



CONSIGLIO NAZIONALE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E
DEGLI ESPERTI CONTABILI

Osservatorio Enti Locali

Marzo 2009

a cura
della FONDAZIONE
ISTITUTO DI RICERCA DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI



Maria Elena Puzzo

In collaborazione con
Pasquale Saragò

Roma, 8 aprile 2009

INDICE

LEGISLAZIONE	3
BILANCI PREVENTIVI	3
ATTI INTERPRETATIVI	3
SERVIZIO FARMACEUTICO	3
STRUMENTI DERIVATI	5

LEGISLAZIONE

BILANCI PREVENTIVI

Con Decreto del Ministro dell'Interno del 26 marzo 2009 è stato differito al 31 maggio 2009 il termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2009.

Ai sensi dell'art. 151, comma 1, del D.Lgs. 267/2000 (TUEL) il termine per la deliberazione del bilancio preventivo dell'anno successivo è fissato al 31 dicembre di ogni anno. E', tuttavia, contemplata la possibilità che tale termine sia differito con Decreto del Ministro dell'Interno, d'intesa con il Ministro dell'Economia, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, purché in presenza di motivate esigenze.

Con Decreto del 19 dicembre 2008 il termine suddetto era stato slittato al 31 marzo 2009 ma, sulla base di ulteriori esigenze di differimento, richieste dall'ANCI la scadenza è stata ulteriormente prorogata al 31 maggio prossimo.

ATTI INTERPRETATIVI

SERVIZIO FARMACEUTICO

L'11 febbraio 2009 la Commissione Servizi Pubblici del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili ha pubblicato il documento "Servizio Farmaceutico Comunale, fra enti pubblici e libero mercato".

Il Documento, partendo dalla ricostruzione normativa del settore, affronta i nodi più spinosi relativi alle norme di coordinamento tra la disciplina di settore (Legge n. 362/91) e quella del TUEL (D.Lgs. 267/2000) nonché le implicazioni contabili e fiscali concernenti la privatizzazione delle farmacie.

Proprio su tale ultimo aspetto è ribadito che il commercio di farmaci da parte dei Comuni può essere gestito o in economia o attraverso una società per azioni o a responsabilità limitata, totalmente o parzialmente pubblica. Un processo di privatizzazione che preveda il passaggio dell'azienda direttamente dall'Ente Locale a favore di una società di capitali (soggetta al regime privatistico di contabilità) impone la contabilizzazione, in capo a quest'ultima, dell'avviamento nella fase di conferimento, mediante imputazione del relativo valore nella

voce B.15, dell'attivo dello stato patrimoniale, ex art. 2423 *ter*. E' evidente che tale valore non era rilevato nella contabilità finanziaria dell'Ente, atteso che per l'avviamento non era stata pagata alcuna somma.

Da ciò ne deriva che, in aggiunta ai problemi relativi al passaggio da contabilità finanziaria a contabilità economica, il conferimento del servizio farmaceutico in una spa o in una srl neocostituita evidenzia la necessità di rilevare l'avviamento e di procedere successivamente al suo ammortamento.

Sul punto, è precisato che l'avviamento può essere ammortizzato alternativamente:

- per un periodo di tempo corrispondente alla durata dell'affidamento del servizio (in linea con le disposizioni dell'art. 2426, comma 1, punto 6);
- per un periodo di 18 anni, nel caso in cui l'affidamento del servizio non preveda un termine, in linea con le previsioni fiscali.

Con riferimento alle implicazioni fiscali nel Documento è rammentato che, ai sensi dell'art. 74 del TUIR, gli Enti Locali sono considerati soggetti esclusi dall'imposizione diretta, per cui gli eventuali utili prodotti dalla gestione di una farmacia comunale non scontano alcuna tassazione ai fini IRES. Il conferimento del servizio in una società di capitali non consente, però, di poter continuare ad usufruire della norma agevolativa imponendo alla società di gestione la tassazione del reddito secondo le regole ordinarie del reddito d'impresa.

