

Investimenti: le disposizioni della finanziaria 2005 in materia di finanziamento

di Letizia Baldi Funzionario Servizio Bilancio, Provincia di Pistoia – Dottore commercialista e Revisore dei Conti - Dottoranda in Economia della Amministrazioni Pubbliche e Gestione dei settori regolati, Università di Firenze

Gli interventi legislativi in materia di finanza locale hanno profondamente modificato le modalità di finanziamento degli investimenti negli enti locali.

L'articolo si propone di analizzare le modifiche intervenute dalla legge di riforma costituzionale n. 3/2001 fino alle disposizioni introdotte con la finanziaria 2005

La definizione di spesa di investimento e i limiti al ricorso all'indebitamento

La dottrina aziendalistica definisce “investimento” tutto ciò che determina un incremento del patrimonio dell'azienda e/o ente di riferimento; si tratta pertanto di spese che intervengono nel processo produttivo e/o erogativi di un'azienda o di un ente locale per un periodo ripetuto di anni e che partecipano a determinare il risultato economico di esercizio tramite la procedura dell'ammortamento tecnico.

Questa interpretazione di spesa di investimento è però da riferire al contesto degli enti locali; il DPR n. 194/1996 ha dato alla riforma della contabilità degli enti introdotta con il DLgs n. 77/1995, ha suddiviso le spese del bilancio dell'ente locale in titoli, funzioni, servizi e interventi. Il titolo secondo della spesa, relativo alle spese in c/capitale è stato suddiviso in ulteriori nove interventi che individuano l'oggetto della spesa.

Le spese di investimento e le spese in conto capitale come precedentemente definite sono due aggregati di spesa non omogenei; in particolare, le spese in conto capitale sono una categoria più ampia in cui per ogni tipologia di spesa è necessario verificare se assume anche le caratteristiche di spesa di “investimento”.

Questa distinzione è stata in particolare evidenziata dalla riforma del titolo V della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha disciplinato i casi in cui gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento.

La prassi ormai consolidata negli enti di ricorrere a forme di indebitamento a medio-lungo termine in modo eccessivo e non funzionalmente correlato alla struttura degli investimenti ha reso necessario un intervento che ne regolasse il ricorso.

L' art. 119 della Costituzione individua le spese di investimento come l'unica tipologia di spese per la quali è ammesso il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali, non soffermandosi comunque nella loro esatta specificazione.

In particolare la mancanza di coincidenza tra le spese di investimento e le spese in conto capitale ha suscitato perplessità sulle tipologie di spese finanziabili con il ricorso all'indebitamento. Spesso, infatti, negli enti locali si procede ai trasferimenti ad altri soggetti per la realizzazione di grandi opere che non determinano un accrescimento diretto del patrimonio dell'ente che dispone il trasferimento, bensì del soggetto che realizza l'opera o l'infrastruttura. Allo stesso tempo, gli enti locali destinatari delle funzioni trasferite con la riforma Bassanini intervengono con opere di

manutenzione straordinaria su beni non di proprietà come, ad esempio, sulle strade demaniali, sulle strade ex Anas, o su edifici scolastici sui quali grava un obbligo specifico di manutenzione conferito con il trasferimento delle funzioni.

La finanziaria 2004 (legge n. 350/2003) è intervenuta sull'argomento cercando di dissipare i dubbi interpretativi sollevati dalla riforma del titolo V Cost.

La stessa, infatti, ha definito le spese per le quali è ammesso il ricorso all'indebitamento negli enti locali; secondo l'art. 3 della legge n. 350/2003 sono spese di investimento:

- a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione ordinaria di beni immobili costituiti da fabbricati e non;
- b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti;
- c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili a utilizzo pluriennale;
- d) gli oneri per beni immateriali a utilizzo pluriennale;
- e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;
- f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazioni concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti.

Dall'elenco delle spese finanziabili con il ricorso all'indebitamento sono esclusi i conferimenti: infatti, come previsto dal comma 19 della finanziaria 2004, gli stessi sono esplicitamente vietati se finalizzati alla ricapitalizzazione di aziende o società che nel periodo amministrativo precedente abbiano subito perdite di esercizio.

