rata decrescente, in cui al capitale costante si aggiunge una quota di interessi decrescente.

1.2.2. I principi contabili internazionali: international accounting standard/IAS 17[22]

In alternativa al metodo tradizionale di contabilizzazione, l'Italia sta lentamente adeguandosi ai principi contabili internazionali. Nella stessa riforma del diritto societario si è valutata la possibilità di introdurre i principi contabili internazionali, cosiddetti International Accounting Standard (IAS). Con la Legge 31 ottobre 2003, n.306 è stato sancito l'obbligo degli IAS ai bilanci delle imprese quotate, delle imprese che collocano strumenti finanziari presso il pubblico dei risparmiatori (con l'eccezione di assicurazioni, banche e intermediari finanziari sottoposti a vigilanza della Banca d'Italia). Per le altre imprese l'applicazione degli IAS è facoltativa[23].

Con lo IAS 17 si disciplinano le operazioni di leasing finanziario. Il presupposto è la prevalenza della *"sostanza sulla forma":* a prescindere dagli aspetti puramente contabili e giuridici, con l'applicazione del "metodo finanziario", l'operazione di leasing produce, sin dall'inizio, effetti sullo Stato Patrimoniale del locatario[24]. In base all'articolo 2427 del Codice Civile, sarà necessario specificare nella Nota Integrativa gli effetti dell'applicazione del "metodo finanziario".

La finalità propria dello IAS 17 è quello di fissare le regole di trattamento contabile delle diverse tipologie di leasing, sia con riferimento al bilancio dei locatari, sia al bilancio dei locatori.

L'ambito di applicazione riguarda tutti i contratti che trasferiscono il diritto di utilizzazione dei beni. Lo IAS 17 introduce una distinzione tra il leasing finanziario e il leasing operativo:

a) nel leasing finanziario, oltre al diritto di utilizzo del bene per un periodo di tempo prestabilito, al locatario si trasferiscono tutti i risichi e i benefici del bene locato. Tra i rischi si comprendono le perdite derivanti da obsolescenza tecnologica e le variazioni nel rendimento dovute a mutamenti delle condizioni economiche. Tra i benefici si ricordano i proventi delle rivalutazioni del bene. Di norma, in un'operazione di leasing finanziario, il contenuto del contratto può prevedere:
    1. trasferimento automatico della proprietà del bene alle scadenze del contratto;
    2. un'opzione d'acquisto ad un valore inferiore rispetto al valore reale del bene nel momento del riscatto;
    3. una durata del contratto quasi equivalente alla cita economica del bene.
b) Nel leasing operativo, al locatario si trasferisce il solo godimento del bene, senza i rischi e benefici connessi.

Nei paragrafi successivi, relativi al sistema contabile, si farà riferimento al solo leasing finanziario, considerata la maggiore probabilità di utilizzo da parte della pubblica amministrazione locale.

1.3. Le rilevazioni contabili del canone per gli enti locali

1.3.1. Il metodo patrimoniale[25]

Prescindendo dalla modalità di calcolo e dall'ammontare del canone, l'ente locale nella iscrizione in bilancio della spesa, non terrà separate le due componenti che, pertanto, saranno contabilizzate interamente tra le spese correnti. A differenza delle operazioni di debito puro, si ricorda che l'ente rileva le quote di interessi tra le spese correnti (Intervento 6 della Classificazione economica e funzionale del

Titolo I) e le quote capitale tra le spese per rimborso prestiti (Interventi 3, 4 e 5 del Titolo III). Da ciò deriva il diverso impatto sul bilancio.

In fase di comparazione tra le diverse leve di finanziamento, si potrà procedere ad un confronto di carattere economico-finanziario dato dalla differenza tra il tasso nominale pagato, ad esempio su un'operazione di indebitamento con la Cassa depositi e prestiti, e il tasso implicito di un'operazione di leasing. Da un punto di vista di impatto, sarà, invece, necessario verificare cosa succede sul bilancio dell'ente in seguito alla differente rilevazione[26].

In sintesi, l'uscita rilevata dall'ente è considerata come una spesa corrente nell'Intervento 4 "Utilizzo di beni di terzi"[27]. Nel Conto Economico[28] si rileva un "costo di gestione"[29] e nello Stato Patrimoniale il canone è tra i "Conti d'ordine", inteso come bene di terzi presente nel patrimonio dell'ente[30]. Solo al momento del riscatto il bene locato entra nel patrimonio dell'ente. Infine, una ulteriore indicazione la si trova nel PEG, nei capitoli relativi ai singoli servizi: canoni di leasing.

Seguendo lo schema sottostante si provano a chiarire meglio le rilevazioni contabili:

- Alla presa in consegna del bene, nello Stato Patrimoniale si riporterà la voce "Beni di terzi" sia nell'attivo, sia nel passivo; si riporta il puro costo del bene acquisito. La scrittura non verrà più modificata sino al momento dell'acquisizione definitiva del bene, occasione in cui la scrittura sarà totalmente eliminata[31].

Stato Patrimoniale

Attivo	***Passivo***
Beni di terzi (Conti d'ordine – lett.F)	Beni di terzi (Conti d'ordine – lett.G)

- Al ricevimento delle fatture si dovrà riportare il costo delle locazioni finanziarie:

Locazioni finanziarie (costo)	Debiti vs. fornitori

- Al pagamento di ogni fattura:

Debiti vs. fornitori	Cassa c/tesoriere

- Al ricevimento della fattura di cessione della proprietà del bene:

Immobilizzazioni	Debiti vs. fornitori

1.3.2. Il metodo finanziario (IAS 17)[32]

A differenza del metodo patrimoniale tradizionale, in cui prevale "la forma alla sostanza", con il metodo finanziario l'operazione di leasing è equiparata ad un'operazione di debito. Ferme restando le differenze in termini di tasso effettivo, da un punto di vista delle rilevazioni contabili le imputazioni hanno diversi riflessi sul bilancio del locatario.

Nell'esempio sottostante si ipotizza un'operazione di leasing così strutturata:

Valore del Macchinario	1.200.000
Maxicanone	0
Riscatto	53.700
Tasso di interesse	5%
Importo dei canoni annuali	228.914
Numero periodi	6
Ammortamento	Francese

Rispetto a queste indicazioni, il piano di rimborso è il seguente:

Periodi	Rata	Quota capitale	Quota interessi
1	228.914	168.896	60.018
2	228.914	177.347	51.571
3	228.914	186.213	42.701
4	228.914	195.526	33.388
5	228.914	205.306	23.608
6	228.914	215.574	13.340
7	228.914	51.142	2.558
Totale	***1.427.184***	***1.200.000***	***227.184***

All'atto dell'iscrizione nello Stato Patrimoniale, tra le Immobilizzazioni (Attivo) si riporterà il valore corrente del bene; in contropartita (Passivo) si rileverà un finanziamento leasing che, in altri termini, rappresenta il debito residuo da ripagare gradualmente con i canoni di leasing. Non essendo previsto il preammortamento, sin dall'anno T0, bisognerà riportare tra le passività la prima quota di capitale, indicando anche il valore residuo del debito, ossia il valore economico residuo del bene locato.

Stato Patrimoniale (T_0)

Attivo		***Passivo***	
Immobilizzazioni materiali		*Debiti*	
Macchinari	1.200.000	Debiti vs altri finanziatori	1.200.000
		- entro il 31 dicembre	168.896
		- esercizi successivi	1.031.104

Nel Conto del Bilancio, se è pur vero che non si tratta di debito, si ritiene che l'ente rilevi l'operazione nel Titolo V tra le entrate derivanti dal debito[33] e in contropartita, tra le spese, l'investimento. Nella rilevazioni periodiche del Conto del Bilancio, si ipotizza un piano di rimborso dei canoni con il metodo francese con un tasso di interesse costante; pertanto, il canone dovrà essere scisso in quota capitale (Titolo III: Spese per rimborso mutui) e quote interessi (Titolo I: Spese correnti; Intervento 6: Oneri finanziari).

Il graduale ammortamento avrà un impatto sullo Stato Patrimoniale per tutti i periodi di riferimento: tra le attività si costituirà un Fondo di ammortamento in cui sarà riportata la quota di capitale definita secondo i coefficienti di ammortamento previsti dal Codice Civile o dal Tuel[34]. Tra le passività, nella

voce Debiti, si registrerà la quota parte del canone dell'esercizio relativo alla sola quota capitale, così come da piano di ammortamento previsto.

Stato Patrimoniale (T_1)

Attivo		***Passivo***	
Immobilizzazioni materiali		*Debiti*	
Macchinari	1.200.000	Debiti vs altri finanziatori	1.031.104
Fondo ammortamento	240.000	- entro il 31 dicembre	177.343
		- esercizi successivi	853.761

Nel Conto Economico si riporterà il costo d'esercizio per l'ammortamento del bene (quota capitale)[35] e gli Interessi passivi su leasing.

Conto Economico (T_1)

Costi		***Ricavi***
Ammortamenti		
Ammortamento macchinari	240.000	
Oneri finanziari		
Interessi passivi su leasing	60.018	

In sintesi, la scelta del metodo finanziario o del metodo patrimoniale sarà dettata dall'impatto che l'operazione avrà sul bilancio del locatario.

2. Gli equilibri di bilancio degli enti locali[36]

2.1. Il pareggio economico e finanziario

Gli enti locali e le regioni, nella fase di previsione delle proprie combinazioni economiche, sono tenuti al rispetto di alcuni principi di bilancio, così come avviene per le aziende. Qualsiasi operazione programmata dall'ente deve trovare copertura nel bilancio. Ad ogni spesa impegnata[37] corrisponde una risorsa accertata[38].

Alla luce della accresciuta autonomia finanziaria degli enti, sancita dallo stesso Testo Unico (D.lgs.18 agosto 2000, n.267), per gli enti locali[39] e per le regioni[40] cade il principio della spesa storica[41], con il quale è stato gestito il bilancio nel periodo che ha preceduto il riconoscimento di un sistema di finanza pubblica autonoma che si è andato sostituendo alla finanza derivata basata sui trasferimenti erariali; in una sola parola: federalismo.

Einaudi esprimeva il concetto di federalismo attraverso il *principio di corrispondenza*: per ogni livello di decisione pubblica ci deve essere corrispondenza tra responsabilità della spesa e responsabilità dell'entrata[42]. In altri termini, si evidenzia la maggiore responsabilità che le singole amministrazioni devono avere nel prendere decisioni di spesa e di entrata.