E' osservato, poi, che nell'ipotesi di gestione del servizio farmaceutico attraverso società di capitali, gli eventuali utili prodotti dalla società e distribuiti a favore del socio-Ente locale non subiranno alcuna tassazione, potendo usufruire quest'ultimo dell'esenzione di cui all'art. 74 del TUIR. Stesso discorso vale anche per eventuali plusvalenze maturate a seguito della cessione di partecipazioni societarie, siano esse qualificate o meno.

Relativamente all'IRAP è segnalato che, in caso di gestione in economia del servizio, l'Ente Locale avrebbe potuto alternativamente optare:

1. per la tassazione tradizionale, attraverso l'esercizio dell'opzione per il c.d. "metodo commerciale" ai sensi del comma 2 dell'art. 10 bis del D.Lgs. 446/97;
2. per la tassazione mediante il c.d. "metodo retributivo" considerato il regime naturale di tassazione per gli Enti Pubblici ai sensi dell'art. 10 bis del D.Lgs. 446/97.

E', tuttavia, segnalato che, mentre il primo metodo dovrà essere usato anche dalla spa o srl affidataria, il secondo è utilizzabile esclusivamente per gli Enti pubblici.

Ulteriori norme da ricordare, introdotte dal legislatore nell'intento di favorire l'esternalizzazione dei servizi comunali, attengono a discipline di favore previste dal TUEL. In particolare, l'art. 118 ritiene esenti, senza limiti di valore, da imposte di bollo, registro,

ipotecarie e catastali i trasferimenti di beni mobili ed immobili dagli Enti Locali a favore di aziende speciali o società di cui all'art. 113 del TUEL.

STRUMENTI DERIVATI

Con Documento del 16 febbraio 2009 l'ANCI si è espressa in tema di strumenti derivati.

La crescente contrazione dei trasferimenti erariali e il forte ridimensionamento del ruolo della Cassa Depositi e Prestiti nell'attività di esercizio del credito, registrati negli ultimi anni, ha provocato un ricorso sempre più significativo da parte degli enti locali al mercato dei capitali, (anche attraverso l'emissione di prestiti obbligazionari), comportando un ampliamento nell'uso degli strumenti di finanza derivata.

In tale ottica, con Decreto del Ministro del tesoro 5 luglio 1996, n. 420 recante "norme per l'emissione di titoli obbligazionari da parte degli Enti locali" si è espressamente prescritto l'utilizzo dei derivati per la copertura del rischio di cambio in caso di emissioni in valuta estera.

Un rafforzamento dei vincoli nell'utilizzo dei derivati da parte di Regioni ed Enti locali è stato operato, inoltre, con la Circolare esplicativa del Ministero dell'economia e delle finanze del 27 maggio 2004. Il provvedimento reca una speciale raccomandazione affinché gli Enti territoriali facciano riferimento, nella loro attività in derivati, alle norme del Regolamento CONSOB n. 11522/98 e all'allegato Documento sui rischi generali degli investimenti in strumenti derivati finanziari.

Un'ulteriore restrizione nell'utilizzo degli strumenti si è registrata con la finanziaria per il 2007, la quale, al fine di incrementare l'attività di controllo sull'operato degli Enti locali nell'ambito delle operazioni in strumenti derivati finanziari, ha introdotto l'obbligo di trasmettere la relativa documentazione al Ministero dell'economia e delle finanze, quale requisito indispensabile per l'efficacia dei contratti medesimi.

Solo però con l'emanazione della finanziaria per il 2009 si sono posti una serie di limiti e vincoli al ricorso agli strumenti derivati da parte degli Enti locali.