La finanziaria ha invece espressamente autorizzato il ricorso all'indebitamento per finanziare i trasferimenti di capitale sia ad enti appartenenti al settore della p.a. per la realizzazione di investimenti, sia inoltre a soggetti concessionari di lavori pubblici, o erogatori di pubblici servizi, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono il trasferimento della proprietà degli investimenti agli enti committenti al termine della concessione.

E' palese, pertanto, che la definizione di spesa di investimento data dalla finanziaria 2004 è piuttosto estesa e comprende elementi, che pur non determinando un accrescimento del patrimonio dell'ente, contribuiscono al recupero e alla valorizzazione del territorio.

Già nella legge finanziaria per il 2002 (legge n. 448/2001) erano stati stabiliti forti limiti per il ricorso all'indebitamento negli enti locali; in particolare, secondo l'art. 27 la contrazione di mutui passivi per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale poteva essere attuata limitatamente ai disavanzi degli esercizi dell'anno 2000 e precedenti; l'art. 41, invece, fa esplicito divieto di ricorrere all'indebitamento per debiti fuori bilancio di parte corrente, ad esclusione di quelli maturati anteriormente alla data del 18 ottobre 2001 di entrata in vigore della legge costituzionale di riforma al titolo V Cost.

Ricorso all'indebitamento: le modifiche all'art. 204 Tuel

Una volta definite le spese di investimento è da chiarire che cosa debba intendersi per indebitamento. Le forme di indebitamento individuate dalla finanziaria 2004 al comma 17 dell'art. 3 sono i mutui, i prestiti obbligazionari e alcuni tipi di cartolarizzazioni (es. le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata non collegati ad una attività patrimoniale preesistente o con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione).

Pertanto, ai fini del rispetto di quanto previsto dall'art. 119 Cost., le forme di indebitamento sono quelle che coinvolgono la struttura finanziaria dell'ente nel medio-lungo periodo. Sono pertanto escluse tutte le forme di indebitamento a breve periodo, come le anticipazioni di tesoreria, a cui un Ente ricorre per superare momentanee carenze di liquidità.

Prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale, già il DLgs n. 267/2000 (c.d. Tuel) aveva disciplinato il ricorso all'indebitamento. Nella sezione "Investimenti" del Tuel sono presenti limiti per il ricorso all'indebitamento sostanzialmente classificabili in limiti operativi e limiti di bilancio.

Sono limiti operativi per il ricorso all'indebitamento:

- 1) la realizzazione di investimenti (art. 202);
- 2) l'avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui si intende deliberare il ricorso a forme di indebitamento (art. 203, lett. a);
- 3) l'avvenuta deliberazione del bilancio annuale nel quale sono incluse le relative previsioni (art. 203, lett. b).

L'art. 204, comma 1, del Tuel specifica, invece, il "limite di bilancio" per il ricorso all'indebitamento collegato all'importo degli interessi passivi: l'importo annuale degli interessi del nuovo mutuo, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'art. 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non doveva superare il 25 per cento dei primi tre titoli delle entrate (per buona regola al netto delle entrate una tantum), del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione di mutui.

In realtà, questo limite era facilmente rispettabile dagli enti locali: esso consentiva che gli interessi passivi sui ai mutui fossero sino ad $\frac{1}{4}$ del totale delle entrate correnti, a fronte, quindi, di un capitale residuo da rimborsare molto elevato e di un di notevole grado di rigidità della parte corrente del bilancio.

Attualmente la finanziaria 2005 ha "dimezzato" la "capacità massima consentita" di indebitamento degli enti locali: infatti, il novellato art. 204, al comma 1, riduce al 12 per cento del totale dei primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente l'ammontare massimo degli interessi passivi, estendendo tale limite, oltre che ai mutui passivi, a tutte le altre forme di finanziamento reperibili sul mercato.

Sicuramente la riduzione del limite massimo di indebitamento può avere effetti diversi negli enti locali: se il livello di indebitamento è superiore a quello massimo consentito, la finanziaria 2005, al comma 45, prevede un programma di rientro dell'indebitamento scaglionato fino alla fine dell'esercizio 2013; se, invece, il livello di indebitamento non supera il nuovo limite introdotto con la finanziaria 2005, si tratterà di contenere la realizzazione di investimenti attraverso l'indebitamento.

