

a finanziare spese di cui non sia stata perfezionata la relativa obbligazione giuridica, sono rappresentate contabilmente nel risultato di amministrazione tra le quote vincolate.¹¹³

Con le modifiche al principio contabile generale della competenza finanziaria n. 16 di cui all'allegato 1 del d.lgs. n. 118/2011 (apportate dal Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 1° dicembre 2015), è stato aggiunto che “le spese di investimento, per le quali deve essere dato specificamente atto di avere predisposto la copertura comprendono anche le spese per acquisizione di partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale, ancorché siano classificate al titolo terzo della spesa”.¹¹⁴

5.3 Il debito autorizzato e non contratto

L'articolo 40 del citato d.lgs. n. 118/2011 prevede che, nelle more dell'applicazione del capo IV della l. n. 243/2012 inerente il ricorso all'indebitamento ed il concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, 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 nel rispetto della normativa in materia di indebitamento dettata dal su enunciato articolo 62.

Le disposizioni dettate dal richiamato capo IV della l. n. 243/2012 entreranno in vigore dal 1° gennaio 2016 e pertanto, il comma 2 dell'art. 40 dispone che, a decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa.

Nell'ambito delle operazioni di riaccertamento straordinario volte all'adeguamento dei residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria, il Decreto del Ministero dell'Interno del 2 aprile 2015 precisa che il maggior disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui delle Regioni deve essere determinato, tra l'altro, al netto del disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto alla data del riaccertamento straordinario.

L'art. 9, co. 5, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, aggiunge che il disavanzo al 31 dicembre 2014 delle Regioni, al netto del debito autorizzato

¹¹³ Cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR pubblicata sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana del 10/03/2015, supplemento ordinario n. 57.

¹¹⁴ Si rammenta che ai sensi dell'art. 36, co. 5, del d.lgs. n.118/2011, le Regioni adottano i principi contabili generali ed i principi contabili applicati di cui agli allegati n. 1 e n. 4 del citato decreto.

e non contratto, può essere ripianato nei sette esercizi successivi a quote costanti, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il Piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori e nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

La disposizione enunciata costituisce, quindi, un'espressa deroga all'art. 42, co. 12, del d.lgs. n. 118/2011 che prevede che il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

Con l'entrata in vigore della nuova normativa, il sistema del ricorso dei cosiddetti "mutui a pareggio" si appresta ad essere superato.

Tale sistema aveva indotto le Sezioni regionali a sollecitare una puntuale elaborazione e conseguente allegazione in sede di approvazione dei bilanci, dei relativi assestamenti e dei rendiconti, di specifici documenti che ponessero in evidente e palese correlazione i mutui stipulati a pareggio con le spese di investimento dagli stessi finanziate.¹¹⁵

Infatti, il primo problema, individuato dalle Sezioni regionali di controllo, risiede nel rendere verificabile che i mutui iscritti "a pareggio", in sede di assestamento di bilancio, cioè quando viene definitivamente quantificato l'eventuale disavanzo di competenza, siano realmente destinati a finanziare spese di investimento, ai sensi dell'art. 3, commi 16-21 della l. n. 350/2003, rilevato che, ove in sede di assestamento, l'autorizzazione alla copertura del disavanzo sia approvata per un importo superiore rispetto a quello autorizzato in sede di bilancio preventivo, essa deve essere documentata con modalità speculari a quanto previsto in sede di bilancio di previsione, al fine di dare dimostrazione che non si sia concretizzata la violazione dell'art. 119, co. 6 della Costituzione. Al riguardo, la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha sottolineato che la genericità dell'autorizzazione, così come formulata nell'esercizio 2014, non ha consentito di verificare se la Regione abbia effettivamente osservato le regole ed i limiti previsti dalla l. n. 350/2003 e non ha garantito che il "maggiore ricorso all'indebitamento" (rispetto a quello documentato con lo specifico documento allegato al bilancio preventivo) sia esente da vizi poiché non è stato fornito il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate; inoltre, in presenza di una situazione finanziaria di deficit come quella del Lazio, avrebbe dovuto procedersi anche alla verifica della sostenibilità prospettica del cd. "mutuo a pareggio", cioè della capacità della

¹¹⁵ Sezione regionale di controllo per la Basilicata, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2014 approvata con decisione n. 34/2015/PARI (pag. 120 e ss).

Regione di pagare, in futuro, tutte le spese autorizzate in precedenza e coperte con entrate da indebitamento solo stanziate (impegni di spesa in misura superiore al totale delle entrate, cioè in disavanzo) posto che il ricorso allo strumento del “mutuo a pareggio” senza monitorare la reale capacità di “rientro” del bilancio regionale, cioè di onorare le obbligazioni assunte senza entrate corrispondenti accertate, ha comportato, negli anni, una crescita esponenziale di spesa autorizzata senza copertura e, conseguentemente, un abnorme aumento del disavanzo (finanziario ed effettivo).¹¹⁶

Anche la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha sottolineato che l'incertezza sull'effettiva osservanza del vincolo di destinazione a spese di investimento dei mutui “a pareggio” autorizzati dalla legge di approvazione del bilancio regionale, peraltro, trova origine nella circostanza che, con il mutuo a pareggio, si dà copertura all'intero disavanzo generato dalla gestione di competenza, costituito dalla differenza tra tutte le spese da impegnare e tutte le entrate da accertare nell'esercizio, così che può ritenersi che l'indebitamento autorizzato sia stato previsto a copertura anche delle spese correnti oltre che delle spese di investimento, in violazione dell'art. 119, sesto comma Cost.¹¹⁷

Deve, pertanto, ribadirsi che la copertura del disavanzo con mutuo a pareggio è soggetta all'osservanza del vincolo qualitativo posto dall'art. 119, ultimo comma, della Costituzione che, nel porre il divieto di ricorrere all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, impone che i disavanzi di bilancio ai quali sono destinati i finanziamenti a pareggio corrispondano effettivamente a spese di investimento.