In questo contesto di analisi occorre sottolineare il limite posto alle amministrazioni nelle proprie politiche di spesa. Se da un lato si riconosce un'autonomia finanziaria, dall'altro esistono numerosi enti

che fondano le proprie politiche di investimento ancora su un bilancio prevalentemente fondato sui trasferimenti. In tal caso diviene difficile rispettare i principi di equilibrio finanziario[43] ed economico[44]:

- ✓ PAREGGIO FINANZIARIO: il bilancio di previsione deve essere chiuso in pareggio, ossia il totale delle entrate deve coincidere con il totale delle spese complessive.
- ✓ PAREGGIO ECONOMICO: il raggiungimento del pareggio economico, definito anche equilibrio di parte corrente, costituisce il principale indicatore della capacità dell'ente di garantire con le risorse correnti (entrate dei primi tre Titoli del bilancio nel caso degli enti locali e del Titolo I, III e, con il D.lgs.76/2000, di tutto il Titolo II nel caso della regione) la copertura non solo delle spese correnti legate all'ordinaria amministrazione, ma anche delle quote di capitale per i mutui e i prestiti obbligazionari già assunti.

È necessario approfondire ulteriormente il concetto del pareggio45. Nell'ambito degli equilibri di bilancio, gli enti sono tenuti a rispettare contabilmente la parità tra le entrate totali (e di parte corrente) e le spese totali (e di parte corrente, in senso allargato: Spese correnti - Titolo I - e Spese per rimborso mutui - Titolo III)46.

Con il pareggio finanziario si ha:

$$Efx = Sfx$$

dove con *Efx* ed *Sfx* si individuano le entrate e le spese finanziare che si prevedono per l'anno *x*.

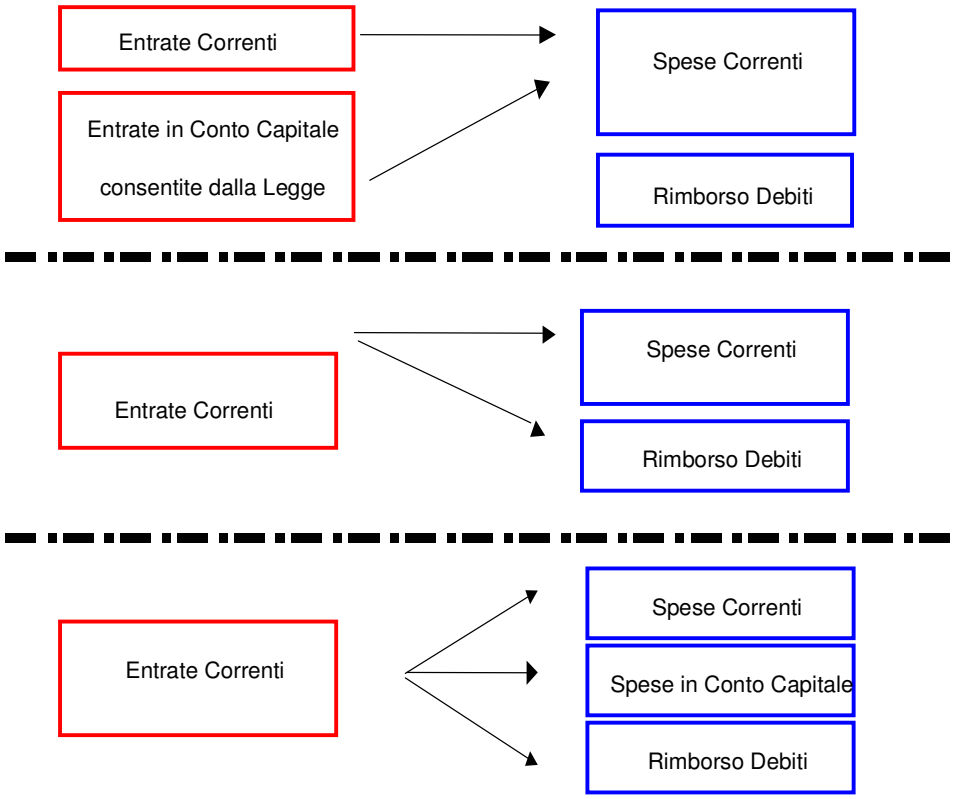
Con il pareggio di parte corrente si ha:

$$Efcx \geq Sfcx + K$$

dove con *Efcx* si rappresentano le entrate correnti che si prevede saranno raccolte nell'esercizio finanziario *x*, attraverso la leva fiscale e i trasferimenti dai livelli istituzionali superiori; con *Sfcx* sono stimate le spese di parte corrente che l'ente dovrà sostenere per l'ordinaria amministrazione; infine, *K* rappresenta le quote di capitale per l'ammortamento dei mutui e prestiti in estinzione.

Il pareggio economico, denominato anche risultato economico della gestione, prevede in sostanza che la somma tra le spese correnti e le quote di capitale in ammortamento non superi la somma dei primi tre Titoli delle entrate, salvo i casi espressamente previsti dalla legge, come ad esempio i proventi derivanti dagli Oneri di urbanizzazione (Titolo IV, Categoria 5 delle Entrate) dei comuni o l'Avanzo di amministrazione[47].

Nello schema seguente sono indicate le differenti situazioni che possono verificarsi in sede di bilanci consuntivi e preventivi.



Nel caso di entrate correnti inferiori alle spese correnti (in senso ampio), la legge consente di ricorrere a forme di entrate straordinarie come i proventi degli oneri di urbanizzazione o avanzi accumulati negli anni precedenti (I riquadro). La situazione ottimale è invece rappresentata nell'ultimo riquadro, in cui parte delle entrate correnti è destinata al finanziamento delle spese per investimenti.

Il risultato economico di gestione è determinato nel seguente modo:

TOTALE SPESE CORRENTI	**A > B**
QUOTE AMMORTAMENTO MUTUI E PRESTITI	DISAVANZO ECONOMICO
TOTALE SPESE A	**A = B**
TOTALE ENTRATE CORRENTI	PAREGGIO ECONOMICO
ALTRE ENTRATE DESTINATE PER LEGGE AL FINANZIAMENTO DI SPESE CORRENTI	**A < B**
TOTALE ENTRATE B	AVANZO ECONOMICO

Nel rispetto di tali principi, l'ente locale è chiamato a valutare quali delle possibili fonti di finanziamento ammesse dalla legge è possibile attivare (art.199 del TUEL)48:

a) In merito al punto sub a) dell'articolo si stabilisce che l'ente può destinare agli investimenti parte delle entrate correnti, come ad esempio i proventi derivanti dalle sanzioni al Codice della Strada

o, ancora, i proventi da alienazione di valori mobiliari pubblici o privati, titoli del debito pubblico, semplici titoli di credito, ecc.[49].

b) Gli avanzi di bilancio, punto sub b) dell'articolo in esame, rappresentano un'ulteriore fonte di finanziamento, che richiama in sostanza il principio dell'equilibrio economico.

c) Entrate derivanti da alienazioni di beni e diritti patrimoniali, riscossione di crediti e proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni. Il finanziamento di spese di investimento attraverso le alienazioni patrimoniali non può essere considerato uno strumento di finanziamento ordinario, ma deve assumere una carattere di eccezionalità, pena l'impoverimento patrimoniale dell'ente. Tale fonte può essere considerata utile se i beni dell'ente non sono più destinati ad uso pubblico. In ogni caso la destinazione potrebbe essere quella di spese destinate al miglioramento del patrimonio immobiliare o l'acquisto di altri beni. Diventa, invece, importante la fonte degli oneri di urbanizzazione raccolti attraverso le concessioni edilizie. Pur estendendo la destinazione totale (100%) degli oneri al finanziamento di spese di manutenzione ordinaria del patrimonio, resta il vincolo principale di destinazione legato alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento dei complessi edilizi nei centri storici e all'acquisto delle aree espropriate.

d) Entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato, delle regioni, da altri interventi pubblici e privati finalizzati agli investimenti, da altri interventi finalizzati da parte di organismi comunitari ed internazionali. Tale fonte è legata al contributo che Stato, Regioni e Unione Europea forniscono per spese di investimento programmate e legate a dei programmi di sviluppo concertati e coerenti con il territorio.

e) Avanzo di amministrazione, nelle forme disciplinate dall'articolo 187[50]. Con questo articolo si individua la destinazione dell'avanzo di amministrazione in Fondi non vincolati, Fondi vincolati, Fondi per il finanziamento delle spese in conto capitale e Fondi di ammortamento[51].

f) Mutui passivi. Si fa riferimento ad esempio ai mutui con il sistema creditizio, con la Cassa depositi e prestiti, con l'INPDAP e con l'Istituto per il credito sportivo.

g) Altre forme di ricorso al mercato finanziario consentite dalla legge. Sicuramente i prestiti obbligazionari e, perché no, il leasing finanziario.

A fronte delle varie alternative, l'ente deve essere in grado di valutare la fonte più adeguata alla tipologia di spesa o di opera da finanziare. Sin dalla fase di pianificazione, l'amministrazione deve stabilire quale fonte di copertura sarà utilizzata per coprire le spese di investimento programmate. Con il nuovo ordinamento contabile e finanziario, infatti, si è puntati sul nuovo ruolo della programmazione e pianificazione degli investimenti, affidando sempre maggiori responsabilità agli enti locali sia sul piano degli interventi che su quello strettamente contabile e finanziario.

2.2. Il canone di leasing e gli equilibri di bilancio

La collocazione del valore del canone sulla parte corrente del bilancio, impone un'attenta valutazione del suo impatto. La prima osservazione riguarda il valore del canone, che come si è scritto in precedenza, è comprensivo sia della quota di interessi che della quota di capitale.

Le seguenti valutazioni si fondano su alcune ipotesi semplicistiche che rendono comparabili lo strumento del leasing con le altre forme di indebitamento:

1 il tasso di interesse implicito dell'operazione è uguale al tasso pagato sul debito;
2 la durata delle operazioni è la medesima;
3 la decorrenza del pagamento del canone corrisponde a quella del piano di ammortamento sottostante un'operazione di debito.

Sviluppando questi aspetti, saranno di volta in volta eliminate tali ipotesi, al fine di determinare l'effettivo impatto di un canone di leasing sul bilancio dell'ente utilizzatore.

Nella valutazione del pareggio economico, in cui si richiede che le entrate correnti siano superiori alla sommatoria delle spese correnti e delle quote di rimborso dei mutui, il canone impatta ovviamente sulle sole spese correnti, non rientrando nel Titolo III del bilancio dell'ente. Pertanto, a fronte di un investimento realizzato attraverso la formula del leasing, il pareggio economico non viene intaccato quando si verificano tutte le ipotesi previste nell'analisi: l'importo complessivo del canone è pari alla rata di ammortamento pagata su un'operazione di debito; la durata dell'operazione è la medesima del piano di ammortamento del debito; la decorrenza del rimborso coincide. Il discorso cambia se, invece, il tasso implicito dell'operazione risulta più alto del tasso effettivo rimborsato sul mutuo o sul prestito obbligazionario o, anche a parità di tasso, la durata è più breve.

