

Tab.5

EFFICACIA DEI CONTROLLI IRAP
In base all'attività ispettiva della Guardia di finanza

Regioni	2010					2011					2012				
	Verifiche	Controlli	Totale ispezioni	Accertato/ Tot. Ispez.	Scostamento	Verifiche	Controlli	Totale ispezioni	Accertato/ Tot. Ispez.	Scostamento	Verifiche	Controlli	Totale ispezioni	Accertato/ Tot. Ispez.	Scostamento
	(unità)	(unità)	(unità)	(euro)	(Italia=100)	(unità)	(unità)	(unità)	(euro)	(Italia=100)	(unità)	(unità)	(unità)	(euro)	(Italia=100)
Piemonte	1.889	4.595	6.584	127.890	51,2	1.777	4.892	6.669	101.689	55,1	1.740	4.526	6.266	82.386	73,9
Valle d'Aosta	184	260	444	11.810	4,7	162	275	437	19.953	10,8	155	263	418	7.289	6,5
Lombardia	3.804	7.318	11.122	788.597	315,6	3.986	7.834	11.820	429.678	232,8	3.377	7.424	10.801	257.467	230,9
Trentino A.A.	1.402	1.687	3.089	82.029	32,8	981	2.481	3.462	60.059	32,5	1.119	1.537	2.656	26.301	23,6
Veneto	3.246	3.603	6.849	296.116	118,5	2.950	3.937	6.887	155.268	84,1	2.755	3.652	6.407	130.794	117,3
Friuli V. G.	1.041	2.412	3.453	251.550	100,7	981	2.481	3.462	209.393	113,5	1.011	2.666	3.677	118.931	106,6
Liguria	1.245	1.935	3.180	106.082	42,5	1.174	1.715	2.889	107.998	58,5	1.168	1.710	2.878	77.442	69,4
Emilia Romagna	1.966	3.863	5.829	234.037	93,7	1.894	3.962	5.856	190.496	103,2	1.769	3.703	5.472	159.468	143,0
Toscana	2.125	4.524	6.649	130.636	52,3	1.952	4.435	6.387	113.499	61,5	1.999	4.420	6.419	68.127	61,1
Umbria	678	1.333	2.011	113.679	45,5	605	1.353	1.958	48.171	26,1	584	1.401	1.985	40.686	36,5
Marche	1.562	2.060	3.622	174.711	69,9	1.479	2.166	3.645	105.384	57,1	1.422	2.104	3.526	116.110	104,1
Lazio	3.352	7.451	10.803	312.518	125,1	3.260	6.647	9.907	272.515	147,7	2.777	8.120	10.897	94.809	85,0
Abruzzo	756	792	1.548	125.801	50,3	696	853	1.549	164.847	89,3	610	927	1.537	70.125	62,9
Molise	228	575	803	127.211	50,9	219	606	825	45.877	24,9	204	645	849	51.638	46,3
Campania	3.084	4.070	7.154	204.482	81,8	2.894	4.137	7.031	206.325	111,8	2.767	4.538	7.305	116.521	104,5
Puglia	2.407	4.278	6.685	88.410	35,4	2.445	4.411	6.856	141.880	76,9	2.219	4.394	6.613	94.618	84,8
Basilicata	281	472	753	82.672	33,1	271	627	898	68.686	37,2	252	590	842	59.309	53,2
Calabria	1.128	2.487	3.615	113.432	45,4	946	2.546	3.492	77.288	41,9	906	2.458	3.364	59.453	53,3
Sicilia	2.232	4.408	6.640	120.217	48,1	2.132	3.872	6.004	144.487	78,3	2.053	4.007	6.060	70.407	63,1
Sardegna	842	1.841	2.683	63.875	25,6	831	1.959	2.790	41.289	22,4	808	1.765	2.573	35.448	31,8
Nord-ovest	7.122	14.208	21.330	466.731	186,8	7.099	14.716	21.815	278.601	151,0	6.440	13.923	20.363	173.013	155,1
Nord-est	7.655	11.565	19.220	234.875	94,0	6.806	12.861	19.667	158.525	85,9	6.654	11.558	18.212	121.775	109,2
Centro	7.717	15.368	23.085	221.189	88,5	7.296	14.601	21.897	178.251	96,6	6.782	16.045	22.827	85.890	77,0
Centro-Nord	22.494	41.141	63.635	307.626	123,1	21.201	42.178	63.379	206.670	112,0	19.876	41.526	61.402	125.426	112,5
Mezzogiorno	10.958	18.923	29.881	126.927	50,8	10.434	19.011	29.445	136.894	74,2	9.819	19.324	29.143	82.227	73,7
ITALIA	33.452	60.064	93.516	249.888	100	31.635	61.189	92.824	184.537	100	29.695	60.850	90.545	111.522	100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Guardia di finanza

Poiché la gestione dei principali tributi di spettanza regionale avente ad oggetto l'accertamento di redditi e patrimoni immobiliari è di competenza dell'Agenzia delle entrate, l'art. 9 del d.lgs. n. 68/2011 prevede il riversamento diretto alle Regioni del gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali, oltre all'attribuzione, con riferimento alla compartecipazione IVA ed ulteriori compartecipazioni eventualmente devolute, di una quota del gettito riferibile al concorso della Regione nell'attività di recupero fiscale commisurata all'aliquota di compartecipazione.⁴³

Le Regioni, infatti, partecipano al gettito derivante dal contrasto dell'evasione fiscale in virtù dell'espreso impegno ad implementare, dopo la riforma tributaria introdotta dal d.l. 30 settembre 2005, n. 203 riguardante le attività di accertamento dei Comuni, i mezzi di contrasto all'evasione, elusione ed erosione dei tributi regionali e a migliorare l'efficienza dei processi di accertamento e riscossione delle entrate tributarie, così da assicurare il più ampio recupero delle basi imponibili.

Anche in materia di meccanismi sanzionatori e premiali di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 149/2011, si dispongono ulteriori misure per intensificare il contrasto all'evasione fiscale. È previsto, infatti, un accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali diretto a stabilire, annualmente, le modalità di ricognizione delle capacità fiscali effettive e potenziali dei singoli territori, tenendo conto del rapporto tra i dati fiscali dichiarati e quelli elaborati dall'Istat. Ciò consente di definire un programma pluriennale di attività di contrasto dell'evasione fiscale, finalizzato alla convergenza della capacità fiscale effettiva a quella potenziale, le modalità di concorso dei diversi livelli di governo, gli obiettivi intermedi di ciascun Ente nell'ambito del programma, nonché le misure premiali o sanzionatorie in relazione al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Analoghe misure sono previste, altresì, in materia di compartecipazione all'IVA dall'art. 7, co. 1, lett. d), della legge delega n. 42/2009, il quale, in conformità al principio di territorialità di cui all'art. 119 della Costituzione, stabilisce che le modalità di attribuzione alle Regioni del relativo gettito devono tener conto del luogo di consumo, sicché le Regioni a statuto ordinario dovrebbero vedersi assegnare il solo gettito effettivamente riscosso sul territorio regionale e non quello virtuale calcolato in base alla media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'Istat a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili.⁴⁴

⁴³ Le modalità di attribuzione dei gettiti da recupero fiscale sui tributi regionali devono essere definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

⁴⁴ Secondo il disposto di cui all'art. 77-quater, comma 4, del d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008 e modificato dall'art. 28, comma 6, del d.l. n. 201/2011, nelle more del perfezionamento del riparto delle somme spettanti alle Regioni a Statuto ordinario ai sensi dell'art. 2, comma 4, del d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, la compartecipazione IVA è corrisposta nella misura risultante dall'ultimo riparto effettuato, previo accantonamento di un importo corrispondente alla quota del finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario condizionata alla verifica degli adempimenti regionali. Le risorse corrispondenti al predetto importo, rimangono accantonate in bilancio fino alla realizzazione delle condizioni che ne consentono l'erogabilità alle Regioni e, comunque, per un periodo non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio.

