



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Principi di revisione e di comportamento dell'Organo di revisione degli Enti locali

Documento n. 13

L'Organo di revisione: controlli sull'indebitamento.

Novembre 2011



Il presente documento è stato predisposto dal gruppo di lavoro “Principi di revisione e comportamento dell’organo di revisione enti locali” della Commissione di Studio dell’Area Enti Pubblici.

Consigliere Delegato: Giosuè BOLDRINI

Consiglieri Co-Delegati : Andrea BONECHI e Marcello DANISI

Coordinatore del gruppo di lavoro: Antonino BORGHİ

Componenti del gruppo di lavoro:

BARBERIS Davide
CELESTINO Luigi
DI RUSSO Davide
FARNETI Giuseppe
MUNAFO' Giuseppe
NICOLETTI Giosué
PICCARRETA Saverio
POZZOLI Stefano
SACCANI Maria Cristina
SAGGESE Michele
SPINNATO Lorenzo
TEMPESTI Monica
TONVERONACHI Nicola

Ricercatore CNDCEC:

OLIVERIO Mara

Un ringraziamento particolare ai colleghi Borghi Antonino, Celestino Luigi, Munafò Giuseppe e Oliverio Mara per l’attività di coordinamento e di redazione.

Il presente documento riflette i principi emanati fino alla data di pubblicazione dello stesso. Le edizioni aggiornate saranno pubblicate esclusivamente sul sito web del Consiglio Nazionale ([.cndcec.](http://.cndcec)) nella sezione studi e ricerche “principi di revisione ee.II.”.



L'ORGANO DI REVISIONE: controlli sull'indebitamento.

PRINCIPALI RIFERIMENTI

Art. 119 Costituzione, Parte II – Tit. IV Tuel; L. 350/2003.

QUADRO DI SINTESI

1. Salva diversa disposizione statutaria l'Organo di revisione non è tenuto ad esprimere parere sugli atti di indebitamento e sulla destinazione delle risorse. Il controllo rientra pertanto in quello di regolarità amministrativa e contabile.

Il controllo sull'indebitamento si rende necessario nelle seguenti fasi dell'attività gestionale:

- in sede di previsione per verificare ed attestare nella formulazione del parere sul bilancio il rispetto dei limiti all'indebitamento, la corretta destinazione dei finanziamenti a spese d'investimento e la compatibilità finanziaria degli oneri derivanti dall'ammortamento;
- in sede di gestione per verificare se gli atti di indebitamento rispettano le regole di legge e la corretta rilevazione contabile delle entrate e delle spese;
- in sede di rendiconto per verificare ed attestare nella relazione al rendiconto, il rispetto dei limiti e delle regole, la corretta rilevazione contabile e la quantificazione dell'eventuale avanzo vincolato.

Sulla base della previsione dell'art.119, comma 6, della costituzione, nel testo introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001 gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento di spesa d'investimento.

Specifiche norme di legge elencano le operazioni che rientrano nel concetto di "indebitamento" e di "spesa di investimento" finanziabili con indebitamento.

INDEBITAMENTO

2. Costituiscono indebitamento sulla base dell'art.3 comma 17 L. 350/2003, dell'art.1 commi 739 e 740 L. 296/06, dell'art.62, comma 9 della L. 133/2008:
 - assunzione di mutui art. 204 Tuel;
 - assunzione di prestiti obbligazionari art.205 Tuel;
 - aperture di credito art.205 bis Tuel;
 - cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata;



- cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività;
- cartolarizzazioni garantite da amministrazioni pubbliche;
- cartolarizzazioni e cessioni crediti vantati verso altre pubbliche amministrazioni;
- premio incassato al momento di perfezionamento di operazioni derivate

Non costituiscono indebitamento ai sensi dell'art.3, comma 17 della L. 24/12/2003 n.350 le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite stabilito dalla norma statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio.

