

## ■ 2 Le fonti di finanziamento degli enti pubblici

### 2.1 La programmazione degli investimenti

Il programma del sindaco o del presidente della provincia, racchiuso nel *documento di indirizzo* approvato al momento dell'insediamento del consiglio comunale o provinciale<sup>1</sup>, fissa gli indirizzi della coalizione vincente e costituisce in buona sostanza l'espressione del *patto stabilito con gli elettori* all'atto delle consultazioni, assumendo però nella circostanza una rilevanza solo di natura meramente politica, giacché non ha nessun contenuto precettivo sul lato delle entrate e delle spese<sup>2</sup>.

Si tratta di un adempimento fondamentale nella vita degli enti locali, funzionale all'esercizio democratico del governo delle autonomie locali, che trova uno specifico spazio anche nei rispettivi statuti. Il comma 3, dell'art. 13 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 170 prevede che gli strumenti della programmazione di mandato siano costituiti dalle linee programmatiche per azioni e progetti e dal piano generale di sviluppo.

Il programma enuclea in termini descrittivi le priorità, i cronoprogrammi attuativi, le indicazioni di massima in termini monetari, le prospettive economiche e finanziarie, e i risultati attesi nelle scelte previste dall'azione di governo dell'ente locale nel corso del mandato amministrativo<sup>3</sup>.

Per l'effettiva attuazione delle azioni previste dal programma si procede nel corso della legislatura, attraverso successivi atti deliberativi attuativi del programma medesimo<sup>4</sup> nei diversi ambiti che attengono l'esercizio delle funzioni di governo locale.

Nella vita degli enti locali il momento fondamentale di *valenza politica-amministrativa di attuazione del programma* (del sindaco o del presidente) è considerato l'ap-

<sup>1</sup> L'art. 46 del d.lgs. 267/2000 testualmente recita: "Entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato".

<sup>2</sup> Recita l'art. 71, comma 2 del d.lgs. 267/2000: "Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino ai 15.000 abitanti con la lista di candidati al consiglio comunale deve essere anche presentato il nome e cognome del candidato alla carica di sindaco e il programma amministrativo da affiggere all'albo pretorio". L'art. 73, comma 2, in relazione all'elezione del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti stabilisce che "Con la lista di candidati al consiglio comunale deve essere anche presentato il nome e cognome del candidato alla carica di sindaco e il programma amministrativo da affiggere all'albo pretorio. Più liste possono presentare lo stesso candidato alla carica di sindaco. In tal caso le liste debbono presentare il medesimo programma amministrativo e si considerano fra di loro collegati".

<sup>3</sup> L'art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. 185/2001 dispone che: "Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare. (...) b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione".

<sup>4</sup> La giurisprudenza amministrativa ha argomentato che la presentazione di mozione di sfiducia non può essere motivata dal generico riferimento al mancato rispetto del programma del sindaco. La mozione di sfiducia, rientra infatti tra i provvedimenti caratterizzati da una elevatissima discrezionalità, sindacabile solo in caso di manifesta illogicità o evidente travisamento dei fatti. (T.A.R. Sicilia Catania, sez. I, 7 dicembre 2004, n. 3641).

provazione del bilancio di previsione dell'ente locale. Proprio in questa fase, i poteri dell'autonomia impositiva sono compiutamente esercitati nella determinazione delle aliquote delle imposte locali, nella determinazione delle tariffe e dei canoni, e nell'individuazione della *quantità di spesa possibile e programmata a pareggio* (senza deficit di bilancio), e allo stesso tempo, si dispiega anche l'autonomia di spesa in relazione ai contenuti del programma del sindaco o del presidente in relazione alle diverse tipologie di risposta ai bisogni della comunità amministrata e alle politiche di investimento nella realizzazione delle opere pubbliche.

In questo senso assume una valenza propria la *relazione previsionale e programmatica*<sup>5</sup> avente natura obbligatoria, ai sensi degli artt. 151, comma 2 e 170, del d.lgs. 267/2000, di durata pluriennale (pari al bilancio pluriennale) che assume connotati propri sul lato delle informazioni fornite dell'ente locale (popolazione, caratteristiche del territorio, profilatura dell'economia insediata, assetti organizzativi e gestionali dell'ente, risorse umane e tecnologiche).