Durante l'esercizio 2014, si è, invece, rilevata una significativa contrazione del debito potenziale della Regione Friuli-Venezia Giulia nell'ottica di una sua completa definizione nell'ambito ed ai fini del processo di armonizzazione dei sistemi e degli schemi di bilancio; tale riduzione del debito potenziale, come evidenziato dalla competente Sezione regionale, è frutto della sinergia tra diverse

¹¹⁶ Sezione regionale di controllo per il Lazio, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2014 approvata con decisione n. 180/2015/PARI (pag. 109 e ss.) ove si specifica che, mentre l'art. 21, co. 2, lett. c) della l. r. n. 25/2001 impone che debba essere allegato al bilancio di previsione anche l'elenco dei capitoli finanziati con indebitamento, analoga previsione manca per la fase dell'assestamento, dove la contrazione dei mutui è autorizzata “a pareggio”, senza alcun riferimento alle spese di destinazione. La relazione aggiunge, inoltre, che: “solo una Regione che ha disponibilità di cassa propria può permettersi di continuare a coprire spese in disavanzo con indebitamento stanziato, ma non contratto, in quanto riesce con surplus di cassa a far fronte al disavanzo di competenza; al contrario, il sistematico ricorso al “mutuo a pareggio” per una regione in deficit di cassa, come la Regione Lazio, significa predisporre le condizioni di dissesto” (pag. 116). Il finanziamento di tale disavanzo per effetto dell'entrata in vigore del d.l. n. 179/2015 (art. 1, co. 6) è esaminato nel paragrafo 6.3 della presente relazione.

¹¹⁷ Sezione regionale di controllo per il Veneto, sintesi della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2014 reso in data 19 novembre 2015 (pag.15).

linee d'azione: riduzione delle nuove autorizzazioni all'indebitamento, sostituzione di parte del debito potenziale con autofinanziamento ed accantonamenti a bilancio.¹¹⁸

5.4 Le definizioni di indebitamento e spesa di investimento

Le definizioni di indebitamento e di spesa di investimento sono state modificate per effetto dell'art. 75 del d.lgs. n. 118/2011, come integrato dall'art. 1, co. 1, lett. aa), del d.lgs. n. 126/2014 che ha novellato l'elencazione delle fattispecie di indebitamento di cui all'art. 3, co. 17, l. n. 350/2003.

Come chiarito dalla Corte costituzionale, i concetti di indebitamento e di investimento devono essere univoci sull'intero territorio nazionale e per questo motivo la loro individuazione è di competenza dello Stato dal momento che non si può ammettere che ogni Ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento.¹¹⁹ Secondo il vigente dettato legislativo, costituiscono indebitamento, agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e a attività finanziarie e non finanziarie, l'eventuale somma incassata al momento del perfezionamento delle operazioni derivate di *swap* (cosiddetto *upfront*), le operazioni di *leasing* finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015, il residuo debito garantito dall'ente a seguito della definitiva escussione della garanzia. Inoltre, costituisce indebitamento il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario.

Con le modifiche apportate dal richiamato art. 75 del d.lgs. n. 118/2011, la nozione di indebitamento si amplia per effetto dell'inclusione delle operazioni di *leasing* finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015, del residuo debito garantito dall'ente a seguito della definitiva escussione della garanzia e dell'eliminazione (per le operazioni di cartolarizzazione) del riferimento al corrispettivo inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività oggetto di valorizzazione.

Non costituiscono, invece, indebitamento, agli effetti del citato art. 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio.

¹¹⁸ Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2014 approvata con decisione n. 95/2015/PARI (pag. 325 e ss).

¹¹⁹ Corte costituzionale, sentenze n. 425/2004 e n. 188/2014.

Trattasi delle fattispecie riconducibili alle anticipazioni di cassa che, secondo l'insegnamento della Consulta, sono caratterizzate da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere; la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata, quindi, ritenuta compatibile con il divieto di cui all'art. 119, sesto comma della Costituzione, nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa.¹²⁰

Infatti, il frequente ricorso alle anticipazioni di tesoreria può essere sintomo di una precarietà degli equilibri strutturali di bilancio, soprattutto quando il ricorso all'istituto prescinde dai momenti tipici della gestione ordinaria nei quali sono maggiori i rischi di illiquidità¹²¹; tale anomalia è stata recentemente riscontrata dalla Sezione regionale di controllo Lazio, che ha rilevato che la Regione Lazio, nell'esercizio 2014, come per il quadriennio precedente, ha fatto un costante ricorso all'anticipazione di tesoreria, sebbene con andamenti migliorativi ed, al riguardo, ha sottolineato che l'assenza di disponibilità finanziarie rappresenta un fenomeno tutt'altro che eccezionale, ma strutturale e connaturato alla gestione finanziaria.¹²²

L'art. 3, co. 18, della citata l. n. 350/2003, come modificato dalla lett. b) del comma 1 dell'art. 75, del d.lgs. n. 118/2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. aa), del d.lgs. n. 126/2014, specifica che, ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti: a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad 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; g) i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i contributi agli investimenti e i

¹²⁰ Corte Costituzionale, sentenza n. 188/2014.