INVESTIMENTO

3. Costituiscono spese d'investimento finanziabile con indebitamento ai sensi dell'art.3, comma 18 L. 24/12/2003 n.350

- acquisto, costruzione, ristrutturazione e manutenzione straordinaria di immobili residenziali e non residenziali
- costruzione, demolizione, ristrutturazione, recupero e manutenzione straordinaria di opere e impianti
- acquisto di impianti, macchinari, attrezzature, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad uso pluriennale
- gli oneri per beni immateriali ad uso pluriennale
- acquisizione aree, espropri e servitù onerose
- partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale
- trasferimenti in c/capitale destinati ad investimenti a cura di altro ente appartenente alla p.a.
- trasferimenti in c/capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici, proprietari e/o gestori di reti e impianti o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla data di scadenza
- interventi aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio

Ripiano perdite

4. Non è possibile ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti per ricapitalizzazione di aziende o società finalizzati al ripiano delle perdite. Le partecipazioni azionarie ed i conferimenti di capitale costituiscono forme di investimento (vedi art. 3, comma 18 della L. 24 dicembre 2003, n. 350) e come tali finanziabili con ricorso all'indebitamento ovvero con l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione accertato e non altrimenti vincolato, non costituiscono investimento ma rientrano nella spesa corrente le operazioni di ripiano delle perdite e di ricapitalizzazione (vedi punto 9 del principio contabile n. 2). Pertanto non solo non si può ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di tali operazioni (vedi art.



3, comma 19 della L. 350/2003) ma trovano anche applicazione i limiti per l'utilizzo dell'avanzo d'amministrazione di cui all'articolo 187 del Tuel.

Violazione del dettato costituzionale

5. Le determinazioni e le deliberazioni con le quali dovesse farsi ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, nonché i relativi contratti sono nulli (art.30, comma 15 L. 289/2002).

Gli amministratori che hanno assunto le deliberazioni in violazione possono essere condannati dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque volte e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento della violazione stessa. (comma 15 dell'art. 30 della L. 289/2002).

L'Organo di revisione deve segnalare, come disposto dalla lettera e del 1° comma dell'art.239 del Tuel, al Consiglio la grave irregolarità di gestione e contestualmente denunciarla ai competenti organi giurisdizionali.

CONDIZIONI DA RISPETTARE PER L'ASSUNZIONE DI PRESTITI

6. Le entrate derivanti da indebitamento hanno destinazione vincolata come disposto dall'art.202, comma 2 del Tuel. All'atto dell'accertamento dell'entrata nasce ai sensi del comma 5 dell'art.183 del Tuel un automatico impegno nella spesa. Pertanto nel caso di eliminazione totale o parziale della spesa l'economia deve confluire nell'avanzo d'amministrazione parte vincolata.
7. Il ricorso all'indebitamento con assunzione di prestiti, è possibile solo se sussistono le seguenti condizioni:

- a) Rispetto del patto di stabilità nell'anno precedente;
- b) Approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui si intende deliberare il ricorso al prestito;
- c) Avvenuta deliberazione del bilancio annuale nel quale sono indicate le relative previsioni, oppure adottando apposita variazione di bilancio annuale e pluriennale e della relazione previsionale e programmatica;
- d) Importo annuale degli interessi sommato a quello dei prestiti (mutui, prestiti obbligazionari ed apertura di credito) precedenti assunti ed a quello derivante dalle garanzie prestate ai sensi dell'art.207 del Tuel, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi non supera l' 8% delle entrate relative ai primi tre titoli (primi due titoli per le comunità montane) del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione del prestito. L'art.2, comma 29 della L. 26/2/2011 n.10 di conversione del d.l. n.225 del 29/12/2010, ha disposto le seguente gradualità:

12% per l'anno 2011

10% per l'anno 2012

8% a decorrere dall'anno 2013.



- e) Stipulazione con enti diversi dalla Cassa DD.PP., dall'INPDAP e dall'Istituto per il Credito Sportivo del contratto in forma pubblica contenente le condizioni di cui al comma 2 dell'art.202 del Tuel;
- f) Ammortamento non inferiore a 5 anni né superiore a 30 anni ivi comprese eventuali operazione di rifinanziamento o rinegoziazione ammesse dalla legge;
- g) Rispetto del divieto di emettere titoli obbligazionari o altre passività con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza (cosiddetti Bullet).