Nella tabella che segue si riportano i risultati di una simulazione in cui si confrontano due operazioni che, pur avendo il medesimo tasso, hanno una durata diversa, dieci anni nel caso di debito derivante da un mutuo e otto anni per un'operazione di leasing (valore nominale di un milione con tasso annuo del 5,50%):

	Mutuo	**Leasing**
Rata semestrale su dieci anni	65.671	
Rata semestrale su otto anni		78.097
Costo complessivo	1.313.434	1.249.553

Nel primo caso si ha una rata semestrale più bassa, ma con un costo complessivo dell'operazione più alto; nel secondo, a fronte di un costo più basso, il bilancio dell'ente dovrà sopportare una rata più elevata e ciò, ovviamente, comporterà un maggior sacrificio in termini di equilibri di bilancio.

In merito alla decorrenza, generalmente i mutui con il sistema creditizio e con la Cassa depositi e prestiti decorrono dal 1° gennaio dell'anno successivo l'anno di concessione del mutuo, se non, in alcuni casi, a partire dai due anni successivi[52]. La stessa cosa non può dirsi per le emissioni obbligazionarie o per le operazioni di leasing la cui decorrenza parte rispettivamente dalla data di esecutività del prestito o dalla data di inizio godimento del bene. Pertanto, nel caso di differimento della prima rata, si rileva

sicuramente un vantaggio per il mantenimento dell'equilibrio nell'esercizio nel corso del quale si sta realizzando l'operazione. L'anno successivo sarà invece gravato da quelle rate che sia in termini di interessi che di capitale, impatteranno sul bilancio.

Mantenendo valide le tre ipotesi, l'operazione di leasing non ha un impatto diverso sugli equilibri di bilancio; si tratta, in sostanza, di una pura e semplice collocazione delle voci, anziché in due parti diverse del bilancio (Titolo I per la quota di interessi, Titolo III per la quota capitale), nelle sole spese correnti. Si può pertanto affermare che a parità di costo[53], di durata e di decorrenza, un'operazione di leasing non cambia nella maniera più assoluta l'equilibrio di parte corrente del bilancio.

In merito al pareggio finanziario complessivo, in cui si richiede che il totale delle entrate sia uguale al totale delle spese, solo in parte valgono le stesse motivazioni addotte all'equilibrio di parte corrente. Infatti, in questo caso vi è sicuramente una differenza: nell'anno in cui l'ente rileverà nel proprio patrimonio un nuovo bene, ovvero quando sarà esercitata l'opzione di riscatto, il totale delle spese in conto capitale sarà gravato di un ammontare pari al valore del bene residuo acquistato dall'utilizzatore che, pertanto, registrerà una reale spesa di investimento. Sarà quello l'anno in cui si rileverà un diverso impatto dell'operazione sugli equilibri di bilancio.

Un analogo ragionamento è valido nella fase dell'acquisizione del bene. In tal caso si rilevano le seguenti differenze:

- ✓ ***in caso di debito:*** tra le entrate sarà rilevato un aumento del Titolo V *Entrate derivanti da accensione di prestiti* (mutui e/o prestiti obbligazionari); tra le uscite si rileverà l'impegno di spesa inserita nel Titolo II *Spese in conto capitale* (Spesa per investimenti).
- ✓ ***in caso di leasing:*** l'operazione non determinerà alcuna variazione sul fronte delle entrate; ma in termini di spesa riporterà il valore del canone di leasing di competenza dell'esercizio[54].

A questo punto dell'analisi, ci si potrebbe chiedere in quali casi l'operazione di leasing ha un impatto diverso sul bilancio. Sicuramente esistono almeno tre distinti casi in cui la rilevazione del canone di leasing può determinare delle variazioni in termini di equilibri di bilancio:

a) se il tasso di interesse implicito è più alto, la rata complessiva sarà più onerosa e per garantire sia l'equilibrio economico che finanziario sarà necessario accertare risorse aggiuntive del proprio bilancio.
b) Se la durata dell'ammortamento è più breve (si ricorda che per i mutui con la Cassa depositi e prestiti e con il sistema bancario non può essere inferiore ai dieci anni) il valore assoluto del canone sarà più alto, con ripercussioni sugli equilibri di parte corrente.
c) Se la struttura finanziaria dell'operazione, espressa in termini di decorrenza del piano di ammortamento, è differente dalle classiche operazioni di mutuo, dal momento in cui l'operazione avrà validità, si rileverà una variazione in termini di equilibrio.

In conclusione, nell'ipotesi di un'operazione di leasing, sarà necessaria una maggiore attenzione agli equilibri del bilancio, che saranno intaccati dall'immediata rilevazione del canone (a partire dalla data di godimento del bene), dal maggior peso che questo avrà, ogni qualvolta la durata dell'operazione sarà inferiore ai dieci anni, e infine dal maggior costo espresso in termini di Tasso di interesse implicito.

3. Il limite di indebitamento degli enti locali[55]

3.1 Introduzione

L'attuale situazione della finanza pubblica, caratterizzata da scarsa autonomia finanziaria e tagli ai trasferimenti, sta spingendo le amministrazioni locali verso l'utilizzo di strumenti di finanza alternativa. E' proprio in questa fase che acquista rilevante importanza la scelta della fonte di finanziamento.

Considerati i vincoli sull'indebitamento, il leasing finanziario potrebbe essere utilizzato come fonte alternativa all'indebitamento, ogniqualvolta si rilevassero elementi di rigidità del bilancio.

Ogni ente locale per poter accedere al mercato dei capitali deve rispettare le seguenti regole che possono essere così riassunte[56]:

a) Salvo alcune eccezioni, come ad esempio la possibilità di contrarre mutui per il finanziamento dei debiti fuori bilancio[57], si può ricorrere a mutui passivi per il finanziamento degli investimenti;
b) i mutui devono essere destinati a specifiche opere (vincolo della destinazione);
c) deve essere stato approvato il consuntivo del penultimo esercizio precedente quello in cui si intende assumere il nuovo mutuo;
d) deve essere stato approvato il preventivo che include le previsioni del mutuo che si intende assumere;
e) gli oneri indotti devono trovare copertura finanziaria nel bilancio pluriennale[58];
f) deve essere rispettato il limite fissato dall'articolo 204 del Testo Unico, secondo cui non possono assumersi nuovi mutui, se la somma degli interessi annuali sui mutui già contratti e sui prestiti obbligazionari precedentemente emessi e sui mutui e prestiti da assumere ed emettere, al netto di contributi statali e regionali in conto interesse e di altre poste correttive (garanzie fideiussorie e oneri di pre-ammortamento), supera il 25% delle entrate correnti risultanti dal rendiconto del penultimo esercizio precedente l'anno in cui si intende contrarre il mutuo;
g) deve essere valutato il rischio di incorrere nella violazione di uno dei parametri di deficitarietà. Con il D.M. 10 giugno 2003, n.217 si definiscono i parametri di deficitarietà: al punto h) è stabilito che gli interessi passivi sui mutui non devono superare il 12% / 13% delle entrate correnti (parametro valido rispettivamente per comuni e province), al netto delle poste correttive.

Tra le altre condizioni fissate dal Testo Unico, nell'articolo 204, sono indicate alcune regole per l'assunzione di mutui con enti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, dall'INPDAP e dall'Istituto per il credito sportivo. Pertanto, si tratta di regole che devono essere rispettate soprattutto nel caso di mutui bancari. La regola principale prevede la forma pubblica, pena la nullità del contratto; le altre condizioni sono le seguenti:

a) l'ammortamento non può avere durata inferiore a dieci anni[59];
b) la decorrenza dell'ammortamento deve essere fissata al primo gennaio dell'anno successivo a quello della stipula del contratto salvo quanto previsto da norme speciali;
c) la rata di ammortamento deve essere comprensiva, sin dal primo anno, della quota capitale e della quota interessi;

d) *unitamente alla prima rata di ammortamento del mutuo cui si riferiscono, devono essere corrisposti gli eventuali interessi di preammortamento, gravati dagli ulteriori interessi, al medesimo tasso, decorrenti dalla data di inizio dell'ammortamento e sino alla scadenza della prima rata;*

e) *deve essere indicata la natura della spesa da finanziare con il mutuo e, ove necessario, avuto riguardo alla tipologia dell'investimento, dato atto dell'intervenuta approvazione del progetto esecutivo, secondo le norme vigenti;*

f) *deve essere rispettata la misura massima del tasso di interesse applicabile ai mutui, determinato periodicamente dal Ministero del Tesoro con proprio decreto.*

In aggiunta a queste condizioni, il comma 3 dell'art.204, stabilisce le modalità di utilizzo delle somme concesse in mutuo*: il ricavato del mutuo si utilizza sulla base dei documenti giustificativi della spesa ovvero sulla base di stati avanzamento dei lavori.*

Per verificare la capacità di assumere nuovi mutui è pertanto necessario partire dall'ultimo rendiconto approvato, dal quale si verifica la consistenza delle entrate correnti, l'ammontare degli interessi passivi risultanti dalla classificazione economico-funzionale del medesimo documento (oneri passivi sui mutui già contratti); in base ai dati del bilancio preventivo, invece, si effettuerà una stima degli interessi che l'ente pagherà, a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo, sui nuovi mutui deliberati (Entrate da accensione di nuovi mutui - Titolo V).

Calcolo del limite di indebitamento

Entrate correnti da Consuntivo (anno x – 1)	(a)
25% delle Entrate correnti	(b) = a * 25%
Interessi passivi sui mutui già contratti al netto di oneri di pre/ammortamento e di Contributi in conto interessi (anno x – 1)	(c)
Capacità di impegno per interessi	(d) = b – c
Mutui da assumere nell'anno x, i cui interessi si pagano a partire dall'anno x + 1	(e)
Interessi conseguenti al ricorso annuale al credito (calcolati su "e")	(f)
Capacità d'impegno per interessi residua a fine esercizio	(g) =d – f
Volume dei mutui ulteriormente contraibili, considerato un tasso annuo di mercato	(h) = g / i1
Capacità di indebitamento per l'anno x + 1 (valore in %)	L = [(c + f)/ a]*100

L'applicazione di questo schema permette una valutazione non solo dell'indice di riferimento che misura il rapporto tra il totale degli oneri passivi e le entrate correnti (voce L), ma consente la definizione dell'ammontare massimo dei debiti contraibili (voce H). Si tratta chiaramente di indicazioni puramente teoriche, infatti, non è consigliabile assorbire l'intera capacità di indebitamento attraverso la stipulazione di nuovi mutui fino a concorrere alla soglia limite. E' evidente che nessun buon amministratore si assumerebbe il rischio di contrarre mutui fino al limite massimo stabilito dalla legge: si incorrerebbe nella violazione di uno dei parametri di deficitarietà e, nel lungo periodo, si rischierebbero situazioni di forti squilibri finanziari.