¹²¹ Sezione delle autonomie, deliberazione n. 23/SEZAUT/2014/QMIG, con riferimento a una questione di massima sollevata nell'ambito del controllo ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, l. 23 dicembre 2005, n. 266.

¹²² Sezione regionale di controllo per il Lazio, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 180/2015/PARI (pag. 126).

trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie 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; 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.

Secondo le disposizioni contenute al punto 5.3 del principio contabile, allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, la copertura finanziaria delle spese di investimento che comportano impegni di spesa imputati a più esercizi deve essere predisposta - fin dal momento dell'attivazione del primo impegno - con riferimento all'importo complessivo della spesa dell'investimento, sulla base di un obbligazione giuridica perfezionata o di una legge di autorizzazione all'indebitamento. Costituiscono, inoltre, idonea copertura finanziaria delle spese di investimento, impegnate negli esercizi successivi, le risorse accertate ed imputate all'esercizio in corso di gestione (accantonate nel fondo pluriennale vincolato stanziato in spesa), l'avanzo di amministrazione o le entrate già accertate imputate agli esercizi successivi, la cui esigibilità è perfezionabile mediante manifestazione di volontà pienamente discrezionale dell'ente o di altra pubblica amministrazione.¹²³

Deve, inoltre, aggiungersi che la legge di stabilità 2016 autorizza le Regioni e le Province autonome ad istituire un apposito organismo strumentale per gli interventi finanziati da risorse europee. Allo scopo, dispone il trasferimento a tale organismo di tutti i crediti regionali riguardanti le risorse europee e di cofinanziamento nazionale e di tutti i debiti regionali inerenti a tali tipologie di intervento come risultanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, qualificando come debito della Regione o della Provincia autonoma nei confronti dell'organismo l'eventuale differenza positiva tra i debiti e i crediti trasferiti.¹²⁴

¹²³ Con il d.m. 1° dicembre 2015, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 22 dicembre 2015, è stato, inoltre, previsto, all'art. 1 (principio contabile generale n. 16 concernente la contabilità finanziaria) che può costituire copertura agli investimenti imputati all'esercizio in corso il saldo positivo dell'equilibrio di parte corrente in termini di competenza finanziaria, risultante dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione. Il medesimo articolo precisa anche le modalità di copertura agli investimenti imputati agli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione.

L'art. 3 del predetto decreto, specifica ulteriormente tali concetti disponendo l'integrale sostituzione del paragrafo 5.3 del principio contabile allegato 4/2 in materia di impegni e copertura delle spese di investimento.

¹²⁴ Cfr. art. 1, co. 792 e seg. della citata l. n. 208/2015.

5.4.1 Le operazioni di indebitamento e le attività di investimento nelle relazioni delle Sezioni di controllo allegate ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali

Le Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige hanno posto particolare attenzione alle richiamate definizioni legislative di indebitamento ed investimento dopo aver esaminato le concessioni di credito infruttifere effettuate da parte della Regione alle Province autonome ed alle relative società controllate per lo sviluppo del territorio, ai sensi della l. r. 13 dicembre 2012, n. 8 ed hanno qualificato come indebitamento contratto verso la Regione le corrispondenti riscossioni di credito ottenute dalle Province autonome che hanno assunto l'obbligo di restituire, alla scadenza in un'unica soluzione, le somme ricevute.¹²⁵

Ciascuna Provincia deve, inoltre, annualmente rendicontare le somme ricevute incluse quelle assegnate alle proprie società, con evidenza delle risorse impiegate nei diversi ambiti di intervento.¹²⁶

Tuttavia, in merito a tali operazioni, sono stati individuati dalle Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige svariati profili di illegittimità con particolare riferimento: 1) alla parte di indebitamento assunto direttamente dalle Province, per la mancata contestuale definizione del piano di ammortamento come previsto dall'art. 119 della Costituzione; 2) alla non finanziabilità, mediante ricorso all'indebitamento, di contributi a fondo perduto a favore di imprese e famiglie (cfr. art. 3, co. 21-bis, della l. n. 350/2003); 3) all'obbligo di garantire, in adempimento di precisi impegni assunti in sede internazionale e comunitaria, sempre e comunque il rispetto della c.d. "regola aurea", in relazione alla nozione legale di investimento contenuta nella l. n. 350/2013 (che finalizza le risorse acquisite con l'indebitamento ad un aumento della ricchezza prodotta, ossia ad un incremento del patrimonio dell'Ente); 4) all'obbligo di adeguamento alle disposizioni

¹²⁵ Le modalità di intervento individuate dalla Regione autonoma Trentino Alto Adige prevedono concessioni di credito: per il finanziamento di fondi di rotazione per investimenti degli enti locali, per la dotazione di fondi rischi per la prestazione di garanzie per l'export, per l'attivazione di strumenti finanziari, per il finanziamento di investimenti utili al sistema economico anche attraverso l'utilizzo dei fondi di rotazione per il sostegno e lo sviluppo delle imprese, per l'istituzione di un progetto risparmio casa, per la partecipazioni nel capitale di imprese, per la dotazione di fondi di rotazione per l'acquisto di aree produttive, per la concessioni di crediti alle imprese, per la creazione di fondi chiusi che investono in obbligazioni e per l'effettuazione di operazioni di partenariato pubblico/privato (Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, relazione al rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2014 della Provincia autonoma di Bolzano allegata alla decisione di parifica n. 3/PARI/2015 del 25/06/2015, pag. 194). La relazione al rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2014 della Provincia autonoma di Trento, allegata alla decisione n. 2/PARI/2015 (pag. 61-66), precisa che le risorse assegnate alla Provincia autonoma di Trento sono state iscritte nel capitolo 141600, denominato "Entrate derivanti dalla concessione di crediti da parte della Regione Trentino Alto Adige", all'interno del Titolo IV "Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazioni di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale", del bilancio provinciale, ed in particolare sotto la categoria 2 "Riscossione di crediti". Inoltre, nel conto del patrimonio, risulta iscritto nella voce "debiti diversi" l'importo di €. 60.000.000 nei confronti della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