CONDIZIONI PER ASSUNZIONI DI MUTUI CON ENTI DIVERSI

8. Le condizioni che occorre verificare per l'assunzione di mutui (o altre forme di indebitamento) con enti diversi dalla Cassa DD.PP, dall'INPDAP e dall'Istituto per il credito sportivo sono le seguenti:
- a) l'ammortamento non può avere durata inferiore ai cinque anni;
 - b) la decorrenza dell'ammortamento deve essere fissata al 1° gennaio dell'anno successivo a quello della stipula del contratto. In alternativa, la decorrenza dell'ammortamento può essere posticipata al 1° luglio seguente o al 1° gennaio dell'anno successivo e, per i contratti stipulati nel primo semestre dell'anno, può essere anticipata al 1° luglio dello stesso anno;
 - 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 degli ulteriori interessi, al medesimo tasso, decorrenti dalla data di inizio dell'ammortamento e sino alla scadenza della prima rata. Qualora l'ammortamento del mutuo decorra dal primo gennaio del secondo anno successivo a quello in cui è avvenuta la stipula del contratto, gli interessi di preammortamento sono calcolati allo stesso tasso del mutuo dalla data di valuta della somministrazione al 31 dicembre successivo e dovranno essere versati dall'ente mutuatario con la medesima valuta 31 dicembre successivo;
 - 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 definitivo o esecutivo, secondo le norme vigenti;
 - f) deve essere rispettata la misura massima del tasso di interesse applicabile ai mutui, determinato periodicamente dal Ministro del tesoro, bilancio e programmazione economica con proprio decreto.

CONDIZIONI PER LA CONTRAZIONE DI APERTURE DI CREDITO

9. I contratti di apertura di credito devono, a pena di nullità, essere stipulati in forma pubblica e contenere: le seguenti clausole e condizioni:
- a) la banca è tenuta ad effettuare erogazioni, totali o parziali, dell'importo del contratto in base alle richieste di volta in volta inoltrate dall'ente e previo rilascio da parte di quest'ultimo delle relative delegazioni di pagamento ai sensi dell'articolo 206 del Tuel. L'erogazione dell'intero importo messo a disposizione al momento della contrazione dell'apertura di credito ha luogo nel termine massimo di



- tre anni, ferma restando la possibilità per l'ente locale di disciplinare contrattualmente le condizioni economiche di un eventuale utilizzo parziale;
- b) gli interessi sulle aperture di credito devono riferirsi ai soli importi erogati. L'ammortamento di tali importi deve avere una durata non inferiore a cinque anni con decorrenza dal 1° gennaio o dal 1° luglio successivi alla data dell'erogazione;
 - c) le rate di ammortamento devono essere comprensive, sin dal primo anno, della quota capitale e della quota interessi;
 - d) unitamente alla prima rata di ammortamento delle somme erogate devono essere corrisposti gli eventuali interessi di preammortamento, gravati degli ulteriori interessi decorrenti dalla data di inizio dell'ammortamento e sino alla scadenza della prima rata;
 - e) deve essere indicata la natura delle spese da finanziare e, ove necessario, avuto riguardo alla tipologia dell'investimento, dato atto dell'intervenuta approvazione del progetto o dei progetti definitivi o esecutivi, secondo le norme vigenti;
 - f) deve essere rispettata la misura massima di tasso applicabile alle aperture di credito i cui criteri di determinazione sono demandati ad apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno.

Utilizzo del ricavato del prestito e dell'apertura di credito

10. L'ente locale deve utilizzare il ricavato del prestito e dell'apertura di credito sulla base dei documenti giustificativi della spesa ovvero sulla base di stati di avanzamento dei lavori. Ai relativi titoli di spesa è data esecuzione dai tesoriери solo se corredati di una dichiarazione dell'ente locale che attesti il rispetto delle predette modalità di utilizzo.

CONDIZIONI PER L'EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI

11. I presupposti, le condizioni ed i limiti per l'emissione di prestiti obbligazionari son in generale quelli previsti per l'assunzione di mutui.