Nel dettaglio, l'articolo 62 del D.L. n. 112 del 25 giugno 2008 (come modificato dalla legge finanziaria per il 2009) vieta la possibilità di ricorrere, da parte degli Enti locali, all'uso degli strumenti derivati. Ciò vale per il periodo minimo di un anno dall'entrata in vigore del Decreto 112/2008 e fino all'entrata in vigore del Regolamento previsto dal comma 3

dell'articolo 62 del decreto legge 112/2008; Regolamento che dovrà essere emanato dal Ministro e dovrà riguardare:

- l'individuazione della tipologia di contratti derivati che le Regioni e gli Enti locali potranno stipulare;
- l'indicazione delle componenti derivate (implicite o esplicite) che gli stessi soggetti avranno facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento.

Ciò significa che per il periodo considerato gli Enti non potranno concludere nuovi contratti su strumenti finanziari derivati, neanche con finalità di ristrutturazione delle operazioni in strumenti derivati concluse in precedenza e tutt'ora in essere.

E', tuttavia, prevista un'eccezione relativa al caso in cui l'ente proceda ad una ristrutturazione della passività sottostante al contratto derivato.

Al fine di inquadrare le dimensioni del fenomeno è bene richiamare i risultati di una ricerca della CONSOB, la quale ha evidenziato che "a fine 2006 le Regioni, le Province e i Comuni avevano un'esposizione in derivati verso banche italiane stimabile in circa 13 miliardi di euro di nozionale, pari al 36% dell'indebitamento totale verso intermediari residenti; il valore di mercato di queste posizioni risultava negativo per circa un miliardo di euro".

Secondo i dati forniti dalla Direzione Debito pubblico del Dipartimento del Tesoro, il valore dei contratti alla fine del 2007 (ivi inclusi, oltre a quelli stipulati dai Comuni, quelli stipulati dalle Regioni, le Province e le Comunità montane) sarebbe stimabile in 35 miliardi di euro con un valore medio per ciascun contratto di 6,5 milioni.

Dal punto di vista degli Enti, il ricorso agli strumenti derivati è stato per alcuni una scelta necessaria. Negli ultimi anni, ai Comuni è stato richiesto un crescente sforzo finanziario per il perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità fissati a livello Europeo.

Ad una significativa espansione di compiti e funzioni, spesso non accompagnata da risorse, si è associata una forte riduzione delle disponibilità finanziarie in termini reali e una progressiva imposizione, per opera delle regole del Patto di Stabilità Interno, di un miglioramento nell'evoluzione dei saldi dei bilanci (con pesanti sanzioni a carico degli enti in caso di mancato rispetto). Ciò ha determinato una considerevole crisi di liquidità che ha spinto i Comuni ad un maggior ricorso al debito ed alla sua gestione attiva.

La posizione dell'ANCI

ANCI sostiene che il fenomeno del ricorso alla finanza derivata, in considerazione dell'elevata complessità, dal punto di vista tecnico dovrebbe essere affrontato con una prospettiva più ampia. La soluzione al problema a giudizio dell'ANCI non può essere offerta,

infatti, da una norma che pone un divieto di ristrutturare tali contratti lasciando per le operazioni in essere come unica via d'uscita quella della chiusura delle relative posizioni.

L'Associazione dei Comuni italiani sostiene, quindi, che il fenomeno dei contratti derivati stipulati da alcuni Comuni dovrebbe essere valutato analizzando la situazione dei singoli Enti e in tale ambito, con il supporto di IFEL, la stessa ha avviato un'attività di assistenza e supporto ai Comuni per l'analisi dei contratti in essere, tesa a chiarire il contenuto delle operazioni stipulate.

Le richieste dell'ANCI

- Consentire ai Comuni di rinegoziare, con vincoli ed entro limiti espressamente stabiliti, i contratti derivati attualmente in essere.
- Istituire un apposito organo di conciliazione cui possano essere deferite, su base volontaria, eventuali questioni problematiche concernenti i derivati in essere.
- Dare attuazione alla disposizione contenuta nell'articolo 62 del D.L. 112/2008 avviando il confronto in merito alla nuova disciplina regolamentare degli strumenti derivati che possono essere utilizzati dagli Enti Locali che contempli il divieto di utilizzo di strumenti complessi e poco trasparenti e di difficile lettura da parte degli operatori pubblici.