L'applicazione di tale principio di territorialità eviterebbe di premiare le realtà dove maggiore è l'evasione dell'IVA e favorirebbe la responsabilizzazione delle Amministrazioni regionali spingendole ad introdurre più adeguati meccanismi di collaborazione diretti a potenziare le attività di recupero dell'evasione fiscale e di contrasto all'elusione fiscale, come peraltro stabilito dal successivo art. 26, con beneficio anche dell'equità e dell'efficienza del sistema fiscale locale.

Con ciò non si intende affermare che la compartecipazione al gettito IVA non debba continuare a subire, mediante l'intermediazione del fondo perequativo nazionale, un processo di rettifica perequativa attraverso il quale le Regioni più ricche cedono gettito IVA a beneficio di quelle con minor capacità fiscale a titolo di concorso alla solidarietà interregionale, così da consentire a tutte le Regioni a statuto ordinario di svolgere le proprie funzioni e di provvedere all'erogazione dei servizi di competenza a livelli essenziali ed uniformi su tutto il territorio nazionale. L'esigenza di superare gli squilibri socioeconomici esistenti fra le diverse realtà regionali non può impedire, tuttavia, che i meccanismi perequativi operino anche, e soprattutto, in funzione della capacità di recupero dell'evasione fiscale, incentivando la partecipazione, la manovrabilità e lo sforzo fiscale di ciascuna Regione nel rispetto del principio del collegamento tra responsabilità del prelievo fiscale e responsabilità della spesa.

Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome la compartecipazione ai tributi erariali continua, invece, a basarsi su un diverso criterio, che prevede la diretta attribuzione annuale di una quota variabile dell'IVA effettivamente riscossa su ciascun territorio regionale, comprensiva talvolta anche di quella riscossa sulle importazioni ivi effettuate.⁴⁵

Va da sé che sin dove le compartecipazioni verranno ripartite con il criterio geografico del territorio regionale nel quale si produce il gettito, le stesse potranno essere considerate a tutti gli effetti entrate tributarie, in virtù del nesso esistente fra il gettito locale e le somme assegnate. Le compartecipazioni distribuite, invece, in base a criteri perequativi (e cioè in base alla capacità fiscale ed al fabbisogno di spesa) andranno qualificate, piuttosto, come trasferimenti, poiché, in tal caso, la quota percepita da ogni Regione non corrisponderà, neppure teoricamente, a quella spettante ove si si fosse tenuto conto del gettito prodotto sul territorio.

⁴⁵ In particolare, ai sensi del d.lgs. 3 febbraio 2011, n. 12, alla Regione Valle d'Aosta è devoluto l'intero gettito delle imposte erariali sul reddito e sul patrimonio percette nel territorio regionale, nonché i nove decimi delle tasse e imposte erariali sugli affari (imposta di registro, di bollo, imposte ipotecarie e tasse sulle concessioni governative) e dei canoni per le concessioni di derivazione di acque pubbliche a scopo idroelettrico. È altresì attribuito alla Regione, in luogo delle precedenti compartecipazioni, l'intero gettito delle accise sui carburanti e sull'energia elettrica, nonché dell'IVA, determinata assumendo a riferimento i consumi finali rilevati nell'ultimo triennio disponibile. Il gettito dell'imposta sul valore aggiunto è attribuito sulla base dei dati rilevati nel bilancio dello Stato nell'anno antecedente a quello cui la devoluzione si riferisce.

In tale quadro, i proventi attesi dalla lotta all'evasione, tradizionalmente considerati come gettito aleatorio (di natura non ricorrente), non possono assumere il rango di fonte di copertura a pieno titolo delle manovre di finanza pubblica, almeno finché i meccanismi di incentivazione non siano in grado di produrre risultati significativi e duraturi, che il limitato interesse di molte Amministrazioni locali ad impegnarsi in un'attività amministrativa onerosa e scarsamente popolare, quale quella dell'accertamento fiscale (dalla quale, peraltro, non derivano immediati benefici finanziari), al momento ancora non assicura.

Si deve notare, infine, come all'accresciuto ruolo riconosciuto a Regioni e Comuni nell'azione di contrasto dell'evasione dei tributi erariali non si sia finora accompagnato un significativo potenziamento delle entrate fiscali, ciò anche in considerazione del fatto che l'evasione dell'IVA (dovuta a mancata emissione di fattura, scontrino o ricevuta fiscale), traducendosi, a valle, in una riduzione anche dell'imponibile IRAP, IRPEF (o IRES), delle imposte locali e dell'imponibile contributivo (con relativi indebiti benefici correlati anche allo stato sociale) è divenuto, con l'aggravarsi della crisi economica, una sorta di strumento alternativo di finanziamento improprio delle attività economiche.⁴⁶

In ultima analisi, occorre concludere che per accrescere l'efficacia e la proficuità degli interventi che ciascuna Amministrazione regionale potrebbe essere in grado di realizzare, è necessario, anzitutto, potenziare le rilevazioni territoriali sull'evasione fiscale e contributiva e sui risultati ottenuti, in termini di gettito, mediante le azioni di contrasto condotte a livello regionale. Si ribadisce, inoltre, che l'elaborazione di stime analitiche trasparenti, autonome dai singoli livelli di governo, attendibili e (possibilmente) in tempo reale dei livelli regionali del *tax gap*, contribuirebbe a dare maggiore impulso alle azioni delle Regioni finalizzate al miglioramento della *compliance* fiscale e potrebbe garantire maggior chiarezza sul tema dell'evasione fiscale e sull'efficienza degli attuali sistemi di riscossione.

Un uso più efficace delle moderne tecnologie telematiche, in grado di assicurare l'integrazione delle diverse basi informative nonché dei meccanismi automatici di emersione e di tracciabilità delle operazioni, consentirebbe, altresì, di persuadere ovvero di guidare il contribuente nella fase dell'adempimento spontaneo, recuperando le basi imponibili attraverso un più articolato sistema di premi e sanzioni a valenza territoriale differenziata, che un ruolo più attivo degli enti territoriali coinvolti nelle attività di recupero dell'evasione fiscale potrebbe, certamente, bilanciare meglio.