¹²⁶ Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2014 della Provincia autonoma di Trento, approvata con decisione n. 2/PARI/2015 (pag. 64).

comunitarie in materia di rispetto degli aiuti di Stato e di concorrenza; 5) ad esigenze di trasparenza e di correttezza nell'esposizione dei dati contabili con riguardo agli avanzi di amministrazione registrati nel 2014, che non tengono conto delle quote di ammortamento annuale dei prestiti infruttiferi erogati dalla Regione.¹²⁷

Si è, poi, richiamata la qualificazione di investimento di cui all'art. 3, commi 18 e seguenti, della l. n. 350/2003, da cui deriva la non finanziabilità, mediante ricorso all'indebitamento, di tutti i contributi a fondo perduto (trasferimenti) in favore delle imprese e delle famiglie e si è invitata la Provincia autonoma di Bolzano ad assicurare "il rispetto del fondamentale principio della corrispondenza tra indebitamento e spese di investimento stabilito dall'art. 119 della Costituzione", nonché la finalizzazione degli investimenti nei termini di cui alla sopra citata legge dello Stato.¹²⁸

La Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige, sede di Trento, anche richiamando l'orientamento espresso da questa Sezione con la deliberazione n. 30/SEZAUT/2015/QMIG, ha aggiunto che: *"costituiscono investimenti ai sensi dell'art. 119, c. 6, della Costituzione solo quegli interventi che determinano un incremento patrimoniale dell'Ente che assume debito"* e dopo aver rammentato quanto prescritto dall'art. 3, co. 18, della l. n. 350/2003, che reca un elenco esaustivo di interventi qualificabili come investimento ai sensi dell'art. 119, co. 6, della Costituzione, ha precisato che in tale elenco non è dato rinvenire alcuna ipotesi di *"finanziamento, sostegno, rafforzamento patrimoniale, innovazione e internazionalizzazione delle imprese"*; situazioni, queste, che non determinano alcun incremento patrimoniale per l'Ente che assume debito.¹²⁹

Attualmente, con l'introduzione del comma 1-bis all'art. 199 del d.lgs. n. 267/2000, ad opera del d.lgs. n. 118/2011, è stato ribadito il divieto di utilizzo per spesa corrente delle entrate da riscossioni di crediti, incluse nella lett. c) del predetto articolo tra le fonti di finanziamento degli investimenti.

¹²⁷ Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, relazione allegata alla decisione n. 2/PARI/2015 (pag. 59 e ss.); relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2014 del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2014 della Provincia autonoma di Bolzano approvata con decisione n. 3/PARI/2015 (pag. 192 e ss.) ove si evidenzia, tra l'altro, che nel Titolo III (spese per rimborso prestiti) del conto finanziario 2014 non figura alcuna voce di spesa connessa alla restituzione delle somme alla Regione ed alla società Alto Adige Finance Spa e che il relativo debito (70 milioni) è in ogni caso indicato fra le voci passive del conto del patrimonio quale debito a lungo termine da operazioni creditizie.

¹²⁸ Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, relazione allegata alla decisione n. 3/PARI/2015 (pagg. 197-198).

¹²⁹ Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige, sede di Trento, deliberazione n. 25/2015/FRG del 22 dicembre 2015. La Sezione regionale dubita, pertanto, della legittimità costituzionale delle leggi regionali e provinciali nelle parti in cui si dispone la destinazione delle risorse finanziarie affluite "a debito" alla Provincia autonoma per il finanziamento di spese non classificabili come di investimento, trattandosi di progetti di "crescita, rafforzamento patrimoniale, innovazione ed internazionalizzazione delle imprese" locali (art. 1, co. 3 e co. 5, Lr. n. 8/2012), ovvero di *"fondi di rotazione finalizzati a sostenere gli investimenti e la gestione delle imprese, comprese quelle turistiche e alberghiere"* (art. 34-ter 1, co. 1 e co. 2, l.p. n. 6/1999), ovvero ancora di progetti finalizzati a *"favorire la costruzione, l'acquisto e la realizzazione di interventi di ristrutturazione della prima casa di abitazione"* (art. 3, co. I, l.p. n. 9/2013).

Il principio contabile applicato, allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 (punto 5.5), chiarisce, peraltro, che le concessioni di credito possono essere costituite: da anticipazioni di liquidità nei confronti dei propri enti ed organismi strumentali e delle proprie società controllate o partecipate (da estinguere entro l'anno e non rinnovabili); o dalla concessione di finanziamenti nei casi espressamente previsti dalla legge (compresi i fondi di rotazione). Il principio contabile applicato, allegato n. 4/1 (punto 9.10), aggiunge che l'equilibrio delle partite finanziarie, determinato dalle operazioni di concessione/riscossione crediti, a seguito dell'adozione del c.d. principio della competenza finanziaria potenziata non è più automaticamente garantito. Nello stesso principio si considera che: “le concessioni crediti degli enti locali sono costituite solo da anticipazioni di liquidità che, per loro natura sono chiuse entro l'anno, il problema dell'equilibrio delle partite finanziarie riguarda soprattutto le Regioni che concedono crediti per finanziare investimenti, il cui prospetto degli equilibri dedica un'apposita sezione anche alle partite finanziarie”.¹³⁰