Il limite del 12 per cento introdotto dalla finanziaria 2005 riconduce, per affinità di aliquota, al livello dei parametri di deficitarietà (DM 10 giugno 2002, n. 217). Il decreto stabilisce infatti, come parametro di deficitarietà riferito all'importo massimo degli interessi passivi sui mutui, il limite del 13 e del 12 per cento - rispettivamente per le province e per i comuni- delle entrate correnti.

Il limite di indebitamento contenuto sia nella vecchia che nella nuova impostazione dell'art. 204, comma 1, del Tuel rappresenta un limite puramente teorico; infatti, la capacità massima effettiva di indebitamento di un ente locale si misura in base alle disponibilità di parte corrente del bilancio e considerando che il ricorso ai finanziamenti di medio- lungo periodo determinano una serie di oneri finanziari futuri, con riflessi sui bilanci degli esercizi successivi.

La finanziaria 2005 è inoltre intervenuta apportando modifiche anche a quella parte dell'art. 204 del Tuel che fissa clausole e condizioni contrattuali dei mutui passivi stipulati dagli enti locali con enti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, dall'Inpdap e dall'Istituto di credito sportivo. In particolare sono stati modificati i seguenti elementi:

- 1) la durata dell'ammortamento di un mutuo passivo viene ridotta ad un minimo di cinque anni;
- 2) l'inizio del periodo di ammortamento- normalmente fissato al 1 gennaio del primo o del secondo anno successivo a quello di contrazione dei mutui passivi- può essere posticipata al 1° luglio dell'anno successivo a quello di contrazione dei mutui passivi e per i mutui stipulati nel primo semestre dell'anno, può essere anticipata al 1° luglio dello stesso anno.

Il limite delle spese in conto capitale secondo il patto di stabilità 2005

L'espansione della spesa per investimenti negli enti locali incontra un ulteriore limite introdotto con la finanziaria 2005; per la prima volta l'applicazione agli enti locali del patto di stabilità interno considera le spese per investimenti nel complesso delle spese da contenere, sia per la gestione di competenza che per quella di cassa. Le modifiche alle regole del patto di stabilità interno apportate dalla legge finanziaria 2005 segnano il passaggio da una crescita programmata del saldo finanziario ad una evoluzione controllata della spesa (CM Economia e finanze 8 febbraio 2005, n. 4).

Infatti, le regole per il patto di stabilità interno degli enti locali fino all'esercizio 2004 prevedevano un contenimento della spesa in termini di saldo finanziario: per l'esercizio 2004, le regole del patto di stabilità imponevano di aumentare se negativo o diminuire se positivo il saldo finanziario 2003 per il tasso di inflazione programmato indicato nel Dpef e pari al 1,7%.

L'obbligo invece di contenere per il triennio 2005-2007 il complesso delle spese correnti e delle spese in conto capitale, sia per la gestione di competenza che per quelle di cassa, crea per la spesa in conto capitale una disomogeneità di dati soprattutto nella gestione dei residui. In altre parole, intendiamo la liquidazione posticipata di uno o più esercizi delle spese di investimento in relazione agli stati di avanzamento lavoro; la gestione di cassa del patto di stabilità interno 2005 comprende quindi, tutte le spese in conto capitale impegnate nel 2004 e liquidate a partire dal 2005 e negli anni successivi. In molti enti locali, pertanto, la liquidazione del totale dei residui passivi in conto capitale comporterebbe il mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per la gestione di cassa.

La finanziaria 2005 consente di escludere dal complesso delle spese correnti e delle spese in conto capitale soggette alle regole del patto di stabilità interno:

1) le spese per il personale; in merito la citata CM 8 febbraio 2005, n. 4, ha chiarito che rientrano tra le spese per il personale:

- le retribuzioni lorde (trattamento fisso e accessorio) corrisposte al personale in servizio con contratti a tempo indeterminato, determinato e di formazione-lavoro;
- gli oneri rilessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori;
- l'Irap sulle retribuzioni;
- gli assegni per il nucleo familiare, i buoni pasto e le spese per equo indennizzo;

2) le spese per la sanità, la cui esclusione è valida solo per le regioni e non anche per gli enti locali;