⁴⁶ In tal senso, la citata Audizione al Parlamento del Presidente della Corte dei conti, presso le Commissioni bilancio e finanze della Camera dei deputati, in data 19 giugno 2013.

5 L'indebitamento regionale

5.1 Vincoli e sostenibilità dell'indebitamento

Nel rispetto della gerarchia delle fonti, l'indebitamento regionale è soggetto a vincoli posti dalla Costituzione, dalle leggi statali e dalle leggi regionali, a garanzia della corretta gestione delle risorse pubbliche.

La normativa evolve verso limiti sempre più severi alla possibilità di contrarre nuovo debito, anche in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e alla rinnovata attenzione verso il raggiungimento degli equilibri di bilancio.

Tra le riforme di sistema, occorre menzionare l'art. 4, co. 1, lett. b, l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, che ha modificato l'art. 119, co. 6, Cost., nel senso di prevedere, con decorrenza 2014, che la possibilità per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento debba essere correlata alla contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. In applicazione del precetto costituzionale, l'art. 10, l. 24 dicembre 2012 n. 243, ha previsto che:

"1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato.

2. In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti"⁴⁷.

Con il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, si prevede, nel contesto del rafforzamento del sistema dei controlli sulle

⁴⁷ L'art. 10, l. n. 243/2012, così prosegue:

3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della Regione interessata, compresa la medesima Regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a). A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla Regione di appartenenza ovvero alla Provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5 del presente articolo, il saldo di cassa di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.

4. Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della Regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo.

Autonomie territoriali, che Sezioni regionali della Corte dei conti, nell'esame dei bilanci preventivi e consuntivi, svolto anche sulla base delle relazioni del Collegio dei revisori presso le Regioni, tengano conto del rispetto dei vincoli costituzionali all'indebitamento nonché della sua sostenibilità⁴⁸.

5.2 I limiti per tipologia di spesa da finanziare

L'indebitamento finanziario non è costituito soltanto dai mutui e dai prestiti obbligazionari, ma anche dalle operazioni di cartolarizzazione, disciplinate dall'art. 3, co. 17, primo e secondo periodo, l. 24 dicembre 2003, n. 350⁴⁹. Esse sono state introdotte per la prima volta con la l. 30 aprile 1999, n. 130, e disciplinate dal d.l. 25 settembre 2001, n. 350, convertito dalla l. 23 novembre 2001, n. 409, e, successivamente, autorizzate anche per le Regioni⁵⁰, le Province e gli altri Enti locali mediante l. 27 dicembre 2002, n. 289. In coerenza con i criteri fissati dal Sistema europeo dei conti (SEC 1995)⁵¹, costituiscono indebitamento le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata e quelle con corrispettivo iniziale inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione, valutato da un'unità indipendente specializzata (art. 3, co. 17, l. n. 350/2003).

⁴⁸ Cfr. C. conti, sez. aut., deliberazione 5 marzo 2013, n. 6/SEZAUT/2013/INPR, questionario-relazione sul bilancio di previsione 2013, sez. IV; questionario-relazione sul rendiconto 2012, sez. IV. La Sezione IV (Sostenibilità dell'indebitamento e rispetto dei vincoli) contiene prospetti intesi ad evidenziare il rispetto dei vincoli di indebitamento, nonché delle cautele disposte dalla legge per l'utilizzo di strumenti della finanza derivata.

In particolare, nel questionario-relazione sul rendiconto 2012, si chiede al Collegio dei revisori di evidenziare: il rispetto dei limiti previsti dall'art. 10 co. 2, l. n. 281/1970, modificato dall'art. 8, l. n. 183/2011; la correlazione dell'indebitamento contratto con le spese di investimento effettuate; se sono state effettuate operazioni di finanziamento e la tipologia di operazioni; se sono stati contratti strumenti finanziari derivati; se sono state effettuate operazioni di ristrutturazione del debito; se sono stati trasmessi preventivamente al dipartimento del Tesoro i contratti che prevedono operazioni di ammortamento del debito con rimborso unico a scadenza ovvero operazioni con strumenti derivati; se è stata predisposta la nota informativa sugli oneri e gli impegni finanziari dipendenti da contratti relativi a strumenti di finanza derivata che mettano in evidenza sia i costi sostenuti che quelli stimati; di dare dimostrazione, mediante apposita tabella, del rispetto dei limiti di indebitamento, nell'arco triennale; di evidenziare eventuali prestiti esclusi dal calcolo del vincolo di indebitamento e di motivarne l'esclusione.

Nel questionario-relazione sul bilancio di previsione 2013 si chiede al Collegio dei revisori di esplicitare: il rispetto del limite di indebitamento; se le norme che autorizzano il ricorso all'indebitamento individuano in modo dettagliato l'importo delle UPB ed i Capitoli di spesa da finanziare; se è stata data evidenza delle spese di investimento finanziate dai mutui a pareggio autorizzati ma non contratti; se è stata descritta (in apposito documento allegato al bilancio di previsione) la relazione tra indebitamento autorizzato e spese di investimento previste; se la Regione ha in programma di eseguire operazioni di "project financing"; se è stata predisposta ed allegata al bilancio di previsione la nota informativa prevista in materia di strumenti di finanza derivata; se si prevedono di rinegoziare mutui o comunque effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente; infine, attraverso specifiche tabelle, si chiede la dimostrazione del rispetto del limite di indebitamento nell'arco triennale e la motivazione dell'eventuale esclusione dei prestiti dal calcolo di detto limite.

⁴⁹ Tali operazioni consistono nella cessione di beni mobili (in particolare crediti) o immobili a titolo oneroso da parte di un soggetto (*originator*) ad una società appositamente costituita, detta società veicolo (SPV, acronimo di *special purpose vehicle*), la quale paga con le somme derivanti dalla emissione di titoli sul mercato, che vengono rimborsati (capitale ed interessi) con i flussi finanziari generati dai beni ceduti. Per una trattazione puntuale ed estesa si rimanda a C. conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, delibera 31 marzo 2006, n. 4/2006/G, recante "Relazione concernente l'indagine sui risultati delle cartolarizzazioni".

⁵⁰ Sulle operazioni di cartolarizzazione riferite nelle relazioni ai rendiconti delle Sezioni regionali di controllo, che riguardano, prevalentemente, operazioni che interessano il settore della Sanità, cfr. C. conti, sez. aut., 2 agosto 2012, n. 14/SEZAUT/2012/FRG, pag. 38, nt. 26.

⁵¹ Secondo le regole del SEC 1995, soltanto un controvalore obbligazionario pari o superiore all'85% del rapporto tra prezzo iniziale corrisposto e valore di mercato del bene può essere considerato come anticipo su vendita futura, sempreché non vi siano garanzie pubbliche fornite alla SPV, ricorrendo, diversamente, l'ipotesi del prestito garantito, soggetto ai limiti dell'indebitamento.