Posto che, quindi, anche le operazioni di concessione/riscossione di crediti appaiono connesse alla realizzazione di investimenti e sono caratterizzate dall'obbligo di rimborso sulla base di un apposito piano finanziario, non può non considerarsi che le operazioni comportanti uno specifico obbligo di restituzione da parte dell'*accipiens* devono essere analizzate e valutate in concreto, a prescindere dall'eventuale qualificazione giuridica e contabile assegnata dall'ente territoriale.¹³¹ Si rammenta, infine, che un utilizzo improprio delle concessioni/riscossioni di credito può costituire una forma elusiva del rispetto del patto di stabilità interno.¹³²

5.5 IL limite quantitativo all'indebitamento

L'art. 10, co. 2, della l. 16 maggio 1970, n. 281, modificato dall'art. 8, co. 2, della l. 12 novembre 2011, n. 183 prevede che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di spesa e non può comunque superare il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della Regione stessa.

¹³⁰ Il decreto MEF del 1° dicembre 2015, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 297 del 22 dicembre 2015, recante il terzo aggiornamento del d.lgs. n. 118/2011, prevede la sostituzione della parola “l'anno” con “un anno”.

¹³¹ Secondo la giurisprudenza civile, l'obbligo di restituzione è connesso all'esistenza di un contratto di prestito (Cass. civ. n. 9541/2010, n. 9864/2014).

¹³² Cfr. Circolare RGS n. 5 del 7 febbraio 2013, punto I.3.

Tale norma è stata abrogata, a decorrere dal 1° gennaio 2015, dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 77 del d.lgs. n. 118/2011 (aggiunto dall'art. 1, co. 1, lett. aa, del d.lgs. n. 126/2014) e, pertanto, l'esercizio 2014, oggetto dell'odierno referto, è l'ultimo esercizio nel quale la verifica dell'osservanza dei limiti di indebitamento da parte delle Regioni tiene conto della su riportata normativa.

Con l'introduzione del nuovo sistema di armonizzazione contabile dettato dal richiamato d.lgs. n. 118/2011, l'art. 62, co. 6, prevede che le Regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del Titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della Regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, co. 2-bis, della l. n. 183/2011 per i finanziamenti anteriori al 31 dicembre 2011.¹³³

Si osserva che mentre la normativa dettata dalla l. n. 281/1970 prendeva come riferimento, in via generale, le entrate tributarie non vincolate della Regione, la novella apportata dal d.lgs. n. 118/2011 specifica, in via dettagliata, le entrate regionali occorrenti per effettuare il calcolo dei limiti di indebitamento.

La legge regionale che autorizza il ricorso al debito deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri, e deve, altresì, disporre, per i prestiti obbligazionari, che l'effettuazione dell'operazione sia deliberata dalla giunta regionale, che ne determina le condizioni e le modalità.

Tutte le amministrazioni pubbliche sono, inoltre, tenute ad allegare ai bilanci preventivi un prospetto dimostrativo dei vincoli di indebitamento, ai sensi dell'art. 11, co. 3, lett. d) del citato d.lgs. n. 118/2011.

¹³³ Il comma 2-bis dell'art. 8, inserito dall'art. 27, co. 2, d.l. 29 dicembre 2011 n. 216, convertito, con modificazioni dalla l. 24 febbraio 2012 n. 14 così recita: "Resta fermo il limite del 25 per cento per l'indebitamento autorizzato alle 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".

L'art. 8, co. 3, della citata legge n. 183/2011 precisa che gli Enti territoriali, a decorrere dall'anno 2013, sono tenuti a ridurre l'entità del debito pubblico, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e che le disposizioni in materia di limiti quantitativi all'indebitamento costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Le disposizioni dettate dal comma 3 dell'art. 8 della l. n. 183/2011 hanno, peraltro, superato il vaglio di legittimità del Giudice delle leggi che, con la sentenza n. 175 depositata il 13 giugno 2014, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale ed ha rilevato che la norma include anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome poiché possiede innegabilmente una portata, di per sé, assai ampia, facendo riferimento generico agli "Enti territoriali", in funzione di una esigenza di "tutela dell'unità economica della Repubblica" nel suo complesso, quale è quella, appunto, della riduzione dell'indebitamento.

Peraltro, era stato già affermato che la disciplina attuativa dei limiti all'indebitamento posti dall'art. 119, sesto comma, Cost. trova applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria.¹³⁴

Infatti, 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.¹³⁵

Nel calcolo del limite di indebitamento devono includersi anche i mutui ad erogazione multipla caratterizzati dalla 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.

Per tale tipologia di prestiti, l'ammortamento avviene attraverso un piano di rimborso per ogni singola erogazione.¹³⁶

¹³⁴ Corte costituzionale, sentenze n. 425/2004 e n. 88/2014.

¹³⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 309/2012.

¹³⁶ Cfr. circolare Cassa Depositi e Prestiti n. 1284 del 3 novembre 2015 ove si specifica che nel caso di prestito ad erogazione multipla, la Regione può scegliere una diversa data di fine ammortamento in relazione a ciascuna erogazione che sia compresa entro il termine di vigenza del contratto e che qualora la somma complessivamente erogata nel corso del periodo di utilizzo risulti inferiore all'importo nominale del prestito, quest'ultimo si intende ridotto fino a concorrenza dell'importo effettivamente erogato. La circolare Cassa Depositi e Prestiti n. 1271 del 30 novembre 2007 precisa che tale tipologia di prestito consente alle Regioni di ottenere la copertura finanziaria degli investimenti offrendo la possibilità di identificare quale debito solo la quota di capitale effettivamente erogata; tuttavia, contrariamente a tale orientamento deve rilevarsi che tali prestiti devono essere compresi nello stock del debito totale (Sezione delle autonomie, pagg. 70-71 e note 57-58 della relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni, esercizi 2011-2012, approvata con deliberazione n. 20/SEAUT/2013/FRG).