L'ipotesi di un valore basso dell'indice, non deve indurre l'ente ad investire, finanziandosi con l'indebitamento, senza una logica di programmazione di lungo periodo, infatti, la durata dei mutui è talmente lunga che non è possibile prevedere l'andamento dei tassi per il periodo corrispondente. Un incremento di tassi non prevedibile, potrebbe portare il su indicato limite vicino alla soglia del 25% e, ancor prima, a quella fissata dai parametri di deficitarietà.

3.2. Il canone di leasing e la capacità di indebitamento

La definizione dell'impatto di un'operazione di leasing sul limite di indebitamento è immediata, infatti, il canone si colloca tra le voci delle spese correnti nell'Intervento 4 "Utilizzo di beni di terzi" e non in quello relativo agli Interessi passivi (Intervento 6 della classificazione economico funzionale delle spese correnti). Ripercorrendo rapidamente la definizione del limite di indebitamento, ai sensi dell'art.204 del TU, concorrono alla determinazione della capacità di indebitamento le sole voci relative a:

- ✓ Interessi passivi sui mutui già contratti;
- ✓ Interessi passivi sui mutui da contrarre;
- ✓ Garanzie fideiussorie rilasciate per l'assunzione di mutui[60];
- ✓ Entrate correnti (tributarie, trasferimenti, extratributarie);
- ✓ Contributi statali e/o regionali in conto interesse.

Nessuna di queste voci contempla il canone di locazione.

L'analisi a questo punto si sposta non propriamente sull'impatto del leasing sulla capacità di raccolta dell'ente, ma sulla convenienza dell'utilizzo di questa forma di finanziamento alternativamente alle operazioni di indebitamento. L'evoluzione del sistema di finanza pubblica italiano ha portato comuni, province e regioni a programmare gli investimenti partendo dalle risorse proprie del bilancio, e non tutti gli enti godono di una buona autonomia finanziaria tale da consentire l'indebitamento.

Il ricorso al mercato dei capitali è spesso legato a fattori che prescindono dal controllo diretto dell'ente. Tra questi si trovano le voci dei trasferimenti e degli oneri passivi sul debito indicizzato; si tratta di entità che impattano sulla parte corrente del bilancio, ma che non dipendono da decisioni autonome dell'ente, bensì da politiche dello Stato, delle regioni e degli altri livelli istituzionali, nel caso dei trasferimenti, e dall'andamento del mercato finanziario, nel caso di oneri indicizzati.

Apparentemente il leasing sembra slegato da questo ragionamento; ma è sufficiente analizzare un bilancio per verificare le potenzialità del leasing ogniqualvolta l'ente si trovi in gravi difficoltà di reperire risorse attraverso la leva del debito.

A fronte di una politica di tagli ai trasferimenti erariali, non tutti gli enti sono nelle condizioni di agire sulla leva fiscale per compensare la riduzione delle entrate correnti.

Qui di seguito si simula cosa succede al limite del 25% quando si riduce il sostegno dello Stato:

	Anno x	Anno x + 1 Nuovo debito	Anno x + 1 Leasing
Entrate correnti	*1000*	*950*	*950*
Tributarie	300	400	400
Trasferimenti	400	250	250
Extratributarie	300	300	300
Interessi passivi complessivi	100	120	100
Limite di indebitamento	*10,00%*	*12,63%*	*10,53%*

Una riduzione dei trasferimenti da 400 a 250, compensata da un aumento parziale di entrate tributarie (ad esempio agendo sulla leva dell'ICI) pari a 100, comporta un avvicinamento alla soglia massima del limite di indebitamento. Nella simulazione si è preso in considerazione anche un aumento degli interessi passivi derivanti da un'operazione di indebitamento fatta dall'ente per finanziare, ad esempio, l'acquisizione di un bene immobile. In questo caso, oltre a correre il rischio di superare il parametro di deficitarietà del 12%[61], si riduce enormemente la potenzialità di contrarre nuovo debito. In tal caso un'operazione di leasing immobiliare potrebbe lasciare quasi invariato il parametro di deficitarietà[62] e impattare in modo alquanto limitato sull'importante limite di indebitamento.

Nell'esempio si riporta la capacità di indebitamento reale di un comune di piccole dimensioni[63].

I valori sono espressi in migliaia di lire, poiché facenti riferimento ad un bilancio del 2000)	Anno x	Anno x + 1
Entrate Correnti (da consuntivo)	5.330.274	5.330.274
25% delle Entrate Correnti	1.332.569	
Interessi passivi (da consuntivo)	757.656	
Mutui da assumere (da preventivo)		2.468.800
Tasso di interesse stimato	5,50%	
Interessi passivi sui nuovi mutui		134.831
Totale interessi passivi	*757.656*	*892.487*
Capacità di impegno per interessi	574.913	440.081
Volume dei mutui contraibili al tasso stimato	*10.452.955*	*8.001.475*
Nuovo debito		
Limite di indebitamento = Oneri passivi <= 25% del Entrate Correnti	*14,21%*	*16,74%*
Leasing		
Parametro di deficitarietà = Interessi passivi[64] / Entrate Correnti < 12%	*14,21%*	*14,21%*

Si può notare come la capacità di raccolta di capitale si riduce dall'anno x all'anno x + 1; in termini percentuali, rispetto al limite del 25%, si passa dal 14,21% al 16,74%. L'ente, assumendo nuovi mutui (2.468.800), somma agli interessi già rilevati sul proprio consuntivo dell'anno x (757.656) gli interessi sul nuovo debito (134.831). A partire dall'anno x + 1, il volume dei mutui contraibili si riduce drasticamente passando da 10.452.955 a 8.001.475. Questo, in sostanza, è ciò che succede in termini di bilancio se l'ente finanzia le proprie spese attraverso il canale del debito. Se si sposta l'attenzione sui parametri di deficitarietà, si può notare l'elevato valore (14,21%) dell'incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti (per i comuni il limite è del 12%). Il consuntivo dell'anno x + 1, a parità di entrate correnti, riporterà un parametro di deficitarietà del 16,74%. Nel caso di ricorso a canali differenti dal debito, ad esempio il leasing, il parametro non subirebbe variazioni, se non quelle derivanti dalla variazione delle entrate correnti e dalla riduzione degli oneri passivi (nell'anno x + 1 gli interessi, a differenza di quanto indicato nell'esempio, diminuiscono poiché si suppone una riduzione del debito residuo e la mancata assunzione di nuovi mutui).

In definitiva, un'operazione di leasing, potrebbe risultare conveniente rispetto all'indebitamento, ogniqualvolta il bilancio risultasse già ingessato così come nell'esempio evidenziato.)

Riprendendo brevemente la simulazione del paragrafo 1.1., il confronto tra una rata di ammortamento di un debito di 701 mld. e un canone di leasing, fa emergere il diverso impatto sul limite di indebitamento, che nel secondo caso non subisce alcuna variazione, variazione che invece si rileva nell'impatto sui vincoli del Patto di Stabilità.

In conclusione, inserendo questo ragionamento in un contesto ben più ampio, si rileva la necessità per tutto il sistema pubblico, ma soprattutto per gli enti locali, di agire sul proprio bilancio utilizzando criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Il D.lgs.30 luglio 1999, n.286, intitolato "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi", ha definito quattro tipologie di controllo nella Pubblica Amministrazione: il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile; il controllo di gestione; la valutazione del personale con incarico dirigenziale; la valutazione e il controllo strategico. Tali sistemi di controllo sono "integrati" e "complementari" e mirano a garantire un uso trasparente, efficiente ed efficace delle risorse pubbliche. Tra questi spicca il controllo di gestione che ha l'obiettivo prioritario di obbligare gli enti a perseguire l'ottimizzazione del rapporto tra costi e risultati, non trascurando l'efficacia e la qualità dei servizi offerti[65]. Stimolare gli enti ad una sana gestione del bilancio significa anche saper individuare i canali di finanziamento più economici e di minor impatto sul bilancio e, quindi, sulla collettività, sia che si applichino politiche fiscali o tariffarie, sia che si tratti di politiche del debito e di finanziamento delle progettualità.

4. Il Patto di Stabilità e di Crescita Interno[66]

4.1 Le logiche del Patto di Stabilità e di Crescita Interno

La riduzione del debito pubblico rappresenta il principale obiettivo dello Stato per un più rapido risanamento dei conti pubblici ed una più accentuata ripresa dell'economia.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, il Trattato approvato a Maastricht nel febbraio 1992 definiva i criteri di convergenza e le modalità per arrivare indenni alla moneta unica.

Ancora prima, la netta separazione tra il soggetto assuntore delle decisioni di spesa (ente territoriale) e il soggetto finanziatore (Stato, attraverso i trasferimenti) è venuta meno a partire dal 1990, anno in cui, con la Legge n.142, sono stati fissati i principi di autonomia degli enti locali.

Nel corso di questi anni sono stati adottati numerosi provvedimenti con i quali si è restituita autonomia agli enti locali e alle regioni (L.421/92, introduzione dell'ICI; L.724/94, disciplina dei prestiti obbligazionari; Leggi Bassanini per il decentramento delle funzioni amministrative; riforma del Titolo V della Costituzione; diverse misure per la razionalizzazione della finanza locale; Leggi Finanziarie).

Alla base di tutti questi interventi legislativi vi è la volontà di assicurare e garantire una maggiore efficienza ed efficacia nella gestione delle risorse pubbliche, coinvolgendo in tale processo anche gli enti territoriali.

A livello comunitario, il Trattato di Amsterdam (giugno 1997) ha stabilito alcune importanti regole per accelerare i processi di convergenza per un risanamento rapido e costante, approvando il Patto di Stabilità e di Crescita. Tra queste è possibile citare le seguenti:

a) il ricorso all'indebitamento è ammesso per finanziare le sole spese di investimento;
b) le proposte legislative che non rispettano gli equilibri finanziari fissati in bilancio, sono considerate inammissibili.

Tali regole chiamano in causa governi centrali e autonomie locali. Per quanto concerne i Governi centrali l'Unione Europea ha chiesto di rispettare i seguenti 4 criteri:

1. **Stabilità dei prezzi:** inflazione non superiore a quella media dei tre paesi con i risultati migliori, aumentata dell'1,5%;
2. **Stabilità dei tassi di interesse:** tasso nominale sui titoli di Stato a lungo termine, non superiore di oltre due punti percentuali, l'analogo tasso medio dei tre Stati con i migliori risultati in termine di inflazione;
3. **Stabilità dei cambi:** assenza di manovre di svalutazione rispetto ai margini di fluttuazione previsti dallo SME, negli ultimi due anni;
4. **Stabilità della finanza pubblica:** alla fine del 1998, rapporto tra disavanzo pubblico e Pil non superiore al 3% e rapporto tra debito pubblico e Pil non superiore al 60%.

Si tratta dei parametri che Maastricht ha imposto ai paesi membri dell'Unione Europea e le cui misure dovevano essere rispettate entro il 31 dicembre 1998 al fine di partecipare, sin dall'inizio all'Unione Monetaria (introduzione dell'Euro).