La relazione comprende anche la descrizione dei mezzi finanziari e l'individuazione delle fonti di finanziamento e il loro utilizzo nel ciclo storico dell'ente locale con l'identificazione dei relativi vincoli.

Gli schemi per la predisposizione della relazione previsionale e programmatica sono stati stabiliti dal d.P.R. 326/1998.

Le indicazioni contenute nella relazione previsionale e programmatica sul lato della spesa redatta in programmi si *collegano alle scelte operate nel bilancio annuale di previsione* (o nel bilancio pluriennale) in merito alle finalità, alle risorse umane e materiali utilizzate per la realizzazione dei relativi programmi di spesa, mettendo in evidenza l'entità e l'incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata. La caratteristica saliente di tale documento consiste nel rendere possibile l'effettuazione delle necessarie valutazioni economico-finanziarie sullo stato di attuazione delle programmazioni precedenti e costituisce, pertanto, una base di riferimento per le impostazioni strategiche del bilancio di previsione<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Ai sensi del comma 2 dell'art. 17 del d.lgs. 170/2006 il contenuto minimo della relazione previsionale e programmatica è costituito da:

a) dall'illustrazione delle caratteristiche relative alla popolazione, al territorio, all'economia insediata ed ai servizi dell'ente;

b) dall'indicazione degli obiettivi degli organismi gestionali e dalla dimostrazione della coerenza delle previsioni annuali e pluriennali con gli strumenti urbanistici vigenti;

c) per la parte entrata, da una valutazione generale sui mezzi finanziari, individuando le fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico degli stessi ed i relativi vincoli;

d) per la parte spesa, da una redazione per programmi e per eventuali progetti, con indicazione delle finalità che si intendono conseguire, delle motivazioni delle scelte di indirizzo effettuate e delle risorse umane e strumentali ad esse destinate.

Gli atti di previsione e gestione sono coerenti con le finalità individuate all'interno dei programmi e degli eventuali progetti (comma 3).

<sup>6</sup> La giurisprudenza ha avuto modo di stabilire che sono illegittimi per violazione degli artt. 151 e 170 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 il bilancio annuale di previsione, il bilancio pluriennale e la manovra tributaria e tariffaria varata dalla giunta comunale ove manchi la relazione previsionale e programmatica; dal d.P.R. 3 agosto 1998, n. 326 – adottato ex art. 170, comma 8, d.lgs. 267/2000 – si evince, infatti, la necessità della sua presenza in considerazione della sua funzione programma-

Altro strumento essenziale sul lato della programmazione è rappresentato dal *bilancio pluriennale*, che riveste ai sensi del comma 2 dell'art. 151 e dell'art. 171, del d.lgs. 267/2000 natura obbligatoria, con una durata pari a quello della Regione di appartenenza e comunque non inferiore a tre anni<sup>7</sup>.

Ciascuna Regione adotta, ogni anno, insieme al bilancio finanziario annuale, un bilancio pluriennale, le cui previsioni assumono come termini di riferimento quelli della programmazione regionale e comunque un termine non superiore al quinquennio (comma 2, art. 3 del d.lgs. 170/2006). Tale documento deve essere redatto osservando i principi di bilancio, con esclusione dell'annualità, che consente nell'arco pluriennale di riferimento di fare le necessarie analisi sulle prospettive economico-finanziarie dell'ente locale che sono essenziali per la definizione della strategia finanziaria riferita ai programmi di investimento.

Altro elemento essenziale del processo di programmazione, riferito all'attuale legislazione dei lavori pubblici, è rappresentato dall'approvazione del *piano triennale delle opere pubbliche* previsto dall'art. 128 del d.lgs. 163/2006 da parte dell'ente locale, che espressamente vincola l'inserimento delle opere nell'elenco annuale dei lavori pubblici all'identificazione delle risorse necessarie per la loro realizzazione. Completa il quadro degli strumenti di programmazione degli enti locali, il *piano triennale del fabbisogno* del personale disposto dall'art. 91, del d.lgs. 267/2000 e dall'art. 39, comma 1, della l. 27 dicembre 1997, n. 449.

