Circolare CDP 29 luglio 2003, n. 1253.

Linee guida sugli investimenti finanziabili dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Alle Amministrazioni statali

Agli Enti pubblici

Alle Regioni

Alle Province autonome di Trento e di Bolzano

Alle Amministrazioni provinciali e comunali

Alle Comunità montane, isolate e di arcipelago

Alle Unioni di comuni

e, per conoscenza:

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

Alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome

Alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano

Alla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali

All'Associazione nazionale comuni italiani (A.N.C.I.)

All'Unione province italiane (U.P.I.)

All'Unione nazionale comuni montani (U.N.C.E.M.)

Premessa:

Ai sensi dell'art. 1 del decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 7 gennaio 1998 e successive modificazioni, la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) è, in via generale, autorizzata a concedere mutui per finanziare le spese di investimento dei propri enti mutuatari.

Per la maggior parte di questi ultimi, il divieto di ricorrere al credito per finanziare spese diverse da quelle di investimento deriva dai loro stessi ordinamenti:

per i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni, il divieto è sancito a livello costituzionale (art. 119 Cost.);

per le articolazioni interterritoriali, associative o strumentali degli enti locali, quali le comunità montane, isolate o di arcipelago, le unioni di comuni, i consorzi di funzioni, il divieto discende in via generale dal combinato disposto degli articoli 2 e 202 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.).

La definizione di "investimento" assume dunque un ruolo centrale sia presso gli ordinamenti degli enti di riferimento che presso l'Istituto, la cui attività di finanziamento è comunque vincolata a tale parametro, anche quando essa è rivolta a soggetti non direttamente destinatari dei divieti sopramenzionati.

Per le ragioni esposte, si ritiene utile fornire alcune sintetiche linee guida, volte a rappresentare gli orientamenti assunti su situazioni che, in sede di verifica delle condizioni che legittimano l'intervento della CDP a norma dell'art. 1 del citato decreto ministeriale, hanno presentato il maggiore grado di complessità.

Spese di investimento:

Per spese di investimento finanziabili dalla CDP si intendono le spese in conto capitale a fronte delle quali nel bilancio dell'ente, che le sostiene, si registra un incremento patrimoniale.

Le ragioni che hanno indotto l'Istituto a delimitare la propria attività creditizia sulla base di tale definizione risiedono principalmente in due ordini di motivi:

in primo luogo, tale definizione risponde all'esigenza, propria di una istituzione preposta all'erogazione del credito, di salvaguardare la solidità patrimoniale dei soggetti finanziati e, dunque, di limitare l'intervento in favore degli enti che informano il proprio operato a criteri di stabilità patrimoniale;

in secondo luogo, tale definizione è in linea con quelle contenute nel Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (Reg. CE 25 giugno 1996 n. 2223), rilevanti ai fini dell'applicazione delle fonti comunitarie in materia di disavanzi pubblici.

Per la determinazione del criterio di operatività sopra indicato, la CDP ha preso atto che l'art. 202 del T.U.E.L., nel circoscrivere il ricorso all'indebitamento, fa riferimento alle spese di investimento e non alla categoria delle spese in conto capitale. Peraltro, nell'art. 119 della Costituzione, il limite all'indebitamento per gli investimenti è collocato nell'ambito della disposizione che attribuisce agli enti un proprio patrimonio, ponendo in tal modo un nesso tra quest'ultimo e gli investimenti.

I casi esaminati:

Tra le fattispecie che, con maggiore frequenza, hanno dato luogo ad approfondimenti rientrano gli investimenti che non sono direttamente realizzati dal soggetto che li finanzia mediante ricorso a capitale di debito.

Il criterio assunto dall'Istituto in questi casi è quello di verificare se le risorse trasferite dall'ente che assume il debito al terzo beneficiario siano utilizzate da quest'ultimo per realizzare investimenti e se questi generino un accrescimento del patrimonio del soggetto finanziatore. Tale variazione deve essere di norma immediata e diretta.

In questa fattispecie rientrano i "conferimenti di capitale". Gli enti mutuatari, attraverso la partecipazione al capitale di società per la gestione di servizi pubblici o al fondo di dotazione di aziende e consorzi, forniscono risorse e ottengono attività finanziarie (azioni/quote) che figurano nel loro stato patrimoniale. E' invece esclusa la possibilità di ricorso al credito della CDP, qualora i conferimenti siano destinati a ricapitalizzare consorzi, aziende o società per ripianare perdite.

La possibilità di ricorrere all'indebitamento nei casi in cui l'accrescimento del patrimonio dell'ente sia differito nel tempo non è tuttavia sempre esclusa.

Sono i casi di concessione di lavori pubblici ovvero di contratti di servizio pubblico, nei quali sia previsto che la proprietà dei beni realizzati venga acquisita al patrimonio dell'ente alla scadenza, anche anticipata, del rapporto concessorio o di servizio. Gli enti possono essere ammessi al finanziamento, ad esempio per la quota di contributo a loro carico, a condizione che si produca la variazione positiva nel loro patrimonio, anche se differita nel tempo.

I "trasferimenti di capitale", dal soggetto che ricorre al capitale di debito a colui che beneficia del trasferimento e realizza l'investimento, sono ritenuti meritevoli di finanziamento a condizione che:

i trasferimenti si realizzino tra unità istituzionali appartenenti al settore delle pubbliche amministrazioni (es: contributi agli investimenti erogati dalle Regioni in favore di enti locali per sostenere lo sviluppo infrastrutturale di specifici settori, come viabilità, servizio idrico, ecc.);

i trasferimenti siano a 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, che gli stessi trasferimenti siano destinati a investimenti e che le concessioni o i contratti di servizio prevedano la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata.

Nell'ultimo dei casi esaminati la CDP si riserva di verificare quanto posto a fondamento della attività di finanziamento, attraverso l'acquisizione di documentazione (contratto di concessione di lavori pubblici, contratto di servizio, etc.), che dia evidenza della sussistenza delle condizioni richieste.

Integra la fattispecie di trasferimento di capitale (dal soggetto che ricorre al capitale di debito al soggetto che realizza l'investimento), l'ipotesi, peculiare dei prestiti della CDP, in cui il mutuo sia concesso a favore del soggetto che realizza l'investimento (mutuatario *alias* beneficiario) e gli oneri del servizio del debito siano assunti a carico di un altro soggetto (pagatore *alias* debitore).

Nei casi particolari e in tutti i casi dubbi, quali quelli riferibili ad alcuni contratti atipici (es.: *leasing* operativo; *global service*), o al finanziamento di "programmi" di investimenti, l'Istituto si riserva di verificare, attraverso un'opportuna attività istruttoria e l'acquisizione di documentazione, la natura delle spese da finanziare.

Roma, 29 luglio 2003

Il direttore generale: TURICCHI