In questo scenario si collocano le disposizioni che vanno dalla Finanziaria '99 alla Finanziaria 2004.

La Finanziaria '99, articolo 28 della L.448/1998, contiene numerosi richiami al ruolo che devono assumere comuni, province e regioni.

Nell'ottica di una corretta gestione delle risorse pubbliche, i pilastri fondamentali su cui poggiare le politiche di bilancio, sono rappresentati dalla responsabilizzazione degli amministratori locali, da una efficiente politica di programmazione degli interventi sul territorio e dall'uso corretto e ponderato degli strumenti di finanziamento (nel rispetto del criterio di economicità).

In sintesi, l'adesione al Patto di Stabilità e di Crescita si concretizza in un'azione di risanamento attraverso la quale regioni, province autonome, province, comuni e comunità montane si devono impegnare a:

- ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese;
- ridurre il rapporto tra il proprio debito e il Prodotto Interno Lordo (PIL).

I valori macroeconomici in Italia

QUADRO MACRO TENDENZIALE					
	2003	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
PIL reale effettivo	0,8	1,8	2,1	2,2	2,1
Tasso di inflazione	2,4	1,9	1,7	1,6	1,6
Tasso disoccupazione	8,8	8,5	8,3	8,1	8
Indebitamento netto (% PIL)	**-2,3**	**-3,1**	**-3,2**	**-2,8**	**-2,4**
PIL in miliardi di Euro	1.304	1.352	1.405	1.463	1.521

QUADRO MACRO PROGRAMMATICO					
	2003	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
PIL reale effettivo		2	2,3	2,5	2,6
Tasso di inflazione programmata		1,7	1,5	1,4	1,4
Tasso disoccupazione		8,5	8,2	7,9	7,5
Indebitamento netto (% PIL) *	**-2,5**	**-2,2**	**-1,5**	**-0,7**	**0**
Debito P.A./PIL *	**106**	**105**	**103**	**100,9**	**98,6**
PIL in miliardi di Euro	1.304	1.354	1.412	1.473	1.536

Fonte: DPEF 2004 / 2007
** Fonte: RPP 2004 / 2007*

Nelle pagine che seguono si ripercorre brevemente il funzionamento e i criteri del Patto di Stabilità Interno che, introdotto nel '99, ha subito modifiche ed integrazioni ed è stato oggetto di numerose interpretazioni attraverso Pareri e Circolari.

4.2. Il Patto di Stabilità in base alla Legge 448/98, le regole di base

L'art.28 della legge collegata alla Finanziaria '99 ha individuato le azioni attraverso cui perseguire gli obiettivi della riduzione del disavanzo e del debito pubblico.

Il comma 1 dell'art.28 ha definito "disavanzo" la differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse, inclusive dei proventi della dismissione di beni immobiliari, e le uscite finali di parte corrente al netto degli interessi; tra le entrate non sono considerati i trasferimenti dallo Stato[67].

Il comma 2 dell'articolo citato ha fissato i principi, tuttora validi, su cui fondare le politiche di bilancio per evitare disavanzi:

a) perseguimento di obiettivi di efficienza, aumento della produttività e riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici e delle attività di propria competenza;
b) contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto ai valori degli anni precedenti;

c) potenziamento delle attività di accertamento dei tributi propri ai fini di aumentare la base imponibile;
d) aumento del ricorso al finanziamento a mezzo prezzi e tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale;
e) dismissione di immobili di proprietà non funzionali allo svolgimento della attività istituzionale.

Con il comma 3 dell'articolo 28 si è disciplinato l'altro obiettivo del Patto di Stabilità Interno: riduzione del rapporto debito / PIL.

Il Patto prevede che gli enti locali riducano il rapporto tra il debito e il Pil, non solo attraverso la riduzione del disavanzo annuo, ma soprattutto dismettendo partecipazioni mobiliari e destinando i proventi al ripiano dei mutui in ammortamento. La dismissione comporta la cessione al mercato di partecipazioni in aziende e/o società pubbliche o miste[68].

Il comma 3 dell'art.28 ha stabilito, inoltre, la facoltà di presentare al Ministero del Tesoro, dei piani finanziari quinquennali indicanti le azioni di riduzione del rapporto tra debito e Pil: agli enti che riducono le partecipazioni mobiliari e che destinano i relativi proventi alla riduzione del debito, viene concessa la possibilità di estinguere anticipatamente i mutui con la Cassa depositi e prestiti senza alcun onere aggiuntivo[69].

Il pagamento anticipato delle rate residue senza alcuna penale, offre al soggetto debitore dei vantaggi relativi:

1. alla riduzione dello stock di debito;
2. all'utilizzo efficiente ed efficace di risorse proprie di bilancio;
3. al rispetto del Patto di Stabilità Interno;
4. all'impatto positivo sul bilancio in termini di riduzione di spese correnti nell'Intervento 6 degli oneri finanziari, di aumento della capacità di indebitamento, di incremento di flessibilità del bilancio.

4.3. Il Patto di Stabilità nella Finanziaria 2004 – Legge 24 dicembre 2003, n.350

Nel corso degli anni, dal '98 al 2004, le varie leggi Finanziarie, pur rispettando la logica di fondo del Patto, hanno apportato sostanziali modifiche alle modalità di calcolo del disavanzo. In particolare, a partire dal 2001, sono stati esclusi i comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti. Con le leggi Finanziarie 2002 e 2003 sono state introdotte una nuova versione del concetto di disavanzo e delle sanzioni per gli enti non attenti al rispetto dei vincoli:

5. Per l'anno 2003 / 2004, il disavanzo finanziario di ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti, non può essere superiore a quello dell'anno 2001 / 2002:
6. Il disavanzo finanziario è calcolato, sia per la gestione di competenza che per quella di cassa, quale differenza tra le entrate finali e le spese correnti. Nel disavanzo finanziario non sono considerati:
    - i trasferimenti, sia di parte corrente che in conto capitale, dallo Stato, dall'Unione Europea e dagli enti che partecipano al Patto di Stabilità Interno;

- le entrate derivanti dalla compartecipazione all'IRPEF;
- le entrate derivanti dalla dismissione di beni immobili e finanziari e dalla riscossione dei crediti;
- le spese per interessi passivi, quelle sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dall'Unione Europea e quelle eccezionali derivanti esclusivamente da calamità naturali.

Per quanto concerne le sanzioni per chi non rispetta i limiti, sono previste serie restrizioni:

1. impossibilità di assumere nuovo personale;
2. divieto di assumere nuovo debito per il finanziamento degli investimenti;
3. riduzione di almeno il 10%, rispetto al 2001 / 2002, delle spese per acquisto di beni e servizi.

Le attuali regole del Patto stanno condizionando le scelte di bilancio della gran parte delle amministrazioni locali. In particolare, il ricorso al debito, le esternalizzazioni e il taglio dei servizi, sembrano essere diventate le uniche alternative per non disattendere il Patto. In questo contesto si inseriscono tutti gli strumenti di finanza e ricorso al mercato tra cui le cartolarizzazioni, i derivati e lo stesso leasing.

4.4. Il canone di leasing e il Patto di Stabilità[70]

Le valutazioni che scaturiscono dall'impatto del leasing sul Patto di Stabilità e di Crescita sono direttamente legate ai contenuti stessi del Patto. L'Unione Europea ha espressamente chiesto agli enti territoriali di "ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese" e di "ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il PIL".

Semplicemente dalla definizione, si percepisce l'impatto dello strumento del leasing in alternativa al debito.

Anche in questo caso si richiama la definizione del disavanzo. Un'operazione di leasing, rilevando un canone comprensivo di capitale ed interessi, ha il seguente impatto sul disavanzo: le spese correnti tendono ad aumentare in quanto comprensive di un ammontare che altrimenti non sarebbe affatto rilevato. L'alternativa del debito comporta una rilevazione di una quota capitale, rilevata nel Titolo III, e pertanto non contabilizzata tra le spese del Titolo I, e di una quota di interesse, che nella definizione stessa del disavanzo non deve essere presa in considerazione.

In definitiva, l'utilizzo del leasing determina un peggioramento del disavanzo in quanto l'ente rileva un incremento delle spese correnti.

Se da un lato si impone agli enti di ridurre il rapporto tra il debito e il PIL, dall'altro si chiede agli stessi di ridurre le spese correnti o di aumentare le entrate proprie. Nella lettura di un bilancio pubblico è possibile trovare numerose *combinazioni economiche* che possono portare a questo risultato, ma la definizione delle strategie di bilancio deve poi essere orientata al sostegno dei processi di sviluppo economico locale (processi che nel passato molto spesso sono stati attivati da operazioni di indebitamento) e concretizzata in operazioni di investimento sul territorio. Laddove non è possibile indebitarsi, il leasing potrebbe essere considerato un'ottima forma di finanziamento. A queste

considerazioni ne va aggiunta un'altra di carattere critico nei confronti delle regole del Patto di Stabilità. Lasciare fuori dal calcolo del disavanzo tutte le spese connesse ad un'operazione di indebitamento (non entrano nella formula né le quote capitale né tantomeno gli interessi passivi, espressamente defalcati dal totale delle spese correnti) incentiva le amministrazioni ad utilizzare la leva del debito in contrapposizione a politiche che mirino ad accrescere le entrate finali raccolte autonomamente, ad esempio attraverso un inasprimento della pressione fiscale.

Diventa necessaria e fondamentale per gli enti territoriali un'attenta valutazione dell'impatto di ogni tipologia di finanziamento. Il debito va contro la regola fondamentale della riduzione del rapporto debito / Pil, il leasing produce comunque un peggioramento del disavanzo.

5. La situazione di dissesto finanziario e la condizione di deficitarietà strutturale per gli enti locali

5.1. Introduzione[71]

Il rispetto dei vincoli di bilancio, del limite di indebitamento e del Patto di Stabilità Interno, rappresentano per gli enti locali degli elementi di valutazione che in fase previsionale non possono essere tralasciati.

La sana gestione del bilancio e l'applicazione di criteri di efficienza, efficacia ed economicità si valutano da un'analisi approfondita del preventivo, ma i controlli non si esauriscono nella fase di programmazione, ma si completano nel processo di controllo sul consuntivo. Al fianco di un'accurata analisi dei conti dell'ente, la legge richiede che vengano rispettati alcuni parametri ai fini della determinazione dello stato di deficitarietà dell'ente.

Il Testo Unico, nell'articolo 172, lett. f) inserisce, come allegato al bilancio di previsione, la tabella relativa ai parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale. Si distinguono delle griglie di indicatori che comuni, province e comunità montane devono rispettare. Al momento dell'approvazione del consuntivo gli enti locali sono chiamati a verificare che tali parametri non siano superati.