### 2.1.1 Strategia finanziaria dell'ente locale

La redazione di una *strategia finanziaria per la programmazione degli investimenti pubblici* presuppone la piena conoscenza dei meccanismi della spesa in conto capitale, che genera, comunque, flussi passivi sulla parte corrente della spesa; questo in relazione all'incremento degli accantonamenti che debbono essere effettuati per l'ammortamento dei capitali e degli interessi, a seguito dell'accessione a forme di indebitamento da parte degli enti locali.

Vi sono tipologie di spesa che assumono sul lato sostanziale una forma obbligatoria (per esempio, stipendi per i dipendenti), pur essendo stata abolita la distinzione delle spese tra obbligatorie e facoltative<sup>8</sup>, che ingessano il bilancio, senza margini di discrezionalità da parte degli amministratori nell'utilizzo delle risorse finanziarie. Le scelte in merito all'opportunità della realizzazione delle opere pubbliche da parte dei pubblici amministratori, rientra nella fattispecie della discrezionalità amministrativa<sup>9</sup>, in merito ai tempi, ai modi e alle priorità degli interventi.

tica e di raccordo gestionale con tutti gli altri strumenti di pianificazione comunale che può indurre eventuali variazioni di carattere non solo contabile e finanziario; né può sostenersi che essa sia surrogabile o ricostruibile alla stregua di altri atti e/o documenti che compongono, nel loro insieme, la manovra comunale (T.A.R. Lazio Latina, 18 febbraio 2005, n. 253).

<sup>7</sup> È predisposto annualmente secondo gli schemi previsti dal d.P.R. 194/1996.

<sup>8</sup> La distinzione fra spese obbligatorie e facoltative è stata abolita dall'art. 7 d.l. 10 novembre 1978, n. 702.

<sup>9</sup> L'art. 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, sancisce il principio dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali del pubblico amministratore nel giudizio di responsabilità.

Nella valutazione degli investimenti<sup>10</sup> gli enti locali, ai sensi dell'art. 42, del d.lgs. 77/1995 (fatto proprio dal d.lgs. 267/2000), devono osservare il *punto d'equilibrio tra le fonti delle entrate e quelle della spesa* (spese correnti e in conto capitale), perché non sono ammissibili deficit di bilancio<sup>11</sup>. In questo senso, un aspetto importante è la ricerca al proprio interno delle risorse finanziarie necessarie, per il soddisfacimento dei bisogni primari e secondari della comunità amministrata, e l'individuazione dei modi per generare e/o trovare le risorse finanziarie aggiuntive, da destinare all'attuazione dei programmi d'investimento delle opere pubbliche<sup>12</sup>.

Si tratta, da una parte, di definire gli obiettivi strategici e le priorità del piano degli investimenti, che corrispondono maggiormente all'interesse generale della comunità locale e, dall'altra, di calibrare le azioni necessarie per finanziare le scelte amministrative.

Si avvia una procedura, tesa, da una parte, a individuare le risorse interne generate dalla gestione dell'ente locale e, dall'altra, un'azione di monitoraggio delle varie e possibili occasioni di finanziamento, nella forma di contributi in conto capitale o di conto interesse, da parte della Regione, dello Stato e dell'Unione Europea, o di altri organismi pubblici<sup>13</sup> ovvero dei soggetti privati, senza dar luogo a nessuna forma di vincolo o condizionamento dei pubblici poteri.

Nel rispetto dei limiti posti dal patto di stabilità, si possono prendere in considerazione altre ipotesi di finanziamento degli investimenti; ovvero di procedere a forme di implementazione degli strumenti di finanza innovativa, sempre nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo<sup>14</sup>, in osservanza dei *principi di legalità, di economicità e di buon andamento della pubblica amministrazione*.

La leva dell'autofinanziamento dell'ente locale, attraverso l'utilizzo di risorse proprie, rappresenta un aspetto fondamentale delle politiche di bilancio, su cui modellare la gestione delle spese in conto capitale previste dal piano degli investimenti. Il concetto di autofinanziamento degli investimenti è un aspetto che attiene principalmente alla sfera delle imprese private, legata alla destinazione degli utili che

<sup>10</sup> Il riferimento alle politiche di investimento, afferisce alle spese strutturali e durevoli che afferiscono nella contabilità dell'ente locale alle spese in conto capitale.