A tale categoria di mutuo ha fatto ricorso la Regione Basilicata che ha contratto un prestito ad erogazione multipla avente la possibilità di ammortizzare ciascuna erogazione ad un tasso fisso o variabile; tuttavia, allo stato attuale, tale prestito non risulta in ammortamento poiché non sono state richieste le erogazioni.¹³⁷

Si rammenta che, secondo il disposto dell'art. 3, co. 4, del d.l. n. 35/2013, le risorse finanziarie assegnate a titolo di anticipazione di liquidità non sono, invece, includibili nel calcolo dei limiti indebitamento, trattandosi di fattispecie aventi natura, come precisato dalla Consulta, di anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie ed aventi lo scopo di riallineare nel tempo la cassa degli enti destinatari con la competenza.¹³⁸

Le anticipazioni di cassa, infatti, presentano caratteristiche diverse dai mutui, ossia non costituiscono indebitamento ai sensi dell'art. 119 Cost., perché consentono di superare, entro i limiti consentiti dalle vigenti normative, una momentanea carenza di liquidità¹³⁹.

5.5.1 L'osservanza del limite di indebitamento nelle relazioni delle Sezioni di controllo allegate ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali

L'esame delle relazioni delle Sezioni regionali allegate ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali dell'esercizio 2014 ha evidenziato che il predetto limite quantitativo è stato rispettato dalla maggior parte delle Regioni.

Nell'esercizio 2014, le Regioni Sardegna, Lombardia, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige, Veneto, Puglia non hanno fatto ricorso ad indebitamento.

La Regione Piemonte ha oltrepassato il limite legislativo del 20% e pertanto non ha contratto nuovi mutui, posto che le uniche risorse accertate al Titolo V delle entrate sono quelle relative all'art. 3 del d.l. n. 35/2013.¹⁴⁰

Le Sezioni regionali hanno, in particolare, posto attenzione alla struttura del debito regionale ed alla situazione debitoria complessiva, evidenziando: un'incidenza maggiore della quota del debito

¹³⁷ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Basilicata, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 34/2015/PARI (pag. 130), ove si rileva la contrazione di un prestito ad erogazione multipla per un importo totale di € 61.179.623,38, con scadenza finale dell'ammortamento il 31 dicembre 2034 e periodo di erogazione dal 23 dicembre 2014 al 30 novembre 2019.

¹³⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 181/2015.

¹³⁹ Le anticipazioni di liquidità hanno comunque incidenza sull'ammontare complessivo della posizione debitoria delle Regioni, rientrando, tra le forme di indebitamento considerate nel presente referto (v. par. 5.10.1 e seguenti e, in particolare, la tabella 5/REG/IND, che include tali anticipazioni nella voce "Altro").

¹⁴⁰ Sezione regionale di controllo per il Piemonte, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 159/2015/PARI (vol. I, pag. 83), ove si rileva che l'importo della rata massima destinabile ad ammortamento di mutui è pari ad euro 246.027.709,61, mentre l'importo complessivo dell'annualità 2014 per capitale e interessi del totale mutui e prestiti in ammortamento risulta essere pari a euro 300.717.292,80, corrispondente al 24,46% delle entrate tributarie libere. La relazione specifica, inoltre, che l'indebitamento della Regione Piemonte ha raggiunto un livello massimo nell'anno 2011, mentre risulta diminuzione dell'esercizio 2012, esercizio dal quale l'Ente non ha più sottoscritto nuovo indebitamento.

a tasso fisso;¹⁴¹ il tasso medio dell'intero debito;¹⁴² una significativa diminuzione degli oneri del debito;¹⁴³ una costante e progressiva contrazione del debito,¹⁴⁴ il *trend* in crescita¹⁴⁵ o un lieve incremento rispetto al 2013 degli oneri finanziari per mutui a carico della Regione che, in parte preponderante, hanno riguardato il settore sanitario.¹⁴⁶

È stata anche rilevata un'erronea iscrizione in conto residui, anziché in conto competenza, per un mutuo contratto, nell'esercizio 2014, con la Banca europea degli investimenti (BEI).¹⁴⁷

Per la Regione Umbria si è posto in evidenza il ricorso a criteri di stima prudenziali, considerando vincolate anche quota parte di alcune entrate (Irap, Addizionale regionale Irpef) il cui vincolo di legge, invece, è cessato allo scadere del periodo transitorio connesso alla riforma di cui al d.lgs. n. 56/2000 (a partire cioè dal 2003).¹⁴⁸

Nel calcolo destinato ad accertare il rispetto dei limiti in materia di indebitamento sono state computate anche fattispecie assimilabili ad operazioni di contrazione di debito come la stipulazione di un contratto di *leasing* finanziario, che, in concreto, ha assunto natura di finanziamento ed un'operazione di "copertura", da parte della Regione, degli oneri finanziari derivanti dalla accensione di un prestito tra la società finanziaria regionale e la BEI finalizzato al cofinanziamento delle iniziative agevolate a valere sui fondi di rotazione regionali.¹⁴⁹

¹⁴¹ Sezione regionale di controllo per la Toscana, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 231/2015/PARI, (pag. 149).