I concetti di "dissesto finanziario" e di "situazione strutturalmente deficitaria" richiamano l'attenzione sul bisogno di monitorare continuamente la situazione economico-finanziaria complessiva.

Il *dissesto finanziario* si verifica quando l'ente non è più in grado di assolvere le funzioni e i servizi indispensabili[72]. Si tratta in sostanza di tutte quelle funzioni e servizi attribuiti o delegati dalla legge all'ente locale[73]. Da un punto di vista contabile questo succede quando vengono riconosciuti dei debiti a carico dell'ente che fanno venir meno gli equilibri di bilancio:

- ✓ sopravviene un disavanzo di amministrazione dall'esercizio precedente;
- ✓ sopravviene uno squilibrio della gestione di competenza o dei residui;
- ✓ si riconosce la legittimità di debiti fuori bilancio.

A fronte di tutto ciò, pertanto, l'ente non è più in grado di garantire il pareggio di bilancio.

La condizione di *deficitarietà strutturale* si verifica, invece, quando l'ente presenta gravi condizioni di squilibrio rilevate dai parametri obiettivo fissati per legge triennalmente. Se almeno il 50% degli

indicatori non dovesse essere rispettato si attiva la macchina dei controlli centrali realizzati dalla "Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali" istituita presso il Ministero dell'Interno[74]. Il verificarsi della condizione di deficitarietà strutturale costituisce, di fatto, un campanello d'allarme legato al rischio di un dissesto finanziario[75]. In sede di controllo la Commissione, infatti, analizza i dati rilevati dall'ente relativi alle dotazioni organiche, all'assunzione di personale e in materia di copertura dei costi di alcuni servizi a domanda individuale, del servizio acquedotto e del servizio smaltimento rifiuti.

Qui di seguito si riportano i parametri obiettivi fissati per le province e i comuni dal DM del 6 maggio 1999, n.227, parametri riconfermati con un Decreto del Ministero dell'Interno del 10 giugno 2003, n.217.

Province

a) disavanzo di amministrazione complessivo superiore al 5 per cento delle spese desumibili dai titoli I e III della spesa, con esclusione del rimborso di anticipazioni di cassa;
b) residui attivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza, desumibili dai titoli I, II e III delle entrate correnti superiori al 15 per cento delle entrate correnti; nel computo dei residui attivi sono esclusi quelli relativi ai trasferimenti erariali;
c) residui passivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza delle spese correnti, desumibili dal titolo I, superiori al 37 per cento delle spese di cui al titolo I;
d) esistenza di procedimenti di esecuzione forzata nei confronti dell'ente per i quali non sia stata proposta opposizione giudiziale nelle forme consentite dalla legge;
e) presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'articolo 194 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, per i quali non siano state reperite le necessarie fonti di finanziamento;
f) volume complessivo delle spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiore al 45 per cento delle spese correnti desumibili dal titolo I; non concorrono al calcolo del volume complessivo delle spese di personale quelle finanziate con entrate a specifica destinazione da parte della regione o di altri enti pubblici;
g) importo complessivo degli interessi passivi sui mutui superiore al 13 per cento delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III delle entrate correnti.

Comuni

a) disavanzo di amministrazione complessivo superiore al 5 per cento delle spese desumibili dai titoli I e III della spesa, con esclusione del rimborso di anticipazioni di cassa;
b) residui attivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza, desumibili dai titoli I, II e III delle entrate correnti superiori al 21 per cento delle entrate correnti; nel computo dei residui attivi sono esclusi quelli relativi all'ICI e ai trasferimenti erariali;
c) residui passivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza delle spese correnti, desumibili dal titolo I, superiori al 27 per cento delle spese di cui al titolo I;
d) esistenza di procedimenti di esecuzione forzata nei confronti dell'ente per i quali non sia stata proposta opposizione giudiziale nelle forme consentite dalla legge;

e) presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'articolo 194 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, per i quali non siano state reperite le necessarie fonti di finanziamento;

f) volume complessivo delle entrate proprie, desumibili dai titoli I e III, rapportato al volume complessivo delle entrate correnti di cui alla lettera b), inferiore al 27% per i comuni sino a 2.999 abitanti, inferiore al 35% per i comuni da 3.000 a 59.999 abitanti, inferiore al 37% per i comuni da 60.000 a 250.000 abitanti, inferiore al 32% per i comuni con oltre i 250.000 abitanti;

g) volume complessivo delle spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, rapportato al volume complessivo delle spese correnti, superiore al 48 per cento per i comuni sino a 2.999 abitanti, superiore al 46% per i comuni da 3.000 a 59.999 abitanti, superiore al 41% per i comuni da 60.000 a 250.000 abitanti, superiore al 44% per i comuni con oltre i 250.000 abitanti; non concorrono al calcolo del volume complessivo delle spese di personale quelle finanziate con entrate a specifica destinazione da parte della regione o di altri enti pubblici;

h) importo complessivo degli interessi passivi sui mutui superiore al 12 per cento delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III delle entrate correnti.

Rispetto a questi parametri, per ogni operazione di finanziamento sarà, pertanto necessario valutarne l'impatto.

5.2. Il canone di leasing e i parametri di deficitarietà[76]

Il costo di un'operazione di leasing ha un impatto immediato su alcuni dei parametri di deficitarietà di province e comuni. In particolare su:

a) disavanzo di amministrazione che non deve superare il 5% delle spese desumibili dai titoli I e III della spesa, con esclusione del rimborso di anticipazioni di cassa;

b) residui passivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza delle spese correnti, non superiori al 37% e al 27% delle spese di cui al Titolo I, rispettivamente per le province e i comuni;

h) importo complessivo degli interessi passivi sui mutui non superiore al 13% e al 12% delle entrate correnti, rispettivamente per le province e i comuni.

Su questi tre parametri l'incidenza è immediata sui primi due, indiretta sul *punto h).* Nel caso del disavanzo *(punto sub a),* il canone, rientrando tra le spese correnti, può avere un maggior impatto qualora risultasse più alto di una rata di ammortamento. Sarà più alto quando il tasso implicito dell'operazione è superiore al costo del debito o quando il numero delle rate è inferiore (durata più breve). Per il resto valgono le stesse considerazioni rilevate nella sezione dell'impatto del leasing sugli equilibri di bilancio.

Per quanto concerne il *punto sub b),* si analizza l'ammontare dei residui passivi. In questo caso l'unico impatto potrebbe derivare solo da eventuali ritardi nel pagamento del canone, poco probabile in quanto, così come per le rate di ammortamento, anche per i canoni di leasing è difficile che non vengano rispettate le scadenze previste dal piano di ammortamento o dal contratto.

Infine, il collegamento con il parametro legato agli interessi passivi (*punto sub h*) esiste nel momento stesso in cui l'ente decide di intraprendere la strada del debito. Anche in questo caso l'utilizzo del leasing in alternativa all'indebitamento può diventare utile qualora l'ammontare degli interessi passivi fosse già sufficientemente alto e molto vicino al livello soglia definito dal DM 217/03. La simulazione riportata nel paragrafo relativo all'impatto del leasing sulla capacità di indebitamento può essere utilizzata anche in questo paragrafo. Infatti, dalla simulazione riportata in tabella si evince che l'utilizzo del leasing può avere un impatto limitato sul parametro oggetto di analisi solo se si dovesse verificare una riduzione delle entrate correnti. In caso contrario è l'indebitamento a peggiorare la situazione complessiva dell'ente.

Conclusioni

I continui mutamenti del contesto dei mercati finanziari non può più essere ignorato dagli operatori pubblici. L'andamento dell'economia globale incide sempre più sui conti pubblici dello Stato e degli enti territoriali. Il bilancio pubblico deve rispettare regole stabilite dall'alto, dall'Unione Europea, dai principi internazionali (IAS). Gli strumenti finanziari utilizzati da comuni, province e regioni sono legati alle condizioni dei mercati, all'andamento dei tassi, alle decisioni pubbliche, alle manovre finanziarie e agli accadimenti economici. La scelta di un prodotto finanziario deve derivare da un'oculata analisi di tutti questi fattori e lo strumento del leasing finanziario rientra a pieno titolo nel processo decisionale di ogni amministratore pubblico. Nelle regole di finanza pubblica non esisterà mai un prodotto migliore dell'altro, saranno sempre le circostanze dei mercati a dettarne la convenienza economica e finanziaria; spetterà all'operatore saper leggere l'ambiente economico in cui si muove e determinare la scelta più giusta per il proprio bilancio pubblico nell'interesse della collettività e nel rispetto dei principi di sana ed efficiente gestione.

Bibliografia

Albanese M., Neroli A., *I contratti di leasing e di factoring*, Ed. Fag Milano, 2000

Barettoni Arleri, *Leasing, opere pubbliche e autonomie negoziali*, in Riv. It. Leasing 1987

Barettoni Arleri, *Profili amministrativi contabili del leasing finanziario della Pubblica Amministrazione utilizzatrice,* in Riv. It. Leasing 1985

Bellesia M., *Manuale di contabilità per gli enti locali,* Cel, 1997

Bellesia M., *Enti locali. Analisi di bilancio,* Ipsoa, 1998

Belli F., Mazzini F., Tedeschi R., (a cura di), *Il testo unico della finanza*, Il Sole 24 Ore, 1999

Bernardi L. (a cura di), *La finanza pubblica italiana (rapporto 1999),* Il Mulino, 1999

Boccia F., *Economia e finanza delle amministrazioni pubbliche,* Guerini e Associati, 2002

Boccia F., Nigro M., *La finanza innovativa, Boc, Bop, Bor, swap e mutui: costi e opportunità per non sbagliare investimento,* Il Sole 24 Ore Libri, 2000

Buonocore V., *I contratti del commercio, dell'industria e del mercato finanziario*, diretto da F. Galgano, Ed. UTET ,Torino

Caianello V., *Prospettive del leasing pubblico: problemi di diritto amministrativo*, in Riv. It. Leasing 1985

Capitani M., *Il contratto di leasing pubblico: caratteri generali e problematiche connesse alla sua utilizzazione per la realizzazione di opere pubbliche*

Clarizia R., *La locazione finanziaria*, Ed. Giappichelli, Torino 1996

Clarizia R., Realfonzo U., Galtieri C., *Appalti pubblici e leasing,* Ed. Il Sole 24 Ore, Milano 1999

Comitato Guida del Corso International Financial Reporting Standards, Ordine dei Dottori Commercialisti di Ivrea, Pinerolo e Torino, Scheda n.750.01, IAS n.17 – Leasing, Settembre 2003

Contabilità e finanza degli enti locali, IX Edizione aggiornata al Testo Unico degli enti locali, Ed. Giuridiche Simone, 2001

Cossiga C., *Il rendiconto di gestione – contabilità finanziaria ed economica a confronto*, Supplemento alla rivista La Finanza Locale n.4/2001