<sup>11</sup> Almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno, l'organo consiliare esercita la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi, dando anche atto del permanere degli equilibri generali finanziari di bilancio.

<sup>12</sup> ZAVAGNIN, F., *Le spese di investimento secondo il nuovo ordinamento contabile degli Enti locali: definizione e modalità di finanziamento nei comuni*, in "Finanza Loc.", 1998, 1253.

<sup>13</sup> Tali fonti hanno la caratteristica di tradursi in apporti erogati senza vincoli di restituzione, di remunerazione e senza assunzione d'oneri sugli esercizi futuri. Occorre anche tenere in considerazione la circostanza che i contributi coprono solo una parte della spesa degli investimenti che s'intendono realizzare, che richiedono sempre un cofinanziamento dell'ente locale. La caratteristica dei contributi in conto capitale è l'assoggettamento a una procedura valutativa dell'ente pubblico erogante legata a criteri che determinano una graduatoria d'ammissibilità al finanziamento.

<sup>14</sup> L'art. 4 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, stabilisce "che gli organi di governo esercitano le funzioni d'indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare secondo la lett. b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione".

per scelta aziendale sono reinvestiti nei programmi di investimento. Nell'ambito delle società a partecipazione pubblica degli enti locali, tale schema di gestione degli utili può essere utilizzato per realizzare gli investimenti, perseguendo l'interesse pubblico con un *trasferimento intertemporale dei benefici dell'azione pubblica*<sup>15</sup>.

La gestione di governo di un ente locale è viceversa rivolta al soddisfacimento dei bisogni primari e secondari della comunità amministrata, con bilanci che devono osservare il *principio del pareggio complessivo*. Le entrate necessarie per stilare il programma di investimenti si riferiscono alla *ponderata valutazione dell'insieme delle esigenze e delle risorse*, e nella fattispecie occorre considerare:

- a) la valutazione del *quantum* generato dall'avanzo d'amministrazione;
- b) la consistenza delle entrate correnti riferite al titolo I e II del bilancio, per ponderare l'utilizzazione ai fini degli investimenti;
- c) la valutazione di generare entrate finanziarie straordinarie attraverso le alienazioni dei beni immobili e mobili dell'ente locale.

### 2.1.2 Fonti di finanziamento degli investimenti

Per l'attivazione degli investimenti, ai sensi dell'art. 199 del d.lgs. 287/2000, gli enti locali possono utilizzare le seguenti fonti di finanziamento:

- a) le entrate correnti destinate per legge agli investimenti;
- b) gli avanzi di bilancio, costituiti da eccedenze di entrate correnti rispetto alle spese correnti aumentate delle quote capitali d'ammortamento dei prestiti;
- c) le entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali, riscossioni di crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni;
- d) le entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato, delle Regioni e da altri interventi pubblici e privati finalizzati agli investimenti;
- e) le entrate generate da interventi finalizzati agli investimenti da parte di organismi comunitari e internazionali;
- f) le entrate di soggetti privati che non danno luogo a nessun obbligo di restituzione e/o remunerazione e nessun vincolo di condizionamento delle funzioni pubbliche;
- g) gli avanzi di amministrazione, nelle forme disciplinate dall'art. 187 del d.lgs. 267/2000;
- h) i mutui passivi;
- i) le altre forme di ricorso al mercato finanziario consentite dalla legge.

Ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. 170/2006 per tutti gli investimenti degli enti locali, comunque finanziati, l'organo deliberante, nell'approvare il progetto o il piano esecutivo dell'investimento, dà atto della copertura finanziaria di tutti gli oneri indotti, compresi quelli finanziari, nonché del permanere degli equilibri del bilancio annuale e pluriennale.