3) le spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, dai conferimenti di capitale e dalle concessioni di crediti. Tali spese sono escluse dalle regole del patto di stabilità interno in quanto, come chiarisce la circolare sopra richiamata, in questo caso si applicano al patto di stabilità i criteri previsti per il calcolo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni utilizzato a livello europeo. Questi criteri prevedono infatti, di escludere dal calcolo dell'indebitamento delle p.a. le suddette tipologie di operazioni finanziarie;

4) le spese per trasferimenti destinati alle amministrazioni pubbliche individuate dall'elenco allegato alla legge finanziaria;

5) le spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile;

6) le spese per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza, nonché quelle sostenute dai comuni per il completamento dell'attuazione delle ordinanze emanate dal presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazioni di stato di emergenza.

Limitatamente all'anno 2005, la finanziaria consente di escludere dal complesso delle spese correnti e delle spese in conto capitale, anche la parte delle spese in conto capitale derivanti dagli interventi cofinanziati dall'Unione europea, comprese le quote di parte nazionale (finanziate con fondi statali, regionali o degli stessi enti locali).

La finanziaria 2005, pertanto, interviene sulla finanza locale ponendo un freno anche a quella parte delle spese sostenute dall'ente locale che più di ogni altra è in grado di produrre un'utilità duratura alla comunità locale.

La stessa legge introduce degli elementi di "flessibilità" al limite definito dalle regole del patto di stabilità interno. Il comma 26 della finanziaria 2005, infatti, prevede la possibilità di eccedere i limiti di spesa esclusivamente per le spese di investimento finanziate da proventi derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili, nonché dalle erogazioni a titolo gratuito e liberalità. La CM 8 febbraio 2005, n. 4 specifica che i proventi realizzati con le alienazioni di beni patrimoniali devono essere riferiti all'anno 2005 e riguardare spese in conto capitale sostenute sempre nell'anno 2005. Si può notare come la circolare ampli la categoria delle spese finanziabili con proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali eccedenti il limite del patto di stabilità; essa, infatti, fa riferimento alle spese in conto capitale, anziché, alla categoria più ristretta delle spese di investimento così come disposto dallo stesso comma 26 della finanziaria 2005.

La finanziaria 2005, inoltre, al fine di dare un margine di elasticità alla gestione di cassa del patto di stabilità interno degli enti locali, prevede l'istituzione presso la Cassa Depositi e Prestiti Spa di un apposito fondo su cui anticipare le spese in conto capitale che eccedono il limite stabilito dal patto di stabilità interno. Le anticipazioni saranno corrisposte dalla Cassa depositi e prestiti direttamente ai soggetti beneficiari (ad esempio all'aggiudicatario di una gara di appalto) secondo criteri e priorità stabilite dal Cipe. Il fondo avrà una capienza di 250 milioni di euro e le anticipazioni effettuate dalla Cassa depositi e prestiti per conto degli enti locali potranno essere estinte da questi ultimi entro il 31 dicembre 2006. Gli interessi che matureranno sulle anticipazioni saranno a totale carico dello Stato.

Dal mancato rispetto del patto di stabilità interno deriva per gli enti locali un divieto assoluto di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento.

La gestione separata della cassa depositi e prestiti spa: nuove modalità di finanziamento per gli enti locali.

La Cassa Depositi e Prestiti (CDP) sempre nella sua vita ha finanziato e favorito lo sviluppo degli investimenti pubblici, delle opere infrastrutturali destinate alla fornitura dei servizi pubblici a carattere locale e delle grandi opere di interesse nazionale.

Per decenni questo istituto di credito ha rappresentato il principale canale di finanziamento degli investimenti degli enti locali; poi, agli enti pubblici è stata concessa la facoltà di ricorrere ad istituti di credito privati in grado di offrire un'ampia gamma di strumenti finanziari fino ad allora di uso esclusivo delle aziende private.

Si è reso necessario, pertanto, allineare la competitività della CDP a quella dei principali istituti di credito e per questo la stessa è stata oggetto di un profondo processo di trasformazione a partire dal nuovo modello societario di società per azioni.

L'obiettivo era rendere nuovamente competitivo e flessibile un istituto di credito diffuso su tutto il territorio nazionale chiamato ad operare su un territorio vasto ed articolato, dominato da una crescente esternalizzazione dei servizi pubblici locali.