Inoltre, sono da qualificare come indebitamento le cartolarizzazioni assistite da garanzie fornite da pubbliche amministrazioni, le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre pubbliche amministrazioni, nonché – sulla base dei criteri Eurostat – l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate (art. 3, co. 17, l. n. 350/2003, come modificato dall'art. 62, co. 9, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla l. 6 agosto 2008, n. 133).

È rilevante anche la disposizione di cui all'art. 1, co. 739, l. 27 dicembre 2006, n. 296, che aggiunge alle operazioni di indebitamento previste dal citato art. 3, co. 17, l. n. 350/2003, le cessioni o cartolarizzazioni dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi per i cui pagamenti l'ente assume, anche indirettamente, nuove obbligazioni, mediante la ristrutturazione dei piani di ammortamento⁵².

Il medesimo art. 3, co. 17, terzo periodo, l. n. 350/2003, precisa che non costituiscono indebitamento le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura in bilancio. Viceversa, il contratto di *leasing* immobiliare *in costruendo* rientra tra le forme di indebitamento⁵³.

La "lettera di *patronage* o di gradimento" costituisce una forma di garanzia atipica (o impropria), in forza della quale un terzo c.d. *patronnant* fornisce alla banca finanziatrice informazioni relative al soggetto patrocinato (di solito una società partecipata dal *patronnant*), ed ai rapporti intercorrenti con quest'ultimo. La rilevanza giuridica delle lettere di *patronage* varia a seconda del loro contenuto, per cui è possibile distinguere lettere di *patronage* "forti" e "deboli". La lettera di *patronage* viene definita "debole" nel momento in cui non vi è alcuna intenzione di assumere un diretto obbligo di garanzia verso il creditore finanziatore e pertanto non è possibile annoverarle nelle operazioni che costituiscono indebitamento⁵⁴. Diverso è il discorso nel caso di lettere di *patronage* "forte" in ordine alle

⁵² Art. 1, co. 739, l. n. 296/2006: "Dal 1° gennaio 2007 alle operazioni di indebitamento di cui al comma 17 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, si aggiungono le operazioni di cessione o cartolarizzazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi per i cui pagamenti l'ente assume, ancorché indirettamente, nuove obbligazioni, anche mediante la ristrutturazione dei piani di ammortamento. Sono escluse le operazioni di tale natura per le quali la delibera della Giunta regionale sia stata adottata prima del 4 settembre 2006, purché completate entro e non oltre il 31 marzo 2007".

⁵³ Ne deriva che gli oneri (canone di *leasing*) possono essere considerati spesa di investimento (laddove sia prevista la facoltà di riscatto e questa venga successivamente esercitata), mentre la quota interessi va ad incidere sui limiti quantitativi all'indebitamento (C. conti, SS.RR., 16 settembre 2011, n. 49/CONTR/2011).
Sulle operazioni di indebitamento tramite i meccanismi di *leasing* immobiliare *in costruendo*, o lettere di *patronage*, cfr. C. conti, Sez. aut., deliberazione n. 6/SEZAUT/2013/INPR, cit., questionario-relazione sul bilancio di previsione 2013, Sez. IV, punto 4.5; questionario-relazione sul rendiconto 2012, Sez. IV, punto 4.5.

⁵⁴ Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, 7 aprile 2011 n. 17/2011/PRSP, secondo cui sono lettere di *patronage* debole (a carattere informativo) le seguenti:
1) dichiarazioni di consapevolezza: nella lettera il mittente dichiara di essere al corrente del rapporto di finanziamento tra destinatario e debitore, e ne lascia intendere la benevola considerazione o approvazione;
2) dichiarazioni di influenza: nella lettera il mittente informa il destinatario del rapporto che lo lega al debitore;
3) dichiarazioni confermatrici del controllo o della partecipazione significativa: l'amministratore delegato della società controllante informa il creditore del rapporto di partecipazione e controllo intercorrente con la società patrocinata, ove lo ritenga, la percentuale azionaria della controllata o collegata, da essa posseduta;

quali può ritenersi configurabile una ipotesi di responsabilità negoziale a carico del *patronnant*. Si tratta, in questo caso, di una forma di garanzia atipica assimilabile alla fideiussione, che espone l'ente garante al rischio di escussione in caso di insolvenza della società debitrice⁵⁵. Da ciò deriva l'obbligo di rispettare, nel caso di *patronage* "forte", l'art. 119 Cost. (ricorso all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento), nonché il limite di indebitamento previsto dall'art. 10, co. 2, l. n. 281/1970⁵⁶.

La Cassa Depositi e Prestiti ha alimentato la gamma dei finanziamenti dedicati alle Regioni e alla Province Autonome introducendo i prestiti senza pre-ammortamento erogati in un'unica soluzione o in più soluzioni (definiti ad erogazione "multipla"). Quest'ultima tipologia è del tutto nuova ed è stata introdotta principalmente per consentire agli Enti di raggiungere l'equilibrio di bilancio, in presenza di spese di investimento autorizzate o impegnate, mediante la contrazione di un'unica operazione di indebitamento attivabile, senza oneri finanziari aggiuntivi, con una o più erogazioni nell'arco di un periodo di utilizzo predeterminato all'atto della stipula del contratto.

4) dichiarazioni di regolarità della condotta o della gestione: il *patronnant* dichiara, nella lettera, di conoscere i dati relativi alla attività del debitore e dichiara di averne appurato la regolarità.

5) dichiarazioni di fiducia nell'amministrazione della controllata;

6) dichiarazioni di approvazione dell'operazione finanziaria o creditizia in corso. Si utilizza il termine «dichiarazione», proprio perché l'atto tipico, contenuto nella lettera, consiste in comunicazioni esplicite di conoscenza, di assenso, di garanzia dell'affidabilità del debitore e di opportunità dell'affare.

⁵⁵ Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, n. 17/2011/PRSP, cit., secondo cui le lettere di *patronage* forte, come dichiarazioni giuridicamente vincolanti, possono essere distinte in due gruppi:

A) lettere contenenti impegni finalizzati a rassicurare il creditore sulla circostanza che l'operazione da porre in essere in favore del patrocinato presenta uno scarso rischio imprenditoriale:

- lettere di impegno a non cedere il controllo sino all'estinzione del debito;

- lettere di obbligo in caso di futura cessione: qualora dovesse essere ceduta o diminuita la partecipazione nella società controllata, il mittente assume l'obbligo di pronto rimborso di quanto dovuto dalla società patrocinata;

- lettere di influenza: nella quali il mittente si impegna ad esercitare la propria influenza ed il proprio controllo sul debitore, affinché adempia l'obbligazione assunta;

- lettera di divieto di svuotamento: con la quale il *patronnant* si impegna a non pregiudicare la sottrazione di risorse o con particolari politiche imprenditoriali la situazione finanziaria del patrocinato;

B) lettere contenenti dichiarazioni di assunzione di obblighi di dare o di responsabilità nel caso di insolvenza o inadempimento del debitore:

- lettere d'obbligo al mantenimento della solvibilità;

- lettere di solvibilità finalizzata al rimborso: è lo stesso mittente che s'impegna a mantenere il debitore in condizioni di solvibilità tali da consentirgli il pagamento del debito;

- lettere di mantenimento della consistenza del capitale o del patrimonio del debitore;

- lettere di assunzione del rischio di perdite del creditore, in relazione al credito concesso al debitore;

- lettere di assicurazione dell'adempimento, con obbligo di sostituirsi immediatamente alla parte inadempiente".