Un principio generale della contabilità prevede espressamente che gli enti locali possono compiere spese solamente se sussiste “*l’impegno contabile registrato sul competente capitolo del bilancio di previsione e l’attestazione della copertura finanziaria*”<sup>16</sup>. Dell’impegno deve essere data comunicazione al terzo interessato, ai sensi della previsione dell’art. 22, comma 1, del d.lgs. 170/2006. L’ordinamento prevede un’eccezione al rigido meccanismo della procedura contabile, in relazione ai *lavori pubblici di somma urgenza* cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, stabilendo che l’ordinazione dello svolgimento degli stessi, senza la presenza di una preventiva deliberazione di impegno della spesa presa dagli organi esecutivi dell’ente locale, deve essere regolata da parte degli organi deliberativi, a pena di decadenza, entro trenta giorni e in ogni caso entro il 31 dicembre dell’anno in corso.

Occorre rimarcare che i debiti fuori bilancio rappresentano un istituto a carattere eccezionale in contrasto con il principio dell’universalità del bilancio.

Ai sensi del comma 3, dell’art. 22 del d.lgs. 170/2006, nel caso in cui vi è stata l’acquisizione di beni e servizi in violazione dei principi per l’assunzione degli impegni e per l’effettuazione delle spese, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione, tra il privato fornitore e l’amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura, fatto salvo il possibile riconoscimento quale debito fuori bilancio da parte dell’ente locale<sup>17</sup>.

### 2.1.3 Finanziamento delle opere pubbliche e piano economico-finanziario

Ai sensi dell’art. 201 del d.lgs. 267/2000, gli enti locali e le aziende speciali sono autorizzati ad assumere mutui, anche se assistiti da contributi dello Stato o delle Regioni, per il finanziamento di opere e servizi pubblici, soltanto se i contratti d’appalto sono realizzati in conformità a progetti “*chiavi in mano ed a prezzo non mo-*

<sup>16</sup> Per giurisprudenza costante, la *contabilità pubblica* è notoriamente intesa come complesso sistema di norme e di principi che presiede alla gestione finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici e che è destinata a regolare in particolare i rapporti relativi alla gestione delle entrate e del pubblico denaro, traendo fondamento da precetti di ordine costituzionale (Cass., sez. un., 2 marzo 1982, n. 1282; Corte dei Conti, sez. I, 13 maggio 1987, n. 91). L’attestazione della copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario, è previsto, a pena di nullità, dall’art. 55, comma 5, l. 8 giugno 1992, n. 142, e a tale fine non può equivalere a tale formale attestazione il semplice parere favorevole espresso dal ragioniere del comune, atteso che quest’ultimo attiene alla regolarità contabile della deliberazione ed è richiesto autonomamente dall’art. 53 della stessa l. 142/1990 (Cons. Stato, sez. V, 16 gennaio 2002, n. 216).

<sup>17</sup> Secondo l’orientamento della giurisprudenza l’ente territoriale può riconoscere a posteriori i debiti fuori bilancio, con apposita deliberazione consiliare di riconoscimento del debito nei limiti degli accertati e dimostrati principi di utilità e arricchimento per l’ente stesso, nell’ambito dell’espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, fermo restando che, in caso di mancato riconoscimento, il rapporto contrattuale intercorre unicamente tra il terzo contraente e il funzionario o l’amministratore che ha autorizzato la prestazione e che costoro restano comunque soggetti all’azione diretta e rispondono delle obbligazioni irregolarmente assunte nei limiti della parte non riconosciuta mediante la procedura relativa alla contabilizzazione dei debiti fuori bilancio. Ogni valutazione circa l’opportunità di attivare il procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio e la ricorrenza dei presupposti di legge spetta all’amministrazione, senza alcuna possibilità di sostituzione da parte del giudice (Cass., sez. III, 31 maggio 2005, n. 11597).

*dificabile in aumento*”, con “*procedura di evidenza pubblica*” e con esclusione della trattativa privata<sup>18</sup>.

Per le nuove opere pubbliche, il cui progetto generale comporti una spesa superiore a 516.456,90 euro, gli enti locali approvano un piano diretto ad accertare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, riguardo agli introiti previsti e al fine della determinazione delle tariffe.