D'Aries C., *Il controllo di gestione negli enti locali*, Ed. Il Sole 24 Ore, 2000

Dei B., Benedetti L., *La contabilità economica, patrimoniale e finanziaria degli enti locali,* Ed. Il Sole 24 Ore, 2000

Falini A., *La strategia economico-finanziaria degli enti locali,* Guerini e Associati, 2000

Farneti G., *Gestione e contabilità dell'ente locale,* V Edizione, Maggioli, Rimini 2001

Farneti G., Mazzara L., Savioli G., *Il sistema degli indicatori negli enti locali,* Giappichelli, 1996

Federalismo fiscale, Proposta per un modello italiano, Franco Angeli, 1996

Finanziare lo sviluppo locale, Il Mulino, 1998

Galtieri C., *Leasing immobiliare e Pubblica Amministrazione*, Atti del Convegno Assilea, 6 aprile 2001, Milano

Galullo R., *"Federalismo minimo - Come affrancarsi dallo Stato senza attendere le grandi riforme",* Collana Le Sfide, Sole 24 Ore Libri, 2000

Galullo R. (a cura di), *Il leasing finanziario nella Pubblica Amministrazione,* Ed. Autonomie locali flash, Il Sole 24 Ore, 2002

Galullo R. (a cura di), *I Fondi comuni di investimento immobiliare con apporto pubblico,* Ed. Autonomie locali flash, Il Sole 24 Ore, 2002

Giarda P., *Regioni e federalismo fiscale,* Ed. Il Mulino, 1995

Giuliani F. M., *Il leasing nel bilancio*, Quaderni di Giurisprudenza commerciale, n.168, Ed. Giuffrè, 1996

Il Governo locale oggi, Manuale per il Sindaco ed i Consiglieri, Cel, 1999

Minieri S., Niccoli A., *Testo Unico Enti Locali, D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267, spiegato Articolo per Articolo,* Ed. Giuridiche Simone, II Edizione, 2004

Moriconi F., *Matematica finanziaria,* Il Mulino, 1994

Nigro M., *Le fonti di finanziamento degli enti locali,* Liuc Paper n. 97, Università Carlo Cattaneo - Liuc, Castellanza, 2001

Nigro M., *L'evoluzione della Cassa depositi e prestiti: modalità e nuovi strumenti finanziari,* Cap.II del testo a cura di Pignatti O., *Le politiche di gestione della liquidità e i nuovi strumenti finanziari degli enti locali,* Ed. Maggioli, 2001.

Operleasing, *Come raggiungere l'efficacia sanitaria attraverso l'efficienza economica e gestionale,* Ing/Group

Palermo M.T., Sangiuliano R., *Commento organico al DLgs 267/00,* Ed. Simone, 2001

Il rilancio degli investimenti pubblici attraverso l'utilizzo dei capitali privati. Il Project Financing, Franco Angeli, 1998

Tedesco M., *Pianificare e controllare le attività nei comuni,* Franco Angeli, 2003

Trovato M., *Progetto leasing, Canoni, tassi, ammortamenti, indicizzazioni,* ETAS Libri, 1981

Virga G., *Le modificazioni soggettive nell'appalto di opere pubbliche*, Ed. Giuffrè, Milano

Note

[1] Centro di Ricerca per lo Sviluppo del Territorio – CeRST. Università Carlo Cattaneo – Liuc di Castellanza. Docente di Economia delle Amministrazioni Pubbliche e di Economia Pubblica

[2] Contabilità e finanza degli enti locali, IX Edizione aggiornata al Testo Unico degli enti locali, Ed. Giuridiche Simone, 2001, pag.264.

[3] Cass. Civ., Sez III, 28 ottobre 1983, n.6390.

[4] Per maggiori dettagli si rinvia ai paragrafi 1.2.2. e .1.3.2.

[5] Comitato Guida del Corso International Financial Reporting Standards, Ordine dei Dottori Commercialisti di Ivrea, Pinerolo e Torino, Scheda n.750.01, IAS n.17 – Leasing, Settembre 2003.

[6] Per ulteriori approfondimenti si rinvia al testo di M. Trovato, Progetto leasing, Canoni, tassi, ammortamenti, indicizzazioni, ETAS Libri, 1981.

[7] Nella tabella seguente si riporta la struttura dei tassi di interesse effettivi globali ai fini della legge sull'usura (DME 22 marzo 2002). Si tratta del tetto massimo che i tassi possono raggiungere, ripartiti per classi di importo:

LEASING	TEG *Marzo '03*	*TEG Giugno '03*	TEG Sett. '03	TEG Dic. '03	TEG Marzo '04	TEG Giugno '04
Fino a 5 mila Euro	15.01	14.97	14.57	13.84	13.99	13.91
Da 5 mila a 25 mila Euro	10.18	9.59	9.56	9.15	9.25	9.16
Da 25 mila fino a 50 mila Euro	8.90	8.19	8.21	7.78	7.82	7.67
Oltre 50 mila Euro	6.68	5.91	6.25	5.71	5.77	5.50

I valori esprimono le medie aritmetiche dei tassi praticati sulle operazioni censite nel trimestre di riferimento.
I tassi non comprendono la commissione di massimo scoperto eventualmente applicate.
Per la definizione del tasso è adottato un indicatore del costo del credito analogo al TAEG definito dalla normativa comunitaria sul credito al consumo.

[8] Al momento in cui si scrive, i tassi di interesse fissati per il CdA del 28 luglio 2004 sono:

Durata	Tasso fisso nominale annuo	Tasso fisso agevolato *	Estinzione anticipata parziale alla pari			Spread **
			40%	60%	80%	
10 anni	4.00	3.85	4.05	4.10	4.15	0.12
15 anni	4.40	4.25	4.50	4.55	4.60	0.15
20 anni	4.65	4.50	4.75	4.80	4.90	0.18
25 anni	4.85	4.70	5.00	5.05	5.15	0.20
30 anni	4.95	4.80	5.10	5.20	5.30	0.22

* Sconto di 15 centesimi di punto
** Spread applicato ai mutui a tasso indicizzato Euribor

[9] *Operleasing,* Come raggiungere l'efficacia sanitaria attraverso l'efficienza economica e gestionale, *Ing/Group.*

[10] *Le condizioni del contratto di leasing sono tratte da Operleasing,* Come raggiungere l'efficacia sanitaria attraverso l'efficienza economica e gestionale, *Ing/Group.*

[11] *I dati fanno riferimento a condizioni di mercato del 2000.*

[12] C. Galtieri, Leasing immobiliare e Pubblica Amministrazione, Atti del Convegno Assilea, 6 aprile 2001, Milano, pag.21. V. Caianello, Prospettive del leasing pubblico: problemi di diritto amministrativo, in Riv. It. Leasing 1985, pag.12. M. Capitani, Il contratto di leasing pubblico: caratteri generali e problematiche connesse alla sua utilizzazione per la realizzazione di opere pubbliche, pag.1055.

[13] Se si analizza la posizione dell'impresa locatrice, quest'ultima è creditrice di tutta l'imposta pagata in seguito all'acquisto del bene, ed è invece debitrice della sola quota di imposta riscossa periodicamente sui canoni.

[14] C. Galtieri, Leasing immobiliare e Pubblica Amministrazione, Atti del Convegno Assilea, 6 aprile 2001, Milano, pag.21.

[15] Art.206 del D.lgs.18 agosto 2000, n.267 (Testo Unico degli enti locali): Quale garanzia del pagamento delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti, gli enti locali possono rilasciare delegazione di pagamento a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli del bilancio annuale. Per le comunità montane il riferimento va fatto ai primi due titoli dell'entrata. L'atto di delega, non soggetto ad accettazione, è notificato al tesoriere da parte dell'ente locale e costituisce titolo esecutivo.

[16] Contabilità e finanza degli enti locali, IX Edizione aggiornata al Testo Unico degli enti locali, Ed. Giuridiche Simone, 2001, pag.264.

[17] Per ulteriori approfondimenti si rinvia al teso a cura di R. Galullo, Il leasing finanziario nella Pubblica Amministrazione, Il Sole 24 Ore, 2002.

[18] Renato Clarizia, La locazione finanziaria, Ed. Giappichelli, Torino 1996, pag.314;
Barettoni Arleri, Leasing, opere pubbliche e autonomie negoziali, in Riv. It. Leasing 1987;
Barettoni Arleri, Profili amministrativi contabili del leasing finanziario della pubblica amministrazione utilizzatrice, in Riv. It. Leasing 1985;
Federico Maria Giuliani, Il leasing nel bilancio, Quaderni di Giurisprudenza commerciale, n.168, Ed. Giuffrè, 1996, pag.101.

[19] Si veda il paragrafo 1.2.2.

[20] Si veda Relazioni sull'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1984 e 1986, rispettivamente in "Rivista italiana leasing", pag.165, 1987, pag.133, 1989.

[22] Per maggiori approfondimenti si rinvia al documento originario da cui è tratto il seguente paragrafo: Comitato Guida del Corso International Financial Reporting Standards, Ordine dei Dottori Commercialisti di Ivrea, Pinerolo e Torino, Scheda n.750.01, IAS n.17 – Leasing, Settembre 2003.

[23] Atti del convegno ABI, Milano 9 marzo 2004.

[24] Si veda il paragrafo 1.3.2.

[25] Hanno contribuito alla stesura del presente paragrafo Onelio Pignatti e Renzo Medici (provincia di Modena).

[26] Nelle operazioni di debito, si utilizza il concetto di TIR, ossia Tasso interno di rendimento: è il tasso di interesse relativo ad un investimento caratterizzato da uscite (valori negativi) legate alle rate pagate dall'emittente, ed entrate (valori positivi) derivanti dalla fase di incasso del valore nominale del prestito, dal rendimento delle giacenze e dalla retrocessione di una parte dell'imposta sostitutiva nel caso di emissioni obbligazionarie. Non è necessario che i flussi di cassa siano costanti, ma devono occorrere a intervalli regolari.
Per maggiori dettagli si rinvia al testo di F. Boccia e M. Nigro, La finanza innovativa, Boc, Bop, Bor, swap e mutui: costi e opportunità per non sbagliare investimento, Ed. Il Sole 24 Ore, 2000.

[27] D.P.R.194/1996.

[28] Ciro D'Aries, Il controllo di gestione negli enti locali, Ed. Il Sole 24 Ore, 2000.

[29] Articolo 229, comma 5 del Testo Unico (D.lgs.18 agosto 2000, n.267).

[30] Bruno Dei, Luciano Benedetti, La contabilità economica, patrimoniale e finanziaria degli enti locali, Ed. Il Sole 24 Ore, 2000, pag.155.