⁵⁶ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, 30 marzo 2012, n. 18/PAR che, dopo aver ricostruito l'istituto della lettera di *patronage* forte, sulla base della giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo lo schema negoziale delineato dall'art. 1333 c.c., diretto a disciplinare il contratto con obbligazioni a carico del solo proponente ("La proposta diretta a concludere un contratto da cui derivino obbligazioni solo per il proponente è irrevocabile appena giunge a conoscenza della parte alla quale è destinata"), ha ravvisato, nell'ipotesi oggetto della richiesta di parere, una lettera di *patronage omnibus* considerando che la stessa mirava a garantire non una singola operazione d'indebitamento bensì l'intera esposizione debitoria delle società del gruppo. La Sezione regionale ha, così, escluso che potesse trattarsi di una lettera di *patronage* propriamente detta poiché questa non veniva prestata dall'Ente locale per ottenere un credito da parte della banca a favore della società partecipata bensì rilasciata nell'ambito di un piano di risanamento del gruppo che prevede una ristrutturazione del debito. In presenza di un credito già esistente, viene meno la causa delle lettere di *patronage* (rappresentata dalla facilitazione del rilascio di una concessione di credito): si tratterebbe di una sorta di fideiussione rilasciata *ex post*, ossia dopo che il credito è sorto, al fine di tutelare il creditore esposto in modo sensibile con una società partecipata in crisi economica-finanziaria.

Tale prestito deve necessariamente essere compreso nel monte dello *stock* del debito totale⁵⁷ e rientrare nel calcolo del limite dell'indebitamento, contrariamente a quanto ritenuto dalla stessa Cassa, con circolare 30 novembre (aggiornamento 2012), secondo cui il debito dovrebbe essere inserito in bilancio solo nel momento della sua effettiva erogazione, e quindi nel momento in cui maturano gli oneri finanziari⁵⁸.

5.3 I limiti per tipologia di spesa da finanziare

Il divieto di indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, con esclusione di ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli enti territoriali, tra cui le Regioni, era già previsto, anteriormente alla l. cost. n. 1/2012, dall'art. 119, co. 6, Cost., come sostituito dall'art. 5, l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3. La disposizione costituzionale ha ricevuto attuazione con l'art. 3, co. 16, l. n. 350/2003⁵⁹.

Nei casi di violazione dell'art. 119 Cost., l'ordinamento prevede una specifica sanzione, applicabile da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, nel contesto di forme tipizzate di responsabilità, denominate "sanzionatorie" che si affiancano all'azione di responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale (art. 30, co. 15, l. n. 289/2002)⁶⁰.

⁵⁷ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte delibera n. 286/2012/FRG che, a pag.59 afferma: "la Regione ha precisato che l'ammontare del debito risultante al 31 dicembre 2011 è comprensivo della quota di prestito erogato dalla Cassa Depositi e prestiti per l'esercizio 2011 in favore dell'ente secondo la formula "Prestiti Senza Pre-ammortamento ad Erogazione Multiplaportato", che consente alla Regioni di ottenere equilibrio di bilancio relativamente alle spese di investimento autorizzate o impegnate, mediante la contrazione di un'unica operazione di indebitamento attivabile, senza oneri finanziari aggiuntivi, con una o più erogazioni nell'arco di un periodo di utilizzo pre-determinato all'atto della stipula del contratto, e offrendo la possibilità di identificare quale debito solo la quota di capitale effettivamente erogata". *Omissis* ... "una forma di finanziamento che offre la possibilità di identificare quale debito solo la quota di capitale effettivamente erogata, che nelle scritture contabili si esprime in movimenti di cassa, appare non conforme con l'obiettivo di garantire l'equilibrio di bilancio che viene, invece rappresentato in termini di competenza. Conseguentemente, la Regione Piemonte può utilizzare strumenti nuovi in relazione alla gestione del debito ma dovrà necessariamente tenere conto dell'ammontare dello stesso in termini di competenza".

⁵⁸ Cfr. Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., circolare n. 1271/2007, secondo cui la struttura di tale prodotto (prestito ad erogazione multipla), astrattamente consentito dall'art. 23, d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, accorda la possibilità di chiedere erogazioni (a tasso fisso e a tasso variabile) in più soluzioni in un arco temporale compreso tra 1 e 5 anni, e di annotare il debito tra il totale dello *stock* debitorio soltanto nel momento in cui si ha l'effettiva erogazione del prestito, offrendo alle Regioni la possibilità di identificare quale debito solo la quota di capitale effettivamente erogata.

⁵⁹ Cfr. art. 3, co. 16, l. n. 350/2003, secondo cui: "Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento".

⁶⁰ Cfr. art. 30, co. 15, l. n. 289/2002, secondo cui le Sezioni regionali di controllo possono "irrogare agli amministratori, che hanno assunto la delibera autorizzativa, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione". In ordine alla natura della sanzione di cui all'art. 30, co. 15, l. n. 289/2002, sono applicabili i principi affermati da C. conti, SS.RR. giurisdizionale, con sentenza 27 dicembre 2007, n. 12/2007/QM. In particolare, è stato chiarito che: a) il procedimento per la comminazione della sanzione è quello previsto per l'ordinario giudizio di responsabilità; b) la potenziale lesione degli equilibri di bilancio, che trova sanzione nella norma della legge n. 289/2002, prescinde dal verificarsi di un "danno" risarcibile in senso proprio; c) per la condanna è necessario che ricorra l'ordinario elemento soggettivo del dolo o della colpa grave; d) il destinatario della sanzione è l'ente di appartenenza degli amministratori e non l'erario.

Nella legislazione primaria, il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento è stato previsto anche dall'art. 10, co. 1, l. 16 maggio 1970 n. 281, che così recita: "Le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici ed il cui oggetto rientri nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione o in quelle delegate ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione". Analogo divieto è contenuto negli statuti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano⁶¹.

La Corte costituzionale, con sentenza 12 dicembre 2012, n. 309, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5, co. 1, 2 e 3, l. Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), in quanto la mancata specificazione in dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento preclude la possibilità di verificare se la somma derivante dal ricorso al mercato finanziario sia utilizzata effettivamente per finanziare spese di investimento, in conformità con quanto stabilito dall'art. 3, commi 16 e ss., l. n. 350/2003⁶². Analoghe censure erano state avanzate dal Giudice delle leggi con sentenza costituzionale 28 marzo 2012, n. 70, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5, co. 1 e 2, l. Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013).