¹⁴² Sezioni riunite per la Regione autonoma della Sardegna, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 1/2015/PARI ove si rileva (pag. 257) che la quota del debito a tasso fisso è caratterizzata da una durata media significativamente superiore a quella della quota a tasso variabile e che il tasso medio per l'intero debito si attesta al 3,33%.

¹⁴³ Sezione di controllo della Regione Friuli-Venezia Giulia, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 95/2015/PARI, ove si specifica che questa significativa diminuzione degli oneri del debito che si registra nel periodo 2012-2014 è sostanzialmente ascrivibile all'estinzione nel triennio stesso del BOR emesso nel 2002, di quello emesso nel 2003 nonché della conclusione dell'ammortamento di due mutui a carico della Regione e la parte di oneri a carico della Regione in relazione a un mutuo assunto dallo Stato (pag. 43).

¹⁴⁴ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 225/2015/PARI; Sezione regionale di controllo per la Liguria, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 56/2015/PARI (pag. 85); Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 122/2015/PARI (pag. 88).

¹⁴⁵ Sezioni riunite per la Regione Siciliana, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 2/2015/INPR (pag. 262).

¹⁴⁶ Sezione regionale di controllo per il Lazio, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 180/2015/PARI (pag. 123) ove si evidenzia che nel 2014 gli impegni degli oneri finanziari relativi ai mutui a carico della Regione sono stati pari a 874.882 migliaia di euro, con un lieve incremento rispetto al 2013 pari al 5,42% e che l'Amministrazione regionale ha comunicato di aver portato avanti nel corso del 2014 una attività di gestione del debito che comporterà negli anni seguenti un minor costo degli oneri finanziari.

¹⁴⁷ Sezione regionale di controllo per la Calabria, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 61/2015/PARI (pag. 105).

¹⁴⁸ Sezione regionale di controllo per l'Umbria, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 118/2015/PARI (pag. 111).

¹⁴⁹ Sezione regionale di controllo per il Veneto, sintesi della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2014 reso in data 19 novembre 2015 (pag.16).

Nell'analisi dell'indebitamento regionale è stata, infine, ritenuta degna di nota l'incidenza delle posizioni debitorie degli organismi partecipati, come evidenziato, dalle Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige per le Province autonome di Trento e Bolzano.¹⁵⁰

5.6 Le garanzie prestate dalle Regioni e dalle Province autonome

Secondo il disposto dell'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011, concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla Regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la Regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito.

In caso di superamento del predetto limite per effetto delle garanzie prestate dalla Regione alla data del 31 dicembre 2014, la Regione non può assumere nuovo debito fino a quando il limite non risulta rispettato.

Inoltre, per effetto delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 118/2011 al comma 17 dell'art. 3 della l. n. 350/2003, costituisce indebitamento anche il residuo debito garantito dall'ente a seguito della definitiva escussione della garanzia nonché il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario.

Con le modifiche normative apportate dall'art. 62, co. 6, del predetto d.lgs. n. 118/2011, il legislatore ha adoperato in senso ampio il termine “garanzie” al fine di ricomprendervi tutti i negozi giuridici attualmente riconducibili a tale categoria e, pertanto, non soltanto i contratti aventi natura fideiussoria (disciplinati, per gli Enti locali, dall'art. 207 del d.lgs. n. 267/2000) ma ogni negozio giuridico (es. contratto autonomo di garanzia, lettera di *patronage* forte) caratterizzato da finalità di garanzia e diretto a trasferire da un soggetto ad un altro il rischio connesso alla mancata esecuzione di una prestazione contrattuale.¹⁵¹

Il nostro legislatore non guarda, quindi, con favore alla concessione di garanzie da parte degli enti pubblici e ciò appare confermato dalla normativa in esame contenuta nell'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011 che, al comma 6, include nel limite di indebitamento le rate sulle garanzie fatta salva l'ipotesi dell'accantonamento dell'intero importo del debito garantito.

¹⁵⁰ Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, relazione sul rendiconto della Provincia autonoma di Bolzano allegata alla deliberazione n. 3/2015/PARI ove si segnala in materia di indebitamento anche quello dei 24 organismi direttamente partecipati dalla Provincia ed in particolare quello delle 9 società partecipate in misura superiore al 90%, che presentavano, al 31 dicembre 2013 (ultimo dato disponibile) debiti totali per un importo complessivo pari a 352,6 milioni di euro, ai quali si contrappongono crediti complessivi per 188,8 milioni di euro (pag. 9). La relazione sul rendiconto della Provincia autonoma di Trento allegata alla deliberazione n. 2/2015/PARI aggiunge che, con l'art. 12 l. p. n. 18/2011 è stato integrato l'articolo 31 della legge provinciale di contabilità (l. n. 7/1979) con i commi 11-bis, 11-ter e 11-quater, i quali prevedono che la Provincia adotti misure per stabilizzare il debito delle amministrazioni del settore pubblico provinciale e disciplini il ricorso alle operazioni di finanza straordinaria da parte dei propri enti strumentali.

¹⁵¹ Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza n. 3947/2010.

Infatti, per effetto dell'accantonamento si consegue, nel rispetto dei principi di veridicità, attendibilità e prudenza, un'idonea copertura degli oneri conseguenti all'eventuale escussione del debito per il quale è concessa la garanzia.

Come precisato al punto 5.5 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011) in materia di trattamento delle garanzie fornite dagli enti sulle passività emesse da terzi, "nel rispetto del principio della prudenza, si ritiene opportuno che nell'esercizio in cui è concessa la garanzia l'ente effettui un accantonamento tra le spese correnti tra i Fondi di riserva e altri accantonamenti. Tale accantonamento consente di destinare una quota del risultato di amministrazione a copertura dell'eventuale onere a carico dell'ente in caso di escussione del debito garantito".