La trasformazione della veste giuridica della CDP è stata accompagnata dalla revisione della procedura di concessione del credito, attività che ad oggi si articola in una "gestione separata" ed in una "gestione ordinaria"¹.

Come previsto dall'art. 16 del Decreto del MEF del 6 ottobre 2004, la separazione organizzativa e contabile delle due gestioni è attuata assegnando a ciascuna di esse caratteri di impresa separata. In particolare, la separazione contabile si attua attraverso:

¹ La separazione organizzativa e contabile dell'attività della CDP in "gestione separata" e "gestione ordinaria" è stata disposta dall'articolo 5 comma 8 del decreto- legge 30 settembre 2003, n. 269.

- a) la disaggregazione delle transazioni della CDP verso l'esterno e l'attribuzione dei relativi costi e ricavi alle gestioni di competenza, salva la quota di costi e ricavi comuni;
- b) la rilevazione e la valorizzazione dei rapporti tra le gestioni in base a rilevazioni extra-contabili;
- c) l'allocazione alle singole gestioni della quota di competenza dei costi e ricavi comuni, applicando corrette metodologie di contabilità analitica;

L'attività della gestione separata della Cassa rappresenta la continuità con la tradizionale attività di finanziamento delle pubbliche amministrazioni, tramite la raccolta del risparmio postale e di altri strumenti di finanziamento eventualmente assistiti dalla garanzia dello Stato².

Le modalità di accesso al credito della gestione separata della Cassa da parte di enti locali e regioni è illustrata dalla circolare della CDP n. 1255 del 27 gennaio 2005.

L'attività di finanziamento della gestione separata si attua mediante la concessione dei cosiddetti "prestiti di scopo", destinati agli investimenti di interesse pubblico dello Stato, delle regioni, degli enti locali, degli enti pubblici e degli organismi di diritto pubblico, nonché a tutte le altre finalità per le quali è consentito ricorrere all'indebitamento.

I prestiti di scopo possono essere concessi a tasso fisso o variabile, predeterminato e reso noto mediante pubblicazione su almeno un quotidiano e nel rispetto dei principi di accessibilità, uniformità di trattamento, predeterminazione e non discriminazione³. I prestiti di scopo concessi dalla CDP possono dividersi in prestiti di scopo ordinari e speciali.

I prestiti di scopo ordinari di cui agli articoli 11, 12 e 13 del Decreto del MEF del 6 ottobre 2004 hanno le seguenti caratteristiche generali:

- sono finalizzati agli investimenti dei soggetti ammessi al credito della Cassa, ai sensi dell'articolo 5, comma 7, lett. a) del D.L. n. 269/03 o alle altre operazioni per le quali è consentito ai medesimi soggetti ricorrere all'indebitamento;
- hanno una durata massima trentennale;
- l'ammortamento può decorrere, indipendentemente dalle erogazioni, dal 1° gennaio del primo o secondo anno solare successivo a quello della data di perfezionamento del contratto di prestito o altre decorrenze consentite all'amministrazione finanziata;
- sono erogabili in una o più soluzioni, subordinatamente alla effettuazione della spesa;
- sono rimborsabili anticipatamente, previa corresponsione di un indennizzo idoneo a risarcire la CDP dalle conseguenze del disinvestimento;
- gli interessi di ammortamento e gli eventuali interessi di pre-ammortamento sono stabiliti a tasso fisso e variabile nella medesima misura per tutti gli enti di cui all'articolo 5, comma 7, lett. a) del D.L. n. 269/03, salvo la possibilità di riduzione di 0,15 punti percentuali del tasso interesse per particolari tipologie di spese di investimento;
- è prevista la corresponsione di un interesse sulle somme non erogate, sui prestiti in ammortamento, a fronte delle quali l'ente debitore corrisponde l'interesse pattuito;
- sono previste garanzie differenziate in ragione della diversa disciplina legislativa o regolamentare sottostante all'indebitamento dell'ente.

La vera novità introdotta con la ristrutturazione della Cassa consiste nella previsione di schemi contrattuali che regolano il rapporto di prestito.