Le tariffe dei servizi pubblici sono determinate in base ai seguenti criteri:

- 1) la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare l'integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico finanziario;
- 2) l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti e il capitale investito;
- 3) l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio.

Il piano economico-finanziario deve essere preventivamente assentito da una banca, scelta tra gli istituti indicati con decreto emanato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il piano economico-finanziario deve essere approvato dal consiglio comunale, contestualmente (art. 42, comma 2, lett. *b*) del d.lgs. 267/2000), o subito dopo, l'avvenuta approvazione del progetto preliminare (quindi prima del progetto definitivo e del progetto esecutivo).

#### **2.1.4 Condizioni per l'indebitamento**

L'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (che ha modificato l'art. 119 della Costituzione) ha stabilito che i comuni, le province, le città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare le spese di investimento.

L'art. 202 del d.lgs. 267/2000 specifica espressamente che il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali è ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti, e che può essere fatto ricorso a mutui passivi per il finanziamento dei debiti fuori bilancio stabilendo altresì che le relative entrate abbiano destinazione vincolata.

Il contenuto normativo dell'art. 3, commi 16, 17, 18 e 19 della l. 350/2003, specifica espressamente le voci che costituiscono indebitamento:

- a) assunzione di mutui;
- b) emissione di prestiti obbligazionari;
- c) cartolarizzazione di flussi futuri di entrata non collegati ad un'attività patrimoniale preesistente;
- d) cartolarizzazione con corrispettivo iniziale inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata;

---

<sup>18</sup> La Commissione Europea ha elaborato una Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento disponibile al sito: <http://europa.eu.int>.

- e) operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche;
- f) cartolarizzazione e cessione di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche;
- g) cessione o cartolarizzazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi per cui l'ente assume in forma indiretta nuove obbligazioni anche mediante la ristrutturazione dei piani di ammortamento (comma 739, art. 1, l. 296/2006);
- h) cartolarizzazione di flussi futuri di entrate collegate a un'attività patrimoniale preesistente (comma 740, art. 1, l. 296/2006).

Non costituiscono indebitamento le anticipazioni di cassa.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 26 del d.lgs. 170/2006 il ricorso all'indebitamento da parte dell'ente locale è possibile solo se sussistono le seguenti condizioni:

- a) avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui si intende deliberare il ricorso a forme di indebitamento;
- b) avvenuta deliberazione del bilancio annuale nel quale sono incluse le relative previsioni.

Le entrate connesse all'indebitamento hanno destinazione vincolata.

Sussiste l'altra condizione, ai sensi e per effetto dell'art. 35 della l. 724/1994 nel caso di emissione del prestito obbligazionario dell'assenza del disavanzo di amministrazione nel conto consuntivo del penultimo esercizio<sup>19</sup>. Ai sensi del comma 1, art. 26, del d.lgs. 170/2006 può essere fatto ricorso all'indebitamento per il finanziamento dei debiti fuori bilancio correlati a spese di investimento e per altre destinazioni di legge.

### 2.1.5 Investimenti degli enti locali

Sono considerati investimenti dall'art. 3, comma 18, della l. 350/2003:

- a) l'acquisto, costituzione, ristrutturazione e manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali, che non residenziali;
- b) la costruzione, demolizione, ristrutturazione, recupero e manutenzione straordinaria di opere pubbliche 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 partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti;

---

<sup>19</sup> In relazione all'ipotesi contemplata dal combinato degli artt. 244 e 249 del d.lgs. 267/2000 dalla data di deliberazione dello stato di dissesto finanziario dell'ente locale e sino all'emanazione del decreto di cui all'art. 261, comma 3 del bilancio di previsione stabilmente riequilibrato, gli enti locali non possono contrarre nuovi mutui, con eccezione dei mutui previsti dall'art. 255 e dei mutui con oneri a totale carico dello Stato o delle Regioni.

- g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;
- h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari e/o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedano la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata; in tale fattispecie rientra l'intervento del concessionario di cui al comma 2 dell'art. 19 della l. 109/1994;
- i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale, aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.