In particolare occorre verificare se:

- a) la delibera di emissione è corredata da un piano di ammortamento finanziario del prestito il cui rimborso deve avvenire mediante decurtazione della quota capitale in concomitanza con il pagamento delle cedole;
- b) la rata di ammortamento è comprensiva, sin dal primo anno, della quota capitale e della quota interesse;
- c) nell'ipotesi di emissione in valuta se l'ente emittente si è coperto dal rischio di cambio stipulando un'operazione di swap con intermediari di provata affidabilità;
- d) è stato rispettato il divieto emettere prestiti obbligazionari con rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza;
- e) nel caso di emissione di importo superiore 56 milioni di euro effettuata sul mercato interno, è stato richiesto un benestare preventivo alla Banca d'Italia;



- f) nel caso di emissione effettuata all'estero è stata trasmessa una comunicazione al Ministero del Tesoro che può formulare osservazioni entro 15 giorni. (Trascorso tale termine e non oltre 30 giorni l'emissione può essere effettuata);
- g) l'intermediario incaricato del collocamento è stato scelto con le modalità previste in materia di contratti pubblici;
- h) la commissione di intermediazione non è superiore allo 0,5 per cento dell'ammontare sottoscritto.

Condizioni poste da Eurostat sulle cartolarizzazioni

- 12. Affinché le operazioni di securitization comportino effetti benefici sui conti pubblici devono consistere in assets già iscritti in bilancio. Non è ammessa quindi la cartolarizzazione di flussi futuri.
- 13. Sono da evitare le tecniche che non comportano la completa fuoriuscita dei beni cartolarizzati, come ad esempio il sale and lease back.
- 14. Il valore di emissione dei titoli non può essere inferiore – al netto di eventuali sconti- all'85% del valore di mercato del portafoglio ceduto.
- 15. La società veicolo deve essere un soggetto autonomo di governo.

RINEGOZIAZIONE E CONVERSIONE DI MUTUI

- 16. E' consentita la conversione dei mutui concessi successivamente al 31/12/1996, anche mediante collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione o rinegoziazione qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico dell'ente (vedi art.41 L. 448/2001).
- 17. L'Organo di revisione deve verificare se è conseguita un'effettiva riduzione delle passività totali e se è rispettata la disposizione che limita la durata complessiva del mutuo a 30 anni a partire dall'originaria concessione.

Accorpamento dei residui

- 18. E' consentito come disposto dall'art.1 del Dm Tesoro 7/1/1998, la devoluzione del residuo capitale da somministrare da parte dell'Istituto mutuante per il finanziamento di un nuovo investimento a condizione che trattasi di investimento finanziabile e che rimangano invariate le condizioni dei singoli mutui.
- 19. Essendo il residuo dei mutui da somministrare iscritto a residuo attivo al titolo V nel bilancio dell'ente e la spesa per pari importo al titolo II, l'operazione contabilmente corretta consiste nell'eliminazione, in sede di rendiconto, dei residui del titolo II per fare confluire tale economia nell'avanzo d'amministrazione vincolato per il successivo utilizzo dell'avanzo per finanziare i nuovi investimenti.

Tempi di utilizzo dei finanziamenti

- 20. Occorre ravvicinare i tempi di assunzione del finanziamento e di utilizzo delle somme e di far possibilmente coincidere gli oneri di ammortamento con l'effettivo inizio dei lavori.
- 21. La presenza di residui passivi finanziati con indebitamento non movimentati da oltre due esercizi per i quali non vi sia stato affidamento dei lavori è oggetto di apposita rilevazione nei questionari relativi al rendiconto che l'Organo di revisione deve trasmettere alla Sezione regionale della Corte dei conti.



22. Se il mancato utilizzo non è adeguatamente motivato, l'Organo di revisione deve segnalarlo nella relazione al rendiconto anche al fine di eventuali azioni di responsabilità per danno patrimoniale.
23. Occorrerebbe infine assicurare la durata del prestito con la vita utile del bene finanziato al fine di far coincidere oneri di ammortamento ed utilità ritratta dall'utilizzo del bene.