Le garanzie prestate devono, inoltre, trovare adeguata evidenza nelle scritture contabili regionali.¹⁵²

La crisi economica che sta attraversando il Paese impone, dunque, la necessità di un attento monitoraggio sulle dinamiche evolutive degli aspetti contabili e finanziari connessi alle garanzie regionali e in particolare sul fondamentale aspetto della copertura finanziaria delle obbligazioni assunte dalla Regione. La copertura deve infatti essere effettiva e quantificata sulla base di adeguati criteri che la rapportino all'entità del rischio esistente.¹⁵³

La concessione di garanzie incide sulla capacità complessiva di indebitamento degli enti e soggiace necessariamente ai limiti imposti dall'art. 119, ultimo comma, Cost. che vieta il ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento.

L'esclusione dal calcolo dei limiti di indebitamento delle rate sulle garanzie prestate dagli Enti territoriali è consentita, nel rispetto della normativa prevista dall'art. 62, co. 6, del d.lgs. n. 118/2011, soltanto nelle ipotesi dell'accantonamento dell'intero importo del debito garantito.

Né può reputarsi equiparabile all'accantonamento dell'intero importo del debito garantito l'ipotesi dell'assegnazione, in favore di soggetti ai quali sia rilasciata una garanzia, di contributi in annualità impegnati in bilancio in misura corrispondente alle singole rate di ammortamento

¹⁵² Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 122/2015/PARI (pag. 97) ove si è preso atto che la Regione accogliendo le osservazioni formulate nella relazione allegata al giudizio di parifica 2013 (deliberazione n. 201/2014/PARI) ha opportunamente dato evidenza contabile alla concessione di una lettera di *patronage* a garanzia degli impegni assunti dalla Compagnia delle Terme S.r.l., società allora controllata dalla partecipata Terme di Salsomaggiore e di Tabiano S.p.a., per un contratto di *leasing* immobiliare, istituendo un nuovo capitolo nello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione pluriennale 2015-17.

¹⁵³ Sezione di controllo della Regione Friuli-Venezia Giulia, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 approvata con deliberazione n. 95/2015/PARI (pag. 349).

del debito posto che, in caso di insolvenza, l'Ente potrebbe essere tenuto al pagamento del residuo debito per un importo ben più elevato rispetto al contributo in annualità.¹⁵⁴

La rilevanza delle garanzie ai fini dell'indebitamento dell'ente è, peraltro, oggetto di analisi anche da parte delle agenzie di *rating* che, fra i punti di debolezza del sistema, individuano proprio l'aumento indiretto dell'esposizione debitoria riconducibile alle garanzie prestate che potrebbe ripercuotersi sul bilancio dell'Ente nel caso di inadempimento, anche parziale, del debitore principale.¹⁵⁵

I soggetti destinatari del rilascio di garanzie devono, dunque, essere individuati con riguardo alla finalità degli investimenti finanziati, che devono rientrare necessariamente fra le tipologie di cui all'art. 3, co. 18, della l. n. 350/2003, secondo la nozione di investimento per l'Ente territoriale che fornisce la garanzia, indipendentemente dal possesso, da parte degli organismi a partecipazione pubblica, dei requisiti dell'*in house providing* oppure dalla loro inclusione nell'elenco ISTAT. Posto che le garanzie prestate concorrono al limite di indebitamento di cui all'art. 62, co. 6, d.lgs. n. 118/2011, la proficuità deve poi considerarsi caratteristica essenziale dell'investimento, per cui il rilascio di garanzie può essere effettuato in presenza di determinate condizioni, essenzialmente riconducibili all'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'Ente che lo effettua.¹⁵⁶

5.7 I prestiti obbligazionari regionali

L'art. 41, co. 2 della l. 28 dicembre 2001, n. 448 consentiva, nel testo previgente, a Province, Comuni, Unioni di comuni, Città Metropolitane, Comunità Montane e Comunità Isolane, di cui all'art. 2 del Tuel, nonché ai consorzi tra Enti territoriali ed alle Regioni di emettere titoli obbligazionari e contrarre mutui con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione o dell'accensione, di un fondo di ammortamento del debito, o previa conclusione di *swap* per l'ammortamento del debito.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Sezione delle autonomie, deliberazione n. 30/SEZAUT/2015/QMIG, su questione di massima rimessa dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, con deliberazione n. 16/2015/QMIG. Con deliberazione n. 25/2015/FRG del 22 dicembre 2015, la Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige, sede di Trento, ha rilevato che il debito garantito dalla Provincia autonoma per le esigenze di altri soggetti facenti parte del c.d. "sistema territoriale regionale integrato" (cfr. art. 79 dello Statuto di autonomia) costituisce, in sostanza, debito proprio gravante sul bilancio provinciale e contribuisce a determinare i limiti all'indebitamento previsti dall'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011, oltreché essere soggetto alla complessiva disciplina del debito pubblico recata dagli articoli 81 e 119 della Costituzione, dall'art. 3, commi da 16 a 21-bis, della l. n. 350/2003 e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della l. n. 243/2012.

¹⁵⁵ Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2014 della Provincia autonoma di Bolzano approvata con deliberazione n. 3/2015/PARI (pag. 42).

¹⁵⁶ Sezione delle autonomie, deliberazione n. 30/SEZAUT/2015/QMIG.

¹⁵⁷ La Sezione regionale di controllo per il Veneto, con deliberazione n. 96/2015/PRSP, ha sottolineato le criticità generate dal volume di flussi negativi dovuto principalmente al derivato su un prestito obbligazionario che (stante l'andamento dei tassi di