5.3.1 La nozione di spesa di investimento

La classificazione delle operazioni che costituiscono investimento si rinviene nell'art. 3, co. 18, l. n. 350/2003, che ricomprende nella categoria sia gli investimenti "diretti" (volti ad accrescere il patrimonio dell'Ente) e sia quelli "indiretti" (partecipazioni azionarie, conferimenti/trasferimenti di capitale destinati alla realizzazione di investimenti a cura di altri soggetti)⁶³.

⁶¹ La Corte costituzionale, con sentenza 29 dicembre 2004, n. 425, ha chiarito che l'art. 119, co. 6, Cost., nuovo testo, "non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo - quello a ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento - che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata".

⁶² Inoltre, la sent. cost. n. 309/2012, rileva che alla data di approvazione del bilancio di previsione del 2012 non era stato ancora approvato da parte della Regione il rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2010; da ciò deriverebbe il contrasto con l'art. 9, co. 4, della legge di contabilità regionale n. 7 del 2002, il quale prevede che "non può essere autorizzato l'accesso al nuovo indebitamento se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio dei due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce".

⁶³ Rientrano nella nozione di investimento: l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di

La Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 425/2004, dopo aver ricordato che la nozione di indebitamento "è ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici", ha escluso che ogni ente potesse determinare in proprio la scelta di includere determinati cespiti nelle nozioni di indebitamento e di investimento⁶⁴.

Parimenti, non sono considerate spese di Investimento i conferimenti volti alla ricapitalizzazione e al ripiano di perdite delle aziende o delle società, per cui il ricorso all'indebitamento, in linea generale, è vietato⁶⁵. L'art. 3, co. 19, l. n. 350/2003, stabilisce che "A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio"⁶⁶.

Sono poi intervenute le disposizioni recate dall'art. 6, co. 19, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, che hanno posto il divieto di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, nonché di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, fatto salvo quanto previsto dall'art. 2447 c.c. (riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale). Per le Regioni e le Province autonome, tali precetti costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica⁶⁷.

un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari 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 prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui all'art. 143, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (ex art. 19, co. 2, l. 11 febbraio 1994, n. 109); 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.

⁶⁴ In particolare la sent. cost. n. 425/2004, cit., ha ritenuto non irragionevole "la scelta di escludere dalla nozione di spese di investimento le erogazioni a favore di privati, sia pure effettuate per favorire gli investimenti". Infatti, tali spese non concorrono ad accrescere il patrimonio pubblico nel suo complesso e lo stesso "è a dirsi per le forme di cofinanziamento regionale di programmi comunitari, che di per sé possono attenersi a tipologie di spese assai diverse fra di loro, non necessariamente definibili come investimenti secondo il criterio predetto"

Viceversa, la Corte costituzionale ha ritenuto fondate le censure che investono il co. 17, ultimo periodo, e 20, dell'art. 3, l. n. 350/2003, nella parte in cui attribuiscono al Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, il potere di disporre, con proprio decreto, modifiche alle tipologie di "indebitamento" e di "investimenti" ivi previste. Infatti, tali disposizioni conferiscono al Ministro una potestà il cui esercizio si traduce sostanzialmente in una delegificazione delle statuizioni che definiscono le nozioni di indebitamento e di investimento ai fini dell'applicazione alle Regioni e agli Enti locali del vincolo di cui all'art. 119, co. 6, Cost.

⁶⁵ L'orientamento della giurisprudenza in sede di controllo, formatosi con riferimento a questioni riguardanti gli Enti locali, ha prevalentemente qualificato il ripiano delle perdite come spesa corrente di gestione. Cfr. C. conti, Sez. aut., deliberazione 2 agosto 2012, n. 13/SEZAUT/2013/FRG, pag. 152 e nt. 192 e 193.

⁶⁶ La q.l.c. dell'art. 3, co. 19, l. n. 350/2003, è stata dichiarata inammissibile dalla cit. sent. cost. n. 425/2004.

⁶⁷ Tuttavia, lo stesso art. 6, co. 19, d.l. n. 78/2010, consente i trasferimenti alle predette società "a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti".

5.3.2 La correlazione tra entrate da indebitamento e spese di investimento

Il divieto di indebitamento per spese di natura corrente richiede il costante monitoraggio sul mantenimento del legame tra entrate da indebitamento e spese di investimento da esse finanziate⁶⁸.

A livello di fonti normative, il documento che pone in connessione l'indebitamento autorizzato con le spese di investimento previste, è reso obbligatorio, quale allegato al bilancio di previsione, da alcune leggi di contabilità regionale [Veneto, art. 13, co. 2, lett. b), l.r. n. 39/2001; Friuli Venezia Giulia, art. 14, co. 2, lett. b), l.r. n. 21/2007; Toscana, art. 18, co. 10, lett. e), l.r. n. 36/2001; Lazio art. 21, co. 2, lett. c), l.r. n. 25/2001; Marche, art. 31, co. 2, l.r. n. 31/2001; Basilicata, art. 33, co. 3, lett. g), l.r. n. 34/2001; Calabria, art. 14, co. 2, lett. b), l.r. n. 8/2002]. Ma, pur in mancanza di apposita previsione normativa, la presenza di elenchi dimostrativi della predetta correlazione, da inserire in allegato al bilancio di previsione della Regione, è auspicata da talune Sezioni regionali⁶⁹.

Peraltro, la necessità di verificare il rispetto della previsione costituzionale risulta rinforzata nell'attuale quadro normativo, caratterizzato dalla rinnovata attenzione per il rispetto degli equilibri di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico (cfr. l. cost. n. 1/2012 e l. n. 243/2012).

5.4 L'aggiornamento sui limiti quantitativi all'indebitamento

La legge ordinaria ha posto una serie di limiti quantitativi alla facoltà degli enti di indebitarsi. Tra questi, occorre ricordare l'art. 10, co. 2, l. n. 281/1970, come modificato dall'art. 23, co. 1, d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76. La norma, dopo aver indicato tutte le forme di copertura alle quali le Regioni possono ricorrere, fissava nel 25% delle "entrate tributarie non vincolate" il limite dell'importo complessivo delle annualità di ammortamento per

⁶⁸ Cfr. C. conti, Sez. aut., deliberazione n. 17/SEZAUT/2010 cit., ove si legge che "ai bilanci di previsione annuali dovrebbe essere allegato un importante documento che ponga in connessione l'indebitamento autorizzato "a pareggio" con il totale o la quota parte delle spese di investimento previste (...)".

⁶⁹ Cfr. Sezione di controllo per la Regione Abruzzo, deliberazione 29 dicembre 2011, n. 388/2011/FRG, nella quale si osserva, richiamando la citata deliberazione n. 17/SEZAUT/2010, che: "la rilevazione contabile dovrebbe proseguire in un altro documento da allegare alla legge regionale di assestamento di bilancio, che serve a dimostrare il rispetto del limite qualitativo all'eventuale indebitamento autorizzato per finanziare il disavanzo derivante degli esercizi precedenti, ponendo a raffronto le seguenti voci:

- i mutui a pareggio, autorizzati e contratti negli anni precedenti all'esercizio assestato;
- gli impegni di spesa di investimento finanziati dall'indebitamento autorizzato di cui sopra, al netto dei residui passivi eliminati dalle scritture contabili per perenzione, insussistenza, ecc.