[31] Nel settore privato si preferisce invece utilizzare la categoria di conti d'ordine chiamata "sistema degli impegni", mediante la quale si rileva nelle scritture di memoria in calce allo stato patrimoniale l'intero ammontare delle rate da pagare alla società che concede il bene. Mano a mano che pervengono le fatture diminuisce anche l'importo evidenziato nei conti d'ordine. Forse è preferibile non utilizzare questo procedimento nel caso degli enti locali, in quanto nei conti d'ordine del conto del patrimonio è già previsto un "sistema degli impegni" che ha natura completamente differente da quello del settore privato sopra descritto.

[32] Per maggiori approfondimenti si rinvia al documento originario da cui è tratto il seguente paragrafo: Comitato Guida del Corso International Financial Reporting Standards, Ordine dei Dottori Commercialisti di Ivrea, Pinerolo e Torino, Scheda n.750.01, IAS n.17 – Leasing, Settembre 2003.

[33] Si ricorda che nel punto f) dell'articolo 199 del TUEL si cita tra le varie tipologie di fonti di finanziamento delle spese di investimento "il ricorso al mercato finanziario".

[34] Anche in questo caso non ci sono norme chiare. In merito al coefficiente di ammortamento non è prevista una regola standardizzata che vincoli il locatario a scegliere tra l'ammortamento civilistico e quello legato al valore economico del bene. Pertanto, l'utilizzo dei coefficienti del Tuel è solo un'ipotesi.

[35] Per quanto concerne le quote capitale non ci sono norme chiare che definiscono se l'ammortamento deve seguire i criteri civilistici o quelli prettamente contabili, legati al piano di ammortamento.

[36] Le valutazioni che seguono presuppongono l'ipotesi di contabilità attualmente in uso, basate sul sistema di contabilità del metodo patrimoniale.

[37] L'articolo 182 del TU disciplina le "Fasi della Spesa"; la prima di queste è l'impegno normato dall'articolo 183: L'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata (nel caso delle Regioni l'assunzione dell'impegno è subordinato al fatto che l'obbligazione venga a scadenza e non semplicemente che si perfezioni; art.18 D.lgs.76/2000 – Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della Legge 25 giugno 1999, n.208).

[38] L'articolo 178 del TU disciplina le "Fasi dell'Entrata"; la prima di queste è l'accertamento, normato dall'articolo 179: L'accertamento costituisce la prima fase di gestione dell'entrata mediante la quale sulla base di idonea documentazione, viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare, nonché fissata la relativa scadenza.

[39] L'articolo 149, comma 2 del TU sancisce: ai comuni e alle province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite.

[40] Il nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione al primo comma recita: I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Il secondo comma prosegue: I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

[41] In base al criterio della spesa storica, gli enti potevano programmare le proprie spese imputando sul bilancio di previsione un ammontare di spese almeno pari a quelle previste negli anni passati.

In riferimento alle Regioni, l'articolo 4 comma 8 del D.lgs.76/2000 prevede: Gli stanziamenti di spesa di competenza sono determinati esclusivamente in relazione alle esigenze funzionali ed agli obiettivi concretamente perseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio, restando esclusa ogni quantificazione basata sul criterio della spesa storica incrementale.

[42] Piero Giarda, in Regioni e federalismo fiscale, Ed. Il Mulino, 1995.

[43] L'articolo 162, comma 2 del TU recita: Il totale delle entrate finanzia indistintamente il totale delle spese, salvo le eccezioni di legge.

[44] L'articolo 162, comma 6 del TU recita: Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo. Inoltre le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alla previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata.

[45] Si veda Guida agli Enti Locali, n.5 del 12 febbraio 2000, Il viaggio per l'equilibrio contabile, di C. Carbone e S. Fermante.

[46] L'articolo 193 del TU definisce la Salvaguardia degli equilibri di bilancio: Gli enti locali rispettano durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti.

[47] L'articolo 187 del TU, al comma 2, lett. c), recita: L'eventuale Avanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'articolo 186, può essere utilizzato per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art.193.

[48] L'articolo 199 del Testo Unico recita:

Per l'attivazione degli investimenti gli enti locali possono utilizzare:

a) entrate correnti destinate per legge agli investimenti;

b) avanzi di bilancio, costituiti da eccedenze di entrate correnti rispetto alle spese correnti aumentate delle quote capitali di ammortamento dei prestiti;

c) entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali, riscossioni di crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni;

d) entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato, delle Regioni, da altri interventi pubblici e privati finalizzati agli investimenti, da interventi finalizzati da parte di organismi comunitari e internazionali;

e) avanzo di amministrazione, nelle forme disciplinate dall'articolo 187;

f) mutui passivi;
g) altre forme di ricorso al mercato finanziario consentite dalla legge.

[49] M.T. Palermo, R. Sangiuliano, Commento organico al D.lgs.267/00, Ed. Giuridiche Simone 2001, pag.346.

[50] L'articolo 186 del TU definisce l'avanzo di amministrazione: Il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi.

[51] L'articolo 187 del TU recita:

1. L'avanzo di amministrazione è distinto in fondi non vincolati, fondi vincolati, fondi per finanziamento spese in conto capitale e fondi di ammortamento.
2. L'eventuale avanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'articolo 186, può essere utilizzato:
a) per il reinvestimento delle quote accantonate per ammortamento, provvedendo, ove l'avanzo non sia sufficiente, ad applicare nella parte passiva del bilancio un importo pari alla differenza;
b) per la copertura dei debiti fuori bilancio riconoscibili a norma dell'articolo 194;
c) per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'articolo 193 ove non possa provvedersi con mezzi ordinari, per il finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive in qualsiasi periodo dell'esercizio e per le altre spese correnti solo in sede di assestamento;
d) per il finanziamento di spese di investimento.
3. Nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2. Per tali fondi l'attivazione delle spese può avvenire solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, contenuti nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati.

[52] Per una trattazione più approfondita del funzionamento della Cassa depositi e prestiti, si rinvia a M. Nigro, L'evoluzione della Cassa depositi e prestiti: modalità e nuovi strumenti finanziari, - Cap.II del testo a cura di O. Pignatti, Le politiche di gestione della liquidità e i nuovi strumenti finanziari degli enti locali, Ed. Maggioli, 2001.

[53] Nella pratica questo è difficile che possa avvenire, poiché il canone comprende numerosi elementi che una rata di ammortamento non prevede. Il canone, ad esempio, è comprensivo degli oneri assicurativi legati al bene oggetto del contratto. In un contratto di leasing, infatti, una delle forme di garanzia per la società di leasing è rappresentata dall'assicurazione sul bene contro eventuali danni, furti o altro (l'assicurazione, ovviamente, è direttamente legata alla natura del bene oggetto del contratto). Il canone, in definitiva, non è altro che l'insieme del prezzo di vendita (legato all'opzione di riscatto), dell'interesse sul capitale impiegato, del rischio e delle spese e degli utili della società di leasing.

[54] Nell'ipotesi di maxi canone iniziale, l'impatto risulterà maggiore. Tanto più elevato sarà il maxi canone, tanto più elevata sarà la ricerca di nuove entrate per garantire gli equilibri.

[55] Per ulteriori approfondimenti si rinvia al teso a cura di R. Galullo, Il leasing finanziario nella Pubblica Amministrazione, Il Sole 24 Ore, 2002.

[56] Artt.202, 203, 204, 205 del TU.

[57] Art.194 del TU.

[58] Art.203 del TU.

[59] Rispetto all'attuale disciplina dei mutui con il sistema creditizio si parla anche di mutui fino a dieci anni lasciando intendere che si possano assumere debiti anche per durate inferiori. Resta però il vincolo del Testo Unico che espressamente vieta tale soluzione, almeno per le operazioni di mutuo.

[60] Articolo 207 del TU.

[61] Nella simulazione la voce interessi passivi comprende sia gli interessi passivi sui mutui già contratti che sui mutui da contrarre. La definizione del parametro di deficitarietà considera solo la prima componente. Tuttavia, la rendicontazione del nuovo mutuo e dei relativi interessi impatterà sul parametro di deficitarietà nel conto del bilancio dell'anno successivo.

[62] Nell'esempio realizzato il valore dell'indicatore aumenta non a causa di un aumento del debito, ma per una riduzione delle entrate correnti; riduzione, peraltro, non voluta dall'ente ma decisa dai livelli istituzionali superiori.

[63] In Italia su 8.100 comuni, circa il 70% ha una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti.

[64] Si ipotizza che l'ammontare degli interessi non varia.

[65] Per una trattazione più approfondita di questi temi si rinvia al testo di Ciro D'Aries, Il controllo di gestione negli enti locali, Ed. Il Sole 24 Ore, 2000.
[66] Per ulteriori approfondimenti si rinvia al teso a cura di R. Galullo, Il leasing finanziario nella Pubblica Amministrazione, Il Sole 24 Ore, 2002.
[67] Si rinvia al par.4.3. per l'analisi del Patto di Stabilità previsto per il 2004.
[68] Si veda in proposito l'articolo pubblicato su Il Sole 24 Ore n.351 del 23 dicembre 1998, in cui si descrive come il Comune di Milano ha utilizzato i proventi derivanti dalla privatizzazione dell'AEM (azienda di energia elettrica milanese), per l'estinzione anticipata di alcuni mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti.
[69] Secondo le disposizioni previste dall'art.11 del D.M.T. 7 gennaio 1998 e dalla Circolare 1227/1998, l'ente mutuatario all'atto dell'estinzione anticipata è tenuto a pagare un indennizzo pari alla differenza tra il valore attuale delle rate non ancora pagate (scontate al tasso applicato dalla Cassa depositi e prestiti al momento della concessione del mutuo) e il residuo debito. L'impostazione di calcolo della penale di estinzione è stata modificata con il DMEF del 20 giugno 2003 e con la Circolare 7 luglio 2003, n.1252.
[70] Per ulteriori approfondimenti si rinvia al teso a cura di R. Galullo, Il leasing finanziario nella Pubblica Amministrazione, Il Sole 24 Ore, 2002.
[71] Per ulteriori approfondimenti si rinvia al teso a cura di R. Galullo, Il leasing finanziario nella Pubblica Amministrazione, Il Sole 24 Ore, 2002.
[72] M. Bellesia, Enti locali, Analisi di Bilancio, Ed. IPSOA, 1998, pag.43. La situazione di Dissesto è disciplinata dall'articolo 244 del TU.
[73] M.T. Palermo, R. Sangiuliano, Commento organico al D.lgs.267/00, Ed. Simone 2001, pag.389.
[74] M.T. Palermo, R. Sangiuliano, Commento organico al D.lgs.267/00, Ed. Simone 2001, pag.388.
[75] M. Bellesia, Enti locali, Analisi di Bilancio, Ed. IPSOA, 1998, pag.68 e pag.144.
[76] Per ulteriori approfondimenti si rinvia al teso a cura di R. Galullo, Il leasing finanziario nella Pubblica Amministrazione, Il Sole 24 Ore, 2002.