Abbandonata pertanto, la procedura di concessione del credito tramite provvedimento amministrativo, il rapporto che si instaura tra le parti – CDP e Amministrazione pubblica dall'altra – è regolato da un contratto di prestito, redatto per iscritto e non in forma pubblica. Una copia dello

² "Accesso al credito della gestione separata della Cassa depositi e prestiti società per azioni da parte di enti locali e regioni. Condizioni generali dei prestiti di scopo ordinari di cui agli articoli 11, 12 e 13 del D.M. Economia e Finanze 6 ottobre 2004" Circolare della CDP Spa n. 1255 del 27 gennaio 2005.

³ D.M. Economia e Finanze 6 ottobre 2004;

stesso, insieme alle condizioni generali che regolano il finanziamento, è consegnato alla Amministrazione pubblica finanziata.

Per anni la procedura di concessione del credito è stata preceduta da una “adesione di massima” - che come previsto dai Principi Contabili dell’Osservatorio degli Enti locali non costituiva, per l’Amministrazione Pubblica finanziata, titolo giuridico per l’accertamento di entrata; successivamente, previa deliberazione del Consiglio di Amministrazione, la CDP disponeva, tramite provvedimento avente natura amministrativa e non negoziale, la concessione definitiva del finanziamento.

Condizione necessaria per l’erogazione del prestito era la presentazione degli stati avanzamento dei lavori finanziati. Attualmente la procedura di finanziamento della CDP si articola in due fasi:

1. istruttoria;
2. perfezionamento del contratto.

Con la fase istruttoria, la Cassa accerta la sussistenza dei requisiti imposti dalla legge per le operazioni di indebitamento. Essa ha inizio con la presentazione da parte dell’ente della domanda di prestito, contenente la quantificazione del fabbisogno finanziario, l’indicazione dell’investimento e le caratteristiche del prestito (tipo di tasso e durata). Come con la vecchia procedura, anche in questo caso è prevista la deliberazione del prestito da parte del Consiglio di Amministrazione della Cassa la quale conclude la fase istruttoria della procedura di finanziamento.

Nel caso di affidamento del prestito richiesto, la Cassa trasmette all’Amministrazione finanziata una “comunicazione di fine istruttoria”.

La nuova procedura dei finanziamenti ha inoltre previsto un sistema di deleghe interne che si integra con l’attività del Consiglio di Amministrazione al fine di rendere più flessibile e costante nel tempo la concessione dei finanziamenti.

La fase di perfezionamento del contratto si apre con l’invio da parte dell’Ente alla Cassa del modello di proposta contrattuale, correttamente compilato e sottoscritto e dell’atto di garanzia. La suddetta documentazione deve essere inviata entro 21 giorni dal ricevimento della “comunicazione di fine istruttoria”. Il contratto sarà controfirmato da un funzionario incaricato dalla CDP previo accertamento della regolarità della documentazione contrattuale e di garanzia.

Il perfezionamento del contratto si ha nel momento in cui la Cassa acquisisce il rapporto di trasmissione positivo alla Amministrazione finanziata del contratto di prestito completo delle condizioni generali dei prestiti concessi.

Il contratto di apertura di credito: il nuovo art. 205-bis del Tuel

La finanziaria 2005 ha previsto la possibilità per gli enti locali di finanziare le spese di investimento tramite il ricorso alla apertura di credito a medio e lungo termine; questa nuova modalità di finanziamento è stata recepita dal Tuel all’art. 205-bis.

Le aperture di credito a medio- lungo termine sono soggette agli stessi limiti operativi e di bilancio previsti per i mutui passivi rispettivamente dagli artt. 203 e 204 Tuel.

L’art. 205-bis del Tuel fissa le caratteristiche tecniche delle aperture di credito a medio-lungo termine disciplinandone le modalità di erogazione e di rimborso. In particolare viene stabilito che:

- il totale complessivo dell’apertura di credito dovrà essere riferito a progetti definitivi o esecutivi;
- la banca sarà tenuta a procedere ad erogazioni totali o parziali dell’importo totale contratto in base alle richieste avanzate dall’ente. L’importo dell’apertura di credito dovrà essere tenuto a disposizione dell’ente per un termine massimo di 3 anni; indubbiamente, contrattualmente l’ente può disciplinare anche un utilizzo parziale delle somme messe a disposizione;

- l'ammortamento dell'importo contratto dovrà avere una durata non inferiore ai 5 anni e decorrerà dal 1 luglio o dal 1 gennaio successivo a quello di effettivo utilizzo; le singole rate dovranno essere comprensive, fin dal primo anno, sia della quota capitale che della quota interessi;
- gli interessi saranno calcolati sulle somme effettivamente utilizzate dall'ente tenendo conto dell'eventuale preammortamento;
- l'ente provvederà ad emettere delega di pagamento sul tesoriere dell'ente per singoli importi erogati.