La specificazione puntuale, e non solo cumulativa, delle spese di investimento appare, quindi, utile al fine di un efficace controllo sulla destinazione dell'indebitamento di modo che esso non venga autorizzato e contratto anche per spese di investimento che siano:

- solo stanziati ma non impegnati nell'esercizio di competenza;
- impegnati ma eliminati negli esercizi successivi per insussistenza a seguito di riaccertamento dei residui passivi corrispondenti;
- impegnati ma eliminati negli esercizi successivi per perenzione o radiazione o qualsivoglia tipologia di eliminazione dalle scritture contabili prevista dalle leggi regionali senza il venir meno della ragione giuridica del debito;
- finanziati da trasferimenti di altri enti (es. Stato, UE)".

capitale e interessi dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato.

La predetta disposizione è stata elevata al rango di "norma interposta" dalla Corte costituzionale che, nella richiamata sent. cost. n. 309/2012, ha censurato l'art. 5, l. Regione Campania n. 2/2012, proprio in relazione al mancato rispetto delle disposizioni recate dall'art. 10, co. 2, l. n. 281/1970, le cui prescrizioni "sono finalizzate alla tutela degli equilibri strutturali di bilancio dell'ente territoriale e, per ciò stesso, costituiscono indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito". Tanto si afferma sia in relazione all'art. 81, co. 4, Cost. (in quanto "la dimostrazione del rispetto del parametro strutturale incide sulla copertura della spesa, in relazione alla quale la relativa percentuale è stata fissata per controllare la sostenibilità dell'indebitamento complessivo dell'ente") e sia con riferimento all'art. 117, co. 2, lett. e), Cost., poiché la violazione delle prescrizioni finalizzate a dimostrare il rispetto da parte delle Regioni del tetto di indebitamento, costituisce espressione anche della materia "sistema contabile dello Stato"⁷⁰.

Il limite di indebitamento è stato ridotto dall'art. 8, l. 12 novembre 2011, n. 183, secondo cui il tetto, per le Regioni, passa dal 25% al 20%⁷¹.

Tuttavia, con l'art. 8, co. 2-bis, l. n. 183/2011, inserito dall'art. 27, co. 2, d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito dalla l. 24 febbraio 2012, n. 14 (c.d. mille proroghe), l'efficacia della decurtazione è stata ridimensionata, prevedendo che "Resta fermo il limite del 25 per cento per l'indebitamento autorizzato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 31 dicembre 2011, limitatamente agli impegni assunti alla data del 14 novembre 2011 per spese di investimento finanziate dallo stesso, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate e risultanti da apposito prospetto da allegare alla legge di assestamento del bilancio 2012. L'istituto finanziatore può concedere i finanziamenti di cui al primo periodo soltanto se relativi agli impegni compresi nel citato prospetto; a tal fine, è tenuto ad acquisire apposita attestazione dall'ente territoriale".

⁷⁰ Al riguardo, la citata sent. cost. n. 309/2012 aggiunge che "la codificazione di parametri standardizzati per il calcolo percentuale dell'indebitamento è fondamentale per consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica, materia concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Quest'ultima è inscindibilmente collegata alla disciplina delle regole di natura contabile che nell'ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi di finanza pubblica, cui le stesse Regioni concorrono (ex plurimis, sentenze n. 176 del 2012 e n. 52 del 2010)".

⁷¹ La predetta norma ha, altresì, modificato le percentuali dell'art. 204, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limite di indebitamento degli Enti locali, che passano dal 10 all'8% per l'anno 2012, dall'8 al 6% per l'anno 2013 e al 4% a decorrere dall'anno 2014. La predetta disposizione ha formato oggetto della norma di interpretazione autentica recata dall'art. 16, co. 11, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, secondo cui "Il comma 1 dell'articolo 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si interpreta nel senso che l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato, qualora sia rispettato il limite nell'anno di assunzione del nuovo indebitamento". Sul punto, cfr. C. conti, Sez. controllo Toscana, n. 461/2011, che aveva ritenuto che i nuovi limiti di indebitamento dovessero essere considerati anche nella prospettiva del bilancio pluriennale.

In ogni caso, l'art. 8, co. 3, l. n. 183/2011, ha previsto, dal 2013, l'obbligo per tutti gli Enti territoriali di ridurre l'entità del debito pubblico con modalità da stabilire con decreto di natura non regolamentare. Tale decreto deve stabilire: a) distintamente per Regioni, Province e Comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio *pro capite*, oltre la quale i singoli Enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito; b) la percentuale annua di riduzione del debito; c) le modalità con le quali può essere raggiunto l'obiettivo di riduzione del debito. A tal fine, si considera, comunque, equivalente alla riduzione del debito il trasferimento di immobili al fondo o alla società prevista dall'art. 6, co. 1, della stessa legge.

L'adempimento delle prescrizioni che saranno dettagliate nel provvedimento attuativo è assistito dagli stessi meccanismi sanzionatori che garantiscono l'osservanza delle disposizioni sul patto di stabilità interno, con conseguente applicabilità delle disposizioni contenute nell'art. 7, co. 1, lett. b) e d), e co. 2, lett. b) e d), d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (articolo richiamato dall'art. 8, co. 4, l. n. 183/2011)⁷².

Ciò vale a dire che la Regione o la Provincia autonoma inadempiente, nell'anno successivo a quello del mancato rispetto delle disposizioni sulla riduzione del debito, non potrà impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio, né potrà procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto, altresì, divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della predetta disposizione [art. 7, co. 1, lett. b) e d), d.lgs. n. 149/2011].