L'art. 3, comma 19, della l. 350/2003, specifica che non si può ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società partecipate, finalizzati al ripiano di perdite. A tale fine, l'istituto finanziatore in sede istruttoria è tenuto ad acquisire dall'ente la specifica dichiarazione dell'investimento da finanziare, con l'indicazione che nel bilancio dell'azienda o della società partecipata, per cui si esegue l'operazione concernente l'esercizio finanziario precedente, l'operazione di conferimento di capitale non presenta alcuna perdita d'esercizio. Ai sensi del comma 1, dell'art. 26 del d.lgs. 170/2006, può essere fatto ricorso all'indebitamento per il finanziamento dei debiti fuori bilancio correlati a spese di investimento e per altre destinazioni di legge.

### **2.1.6 Anticipazioni di tesoreria**

Il tesoriere, a seguito della richiesta corredata dalla deliberazione della Giunta ai sensi della previsione dell'art. 222 del d.lgs. 267/2000, concede all'ente locale un'anticipazione di tesoreria, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente ai primi tre titoli di entrata del bilancio riguardanti i comuni, le province, le città metropolitane e le unioni di comuni, e ai primi due titoli per le comunità montane.

La deliberazione dell'ente locale è assunta all'inizio dell'esercizio finanziario e presuppone la possibilità per l'ente locale di ricorrere all'anticipazione ogni qualvolta la situazione di cassa lo richiede.

Il tasso d'interesse applicato è determinato in sede di aggiudicazione dell'appalto del servizio di tesoreria e gli interessi decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme, secondo le norme previste dalla relativa convenzione.

L'uso dell'anticipazione di tesoreria avviene in corrispondenza all'emissione di mandati di pagamento con importo maggiore alle disponibilità di cassa, ovvero per far fronte a pagamenti di natura obbligatoria quali le delegazioni di pagamento notificate al tesoriere per importi superiori alla giacenza di cassa, ovvero per il pagamento di spese ricorrenti.

## 2.1.7 Distinzione delle entrate

La distinzione delle categorie delle entrate risiede nella corrispondente tipologia di spesa, che deve essere finanziata in forma vincolata da ciascuna voce in termini corrispettivi. Le entrate correnti sono destinate alla vita normale dell'ente per la copertura delle spese per il suo funzionamento. Le entrate in conto capitale sono destinate al funzionamento dell'ente per spese per beni, prestazioni e servizi durevoli riferiti a più esercizi.

## 2.1.8 Avanzo di amministrazione

Con l'approvazione del bilancio consuntivo dell'ente locale sono determinate le poste attive e passive dell'esercizio dell'anno precedente, che ha generato i risultati contabili rilevanti per il conto consuntivo medesimo<sup>20</sup>. Stabilisce l'art. 186 del d.lgs. 267/2000 che il risultato contabile d'amministrazione si realizza con l'accertamento in sede d'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio finanziario chiuso; questo nella fattispecie risulta essere la somma algebrica determinata dal fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuiti dei residui passivi. L'art. 187 del d.lgs. 267/2000, prevede una suddivisione dell'avanzo in quattro distinte aree:

- a) fondi non vincolati;
- b) fondi vincolati;
- c) fondi per finanziamento spese in conto capitale;
- d) fondi di ammortamento.

L'eventuale avanzo d'amministrazione, ai sensi dell'art. 187, 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<sup>21</sup>, riconoscibili a norma dell'art. 194 del d.lgs. 267/2000;
- c) per i provvedimenti necessari per la protezione degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del d.lgs. 267/2000, 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 d'assestamento;
- d) per il finanziamento di spese d'investimento.

Con la delibera d'approvazione del consuntivo, l'ente locale procede anche alla ripartizione delle somme generate dall'avanzo sui diversi capitoli del piano degli in-

---

<sup>20</sup> Secondo l'impostazione di derivazione aziendalistica il risultato economico prende in considerazione altri elementi riferiti a una gestione economica-patrimoniale.

<sup>21</sup> Il Ministero dell'Interno, con circolare 20 settembre 1993, n. F.L. 21/1993, ha definito il *debito fuori bilancio* come "un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di danaro che grava sull'ente assunta in violazione delle norme giurcontabili che regolano i procedimenti di spesa degli Enti Locali".