L'art. 205-bis del Tuel indica, al comma 1, la modalità di contabilizzazione di questa forma di finanziamento: al momento della stipula del contratto di apertura di credito a medio-lungo termine si provvede ad accertare l'intero importo. Considerato, che tali entrate hanno un vincolo di destinazione specifico si provvederà contestualmente all'assunzione dei relativi impegni di spesa a cui dovranno corrispondere singoli progetti definitivi o esecutivi. Si noti, pertanto, come *il modus operandi* sia del tutto simile a quello che deriva dalla contrazione di mutui passivi e che la differenza sostanziale si manifesta nel momento di maturazione degli oneri finanziari. Nella procedura di contrazione del mutuo passivo, infatti, gli enti pagano gli interessi passivi sull'intero importo; nelle aperture di credito gli interessi passivi maturano dal momento dell'effettivo utilizzo ed in relazione all'entità della somma di cui si richiede l'erogazione. Il contratto di apertura di credito a medio- lungo termine si prospetta, pertanto, come una modalità di finanziamento degli investimenti molto più flessibile rispetto a quello di contrazione dei mutui passivi, considerando che nella realtà operativa degli enti locali esiste un notevole differimento temporale tra il momento della stipula delle operazioni di finanziamento e il pagamento degli stati di avanzamento lavoro.

L'apertura di credito incide sul livello di indebitamento dell'ente per le somme effettivamente erogate. Indubbiamente, è opportuno che l'ente locale proceda ad un calcolo teorico del livello di indebitamento sulla base dell'importo complessivo dell'apertura di credito.

Così come per i mutui passivi, le somme che derivano dalle erogazioni dell'apertura di credito sono escluse dal regime di tesoreria unica.

Ulteriori disposizioni

La finanziaria 2005 introduce interessanti elementi di novità legate alla struttura dell'indebitamento dell'ente sia in relazione all'ammortamento che alla modalità di contabilizzazione. Ci riferiamo, in particolare, alle seguenti disposizioni:

- comma 66: agli enti locali viene riconosciuta la possibilità di finanziare il rimborso della quota di capitale delle rate di ammortamento dei mutui con le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazioni di beni patrimoniali. Una precedente disposizione normativa (art. 3, comma 28, legge n. 350/2003) consentiva agli enti locali di utilizzare, invece, le entrate derivante dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali per finanziare spese di parte corrente non ripetitive e finanziabili anche con l'avanzo di amministrazione di cui all'art. 187 del Tuel;
- commi 71 e 72: gli enti locali sono tenuti, se consentito dalle clausole contrattuali, alla conversione dei mutui con oneri di ammortamento anche parzialmente a carico dello stato in titoli obbligazionari di nuova emissione o alla rinegoziazione dei mutui stessi in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali. Nel valutare la convenienza dell'operazione si dovrà tenere conto anche delle commissioni. Gli stanziamenti di bilancio saranno proporzionalmente adeguati ai nuovi piani di ammortamento conseguenti alla conclusione delle operazioni di conversione o rinegoziazione dei mutui. E' ancora dubbio se le presenti disposizioni si applichino a tutti i mutui dell'ente o solo a quelli con oneri di ammortamento a totale o parziale carico dello Stato;
- commi 75 e 76: i mutui con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato attivati dalle regioni e dagli enti locali sono pagati agli istituti finanziatori direttamente dallo stato. In questo caso, il mutuo contratto non costituisce un debito per l'amministrazione pubblica beneficiaria; la stessa,

pertanto, provvederà ad iscrivere la relativa entrata tra i trasferimenti in conto capitale con vincolo di destinazione agli investimenti. Questa disposizione consente di allineare la contabilità finanziaria con la rilevazione patrimoniale del debito residuo evitando, pertanto, operazioni manuali correttive.