5.5 Le altre limitazioni poste dai recenti interventi normativi

Nell'ottica della razionalizzazione delle modalità concernenti l'utilizzo degli strumenti di finanziamento, la legge pone i seguenti criteri:

- a) la previsione, a partire dall'esercizio finanziario 2014, che indebitamento è consentito "con contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio", (art. 119, co. 6, Cost., nuovo testo);
- b) il divieto di ricorrere all'indebitamento in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, assistito da una forma di pubblicità, ponendo a carico dell'istituto finanziatore

⁷² Peraltro, l'ordinamento istituisce un doppio legame tra limiti quantitativi di indebitamento e regole sul patto di stabilità interno, poiché, da un lato, applica all'inadempimento dei primi le stesse sanzioni previste per l'inosservanza delle seconde e, dall'altro, pone il divieto assoluto di ricorrere all'indebitamento in caso di mancato rispetto del patto, sino ad introdurre una forma di pubblicità (l'attestazione del conseguimento degli obiettivi del patto) che è condizione essenziale per poter ottenere un finanziamento (v. da ultimo, art. 30, co. 7, l. n. 183/2011, citato nel par. successivo).

l'onere di verificare la presenza dell'attestazione del conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente, prima di erogare mutui o prestiti obbligazionari (art. 77-ter, d.l. n. 112/2008)⁷³. La predetta disciplina è stata reiterata, prima dall'art. 7, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 149/2011 e, successivamente, dall'art. 30, co. 7, l. n. 183/2011⁷⁴;

- c) l'obbligo della copertura degli oneri di ammortamento futuri, che devono trovare previsione nel bilancio pluriennale della Regione (art. 10, co. 2, l. n. 281/1970, sostituito dall'art. 23, co. 1, d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76);
- d) il divieto di contrarre nuovo indebitamento se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce (art. 23, co. 2, d.lgs. n. 76/2000);
- e) la decadenza dell'autorizzazione all'indebitamento, concessa con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo, al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce (art. 23, co. 3, d.lgs. 76/2000);
- f) l'iscrizione tra i residui attivi delle entrate da operazioni di indebitamento perfezionate entro il termine dell'esercizio, se non riscosse (art. 23, co. 4, d.lgs. n. 76/2000);
- g) la qualificazione come "minori entrate", rispetto alle previsioni dello stato di previsione dell'entrata, delle operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio (art. 23, co. 5, d.lgs. n. 76/2000)⁷⁵. Il criterio è stato quasi costantemente recepito dalla normativa regionale, ad evitare il fenomeno del c.d. debito potenziale generato dalla considerazione delle relative somme tra i residui attivi⁷⁶;

⁷³ Art. 77-ter, co. 15, d.l. n. 112/2008: "In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2008-2011 la regione o la provincia autonoma inadempiente non può nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

- impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. I mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione".

⁷⁴ Art. 30, co. 7, l. n. 183/2011: "I mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati di apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione".

⁷⁵ Le operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, integrano il fenomeno dei "mutui a pareggio", autorizzati ai sensi dell'art. 5, co. 2, d.lgs. n. 76/2000, secondo cui: "Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'articolo 23".

⁷⁶ Il Trentino-Alto Adige/Südtirol, a partire dall'esercizio finanziario 2010, ha adeguato la propria normativa contabile alle disposizioni dell'art. 23, co. 5, d.lgs. n. 76/2000, come riferito nel penultimo referto (delibera n. 17/SEZAUT/2010/FRG, pag. 27).

La Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia, con delibera 83/2012/FRG, depositata il 2 luglio 2012, contiene, dalla pag. 29, un'ampia disamina sulla problematica del "debito potenziale", in quanto la Regione accerta l'importo per il quale la legge finanziaria autorizza il ricorso al mercato. La mancata emissione del debito (o l'omessa stipula del mutuo) determina, quindi, l'esistenza di un accertamento non riscosso e quindi un residuo attivo, che viene definito "virtuale", proprio perché non è fondato sull'esistenza di un diritto di credito della Regione nei confronti

h) la speciale disciplina dei rapporti intercorrenti tra Stato, Regioni ed enti locali nelle operazioni di finanziamento (assunzione degli obblighi di ammortamento del debito, contabilizzazione del debito e allocazione degli oneri nei rispettivi bilanci, calcolo dei limiti di indebitamento), contenuta nell'art. 1, co. 75 e 76, l. 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), secondo cui il mutuo viene riepilogato nel bilancio dell'ente che provvede al pagamento degli interessi, ancorché il ricavato del prestito sia destinato ad un'amministrazione pubblica diversa

la responsabilità di tipo sanzionatorio introdotta dall'art. 30, co. 15, l. n. 289/2002, richiamata al par. 5.3, secondo cui "qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli.

5.6 La regolamentazione dell'accesso al mercato dei capitali

Una disciplina organica delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali, finalizzata alla utilizzazione più efficiente e flessibile degli strumenti di finanziamento reperibili sul mercato dei capitali, è stata posta con l'art. 41, l. 28 dicembre 2001, n. 448, con il quale è stata introdotta la possibilità, per gli enti territoriali, di utilizzare gli strumenti di finanza derivata⁷⁷.

Trattasi di strumenti di gestione del debito, da non qualificare come passività o indebitamento, ai sensi dell'art. 3, co. 17, l. n. 350/2003. Infatti, la regolamentazione normativa⁷⁸ è stata dettata "al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica" (art. 41, co. 1, l. n. 448/2001), per sottolineare la funzione assicurativa e non speculativa degli strumenti di finanza derivata.

Tali principi sono stati consacrati dall'art. 1, co. 736, l. n. 296/2006, con disposizione dichiarata principio fondamentale per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli

dei terzi. L'avvenuta stabilizzazione del mancato ricorso del debito ha provocato la stabilizzazione dei residui attivi virtuali, che, come tali, influiscono positivamente e stabilmente sul risultato di amministrazione, alimentando l'avanzo. In tal modo si crea il grave problema di spese finanziate con operazioni che vengono definite "fittizie".

⁷⁷ Gli strumenti finanziari derivati sono contratti che "derivano" il loro valore dall'andamento di altre variabili, quali, ad esempio, quotazioni azionarie, tassi d'interesse e di cambio, prezzi di merci, *rating* di credito, che costituiscono, pertanto, le attività sottostanti (*underlying asset*) determinanti il valore dei flussi finanziari che le parti contraenti si scambiano. Nati come strumento di tutela dal rischio di variazione dei tassi di cambio, essi hanno ben presto assunto molteplici finalità, quali la protezione dall'oscillazione dei tassi d'interesse e dal rischio di credito, oltreché finalità puramente speculative: la Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI) calcola che il valore nozionale attuale dei derivati sia pari a circa dieci volte il valore del Pil mondiale.

Le principali categorie di strumenti finanziari sono i contratti a termine (*futures e forward*) e gli *swap* (*amortizing, currency, credit default, interest rate*).

I derivati si distinguono anche in base al tipo di regolamentazione: i *futures*, in quanto contratti a forma e contenuto standardizzati, sono negoziati in mercati regolamentati, mentre *swap* e *forward* sono sottoscritti generalmente mediante contrattazione diretta tra le parti, che ne determinano liberamente il contenuto, e sono, quindi, scambiati su mercati non regolamentati (*over the counter*, ossia OTC). In Italia, il mercato regolamentato degli strumenti derivati è denominato IDEM (*Italian Derivative Market*) ed è gestito direttamente dalla Borsa italiana.

⁷⁸ In realtà, la prima norma che consentiva la sottoscrizione di strumenti derivati è contenuta nell'art. 2, decreto ministeriale 5 luglio 1996, n. 420, recante il regolamento per l'emissione di titoli obbligazionari da parte degli enti locali, ai sensi dell'art. 35, l. 23 dicembre 1994, n. 724. La norma prevedeva che il rischio di cambio, connaturato ad emissioni obbligazionarie in valuta, fosse coperto da *currency swap*.